



Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål

– en oversikt

Forfattere

Kristin Waage, Petter Y. Lindgren, Sverre Nyhus Kvalvik, Martin Haukland, Thomas Blaauw Isaksen, Odin Dager Moe
Prosjektnummer 5608
5. mars 2021

Godkjennere

Sverre Kvalvik, *forskningsleder*; Steinar Gulichsen, *Konstituert forskningssjef*
Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Emneord

Makt, Trusler, Nasjonal sikkerhet

Sammendrag

For å fremme sine interesser i internasjonal politikk, kan staten ta i bruk virkemidler fra ulike domener. Tradisjonelt har en stat benyttet militære maktmidler for å forsvare sin suverenitet, territorium og befolkning. Det er nå økende fokus på hvordan også virkemidler innen det økonomiske domenet kan benyttes av en stat for å oppnå strategiske mål og promotere og forsvare nasjonale interesser, og forskningslitteraturen gir en oppdatert innsikt og bred forståelse av dette. Samtidig eksisterer det oss bekjent ingen omfattende oversikt over hvilke økonomiske virkemidler som er tilgjengelig i staters repertoarer. Dette notatet har til formål å gi en slik oversikt. Det redegjør for en rekke økonomiske virkemidler som en stat kan benytte seg av for å fremme sine interesser, fra investeringer, handels- og pengepolitiske virkemidler til lån og bistand til ulovlige økonomiske virkemidler som korrupsjon. Notatet trekker også frem ulike dimensjoner som fremhever egenskaper ved de ulike virkemidlene, inkludert om de er offensive eller defensive og bi-/multilaterale eller systemiske. Vi har oppsummert hver av kategoriene av økonomiske virkemidler med en kort analyse av hvordan virkemidlene kan forstås i lys av disse dimensjonene.

Innhold

1 Innledning	4
1.1 Notatets formål og avgrensninger	4
1.2 Hva er makt?	5
1.3 Hvordan kan økonomiske virkemidler true nasjonal sikkerhet?	5
1.4 Notatets struktur	7
2 Dimensjoner ved virkemidlene	8
2.1 Realøkonomisk, finansiell eller monetær	8
2.2 Offensiv eller defensiv	9
2.3 Løfte, belønning, trussel eller straff	9
2.4 Taktisk eller strukturell kobling	10
2.5 Bi-/multilateral eller systemisk	10
2.6 Bred eller målrettet	11
2.7 Oppsummert	11
3 Aktører	12
3.1 Statseide selskaper	12
3.2 Statlige investeringsfond	12
3.3 Multilaterale banker	13
3.4 Andre aktører	13
4 Sanksjoner	14
4.1 Dimensjoner ved sanksjoner	15
5 Investeringer	15
5.1 Utenlandske direkteinvesteringer	16
5.2 Utenlandske porteføljeinvesteringer	19
5.3 Politikk, lovverk, regulering og strategier	19
5.4 Investeringsavtaler	20
5.5 Dimensjoner ved investeringsrelaterte virkemidler	20
6 Handel	21
6.1 Tolltiltak	21
6.2 Handelspolitikk som ikke er tolltiltak	22
6.3 Andre handelsrelaterte virkemidler	24
6.4 Dimensjoner ved handelsrelaterte virkemidler	26
7 Pengepolitikk og valuta	26
7.1 Styringsrente og pengetilbud	27
7.2 Promotering av egen valuta	27
7.3 Utenlandske valutaeserver	28
7.4 Andre pengepolitiske virkemidler	29
7.5 Dimensjoner ved pengepolitiske og valutarelaterte virkemidler	31

8 Lån og bistand	31
8.1 Kommersielle lån	31
8.2 Betingede låneavtaler	32
8.3 Bistand	32
8.4 Dimensjoner ved lån- og bistandsrelaterte virkemidler	33
9 Andre økonomiske virkemidler	34
9.1 Ekspropriering og nasjonalisering	34
9.2 Skatt	34
9.3 Mislighold av utenlandsk gjeld	35
9.4 Offentlige anskaffelser	35
9.5 Arbeidskraft og turisme	35
9.6 Økonomiske virkemidler og ny teknologi	36
10 Ulovlige økonomiske virkemidler	37
10.1 Korrupsjon	37
10.2 Økonomisk spionasje	38
10.3 Dimensjoner ved ulovlige økonomiske virkemidler	38
11 Oppsummering	39
11.1 Videre studier	39
Vedlegg	
Referanser	41

1 Innledning

For å fremme sine interesser i internasjonal politikk, kan staten ta i bruk virkemidler fra en rekke domener (Goddard og Nexon 2016). Staten kan trekke på virkemidler fra det økonomiske domenet (investeringer, handel, m.m.), det politiske domenet (forhandlinger, diplomati, m.m.), etterretningsdomenet (spionasje), det militære domenet (krigføring), cyberdomenet eller kombinasjoner av disse.¹ Til sammen utgjør dette en stats repertoar av virkemidler.

Tradisjonelt har en stat benyttet militære maktmidler for å forsvare sin suverenitet, territorium og befolkning, mens den økonomiske politikken i stor grad har vært avsondret fra sikkerhets- og forsvarspolitiske grep (Blackwill og Harris 2016). Globaliseringen av verdens økonomier, sammenfletting i det digitale rom på tvers av landegrensener, begrensninger i bruken av militærmakt og Kinas fremvekst som en potensiell supermakt har imidlertid medført et økt fokus på hvordan også virkemidler innen det økonomiske domenet kan tas i bruk av stater for å fremme deres interesser og mål (Grieco et al. 2019; Retter et al. 2020). Dette kommer ikke bare til syne i forskningslitteraturen, men også i innføringen av nye reguleringer og regelverk for spesielt utenlandske direkteinvesteringer. Blant annet har mange land innført screeningsmekanismer for utenlandsinvesteringer de senere årene (Pohl og Rosselot 2020), og i Norge trådte en ny lov for nasjonal sikkerhet i kraft 1. januar 2019 (Sikkerhetsloven 2018).

Forskningslitteraturen om økonomisk statshåndverk² (*economic statecraft*) og geoøkonomi gir en oppdatert innsikt og bred forståelse av hvordan økonomiske virkemidler kan benyttes for å oppnå strategiske mål (Baldwin 1985) og promotere og forsvare nasjonale interesser (Blackwill og Harris 2016). Slik bruk kan videre utgjøre en trussel mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser.

1.1 Notatets formål og avgrensninger

Til tross for et økende fokus på hvordan utenlandske stater kan ta i bruk økonomiske virkemidler på måter som kan true nasjonal sikkerhet, eksisterer det oss bekjent ingen omfattende oversikt over hvilke virkemidler dette er. Dette notatet har til formål å gi en slik oversikt. Det presenterer en rekke økonomiske virkemidler som en stat kan forsøke å benytte seg av, enten alene eller i flertall. Selv om rapporten tar for seg mange ulike virkemidler identifisert i forskningslitteraturen, er det ikke en uttømmende liste, og det kan være aktuelt å oppdatere oversikten i fremtiden.

Dette notatet er skrevet som en del av et oppdrag på Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Oppdraget skal bidra til å sette norske myndigheter bedre i stand til å møte trusler fra andre staters bruk av økonomiske virkemidler for å nå strategiske mål. Notatet utfyller FFI-rapporten *Investeringer og*

¹Det såkalte MPECI-rammeverket (Cullen og Reichborn-Kjennerud 2017) er en velkjent tilnærming til å strukturere disse virkemidlene, hvor militære (M), politiske (P), økonomiske (E), sivile/juridiske (C) og informasjons- og cyberrelaterte (I) virkemidler behandles sammen. I tillegg trekkes ofte kulturelle og symbolske virkemidler også frem som deler av statens repertoar av virkemidler (Goddard og Nexon 2016).

²Vi har oversatt *economic statecraft* til økonomisk statshåndverk (og ikke statskunst som er mer vanlig) fordi håndverk gir lignende konnotasjoner som begrepet tilbyr på engelsk. Vi synes videre at det understreker at begrepet favner noe som minner mer om at politikere, byråkrater og diplomater (og andre myndighetspersoner) må mestre et praktisk fag mer enn å være et vindunder à la Michelangelo eller Beethoven.

andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet? (Waage et al. 2021b), finansiert av Justisdepartementet (JD). I den rapporten undersøker vi også hvordan økonomiske virkemidler kan kombineres med virkemidler fra andre samfunnsdomener slik som cyber- og informasjonsrelaterte virkemidler eller militærmakt. Vi har derimot kun avgrenset oss til å identifisere virkemidler fra det økonomiske domenet i dette notatet. Flere av disse virkemidlene inkluderes også i den morfologiske analysen i Waage et al. (2021b), mens noen er utelatt grunnet rapportens formål og avgrensninger. Vi anbefaler en utvidelse av den morfologiske analysen i Waage et al. (2021b) til å inkludere flere av de økonomiske virkemidlene en stat har til rådighet. Dette notatet gir et godt grunnlag inn i et slikt arbeid.

1.2 Hva er makt?

Begrepet makt er sentralt for å forstå hvordan økonomiske virkemidler kan brukes av stater for å oppnå mål, som kan true nasjonal sikkerhet. Når et virkemiddel benyttes for å utøve makt kaller vi det et maktmiddel. Tradisjonelt lyder maktdefinisjonen som legges til grunn i studier av internasjonal politikk som følger: “A har makt over B i den grad han kan få B til å gjøre noe B ikke ellers ville gjort” (Dahl 1957). I denne definisjonen består makt av kapasiteten til å endre andre aktørers atferd (Waage et al. 2021b). Makt har imidlertid flere ansikter enn den direkte, dahlske makten (Bachrach og Baratz 1962), inkludert strukturell makt. Denne formen for makt handler om evnen til å endre valgene og mulighetsrommet til andre land (Strange 1990) eller forme internasjonale prosedyrer, lover og organisasjoner (Strange 1998). I motsetning til den direkte, relasjonelle makten i Dahls maktdefinisjon, har strukturelle maktmidler som mål å etablere, støtte eller forme internasjonale strukturer. I Waage et al. (2021b) utdyper vi om begrepet makt, og styrker og svakheter knyttet til ulike definisjoner og operasjonaliseringer av maktbegrepet.

1.3 Hvordan kan økonomiske virkemidler true nasjonal sikkerhet?

Økonomiske virkemidler kan true nasjonale sikkerhetsinteresser (se boks 1.1) på (minst) to måter (Waage et al. 2021a,b). For det første kan de brukes som maktmidler med intensjon om å fremme avsenderstatens interesser overfor mottakerstaten. I notatet bruker vi gjennomgående terminologien avsenderstat om den staten som står bak bruken av de økonomiske virkemidlene og mottakerstat om den staten som er gjenstad for bruken.³ Slik maktbruk kan foregå enten i) negativt for å tvinge norske politikere eller andre sentrale aktører til å endre oppførsel og/eller beslutninger, eller ii) positivt for å motivere oppførsel og/eller beslutningstaking som er fordelaktig for avsenderstaten. I begge tilfeller har avsenderstaten en intensjon om å oppnå et mål. Siden vi er opptatt av at det finnes en intensjon om å oppnå noe, benytter vi i hovedsak en maktdefinisjon som ligger nærmere en tradisjonell dahlsk tolkning enn andre varianter tilgjengelig i litteraturen om internasjonal politikk.

³Som i Waage et al. (2021b) bruker vi begrepene avsender- og mottakerstat både når vi omtaler statsledelsen som henholdsvis benytter og blir rammet av økonomisk virkemiddelbruk og når vi henviser til hvor selskaper og andre aktører befinner seg. Et alternativ kunne ha vært å skille mellom stat og land, hvor førstnevnte da er statsledelsen mens sistnevnte representerer alle andre aktører som private selskaper, investorer og lignende. For enkelhets skyld benytter vi imidlertid kun begrepsparet avsender- og mottakerstat.

For det andre vil det kunne være virkemiddelbruk som ikke har en klar intensjon på kort sikt og dermed ikke like tydelig kobling til den dahlske makttolkningen. Slik virkemiddelbruk kan likevel utgjøre sikkerhetstruende virksomhet over tid. På grunn av størrelsen eller innretningen kan virkemiddelbruken ha karakter av å forme Norges handlingsrom (strukturell makt) og legge til rette for at avsenderstaten i framtiden kan utøve økonomisk – eller annen – maktbruk. For eksempel kan store investeringer fra én avsenderstat gjøre det vanskelig for Norge å motstå politisk press på et senere tidspunkt. Det kan også være tilfellet dersom en avsenderstat blir en sentral handelspartner, slik at det vil skade den norske økonomien om handel opphører. Dersom økonomisk aktivitet åpner muligheter for å innhente sensitiv informasjon, eksempelvis gjennom direkteinvesteringer, kan dette videre bidra til å styrke avsenderstatens militære kapabiliteter og derigjennom makt.

Boks 1.1: Sikkerhetstruende virksomhet

Når en stat har evne (makt) og intensjon om å gjennomføre uønskede handlinger mot Norge utgjør denne statens handlinger en trussel. Tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser utgjør sikkerhetstruende virksomhet (Sikkerhetsloven 2018, § 1-5). Med nasjonale sikkerhetsinteresser benytter vi definisjonen fra Sikkerhetsloven (2018, § 1-5): “landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til: a) de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet, b) forsvar, sikkerhet og beredskap, c) forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, d) økonomisk stabilitet og handlefrihet, e) samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet.”

Nasjonal sikkerhet er definert som “statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av samfunnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser” (Justis- og beredskapsdepartementet 2020, s. 11). Til sammenligning er samfunnssikkerhet definert som “samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare” (Justis- og beredskapsdepartementet 2020, s. 11). Samfunnssikkerheten kan trues gjennom bevisste handlinger, men også av hendelser utløst av naturen og tekniske eller menneskelige feil (Bruvoll et al. 2020). Samfunnssikkerhet er derfor et begrep som omhandler mer enn nasjonal sikkerhet.

Waage et al. (2021b) fokuserte på hvordan økonomiske virkemidler kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. Samtidig kan økonomiske virkemidler også brukes for å forsvare eller beskytte seg mot økonomisk maktbruk fra andre stater. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 2. Derfor vil vi i dette notatet inkludere alle virkemidler vi vurderer at en stat kan benytte for å forsøke å oppnå strategiske mål, uten å begrense fokuset til at virkemidlene nødvendigvis må true norske nasjonale sikkerhetsinteresser. For en bedre forståelse av sistnevnte henviser vi til Waage et al. (2021b).

1.4 Notatets struktur

I kapittel 2 redegjør vi for ulike dimensjoner ved økonomiske virkemidler. Dimensjonene bruker vi til å analysere typer av økonomisk virkemidler i hvert virkemiddelkapittel. Virkemidler kan benyttes av ulike aktører og vi introduserer disse i kapittel 3. Deretter tar vi i kapittel 4–10 for oss sanksjoner og virkemidler innen kategoriene investering, handel, pengepolitikk og valuta, lån og bistand, andre virkemidler som ikke dekkes av de foregående kategoriene og ulovlige virkemidler.⁴ Tabell 1.1 gir et overblikk over alle kategoriene med tilhørende virkemidler som vi tar for oss i dette notatet. Sanksjoner er utelatt som egen kategori siden det er én eller flere av virkemidlene innen de øvrige kategoriene som benyttes som sanksjoner. Til slutt gir kapittel 11 en kort oppsummering av notatet og peker på områder for videre studier.

Tabell 1.1 Kategorier av virkemidler med de tilhørende virkemidlene som vi tar for oss i dette notatet.

Kategori	Virkemidler
Investeringer	Utenlandske direkteinvesteringer (FDI) Utenlandske porteføljeinvesteringer (FPI) Politikk, lovverk, reguleringer og strategier Investeringsavtaler
Handel	Tolltiltak Subsidier Kvoter og lisensavtaler Tekniske handelsbarrierer Frivillige handelsrestriksjoner Handelsavtaler Dumping Svartelisting Boikott og embargo
Pengepolitikk og valuta	Styringsrente og pengetilbud Promotering av egen valuta Utenlandske valutareserver Kapitalkontroll Dollarisering Swap-avtaler
Lån og bistand	Kommersielle lån Betingede låneavtaler Bistand
Andre virkemidler	Ekspropriering og nasjonalisering Skatt Mislighold av utenlandsk gjeld Offentlige anskaffelser Arbeidskraft og turisme
Ulovlige virkemidler	Korrupsjon Økonomisk spionasje

⁴Vi presiserer at det er vår egen oppdeling av virkemidler i kategorier basert på hva som er hensiktsmessig til bruk i FFIs studier av økonomiske virkemidler, inkludert hvordan de kan true nasjonal sikkerhet (se Waage et al. (2021b)). Andre studier av økonomisk statshåndverk og geøkonomi, eksempelvis Blackwill og Harris (2016), kan imidlertid finne det hensiktsmessig å benytte inndelinger som avviker noe fra de som presenteres i dette notatet.

2 Dimensjoner ved virkemidlene

Repertoaret av økonomiske virkemidler er stort. Foruten å organisere virkemidlene etter kategorier vil vi i dette kapitlet presentere et knippe sentrale dimensjoner som virkemidlene kan analyseres etter. Dimensjonene er utarbeidet av FFI på bakgrunn av funn i den gjennomgåtte litteraturen om økonomisk statshåndverk og geoøkonomi samt maktlitteraturen og samfunnsøkonomisk teori. De underliggende spørsmålene en må stille seg for å identifisere hvilken verdi dimensjonene har er følgende:

- i) Er virkemidlene rettet mot realøkonomiske innsatsfaktorer, finansielle innsatsfaktorer eller valuta? (realøkonomisk, finansiell eller monetær) (kapittel 2.1)
- ii) Er virkemidlene karakterisert av å brukes for å angripe eller for å forsvare seg mot bruk av økonomisk makt? (offensive versus defensive virkemidler) (kapittel 2.2)
- iii) Er virkemidlene karakterisert av å oppmuntre eller legge press for å oppnå endringer hos mottakerstaten? (løfte, belønning, trussel og straff) (kapittel 2.3)
- iv) Skaper maktbruken kortvarige og grunne eller langvarige og dype sammenkoblinger av avsenderstatens og mottakerstatens økonomier? (taktiske versus strukturelle koblinger) (kapittel 2.4)
- v) Er virkemidlene rettet mot ett eller flere land, eller er de rettet mot det økonomiske og finansielle systemet som helhet? (bi-/multilaterale versus systemiske) (kapittel 2.5)
- vi) Er virkemidlene rettet mot spesifikke mål eller har de bredere nedslagsfelt? (brede versus målrettede) (kapittel 2.6)

Dimensjonene fremhever egenskaper ved virkemidlene og bidrar både til å styrke forståelsen av hvordan virkemidlene kan anvendes, og hvordan de eventuelt skiller seg fra hverandre med hensyn til bruk og effekt.

2.1 Realøkonomisk, finansiell eller monetær

Samfunnsøkonomisk teori skiller mellom real- og finansøkonomiske størrelser. Realøkonomiske størrelser inkluderer arbeidskraft og kapital, mens finansøkonomiske størrelser omhandler penger. Vi kan tilsvarende dele økonomisk statshåndverk inn i realøkonomiske eller finansielle virkemidler etter hva som berøres når virkemidlene brukes. Vi definerer da realøkonomiske virkemidler som de virkemidlene som involverer flyt i varer og tjenester, realkapital, humankapital, arbeidskraft og teknologi og data. Dette kan for eksempel være handelspolitiske virkemidler og handelssanksjoner, eller virkemidler relatert til arbeidskraft og migrasjon. Finansielle virkemidler – og finansielt statshåndverk – involverer “kryssnasjonale strømmer av kreditt og investeringskapital, fra utenlandsk bistand til reguleringen av porteføljekapital, statslån eller enhver annen internasjonal investering eller kredittstrøm” (Armijo og Katada 2015, s. 48). Noen eksempler er å fryse finansielle eiendeler, misligholde utenlandsk gjeld, nasjonalisering av utenlandske direkteinvesteringer og bestikkelser (Armijo og Katada 2015). Noen velger også å skille ut monetære virkemidler – og monetært statshåndverk – til å involvere “valutaverdier (vekslingskursnivåer), valutaregimer (fast, flytende eller blandet) eller bruken av reservevalutaer, hver med hensikt om å tjene større utenrikspolitiske

mål” (Armijo og Katada 2015, s. 48). Mulige virkemidler som inngår i denne kategorien er dollarisering, promotering av egen valuta og akkumulering av utenlandske valutareserver (Armijo og Katada 2015; Cohen 2019). Vi velger å inkludere monetære virkemidler som en egen kategori, men betrakter kategorien som en undergruppe av finansielle virkemidler.

2.2 Offensiv eller defensiv

Økonomiske virkemidler kan være offensive eller defensive av karakter. Offensive virkemidler benyttes for å utøve makt over andre aktører i internasjonal politikk. De er altså knyttet til den dahlske definisjonen av makt vi la frem i kapittel 1.2. Defensiv virkemidler er derimot til bruk for å beskytte seg mot maktutøvelse fra andre stater eller ikke-statlige, internasjonale aktører. Mottakerstatens defensive maktmidler kan bidra til å begrense avsenderstatens mulighet til å oppnå sine mål når de tar i bruk offensive økonomiske maktmidler. Et rent dahlsk perspektiv på makt vil begrense omfanget av maktmidler til kun de av offensiv karakter. Her ønsker vi imidlertid å inkludere motsvarene mot offensive maktmidler, fordi det vil være i tråd med en bredere definisjon av makt – hvor makt også er å kunne beskytte seg, parere eller kontre maktutøvelsesforsøk mot sin egen stat og økonomi.

Det er verdt å merke seg at skillet mellom offensiv og defensiv virkemiddelbruk ikke alltid er tydelig. Et virkemiddel kan brukes defensivt av en avsenderstat, men likevel tolkes som et offensivt grep av andre stater som blir rammet av virkemiddelbruken. Eksempler på slike midler som trekkes frem i Armijo og Katada (2015) er nasjonalisering av utenlandske direkteinvesteringer, kapitalkontroller eller akkumulering av utenlandske valutareserver. Det kan også være at en avsenderstat tar i bruk virkemidler for å sikre tilgang til viktige ressurser av innenrikspolitiske årsaker og for å øke sin uavhengighet. Slik virkemiddelbruk kan potensielt også forveksles med offensiv virkemiddelbruk, spesielt dersom det er knappe ressurser som står på spill hvor én stats styrkede ressurstilgang svekker ressurstilgangen til andre stater.

2.3 Løfte, belønning, trussel eller straff

Baldwin (1985) forklarer hvordan (økonomisk) maktbruk kan deles inn etter dimensjonene positiv eller negativ og potensiell eller faktisk. Dette gir fire kombinasjoner for hvordan økonomiske virkemidler kan brukes av en avsenderstat for å oppnå et mål: i) positiv og potensiell = løfte, ii) positiv og faktisk = belønning, iii) negativ og potensiell = trussel, og iv) negativ og faktisk = straff. Løfter og belønninger kan både ta form som økonomiske gevinster for mottakerstaten, eksempelvis ved å åpne opp for (mer) handel, og som tilgang til ressurser som er viktige eller kritiske for mottakerstaten – fra metaller til teknologi. Tilsvarende kan trusler og straff både forekomme som økonomiske tap for mottakerstaten, eksempelvis ved reduserte handels- eller investeringsstrømmer, og som redusert eller ingen tilgang til ressurser, eksempelvis ved å nekte mottakerstaten å importere varer fra avsenderstaten.

2.4 Taktisk eller strukturell kobling

Tidsaspektet for bruken og virkningene av maktmidlene er også sentralt i analysen av maktmidler. Mange maktmidler har ikke bare en spesifikk mottakerstat, men er også begrenset i tid. Sanksjoner, både negative og positive, er av slik karakter. Andre maktmidler kan iverksettes for å øke makten over andre aktører over tid. Slike er i hovedsak positive virkemidler. Mastanduno (1999) mener at positive sanksjoner kan deles opp i spesifikke, positive sanksjoner – taktisk⁵ kobling – og langsiktige inngrep – strukturell kobling. Den førstnevnte innebærer en veldefinert økonomisk belønning, mens den sistnevnte i stedet handler om å sikre en langsiktig strøm av økonomiske gevinster for mottakerstaten, med et uttalt eller implisitt ønske om “å endre spesifikk utenriks- eller innenrikspolitiske prioriteringer hos mottagermyndighetene” (Mastanduno 1999, s. 303). Dette kan finne sted fordi avsenderstatens politikk endrer den økonomiske næringsstrukturen, og slik skaffer seg nye allierte i mottakerstaten, eller fordi eksisterende økonomiske og politiske eliter endrer synspunkter basert på de økonomiske virkningene av avsenderstatens politikk.

Et viktig aspekt ved strukturelle koblinger er altså at de søkes for å kunne gjøre mottakerstaten positivt innstilt overfor avsenderstaten. Det er derfor en annen type makt involvert enn den tradisjonelle, dahlske. Snarere er det en mer indirekte form, som nettopp bidrar til å endre preferansene og interessene til mottakerstaten (se maktdefinisjon i kapittel 1.2). Et annet aspekt ved strukturelle koblinger enn den indirekte makten den gir, er at suksessfull langsiktig, positivt og favoriserende engasjement mot mottakerstaten vil gi bedre muligheter til å innføre offensive, negative virkemidler. Når mottakerstaten først er såpass avhengig av avsenderstaten, vil trusler om negativ, direkte sanksjonering svi betydelig mer enn før den positive politikken ble iverksatt. Som mottakerstat skal man altså både være forsiktig overfor dyptgripende endringer i næringsstruktur og indre, politisk dynamikk (indirekte makt) og overfor potensialet for direkte, negativ sanksjonering (direkte, dahlsk makt).

2.5 Bi-/multilateral eller systemisk

Direkte maktmidler fra avsenderstaten mot mottakerstaten kan omtales som bilaterale (tosidige). De benyttes i en dyade mellom to parter. Den som benytter maktmiddelet – avsenderstaten – har en mottakerstat som er målet for maktmiddelbruken. En stat kan også rette maktmiddelet mot flere stater og i samarbeid med andre stater. I så fall kan man utvide relasjonene fra bilateral til multilateral (flersidig). Poenget er imidlertid at både bilateral og multilateral maktmiddelbruk har klare mottakere. Sanksjoner er gode eksempler på maktmidler som kan benyttes i bilaterale eller multilaterale relasjoner.

Flere økonomiske maktmidler har imidlertid ingen spesifikk mottakerstat. Disse midlene har som mål å styrke landets maktkapasiteter generelt i en region eller globalt, eller forsvare seg mot andre staters forsøk på slikt. Det kan være knyttet til å bidra til å gjøre egen valuta til en verdensvaluta eller skape et *image* som bidragsyter av bistand til hele det globale sør for å kunne omdanne eller forme

⁵Begrepet taktisk slik det er brukt her, må ikke forveksles med bruken av begrepet i militær sammenheng. I militær sammenheng brukes det taktiske om det som henger sammen med operative valg, valg av løype, angrepsformasjon, m.m., som er noe annet enn det strategiske, som handler om hvordan krigen skal vinnes på et mer overordnet nivå.

det globale bistandsregimet. Slike maktmidler omtaler vi her som systemiske (Armijo og Katada 2015). Systemiske maktmidler handler om forsøk på å øke statens strukturelle makt eller forsvare seg mot sådanne (Strange 1998). Denne type makt er karakterisert av å kunne forme arenaer for internasjonalt samarbeid eller økonomiske, finansielle eller politiske funksjoner.

2.6 Bred eller målrettet

Til slutt kan økonomiske virkemidler ha et bredt eller målrettet nedslagsfelt, hvor målrettede virkemidler forsøker å treffe utvalgte individer eller grupper i mottakerstaten, mens brede treffer de brede lagene av befolkningen. Blant annet kan sanksjoner utformes basert på disse to tilnærmingene. Brede sanksjoner inkluderer mer tradisjonelle sanksjoner som handelsembargoer som ofte rammer store grupper i samfunnet (Drezner 2015; Giumelli 2015). Målrettede – eller smarte – sanksjoner har derimot til formål å legge press på spesifikke individer eller økonomiske sektorer (Drezner 2011), og inkluderer virkemidler slik som frysing av aktiva, finansielle restriksjoner på internasjonal bankvirksomhet og sektorspesifikke sanksjoner. Slike sanksjoner har fått økende oppmerksomhet innen sanksjonslitteraturen i nyere tid (Drezner 2011), fordi de (i teorien) har potensialet til å minimere lidelsen av sanksjoner for uskyldige grupper i mottakerstaten.

2.7 Oppsummert

Selv om en stat har et stort repertoar av økonomiske virkemidler tilgjengelig, kan vi identifisere likheter og forskjeller mellom dem med utgangspunkt i dimensjoner slik som de vi har redegjort for her. Det kan bidra til å styrke vår forståelse både av hvordan virkemidlene brukes og hvilken effekt de kan ha. I de følgende kapitlene tar vi med oss disse dimensjonene ved å forklare kort hvordan vi kan forstå bruken av virkemidler innen investeringer, handel, pengepolitikk og valuta, lån og bistand, sanksjoner og ulovlige økonomiske virkemidler i lys av dem.

3 Aktører

Avsenderstatens ledelse og politikere kan enten benytte seg av virkemidler direkte – gjennom reguleringer, politikk og lignende virkemidler (Katada et al. 2017) – eller indirekte – gjennom aktører slik som statseide eller privateide selskaper, statlige eller privateide investeringsfond (Babic et al. 2020; Cohen 2009; Drezner 2008; Norris 2016) og (multilaterale) banker (Hameiri og Jones 2018; Jonge 2017; Wilson 2019). Eksempelvis vil innføringen av økonomiske sanksjoner være et virkemiddel avsenderstaten kan bruke direkte. For å benytte seg av virkemidler via andre økonomiske aktører, kan statsledelsen forsøke å påvirke og kontrollere disse. Som Babic et al. (2020) påpeker: stater “ikke bare regulerer, muliggjør og begrenser makten til selskaper; de er også aktører i den globale økonomien som aksjonærer i selskaper” (s. 434) ved å investere statskapital. Statsledelsen kan også opprette statseide selskaper, statlige investeringsfond, multilaterale banker og så videre for å kunne benytte disse som instrumenter for å oppnå strategiske mål. På den måten kan opprettelse og kontroll av ulike økonomiske aktører også være en form for økonomiske virkemidler, utover de vi gjennomgår i kapittel 5–10. I dette kapitlet redegjør vi for et utvalg relevante økonomiske aktører.

3.1 Statseide selskaper

Statseide selskaper (*state-owned enterprises*, SOEs, eller *state-invested enterprises*, SIE) står for en stadig større del av utadgående investeringer. Dette er selskaper hvor staten har en majoritets- eller minoritetseierandel. Spørsmålet blir dermed hvilken grad av innflytelse statsledelsen, som eier i selskapene, kan ha over selskapenes beslutninger (Babic et al. 2020). Som følge av at staten er en viktig eier, kan selskapene være mer mottakelige for politisk press fra myndighetene i hjemlandet enn privateide selskaper. Det kan også være personlige bånd mellom ledere i statseide selskaper og politiske ledere (de Graaff 2020). Sistnevnte kan også være med på å påvirke hvem som har viktige stillinger i selskaper. Personlige bånd mellom politikere og selskapsledere (i SOEs) er utstrakt i Kina, men finnes også i mange vestlige land (de Graaff 2020). Slike koblinger kan gi statsledelsen ytterligere innflytelse over beslutningene til statseide selskaper.

Et relatert fenomen er statseide eller statssubsidierte banker. Staten som lånegiver gjennom banker kan utøve press mot lånetakere eller potensielle lånetakere både i hjemlandet og i en mottakerstat. Dersom et selskap sliter økonomisk eller ønsker bedre vilkår kan dette gis eksempelvis i bytte mot informasjon. Dette er gjerne i formen av implisitt *quid pro quo*⁶.

3.2 Statlige investeringsfond

Statlige investeringsfond (*sovereign wealth fund* – SWF) er investeringsfond eller andre enheter som forvalter statlige midler med mål om å sikre langvarig avkastning. Stater kan dermed forsøke å påvirke hvor fondene skal investeres (Drezner 2009). Som Cohen (2009) påpeker, kan statlige investeringsfond potensielt brukes instrumentelt for å “søke kontroll over strategisk

⁶Uttrykket *quid pro quo* betyr noe som gis eller mottas i bytte mot noe annet.

viktige industrier, ta ut teknologi eller annen proprietær kunnskap, eller oppnå en grad av direkte eller indirekte innflytelse” (s. 719) over myndighetene i mottakerstaten. Statens pensjonsfond utland (SPU) er et eksempel på et statlig investeringsfond. Videre finnes det en rekke andre store statlige investeringsfond. Blant annet er State Administration of Foreign Exchange (SAFE), China Investment Corporation (CIC) og National Social Security Fund (NSSF) eksempler på kinesiske statlige investeringsfond (Norris 2016), mens Russland har National Welfare Fund (NWF) og Reserve Fund (Cohen 2009).

3.3 Multilaterale banker

Multilaterale banker, eller multilaterale utviklingsbanker, er internasjonale statlige organisasjoner, med land som medlemmer og investorer. Forskjellen fra vanlige banker er at disse ikke er profittdrevne, men heller fokuserer på økonomisk utvikling og reduksjon av fattigdom. Renten er gjerne lavere enn vanlige banker, og utviklingsbanker er ofte villige til å låne ut til prosjekter og aktører som kommersielle banker ikke gjør. Prosjektene er gjerne innen infrastruktur, bærekraftig energi og utdanning. Kjente eksempler på multilaterale banker er Verdensbanken, European Investment Bank (EIB) og Asian Development Bank (ADB). Videre opprettet Kina i 2016 Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) blant annet for å støtte belte- og vei-initiativet (*belt and road initiative* – BRI) (Jonge 2017), mens BRICS-landene opprettet New Development Bank (NDB) i 2014 (Helleiner og Wang 2018).

I hovedsak finnes det to typer multilaterale banker. Den vanligste formen er at bankene låner ut til enkeltaktører og tilpasser betingelsene til landenes økonomiske situasjon, slik som Verdensbanken. Den andre typen innebærer at land går sammen om lån med kollektivt ansvar (solidarisk ansvar) for lånet. Det vil si at dersom ett land ikke kan betale, vil de andre landene stilles til ansvar fra banken som en type kausjonist. Denne typen lån kan gi bedre betingelser, og øker dermed sjansen for at flere aktører kan håndtere lånet. I tillegg finnes det andre lignende finansielle institusjoner, slik som det internasjonale pengefondet (IMF) og BRICS-landenes Contingent Reserve Agreement (CRA).

Multilaterale banker kan brukes som et instrument for å utøve press ved å legge betingelser på tildeling av lån. Gjennom utlån kan også stater som står bak bankene – eksempelvis Kina i tilfellet AIIB – oppnå økt strukturell makt i mottakerstatene for lån.

3.4 Andre aktører

Utenom selskaper, investeringsfond og banker der staten kan være en sentral eier med innflytelse over beslutninger, finnes det også flere typer aktører. Disse inkluderer private selskaper og banker, ulike typer investeringsfond, internasjonale organisasjoner og enkeltindivider. En rekke faktorer kan påvirke graden av statlig kontroll over slike aktører (Norris 2016). Disse inkluderer statens mulighet til å opptre som en enhetlig aktør, markedsstrukturen de økonomiske aktørene opererer i, og relasjonen mellom staten og de økonomiske aktørene. Se Waage et al. (2021b) for ytterligere detaljer. Det er verdt å merke seg at de samme faktorene også kan påvirke statsledelsens kontroll over statseide selskaper og investeringsfond, selv om utgangspunktet for statlig kontroll og innflytelse over beslutninger kan være bedre når staten har en (betydelig) eierandel i selskapene.

Utover ulike aktører i markedene kan det også være relevant å ta hensyn til forbrukere og enkeltindivider. En stat kan også forsøke å nå strategiske mål ved å gå gjennom disse, for eksempel ved å bruke virkemidler som korrupsjon (Waage et al. 2021b). I tillegg finnes mange flernasjonale samarbeid – fra internasjonale organisasjoner som FN og OPEC til mer regionale organisasjoner som EU⁷ og ASEAN⁸ til samarbeid via BRICS⁹-gruppen.

4 Sanksjoner

Økonomiske sanksjoner det mest studerte temaet innen eksisterende litteratur om økonomisk statshåndverk (Bapat og Kwon 2015), og handler om måter å håndheve internasjonal rett og brudd på denne (Baldwin 1985). Early og Cilizoglu (2020) definerer økonomiske sanksjoner som “tvangspolitikk som drar nytte av påføringen av økonomiske kostnader og sosial stigma for å fremtvinge endringer av uønsket oppførsel” (s. 2). Samtidig påpeker Baldwin (1985) at begrepet brukes på så mange forskjellige måter at det også kan inkludere teknikker for økonomisk statshåndverk mer generelt. Selv om det er mest vanlig å tenke på sanksjoner som negative (tvangspolitikk), fremhever Baldwin at sanksjoner kan være både positive og negative. Sanksjoner kan også, ifølge Baldwin, være finansielle eller handelsrelaterte.

Negative handelssanksjoner kan ta form som embargoer, boikott, ufordelaktige tollendringer, trekke tilbake behandling etter bestevilkårsprinsippet (*most-favored-nation* – MFN), svartelisting, kvoter (import eller eksport), nektelse av lisens (import eller eksport), dumping eller trusler om de overnevnte. Negative finansielle sanksjoner kan være å fryse eiendeler, kapitalkontroller, stanse bistand, ekspropriering eller ufordelaktige skatteendringer eller trusler om overnevnte. Positive handelssanksjoner kan derimot være gunstige tollendringer, gi MFN-behandling, direktekjøp, subsidier, gi lisenser (import eller eksport) eller løfter om de overnevnte, mens positive finansielle sanksjoner kan være å gi bistand eller lån, investeringsgarantier, fordelaktige skatteendringer eller løfter om de overnevnte.

Vi ser altså at en rekke av virkemidlene som vi kommer til å gjennomgå i kapittel 5–9 kan anvendes som sanksjoner. Derfor går vi ikke nærmere inn på sanksjoner som en egen virkemiddelkategori. Det er imidlertid verdt å merke seg at eksempelvis handelsrelaterte virkemidler som kan benyttes som sanksjoner, også kan benyttes for å oppnå strategiske mål utover som sanksjoner. De kan for eksempel øke avsenderstatens strukturelle makt over mottakerstaten, eller gi avsenderstaten eksklusiv tilgang til strategiske ressurser.

⁷EU kan også betraktes som en supranasjonal organisasjon (Claes og Førland 2015). Det kommer av at medlemslandene har avgitt suverenitet til EU på flere politikkområder.

⁸ASEAN står for *Association of Southeast Asian Nations* og er en regional internasjonal organisasjon i Sørøst-Asia som fremmer samarbeid innen økonomi, politikk og sikkerhet mellom medlemslandene (Maizland og Albert 2020).

⁹Samlebetegnelse på Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika.

4.1 Dimensjoner ved sanksjoner

Sanksjoner er bi-/multilaterale. De implementeres av én eller flere avsenderstater – alternativt internasjonale organisasjoner, spesielt FNs sikkerhetsråd – mot én eller flere mottakerstater. Siden sanksjoner kan trekke på virkemidler innenfor flere av kategoriene investeringer, handel, m.m., kan de både være realøkonomiske og finansielle. Sanksjoner er virkemidler som brukes offensivt av én eller flere avsenderstater for å endre eller belønne/forsterke oppførselen til en mottakerstat. De kan med andre ord både brukes for å gi (løfter om) belønning og for å (true med å) straffe mottakerstaten. Videre brukes sanksjoner primært taktisk, hvor de er avgrenset i tid (opphører når mottakerstaten etterlever avsenderstatens krav eller ønsker) og knytter seg til spesifikke hendelser og situasjoner.

Litteraturen vektlegger også hvordan sanksjoner kan være både brede eller målrettede. Tradisjonelle sanksjoner som handelssanksjoner kjennetegnes av å ramme brede lag av befolkningen. For disse typene av sanksjoner forsøker en avsenderstat å legge press på statsledelsen i en mottakerstat gjennom å skape misnøye og lidelse i befolkningen. Utover 2000-tallet har smarte sanksjoner blitt brukt i økende grad for å minimere de negative konsekvensene av sanksjoner for uskyldige i en mottakerstat og målrette effekten av sanksjonsbruken. Spesielt i diktaturer kan det være at misnøye og lidelse i befolkningen ikke bidrar til å legge særlig press på en autokratisk leder som er mer avhengig av støttespillere ellers i statsapparatet og militæret for å beholde makten, enn av befolkningen som helhet. Målrettede sanksjoner kan også brukes for å kutte mottakerstatens forsyning av strategiske ressurser som eksempelvis kan være kritiske innen militært materiell.

5 Investeringer

I seg selv er ikke investeringer i utlandet et økonomisk virkemiddel for å oppnå strategiske mål. Utenlandsinvesteringer brukes stort sett for kommersielle formål, det vil si for å utvide virksomheten til flere land. Formålet kan være å øke avkastningen ved å få tilgang til ressurser og arbeidskraft, redusere politisk, økonomisk eller finansiell risiko, unngå handelshindre¹⁰ og utnytte komparative fortrinn, få tilgang til teknologi eller nærhet til markeder.

I praksis vil begrunnelsen gjerne være en kombinasjon av flere av disse. Samtidig kan stater forsøke å benytte investeringer for å oppnå makt over andre stater. Det kan gjøres både ved å skape en avhengighet hos mottakerstaten overfor de økonomiske bindingene til avsenderstatens økonomi. Hvis avsenderstaten er dypt involvert i økonomien i mottakerstaten vil det oppstå sårbarhet overfor for eksempel trusler om tilbaketrekking av investeringer eller endret sysselsettingspolitikk

¹⁰En sentral komponent i globaliseringen er at bedrifter ønsker å unngå tariffen og importkvoter og lignende ved å legge produksjonen innenfor handelssammenslutninger.

i mottakerstaten. Investeringer kan også skape rom for trusler av en mer direkte karakter ved at investeringer kan brukes til å sikre kontroll over strategiske ressurser eller viktig infrastruktur, gi utenlandske stater tilgang til sensitiv informasjon, kunnskap og teknologi og åpne opp muligheter for å få på plass en kapasitet for sabotasje (Waage et al. 2021b). Sistnevnte skaper en sårbarhet som senere kan utnyttes eksempelvis ved å ta i bruk cyberrelaterte virkemidler.

Dette kapitlet presenterer ulike investeringsrelaterte virkemidler. Vi tar først for oss de to hovedinndelingene av utenlandske investeringer: utenlandske direkteinvesteringer, inkludert sammenslåinger og oppkjøp og utenlandske porteføljeinvesteringer. Det er imidlertid selskaper og investeringsfond – ikke staten – som investerer utenlands. For at staten skal kunne benytte seg av investeringer, må statsledelsen derfor være i stand til å utøve kontroll over kommersielle aktører (Babic et al. 2017; Norris 2016).¹¹ De virkemidlene statsledelsen/politikere kan benytte seg av direkte, knytter seg til investeringspolitikk, strategier, lovverk, reguleringer og lignende. I tillegg kan stater bruke bilaterale investeringsavtaler som et maktmiddel, for eksempel ved å (true med å) sette forhandlinger på vent (Reilly 2017). I dette kapitlet utdyper vi også om disse virkemidlene.

5.1 Utenlandske direkteinvesteringer

Utenlandske direkteinvesteringer (*foreign direct investment* – FDI) kan defineres som “investeringer gjort utenfor hjemlandet til det investerende selskapet og hvor kontrollen over overførte ressurser forblir hos investoren” (O’Brien og Williams 2020, s. 150).¹² Det betyr at den utenlandske investoren vil være med å bestemme hvordan selskapet skal operere. Vanligvis gjøres FDI i kombinasjon med at investoren etablerer forretningsvirksomhet eller annen involvering i landet – slik som gjennom et datterselskap eller bedriftssamarbeid. OECD definerer FDI som en strategisk og langsiktig investering med “varig interesse” og med betydelig påvirkning på driften i selskapet (OECD 2008). Deres definisjon på “varig interesse” innebærer at den utenlandske investoren må ha minst 10 prosent av stemmene i selskapet. I Norge legges en eierandel på minst 20 prosent til grunn i definisjonen av FDI (Gåsemyr og Medin 2020).

5.1.1 Former for FDI

I økonomisk teori er det særlig fire former for FDI som trekkes frem, avhengig av hvilket ledd i forsyningskjeden investeringene gjøres mot (UNCTAD 2014). Vi kan først skille mellom horisontal og vertikal FDI:

- **Horisontal FDI:** Et selskap etablerer eller overtar samme type prosess som de driver med i andre land. For eksempel at en fastfood-kjede som driver matlaging- og salgstjenesten i eget land, investerer i tilsvarende tjeneste i utlandet.

¹¹ Vi utdyper ikke om dette her, men refererer i stedet til Waage et al. (2021b) og Waage et al. (FFI-rapport under arbeid) for en grundigere drøfting av graden av statlig kontroll.

¹² I EUs reguleringer av utenlandske investeringer (EU 2019) defineres FDI som (oversatt fra svensk): “en investering av hvilket som helst slag som gjøres av en utenlandsk investor for å etablere eller opprettholde varige og direkte forbindelser mellom den utenlandske investoren og den foretakseier eller det foretaket som kapitalen gjøres tilgjengelig for til utføring av en økonomisk virksomhet i en medlemsstat, inkludert investeringer som muliggjør et faktisk deltakende i ledelsen eller kontrollen av et foretak som utfører en økonomisk virksomhet” (artikkel 2.1).

-
-
- Vertikal FDI: Et selskap investerer i et annet ledd i forsyningstjenesten enn de allerede leverer – som vil kunne fungere som en leverandør eller kjøper av deres opprinnelige næring. Dette kan være enten som en leverandør eller kjøper av deres opprinnelige næring, for eksempel at en restaurantkjede investerer i matproduksjonsanlegg som gårder eller jordbruk.

Store internasjonale selskap vil gjerne gjøre både horisontal og vertikal FDI for å tilpasse næringen til landet de investerer i. Apple designer telefonene sine i USA, produserer deler rundt om i verden, monterer i Asia og markedsfører og selger i hvert enkelt land. Den internasjonale bilindustrien er også et klassisk eksempel på bedrifter med kompleks eierstruktur med produksjon, transport, markedsføring og salg i en rekke land (Dicken 2007).

Videre diskuteres også to andre former for FDI:

- FDI som eksportplattform: En sentral økonomisk motivasjon for FDI vil være for å sikre tilgang til nye markeder. Dermed kan FDI brukes som en eksportplattform ved at å investere i et selskap i utlandet kan gjøre det mulig å selge til mottakslandet. I tillegg kan mottakslandet ha bedre vilkår for å eksportere til tredjeland enn det investorens hjemland har. Dette kan enten være bedre tollsatser (*tariff jumping*), geografisk nærhet eller andre regulatoriske fordeler. Produksjonsanlegg i eksportplattform-FDI kan dessuten operere mot investorens hjemland, dersom landet kan tilby billigere eller bedre innsatsfaktorer.
- Kompleks-vertikal (*complex-vertical*) FDI: en investeringsstrategi for å minimere produksjonskostnader ved å flytte ulike oppgaver rundt i verden utfra hvor det er billigst å produsere. Eksempelvis ved å flytte innkjøpsoppgaver til land med lave skatter på ressurser, produksjon til lavkostland (for eksempel arbeidskraft) og salg til land med lave tollsatser mot landene som skal kjøpe produktene.

I tillegg til de fire kategoriene ovenfor, kan FDI også kategoriseres utfra hvordan en utenlandsk aktør etablerer kontroll over fasiliteter i utlandet. Vi skiller da mellom (OECD 2008):

- *Greenfield*¹³-investeringer: innebærer at en utenlandsk aktør bygger opp fabrikker eller andre fasiliteter i ett land fra bunnen av (Chen 2020).
- *Brownfield*¹⁴-investeringer: innebærer at en utenlandsk aktør tar over driften av allerede eksisterende fasiliteter gjennom sammenslåinger, oppkjøp eller leie (Hayes 2021).

Berk og DeMarzo (2014) referer til sammenslåinger og oppkjøp som “markedet for selskapskontroll”, og samler begge former under begrepet “overtakelse”. Felles for både sammenslåinger og oppkjøp, er at det er nødvendig for den “kjøpende” parten å kjøpe aksjene eller de eksisterende eiendelene til den andre parten, enten med penger eller med noe av samme verdi – eksempelvis eierandeler i den “kjøpende” parten eller i det nylig sammenslåtte selskapet (Berk og DeMarzo 2014). Overtakelsen kan være enten “velvillig” eller “fiendtlig”, hvor sistnevnte innebærer at den kjøpende parten går rundt styret og appellerer direkte til aksjonærene i den andre parten. I det følgende utdyper vi om sammenslåinger og oppkjøp.

¹³Begrepet *greenfield* kommer av at et selskap bygger opp virksomheten fra bunnen av og dermed pløyer grønn og urørt mark (Chen 2020).

¹⁴Begrepet *brownfield* indikerer at marken, i motsetning til *greenfield*, kan være forurenset av tidligere aktiviteter som har funnet sted (som kan medføre at den mangler grønn vegetasjon) (Hayes 2021).

5.1.2 Sammenslåinger

En sammenslåing er en avtale mellom to eller flere eksisterende bedrifter om å fusjonere til ett selskap. Formålet med en sammenslåing kan være å øke markedsandeler, ekspandere til nye markeder eller segmenter, eller oppnå andre konkurransefortrinn ved å ha et større selskap. Sistnevnte kan eksempelvis være synergieffekter eller kostnadsbesparelser ved samdrift. En sammenslåing skal i teorien bygge på frivillighet, der alle parter ser seg best tjent med å gå sammen.

Det finnes mange kategoriseringer av sammenslåinger. Et vanlig skille er hvorvidt sammenslåingen er *merger of equals*, der de ulike selskapene er like i størrelse og makt, eller om én av partene er betydelig større, som gjør sammenslåingen mer til en form for oppkjøp. En annen vanlig form for kategorisering er partenes rolle til hverandre, ofte basert på hvor i forsyningskjeden de opererer. Som introdusert under former for FDI, kan sammenslåinger være horisontale, hvor begge parter er i samme industri, eller vertikale, hvor bransjen til det ene selskapet kjøper eller selger til sektoren til det andre selskapet (Berk og DeMarzo 2014). Videre er et konglomerat en form for samdrift der de ulike partene inngår i ulike bransjer (Berk og DeMarzo 2014) – enten geografisk eller forretningsmessig skilt fra hverandre. Rene konglomerat vil ikke ha noe med hverandre å gjøre, mens blandede konglomerat kan ønske å slå sammen visse deler av driften til tross for at de leverer til ulike markeder. En markedsutvidelse vil være mellom bedrifter som selger det samme produktet, men i ulike markeder. Dette kan også refereres til som en horisontal sammenslåing. En produktutvidelse vil være mellom selskapene som bedrifter i samme marked, men som leverer ulike oppgaver eller har ulike ressurser. Eksempelvis kan det være teknologi, produksjon, markedsføring, salg, forskning og utvikling. Dette kan kalles også en vertikal sammenslåing, siden partene leverer ulike steg i forsyningskjeden.

5.1.3 Oppkjøp

Et oppkjøp er en transaksjonsform der ett selskap kjøper opp hele eller deler av andre selskaper. Det er vanlig å betrakte oppkjøp til å innebære at den kjøpende part oppnår en majoritetsandel av stemmene i bedriften, slik at de kan foreta strategiske og forretningsmessige beslutninger. Dette er en mer aggressiv form enn en sammenslåing, ettersom oppkjøp ofte kan gjøres uten at selskapet som kjøpes opp frivillig ønsker dette. Formålet med oppkjøp er ofte likt med begrunnelsen for en sammenslåing. Dette kan være ønske om stordriftsfordeler, større markedsandeler, synergieffekter, diversifisering av produkter eller markeder eller andre konkurransefortrinn. Eksempelvis kjøpte kinesiske Bluestar det norske selskapet Elkem, som produserer metaller og materialer, fra Orkla i 2011 (Elkem ASA 2021).

5.1.4 Fellesforetak (joint ventures)

Et fellesforetak (*joint venture*) kan defineres som “et økonomisk samarbeid som utøves gjennom selskapet som er etablert av samarbeidets parter” (Sætermo 2020). Noen skiller fellesforetak fra sammenslåinger og oppkjøp ved at begge de opprinnelige partene fremdeles eksisterer ved opprettelsen av et fellesforetak, i motsetning til ved sammenslåinger eller oppkjøp hvor minst én av partene opphører å eksistere. I et fellesforetak har alle partene mulighet til å “utøve avgjørende

innflytelse over foretakets strategiske kommersielle beslutninger” (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2013, s. 115).

Fellesforetak kan videre være begrenset av omfang og varighet eller ta form som et omfattende og varig samarbeid. Sistnevnte innebærer at fellesforetaket får tilført betydelig med ressurser og opererer som en selvstendig enhet i markedet (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2013). Eksempelvis inngikk Norwegian i 2019 et fellesforetak med et kinesisk selskap, CCB Leasing (CCBLI), som er et heleid datterselskap av China Construction Bank (CCB) Corporation. Fellesforetaket har til formål å finansiere, eie og lease ut fly som Norwegian har bestilt (Haugen 2019), og kan slik betraktes som et samarbeid av en mer varig karakter. Fellesforetak av mer begrenset karakter kan derimot knytte seg til tidsbegrensede forskningsaktiviteter som skal komme eierselskapene til gode.

5.2 Utenlandske porteføljeinvesteringer

Utenlandske porteføljeinvesteringer (*foreign portfolio investment* – FPI) – eller utenlandske indirekte investeringer – er “spesifikke eiendeler [...] eksempelvis kapital, gjeld eller egenkapital og teknologi, som er separat overført mellom to uavhengige økonomiske agenter gjennom [...] markedet” (O’Brien og Williams 2020, s. 150). Ved FPI overføres kun finansielle ressurser. Videre innebærer FPI at investoren ikke får direkte eierskap eller utøvende kontroll over selskapet. Investeringer gjennom Statens pensjonsfond utland (SPU) er i hovedsak FPI (Babic et al. 2020). Selv om investoren ikke får utøvende kontroll gjennom FPI, kan FPI likevel utnyttes av utenlandske stater til sikkerhetstruende virksomhet. For eksempel kan også en liten eierandel potensielt gi tilgang til sensitiv informasjon og teknologi (Moran 2009). I EUs reguleringer av utenlandske investeringer (EU 2019) ekskluderes imidlertid FPI.

5.3 Politikk, lovverk, regulering og strategier

Staten kan etablere lovverk eller incentivmekanismer for å påvirke investeringer i retningen staten ønsker. Dette kan være både for å øke og redusere investeringer og rettet både mot landets innbyggere og utlendinger. Gjennom lovverk kan myndighetene forby eller påby visse typer investeringer. Myndighetene kan også gi bedre rammevilkår for investorer slik som forenklede administrative prosesser, økt beskyttelse av patenter og åndsrett, eller gi bedre økonomiske betingelser (som skattefordeler). Rene påbud eller forbud vil være tvingende, mens mildere reguleringer vil påvirke gjennom endret investeringsadferd. Staten kan også innføre kapitalkontroller, som påvirker muligheten til å flytte penger inn og ut av landet (se kapittel 7 for mer om kapitalkontroller), eller endre skattesatser, som på sin side påvirker incentivene for å flytte penger (se kapittel 9 for mer om skatt).

For eksempel hevder Efron et al. (2020) at kinesiske selskapers beslutning om utenlandsinvesteringer blir sterkt påvirket av Kinas politikk. Den kinesiske stat har aktivt lagt til rette for gode og konkurransedyktige forhold for sine selskaper til å investere utenlands (Sauvant og Chen 2014). Denne politikken oppmuntret til investeringer i visse industrier, spesielt investeringer i sektorer

som anses som viktige for innenlands utvikling. Fokuset til Kinas utenlandsinvesteringer har videre skiftet fra energi, gruvedrift og produksjon til høyteknologiske industrier som kunstig intelligens (*artificial intelligence* – AI), robotikk og IKT (Efron et al. 2020).

5.4 Investeringsavtaler

Bilaterale investeringsavtaler (*bilateral investment treaties* – BITs) gir fordeler i form av beskyttelse for individer og selskaper når de investerer i utlandet (Chilton 2016). Dette, sammen med å sikre like konkurransevilkår, trekkes også frem som hovedformålet med Norges bruk av BITs, spesielt i land med ustabil politisk og økonomisk situasjon (Nærings- og fiskeridepartementet 2020). Det er imidlertid flere andre måter slike avtaler kan brukes som et økonomisk virkemiddel for å oppnå strategiske mål. For eksempel finner Chilton (2016) at interesser om å knytte strategisk viktige land til seg virker å ha vært en sterkere motivasjon for at USA har signert bilaterale investeringsavtaler enn handels- og FDI-strømmer. Å true med å forsinke eller avbryte forhandlinger om bilaterale investeringsavtaler har også vært brukt av Kina mot EU for å påvirke beslutningsprosesser i unionen (Reilly 2017).

5.5 Dimensjoner ved investeringsrelaterte virkemidler

Utenlandske investeringer er bi-/multilaterale virkemidler, med én eller flere spesifikke mottakerstater. Overføring av kapital på tvers av landegrenser er å betrakte som finansielle virkemidler. Samtidig kan investeringer – spesielt *greenfield*-investeringer – medføre oppbygging av produksjonsfasiliteter, anskaffelse av maskiner og utstyr og lignende. Således kan investeringer også betraktes som realøkonomiske virkemidler. De kan brukes av avsenderstaten som offensive virkemidler ved å investere (eller gi løfter om dette) eller å trekke tilbake investeringer (eller å true med dette). Mottakerstaten kan på sin side (gi løfter om å) åpne opp for investeringer eller (true med å) stenge ute investeringer. Å åpne opp for investeringer kan også være et defensivt virkemiddel dersom det kan ha den effekten at avsenderstaten blir mindre villig til å utføre handlinger som skader økonomien til mottakerstaten, siden dette igjen kan skade egne økonomiske interesser.

Investeringer kjennetegnes spesielt av å kunne øke staters makt over andre stater over tid – det vil si øke den strukturelle makten. På den ene siden kan investeringer gjøre mottakerstaten mer avhengig av avsenderstaten. Samtidig kan også mottakerstaten få økt strukturell makt over avsenderstaten ved at sistnevnte har investert tungt i landet. Investeringer kan også brukes taktisk, hvor maktbruken er mer begrenset i tid. Det kan for eksempel gjøres ved å knytte belønning (straff) i form av økte (reduerte) investeringer direkte til mottakerstatens oppførsel. Investeringer kjennetegnes også av å være målrettede i den forstand at de gis eller trekkes tilbake fra et gitt selskap eller sektor. Reduksjoner i utenlandske investeringer kan imidlertid ha negative konsekvenser for økonomisk aktivitet og vekst som også (indirekte) rammer bredt i befolkningen. Videre kan bilaterale investeringsavtaler omfatte mange ulike deler av økonomien og slik også ha en bred heller enn målrettet effekt.

6 Handel

Det mest studerte i litteraturen om økonomisk statshåndverk, er bruken av handelsrelaterte virkemidler som maktmiddel for å presse en annen stat til å endre oppførsel. Dette kan eksempelvis skje ved at avsenderstaten innfører handelssanksjoner mot mottakerstaten. I tillegg kan handelsrelaterte virkemidler gi en avsenderstat eksklusiv tilgang til strategiske ressurser, som vi utdyper om i boks 6.1. Ved å legge til rette for økt handel, kan handelsrelaterte virkemidler også brukes som belønning og stimulere til ønsket oppførsel. Det kan også øke avsenderstatens strukturelle makt over mottakerstaten(e).

Handelspolitikk deles hovedsakelig inn i tolltiltak (*tariff measures*) og handelspolitikk som ikke er toll (*non-tariff measures*). Vi tar for oss begge i dette kapitlet. Vi presenterer også andre handelsrelaterte virkemidler – inkludert handelsavtaler, dumping, svartelisting, boikott og embargo – som egne virkemiddel i tillegg til de handelspolitiske virkemidlene.

Boks 6.1: Eksklusiv ressurstilgang

Relatert til handelspolitiske virkemidler finner vi også forsøk på å oppnå eksklusiv ressurstilgang. Eksklusiv ressurstilgang innebærer å få tilgang til strategiske ressurser eller materialer, ofte på bekostning av andre staters ressurstilgang (Taillard 2012). En avsenderstat kan oppnå eksklusiv ressurstilgang gjennom politikk og reguleringer som hindrer salg til andre stater, slik som de ulike handelspolitiske virkemidlene som vi presenterer i dette kapitlet. Avsenderstaten kan også benytte andre tiltak som kan ta vekk ressurstilgangen for en mottakerstat. Det kan være å drive opp prisen på ressurser eller redusere det totale tilbudet slik at det ikke er tilstrekkelig mengde av ressursen i markedet.

Et aktuelt eksempel er hvordan USA har forbudt eksport av amerikansk teknologi kritisk i produksjonen av halvledere til kinesiske selskaper (Disis 2020). Et annet eksempel er Etiopias prosjekt "Grand Ethiopian Renaissance Dam", som gir landet muligheten til å stenge vannliførselen til Nilen for Sudan og Egypt (BBC 2020). Videre har Kina kontroll over mer enn 90 prosent av verdens forsyning av sjeldne jordarter (*rare earth elements*), som kan brukes som et pressmiddel vis-à-vis andre stater (Powell-Turner og Antill 2015; Vekasi 2019).

6.1 Tolltiltak

Tolltiltak er tiltak hvor avsenderstaten setter en avgift på import eller eksport, slik at man reduserer eller fjerner handel. Toll kan tillegges som en fast avgift per enhet som en stykkpris eller ved som en merverdiavgift (*ad valorem*) der toll utgjør en prosentandel av prisen. Importtoll vil øke prisene på produktene som kjøpes fra utlandet, som isolert sett kan gjøre innenlandske produsenter

mer konkurransedyktige – i tillegg til å generere inntekter til staten. Samtidig skal en huske på at det øker prisene i hjemmemarkedet, noe som går utover forbrukerne. Eksporttoll vil være avgift på produkter som selges til utlandet, og brukes hovedsakelig for å generere skatteinntekter. Dette vil være hemmende for landets industri og brukes derfor i langt mindre grad. Det kan også resultere i at andre land må betale mer for sine importprodukter. Dette krever imidlertid at landet enten har markedsrett eller utgjør en vesentlig del av verdenshandelen slik at de internasjonale prisene påvirkes. Dersom disse forutsetningene ikke er til stede vil landet kun omdreie handelen til andre land. Innen tollsatser finnes det underkategorier som antidumpingtiltak, utjevningstiltak og beskyttelsestiltak.

6.2 Handelspolitikk som ikke er tolltiltak

Med handelspolitikk som ikke er toll regner vi de fleste andre former for handelstiltak. Det kan være kvoter, subsidier, frivillig handelsrestriksjoner, tekniske handelshindringer, lisensavtaler og visse former for import- og eksportrestriksjoner (Krugman et al. 2018).

Formålet med handelsbarrierer som ikke baserer seg på toll kan begrunnes med proteksjonistiske tiltak, støttetiltak eller ikke-proteksjonistiske tiltak (Deardorff 2012). Med proteksjonistiske tiltak menes politikk som har til hensikt å hjelpe nasjonal industri ved å skade konkurrentene. Siden dette er ulovlig i lovverket til Verdens handelsorganisasjon (WTO) og i de fleste former for handelsavtaler, gjøres dette sjeldent eksplisitt. Støttetiltak innebærer at landet vil forsøke å hjelpe nasjonal industri, uten formål å skade konkurrenter. Dette inkluderer blant annet nasjonale subsidier og redningspakker, men også indirekte støtte som betalt utdanning og lignende. For slike tiltak er WTO-regelverket mer uklart, der land tillates å gjøre mottiltak mot enkelte av andre lands støttetiltak som skader dem. Med ikke-proteksjonistiske tiltak menes barrierer som verken er ment å hjelpe nasjonal industri eller skade andre lands industri, men heller oppfylle andre formål som helse, sikkerhet og klima og miljø. Det kan eksempelvis være regler for produktinnhold på mat, sukkeravgift, regler mot varer produsert ved barnarbeid eller menneskerettighetsbrudd eller maks grenser for klimautslipp.

Selv om det er mange nasjonale og økonomiske hensyn som kan motivere bruken av handelsbarrierer som ikke er toll, kan slike barrierer også brukes av staten for å oppnå strategiske mål. Dette kan gjøres åpenlyst eller fordekt, hvor sistnevnte innebærer at den uttalte begrunnelsen er rent nasjonale og økonomiske hensyn som redegjort for i forrige avsnitt. Vi tar nå for oss handelshindringer som ikke er toll. De har alle til felles at de kan øke eller redusere flyten av varer og tjenester mellom avsenderstaten og en eller flere mottakerstater.

6.2.1 Subsidier

En subsidie er en støtte som gis fra staten til enkeltpersoner, bedrifter, sektorer eller institusjoner. Dette kan skje direkte gjennom støtteordninger, skattefordeler eller lignende, eller mer indirekte gjennom tilrettelagte ordninger som er fordelaktige. Indirekte subsidier er gjerne støtte som ikke har en konkret pengemessig verdi eller som ikke innebærer endringer i direkteoverføringer til eller fra staten. For å medregnes som en subsidie må støtten være av en spisset innordning som er ment å treffe enkeltbedrifter eller næringer. Det vil si at en generell reduksjon i bedriftsskatten i et land

ikke regnes som en subsidie. Subsidiene gjør at produsenten kan tilby varen eller tjenesten under markedspris. Dette gjør enten at produsenten kan styrke sin konkurransedyktighet eller får en direkteoverføring til bunnlinjen.

Ikke alle former for subsidier er ulovlige. Land har særlig handlingsrom dersom motivet er å styrke sin nasjonale industri uten å skade internasjonale konkurrenter eller for å tilby billigere varer eller tjenester til befolkningen. Likevel har flere land blitt anklaget for å benytte subsidier som et verktøy for å overta internasjonale markeder, slik at andre ikke kan konkurrere. Eksempelvis har Kina blitt klaget inn til WTO elleve ganger for subsidier rettet mot aluminiumsproduksjon, landbruk, klesproduksjon, bilproduksjon, vindkraft og andre tverrgående tiltak (WTO 2021b).

6.2.2 Kvoter og lisensavtaler

Importkvoter legger direkte begrensninger på hvor mye som kan importeres av en vare (Krugman et al. 2018). Kvoter regnes vanligvis ikke som et tolltiltak selv om det innehar lignende prissettingsmekanismer og markedsutfall. I praksis fungerer kvoter ved at staten setter en øvre grense på produksjon/konsum og fordeler rettigheten til å benytte seg av kvoten. Ved full informasjon vil omsettlige kvoter og tollsatser gi samme utfall. Ved usikkerhet kan effekten av kvoter og tollsatser variere. Den viktigste forskjellen er imidlertid fordelingsmekanismen. Tollsatser vil uansett fungere mot alle aktørene som den er pålagt, og allokeres gjennom markedet. Tollsatser vil garantere statsinntekter, mens kvoter kun gir statsinntekter dersom de selges gjennom en markeds mekanisme (kvotemarked, auksjon, m.m.). Utdeling av kvoter eller lisensavtaler kan gjøres av strategiske hensyn, snarere enn at de fordeles til de med høyest betalingsvilje. Denne typen markedsadgang kan byttes mot andre ønsker en avsenderstat kan ha. Lisensavtaler skiller seg ut ved at de ikke nødvendigvis trenger å innebære begrensninger på mengde, men kun reguleringer av hvilke aktører som får tilgang til å importere eller eksportere en vare (Baldwin 1985).

6.2.3 Tekniske handelsbarrierer

Tekniske reguleringer og standarder skal, ifølge WTO-regelverket, ikke være diskriminerende eller danne unødvendige hindringer (WTO 2021a). Det betyr at land har lov til å innføre visse regler for innholdsmerking, emballasje, innpakning, kontroller og så videre, men at det ikke kan gjøres som et tiltak for å hindre andre lands mulighet til å eksportere. Her er det imidlertid gråsoner, og det er mulig å tenke seg at ved å etablere strenge krav som begrunnes med forbrukerrettigheter og helse, kan land lykkes med å stenge for import. Slikt kan legge press på andre stater som rammes økonomisk av å ikke kunne eksportere til avsenderstaten.

6.2.4 Frivillige handelsrestriksjoner

Mens de fleste former for handelspolitikk handler om tvang eller regulering rettet mot mottakerstaten, går frivillig handelsrestriksjoner (*voluntary export restraints* – VER) ut på at avsenderstaten selv bestemmer seg for å begrense eksporten (Krugman et al. 2018). Dette gjøres oftest i form av en bilateral avtale mellom to land om at det ene landet skal redusere eksporten av visse produkter til

det andre landet. Et eksempel er Japan som “frivillig” reduserte eksporten av japanske biler til USA i 1981 (Berry et al. 1999). WTO-regelverket sier at det ikke er tillatt at medlemslandene “søker, tar eller opprettholder frivillige eksportrestriksjoner”. Grunnen er at denne formen for begrensning sjeldent er helt frivillig, og særlig små land kan føle seg presset til å inngå avtaler (WTO 2021d).

6.2.5 Andre eksport- og importrestriksjoner

I dette kapitlet har vi redegjort for en rekke tolltiltak og handelspolitiske tiltak som ikke er toll. Listen er imidlertid ikke uttømmende; foruten overnevnte tiltak finnes det også flere andre tiltak som kan regnes som handelspolitikk. Det kan være forbud mot eksport av visse produkter slik som våpen og A- og B-materiell¹⁵. Det kan også være importregler som setter minimumskrav til lokalt innhold (*local content requirement*) eller lovverk for offentlige innkjøp (*public procurement practice*). Som de andre tiltakene vi har utdypet om i dette kapitlet, kan slike tiltak brukes for å øke eller redusere handelen mellom en avsenderstat og én eller flere mottakerstater – og slik ha potensial for å brukes som et økonomisk virkemiddel for å oppnå strategiske mål.

6.3 Andre handelsrelaterte virkemidler

Det finnes også flere andre handelsrelaterte virkemidler som ikke direkte knytter seg til handelspolitiske grep. I det følgende trekker vi frem handelsavtaler, dumping, svartelisting, boikott og embargoer. Listen er ikke uttømmende. For eksempel kan en avsenderstat også gi eller trekke tilbake MFN-behandling av en mottakerstat, kjøpe varer for å nekte mottakerstaten tilgang til de samme varene (*preclusive buying*) eller utføre direktekjøp fra mottakerstaten (Baldwin 1985).

6.3.1 Handelsavtaler

Handelsavtaler innebærer at land tilbyr hverandre fordelaktige handelsvilkår som er bedre enn det internasjonale avtaler gir. Bi- eller multilaterale avtaler er unntatt fra hovedregelen om at dersom ett land tilbys visse vilkår, så må alle land få samme vilkår.¹⁶ Avtalene kan inneholde mer enn kun handelsrelaterte vilkår, som visse politiske innrømmelser. Særlig små land som har store fordeler av å få markedsadgang i store land kan være villig til å gi flere politiske innrømmelser i motbytte mot en handelsavtale. Konkret kan handelsavtalen inneholde tollfri handel, reduksjon av barrierer, tilgang på teknologi eller lignende. Handelsavtaler kan også være en måte for avsenderstaten å styrke sin innflytelse og strukturelle makt i en region på. For eksempel har USA vist interesse for å etablere fordelaktige handelsavtaler (*preferential trade agreements* – PTA) med land i Asia og Stillehavsregionen (Kelton 2008).

¹⁵Forsvarsrelatert eksport, som er lisenspliktig, registreres som A- og B-materiell i eksportstatistikken til Utenriksdepartementet (Tvetbråten 2011).

¹⁶Prinsippet om MFN i WTOs regelverk er sentralt for å unngå diskriminering i internasjonal handel. Det betyr at dersom land gir en spesiell fordel til et annet land (eksempelvis lavere tollsatser), må tilsvarende fordel gis til alle andre land. Det er imidlertid noen unntak fra MFN-prinsippet (WTO 2021c).

6.3.2 Dumping

Dersom en vare selges i utlandet (mottakerstaten) til en (mye) lavere pris enn i hjemlandet (avsenderstaten) – gjerne under produksjonsprisen (Baldwin 1985) – kan det bli betraktet som dumping. For eksempel ble Kina anklaget for dumping av solcellepaneler på det europeiske markedet i 2012 (Pepermans 2017). Selv om dumping kan motiveres av økonomiske hensyn, kan det også være et virkemiddel for å utøve press på en annen stat. Dumping kan påføre et annet land økonomiske tap ved at mottakerstatens selskaper ikke er i stand til å hevde seg i konkurranse med avsenderstatens selskaper og/eller at verdensprisen på eksport som er spesielt viktig for mottakerstaten faller betydelig. Siden det er selskaper som selger varer, forutsetter dette virkemidlet at avsenderstatens ledelse er i stand til å påvirke oppførselen til selskaper.

6.3.3 Svartelisting

Begrepet “svarteliste” kan forstås som et “offentlig register over entiteter med negativt omdømme” (Eggenberger 2018, s. 483), eller et forbud mot økonomisk interaksjon med ethvert selskap som handler med mottakerstaten (Baldwin 1985). Slike lister brukes ofte mot “handlinger eller praksiser som er inkonsistente med internasjonale normer” (Eggenberger 2018, s. 483). Eksempler på tilfeller hvor svartelister har blitt benyttet, er mot Russland etter annekteringen av Krim og mot Nord-Korea som følge av spredningsaktiviteter (Eggenberger 2018).

Svartelisting (*blacklisting*) kan foregå på to måter. Vanligvis forstås nok begrepet som å stenge enkelte aktører vekk fra investeringsmulighet eller markedstilgang. Denne formen for svartelisting kan også passe inn under importrestriksjoner eller handelsblokade. Et eksempel er hvordan USAs president Trump i 2020 forsøkte å utestenge kinesiske selskaper som WeChat og Tiktok fra bedriftsvirksomhet i USA ved hjelp av en presidentordre (Carvajal og Kelly 2020). Svartelisting kan også forekomme ved å legge restriksjoner på eksport til et annet land. I 2019 fjernet for eksempel Japan sørkoreanske selskaper fra listen over land som ikke trenger godkjenning for eksport av kjemikalier og produkter som kan ha en militær anvendelse. Bakgrunnen var uenigheter om japansk aggresjon før og under andre verdenskrig (Yennie Lindgren et al. 2019a,b).

6.3.4 Boikott og embargo

Boikott forekommer når forbrukere frastår fra å kjøpe varer fra et land, og kan dermed bli sett på som et “forbud på import” (Baldwin 1985, s. 41). Litteraturen trekker frem flere eksempler på forbrukerboikotter i Kina, inkludert en boikott av japanske varer i 2012 (Reilly 2014). En handelsboikott betraktes også av noen som en embargo, som i en vid forstand kan bety et forbud på all handel med et land (Baldwin 1985). Samtidig peker andre på et skille mellom boikott og embargo ved at førstnevnte er et forbud på import mens sistnevnte forbyr eksport (Baldwin 1985).¹⁷ For eksempel innførte Kina i 2010 embargoer som kuttet tilførselen av sjeldne jordarter til Japan (Gholz og Hughes 2019; Yennie Lindgren og Lindgren 2016, 2017). I disputten mellom Sør-Korea og Japan om japansk aggresjon tilknyttet andre verdenskrig, boikottet sørkoreanske forbrukere japanske varer i 2019 (Yennie Lindgren et al. 2019a,b).

¹⁷En handelsblokade er på sin side en “avsperring av fiendtlig kyststrekning i forbindelse med en væpnet konflikt” (Cooper 2020), som hindrer inn- og utpassering av både skip og luftfartøy. Krigens folkerett setter vilkår for når en blokade er lovlig.

6.4 Dimensjoner ved handelsrelaterte virkemidler

Handelsrelaterte virkemidler er realøkonomiske virkemidler, rettet inn mot flyten av varer og tjenester på tvers av landegrensener. De er bi-/multilaterale virkemidler, med én eller flere spesifikke mottakerstater. Handelsrelaterte virkemidler kan brukes av en avsenderstat som offensive virkemidler ved å (gi løfter om å) øke handel med én eller flere mottakerstater eller å (true med å) redusere handelen. De kan også brukes defensivt ved å redusere handel for slik å gjøre seg mer uavhengig av en eller flere andre stater.

Virkemidler som øker handelen mellom to eller flere land kan bidra til å øke staters strukturelle makt. I likhet med investeringer kan både mottakerstaten bli mer avhengig av avsenderstaten og avsenderstaten mer avhengig av mottakerstaten. Videre kan handelsrelaterte virkemidler brukes taktisk, ved eksempelvis å belønne eller straffe mottakerstatens oppførsel med grep som øker eller reduserer handelen. Dette kan påføre mottakerstaten både økonomiske gevinster eller tap, og påvirke mottakerstatens tilgang til strategiske ressurser og teknologi. Handelsrelaterte virkemidler kjennetegnes også av å kunne være både målrettede og brede. Importtoller kan innføres mot spesifikke sektorer eller selskaper, samtidig som de negative (positive) effektene av redusert (økt) handel kan ha konsekvenser for hele befolkningen. Som for investeringsavtaler, kan også handelsavtaler treffe bredt fremfor målrettet.

7 Pengepolitikk og valuta

Pengepolitikk kan defineres som “offentlige tiltak med sikte på å påvirke pengeforhold i et land eller en valutaunion” (Thomassen 2021).¹⁸ Det er som regel myndighetene som fastsetter målene med pengepolitikken, mens utføringen delegeres til landets sentralbank. I litteraturen nevnes det flere måter pengepolitikk kan brukes på for å forsøke å oppnå mål utover rent økonomiske hensyn. Vi tar her for oss hvordan sentralbanken kan styre pengemengden gjennom styringsrenten – eksempelvis for å manipulere egen valuta – hvordan land kan søke å promotere egen valuta til internasjonal bruk og hvordan utenlandske valutareserver kan være et pressmiddel. I tillegg forklarer vi kort noen andre pengepolitiske virkemidler som trekkes frem i litteraturen, men som vi vurderer er mer relevant med hensyn til utviklingsland enn utviklede land som Norge.

¹⁸Noen skiller mellom pengepolitikk som “måten offentlige myndigheter forsøker å påvirke tilbudet og etterspørselen etter kapital i samfunnet på” (Claes og Førland 2015, s. 134) og det mer spesialiserte begrepet valutapolitikk som “tiltak fra offentlige myndigheter som regulerer innførsel og utførsel av en valuta [...] og utformingen av de ordningene som fastsetter valutakursen” (Claes og Førland 2015, s. 136). I dette notatet bruker vi begrepet “pengepolitikk” om begge.

7.1 Styringsrente og pengetilbud

I nyere tid bestemmer et lands sentralbank som regel pengemengden indirekte gjennom styringsrenten. Hvis et land fører en ekspansiv pengepolitikk vil sentralbanken sette ned styringsrenten, slik at det blir billigere å låne og flere investeringer og andre økonomiske prosjekter blir lønnsomme. Styringsrenten vil dessuten ha en innvirkning på landets valutakurs, og kan brukes for valutaintervensjon. Ved økt (reduisert) styringsrente vil det gi høyere (lavere) avkastning å ha finansielle midler i landets valuta. Isolert sett vil det gi høyere (lavere) etterspørsel etter valutaen, som gjør at kursen mot andre lands valutaer appresierer (depresierer). Dette vil påvirke andre land, gjennom at bedrifter og enkeltpersoner opplever endrede priser på innenlands og utenlandsk produserte varer og tjenester. Appresiering betyr at verdien på hjemlig valuta øker i verdi relativt til andre valutaer og visa versa med depresiering. For eksempel kan en depresiering av egen (avsenderstatens) valuta medføre at mottakerstatens innenlandske selskaper får problemer med å hevde seg i konkurranse med varer importert fra avsenderstaten, og at mottakerstatens eksportselskaper blir utkonkurrert på verdensmarkedet av avsenderstatens eksportører og hjemlige produsenter (Weiss og Wichowsky 2018). På den måten kan en avsenderstat endre styringsrenten for å påføre andre lands økonomier tap.

7.2 Promotering av egen valuta

En stat kan forsøke å promotere sin egen valuta som en ledende valuta i det internasjonale systemet. Dette kan være som reservevaluta, eller som valuta brukt i internasjonale transaksjoner (Armijo og Katada 2015), slik som i råvare- eller petroleumshandel (Kamel og Wang 2019). Siden andre verdenskrig har amerikanske dollar (USD) innehatt en ledende posisjon som verdensvaluta. Det har innebært at mye av verdenshandelen utføres i amerikanske dollar, mange land har tidvis låst valutakursen sin til verdien av amerikanske dollar (med varierende hell¹⁹), amerikansk statsobligasjoner har blitt sett på som siste havn (*last resort*) og land med svake valutaer har operert med amerikanske dollar som sekundærvaluta. Flere omtaler hvordan Kina kan ha aspirasjoner om å fremme sin valuta renminbi (RMB) som verdensvaluta (Hasegawa 2018), men foreløpig er USD ledende (Cohen 2019; Drezner 2010). Å promotere og internasjonalisere egen valuta i det internasjonale system kan være et økonomisk virkemiddel som kan bidra til å øke avsenderstatens strukturelle makt (Green og Gruin 2020). For å etablere sin posisjon som innehaver av USD som verdensvaluta har USA etablert institusjoner og tatt kostnadene av å underbygge det globale finansielle systemet, men landet har også høstet gevinstene av denne politikken. Virkemidlet kjennetegnes av å være systemisk heller enn bi-/multilateralt, siden virkemidlet ikke er rettet mot én eller flere spesifikke mottakerstater, men det globale finanssystemet som helhet.

¹⁹For å forhindre hyperinflasjon og stimulere til økonomisk vekst, låste Argentina kursen på sin valuta peso til dollar fra 1991 til 2002 (Feldstein 2002). Imidlertid var kursen låst for høyt (én peso per dollar), som medførte at pesoens verdi var overvurdert. Dette gjorde argentinsk eksport relativt dyr og import relativt billig, med den konsekvens at Argentina eksporterte for lite og importerte for mye. På grunn av handelsubalansen som oppsto, var Argentina ikke i stand til å betjene sin enorme utenlandske gjeld på andre måter enn å låne enda mer. Til slutt kunne ikke Argentina øke gjelden ytterligere og måtte forlate fastkursregimet og devaluere pesoen i januar 2002 (i tillegg til å misligholde sin utenlandske gjeld). Dette resulterte i en valutakrise på kort sikt, blant annet fordi mange hadde lån i dollar som ble betydelig høyere (og vanskeligere å betjene) når pesoen ble devaluert.

7.3 Utenlandske valutaeserver

Utenlandske valutaeserver er et lands myndigheter, oftest representert ved sentralbanken, sin beholdning av et annet lands valuta. Tradisjonelt vil dette være i form av kontanter, men i dag vil det også innebære bankbeholdninger og andre lett omsettelige verdier som er nominert i det andre landets valuta, slik som statsobligasjoner²⁰. Siden mange viktige råvarer har internasjonale priser som er nominert i en type valuta – eksempelvis prisen på olje som er nominert til USD per fat – finnes det mange gode grunner til at utenlandske aktører har beholdninger med denne valutaen. Dollaren er også sett på som en trygg havn fordi USA har vært villig til å påta seg rollen med å la USD være verdensvaluta. For mange vil valutaeserver dessuten være en god måte å redusere risikoen ved valutasvingninger på, for eksempel dersom man har utgifter i en valuta og inntekter i en annen.

I tillegg til at valutaeserver har praktiske funksjoner for å minimere risiko (“hedging”) og øke avkastning, kan utenlandske valutaeserver gi stater makt på to måter (Drezner 2009). For det første kan det øke statens evne til å stå imot press fra andre aktører, og for det andre øker muligheten til å legge press på andre aktører. Sistnevnte kan gjøres gjennom at etterspørselen og tilbudet av en gitt valuta bestemmer valutakursene.²¹ Dersom et land kjøper opp store mengder med en valuta vil kursen kunne appresiere. Dette kan videre føre til at landets eksportbedrifter mister konkurransekraft mot andre land. Motsatt kan land ved å selge unna valutaeservene potensielt dumpe verdien på valutaen, som kan gi problemer med betalingsbalansen for landet og dyrere innsatsfaktorer for landets bedrifter. Til sammen kan slike tiltak lede til finanskriser i landene som rammes. I tillegg kan landets innbyggere som oppholder seg i utlandet oppleve store prisøkninger.

Kina har latt mye av handelsoverskuddet bli igjen i amerikanske dollar ved å kjøpe amerikanske statsobligasjoner og Japan gjør det samme. Disse landene sitter dermed på enorme mengder amerikansk statsgjeld. Dette har bidratt til å hindre en sterk appresiering av henholdsvis yuan og yen.²² Samtidig påpeker Drezner (2009) at det er mer krevende for en stor stat å utnytte sin kreditorstatus vis-à-vis en annen stor stat, enn vis-à-vis en liten stat.

Selv om utenlandske valutaeserver kan gi stater makt, kan de også gjøre den innenlandske økonomien til stater mer sårbar. Johnson (2008) forklarer blant annet hvordan Russland har forsøkt

²⁰Statsobligasjoner er langsiktige lån fra andre stater eller private investorer til staten som utsteder obligasjonene. Mot at staten får økte midler vil de betale tilbake periodiske rentebetalinger, pluss selve lånesummen når perioden er over. Statsobligasjoner gjelder vanligvis for 10 eller 20 år og kan handles i markedet. Avkastningen man får på statsobligasjoner vil vanligvis regnes som tilnærmet risikofri, ettersom det er staten som er låntaker (med noe variasjon tilknyttet staten og den tilhørende økonomiens styrke).

²¹Etter andre verdenskrig bygget USA et system for faste valutakurser, der alle land i den frie verden knyttet verdien av valutaen til USD (som igjen var knyttet til gull). Dette ble kalt Bretton Woods-systemet. USA godtok at allierte satte verdien på egne valutaer relativt lavt, siden USA var den eneste økonomien som ikke var ødelagt av andre verdenskrig. I lys av den kalde krigen lot USA Japan og NATO-landene bygge sin egen infrastruktur, realkapital og eksportindustri opp igjen i et økonomisk klima der de produserte billige eksportvarer og lot USA være motoren i økonomien. Dette falt sammen i 1971 da USA forkastet Bretton Woods-systemet etter store underskudd grunnet Vietnamkrigen. Etter dette forsøkte europeiske land seg på ulike løsninger, men etter kjøret mot britiske pund i 1991 oppga de fleste utviklede økonomier fastkursregimer og lot valutaen flyte relativt fritt.

²²Uten Kinas investeringer i gjeld ville Kina heller ikke klart industrialseringen fordi yuan hadde blitt for dyrt, og følgelig heller ikke redusert fattigdommen så betydelig. USA hadde heller ikke kunnet finansiere sitt forbruk – eller krigene i Midt-Østen – og amerikanske forbrukere kunne ikke hatt så lav sparetrate. Denne sammenhengen kalles av historikeren Ferguson (2008) “Chimerica”. Chimerica har i et slikt lys vært et pengepolitisk virkemiddel både fra USA og Kinas side. Det gjør også at Kinas sparebinge er helt avhengig av amerikansk økonomi og i USAs forsøk på globalt hegemoni etter den kalde krigens slutt har Kina vært helt uvurderlig.

å gjøre seg mindre avhengig av USD-reserver i frykt for at den amerikanske makroøkonomiske politikken kan true Russlands økonomiske stabilitet. Å bygge opp, eller redusere, utenlandske valutareserver kan dermed både motiveres av offensiv bruk av økonomiske virkemidler (påvirke valutakurser) og av defensiv virkemiddelbruk (minimere risiko ved å akkumulere reserver eller gjøre seg mer uavhengig av et annets lands makroøkonomiske politikk ved å redusere sine reserver).

7.4 Andre pengepolitiske virkemidler

I tillegg til virkemidlene vi diskuterer ovenfor, peker litteraturen på andre pengepolitiske virkemidler, inkludert kapitalkontroller, dollarisering og swap-avtaler.

7.4.1 Kapitalkontroll

Kapitalkontroll handler om staters regulering av hvor mye av landets valuta det er lov å kjøpe og selge, inkludert hvem som kan føre kapital inn og ut av landet og hvorfor (Baldwin 1985). Dette kan påvirke muligheten til avsenderstatens selskaper å investere utenlands i tillegg til graden av utenlandsinvesteringer i avsenderstaten, se kapittel 5. Ved å innføre kapitalkontroller, kan en stat videre ha både autonomi over pengepolitikken og en fast vekslingskurs. Dette er beskrevet i boks 7.1. Muligheten til å bruke pengepolitiske virkemidler kan være en måte å oppnå ulike strategiske målsettinger, som redegjort for tidligere i dette kapitlet. Med andre ord er kapitalkontroller et økonomisk virkemiddel som både kan ha en effekt direkte ved å regulere kapitalstrømmer, og indirekte ved å muliggjøre bruken av andre pengepolitiske virkemidler.

7.4.2 Dollarisering

Dollarisering innebærer at et land adopterer valutaen til et annet land i stedet for å bruke egen valuta (LeBaron og McCulloch 2000). I kontekst av økonomisk statshåndverk, er det først og fremst en strategi for å beskytte seg mot valutaen til et stort land og dermed et defensivt økonomisk virkemiddel (Armijo og Katada 2015). USA har også oppfordret stater i Latin-Amerika til å ta i bruk dollaren (Helleiner 2003). Dette kan inngå som en del av en målsetting å styrke dollarens posisjon som en verdensvaluta.

7.4.3 Swap-avtaler

Valuta- og renteswap er finansielle transaksjoner som går ut på å bytte kontantstrømmer over tid (Meinich 2018). En valutaswap innebærer at to land (via sine sentralbanker) bytter bestemte beløp i sine respektive valutaer på ett tidspunkt til en gitt vekslingskurs. Senere, på et forhåndsbestemt tidspunkt, bytter landene tilbake valutamengdene de utvekslet, til samme vekslingskurs. Dette kan løse finansielle utfordringer hos den parten som initierte valutaswappen (McDowell 2019). I renteswapper byttes rentebetalinger, i stedet for valuta, etter forhåndsbestemte regler (Meinich 2018).

Valuta- og renteswapper gjennomføres gjerne som en bilateral swap-avtale (*bilateral swap agreement* – BSA) mellom land. For eksempel har Kina tegnet BSA-er med 34 land og den europeiske sentralbanken per 2017 (McDowell 2019). Disse avtalene spesifiserer ofte mengden valuta som kan utveksles og varigheten på swappen. Videre hevder McDowell (2019) at Kinas BSA-er har potensial til å påvirke *status quo* i den økonomiske orden ved å fremme Kinas økonomiske innflytelse. Også andre land har inngått swap-avtaler (Steil 2019).

Boks 7.1: Mundell og Flemings “uhellige treenighet”

Mundell-Fleming-modellen beskriver forholdet mellom kapitalmobilitet, pengepolitikk og veksklingskurser. Dette forholdet kalles gjerne den “uhellige treenighet” (*unholy trinity*) fordi et land ikke både kan ha kapitalmobilitet, autonomi over over pengepolitikken og faste veksklingskurser samtidig.

Fast vekslingskurs er positivt for økonomiske virksomheter (offentlige og private) som driver med eksport eller import, fordi det da er tilnærmet null valutarisiko. Med flytende vekslingskurser vil slike virksomheter kunne tape penger hvis valutakursene endrer seg i feil retning. Kapitalmobilitet er positivt for økonomien fordi private og offentlige aktører selv kan bestemme hvor mye de vil selge av innenlandskproduserte varer til utlandet og kjøpe av utenlandskimporterte varer, samt bedrive finansielle investeringer på tvers av landegrensene. Autonomi over pengepolitikken betyr at sentralbanken kan bestemme rentenivået slik at det tilpasses innenlandske konjunkturer.

Den uhellige treenighet forteller oss at et land må gi opp minst én av disse tre. Det skyldes at endringer i styringsrenten gir investorer incentiver til å flytte kapital inn eller ut av landet, slik at etterspørselen etter valutaen – og dermed veksklingskursen – påvirkes. For å opprettholde en fast veksklingskurs samtidig som landet har autonomi over pengepolitikken, må landet dermed innføre kapitalkontroller. Dersom landet derimot ønsker en fast veksklingskurs og fri flyt av kapital, må pengepolitikken tilpasse seg internasjonale investorers oppførsel heller enn innenlandske økonomiske forhold. Til slutt krever kombinasjonen av fri flyt av kapital og autonomi over pengepolitikken at veksklingskursen er flytende, siden utbyttet til investorer øker eller reduserer etterspørselen til valutaen – og dermed legger press på veksklingskursen.

I Norge har vi over tid tilpasset oss den uhellige treenigheten ved å ha autonomi i pengepolitikken og fri kapitalmobilitet, men på bekostning av at den norske kronens verdi relativt til andre valutaer fastsettes av det internasjonale finanssystemet i stedet for av sentralbanken.

7.5 Dimensjoner ved pengepolitiske og valutarelaterte virkemidler

Pengepolitikk og valuta er primært monetære virkemidler.²³ De kjennetegnes også av å være systemiske i større grad enn øvrige virkemidler, ved at de ikke har en spesifikk mottakerstat og handler om forsøk på å øke statens strukturelle makt eller forsvare seg mot sådanne. Styring av pengemengden og promotering av egen valuta, er eksempler på slike virkemidler. Samtidig kan også noen virkemidler innen denne kategorien, som kjøp og salg av utenlandske valutareserver for å påvirke veksklingskursen, anses som taktiske og bilaterale virkemidler med en spesifikk mottakerstat og hvor maktbruken er mer avgrenset i tid. Til slutt er pengepolitikk og valuta virkemidler som treffer bredt i økonomien og befolkningen fremfor å rette seg spesielt mot utvalgte sektorer, selskaper eller individer. Det betyr altså at målrettet bruk av pengepolitiske og valutarelaterte virkemidler er mer utfordrende enn bruken av andre virkemidler som investerings- og handelspolitikk.

8 Lån og bistand

Som økonomisk virkemiddel, kan lån og bistand spesielt brukes for å belønne ønsket oppførsel, styrke positive holdninger til avsenderstaten i mottakerstaten og øke avsenderstatens innflytelse over mottakerstaten. Sistnevnte løftes eksempelvis frem i flere studier hvor tildeling av bistand kan korrelere med økt støtte til avsenderstaten i internasjonale fora som FN (Alexander og Rooney 2019; Strüver 2016). I dette kapitlet dekker vi både virkemidler relatert til lån og til bistand. Det er fordi det ofte kan være vanskelig å skille de to kategoriene av virkemidler fra hverandre. Eksempelvis kan statseide banker, ved å gi lån under markedsrenter, benyttes som en form for økonomisk bistand (Blackwill og Harris 2016).

8.1 Kommersielle lån

Kommersielle lån er gjeldsbaserte økonomiske bevilgninger som vanligvis gis fra banker til privatpersoner, bedrifter eller staten i et annet land enn banken holder til. Vanligvis brukes denne formen for å finansiere store utgiftsposter som selskapet ellers ikke ville kunne dekke. I definisjonen av at lånene er kommersielle tilsier det at lånene er markedsbaserte – altså at lånebetingelsene ikke er kunstig lave (under markedspris). Formen innebærer dessuten ofte mye administrative prosesser, regulatoriske hindringer og dyre gebyrer som gjør at instrumentet i hovedsak er tiltenkt større aktører. I vår kontekst er ikke kommersielle lån i seg selv særlig interessante, men det er ofte vanskelig

²³Kapitalkontroller kan også betraktes som finansielle virkemidler (Armijo og Katada 2015).

å definere hvorvidt betingelsene faktisk tilsvarende betingelsene i markedet. Dette skyldes at lån i stor grad gjøres på bakgrunn av vurderinger av hver enkelt sak, utfra deres økonomiske situasjon. Dermed vil politikk som gjør det mulig å gi kommersielle lån til særlig gode lånebetingelser være et relevant økonomisk virkemiddel, siden dette blant annet kan bidra til å styrke avsenderstatens myke makt²⁴ (*soft power*) (Nye 1990) og gi avsenderstaten tilgang til strategiske ressurser (Gallagher og Irwin 2015).

8.2 Betingede låneavtaler

Betingede låneavtaler er utlån som kombineres med avtaler om kjøp av råvarer, markedstilgang eller lignende. Et vanlig eksempel er Kinas avtaler om lån-for-olje (*loan-for-oil*), der Kina gir utlån som er litt lavere enn markedspris mot at lånene betales tilbake i form av olje. I tillegg til ressurstilgang, kan dette også gi renteinntekter til Kina (Gallagher og Irwin 2015). Det finnes også eksempler hvor Kina har gitt lån i bytte mot at kinesiske selskaper får selge ulike produkter, eksemplvis relatert til utstyr og konstruksjon (Gallagher og Irwin 2015). Dermed kan betingede låneavtaler også være en form for markedstilgang i viktige sektorer. Dette kan videre øke Kinas – eller en annen avsenderstats – strukturelle makt over landet.

8.3 Bistand

Bistand er, sammen med sanksjoner, en av de eldste formene for økonomisk virkemiddelbruk for å oppnå strategiske mål, og følgelig et av områdene det har vært mest fokus på (Blankenship og Joyce 2020). For mange land utgjør bistand en viktig inntektskilde for staten og befolkningen, som gjør at land kan bli økonomisk avhengig av bistandsmidlene. Dette åpner for at land kan føle seg tvunget til å gå med på krav eller ønsker fra giverne for å beholde støtten. En del avsenderstater opererer med krav eller ønsker for å gi bistand. Bistand kan enten være betinget av krav som må oppfylles for å få støtte eller vilkår for hvordan midlene skal brukes. Dette er særlig en relevant faktor i bilaterale bistandsavtaler. Ellers vil bistand, som økonomisk virkemiddel for å oppnå strategiske mål, være mer effektivt jo større mottakerstatens behov er. Bilateral utviklingsassistanse er i langt større grad et geopolitisk virkemiddel enn humanitær bistand. Samtidig kan også sistnevnte være et forsøk på å oppnå andre mål enn rent humanitære (Blackwill og Harris 2016).

Bistand kan være både positivt og negativt innrettet. Med det menes at bistand kan brukes som en gulrot for land som liberaliserer markedene, gjennomfører valg eller lignende, mens tilbakehold av bistand kan benyttes for å få mottakerstater til å stanse uønsket oppførsel. Et eksempel er at USA mellom 1970 og 1973 stoppet Chiles tilgang på bistandsmidler fra internasjonale utviklingsbanker som Verdensbanken og Inter-American Development Bank (Mastanduno 2016). Videre kan bistand gi myk makt i form av at avsenderstaten får bedre rykte og økt innflytelse blant mottakerstatens myndigheter eller befolkning. Et eksempel er da USA og andre vestlige land var raskt ute med å hjelpe Filippinene etter en tyfon i 2013, mens Kina fortsatte med et lavt bistandsnivå. Dette har blitt forstått som bidragsytende til at Filippinene har beveget seg lengre mot “Vesten” (Blackwill og Harris 2016). Mottakelse av bistand kan også gi konsekvenser, ved at andre land gjengjelder.

²⁴Myk makt består av dimensjoner slik som omdømme, kulturell innflytelse eller politisk stabilitet (Armijo og Katada 2015).

8.3.1 Offisiell utviklingsstøtte

Det finnes mange måter å måle økonomisk bistand på. Ett av de mest brukte er offisiell utviklingsstøtte (*official development assistance* – ODA). ODA måler støtten gitt fra et lands offentlige myndigheter, både nasjonalt og regionalt, til andre land eller internasjonale bistandsorganisasjoner. Det innebærer at privat bistand ikke medregnes.

8.3.2 Offisielle kapitalstrømmer

Offisielle kapitalstrømmer er et generelt begrep for kapitaloverføringer mellom nasjonalstater. Vanligvis benyttes begrepet i forbindelse med utviklingsassistanse og kapasitetsbygging – oftest fra utviklede land til utviklingsland. Dette foregår gjerne i formen av at kapitalrike land investerer i mindre kapitalrike land med høyere forventet avkastning. Dette kan gjerne kombineres med at mottakerstaten også får tilgang på bedre teknologi, bistand eller annen form for utviklingsstøtte.

8.4 Dimensjoner ved lån- og bistandsrelaterte virkemidler

Lån og bistand er bi-/multilaterale finansielle virkemidler som har en spesifikk mottakerstat. Lån- og bistandsrelaterte virkemidler brukes typisk offensivt for å utøve makt over andre stater heller enn å beskytte seg mot andre staters maktbruk. Ønsket oppførsel hos en mottakerstat kan belønnes med gunstige lån eller bistand, mens uønsket oppførsel kan straffes ved å stanse kapitalstrømmer. Virkemidlene kjennetegnes både av å kunne brukes taktisk – ved at tildeling eller tilbaketrekking av kapital kobles til spesifikk oppførsel hos mottakerstaten – og å kunne øke avsenderstatens strukturelle makt over mottakerstaten – ved å gjøre mottakerstaten avhengig av kapitalstrømmer fra avsenderstaten. Dersom lån og bistand brukes for å finansiere utviklingsprosjekter som kommer store deler av befolkningen til gode – eksempelvis utbygging av viktig infrastruktur – kan de sees på som virkemidler som treffer de brede lagene av befolkningen. Lån og bistand kan imidlertid også rettes inn mot spesifikke aktører i mottakerstaten, eksempelvis spesielt viktige økonomiske sektorer eller prosjekter som primært gagnar visse grupper i samfunnet. Dermed vurderer vi at virkemidlene både kan være brede og målrettede.

9 Andre økonomiske virkemidler

Utover virkemidlene vi har gjennomgått i kapittel 5–8, finnes det også flere andre økonomiske virkemidler. Dette kapitlet presenterer noen av dem: ekspropriering og nasjonalisering, skatt, offentlige anskaffelser og arbeidskraft og turisme. I tillegg avslutter vi kapitlet med en redegjørelse av hvilke effekter ny teknologi kan ha på bruken av økonomiske virkemidler, ved å se spesielt på rollen til globale økonomiske nettverk, cyber og grenseteknologier som AI. Årsaken til at vi trekker frem effekten av ny teknologi, er at mye av litteraturen om økonomiske virkemidler omhandler sanksjoner og andre mer tradisjonelle virkemidler som i begrenset eller ingen grad tar inn over seg konsekvensene av den teknologiske utviklingen over de siste tiårene. Derfor trekker Waage et al. (2021b) dette frem som ett av flere gap og utfordringer i eksisterende litteratur. Som vi forklarer i dette kapitlet, kan ny teknologi både påvirke hvordan økonomiske virkemidler kan true nasjonal sikkerhet og på hvilke “arenaer” virkemidlene brukes.

9.1 Ekspropriering og nasjonalisering

Ekspropriering forekommer når myndigheter overtar privateide eiendeler mot eiernes ønsker – eller eiendeler som tilhører en annen stat (Baldwin 1985). Dette kan være en måte å legge press på en annen stat til å endre sin oppførsel. Det kan også gi mottakerstaten tilgang til eiendeler, ressurser, produksjon og teknologi som er strategisk viktig. Armijo og Katada (2015) påpeker imidlertid at ekspropriering har medført militær respons fra landet som får sine eiendeler ekspropriert, i tilfeller hvor dette landet er betydelig mektigere enn mottakerstaten som eksproprierer.

Nasjonalisering handler også om at myndighetene overtar kontrollen over privateide selskaper, industrier og eiendeler. Det kan eksempelvis være for å opprette statseide selskaper, som drøftet i kapittel 3. I tillegg kan stater nasjonalisere utenlandske investeringer. Noen skiller nasjonalisering fra ekspropriering, ved at førstnevnte gjelder hele industrier eller sektorer, mens sistnevnte gjelder spesifikke eiendeler (Friedman et al. 2019).

9.2 Skatt

Endrede skatter kan påvirke økonomisk interaksjon med andre land. Økt skatt på kapital investert i landet kan eksempelvis flytte penger ut av landet. Dette kan skape incentiver for egne borgere og selskaper til å investere utenlands. Det kan også redusere utenlandske investeringer i avsenderstaten, som kan være en form for defensiv virkemiddelbruk ved at avsenderstaten reduserer sin økonomiske avhengighet til andre stater. Redusert skatt på utenlandsinvesteringer i avsenderstaten kan på den annen side være positiv virkemiddelbruk som belønner andre stater som har investert i avsenderstaten. Det kan også medføre at utenlandsinvesteringer i avsenderstaten øker, som har potensialet til å øke avsenderstatens strukturelle makt over andre stater som har gått inn med tunge investeringer. Baldwin (1985) fremhever også hvordan avsenderstaten kan diskriminere eiendeler som tilhører en annen stat ved å pålegge disse høyere skattesatser enn andre eiendeler.

9.3 Mislighold av utenlandsk gjeld

Stater kan misligholde sine forpliktelser tilknyttet statsobligasjoner. Selv om avkastningen man får på statsobligasjoner vanligvis regnes som tilnærmet risikofri, finnes det eksempler på land som har misligholdt. Dermed kan trusselen om mislighold – som kan påføre andre stater økonomiske tap – være et offensivt økonomisk virkemiddel. Samtidig kan mislighold også være et defensivt økonomisk virkemiddel, fordi det gjør staten som misligholder utenlandsk gjeld mindre avhengig av utlandet (Armijo og Katada 2015).

Selv om mislighold potensielt både kan brukes som et økonomisk virkemiddel både offensivt og defensivt, vil det også ha negative konsekvenser for staten som misligholder sine gjeldsforpliktelser. Dette fordi mislighold gjør det vanskeligere for staten å finne fremtidige lånetakere samt øker renten som staten må betale til lånetakere, for å kompensere for økt oppfattet risiko hos lånetakere.

9.4 Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser kan brukes som et økonomisk virkemiddel for å oppnå strategiske mål ved at de kan gi fordeler, lignende bistand, til utenlandske land (Blankenship og Joyce 2020). Dette ved å kjøpe produkter eller leie arbeidskraft i disse landene. Blankenship og Joyce (2020) trekker frem hvordan spesielt amerikanske forsvarsanskaffelser kan brukes som et utenrikspolitisk verktøy på tre måter: for å spre makt, for å motvirke opprør og for å bidra til utvikling.

9.5 Arbeidskraft og turisme

Arbeidskraft er en av de sentrale økonomiske innsatsfaktorene i produksjonen av varer og tjenester. Tsourapas (2018) studerer hvordan arbeidskraft og migrasjon kan brukes politisk. Dersom land er avhengig av migrasjon kan strategier som begrenser migrasjon brukes for å legge press. For eksempel kan strategier som potensielt har en negativ effekt på hjemlandet være å hindre overføringer tilbake til hjemlandet, styrke immigrasjonskontroller og/eller utvise utenlandske innbyggere. Videre kan suverenitetshensyn og nasjonal sikkerhet også medføre at migrasjon begrenses (Lori og Schilde 2020).

Også turisme trekkes frem som et mulig økonomisk virkemiddel (Lim et al. 2020). For eksempel kan en avsenderstat intervensjon for å oppfordre eller begrense turisme til en mottakerstat. Kina har blant annet forsøkt å begrense turismen til USA som følge av handelskrigen mellom Beijing og Washington under president Trump (Lim et al. 2020).

9.6 Økonomiske virkemidler og ny teknologi

9.6.1 Globale økonomiske nettverk

Den teknologiske utviklingen har bidratt til å styrke globale økonomiske nettverk, som øker avhengigheten mellom stater. Som Farrell og Newman (2019) påpeker, skaper “strømmer av finans, informasjon, [...] både nye risikoer for stater og nye verktøy for å alternativt utnytte [...] disse risikoene” (s. 43). En stats plassering i, og kontroll over, slike nettverk kan påvirke hvilke økonomiske virkemidler staten har til rådighet og hvilken effekt virkemiddelbruken har på andre stater. Farrell og Newman (2019) peker på at stater kan bruke “panoptikon”-effekten for å samle inn strategisk verdifull informasjon og “flaskehals”²⁵-effekten for å nekte motstandere tilgang til nettverk.

9.6.2 Cyber

Cyberangrep som tar sikte på å forstyrre kritisk finansiell infrastruktur eller sentral økonomisk aktivitet anses av noen å være en form for økonomiske virkemidler, dersom slike angrep har til hensikt å påføre økonomiske kostnader som en del av en større politisk agenda (Blackwill og Harris 2016). Cyberangrep, inkludert ringvirkninger, kan påføre rammede økonomiske sektorer betydelige tap (Ali og Santos 2015).

I hovedsak anses det å være tre grunner for å utføre cyberangrep rettet mot finansielle institusjoner: (1) infiltrere systemet for å stjele eller utføre svindel av digitale penger, (2) spionasje eller uthenting av strategisk informasjon som videre kan bli solgt til en tredjepart, eller (3) infiltrering av et finansielt system med bakgrunn i politiske motiverte årsaker (Kello 2013). Det er den siste som kan være relevant å ta hensyn til som økonomisk virkemiddel for å oppnå strategiske mål. Et eksempel er cyberangrepene mot Estland i 2007 som skjedde i kjølvannet av Estlands markering av frigjøringen fra Sovjetunionen, og som estlandske myndigheter mistenkte Russland å stå bak selv om det ikke har latt seg bekrefte (Herzog 2011).

I Waage et al. (2021b) inkluderes ikke cyberangrep som et økonomisk virkemiddel, men drøftes i stedet som en kombinasjon mellom økonomiske og cyberrelaterte virkemidler. En måte dette kan forekomme på, er at økonomiske virkemidler – eksempelvis investeringer – skaper sårbarheter som senere kan utnyttes ved cyberrelaterte virkemidler. På denne måten kan økonomiske virkemidler legge til rette for fremtidige angrep eller innhenting av sensitiv informasjon. Cyberoperasjoner kan også brukes for å styrke effekten av økonomisk virkemiddelbruk. Dette kan for eksempel innebære at cyberangrep gjennomføres mot finansielle institusjoner samtidig som handels- eller investeringsrettede virkemidler også brukes for å legge press på en mottakerstat. Likevel er det verdt å være klar over at noen forfattere (inkludert Blackwill og Harris (2016)) drøfter om også cyberrelaterte virkemidler kan inngå som økonomiske virkemidler for å oppnå politiske mål.

9.6.3 Kunstig intelligens og andre grenseteknologier

Flere påpeker hvordan kunstig intelligens og andre grenseteknologier (*frontier technologies*) tilknyttet robotikk, smarte produksjonssystemer m.m. i økende grad spiller en rolle innen økonomisk

²⁵Engelsk: *chokepoint*.

statshåndverk (Ding og Dafoe 2020). For det første kan flere slike teknologier betraktes som strategiske ressurser utover mer tradisjonelle ressurser som olje, metaller og andre råvarer. Dette kan i neste omgang påvirke innen hvilke “arenaer” stater bruker økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål og beskytte nasjonale interesser (Solís 2020). Å beskytte og styrke nasjonal kontroll over nye strategiske ressurser som AI kan også drive stater til å bruke økonomiske virkemidler defensivt (Thurbon og Weiss 2019).

Videre fremhever Horowitz et al. (2018) hvordan AI muliggjør bedre og mer effektiv analysering og læring fra store datasett, inkludert å identifisere mønstre. De fokuserer i hovedsak på hvordan dette kan bidra til å stanse illegale finansieringsstrømmer. Styrket evne til å strukturere, koble og analysere data fra ulike datakilder har imidlertid også potensial til å påvirke økonomisk statshåndverk i en videre forstand. For eksempel kan det bidra til at en avsenderstat kan identifisere hvordan økonomisk virkemiddelbruk kan utformes mest effektivt for å straffe eller belønne en mottakerstat. AI kan også brukes til å manipulere markeder eller destabilisere valutaer, men ifølge Horowitz et al. (2018) faller dette inn under kategorien cyberangrep som rammer økonomien.

10 Ulovlige økonomiske virkemidler

Det finnes en rekke ulovlige økonomiske virkemidler en avsenderstat – enten direkte eller indirekte via andre aktører – kan benytte seg av og for å oppnå strategiske mål som utgjør en sikkerhetstrussel for mottakerstaten. Vi begrenser oss her til korrupsjon og økonomisk spionasje. Andre studier har imidlertid også tatt hensyn til finansiering av (opprørs-)grupper og lignende (Sellevåg 2021).

10.1 Korrupsjon

Korrupsjon defineres gjerne som misbruk av betrodd makt for privat vinning (Transparency International 2021). Mens *storkorrupsjon* typisk forekommer blant toppolitikere og toppledere, er *smålig* eller *administrativ korrupsjon* en form for korrupsjon som involverer bestikkelser eksempelvis til offentlig ansatte for å påvirke implementeringen av eksisterende lover, regler og reguleringer. Det kan ofte være vanskelig å vite hvor skillelinjen går mellom disse to formene for korrupsjon (U4 Anti-Corruption Resource Centre 2021). Videre finnes det mange ulike former for korrupsjon, blant annet bestikkelser, utpressing, nepotisme, red tape (for eksempel omfattende byråkrati) og underslag.

Waage et al. (2021b) redegjør for hvordan korrupsjon kan brukes som et (ulovlig) økonomisk virkemiddel for å oppnå strategiske mål, for eksempel ved at korrupsjon kan brukes til å utøve

statlig påvirknings- eller etterretningsaktivitet. Når det gjelder forsøk på statlig påvirkningsaktivitet, trekker også Armijo og Katada (2015) frem hvordan bestikkelser kan skape incentiver for å adoptere politikk slik som handelsliberalisering eller påvirke stemmegivning i FN.

10.2 Økonomisk spionasje

Økonomisk spionasje er definert som spionasje for å få tak i informasjon slik som handelshemmeligheter eller intellektuelle eiendeler (Liberto 2019). Slik spionasje kan være sponset av staten med formål om å ta igjen et teknologisk forsprang.²⁶ Imidlertid fremhever Oxnevad (2019) hvordan det også er et virkemiddel som kan brukes av stater for eksempel i stormaktsrivalisering. Slik spionasje kan gi en utenlandsk stat tilgang til sensitiv informasjon, kunnskap og teknologi. Det er også verdt å være klar over at økt tilstedeværelse av utenlandske aktører i et lands økonomi – for eksempel gjennom direkteinvesteringer – kan være en muliggjørere for å utøve (statsstøttet) økonomisk spionasje (Waage et al. 2021b).

10.3 Dimensjoner ved ulovlige økonomiske virkemidler

Ulovlige økonomiske virkemidler er bi-/multilaterale i den forstand at mottakerne av korrupsjon eller selskapene som det spioneres på befinner seg i en spesifikk stat. Med andre ord kan – og vil – bruken av disse virkemidlene rettes mot spesifikke stater. Korrupsjon er et finansielt virkemiddel, mens økonomisk spionasje faller litt utenfor inndelingen av virkemidler i realøkonomiske, finansielle og monetære.

Vi vurderer at ulovlige økonomiske virkemidler primært brukes offensivt for å utøve makt eller oppnå et spesifikt mål som å få tilgang til sensitiv informasjon. Korrupsjon og økonomisk spionasje kjennetegnes primært av å være avgrenset i tid og knyttet til spesifikke hendelser (taktiske koblinger), heller enn å øke avsenderstatens strukturelle makt over mottakerstaten. Til slutt er korrupsjon og økonomisk spionasje primært målrettede virkemidler, som spesielt belønner eller rammer spesifikke aktører heller enn å skade eller være fordelaktig for store deler av samfunnet i mottakerstaten.

²⁶Oxnevad (2019) bruker også begrepet “statsstøttet økonomisk spionasje” for å klargjøre at en utenlandsk stat – og ikke kun en kommersiell aktør – står bak den økonomiske spionasjen.

11 Oppsummering

For å fremme sine interesser i internasjonal politikk, kan staten ta i bruk virkemidler fra en rekke domener. Tradisjonelt har en stat benyttet militære maktmidler for å forsvare sin suverenitet, territorium og befolkning, men det er nå økende fokus på hvordan også virkemidler innen det økonomiske domenet kan tas i bruk av en utenlandsk stat på måter som kan true nasjonal sikkerhet.

Forskningslitteraturen gir en oppdatert innsikt og bred forståelse av hvordan økonomiske virkemidler kan benyttes for å oppnå strategiske mål og promotere og forsvare nasjonale interesser. Samtidig eksisterer det oss bekjent ingen omfattende oversikt over hvilke økonomiske virkemidler som er tilgjengelig i staters repertoarer. Dette notatet har til formål å gi en slik oversikt. Vi redegjør for en rekke økonomiske virkemidler som en stat kan benytte seg av for å forsøke å oppnå strategiske mål, fra investeringer, handels- og pengepolitiske virkemidler til lån og bistand til ulovlige økonomiske virkemidler som korrupsjon.

Notatet trekker også frem ulike dimensjoner som fremhever egenskaper ved de ulike virkemidlene, inkludert om de er offensive eller defensive og bi-/multilaterale eller systemiske. Vi har oppsummert hver av typene av økonomiske virkemidler med en kort analyse av hvordan virkemidlene kan forstås i lys av disse dimensjonene.

11.1 Videre studier

Dette notatet gir en innledende oversikt over økonomiske virkemidler som kan benyttes av andre stater for å utøve sikkerhetstruende virksomhet, basert på en omfattende litteraturgjennomgang. Likevel er repertoaret av potensielle virkemidler svært stort. Vi anbefaler derfor å utvide denne oversikten ytterligere, med spesielt fokus på virkemidler som knytter seg til ny teknologi, den økende graden av digitalisering og transnasjonale verdikjeder. Dette er områder som litteraturen etter vår mening ennå ikke dekker spesielt godt.

I dette notatet har vi gitt noen vurderinger av hvordan de ulike virkemidlene kan forstås i lys av ulike dimensjoner. For videre arbeid anbefaler vi å utarbeide en typologi over økonomiske virkemidler, basert på et hensiktsmessig utvalg av dimensjonene. Armijo og Katada (2015) utviklet en lignende typologi med fokus på økonomiske virkemidler brukt av utviklingsland. Det kan imidlertid være nyttig å ta frem en typologi som setter fokuset på velstående demokratier, som Norge, heller enn utviklingsland, som på denne måten kan komplettere arbeidet til Armijo og Katada (2015).

I Waage et al. (FFI-rapport under arbeid) presenterer vi innsikt fra litteraturen om bruken og effekten av økonomiske virkemidler. I forlengelsen av en typologi over økonomiske virkemidler kan det også være relevant å analysere kostnad, nytte og effekt ved ulike virkemidler med utgangspunkt i hvilke dimensjoner som kjennetegner dem.

Forkortelser

ADB	Asian Development Bank
AI	Artificial intelligence (kunstig intelligens)
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BITs	Bilateral investment treaties (bilaterale investeringsavtaler)
BRI	Belt and Road Initiative (belte-og vei-initiativet)
BRICS	Samlebetegnelse på Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika
BSA	Bilateral swap agreement
CCB	China Construction Bank
CCBLI	CCB Leasing
CRA	Contingent Reserve Agreement
EIB	European Investment Bank
EU	European Union (Den europeiske union)
FDI	Foreign direct investments (utenlandske direkteinvesteringer)
FPI	Foreign portfolio investments (utenlandske porteføljeinvesteringer)
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IMF	International Monetary Fund
MFN	Most-favored-nation (bestevilkårsprinsippet)
MPECI	Military, political, economic, civil and information
NDB	New Development Bank
ODA	Official development assistance (offisiell utviklingsbistand)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PTA	Preferential trade agreement (handelsavtale med fortrinnsrett)
RMB	Renminbi
SIE	State-invested enterprise (statseid selskap)
SOE	State-owned enterprise (statseid selskap)
SPU	Statens pensjonsfond utland
SWF	Sovereign wealth fund (statlig investeringsfond)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USD	US dollar
VER	Voluntary export restraint (frivillig handelsrestriksjon)
WTO	World Trade Organization

Referanser

- Alexander, Dan og Bryan Rooney (2019). «Vote-Buying by the United States in the United Nations». I: *International Studies Quarterly* 63, s. 168–176.
- Ali, Jalal og Joost R. Santos (2015). «Modeling the Ripple Effects of IT-Based Incidents on Interdependent Economic Systems». I: *Systems Engineering* 18.2, s. 146–161.
- Armijo, Leslie E. og Saori N. Katada (2015). «Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers». I: *New Political Economy* 20.1, s. 42–62.
- Babic, Milan, Jan Fichtner og Eelke M. Heemskerk (2017). «States versus Corporations: Rethinking the Power of Business in International Politics». I: *The International Spectator* 52.4, s. 20–43.
- Babic, Milan, Javier Garcia-Bernardo og Eelke M. Heemskerk (2020). «The rise of transnational state capital: state-led foreign investment in the 21st century». I: *Review of International Political Economy* 27.3, s. 433–475.
- Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1962). «Two Faces of Power». I: *The American Political Science Review* 56.4, s. 947–952.
- Baldwin, David A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton University Press.
- Bapat, Navin A. og Bo Ram Kwon (2015). «When Are Sanctions Effective? A Bargaining and Enforcement Framework». I: *International Organization* 69.1, s. 131–162.
- BBC (2020). *Nile dam dispute: Ethiopia, Egypt and Sudan agree to resume talks*. Hentet fra: <https://www.bbc.com/news/world-africa-53494604>. Besøkt: 16. februar 2021.
- Berk, Jonathan og Peter DeMarzo (2014). *Corporate Finance*. Pearson.
- Berry, Steven, James Levinsohn og Ariel Pakes (1999). «Voluntary Export Restraints on Automobiles: Evaluating a Trade Policy». I: *The American Economic Review* 89.3, s. 400–430.
- Blackwill, Robert D. og Jennifer M. Harris (2016). *War by Other Means – Geoeconomics and Statecraft*. Belknap.
- Blankenship, Brian og Renanah Miles Joyce (2020). «Purchasing Power: US Overseas Defense Spending and Military Statecraft». I: *Journal of Conflict Resolution* 64.2–3, s. 545–573.
- Bruvoll, Janita A., Monica Endregard og Odd Busmundrud (2020). *Kritiske samfunnsfunksjoner – en framgangsmåte for status- og tilstandsvurderinger*. FFI-rapport 20/02355.
- Carvajal, Nikki og Caroline Kelly (2020). *Trump issues orders banning TikTok and WeChat from operating in 45 days if they are not sold by Chinese parent companies*. Hentet fra: <https://edition.cnn.com/2020/08/06/politics/trump-executive-order-tiktok/index.html>. Besøkt: 15. august 2020.
- Chen, James (2020). *Green-Field Investment*. Hentet fra: <https://www.investopedia.com/terms/g/greenfield.asp>. Besøkt: 4. mars 2021.
- Chilton, Adam S. (2016). «The political motivations of the United States' bilateral investment treaty program». I: *Review of International Political Economy* 23.4, s. 614–642.

-
-
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland (2015). *EU : mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Gyldendal akademisk.
- Cohen, Benjamin J. (2009). «Sovereign wealth funds and national security: the Great Tradeoff». I: *International Affairs* 85.4, s. 713–731.
- Cohen, Benjamin J. (2019). *Currency Statecraft – Monetary Rivalry and Geopolitical Ambition*. The University of Chicago Press.
- Cooper, Camilla Guldaahl (2020). *blokade - avsperring av kyststrekning*. Hentet fra: https://snl.no/blokade_-_avsperring_av_kyststrekning. Besøkt: 25. januar 2021.
- Cullen, Patrick J. og Erik Reichborn-Kjennerud (2017). *MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding Hybrid Warfare*.
- Dahl, Robert A. (1957). «The Concept of Power». I: *Behavioral Science* 2.3, s. 201–215.
- De Graaff, Nana (2020). «China Inc. goes global. Transnational and national networks of China's globalizing business elite». I: *Review of International Political Economy* 27.2, s. 208–233.
- Deardorff, Alan (2012). *Easing the burden of non-tariff barriers – The history of trade policy since World War II is one of remarkable success in terms of reducing tariffs*. Hentet fra: <http://www.tradeforum.org/article/Easing-the-burden-of-non-tariff-barriers/>. Besøkt: 13. januar 2021.
- Dicken, Peter (2007). *Global Shift: mapping the changing contours of the world economy*. Sage Publications.
- Ding, Jeffrey og Allan Dafoe (2020). «The Logic of Strategic Assets: From Oil to AI». I: *ArXiv e-prints*. arXiv:2001.03246.
- Disis, Jill (2020). *US bans China's top chipmaker from using American technology*. Hentet fra: <https://edition.cnn.com/2020/12/18/tech/smhc-us-sanctions-intl-hnk/index.html>. Besøkt: 18. desember 2020.
- Drezner, Daniel W. (2008). «Sovereign Wealth Funds and the (in)Security of Global Finance». I: *Journal of International Affairs* 62.1, s. 115–130.
- Drezner, Daniel W. (2009). «Bad Debts – Assessing China's Financial Influence in Great Power Politics». I: *International Security* 34.2, s. 7–45.
- Drezner, Daniel W. (2010). «Will currency follow the flag?» I: *International Relations of the Asia-Pacific* 10.3, s. 389–414.
- Drezner, Daniel W. (2011). «Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice». I: *International Studies Review* 13, s. 96–108.
- Drezner, Daniel W. (2015). «Targeted Sanctions in a World of Global Finance». I: *International Interactions* 41.4, s. 755–764.
- Early, Bryan R og Menevis Cilizoglu (2020). «Economic Sanctions in Flux: Enduring Challenges, New Policies, and Defining the Future Research Agenda». I: *International Studies Perspectives* 21.4, s. 438–477.

-
- Efron, Shira, Karen Schwindt og Emily Haskel (2020). *Chinese Investment in Israeli Technology and Infrastructure – Security Implications for Israel and the United States*. RAND-rapport RR-3176-OSD.
- Eggenberger, Katrin (2018). «When is blacklisting effective? Stigma, sanctions and legitimacy: the reputational and financial costs of being blacklisted». I: *Review of International Political Economy* 25.4, s. 483–504.
- Elkem ASA (2021). *About Elkem*. Hentet fra: <https://www.elkem.com/about-elkem/>. Besøkt: 16. februar 2021.
- EU (2019). *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union*. Hentet fra: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>. Besøkt: 30. september 2020.
- Farrell, Henry og Abraham L. Newman (2019). «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion». I: *International Security* 44.1, s. 42–79.
- Feldstein, Martin (2002). «Argentina's Fall: Lessons from the Latest Financial Crisis». I: *Foreign Affairs* 81.2, s. 8–14.
- Ferguson, Niall (2008). *The Ascent of Money: A Financial History of the World*. Penguin.
- Fornings-, administrasjons- og kirke departementet (2013). *Prop. 75 L (2012–2013). Endringer i konkurranseloven*.
- Friedman, Mark W, Dietmar W Prager og Ina C Popova (2019). *Expropriation and Nationalisation*. Hentet fra: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=598a5f86-6c79-46e1-9baa-f8a2935ea98d>. Besøkt: 21. februar 2021.
- Gallagher, Kevin P. og Amos Irwin (2015). «China's Economic Statecraft in Latin America: Evidence from China's Policy Banks». I: *Pacific Affairs* 88.1, s. 99–121.
- Gholz, Eugene og Llewelyn Hughes (2019). «Market structure and economic sanctions: the 2010 rare earth elements episode as a pathway case of market adjustment». I: *Review of International Political Economy*.
- Giumelli, Francesco (2015). «Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis». I: *International Affairs* 91.6, s. 1351–1368.
- Goddard, Stacie E og Daniel H. Nexon (2016). «The Dynamics of Global Power Politics: A Framework for Analysis». I: *Journal of Global Security Studies* 1.1, s. 4–18.
- Green, Jeremy og Julian Gruin (2020). «China Inc. goes global. Transnational and national networks of China's globalizing business elite». I: *Review of International Political Economy*.
- Grieco, Joseph, G. John Ikenberry og Michael Mastanduno (2019). *Introduction to International Relations – Perspectives, Connections, and Enduring Questions*. Red Globe Press.
- Gåsemyr, Hans Jørgen og Hege Medin (2020). *Veier til informasjon om utenlandsk eierskap i Norge – En vurdering av kilder og mulige metoder*. NUPI-notat.

-
-
- Hameiri, Shahar og Lee Jones (2018). «China challenges global governance? Chinese international development finance and the AIIB». I: *International Affairs* 94.3, s. 573–593.
- Hasegawa, Masanori (2018). «The geography and geopolitics of the renminbi: a regional key currency in Asia». I: *International Affairs* 94.3, s. 535–552.
- Haugen, André (2019). *Avtalen er i boks: Kinesere skal eie fly med Norwegian*. Hentet fra: <https://e24.no/boers-og-finans/i/GG8k86/avtalen-er-i-boks-kinesere-skal-eie-fly-med-norwegian>. Besøkt: 25. januar 2021.
- Hayes, Adam (2021). *Brownfield Investment*. Hentet fra: <https://www.investopedia.com/terms/b/brownfield.asp>. Besøkt: 4. mars 2021.
- Helleiner, Eric (2003). «Dollarization diplomacy: US policy towards Latin America coming full circle?» I: *Review of International Political Economy* 10.3, s. 406–429.
- Helleiner, Eric og Hongying Wang (2018). «Limits to the BRICS' challenge: credit rating reform and institutional innovation in global finance». I: *Review of International Political Economy* 25.5, s. 573–595.
- Herzog, Stephen (2011). «Revisiting the Estonian Cyber Attacks: Digital Threats and Multinational Responses». I: *Journal of Strategic Security* 4.2, s. 49–60.
- Horowitz, Michael C., Gregory C. Allen, Edoardo Saravalle, Anthony Cho, Kara Frederick og Paul Scharre (2018). *Artificial Intelligence and International Security*. Hentet fra: <https://www.cnas.org/publications/reports/artificial-intelligence-and-international-security>. Besøkt: 25. januar 2021.
- Johnson, Juliet (2008). «Forbidden Fruit: Russia's Uneasy Relationship with the US Dollar». I: *Review of International Political Economy* 15.3, s. 379–398.
- Jonge, Alice De (2017). «Perspectives on the emerging role of the Asian Infrastructure Investment Bank». I: *International Affairs* 93.5, s. 1061–1084.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2020). *Meld. St. 5 (2020–2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.
- Kamel, Maha og Hongying Wang (2019). «Petro-RMB? The oil trade and the internationalization of the renminbi». I: *International Affairs* 95.3, s. 1131–1148.
- Katada, Saori N., Cynthia Roberts og Leslie Elliott Armijo (2017). «The Varieties of Collective Financial Statecraft: The BRICS and China». I: *Political Science Quarterly* 132.3, s. 403–433.
- Kello, Lucas (2013). «The Meaning of the Cyber Revolution – Perils to Theory and Statecraft». I: *International Security* 38.2, s. 7–40.
- Kelton, Maryanne (2008). «US economic statecraft in East Asia». I: *International Relations of the Asia-Pacific* 8, s. 149–174.
- Krugman, Paul, Maurice Obstfeld og Marc Melitz (2018). *International Economics: Theory and Policy*. Pearson Education Limited.
- LeBaron, Blake og Rachel McCulloch (2000). «Floating, Fixed, or Super-Fixed? Dollarization Joins the Menu of Exchange-Rate Options». I: *American Economic Review* 90.2, s. 32–37.

-
-
- Liberto, Daniel (2019). *Economic Espionage*. Hentet fra: <https://www.investopedia.com/terms/e/economic-espionage.asp>. Besøkt: 14. januar 2021.
- Lim, Darren J., Victor A. Ferguson og Rosa Bishop (2020). «Chinese Outbound Tourism as an Instrument of Economic Statecraft». I: *Journal of Contemporary China* 29.126, s. 916–933.
- Lori, Noora og Kaija Schilde (2020). «A Political Economy of Global Security Approach to Migration and Border Control». I: *Journal of Global Security Studies*.
- Maizland, Lindsay og Eleanor Albert (2020). *What Is ASEAN?* Hentet fra: <https://www.cfr.org/background/what-asean>. Besøkt: 21. februar 2021.
- Mastanduno, Michael (1999). «Economic Statecraft, Interdependence, and National Security: Agendas for Research». I: *Security Studies* 9.1–2, s. 288–316.
- Mastanduno, Michael (2016). «Economic statecraft». I: *Foreign policy: Theories, actors, cases*. Red. av Steve Smith, Amelia Hadfield og Tim Dunne. Oxford University Press, s. 222–241.
- McDowell, D. (2019). «The (Ineffective) Financial Statecraft of China’s Bilateral Swap Agreements». I: *Development and Change* 50, s. 122–143.
- Meinich, Per (2018). *Swap*. Hentet fra: <https://snl.no/swap>. Besøkt: 14. januar 2021.
- Moran, Theodore H. (2009). *Foreign Acquisitions and National Security: What are Genuine Threats? What are Implausible Worries? A Framework for OECD Countries, and Beyond*.
- Norris, William J. (2016). *Chinese Economic Statecraft – Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Cornell University Press.
- Nye, Joseph S. (1990). «Soft Power». I: *Foreign Policy* 80, s. 153–171.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2020). *Investeringsavtaler*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/investeringsavtaler/id438845/>. Besøkt 25. januar 2021.
- O’Brien, Robert og Marc Williams (2020). *Global Political Economy – Evolution and Dynamics*. Red Globe Press.
- OECD (2008). *OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*.
- Oxnevad, Ian (2019). «Corporate Privateering and Economic Counter-Espionage in U.S. Great Power Competition». I: *Orbis* 63.3, s. 391–405.
- Pepermans, Astrid (2017). «The Sino-European Solar Panel Dispute: China’s Successful Carrot and Stick Approach Towards Europe». I: *Journal of Contemporary European Research* 13.4, s. 1394–1411.
- Pohl, Joachim og Nicolás Rosselot (2020). *Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests – Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies*. Research note by the OECD Secretariat.
- Powell-Turner, Julieanna og Peter D. Antill (2015). «Will future resource demand cause significant and unpredictable dislocations for the UK Ministry of Defence?» I: *Resources Policy* 45, s. 217–226.

-
-
- Reilly, James (2014). «A Wave to Worry About? Public opinion, foreign policy and China's anti-Japan protests». I: *Journal of Contemporary China* 23.86, s. 197–215.
- Reilly, James (2017). «China's economic statecraft in Europe». I: *Asia European Journal* 15, s. 173–185.
- Retter, Lucia, Erik Frinking, Stijn Hoorens, Alice Lynch, Fook Nederveen og William Phillips (2020). *Relationships between the economy and national security – Analysis and considerations for economic security policy in the Netherlands*. RAND-rapport RR-4287-WODC.
- Sauvant, Karl P. og Victor Zitian Chen (2014). «China's regulatory framework for outward foreign direct investment». I: *China Economic Journal* 7.1, s. 141–163.
- Sellefvåg, Stig Rune (2021). *Morfologisk analyse av fremtidige trusler mot nasjonal sikkerhet – utfordringskategorier for politiet, PST og påtalemyndigheten*. FFI-rapport 20/03171. Unntatt offentlighet.
- Sikkerhetsloven (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet (LOV-2018-06-01-24)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>.
- Solís, Mireya (2020). *China, Japan, and the Art of Economic Statecraft*. Hentet fra: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/02/FP_202002_china_japan_solis.pdf. Besøkt: 14. januar 2021.
- Steil, Benn (2019). *Central Bank Currency Swaps Tracker*. Hentet fra: <https://www.cfr.org/article/central-bank-currency-swaps-tracker>. Besøkt: 30. september 2020.
- Strange, Susan (1990). «Finance, Information and Power». I: *Review of International Studies* 16.3, s. 259–274.
- Strange, Susan (1998). *States and Markets*. Bloomsbury Academic.
- Strüver, Georg (2016). «What Friends Are Made of: Bilateral Linkages and Domestic Drivers of Foreign Policy Alignment with China». I: *Foreign Policy Analysis* 12, s. 170–191.
- Sætermo, Harald (2020). *Joint venture – fellesforetak*. Hentet fra: <https://www.forretningsjuridisk.no/artikler/joint-venture-fellesforetak/>. Besøkt: 14. januar 2021.
- Taillard, M. (2012). *Economics and modern warefare*. Palgrave MacMillian.
- Thomassen, Eivind (2021). *Pengepolitikk*. Hentet fra: <https://snl.no/pengepolitikk>. Besøkt: 14. januar 2021.
- Thurbon, Elizabeth og Linda Weiss (2019). «Economic statecraft at the frontier: Korea's drive for intelligent robotics». I: *Review of International Political Economy*.
- Transparency International (2021). *What is corruption?* Hentet fra: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>. Besøkt: 14. januar 2021.
- Tsourapas, Gerasimos (2018). «Labor Migrants as Political Leverage: Migration Interdependence and Coercion in the Mediterranean». I: *International Studies Quarterly* 62.2, s. 383–395.
- Tvetbråten, Kari (2011). *Rutiner for Næringsdatabasen og analyser av forsvarsindustrien ved FFI*. FFI-rapport 2011/02085.

-
-
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2021). *What is corruption?* Hentet fra: <https://www.u4.no/topics/anti-corruption-basics/basics>. Besøkt: 14. januar 2021.
- UNCTAD (2014). *Empirical Insights on Market Access and Foreign Direct Investment*. Hentet fra: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcctab67_en.pdf. Besøkt: 30. september 2020.
- Vekasi, Kristin (2019). «Politics, markets, and rare commodities: responses to Chinese rare earth policy». I: *Japanese Journal of Political Science* 20.1, s. 2–20.
- Weiss, Jessica Chen og Amber Wichowsky (2018). «External influence on exchange rates: An empirical investigation of US pressure and the Chinese RMB». I: *Review of International Political Economy* 25.5, s. 596–623.
- Wilson, Jeffrey D. (2019). «The evolution of China's Asian Infrastructure Investment Bank: from a revisionist to status-seeking agenda». I: *International Relations of the Asia-Pacific* 19.1, s. 147–176.
- WTO (2021a). *Agreement on Safeguards*. Hentet fra: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm. Besøkt: 13. januar 2021.
- WTO (2021b). *Disputes by member*. Hentet fra: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm. Besøkt: 13. januar 2021.
- WTO (2021c). *Principles of the trading system*. Hentet fra: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm. Besøkt: 13. januar 2021.
- WTO (2021d). *Technical barriers to trade*. Hentet fra: https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm. Besøkt: 13. januar 2021.
- Waage, Kristin, Sverre Nyhus Kvalvik og Petter Y. Lindgren (2021a). «Nye trusler fra økonomiske virkemidler». I: *Dagens Næringsliv*. 16. februar 2021.
- Waage, Kristin, Sverre Nyhus Kvalvik og Petter Y. Lindgren (2021b). *Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?* FFI-rapport 20/03149.
- Waage, Kristin, Sverre Nyhus Kvalvik, Petter Y. Lindgren, Martin Haukland og Thomas Blauw Isaksen (FFI-rapport under arbeid). *Økonomisk statshåndverk og maktmidler – en litteraturnomgang (arbeidstittel)*.
- Yennie Lindgren, Wrenn, Ulv Hanssen, Petter Y. Lindgren og Eun Hee Woo (2019a). «Østasiatiske Giganter i Handelskrig». I: *Morgenbladet*. 29. oktober.
- Yennie Lindgren, Wrenn og Petter Y. Lindgren (2016). «Kampen om idémessige forklaringer på japansk sikkerhetspolitikk: Kina i Japans identitetskonstruksjon». I: *Internasjonal Politikk* 74.3, s. 1–21.
- Yennie Lindgren, Wrenn og Petter Y. Lindgren (2017). «Identity Politics and the East China Sea: China as Japan's 'Other': China as Japan's Other». I: *Asian Politics & Policy* 9.3, s. 378–401.
- Yennie Lindgren, Wrenn, Eun Hee Woo, Ulv Hanssen og Petter Y. Lindgren (2019b). «The Identity Politics Driving the Japan–South Korea Trade War». I: *East Asia Forum*.

About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFIs organisasjon

