



Det ekonomiska försvarets hotbilder

En kunskapsöversikt

Jenny Ingemarsdotter, Ester Veibäck,
Kristina Hellström

Jenny Ingemarsdotter, Ester Veibäck, Kristina
Hellström

Det ekonomiska försvarets hotbilder

En kunskapsöversikt

Titel	Det ekonomiska försvarets hotbilder – En kunskapsöversikt
Rapportnr	FOI-R--5616--SE
Månad	mars
Utgivningsår	2025
Antal sidor	68
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsdepartement
Forskningsområde	Civilt försvar och krisberedskap
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A125703
Godkänd av	Daniel Faria
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

Denna rapport utforskar kopplingen mellan ekonomi och säkerhet. Med utgångspunkt i ett antal centrala begrepp, som ekonomisk krigföring, ekonomisk statskonst och geoekonomi beskrivs olika slags medel som kan användas på fientliga sätt, liksom de strategiska målen för sådan användning. Den övergripande frågeställningen är vilka konsekvenserna blir för nationella hotbildsanalyser när hotbilden vidgas från det väpnade angreppet till en bredare geoekonomisk hybridkrigscontext. Analysen beaktar särskilt de strategiska slutsatser som idag dras på EU-nivå och inom Nato vad gäller att förstå och möta ekonomisk krigföring och relaterade hotbilder. Rapportens slutsatser är att det behövs en fördjupad förståelse för hot som helt ändrar förutsättningarna för det globala samspelet, där Sverige som en liten stat med yttre beroenden av till exempel EU och Nato behöver balansera handels- och säkerhetspolitiska frågor. Samtidigt betonas vikten av att också upprätthålla en nationell strategisk förmåga till hotbildsanalys då varje land har sina unika geografiska, historiska och förvaltningsmässiga förutsättningar att ta hänsyn till.

Nyckelord: *ekonomisk säkerhet, ekonomiskt försvar, ekonomisk krigföring, geoekonomi, hybrida hot, totalförsvar.*

Summary

This report explores the connection between economy and security. As a point of departure, the report provides an overview of central concepts and their meaning, such as economic warfare, economic statecraft and geoeconomics. The purpose of the report is to provide a deeper understanding of the consequences for strategic threat analysis when the classic threat of total defence planning, i.e. war, is widened to include threats emanating from global geoeconomical developments, economic warfare and hybrid threats. The analysis takes into account the strategic conclusions drawn within the EU and NATO in relation to economic security, stressing the importance of connecting the development of a national economic defence with related international concepts of economic security. At the same time, the report also discusses how unique national economic aspects, rooted in history, geography and administrative structure, also needs to be considered in the context of total defence as well as economic security.

Keywords: *economic security, economic defence, economic warfare, geoeconomics, hybrid threats, total defence.*

Innehållsförteckning

Förord	7
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och frågeställningar	8
1.2 Disposition	11
1.3 Centrala begrepp och tidigare forskning	11
2 Krigföring eller statskonst? En introduktion till begreppen	14
2.1 Ekonomisk krigföring	14
2.2 Ekonomisk statskonst och geoekonomi	17
2.3 Finansiell statskonst	19
2.4 Ekonomisk säkerhet	21
2.5 Ekonomiskt försvar	24
2.6 Sammanfattning	26
3 Ekonomiskt försvar i Sverige	27
3.1 Småstatsdilemmat	27
3.2 Hotbildsanalys i det tidigare ekonomiska försvaret	29
3.3 Nutida hotbilda-beskrivningar	31
3.4 Yttre faktorer idag: Hotbilderna	33
3.5 Inre faktorer idag: Samhällsutvecklingen	36
3.5.1 Fredssamhällets resurser	36
3.5.2 Handels- och näringspolitik	36
3.5.3 Den tekniska utvecklingen och relaterade sårbarheter	38
3.5.4 Demografi	39
3.5.5 Brottslighet och systemhotande verksamhet	39
3.6 Sammanfattning	40
4 Strategier och hotbilder: EU och Nato	41
4.1 EU: Höjda ambitioner för ekonomisk säkerhet	41
4.1.1 En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet	41
4.1.2 Betydelsen av kritiska teknologier	43
4.1.3 Betydelsen av klimat- och miljöeffekter	44

4.2	Nato: Ett ökat fokus på ekonomi och säkerhet.....	45
4.2.1	Den ekonomiska dimensionen i operativ planering	45
4.2.2	Den ekonomiska dimensionen i strategisk planering.....	46
4.2.3	Ett ekonomiskt Nato?	47
4.2.4	Hotbilder i den strategiska miljön.....	48
4.3	EU, Nato och ett svenskt ekonomiskt försvar.....	52
4.4	Sammanfattning.....	52
5	Reflektioner och slutsatser	54
5.1	Den geoekonomiska spelplanen	54
5.2	Sammankopplade spelplaner	55
5.3	Det ekonomiska försvarets hotbilder	56
5.4	Slutsatser och vidare forskning	58
	Litteraturförteckning	60

Förord

”Europas öde avgörs av vad vi gör härnäst.” Detta var EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyens budskap sommaren 2024. För Kommissionen innebär satsningar på försvar och säkerhet i Europa inte endast en militär uppbyggnad, utan även satsningar på civil och ekonomisk motståndskraft. Från svensk horisont har ämnet ekonomiskt försvar, som är fokus för denna rapport, bäring på såväl frågor om nationell säkerhet som totalförsvar. Utmaningen att skriva om utvecklingen på området har dock börjat bli lika stor som frågornas tyngd. Orsaken är att utvecklingen sker snabbt och hotbilden förändras i takt med att den globala världsordningen tycks ritas om månad för månad.

I skrivande stund, efter avslutad säkerhetskonferens i München (februari, 2025), analyserar Europas ledare konsekvenserna av en ifrågasatt och försvagad transatlantisk länk i en tid av svåra säkerhetsproblem. En av slutsatserna i denna studie, som i huvudsak genomfördes under 2024, har därmed fått än större aktualitet, nämligen slutsatsen att det inte längre räcker att betrakta ekonomiska säkerhetshot i termer av enskilda pjäser som flyttas runt på en spelplan. Hotbildsanalyser behöver numera också beakta hur själva spelplanen förändras. Även Sveriges öde kommer att avgöras av vad vi gör härnäst, och hur väl vi lyckas bygga ihop ett framväxande ekonomiskt försvar med den europeiska ekonomiska säkerhetsstrategin. Diskussionen underlättas inte av att det råder viss förvirring vad gäller skillnaden mellan olika centrala begrepp och termer. Det är författarnas förhoppning att denna rapport, som utgör en kunskapsöversikt av området, kan ge ett bidrag till att klargöra vad som står på spel och vad som kan göras.

Rapporten har författats inom ramen för projektet Försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar, som är en del av FOI:s forskningsprogram Civilt försvar.

Jenny Ingemarsdotter,

Projektledare

1 Inledning

Ekonomi och säkerhet hänger ihop. Detta budskap har de senaste åren varit återkommande i såväl nya nationella säkerhetsstrategier som säkerhetspolitisk forskning och analys. Men vad innebär det? Vilka är hotbilderna? Vilka vägval kommer Sverige att ställas inför? Behövs ett nytt ekonomiskt försvar?

I denna rapport tar vi ett brett grepp på dessa frågor. Vi förklarar centrala begrepp som *ekonomisk krigföring* och *ekonomisk statskonst* och vi diskuterar hur och varför ekonomisk säkerhet har seglat upp till toppen av EU:s agenda och även hamnat i Natos blickfång. Med avstamp i denna orientering besvarar vi också frågor om konsekvenser för Sverige som inte bara är mitt uppe i en intensiv totalförsvarsuppbyggnad utan också har en ny nationell säkerhetsstrategi som starkt betonar vikten av konkurrenskraft.¹

Rapportens breda ansats motiveras av att kunskapen om geoeconomiska hotbilder idag tycks vara splittrad. Framför allt saknas analytiska ramverk och anpassade metodologiska angreppssätt. Även om denna studie är att betrakta som en förstudie snarare än svaret på dessa kunskapsbehov har vi funnit det angeläget att påbörja en mer strukturerad geoeconomisk hotbildsanalys som på sikt kan underlätta att hitta rätt motåtgärder.

1.1 Bakgrund och frågeställningar

Att särskilt lyfta fram hot mot ekonomi och försörjning, som görs i denna rapport, är i ett historiskt perspektiv inget nytt.² Jämte hotbilder i form av krig spelade denna typ av hotbilder stor roll i den äldre försvarsplaneringen, så tidigt som under det första världskriget och under mellankrigstiden.³ Även när krig framhölls som den främsta hotbilden betonade regering och riksdag särskilt krigets ekonomiska påverkan. Som en del av totalförsvaret satsade Sverige under det kalla kriget på att bygga ut ett mycket omfattande ekonomiskt försvar anpassat för att hantera långvariga försörjningsproblem (minst ett år).⁴ Detta system avvecklades under slutet av 1990-talet, såväl organisatoriskt som materiellt. När Försvarsberedningen år 2023 uppmanade regering och riksdag att prioritera uppbyggnaden av Sveriges försörjningsberedskap, helst breddat i termer av ett strategiskt ekonomiskt försvar, tycktes cirkeln därmed vara sluten.⁵

Internationellt sett har *ekonomisk säkerhet* seglat upp som den dominerande termen i nya säkerhetsstrategier. Ofta anförda exempel är Japan, som sedan 2023 både har en ekonomisk säkerhetsstrategi och ny lagstiftning för området⁶, och USA vars nationella

¹ Regeringen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*. Regeringens skrivelse 2023/24:163.

² Jonsson, Daniel K., Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H Rossbach och Christoffer Wedebrand (2023), *Gräzonstagen i krig och fred*, FOI-R--5447--SE, s. 43.

³ Wedebrand, Christoffer och Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE.

⁴ Wedebrand, Christoffer och Jenny Ingemarsdotter (2024), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1947-2002*, FOI-R--5455--SE.

⁵ Ingemarsdotter, Jenny (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*, FOI Memo 8482.

⁶ Lallerstedt, Karl, Tobias Junerfält och Jenny Ingemarsdotter (2024), *Economic Security in Japan, Taiwan and Singapore*, FOI Memo 8516.

säkerhetsstrategi från 2017 slog fast att ”ekonomisk säkerhet är nationell säkerhet”.⁷ I början av 2025 motiverade (då tillträdande) president Donald Trump sitt fortsatta intresse för Grönland med orden ”We need them for our economic security”.⁸

Som reaktion på ett försämrat omvärldsläge har även EU de senaste åren tagit flera kliv vad gäller reformer och åtgärder relaterade till konkurrenskraft och ekonomisk säkerhet. Hotbegrepp som tvång (*coercion*) och påtryckningar (*leverage*), ofta associerade med Kina, är numera vanligt förekommande i EU:s strategidokument.⁹ Detta arbete, främst drivet av kommissionen, har också resulterat i en särskild strategi för hur unionen ska stärka sin ekonomiska säkerhet.¹⁰ Även Nato har den senaste tiden skärpt sin uppmärksamhet på ekonomiska frågor, bland annat inom ramen för arbetet med civil beredskap och resiliens.¹¹

Sverige har hittills intagit ett relativt avvaktande förhållningssätt till beredskapsåtgärder som uppfattats som avsteg från en historiskt sett framgångsrik tillämpning av öppenhet och frihandel. Samtidigt har det år för år försämrade omvärldsläget framtvingat vissa omsvängningar. Frågan är i grunden vad som uppfattas stå på spel och hur hoten ska hanteras, enskilt eller tillsammans med andra.¹² Den säkerhetspolitiska miljön för Sverige och EU är för närvarande under stark förändring, och ännu så länge är det inte helt tydligt vilka strategiska vägval som kommer att behöva göras och vilka konsekvenser dessa får. Men det står klart att det behövs en medvetenhet om hur hotbilden kopplat till ekonomi och säkerhet kan materialiseras och få långtgående konsekvenser för ett litet land som Sverige.

Denna rapport tar sig an uppgiften att se på ekonomisk krigföring och relaterade hotbilder ur ett beredskapsperspektiv. Hur kan olika typer av geoeconomiska hotbilder förstås och hanteras i en beredskapskontext? Syftet är att ge ett bidrag till den mångåriga traditionen av att utveckla hotbildsanalyser inom totalförsvaret. Rapporten syftar inte till att göra ett bidrag till ekonomisk eller geoeconomisk forskning i sig, eller att identifiera eller bedöma sannolikheten av specifika hot. Vårt fokus är istället på metod, och frågan om hur geoeconomiska hotbilder kan analyseras på ett strukturerat sätt.

⁷ Chimits, François, Conor McCaffrey, Juan Mejino Lopez, Niclas Frederic Poitiers, Vincent Vicard and Pauline Wibaux (2024), *European Economic Security: Current practices and further development*. In-depth analysis requested by the European Parliament, s. 10; Elmar Hellendoorn (2022), *Financial geopolitics and hybrid conflict: Strategic competition in a financialized world*, Hybrid CoE Working Paper 16.

⁸ Presskonferens den 7 januari 2025, <https://www.reuters.com/world/trump-wont-rule-out-military-economic-action-he-seeks-control-panama-canal-2025-01-07/>.

⁹ Aukia, Jukka och Ragnar Ingibergsson (2023), *Threat potential in the economy: From vulnerabilities to China's increased coercion*. Hybrid CoE Trend Report 10; Mattlin, Mikael, Shaun Breslin, Elina Sinkkonen, Liisa Kauppila, Björn Cappelin, Ines Söderström och Matt Ferchen (2023), *Enhancing small state preparedness: Risks of foreign ownership, supply disruptions and technological dependencies*, FIIA-report 74.

¹⁰ Europeiska kommissionen (2023), *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och Rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final.

¹¹ Se kapitel 4.

¹² Ingemarsdotter, Jenny och Anna Wetter Ryde (2024), *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?*, FOI Memo 8658; Ingemarsdotter, Jenny och Anna Wetter Ryde (2024), *Niinstö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?*, FOI Memo 8743.

Den genomgående och övergripande frågeställningen som utgör den röda tråden i rapporten handlar om hur det försämrade omvärldsläget påverkar den nationella hotbildsförståelsen liksom den pågående totalförsvarsuppbyggnaden. Enligt nuvarande inriktning och totalförsvarslagstiftning är totalförsvar all verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.¹³ Men vilka faktorer och perspektiv tillkommer när hotbilden vidgas från det väpnade angreppet till en bredare geoeconomisk hybridkrigs-kontext? För att svara på detta utgick vi från tre mer specifika frågeställningar:

- Hur ser kopplingen ut mellan ekonomi och säkerhet?
- Hur genomfördes hotbildsanalyser i det tidigare svenska ekonomiska försvaret, hur ser motsvarande nutida strategier och analyser ut, och vilka behov av metodutveckling kan vi se idag?
- Vilka strategiska slutsatser dras idag på EU-nivå och inom Nato vad gäller att förstå och möta ekonomisk krigföring och relaterade hotbilder, och vad betyder dessa för motsvarande nationella analyser?

Studien bygger huvudsakligen på litteraturstudier som inkluderar forskningslitteratur, myndighetsrapporter, utredningar och strategidokument. I analysen av den första frågeställningen genomförs en begreppsanalys med stöd av forskningslitteratur -avseende floran av centrala begrepp, från ekonomisk krigföring och ekonomisk statskonst till ekonomisk säkerhet och ekonomiskt försvar.

För den andra frågeställningen, med fokus på Sverige, studeras dels aktuella politiska strategier med bäring på ekonomisk säkerhet och försvar, dels tidigare arbetssätt i det svenska ekonomiska försvaret (främst material från Överstyrelsen för ekonomiskt försvar, ÖEF). Analysen av Sveriges förutsättningar och utmaningar förs med utgångspunkt i en uppdelning mellan yttre och inre miljö, vilket är ett arbetssätt hämtat från den tidigare perspektivplaneringen för det ekonomiska försvaret, drivet av ÖEF.¹⁴ Översikten av EU:s respektive Natos perspektiv på ekonomisk säkerhet utgår från publicerade strategidokument kompletterade med forskningslitteratur.

Genomgående i rapporten utforskas olika perspektiv som kan utgöra beståndsdelar i ett analytiskt ramverk för framtida hotbildsanalyser. Avseende ekonomisk krigföring handlar det bland annat om antagonistens mål och medel. Landets inre och yttre faktorer utgör dimensioner i ett nationellt ekonomiskt försvar och avseende ekonomisk säkerhet behöver en bredare syn på hot anläggas, såsom geoeconomiska, teknologiska och ekologiska hot, samt en bredd av sätt att möta hoten.

¹³ Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap, 1 §.

¹⁴ ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1: Sammanfattning Ekonomiska försvarets långtidsplanering*, s. 2-3.

1.2 Disposition

Rapporten växlar mellan perspektiven *att förstå hoten* och *att möta hoten*. Perspektivet *att förstå hoten* återfinns både inom ramen för begreppsöversikten i kapitel 2, där typiska mål och medel för bland annat ekonomisk krigföring presenteras, liksom i kapitel 4 där den framtida säkerhetsmiljön, som Nato föreställer sig den, redovisas. Perspektivet *att möta hoten* diskuteras främst inom ramen för begreppen ekonomiskt försvar respektive ekonomisk säkerhet som presenteras närmare i kapitel 3, med fokus på Sverige, och i kapitel 4, med fokus på EU och Nato.

I kapitel 5 presenteras en sammanfattande analys med fokus på studiens övergripande frågeställning. Där presenteras också en översikt av dimensioner i ett analysramverk som diskuterats genom rapporten.

1.3 Centrala begrepp och tidigare forskning

Det geoeconomiska forskningsfältet är idag omfattande. En översiktlig litteraturgenomgång återfinns i Evelina Bonniers och Peter Wikmans rapport *Hur kan geoeconomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?* som också kartlägger floran av policy-instrument kopplade till ekonomisk statskonst.¹⁵ Nedan ges, med utgångspunkt i tidigare forskning vid FOI, en översikt av forskningsläget avseende geoekonomi och ekonomisk statskonst. Ytterligare internationell forskningslitteratur som föreliggande rapport stödjer sig på återfinns i rapportens källhänvisningar i respektive kapitel.

I rapporten *Ekonomiskt försvar: Vad och varför* analyserades hur begreppen försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet relaterar till varandra, vilket illustrerades med en figur (se nedan).¹⁶ Som utgångspunkt betraktas dessa begrepp förhålla sig till varandra på detta sätt även i denna rapport.

¹⁵ Bonnier, Evelina och Peter Wikman (2021), *Hur kan geoeconomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, FOI-R--5214--SE s. 13-15.

¹⁶ Ingemarsdotter (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*.



Figur 1. Illustration av ett möjligt sätt att se relationen mellan de tre begreppen försörjningsberedskap, ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet. Källa: Ingemarsdotter (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*.

Inom ramen för forskning om *försörjningsberedskap* kan nämnas FOI:s scenariobaserade studier¹⁷ liksom erfarenhetsanalyser av inträffade kriser (som t.ex. covid-19-pandemin).¹⁸ Forskning har också bedrivits om försörjningsberedskapens organisering, styrning och hotbilder, exempelvis FOI-studien om det svenska totalförsvarets centralorgan för detta område under 1900-talet.¹⁹ Som svar på ett regeringsuppdrag genomförde FOI 2021 en sammanställning och analys av försörjningsberedskapens nuläge och

¹⁷ Öhlund, Erika, Beatrice Reichel och Johan Lindgren (2021), *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap: Med exempel på beredskapsåtgärder*, FOI-R--5144--SE; Jonsson et al. (2023), *Gräzonslägen i krig och fred*.

¹⁸ Wedebrand Christoffer, Beatrice Reichel och Ann-Sofie Stenerus (2021), *Omställningar under coronapandemin – Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser*, FOI-R--5247--SE; Lindgren Johan, Beatrice, Reichel och Erika Öhlund (2021), *Trygg livsmedelsförsörjning – Lärdomar från Coronapandemins konsekvenser fram till och med hösten 2020*, FOI-R--5120--SE.

¹⁹ Wedebrand, Christoffer och Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE samt Wedebrand, Christoffer och Jenny Ingemarsdotter (2024), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1947-2002*, FOI-R--5455--SE.

behov avseende organisering, resurser och aktörer.²⁰ I denna kartläggning diskuterades särskilt näringslivets roll, som också uppmärksammats i flera andra rapporter.²¹

Exempel på forskning om *ekonomiskt försvar* är den ovan nämnda historiskt inriktade studien om totalförsvarets centralorgan för ekonomiskt försvar under 1900-talet.²² Ett mer hot- och scenarioriktat exempel är en studie som behandlade frågan om hur svensk ekonomi kan komma att påverkas av kris och krig.²³ Strategiska och historiska perspektiv på förhållandet mellan centrala begrepp, som försörjningsberedskap och ekonomiskt försvar, har också utgivits mer översiktligt i form av kortare memon.²⁴

Bland forskning som berör *ekonomisk säkerhet* återfinns Bonnier och Wikmans ovan nämnda studie om geoeconomisk rivalitet. En föregångare till denna är Johannes Malminens rapport *Ekonomi och säkerhet: En nödvändig koppling för framtiden* från år 2000, som bland annat förutsåg den växande betydelsen av EU på området ekonomisk säkerhet.²⁵ Idag har EU-kommissionens många initiativ och förslag gällande ekonomisk säkerhet blivit avgörande för att förstå också nationella vägval på området, vilket har behandlats i ett antal FOI-publikationer.²⁶ Kopplingen mellan ekonomisk säkerhet och geoeconomiska hotbilder har också varit föremål för olika studier som berör hur Kina respektive Ryssland utövar ekonomisk statskonst eller krigföring.²⁷ Här kan också nämnas mer specifika studier om konsekvenserna av sådana metoder, som exempelvis frågan om utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter.²⁸

Specifik forskningslitteratur som behandlar ovan nämnda teman återfinns som nämnts i rapportens källhänvisningar i respektive kapitel. I kapitel 2 ges också en mer ingående analys och översikt av centrala begrepp, inklusive ekonomisk respektive finansiell statskonst, ekonomisk krigföring osv.

²⁰ Stenérus Dover, Ann-Sofie och Jenny Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, FOI-R--5174--SE.

²¹ Olsson, Matilda, Charlotte Ryghammar och Jenny Lundén (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*, FOI-R--4551--SE; Ingemarsdotter, Jenny, Anna Sparf, Linda K Karlsson och Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE.

²² Wedebrand och Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947* samt Wedebrand och Ingemarsdotter (2024), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1947-2002*.

²³ Johnson, Andreas, Jens Lusua, Karl Lallerstedt och Maria Hultqvist (2024), *Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig? En explorativ ansats*, FOI-R--5556--SE.

²⁴ Ingemarsdotter (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*; Ingemarsdotter, Jenny (2024), *Economic Defence - From Cold War Strategies to Post-Invasion Awakenings*, FOI Memo 8411; Johnson, Andreas (2023), *Finansiell Statskonst*, FOI Memo 8366.

²⁵ Malminen, Johannes (2000), *Ekonomi och säkerhet: En nödvändig koppling för framtiden*, FOA-R-00-01441 -240-SE.

²⁶ Engström, Alina och Emelie Thorburn (2022), *Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör*, FOI Memo 7909; Ingemarsdotter och Wetter Ryde (2024), *Niunistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?*; Ingemarsdotter och Wetter Ryde (2024), *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?*

²⁷ Junerfält Tobias (2024), *China's Technology Transfer Ecosystem – Key Actors and the Case of China Electronics Technology Group Corporation*, FOI-R--5641--SE; Almén, Oscar och Christopher Weidacher Hsiung (2022), *China's economic influence in the Arctic region: The Nordic and Russian cases*, FOI-R--5326--SE; Almén, Oscar, Jens Lusua och Tomas Malmlöf (2022), *Ryska investeringar och ekonomiska intressen i Sverige*, FOI-R--5377--SE; Lallerstedt, Karl (2023), *The China Challenge: The Inherent Difficulty in Balancing Security Concerns against Economic Interests*, FOI Memo 8440.

²⁸ Petersson, Magnus (red), Oscar Almén, Carl Denward, Erika Holmquist, Tomas Malmlöf och Maria Ädel (2020), *Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter: En studie av risker, branscher och investerare*, FOI-R--5069--SE.

2 Krigföring eller statskonst? En introduktion till begreppen

Några centrala begrepp för denna rapport är ekonomisk krigföring, ekonomisk statskonst, geoekonomi och finansiell statskonst. Gemensamt för dessa är att de handlar om olika slags ekonomiska verktyg som kan användas på fientliga sätt. Ett ytterligare begrepp som idag förekommer frekvent i nationella försvars- och säkerhetsstrategier är ekonomisk säkerhet. Detta kan snarast ses som det strategiska svaret på hur problemen och hoten kan mötas och förebyggas. I Sverige talas också om ekonomiskt försvar, som tidigare var en viktig del av totalförsvaret.

I detta kapitel förklaras först begreppen ekonomisk krigföring, ekonomisk statskonst (och det relaterade geoekonomi) samt finansiell statskonst. Logiken i ordningsföljden är att börja med det bredaste begreppet och avsluta med det mest avgränsade. Avslutningsvis behandlas även ekonomisk säkerhet respektive ekonomiskt försvar som alltså syftar på sätt att möta och hantera antagonistisk användning av olika slags ekonomiska medel.

Syftet med kapitlet är att skapa en teoretisk bas och en initial sortering av de många mål och medel som brukar nämnas i litteraturen i relation till respektive område. Genomgången ska ses just som en introduktion och inte som en komplett forskningsöversikt. Samtidigt ges ingångar till aktuell forskning på området för den som vill fördjupa sig ytterligare.

2.1 Ekonomisk krigföring

Ekonomisk krigföring utgör en viktig komponent i krig. Historiskt inriktad litteratur brukar betona att denna typ av krigföring är lika gammal som kriget självt, samt en oundviklig del av praktiskt taget alla krig.²⁹ I Sverige var detta en viktig utgångspunkt för att motivera uppbyggnaden av ett omfattande nationellt ekonomiskt försvar under 1900-talet. Som Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) uttryckte det kan krigshistorien ses som ”en enda lång berättelse om belägringar av befästa städer och sjöblockader, där det har gällt att svälta ut en motståndare.”³⁰

Just sjöblockader och försök att hindra strategiska varor från att nå fienden har historiskt sett utgjort en så stor del av mellanstatliga konflikter att äldre litteratur i princip likställt marin krigföring och ekonomisk krigföring.³¹ Under efterkrigstiden, i takt med ökad globalisering och internationell handel förändrades dock synen på haven från en konflikt-

²⁹ Forland, Tor Egil (1993), ”The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies”, *Journal of Peace Research*, vol. 30, nr 2, s. 151-162.

³⁰ Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (1976), *Det ekonomiska försvaret*, nr 3-4.

³¹ Vaughan, Lowe och Antonios Tzanakopoulos (2013), ”Economic Warfare”, Oxford Public International Law.

arena till en allmännyttig ”global commons”, en fredad zon av gemensamma handelsvägar.³² Denna syn har dock återigen börjat skifta i takt med ökad geoekonomisk rivalitet samt att undervattenskablar och annan infrastruktur numera utgör sårbara måltavlor i haven.³³

Ekonomisk krigföring i en krigskontext har de senaste åren fått ökad aktualitet sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Tidigt blev det uppenbart att Ryssland utnyttjade sin position som exportör av naturgas inte enbart gentemot Ukraina utan även mot Europa vilket fick EU att lägga om sin energipolitik.³⁴ Andra exempel handlar om Ukrainas roll som exportör av spannmål, vilken också påverkades tidigt av kriget, liksom förutsättningarna för att bedriva handel via Svarta havet. Rysslands systematiska förstörelse av samhällsviktig infrastruktur i Ukraina, som exempelvis elförsörjningen, kan också ses som en typ av ekonomisk krigföring för att försöka betvinga landet.³⁵ De ekonomiska åtgärder som Väst vidtagit som svar på Rysslands illegala anfallskrig mot Ukraina, främst sanktioner, brukar också i litteraturen beskrivas som ekonomisk krigföring.³⁶

Ekonomisk krigföring kan bedrivas även i fredstid. Oavsett krigs- eller fredskontext finns ingen definition av exakt vilka medel eller mål som ekonomisk krigföring omfattar. Vissa åtgärder kan vara direkta och ha ett väl avgränsat syfte, medan andra åtgärder är mer diffusa och kan avse effekter på en mer långsiktig nivå. Exempel på det förra är påtryckningar med ekonomiska medel som syftar till att få en stat att ändra sin utrikespolitiska hållning i en viss fråga. Exempel på det senare är försök att urholka en motståndares ekonomi för att uppnå bredare mål, som t.ex. att försvaga landets försvarsindustriella förmåga.³⁷ Sådan strategisk eroderingsverksamhet kan ske relativt oemärkt och pågå under decennier.³⁸

Det finns en rad olika specifika ekonomiska medel som en stat kan använda för att bedriva ekonomisk krigföring (som beskrivs närmare i nästa avsnitt om ekonomisk statskonst). Ofta nämns olika slags handelshinder, men antagonistiska åtgärder kan också rikta sig mot ägande och kapital. Begreppsmässigt finns ingen klar skiljelinje mellan ekonomisk krigföring och ekonomisk statskonst, men för den som vill betona en hög konfliktnivå kan ekonomisk krigföring möjligen vara ett lämpligare begrepp. Det finns heller inte alltid en klar skiljelinje mellan ekonomisk och militär krigföring. En typ av angrepp som kan hänföras både till ekonomisk och militär krigföring är olika slags attacker och förstörelse av ekonomiska resurser som industrier och civil infrastruktur. I

³² Kaushal, Sidharth (2023), *Navies and Economic Warfare: Securing Critical Infrastructure and Expanding Policy Options*. RUSI Occasional Paper, s. 3.

³³ Kaushal (2023), *Navies and Economic Warfare*.

³⁴ Giannopoulos, Georgios, Hanna Smith och Marianthi Theocharidou (2021), *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model*, s. 29.

³⁵ Odell, Anders, Anna Lioufas, Mari Olsén, Karin Mossberg Sonnek, Frej Welanders och Andreas Hörmedal (2024), *Russian attacks on the Ukrainian power system*, FOI-R--5596--SE.

³⁶ Hess, Maximilian (2023), *Economic War: Ukraine and the Global Conflict between Russia and the West*, London: Hurst Publishers.

³⁷ Kaushal (2023), *Navies and Economic Warfare*, s. 5.

³⁸ Giannopoulos et al. (2021), *The Landscape of Hybrid Threats*, s. 29.

detta fall är medlet visserligen militärt men målet kan vara att förstöra motståndarens ekonomi och civila motståndskraft (samt indirekt landets militära förmåga). Ekonomisk krigföring kan alltså beskrivas i termer av både dess mål och medel.³⁹

Ekonomisk krigföring diskuteras också som en del av hybridkrigföring.⁴⁰ I detta sammanhang ses ekonomiska medel som en del av en bred hotpalett där även diplomatiska, politiska, militära och psykologiska medel ingår.⁴¹ Enligt en modell framtagen av det EU-initierade forskningscentrumet Hybrid CoE i Helsingfors kan målsättningen med hybridaktioner mot en ekonomi vara att genomgripande försvaga den stat som är måltavla liksom att underminera allmänhetens förtroende för landets demokratiska institutioner och regering.⁴² Enligt denna analys utgör ett lands ekonomi sannolikt en av de första möjliga måltavlorna i en större hybridoperation, vilket har att göra med att ekonomiska påverkansinstrument är lättillgängliga. Aktiviteterna kan vara av långsiktig karaktär och ske genom företag som kan kontrolleras eller påverkas av en stat villig att använda hybrida medel. Ett exempel är infrastrukturprojekt som kräver stora investeringar och som ofta attraherar utländska direktinvesteringar. Genom dessa investeringar skapas beroenden som senare kan användas för påtryckningar och hot.⁴³

Att ekonomisk krigföring idag anses kunna förekomma både i krig och under fred har vissa likheter med hur begreppet förstods i Sverige under det kalla kriget. Visserligen betonades ofta krigskontexten på den tiden, vilket kan ses i ljuset av att det ekonomiska försvaret byggdes upp utifrån erfarenheterna av det första och andra världskriget.⁴⁴ Men i slutet av 1970-talet konstaterades att den fortsatta internationaliseringen av svensk ekonomi medförde en ökad tillgång för utlandet av ”ekonomiska maktmedel mot Sverige”. De exempel på sådana maktmedel som ÖEF gav var ”vägran att befatta sig med svenska varor, avbrott i utvecklings- och produktionssamarbete och stopp i leveranser av råvaror, komponenter och reservdelar till svensk industri.”⁴⁵

Oron för påtryckningar och hot genom ekonomiska maktmedel minskade efter det kalla kriget när en ny era av globalisering, frihandel och fred ansågs ha förpassat sådana problem till historien. Idag är läget återigen ett annat och ekonomisk krigföring liksom de närbesläktade begreppen ekonomisk statskonst och geoekonomi, som beskrivs härnäst, står nu i fokus för mycket säkerhetspolitisk strategiutveckling världen över.

³⁹ Forskare som fokuserar på ekonomisk statskonst i meningen användningen av ekonomiska instrument betraktar inte bombningar av civila fabriker som del av ekonomisk statskonst utan som militär eller möjligen ekonomisk krigföring. Se Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoekonomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 22.

⁴⁰ Om hybridhot och hybridkrigföring se Giannopoulos et al. (2021), *The Landscape of Hybrid Threats*; Appelgren, Jessica, Sebastian Bay, Johannes Malminen och Erik Zouave (2020), *Strategisk verktygslåda mot hybridhot: Ett ramverk för gemensam problemförståelse*, FOI-R-4816--SE.

⁴¹ Jonsson, Ingemarsdotter, Johansson, Rossbach, Wedebrand och Eriksson (2020), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R-4769--SE, s. 36-41. Även sabotage och underrättelseinhämtning brukar listas, se vidare kapitel 3.

⁴² Giannopoulos et al. (2021), *The Landscape of Hybrid Threats*, s. 29.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Redan 1915 konstaterades i en utredning att ”kriget självt inriktat sig direkt på förstörande av motståndarens ekonomiska ställning och organisation”. Prop. 1915:181. s. 2-3. Citerat i Wedebrand och Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*.

⁴⁵ Westemar, Berthold (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling*, s. 26.

2.2 Ekonomisk statskonst och geoekonomi

Ekonomisk statskonst handlar i grunden om staters användning av ekonomiska medel för att främja sina nationella intressen.⁴⁶ Innebörden av denna konst behandlas utförligt i David Baldwins verk *Economic Statecraft* från 1985 där ekonomisk statskonst definieras som ”användandet av ekonomiska instrument för statliga påverkansförsök i syfte att främja statens intressen i det internationella systemet”.⁴⁷ De instrument som avses kan vara av olika slag – direkta och indirekta, legala och illegala och de kan vara mer eller mindre aggressiva.⁴⁸

Påverkan kan också ske på en systemisk nivå som syftar till mer genomgripande och strukturella förändringar. Detta innebär att det inte bara är enskilda länder som påverkas utan potentiellt hela den internationella ordningen, eller med andra ord, den globala spelplanen. Ett vanligt begrepp i det här sammanhanget är geoekonomi som används för att betona den ekonomiska dimensionen av stormaktsrivalitet och relaterade säkerhetspolitiska problem.⁴⁹ Begreppet användes för första gången i en akademisk publikation år 1990 av Edward Luttwak som menade att betydelsen av militär makt efter det kalla kriget alltmer skulle ersättas av geoekonomisk makt.⁵⁰ Sedan dess har framförallt Kinas växande avtryck i den globala ekonomin beskrivits i geoekonomiska termer. Även om det inte finns någon överenskommen definition av begreppet signalerar prefixet *geo* att det finns en geografisk dimension med implikationer som alltså går utöver påverkan på enskilda stater. Kinas försök att införa parallella finansiella institutioner och normer grundade i en auktoritär statskapitalism ses som ett hot mot liberala demokratier och mot den internationella regelbaserade ordningen.⁵¹

Såväl begreppet ekonomisk statskonst som geoekonomi rymmer därmed strategiska och politiska dimensioner, och skillnaden begreppen emellan är inte alltid tydlig. En skillnad som dock kan skönjas vad gäller användningen av begreppen är att ekonomisk statskonst tenderar att fokusera på beskrivningar av specifika mål och medel, medan den globala dimensionen av geoekonomi gör att detta begrepp ofta associeras mer till strukturell påverkan.⁵² En relaterad skillnad handlar om vem som utövar aktiviteten i fråga: Många av de ekonomiska policyinstrument som återfinns i beskrivningar av ekonomisk statskonst kan i princip användas av alla stater, stora som små, men detta

⁴⁶ Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoekonomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 7; Giannopoulos et al. (2021), *The Landscape of Hybrid Threats*, s. 29.

⁴⁷ Citerat i Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoekonomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 14.

⁴⁸ Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoekonomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 22.

⁴⁹ För en jämförelse av begreppen, se Breslin, Shaun och Helen E.S. Nesadurai (2023) 'Economic statecraft, geoeconomics and regional political economics', *The Pacific Review*, 36(5), s. 927–948; Marianne Schneider-Petsinger, "Geoeconomics explained", den 26 nov., 2020, <https://www.chathamhouse.org/2016/12/geoeconomics-explained>, läst 2025-01-27.

⁵⁰ Luttwak, Edward N. (1990), "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce", *The National Interest*, 20, 17–23.

⁵¹ Mazarr, Michael J., Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stephanie Pezard och Michael Spirtas (2018), *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*, RAND Corporation, s. 23. Se även David Dollar, "Reluctant player: China's approach to international economic institutions", den 14 sept. 2020, <https://www.brookings.edu/articles/reluctant-player-chinas-approach-to-international-economic-institutions/>, läst 2025-01-20.

⁵² Mikael Wigell, "Geoeconomics", <https://fiia.fi/en/program/geoeconomics>, läst 2025-01-27.

innebär inte att alla stater ses som geoeconomiska spelare. Var gränsen går är oklart, men en liten stat som inte kan påverka spelreglerna i någon högre grad brukar inte ses som en geoeconomisk maktfaktor.⁵³

Sett i perspektivet medel, eller policyinstrument, är ekonomisk statskonst ett relativt väldefinierat begrepp. Generellt brukar ekonomiska policyinstrument delas in i positiva och negativa åtgärder.⁵⁴ Om positiva åtgärder är sådana som är fördelaktiga för måltavlan så är negativa åtgärder sådana som pressar, straffar eller tvingar fram ett förändrat beteende hos måltavlan. Exempel på det senare är sanktioner som brukar delas in i ekonomiska respektive finansiella. Skillnaden mellan dessa ligger i vilket flöde som begränsas: flödet av varor och tjänster respektive flödet av kapital.⁵⁵

På en mer konkret nivå kan ekonomiska policyinstrument delas in i tre typer, nämligen åtgärder som påverkar handel, kapital respektive ägande.⁵⁶ Som beskrivs närmare av Bonnier och Wikman (2021) kan handelshinder vara både tariffära eller icke-tariffära vilket lite förenklat i det första fallet handlar om tullar och i det andra fallet om kvoter (t.ex. kvantitativa begränsningar av hur stor mängd av en vara som får importeras eller exporteras, subventioner av inhemska företag eller tekniska barriärer som kan innefatta standarder, certifiering och kontrollkrav). Andra sätt att påverka handelsflöden är embargo/ bojkott⁵⁷, prisdumpning⁵⁸, reglering av offentlig upphandling⁵⁹, exportgarantier⁶⁰ och statsstöd⁶¹. Åtgärder som påverkar kapital brukar också benämnas finansiell statskonst (vilket behandlas närmare i nästa avsnitt). Åtgärder kopplade till ägande slutligen kan handla om hur statligt ägda företag genomför strategiska uppköp av utländska företag för att få tillgång till känslig infrastruktur eller teknologi. Ett annat exempel är statliga investeringsfonder som syftar till att köpa eller sälja utländska aktier, obligationer eller fastigheter.⁶²

Det finns också forskare som lägger till en vidare krets av verktyg, som t.ex. cyberattacker eller utpressning genom användning av energi och kritiska råvaror. Till exempel argumenterar forskarna Blackwill och Harris att en cyberattack kan ses som ”geoeconomiskt motiverad” om två kriterier är uppfyllda: Om attacken är statsinitierad samt syftar till ekonomisk skada.⁶³ Noteras kan att Blackwill och Harris här talar om ”geoeconomiska

⁵³ Breslin och Nesadurai (2023), “Economic statecraft, geoeconomics and regional political economies”, *The Pacific Review*, 36(5), s. 927–948.

⁵⁴ Blackwill, Robert och Jennifer M. Harris (2016), *War by Other Means*, s. 27; Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoeconomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 25

⁵⁵ Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoeconomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 25. Medan tullar och import- och exportförbud således är en ekonomisk sanktion är frykning av tillgångar och reglering av utländska direktinvesteringar exempel på finansiella sanktioner.

⁵⁶ Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoeconomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 23.

⁵⁷ Dvs. införa eller ta bort export- respektive importförbud.

⁵⁸ Dvs. avsiktligt exportera en vara till ett lägre pris än produktionskostnaden.

⁵⁹ Dvs. att öppna upp eller begränsa möjligheten för utländska företag att lämna anbud.

⁶⁰ Dvs. skydda företag från betalningsrisker i samband med exportaffärer.

⁶¹ Dvs. ge inhemska företag inom en viss sektor eller bransch konkurrensfördelar.

⁶² Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoeconomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 25.

⁶³ Blackwill och Harris (2016), *War by Other Means*, s.60.

instrument” och alltså inte enbart ekonomiska policyinstrument.⁶⁴ En möjlig invändning mot en sådan blandad begreppsanvändning är att den breda och vaga betydelsen av geoekonomi öppnar upp för att det mesta skulle kunna vara ett geoekonomiskt instrument vilket gör att den analytiska nyttan av de ingående begreppen försvagas.

Som vanligt är det viktiga inte exakt hur begreppen definieras utan att de tjänar till att understödja analysen i fråga. Ett möjligen förenklat sätt att se på geoekonomi och ekonomisk statskonst är att det förra handlar om struktur och det senare om instrument. En underavdelning av ekonomiska instrument som behandlas härnäst är finansiell statskonst.

2.3 Finansiell statskonst

Finansiell statskonst avser en delmängd av ekonomisk statskonst, nämligen påverkan av kapitalflöden. Sådan påverkan kan ske på många olika sätt: Både genom direkta aktioner, som till exempel sanktioner, och genom långsiktiga åtgärder som syftar till att förändra den geoekonomiska spelplanen, till exempel genom inflytande över globala finansiella institutioner (eller införandet av parallella sådana).⁶⁵ Baserat på aktuell litteratur i ämnet definieras begreppet av Johnsson (2023) som ”en stats användning av finansiella regleringar, policyer, instrument eller inflytande över globala finansiella institutioner för att nå utrikes- och säkerhetspolitiska mål”.⁶⁶

Det finns flera anledningar till att finansiell statskonst, som är ett relativt nytt begrepp, uppmärksammas alltmer i analyser av nationell säkerhet och hybrida hot. En förklaring utgår från att avregleringar och globalisering sedan 1970-talet medfört en långt gången ”finansialisering” av företag vilket innebär att kontroll har förskjutits från industri och politik (produktionen och dess regleringar) till en finansiell marknadynamik.⁶⁷ De tyngsta aktieinnehavarna i viktiga företag tenderar att idag komma från finanssektorn snarare än industrin vilket alltså har skapat en maktförskjutning.⁶⁸ Samtidigt finns idag en rivaliserande modell i form av Kinas auktoritära statskapitalism. Detta har skapat en asymmetrisk situation för Väst, och inte minst för EU som vill värna fria marknadsprinciper.⁶⁹

Betydelsen av kapitalflöden och kontroll över sådana flöden har gjort finansiella system till en attraktiv spelplan för hybrida aktiviteter. I en analys framtagen av forskningscentrumet Hybrid CoE betonas att finanssektorn kan utgöra både måltavla och medel för hybrida aktiviteter. Finansiella system som måltavla innebär att systemen i sig, till

⁶⁴ Ibid., s. 49. Blackwill och Harris listar sju instrument: handelspolitik, investeringspolicy, sanktioner, cyberattacker, bistånd, finansiell och monetär policy, energi och varor.

⁶⁵ Exempel på finansiella sanktioner är frysning av tillgångar, restriktioner på finansiella transaktioner genom kapitalkontroll och reglering av utländska direktinvesteringar. Se Bonnier och Wikman (2021), *Hur kan geoekonomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, s. 25.

⁶⁶ Johnson (2023), *Finansiell Statskonst: Förmågan att påverka utan militära operationer*.

⁶⁷ Hellendoom, Elmar (2022), *Financial geopolitics and hybrid conflict: Strategic competition in a financialized world*, Hybrid CoE Working Paper 16, s. 17.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Asymmetrin uppstår när europeiska investerare möter restriktioner i Kina, till exempel vad gäller möjligheter att flytta kapital eller skydda intellektuella rättigheter, medan kinesiska företag åtnjuter betydligt större handlingsfrihet i EU. Aho et al. (2020), *Hybrid threats in the financial system*, Hybrid CoE Working Paper 8, s. 13.

exempel banker eller betalssystem, attackeras eller utsätts för störningar. Finansiella system som medel innebär att systemen används som möjliggörare av påverkan i andra domäner.⁷⁰ Genom att kapitalflöden länkar samman privata och offentliga aktörer liksom olika sektorer och marknader, finns enligt denna analys goda möjligheter att uppnå sådan påverkan för en stat med en säkerhetspolitisk agenda.

Litteraturen listar en rad olika finansiella policyinstrument som är välkända och används av många länder, som t.ex. påverkan genom bistånd (t.ex. att fortsätta eller stoppa bistånd i form av bidrag eller lån), kapitalkontroller (dvs. begränsning av kapitalflöden mellan länder), räddningspaket (att tillhandahålla likvida medel till företag, finansinstitut eller länder för att undvika konkurs), taxering (beskattnings av utländskt kapital) och valutamanipulation (åtgärder av en centralbank).⁷¹ Även investeringsskyddsavtal eller investeringsgarantier för utgående direktinvesteringar brukar tas upp (dvs. avtal eller försäkring som avser att skydda investerarnas tillgångar mot vissa risker). Somliga av dessa verktyg har i grunden ett gott syfte, som t.ex. bistånd, men fokus här är hur olika slags verktyg används på strategiskt illvilliga sätt.

Forskning om hybrida hot tar upp en än vidare uppsättning finansiellt relaterade medel som används av bland annat Kina för att uppnå långsiktiga strategiska mål. Ett sådant är ökad flödeskontroll i termer av kontroll över globala logistikkedjor liksom den tillhörande digitala infrastrukturen av kapital, data och information.⁷² Andra exempel handlar om statsstödda kinesiska företag som förstärker sina möjligheter att få tillgång till krediter och internationella marknader (som en konsekvens kan dessa företag med nära band till den politiska regimen få en oproportionerligt stor kontroll över ekonomi och teknologi på valda nyckelområden).⁷³ Ytterligare ett exempel handlar om internationell utlåning där Kina idag har blivit världens största officiella kreditgivare och därmed gått om Världsbanken, IMF och OECD-länderna på detta område. Stora inflöden av kinesiskt kapital till enskilda länder, till exempel via statliga investeringsfonder (eng. *sovereign wealth funds*), skapar starka beroendeförhållanden för det mottagande landet.⁷⁴

Kontroll över ny teknik med potential att förändra finanssektorn kan också få strategisk betydelse och skapa säkerhetsrisker. Begreppet *fintech* syftar på innovativ teknikutveckling av finansiella tjänster och system genom tillämpningar av exempelvis blockkedjor, artificiell intelligens, kvantdatorer och molntjänster.⁷⁵ Förutom möjliggörandet av illegala aktiviteter (som penningtvätt) kan nya tekniska system och standarder,

⁷⁰ Aho et al. (2020), *Hybrid threats in the financial system*.

⁷¹ En sammanfattning av finansiella policyinstrument återfinns i Johnson (2023).

⁷² Aho et al. (2020), *Hybrid threats in the financial system*, Hybrid CoE Working Paper 8, s. 14. Även den fysiska flödesinfrastrukturen utgör ett fokus för Kina som visas av The Belt and Road Initiative (BRI) och relaterade investeringar i europeiska hamnar och annan infrastruktur.

⁷³ *Ibid.*, s. 14.

⁷⁴ *Ibid.*, s. 12. Exempelvis kan hot om tillbakadragande av investeringar från en viss marknad fungera som ett påtryckningsmedel.

⁷⁵ *Ibid.*, s. 16-17.

exempelvis avseende betalssystem, skapa parallella strukturer som i sig får säkerhetsimplikationer, bland annat genom att dess dataflöden endast blir åtkomliga för den stat som kontrollerar tekniken.⁷⁶

Slutligen kan själva komplexiteten hos finansiella instrument skapa utmaningar när det gäller att förutse och förstå hur sådana verktyg kan användas för att uppnå geoekonomiska mål.⁷⁷

2.4 Ekonomisk säkerhet

Ekonomisk säkerhet kan ses som svaret på de geoekonomiska hotbilder som beskrivits ovan. Begreppet har de senaste åren blivit alltmer etablerat internationellt sett och förekommer både integrerat i nationella säkerhetsstrategier och som separata strategier. EU-kommissionen lanserade i juni 2023 en sådan strategi för ekonomisk säkerhet som identifierar risker och hot mot Europa samt föreslår åtgärder inom en rad olika policyområden.⁷⁸ Samtidigt har Nato gått mot ett ökat fokus på resiliensfrågor och försörjnings-säkerhet (se kapitel 4).

Historiskt sett har ekonomisk säkerhet äsyftat individers ekonomiska stabilitet och trygghet, och inte stater. Till exempel har ekonomisk säkerhet diskuterats i förhållande till arbetsmarknaden, sociala försäkringar och enskilda hushåll. Den beredskapssektor som i Sverige benämns ekonomisk säkerhet (som leds av Försäkringskassan och omfattar myndigheterna Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgälden, Skatteverket och Statens servicecenter) speglar denna äldre förståelse av begreppet.⁷⁹ Sedan ungefär tio år tillbaka har dock ekonomisk säkerhet (*economic security*) i internationella sammanhang istället börjat användas i en geoekonomisk betydelse. Nya strategier på området fokuserar därmed inte på skydd av individer utan på skydd av stater.⁸⁰

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av ekonomisk säkerhet. I en analys av policydokument på området, framtagen på uppdrag av Europaparlamentet, identifierades dock två olika aspekter som kan beaktas vid jämförelser av olika strategier.⁸¹ Den första är policymål: Medan vissa strategier för ekonomisk säkerhet betonar ekonomiska resultat finns andra som snarare betonar säkerhetsperspektivet.⁸² Den andra aspekten handlar om begreppets bredd: En bred syn på ekonomisk säkerhet skulle inbegripa alla åtgärder som

⁷⁶ Ibid., s. 16.

⁷⁷ Som Andreas Johnson argumenterar finns därför goda möjligheter till vidare forskning, inte minst vad gäller den teoretiska bakgrunden. Johnson (2023), *Finansiell statskonst*, FOI Memo 8366. Se även Johnson, Andreas och Tobias Junerfält (2023), *Början till slutet för dollarns dominans? Förutsättningar för och hot mot USA:s finansiella dominans*, FOI-R--5432--SE, s. 44-48.

⁷⁸ Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN (2023) 20 final.

⁷⁹ Om det civila försvarets tio beredskapssektorer, se <https://www.msb.se/sv/annesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/struktureform-av-krisberedskap-och-civilt-forsvar/>, läst 2024-02-02.

⁸⁰ Benson, Emily, Catharine Mouradian och Andrea Leonard Palazzi (2024), *Toward a U.S. Economic Security Strategy Twenty-First-Century Guidance for Domestic and International Policymaking*, s. 3.

⁸¹ Chimits et al (2024), *European Economic Security*.

⁸² Om utgångspunkten är att säkra ekonomiska resultat mot olika typer av chocker blir t.ex. handelsstömingar viktiga att beakta, men om utgångspunkten är ökad säkerhet kan åtgärder som t.ex. att uppnå bättre cybersäkerhet också bli aktuella.

motverkar risker som på något sätt skulle kunna skada en ekonomi. En mer avgränsad syn utgår från att säkerheten främst avser att motverka angrepp som har sitt ursprung i en främmande makts antagonistiska metoder.

För en beslutsfattare kan det vara viktigt att förstå vilka störningar som kan uppstå, oavsett orsak, men ju bredare definition desto större är risken samtidigt att begreppet i fråga blir urvattnat.⁸³ Ovan nämnda analys av policydokument beskriver EU-kommissionens strategi för ekonomisk säkerhet som något av en hybridvariant i meningen att den fokuserar både på åtgärder som ska säkra ekonomiska resultat och på åtgärder som ska stärka säkerheten. Betoningen på ekonomi uppfattas i denna analys vara starkare än på säkerhet.⁸⁴

Såväl i forskning som i policydokument brukar den geopolitiska dimensionen av ekonomisk säkerhet lyftas fram, som här i en rapport från Hybrid CoE om finansiell geopolitik från 2022: ”Frågan om tillgång till och kontroll över strategiska ekonomiska resurser, eller ’ekonomisk säkerhet’, utgör kärnan av stormaktsrelationer.”⁸⁵ Parallellt med detta brukar typiskt också hot av mer krisorienterad karaktär listas, som exempelvis pandemier eller klimatrelaterade effekter.⁸⁶ Mot bakgrund av en sådan bred hotbildsförståelse är det inte förvånande att även begreppet resiliens är vanligt förekommande i strategier för ekonomisk säkerhet. Detta gäller till exempel för de sju policymål för ekonomisk säkerhet om G7-länderna enades om i Japan 2023:⁸⁷

- skapa resilienta försörjningskedjor
- skapa resilient kritisk infrastruktur
- hantera icke-marknadsmässiga metoder
- hantera ekonomiskt tvång
- motverka skadliga aktiviteter i den digitala sfären
- samarbeta om internationella standarder
- förhindra läckage av känsliga nya teknologier

Enligt det G7-dokument där dessa mål listas så handlar ekonomisk säkerhet i grunden om att minska sårbarheter och motverka illvilliga aktiviteter som utnyttjar och förstärker dessa. Samtidigt betonas vikten av att arbetet med ekonomisk säkerhet är rotat i en väl fungerande internationellt regelbaserad ordning, i synnerhet det multilaterala handelssystemet med WTO i sin kärna.⁸⁸

⁸³ Chimits et al (2024), *European Economic Security*, s. 5-6.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Hellendoorn (2022), *Financial geopolitics and hybrid conflict*. “The issue of access to and control over strategic economic resources, or ‘economic security’, is at the core of great-power relations.” s. 16. Förf. översättning.

⁸⁶ Emily Benson och Catharine Mouradian, “How Do the United States and Its Partners Approach Economic Security?”, den 8 nov., 2023, <https://www.csis.org/analysis/how-do-united-states-and-its-partners-approach-economic-security>.

⁸⁷ Matthew P. Goodman, “G7 Gives First Definition to ‘Economic Security’”, den 31 maj 2023, <https://www.csis.org/analysis/g7-gives-first-definition-economic-security>, läst 2025-01-15.

⁸⁸ “G7 Leaders’ Statement on Economic Resilience and Economic Security”, May 20, 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/05/20/g7-leaders-statement-on-economic-resilience-and-economic-security/>, läst 2025-02-04.

USA definierar ekonomisk säkerhet som tillståndet att ha en säker och resilient inhemsk produktionskapacitet i kombination med pålitlig tillgång till de globala resurser som är nödvändiga för att upprätthålla en acceptabel levnadsstandard och för att skydda nationella kärnvärden.⁸⁹ Landet har visserligen inte antagit en specifik strategi för ekonomisk säkerhet, men anses driva en ”whole-of-government approach” där inte minst handelsdepartementet spelar en viktig roll.⁹⁰ USA har också på senare år ägnat större uppmärksamhet åt kritiska försörjningskedjor. För att uppnå bättre samordning och lägesbilder på detta område inrättades 2023 ett nytt centrum, *Supply Chain Resilience Center* (SCRC), placerat under Department of Homeland Security, med uppdrag att bland annat arbeta med näringslivet.⁹¹ Att nationell säkerhet inte endast kan upprätthållas med militär beredskap utan också kräver ekonomisk resiliens är en uppfattning som i USA har växt i styrka.⁹²

När det gäller implementering av strategier för ekonomisk säkerhet anses Japans åtgärder vara särskilt långtgående. Bland annat har man antagit ny lagstiftning som ställer krav på företag att på olika sätt beakta ekonomisk säkerhet. Landet har sedan 2022 också en minister för ekonomisk säkerhet och i regeringskansliet finns en samordningsfunktion (*Economic Security Office*) som samordnar andra departement (med ansvar för handel och industri, hälsa och sjukvård, transporter och infrastruktur, kommunikation och så vidare).⁹³

Här kan det också vara värt att påminna om vad ekonomisk säkerhet inte brukar omfatta. Till exempel brukar ekonomisk säkerhet särskiljas från kommersiellt risktagande som är en naturlig del av företagets verksamhet. Att det finns internationella beroendeförhållanden behöver heller inte vara ett säkerhetspolitiskt problem. Något som däremot kan få säkerhetspolitiska konsekvenser är asymmetriska beroendeförhållanden som skapar sårbarheter om beroendet ifråga utnyttjas för påtryckningar.⁹⁴ Som noteras av Malminen (2000) är dessa distinktioner i praktiken inte alltid enkla att göra vilket har att göra med att den ekonomiska dimensionen av nationell säkerhet inte är lika avgränsad som den militära dimensionen.⁹⁵

En liknande slutsats har mer nyligen dragits av Mattlin med flera (2023), som menar att problemet med begreppet ekonomisk säkerhet är att det inte har några naturliga gränser

⁸⁹ “The term ‘economic security’ means the condition of having secure and resilient domestic production capacity, combined with reliable access to the global resources necessary to maintain an acceptable standard of living and to protect core national values”. Citerat från “6 U.S. Code § 474 - Homeland security critical domain research and development”, https://www.law.com/ell.edu/uscode/text/6/474#c_2, läst 2025-01-27.

⁹⁰ Benson et al. (2024), *Toward a U.S. Economic Security Strategy Twenty-First-Century Guidance for Domestic and International Policymaking*.

⁹¹ US Department of Homeland Security, “Biden-Harris Administration Announces Supply Chain Resilience Center to Protect U.S. Supply Chain from Evolving Threats”. Pressmeddelande 27 nov. 2023.

⁹² Initiativ som IRA (Inflation Reduction Act) och Chips Act syftar till att stärka amerikansk produktion inom gröna teknologier och halvledare, men har också villkor som hindrar investeringar att hamna i Kina. Se Emily Benson, Catharine Mouradian & Andrea Leonard Palazzi (2024), *Toward a U.S. Economic Security Strategy Twenty-First-Century Guidance for Domestic and International Policymaking*, s. 19.

⁹³ Lallerstedt et al. (2024), *Economic security in Japan Taiwan and Singapore*.

⁹⁴ Malminen (2000), *Ekonomi och säkerhet*, s. 9.

⁹⁵ *Ibid*, s. 9-10.

då ekonomiska aktiviteter genomsyrar hela samhället.⁹⁶ I extremfallet skulle allt som hjälper Kina att bli ett starkare och mer teknologiskt avancerat land kunna ses som farligt om antagandet är att allt som gör Kina starkare förr eller senare kommer att underminera den egna nationella säkerheten. Men att fullständigt kapa alla ekonomiska förbindelser med Kina är, som Mattlin påpekar, inte heller realistiskt. Problemet är dock att även om extremerna avfärdas så kvarstår utmaningen att förstå var gränserna ligger mellan det acceptabla, det som borde begränsas och det som borde avvisas helt.⁹⁷ Denna balansgång avspeglas inte minst i EU:s strategi för ekonomisk säkerhet (som behandlas närmare i kapitel 4).

2.5 Ekonomiskt försvar

Begreppet ekonomiskt försvar har ännu inte etablerats som en vedertagen del av den totalförvarsstruktur som i Sverige är under uppbyggnad, och det har fortfarande en ganska oklar innebörd.⁹⁸ Av regeringens proposition om totalförsvarets inriktning framgår att ekonomiskt försvar innebär den ekonomiska motståndskraft som Sverige utvecklar för att vid krig eller krigsfara ha uthållighet i produktions- och flödeskedjor, omställningsförmåga samt lagerhållning av nödvändiga varor.⁹⁹ Beredskapsmyndigheter uppmanas att se till så att de har egen uthållighet att klara sina uppgifter vid höjd beredskap. Utöver det pågår ett flertal utredningar på området, bland annat ska en struktur för att analysera behovet av försörjningsviktiga varor utvecklas, avtalsformer för näringslivet utredas osv.

Detta innebär att ansvaret för ett sammanhållet ekonomiskt försvar i vid mening inte ligger på någon utpekad aktör, samt att den strategiska dimensionen av motståndskraft mot ekonomisk krigföring och ekonomisk statskonst inte uttalat har integrerats i totalförsvaret.¹⁰⁰

Historiskt sett utgjorde Sveriges ekonomiska försvar mellan åren 1928 och 1986 en omfattande del av den svenska beredskapen.¹⁰¹ Noteras kan att ekonomiskt försvar inte handlade om ett försvar av Sveriges ekonomi *per se* utan om allt som behövdes i vid mening för att samhället skulle fortsätta att fungera, också i kris eller krig. Förutom livs-nödvändiga varor avsedda för civilbefolkningen liksom vissa insatsvaror till jordbruk

⁹⁶ Mattlin et al (2023), *Enhancing small state preparedness*, s. 13.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Ingemarsdotter (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*, s. 1

⁹⁹ Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025-2030*, s. 121.

¹⁰⁰ Myndigheter som Kommerskollegium och Tillväxtverket har uppgifter kopplat till frågor som rör utrikeshandel och svenska företags konkurrenskraft. De har i nuläget inte en utpekad roll i beredskapssystemet, men är föreslagna att bli beredskapsmyndigheter. Se Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling* och SOU (2024:19), *En ny beredskapssektor för handel och industri*.

¹⁰¹ Mellan dessa år fanns en central myndighet (med växlande namn och organisationsform etc.) som inriktade det ekonomiska försvarets många aktörer. Den sista myndigheten på området, Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) ersattes 1986 av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) som verkade fram till år 2002. Delar av det ekonomiska försvaret fanns dock kvar under 1990-talet, bland annat inom ramen för ÖCB:s avdelning för industriell försörjning. En materiell slutpunkt sattes för det gamla ekonomiska försvaret när regeringen fattade beslut om att beredskapslagren skulle tömmas innan utgången av 2002. Se Wedebrand och Ingemarsdotter (2021; 2024), *Försörjningsberedskap på central nivå*, FOI-R--5172--SE resp. FOI-R--5455--SE.

och industri så ingick i det ekonomiska försvaret också en rad viktiga tjänster som till exempel teleförbindelser, elkraft, arbetskraft, bank- och betalningsväsende, postväsende, försäkringsväsende, krigsskadeskydd, väghållning och transporter.¹⁰² Ett sätt att beskriva ekonomiskt försvar var att detta avsåg ”alla de åtgärder som behövs för att vårt näringsliv och vår försörjning skall kunna anpassas till de ändrade förhållanden som kriser och krig innebär”.¹⁰³

Detta tolkades brett och avsåg alltså inte endast konsekvenser av väpnande angrepp utan också förberedelser för handelsstörningar, påtryckningar och hot, och så kallade fredskriser (ett begrepp som infördes efter erfarenheten av oljekrisen 1973/74).¹⁰⁴ Det strategiska synsättet på ekonomiskt försvar framgår av att verksamheten sågs som en viktig del av totalförsvarets avskräckande funktion.¹⁰⁵ Målsättningen var att fienden helst skulle avstå från angrepp, vare sig det gällde väpnat angrepp eller ekonomisk krigföring. Inom ramen för detta mål ingick också att undvika att landet kom i ett ”sådant beroendeförhållande till främmande makt att detta kan utnyttjas för att kräva politiska eller militära favörer.”¹⁰⁶ Under 1970-talet utvecklade ansvariga myndigheter en metod för hotbilds- analys anpassad för ekonomiskt försvar vilket beskrivs närmare i nästa kapitel.

Som beskrivits i tidigare studier kan Sveriges stora uppbyggnad av ett ekonomiskt försvar sammanfattas utifrån tre huvudsakliga motiveringar, nämligen säkerhetspolitiska (Sveriges oberoende), försvarsstödjande (totalförsvarets uthållighet) och humanitära (befolkningens överlevnad). Stor vikt lades vid näringslivets roll för Sveriges försörjningsförmåga.¹⁰⁷ Under det kalla kriget beskrevs det ekonomiska försvaret till och med som ”ett samlingsbegrepp för hur näringslivet skall anpassa sig till ändrade förhållanden i kriser och krig.”¹⁰⁸ Detta näringslivsfokus resulterade i införandet av tusentals krigsviktiga företag (så kallade k-företag) som involverades i åtgärder som produktionsomställning, beredskapslagring och handel.¹⁰⁹

När ett nytt ekonomiskt försvar idag ska byggas upp har många av dessa frågor åter aktualiserats, gällande såväl metoder och organisering som frågan om företagets roll. En (av flera) skillnader jämfört med förutsättningarna under det kalla kriget är att Sverige idag är medlem i EU, där liknande frågeställningar och hotbilder numera diskuteras, men under rubriken ekonomisk säkerhet.

¹⁰² ÖEF (1964), *Det ekonomiska försvaret*, s. 7. Exakt vad som räknats in i det ekonomiska försvaret har varierat över tid, men oftast ingick livsmedel, energi, transporter, industrivaror (vari läkemedel och sjukvårdsprodukter ingick), tjänster, utrikeshandel samt ledning och samordning.

¹⁰³ Prop. 1981/82:102, *Säkerhets- och försvarspolitikens samt totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 26.

¹⁰⁴ Ingemarsdotter, Jenny och Daniel K Jonsson (2023), *Om kriget (inte) kommer: Totalförsvarets beredskap för gråzonshot och icke-militära angrepp i historisk belysning*, FOI-R--5472--SE.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ ÖEF (1973), *Vår folkförsörjning*. Se även SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitikens: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, s. 112.

¹⁰⁷ Ingemarsdotter et al. (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret*.

¹⁰⁸ Försvarsstabens informationsavdelning (1978), *Militära fakta 1978/79*.

¹⁰⁹ Stenérus Dover och Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap*, s. 27.

2.6 Sammanfattning

Som beskrivits i detta kapitel kan stater använda ekonomiska medel för att nå icke-ekonomiska mål, som t.ex. att få en annan stat att ändra sin utrikespolitiska hållning. Stater kan också använda icke-ekonomiska medel för att uppnå ekonomiska konsekvenser, som t.ex. en cyberattack mot ett finansiellt system.

I tabell 1 sammanfattas de medel som behandlats i detta kapitel, uppdelade i ekonomisk krigföring, ekonomisk statskonst respektive finansiell statskonst. I denna sammanställning betraktas ekonomisk krigföring som ett samlingsbegrepp för såväl ekonomiska som icke-ekonomiska medel.

Tabell 1. Tabell med sammanfattning av medel, uppdelade i ekonomisk krigföring, ekonomisk statskonst respektive finansiell statskonst.

Ekonomisk krigföring			
Ekonomiska medel			Icke-ekonomiska medel
Ekonomisk statskonst			
Handel	Ägande	Kapital (finansiell statskonst)	
			Påtryckningar och hot
Handelshinder	Statliga investeringsfonder	Bidrag till internationella organisationer	Cyberangrepp
Embargo eller bojkott	Statligt ägda företag	Bistånd	Sabotage
Prisdumpning		Frysta tillgångar	Illegal underrättelsehämtning
Reglering av offentlig upphandling		Inflytande över globala finansiella institutioner	Militära medel
Exportgarantier		Investeringskyddsavtal/-investeringgarantier	
Statsstöd		Kapitalkontroller	
		Taxering	
		Valutamanipulation	
		Räddningspaket	

Förutom typer av medel finns fler parametrar som är viktiga att beakta för att förstå andra staters motivationer och ageranden. Exempel på sådana som förekommit i detta kapitel är tidsperspektiv (uppstår effekten på kort eller lång sikt), i vilken kontext något sker (fredstid eller krig), vad målet är (som kan vara avgränsat eller mer diffust), vilket syftet är (oftast att påverka en stat men åtgärder kan också vara systemiska i meningen att påverka själva spelplanen). Sammantaget kan dessa hotbildsdimensioner ses som en beskrivning av den geoekonomiska spelplanen.

3 Ekonomiskt försvar i Sverige

I detta kapitel beskrivs den svenska ”spelplanen” – alltså de särskilda utmaningar som Sverige står inför avseende vår framtida ekonomiska säkerhet. Inledningsvis beskrivs de principiella utmaningar som Sverige delar med andra små stater som har en liten egen inre marknad och därför är beroende av internationell handel. Därefter analyseras Sveriges förutsättningar och utmaningar vilket görs med utgångspunkt i uppdelningen i yttre och inre miljö som är ett arbetssätt hämtat från den tidigare perspektivplaneringen för det ekonomiska försvaret.¹¹⁰

Exempel på aspekter som rör den yttre miljön ges genom att sammanfatta hur hotbilden mot Sverige framställs i regeringens aktuella inriktning av totalförsvaret och relaterade strategier. Slutligen presenteras en möjlig uppsättning av nutida inre faktorer av relevans för geoeconomisk hotbildsanalys.

3.1 Småstatsdilemmat

Sverige är en liten stat. Detta får konsekvenser för vår hotbildsförståelse liksom för hur vi förstår de begrepp som föregående kapitel beskrev. Men på vilket sätt? Till att börja med kan konstateras att små stater tenderar att vara positiva till internationella institutioner, öppenhet och frihandel.¹¹¹ Med en regelbaserad ordning har små stater större möjligheter att påverka och konkurrera på lika villkor. I ett globalt perspektiv kan visserligen argumenteras att nya ekonomiska säkerhetsrisker och hotbilder drabbar alla. Men problemen tenderar att bli allvarigare för små än för större stater, vilket beror på att små staters målsättningar, medel och funktionssätt är kvalitativt annorlunda än stora staters: ”Små stater är inte bara stora stater fast små”.¹¹²

Det går förstås att diskutera vad som egentligen menas med små stater. Viktigare än definitioner är dock att förstå en liten stats begränsningar i hur den kan möta globala förändringar. I en studie utgiven av Utrikespolitiska institutet i Finland (FIIA) 2023 påpekas att det finns skillnader mellan vad enskilda stater kan göra för att utöva ”strukturell makt” vilket syftar på makten över de globala strukturer som alla måste verka inom.¹¹³ Förändring av sådana globala strukturer kan avse reformeringar av formella regler, hur internationella institutioner arbetar eller, som i fallet med vissa kinesiska initiativ, genom att introducera helt nya inflytelserika organisationer (såsom *Asian Infrastructure Investment Bank*).¹¹⁴ Små stater är mer sårbara för sådana genomgripande systemförändringar då de saknar de fördelar som större ekonomier har, såsom stora inhemska marknader, större möjligheter att bedriva en aktiv industripolicy eller

¹¹⁰ ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1 Sammanfattning Ekonomiska försvarets långtidsplanering*, s. 2-3.

¹¹¹ Malminen (2000), *Ekonomi och säkerhet*, s. 30; Mattlin et al (2023), *Enhancing small state preparedness*.

¹¹² Malminen (2000), *Ekonomi och säkerhet*, s. 30.

¹¹³ Mattlin et al (2023), *Enhancing small state preparedness*, s. 16. Om strukturell makt, se May, Christopher, ‘Strange Fruit: Susan Strange’s Concept of Structural Power in the International Political Economy’, *Global Society* (Vol. 10, 1996), s. 167-89.

¹¹⁴ Mattlin et al (2023), *Enhancing small state preparedness*, s. 16.

att ge massiva statsstöd till nationella ”champions”.¹¹⁵ Till detta kommer den rent antagonistiska användningen av ekonomiska eller finansiella medel.¹¹⁶

För små stater krävs då en balansakt när två mål ska uppnås samtidigt: en stark ekonomi och nationell säkerhet. Säkerhetsåtgärderna får inte bli så kraftiga att de hotar ekonomin, men inte heller så svaga att ekonomin ändå hotas av andra skäl, exempelvis av fientliga aktörers handlingar. Insikten att ekonomiska beroenden kan förvandlas till vapen av främmande makt har gjort att stater idag försöker identifiera och värna sina strategiska tillgångar, bland annat genom att införa investeringsrestriktioner och att skydda kritiska teknologier.

Allt detta skapar behov av förfinade hotbildsanalyser och inte minst metoder anpassade för frågor som rör ekonomisk säkerhet. I FIIA-rapporten *Enhancing small state preparedness* utforskas frågan om hur och med vilka medel små staters ekonomiska säkerhet kan stärkas. I studien utforskas tre riskkategorier, nämligen säkerhetsrisker med utländskt ägande, störningar i försörjningskedjor respektive kritiska teknikberoenden.¹¹⁷ Riskkategorin på temat utländskt ägande bidrar med ett speciellt geografiskt betingat perspektiv: Vad händer när främmande makt börjar köpa upp mark i områden som det lilla landet inte tidigare har betraktat som strategiskt intressanta? I studien utforskas ett fiktivt scenario där Kina via ombud köper upp fjällfastigheter i norra Finland. Med utgångspunkt i detta Arktis-scenario diskuteras hur strategiska köp av fastigheter med dubbel användning, dvs. som kan användas både militärt och civilt, kan motverkas.¹¹⁸

Även FOI har genomfört studier av ekonomi och säkerhet ur ett småstatsperspektiv. Bland de tolv scenarier som utforskas i rapporten *Gråzonslägen i krig och fred* från 2023 ryms flera geoeconomiska perspektiv. Scenarierna utmynnar i ett antal frågeställningar av strategisk och förebyggande karaktär. I scenariot *Vägvalsläget* utforskas i vilken grad ekonomisk säkerhet är en nationell eller en europeisk fråga, och om den svenska staten till exempel borde skapa incitament för en större svenskflaggad handelsflotta. I *Stormaktsläget* ställs frågan om hur Sverige kan och bör skydda innovationer som är relevanta för totalförsvaret. I *Hungerläget* ställs frågan om vilka politiska beslut som behöver fattas idag för att minska de framtida riskerna för jordbruket och livsmedelsproduktionen. Rapporten syftar till att bidra med en breddad medvetenhet och vidgad föreställningsförmåga om hur hotbilder kan spelas ut.¹¹⁹

Den konkreta frågan om riskerna med antagonistiskt motiverade utländska direktinvesteringar i svenska skyddsvärda verksamheter har också undersökts i en studie vid FOI under 2020, mot bakgrund av den nya EU-förordning som då började gälla (som upprättade en ram för granskning av utländska direktinvesteringar).¹²⁰ I denna studie

¹¹⁵ Aho et al. (2020), *Hybrid threats in the financial system*, Hybrid CoE Working Paper 8, s. 13.

¹¹⁶ Mattlin et al (2023), *Enhancing small state preparedness*, s. 12.

¹¹⁷ Ibid., s. 32.

¹¹⁸ Ibid., s. 54.

¹¹⁹ Jonsson et al. (2023), *Gråzonslägen i krig och fred*.

¹²⁰ Petersson et al. (2020), *Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter*, s. 44-45.

konstateras att det kan finnas flera typer av antagonistiska syften med sådana direktinvesteringar. Till exempel kan syftet vara att skapa förutsättningar för antagonistiskt agerande genom att investera i företag som kontrollerar och hanterar stora datamängder (som sedan kan användas för inflytelsepåverkan eller kartläggning av nyckelindivider). Det kan också finnas indirekta eller direkta krigsförberedande syften, som till exempel att skapa förutsättningar för att genomföra ett strategiskt överfall. Exempelvis skulle främmande makt genom att förvärva fastigheter eller annan egendom kunna försvåra svensk försvarsverksamhet, utöva olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en verksamhet som är riktad mot Sveriges säkerhet.¹²¹

En medvetenhet om småstatsdilemmat finns också på EU-nivå. Unionen vilar på antagandet att om flera mindre stater går ihop skapas en starkare och mer konkurrenskraftig ekonomi. Men insikten finns också att för att detta ska lyckas krävs en effektiv gemensam handels- och industripolitik – i annat fall är unionen inget annat än just en gruppering av små stater. EU-kommissionen brukar i detta sammanhang understryka vad som står på spel, nämligen Europas strategiska intressen och förmåga att agera, eller med Danmarks EU-kommissionär Margrethe Vestagers ord: ”When we don’t act together, we are a playground. When we do act together, we are a player”.¹²²

För enskilda medlemsländer måste dock hänsyn samtidigt tas till den nationella kontexten där frågor som rör försvar och säkerhet trots allt fortfarande avgörs. Sverige måste kunna hantera den dubbla rollen av att vara en småstat inom EU-ramen och i världen samtidigt som man deltar i stormakten EU:s gemensamma beslut – som kan komma att beröra både ekonomi och säkerhet: ”Problem med tvång, påverkan, beroende och autonomi kommer att bli allt vanligare.”¹²³ I takt med att det säkerhetspolitiska omvärldsläget har försämrats ytterligare har den dubbla rollen av att vara småstat i en union fått allt fler konkreta problemområden, inte minst i skärningspunkten mellan ekonomi och säkerhet. Denna skärningspunkt utgör i sig inget nytt problem, även om EU-kontexten tillkommit. I det tidigare ekonomiska försvaret skiljde man på yttre och inre faktorer att analysera, vilket beskrivs närmare nedan.

3.2 Hotbildsanalys i det tidigare ekonomiska försvaret

Studiet av ekonomiska hotbilder har en lång tradition i det svenska totalförsvaret.¹²⁴ Sådana utvecklades inom ramen för totalförsvaret främst under 1970-talet under ledning av ÖEF. Vilka var då dessa hotbilder?

¹²¹ Ibid., s. 24.

¹²² Europeiska kommissionen (2023), ”An EU approach to enhance economic security”, Bryssel, 20 juni 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358 [pressmeddelande], läst 2024-02-12. Samma budskap framförs i Letta-rapporten som understryker att ”scale matters”. Se Enrico Letta (2024), *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, s. 50.

¹²³ Malminen (2000), *Ekonomi och säkerhet* s. 29-30.

¹²⁴ Ingemarsdotter (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*.

I korthet initierades ett mer formaliserat hotbildsarbete som del av det ekonomiska försvarets så kallade långsiktsplanering som byggde på studier av såväl svensk samhällsutveckling som yttre hot.¹²⁵ Startskottet för denna typ av planering togs av regeringen år 1969 efter amerikansk förlaga.¹²⁶ Nu var det inte bara historiska erfarenheter som skulle utgöra utgångspunkten, utan även framtida möjliga händelseutvecklingar.¹²⁷ En metod för arbetet togs fram av ÖEF som innebar att man först skulle definiera den miljö i vilken det ekonomiska försvaret i framtiden skulle kunna verka för att sedan förteckna specifika mål och uppgifter. Slutligen återstod att bedöma vilka medel, dvs. olika typer av beredskapsåtgärder, med vilka målen skall kunna uppfyllas. Denna miljö - mål - och medelskedja utgjorde stommen i ÖEF:s framväxande långsiktsstudier vid denna tid.¹²⁸

Det var Handelsdepartementet som specificerade vilka fall som skulle användas som utgångspunkt, genom särskilda anvisningar till ÖEF. Man skilde på *angreppsfall* som var situationer med direkta angrepp mot Sverige och *krisfall* som handlade om indirekta (men ändå allvarliga) störningar.¹²⁹ Analyserna av dessa fall skulle stödja formuleringen av det ekonomiska försvarets mål och uppgifter samt alternativa inriktningar i stort av olika beredskapsåtgärder i ett tidsperspektiv på cirka femton år.¹³⁰

De olika angrepps- och krisfallen fördjupades i form av särskilda miljöbeskrivningar.¹³¹ ÖEF skiljde i dessa analyser på inre respektive yttre miljö. Medan den yttre miljön syftade på hotbilderna (angrepps- respektive krisfallen) syftade den inre miljön på svensk samhällsutveckling och så kallade ramvillkor (till exempel ekonomiska ramar för beredskapsarbetet).¹³² Som exempel på faktorer av betydelse gällande den inre miljön listade ÖEF 1973 fredssamhällets resurser, handels- och näringspolitiken, den tekniska utvecklingen samt den ökade sårbarheten.¹³³ Att studera fredssamhällets resurser ansågs viktigt med anledning av strukturomvandlingen inom näringslivet som i sin tur sågs som en följd av ökad internationalisering och specialisering.¹³⁴

Den yttre miljöbeskrivningen handlade om hotbilderna.¹³⁵ ÖEF konstaterade att vad som i avgörande grad dimensionerar påfrestningarna just på det ekonomiska försvaret (och dess uthållighet) är störningar i utrikeshandeln.¹³⁶ I de analyserade exemplen

¹²⁵ Wedebrand och Ingemarsdotter (2024), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1947-2002*.

¹²⁶ Grape, Lennart (1973), *About the intentions behind the Swedish planning system*, FOA P RAPPORT C 8557/M.

¹²⁷ ÖEF (1971), *Förstudie rörande långsiktsplanering inom det ekonomiska försvaret*

¹²⁸ ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1 Sammanfattning Ekonomiska försvarets långtidsplanering*, s. 2-3.

¹²⁹ SOU 1975:57, s. 88; ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1*, s. 1.

¹³⁰ ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1*.

¹³¹ SOU 1975:57, s. 88.

¹³² ÖEF (1971), *Förstudie rörande långsiktsplanering inom det ekonomiska försvaret*

¹³³ ÖEF (1973), *Vår folkförsörjning: Underlag för information och utbildning*, avsnitt 21.8.2.

¹³⁴ ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1*, s. 15-19. I praktiken kunde en inre miljöbeskrivning innehålla övergripande beskrivningar av trolig utveckling avseende internationalisering, datorisering, export- och importberoenden, minskad inhemsk produktion osv. Detta följdes av en genomgång av specifika utvecklingstrender inom de försörjningsområden som det ekonomiska försvaret utgjordes av.

¹³⁵ Resultatet av det ekonomiska försvarets långsiktsplanering sammanfattades i så kallade perspektivstudier. SOU 1975:57, s. 88; Prop. 1975/76:152, s. 38. ÖEF utgav 1974 en sådan studie som listade vilka kris- och angreppsfall som hade analyserats. Se ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1*.

¹³⁶ ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1*, s. 12.

gjorde ÖEF därför antaganden rörande möjlig import under olika skeden av krisen eller kriget. En särskild grupp av krisfall som studerades utgick från den så kallade fredskrisen. Från och med mitten av 1970-talet användes begreppet fredskris för att benämna försörjningskriser som inte hade uppkommit som resultat av krig eller krigsfara.¹³⁷ En ytterligare typ av hotbild som studerades inom departementet var påtryckningar och hot från främmande makt.¹³⁸

I början av 1980-talet kompletterades analyserna med fördjupade studier av ekonomisk krigsföring, begränsade militära angrepp samt långvariga störningar av försörjningen.¹³⁹ Med ekonomisk krigsföring avsågs att ”en annan makt med ekonomiska sanktioner eller med hot om sådana försöker förmå Sverige att i något avseende ändra sin politik”.¹⁴⁰ Studierna ledde fram till slutsatsen att det främst var långvariga störningar som ställde ytterligare krav på det ekonomiska försvaret (bland annat behov av att ställa om till en låg materiell standardnivå).

Arbetet med långsiktplanering fortsatte under 1980-talet. I ÖEF:s sista rapporteringar på detta område konstaterades vad gällde hotbilderna att dessa traditionellt hade indelats i fredskriser, avspärrning och krig.¹⁴¹ Dock hade denna indelning på senare tid ”befunnits vara mindre lämplig att använda för att beskriva olika typer av påfrestningar som försörjningen kan ställas inför”.¹⁴² ÖEF föreslog nu istället en indelning utifrån de fyra begreppen störningar i utrikeshandeln, sidoverkningar av krig i vår omvärld, samhällets krigsorganisering samt krig i Sverige. Under 1990-talet, efter Sovjetunionens upplösning och det kalla krigets slut, skiftade dock statsmakternas fokus från krigsrelaterade hotbilder till analyser av våra påfrestningar i fred. I dessa ingick dock inte längre hot mot Sveriges försörjning.¹⁴³

3.3 Nutida hotbildsbeskrivningar

Betydelsen av geokononomiska hotbilder har åter blivit framträdande i svenska försvarsbeslut och politiska strategier. Idag görs dock inga specifika hotbildsanalyser kopplat till ekonomiskt försvar på det sätt som gjordes under 1970- och 80-talen. Däremot görs olika hotbildsanalyser för krisberedskap och civilt försvar.¹⁴⁴ MSB har

¹³⁷ Prop. 1976/77:74, *Inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 51. Formaliseringen av denna hotbild föranleddes av erfarenheterna av oljekrisen 1973/74. Närmare bestämt definierades fredskrisen som ett läge ”då normal fredsstandard inte kan upprätthållas i produktion, sysselsättning, export och konsumtion på grund av importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i vår nära omvärld.”

¹³⁸ Ingemarsdotter och Jonsson (2023), *Om kriget (inte) kommer*.

¹³⁹ En statlig utredning år 1980 konstaterade att det föregående försvarsbeslutet (1977) främst hade beaktat avspärringssituationer, krigssituationer och fredskriser. Inför 1982 års försvarsbeslut fick det ekonomiska försvarets myndigheter därför i uppdrag att utförligare behandla en vidare grupp av tänkbara kriser. SOU 1980:41, *Olja för kristid: Delbetänkande av 1980 års oljelagringskommitté*, s. 87.

¹⁴⁰ SOU 1980:41, s. 87.

¹⁴¹ ÖEF lades ned 1986 när istället Överstyrelsen för civil beredskap bildades.

¹⁴² ÖEF (1986), *Försörjningsberedskapen efter 1987*.

¹⁴³ Ingemarsdotter, Jenny & Camilla Eriksson (2023), ”Vi får klara oss själva”: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002”, *Scandia* 89:1.

¹⁴⁴ Till exempel genom myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, MSB:s nationella risk- och sårbarhetsbedömning (NRSB) samt Försvarsmaktens och MSB:s bedömning av förmågan i totalförsvaret. Se Försvarsmakten och MSB (2023), *Krigets krav: En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret* (FM2021-17683:6 MSB 2022-08173-31).

också ett pågående utvecklingsarbete för att upprätta en modern civil perspektivstudie för att kartlägga de utmaningar, möjligheter och förmågebehov som finns för perioden 2035-50. Syftet är att tillsammans med det civila försvarets aktörer skapa en gemensam bild om förmågegap och förmågebehov som ska kunna redovisas till regeringen inför nästkommande försvarsbeslut.¹⁴⁵

I syfte att stödja myndigheter i deras arbete med att utveckla just försörjningsberedskapen gav MSB år 2021 i uppdrag till FOI att utveckla scenarier.¹⁴⁶ FOI utvecklade tre grundscenarier i form av beskrivningar av fiktiva händelseförlopp i vilka tillgången på samhällskritiska varor och tjänster minskas.¹⁴⁷ De tre grundscenarierna utgjordes av en fredstida kris i form av en global handelskonflikt, en situation med hybrida hot, och slutligen ett scenario med höjd beredskap och väpnat angrepp (se tabell 2).

Tabell 2. FOI:s försörjningskrisscenarier. Källa: Öhlund et al. (2021), *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap*.

Global handelskonflikt	Hybrida hot	Höjd beredskap och väpnat angrepp
En redan pågående handelskonflikt eskalerar. Händelseförloppet drivs inte av antagonistisk aktivitet, men det kan antas att både statliga och icke-statliga aktörer försöker utnyttja den ekonomiska oroligheten för att främja egna intressen.	En mängd händelser inträffar som skulle kunna vara olyckor men som också skulle kunna orsakas av en antagonist för att försvaga det svenska samhället. De medel som används gör det svårt att identifiera vem avsändaren är.	En angräpare riktar sig mot civila mål för att försvaga Sveriges förmåga och vilja att ingripa i en internationell konflikt. Angräparen vill dels visa upp sin kapacitet, dels försvåra för Sverige att återuppbygga det som skadats och att mobilisera.

Själva hotbilderna (grundscenarierna) utgick från strategiska säkerhetspolitiska händelseförlopp som resulterar i olika slags kristillstånd med operativa följder för aktörerna.¹⁴⁸ Frågeställningarna till aktörerna inriktades alltså på hur de ska kunna hantera redan uppkomna situationer.

Analyserna som beskrivits ovan omfattar endast i begränsad omfattning mer långsiktiga strategiska hotbilder av geoekonomisk karaktär. Som beskrivits ovan skiljde man i det tidigare ekonomiska försvaret mellan *inre* respektive *yttre* miljö. En viktig skillnad mellan dessa är alltså att Sverige som nation har större rådgighet över den inre miljön, dvs. möjlighet att påverka samhällsutvecklingen, även om detta kan vara både tids- och resurskrävande. I det följande ges en översiktlig bild av ett urval av nutida inre respektive yttre faktorer för Sverige.

¹⁴⁵ MSB (2024), *Civil perspektivstudie – om framtida utmaningar och behov inom civil beredskap*.

¹⁴⁶ Öhlund et al. (2021), *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap*.

¹⁴⁷ *Ibid.* Dessutom beskrevs 24 så kallade typhändelser i syfte att skapa möjligheter att konkretisera och fördjupa händelseförloppen ytterligare. Metoden baserades på fyrstegsmetoden som beskrivs i rapporten *Att använda scenarier i planering för civilt försvar* (Jonsson 2017) där de fyra stegen utgörs av: 1. fördjupa och förtydliga hotbilderna 2. generera scenariobyggestenar 3. formulera scenarier 4. kvalitetssäkra scenarierna.

¹⁴⁸ Öhlund et al. (2021), *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap*, s. 18.

3.4 Yttre faktorer idag: Hotbilderna

Ett antal hotbilder av relevans för perspektivet ekonomiskt försvar finns beskrivna i inriktande policydokument. I gällande inriktning för totalförsvaret beskrivs en försämrad säkerhetspolitisk situation med ökad polarisering mellan stormakter, att de globala spelreglerna för handel m.m. allt mer ifrågasätts samtidigt som den europeiska säkerhetsordningen hotas av de aggressioner i vårt närområde som Ryssland står för.¹⁴⁹ Regeringen lyfter också sårbarheter som utnyttjas redan idag av statliga och andra aktörer för att uppnå sina mål. Det handlar om digitaliseringen som utnyttjas genom cyberangrepp liksom om hybridkrigföring såsom otillbörlig informationspåverkan, politiska påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder, användning av migrationsströmmar i syfte att destabilisera grannländer, illegal underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter, fysiskt sabotage osv.¹⁵⁰

Utöver dessa hot lyfts klimatförändringarna både som något som i sig bidrar till ökade risker, och som något som bidrar till ökad instabilitet globalt och i Europa. De konkreta riskerna handlar om extremväder såsom skyfall, översvämningar, torka och kraftiga värmeböljor, såväl globalt som i Sverige och resten av Europa som kan påverka till exempel livsmedelsförsörjningen. Ökad instabilitet kommer av att risken för svält, konflikter, migration och motsättningar mellan olika grupper och länder ökar, samt att havsnivåhöjningen kan hota delar av länders territorium och leda till konflikter. I Sveriges närområde är Arktis särskilt utsatt för klimatförändringar. Flera länder visar intresse för regionen, även Kina trots att landet inte räknas som en Arktis-nation.¹⁵¹

I totalförsvarinriktningen 2025-2030 menar regeringen att Sveriges ”ekonomiska motståndskraft” behöver stärkas och att ett starkt näringsliv som står sig i internationell konkurrens är grunden för en robust försörjningsberedskap.¹⁵² Hotbilden mot nationella ekonomiska intressen breddas ytterligare i regeringens nationella säkerhetsstrategi som publicerades i juli 2024. Strategin är regeringens verktyg för att samla olika aspekter rörande Sveriges inre och yttre säkerhet, som sträcker över flera politikområden. Förutom hotbilden krig betonas också allvaret i systemhotande kriminalitet, organiserad brottslighet och framväxten av parallellsamhällen.¹⁵³

Ekonomisk säkerhet får stort utrymme i strategin genom att regeringen lyfter ”Ett motstånds- och konkurrenskraftigt Sverige” som ett av tre fokusområden.¹⁵⁴ Fokusområdet innefattar åtgärder kopplat till svenskt näringslivs produktionsförmåga och konkurrenskraft, utbildning och forskning samt innovation och internationell konkurrenskraft.¹⁵⁵ Regeringen menar att eftersom den globala utvecklingen de senaste åren

¹⁴⁹ Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025-2030*. Den europeiska säkerhetsordningen påverkas också av den nu pågående försvagningen av den transatlantiska länken. I detta avsnitt behandlas dock enbart inriktande dokument från före 2025.

¹⁵⁰ *Ibid.*, s. 18.

¹⁵¹ *Ibid.*, s. 20.

¹⁵² Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025-2030*.

¹⁵³ Regeringen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 3.

¹⁵⁴ *Ibid.*, s. 16. Övriga fokusområden är ”Ett säkert Sverige” och ”Ett tryggt, öppet och sammanhållet Sverige”.

¹⁵⁵ *Ibid.*, s. 39.

gått mot att ekonomiska medel används i politiska syften, och att det pågår en rever-
sering av globaliseringen, så behöver även Sverige vidta åtgärder för att värna vår
ekonomiska säkerhet. Exempel från säkerhetsstrategin är att värna strategiska till-
gångar genom kvalitet i utbildning och forskning, starka innovationssystem och att
attrahera utländska direktinvesteringar och kvalificerad arbetskraft.¹⁵⁶ Samtidigt
poängteras att medvetenheten om underrättelsehot, icke-önskade investeringar och
olovlig tekniköverföring behöver öka. Regeringen lyfter också vikten av ett nära sam-
arbete inom EU och Nato och att ett ”nationellt strategiskt nätverk för ekonomisk
säkerhet” ska utvecklas.¹⁵⁷

Den nationella säkerhetsstrategins fokus på konkurrenskraft signalerar att försvar inte
ses som ett politikområde vid sidan av övriga frågor, utan att vår framtida säkerhet
kopplas ihop med att det går bra för svensk ekonomi och utvecklingen i övrigt. I en
omvärld där maktdemonstrationer och påverkan från främmande makt kan ske på alla
tänkbara sätt behöver Sverige också vara förberett på att stå stabilt och försvara sig
inom dessa områden.

Även i regeringens strategi för utrikeshandel, investeringar och global konkurrenskraft
från år 2023 noteras att säkerhetspolitiken fått allt större betydelse för den inter-
nationella handeln. Att fler länder för en mer aktiv industripolitik riskerar enligt denna
strategi att leda till ökande protektionism och handelskonflikter på bekostnad av inter-
nationellt samarbete och multilaterala lösningar.¹⁵⁸ Avseende målet om ”ett konkurrenskraftigt EU och en välfungerande inre marknad” framgår att Sverige (bland annat)
ska vara pådrivande för en bättre fungerande inre marknad, handel och öppenhet mot
omvärlden.¹⁵⁹

Den uppmärksamme läsaren noterar att regeringens strategier och totalförsvarspropo-
sition innehåller både begreppet ”ekonomisk säkerhet” och begreppet ”ekonomiskt
försvar”. Vi noterar en distinktion: ekonomisk säkerhet används något bredare och
innefattar ett strategiskt förhållningssätt till geoeconomiska hotbilder. Ekonomiskt
försvar å andra sidan representerar strategier och planer för att kunna hantera
störningar i handel och tillgång till materiel och varor samt finansiell stabilitet i
händelse av kris eller krig, alltså ett mer hanteringsorienterat perspektiv. Dock används
”ekonomisk säkerhet” i totalförsvarspropositionen nästan uteslutande kopplat till den
beredskapssektor¹⁶⁰ som går under samma benämning.

I regeringens strategi för utrikeshandel är det dock snarare frånvaron av en hotbild som
inkluderar andra staters aggressiva beteenden som är intressant. Regeringen noterar
visserligen att det drastiskt försämrade säkerhetsläget lett till en ökande global ekono-
misk osäkerhet och sårbara globala värdekedjor, samt att ”ett lands tekniska förmågor
både är en ekonomisk och en säkerhetspolitisk fråga”. Även den tidigare positiva

¹⁵⁶ Regeringen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 29.

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Regeringen (2023), *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft* (UD2023/01758), s., 5.

¹⁵⁹ *Ibid.*, s. 12.

¹⁶⁰ En sektor som bland annat ansvarar för att utbetala statliga ersättningar.

bilden av Sverige i utlandet noteras ha naggats i kanten bland annat på grund av desinformation, vilket sägs påverka svenska företags konkurrenssituation utomlands.¹⁶¹ ”Ekonomisk säkerhet” nämns bara en gång, och då med negativa konnotationer och något som andra länder ägnar sig åt: ”Många länder för en mer aktiv industripolitik med nya handelshinder, exportrestriktioner och andra initiativ, ofta med ekonomisk säkerhet som förklaring men protektionism som underliggande motiv.”¹⁶²

Som framgår av ovanstående är det tydligt att begrepps användningen kopplat till geoekonomiska hotbilder och hur de ska mötas – med ekonomisk säkerhet eller ekonomiskt försvar – ännu inte har landat i en enhetlig tillämpning i en svensk kontext. Vid sidan av ren språkförbistring kan detta leda till att olika strategier drar åt olika håll.

Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och Säkerhetspolisen (Säpo) är dock samstämmiga i sina beskrivningar avseende de övergripande hotbilderna som botten i ekonomiska verksamheter.¹⁶³ Generellt lyfts tre länder fram som representerar de huvudsakliga säkerhetspolitiska hoten: Ryssland, Kina och Iran. Förenklat ses Ryssland stå för ett territoriellt hot medan hotet från Kina är av mer ekonomisk art. Kina har som mål att bli en global stormakt, och ägnar sig åt både strategiska investeringar och uppköp som illegala metoder som cyberangrepp för att närma sig detta. Strategiska investeringar i Sverige kan försätta landet i beroendeställning och därmed utgöra en möjlig sårbarhet för politiska och ekonomiska påtryckningar.¹⁶⁴

Must pekar på att Kina, till skillnad från Ryssland, idag har omfattande ekonomiska band med Sverige. Dessa skulle kunna exploateras i påverkanssyfte, till exempel genom att hota med ekonomisk skada vid beteenden som inte uppskattas av kinesiska kommunistiska partiet. På så sätt kan regimen utnyttja ekonomiska förbindelser för att påverka svensk åsikts- och opinionsbildning och i förlängningen politiskt beslutsfattande.¹⁶⁵

Säpo lyfter också olovlig teknikanskaffning och utrikes direktinvesteringar som allvarliga hot. Alltså att andra länder (företrädesvis Ryssland och Kina) genom avancerade företagsstrukturer genomför förvärv som på ytan ser legitima ut. Rysslands syfte med sådana förvärv är primärt att anskaffa varor, teknik och tjänster som den ryska militären har behov av. Kinas syften är istället bredare, att bli världsledande inom vissa prioriterade områden och därmed stödja Kinas långsiktiga mål att bli en världsledande stormakt och stöpa om världsordningen till sin fördel. Detta blir ett hot mot Sveriges ekonomiska säkerhet och konkurrenskraft på både kort och lång sikt.¹⁶⁶

¹⁶¹ Regeringen (2023) *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*, s. 5.

¹⁶² *Ibid.*, s. 13

¹⁶³ Must (2023), *Årsöversikt 2023*; Säkerhetspolisen (2024), *Säkerhetspolisen 2023/2024*.

¹⁶⁴ Säkerhetspolisen (2024), *Säkerhetspolisen 2023/2024*, s. 31.

¹⁶⁵ Must (2023), *Årsöversikt 2023*, s. 49.

¹⁶⁶ Säkerhetspolisen (2024), *Säkerhetspolisen 2023/2024*, s. 33.

3.5 Inre faktorer idag: Samhällsutvecklingen

I detta avsnitt undersöks vilka inre miljöfaktorer som kan vara aktuella för ett modernt ekonomiskt försvar. Utgångspunkten är de inre faktorer som beskrevs i det tidigare ekonomiska försvaret, kompletterat med aspekter som tas upp i nuvarande policyutveckling och analyser.

Under 1900-talets totalförsvarsarbete handlade det om fredssamhällets resurser, handels- och näringspolitik, den tekniska utvecklingen och den ökade sårbarheten i samhället, där de två sistnämnda här behandlas sammantaget. Baserat på aktuella inriktningsdokument ser vi också att tillkommande perspektiv handlar om demografi och social sammanhållning, brottslighet och systemhotande verksamhet.¹⁶⁷

3.5.1 Fredssamhällets resurser

Det tidigare ekonomiska försvaret utgick från att de resurser som fanns i det så kallade fredssamhället skulle anpassas och kompletteras för att på bästa möjliga sätt kunna nyttjas under kris eller krig.¹⁶⁸ Liknande utgångspunkter för försörjningsberedskapen gäller idag, även om systemet är under uppbyggnad.¹⁶⁹ Ofta understryks en ökande komplexitet i samhället och att många av de samhällsviktiga resurser som tidigare var helt i offentlig regi nu ägs, drivs eller förvaltas av privata svenska och utländska företag.¹⁷⁰ Då som nu handlar diskussionerna om hur vårt beroende till omvärlden ser ut, men med skillnaden att de sammanlänkade beroendena idag snarare ses som en utgångspunkt än en uppblommande risk.

Numera läggs också mer fokus på faktorer som innovationer och att stärka företagens konkurrenskraft i den internationella miljön.¹⁷¹ Både konkurrenskraft och ekonomisk säkerhet utgör tydliga teman i den svenska nationella säkerhetsstrategin.¹⁷² Dock är dessa perspektiv inte på samma sätt integrerade i beredskapssystemet så som var fallet under det kalla kriget när Sverige satsade stort på ett ekonomiskt försvar. Insikten finns att ett robust totalförsvar i grunden är beroende av samhällets resurser, men hur dessa resurser i sin tur också är beroende av ekonomisk säkerhet och konkurrenskraft – frågor som inte minst drivs av EU-kommissionen – framgår inte lika tydligt i en totalförsvars-kontext.

3.5.2 Handels- och näringspolitik

Sverige är, som tidigare konstaterats, beroende av internationella institutioner och avtal samt tillgång till större marknader för vårt ekonomiska välbefinnande. Vår ekonomi bygger till stor del på att det svenska näringslivet har en stark position internationellt, och att vi

¹⁶⁷ Regeringen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*.

¹⁶⁸ ÖEF (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1*, s. 15.

¹⁶⁹ För en beskrivning av hur MSB ser på denna uppbyggnad, se MSB (2021), *Strategi för försörjningsberedskap*, s. 11.

¹⁷⁰ Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, DS 2023:34, s. 156.

¹⁷¹ Till exempel regeringens uppdrag till Vinnova att identifiera strategiskt viktiga tekniker för Sverige: Regeringen (2024) *Uppdrag att identifiera och föreslå strategiskt viktiga tekniker för Sverige*. KN2024/00977

¹⁷² Regeringen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*.

har en relativt stor export av varor och tjänster. Värdet av exporten motsvarar ungefär 50 procent av Sveriges BNP.¹⁷³

Regeringen har initierat flera utredningar i skärningspunkten mellan handel och beredskap, till exempel gällande försörjningsanalyser¹⁷⁴ och vilka varor och tjänster som svenskt näringsliv är beroende av.¹⁷⁵ Men, det går också att vända på perspektiven. I till exempel den japanska nationella säkerhetsstrategin uppmärksammas att de globala beroendena inte längre ses som något som bidrar till avspända relationer och globala samarbeten, utan något som används för att utöva makt. Ett uttalat mål för Japan att stärka sin egen självständighet blir då att utveckla en ”strategisk oundgänglighet” (*strategic indispensability*), genom bland annat teknik som resten av världen är beroende av.¹⁷⁶ De japanska initiativen inom handel och ekonomisk säkerhet har uppmärksammas också inom EU.¹⁷⁷

För svensk handelspolitik är en genomgripande skillnad jämfört med förutsättningarna för det tidigare ekonomiska försvaret just medlemskapet i EU. Sverige är en del av EU:s inre marknad och EU driver globala handelsfrågor för hela unionen, till exempel genom olika handelsavtal med tredje land. Detta innebär att Sverige inte kan ingå egna handelsavtal med tredje länder och inte heller tillämpa egna tullar, men däremot är Sverige med och förhandlar tillsammans med de andra medlemsstaternas handelsministrar om det mandat som kommissionen kan lägga till grund för sina förhandlingar med tredje länder. På senare år har frågan om ekonomisk säkerhet blivit allt mer aktuell inom EU. Unionen har betydande importberoenden av Kina för kritiska råvaror och insatsvaror, bland annat som används för produktionen av halvledare och gröna teknologier. Även kinesiska direktinvesteringar och handel inom vissa sektorer kan medföra sårbarheter som teknologiovervakning, kinesisk marknadsdominans liksom inflytande över beslutsprocesser inom EU, för att nämna några.¹⁷⁸

Både på EU-nivå och nationellt kan observeras en balansakt mellan å ena sidan åtgärder som ska främja handel, investeringar och konkurrenskraft och å den andra sidan åtgärder som ska värna säkerhet, rådighet och kontroll över de egna resurserna.¹⁷⁹ Båda perspektiven kan sägas handla om ekonomisk säkerhet då såväl konkurrenskraft som kontroll behövs för att kunna skydda strategiska intressen. Betoningen av hot eller möjlighet kan dock skifta. Till exempel poängteras i den nationella säkerhetsstrategin ”att utländska direktinvesteringar ska attraheras” medan Säpo noterar att utländska direktinvesteringar är ”verktyg för främmande makt”.¹⁸⁰ Av båda dokumenten

¹⁷³ Regeringen (2023), *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*, s. 5.

¹⁷⁴ SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

¹⁷⁵ Dir. 2022:72 *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap*, (N2022:08). Slutbetänkande väntas den 31 maj 2025.

¹⁷⁶ Lallerstedt et al. (2024), *Economic Security in Japan, Taiwan and Singapore*, s. 3-4.

¹⁷⁷ Tobias Gehrke och Julian Ringhof “Indispensable leverage: How the EU can build its technological edge”, 12 sept. 2023, <https://ecfr.eu/article/indispensable-leverage-how-the-eu-can-build-its-technological-edge/>, läst 2025-01-25.

¹⁷⁸ Junerfält, Tobias och Emil Wannheden, (2024) *Manufacturing vulnerabilities: Chinese minerals, Semiconductors and Green Technologies in the EU*, FOI-R--5524--SE.

¹⁷⁹ Ingemarsdotter och Wetter Ryde (2024), *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?*

¹⁸⁰ Regeringen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 29; Säkerhetspolisen (2024), *Säkerhetspolisen 2023/2024*, s. 34.

framgår samtidigt nyanserade resonemang om att det finns två sidor av det ekonomiska säkerhetsmyntet.

3.5.3 Den tekniska utvecklingen och relaterade sårbarheter

Den tekniska utvecklingen som på 70-talet innebar en datorisering kan sägas vara genomförd, och idag handlar sårbarhetsdiskussionerna snarare om konsekvenserna av den genomgripande digitaliseringen av samhället och inte minst om nya tillämpningar av artificiell intelligens (AI) inom allt fler områden.¹⁸¹ Även själva ekonomierna har digitaliserats, vilket gör dem mottagliga för cyberattacker.¹⁸² Införandet av AI ger nya möjligheter att effektivisera resursanvändning men riskerar också att medföra nya typer av sårbarheter.¹⁸³ Sårbarheter uppstår både på teknisk nivå, alltså hur systemen kan hackas eller utnyttjas, och på strategisk nivå genom exempelvis informationspåverkan. Samhället har också gjort sig allt mer beroende av tjänster som levereras av satelliter. Satelliter hjälper oss exempelvis att kommunicera, navigera, övervaka jordens yta, och de ger oss tillgång till tillförlitliga väderprognoser. Beroendena finns både inom militär och civil verksamhet.¹⁸⁴

I oktober 2024 presenterade Vinnova, Verket för innovationssystem, ett regeringsuppdrag som identifierar och föreslår strategiskt viktiga tekniker för Sverige. Syftet med uppdraget var att regeringen ska kunna genomföra insatser som stärker Sveriges konkurrenskraft och näringslivets investeringar i forskning och utveckling, bland annat mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen och Sveriges anslutning till Nato.¹⁸⁵ Med utgångspunkt i EU:s kritiska teknikområden rekommenderade Vinnova att följande områden prioriteras:¹⁸⁶

- Artificiell intelligens och autonoma system för samhällsomställning
- Avancerad digital teknik för produktivitet och säkerhet
- Kvantteknik för säkerhet och industriella tillämpningar
- Energiteknik för fossilfri elektrifiering
- Material- och produktionsteknik för omställning
- Bioteknik för hälsa och klimatomställning

Dessa tekniker betraktas som strategiska i perspektivet konkurrenskraft och med målet att Sverige ska kunna vara ”internationellt ledande inom strategiskt viktiga tekniker”.¹⁸⁷ Då Vinnova främst är en innovationsmyndighet ingick inte i uppdraget att specifikt beakta sårbarheter och risker med teknikerna ifråga, men sådana analyser har gjorts på

¹⁸¹ Bengtsson, Johan och Lovisa Mickelsson (2021), *Svenska smarta städer: En explorativ studie om förväntad nytta och potentiella sårbarheter*, FOI-R--5117--SE.

¹⁸² Aukia och Ingbergsson (2023), *Threat potential in the economy*, s. 25.

¹⁸³ Axell, Erik, Arwid Komulainen, Marcus Karlsson, Patrik Eliardsson och Andreas Andersson (2024), *Hot- och sårbarhetsanalys av attacker mot AI i trådlösa kommunikationssystem*, FOI-R--5646--SE.

¹⁸⁴ Reichel, Beatrice och Jenny Ingemarsdotter (2023) *Samhällets beroende av rymdinfrastruktur: En översikt och analys av konsekvenserna för utvecklingen av det civila försvaret*, FOI-R--5368--SE.

¹⁸⁵ Regeringen (2024), *Uppdrag att identifiera och föreslå strategiskt viktiga tekniker för Sverige*. KN2024/00977.

¹⁸⁶ Vinnova (2024), *Strategiska tekniker för Sverige: Ett underlag för nationella prioriteringar*.

¹⁸⁷ *Ibid.*, s. 22.

andra håll, inte minst riskerna med okontrollerad eller illvillig tillämpning av AI.¹⁸⁸ Säpo noterar att en faktor som potentiellt kan dämpa effekterna av AI ur ett hotperspektiv är vissa typer av regleringar. Just regleringsfrågan är en omtvistad fråga i teknik- och sårbarhetssammanhang, men EU:s nya AI-akt innebär dock etableringen av det första regelverket som begränsar sådan AI-teknologi som EU anser medför risker för samhället.¹⁸⁹

3.5.4 Demografi

På senare år har frågor om demografi och befolkningsökning respektive -minskning fått större uppmärksamhet. Till exempel noterar Försvarsmakten i sin perspektivstudie att den största demografiska trenden är att befolkningen är åldrande, genom att vi lever längre. Behovet av traditionell arbetskraftsmigration kommer sannolikt minska i och med ökad automatisering, men migrationen förmodar man ändå kommer att fortsätta eftersom stora delar av jordens befolkning har begränsade framtidsutsikter där de bor. Utmaningar med bristande integration och splittrade samhällen kvarstår.¹⁹⁰

En åldrande befolkning skapar utmaningar för samhället på flera sätt. Samhällsekonomiskt genom att färre personer tillhör den arbetsföra delen av befolkningen samtidigt som fler blir äldre och behöver någon form av stöd och omhändertagande. Dessa utmaningar kan slå olika i olika delar av landet, där vissa kommuner får större problem med en ojämn åldersfördelning, vilket kan leda till en fortsatt nedåtgående spiral. Hur befolkningssammansättningen ser ut påverkar inte bara samhällsekonomin utan också vilka personella förutsättningar som finns att utföra uppgifter i totalförsvaret.

3.5.5 Brottslighet och systemhotande verksamhet

Den nationella säkerhetsstrategin tar upp organiserad brottslighet och systemhotande verksamhet som ett av de allvarligaste hoten mot nationell säkerhet.¹⁹¹ Den organiserade brottslighetens närvaro i privata sektorn har ökat i hela Europa, både genom mer kriminell aktivitet och genom att komplexiteten i aktiviteten växer. Aktörerna i fråga har uppvisat en god förmåga att anpassa sig till den ökande digitaliseringen och bygger nya verksamheter kring denna. För ett ekonomiskt försvar som ska bygga på ett i grunden motståndskraftigt samhälle kan sådana systemhotande verksamheter som urholkar statens ekonomi eller minskar förtroendet till offentliga institutioner på sikt få allvarliga konsekvenser.¹⁹²

¹⁸⁸ Till exempel förutsätter Säpo från ett hotperspektiv att främmande makt kommer ”att stå för den mest avancerade och sofistikerade användningen av AI-modeller”, men att även andra aktörer har visat prov på användning av sådana verktyg. Säkerhetspolisen (2024), *Säkerhetspolisen 2023/2024*, s. 47. Se även Bengtsson et al. (2024), *Digitaliseringens fallgropar i gräzonen och krig*; Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA (2022), *Cybersäkerhet för ökad konkurrenskraft*; Ingemarsdotter, Jenny, Daniel Eidenskog och Vidar Hedtjäm Swaling (2020), *Vilse i lasagnen? - En upptäcktsfärd i den svenska digitaliseringens mångbotnade problemstruktur*, FOI-R-4814-SE.

¹⁸⁹ Ingemarsdotter och Wetter Ryde (2024), *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?*, s. 3.

¹⁹⁰ Försvarsmakten (2022) *Ett starkare försvar för en utmanande framtid: Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2022 FM2022-19979:15*, s. 11.

¹⁹¹ Regeringen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 36.

¹⁹² Strindberg, Anders och Erik Svensson (red.) (2022), *Demokratisk säkerhet: En antologi*, FOI-R--5233--SE, s. 63.

Förutom ovan noterade utmaningar tillkommer för Sverige sårbarheter som har att göra med geografiska faktorer. Att befolkningen är utspridd på relativt stora ytor, med en koncentration till några storstadsområden skapar ett beroende av exempelvis att kunna transportera livsmedel, materiel och personer långa sträckor. Att Sverige är en liten ekonomi som befinner sig i utkanten av Europa gör också att vi är beroende av det europeiska samarbetet.

3.6 Sammanfattning

I detta kapitel har vi beskrivit de särskilda utmaningar som Sverige som liten stat ställs inför avseende ekonomiska hot, såsom större känslighet för genomgripande förändringar i globala strukturer, som t.ex. internationella institutioner och regler.

Vi kan konstatera att nuvarande strategier och politiska inriktningar fångar upp en bred hotbild som utöver krig också tar upp systemhotande brottslighet, klimatförändringar och olika typer av geoeconomiska hotbilder. Det handlar till exempel om att ekonomiska medel används i geopolitiska syften, att strategiska investeringar och uppköp kan försätta Sverige i en beroendeställning till auktoritära makter och vikten av ett konkurrenskraftigt EU som en del i att möta detta.

Att föra över en komplex och i viss mån diffus hotbild till konkreta planeringsförutsättningar för det civila försvaret kan samtidigt vara utmanande. Viss inspiration kan fortfarande hämtas från det tidigare ekonomiska försvaret där försök gjordes att göra strukturerade hotbildsanalyser som tog hänsyn till både inre och yttre så kallade miljöfaktorer. De inre faktorerna beskrev Sveriges specifika förutsättningar att hantera de yttre faktorerna, dvs. hotbilderna. Förutsättningarna att påverka utvecklingen är större avseende den inre miljön, där vi själva har rådighet att välja vilket samhälle vi vill sträva mot att skapa. De aspekter av den inre miljön som diskuterats i detta kapitel handlar om fredssamhällets resurser, handels- och näringspolitik, den tekniska utvecklingen och sårbarheter kopplat till det, demografiska faktorer samt brottslighet och systemhotande verksamheter.

Av resonemangen inom respektive faktor har framgått ett antal balansakter eller vägval som berör Sveriges arbete med ekonomisk säkerhet. Som dikteras av småstatsdilemmat är Sverige, å ena sidan, beroende av ett fungerande internationellt handelssystem och ett konkurrenskraftigt näringsliv, men å den andra sidan riskerar landets autonomi och ekonomi att likväl eroderas om öppenheten drivs för långt och den ekonomiska säkerheten försummas. Många nationella strategier tar upp vikten av EU-samarbetet i detta sammanhang. Detta innebär att avgränsningen av ”inre miljö” analytiskt sett åtminstone till del behöver göras annorlunda än i det tidigare ekonomiska försvaret.

I synnerhet i skärningspunkten mellan handel, teknikutveckling och ekonomisk säkerhet återfinns många exempel på hur olika EU-initiativ påverkar Sverige. Samtidigt framgår av svenska strategidokument en splittrad syn på vad ekonomisk säkerhet är – från protektionism till avgörande strategiskt intresse. Utan en sådan gemensam förståelse kan det också bli svårt att etablera en nationell hotbildsanalys som går att agera på, dvs. en förståelse för vilka hot som ska mötas på vilken nivå.

4 Strategier och hotbilder: EU och Nato

I detta kapitel fokuserar vi på hotbilder relaterade till ekonomisk säkerhet som beskrivs i EU- och Nato-publikationer. Även om försvarsalliansen Nato och handelsunionen EU har olika perspektiv på frågan visar vi att det historiskt sett har funnits stor samstämmighet vad gäller bedömningen av hotbilder.¹⁹³ Detta gäller inte minst synen på teknikutveckling och konsekvenserna av klimatförändringar varför dessa två aspekter tas upp särskilt. Avslutningsvis diskuteras hur de strategiska slutsatser som idag dras inom EU respektive Nato kan komma att påverka motsvarande nationella hotbildsanalyser.

4.1 EU: Höjda ambitioner för ekonomisk säkerhet

Den europeiska kommissionen har sedan 2021 genomfört analyser av strategiska beroenden som kan medföra risker av olika slag.¹⁹⁴ Kommissionen har också lanserat nya handels- och industristrategier som betonar vikten av att stärka EU:s strategiska autonomi.¹⁹⁵ Exakt vad ett strategiskt beroende innebär eller hur målet om autonomi ska uppnås har varit föremål för debatt. Parallellt med detta analysarbete har samtidigt också ett antal reformer och åtgärder genomförts (t.ex. skärpta regleringar kring utländska direktinvesteringar). I det följande beskrivs EU:s strategi för ekonomisk säkerhet närmare.

4.1.1 En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet

Den strategi för ekonomisk säkerhet som kommissionen lanserade i juni 2023 kan ses som ett sätt att föra samman relaterade policyområden och tydligare inrikta arbetet.¹⁹⁶ Strategin åtföljdes också av skärpta formuleringar kring hotbilderna och den geopolitiska utvecklingen. Bland annat konstateras att Europas samhällen, ekonomier och företag idag är utsatta för risker och sårbarheter ”som inte existerade för bara några år sedan”.¹⁹⁷

Ekonomisk säkerhet i EU:s mening kan betraktas som ett paraplybegrepp som inkluderar såväl riskbeskrivningar som sätt att hantera dessa risker. Begreppet definieras dock inte i strategin, men dess innebörd kan utläsas av de identifierade riskerna respektive åtgärdsförslagen. Strategin utgår från fyra generella riskkategorier, nämligen risker i samband med:

¹⁹³ Källorna i detta kapitel är främst strategier fram till och med 2024. I skrivande stund är både EU:s och Nato:s utveckling svårbedömd på grund av omvälvande förändringar i det säkerhetspolitiska omvärldsläget. EU-kommissionens så kallade vitpapper om Europas försvar utgivet den 19 mars 2025 har inte ingått i analysen i detta kapitel.

¹⁹⁴ Chimits et al (2024), *European Economic Security*, s. 22.

¹⁹⁵ Ingemarsdotter (2022), *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*, FOI-R--5338--SE.

¹⁹⁶ Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final.

¹⁹⁷ Ibid., s. 1. Strategin räknar här upp den globala pandemin, Rysslands olagliga och oprovocerade krig i Ukraina, fientliga ekonomiska åtgärder, cyber- och infrastrukturattacker, desinformation samt ökade globala geopolitiska spänningar.

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

Dessa risker beskrivs som närvarande längs hela värdekedjan, från grundforskning till kommersialisering och tillverkning i stor skala.¹⁹⁸ I strategin betonas att Europas välstånd och resiliens är beroende av en öppen handels- och investeringsverksamhet som dock samtidigt måste kunna skyddas mot skadlig eller fientlig påverkan. För att EU:s ekonomiska och säkerhetsmässiga intressen ska förstärka varandra specificerar strategin tre breda sätt att hantera riskerna:

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

Strategin har sedan dess lansering sommaren 2023 följts upp på flera sätt.¹⁹⁹ I januari 2024 presenterade Kommissionen ytterligare förslag för att stärka den ekonomiska säkerheten med fokus bland annat på skärpningar av exportkontroller av produkter med dubbla användningsområden.²⁰⁰

EU har också publicerat en säkerhets- och försvarsstrategi, den så kallade strategiska kompassen, där inte minst Kinas växande dominans ses som oroväckande.²⁰¹ Här avses både Kinas agerande i Europa (till exempel avseende investeringar i viktig infrastruktur), och Kinas tillgång till ekonomiska verktyg som kan användas som påtryckningsmedel mot europeiska stater och företag. I detta sammanhang har tvång (*coercion*) blivit ett nyckelbegrepp.²⁰² EU har tagit fram ett instrument mot tvång som syftar till ”att avskräcka länder från att begränsa eller hota att begränsa handel eller investeringar i syfte att förändra EU:s legitima politik”²⁰³

Ytterligare en oroskälla handlar om Kinas växande dominans inom kritiska eller känsliga teknologier som kan påverka såväl ekonomisk utveckling som militär kapacitetsuppbyggnad.²⁰⁴ I aktuell forskning och analys beskrivs hotet från Kina, och hur det

¹⁹⁸ Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*, s. 5.

¹⁹⁹ Chimits et al (2024), *European Economic Security*, s. 18.

²⁰⁰ För en sammanfattning av dessa initiativ, se Europeiska kommissionen (2023), ”EU-kommissionen föreslår nya initiativ för att stärka den ekonomiska säkerheten”, Bryssel, 24 januari 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_24_363, läst 2024-02-02.

²⁰¹ EU (2022), *A Strategic Compass for Security and Defence*, s. 18.

²⁰² Aukia och Ingbergsson (2023), *Threat potential in the economy*, s. 8. I denna rapport beskrivs hur tvång kan syfta på handelsbegränsningar i form av exempelvis bojkotter av varor med ett visst ursprung eller selektiva gränskontroller.

²⁰³ Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*, s. 8.

²⁰⁴ Engström, Alina och Lisa Bergsten (2024), *EU:s säkerhets- och försvarspolitik under omvandling: En analys av drivkrafter och möjliga följdverkningar bortom 2030*. FOI-R--5537--SE, s. 23.

långsiktigt ska hanteras, som något av en ödesfråga för Europa och för europeisk frihet att agera utifrån egna värderingar och intressen.²⁰⁵

EU har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina skärpt sitt språk avsevärt vad gäller försvars- och säkerhetsfrågorna. Visserligen säger man att detta arbete är komplementärt till Nato, men samtidigt ses ekonomisk säkerhet som ett område där EU naturligen har ett större ansvar. Att traditionell säkerhet betraktas som sammankopplad med ekonomisk säkerhet inskräps i EU-kommissionens strategi för detta område där det konstateras att ”det enda sättet att garantera vårt nuvarande välstånd, vår suveränitet och säkerhet är genom att komplettera traditionella strategier för nationell säkerhet med nya åtgärder för att trygga den ekonomiska säkerheten”.²⁰⁶

Samtidigt som EU inskräper allvaret i den nya geopolitiska situationen som Europa befinner sig i noteras också att det finns inneboende spänningar ”mellan att stärka den ekonomiska säkerheten och att säkerställa att EU fortsätter att dra nytta av en öppen ekonomi”.²⁰⁷

4.1.2 Betydelsen av kritiska teknologier

Som uppföljning till strategin för ekonomisk säkerhet publicerade EU-kommissionen i oktober 2023 en lista på tio känsliga eller kritiska teknologier av relevans för EU:s ekonomiska säkerhet.²⁰⁸ Syftet med denna lista var att få medlemsländerna att initiera särskilda riskvärderingar, till att börja med av ett urval av fyra särskilt kritiska teknologier, nämligen avancerad halvledarteknik, artificiell intelligens, kvantteknik och bioteknik. En oro som uttrycks kring denna utveckling handlar om teknickläckage. Med detta avses risker för EU:s framtida konkurrenskraft genom spionage eller olagligt kunskapsläckage som riskerar ”att stärka den militära kapaciteten/underrättelsekapaciteten hos sådana aktörer som kan använda den för att äventyra fred och säkerhet”. Teknik med dubbla användningsområden pekas särskilt ut, såsom kvantteknik, avancerade halvledare och artificiell intelligens.²⁰⁹

Även om riskerna med specifika teknologier ofta betonas förmedlar samma strategier och analyser samtidigt en stor osäkerhet kring vilka konsekvenserna faktiskt kommer att bli. Ofta talas om teknologier som har en disruptiv eller transformativ potential. I en framtidsanalys framtagen av EU:s analysorgan ESPAS (*European Strategy and Policy Analysis System*) betonas särskilt riskerna med teknologisk ”acceleration och konvergens”.²¹⁰ Med detta menas att utvecklingen nu går så snabbt att det är svårt för

²⁰⁵ Aukia och Ingbergsson (2023), *Threat potential in the economy*; van der Putten, Frans-Paul (2022), *Chinese economic influence as a potential security threat: The Dutch response*. Hybrid CoE Working Paper 20, December 2022; Kaushal (2023), *Navies and Economic Warfare*; Lallerstedt (2024), *The China Challenge*.

²⁰⁶ Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*, s. 2.

²⁰⁷ *Ibid.*, s. 2.

²⁰⁸ De tio teknologierna: Avancerad halvledarteknik, Artificiell intelligens, Kvantteknik, Bioteknik, Avancerad konnektivitet, navigation och digitala teknologier, Avancerad sensorteknik, Rymd- och flygteknik, Energiteknik, Robotik och autonoma system och Avancerade material, tillverkning och återvinningsteknik.

²⁰⁹ Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*, s. 5.

²¹⁰ European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), *Choosing Europe's future: Global Trends to 2040*, April 2024. Trenden kallas ”Technological acceleration and convergence”.

samhällen att i tid förstå vilka konsekvenserna blir, även i perspektivet försvar och säkerhet. Konvergens syftar på att olika teknologier som förs samman kan förstärka varandra på oanade sätt.

Kopplingen mellan teknikutveckling och ekonomisk säkerhet är komplex då drivkrafterna är starka för stater att främja sitt lands konkurrenskraft samtidigt som staten också har ett ansvar för nationens säkerhet och medborgarnas rättigheter.²¹¹

4.1.3 Betydelsen av klimat- och miljöeffekter

Resonemang kring konsekvenser av klimatförändringar förekommer frekvent i EU:s strategier om såväl försvar och säkerhet som ekonomi. EU-kommissionen har även tagit fram en strategi i sin egen rätt som kopplar samman dessa perspektiv med titeln *Nya perspektiv på kopplingen mellan klimat och säkerhet*.²¹² Strategin fokuserar på hanteringen av klimatförändringarnas och miljöförstörelsens inverkan på fred, säkerhet och försvar. Inledningsvis konstateras att klimatförändringar och miljöförstörelse är ”nära sammankopplade och förstärker varandra och påverkar redan livsmedelsförsörjningen, minskar avkastningen från viktiga grödor som majs, ris och vete och ökar risken för att skörden slår fel samtidigt i större producerande länder”.²¹³ Vidare beskrivs hur den resulterande instabiliteten och resursbristen aktivt kan utnyttjas av väpnade grupper och organiserade kriminella nätverk, korrupta eller auktoritära regimer och av andra parter, bland annat genom miljöbrott, som idag har blivit den fjärde största och växande globala brottssektorn.

Strategin tar också upp de säkerhetspolitiska konsekvenserna av att temperaturökningarna är tre till fyra gånger snabbare i de arktiska regionerna jämfört med det globala genomsnittet. Smältningen av havsisen i Arktis har skapat ökade spänningar i regionen (bland annat genom möjligheten att nyttja potentiella sjöfartsvägar och exploatera naturresurser).

För EU har konsekvenserna av klimat- och miljöeffekterna redan blivit kännbara. Enligt en beräkning uppgår de ekonomiska förlusterna på grund av extremväderhändelser och klimatrelaterade händelser till 650 miljarder EUR mellan 1980 och 2022, men 100 miljarder av dessa förluster uppstod enbart under de två åren 2020-22.²¹⁴ Prognoserna indikerar att Europa kommer att möta växande utmaningar de kommande åren i form av än längre värmeböljor liksom vattenbrist som påverkar jordbruk och energiförsörjning. En ytterligare ekonomisk konsekvens som tas upp är risken att vissa tillgångar inte längre kommer att gå att försäkra vilket kommer att pressa affärsverksamheter och det finansiella systemet.

²¹¹ Ingemarsdotter och Wetter Ryde (2024), *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?*

²¹² Europeiska kommissionen (2023), *Nya perspektiv på kopplingen mellan klimat och säkerhet: Hantering av klimatförändringarnas och miljöförstörelsens inverkan på fred, säkerhet och försvar*, JOIN(2023) 19 final. Gemensamt meddelande till europaparlamentet och rådet, Bryssel den 28.6.2023.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), *Choosing Europe's future: Global Trends to 2040*, April 2024, s. 25

Som betonas av analysorganet ESPAS är alltså klimat- och miljöfrågorna helt sammankopplade med ekonomi och säkerhet.²¹⁵ Noteras kan att klimat i denna typ av säkerhetsanalyser inte behandlas som ett isolerat problem utan ses som sammanbundet inte minst med miljöfrågan. Detta beror på att klimatförändringarna betraktas som en del av en större megatrend av miljöförstöring och förlust av biologisk mångfald som beror på överutnyttjande av naturresurser. I takt med jordförstöring och förlust av arter tappar jorden förmåga att binda koldioxid vilket snabbar på effekterna av klimatförändringarna.²¹⁶

Ur perspektivet ekonomisk säkerhet framstår utmaningarna som så stora att hanteringen av dem skulle kräva samarbete på global nivå. ESPAS drar dock slutsatsen att nuvarande geopolitiska trender, som går mot ökade spänningar och konflikt, snarare tycks göra framtida samarbete och åtgärder osäkra och osannolika.²¹⁷

4.2 Nato: Ett ökat fokus på ekonomi och säkerhet

Begreppen ekonomisk säkerhet och ekonomiskt försvar förekommer som regel inte i Natos strategiska koncept eller offentliga dokument. Som vi dock har sett i vår genomgång av Natos strategiska dokument förefaller den ekonomiska dimensionen ändå utgöra en central del i försvarsalliansens säkerhetsstrategiska tänkande. Då ett lands försvarsförmåga är direkt beroende av landets ekonomi kan vi genom att studera hur Nato ser på ekonomi och samhällets funktionalitet i en militär kontext konkretisera kopplingen mellan ekonomi och nationell säkerhet.²¹⁸ Eftersom Nato bedriver analysarbete både i samband med operationsplanering och inom strategisk planering, har vi valt att fördjupa oss i Natos beskrivning av den ekonomiska dimensionen inom båda dessa sammanhang.

4.2.1 Den ekonomiska dimensionen i operativ planering

Att analysera operationsmiljön i vilken man verkar är ett grundläggande steg i all operationsplanering. För att identifiera avgörande faktorer som påverkar både militära operationer och operationer som syftar till att stödja det övriga samhället används inom Nato bland annat analysmodellen PMESII.²¹⁹ Modellen tillhandahåller en systematisk ram för utvärdering av samtliga aktörer som verkar inom operationsmiljön vilket sker

²¹⁵ ESPAS (2024), *Choosing Europe's future: Global Trends to 2040*.

²¹⁶ Ibid. Takten av artutdöende är idag 10 till 100-tals gånger högre än medelvärdet de senaste tio miljonerna åren. Prognosen är att ytterligare 500 arter av ryggradsdjur kommer att utrotas till år 2040. FN:s möte 2022 om biologisk mångfald slog fast ett mål om att 30% av jordens yta ska återställas eller skyddas fram till 2030 (Kunming-Montreal-protokollet). Exemplet på initiativ till detta är dock få, även om det uppföljande FN-mötet i Columbia i oktober 2024 syftade till att få till stånd implementering.

²¹⁷ ESPAS (2024), *Choosing Europe's future: Global Trends to 2040*, s. 25.

²¹⁸ Beckley, Michael (2010), "Economic Development and Military Effectiveness" i *Journal of Strategic Studies*, 33(1), 43–79.

²¹⁹ PMESII, förkortning för *political, military, economic, social, informational, infrastructure*, är en modell för sammanfattning av sårbarheter i operationsmiljön. Se vidare Giannopoulos et al. (2021), *The Landscape of Hybrid Threats*, s. 26.

genom analys av flera olika dimensioner inom operationsmiljön, närmare bestämt; politisk, militär, ekonomisk, social, information och infrastruktur.

I analysen av den ekonomiska dimensionen inom ramen för PMESII-modellen ingår bland annat en kartläggning av aktörernas ekonomiska situation, där faktorer som exempelvis ekonomisk stabilitet och handelsvägar kartläggs. Då den ekonomiska dimensionen kan ha en direkt inverkan på utfallet av en operation kan kunskap om en motståndares ekonomiska situation vara avgörande för att förutse dennes förmåga att bedriva krig.

4.2.2 Den ekonomiska dimensionen i strategisk planering

På strategisk nivå är analyser av ekonomiska perspektiv helt centrala för Natos försvarsplanering. I Natos strategiska koncept redogör alliansen för de faktorer som påverkar den så kallade *strategiska miljön*, vilken beskrivs både genom nulägesbilder och framtidsscenarier.²²⁰ En fördjupad analys av framtidens strategiska miljö ges i Natos *Strategic Foresight Analysis*, där man med hjälp av scenarioanalys beskriver de trender och faktorer som kan komma att förändra den under de kommande 20 åren.²²¹ Trots att ekonomisk säkerhet och ekonomiskt försvar inte uttryckligen definieras eller resoneras kring som koncept, ingår de allierade ländernas ekonomiska situation, samhällets funktionalitet och ekonomiska maktmedel som viktiga dimensioner i dessa dokument.

En genomgång av Natos strategiska koncept²²² från år 1949 till 2022 synliggör en lång tradition av att inkludera ekonomiska perspektiv i strategisk försvarsplanering. De äldsta dokumenten vittnar om att man under alliansens första decennium främst riktade blicken mot de allierade ländernas ekonomiska situation²²³, och betonade vikten av att stärka medlemsländernas ekonomier genom satsningar på industri och materiella resurser.²²⁴ I nutida strategiska koncept läggs ett större fokus på externa ekonomiska hotbilder, som blir allt mer komplexa. I Natos senaste strategiska koncept som publicerades i juni 2022 beskrivs ett starkt försämrat omvärldsläge och begrepp som ekonomiskt tvång (*economic coercion*), ekonomiska utmaningar (*economic challenges*), ekonomiska verktyg (*economic tools*) och ekonomiskt inflytande (*economic leverage*) används för första gången i denna typ av dokument.

²²⁰ Nato (2022), *Strategic Concept*.

²²¹ Nato (2023), *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*. Rapporten identifierar ett antal faktorer som kan påverka den globala säkerhetsmiljön fram till år 2043. Dokumentet är vägledande för alliansens framtida planering och syftar till att skapa en gemensam förståelsegrund för de trender som bedöms kunna påverka operationsmiljön och alliansens långsiktiga försvarsplanering. Rapporten identifierar sju förändringsfaktorer (*7 drivers of change*) som man menar utgör de mest betydande trenderna, samt de strategiska chocker som dessa förändringsfaktorer förväntas leda till.

²²² Natos strategiska koncept är dokument som redogör för alliansens strategi. Där beskrivs Natos syfte, dess grundläggande säkerhetsuppgifter samt de utmaningar och möjligheter som Nato står inför i en föränderlig säkerhetsmiljö. Dokumenten ger även riktlinjer för Natos politiska och militära anpassning. Se vidare, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm.

²²³ Nato (1949), *D.C. 6/1, Note by the secretary to the north atlantic defence committee on the strategic concept for the defence of the north atlantic area*, s. 5

²²⁴ Nato (1957), *MC 14/2, Final decision on mc 14/2 (Revised) A Report by the Military Committee on overall strategic concept for the defence of the north atlantic treaty organization area* s. 16

I Natos strategiska framtidsanalys redovisas en prognos för hur fyra maktmedel (diplomati, information, ekonomi och militär) förväntas komma att användas i en framtida förändrad strategisk miljö.²²⁵ Nato menar bland annat att ekonomiska maktmedel kommer att spela en viktig roll i den framtida globala säkerhetsmiljön. Geoeconomiska spänningar förväntas öka och riskera att leda till en fragmentering av de finansiella systemen, samt minskad globalisering. Detta i sin tur väntas påverka både nationell och global säkerhet. Också de Nato-allierade ländernas eget agerande på den ekonomiska arenan diskuteras frekvent i alliansens olika strategiska dokument. Redan i artikel 2 i det Nordatlantiska fördraget betonas betydelsen av ekonomiskt samarbete. Här framhålls att de allierade länderna ska ”sträva efter att undanröja motsättningar i sin internationella ekonomiska politik och främja ekonomiskt samarbete mellan parterna”.²²⁶ Eftersom Nato är en militär allians, och inte en ekonomisk, kan alliansen dock endast facilitera samordning och samarbete på den ekonomiska arenan.

4.2.3 Ett ekonomiskt Nato?

Då ekonomiska maktmedel inte kan nyttjas av Nato på samma sätt som militära förblir dessa därför i första hand ett nationellt verktyg. Detta anses av vissa aktörer vara ett tillkortakommande och har på senare tid varit föremål för debatt. Röster har höjts för bildandet av ett så kallat ”ekonomiskt Nato”.²²⁷ Detta har särskilt aktualiserats efter Kinas användning av ekonomiska påtryckningar mot Litauen.²²⁸ Nya hotbilder som innefattar cyberattacker och ekonomiskt tvång har ökat trycket på Nato att se över vilka handlingar som kan likställas med ett väpnat angrepp och som därmed kan utlösa artikel 5.

Redan år 2014 fastställde Nato att cyberangrepp potentiellt kan utlösa artikel 5²²⁹, eftersom effekten på välstånd, säkerhet och stabilitet kan vara lika skadlig som en konventionell attack. Vid toppmötet i Warszawa 2016 utnämndes cyberrymden till en ny operativ domän, likt luft, mark och sjö²³⁰, och möjligheten att åberopa artikel 5 som svar på ett cyberangrepp upprepades år 2021 vid toppmötet i Bryssel.²³¹ Under år 2019 utnämndes också rymden till en ny operativ domän²³² och två år senare bekräftades att en attack mot, från eller inom rymden kan utlösa artikel 5.²³³

²²⁵ Nato (2023), *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*.

²²⁶ Nordatlantiska fördraget, Washington D.C., 4 april 1949.

²²⁷ Se t.ex. Emily Benson och Pau Alvarez-Aragones, “NATO and Economic Security: A Political Oxymoron or Inevitability?”, den 15 maj 2024, <https://www.csis.org/analysis/nato-and-economic-security-political-oxymoron-or-inevitability>, läst 2025-01-31, och Anna M. Dowd och Dominik Jankowski, “Developing an economic security agenda for NATO”, *War on the Rocks*, 28 maj 2024, <https://warontherocks.com/2024/05/developing-an-economic-security-agenda-for-nato/>, läst 2025-01-31.

²²⁸ Matthew Reynolds och Matthew P. Goodman, “China’s Economic Coercion: Lessons from Lithuania”, den 6 maj 2022, <https://www.csis.org/analysis/chinas-economic-coercion-lessons-lithuania>, läst 2024-10-28.

²²⁹ Wales Summit Declaration, 5 sep 2014, § 72.

²³⁰ Warsaw Summit Communiqué, 9 jul 2016, § 70.

²³¹ Brussels Summit Communiqué, 14 jun 2021, § 32.

²³² London Declaration, 4 dec 2019, § 6.

²³³ Brussels Summit Communiqué, 14 jun 2021, § 33.

Möjligheten att åberopa artikel 5 som svar på hybridkrigföring påtalades för första gången vid toppmötet i Warszawa 2016²³⁴ och upprepades senast i Washington 2024²³⁵, där skrivelsen om hybrida hot²³⁶ nu har ersatt de tidigare paragraferna om rymd- och cyberangrepp. Nato beskriver hybrida hot enligt följande:

Hybrid threats combine military and non-military as well as covert and overt means, including disinformation, cyber attacks, economic pressure, deployment of irregular armed groups and use of regular forces. Hybrid methods are used to blur the lines between war and peace, and attempt to sow doubt in the minds of target populations. They aim to destabilise and undermine societies.²³⁷

Då både ekonomiska påtryckningar och annan aktivitet som kan påverka samhällets funktionalitet ryms inom Natos definition av hybrida hot, finns det således rent teoretiskt en möjlighet att åberopa artikel 5 vid fientliga ekonomiska offensiver. Samtidigt betonar Nato att hybrida hot i första hand är en nationell angelägenhet.²³⁸

Ett ytterligare nationellt och kollektivt ansvar återfinns i artikel 3 i det nordatlantiska fördraget. Åtagandet innebär att de allierade länderna ska upprätthålla och utveckla sin ”individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp”, genom att sträva efter att uppnå baskrav för civil beredskap inom sju olika områden (*seven baseline requirements*).²³⁹ Dessa baskrav berör områden som har en direkt koppling till upprätthållandet av samhällets funktionalitet²⁴⁰, även om syftet i första hand är att säkerställa operativ förmåga till stöd för Natostyrkornas operationer och alliansens övergripande militära mål.²⁴¹

4.2.4 Hotbilder i den strategiska miljön

I detta avsnitt tittar vi närmare på de hotbilder och hotbeskrivningar som förekommer i Natos strategiska dokument och som med det tidigare svenska ekonomiska försvarets ansats kan anses vara relevanta för den nutida totalförsvarsplaneringen. Som ovan beskrivits byggde den svenska planeringsmodellen på att de resurser som fanns i fredssamhället skulle anpassas och kompletteras för att kunna nyttjas på bästa möjliga sätt under kris eller krig. Det var därför inom totalförsvarsplaneringen viktigt att göra antaganden om hur fredssamhällets resurser förväntades utvecklas över tid (se kapitel 3).

²³⁴ Warsaw Summit Communiqué, 9 jul 2016, § 72.

²³⁵ Washington Summit Declaration, 10 jul 2024, § 13.

²³⁶ Ibid. “State and non-state actors are using increasingly aggressive hybrid actions against Allies. We will continue to prepare for, deter, defend against, and counter hybrid threats and challenges. We reiterate that hybrid operations against Allies could reach the level of an armed attack and could lead the North Atlantic Council to invoke Article 5 of the Washington Treaty”.

²³⁷ Nato, “Countering hybrid threats”, den 7 maj 2024; https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm, läst 24-10-28.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Bennesved, Ingemarsdotter, McWilliams (2023), *Hur påverkar ett Natomedlemskap civilt försvar? Perspektiv från Norge och Danmark*, FOI Memo 8233, s. 2.

²⁴⁰ Jonsson och Veibäck (2020), *Nato och svensk civil beredskap – Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*, FOI-R-4937-SE, s. 20.

²⁴¹ Bennesved, Ingemarsdotter, McWilliams (2023), *Hur påverkar ett Natomedlemskap civilt försvar? Perspektiv från Norge och Danmark*, FOI Memo 8233, s. 2.

Ekonomisk krigföring var med andra ord inte den enda ramsättande hotbilden. Det ekonomiska försvaret hade istället ett mycket bredare intresseområde.

För att tillämpa en liknande ansats i nutida totalförsvarsplanering kan Natos analyser av den strategiska miljön bidra med värdefulla perspektiv på vad som bör ingå i det nutida ekonomiska försvarets intresseområde. Natos strategiska dokument ger en beskrivning av den strategiska miljö som ett svenskt ekonomiskt försvar skulle behöva verka i, både idag och i framtiden.

I det strategiska konceptet från 2022 redogör Nato för ett flertal hotbilder av varierande karaktär.²⁴² De flesta hot består av de aktiviteter och maktmedel som olika aktörer kan använda mot varandra på den strategiska spelplanen. Exempel på sådana hot är ekonomisk krigföring, cyberangrepp, spionage och militära angrepp. Dessa hot kan förstås som olika medel i hybridkrigföring.

Samtidigt beskriver Nato också andra typer av hot som snarare handlar om förändringar av själva spelplanen på vilken olika aktörer verkar, det vill säga systemförändrande hot. Några sådana exempel är ny teknologi, klimatförändringar och enskilda aktörers kontroll över kritiska resurser. En tentativ modell för kategorisering av Natos hotbilder presenteras i tabell 3 nedan.

Tabell 3. Exempel på olika typer av hot som omnämns i Natos strategiska koncept från 2022, här anpassade och kategoriserade efter hotets presumtiva måltavla.

Hotkategori	Hotbeskrivning
Hot mot den strategiska spelplanen	Klimatförändringar Ny teknologi (<i>Disruptive technology</i>) Enskilda aktörers kontroll över kritiska sektorer och resurser Främjandet av totalitära statsskick
Aktörslett hot riktat mot annan aktör	Militära angrepp CBRN-angrepp Cyberangrepp Spionage Desinformation Ekonomiskt tvång Destabilisering av länder Terrorism Attacker mot kulturarv Människohandel Tvångsförflyttningar

Traditionellt sett har ett stort fokus i hotbildsanalyser legat på aktörsledda hot mot andra aktörer, och vilka olika slags medel som kan komma ifråga (inte minst i hybridhots-sammanhang). Men i Natos analyser har de systemförändrande hotbilderna fått ett allt

²⁴² Nato (2022), *Strategic Concept*.

större fokus, som till exempel i Natos strategiska framtidsanalys.²⁴³ Här lyfts ”geoekonomi och polarisering” upp som en av flera avgörande globala förändringsfaktorer. Vad detta kan innebära konkretiseras i framtidsanalysen i termer av ett antal strategiska chocker:

- Rubbade leveranskedjor till följd av regionala konflikter, nekad tillgång till resursnoder och stödjepunkter eller stränga handelsförbud.
- Samordnade exportförbud för kritiska sällsynta jordartsmetaller eller energiresurser.
- Attacker mot digitala och ekonomiska globala system som rubbar telekommunikation, leveransflöden och industriell aktivitet.
- Alternativa finansiella system.

Brist på kritiska råvaror lyfts i framtidsanalysen även upp som en förändringsfaktor i egen rätt, där chockerna bedöms handla om regionala och globala konflikter, begränsade resurser, exportkontroller och rubbade handelsflöden av kritiska råvaror liksom revolter mot bräckliga regeringar till följd av försämrade miljöförhållanden. Även konkurrens om allmänna tillgångar och resurser (t.ex. internationellt vatten, rymd, nya landområden etc.) tas upp som en särskild faktor. Förutom dessa geoeconomiska perspektiv utgör också klimatförändringar och ny teknologi återkommande teman som i Natos analyser ofta kopplas ihop med den geoeconomiska spelplanen. Detta beskrivs närmare nedan.

Hotbild: Ny teknologi

Den teknologiska utvecklingen är ett centralt och återkommande tema för Nato.²⁴⁴ Förutom att förändra slagfältet för det militära försvaret, menar Nato att teknologi blir en allt viktigare arena för den globala konkurrensen.²⁴⁵ I det strategiska konceptet från 2022 beskriver Nato hur Kina strävar efter att kontrollera teknik- och industrisektorer och använder ekonomiska maktmedel för att skapa strategiska beroenden.²⁴⁶ Spridningen av teknik bedöms också komma att stärka icke-statliga aktörer (både kommersiella organisationer och terrororganisationer) och utmana den traditionella statsmakten. Utöver det förväntas teknikutvecklingen förändra relationerna mellan det offentliga och det privata och ha stor inverkan på frågor som rör säkerhet och militärt försvar.²⁴⁷

²⁴³ Nato (2023), *Strategic Foresight Analysis*. Rapporten identifierar ett antal faktorer som kan påverka den globala säkerhetsmiljön fram till år 2043. Dokumentet är vägledande för alliansens framtida planering och syftar till att skapa en gemensam förståelsegrund för de trender som bedöms kunna påverka operationsmiljön och alliansens långsiktiga försvarsplanering. Rapporten identifierar sju förändringsfaktorer (*7 drivers of change*) som man menar utgör de mest betydande trenderna, samt de strategiska chocker som dessa förändringsfaktorer förväntas leda till.

²⁴⁴ Nato pekar ut nio områden som särskilt viktiga för alliansen: Artificiell intelligens (AI), autonoma system, kvantteknologi, bioteknik och teknik för förbättring av människokroppen, rymd, hypersoniska system, nya material och tillverkning, energi och framdrivning och nästa generations kommunikationsnät.

²⁴⁵ “Emerging and disruptive technologies”, Nato, 8 aug. 2024; https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_184303.htm, läst 25-01-31.

²⁴⁶ Nato (2022) *Strategic Concept*, s. 5.

²⁴⁷ Nato (2023), *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*, s. 7.

Även i Natos strategiska framtidsanalys listas ny, disruptiv teknologi (*disruptive technologies*) som en avgörande förändringsfaktor. En av de potentiellt allvarligaste strategiska chockerna på detta område, ur såväl ekonomiska som militära perspektiv, utgörs enligt framtidsanalysen av risken för dold användning av teknologi med massförstörelseeffekter.²⁴⁸ Ett grundproblem som återkommande pekas ut är svårigheten för statsmakter att skapa kontroll, ändamålsenliga regleringar och inte minst en förståelse för de risker och sårbarheter som kan uppstå när nya teknologier konvergerar (förstärker varandra) och används som vapen.²⁴⁹ Givet vad som står på spel i termer av makt, konkurrenskraft och vapenutveckling kommer enligt Natos framtidsanalys inte minst ekonomisk underrättelseinhämtning (*economic espionage*) sannolikt att öka i intensitet och riktas mot såväl statliga som akademiska institutioner och infrastruktur.²⁵⁰

Hotbild: Klimatförändringar

Nato beskriver klimatförändringar som vår tids mest avgörande utmaning med djupgående inverkan på alliansens säkerhet.²⁵¹ I sitt strategiska koncept från 2022 och i *Climate Change and Security Impact Assessment Report*²⁵² konkretiserar Nato de hot som klimatförändringar utgör för säkerheten, bland annat i termer av extremväderhändelser, stigande havsnivåer och skogsbränder som kan hota både människors liv och försörjning.²⁵³ Men klimatförändringarna beskrivs också som en hotmultiplikator som kan förvärra geopolitisk konkurrens och konflikter, samt öka instabiliteten. Inte minst Arktis och Antarktis bedöms få en ökad strategisk betydelse i takt med att klimatet förändras och konkurrensen om naturresurser och transportvägar växer bland både statliga och icke-statliga aktörer.²⁵⁴

I Natos strategiska framtidsanalys listas ”klimatkollaps och förlust av biologisk mångfald” som en avgörande förändringsfaktor. Flera av de strategiska chocker som listas har en direkt koppling till länders försörjning och ekonomiska säkerhet.²⁵⁵

- livsmedelskris
- migration och folkförflyttning
- livshotande extremväderhändelser
- geoengineering
- pandemier

Givet dessa hotbildsbeskrivningar från ett Nato-perspektiv, där såväl geoekonomi som teknologi och klimat alltså beskrivs som potentiellt spelplansförändrande, uppstår

²⁴⁸ Ibid., s. 42.

²⁴⁹ Ibid., s. 39.

²⁵⁰ Nato (2023), *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*, s. 41.

²⁵¹ Nato (2024), *Climate Change and Security Impact Assessment*; Nato (2022), *Strategic Concept*, s. 6; Nato (2023), *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*, s. 21.

²⁵² Nato (2024), *Secretary General's annual Climate Change and Security Impact Assessment*

²⁵³ Nato (2022), *Strategic Concept*, s. 6.

²⁵⁴ Nato (2023), *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*, s. 60; Nato (2024), *Climate Change and Security Impact Assessment*, s. 18.

²⁵⁵ Nato (2023), *Strategic Foresight Analysis*.

frågan vilka konsekvenserna blir för hotbildsanalyser på nationell nivå. Det analyserar vi i följande avsnitt.

4.3 EU, Nato och ett svenskt ekonomiskt försvar

Vår genomgång visar att den ekonomiska dimensionen historiskt sett har varit en självklar del av försvarsplaneringen, både i Sverige och inom Nato. Natos förhållnings-sätt till det ekonomiska maktmedlet visar dock att även om det i teorin finns en möjlighet att återropa artikel 5 vid ekonomiska offensiver mot de allierade länderna, är ekonomisk säkerhet och ekonomiskt försvar i första hand en nationell angelägenhet.

I uppbyggnaden av det nya civila försvaret står Sverige nu inför ett vägval. Ska det ekonomiska försvaret utformas för att möta ekonomisk krigföring? Eller bör det nya ekonomiska försvaret mer efterlikna det tidigare, och därmed ha ett bredare intresseområde, som beaktar alla de faktorer som kan påverka utvecklingen av fredssamhällets resurser över tid?

Utöver detta tillkommer även frågor kring det ekonomiska försvarets uppgift inom ramarna för totalförsvaret. Totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig.²⁵⁶ Är det möjligt att inom ramen för gällande rätt bygga ett ekonomiskt försvar som bevakar och parerar också systemförändrande hot? Eller bör dessa hot pareras på en annan politisk nivå, och i så fall vilken?

Nu, till skillnad från förr, är Sverige en del av EU. Vår genomgång av EU:s strategi för ekonomisk säkerhet visar att EU bevakar och fattar politiska beslut kring frågor som tidigare låg inom det svenska ekonomiska försvarets intresseområde. Även här står Sverige alltså inför vissa vägval i termer av vilka frågor som ska drivas på nationell nivå och vilka som ska drivas i den europeiska kontexten. Till dessa strategiska överväganden återkommer vi i rapportens avslutande kapitel.

4.4 Sammanfattning

I detta kapitel har vi presenterat EU:s respektive Natos perspektiv på ekonomisk säkerhet och resiliensfrågor. Även om dessa organisationer har olika utgångspunkter så finns stora överensstämmelser vad gäller identifierade hotbilder. Både EU och Nato ser risker med ökad instabilitet i världen när auktoritära stater förändrar spelreglerna för att få kontroll över teknikutveckling och kritiska råvaror. Det som står på spel ur EU:s perspektiv handlar om unionens försörjningstrygghet i bred mening men också unionens konkurrenskraft, rådighet och autonomi på längre sikt.

För Nato handlar det om att förstå utvecklingen av den säkerhetsmiljö som alliansen kommer att verka i. Som framgår av vår genomgång av Natos strategier så har ekonomiska perspektiv länge varit integrerade i alliansens säkerhetspolitiska analyser. Detta

²⁵⁶ Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, 1 §.

har blivit särskilt tydligt på 2020-talet i och med Natos ökade uppmärksamhet på civil beredskap och resiliens, dvs. ”artikel 3”-frågor. Som vi har sett listar Natos framtidsanalys, *Strategic Foresight*, ett antal förändringsfaktorer (*drivers*) som på olika sätt kan leda till strategiska chocker. Klimatfrågan i kombination med förlust av biologisk mångfald framträder här som en spelplan som förändrar alla andra spelplaner, eller med Natos språkbruk, en hotmultiplikator med långtgående konsekvenser för säkerhet, militära operationer och infrastruktur.²⁵⁷ Även brist på kritiska råvaror beskrivs som en förändringsfaktor som skapar instabilitet som kan leda till konflikter.

Parallellt med ekologiska paradigmskiften sker ett teknologiskt sådant som ur Natos perspektiv innebär stora osäkerheter i framtidens säkerhetsmiljöer. Bland annat beskrivs risken för att avancerade eller omvälvande teknologier såsom AI kombineras med andra teknologier (som t.ex. kvantteknik eller bioteknik) vilket kan skapa nya vapen eller förstärka sådana som redan finns. I Natos framtidsanalys är det också tydligt att de ekologiska och teknologiska perspektiven är helt sammankopplade med den geoeconomiska spelplanen. Geoekonomi lyfts fram som en förändringsfaktor i sig som handlar om hur ökad geoeconomisk polarisering i världen kan få konsekvenser inte bara för handel och ekonomi utan för hela den globala världsordningen med ökad risk för konflikter och krig. Kopplat till detta betonas särskilt tendensen till ökad konkurrens om det allmänna (*global commons*), något som också EU har tagit upp. Exempel på detta handlar om en accelererande rymdkapplöpning och tvister kring tillgång till hav och nya farleder, t.ex. i Arktis.²⁵⁸

Sammantaget framträder i EU:s och Natos strategiska dokument tre sammankopplade spelplaner: Den geoeconomiska, den ekologiska och den teknologiska, där den första kan sägas handla om konflikter kring strategiska tillgångar och resurser, den andra om förutsättningarna för dessa resurser, och den tredje om kontroll över dem. Med kontroll menas här både kontroll över samhällets tekniska infrastruktur och standarder och över teknikutvecklingen i sig med dess många tillämpningar som ofta har dubbel användning. Med andra ord räcker det inte att analysera den stormaktsrivalitet som utspelas på den första (geoeconomiska) spelplanen om vi inte samtidigt förstår hur själva spelplanen påverkas av det som sker på andra avgörande områden.

²⁵⁷ Nato (2023), *Allied Command Transformation Strategic Foresight Analysis*, s. 21.

²⁵⁸ *Ibid.*, s. 59-61.

5 Reflektioner och slutsatser

Om kopplingen mellan ekonomi och säkerhet för inte så länge sedan beskrevs som en bortglömd eller förbisedd fråga, har vindarna nu vänt.²⁵⁹ Idag ägnas detta ämne stor uppmärksamhet på toppmöten och konferenser över hela världen. Utvecklingen går också snabbt och är inte längre begränsad till akademiska analyser: Parallellt med talet om ekonomisk säkerhet införs också faktiska åtgärder för att hantera och motverka de hot som har identifierats, såväl på statlig som på mellanstatlig och internationell nivå. Inte minst EU har de senaste åren genomgått något av ett paradigmskifte i synen på vad som kan hota unionens säkerhet och autonomi. I denna rapport utgick vi från tre frågeställningar för att bättre förstå denna utveckling från en svensk horisont:

- Hur ser kopplingen ut mellan ekonomi och säkerhet?
- Hur genomfördes hotbildsanalyser i det tidigare svenska ekonomiska försvaret, hur ser motsvarande nutida strategier och analyser ut, och vilka behov av metodutveckling kan vi se idag?
- Vilka strategiska slutsatser dras idag på EU-nivå och inom Nato vad gäller att förstå och möta ekonomisk krigföring och relaterade hotbilder, och vad betyder dessa för motsvarande nationella analyser?

I detta avslutande kapitel görs en sammanfattande analys med slutsatser utifrån dessa frågeställningar. Dessutom identifieras områden lämpliga för fortsatta studier.

5.1 Den geoekonomiska spelplanen

Ett vanligt sätt att beskriva vad geoekonomi, ekonomisk statskonst eller ekonomisk krigföring innebär är att helt enkelt lista olika slags medel och policyinstrument som används i antagonistiskt syfte. Men för att förstå den geoekonomiska spelplanen som den utvecklas idag krävs, som beskrevs i kapitel 2, att vi också beaktar en vidare krets av faktorer. Förutom typer av medel behöver vi också förstå andra staters motivationer och ageranden. Målet med en viss aktivitet kan vara avgränsat eller mer diffust, vilket i sin tur kan spegla skillnader i syftet med aktiviteten i fråga. Även om ekonomiska åtgärder ofta syftar till att påverka en annan stat kan åtgärder också vara systemiska i meningen att påverka själva spelplanen, dvs. hur normer, institutioner och regler utformas. Här finns ett tidsperspektiv att beakta: Medan vissa åtgärder kan vara strategiska och långsiktiga, kan andra vara mer operativa och kortsiktiga. Sammantaget kan dessa olika dimensioner ses som en beskrivning av den geoekonomiska spelplanen.

Att förstå den geoekonomiska spelplanen innebär därmed i grunden att förstå dess dominanta antagonistiska aktörer. Från europeisk horisont noterades under 2010-talet att Rysslands hybridkrigföring mot sina grannar (Georgien, Moldavien och Ukraina)

²⁵⁹ Ronis, Sheila R. (2011), *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* Center for Strategic Conferencing, Institute for National Strategic Studies.

rymde tydliga inslag av ekonomisk påverkan.²⁶⁰ Men det var först efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 som EU införde mer genomgripande sanktioner, som beskrevs i kapitel 4, inklusive en omläggning av energipolitiken. På motsvarande sätt ökade under 2010-talet mängden analyser av Kinas utveckling som geoeconomisk maktfaktor, men utan någon motsvarande brytpunkt som 2022 års ryska anfallskrig. EU har dock de senaste åren skärpt tonen betydligt gentemot Kina, samtidigt som många utmaningar med den ekonomiska exponeringen kvarstår.²⁶¹ Parallellt med Kinas växande ekonomiska dominans har landet också framdrivit en snabb militär uppbyggnad.

Svårigheten i Väst att trots dessa observationer och insikter faktiskt hantera geoeconomiska hotbilder kan förklaras med oviljan efter det kalla kriget att betrakta ekonomi och säkerhet som sammankopplade sfärer. Att denna sammankoppling görs rutinmässigt inte minst av Kina får flera konkreta följder, bland annat att Kina inte gör någon åtskillnad mellan att spionera för säkerhetssyften eller av kommersiella skäl. Kinesiska företag är helt enkelt en del av den nationella säkerhetsstrukturen. Vissa ekonomiskt sett "ologiska" affärer som görs av kinesiska företag måste alltså ses i ljuset av landets vidare nationella strategiska intressen.²⁶² Som komplement till sådan långsiktig påverkan genomför Kina också direkta negativa åtgärder genom att på olika sätt straffa länder som anses ha gjort felaktiga politiska vägval.

Som svar på Kinas aggressiva tillämpning av ekonomisk statskonst har EU vidtagit en rad åtgärder, bland annat etablerandet av ett antitvångsinstrument som är en del av den samlade strategin för ekonomisk säkerhet, lanserad i juni 2023. Även i Sverige betonas vikten av ekonomisk säkerhet som del av den nationella säkerhetsstrategin. Samtidigt diskuteras betydelsen av ett robust ekonomiskt försvar som del av den pågående totalförsvarsuppbyggnaden. Exakt hur dessa olika nivåer av åtgärder ska samspela återstår i många fall att utarbeta.

5.2 Sammankopplade spelplaner

Om ekonomi och säkerhet ofta analyseras utifrån ett spelplanstänkande med pjäser som följer eller bryter spelreglerna (den regelbaserade världsordningen), framgår av EU:s och Natos analyser att det inte räcker att betrakta den geoeconomiska spelplanen för sig. Nära förknippad med denna är andra spelplansförändrande hotbilder som påverkar länders ekonomiska säkerhet på djupgående sätt.

Även om EU och Nato har olika utgångspunkter så finns, i de strategier som studerats i denna studie, många överensstämmelser vad gäller hotbildsförståelsen. Båda organisationerna ser risker med ökad instabilitet i världen när auktoritära stater förändrar spelreglerna för att få kontroll över teknikutveckling och kritiska råvaror. Det som står

²⁶⁰ Blackwill och Harris, *War by Other Means*, s. 11, 50-51, 81.

²⁶¹ Lallerstedt, Karl (2024), *The China Challenge: The Inherent Difficulty in Balancing Security Concerns against Economic Interests*, FOI Memo 8440.

²⁶² Blackwill och Harris, *War by Other Means*, s. 68.

på spel ur EU:s perspektiv handlar om unionens försörjningstrygghet i bred mening men också unionens konkurrenskraft, rådighet och autonomi på längre sikt.

Även förlust av biologisk mångfald (som resultat av accelererande artutdöende) beskrivs som ett existentiellt hot, inte minst på grund av risken för en kollapsad livsmedelsproduktion.²⁶³ På motsvarande sätt blir frågan om klimatförändringar, eller som benämningen är i Natos framtidsanalys, klimatkollaps (*climate breakdown*), ett hot som inte bara påverkar länders försörjning och ekonomier utan som snarare måste ses som en förändring av spelplanen i sig i takt med att konkurrens om minskade resurser övergår i konflikt och kamp för överlevnad.²⁶⁴

I både EU:s och Natos hotbildsförståelse sammanflätas dessutom de geoekonomiska och ekologiska spelplanerna med en teknologisk sådan där de säkerhetsmässiga konsekvenserna av ny disruptiv teknik (som t.ex. generativ AI) beskrivs som svåröverblickbar. På nationell nivå väcker detta frågan om vad framtidens ekonomiska försvar ska omfatta. Ser vi ekonomiskt försvar som svaret främst på hotbilden ekonomisk krigsföring, och hur ska i så fall de än bredare strategiska frågorna omhändertas?

5.3 Det ekonomiska försvarets hotbilder

Som beskrevs i kapitel 3 valde Sverige att från mellankrigstiden och fram till ungefär millennieskiftet satsa på ett ekonomiskt försvar för att motverka den ekonomiska utsatthet ett litet exportberoende land har att leva med. Olika hotbilder analyserades kontinuerligt och låg till grund för myndigheternas planering och inriktningsarbete. Till skillnad från detta tidigare ekonomiska försvar saknas idag sådana mer metodologiskt genomförda analyser med fokus på ekonomiska hotbilder. Den gamla begreppsapparaten är borta och dagens beredskapsplanerare får i princip nöja sig med den binära indelningen kris/krig. Ändå tycks alltså hotbilderna idag vara fler och mer komplexa än de någonsin har varit.

Som vi har sett utgick det tidigare ekonomiska försvaret från ett antal kris- respektive angreppsfall som förfinades med så kallade inre och yttre miljöbeskrivningar. I dessa gjordes bland annat antaganden om utvecklingen av svenskt näringsliv liksom konsekvenserna av nya tekniska sårbarheter. Paradoxalt nog innehåller den nutida svenska definitionen av totalförsvaret få nyanser vilket riskerar att sätta en hämsko på utvecklingen av nya hotbildsanalyser.²⁶⁵ I styrande dokument framgår tydligt att det är krigshotet som är det dimensionerande hotet för Sverige och utgångspunkten för pågående totalförsvarsutveckling. Dock visar såväl historien som aktuella hotbeskrivningar att det behövs ett bredare synsätt på vilka hoten är.

Dessa förhållanden leder fram till ett antal frågeställningar som i grunden handlar om var och hur olika slags hotbilder ska hanteras. Noteras kan att EU idag har tagit över en

²⁶³ ESPAS (2024), *Choosing Europe's future: Global Trends to 2040*.

²⁶⁴ Nato (2024), *Strategic Foresight Analysis*.

²⁶⁵ Enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap är totalförsvaret "verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig".

del avgörande roller som det gamla ekonomiska försvaret hade i Sverige, särskilt gällande strategiskt helhetstänkande, policyutveckling och frågor om konkurrenskraft. Detta arbete går i EU under beteckningen ekonomisk säkerhet. Bör Sveriges bidrag till detta arbete ske i en totalförvarskontext eller ska insatser kring ekonomisk säkerhet drivas så att säga vid sidan, på en bredare eller högre nivå? Vad ska framtidens totalförvar omfattas?

I nedanstående tabell sammanfattas några av de perspektiv som beskrivits ovan. Hotbilden ekonomisk krigföring kan enklast sammanfattas i termer av mål och medel, men samtidigt finns också fler faktorer att beakta. Innebörden av ekonomiskt försvar kan beskrivas i än bredare termer där ekonomisk krigföring inte utgör den enda hotbilden. Förutom fler hotbilder, eller yttre faktorer, finns också ett antal inre faktorer att ta hänsyn till som har att göra med samhällsutvecklingen. Slutligen kan ekonomisk säkerhet betraktas som målet för arbetet med att hantera samspelande globala hotbilder av geoeconomisk, teknologisk och ekologisk karaktär. Exempelen på sätt att möta sådana hot är i detta fall hämtade från EU:s strategi för ekonomisk säkerhet. Denna översikt är på inget sätt uttömmande utan syftar på att visa hur olika begrepp kan komplettera varandra.

Tabell 4. Översikt av faktorer och perspektiv (exempel) som tillkommer när hotbilden vidgas från det väpnade angreppet till en bredare geoeconomisk hybridkrigscontext.

Ekonomisk krigföring		Ekonomiskt försvar		Ekonomisk säkerhet	
Mål	Medel	Inre faktorer	Yttre faktorer	Hoten	Möta hoten
Påverka specifik fråga	Ekonomiska	Tillgängliga resurser	Väpnat angrepp	Geoeconomiska	Främja konkurrenskraft
Dominans genom ekonomisk erodering	Påtryckningar och hot	Handel och konkurrenskraft	Ekonomisk krigföring	Teknologiska	Skydd mot ekonomiska säkerhetsrisker
Förbereda angrepp	Cyberangrepp	Tekniska sårbarheter	Hybridangrepp	Ekologiska	Partnerskap med andra länder
Besegra landet i väpnad konflikt	Sabotage	Systemhotande brottslighet	Försörjningskris (ej antagonistisk)		Resilienta leveranskedjor
Påverka den geoeconomiska spelplanen	Informationspåverkan	Demografi			Skydd av infrastruktur
	Illegal underrättelseinhämtning				Tekniksäkerhet
	Militära				Autonomi och rådgighet

Den genomgående och övergripande frågeställningen i denna rapport har handlat om vilka konsekvenserna blir för nationella hotbildsanalyser givet den geoeconomiska omvärldsutvecklingen. Som framgår av tabell 4 finns flera perspektiv att beakta: Förutom de klassiska faktorerna mål och medel (ekonomisk krigföring) behöver också landets inre och yttre faktorer studeras (ekonomiskt försvar) liksom även de bredare spelplanshoten respektive sätt att möta sådana hot (ekonomisk säkerhet).

5.4 Slutsatser och vidare forskning

Som konstaterats i denna rapport är ekonomiskt försvar och ekonomisk säkerhet svåra att avgränsa vilket har att göra med att ”ekonomi” genomsyrar det mesta i samhället. Att det dessutom finns en spänning mellan ekonomisk effektivitet och säkerhet har påpekats många gånger – i Sverige egentligen så länge som landet hade ett ekonomiskt försvar med start 1928. I grunden finns en målkonflikt som handlar om att enskilda länder vill värna den territoriellt definierade staten samtidigt som alltfler av samhällets sektorer och funktioner har internationaliserats. Det är ”i detta komplexa spänningsförhållande som ny forskning är nödvändig för att förstå och underlätta beslutsfattande”.²⁶⁶ Vilken ny forskning kan vi då se behövs idag för att underbygga beslutsfattande och stärka kunskapsbasen kring frågor som över tid har blivit alltmer sammanvävda och därmed komplexa? I denna studie har flera områden uppmärksammats:

- *Komponenter för ett framtida ekonomiskt försvar.* Historiskt sett har Sveriges ekonomiska försvar rymt såväl operativa beredskapsåtgärder (t.ex. inom handel, produktion och lagring) som strategiska studier och överväganden (avseende teknisk utveckling, näringslivets roll, konkurrenskraft, styrning och organisering o.s.v.). För framtidens ekonomiska försvar behöver motsvarande komponenter utformas, med tillägget att en stor fråga dessutom kommer att handla om vad som ska göras nationellt respektive inom ramen för EU och Nato.
- *Policyutveckling inom området ekonomisk säkerhet.* Det finns idag ett växande antal nationella och internationella strategier som syftar till att motverka ekonomiska säkerhetshot. Därtill bedrivs forskning och analys på universitet och tankesmedjor som i vissa fall även sammanställer omfattande policyrekommendationer.²⁶⁷ Ur ett svenskt perspektiv behövs här en löpande omvärldsanalys inte bara av hotbilderna utan även av de förslag som tas fram på hur dessa ska mötas. En sådan kunskapsbyggnad behövs för en anpassad nationell policyutveckling inom ekonomisk säkerhet.
- *Metodutveckling för hotbildsanalysen:* Mot bakgrund av både EU:s och Natos ökade fokus på såväl konsekvenser av klimatförändringar som kritiska teknologier uppstår ett behov av en djupare förståelse av hur dessa ekologiska och teknologiska perspektiv samspelar med det geoekonomiska. Samtidigt skapar den resulterande komplexiteten stora osäkerhetsfaktorer för en stats beredskapsarbete. I Sverige har utmaningen att ”planera för det okända” i sig varit föremål för forskning.²⁶⁸ Både ur ett kunskapsperspektiv och ur ett mer operativt beredskapsperspektiv finns anledning att bygga vidare på denna forskning.

²⁶⁶ Malminen (2000), *Ekonomi och säkerhet*, s. 6.

²⁶⁷ Om policyförslag, se Blackwill och Harris (2016), *War by other means*.

²⁶⁸ Tillsammans med Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) arbetade FOA under 1970- och 80-talen med att ta fram anpassade hotbilder för det ekonomiska försvaret. Dreborg, Karl-Henrik, E. Anders Eriksson, Ulla Jeppsson, och Marie Jungmar (1994), *Planera för det okända? – Om hantering av osäkerhet*. FOA:s studier genomfördes bland annat inom ramen för operationsanalytiskt stöd till den tidens centralorgan för försörjningsberedskap, särskilt ÖEF. För en uppdaterad diskussion om planering under osäkerhet, se Wedebrand, Christoffer (2020), *Planering under osäkerhet: Om att planera för det okända inom krisberedskapen, totalförsvaret och andra områden*, FOI-R-4972–SE.

I denna rapport har stor vikt lagts vid EU:s respektive Natos hotbildsförståelse. Samtidigt finns det anledning att påminna om vikten av att etablera en nationell förmåga till hotbildsanalys. Då varje land har sina unika geografiska, historiska och förvaltningsmässiga förutsättningar behövs forskning även bedrivas för vilka lösningar som är bäst lämpade just för Sverige.

Avslutningsvis, varken ekonomiskt försvar eller ekonomisk säkerhet handlar om att försvara Sveriges ekonomi. Ytterst syftar dessa verksamheter till att försvara Sverige som land och upprätthålla samhällets livsviktiga funktioner under kriser och krig. För att detta ska vara möjligt krävs också långsiktiga överväganden som handlar om hur strategiska tillgångar och förmågor kan utvecklas och skyddas. Som visats i denna rapport behöver därför kunskap byggas både om hoten och om sätt att möta hoten.

Litteraturförteckning

- Aho, Aleksii, Catarina Midões, Arnis Šnore (2020), *Hybrid threats in the financial system*, Hybrid CoE Working Paper 8
- Almén, Oscar och Christopher Weidacher Hsiung (2022), *China's economic influence in the Arctic region: The Nordic and Russian cases*, FOI-R--5326--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Almén, Oscar, Jens Lusua och Tomas Malmlöf (2022), *Ryska investeringar och ekonomiska intressen i Sverige*, FOI-R--5377--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Appelgren, Jessica, Sebastian Bay, Johannes Malminen & Erik Zouave (2020), *Strategisk verktyglåda mot hybridhot: Ett ramverk för gemensam problemförståelse*, FOI-R--4816--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Aukia, Jukka och Ragnar Ingibergsson (2023), *Threat potential in the economy: From vulnerabilities to China's increased coercion*. Hybrid CoE Trend Report 10.
- Axell, Erik, Arwid Komulainen, Marcus Karlsson, Patrik Eliardsson, och Andreas Andersson (2024) *Hot- och sårbarhetsanalys av attacker mot AI i trådlösa kommunikationssystem* FOI-R--5646--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Baldwin, David A. (2020), *Economic Statecraft: New Edition*, Princeton University Press.
- Beckley, Michael (2010), "Economic Development and Military Effectiveness" i *Journal of Strategic Studies*, 33(1), 43–79.
<https://doi.org/10.1080/01402391003603581>.
- Bennesved, Peter, Jenny Ingemarsdotter och Anna McWilliams (2023), *Hur påverkar ett Natomedlemskap civilt försvar? Perspektiv från Norge och Danmark*, FOI Memo 8233, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Bengtsson, Johan och Lovisa Mickelsson (2021), *Svenska smarta städer: En explorativ studie om förväntad nytta och potentiella sårbarheter*. FOI-R--5117--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Bengtsson, Johan, Karin Mossberg Sonnek och Vidar Hedtjärn Swaling (2023), *Digitaliseringens fallgropar i gråzon och krig* FOI-R--5522--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Benson, Emily, Catharine Mouradian och Andrea Leonard Palazzi (2024), *Toward a U.S. Economic Security Strategy Twenty-First-Century Guidance for Domestic and International Policymaking*

- Bonnier, Evelina och Peter Wikman (2021), *Hur kan geoeconomisk rivalitet analyseras utifrån en strategisk ansats?*, FOI-R--5214--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Blackwill, Robert D. och Jennifer M. Harris (2016), *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press.
- Breslin, Shaun & Helen E.S. Nesadurai (2023), 'Economic statecraft, geoeconomics and regional political economies', *The Pacific Review*, 36(5), s. 927–948. doi: 10.1080/09512748.2023.2200030.
- Chimits, François, Conor McCaffrey, Juan Mejino Lopez, Niclas Frederic Poitiers, Vincent Vicard and Pauline Wibaux (2024), *European Economic Security: Current practices and further development*. In-depth analysis requested by the European Parliament. Hybrid CoE Working Paper 16.
- Dir. 2022:72 *Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap*, (N2022:08)
- Dowd, Anna och Dominik Jankowski (2024), "Developing an economic security agenda for Nato". *War on the rocks*, <https://warontherocks.com/2024/05/developing-an-economic-security-agenda-for-nato/>, läst 2025-01-27.
- Dreborg, Karl-Henrik, E. Anders Eriksson, Ulla Jeppsson och Marie Jungmar (1994), *Planera för det okända? – Om hantering av osäkerhet*. FOA-R--94-00005-1.2--SE. Försvarets forskningsanstalt.
- Engström, Alina och Lisa Bergsten (2024), *EU:s säkerhets- och försvarspolitik under omvandling: En analys av drivkrafter och möjliga följdverkningar bortom 2030*. FOI-R--5537--SE.
- Engström, Alina och Emelie Thorburn (2022), *Kompassen, kriget och konsekvenserna för EU som säkerhetspolitisk aktör*, FOI Memo7909.
- Europeiska kommissionen (2023), *Nya perspektiv på kopplingen mellan klimat och säkerhet: Hantering av klimatförändringarnas och miljöförstörelsen inverkan på fred, säkerhet och försvar*, JOIN(2023) 19 final. Gemensamt meddelande till europaparlamentet och rådet, Bryssel den 28.6.2023.
- Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final.
- Europeiska kommissionen (2023), "An EU approach to enhance economic security", Bryssel, 20 juni 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358 [pressmeddelande], läst 2024-02-12.
- Europeiska kommissionen (2023), *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och Rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final

- Europeiska kommissionen (2023), *En europeisk strategi för ekonomisk säkerhet*. Bryssel den 20.6.2023 JOIN(2023) 20 final
- European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), *Choosing Europe's future: Global Trends to 2040*, April 2024
- Forland, Tor Egil (1993), "The History of Economic Warfare: International Law, Effectiveness, Strategies", *Journal of Peace Research*, vol. 30, nr 2, s. 151-162.
- Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap
- Försvarsberedningen (2023), *Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret*, DS 2023:34
- Försvarsmakten (2022) *Ett starkare försvar för en utmanande framtid: Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2022* FM2022-19979:15
- Försvarsmakten och MSB (2023) *Krigets krav: En samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret* (FM2021-17683:6 MSB 2022-08173-31)
- Försvarsstabens informationsavdelning (1978), *Militära fakta 1978/79*
- Giannopoulos, Georgios, Hanna Smith och Marianthi Theocharidou (2021), *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model*, EUR 30585 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, doi:10.2760/44985, JRC123305.
- Grape, Lennart (1973), *About the intentions behind the Swedish planning system*, FOA P Rapport C 8557/M.
- Hellendoorn, Elmar (2022), *Financial geopolitics and hybrid conflict: Strategic competition in a financialized world*, Hybrid CoE Working Paper 16. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats.
- Helsinki Security Forum 2023: "Deter, Defend and Secure – Europe in the Era of Radical Uncertainty", <https://helsinkisecurityforum.fi/hsf-2023/>, läst 2024-12-12.
- Hess, Maximilian (2023), *Economic War: Ukraine and the Global Conflict between Russia and the West*. London: Hurst Publishers.
- Ingemarsdotter, Jenny och Anna Wetter Ryde (2024), *Niinistö-rapporten: På väg mot ett europeiskt civilt försvar?*, FOI Memo 8743. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny och Anna Wetter Ryde (2024), *Draghi-rapporten: Villkoren för Europas självbevarelse?*, FOI Memo 8658. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny (2024), *Ekonomiskt försvar: Vad och varför*, FOI Memo 8482. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- Ingemarsdotter, Jenny (2024), *Economic Defence – From Cold War Strategies to Post-Invasion Awakenings*, FOI Memo 841 I. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny (2023), *Civilt försvar: Vad och varför*, FOI Memo 8105. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny och Daniel K Jonsson (2023), *Om kriget (inte) kommer: Totalförsvarets beredskap för gråzonshot och icke-militära angrepp i historisk belysning*, FOI-R--5472--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny och Camilla Eriksson (2023), ”Vi får klara oss själva’: Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002”, *Scandia* 89:1.
- Ingemarsdotter, Jenny (2022), *Strategisk autonomi: Om EU:s uppbyggnad av försörjningsberedskap ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*, FOI-R--5338--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny, Daniel Eidenskog och Vidar Hedtjäm Swaling (2020), *Vilse i lasagnen? – En upptäcktsfärd i den svenska digitaliseringens mångbottnade problemstruktur*, FOI-R--4814--SE Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ingemarsdotter, Jenny, Anna Sparf, Linda K Karlsson och Jenny Lundén (2018), *Näringslivets roll i totalförsvaret – centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Johnson, Andreas (2023), *Finansiell statskonst*, FOI Memo 8366. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Johnson, Andreas och Junerfält, Tobias (2023), *Början till slutet för dollarns dominans? Förutsättningar för och hot mot USA:s finansiella dominans*, FOI-R--5432--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Johnson, Andreas, Jens Lusua, Karl Lallerstedt och Maria Hultqvist (2024), *Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig? En explorativ ansats*. FOI-R--5556--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jonsson, Daniel K., Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas Rossbach, Christoffer Wedebrand och Camilla Eriksson (2020), *Civilt försvar i gråzon*, FOI-R--4769--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jonsson, Daniel K., Camilla Eriksson, Jenny Ingemarsdotter, Niklas H Rossbach och Christoffer Wedebrand (2023), *Gråzonslägen i krig och fred*, FOI-R--5447--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Jonsson, Daniel K. och Ester Veibäck (2020), *Nato och svensk civil beredskap – Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning*. FOI-R--4937--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- Jonsson, Daniel K. (2017), *Att använda scenarier i planering för civilt försvar*, FOI-R--4434--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Junerfält, Tobias (2024), *China's Technology Transfer Ecosystem – Key Actors and the Case of China Electronics Technology Group Corporation*, FOI-R--5641--SE.
- Junerfält, Tobias och Emil Wannheden (2024), *Manufacturing vulnerabilities: Chinese minerals, Semiconductors and Green Technologies in the EU*. FOI-R--5524--SE.
- Kaushal, Sidharth (2023), *Navies and Economic Warfare: Securing Critical Infrastructure and Expanding Policy Options*. RUSI Occasional Paper.
- Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA (2022), *Cybersäkerhet för ökad konkurrenskraft*.
- Lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.
- Lallerstedt, Karl (2023), *The China Challenge: The Inherent Difficulty in Balancing Security Concerns against Economic Interests*, FOI Memo 8440. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Lallerstedt, Karl, Tobias Junerfält och Jenny Ingemarsdotter (2024), *Economic Security in Japan, Taiwan and Singapore*, FOI Memo 8516. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Lindgren Johan, Beatrice, Reichel & Erika Öhlund (2021), *Trygg livsmedelsförsörjning – Lärdomar från Coronapandemins konsekvenser fram till och med hösten 2020*, FOI-R--5120--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Luttwak, Edward. N. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, 20, 17–23.
- May, Christopher 'Strange Fruit: Susan Strange's Concept of Structural Power in the International Political Economy', *Global Society* (Vol. 10, 1996).
- Malminen, Johannes (2000), *Ekonomi och säkerhet: En nödvändig koppling för framtiden*, FOA-R-00-01441-240-SE. Stockholm: Försvarets forskningsanstalt.
- Mattlin, Mikael, Shaun Breslin, Elina Sinkkonen, Liisa Kauppila, Björn Cappelin, Ines Söderström & Matt Ferchen (2023), *Enhancing small state preparedness: Risks of foreign ownership, supply disruptions and technological dependencies*, FIIA-report 74.
- Mazarr, Michael J., Jonathan Blake, Abigail Casey, Tim McDonald, Stephanie Pezard och Michael Spirtas (2018), *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives*, RAND Corporation.
- MSB (2021), *Strategi för försörjningsberedskap*. MSB1784.
- MSB (2023), *Nationell risk- och sårbarhetsbedömning*. MSB2292.

- MSB (2024), *Civil perspektivstudie – om framtida utmaningar och behov inom civil beredskap*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/det-svenska-civila-beredskapssystemet/civil-perspektivstudie--om-framtida-utmaningar-och-behov-inom-civil-beredskap/>, läst 2024-10-25.
- Nato (2022), *Strategic Concept*, <https://www.nato.int/strategic-concept/>, läst 2025-01-27.
- Nato (2024), *Strategic Foresight Analysis 2023*, <https://www.act.nato.int/activities/allied-command-transformation-strategic-foresight-work/>, läst 2025-01-27.
- Odell, Anders, Anna Lioufas, Mari Olsén, Karin Mossberg Sonnek, Frej Welander och Andreas Hörnedal (2024), *Russian attacks on the Ukrainian power system*. FOI-R--5596--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Olsson, Matilda, Charlotte Ryghammar och Jenny Lundén (2017), *Näringslivets syn på roller och ansvar i totalförsvaret*, FOI-R--4551--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Petersson, Magnus (red), Oscar Almén, Carl Denward, Erika Holmquist, Tomas MalmLöf och Maria Ädel (2020), *Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter: En studie av risker, branscher och investerare*. FOI-R--5069--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Prop. 1976/77:74 *Inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling*
- Prop. 1981/82:102 *Säkerhets- och försvarspolitik samt totalförsvarets fortsatta utveckling*
- Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025-2030*
- van der Putten, Frans-Paul (2022), *Chinese economic influence as a potential security threat: The Dutch response*. Hybrid CoE Working Paper 20, December 2022
- Regeringen (2023) *Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft*. UD2023/01758.
- Regeringen (2024) *Uppdrag att identifiera och föreslå strategiskt viktiga tekniker för Sverige*. KN2024/00977.
- Regeringen (2024) *Nationell säkerhetsstrategi*. Regeringens skrivelse Skr. 2023/24:163
- Reichel, Beatrice och Jenny Ingemarsdotter (2023) *Samhällets beroende av rymdinfrastruktur: En översikt och analys av konsekvenserna för utvecklingen av det civila försvaret*, FOI-R--5368--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- Ronis, Sheila R. (2011), *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?* Center for Strategic Conferencing, Institute for National Strategic Studies.
- Schneider-Petsinger, Marianne (2020), ”Goeconomics explained”, <https://www.chathamhouse.org/2016/12/geoeconomics-explained>, läst 2025-01-27.
- SOU 1980:41, *Olja för kristid: Delbetänkande av 1980 års oljelagringskommitté*
- SOU 1975:57, *Varuförsörjning i kristid*
- SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitik: Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*
- SOU 2023:50 *En modell för svensk försörjningsberedskap*
- Stenérus Dover, Ann-Sofie och Jenny Ingemarsdotter (2021), *Nationell försörjningsberedskap: FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*. FOI-R--5174--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Strindberg, Anders och Erik Svensson (red.) (2022), *Demokratisk säkerhet: En antologi*. FOI-R--5233--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Vaughan Lowe och Antonios Tzanakopoulos (2013), ”Economic Warfare”, Oxford Public International Law, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e292>, läst 2025-01-27.
- Vinnova (2024), *Strategiska tekniker för Sverige: Ett underlag för nationella prioriteringar*, D-nr: 2024-01501.
- Wedebbrand, Christoffer och Jenny Ingemarsdotter (2021), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915-1947*, FOI-R--5172--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Wedebbrand, Christoffer och Jenny Ingemarsdotter (2024), *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1947-2002*. FOI-R--5455--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Wedebbrand, Christoffer (2020), *Planering under osäkerhet: Om att planera för det okända inom krisberedskapen, totalförsvaret och andra områden*, FOI-R-4972--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Wedebbrand Christoffer, Beatrice Reichel och Ann-Sofie Stenerus (2021), *Omställningar under coronapandemin – Erfarenheter och lärdomar inför framtida kriser*, FOI-R--5247--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

- Wedebrand Christoffer (2020), *Planering under osäkerhet: Om att planera för det okända inom krisberedskapen, totalförsvaret och andra områden*, FOI-R--4972--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Westemar, Berthold (1982), *Ekonomiskt försvar i omvandling*, Stockholm: Centralförbundet folk och försvar.
- Öhlund, Erika, Beatrice Reichel och Johan Lindgren (2021), *Scenarier till stöd för planeringen av försörjningsberedskap: Med exempel på beredskapsåtgärder*, FOI-R--5144--SE. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (1971), *Förstudie rörande långsiktplanering inom det ekonomiska försvaret*.
- Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (1973), *Vår folkförsörjning: Underlag för information och utbildning*.
- Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (1974), *Perspektivstudie 1977-92 del 1: Sammanfattning Ekonomiska försvarets långtidsplanering*.
- Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (1976), *Det ekonomiska försvaret*, nr 3-4.
- Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (1977), *Programplan 1978/79-1982/83*.
- Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (1986), *Försörjningsberedskapen efter 1987*.
- Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (1964), *Det ekonomiska försvaret*.



ISSN 1650-1942

www.foi.se