

# ”Vi får klara oss själva”

Hotbild och självbild i den svenska försörjningsberedskapen 1962–2002

Jenny Ingemarsdotter & Camilla Eriksson

Trettondagsafton 1962 kunde *Svenska Dagbladets* helglediga läsare få veta att NK i Farsta skulle ha kvällsöppet.<sup>1</sup> Annonsen lockade inte bara med ”massor av sommarfräscha bomullsklänningar till otroligt fördelaktiga priser” utan också med bekvämlighet vad gällde färdmedlen, T-bana ända till centrum och 2 000 fria P-platser. På samma sida stod också att läsa en artikel om ransoneringskort och beredskapslager. Med anledning av att en ny totalförsvarsmyndighet just sett dagens ljus, Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap (ÖEF), rapporterades med viss dramatisk inramning att ”det neutrala Sverige” i ett kris- eller krigsläge måste räkna med att bli avskuret från andra länder. Importen skulle upphöra när fartyg och tåg slutade att komma till hamnar och stationer med sina laster av ”olja, stål, livsmedel och vad det nu kan vara”. Slutsatsen mynnade ut i en fråga: ”Vi får klara oss själva. Kan vi det?” I den fortsatta texten förklarades hur den nya myndigheten, ÖEF, skulle se till så att svaret alltid blev jakande.

Denna enda tidningssida från 1962 ger en ögonblicksbild av ett Sverige i färd med att formulera såväl hotbilder som självbilder. Den berättelse som framträder kan tyckas motsägelsefull – ett alltmer modernt land med nya förorter, shoppingcentra och stora parkeringsplatser för det ständigt ökande antalet bilar, men också ett alltmer sårbart land med färdigtryckta ransoneringskort och hemliga gömmor av livsviktiga förnödenheter. En skugga av hot om knapphet och krigsfara tycks vila över modernitetens nya förorter och tunnelbanelinjer. Men vari bestod egentligen hotbilderna, och hur påverkades de av den svenska självbild, och vice versa? Hur förändrades detta spänningsfält mellan hotbild och självbild över tid?

Med fokus på Sverige under det kalla kriget undersöker vi i denna artikel hur självbild, av att vara en modern och framåtskridande nation manifesterade sig i de prioriteringar och vägval som gjordes inom totalförsvaret

1 ”Ransoneringskort finns färdigtryckta”, *Svenska Dagbladet*, 5/1 1962, s. 5. Detta arbete har möjliggjorts genom forskningsfinansiering från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vi vill tacka våra kolleger Daniel Jonsson, Christoffer Wedebrand och Niklas Rossbach i projektet 3F för civilt försvar vid FOI samt deltagarna vid Chalmers och Göteborgs universitets teknikhistoriska seminarium för värdefulla kommentarer på ett utkast av manuset.

och mer specifikt inom den gren som kallades det ekonomiska försvaret (försörjningsberedskapen). Undersökningen görs utifrån ett idéhistoriskt perspektiv som tjänar till att fånga såväl bredare kulturella kontexter som de mer specifika institutionella och säkerhetspolitiska förhållanden som präglade Sverige och det svenska totalförsvaret under perioden 1962–2002. Tidsperioden har valts då 1962 markerar starten på en intensiv utbyggnadsfas av den svenska försörjningsberedskapen under ÖEF:s ledning medan året 2002 markerar slutpunkten för denna typ av planering, som under de sista åren leddes av ÖEF:s efterträdare Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).

Ett brett material har analyserats, dels offentligt tryck (bland annat utredningar, propositioner och publikationer utgivna av myndigheter inom det civila försvaret), dels debattorienterade inlägg och skrifter utgivna av aktuella myndigheter och organ liksom av artiklar i dagspressen.

### Hur kan hotbilder och självbilder förstås?

I det svenska totalförsvarskonceptet ingick uppgiften att utarbeta planverk för försörjningsberedskap, det vill säga metoder och lösningar för att trygga varuförsörjningen samt säkerställa att olika viktiga samhällsfunktioner skulle fungera vid kris eller krig. Sådan planering benämndes under det kalla kriget ”det ekonomiska försvaret”.<sup>2</sup> Ett fundamentalt problem för den ålagd att utföra denna typ av omfattande planering är att försöka ringa in vilka konsekvenser krisen eller kriget kan få. Detta gjordes inom det ekonomiska försvaret likväl som inom totalförsvaret i stort genom att formulera hotbilder. Hotbilderna tjänade till att avgränsa och inrikta uppbyggandet av beredskapen på ett sätt som skulle göra samhället så förberett som möjligt på konsekvenserna av olika sorters kriser och krig. Erfarenheterna från de båda världskrigen hade lagt grunden till det svenska totalförsvarets två mest grundläggande och långlivade hotbilder: det väpnade angreppet respektive avspärningen av handeln till Sverige på grund av krig i närområdet. En tredje hotbild, den så kallade fredskrisen, formulerades i samband med oljekrisen 1973/74, som visade att Sverige kunde drabbas av allvarliga handelsstörningar utan att landet eller närområdet var drabbat av krig.<sup>3</sup>

Vilka hotbilder som har hamnat på dagordningen har som tidigare forskning visat varit avhängigt den bredare säkerhetspolitiska utvecklingen. Tider av avspänning har exempelvis öppnat för en breddning av hotbilds-

2 ÖEF, *Vår försörjningsberedskap – en orientering om Sveriges ekonomiska försvar*, Stockholm 1975.

3 Prop. 1976/77:74, *Inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 51.

spektrumet.<sup>4</sup> Även större omvärldshändelser, som 1970-talets oljekris, har påverkat vilka specifika hotbilder som har lyfts upp.<sup>5</sup> Hotbilderna kan dock, menar vi, inte fullt ut förstås utan att sättas i relation till de självbilder som utgjorde en lika viktig del av bedömningen av konsekvensen av olika scenarier. En sådan självbild utgick från att det alliansfria Sverige bar ett stort eget ansvar för landets och befolkningens överlevnad, fångad i uttryck som "Vi får klara oss själva". Men även om denna typ av ödesmättade formuleringar ofta användes för att motivera kostsamma satsningar på totalförsvaret var den svenska neutraliteten, som nutida forskning har visat, delvis en fasad som dolde en omfattande men hemlig planering för att ta emot stöd från västmakterna i händelse av krig.<sup>6</sup> "Myten om neutraliteten" skulle ändå, som Per Lundin och Niklas Stenlås poängterar, komma att bli en viktig del av den svenska självbilden under det kalla kriget som inte minst skänkte svenskarna en känsla av moralisk överhöghet – det alliansfria Sverige var en fredlig och självständig nation som stod över det kalla krigets ideologiska konflikter och stormaktsbråk.<sup>7</sup>

Om den svenska neutralitetsprincipen har ägnats betydande uppmärksamhet på senare år i den historiska forskningen har mindre fokus givits åt betydelsen av totalförsvaret för den svenska modernitetsuppfattningen och självbilden av att vara ett modernt land. Lundin och Stenlås menar dock att myten om neutraliteten hänger nära samman med "myten om moderniteten", där den senare omfattade en stark tro på vetenskap och förnuft, förmedlad genom en framväxande kader av experter och teknokrater i nationens tjänst.<sup>8</sup> När vi i denna artikel undersöker hur självbilden av att vara en modern nation manifesterade sig i totalförvarsplaneringen utgår vi just från dessa övergripande modernitetsideal om framåtskridande och förnuft. För de expanderande civila delarna av totalförsvaret innebar detta under det kalla kriget inte bara stora investeringar utan också en stark till-

4 Johan Eriksson, *Kampen om hotbilden. Rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*, Stockholm 2004, s. 36, 43.

5 Wilhelm Agrell, *Ett samhällsskydd för alla väder*, Bjästa 1988, s. 21. Om totalförsvarets hotbilder, se även Daniel K. Jonsson, Jenny Ingemarsdotter, Bengt Johansson, Niklas H. Rossbach, Christoffer Wedebrand & Camilla Eriksson, *Civilt försvar i gräzonen*, FOI-R--4769--SE, Stockholm 2019, s. 12–17, 64–69.

6 Robert Dalsjö, *Life-Line Lost: The Rise and Fall of "Neutral" Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West*, Stockholm 2006; Mikael Holmström, *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga NATO-förbindelser*, Stockholm 2011.

7 Per Lundin & Niklas Stenlås, "Technology, State Initiative and National Myths in Cold War Sweden: An Introduction" i *Science for Welfare and Warfare: Technology and State Initiative in Cold War Sweden*, Per Lundin, Niklas Stenlås & Johan Gribbe (red.), Sagamore Beach 2010, s. 8–9.

8 Lundin & Stenlås 2010, s. 8–9.

tro till planeringens betydelse för hanteringen av modernitetens hotbilder. Tidigare forskning har bland annat uppmärksammat 1950- och 1960-talens omfattande skyddsrumbyggnad liksom civilförsvarets organiserande av storskaliga utrymningsövningar.<sup>9</sup>

En betydligt mindre känd aspekt av detta framväxande ”befästa folkhem”<sup>10</sup> är det ekonomiska försvarets omfattande planeringsverksamhet som enligt en vanligt förekommande målformulering syftade till att ”trygga folkförsörjningen i vidaste bemärkelse”.<sup>11</sup> Tillägget ”i vidaste bemärkelse” speglar bredden i beredskapsambitionerna: det ekonomiska försvaret handlade om att säkerställa befolkningens överlevnad och näringslivets fortgång men också om att motverka ”luckor” i beredskapen som skulle kunna inbjuda till påtryckningar och hot från främmande makt.<sup>12</sup> De höga ambitionerna liksom det svenska bejakandet av moderniteten, associerat med effektivitet och teknikutveckling men också (ur beredskapssynpunkt) med nya sårbarheter, innebar samtidigt att försörjningsberedskapens planeringsarbete blev alltmer utmanande.

Som vi kommer att visa i denna artikel kan det arbete som det ekonomiska försvarets centralorgan ÖEF utförde ses som ett uttryck för att skydda Sverige mot de sårbarheter som moderniteten gav upphov till. Detta innebär inte automatiskt att ÖEF ska betraktas som en aktör som var kritisk mot eller försökte förhindra den tekniska utvecklingen eller i övrigt vad som förknippas med det moderna samhället, snarare var det något som myndigheten på olika sätt utvecklade strategier för att parera eller hantera.

Analysen har en i bred mening idéhistorisk snarare än militärhistorisk inramning. Avsikten är att uppmärksamma en relativt förbisedd del av det svenska modernitetsprojektet såsom det utvecklades under den senare hälften av 1900-talet, ett projekt som präglades inte bara av industrialisering, motorisering och urbanisering utan också av uppbyggnaden av ett mycket genomgripande totalförvar. Som denna artikel kommer att ge en glimt av blev den civila delen av detta totala försvar på många sätt djupt integrerat i samhället, inte minst i termer av de tusentals företag, individer och verksamheter som på olika sätt bidrog, eller förväntades bidra, till att försvara

9 Marie Cronqvist, ”Utrymning i folkhemmet. Kalla kriget, välfärdsidyllen och den svenska civilförsvarskulturen 1961”, *Historisk tidskrift* 2008:3; Kim Salomon, Lisbeth Larsson & Håkan Arvidsson (red.), *Hotad idyll. Berättelser om svenskt folkhem och kallt krig*, Lund 2004; Peter Bennesved, *Sheltered Society. Civilian AirRaid Shelters in Sweden – From Idea to Materiality, 1918–1940 and Beyond*, Malmö 2020.

10 Marie Cronqvist, ”Det befästa folkhemmet. Kallt krig och varm välfärd i svensk civilförsvarskultur”, i *Fred i realpolitikens skugga*, Magnus Jerneck (red.), Lund 2009.

11 ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, Stockholm 1964, s. 7.

12 SOU 1972:4, *Säkerhets- och försvarspolitik. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning*, Stockholm 1972, s. 186, 194.

Sverige. En hel kår av statstjänstemän drillades dessutom under denna tid i organiserandets och den långsiktiga planeringens konst, vilken bland annat syftade till att beskriva hur totalförsvarets, och därmed samhällets, alla delar hängde ihop.<sup>13</sup> Då många av de centrala begrepp och myndigheter som under det kalla kriget definierade och beskrev totalförsvaret idag är mindre kända för en bredare läsekrets ges i det följande en kort historisk bakgrund.

## Bakgrund: Det svenska totalförsvarets ursprung och begreppsvärld

Det svenska totalförsvarsbegreppet kan härledas till de slutsatser som drogs i Sverige under och efter det andra världskriget. Framför allt betonades vid denna tid hur den "moderna flygkrigföringen" drabbade hela samhället på ett sätt som gjorde kriget "totalt".<sup>14</sup> Därmed krävdes också ett "totalt försvar" som kunde mobilisera alla resurser, militära såväl som civila.<sup>15</sup> Tanken var att detta totala försvar framför allt skulle fungera avskräckande, det vill säga att priset för att anfälla Sverige skulle framstå som (alltför) högt i fiendens ögon.<sup>16</sup> Totalförsvarsbegreppet rymde samtidigt också ett starkt inslag av humanitet som i grunden handlade om ett ansvarstagande från samhällets sida. Om kriget trots allt skulle drabba Sverige skulle samhället inte bara ge allt stöd åt stridskrafterna utan också skydda och hjälpa civilbefolkningen.<sup>17</sup>

Redan Sveriges erfarenheter av det första världskriget hade väckt frågan om civilbefolkningens utsatthet. Inte heller då hade Sverige varit direkt inblandat i kriget, men hade drabbats av svåra handelsstörningar vars konsekvenser ansågs ha förvärrats av en "en illa förberedd krisbyråkrati".<sup>18</sup> Åsynen av ringlande livsmedelsköer i Stockholm och många andra städer

13 Myndigheten ÖCB gav ut två tillbakablickande skrifter som ger en översikt av myndighetens syn på denna uppbyggnad, se ÖCB, *Tio år och en dag med Överstyrelsen för civil beredskap*, ÖCB 96:4, Stockholm 1996; ÖCB, *Från slutet till början. Historien om ÖCB, från juli 1986–juni 2002*, Stockholm 2002. Om programplaner och perspektivplanering, se även Wilhelm Agrell, *Det säkra landet? Svensk försvars- och säkerhetspolitik från ett kallt krig till ett annat*, Malmö 2016, s. 7.

14 SOU 1944:5, *Betänkande med förslag till civilförsvarslag m.m. avgivet av 1943 års civilförsvarsutredning*, s. 47.

15 SOU 1944:5, s. 48. Begreppet totalförsvar, som började förekomma i statliga utredningar som genomfördes under slutet av andra världskriget, avsåg inte en organisation utan syftade på att hela samhället behövde involveras i det totala försvaret av landet och skyddet av befolkningen. Se Sten Munck af Rosenschöld, *Totalförsvarets ledning under kalla kriget*, Publ. 39 FOKK, Stockholm 2014, s. 8.

16 Prop. 1963/64:108, s. 9.

17 Per-Axel Landahl, *Totalförsvaret – idé och utveckling*, Försvar i nutid 1995:5, s. 10.

18 Berthold Westemar, *Ekonomiskt försvar i omvandling*, Stockholm 1982, s. 11.

– som i vissa fall övergick i upplopp och hungerkravaller – fick statsmakterna att både under och efter kriget begrunda hur samhällsekonomin och näringslivet skulle engageras för att säkerställa tillgång till strategiska varor, som till exempel livsmedel och bränsle.<sup>19</sup> Efter ett antal utredningar om försörjningsfrågan bildades till slut år 1928 Rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap, embryot till den del av totalförsvaret som kom att kallas det ekonomiska försvaret.<sup>20</sup> Rikskommissionen fick enligt sin instruktion en tredelad uppgift: att trygga folkförsörjningen, att säkerställa näringslivets fortgång och att tillgodose krigsmaktens behov av förnödenheter.<sup>21</sup>

Vid det andra världskrigets utbrott var den svenska beredskapen just i försörjningshänseende betydligt bättre än den hade varit 1914. Det berodde inte i första hand på Rikskommissionen, som hade haft begränsad tid och resurser att bygga upp en beredskap, utan på andra faktorer, såsom ovanligt goda skördar åren före krigsutbrottet och en inhemsk industriproduktion på frammarsch.<sup>22</sup> Under kriget hanterades försörjningsfrågorna av olika kris-tidsorgan,<sup>23</sup> och försörjningssituationen var om än i flera fall ansträngd ändå i stort mer välfungerande under andra världskriget jämfört med det första.

Under efterkrigstiden fortsatte satsningarna på försörjningsberedskapen. Frågan om hur det ekonomiska försvaret skulle ledas och organiseras blev föremål för ett flertal utredningar och organisationsförändringar vad gällde centralorganets utformning. Krigsårens kristidsorgan ersattes år 1947 av en ny myndighet, Riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap som i sin tur 1962 efterträddes av Överstyrelsen för ekonomisk försvarsberedskap, från 1969 benämnd Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF).<sup>24</sup> Som central förvaltningsmyndighet för det ekonomiska försvaret var ÖEF:s huvuduppgift att samordna olika typer av förberedelser inom det ekonomiska försvaret, här formulerat i 1978 års instruktion:

19 Håkan Blomqvist, *Potatisrevolutionen och kvinnoupploppet på Södermalm 1917. Ett historiskt reportage om hunger och demokrati*, Stockholm 2017.

20 Christoffer Wedebrand & Jenny Ingemarsdotter, *Försörjningsberedskap på central nivå, åren 1915–1947. En studie om det svenska totalförsvarets centralorgan för försörjningsberedskap under 1900-talet*, FOI-R--5172--SE, Stockholm 2021.

21 SFS 1937:311, *Kungl. Maj:ts instruktion för rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap*, § 1, citerad i Wedebrand & Ingemarsdotter 2021, s. 57–59.

22 Karl Fredriksson, *Kan vi klara oss? Vår folkförsörjning i krisberedskap*, Stockholm 1939; *Hur Sverige ordnade folkförsörjningen under andra världskriget. Männen och kvinnorna bakom verket*, Arne Björnberg (red.), Stockholm 1946.

23 Wedebrand & Ingemarsdotter 2021, s. 63.

24 Ann-Sofie Stenérus Dover & Jenny Ingemarsdotter, *Nationell försörjningsberedskap. FOI:s analys av försörjningsberedskapen som svar på regeringsuppdrag Ju2020/02565/SSK, Ju2018/05358/SSK*, FOI-R--5174--SE, Stockholm 2021, s. 27.

Överstyrelsen har till uppgift att samordna förberedelserna inom det ekonomiska försvaret så att landets behov av förnödenheter och tjänster som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen skall kunna tillgodoses vid krig eller krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden. Överstyrelsen skall i den mån det inte ankommer på annan myndighet vidta förberedelser i detta syfte. Därvid skall överstyrelsen särskilt förbereda åtgärder för att möta försörjningssvårigheter till följd av bortfall av en eller flera varor, som är av vikt för folkförsörjningen, utan att det är krig eller krigsfara i rikets närhet (s.k. fredskris).<sup>25</sup>

Som samordningsorgan för beredskapsplanläggningen av ett stort antal viktiga varor och tjänster hade ÖEF ett digert uppdrag. ÖEF påpekade samtidigt ofta att det ekonomiska försvaret byggde på en mängd olika verksamheter och tillgångar i det fredstida samhället, där flertalet myndigheter men också många företag hade viktiga roller att spela.<sup>26</sup> För ÖEF var inte minst samverkan med näringslivet en central uppgift, vilket bland annat gjordes genom utnämmandet av "K-företag", krigsviktiga företag, vars produktion eller verksamhet ansågs vara av särskild betydelse för totalförsvaret.<sup>27</sup>

Det ekonomiska försvaret utgjorde under det kalla kriget en av fyra grenar eller pelare (se figur 1) i totalförsvaret. De övriga tre utgjordes av det militära försvaret, civilförsvaret och det psykologiska försvaret.<sup>28</sup> Totalförsvarets uppdelning i olika grenar upphörde år 1986 när en funktionsindelning istället infördes och ÖEF ersattes av den nya myndigheten Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).<sup>29</sup> ÖCB fick ett än bredare samordningsuppdrag som

25 SFS 1978:291, *Förordning med instruktion för överstyrelsen för ekonomiskt försvar*, § 3.

26 ÖEF 1975, s. 6. ÖEF hade ett övergripande samordningsansvar för ett tjugotal centrala myndigheter med uppgifter inom försörjningsberedskapen. Som beskrivs av Stenérus Dover & Ingemarsdotter 2021, s. 27, hade flera av dessa myndigheter i sin tur ett omfattande eget ansvar för försörjningsberedskapen inom sin sektor. Exempelvis hade Jordbruksverket ansvar för att planera livsmedelsförsörjningen. Socialstyrelsen hade ansvar för hälso- och sjukvårdsberedskapen, Kommerskollegium för utrikeshandeln osv.

27 För en kortfattad historik om K-företagens roll, se Jenny Ingemarsdotter, Anna Sparf, Linda Karlsson & Jenny Lundén, *Näringslivets roll i totalförsvaret. Centrala frågor och vägar framåt*, FOI-R--4649--SE, Stockholm 2018, s. 26–29.

28 Jonsson m.fl. 2019, s. 13, 18. Man talade även om övrigt totalförsvaret vilket inkluderade hälso- och sjukvård, polisväsende och telekommunikationer. De civila delarna av totalförsvaret benämndes ibland det civila försvaret, som alltså inte ska förväxlas med civilförsvaret som syftade i huvudsak på befolkningsskydd och räddningstjänst. Åtskillnaden är fortfarande relevant då civilförsvaret (i meningen befolkningsskydd) är folkrättsligt reglerat till skillnad från civilt försvar som fortfarande fungerar som ett samlingsbegrepp för civila verksamheter i totalförsvaret. Se även *Totalförsvaret under Sveriges kalla krig*, Gunnar Artéus & Herman Fältström (red.), Karlskrona 2011.

29 Stenérus Dover & Ingemarsdotter 2021, s. 51–53.



Figur 1. Totalförsvarets fyra pelare, från Bengt Siösteen, *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten* (ÖEF, 1970).

omfattade inriktningen av hela det civila försvarets beredskapsplanering samtidigt som man fortsatt även skulle koordinera försörjningsberedskapen.<sup>30</sup> För att åstadkomma en bättre samordning indelades nu verksamheten inom den civila delen av totalförsvaret i funktioner motsvarande samhällssektorerna med en funktionsansvarig myndighet för varje funktion. ÖCB verkade till år 2002 då försörjningsberedskapen avvecklades och resterande uppgifter övertogs av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) som i sin tur ersattes av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 2009.

Sammantaget skulle totalförsvarets olika grenar och senare funktioner säkerställa att Sveriges stora Plan B – reservsamhället – var ändamålsenlig och sammanhängande. Ytterst skulle planeringen inom försörjningsberedskapen möjliggöra att hjulen fortsatte att rulla inom industrin och att samhällets viktigaste funktioner skulle fortsätta att fungera, även i händelse av kris och krig. Vid sekelskiftet 2000, drygt 70 år efter statsmakternas beslut att inrätta ett centralt samordnat ekonomiskt försvar, skulle dock planeringen för denna typ av omfattande nationell försörjningsberedskap komma att upphöra. Mot bakgrund av 1990-talets omvälvande säkerhetspolitiska utveckling – Sovjetunionens upplösning, det kalla krigets slut och det svenska inträdet i EU 1995 – fattades i Sverige en serie beslut som innebar en avveckling av försörjningsberedskapen.<sup>31</sup>

30 Stenérus Dover & Ingemarsdotter, s. 54.

31 Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 172; Stenérus Dover & Ingemarsdotter 2021, s. 27–28.



Idag står försörjningsberedskap åter högt på den politiska agendan, både mot bakgrund av inträffade kriser, där inte minst coronapandemin och den brist på skyddsmateriel som uppstod inom sjukvården under 2020 väckte mycket uppmärksamhet, men också mot bakgrund av Rysslands invasionskrig i Ukraina (som föregåtts av angrepp både mot Georgien 2008 och mot södra och östra Ukraina med början 2014).<sup>32</sup> I 2020 års totalförsvarsbeslut återinfördes förmågan att upprätthålla en nödvändig försörjning som en del av målet med det civila försvaret.<sup>33</sup> Regeringen har också tillsatt en utredning om en funktion för nationell samordning av försörjningsberedskapen som ska framföra förslag om dess uppgifter, organisation och finansiering.<sup>34</sup>

Cirkeln tycks därmed vara sluten: drygt hundra år efter de första statliga utredningarna gällande behovet av en nationell försörjningsberedskap utreds frågan nu återigen. Som vi i denna artikel vill påvisa har dock utredningarna och analyserna av den svenska beredskapen inte enbart utgått från rationella överväganden av hotbilder utan även av en vidare kontext där den svenska modernitetsuppfattningen och självbilden av att vara en modern nation har haft stor betydelse. Även om resonemangen om det moderna Sveriges sårbarheter kan spåras tillbaka till 1910- och 1920-talens första försörjningsberedskapsutredningar, tar vi i det följande avstamp i 1960-talets expansion av det ekonomiska försvaret som också innebar nya typer av informationsatsningar som sökte förklara försörjningsberedskapens avgörande betydelse för Sveriges försvar.

### "En mycket komplicerad apparat" – Det svenska samhällsmaskineriet som metafor och självbild

I november 1964 presenterades en samlad översikt av Sveriges ekonomiska försvar. Den illustrerade publikationen utgavs av ÖEF, det nya centralorganet för Sveriges försörjningsberedskap. I ett förord uttryckte generaldirektören Bertil Swärd sin förhoppning att skriften skulle "studeras med intresse hos de opinionsbildande kretsar inom vårt land, till vilka den i första hand vänder sig".<sup>35</sup> Redan av skriftens första mening framgick vilka hotbilder som det ekonomiska försvaret hade att beakta: "Om vårt land skulle utsättas för ett

32 Om erfarenheter från coronapandemin, se Stenérus Dover & Ingemarsdotter 2021, s. 115–125.

33 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89. Om behovet av en återuppbyggd försörjningsberedskap, se även Försvarsberedningen, *Motsåndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*. Ds 2017:66. Stockholm 2017, s. 161.

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

35 ÖEF 1964, s. 6.

angrepp eller – utan att råka i krig – bli avspärrat från handelsförbindelserna med utlandet skall det ekonomiska försvaret trygga folkförsörjningen i vidaste bemärkelse.”<sup>36</sup> Hotbilderna väpnat angrepp och avspärrning, som alltsedan det första världskriget format det svenska beredskapstänkandet, sågs alltså fortsatt som bestämmande för det ekonomiska försvarets uppgifter.<sup>37</sup> Men av ÖEF:s lilla skrift framgick även att dessa uppgifter tycktes ha blivit mer komplicerade än någonsin förr. Sverige och det svenska näringslivet hade utvecklats till ”en mycket komplicerad apparat, där varje kugge kan vara av vital betydelse för att maskineriet skall fungera”.<sup>38</sup> Det som skulle skyddas utgjorde därmed också, i ÖEF:s perspektiv, ett oundvikligt orsakssammanhang till många sårbarheter och problem.

Det komplicerade samhällsmaskineriet med kuggar och hjul hade under 1900-talet blivit en vanlig metafor för det moderna samhället.<sup>39</sup> Att bilden av samhället som maskin blev populär även inom totalförsvaret är kanske inte så förvånande; som tidigare forskning visat var det statliga svenska välfärdsbygget under efterkrigstiden starkt präglad av en tro på såväl teknikens utveckling som vikten av en samhällsplanering som var grundad i styrning och kontroll enligt rationella, vetenskapliga metoder.<sup>40</sup> Den komplexa, men ändå styrbara samhällsmaskinen var också starkt kopplad till den svenska självbilden av att vara ett *modernt* land som omfamnade samhällets ständiga framåtskridande mot ökat välbstånd.<sup>41</sup> Maskinen fungerade som en metafor för det effektiva samhället som alltid var i rörelse, på väg in i framtiden. Denna framåtriktade rörelse fick under inga omständigheter, inte ens i krig, hindras eller stoppas. Redan i beredskapsbroschyren *Om kriget kommer* från 1952 motiverades det faktum att inte alla skulle få utrymma städerna just med att ”Samhällsmaskineriet får inte stanna”.<sup>42</sup>

Ur ÖEF:s detaljerade beskrivningar av vad som behövde planeras och lagras för att hålla samhällsmaskineriet igång avtecknar sig en tydlig bild av det Sverige som skulle försvaras: ”För landets försörjning med varor erfordras inte endast råvaror, maskiner, energi och arbetskraft utan även

36 ÖEF 1964, s. 7.

37 Wedebrand & Ingemarsdotter 2021.

38 ÖEF 1964, s. 7.

39 Se kap. ”Samhället som maskin” i Olof Petersson, *Makt i det öppna samhället*, Stockholm 1989.

40 Yvonne Hirdman, *Att lägga livet till rätta. Studier i svensk folkhemspolitik*, Stockholm 1989. Om teknikoptimismen i Sverige under efterkrigstiden, se Bernt Skovdahl, ”Framstegskapplöpningen” i *Framstegets arvtagare*, Nils Runeby (red.), Stockholm 1998; Lundin, Stenlås & Gribbe (red.) 2010.

41 *Sveriges historia 1920–1965*, Yvonne Hirdman, Urban Lundberg & Jenny Björkman (red.), Stockholm 2012.

42 Civilförsvarsstyrelsen, *Om kriget kommer*, Stockholm 1952, s. 14.

transportväsende, ett handels- och distributionsnät, tele- och postkommunikationer, bank- och försäkringsväsende osv.”<sup>43</sup> Sammantaget karaktäriserades utifrån totalförsvarets perspektiv detta samhällsmaskineri dock inte bara av dess komplexitet utan framför allt av att det blivit ”sårbart och känsligt för störningar”. Det moderna samhällets sårbarhet skulle i ÖEF:s följande skriftproduktion förbli ett bärande tema – ett tema som med tiden skulle växa till ett centralt forsknings- och studieområde inom det civila försvaret och sedermera vår tids krisberedskap.<sup>44</sup> För de cirka 60 anställda tjänstemännen på ÖEF vid mitten av 1960-talet var utmaningen att hålla takten med samhällsmaskineriets ökande komplexitet och sårbarheter.<sup>45</sup>

Även beredskapsåtgärderna präglades med tiden av allt större komplexitet, inte minst vad gällde beredskapslagringen. Under 1960-talet utvecklades ÖEF till en betydande grossist med runt 800 förråd utspridda över landet innehållande ”ett par tusen nyckelvaror”.<sup>46</sup> Förutom lagring av varor med direkt bäring på befolkningens överlevnad syftade beredskapslagringen till att stödja industrin med nödvändiga insatsvaror och materiel. Som ÖEF själva uttryckte saken var myndighetens lager i princip ”avsedda att ligga stilla som ett bottenlager för industrin”, om än med en årsvis ”ganska betydande omsättning”.<sup>47</sup> Med ökade krav på affärsmässig varuhantering började ÖEF i mitten på 1960-talet bygga egna förrådslokaler, i vissa fall samlade i så kallade förrådsbyar som betjänades av fast personal.<sup>48</sup> Varuhanteringen i dessa förrådsbyar underlättades från och med denna tid av tillgången till maskinella hjälpmedel – istället för tunga säckar som måste bäras in för hand i de lador som staten hade hyrt under 1950-talet, lastades nu varorna med hjälp av gaffeltruckar och maskiner som kunde hantera bulkvaror.<sup>49</sup>

Den växande listan av vad som måste lagras speglar på ett konkret sätt att det inte bara var Sverige som skulle försvaras, utan det *moderna* Sverige, ett land som byggde nya förrådshus i betong för säker lagring av allt ifrån processkemikalier för vattenrening till syntetgummi, tvål, metaller, torrbatterier, maskiner, reservdelar, verktyg med mera.<sup>50</sup> Även kostnaderna ökade, inte minst för beredskapslagringen. År 1969 bedömdes marknadsvärdet av

43 ÖEF 1964, s. 7.

44 Camilla Eriksson, Carl Denward, Lovisa Mickelsson & Vidar Hedtjärn Swaling, *Kunskap för beredskap. Vad har risk- och sårbarhetsanalys gett för effekt hittills och hur kan nyttan öka?*, FOI-R--4804--SE, Stockholm 2020.

45 Ytterligare 40 var anställda som förrådsmän och vakter med uppgift att bevaka lagren. *SvD*, 5/1 1962, s. 5.

46 Bengt Siösteen, *Vårt ekonomiska försvar i blickpunkten*, ÖEF, Stockholm 1970, s. 20.

47 Siösteen 1970, s. 19.

48 ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, 1980:1, s. 12; ÖEF, *Det ekonomiska försvaret*, 1976:3-4, s. 4.

49 ÖEF, 1976:3-4, s. 3.

50 ÖEF 1976:3-4, s. 4.

ÖEF:s beredskapslager överstiga en miljard kronor, det vill säga knappt nio miljarder kronor i dagens penningvärde, vilket i sin tur var en fördubbling av värdet bara fem år tidigare. Men ÖEF underströk att det hela ändå måste ses som ”en relativt blygsam försäkringspremie” med hänsyn till ”de oerhörda värden som står på spel”.<sup>51</sup>

Vilka värden var det då som stod på spel? Ytterst var det, enligt de säkerhetspolitiska formuleringarna, en fråga om bevarandet av Sveriges frihet och självständighet.<sup>52</sup> Från ÖEF:s perspektiv handlade det också om att bidra till utvecklingen av ”ett modernt och totalt försvar på alla fronter”.<sup>53</sup> Att även totalförsvaret måste vara (och framstå som) modernt var på många sätt en självklarhet i den statliga planeringens värld, något som också skulle komma att spela en roll för avvecklingsseendet vid millennieskiftet. Förutom bilden av ett beredskapslagrande men modernt folkhem bidrog ÖEF:s informationsskrifter också till att förstärka bilden av den dådkraftiga svenska ingenjörsnationen som kunde frambringa ”unika” metoder och lösningar på välfärdssamhällets nya sårbarheter.<sup>54</sup> Beredskapslagring var i detta sammanhang bara en av flera metoder. En lika viktig utgångspunkt för det ekonomiska försvaret var att skapa förutsättningar för omställning och olika slags alternativa lösningar för att kunna fortsätta producera nödvändiga varor vid en avspärning. Ett exempel var de så kallade skuggfabrikerna som innebar att äldre maskiner som tagits ur bruk bevarades i syfte att kunna återuppta inhemsk tillverkning av vissa produkter i händelse av kris eller krig. Detta gjordes bland annat inom ramen för läkemedelsberedskapen genom att maskinutrustningar för tabletttillverkning ställdes i ”malpåse”.<sup>55</sup>

Det ekonomiska försvaret utvecklades med tiden till ett slags eget skuggmaskineri bestående av myndigheter, företag, organisationsscheman, beredskapslager, övningar och ett stort antal hemliga pärmar och planeringsdokument. Drygt tio år efter ÖEF:s bildande beräknades omkring 3 500 personer vara engagerade på olika sätt i det ekonomiska försvarets

51 Siösteen 1970, s. 20. Därutöver tillkom enligt samma artikel ytterligare en miljard kr om man räknade in Jordbruksnämndens livsmedelslagring (ca 300 mkr) och ÖEF:s oljelagring (ca 700 mkr).

52 Se t.ex. SOU 1972:4, s. 112.

53 Siösteen 1970, s. 3.

54 Om bilden av den framgångsrika svenska ingenjörsnationen och dess rötter i 1800-talets och det tidiga 1900-talets industrialiseringsprocesser, se exempelvis Gunnar Eriksson, *Kartläggarna. Naturvetenskapens tillväxt och tillämpningar i det industriella genombrottets Sverige 1870–1914*, Umeå 1978; Bo Sundin, *Ingenjörsvetenskapernas tidevarv*, Umeå 1982; Helena Ekerholm, *Bränsle för den moderna nationen. Etanol och gengas i Sverige under mellankrigstiden och andra världskriget*, Umeå 2012.

55 Westemar 1982, s. 37; Olle Månsson, *Industriell beredskap. Om ekonomisk försvarsplanering inför andra världskriget*, Stockholm 1976, s. 118.

ledning (varav 550 var heltidstjänstgörande). Dessutom beräknades cirka 50 000 personer inom näringslivet biträda vid planeringen.<sup>56</sup> Även antalet K-företag mångdubblades under denna tid: från i runda tal 3 000 år 1962 till runt 20 000 år 1978.<sup>57</sup>

En utgångspunkt för ÖEF:s planeringsarbete var att näringslivets roll sågs som avgörande för det ekonomiska försvaret. Sveriges försörjningstrygghet ansågs ytterst vila på företagens personal, kunnande och resurser. Samtidigt noterades gång på gång att strukturomvandlingen inom industrin, med allt större enheter, mer specialiserad tillverkning och minskad lagerhållning, medförde ökad sårbarhet för samhället. År 1969 beskrev byrådirektör Bengt Siösteen på ÖEF hur inte bara fabrikena utan hela landet på kort tid hade förändrats:

Otaliga småbutiker tvingas slå igen samtidigt som shoppingcenters, varuhus och självbetjäningsbutiker växer upp i deras ställe. Här försiggår en strukturförändring av explosionsartad karaktär mot kedjeföretag och varuhus, men det är också mycket annat som spelar in – den bilburne konsumentens ökade rörlighet, landsbygdens avfolkning, nödvändigheten av att sälja mer på kortare tid, rationellare inköpsmetoder mm.<sup>58</sup>

Att denna utveckling, som inte minst innebar ett ökat importberoende, ställde ökade krav på den ekonomiska försvarsberedskapen var en slutsats som ÖEF ofta framförde i sina publikationer. I detta sammanhang påminde man även om innebörden av Sveriges neutralitet: "Skulle handelsvägarna plötsligt avbrytas är vi som neutralt land mer eller mindre helt utlämnade åt oss själva."<sup>59</sup> Trots, eller kanske snarare på grund av, uppkomsten av mer rationella inköpsmetoder och sådant som "shoppingcenters", fortsatte de ekonomiska försvarsplanerarna att påminna om krigs- och avspärrningshoten. Inte sällan påminde man också om de svenska erfarenheterna av världskrigen, hungersnöden under det första och de långvariga ransoneringsarna under det andra.<sup>60</sup>

Samtidigt som samhällsutvecklingen i allmänhet beskrevs som "oroande", återkom ÖEF också till att det fanns positiva sidor, inte minst på det tekniska området:

56 ÖEF, *Vår folkförsörjning. Underlag för information och utbildning*, Stockholm 1973, s. 4.

57 Försvarsstaben, *Militära fakta 1978/79*, Stockholm 1978, s. 39.

58 Siösteen 1970, s. 9–10.

59 Siösteen 1970, s. 10.

60 Se t.ex. Gunnar Olsson, "Folkförsörjningen under kriser och krig", *Försvar i nutid*, 1977:6.

Modern teknisk ”know how” kan även sättas in för att förebygga och i varje fall avsevärt lindra de skador den själv ger upphov till. Här kommer ett effektivt och välplanerat ekonomiskt försvar åter in i bilden. Man får inte heller glömma att vi nu har större resurser till vårt förfogande än någonsin tidigare och att dessa resurser ökar i takt med att samhället blir allt effektivare – och allt sårbarare.<sup>61</sup>

Nya rationella metoder och tekniska lösningar kunde alltså i viss mån avhjälpa det moderna samhällets sårbarheter. Dessa metoder hade inte sällan, enligt ÖEF, ett svenskt ursprung. I ÖEF:s tidskrift, *Det ekonomiska försvaret*, som började publiceras 1969, återfanns ofta berättelser om hur svensk ingenjörskonst hade skapat nya lösningar i totalförsvarets och särskilt i det ekonomiska försvarets tjänst (se figur 2 på nästa sida). Som byrådirektör Siösteen konstaterade 1969 hade man under årens lopp ”lyckats utveckla lagringsmetoder som är unika för Sverige”.<sup>62</sup> En sådan metod, som utvecklats under tidigt 1950-tal men som skulle komma att få förnyad uppmärksamhet i samband med 1970-talets oljekris, var lagringen av olja i bergrum.<sup>63</sup>

Just oljekrisen 1973/74 skulle komma att få stora konsekvenser för det ekonomiska försvaret: Om 1960-talet hade utgjort en teknisk och organisatorisk moderniseringsera för det ekonomiska försvaret i det tysta så skulle 1970-talet innebära att såväl det mediala som politiska strålkastarljuset hamnade på denna del av totalförsvaret som nu utmålades som det yttersta värnet mot ett antal nya allvarliga hot som bevisligen kunde drabba det moderna Sverige. Det var också nu som en helt ny hotbild formulerades – fredskrisen.

## ”Vi lever under knapphetens kalla stjärna – Historien om ”fredskrisens” uppgång och fall

I takt med Sveriges snabba motorisering och urbanisering efter det andra världskriget ökade spänningen mellan bilderna av ett modernt och sårbart Sverige, något som inte minst avspeglade sig i ÖEF:s problematisering av landets energikonsumtion. Vid 1970-talets ingång hade Sverige uppnått positionen som en av världens största oljekonsumenter räknat per capita. Detta innebar mer konkret att oljan stod för omkring tre fjärdedelar av landets energiförbrukning. Samtidigt var Sverige nästintill 100-procentigt

61 Siösteen 1970, s. 12.

62 Siösteen 1970, s. 19.

63 Camilla Eriksson & Jenny Ingemarsdotter, ”Bergkunskap i totalförsvarets tjänst: Om skifferoljans och bergrumslagringens betydelse för Sveriges beredskap”, *Geografiska notiser* 2019:77.



Figur 2. ÖEF:s tidskrift *Det ekonomiska försvaret*, framsida av nr 3–4 1976.

importberoende av olja.<sup>64</sup> I beredningsplaneringens värld medförde denna utveckling en källa till stark oro.

De oljerelaterade reportagen i tidskriften *Det ekonomiska försvaret* präglades i början av 1970-talet av frustration och ett slags växande beredningsångest. Hur skulle det ekonomiska försvaret kunna hålla jämna steg med den accelererande svenska oljekonsumtionen? Svenska offentliga företrädare hade förvisso inget emot att ligga i topp när det gällde jämförelser med andra länder, även när det gällde oljekonsumtion som kunde ses som ett tecken på modernitet och teknikutveckling. Men för ÖEF var det faktum att Sverige

64 Bengt Siösteen, "Kampen om råvarorna i en allt sårbarare värld", *Det ekonomiska försvaret* 1974:3–4, s. 5.

hade blivit ”Europas mest motoriserade land” inte en odelat positiv nyhet.<sup>65</sup> Ur ett beredskapsperspektiv medförde sådana toppplaceringar att Sverige också höll på att bli Europas mest sårbara land, eftersom oljeberoendet gjorde Sverige sårbart inte bara vid eventuella krigssituationer utan också för oljexporterande länders maktutövande.

ÖEF varnade tidigt för konsekvenserna av ekonomisk krigföring där tillgång till olja kunde användas som ett vapen gentemot importberoende länder. Situationer med minskad eller avskuren oljeimport ansågs utgöra ett nästintill existentiellt hot mot den moderna nationen Sverige. Som Bengt Siösteen, en av ÖEF:s byrådirektörer, beskrev saken i *Det ekonomiska försvaret* 1969: ”Utan olja kan vi inte leva eller överleva, vare sig i fred, under avspärning eller i krig”.<sup>66</sup> Framsidan av tidskriftens första nummer visade en atombombsskyddad oljelagringsanläggning i ett berggrum ”någonstans i Sverige”. Men i Siösteens resonemang påvisas ett för det ekonomiska försvaret delvis nytt tankesätt: oljeberoendet utgjorde ett hot mot Sverige *även i fred*. Det fredstida moderna Sverige hade gjorts beroende av och därmed sårbart för störningar oberoende av krigshot.

Bara några år senare kom Siösteens farhågor att förverkligas. Konsekvenserna av oljeberoendet skulle komma att bli kännbara i samband med oljekrisen 1973/74 då Sverige tvingades vidta ransoneringsåtgärder, bland annat avseende drivmedel som ransonerades mellan den 8 och 30 januari 1974.<sup>67</sup> Åtgärderna ansågs i efterhand på det hela taget ha varit framgångsrika och avvecklades när den internationella oljehandeln åter hade stabiliserats. Oljekrisen gjorde dock stora avtryck på det ekonomiska försvaret. Det var en kris som inte bara utlöste en ny debatt om landets utsatthet i en värld av hårdnande resurskonflikter utan som också resulterade i formulerandet av en ny hotbild som utgångspunkt för planeringen inom ekonomiskt försvar, *fredskrisen*. Denna beskrevs 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”.<sup>68</sup>

Fredskrisen som hotbild var helt modellerad på erfarenheterna av oljekrisen, som skapade en debatt om Sveriges utsatthet och ”priset” för strukturomvandlingen av det svenska samhället.<sup>69</sup> Sten Lundberg, ÖEF:s generaldirektör, uttryckte sig så här om saken:

65 Siösteen 1970, s. 24.

66 Bengt Siösteen, ”En droppe olja...”, *Det ekonomiska försvaret* 1969:1, s. 3.

67 Evert Vedung & Dan Hansén, ”Oljekrisen 1973 och Sveriges tvehövdade krispolitik”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 2019:4.

68 Prop. 1976/77:74, s. 51. Om införandet av begreppet fredskris, se även Agrell 2016, s. 153.

69 För en forskningsöversikt av den svenska samhällsdebatten under 1970-talet, se Karl Haikola, ”Historiska perspektiv på 1970-talet”, *Scandia* 2020:1.



Ser man på oljekrisen i ett större sammanhang avslöjar den på ett obarmhärtigt sätt ett modernt industrisamhälles ökade sårbarhet – det är detta pris vi alla måste betala för att i utbyte få de ekonomiska fördelar som strukturuomvandlingen erbjuder i dagens svenska samhälle.<sup>70</sup>

Men priset fick inte bli hur högt som helst. När krisens akuta skede var över fattade riksdagen beslut om att stärka det ekonomiska försvaret och i synnerhet utöka beredskapslagringen av råolja.<sup>71</sup> ÖEF välkomnade satsningarna, men beklagade samtidigt att intresset för frågan tidigare hade varit så ljust, särskilt från massmedierna. I början av 1974 beskrev ÖEF själva hur man under åren före oljekrisen regelbundet hade "matat" massmedierna med stora mängder pressmaterial som täckt in olika sidor av myndighetens verksamhet, bland annat vad gällde oljefrågan, men funnit att intresset överlag för de civila delarna av försvaret varit svalt. Annorlunda blev det under oljekrisen: "Från att en gång ha varit vår mest okända totalförsvarsmyndighet befann sig ÖEF över en natt i rampljuset."<sup>72</sup>

Oljekrisen och inte minst ransoneringsåtgärderna i början av 1974 placerade alltså det ekonomiska försvaret på ett ovant sätt i händelsernas centrum. De efterföljande storsatsningarna på utbyggnad av statliga råoljelager i stora berggrum garanterade även fortsatt en betydande uppmärksamhet på totalförsvarets tidigare "mest okända" totalförsvarsmyndighet, ÖEF. Själva lagringsmetoden, som blivit känd som "den svenska metoden", marknadsfördes som en svensk ingenjörskonst.<sup>73</sup> De berggrum som byggdes ut i slutet av 1970-talet var också större än någonsin, vilket inte minst ÖEF gärna uppmärksammade. Exempelvis noterade myndigheten att berggrummet i Brofjorden utanför Lysekil kommit med i 1979 års utgåva av *Guinness rekordbok* som tagit upp den som "världens största i sitt slag".<sup>74</sup> I detta sammanhang återkom temat om den svenska ingenjörskonsten och uppfinningsrikedomen som skapade "unika" lösningar på modernitetens sårbarheter, något som ÖEF bland annat påminde om i ett reportage om det nya berggrummet på Hisingen, Göteborg, som invigdes av kung Carl XVI Gustaf den 27 maj 1977:

70 Sten Lundberg, "Erfarenheter av fredskrisen", *Det ekonomiska försvaret 1974:1-2*, s. 2.

71 Eriksson & Ingemarsdotter 2019, s. 164.

72 Bengt Siösteen, "ÖEF och massmedierna", *Det ekonomiska försvaret 1974:1-2*, s. 20.

73 Eriksson & Ingemarsdotter 2019, s. 162.

74 ÖEF, "Störst och bäst – men inte vackrast...", *Det ekonomiska försvaret 1980:2*, s. 12.

Vid sitt besök i ÖEF:s stora bergrum tecknade H M Konungen sitt namn på en stenhäll, som hugfäster minnet av det kungliga besöket och samtidigt är en erinran om den bra, billiga och 'bergsäkra' metod som svensk ingenjörskonst och svensk 'know-how' här har åstadkommit i det ekonomiska försvarets tjänst.<sup>75</sup>

Talet om "svensk 'know-how'" i det ekonomiska försvarets tjänst tog alltså fasta på det moderna Sveriges styrkor snarare än svagheter.

Ur ett beredskapsperspektiv framstår 1970-talet som det decennium då världen blev större utan att Sverige för den skull blev mindre. Tilltron till svensk ingenjörskonst och uppfinningsrikedom var fortsatt stark samtidigt som den stora världen med globala handelsflöden och resurskonflikter tedde sig hotfull för ett litet alliansfritt land. Från myndigheternas sida upprepades efter oljekrisen 1973/74 om och om igen att fredskrisen utgjorde en tredje hotbild, vid sidan av det militära angreppet och avspärningen. Detta tredje hot innebar inte bara att försörjningsviktiga varor som olja utgjorde en sårbarhet och ett beroende, utan ett beroende som andra kunde utnyttja. Oljan beskrevs ofta som ett "politiskt vapen" eller ett medel för utpressning.<sup>76</sup> Liksom andra mindre stater antogs Sverige befinna sig i risk att användas som en bricka i ett större spel.<sup>77</sup>

Oljekrisen bidrog till en förstärkning av det ekonomiska försvaret som betonade vikten av att försörja landet med strategiska produkter över tid. För att nå upp till dessa utökade målsättningar för försörjningsberedskapen fick det ekonomiska försvaret betydande budgettillskott i samband med totalförvarsbeslutet 1977. En god försörjningsberedskap sågs nu som avgörande för att Sverige skulle kunna motsstå påtryckningar och hot från främmande makt.<sup>78</sup>

ÖEF påpekade dock själva att just beredskapslagring utgjorde den mest kostnadskrävande utvägen för strategiska råvaror och importerade nyckelvaror och argumenterade för att lagringen borde kompletteras med planläggning av resurser, utbyttbarhet, ersättningsproduktion med mera.<sup>79</sup> I detta sammanhang uppmärksammade ÖEF hur miljörelsens intressen sammanföll med totalförsvarets vad gällde hushållning med resurser och

75 Bengt Siösteen, "I Bergakungens sal...", *Det ekonomiska försvaret 1977:3-4*, s. 6.

76 SOU 1975:60, *Energiberedskap för kristid. Betänkande av energiberedskapsutredningen*, Stockholm 1975, s. 78.

77 ÖEF, *Vår försörjningsberedskap inför kriser och krig. En informationsskrift om det ekonomiska försvaret*, Stockholm 1981, s. 4.

78 Prop. 1976/77:74, s. 19.

79 Bengt Siösteen, "Kampen om råvarorna i en allt sårbarare värld", *Det ekonomiska försvaret 1974:3-4*, s. 3-5.

strävan efter återvinning: "En sak som bör glädja alla miljövänner är hushållningen med inom landet befintliga resurser för undvikande av slöseri och onödigt avfall, [...] ligger helt i linje med det ekonomiska försvarets planering."<sup>80</sup> Redan före oljekrisen hade ÖEF pekut ut "rovdriften när det gäller världens råvarutillgångar" som ett växande säkerhetspolitiskt problem av global karaktär.<sup>81</sup> Till bilden hörde, menade man, västvärldens "slit-och-släng"-kultur som orsakade miljöförstöring, fördyrande transporter, ekonomiska kriser och ytterst krig.<sup>82</sup> I kombination med fattiga länders "ekonomiska emancipation" förutsåg ÖEF att kampen om råvarorna skulle bli allt hårdare, vilket också skulle drabba Sverige.<sup>83</sup>

Om den nya hotbilden – fredskrisen – under 1970-talet sågs som högaktuell tycktes dock, mot bakgrund av två supermakternas avspänningspolitik, det traditionella kriget som hotbild ha blivit något mindre sannolikt. År 1975 utgav försvarsdepartementet rentav en skrift med titeln *Håller kriget på att bli omodernt?*<sup>84</sup> Redan några år senare stod det dock klart att kriget *inte* hade blivit omodernt: avspänningseran tog slut i och med avbrutna nedrustningsförhandlingar och Sovjetunionens invasion av Afghanistan 1979. I Sverige skulle en strandad sovjetisk u-båt i Karlskrona skärgård hösten 1981 leda till att fredskrisen som hotbild återigen fick stå tillbaka i ljuset av hot från främmande makt. I kombination med ökande kostnader för beredskapslagring och en snabb teknikutveckling på bland annat elektronikområdet tycktes sammantaget frågetecknen i början av 1980-talet hopa sig vad gällde utformningen av det ekonomiska försvaret.<sup>85</sup>

ÖEF upprepade vid denna tid vikten av att andra metoder än lagring, såsom substitut genom alternativ inhemsk produktion av viktiga varor, fick möjlighet att utforskas (se figur 3).<sup>86</sup> Även näringslivets ansvar och roller fick förnyad uppmärksamhet. På en näringslivskonferens i Östersund i februari 1986 betonade ÖEF:s generaldirektör Gunnar Nordbeck att

80 Siösteen 1974, s. 5.

81 Bengt Siösteen, "Ransoneringar redan i fred?", *Det ekonomiska försvaret 1972*:3-4, s. 8.

82 Om miljöfrågornas genombrott under åren kring 1970, se David Larsson Heidenblad, *Den gröna vändningen. En ny kunskaps historia om miljöfrågornas genombrott under efterkrigstiden*, Lund 2021.

83 Siösteen 1974, s. 3.

84 Försvarsdepartementet, *Håller kriget på att bli omodernt?*, Sekretariatet för säkerhetspolitik och långsiktplanering inom totalförsvaret, Stockholm 1975.

85 Gunnar Nordbeck, "Försörjningsberedskap med nya förutsättningar", *Det ekonomiska försvaret 1982*:2, s. 2.

86 ÖEF och sedan ÖCB arbetade under 1980-talet bland annat med olika projekt för att utveckla krisprodukter baserade på inhemska råvaror, såsom tvättmedel, tvålar, färg, garn och batterier. ÖCB, *Tio år och en dag med Överstyrelsen för civil beredskap*, ÖCB 96:4, Stockholm 1996, s. 29.



Figur 3. Produktion av kristvål och kristvättmedel under 1980-talet (ÖEF). Foto: FOI.

företagen själva ”måste ta ett större ansvar för att samhället skall kunna fungera även i kristider”.<sup>87</sup> Rollfördelningen behövde bli tydligare ansåg Nordbeck: Myndigheterna skulle sätta upp mål men det var näringslivets ansvar att avgöra *hur* målen skulle uppnås. När ÖEF detta år i juli ombildades till ÖCB fick den nya myndigheten ett samordningsansvar för hela det civila försvarets beredskapsplanering.<sup>88</sup> Försörjningsfrågorna skulle fortsatt komma att utgöra en viktig del av ÖCB:s verksamhet, om än med reducerade resurser. Ett av myndighetens första initiativ var att i samarbete med Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) ge ut informationsbroschyren *Att vara K-företag*, som beskrev näringslivets ”resurser och flexibilitet” som själva basen i försörjningsberedskapen.<sup>89</sup> Att begreppet fredskris inte förekom i broschyren var ett tecken i tiden: med 1987 års försvarsbeslut skulle fredskrisen komma att bortdefinieras, vilket innebar att försörjningskriser utan samband med krig i Europa inte längre skulle ligga till grund för beredskapsplaneringen.<sup>90</sup>

Försvarsbeslutet 1987 sågs av många som något av en brytpunkt när det gällde försörjningsberedskapen. Även om beredskapslagring för totalförsvarets behov skulle fortgå slogs nu fast att de statliga fredskrislagren av insatsvaror för industrin skulle avvecklas och att det fortsättningsvis skulle

87 ÖEF, ”Ändrad rollfördelning inom civila beredskapen”, *Bulletinen* mars 1986, s. 5.

88 ÖCB 1996.

89 ÖCB/SAF, *Att vara K-företag: Ett åtagande och en förmån*, Stockholm 1986.

90 ÖCB, ”Programplanen”, *Bulletinen* september 1987:5, s. 4.

”ankomma på företagen att genom sin kommersiella lagring svara för den beredskap som erfordras för att de skall kunna möta fredstida störningar av varutillförseln”.<sup>91</sup> Enligt Wilhelm Agrell handlade det inte om en förändrad hotbild utan om att den traditionella metoden att lagra olika strategiska varor hade blivit för kostsam.<sup>92</sup> Försvarsbeslutet 1987 baserades också på nya antaganden för importmöjligheterna under kris, som i korthet innebar att en betydande import skulle kunna fortgå även i internationella krislägen. Men nu protesterade Gunnar Nordbeck (generaldirektör även på den nya myndigheten ÖCB), som menade att 1987 års försvarsbeslut innebar ”en radikal förändring i synen på behoven av en försörjningsberedskap”.<sup>93</sup>

ÖCB är kritisk mot denna ökade risktagning. Det är svårt att se vilka förändringar i vårt utrikesberoende som har inträffat sedan 1982 och som motiverar den här omprövningen av försörjningsberedskapen.<sup>94</sup>

Två år senare, på hösten 1989, skulle Berlinmuren falla och en säkerhetspolitisk utveckling sättas i rullning som skulle innebära än mer radikala förändringar för den svenska synen på behovet av en försörjningsberedskap.

### ”Det där med krig har vi lämnat” – EU-landet Sverige och det hotbildslösa tillståndet

I början av 1990-talet stod det klart att det kalla kriget hade växlat över i ett helt nytt säkerhetspolitiskt landskap. Efter Sovjetunionens upplösning 1991 såg detta nya landskap i mångas ögon betydligt mer fredligt ut än kalla krigets, men också mer oförutsägbart. Som Wilhelm Agrell påpekade i ÖCB:s temaskrift *Godmorgon världen* 1993 saknades inte möjliga säkerhetspolitiska problem – det svåra var att förutse och konkretisera dem: ”Detta är vad som menas med det hotbildslösa tillståndet, en situation där navigeringen ombord på den försvarspolitiska supertankern måste ske praktiskt taget utan sikt framåt i farleden”.<sup>95</sup> Det nya ”hotbildslösa tillståndet” medförde samtidigt en relativt snabb svensk omorientering av beredskapen i riktning mot fredstida kriser: redan i 1992 års försvarsbeslut<sup>96</sup> uppmärksammades

91 Prop. 1986/87:95, *Totalförsvarets fortsatta utveckling*, Stockholm 1987, s. 38.

92 Agrell 1988, s. 34.

93 ÖCB, *Bulletinen* 1987:6, s. 7.

94 Ibid.

95 Wilhelm Agrell, ”Framtiden är inte längre vad den har varit”, ÖCB:s temaskrift *Godmorgon världen. Läs om Sveriges nya behov av industriell beredskap*, Stockholm 1993, s. 12.

96 Prop. 1991/92:102, *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93*, s. 99.

vikten av att stärka samhällets beredskap mot olika typer av fredstida hot och i efterföljande utredningar betonades vikten av att beredskapsåtgärderna integrerades i ”hela hotskalan fred–krig”.<sup>97</sup> Betoningen skulle dock alltmer hamna på den fredstida delen av hotskalan: i den stora Hot- och riskutredningen, som låg till grund för det nya totalförsvarsbeslutet 1995/96, *Totalförsvar i förnyelse*, hade de militära hotbilderna tonats ned rejält och fokus låg istället på ”svåra påfrestningar” på samhället i fred.<sup>98</sup>

Allt detta gick i linje med det ÖCB redan hade framfört, nämligen att det behövdes ett stärkt fokus på fredstida risker och sårbarheter i samhället. Vad gällde hotbilden krig konstaterade några yngre medarbetare i ÖCB:s egen tidning *Beredskap* 2001 att detta koncept helt enkelt hade blivit omodernt: ”Det gamla totalförsvarskonceptet med beredskap inför ett annalkande krig är omodernt”, vilket också tycktes vara ett budskap som aktivt förmedlades till nyanställda vid denna tid: ”Jag har inte hört någon tala om beredskap inför krig utan det första jag fick höra när jag började var att ’det där med krig har vi lämnat’”.<sup>99</sup>

Kriget hade alltså blivit omodernt men frågan var om det också gällde det civila försvaret. Ett nyckelord under 1990-talet var förnyelse, så även i ÖCB:s debattskrifter och informationsbroschyrer, som andades stor entusiasm.<sup>100</sup> Som bland annat framgick av ÖCB:s sammanfattning av 1996 års totalförsvarsbeslut stod det civila försvaret inte inför avveckling utan utveckling och förnyelse utifrån en breddad hotbild:

Riksdagens beslut innebär en tydlig ambitionshöjning för den civila beredskapen. Uppgifterna som ska kunna lösas blir fler och beredskapsresurserna ska kunna användas i hela hotskalan – från fredstida hot till krig.<sup>101</sup>

97 SOU 1995:19, *Ett säkrare samhälle. Huvudbetänkande av Hot- och riskutredningen*, Stockholm 1995, s. 19.

98 Detta totalförsvarsbeslut togs i två etapper 1995 och 1996 (prop. 1995/96:12 och prop. 1996/97:4). De ”svåra påfrestningarna” preciserades i propositionen *Beredskapen mot svåra påfrestningar i samhället i fred* i form av ett antal störningar som bland annat inkluderade nedfall av radioaktiva ämnen, svåra störningar i viktig infrastruktur och översvämningar (prop. 1996/97:11). Om den förändrade hot- och riskbilden under 1990-talet och det civila försvarets utvidgade hotbilder, se Agrell 2016, s. 151–159; Eriksson m.fl. 2020, s. 37–39.

99 ÖCB, ”Unga aspiranter möter respekt”, *Beredskap* 2001:3, s. 17.

100 Se t.ex. ÖCB, *Civilt försvar i förnyelse: En debattskrift från ÖCB*, Stockholm 1998.

101 ÖCB, *Civil beredskap i fokus*, Stockholm 1997, s. 8. Samtidigt rädde vid denna tid en osäkerhet om den långsiktiga utvecklingen varför försvarsbeslutet 1996 också underströk behovet av förmåga till anpassning och tillväxt vid utformningen av svenska totalförsvarsresurser. Se Försvarsberedningen, *Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Ds 2019:8, Stockholm 2019, s. 132.

På ett område var det dock tydligt att det inte skulle bli någon ambitionshöjning, utan snarare tvärtom. Det handlade om försörjningsberedskapen. Sverige inträdde som medlem i Europeiska unionen år 1995 och förhoppningarna var stora dels på en fredlig utveckling i Ryssland, dels på EU-projektets förmåga att riva gränser och skapa fria flöden av såväl varor som tjänster. ÖCB argumenterade själva såväl i Sverige som internationellt för att det gamla svenska systemet med beredskapslager inte längre var ändamålsenligt – istället för att samla i ladorna skulle man satsa på omvärldsanalyser, utbildning och forskning. Budskapet sammanfattades 1998 för omvärlden i ett specialnummer på engelska av ÖCB:s tidskrift *Beredskap* i uttrycket "brains instead of barns".<sup>102</sup>

Att EU-medlemskapet skulle få konsekvenser för Sveriges försörjningsberedskap var de flesta överens om, men detta sågs alltså mestadels som positivt. Det pågående skiftet i synen på behovet av en nationell försörjningsberedskap kommenterades 1995 i en intervju med Ulf Dinkenspiel, vd för Sveriges exportråd och tidigare Europaminister (M), som menade att EU-medlemskapet var ett säkerhetspolitiskt plus. Samtidigt konstaterade Dinkenspiel att unionen "inte hade mycket att komma med när det gäller försörjningsberedskap – ingenting faktiskt".<sup>103</sup> Till exempel noterade Dinkenspiel att det inte fanns några avtal om strategiska varor inom EU. Dock förklarades att det nya systemet byggde på att skapa mer flexibilitet, liksom att skriva bilaterala avtal.

Enligt den inriktning som regeringen successivt valde under 1990-talet skulle alla beredskapslager vara utsålda senast vid utgången av 2002. Inriktningen medförde också att avtalen med K-företagen om- eller bortförhandlades.<sup>104</sup> Istället för mål för beredskapslager och självförsörjning slog regeringen år 2001 sammanfattningsvis fast att EU-marknaden skulle vara "det för Sverige relevanta försörjningsområdet".<sup>105</sup>

Avvecklingen av beredskapslagren och till slut försörjningsberedskapen i sin helhet motiverades alltså inte minst med Sveriges EU-inträde. Ifrågasättandet av just lagringen som huvudsaklig metod gick dock som vi har sett längre tillbaka i tiden och hade också väckts av försörjningsberedskapens

102 ÖCB, "Brains Instead of Barns", *Beredskap* 1998:2, s. 33.

103 Ulf Dinkenspiel, "EU – säkerhetspolitiskt plus", ÖCB:s temaskrift *Att planera i en osäker värld*, Stockholm 1995, s. 48.

104 Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, s. 175. Undantaget var lagring av oljeprodukter, vilka Sverige enligt internationella avtal har förbundit sig att upprätthålla (Ingemarsdotter m.fl. 2018, s. 25).

105 Prop. 2001/02:10, s. 177. Om EU-medlemskapet och försörjningsberedskapen, se Agrell 2016, s. 158.

egna centralorgan ÖEF och sedermera ÖCB. Som den tidigare generaldirektören Gunnar Nordbeck beskrev det hela i en återblick:

När jag kom till ÖEF 1979 så blev jag snabbt fundersam och undrade om lagring verkligen var lösningen. Samhället var inte lika enkelt som förr. Det gick inte längre att lagra råvaror för att hålla industrin i gång. Elektronik hade kommit och det var tydligt att det var apparater och prylar mer än råvaror som var kritiska. Vi hade kommit in i plaståldern och sjukvården hade gått över till engångsartiklar, säger Gunnar Nordbeck.<sup>106</sup>

Slutsatserna då handlade dock inte om att avveckla beredskapslagringen helt, utan om att bredda verktygslådan. I sin tillbakablick drog sig Nordbeck till minnes en tid av spännande produktionstekniska experiment under 1980-talet:

Nu började man fundera på om det gick att ersätta kritiska varor med inhemska produkter. Legeringsmetaller var en sådan kritisk vara och efter viss övertalning lyckades man entusiasmera tveksamma metallurger vid Sandvikens järnverk. [...] Jag var också med om en spännande kväll i presshallen hos Upsala Nya Tidning, när man lyckats ersätta importerad tryckfärg med en inhemsk produkt.<sup>107</sup>

Den svenska försörjningsberedskapens utveckling och sedermera avveckling rymmer fler nyanser än vad utrymmet här tillåter att fördjupa. Den industriella varuförsörjningen var ett område som ägnades fortsatt mycket uppmärksamhet långt in på 1990-talet;<sup>108</sup> ett annat var livsmedelsförsörjningen. Mot bakgrund av en oro över skyddet av de långa förbindelserna till övre Norrland genomfördes så sent som under åren 1991–1994 en stor satsning på utökad beredskapslagring av livsmedel i denna del av Sverige.<sup>109</sup>

Det nya i slutet av 1990-talet var att försörjningsberedskapen som sådan

106 Jan-Ivar Askelin, "Beredskapslagrens baneman", *Framsyn. FOI-tidningen – forskning och studier för totalförsvaret*, 2004:1, s. 15. Tilläggas kan att en viktig del av den så kallade industriella försörjningen under 1980- och 1990-talen kom att röra säkrandet av sjukvårdens materialbehov, bland annat genom förberedelse av produktionsomställning tillsammans med plastindustrin (t.ex. avseende produktion av operationshandskar). Se Stenérus Dover & Ingemarsdotter 2021, s. 72.

107 Askelin 2004.

108 Om ÖCB:s roll som funktionsansvarig myndighet för funktionen industriell försörjning, se Stenérus Dover & Ingemarsdotter, s. 70–72, 167–168.

109 Jordbruksverket, *Mat för miljoner*, Jönköping 2002, s. 15–26. När "Norrlandsatsningen" var klar år 1994 hade lagerantalet ökat från 40 till drygt 70 norr om linjen Charlottenberg–Gävle.



ansågs ha spelat ut sin roll. Lite ohistoriskt (med anledning av 1970-talets stora fokus på fredskriser) associerades denna typ av beredskap nu främst med hotbilden krig – en hotbild som ansågs omodern. Trots ambitionerna om förnyelse uppfattades till slut även de civila delarna av totalförsvaret vara omoderna. Det namn som gavs ÖCB:s efterträdare, Krisberedskapsmyndigheten (KBM), speglade de föregående årens faktiska avsmalning av "hela hotskalan" till ett fokus på hantering av kriser i fredstid.

## Diskussion och slutsatser

Det ekonomiska försvarets omfattande verksamhet under det kalla kriget utgör en relativt outforskad aspekt av det "befästa folkhemmet".<sup>110</sup> Tidigare forskning har uppmärksammat civilförsvarets (befolkningsskyddets) utveckling liksom hur Sveriges alliansfrihet (och självbilden av att vara ett neutralt, men ändå västorienterat land) påverkat det svenska samhället. Mindre uppmärksamhet har ägnats åt modernitetens roll i förhållande till den civila gren av totalförsvaret som benämndes det ekonomiska försvaret och syftade till att säkerställa en god nationell försörjningsberedskap. Med modernitetens roll avses här studier av moderniteteten inte bara som kontext till totalförsvaret utan dess faktiska betydelse i beredskapsplaneringen som utgörande både en sårbarhet och ett skyddsvärde.<sup>111</sup>

Att decennierna efter det andra världskriget i Sverige präglades av en stor tilltro till modernitetens möjligheter i form av rationell planering och social ingenjörskonst är förvisso väl känt.<sup>112</sup> Något förenklat skulle man kunna säga att det svenska välfärdsbygget utgick från antagandet att staten både kunde och borde planera för en kontrollerad och rationell organisering av hela samhället, vilket resulterade i en genomgripande planering av allt från stora infrastrukturprojekt till satsningar på moderna bostäder och införandet av föräldrapenning. Totalförsvarsplaneringen utgör dock inte bara ett exempel på denna planeringstilltro, utan kan sägas vara det yttersta exemplet. Inom ramen för totalförsvaret iscensattes nämligen det största planeringsexperimentet av alla: planeringen för ett reservsamhälle vars alternativa organisation och hemliga resurser skulle tas i bruk först om det värsta skulle hända, att Sverige drabbades av krig eller en kris av existenshotande slag.

<sup>110</sup> Cronqvist 2009.

<sup>111</sup> Överhuvudtaget finns ett glapp mellan å ena sidan totalförsvarets institutionella historia, redovisat i myndighetsrapporter och utredningar, och den akademiska forskningen som tenderat att uppmärksamma säkerhetspolitiska eller välfärdsstatsfokuserade perspektiv på Sverige, folkhemmet och det kalla kriget.

<sup>112</sup> Se t.ex. Hirdman 1989; Skovdahl 1998; Lundin, Stenlås & Gribbe (red.) 2010.

Ambivalensen till moderniteten förblev samtidigt tydlig hos det ekonomiska försvarets debattörer som om och om igen förde fram statistik som visade hur Sveriges förmåga till självförsörjning rasade i takt med strukturrationaliseringarna och de nya konsumtionsmönstren. Sprängkraften i Sveriges strävan efter ett slags total modernitet och ett totalt försvar visade sig inte minst i samband med 1970-talets stora oljekris – en kris som för svensk del för första gången sedan det första världskriget resulterade i formulerandet av en ny hotbild, fredskrisen.

Vi har visat hur ÖEF och ÖCB på olika sätt uttryckte att det moderna samhället gav upphov till sårbarheter som blev allt djupare i takt med att exempelvis beroendet av oljeprodukter ökade. I vilken mån förblev då det ekonomiska försvarets aktörer lojala till den modernitet som för varje dag tycktes göra deras jobb svårare? Som visas i denna artikel framgår det av en stor mängd debattartiklar och utredningar att moderniteten ansågs ha fört med sig nya, genomgripande sårbarheter, men trots det ifrågasattes sällan eller aldrig byggandet av det moderna välfärdslandet. Snarare förväntades även lösningarna på problemen vara möjliga att hitta i det framväxande rationella samhället genom den potential som sågs i att svenskt ingenjörskunnande och planeringsförmåga skulle kunna generera nya beredskapslösningar. ÖEF:s och ÖCB:s begreppsvärld kan därmed betecknas som modernitetssolidarisk snarare än modernitetskritisk, för att använda Karin Johannissonns begreppsapparat: dessa centrala myndigheter utformade strategier som syftade till att hantera störningar i det moderna samhället snarare än att försöka motverka utvecklingen.<sup>113</sup> Bilden av samhället som ett komplicerat ”maskineri” kompletterades alltså i totalförsvarssammanhang med självbilden av att vara en dådkraftig och påhittig ingenjörnation som också kunde finna lösningar till maskineriets sårbarheter. Detta visar dock på att det fanns en stor medvetenhet om det moderna samhällets sårbarheter och baksidor under det kalla kriget.

Trots ständigt nya utmaningar, såsom övergången från mekanik till elektronik som ansågs ha skett med en ”explosionsartad snabbhet”, förespråkade därmed ÖEF inte en återgång till tidigare tillstånd utan drev på för att hitta nya verktyg och metoder för att kompensera för de växande sårbarheterna.<sup>114</sup> Men precis som miljörelsen uttryckte en djupare oro över de långsiktiga konsekvenserna av modernitetens växande maskineri, fanns det gränser också för det ekonomiska försvarets planerare. Försörjningsberedskapen liknades ibland vid en försäkringspremie som på det hela taget – givet de

113 Karin Johannisson, *Nostalgia: En känslas historia*, Stockholm 2001, s. 134.

114 ÖEF, ”Försörjningsberedskap på elektronikområdet”, *Bulletinen* februari 1983, s. 3.

enorma värden som stod på spel – ansågs vara blygsam.<sup>115</sup> Det gick dock inte an att strunta i försäkringspremien. Genom debattinlägg i såväl egna skrifter som i dagspressen påminde ÖEF om att staten hade ett ansvar gentemot civilbefolkningen att säkerställa tillgång till "livets nödtorft" om det värsta skulle hända.<sup>116</sup> Nedskärningarna av det civila försvaret under 1980-talet tycks genuint ha oroat ansvariga aktörer inom försörjningsberedskapen.

Oron under 1980-talet ska ses mot bakgrund av det mycket omfattande ekonomiska försvar som hade byggts upp i Sverige under efterkrigstiden – i praktiken ett slags folkhem i reserv som med hjälp av en rationell och detaljerad planering skulle vara redo att träda in med allt som kunde behövas, vare sig det handlade om tvål eller processkemikalier eller oljeprodukter till industrin. Folkhemstanken präglades, i likhet med bilden av samhället som en maskin, just "av en stark tilltro till rationell planering till medborgarnas fromma".<sup>117</sup> Inom det ekonomiska försvaret var begreppet folkförsörjning snarare än folkhemmet styrande, men båda begreppen vilade på föreställningen om en stark och omhändertagande stat.

Samtidigt hade också näringslivets funktion som försörjningsberedskapens själva bas betonats sedan de allra första utredningarna i frågan (initierade under det första världskriget).<sup>118</sup> Den exakta fördelningen av ansvar varierade dock över tid: Om 1970-talet hade präglats av idéer om statliga fredskrislager uttryckte statsmakterna under 1980-talet en vilja att skjuta tillbaka ett större ansvar för fredstida försörjningskriser till företagen själva. Alltmer svåröverblickbara industri- och handelsberoenden liksom budgetmässiga skäl låg i vågskålen.

Ett nytt skifte skedde sedan i mitten av 1990-talet då Sverige gick med i EU. För många debattörer sågs detta som lösningen på försörjningsberedskapens allt besvärligare gordiska knut. Istället för den tidigare parollen "Vi får klara oss själva" utgick nu diskussionerna från att Sverige skulle hitta lösningarna i en europeisk gemenskap som byggde på informationsutbyte, flexibilitet och omvärldsanalyser. Såväl regering och riksdag som myndigheter (främst ÖCB) tog nu kraftfullt avstånd från äldre tiders lösningar i form av beredskapslager och ett omfattande ekonomiskt försvar. I ljuset av en ny fredlig era, med EU-projektet som den utstakade vägen in i framtiden, började hela totalförsvaret ses som omodernt. Beslut fattades om att de sista beredskapslagen skulle vara utsålda före utgången av 2002.

Hur unik var då den svenska försörjningsberedskapen under 1900-talet?

115 Siösteen 1970, s. 20.

116 Bengt Siösteen, "Vad menas med ekonomiskt försvar?", *Svenska Dagbladet* 22/1 1974, s. 4; Olsson 1977, s. 5.

117 SOU 1990:44, *Demokrati och makt i Sverige*, s. 47.

118 Wedebrand & Ingemarsdotter 2021.

I en internationell jämförelse kan det svenska ekonomiska försvaret antas ha varit mycket omfattande givet landets storlek. Inte minst 1970-talets utbyggnad av stora underjordiska bergtrum för oljelagring rönne internationell uppmärksamhet.<sup>119</sup> Det ekonomiska försvaret i Sverige har däremot inte varit föremål för någon omfattande historisk eller samhällsvetenskaplig forskning, och komparativ forskning mellan länder i Europa eller globalt saknas helt på detta område. De betydande svenska satsningarna på det ekonomiska försvaret kan förklaras med att det sågs som en avgörande del av totalförsvaret i kombination med utgångspunkten att ”folkförsörjningen” i krig men också i fredstida kriser helt enkelt sågs som en nationell angelägenhet, det vill säga något som vi måste klara själva.

Sammanfattningsvis framträder flera perioder och skiften i det ekonomiska försvarets historia. Efter en första formeringsperiod då de båda världskrigens erfarenheter omsattes i nya myndigheter och beredskapsåtgärder, såsom beredskapslagring och ransoneringssystem, inträdde en expansions- och moderniseringsfas under 1960- och 1970-talen då alltfler myndigheter och företag engagerades i det ekonomiska försvaret och metoderna för bland annat beredskapslagring förfinades (från säckar i lador till särskilt byggda förrådshus med maskinella hjälpmedel). 1970-talet utgjorde i sig en särskild epok präglad av oljekris och en ökad medvetenhet om globala beroenden och sårbarheter, som för det ekonomiska försvaret innebar kraftigt ökade tillskott av medel. Om 1970-talet innebar fortsatt materiell utbyggnad av det ekonomiska försvaret skulle dock 1980-talet bli en omprövningens tid då ökade kostnader i kombination med samhällets växande komplexitet medförde att statsmakterna började betona mindre kostsamma lösningar såsom handlingsberedskap och flexibilitet. Det stora skiftet i synen på behovet av en nationell försörjningsberedskap skedde sedan i mitten av 1990-talet då världen efter det kalla krigets slut tycktes ha inträtt i en ny fredlig era samtidigt som Sverige gick in i en ny gemenskap, EU. En slutpunkt för 1900-talets svenska försörjningsberedskap kan som ovan beskrivits sättas år 2002 då de sista lastbilarna lämnade de en gång så moderna förrådshusen.

År 2015 inträffar sedan ännu en historisk vändning. Mot bakgrund av ”försämringen av det säkerhetspolitiska läget” bestämdes i detta års försvarsbeslut att totalförsvarsplaneringen skulle återupptas. Den nya inriktningen beskrevs i termer av att ”skapa ett modernt totalförsvar” för att kunna hantera de nya utmaningarna och hoten.<sup>120</sup> Ordet modernt har sedan dess varit ett nyckelord i de många analyserna som preciserat utformningen av det nya

119 Eriksson & Ingemarsdotter 2019.

120 Prop. 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, Stockholm 2015, s. 50.

totalförsvaret. Därmed kan vi skönja en tydlig kontinuitet i den svenska självbilden: ett modernt land måste ha en modern beredskap. Men år 2015 ansågs inte längre 00-talets krisberedskap, som i praktiken hade ersatt det gamla civila försvaret, tillräcklig. I bakgrunden fanns krigets återkomst: efter de ryska militära angreppen mot Georgien 2008 och Ukraina 2014 sågs kriget från den svenska horisonten inte längre som otänkbart, eller "omodernt" som det rentav kallats på 1990-talet. Med totalförvarsbeslutet 2020 slogs fast att ett av det civila försvarets mål återigen ska vara att "upprätthålla en nödvändig försörjning".<sup>121</sup> Betydelsen av detta mål, liksom behovet av ett totalförsvaret som helhet, har år 2022 hamnat i skarp blyxtbelysning i och med Rysslands invasionskrig mot Ukraina.

Frågan om hur en modern försörjningsberedskap och ett modernt totalförsvaret ska byggas upp är för närvarande under utredning.<sup>122</sup> Totalförsvarets resa fortsätter därmed med moderniteten som följeslagare, vilket i Sverige brukar innebära en styrka när det gäller satsningar och uppmärksamhet. Men som historien har visat kan modernitetsbegreppet också visa sig utgöra en bräcklig ledstång – särskilt när vindarna vänder och vad som tidigare setts som modernt åter börjar uppfattas som omodernt.

## Summary

### "We will be on our own": Swedish Perceptions of Threats and National Identity in the Context of Economic Defence Planning, 1962–2002

This article focuses on the notions and motivations behind the expansion of Sweden's late twentieth-century economic defence (supply security), a little-explored but crucial branch of the Swedish total defence at this time. By in particular exploring the role of modernity with regard to the formulation of threats and national self-images, we find that economic defence planners were vexed by a dilemma. On the one hand, embracing modernity was an integral part of Sweden's self-image as a successful and progressive nation, but on the other hand, the increasing specialisation of the private sector and deepening foreign trade dependencies introduced growing vulnerabilities. The increasingly complex vulnerabilities of modern society thus made the task of ensuring Sweden's supply security more and more difficult. Still, while bringing light to the downsides of modernity and arguing for the need to mitigate new vulnerabilities by means of various solutions (such as

121 Prop. 2020/21:30, *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 89.

122 Dir. 2021:65 m.fl.

stockpiling crucial goods), the central economic defence authorities nevertheless remained loyal to the fundamental notion that Sweden as a nation must embrace modern progress. Some of the solutions brought forward by defence planners were, in fact, presented as part of this progress in terms of the ingenuity of Swedish engineers or the strength and flexibility of the private sector. We also explore the motivations for Sweden terminating this nationally organised supply security system at the turn of the 21st century. In this context, we show that the self-image of being modern played a crucial part, particularly when state officials began to describe the threat of war as being "outdated" (Swe. *omodern*). As it was now associated with something both unnecessary and contrary to the Swedish self-image of being modern, the supply security system was finally decommissioned by 2002.

*Keywords:* economic defence, stock-piling, Sweden, cold war, modernity, threat

