



FFI-RAPPORT

20/03149

Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler

— når truer de nasjonal sikkerhet?

Kristin Waage
Sverre Nyhus Kvalvik
Petter Y. Lindgren

Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?

Kristin Waage
Sverre Nyhus Kvalvik
Petter Y. Lindgren

Emneord

Investeringer
Makt
Morfologisk analyse
Trusler
Nasjonal sikkerhet

FFI-rapport

20/03149

Prosjektnummer

5608

Engelsk tittel

Foreign investments and other economic instruments – when is national security threatened?

Elektronisk ISBN

978-82-464-3328-8

Godkjenner

Sverre Kvalvik, *forskningsleder*

Espen Berg-Knutsen, *forsknings sjef*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammendrag

Militære maktmidler har i lang tid dominert tenkningen omkring hvordan stater sikrer sin suverenitet, sitt territorium og sin befolkning. Økonomiske kapasiteter og makt har i stor grad blitt holdt adskilt fra analyser av forsvars- og sikkerhetspolitikk. I nyere tid har det imidlertid blitt større oppmerksomhet på at stater kan bruke sine økonomiske kapasiteter for å oppnå strategiske og politiske mål i internasjonal politikk. Økonomiske virkemidler har slik potensial for å true andre staters sikkerhetsinteresser. Bekymringer knyttet til utenlandske investeringer i Norge innen strategisk viktige sektorer som telekommunikasjon og IT har spesielt skutt fart. Investeringer er imidlertid bare ett av mange økonomiske virkemidler en stat kan benytte seg av for å nå strategiske mål – og de økonomiske virkemidlene kan på sin side kombineres med ikke-økonomiske virkemidler som cyber- eller påvirkningsoperasjoner. Denne rapporten er et bidrag til å gi norske myndigheter bedre forståelse for de truslene og utfordringene vi står overfor i møtet med denne nye virkeligheten.

I rapporten studerer vi hvordan andre staters bruk av økonomiske virkemidler kan true nasjonal sikkerhet. Vi drøfter også hvordan identifiserte utfordringskategorier for sikkerhetstruende virksomhet kan integreres i en risiko- og sårbarhetsanalyse. Det er imidlertid utenfor denne rapportens omfang å gjennomføre en full analyse. Rapporten har til formål å avdekke sentrale områder for videre utredning og forskning om hvordan investeringer og andre økonomiske virkemidler kan true nasjonal sikkerhet samt politikktutforming innen området. Vi identifiserer flere områder der kunnskapsgrunnlaget er særlig svakt. Dersom Norge skal lykkes i å beskytte seg mot økonomiske virkemidler, må vi bedre forstå både truslene som kan ramme oss, våre sårbarheter og hvordan disse henger sammen med verdiene vi ønsker å beskytte i det norske samfunnet.

Det finnes bred forskningslitteratur om staters bruk av økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål, men studiene er sjelden konkrete om hvilke trusler og sårbarheter en småstat som Norge vil ha overfor stormakter og andre staters bruk av slike midler. Vi identifiserer også flere andre sentrale kunnskapsgap i litteraturen. Til sammen er det derfor utfordrende å avdekke truslene fra utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler mot Norge. For å kunne beskrive de ulike typene trusler som Norge kan møte, har vi strukturert innsikten fra litteraturen i en morfologisk analyse. På den måten får vi beskrevet handlinger hvor det er relativt få historiske eksempler, men som likevel er aktuelle for Norge. Vi identifiserer seks utfordringskategorier hvor økonomiske virkemidler kan utgjøre sikkerhetstruende virksomhet: tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje, statlig påvirkningsaktivitet, statlig etterretningsaktivitet, omgå ikke-spredningsbestemmelser, beskytte strategiske interesser og endre styrkeforhold. Det er også mulig å kombinere disse handlingene med andre virkemidler. Slike kombinasjoner kan gi en dypere forståelse av truslene fra økonomiske virkemidler.

Trusler er én av tre dimensjoner i en risiko- og sårbarhetsanalyse. Det er også viktig å vurdere hva som er verdifullt for oss og som vi følgelig ønsker å beskytte. Vi diskuterer hvordan grunnleggende nasjonale funksjoner kan representere verdier samt potensielle utfordringer ved dette. Deretter redegjør vi for relevante aspekter å ta hensyn til langs dimensjonen sårbarheter, inkludert avhengigheter mellom sektorer og prosesser, kompleksitet, tilstedeværelsen av effektive barrierer og kontekstuelle og landspesifikke faktorer. Innenfor hver dimensjon gir vi anbefalinger til videre studier og analyser for å tette kunnskapshull.

Summary

Traditionally, the field of international relations entertained a great division between economics, trade and investments, on the one hand, and military power, security and defense policy, and territorial sovereignty, on the other. Lately, however, the relationship between the economy and national security has gained increased attention. This interest is also seen in policy circles. For instance, in Western countries including Norway, the concern about foreign investments in industries of strategic importance, e.g. telecommunications and IT, has accelerated in recent years. Investments represent one among many economic instruments available for states in their pursuits of strategic and political objectives; the repertoire of economic statecraft also includes trade and taxation policies, loans and aid, currency and expropriation policies and control over labor and migration. Furthermore, economic instruments can be combined with non-economic instruments such as cyber and propaganda operations. The goal of this report is to strengthen the Norwegian government's understanding of the potential threats and challenges the Norwegian society faces from foreign states' application of economic instruments, alone or in tandem with non-economic instruments.

In this report, we study how the use of economic instruments by other states may threaten Norway's national security interests. In addition, we integrate the identified security threats into a risk and vulnerability analysis. It is beyond the scope of this report to conduct a full analysis of threats, risks, and vulnerabilities. The purpose of the report is instead to initiate a broader take on how investments and other economic instruments can threaten Norway's national security, and then to formulate policies that can shape the Norwegian government and other actors' ability to defend against such threats. One of the primary objectives is to identify areas for future evaluations and research.

In international relations, the growing literature on economic statecraft studies states' use of economic instruments to achieve strategic objectives. In our pursuit of concrete threats and vulnerabilities applicable for a small state like Norway, we identify several serious gaps in this literature. The literature provides us, however, with theories, methods, and empirical applications that we exploit to form a morphological analysis. This analysis allows us to identify and describe security threatening actions that have few or no historical examples in addition to well-known and well-studied actions. We identify six broad categories of actions: facilitate secret attacks and sabotage, state-led influence activity, state-led intelligence activity, circumvent non-proliferation regulations, protect strategic interests, and affect relative power relations. These actions may also be combined with other instruments. Such combinations may provide a deeper understanding of the threats that economic instruments pose to Norway.

Threats, values and vulnerabilities are dimensions in a risk and vulnerability analysis. Notwithstanding the potential threats from economic statecraft, we therefore first need to define the critical values the Norwegian society need to protect. This is done through a discussion about fundamental national functions as values of importance for Norway. Second, we present relevant aspects of a vulnerability evaluation, including dependencies between sectors and processes, complexity, the presence of effective barriers and contextual and country-specific factors. The report provides recommendations for further studies within each of the three dimensions in order to reduce existing knowledge gaps in the literature and in policy circles.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
1 Innledning	9
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Avgrensning	11
1.3 Fremgangsmåte	13
1.4 Rapportens struktur	15
2 Bakgrunn og begrepsapparat	16
2.1 Sikkerhetstruende virksomhet, risiko og sårbarhet	16
2.2 Makt	17
2.3 Samfunnsdomener og virkemidler	19
2.4 Økonomiske virkemidler	19
2.5 Gap og utfordringer i eksisterende litteratur	21
2.6 Sammenheng med problemstilling	23
3 Metode for å identifisere sikkerhetstruende virksomhet: Morfologisk analyse	24
3.1 Om morfologisk analyse	24
3.2 Problemformulering	26
3.3 Parametere	26
3.4 Aktør	28
3.5 Innsatsfaktor	31
3.6 Mål	33
3.7 Metode	35
3.8 Virkemiddel	37
3.9 Morfologisk rom	39
3.10 Konsistensanalyse	40
4 Sikkerhetstruende virksomhet: Utfordringskategorier	43
4.1 Tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje	43
4.2 Statlig påvirkningsaktivitet	44
4.3 Statlig etterretningsaktivitet	50
4.4 Omgå ikke-spredningsbestemmelser	53
4.5 Beskytte strategiske interesser	55
4.6 Endre styrkeforhold	56
4.7 Oppsummering	57
5 Kombinasjoner av virkemidler	58
5.1 Sårbarheter skapt av økonomiske virkemidler	61

5.2	Sammensatt virkemiddelbruk som forsterker effekten av økonomiske virkemidler	63
5.3	Økonomiske virkemidler som kan bidra til å legitimere andre maktmidler	64
6	Risiko og sårbarhet	65
6.1	Trusler	65
6.2	Verdi	66
6.3	Sårbarheter	67
7	Oppsummering og anbefalinger	73
7.1	Oppsummering	73
7.2	Anbefalinger til videre studier	74
Vedlegg		
A	Fullstendig løsningsrom for utfordringskategorier	79
A.1	Tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje	79
A.2	Statlig påvirkningsaktivitet	80
A.3	Statlig etterretningsaktivitet	83
A.4	Omgå ikke-spredningsbestemmelser	85
A.5	Beskytte strategiske interesser	86
A.6	Endre styrkeforhold	86
Referanser		88

Forord

Vi ønsker å takke fagpersoner både på og utenfor FFI for verdifulle diskusjoner og innspill i arbeidet med denne rapporten. På FFI vil vi særlig trekke frem Iver Johansen, Torbjørn Kveberg, Kjell Olav Nystuen, Stig Rune Sellevåg og Ronny Windvik som har gitt viktige bidrag til rapporten. I tillegg har vi støttet oss på gode råd fra fagpersoner i Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, Forsvaret og Norsk utenrikspolitisk institutt.

Kjeller, 15. februar 2021

Kristin Waage, Sverre Nyhus Kvalvik og Petter Y. Lindgren.



1 Innledning

Globaliseringen av verdens økonomier har skutt fart med økt flyt av varer og tjenester, investeringer, verdikjeder, mennesker, kompetanse, teknologi og informasjon på tvers av landegrensener. Som en liten, åpen økonomi har Norge nytt godt av å delta i den liberale verdensorden etter andre verdenskrig. Samtidig har den økonomiske utviklingen i stor grad vært avsondret fra sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingstrekk (Blackwill og Harris 2016). Militære maktmidler har dominert tenkningen omkring hvordan stater sikrer sin suverenitet, sitt territorium, sin økonomi og sin befolkning. Sikkerhetsplanleggingen har derfor i stor grad handlet om militære kapasiteter. I nyere tid har det imidlertid blitt større oppmerksomhet på koblingen mellom økonomi og nasjonal sikkerhet, inkludert hvordan også økonomiske virkemidler kan brukes på en måte som har potensial for å true staters sikkerhetsinteresser (Cohen 2009; Retter et al. 2020; Roberts et al. 2019).

Norge har merket dette tydelig det siste tiåret i samhandlingen med den nye supermakten Kina. I kjølvannet av Nobelprisutdelingen til Liu Xiabo i 2010 opplevde Norge en kald skulder fra kinesiske myndigheter. Tilsvarende ble det store diskusjoner i mange NATO-land angående hvorvidt landene skulle tillate det kinesiske selskapet Huawei å bygge ut 5G-nettverket. Det er en voksende skepsis til Kinas voksende makt globalt, samtidig som landene også anser økonomisk samarbeid med Kina som attraktivt for handel og investeringer.

Koblingen mellom sikkerhet og økonomi kommer ikke bare til syne i nyhetsbildet og forskningslitteraturen, men også i innføringen av nye reguleringer og regelverk for spesielt utenlandske direkteinvesteringer. Mange land har innført screeningsmekanismer¹ for utenlandsinvesteringer de senere årene (Pohl og Rosselot 2020). I Norge trådte en ny lov for nasjonal sikkerhet i kraft 1. januar 2019 (Sikkerhetsloven 2018). EU innførte også et nytt rammeverk for screening av utenlandsinvesteringer med virkning fra 1. oktober 2020. Når det gjelder europeiske land, skyldes denne utviklingen særlig at Kina har økt sin tilstedeværelse betydelig i kjølvannet av finans- og eurokrisen, både relatert til handel med og investeringer i europeiske land (Reilly 2017). De siste årene har vi også sett økende bekymringer knyttet til utenlandske investeringer i Norge (Sverdrup-Thygeson og Mathy 2020), særlig innen telekommunikasjon og IT.

Hvordan kan en stat benytte økonomiske virkemidler på måter som kan true Norges sikkerhet? Den akademiske litteraturen innenfor fagdisipliner som internasjonal politisk økonomi og sikkerhetsstudier har i hovedsak studert bruken av økonomiske virkemidler i isolasjon, med særlig fokus på handels- og finansielle sanksjoner. Repertoaret av tilgjengelige økonomiske virkemidler er imidlertid stort: fra sanksjoner til direkteinvesteringer, porteføljainvesteringer og lån til handelspolitikk, valutaintervensjon, ekspropriering og kontroll over arbeidskraft og kompetanse (Armijo og Katada 2015; Baldwin 1985). I tillegg finnes det mange aktører en stat kan handle gjennom, slik som statseide selskaper, statlige investeringsfond, banker og private selskaper i eget land, vertslandet eller tredjeland (Babic et al. 2020; Cohen 2009; Norris 2016). Uoversiktlige eierskapsstrukturer som krysser ulike jurisdiksjoner gjør det vanskelig å identifisere ultimate selskapseiere – og følgelig hvem som har tilgang til og innflytelse over selskapers aktiviteter. Ny teknologi som Tingenes internett (*Internet of Things*, IoT), 5G og fremskritt innen kunstig intelligens åpner opp nye muligheter for hvordan ulike aktører samhandler i den internasjonale økonomien, men også nye sårbarheter. Til

¹Med screeningmekanisme mener vi i denne sammenhengen en ordning som vurderer søknader om utenlandske investeringer i Norge.

sammen gjør disse faktorene bruken av økonomiske virkemidler mot Norge til en kompleks og uoversiktlig trussel.

Denne rapporten er finansiert av Justisdepartementet (JD) og 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. Potensielle trusler ved utenlandske investeringer har spesielt fått mye oppmerksomhet i Norge og EU de senere årene. Særlig fokus blir derfor gitt til investeringer og oppkjøp, men rapporten vil også analysere bruken av andre økonomiske virkemidler. Dette fordi vi ser investeringer som en del av et større repertoar av økonomiske virkemidler en stat har til rådighet til å forsøke å nå strategiske mål.

Repertoaret av økonomiske virkemidler er igjen et sub-sett av et enda større repertoar bestående også av ikke-økonomiske virkemidler som militærmakt og diplomati. Samfunnsikkerhetsmeldingen (Meld. St. 5) lister opp “desinformasjon, investeringer i næringsvirksomhet, påvirkning gjennom diplomati, rekruttering eller innplassering av utro tjenere i kommersiell og offentlig virksomhet og digitale angrep” (Justis- og beredskapsdepartementet 2020a, s. 23) som eksempler på virkemidler som kan utgjøre alvorlige trusler mot norsk sikkerhet. Her trekker særlig meldingen frem mulighetene en motpart har til å kombinere disse virkemidlene. På den samme måten peker den nye langtidsplanen for forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet 2020) på sammensatt virkemiddelbruk som særlig problematisk, hvor “virkemidlene som benyttes for å nå politiske målsettinger kan være diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske, etterretningsmessige og juridiske” (s. 72). Vi setter derfor også fokus på hvordan trusler påvirkes av at økonomiske virkemidler inngår i et større repertoar av virkemidler.

1.1 Formål og problemstillinger

Økonomiske virkemidler benyttes i hovedsak av rene kommersielle grunner. Slikt truer ikke et lands nasjonale sikkerhetsinteresser. Men økonomiske virkemidler kan også tas i bruk for å oppnå andre mål som kommer i konflikt med andre lands sikkerhetsinteresser. Faglitteraturen om økonomiske virkemidler omfatter kun i begrenset grad konkrete råd om hvordan en småstat som Norge skal identifisere når økonomiske virkemidler kan true sine sikkerhetsinteresser, ei heller hvordan man skal gå frem for å avdekke eventuelle sårbarheter eller hva slags tiltak som kan settes inn for å beskytte sine interesser. Enda tynnere er litteraturen angående konkrete potensialer for å kombinere økonomiske virkemidler med andre typer virkemidler som cyber- og påvirkningsoperasjoner.

Siden kunnskapsgrunnlaget om hvordan Norge skal takle fremmede staters bruk av økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske og politiske mål er såpass knapt, har JD bedt FFI om å utføre en forstudie. Forstudiens ene formål er å forstå bedre hvordan økonomiske virkemidler kan brukes mot norske nasjonale sikkerhetsinteresser. Det andre formålet er å belyse hvordan andre typer virkemidler kan kombineres med økonomiske virkemidler på måter som truer nasjonale sikkerhetsinteresser. Til slutt er formålet å kartlegge eksisterende kunnskap, avdekke kunnskapshull og gi anbefalinger til forskning og studier som burde utføres i nær fremtid.

Forstudien leder til tre publikasjoner: en rapport der vi analyserer økonomiske virkemidler, alene eller i kombinasjon med andre virkemidler, samt identifiserer kunnskapshull (denne rapporten), en rapport som gjennomgår faglitteraturen om økonomiske virkemidler (Waage et al. FFI-rapport under arbeid) og et notat som kartlegger ulike økonomiske virkemidler (Waage et al. 2021).

I denne rapporten har vi følgende problemstillinger:

- i) På hvilken måte kan andre stater, nå eller i fremtiden, ta i bruk økonomiske virkemidler på måter som truer Norges nasjonale sikkerhetsinteresser?
- ii) På hvilken måte kan disse handlingene kombineres med andre virkemidler?
- iii) Hva er status quo innenfor forskning om økonomiske virkemidler og hvilke kunnskapshull burde tettes på kort og mellomlang sikt?

For å besvare disse spørsmålene er det nødvendig med et solid begrepsapparat. Denne rapporten tilbyr dette begrepsapparatet.

Siden studieobjektet handler om potensiell bruk av virkemidler mer enn hva som faktisk er tatt i bruk historisk, befinner vi oss et godt stykke utenfor tradisjonelle, vitenskapelige metoder. Denne analytiske øvelsen minner imidlertid om analyser innenfor militærstrategisk planlegging. Både ved FFI og andre institutter benyttes da det som kalles morfologisk analyse. I denne rapporten tar vi i bruk denne metoden.

De analytiske kapitlene 3–6 besvarer problemstilling (i) og (ii). Problemstilling (iii) tas opp i både kapittel 2 (delseksjon om gap i eksisterende litteratur) for deretter å drøftes mer eksplisitt i sluttkapitlet – Oppsummering og anbefalinger. Her drar vi veksler på lesning av faglitteraturen og arbeidet med å forsøke å besvare (i) og (ii).

1.2 Avgrensning

En studie av alle potensielle trusler fra bruken av økonomiske virkemidler – i entall, i flertall eller i kombinasjon med andre typer virkemidler – er for omfattende for en begrenset studie som denne. Studien er planlagt og finansiert som en forstudie med formål om å tilby et analytisk rammeverk for å studere økonomiske virkemidler, med og uten andre typer virkemidler, samt, identifisere kunnskapshull. Vi har derfor avgrenset studien. Her presenterer vi kort de viktigste avgrensningene.

En studie av økonomiske virkemidler henter i hovedsak inspirasjon fra fagfeltene samfunnsøkonomi, internasjonal relasjoner og internasjonal politisk økonomi. Når økonomiske virkemidler skal studeres i kombinasjon med andre typer virkemidler vil imidlertid antallet fagfelt vokse betydelig. Kombineres for eksempel cyberoperasjoner med økonomiske virkemidler vil analyseteamet ha behov for helt andre kunnskaper og ferdigheter. Vi har kunnet trekke på ekspertise ved FFI, men studiens omfang har lagt sterke begrensninger på hvor langt studien kan dykke inn i de forskjellige fagområdene. Det har ikke vært mulig å gå i dybden innen alle fagfeltene denne rapporten berører.

En motpart som tar i bruk økonomiske virkemidler mot Norge må ta utgangspunkt i økonomiske objekter i Norge (virksomheter, ressurser, infrastruktur, osv.). Det har ikke vært mulig innenfor rammene for denne studien å gå i detalj med konkrete vurderinger av hvilke investeringsobjekter, virksomheter eller sektorer som er særlig utsatt.

Å beskytte seg mot trusler fra økonomiske virkemidler kan innebære å innføre nye reguleringer, skatte- eller valutapolitikk, og lignende. Sikringstiltakene som begrenser utenlandsk aktivitet i Norge vil pådra det norske samfunnet kostnader. Slike endringer vil lede til endrede prisforhold som

igjen påvirker etterspørsel og tilbud av varer, tjenester og/eller arbeidskraft i og til og fra Norge. Dette representerer økonomiske kostnader for Norge. De potensielle konsekvensene av forsøk på å beskytte seg mot maktbruk fra økonomiske virkemidler, alene eller i kombinasjon med andre typer virkemidler, vil også kunne provosere motparten som igjen kan velge å retaliere. Til sammen vil altså forsøk på å demme opp for potensielle trusler kunne lede til betydelige økonomiske, politiske, diplomatiske eller kulturelle konsekvenser for Norge. Avveiningen mellom økt trygghet og økonomisk lønnsomhet er selvsagt viktig og vanskelig, men det er utenfor denne rapportens omfang og formål å studere dette videre. Denne rapporten vil altså ikke analysere kostnadssiden av eventuelle tiltak for å beskytte norske nasjonale sikkerhetsinteresser.

Rapporten studerer hvordan andre stater kan anvende økonomiske virkemidler på måter som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. Handlingene til andre aktører enn stater kan også utgjøre en trussel mot disse. Så lenge statsledelsen handler gjennom andre aktører for å kunne benytte økonomiske virkemidler, alene eller i kombinasjon med andre typer virkemidler, vil aktiviteten være dekket av rapportens analyse. Hvis disse andre aktørene på eget initiativ utnytter økonomiske virkemidler for andre formål enn rent kommersielle, er aktiviteten utenfor rapportens omfang. Det betyr at vi ikke inkluderer sikkerhetstruende virksomhet som er et resultat av private virksomheters intensjoner og handlinger utover i den grad disse aktørene agerer på vegne av en stat. Analysen er dermed begrenset til (tilsiktet) bruk av økonomiske virkemidler i mellomstatlige bilaterale forhold.

Vi er kun interessert i virkemiddelbruk som har Norge som spesifikt mål. Det avgrenser studien fra bruk av økonomiske virkemidler som har andre mottakerstater enn Norge, men hvor Norge rammes som en indirekte konsekvens av virkemiddelbruken. Norge vil kunne være sårbar for aktiviteter som ikke er tilsiktet å skade Norge, men som allikevel bidrar til dette. Videre kan norske datterselskap i utlandet være eksponert for økonomisk virkemiddelbruk i landene de er lokalisert i. Dette er et viktig område, men vi har heller ikke hatt mulighet til å ta hensyn til slik virkemiddelbruk innenfor denne rapportens omfang.

I analysen av trusler forholder vi oss til utfordringer for norsk sikkerhet fra et mikroøkonomisk perspektiv. I fagområdet mikroøkonomi studeres kollektive størrelser som land, organisasjoner, virksomheter og institusjoner i lys av enkeltindividens preferanser og interesser, og summen av enkeltindividenes handlinger utgjør handlingsmønsteret til de kollektive størrelsene. I mikroøkonomi har individer ulike roller – for eksempel forbrukere, arbeidere, investorer, ledere i private og offentlige virksomheter, politikere og byråkrater. Man antar at disse individene er i stand til å ta beslutninger som er gode for dem selv. Det betyr at når statsledelsen ser at det er i deres interesse å benytte økonomiske virkemidler mot norske nasjonale sikkerhetsinteresser for å oppnå politiske eller strategiske mål, vil de forsøke å få dette til. Da kan de trekke på et stort potensielt repertoar av økonomiske virkemidler som alle har mikroøkonomisk tilsnitt: direkteinvesteringer i infrastruktur, ressurser eller eiendom, porteføljeinvesteringer i norske kroner, børsnoterte selskaper eller unoterte selskaper, og lignende. Det betyr samtidig at vi unngår å studere makroøkonomiske virkemidler som er mindre målrettede mot én stat og har mer en global og systemisk karakter, slik som å fremme egen valuta.

Til slutt har vi avgrenset rapporten til kort og mellomlang sikt. Det relevante tidsrommet for rapporten er perioden frem mot 2030. Noe særlig lenger enn det er vanskelig av mange grunner, ikke minst teknologiske. Derfor analyserer rapporten heller ikke relevante makroøkonomiske problemstillinger som kan treffe norsk økonomi på sikt.

1.3 Fremgangsmåte

I det følgende beskriver vi kort hvordan vi har gått frem for å samle inn informasjon, og hvilke rammeverk vi har benyttet i analysene.

1.3.1 Innsamling av informasjon

1.3.1.1 Litteraturgjennomgang

Forskningslitteraturen gir en oppdatert innsikt og bred forståelse av hva vi vet om hvordan økonomiske virkemidler kan brukes på en måte som truer nasjonale sikkerhetsinteresser. Vi har gjennomgått mye litteratur om økonomisk statshåndverk² (*economic statecraft*) og geoøkonomi i forbindelse med studien, som tar for seg hvordan økonomiske virkemidler kan benyttes for å nå strategiske mål (Baldwin 1985) og promotere og forsvare nasjonale interesser (Blackwill og Harris 2016). Slike handlinger kan true norsk sikkerhet. Våre funn og gap i denne litteraturen er oppsummert i kapittel 2.5 og utdypes i Waage et al. (FFI-rapport under arbeid).

Vi gir også en detaljert oversikt over de mange ulike økonomiske virkemidlene en stat potensielt har til rådighet i Waage et al. (2021). I den rapporten du nå holder i hendene gir vi korte forklaringer til ulike virkemidler i teksten eller i fotnoter der det er relevant, mens eksternt notatet utdyper både virkemidlene som omtales i denne rapporten og en rekke andre økonomiske virkemidler.

1.3.1.2 Workshop og samtaler

Vi gjennomførte en workshop med representanter fra JD, Forsvarsdepartementet (FD) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) den 4. november 2020 i JDs lokaler i Nydalen. Formålet med denne workshopen var å få innspill og kommentarer på innretning, funn og anbefalinger i rapporten. Vi har hatt tilsvarende dialog med miljøer i Forsvaret, samt diskutert vårt og tilgrensende prosjekter med Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI). For å få et godt grep om hvordan de økonomiske virkemidlene kan brukes sammen med andre virkemidler, har vi hatt en bred prosess internt på FFI, hvor forskere fra relevante fagmiljøer har vært involvert i workshoper, diskusjoner og gjennomlesning av rapporten.

En annen stats bruk av økonomiske virkemidler mot Norge vil ofte involvere ulike aktører innen norsk offentlig virksomhet og privat næringsliv. For å styrke forståelsen av norsk sårbarhet og robusthet, anbefaler vi fremtidige studier å gjennomføre workshoper eller dybdeintervjuer med et bredt spekter av relevante aktører innen norsk offentlig og privat sektor, inkludert selskaper innen i) petroleum og maritim virksomhet, ii) telekommunikasjon, iii) finansbransjen og iv) kraftbransjen.

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.

1.3.2 Analyse

Det er publisert mange studier på bruken av økonomiske virkemidler. Særlig har virkemidlet handelssanksjoner vært gjenstand for mye forskning. Det er imidlertid publisert mindre om de øvrige økonomiske virkemidlene vi ønsker å inkludere i denne rapporten. Det mangler spesielt empiri på hvordan virkemidlene har blitt brukt til sikkerhetstruende virksomhet. For å kunne beskrive trusler³ som Norge kan møte fra økonomiske virkemidler har vi gjennomført en morfologisk analyse. Vi beskriver morfologisk analyse nærmere under kapittel 1.3.2.1. Med denne metoden får vi beskrevet trusler hvor det er relativt få historiske eksempler, men som likevel kan være aktuelle for Norge. Risikoen Norge står ovenfor avhenger imidlertid av mer enn trusler. Standard tilnærminger til risiko- og sårbarhetsanalyse tar hensyn til dette ved å se trusler opp mot verdier og sårbarhet.

1.3.2.1 Trusler

Det å studere potensiell bruk av makt og identifisere mulige trusler mot en stat er komplisert. Vi har behov for å reflektere omkring potensialet for ulike former for fremtidige sikkerhetstruende handlinger fra et ukjent antall stater. Utfordringen består også i å ta innover seg at hendelser og aktiviteter som ikke nødvendigvis tidligere er benyttet i slik henseende. Tidligere forsvarsminister Donald Rumsfelds kjente skille mellom det vi vet vi vet (*known knowns*), det vi vet vi ikke vet (*known unknowns*) og det vi ikke vet at vi ikke vet (*unknown unknowns*) kan således inspirere oss: hvordan identifisere og analysere *known unknowns* og *unknown unknowns*? Tilsvarende kan Taleb (2007) sitt konsept om svarte svaner – uforventete sjeldne hendelser med stor effekt – inspirere oss til å forsøke å tenke analytisk gjennom hvilke utfordringer og trusler økonomiske virkemidler kan utgjøre for norsk sikkerhet i årene fremover.

Siden trusler kan bestå av både historiske eksempler og potensielle, men til nå ubenyttede, virkemidler er det vanskelig å benytte tradisjonelle, vitenskapelige metoder for å identifisere og studere disse truslene. I stedet drar vi veksler på en metode – morfologisk analyse – som er mer vanlige innenfor militærstrategisk planlegging. Militærstrateger forsøker jo å gjøre noe av det samme, nemlig være klar for ulike scenarioer og situasjoner, der noen er kjente og andre er mer hypotetiske.

Morfologisk analyse er en systematisk tilnærming til å definere, strukturere og analysere slike komplekse, ikke-kvantifiserbare problemstillinger (Diesen 2016; Farsund og Enemo 2018). En morfologisk analyse tar utgangspunkt i en konkret problemformulering. Basert på denne utarbeides sentrale parametere med tilhørende parameterverdier. I vår analyse benytter vi fem parametere, utledet på bakgrunn av andre studier, litteratur og økonomisk teori: *aktør*, *mål*, *metode*, *virkemiddel* og *økonomisk innsatsfaktor*. Kapittel 3 utdyper oppsettet av vår morfologiske analyse.

Kombinasjoner av parameterverdier utgjør unike trusler og spenner følgelig ut et utfallsrom over potensielle sikkerhetstruende handlinger. Slik egner morfologisk analyse seg til å generere

³I litteraturen om trusler finnes det ulike operasjonaliseringer av begrepet. Noen mener at trusler er objektive, reelle størrelser i den virkelige verden., andre legger vekt på at trusler er subjektive oppfatninger hos individer, mens atter andre fokuserer på hvordan trusler identifiseres intersubjektivt i politiske fellesskap (se for eksempel Lindgren (2019), Brummer (2020), Oren (2020), Oren og Brummer (2020a) og Oren og Brummer (2020b)). I denne rapporten forholder vi oss pragmatisk til truslers ontologi og epistemologi: trusler eksisterer (uten at de nødvendigvis noen gang blir iverksatt) og det er mulig å identifisere disse (selv om vi ikke nødvendigvis fanger opp alle).

fremtidige scenario- og utfordringskategorier, og det er til dette formålet flere studier ved FFI har benyttet rammeverket (Diesen 2016; Farsund og Enemo 2018; Johansen 2006; Sellevåg 2021). En morfologisk analyse hjelper oss både å forstå på hvilke måter økonomiske virkemidler kan utgjøre sikkerhetstruende virksomhet, og til å avdekke kunnskapshull og behov for videre forskning.

1.3.2.2 Risiko og sårbarhet

Mens hendelsene identifisert ved morfologisk analyse styrker forståelsen av hvilke trusler som kan ramme oss, trenger vi også å forstå hva som skal beskyttes og hvilken evne vi har til å motstå trusler for å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse. Når risiko knyttes til tilsiktede uønskede handlinger, kan det være hensiktsmessig å beskrive risiko som en funksjon av verdi, trusler og sårbarhet (Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2016). Sammenhengen mellom verdi, trusler og sårbarhet beskrives i Norsk standard (NS) 5832, et standardverk for risiko- og sårbarhetsanalyse (Norsk standard 2014). Risiko blir i et slikt rammeverk forstått som kombinasjonen av disse tre, og sikringstiltak må ta alle tre dimensjonene i betraktning. Dersom det norske samfunnet er særlig sårbart overfor for en spesiell trussel, men trusselen ikke rammer noe som er verdifullt for Norge, vurderes ikke risikoen som særlig høy.

Formålet med diskusjonen av risiko og sårbarhet i denne rapporten er først og fremst å avdekke kunnskapshull og danne grunnlag for anbefalinger om videre forskning. Vi går ikke inn på hvilke virksomheter, sektorer eller samfunnsfunksjoner som er spesielt sårbare. Derfor gjennomfører vi heller ikke en fullstendig risikovurdering i denne rapporten.

1.4 Rapportens struktur

Denne rapporten er strukturert som følger. I kapittel 2 forklarer vi sentrale begreper og sammenhenger knyttet til sikkerhetstruende virksomhet, makt og økonomiske virkemidler, og gir en oppsummering av gap og utfordringer i eksisterende litteratur. Vi redegjør også kort for hvordan økonomiske virkemidler er en del av et større repertoar av virkemidler en stat kan benytte seg av for å nå strategiske mål. Deretter presenterer og begrunner vi oppsettet av vår morfologiske analyse i kapittel 3, inkludert problemformulering, parametere og parameterverdier, før vi i kapittel 4 viser hvordan det morfologiske rommet kan brukes for å identifisere potensielle trusler. Flere av truslene avhenger eller kan forsterkes av en stats mulighet til å benytte ikke-økonomiske virkemidler. Kapittel 5 tar for seg noen trusler som kan oppstå som følge av kombinasjoner av virkemidler fra flere domener. Mens trusler utgjør en sentral del av en risiko- og sårbarhetsanalyse, er det også viktig å se til hvilke verdier vi skal beskytte og hvilken evne vi har til å motstå trusler. Vi drøfter dette i kapittel 6. Til slutt oppsummeres rapporten i kapittel 7. Kapitlet gir også anbefalinger til videre studier.

2 Bakgrunn og begrepsapparat

I dette kapitlet innleder vi med en redegjørelse av trusler, sikkerhetstruende virksomhet, nasjonale sikkerhetsinteresser, risiko og sårbarhet. Vi fortsetter deretter med en kort diskusjon av hva makt er, etterfulgt av en presentasjon av ulike samfunnsdomener og sammenhengen mellom dem. På den måten plasserer vi økonomiske virkemidler inn i et større repertoar av virkemidler en stat kan bruke for å utøve makt eller å søke å nå andre målsettinger. Samlet gir kapitlet en mer presis forståelse av hva studien handler om.

2.1 Sikkerhetstruende virksomhet, risiko og sårbarhet

Når en stat har evne (makt) og intensjon om å gjennomføre uønskede handlinger mot Norge utgjør denne statens handlinger en trussel, og slike handlinger som krever innsats for å bli håndtert er en utfordring (Sellevåg 2021). Tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser utgjør sikkerhetstruende virksomhet (Sikkerhetsloven 2018, § 1-5). Med nasjonale sikkerhetsinteresser benytter vi definisjon 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 2020a, 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 2020a, 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.

Mens risiko kan forstås som usikkerhet om og alvorlighetsgraden av hendelser og konsekvenser, refererer sårbarhet både til muligheten for at en hendelse kan gjøre skade og hva konsekvensene blir (Bruvoll et al. 2020).⁴

⁴Man kan også skille mellom risiko og usikkerhet (Knights 1921). Risiko er da situasjoner der utfallet er ukjent, men sannsynlighetsfordelingen til potensielle utfall er kjent. Usikkerhet er derimot situasjoner der også selve sannsynlighetsfordelingen er ukjent.

Boks 2.1: Lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven 2018)

Lov om nasjonal sikkerhet – Sikkerhetsloven – trådte i kraft 1. januar 2019. Formålet med loven er a) å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser, b) å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet, og c) at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn (§1-1). Loven skal gjelde for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer og leverandører av varer eller tjenester i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser (§ 1-2). I tillegg kan et departement fatte vedtak om at loven skal gjelde for virksomheter innenfor sitt ansvarsområde som a) behandler sikkerhetsgradert informasjon, b) råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, eller c) driver aktivitet som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner (§ 1-3).

Sikkerhetsloven setter krav til forebyggende sikkerhetsarbeid (§ 4). Blant annet skal virksomheter som omfattes av loven regelmessig gjennomføre risikovurderinger, inkludert å kartlegge hvilke virksomheter den er avhengig av for å fungere som den skal (§ 4-2), og straks varsle sikkerhetsmyndigheten og andre myndigheter ved sikkerhetstruende virksomhet eller mistanke om sådan (§ 4-5). Loven går også spesielt inn på hvordan skjermingsverdig informasjon (§ 5), informasjonssystemer (§ 6) og objekter og infrastrukturer skal beskyttes (§ 7). Loven omtaler også personellsikkerhet (§ 8) og sikkerhetsgraderte anskaffelser relatert til informasjon, informasjonssystemer og objekter og infrastrukturer som er skjermingsverdige (§9). Til slutt tar loven for seg eierskapskontroll. For eierskapskontroll gjelder det spesielt at departementet (eller sikkerhetsmyndigheten) skal varsles dersom noen vil erverve en kvalifisert eierandel⁴ i en virksomhet som er underlagt loven (§ 10-1).

⁴En kvalifisert eierandel innebærer at ervervet direkte eller indirekte samlet vil føre til at erververen oppnår a) minst en tredjedel av aksjekapitalen, andelene eller stemmene i virksomheten, b) rett til å bli eier av minst en tredjedel av aksjekapitalen eller andelene eller c) betydelig innflytelse over forvaltningen av selskapet på annen måte (Sikkerhetsloven 2018, § 10-1).

2.2 Makt

2.2.1 Maktdefinisjoner

Tradisjonell maktdefinisjon tilbys av Robert A. Dahl i hans formulering “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. Makten er relasjonell – makten opererer i relasjonen mellom aktør A og B – og makt er et null-sum-spill der den enes makt går på bekostning av andre. En dahlsk maktforståelse ligger til grunn for flere av teoriene om makt i internasjonal

politikk. Her er en interesse i hvordan stater og ikke-statlige aktører – for eksempel et lands myndigheter, presidenter, internasjonale organisasjoner, parter i borgerkrig, terroristorganisasjoner – utøver makt mot andre aktører. Waltz (1979) setter søkelys på et relevant maktspekt når han skriver at en mektig aktør er kapabel til å håndtere ytre press og være innflytelsesrik overfor andre; makt handler altså også om å kunne forsvare seg mot andre aktørers maktbruk.

Makt har flere ansikter enn den direkte, dahlske makten (Bachrach og Baratz 1962). Strukturell makt er evnen til å endre valgene og mulighetsrommet til andre land (Strange 1990) eller forme internasjonale prosedyrer, lover og organisasjoner (Strange 1998). Aktør Bs handlingsrom blir altså redusert av de internasjonale strukturene som aktør A etablerer og former. En slik maktdefinisjon er nyttig hvis en analyserer maktmidler uten en bestemt mottager, men som har mål om å etablere, støtte eller forme internasjonale strukturer, eller sørge for at senderstaten blir eller forblir den dominerende part i en internasjonal struktur.

2.2.2 Kan makt observeres?

Makt er sentralt i denne studien. Klar intensjon og evne til å oppnå noe overfor Norge ved bruk av økonomiske virkemidler er ingredienser av maktdefinisjonen som ligger til grunn i denne rapporten. For at vi skal kunne analysere potensialet for slik maktbruk må vi ha en formening om andre staters evne til å ta i bruk virkningsfulle maktmidler overfor Norge. Men er det mulig å observere om andre stater har mulighet og intensjon om å utøve makt over Norge?

Det er dessverre vanskelig å observere en slik makt empirisk. En omfattende litteratur innen internasjonale relasjoner omgår utfordringen ved å behandle makt som en ressurs. Stormakter har et større repertoar å trekke på ved konflikter enn små stater. De summerer derfor opp staters maktkapasiteter, hovedsakelig ved å benytte indikatorer på økonomisk størrelse, militærbudsjetter, våpensystemer og andre maktressurser (Beckley 2018; Singer et al. 1972).

Baldwin (1979) (se også Lasswell og Kaplan (1950), Dahl (1968) og Nagel (1975)) kritiserer denne tilnærmingen og mener at makt kun kan studeres i slike spesifikke situasjoner, i en kontekst og i relasjon mellom avsender- og mottakerstat. Grunnen er at én type maktmiddel, for eksempel atomvåpen, ikke nødvendigvis kan benyttes i andre kontekster, for eksempel i forhandlinger om klimaavtale. Det er i så fall ikke nok å vise til at USA har en stor økonomi og et avansert og sterkt militæreses. Resultatet i en situasjon med maktbruk kan benyttes til å avklare den faktiske maktbruken. Denne alternative tilnærmingen til makt-som-ressurs omtales som makt-som-resultat.

Vi er for så vidt agnostiske overfor denne diskusjonen; vi forstår at det kan være nødvendig å bruke maktkapasiteter som en proxy på makt i internasjonal politikk, samtidig som vi er enige i kritikken fra maktteoretikerne. I vår studie tilnærmer vi oss uansett makt som et potensial for bruk i spesifikke situasjoner med Norge som mottakerstat. Vi studerer ikke empiriske data for å komme frem til konklusjoner, men benytter empiri og litteratur som inspirasjon for å avdekke potensialet for bruk av makt mot Norge. Vi kombinerer begge tilnærmingene ved at vi både legger til grunn at noen land har mer ressurser tilgjengelig enn andre – for eksempel stormakter som Russland og Kina – og at visse typer økonomiske virkemidler vil ha større sannsynlighet for å bli benyttet fordi den spesifikke konteksten – tilgjengeligheten, gevinsten og kostnaden for avsenderstaten vis-à-vis Norges sårbarhet og resistens – er av en viss karakter.

2.3 Samfunnsdomener og virkemidler

Samfunnet kan forstås som sammensatt av ulike domener eller sfærer, bestående av ulike aktiviteter, normer, teknologier, logikker og funksjoner slik som økonomi, politikk, militærvesen, kultur, sosialt liv, religion, cyber, og så videre. Fra hvert av domeneene kan staten ta i bruk virkemidler for å fremme sine interesser i internasjonale politikk (Goddard og Nexon 2016). Til sammen utgjør dette en stats repertoar av virkemidler. Når et virkemiddel benyttes for å utøve makt kaller vi det et maktmiddel.

Staten kan trekke på virkemidler fra det økonomiske domenet (investeringer, handel), det politiske domenet (forhandlinger, diplomati), etterretningsdomenet (spionasje), det militære domenet (krigføring), cyberdomenet (cyberangrep, hacking) eller kombinasjoner av disse. Det såkalte MPECI-rammeverket (Cullen og Reichborn-Kjennerud 2017), utviklet av MCDC⁵, er en velkjent tilnærming til å strukturere disse virkemidlene, hvor militære (M), politiske (P), økonomiske (E), sivile/juridiske⁶ (C) og informasjons- og cyberrelaterte (I) virkemidler behandles sammen. I denne studien har vi fokus på virkemidler fra det økonomiske domenet. Økonomiske virkemidler kan benyttes alene eller i flertall, men de kan også kombineres med virkemidler fra andre samfunnsdomener. I kapittel 4 presenterer vi en analyse av kun økonomiske virkemidler. I kapittel 5 diskuterer vi hvordan økonomiske virkemidler kan kombineres med andre virkemidler.

2.4 Økonomiske virkemidler

Rapporten fokuserer på hvordan stater potensielt kan benytte investeringer og andre økonomiske virkemidler mot Norge på en måte som truer nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er altså både en klar avsenderstat – den staten som står bak bruken av de økonomiske virkemidlene – og en mottakerstat – Norge.⁷ I denne rapporten 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 i denne rapporten.

Økonomiske virkemidler er aktiviteter hentet fra det økonomiske domenet. I det økonomiske domenet finner vi blant annet forbrukere, arbeidstakere, investorer, staten og kommuner. I kapitalistisk orienterte land utgjør det økonomiske domenet en betydelig andel av summen av aktiviteter. Her praktiseres aktiviteter som produksjon av varer og tjenester, handel og investeringer. Økonomiske virkemidler tilgjengelig for stater utgjøres av slike aktiviteter. Vi utdyper om utvalgte økonomiske virkemidler, inkludert investeringer, i kapittel 3.8.⁸

Økonomiske virkemidler kan true nasjonale sikkerhetsinteresser på (minst) to måter. For det første kan de brukes som maktmidler med intensjon om å fremme avsenderstatens interesser ovenfor

⁵MCDC står for *Multinational Capability Development Campaign*.

⁶Sellevåg (2021) avgrensner sivile virkemidler til juridiske virkemidler som for eksempel tolkning av internasjonale avtaler eller utnyttelse av juridiske smutthull.

⁷I enkelte sammenhenger kan det være vanskelig å attribuere bruk av virkemidler til en klar avsenderstat.

⁸For en omfattende beskrivelse av forskjellige økonomiske virkemidler, se Waage et al. (2021).

mottakerstaten. 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 (se boks 2.2). I begge tilfeller har avsenderstaten en intensjon om å nå et mål. Siden vi er opptatt av at det finnes en intensjon om å nå noe benytter vi i hovedsak en maktdefinisjon som ligger nærmere en tradisjonell dahlsk tolkning enn andre varianter tilgjengelig i litteraturen om internasjonal politikk.

Økonomiske maktmidler kan være offensive eller defensive av karakter (Waage et al. 2021). Offensive midler 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 2.2. Defensive midler er derimot til bruk for å beskytte seg mot maktutøvelse fra andre stater eller ikke-statlige, internasjonale aktører. Et rent dahlsk perspektiv på makt vil begrense omfanget av maktmidler til kun dem av offensiv karakter. Med en bredere definisjon av makt er det også relevant å ta hensyn til måter å kunne beskytte seg, parere eller kontre maktutøvelsesforsøk mot sin egen stat og økonomi. I denne rapporten fokuserer vi på trusler mot Norge og følgelig offensiv maktbruk av andre stater. Defensive maktmidler kan være relevante i en analyse av hvordan Norge kan styrke egen robusthet. Det er også viktig å være klar over at det ikke alltid er mulig å skille mellom offensiv og defensiv maktbruk, slik at defensive grep mot Norge kan forveksles med offensive.

Boks 2.2: Økonomisk maktbruk som trusler, løfter, belønninger og straff

Baldwin (1985) forklarer hvordan (økonomisk) maktbruk kan deles inn etter dimensjonene positiv versus negativ og potensiell versus faktisk. Til sammen gir dette fire kombinasjoner for hvordan økonomiske virkemidler kan brukes av en avsenderstat for å nå et mål: i) positiv og potensiell = løfter, 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/ingen tilgang til ressurser, eksempelvis ved å nekte mottakerstaten å importere varer fra utlandet.

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 fremtiden 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, for eksempel gjennom direkteinvesteringer, kan dette videre bidra til å styrke avsenderstatens militære kapabiliteter og derigjennom makt.

2.5 Gap og utfordringer i eksisterende litteratur

Litteraturen vi har gjennomgått er i hovedsak plassert i krysningspunktet mellom fagdisiplinene internasjonal politisk økonomi og sikkerhetsstudier, innen subfeltene statshåndverk og geoøkonomi. Denne litteraturen studerer hvordan stater kan bruke økonomiske virkemidler for å forsøke å nå strategiske eller utenrikspolitiske mål. Store deler av litteraturen omhandler sanksjoner, men det er i økende grad studier også på andre temaer, spesielt (kinesiske) investeringer. Også blant annet handelspolitikk, lån og økonomisk bistand og internasjonalisering av valuta trekkes frem som mulige økonomiske virkemidler for å nå strategiske mål. Litteraturen kjennetegnes også av et fokus på stormakters bruk av slike virkemidler, til dels grunnet de økonomiske musklene til storstater, mens mindre stater kan være mottakere av økonomiske virkemidler.

Studier om investeringer fokuserer blant annet på hvilken motivasjon avsenderstaten kan ha (Gallagher og Irwin 2015), hvorvidt økt økonomisk avhengighet gjennom investeringer styrker den relative makten til avsender- eller mottakerstaten, hvilke land og sektorer det investeres i (Meunier et al. 2014), hva som kjennetegner investeringsstrategier (Babic et al. 2020) og hvordan stater reagerer på hverandres investeringer og annen økonomisk aktivitet. Det er også noen studier som vurderer konsekvensene av screeningmekanismer (Rajavuori og Huhta 2020). Andre studier drøfter relasjonen mellom stat og (multinasjonale) selskaper (Babic et al. 2017), og i relasjon til dette spørsmålet om statlig kontroll over økonomisk aktivitet (Norris 2016).

Mye av sanksjonslitteraturen har evaluert hvorvidt sanksjoner lykkes som et utenrikspolitisk verktøy. Litteraturen har også tatt for seg spørsmål slik som hvilke konsekvenser sanksjoner har for ledere, selskaper og befolkning både i avsender- og mottakerstaten (Allen 2008; Allen og Lektzian 2013), hvor lenge de varer (Bolks og Al-Sowayel 2000) og risikoen for eskalering til militær maktbruk (Lektzian og Sprecher 2007; Peterson og Drury 2011). For å svare på slike spørsmål analyserer sanksjonslitteraturen blant annet avsender- og mottakerstatens kostnad-nytte-vurderinger, herunder målet med sanksjonene, politiske og strategiske forhold, utforming av sanksjoner og økonomisk avhengighet mellom avsender- og mottakerstaten. Litteraturen tar også for seg graden av internasjonal oppslutning rundt sanksjonene og tilstedeværelsen av alternative markeder (Early 2012), hvorvidt sanksjonsepisoder stanser allerede i trusselfasen (Drezner 2003) og avsenderstatens troverdighet (Hovi et al. 2005). Selv om fokuset i disse studiene er sanksjonsepisoder, kan vi også få innsikt i dynamikken ved økonomisk maktbruk mer generelt fra denne litteraturen.

Øvrig litteratur inkluderer hvilken innflytelse stormakter kan oppnå ved eksempelvis (utviklings-)lån og økonomisk bistand eller ved internasjonalisering av sin valuta (Cohen 2019). Studier har også fokusert på begrepsavklaringer eller utarbeidet typologier over økonomiske virkemidler (Armijo og Katada 2015). Til slutt er det en del av litteraturen som generelt analyserer hvorvidt økonomisk avhengighet fører til mindre eller mer konflikt mellom stater, med utgangspunkt i den liberale “kommersiell fred”-hypotesen.

I Waage et al. (FFI-rapport under arbeid) oppsummerer vi funn og sentrale argumenter innen relevant litteratur og går derfor ikke nærmere inn på det her. I stedet gjengir vi her kort de viktigste gapene og utfordringene vi har identifisert i litteraturen.

2.5.1 Lite litteratur om mindre og velstående vestlige demokratier

Mye av litteraturen fokuserer på stormakters bruk av økonomiske virkemidler (Armijo og Katada 2015), og herunder spesielt USA og Kina. Det er også disse landene som har størst økonomiske muskler til å kunne benytte seg av økonomiske virkemidler for utøve makt eller nå andre strategiske mål. En del studier trekker frem småstater som mottakere av økonomiske virkemidler, eksempelvis investeringer eller sanksjoner. Dette er imidlertid ofte mindre stater i Sørøst-Asia, Afrika og Latin-Amerika. Vi har identifisert et fåtall studier som fokuserer på Europa, spesielt som mottakere av kinesisk bruk av økonomiske virkemidler. Retter et al. (2020) er den mest relevante studien med fokus på land som ligner Norge. De vurderer Nederlands sårbarheter for økonomisk aktivitet som kan true nasjonal sikkerhet. Likevel noterer vi oss at det er et gap i litteraturen vi har gjennomgått når det kommer til mindre og velstående vestlige demokratier som ligner på Norge.

2.5.2 Ubesvarte spørsmål rundt konsekvenser av digitalisering og ny teknologi

Litteraturen har kun i begrenset grad tatt innover seg at en stadig større andel av verdistrømmer er digitale, og at disse har komplekse og vanskelig kontrollerbare verdikjeder på tvers av landegrenser. I stedet er fokuset på tradisjonelle, fysiske varer. Det er også her det finnes mest empiri, eksempelvis over historiske sanksjonsepisoder. Noe litteratur poengterer hvordan finans- og informasjonsmarkeder i større grad er i fokus (Farrell og Newman 2019), men store deler av litteraturen kjennetegnes likevel av et mer tradisjonelt fokus. Det innebærer videre at det kan være noe usikkerhet rundt i hvilken grad funn og konklusjoner i eksisterende litteratur også er representative for blant annet sektorer hvor (transnasjonale) digitale verdistrømmer utgjør en sentral del av den økonomiske aktiviteten.

2.5.3 Manglende empiri og rammeverk

Mye av litteraturen om økonomiske virkemidler tar for seg problemstillinger relatert til økonomiske sanksjoner (Early og Cilizoglu 2020; Peksen 2019), inkludert bruk og utforming, effekt og suksess, og konsekvenser for mottakerstaten. Som følge av at sanksjonsepisoder er tilknyttet spesifikke hendelser og mer avgrenset i tid og rom, eksisterer det flere datasett over sanksjonsepisoder (Biersteker et al. 2018; Morgan et al. 2014). For utenlandsinvesteringer er tilgangen på datasett som egner seg for analyse mer begrenset, selv om det i økende grad fokuseres på å sammenstille data også om investeringer. Seaman et al. (2017) kartlegger kinesiske investeringer i Europa, Gåsemyr og Medin (2020) drøfter datakilder for å kartlegge utenlandske investeringer i Norge, og Hellström et al. (2019) har kartlagt kinesiske investeringer i Sverige. Det er også flere studier som benytter ulike datakilder for å studere investeringsmønstre og -strategier, slik som Babic et al. (2020).

Et område hvor det mangler empiri spesielt tilknyttet investeringer, er spørsmålet om hvilke motivasjoner stater har for å stimulere til investeringer utenlands. Litteraturen legger blant annet vekt på at det er vanskelig å vurdere klart hvilke investeringer som er gjort for å nå strategiske mål og hva som motiveres av rene kommersielle interesser (Gallagher og Irwin 2015). Dette er særlig vanskelig i tilfellene der investeringene ikke foretas av en statlig aktør, men der den statlige aktøren påvirker gjennom private aktører. Noen studier forsøker å besvare dette ved å se om lån er

kommersiell eller strategisk begrunnet (Gallagher og Irwin 2015), mens andre studerer eierandeler og graden av kontroll som søkes i investeringene (Babic et al. 2020). Likevel opplever vi mangler i eksisterende litteratur hva gjelder empiri over når og hvordan utenlandsinvesteringer har utgjort trusler mot nasjonal sikkerhet. Det finnes en rekke avgjørelser, blant annet av screeningkomiteer slik som CFIUS⁹, som bygger på materiale som potensielt kan gi bedre innsikt i trusler, men dette er som regel ikke offentliggjort.

Det er også oss bekjent få rammeverk i eksisterende litteratur som kan benyttes for å identifisere, på en strukturert måte, hvordan investeringer og andre økonomiske virkemidler kan utgjøre sikkerhetstruende virksomhet. På grunn av manglende akademiske bidrag og empiri å dra veksler på for studiens problemstillinger, vurderer vi at det best egnede rammeverket for dette er morfologisk analyse. Rammeverket har også blitt benyttet i andre studier ved FFI for å identifisere trusler og utvikle fremtidsscenarioer.

2.5.4 Nødvendig å kombinere innsikt på tvers av mange fagdisipliner

Temaet vi studerer spenner fra samfunnsøkonomi og (internasjonal) politisk økonomi til internasjonal politikk og sikkerhetsstudier – og brytningspunktet mellom disse, spesielt geoøkonomi og økonomisk statshåndverk – til bedriftsøkonomi og finans til internasjonal økonomi til cyberteknologi. De ulike fagdisiplinene studerer videre i hovedsak problemstillinger som ikke er direkte relevant for våre problemstillinger, slik at vi må kombinere relevant innsikt på tvers av fagdisipliner for å skape et helhetsbilde. Med andre ord, problemstillingene vi søker å besvare faller mellom flere stoler, som, kombinert med overnevnte mangler på empiri, nok gjør at relativt få har studert dem eller fått publisert studier i tidsskriftene vi har rettet våre søk inn mot. Det kan også skape en risiko for at vi overser viktig innsikt som ligger utenfor eksempelvis fagdisiplinene internasjonal politikk, politisk økonomi og sikkerhetsstudier.

2.5.5 Lite fokus på sammensatt virkemiddelbruk

Noen studier diskuterer (kostnader og gevinster ved) økonomiske virkemidler som ett av flere instrumenter en stat kan bruke for å nå et mål (Baldwin 2000; Jing et al. 2003; Wigell 2019). De fleste studiene fokuserer likevel på ett eller få økonomiske virkemidler, som eksempelvis er tilfellet innen mye av sanksjonslitteraturen (Peksen 2019). Dette gjør at det er vanskelig å få en fullstendig innsikt i rollen ulike instrumenter spiller på utfallet, og vi vurderer at manglende fokus på økonomiske virkemidler sammensatt med annen virkemiddelbruk er en begrensning i eksisterende litteratur.

2.6 Sammenheng med problemstilling

I dette kapitlet har vi definert begrepsapparatet som er nødvendig for å svare på problemstillingene til studien. Slik har vi skapt sammenheng mellom makt, trusler, risikoer og risikokilder og nasjonale

⁹CFIUS står for Committee on Foreign Investment in the United States og har ansvar for å vurdere transaksjoner som involverer utenlandske investeringer i USA.

sikkerhetsinteresser på den ene siden og bruk av økonomiske virkemidler i kombinasjon med andre typer virkemidler på den andre siden. Vi har også redegjort for det vi vurderer er de største manglende i eksisterende litteratur. Det er dette vi bygger videre på når vi i resten av rapporten tar for oss fremgangsmåter for å vurdere trusler og sårbarhet for andre staters bruk av økonomiske virkemidler til sikkerhetstruende virksomhet.

3 Metode for å identifisere sikkerhetstruende virksomhet: Morfologisk analyse

I dette kapitlet presenterer vi en metode kalt morfologisk analyse, som vi benytter for å identifisere hvordan økonomiske virkemidler kan true Norges nasjonal sikkerhetsinteresser. Vi forklarer kort hva morfologisk analyse er og fremgangsmåten ved en slik analyse, før vi redegjør for oppsettet vi benytter i analysen. Deretter presenterer kapittel 4 utfordringskategorier for sikkerhetstruende virksomhet som er utledet ved hjelp av den morfologiske analysen.

3.1 Om morfologisk analyse

Morfologisk analyse er en systematisk tilnærming til å definere, strukturere og analysere komplekse problemstillinger (Diesen 2016; Farsund og Enemo 2018).¹⁰ Metoden egner seg godt for problemer hvor egenskaper ikke er kvantifiserbare, men hvor problemet kan deles inn i dimensjoner. Dette gjør morfologisk analyse egnet til å generere scenarier, som beskriver aktører, metoder og målsettinger. FFI har benyttet denne metoden til å utvikle fremtidige scenario- og utfordringskategorier i en rekke sammenhenger. Johansen (2006), oppdatert i Vatne et al. (2018), utledet scenarier for det sikkerhetspolitiske utfordringsbildet som blant annet har blitt lagt til grunn i Forsvarets langtidspanlegging. Diesen (2016) analyserer operasjonsspekteret til Forsvaret. I tillegg er det en rekke høyere graderte FFI-rapporter som tar for seg de samme temaene. Farsund og Enemo (2018) studerer tilsiktede uønskede handlinger mot Forsvarets INI¹¹-struktur. Sellevåg (2021) identifiserer fremtidige trusler mot nasjonal sikkerhet relevante for politiet, politiets sikkerhetstjeneste (PST) og påtalemyndigheten. Metoden benyttes også i NATO for å analysere alternativer, under navnet *Creative Combinations* (NATO 2017). Dette fordi det morfologiske (løsnings-)rommet kan vokse seg svært stort desto flere parametere og parameterverdier.

Fremgangsmåten kan deles inn i to faser: en analysefase og en syntesefase (Sellevåg 2021). Vi oppsummerer stegene i hver fase i boks 3.1. I analysefasen formulerer vi først problemstillingen så presist som mulig. Deretter bryter vi ned problemstillingen som studeres i dimensjoner, eller *parametere*, som i størst mulig grad er uavhengige av hverandre. Til hver parameter identifiserer vi *parameterverdier*, det vil si tilstander av parameteren som kan forekomme. Det er viktig at parameterverdiene dekker alle mulige tilstander og ikke er overlappende. Både når det gjelder

¹⁰Morfologisk analyse ble utviklet av astrofysiker Fritz Zwicky i 1930- og 1940-årene (Farsund og Enemo 2018).

¹¹INI står for informasjonsinfrastruktur.

antall parametere og parameterverdier innenfor hver parameter er det en avveining mellom å gi en utfyllende beskrivelse av problemet og samtidig ha så få parameterverdier som mulig for å gjøre analysen mer håndterbar. Dette fordi det morfologiske (løsnings-)rommet kan vokse seg svært stort desto flere parametere og parameterverdier.

Ved å kombinere parameterverdier på tvers av parametere (én per parameter), identifiserer vi teoretiske utfall. Slike utfall representerer løsninger i det morfologiske rommet. Vi kan kalle disse løsningene (tilsikte uønskede) handlinger, trusler, scenarioer eller utfordringer. Vi benytter samme begrepsapparat som i Sellevåg (2021) og vil i det videre omtale løsninger som handlinger som kan true Norges sikkerhet – og som representerer en utfordring. Disse gir igjen forutsetninger for å beskrive konkrete scenarioer som kan inntreffe.¹² Hver handling består dermed av én parameterverdi per parameter. Med for eksempel fem parametere og fem parameterverdier under hver enkelt parameter, vil vi sitte igjen med til sammen $5 \times 5 \times 5 \times 5 \times 5 = 3125$ mulige løsninger. Hvis vi doubler antall parametere og antall parameterverdier per parameter, vil det bli ti milliarder mulige løsninger. Regneeksemplet viser at det morfologiske utfallsrommet raskt blir for stort til å kunne analyseres, og det er derfor som nevnt viktig å holde antall parametere med tilhørende parameterverdier på et akseptabelt nivå. Disse stegene utgjør til sammen analysefasen i den morfologiske analysen.

Noen av handlingene i det morfologiske rommet er imidlertid ikke konsistente i den forstand at de består av verdier fra de ulike parameterne som ikke kan opptre samtidig. Vi kan skille mellom typer konsistens: (i) logisk konsistens og (ii) empirisk konsistens. Inkonsistens kan dermed oppstå når kombinasjonene av parameterverdier er selvmotsigende (logisk inkonsistens) mens empirisk inkonsistens er kombinasjoner som ikke er mulige eller svært lite sannsynlige innenfor den relevante tidsperioden. Logisk inkonsistens kan for eksempel være å få tilgang til en innsatsfaktor (metode) ved å benytte (negative) handelssanksjoner (virkemiddel) – sistnevnte reduserer, heller enn å øke, interaksjonen mellom to parter. Disse to parameterne passerer derfor ikke konsistenssjekken. Dette steget er en parvis konsistensanalyse, med vurderinger presentert i en konsistensmatrise. Deretter kan det være løsninger hvor hvert enkelt par av parameterverdier er internt konsistente, men løsningen er likevel inkonsistent på tvers av tre eller flere parameterverdier. I en morfologisk analyse elimineres også slike løsninger fra løsningsrommet, også her basert på om de er konsistente eller ikke på enten logisk (indre) eller empirisk (ytre) grunnlag. Til slutt grupperes handlinger med fellestrekk i utfordringskategorier. Disse stegene utgjør hva vi kaller syntesefasen.

¹²I Johansen (2006) og Vatne et al. (2018) omtales utfall som scenarioer, og scenarioer med fellestrekk kan grupperes sammen i scenarioklasser. Sellevåg (2021) skiller imidlertid på scenarioer og utfordringer, hvor utfordringer er handlinger eller hendelser som krever innsats for å håndtere, mens scenarioer er “beskrivelser av mulige situasjoner som er relevant med hensyn til [...] fremtidige utfordringer” (s. 11). I denne rapporten legger vi, i likhet med Sellevåg (2021), til grunn at utfordringer (og utfordringskategorier) bygger opp scenarioer (og scenarioklasser). For eksempel kan en utfordringskategori som statlig etterretningsaktivitet inngå i en rekke scenarioklasser (Sellevåg 2021). Andre studier omtaler utfall som operasjoner (og operasjonsklasser) (Diesen 2016).

Boks 3.1: Fremgangsmåte i morfologisk analyse

Analysefase:

1. Problemstillingen formuleres så presist som mulig.
2. De viktigste parameterne som beskriver problemstillingen identifiseres.
3. Hver parameter blir tilordnet tilstander, eller verdier, som denne parameteren kan inneha.
4. Konstruksjon av det morfologiske rom ved at parameterne settes mot hverandre i et n -dimensjonalt rom, der n er antall parametre.

Syntesefase:

5. Parvis konsistensanalyse av teoretiske løsninger i det morfologiske rommet, presentert i en konsistensmatrise.
6. Løsninger som inneholder en inkonsistent kombinasjon av parameterverdier fjernes og blir ikke med videre i analysen.
7. Evaluering av foregående trinn og kategorisering av løsninger til utfordringskategorier.

3.2 Problemformulering

Vi begynner med å definere problemet for analysen. Denne analysen fokuserer på hvordan investeringer og andre økonomiske virkemidler kan utgjøre sikkerhetstruende virksomhet – tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser. Vi tar ikke for oss eventuelle kombinasjoner av økonomiske med ikke-økonomiske virkemidler som del av den morfologiske analysen, men adresserer i stedet slike kombinasjoner i kapittel 5. Dermed legger vi problemstilling i) fra kapittel 1.1 til grunn i analysen:

“På hvilken måte kan andre stater, nå eller i fremtiden, ta i bruk økonomiske virkemidler på måter som truer Norges nasjonale sikkerhetsinteresser?”

Vi avgrenser tidshorizonten til å være tiden frem mot 2030.¹³

3.3 Parametere

Parameterne som vi inkluderer i det morfologiske rommet skal hjelpe oss å besvare problemstillingen. Derfor er det viktig at de beskriver dimensjoner som gjør det mulig å konkretisere og differensiere

¹³Dermed gjør vi i dette arbeidet ingen vurdering av makroøkonomisk utvikling for Norge på lengre sikt. Dersom de makroøkonomiske forholdene endrer seg, kan det påvirke for eksempel hvilke virkemidler som kan brukes på måter som utgjør sikkerhetstruende virksomhet.

mellom ulike handlinger, samtidig som analysen ikke blir altfor kompleks med for mange parametere. Vi bygger våre valg av parametere på andre studier ved FFI og gjennomgått litteratur om økonomiske virkemidler, i tillegg til samfunnsøkonomisk teori.

Det er vanlig å ha *aktør* som kan utføre en truende handling som en parameter i den morfologiske matrisen (Farsund og Enemo 2018; Sellevåg 2021; Vatne et al. 2018). I vårt tilfelle er vi kun interessert i sikkerhetstruende handlinger i regi av avsenderstaten. Imidlertid vil avsenderstaten enten agere direkte, for eksempel gjennom forbud, påbud og incentiver, eller indirekte, for eksempel gjennom statseide selskaper. Vi bruker derfor begrepet *aktør* for denne parameteren, men presiserer at det er avsenderstaten som fatter de strategiske beslutningene. I tillegg inkluderes gjerne parametere for aktørens *mål* med handlingen (Sellevåg 2021; Vatne et al. 2018), *metode* (strategi) for å oppnå målet (Sellevåg 2021; Vatne et al. 2018) og konkrete *virkemidler* som blir benyttet for å gjennomføre metoden (Farsund og Enemo 2018; Sellevåg 2021; Vatne et al. 2018). Disse parameterne inngår også i vår analyse for å beskrive koblingen mellom konkrete virkemidler og hvilket mål som søkes oppnådd.

Det kan eventuelt også være relevant å definere hvilket *element* som blir berørt (Farsund og Enemo 2018). Det er også mulig å kombinere *metode* med hva som blir berørt, slik som å angripe samfunnsfunksjoner eller å innhente sensitiv informasjon (Sellevåg 2021). Vi anser det imidlertid som hensiktsmessig i analysen å sette hva som blir berørt opp som en egen parameter. Tradisjonelle sanksjoner har eksempelvis rammet varestrømmer – enten eksport fra eller import til mottakerstaten – mens sanksjoner nå i økende grad retter seg mot finansielle eiendeler. Videre bygger direkteinvesteringer fra utlandet enten opp nye produksjonsfasiliteter fra bunnen av eller overtar eksisterende virksomhet i mottakerstaten. Investeringer kan også forekomme i selskaper eller infrastruktur som kjennetegnes av å være høyteknologisk, slik som elektronisk kommunikasjon (ekom) og kraftnett, eller i selskaper og infrastruktur hvor dette ikke er like sentralt, eksempelvis (konstruksjon av) fysisk infrastruktur slik som veier og tunneler. En parameter som tillater oss å spesifisere hva som blir berørt bidrar til å styrke forståelsen av – og konkretisere – utfordringene og truslene Norge kan stå ovenfor. Vi kaller en slik parameter (økonomisk) *innsatsfaktor*.

Det finnes flere parametere som potensielt kunne ha vært nyttig å inkludere i analysen. En *geografi*-parameter gjør det eksempelvis mulig å skille mellom ulike regioner på fastlandet eller mellom fastlandet og Svalbard. Vi tar likevel ikke med *geografi* som parameter, siden slik informasjon kan beskrives som del av konkretiseringen av spesifikke scenarioer (Sellevåg 2021). En annen mulig parameter er *verdi* – det vil si det vi skal beskytte. Blant annet Farsund og Enemo (2018) benytter denne parameteren heller enn aktørers mål. Fordi målsettinger styrker forståelsen av hvorfor handlinger kan være sikkerhetstruende, har vi inkludert denne parameteren heller enn *verdi* i vårt arbeid.

Vi benytter følgende parametere for å beskrive analyseproblemet:

1. **Aktør:** Gjennom hvilken type aktør truer en avsenderstat Norges sikkerhet?
2. **Mål:** Hvilke overordnede målsettinger kan avsenderstaten tenkes å handle ut fra?
3. **Metode:** Hvilke metoder kan avsenderstaten anvende for å realisere målsettingene?
4. **Virkemiddel:** Hvilke virkemidler er nødvendige for å gjennomføre en gitt metode?
5. **Innsatsfaktor:** Hvilken økonomisk innsatsfaktor blir berørt?

I det neste kapitlet utdyper vi hvilke parameterverdier som er inkludert innenfor hver parameter. Selv om vi i det morfologiske rommet vurderer at det er mest naturlig å plassere økonomisk

innsatsfaktor som den siste kolonnen, presenterer vi parameterverdiene innen *innsatsfaktor* etter *aktør* og *før mål*. Forståelsen av innholdet i parameteren *innsatsfaktor* er nemlig nyttig for å forklare parameterverdiene innen de øvrige parameterne (*mål, metode* og *virkemiddel*).

3.4 Aktør

Aktør er en parameter som viser til hvilken aktør i avsenderstaten¹⁴ som utfører handlingen. Innledningsvis er det verdt å merke seg at avsenderstatens ledelse og politikere enten kan 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). Innføringen av økonomiske sanksjoner er et eksempel på et virkemiddel avsenderstaten kan bruke direkte.¹⁵

I motsetning til sanksjoner, kan innhenting av (sensitiv) informasjon kreve at et selskap fra avsenderstaten har etablert seg i mottakerstaten, for eksempel ved direkteinvesteringer, og er villig eller tvungen til å oppgi informasjon til sin hjemstat; med andre ord må staten her gå via et selskap (statseid eller privateid) for å kunne benytte direkteinvesteringer for å oppnå et strategisk mål.¹⁶ Et viktig spørsmål er derfor i hvilken grad staten har mulighet til å utøve innflytelse gjennom aktører som i varierende grad er statseid eller privateid, inkludert å få tilgang til informasjon, kunnskap og teknologi fra selskapene. Som Babic et al. (2020, s. 32) påpeker: “Oversettelsen av geopolitiske (eller finansielle eller andre) statsinteresser i det globale systemet kan fremmes via transnasjonale statseide selskaper (eng: *transnational state-owned enterprise*, TSOEs), men da er statene avhengig av evnen, utøvelsen og viljen til selskaper (eller, deres ledere) til å gjøre dette”. Norris (2016) presenterer en interessant modell for å analysere muligheter for statlig kontroll over andre aktører i avsenderstaten. Vi forklarer modellen kort i boks 3.1.

Statseide selskaper 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. Hvor tett koblingen er mellom statsledelsen og selskaper vil videre variere mellom land. 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

¹⁴Som redegjort for i kapittel 2.4 bruker vi for enkelhets skyld begrepsparet avsender- og mottakerstat i denne rapporten både når vi omtaler statsledelsen som benytter eller blir rammet av økonomiske virkemidler, og når vi henviser til hvor selskaper og andre aktører befinner seg.

¹⁵Samtidig har sanksjoner, eksempelvis en handelsembargo, effekt i den grad avsenderstaten faktisk lykkes i pålegge selskaper å unngå handel med mottakerstaten. Det er altså bedrifter og andre virksomheter som utfører de økonomiske sanksjonene.

¹⁶For eksempel er ulike aktører involvert i å realisere Kinas “Maritime Silk Road Initiative”, inkludert kommunistpartiet (statsledelsen), statseide selskaper og private selskaper (Blanchard og Flint 2017). Noen omtaler det som at staten “gjenoppliver” seg som eiere av selskaper, som majoritets- eller minoritetseiere i statlige selskaper og statlige investeringsfond (Babic et al. 2020).

til statseide selskaper. Siden vi i denne rapporten ikke vurderer trusler fra én spesifikk avsenderstat, går vi ikke nærmere inn på implikasjoner for analysen av tette koblinger mellom stat og selskaper utover å anerkjenne at graden av statlig kontroll kan ha en betydning for bruken av ulike økonomiske virkemidler.¹⁷

Her nøyer vi oss med å anerkjenne at avsenderstaten i mange tilfeller vil være avhengig av å gå gjennom ulike aktører for å kunne benytte seg av – og oppnå ønsket effekt fra – økonomiske virkemidler. Derfor inkluderer vi parameteren *aktør* i vår analyse, men presiserer igjen at de ulike aktørene kan betraktes som en vektor som staten benytter for innflytelse. Parameterverdiene vil kunne spenne fra den øvre verdien *koalisjon av stater* – eventuelt mellomstatlige eller overnasjonale organisasjoner – til den nedre verdien *enkeltindivid* (Sellevåg 2021). Både Sellevåg (2021) og Vatne et al. (2018) velger å skille mellom *statlig aktør* (eventuelt inkludert gruppe (koalisjon) av stater) og *ikke-statlig aktør*, men ikke detaljere parameterverdiene ytterligere. Det betyr at aktører slik som individer og selskaper inngår under *ikke-statlig aktør*, mens statsstøttede ikke-statlige aktører inngår i *statlig aktør*. For vår rapportens formål er det relevant å operere med en mer finmasket inndeling av aktørene som utfører handlingen. Det bedrer vår evne til å forstå de ulike måtene en avsenderstat kan benytte økonomiske virkemidler på.

Vi benytter *statsledelsen* som øvre verdi og *enkeltindivid* som nedre verdi. Det betyr at vi utelater *koalisjon av stater* som parameterverdi. I likhet med Sellevåg (2021), antar vi at statsledelsen som agerer direkte, eller gjennom en koalisjon av stater, representerer samme kvalitative utfordring. *Enkeltindivid* inkluderes fordi de for eksempel kan spille en rolle som forbrukere i avsenderstaten som boikotter varer fra Norge. Individer i Norge kan også bestikkes eller presses til å oppgi informasjon.

¹⁷Mulige implikasjoner kan imidlertid være at noen typer trusler primært er aktuelle for gitte avsenderstater hvor det er tette koblinger mellom stat og selskaper.

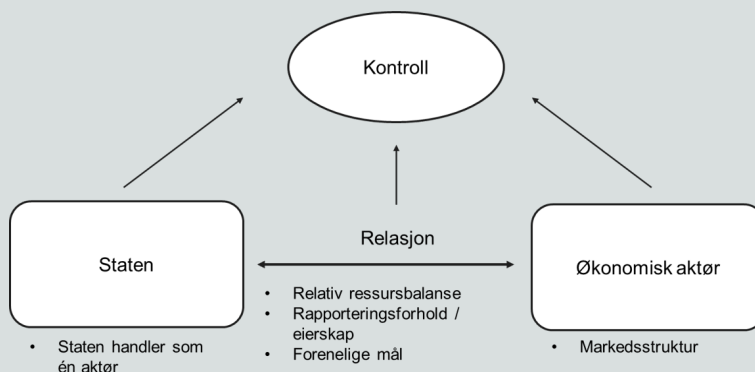
Boks 3.1: Muligheten for statlig kontroll

Norris (2016) sin analyse av Kinas økonomiske virkemidler baserer seg på prinsipal-agent-teori. I prinsipal-agent-teori legger en til grunn at aktører har ulike interesser, og det er ikke gitt at et privat selskap finner det i sin interesse å adlyde statsledelsen. Dette er spesielt en utfordring dersom målene til de økonomiske aktørene ikke er forenlige med målene til statsledelsen. For eksempel kan dette være tilfellet dersom statsledelsens ordrer går på bekostning av økonomisk profitt.

Markedsstrukturen kan også påvirke graden av statlig kontroll. Norris (2016) argumenterer for at statens evne til å kontrollere andre aktørers atferd er mest sannsynlig dersom markeder kjennetegnes av å være oligopolier. Slike markeder har nemlig såpass få aktører at kontroll er mulig, samtidig som ikke ett selskap har for stor makt vis-à-vis statsledelsen. Det er også viktig å være klar over at staten ikke nødvendigvis er en enhetlig aktør. Mens det er politikere og/eller statsledelsen som eksempelvis kan ønske å legge press på en annen stat for å endre mottakerstatens oppførsel til å være mer i tråd med politikernes ønsker, kan det snarere være de hemmelige tjenestene og militær virksomhet som ser viktigheten av tilgang til sensitiv informasjon, teknologi og lignende.

I Norris' modell spiller også relativ ressursbalanse mellom statledelse og andre avsenderstatsaktører en rolle for i hvilken grad staten på den ene siden har ressurser (kunnskap, finansielle, osv.) til å utøve kontroll, og økonomiske aktører på den andre siden har ressurser til å forbli uavhengige. Rapporteringsforhold og eierskap fanger til slutt opp forholdet mellom den økonomiske aktøren og staten. Det kan ha betydning for eksempel hvorvidt den økonomiske aktøren er et statseid eller privateid selskap.

Samlet argumenterer Norris (2016) for at disse faktorene – statens mulighet til å opptre som en enhetlig aktør, markedsstrukturen de økonomiske aktørene opererer i, og relasjonen mellom staten og de økonomiske aktørene – påvirker statens mulighet til å oppnå effektiv kontroll. Har ikke statsledelsen kontroll på de innenriksøkonomiske aktørene vil implementering av sanksjoner eller andre økonomiske virkemidler bli ineffektiv. I så fall er implementeringen mindre truende for mottakerstaten.



Modell for graden av statlig kontroll (Norris 2016).

Mellom ytterpunktene *statsledelsen* og *enkeltindivider* inkluderer vi *investeringsfond* og *selskaper*. Vi skiller mellom investeringsfond og selskaper fordi førstnevnte eksempelvis ikke kan direkteinvestere gjennom *greenfield* eller kjøpe og selge varer i internasjonale markeder. Investeringsfond kan være både statlige investeringsfond (*sovereign wealth funds*, SWF) og private fond.¹⁸ På samme måte kan selskaper både være statseide selskaper (eng: *state-owned enterprises*, SOE) og privateide selskaper. Det er også mulig å differensiere ytterligere mellom ulike typer selskaper. Blant annet skiller de Graaff (2020) mellom i) statseide selskaper, ii) børsnoterte statseide selskaper, iii) børsnotert selskap som ikke er statseid og iv) private selskaper. Siden dette øker analysens kompleksitet, lar vi være å benytte en mer detaljert oppdeling i parameterverdiene. Der det er relevant kan typen investeringsfond eller selskap i stedet nyanseres i beskrivelsen av scenarier.

Det kan også være relevant å skille på om investeringsfond, selskaper og enkeltindivider befinner seg i avsenderstaten eller i andre stater, inkludert mottakerstaten. På denne måten kan vi tydeliggjøre tilfeller hvor foretakseier har opphav i avsenderstaten, selv om selskapet opererer i en annen stat. For å redusere analysens kompleksitet nevner vi imidlertid ikke eksplisitt hvor aktøren befinner seg i aktørparameteren, men avgrensner oss heller ikke til at et investeringsfond, selskap eller enkeltindivid må være i eller komme fra avsenderstaten direkte.

Vi velger å utelate noen aktører i vår analyse – hvor konteksten er at Norge er mottakerstaten – som kunne ha vært aktuelle med en annen mottakerstat. Dette er spesielt *banker*, både private og multilaterale, siden vi i hovedsak anser at dette kun er relevante aktører for å gi lån til en mottakerstat. Som vi utdyper nedenfor under virkemiddelparameteren, vurderer vi at det heller ikke er nødvendig å inkludere *lån og økonomisk assistanse* som middel når mottakerstaten er Norge. I denne analysen utelater vi også avsenderstatens *sentralbank* som aktør, fordi vi ser bort fra pengepolitiske virkemidler, spesielt *kjøp og salg av norske kroner*, for å redusere analysens kompleksitet.¹⁹ I videre arbeid kan slike aktører være relevante å ta hensyn til.

Valgte verdier for aktørparameteren er derfor:

- Statsledelsen
- Investeringsfond
- Selskaper
- Enkeltindivid

3.5 Innsatsfaktor

En parameter som søker å fange opp hva som blir berørt, kan ta ulike verdier. Det kan være relevant å ta stilling til hva slags type *infrastruktur* som er involvert og om denne er kritisk (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2016). Et fokus på infrastruktur fanger imidlertid ikke opp all økonomisk aktivitet, verken tilknyttet investeringer eller annen aktivitet slik som handel.

¹⁸Drezner (2008) drøfter bekymringene statlige investeringsfond vekker med hensyn til amerikansk nasjonal sikkerhet. Han poengterer at statlige investeringsfond mangler transparens, er en forlenging av staten og er antatt å maksimere langsiktige strategiske interesser heller enn profittmaksimering.

¹⁹Kjøp og salg av norske kroner i stort nok kvantum kan påvirke vekslingskursen og følgelig konkurransekraften til norske eksportbedrifter eller norske forbrukeres kjøpekraft overfor importerte varer og tjenester.

Infrastruktur kan videre bestå av fysiske elementer, slik som bygg og anlegg, og mer høyteknologiske elementer, slik som algoritmer og sensorer. Ved å benytte *infrastruktur* som parameterverdier, mister vi muligheten til å skille mellom slikt. En annen tilnærming kan være å ta utgangspunkt i *sektor* eller *næring*, men i tillegg til samme manglende nyansering, gjør sektor eller næring det vanskeligere å konkretisere utfordringer fordi et utenlandsk selskap både kan investere og handle med selskaper innen de fleste næringer. Med andre ord, parameterverdier basert på *sektor* eller *næring* vil ikke tilføre ytterligere informasjon i analysen. I tillegg krever begge de foregående tilnærmingene et relativt stort antall parameterverdier, som bidrar til å øke kompleksiteten i den morfologiske analysen.

I stedet har vi valgt å legge til grunn økonomisk *innsatsfaktor* i parameteren som har til formål å tilføre informasjon i analysen om hva som blir berørt. Fordi vi her snakker om økonomiske virkemidler er det økonomiske innsatsfaktorer som per definisjon kan berøres direkte. Man kan med andre ord ikke kjøpe opp en grunnleggende nasjonal funksjon eller innføre en boikott mot statens handlefrihet.

Samfunnsøkonomifaget skiller mellom ulike typer innsatsfaktorer fordi hver innsatsfaktor har unike økonomiske egenskaper. Mennesker (arbeidskraft og humankapital) har andre egenskaper enn naturressurser, og på grunn av disse forskjellene i egenskaper kan virkemidlene ha ulik effekt ovenfor de ulike økonomiske faktorer. Vi inkluderer *realkapital*, som er “konkrete fysiske ting som maskiner, verktøy, fabrikkbygninger, skip, lager av råvarer med mer, som kan settes inn i en produksjonsprosess” (Kaurel 2014) og kombinerer denne verdien med fysisk infrastruktur slik som veier, tunneler, broer og lignende. Kjennetegnet er altså at faktorene er “konkrete fysiske ting”. Vi velger også å inkludere andre former for økonomisk kapital som parameterverdier: *finanskapital* som er “lett omsettelige fordringsstørrelser som for eksempel kontanter, bankinnskudd, aksjer og obligasjoner” (Stoltz 2020), *naturkapital og råvarer* som er land, skog, vann, bergverk og lignende og naturressurser slik som olje og metaller, og *humankapital* som er menneskelige ressurser med deres kunnskap, ferdigheter, talenter, ideer og lignende. Vi tar også med *varer og tjenester* som dekker både halvfabrikata og ferdigvarer i tillegg til tjenesteytende virksomhet.²⁰ For å ta hensyn til den økende betydningen av digitalisering, herunder teknologi (inkludert algoritmer, programvare og lignende) og data, inkluderer vi, som Wigell (2019), *data* som en egen faktor, og kombinerer denne med *informasjon*. Vi velger å skille ut teknologi i en siste parameterverdi som vi kaller *teknologi og patenter*.

I analysen legger vi ingen begrensninger på hvor innsatsfaktorene befinner seg; de kan enten være i avsenderstaten, i et tredjeland eller i Norge. For eksempel kan direkteinvesteringer rette seg mot fysisk infrastruktur i Norge, mens reduksjon i importen til Norge involverer varer og tjenester fra utlandet. Følgelig kan innsatsfaktorene både benyttes av avsenderstaten for å oppnå noe eller være innsatsfaktorer hos mottakerstaten som blir berørt.

Vi operer med følgende parameterverdier for innsatsfaktor:

- Realkapital og fysisk infrastruktur
- Finanskapital

²⁰Tradisjonelt har tjenestesektoren blitt betraktet som innenlands aktivitet, men med økende digitalisering som blant annet gjør det enklere å kommunisere og samhandle globalt, kan stadig flere tjenester utveksles på tvers av landegrenser. Vi inkluderer derfor også tjenester her.

-
-
- Naturkapital og råvarer
 - Humankapital
 - Varer og tjenester
 - Informasjon og data
 - Teknologi og patenter

3.6 Mål

Vi definerer *mål*, i samsvar med Sellevåg (2021, s. 17), som hva avsenderstaten “ønsker å oppnå med den tilsiktede handlingen, det vil si hvilken slutttilstand som søkes oppnådd”. Det finnes mange uttalte og potensielle motivasjoner for at en stat benytter økonomiske virkemidler. For eksempel ble Kinas misnøye med Nobelprisutdelingen i 2010 eksplisitt uttrykt. Det samme gjelder målsettinger redegjort for i strategier og lignende, slik som Kinas ønske om å styrke og diversifisere sin ressurstilgang (bli mer uavhengig), bli verdensledende innen teknologi – spesielt kunstig intelligens (Lee 2018) – samt unngå at stater blander seg i andre staters interne anliggender. Samtidig er det vanskelig å fastslå den endelige målsettingen ved en observert virkemiddelbruk med sikkerhet. I det følgende gjennomgår vi motivasjoner som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser enten direkte eller indirekte gjennom tilsiktede handlinger fra en annen stat.

Det kan være naturlig å bruke *fremtvinge regimeendring* som øvre parameterverdi for mål (Sellevåg 2021; Vatne et al. 2018). I litteraturen finner vi eksempler på bruk av økonomiske sanksjoner for å fremtvinge nettopp dette målet, om enn ikke mot et stabilt og velstående demokrati som Norge. Det kan derfor stilles spørsmålsteget ved den reelle muligheten for en avsenderstat til å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå dette målet, spesielt i tiden frem mot 2030. I kombinasjoner med andre virkemidler, spesielt militære, kan forutsetningene være bedre. Vi velger likevel å utelate *fremtvinge regimeendring* som parameterverdi i denne rapportens analyser.

Den motivasjonen som er klart mest omtalt i litteraturen knyttet til økonomisk statshåndverk, herunder spesielt sanksjoner, er å påvirke politiske beslutninger hos mottakerstaten. Både politikk, ideologi og religion kan ligge bak et slikt mål (Sellevåg 2021). Denne målsettingen har i utgangspunktet ikke som ambisjon å fremtvinge regimeendring i mottakerstaten. Vi kan identifisere et skille mellom å påvirke politiske beslutninger – som er mer kortvarige aksjoner for å få mottakerstatens myndigheter til å endre standpunkt i enkeltsaker – og å påvirke politiske og sosiale strukturer og maktforhold – som omhandler å fremtvinge mer langsiktige endringer av den politiske strukturen (Vatne et al. 2018). Vi velger å gruppere disse sammen til én parameterverdi kalt *fremtvinge politisk endring*, som dermed både kan bety å fremtvinge endringer i politikk tilknyttet enkeltsaker og mer langsiktige endringer av den politiske strukturen.

I likhet med Sellevåg (2021, s. 18) inkluderer og definerer vi parameterverdien *oppnå strategisk fordel* som å være “knyttet til tilgang på informasjon, teknologi eller ressurser, [...] til å skaffe seg en bedre forhandlingsposisjon eller [...] til å legge et grunnlag for mer alvorlige, tilsiktede handlinger”. Et viktig aspekt ved denne målsettingen er at handlinger må gjøres skjult for å bevare den strategiske fordel (Sellevåg 2021). I tillegg belyser litteraturen hvordan økonomisk maktbruk kan motiveres av effekten det har for å avskrekke fremtidig handling (Lindsay 1986). Det kan eksempelvis være tilfellet dersom en stat ønsker å redusere villigheten til andre stater til å kritisere interne politiske

anliggender. For ikke å skape forvirring med det etablerte begrepet avskrekking i militær kontekst, kan vi omtale denne målsettingen som å *statuere et eksempel*. Vi vurderer imidlertid at en slik målsetting vil være vanskelig å skille fra *fremtvinge politisk endring* eller *oppnå strategisk fordel* og velger å ekskludere *statuere et eksempel* som en egen parameterverdi.

Til slutt inkluderer vi parameterverdien *forsvar av egen handlefrihet*. For stater gjelder dette primært militær handlefrihet (Vatne et al. 2018). Militær handlefrihet kan imidlertid avhenge av tilgang på strategiske ressurser og infrastruktur slik som olje eller havner. Slike innsatsfaktorer kan betraktes av avsenderstaten som viktige for å opprettholde og styrke statens makt og handlingsrom.

Vi har valgt disse parameterverdiene for målparameteren:

- Fremtvinge politisk endring
- Oppnå strategisk fordel
- Forsvar av egen handlefrihet

3.6.1 Andre målsettinger som ikke vurderes å være sikkerhetstruende

Det er verdt å merke seg at en avsenderstat kan bruke økonomiske virkemidler for å oppnå målsettinger som har lite med nasjonal sikkerhet å gjøre. Det utelukker imidlertid ikke at avsenderstatens handlinger kan ha negative konsekvenser for mottakerstatens sikkerhet, selv om dette ikke er motivasjonen bak virkemiddelbruken. Vi inkluderer ikke disse målsettingene i vårt morfologiske rom.

Virkemiddelbruken kan for det første være motivert av å oppnå en økonomisk gevinst. Det er eksempelvis en lang rekke tilfeller hvor bruk av tollbarrierer, handelshindre, stans av finansstrømmer, aggressiv investeringspolitikk, valutaintervensjon og lignende vil være en rasjonell strategi for en avsenderstat som ønsker å øke verdiskapningen innenfor landets grenser.²¹ En avsenderstat kan oppmuntre offentlige og private aktører til å kjøpe opp virksomheter eller andre eiendeler utenlands kun motivert av kommersielle hensyn. Bedrifter med overskuddskapital eller med lett tilgang på finansiering kan følgelig gjennomføre investeringer og oppkjøp utelukkende motivert av de mulighetene dette utgjør for bedriftens vekstpotensial.

For det andre kan bruken av økonomiske virkemidler ha som formål å korrigere markedssvikt. Grunnleggende markedssvikt preger mange internasjonale markeder. Vi kan skille mellom tre ulike årsaker til slik markedssvikt: internasjonal markedsrett, eksternaliteter og informasjonsproblemer. Hver for seg vil disse årsakene til markedssvikt kunne føre til handelsrestriksjoner eller bruk av andre økonomiske virkemidler. Under gitte betingelser blir da økonomiske virkemidler et lands beste svar på et krevende problem.

Det kan også være en lang rekke innenrikspolitiske motivasjoner bak bruken av økonomiske virkemidler. For eksempel kan det å heve tollsatser på importerte varer være en enkel og virkningsfull

²¹Velferdsøkonomien opererer for eksempel med et begrep som “optimalt tollnivå”. Særlig for store land med tilsvarende store økonomier, vil toll kunne bidra til høyere innenlandsk produksjon. Dette bør ikke forveksles med “oppfostringstoll”, hvor et land søker å verne en utvalgt del av økonomien mot utenlandsk konkurranse i en oppstartsfase. Samlet sett kan slike tollbarrierer selvsagt bidra til at andre land hever sine tollsatser, og at verdenshandelen går ned. Men isolert sett kan slike handelsbarrierer motiveres av økonomisk gevinst. De bør derfor ikke forstås som en aggressiv handling.

metode for å sikre inntekter til innenlandske produsenter. Slike produsenter kan være en viktig del av statens eller regjeringens støttespillere. Den amerikanske handelspolitikken under president Donald Trump kan tjene som et eksempel, hvor bruken av tollbarrierer har bidratt til å omfordele velferd til viktige velgergrupper for det republikanske partiet. Ikke alle land har like godt utbygde og velfungerende velferdssystemer som Norge. Slik omfordeling kan dermed være en rasjonell måte å sikre inntekt for utsatte grupper og øke politisk oppslutning.

Til slutt kan avsenderstaten benytte økonomiske virkemidler for å sikre tilgang til ressurser som er viktige for å forsyne avsenderstatens befolkning, slik som energi og matvarer. I slike tilfeller kan motivasjonen for økonomisk virkemiddelbruk, eksempelvis utenlandske investeringer og oppkjøp, primært være innenrikspolitisk. Aktiviteten kan imidlertid fort fremstå som, og forveksles med, sikkerhetstruende virksomhet i mottakerstaten. Samtidig kan det ikke utelukkes at selv om motivasjonen i utgangspunktet er ressursikkerhet av innenrikspolitiske hensyn, så kan kontroll over selskaper og ressurser gi avsenderstaten makt som senere kan brukes også til andre formål.

3.7 Metode

Parameteren metode beskriver avsenderstatens “strategi, eller *hva* [avsenderstaten] gjør for å oppnå målet” (Vatne et al. 2018, s. 9).

Politiske og sosiale sårbarheter kan utnyttes gjennom påvirkningsoperasjoner som har til formål “å svekke befolkningens tillit til valgprosesser, myndighetene, politikere eller mediene [...] [eller] å styre samfunnsdebatten i en bestemt retning, så tvil om fakta, eller diskreditere utvalgte meningsbærere, for på den måten å svekke tillitsgrunnlaget til demokratiske prosesser” (Etterretningstjenesten 2020, s. 69). På bakgrunn av dette identifiseres *påvirke beslutningsprosesser/opinion/sosial adferd* som en gyldig verdi for metodeparameteren i Sellevåg (2021). Det er flere eksempler på hvordan økonomiske virkemidler kan brukes for å påvirke (politiske) beslutningsprosesser og/eller befolkningen til å legge press på statsledelsen. Påvirkning kan forekomme eksplisitt gjennom eksempelvis handelssanksjoner eller trusler om å trekke tilbake investeringer, men det kan også skje mer subtilt ved å få støtte fra ulike sentrale aktører i vertslandet i bytte mot investeringer, lobbyvirksomhet og lignende (Drezner 2008; Reilly 2017). Derfor velger vi å inkludere *påvirke beslutningsprosesser/opinion* – vi utelater sosial adferd for å forenkle, siden denne ikke vurderes som like relevant i konteksten av økonomiske virkemidler – som en parameterverdi i metodeparameteren. Beslutningsprosesser og opinion kan påvirkes ved å gi (løfter om) noe, eller ved å (true med å) straffe med noe. Beslutningsprosesser kan også påvirkes bare ved å true med å bruke maktmidler, slik at faktisk bruk ikke vil være nødvendig. For å redusere analysens kompleksitet lar vi være å presisere om beslutningsprosesser og opinion påvirkes gjennom belønning eller straff. Dette kan heller utdypes i beskrivelsen av konkrete scenarioer som kan utledes fra den morfologiske analysen.

Økonomiske virkemidler kan true nasjonal sikkerhet på flere måter. For det første kan investeringer og oppkjøp skape muligheter for å overføre teknologi eller annen ekspertise til en utenlandskontrollert enhet som kan bruke dette til å skade mottakerstatens nasjonale interesser (Cohen 2009; Drezner 2008; Moran 2009). Sellevåg (2021, s. 21) forklarer også hvordan “informasjonsrelaterte sårbarheter kan utnyttes til å *innhente/stjele informasjon* om for eksempel nasjonale forhandlingsposisjoner, sikkerhetspolitiske forhold, beredskap og forsvar eller sensitiv bedriftsinformasjon” og benytter følgende *innhente/stjele informasjon* som parameterverdi. For å åpne opp for at en avsenderstat kan

være interessert i å få tilgang til innsatsfaktorer i Norge også utover informasjon – eksempelvis strategiske ressurser som viktige og sjeldne jordarter – inkluderer vi metoden *få tilgang til/innhente innsatsfaktor*.²² Overføring av teknologi og annen ekspertise kan også skje ved bruken av andre økonomiske virkemidler enn investeringer og oppkjøp, eksempelvis de ulovlige virkemidlene korrupsjon og/eller økonomisk spionasje.

For det andre kan mottakerstaten, hvor et oppkjøpt selskap er lokalisert, bli avhengig av en utenlandskontrollert leverandør som følgelig kan forsinke, nekte eller legge betingelser på forsyningen (Cohen 2009; Drezner 2008; Moran 2009).²³ Vi inkluderer dermed *forstyrre, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor* som parameterverdi. Også her kan økonomiske virkemidler utover investeringer og oppkjøp benyttes, slik som at avsenderstaten kan begrense mottakerstatens tilgang til en innsatsfaktor – eksempelvis sjeldne metaller – ved å regulere mottakerstatens muligheter til å importere råvarer fra avsenderstaten. Det er videre verdt å merke seg at avsenderstaten ikke trenger å faktisk gjøre dette; trusselen om å legge begrensninger i forsyningen kan være tilstrekkelig for å oppnå avsenderstatens målsetting.

Investeringer og oppkjøp kan også skape muligheter for å få inn en kapasitet for infiltrasjon, overvåking eller sabotasje, enten ved en menneskelig eller ikke-menneskelig agent. Dette kan blant annet muliggjøre det Sellevåg (2021) omtaler som *angripe/forstyrre samfunnsfunksjoner* – en metode hvor avsenderstaten utnytter infrastrukturelterte sårbarheter. Samfunnsfunksjoner kan være alt fra veier og broer til ekom- og kraftnett til finans- og betalingstjenester (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2016). Samfunnsfunksjoner kan ikke angripes direkte ved økonomiske midler (Sellevåg 2021). Eierskap kan imidlertid tilrettelegge for at en stat i neste omgang kan benytte andre virkemidler for å angripe samfunnsfunksjoner. Statlige investeringsfond kan (i teorien) også sabotere selskapene de kjøper opp, med den konsekvens at vertslandets kapabiliteter blir svekket (Cohen 2009; Drezner 2008). I tillegg kan det være at import av teknologi fra utenlandske selskaper kan gjøre kritisk infrastruktur sårbar for fremtidige (cyber-)angrep. Vi bruker parameterverdien *få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor* for å fange opp denne metoden.²⁴ I tillegg kan en avsenderstat forsøke å *få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor* (Moran 2009).

Det kunne også ha vært hensiktsmessig å ta med parameterverdien *skape avhengigheter*, for å fange opp tilfeller hvor for eksempel et datterselskap av et utenlandsk selskap kontrollerer en kritisk samfunnsfunksjon i Norge. Vi velger likevel å utelate *skape avhengigheter* i denne rapporten. Årsaken til dette er at vi vurderer at trusselen mot nasjonale sikkerhetsinteresser først oppstår når avhengigheten benyttes for eksempel til å legge press for å *påvirke beslutninger/opinion* eller å *forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor* – og følgelig at den potensielle sikkerhetstruende virksomheten allerede er dekket av de øvrige parameterverdiene.

Vi har valgt følgende verdier for metodeparameteren:

- Påvirke beslutninger/opinion

²²Innhenting av informasjon vil dermed representeres som en kombinasjon av metoden *få tilgang til/innhente innsatsfaktor* og faktoren *informasjon og data*, mens tilgang til strategiske ressurser eksempelvis kan være metoden *få tilgang til/innhente innsatsfaktor* i kombinasjon med *naturkapital og råvarer*.

²³Både Cohen (2009) og Drezner (2008) anerkjenner at SWF-er i teorien kan påvirke politikk og kapabiliteter i vertsland på flere måter – mest direkte ved direkte eierskap og kontroll over strategiske sektors kritiske infrastruktur.

²⁴Vi kan eksempelvis kombinere parameterverdien *få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor* med innsatsfaktorene *varer og tjenester* eller *teknologi og patenter*.

-
-
- Få tilgang til innsatsfaktor
 - Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor
 - Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor
 - Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor

3.8 Virkemiddel

Et virkemiddel er det spesifikke midlet som avsenderstaten tar i bruk for å gjennomføre en metode og oppnå målsettingen. Mange av disse er lovlige, og det er disse litteraturen om økonomisk statshåndverk fokuserer på. Vi inkluderer også, som Sellevåg (2021), mulige ulovlige økonomiske virkemidler.

Det finnes mange lovlige økonomiske virkemidler en avsenderstat kan benytte seg av. I Waage et al. (2021) gir vi en omfattende oversikt over ulike virkemidler som trekkes frem i litteraturen. I vår morfologiske analyse velger vi kun å inkludere de midlene som vi vurderer at det er mest relevant at en annen stat vil forsøke å anvende mot Norge i tiden frem mot 2030. Det innebærer eksempelvis at vi utelater *lån og økonomisk assistanse* som virkemiddel, siden vi anser at dette er et virkemiddel som er mer relevant for stater med budsjettunderskudd og/eller (stor) statlig gjeld enn for Norge. Vi utelater også virkemidler som kun kan benyttes i avsenderstaten slik som *ekspropriering* og *nasjonalisering*.

Når det gjelder investeringer, velger vi å skille mellom *direkteinvesteringer*²⁵ og *porteføljeinvesteringer*²⁶. Vi deler videre direkteinvesteringer inn i *greenfield*²⁷, *sammenslåinger*²⁸ og *oppkjøp*²⁹. Årsaken til dette er at sammenslåinger og oppkjøp gir en utenlandsk bedrift tilgang til eksisterende produksjonsfasiliteter, teknologi osv., mens *greenfield*-investeringer innebærer at den utenlandske bedriften bygger opp virksomheten selv. Mens sistnevnte bidrar til å skape økt økonomisk avhengighet mellom avsender- og mottakerstaten og øker avsenderstatens totale fotavtrykk i mottakerstatens økonomi, gir *greenfield*-investeringer ikke samme muligheter for å få tak i eksempelvis innsatsfaktorer som *informasjon og data* eller *teknologi og patenter*. Dermed kan *greenfield*-investeringer bli ansett for ikke å være like truende for mottakerstatens nasjonale sikkerhetsinteresser som andre former for investeringer (Masters og McBride 2016). Selskaper kan også slå sammen sin virksomhet, mens investeringsfond som hovedregel avgrenser seg til å kjøpe eierandeler i et annet

²⁵Utenlandske direkteinvesteringer (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). I EUs reguleringer 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 foretakere eller det foretaket for hvilken kapitalen gjøres tilgjengelig for 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” (EU 2019, artikkel 2.1). Se Waage et al. (2021) for ytterligere detaljer.

²⁶Utenlandske porteføljeinvesteringer (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. Se Waage et al. (2021) for ytterligere detaljer.

²⁷*Greenfield*-investeringer innebærer at en utenlandsk aktør bygger opp fabrikker eller andre fasiliteter i et land fra bunnen av.

²⁸En sammenslåing er en avtale mellom to eller flere eksisterende bedrifter om å fusjoneres/forenes til ett selskap.

²⁹Et oppkjøp er en transaksjonsform der ett selskap kjøper opp hele eller deler av andre selskaper.

selskap. Derfor skiller vi også mellom sammenslåinger og oppkjøp. Vi inkluderer også handel med selskaper og forbrukere i Norge som parameterverdier. Mens statsledelsen har makt til å utforme politikk som fremmer eller hemmer handelsstrømmer,³⁰ gir politikken først effekt på en mottakerstat i det selskaper i avsenderstaten reduserer eller øker sin handel med mottakerstaten. Som parameterverdier skiller vi dermed mellom handel i form av *import til selskaper/forbrukere i Norge* eller *eksport fra selskaper i Norge*, men understreker at det er mange ulike virkemidler som kan påvirke handelsstrømmer, inkludert tolltiltak, handelspolitikk som ikke er toll, handelsavtaler og ulike straffetiltak som embargoer og boikotter.³¹ Det kunne også være relevant å inkludere offentlige anskaffelser som et virkemiddel statsledelsen har til rådighet. Imidlertid anser vi dette som dekket av kombinasjonen *statsledelsen* som aktør og *eksport fra selskaper i Norge* som virkemiddel.

Det siste lovlige økonomiske virkemidlet vi inkluderer som parameterverdi, er å innføre *økonomiske sanksjoner mot Norge*.³² Sanksjoner kan være både negative og positive (Baldwin 1985). Her inkluderer vi kun negative sanksjoner innen parameterverdien. Dette gjør vi fordi vi anser at positive sanksjoner representeres godt nok gjennom øvrige parameterverdier, som å gi mottakerstaten økt tilgang til å handle med avsenderstaten. Negative økonomiske sanksjoner er imidlertid sanksjoner brukt som straffetiltak og går utover eksempelvis handelspolitikk, som for de fleste land må utformes innenfor regelverket til Verdens handelsorganisasjon.

Lovverk, regulering, politikk og strategi er virkemidler som statsledelsen direkte har muligheten til å benytte seg av for å påvirke økonomisk aktivitet. Dette kan være endringer i handelspolitikk, eksempelvis relatert til toll eller subsidier, og investeringspolitikk, eksempelvis ved å endre skattenivå, renter på lån, grenser på valutautveksling og lignende. Statlige investeringsstrategier slik som Kinas Belte- og vei-initiativ (*Belt and Road Initiative*, BRI) er også eksempler på virkemidler statsledelsen kan ta i bruk. Imidlertid velger vi å utelate *lovverk, regulering, politikk og strategi* som en egen parameterverdi, fordi effekten på mottakerstaten utspiller seg gjennom eksempelvis økning i direkteinvesteringer eller reduksjoner i eksporten fra mottakerstaten.³³ *Kjøpe/selge norske kroner* er også et potensielt virkemiddel som kan brukes for å påvirke den norske vekslingskursen; ved å kjøpe norske kroner appresierer vekslingskursen, mens salg av norske kroner vil resultere i en depresiering.³⁴ Dette påvirker i neste omgang for eksempel norske eksportbedrifters muligheter til å konkurrere i internasjonale markeder. I denne analysen vurderer vi også slike effekter som dekkende

³⁰Det er vanlig å skille mellom tolltiltak, hvor avsenderstaten kan sette avgift på import eller eksport slik at man reduserer eller fjerner handel, og handelspolitikk som ikke er toll. Sistnevnte kan være kvoter, subsidier, frivillig handelsrestriksjoner, tekniske handelshindringer, lisensavtaler og visse former for import- og eksportrestriksjoner. I tillegg kan en avsenderstat inngå eller trekke seg ut av handelsavtaler, og innføre straffetiltak som embargoer. Se Waage et al. (2021) for flere detaljer.

³¹Ytterligere en variant er dumping av priser for å ødelegge eksportmarkedet for norske bedrifter, eller prissamarbeid for å gjøre import dyrere (Waage et al. 2021).

³²Dette kan gjelde sanksjoner rettet både mot norsk statlig eid virksomhet, privat eid virksomhet, virksomhet i Norge, i den aktuelle avsenderstaten og andre steder.

³³En ytterligere årsak til at vi utelater denne kategorien, er graden av overlapp med det som i MPECI-rammeverket omtales som politiske og sivile/juridiske virkemidler.

³⁴Dette virkemidlet er relatert til det vi i Waage et al. (2021) omtaler som utenlandske valutareserver. Utenlandske valutareserver 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 statsobligasjoner). Etterspørselen og tilbudet av en gitt valuta bestemmer valutakursene. Dersom et land kjøper opp store mengder med en valuta vil kursen kunne appresiere. Dette kan videre eksempelvis føre til at landets eksportbedrifter mister konkurransekraft mot andre land. Motsatt kan land ved å selge unna valutareservene potensielt dumpe verdien på valutaen, som kan gi problemer med betalingsbalansen for landet og dyrere innsatsfaktorer for landets bedrifter.

gjennom de eksisterende parameterverdiene – eksempelvis reduksjon i import eller eksport som følge av endret vekslingskurs.

Til slutt presiserer vi at vi lar være å spesifisere i hvilken retning virkemidlene brukes, det vil si om det investeres i nye fasiliteter i Norge eller om eksisterende investeringer trekkes tilbake; virkemiddelparameteren kombinert med metodeparameteren fanger opp dette.

Av ulovlige økonomiske virkemidler inkluderer vi *korruptsjon* – spesielt bestikkelser og utpressing – i tillegg til *økonomisk spionasje*. Sistnevnte kan være sponset av staten med formål om å ta igjen et teknologisk forsprang.³⁵ 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.

Vi har valgt følgende verdier for virkemiddelparameteren i analysene i denne rapporten:

- Direkteinvesteringer i Norge – *greenfield*
- Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger
- Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp
- Porteføljeinvesteringer i Norge
- Import til selskaper/forbrukere i Norge
- Eksport fra norske selskaper
- Økonomiske sanksjoner mot Norge
- Korrupsjon i Norge
- Økonomisk spionasje i Norge

3.9 Morfologisk rom

Samlet danner parameterne med tilhørende parameterverdier det morfologiske rommet som vist i tabell 3.1.

³⁵Oxnevad (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.

Tabell 3.1 Morfologisk rom for trusselbildet innenfor området sikkerhetstruende virksomhet (i Norge) i tidsrommet frem mot 2030.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

3.10 Konsistensanalyse

Hver parameter i den morfologiske analysen har flere parameterverdier. Når vi kombinerer unike parameterverdier, får vi omkring 3 800 unike handlinger. Dette antallet reduseres imidlertid betydelig når vi tar hensyn til om ulike parvise kombinasjoner av parameterverdier er konsistente. I det følgende gir vi noen eksempler på hvordan vi har gått frem for å vurdere parvis konsistens.

3.10.1 Aktører og virkemidler

Aktører varierer med hensyn på kapasiteten til å benytte økonomiske virkemidler. Investeringer kan utføres av (private eller delvis/helt statseide) selskaper – alternativt statlige investeringsfond for de statene som har slike – mens statsledelsen står bak instrumenter knyttet til politikk, sanksjoner,

endrede lovverk, reguleringer, incentiver, strategier og lignende. Vi vurderer også at *statsledelsen* er konsistent med *eksport fra norske selskaper* ved at denne kombinasjonen representerer offentlige anskaffelser. Videre kan det spesielt være verdt å merke seg at *enkeltindivid* kun er vurdert å være konsistent med *korruptsjon i Norge* og *økonomisk spionasje i Norge*. For *investeringsfond* og *selskaper* er forskjellen at selskaper også kan direkteinvestere gjennom *greenfield* og sammenslåinger, samt importere til og eksportere fra Norge.

3.10.2 Mål og metoder

Vi vurderer at målsettingen om å *fremtvinge politisk endring* er konsistent med metodene *påvirke beslutningsprosesser/opinion* og *forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor*. Dette er metoder for å utøve press og påvirke beslutninger som kan lede til politisk endring. *Oppnå strategisk fordel* er vurdert å være konsistent med metodene *få tilgang til/innhente innsatsfaktor* og *få inn kapasitet for infiltrasjon eller spionasje – eller overvåking – i/via innsatsfaktor*. Dette er metoder som kan utføres skjult. Det kan diskuteres om også *påvirke beslutningsprosesser/opinion* er konsistent med *oppnå strategisk fordel*, men vi vurderer denne kombinasjonen til å være inkonsistent når vi kun ser på bruken av økonomiske virkemidler. Vi vurderer at *forsvare egen handlefrihet* er konsistent med enten å *få tilgang til/innhente innsatsfaktor*, slik som strategiske ressurser, eller *forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor* som kan redusere makten til mottakerstaten vis-à-vis avsenderstaten.

3.10.3 Metoder og virkemidler

Det er ikke alle virkemidler som kan benyttes for å utføre de ulike metodene/strategiene. For eksempel kan ikke *økonomiske sanksjoner mot Norge* i seg selv gi avsenderstaten tilgang til en innsatsfaktor i Norge (heller det motsatte). Heller ikke import fra avsenderstaten til Norge gir slik tilgang. Et annet eksempel er at vi vurderer at *økonomisk spionasje i Norge* i seg selv ikke kan *påvirke beslutningsprosesser/opinion* eller *forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor*.

3.10.4 Virkemidler og innsatsfaktorer

Til slutt er det ikke heller alle kombinasjoner av virkemidler og innsatsfaktorer som er konsistente. For eksempel vurderer vi import og eksport av *finanskapital*, *humankapital* og *informasjon og data* som inkonsistent. Vi vurderer også at *økonomiske sanksjoner mot Norge* ikke kan rette seg mot *realkapital og fysisk infrastruktur*, *humankapital* eller *informasjon og data*.

3.10.5 Konsistensmatrise

Våre parvise konsistensvurderinger er vist i tabell 3.2. Analysen som ligger bak tabellen består av en ren binær vurdering av hvorvidt et verdipar er “mulig” eller “umulig”. I matrisen er “umulige” par markert med et kryss, mens “mulige” par er markert med en åpen rubrikk. Vurderingene i

tabellen etterlater oss med om lag 250 parvis konsistente handlinger av de opprinnelige 3 800 unike handlingene. Dette antallet reduseres ytterligere når vi tar hensyn til om kombinasjoner av tre eller flere parameterverdier er logisk konsistente. Antallet kan også reduseres ved å vurdere nytte og kostnad tilknyttet ulike handlinger, som sier noe om sannsynligheten for bruk. Vi gjør ikke slike vurderinger av empirisk konsistens i denne rapporten.

Tabell 3.2 Konsistensmatrise. I matrisen er “umulige” par markert med et kryss, mens “mulige” par er markert med en åpen rubrikk.

	Statsledelsen	Investeringsfond	Selskap	Enkeltindivid	Fremtvinge politisk endring	Oppnå strategisk fordel	Forsvare egen handlefrihet	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Få tilgang til/innhente	Forsinke, nekte, eller legge betingelser på tilgang	Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje	Få inn kapasitet for overvåking	Direkteinvesteringer i Norge – greenfield	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Porteføljinvesteringer i Norge	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Eksport fra norske selskaper	Økonomiske sanksjoner mot Norge	Korrupsjon i Norge	Økonomisk spionasje i Norge	Realkapital og fysisk infrastruktur	Finanskapital	Naturkapital og råvarer	Varer og tjenester	Humankapital	Informasjon og data	Teknologi og patenter	
Statsledelsen																													
Investeringsfond																													
Selskap																													
Enkeltindivid																													
Fremtvinge politisk endring																													
Oppnå strategisk fordel																													
Forsvare egen handlefrihet																													
Påvirke beslutningsprosesser/opinion																													
Få tilgang til/innhente																													
Forsinke, nekte, eller legge betingelser på tilgang																													
Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje																													
Få inn kapasitet for overvåking																													
Direkteinvesteringer i Norge – greenfield																													
Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger																													
Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp																													
Porteføljinvesteringer i Norge																													
Import til selskaper/forbrukere i Norge																													
Eksport fra norske selskaper																													
Økonomiske sanksjoner mot Norge																													
Korrupsjon i Norge																													
Økonomisk spionasje i Norge																													
Realkapital og fysisk infrastruktur																													
Finanskapital																													
Naturkapital og råvarer																													
Varer og tjenester																													
Humankapital																													
Informasjon og data																													
Teknologi og patenter																													

4 Sikkerhetstruende virksomhet: Utfordringskategorier

Dette kapitlet utleder utfordringskategorier fra konsistente løsninger i det morfologiske rommet. Sellevåg (2021) identifiserer spesielt to utfordringskategorier hvor det kan være relevant for en annen stat å benytte økonomiske virkemidler: *statlig påvirkningsaktivitet* og *statlig etterretningsaktivitet*. I tillegg identifiserer vi ytterligere fire kategorier: *tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje*, *omgå ikke-spredningsbestemmelser*, *beskytte strategiske interesser* og *endre styrkeforhold*. For å gjøre kapitlet mer oversiktlig, presenterer vi eksempler på handlinger som inngår i utfordringskategoriene. Fullstendige løsningsrom for hver utfordringskategori er inkludert i vedlegg A.

Utfordringskategoriene for økonomiske virkemidler som vi utleder her kan forekomme alene eller i kombinasjon med andre virkemidler. Eksempelvis kan det være relevant både å utøve økonomisk makt ved bruk av sanksjoner og samtidig legge diplomatisk press på mottakerstaten ved å kutte diplomatiske forbindelser. Dette går kapittel 5 nærmere inn på. I tillegg kan det være aktuelt for en avsenderstat å benytte seg av mer enn ett økonomisk virkemiddel, enten parallelt eller sekvensielt. Vi adresserer denne typen kombinasjoner kun i begrenset grad i denne rapporten, men anerkjenner at slike kombinasjoner er relevante for å forstå hvordan økonomiske virkemidler kan brukes til å true nasjonale sikkerhetsinteresser.

Utfordringskategoriene er generelle i den forstand at de ikke inneholder noen vurderinger av hvor og når de ulike handlingene kan være aktuelle å benytte. Det er utenfor denne rapportens omfang å gå i dybden på dette, blant annet fordi det krever analyser både av forhold ved spesifikke avsenderstater og ved spesifikke næringer og selskaper i Norge. Slike konkrete beskrivelser kunne også blitt vurdert som graderte i henhold til sikkerhetsloven. Fra litteraturen kan vi imidlertid belyse relevante hensyn ved effekt og utfall ved bruk av ulike økonomiske virkemidler og som følgelig kan innvirke på hvor og når virkemidlene benyttes på måter som kan true norsk sikkerhet. Vi gir noen innledende kommentarer om dette i gjennomgangen av utfordringskategoriene.

4.1 Tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje

Denne utfordringskategorien beskriver avsenderstatens mulighet til å tilrettelegge for fremtidig skjult angrep og sabotasje. Det kan foregå ved at avsenderstaten går via et selskap som investerer eller har investert i Norge og slik kan klare å få på plass en kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje. Det er kanskje mest nærliggende å få inn en slik kapasitet i fysisk kapital og infrastruktur eller som del av teknologiske komponenter, for eksempel i algoritmer og programvare. Det kan også tenkes at det er mulig for avsenderstaten å få på plass en slik kapasitet ved at mottakerstaten importerer for eksempel teknologiske komponenter fra avsenderstaten.

Innen denne utfordringskategorien vil sikkerhetstrusselen avhenge av hvor kritisk forsyningen av en vare eller tjeneste er for mottakerstaten, og i hvilken grad avsenderstaten evner å gjennomføre et skjult angrep eller sabotasje. Kapittel 5 og Sellevåg (2021) beskriver hvordan skjulte angrep og sabotasje i neste omgang kan gjennomføres med ikke-økonomiske virkemidler. Selv minoritetseierandeler kan potensielt gjøre det mulig for det utenlandske selskapet å komme i en posisjon til å sabotere eksempelvis infrastruktur (Moran 2009). I den forbindelse nevnes spesielt risikoen tilknyttet

svakheter ved et system som verken kjøpere og brukere er klar over, men som et utenlandsk selskap kan få innsikt i og utnytte.

I tabell 4.1 illustrerer vi eksempler på relevante parameterverdier og stier i det morfologiske rommet som representerer denne utfordringskategorien.

Tabell 4.1 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 1 – tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.2 Statlig påvirkningsaktivitet

Denne utfordringskategorien kjennetegnes av at avsenderstaten påvirker beslutningsprosesser og/eller opinionen for å fremtvinge politisk endring. Statlig påvirkningsaktivitet kjennetegnes gjerne av sammensatt virkemiddelbruk, inkludert politiske, juridiske, økonomiske og informasjonsrelaterte virkemidler (Sellevåg 2021). Vi deler denne utfordringskategorien inn i fire underkategorier som beskriver måter dette kan foregå på ved å benytte økonomiske virkemidler: i) økonomiske sanksjoner, ii) reduksjoner i økonomisk aktivitet utover sanksjoner, iii) kontroll over – og muligheten til å begrense – produksjon og forsyning i mottakerstaten og iv) politisk korrupsjon.

4.2.1 Økonomiske sanksjoner

Økonomisk tvang kan foregå på flere måter. Den mest studerte fremgangsmåten i litteraturen, er sanksjoner for å fremtvinge endring i politikk og oppførsel tilknyttet spesifikke saker. I tabell 4.2 beskriver vi handlinger hvor statsledelsen i avsenderstaten innfører sanksjoner. Sanksjonene kan benyttes som pressmiddel enten ved å påvirke beslutningsprosesser/opinion – som følge av at de påfører samfunnet økonomiske tap – eller ved å hindre tilgangen til en viktig eller kritisk innsatsfaktor.

Det er mange historiske eksempler på hvordan en avsenderstat forsøker å påvirke beslutningsprosesser og folkeopinionen ved å påføre mottakerstaten økonomiske tap. EU innførte sanksjoner mot Russland etter annekteringen av Krim-halvøya i 2014 (Alexseev og Hale 2020). Sanksjoner kan videre være finansielle eller mer tradisjonelle økonomiske sanksjoner, hvor sistnevnte typisk utformes som handelssanksjoner.³⁶ Kina innførte slike sanksjoner mot Norge og norsk eksport av fisk og andre produkter etter Nobelprisutdelingen til den kinesiske menneskerettighetsaktivisten Liu Xiaobo i 2010 (Kolstad 2010). Som følge av at Australia etterlyste etterforskning av Covid-19-pandemiens utbrudd, har Kina også innført importrestriksjoner på ulike matvarer og naturressurser fra Australia (Choudhury 2020). Japan tok i bruk handelsrestriksjoner som press mot Sør-Korea i 2019 for å forsøke å endre en dom fra sørkoreansk høyesterett om erstatning til koreanere som ble satt i tvangsarbeid under den japanske koloniperioden (Yennie Lindgren et al. 2019a,b).³⁷

Når det gjelder forstyrrelser i tilgangen til en viktig innsatsfaktor, finner vi eksempler på hvordan Kina stanset eksporten av sjeldne jordarter (*rare earth elements*) til Japan i 2010 (Gholz og Hughes 2019; Yennie Lindgren og Lindgren 2016, 2017). Brudd i forsyningen av slike metaller er også en bekymring for blant annet Storbritannias forsvarssektor (Powell-Turner og Antill 2015). Det diskuteres også om det eksisterer et "oljevåpen", hvor muligheten til å hindre andre staters tilgang til olje eller manipulere oljeprisen kan være et pressmiddel (Glaser 2013; Hughes og Long 2015). Slike mekanismer kan også gjelde andre viktige energikilder. Det vil i så fall avhenge av mottakerstatens tilgang til alternative markeder. Noen energikilder, slik som olje, karakteriseres av å ha mange leverandører på verdensmarkedet (Moran 2009).³⁸ I tilfellet med sjeldne jordarter kontrollerer imidlertid Kina over 90 prosent av produksjonen (Vekasi 2019). Dersom en avsenderstat har kontroll over store deler av verdens produksjon av viktige eller kritiske innsatsfaktorer, kan dette åpne for muligheten til å fremtvinge politisk endring ved å legge betingelser på mottakerstatens tilgang til denne innsatsfaktoren.

³⁶Sanksjoner kan også være målrettede eller brede. Se Waage et al. (FFI-rapport under arbeid) for ytterligere informasjon om sanksjoner.

³⁷Norge kan også rammes indirekte av sanksjoner som en avsenderstat innfører mot et tredjeland. For eksempel har europeiske stater i økende grad opplevd å bli rammet av amerikanske sekundære sanksjoner, hvor europeiske selskaper tvinges til å unngå å handle med staten USA ønsker å sanksjonere (Ruys og Ryngaert 2020). Dette har eksempelvis vært tilfellet i forbindelse med Russlands utbygging av Nord Stream II (Eddy og Erlanger 2020) og Iran (Rappeport og Rogers 2019).

³⁸Samtidig utgjorde OPECs andel av totalt produserte tonn med olje om lag 36 prosent i 2019 (IEA 2020).

Tabell 4.2 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 2 statlig påvirkningsaktivitet – økonomiske sanksjoner.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.2.2 Reduksjon i investeringer, handel og annen økonomisk aktivitet

Økonomisk tvang kan også utspille seg mer subtilt ved at selskaper fra avsenderstaten reduserer sin aktivitet i mottakerstaten, uten at dette eksplisitt er sanksjoner. Tabell 4.3 beskriver dette. Denne mildere formen for økonomisk tvang kan foregå ved at selskaper fra avsenderstaten investerer mindre i, eller handler mindre med, mottakerstaten. Kina har benyttet seg av slike virkemidler mot land i Europa for å få statsledere til å avstå fra å møte Dalai Lama (Reilly 2017). Russland har også benyttet seg av ulike tekniske importhindre for å påvirke politiske beslutninger, blant annet ovenfor Ukraina i 2013 (Svoboda 2019).

Tabell 4.3 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 2 statlig påvirkningsaktivitet – reduksjon i investeringer, handel og annen økonomisk aktivitet.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.2.3 Kontroll over produksjon og forsyning i mottakerstaten

En tredje form for økonomisk tvang kan være å hindre tilgangen til viktige eller kritiske innsatsfaktorer gjennom selskaper fra avsenderstaten som har investert i mottakerstaten. Denne fremgangsmåten er illustrert i det morfologiske rommet i tabell 4.4. Den ligner på økonomiske sanksjoner som forsøker å påføre mottakerstaten press ved å begrense tilgangen til eller øke prisene på viktige innsatsfaktorer, men kjennetegnes mer spesifikt av at avsenderstaten (via selskaper) har kontroll over produksjon og forsyning som geografisk befinner seg i mottakerstaten.

For å vurdere hvilken trussel investeringer utgjør innenfor denne utfordringskategorien, vil det være relevant å ta stilling til hvor stor eierandel det utenlandske selskapet oppnår, hvor konsentrert den aktuelle næringen er, hvor mange substitutter som er tilgjengelig og hvor høy kostnaden ved å bytte over til en annen leverandør er (Moran 2009). Med USA som eksempel kan det tenkes at utenlandsk eierskap i et (mindre) oljeselskap ikke utgjør en stor sikkerhetstrussel, selv om

olje i seg selv er en kritisk råvare. Grunnen er at det finnes flere leverandører nasjonalt (som er tilfellet i USA), i tillegg til et relativt stort internasjonalt marked. Vi velger derfor å utelate varer og tjenester fra denne underkategorien, siden vi antar at dette er en type innsatsfaktorer hvor det er relativt god tilgang til substitutter på det nasjonale eller internasjonale markedet. Derimot vurderer vi at råvarer og teknologi kan utgjøre knappere ressurser. Også tjenester som tilbys gjennom mottakerstatens infrastruktur kan være utsatt for denne typen trussel. Muligheten til å stenge ned telekom-tjenester for hele landet og slik utøve press, var blant annet en bekymring i Nederland i kjølvannet av det meksikanske selskapet America Móvil sitt forsøk på å kjøpe opp hele det nederlandske telekomselskapet KPN (Retter et al. 2020). Minoritetsandeler i selskapet kan forventes å gjøre det vanskeligere for det utenlandske selskapet å utøve substansiell innflytelse over operasjoner og forsyning (Moran 2009). Derfor ekskluderer vi porteføljeinvesteringer som en konsistent løsning i denne underkategorien.

Tabell 4.4 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 2 statlig påvirkningsaktivitet – kontroll over produksjon og forsyning i mottakerstaten.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.2.4 Politisk korrupsjon

Avsenderstaten kan også påvirke beslutningsprosesser eller opinion for å forsøke å oppnå politisk endring på andre måter. Et alternativ er å gå via enkeltindivider og benytte seg av korrupsjon slik som bestikkelser eller utpressing. Vi kaller dette politisk korrupsjon og beskriver slike handlinger i tabell 4.5.³⁹ Tabellen illustrerer hvordan avsenderstaten kan få tilgang til sensitiv informasjon – eksempelvis e-poster eller sensitive politiske dokumenter – som kan brukes for å påvirke beslutninger. I tillegg kan avsenderstaten forsøke å utnytte enkeltindividets posisjon og evne til å påvirke beslutningsprosesser direkte (humankapital).

Tabell 4.5 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 2 statlig påvirkningsaktivitet – politisk korrupsjon.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

³⁹Til forskjell fra for eksempel smålig korrupsjon (*petty corruption*) som handler om prosessen hvor statlige tjenestemenn implementerer lover og regler.

4.3 Statlig etterretningsaktivitet

Gjennom tilstedeværelse i den norske økonomien eller ved å få inn kapasiteter for overvåking gjennom økonomisk samhandling, kan en avsenderstat benytte økonomiske virkemidler til etterretningsformål. Etterretningsaktiviteten kan være rettet mot ulike miljøer i Norge, inkludert norske myndigheter, næringsliv, forsvar og beredskap eller norske forskningsmiljøer (Sellevåg 2021). Vi redegjør her for tre måter statlig etterretningsaktivitet kan fasiliteres ved bruk av økonomiske virkemidler: i) via direkteinvesteringer i eksisterende selskaper, ii) via overvåkingsutstyr og iii) via økonomisk spionasje og korrupsjon. I kapittel 5 går vi mer i detalj på truslene knyttet til at en fremmed stat bruker for eksempel cyberoperasjoner i kombinasjon med økonomiske virkemidler for blant annet å gjennomføre etterretningsaktivitet.

4.3.1 Etterretningsaktivitet via direkteinvesteringer i eksisterende selskaper

Det er i økende grad en bekymring for at spesielt utenlandske investeringer kan brukes av stater for å utføre etterretningsaktivitet. Blant annet trekker Moran (2009) frem dette som en bekymring ved Lenovos tilbud om å kjøpe IBMs PC-virksomhet. Cyber- og etterretningstrusler mot USA fra (kinesiske) investeringer og byggeaktiviteter fremheves også av Efron et al. (2020) ved RAND Corporation. I litteraturen vi har gjennomgått, er det ingen eksempler på at økonomiske virkemidler faktisk har blitt brukt for å komme i en posisjon til å innhente sensitiv informasjon. Samtidig kan det ikke utelukkes at det har skjedd uten at det har blitt oppdaget, eller at det kan komme til å skje i fremtiden (Cohen 2009; Drezner 2008).

Vi viser hvordan dette utspiller seg i vårt morfologiske rom i tabell 4.6. Avsenderstaten kan gå via investeringsfond eller selskaper – i egen stat eller i en annen stat – for å innhente sensitiv informasjon fra selskapene og slik oppnå en strategisk fordel. Dette kan gjøres ved at selskapene investerer eller har investert i Norge, eller ved at investeringsfondene kjøper eller har kjøpt opp eierandeler i et selskap i Norge. Vi vurderer at direkteinvesteringer via *greenfield* i seg selv ikke gir tilgang til informasjon som avsenderstaten ikke allerede besitter.

Tabell 4.6 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 3 statlig etterretningsaktivitet – via direkteinvesteringer i eksisterende selskaper.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Ekspert fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.3.2 Etterretningsaktivitet via overvåkingsutstyr

Etterretningsaktivitet kan også foregå ved at avsenderstaten får på plass utstyr for overvåking av systemer eller personer. Dette vises i tabell 4.7. I tillegg til investeringer kan det potensielt også være mulig å få inn en slik kapasitet ved å importere varer eller tjenester til Norge – fra selskaper i egen stat eller annen stat – som integreres eksempelvis i eksisterende systemer. Dette er blant annet en bekymring som har blitt ytret med hensyn til Huaweis oppkjøp i andre teknologiselskaper, slik som 3Com (Moran 2009). Spørsmålet om eierandel er også aktuelt her – hvor stor eierandel er tilstrekkelig for å komme i en posisjon til å få inn en kapasitet for overvåking?

Tabell 4.7 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 3 statlig etterretningsaktivitet – via overvåkningsutstyr.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.3.3 Etterretningsaktivitet via økonomisk spionasje og korrupsjon

En stat kan også utøve etterretningsaktivitet gjennom økonomisk spionasje eller korrupsjon i Norge. Tabell 4.8 viser parameterverdier som representerer denne utfordringskategorien. Dette kan spesielt forekomme dersom aktører under statens kontroll allerede har en tilstedeværelse i landet, eksempelvis ved å ha direkteinvestert på et tidligere tidspunkt. En annen fremgangsmåte kan være å gå etter enkeltindivider i selskaper for å få tak i sensitiv informasjon, slik som i den nylige arrestasjonen av en ansatt i DNV GL siktet for å ha solgt opplysninger til Russland (Stanghelle 2020).

Tabell 4.8 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 3 statlig etterretningsaktivitet – via økonomisk spionasje og korrupsjon.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.4 Omgå ikke-spredningsbestemmelser

Den neste utfordringskategorien vi inkluderer, er at en avsenderstat forsøker å omgå ikke-spredningsbestemmelser. Dette handler om at avsenderstaten forsøker å få tilgang til råvarer, kunnskap eller teknologi relevant for programmer som utvikler kjernevåpen eller andre masseødelegelsesvåpen. Denne kategorien kan eventuelt også utvides til å inkludere utvikling av militære kapasiteter som styrker avsenderstaten mer generelt – ikke kun masseødelegelsesvåpen. Tabell 4.9 viser hvilke parameterverdier som representerer denne utfordringskategorien. Ved å bruke økonomiske virkemidler kan eksempelvis et selskap fra avsenderstaten handle med norske selskaper, og på den måten kjøpe (rå-)varer eller teknologi som ikke skal spres. For eksempel blir bedrifter som eksporterer sensitive teknologier regelmessig tilnærmet av Iran og andre stater (Salisbury 2013). Også direkteinvesteringer i Norge fra selskaper som kontrolleres av avsenderstaten kan utgjøre en trussel.

I tillegg kan korrupsjon eller økonomisk spionasje være økonomiske virkemidler som kan gi tilgang til kunnskap og teknologi, men ikke råvarer. Dette vises i vedlegg A.4. Også handlinger innen utfordringskategorien *statlig etterretningsaktivitet* kan bidra til å gi en avsenderstat tilgang til informasjon som kan være relevant for å utvikle masseødeleggelsesvåpen og utfordringskategorien *omgå ikke-spredningsbestemmelser* bør således sees i sammenheng med *statlig etterretningsaktivitet*.

For denne utfordringskategorien er et sentralt spørsmål hvor tilgjengelig teknologien, (rå-)varene eller ekspertisen er – og følgelig hvor stor forskjell eksempelvis en investering kan utgjøre for avsenderstaten. I disse vurderingene er det hensiktsmessig ikke kun å se til tilgjengeligheten i mottakerstatens innenlandske markeder, men også ta hensyn til tilgjengeligheten på verdensmarkedet. Her gir Moran (2009) et eksempel på hvordan rutere, brytere og internettkort er lett tilgjengelig på det kommersielle markedet, slik at et eventuelt oppkjøp av et selskap som produserer dette ikke kan antas å medføre lekkasje av sensitiv teknologi som det utenlandske selskapet ikke ville ha kunnet skaffe seg tilgang til uansett.

Tabell 4.9 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 4, omgå ikke-spredningsbestemmelser.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.5 Beskytte strategiske interesser

Den neste utfordringskategorien omfatter utfall der investeringer i mottakerstaten kan skape strategiske interesser som avsenderstaten i neste omgang vil ønske å beskytte og forsvare også ved bruk av ikke-økonomiske virkemidler. Tabell 4.10 viser parameterv verdiene i denne utfordringskategorien. Kategorien handler om at selskaper fra avsenderstaten har fått tilgang til viktig infrastruktur eller strategiske naturressurser i mottakerstaten gjennom investeringer. Blant annet trekkes BRI frem som et eksempel på investeringer som har skapt store strategiske interesser som har bidratt til å gi initiativet en langt større geopolitisk karakter enn opprinnelig (Li 2020).

Tabell 4.10 Eksempler på parameterv verdier som representerer utfordringskategori nr. 5, beskytte strategiske interesser.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Eksport fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.6 Endre styrkeforhold

Den siste utfordringskategorien, endre styrkeforhold, bygger på litteraturen knyttet til konfliktøkonomi (se for eksempel Garfinkel og Skaperdas (2007)). Denne kategorien skiller seg fra de fem foregående ved at den i hovedsak er aktuell dersom militær maktbruk fra en av partene vurderes som sannsynlig. Litteraturen har gitt oss en strukturert måte å forstå og analysere økonomisk maktbruk i tilknytning til militære konflikter. Ved å lage stiliserte spillteoretiske modeller vurderer Garfinkel og Skaperdas (2007) optimal ressursbruk i mellomstatlige konflikter. I deres modeller konkurrerer statene og står overfor en avveining mellom å produsere sine egne varer eller å stjele motpartens. De kan også velge mellom å produsere for forbruk eller å produsere våpen. Dette omtales som “guns vs. butter”-avveiningen.

Et slikt rammeverk kan forklare hvorfor og hvordan økonomiske virkemidler kan brukes i en konflikt over ressurser. Avsenderstaten kan eksempelvis begrense handelen med mottakerstaten på en slik måte at mottakerstatens evne til å bygge og vedlikeholde sin militærmakt faller mer enn avsenderstaten sin evne. Dermed vil avsenderstaten øke sin forventede nytte i konflikten. Dette vil i praksis handle om at man reduserer den samlede økonomiske “kaken” tilgjengelig for de to landene, men samtidig øker sin andel av denne nye og mindre kaken. Den amerikanske politikken mot Japan i forkant av andre verdenskrig kan tjene som et eksempel på dette, hvor bruk av en lang rekke økonomiske virkemidler bidro til å svekke Japans militære slagkraft (Barnhart 1987). Russlands økonomiske maktbruk i forkant av krigen mot Georgia i 2008 er potensielt et annet slikt eksempel (Lutz et al. 2019). I begge disse eksemplene er det ikke urimelig å anta at deler av motivasjonen var å presse mottakerstaten til å gi etter før en militær konfrontasjon ble nødvendig.

Avsenderstaten kan endre styrkeforholdet ved å benytte økonomiske virkemidler på en måte som i) svekker mottakerstaten og/eller ii) styrker avsenderstaten. Vi vurderer imidlertid at sistnevnte ikke er en relevant utfordringskategori. Dersom avsenderstaten får tilgang til strategiske ressurser gjennom investeringer i mottakerstaten, er det en mulighet for at mottakerstaten kan blokkere eksport av varer til avsenderstaten og/eller ekspropriere avsenderstatens virksomhet (Moran 2009). Avsenderstaten kan alternativt få tak i ressurser ved å ta imot (rå-)varer eksportert fra mottakerstaten, men dersom mottakerstaten oppfatter forholdet som konfliktfylt vurderer vi at dette ikke heller er en rasjonell oppførsel fra mottakerstatens side (gitt at mottakerstaten kan hindre egne bedrifter fra å eksportere).

Vi står derfor igjen med at avsenderstaten, i vår morfologiske analyse, har muligheten til å endre styrkeforholdet ved å svekke mottakerstaten. Dette vises i tabell 4.11. Avsenderstaten kan via selskaper nekte mottakerstaten tilgang til strategiske ressurser. Dette kan skje ved investeringer – men igjen kan det være at mottakerstaten kan ta over kontrollen i en tilspisset situasjon – eller ved å nekte å la mottakerstaten importere for eksempel viktige eller kritiske ressurser.

Tabell 4.11 Eksempler på parameterverdier som representerer utfordringskategori nr. 6, endre styrkeforhold.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Direkteinvesteringer i Norge – <i>greenfield</i>	Realkapital og fysisk infrastruktur
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – sammenslåinger	Finanskapital
Selskap	Forsvar av egen handlefrihet	Forsinke, nekte eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge – oppkjøp	Naturkapital og råvarer
Enkeltindivid		Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Porteføljeinvesteringer i Norge	Humankapital
		Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Import til selskaper/forbrukere i Norge	Varer og tjenester
			Ekspert fra norske selskaper	Informasjon og data
			Økonomiske sanksjoner mot Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	

4.7 Oppsummering

Fra den morfologiske analysen av sikkerhetstruende virksomhet identifiserer vi seks utfordringskategorier hvor bruken av økonomiske virkemidler kan utgjøre en trussel:

1. Tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje
2. Statlig påvirkningsaktivitet
3. Statlig etterretningsaktivitet
4. Omgå ikke-spredningsbestemmelser
5. Beskytte strategiske interesser
6. Endre styrkeforhold

En utfordring når det kommer til økonomiske virkemidler er at de ikke nødvendigvis direkte utgjør en truende handling, men at trusselen heller oppstår som følge av økt økonomisk avhengighet

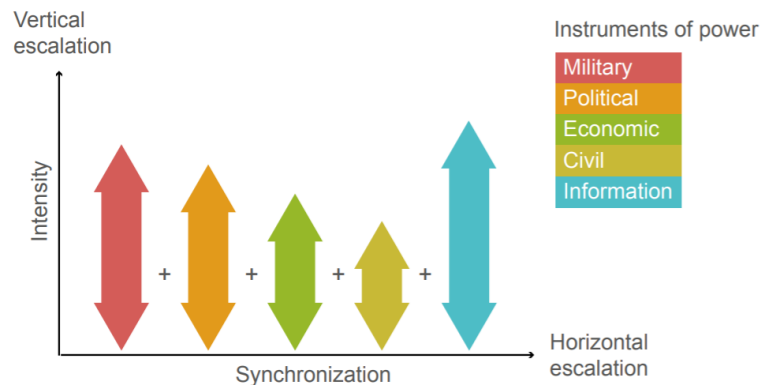
og/eller økt (økonomisk) tilstedeværelse av en annen stat i Norge. Økonomisk avhengighet åpner muligheter for i neste omgang å utøve økonomisk maktbruk, eksempelvis rettet inn mot handels- eller investeringsstrømmer som tidligere beskrevet. Gjennom økt (økonomisk) tilstedeværelse i Norge kan det være at en annen stat får bedre muligheter til å innhente informasjon fra norsk næringsliv, academia, osv., i tillegg til at tilstedeværelse kan åpne opp for bruk av andre virkemidler i neste omgang, eksempelvis påvirknings- eller cyberoperasjoner. Dermed kan bruken av økonomiske virkemidler av en annen stat utgjøre en fremtidig trussel for Norge selv om den økonomiske aktiviteten i dag er gunstig for Norge. I utfordringskategoriene som presenteres i denne rapporten, er ikke dette inkludert som en egen kategori utover kategoriene *tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje*, *statlig etterretningsaktivitet* og *beskytte strategiske interesser*. Det kan imidlertid være gjeldende i alle utfordringskategorier som involverer økt økonomisk integrasjon, spesielt investeringer hvor tilstedeværelsen er mer direkte.

Vi har hittil analysert utfordringer ved å ta for oss økonomiske virkemidler i isolasjon. For flere av disse utfordringskategoriene kan kombinasjoner med andre, ikke-økonomiske virkemidler bidra til å utnytte sårbarheter skapt av eller forsterke effektene ved økonomisk virkemiddelbruk. I tillegg kan spesielt utfordringskategorien *beskytte strategiske interesser* motivere eller legitimere bruken av andre virkemidler på et senere tidspunkt. Kapittel 5 går nærmere inn på dette.

5 Kombinasjoner av virkemidler

I Samfunnssikkerhetsmeldingen (Justis- og beredskapsdepartementet 2020a) løftes sammensatte trusler frem som en svært alvorlig trussel mot norsk samfunnssikkerhet. Her trekker JD frem at det å kombinere virkemidler som desinformasjon, investeringer i næringsvirksomhet, korrupsjon, sjikane mot myndighetspersoner, påvirkning av valg, rekruttering eller innplassering av utro tjenere i kommersielle eller offentlige virksomheter, samt digitale angrep, kan brukes for å oppnå en rekke formål. Disse formålene kan være knyttet mot spesifikke hendelser som valg eller mot å realisere mer langsiktige målsettinger som å destabilisere et demokrati.

Det såkalte MPECI-rammeverket tar for seg en rekke virkemidler og beskriver hvordan de kan benyttes i kombinasjon for å oppnå effekter (Cullen og Reichborn-Kjennerud 2017). Dette rammeverket baserer seg i hovedsak på NATOs doktriner og terminologi. Virkemidlene i rapporten er militære (M), politiske (P), økonomiske (E), sivile/juridiske (C) og informasjon inkludert cyberoperasjoner (I). I dette rammeverket understrekes det at muligheten for synkronisering i bruken av disse, å bruke flere og flere typer virkemidler og å eskalere intensiteten innen hvert virkemiddel, gjør slike kombinasjoner til kraftfulle verktøy. Dette blir fremstilt som vist i figur 5.1. Virkemidlene antas å bli mer virkningsfulle jo flere som kombineres, *horisontal eskalering*. I tillegg kan virkemidlene brukes med økende styrke, *vertikal eskalering*.



Figur 5.1 Eskalering av hybrid krigføring og kombinasjon av virkemidler, fra Cullen og Reichborn-Kjennerud (2017).

Det sentrale spørsmålet for vår rapportens formål blir her hvorvidt slike kombinasjoner åpner for nye trusler, utover de som allerede er beskrevet i utfordringskategoriene i kapittel 4. For å svare på dette, har vi samarbeidet med flere fagmiljøer ved FFI med ekspertise på de forskjellige virkemidlene, inkludert miljøer tilknyttet IKT-sikkerhet og cyberoperasjoner, 5G-teknologi, påvirkningsoperasjoner, sikkerhetspolitikk og militære operasjoner. Analysen har avgrenset seg til trusler mot nasjonal sikkerhet.

Gjennom denne analysen avtegner det seg tre ulike mekanismer som kan føre til at andre virkemidler kan skape sårbarheter i sammenheng med økonomiske virkemidler:

- i) Bruk av økonomiske virkemidler kan skape sårbarheter som senere kan utnyttes gjennom andre virkemidler.
- ii) Effekten av økonomiske virkemidler kan styrkes i kombinasjon med andre virkemidler.
- iii) Bruk av økonomiske virkemidler kan i neste omgang bidra til å legitimere bruk av andre, ellers ulovlige, virkemidler.

Vi tar nå for oss de ulike utfordringskategoriene fra kapittel 4 og skisserer hvor det er relevant for en motpart å bruke andre virkemidler i kombinasjon med økonomiske virkemidler. For hver kombinasjon av utfordringskategori og virkemiddel, har vi beskrevet hvorvidt kombinasjonen er relevant å bruke, eller ikke. I de tilfellene hvor kombinasjonen er relevant, har vi beskrevet om kombinasjonen i) skaper sårbarheter, ii) forsterker effekten eller iii) legitimerer andre virkemidler.⁴⁰

⁴⁰Noen kombinasjoner kan være relevante dersom økonomiske virkemidler kombineres med mer enn ett ikke-økonomisk virkemiddel. Kombinasjonen politiske virkemidler og *statlig etterretningsaktivitet* kan være relevant dersom politiske og cyberrelaterte virkemidler benyttes for å skape fragmentering i samfunnet og derigjennom skape større rom for etterretningsaktivitet. Kombinasjonen politiske virkemidler og *andre styrkeforhold* kan være relevant for eksempel ved økonomiske virkemidler i kombinasjon med en politisk (og eventuelt juridisk) kampanje som svekker det internasjonale samfunnets (og NATOs) støtte til norsk suverenitet på Svalbard, eller politiske virkemidler for å skape fragmentering i samfunnet og derigjennom svekke støtten til Forsvaret.

Tabell 5.1 *Utfordringskategorier og relevante kombinasjoner med andre virkemidler. Kombinasjoner som ikke er relevante, er markert med grå farge.*

Utfordringskategorier	Militær	Politisk	Sivil (juridisk)	Informasjon (cyber)
1. Tilrettelegge for skjult angrep	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant	Kan utnytte sårbarheter
2. Statlig påvirkningsaktivitet	Teoretisk mulig å styrke effekten, men ikke realistisk	Kan styrke effekten	Kan styrke effekten	Kan styrke effekten
3. Statlig etterretningsaktivitet	Ikke relevant	Ikke relevant, eventuelt i kombinasjon med flere virkemidler	Ikke relevant	Kan utnytte sårbarheter og styrke effekten
4. Omgå ikke-spredningsbestemmelser	Ikke relevant	Ikke relevant	Ikke relevant	Kan styrke effekten
5. Beskytte strategiske interesser	Kan legitimere / motivere bruk	Kan legitimere / motivere bruk	Kan legitimere / motivere bruk	Kan legitimere / motivere bruk
6. Endre styrkeforhold	Teoretisk mulig å styrke effekten, men ikke realistisk	Ikke relevant, eventuelt i kombinasjon med flere virkemidler	Ikke relevant	Ikke relevant

Her ser vi at informasjonsrelaterte virkemidler (spesielt cyber/dataangrep) er en relevant kombinasjon innen fem av seks utfordringskategorier, og peker seg ut som det virkemidlet som i flest situasjoner vil kunne kombineres med økonomiske virkemidler. Vi vurderer også at dette er det eneste virkemidlet som er egnet til å utnytte sårbarheter som de økonomiske virkemidlene har skapt. For utfordringskategoriene *statlig påvirkningsaktivitet* og *beskytte strategiske interesser* kan alle virkemidler kombineres med økonomiske virkemidler. Her vil sammensatte virkemidler eller hybride trusler være særlig relevante.

Vi går nå videre med å beskrive hvordan trusselaktører kan utnytte sårbarheter skapt av økonomiske virkemidler.

5.1 Sårbarheter skapt av økonomiske virkemidler

En rekke av handlingene beskrevet i kapittel 4 har potensial til å skape sårbarheter i det norske samfunnet. De to utfordringskategoriene *tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje* og *statlig etterretningsvirksomhet* er åpenbare eksempler på dette. Særlig førstnevnte har som formål å skape sårbarheter som senere kan utnyttes gjennom bruk av virkemidler som etterretning, påvirkningsoperasjoner og cyberoperasjoner. Dette kan handle om at en investering i Norge gir investoren en insiderrolle med bedre informasjonstilgang. Den kombinasjonen av virkemidler vi tar for oss i dette kapitlet, er trusselen knyttet til at investeringer i norsk næringsliv skal skape sårbarheter som kan utnyttes gjennom cyberoperasjoner.

Boks 5.1: offensive cyberoperasjoner

I denne rapporten brukes begrepet cyberoperasjoner synonymt med offensive cyberoperasjoner, det vil si å gjennomføre datainnbrudd for hente ut informasjon fra IKT-systemene eller skape effekt i eller gjennom IKT-systemene. Datainnbrudd med formål om etterretning og sabotasje er således cyberoperasjoner.

Offensive cyberoperasjoner understøtter vanligvis tre formål: sabotasje, spionasje og subversjon (Rid 2013). Operasjonen mot det iranske atomprogrammet i 2010, kalt Stuxnet, er et velkjent eksempel på sabotasje. Datainnbruddet i Stortinget i 2020 er på den samme måten et kjent norsk eksempel på spionasje. Et minst like kjent eksempel på subversjon ("stjel og lekk") er hvordan e-poster tilhørende det amerikanske demokratiske partiets i 2016 ble lekket i forkant av presidentvalget.

Det er verdt å merke seg at cyberoperasjoner er både teknisk avanserte og arbeidskrevende. En må først gjøre grundig etterretning og samle inn informasjon fra målsystemet. En trusselaktør må legge til grunn en omfattende etterretningsaktivitet før man kan tilrettelegge for eksempelvis sabotasje. Slike "våpen" er ofte i praksis engangsvåpen spesialtilpasset målet. Det hullet i sikkerheten som ble utnyttet under operasjonen, blir gjerne raskt tettet igjen etterpå.

Her er det verdt å gjøre et skille mellom en cyberoperasjon rettet mot mål med svært høy verdi, for eksempel trafikkdata eller metadata fra norsk telekommunikasjon, og mål med lavere verdi. Tradisjonelt har man vært bekymret for at en fremmed aktør fikk tilgang til norske trafikkdata fra for eksempel ekom, og at det vil kunne gi en bred og dyptgående innsikt i norsk samfunnsliv og de ulike aktørenes aktiviteter. Bekymringen for en slik tilgang har eksempelvis ført til at den amerikanske etterretningsorganisasjonen National Security Administration (NSA) har blokkert nettoperatorene AT&T og Verizon fra å la kinesiske Huawei by på delleranser i det amerikanske 5G-nettverket (Sanger 2018). En større andel av slike data har imidlertid blitt krypterte i de senere årene, noe som gjør verdien av dataene potensielt mye mindre for en trusselaktør.

Enhver investering i slike systemer fra en aktør fra et land Norge ikke har et sikkerhetssamarbeid med, kan representere en stor risiko. Vi har som tidligere nevnt ikke klart å avdekke tilfeller

hvor slike investeringer har blitt gjennomført med det formål å utnytte sårbarheten gjennom cyberoperasjoner. Det nærmeste eksemplet en kommer er Crypto AG (Miller 2020). Der ble næringsinvesteringer drevet av CIAs behov for etterretningsinformasjon. CIA eide i hemmelighet det sveitsiske krypteringsfirmaet Crypto AG, og utnyttet dette til å samle etterretningsinformasjon om andre land.

De fleste investeringer fra utlandet i Norge er imidlertid ikke rettet mot så sårbare deler av norsk IT-infrastruktur, men mot helt ordinært næringsliv. Motivasjonen for de langt fleste investeringene er også økonomisk gevinst, og ikke sikkerhetstruende virksomhet. Vi argumenterer i dette kapitlet for at norske myndigheter bør ha et bevisst forhold til utenlandske investeringer, fra land som Norge ikke har sikkerhetssamarbeid med, i både norsk IT-infrastruktur og i det ordinære næringslivet.

Grunnen til dette er at en lang rekke typer investeringer kan skape sårbarheter i norsk IT-infrastruktur. Vi kan la Forsvarets IKT-systemer tjene som eksempel på hvordan slike sårbarheter kan utnyttes. Farsund og Enemo (2018) beskriver en morfologisk matrise for tilsiktede uønskede handlinger rettet mot Forsvarets IKT-infrastruktur. De skisserer to konkrete handlinger ved hjelp av matrisen, hvor Forsvarets IKT-infrastruktur angripes. I denne matrisen inngår et bredt sett med virkemidler som kan benyttes i cyberoperasjonen, og den skiller seg således fra modeller som Cyber Kill Chain, hvor angripere alltid er eksterne og bare bruker programvare i angrepet. Her inkluderes i stedet angrepsmetoder som involverer fysisk tilstedeværelse og sosial manipulering av innsidere, noe som i mange tilfeller er en forutsetning for å kunne penetrere avanserte sikringssystemer.

Det er slike sårbarheter som sannsynligvis utgjør den største risikoen for trusler mot nasjonal sikkerhet skapt av økonomiske virkemidler. Hvis det etableres fysiske eller sosiale koblinger, vil disse kunne utnyttes i cyberoperasjoner. Den mest iøynefallende sårbarheten her er de verdifulle målene, som ekom, trafikkdata, regjeringens IKT-systemer eller Forsvarets systemer. Verdien av slike mål vil kunne overgå selv svært kostbare økonomiske virkemidler. Selv om en investering går tapt etter en cyberoperasjon, vil den kunne representere et rimelig virkemiddel gitt et så verdifullt mål. Norske myndigheter må ha et svært bevisst forhold til hvilke lands aktører som tillates på eiersiden av så verdifulle mål.

Det kan imidlertid være krevende å avgrense tydelig hvor i verdikjeden en tillater utenlandsk eierskap. Mange selskaper har lange og komplekse verdikjeder, med overlappende og uoversiktlige eierskapsstrukturer. Dette gjelder både leverandører av programvare og leverandører av fysiske IKT-systemer. I 2017 fikk eksempelvis det danske rederiet Maersk kryptert sine filer av et løsepengevirus. Viruset kom inn via et program fra en ukrainsk programvareleverandør, som hadde fått infisert sin egen programvare, og det var oppdateringene fra leverandøren som spredte viruset hos til Maersk (Wakefield 2017). Et nyere eksempel på at hackere utnytter komplekse verdikjeder, er kompromitteringen av amerikanske myndigheters servere i desember 2020, hvor verdikjedene i sikkerhetsfirmaet FireEye ble utnyttet (BBC 2020).

En slik fremgangsmåte vil kunne bli kostbart også for angriperen, både fordi det krever planlegging og forberedelse, og fordi en kan oppleve mer langsiktige kostnader. Avsenderstatens øvrige legitime næringsvirksomhet og investeringer i andre land risikerer å møtes med større mistenksomhet som følge av dette. Det er imidlertid usikkerhet rundt hvor stor en slik langsiktig kostnad vil være. Dette vil kunne avhenge av blant annet det større sikkerhetspolitiske bildet.

Når kostnaden med en slik planlagt aksjon kan bli stor, vil det være enklere å ty til en mer opportunistisk utnyttelse av allerede eksisterende sosiale eller fysiske koblinger til IKT-systemer.

Når behovet for en cyberoperasjon oppstår, vil trusselaktøren kunne lete etter mulige sårbarheter som kan utnyttes i en cyberoperasjon. I tråd med FFIs morfologiske analyse av tilsiktede uønskede handlinger mot Forsvarets informasjonsinfrastruktur (Farsund og Enemo 2018), er det rimelig å forvente at de leter etter etablerte sosiale relasjoner eller aktører som kan ha fysisk tilgang til sensitive IKT-systemer. Dette kan handle om at en utenlandskeid virksomhet samhandler med IKT-virksomheten, og i den forbindelse har jevnlig mailkontakt eller møtes fysisk. Dersom du er vant til å få e-mail fra vedkommende, vil du sjelden nøle med å åpne det neste vedlegget som sendes.

Sannsynligheten for at en trusselaktør kan finne og utnytte slike kontakter vil naturlig nok øke med antallet kontaktpunkter landet har inn i norsk samfunns- og næringsliv. Når selskaper i Norge eies av en utenlandsk aktør som står utenfor det vestlige sikkerhetssamarbeidet, skapes slike sårbarheter. Det samme kan skje når norske selskaper eller offentlige virksomheter kjøper varer eller tjenester fra slike aktører. Enkelte land, herunder Kina, har sikkerhetslovgivning som pålegger kinesiske borgere i utlandet å samarbeide med kinesiske sikkerhetstjenester. På den måten kan en kinesisk samarbeidspartner bli satt under betydelig press for å samarbeide, og kan i praksis ha få muligheter til å nekte. Mange amerikanske selskaper har også rapportert om tilsvarende press fra amerikanske myndigheter, hjemlet i amerikansk sikkerhetslovgivning (Normann 2020).

Det er videre verdt å merke seg at det finnes mange andre metoder for å skape sårbarheter og kontaktpunkter som kan utnyttes enn økonomisk integrasjon. Forsknings samarbeid, studentutveksling, kulturelt samarbeid og lignende vil kunne fungere på samme måte.

5.2 Sammensatt virkemiddelbruk som forsterker effekten av økonomiske virkemidler

Utfordringskategorien *statlig påvirkningsaktivitet* omfatter handlinger som har mål om å tvinge frem politisk endring eller det noe lavere ambisjonsnivået endring i politikk. Her vil andre virkemidler – som øker presset mot norske myndigheter og øker kostnaden ved å stå imot presset – kunne forsterke effekten av de økonomiske virkemidlene. Virkemidler innenfor tre av domenene i MPECI-porteføljen vil være relevante å ta i bruk her: politisk, sivil/juridisk og informasjon/cyber. Dette vil være aktuelt for en motpart å bruke som en del av utfordringskategoriene *statlig påvirkningsaktivitet*, *statlig etterretningsaktivitet* og *omgå ikke-spredningsbestemmelser*. Dette er beskrevet i tabell 5.1. Innenfor rammene av denne rapporten har vi ikke anledning til å gå inn i alle relevante kombinasjoner. I stedet tar vi for oss økonomisk virkemiddelbruk i kombinasjon med *statlig påvirkningsaktivitet*.

Ved å legge politisk press på norske myndigheter samtidig som man bruker for eksempel en handelssanksjon mot norsk eksport, vil man øke presset på å komme med innrømmelser. Slike innrømmelser kan handle om så ulike politiske temaer som tilgang til ressurser i Arktis, å avstå fra å blande Norge inn i andre staters innenrikspolitik eller alliert basepolitikk på norsk jord. I flere av disse eksemplene vil påvirkningsoperasjoner kunne kombineres med politisk og økonomisk press. Gjennom påvirkningsoperasjoner og bruk av for eksempel sosiale medier – *informasjon* i MPECI-rammeverket – kan den utenlandske aktøren fremme sitt narrativ og svekke den norske fremstillingen. På den måten kan oppslutningen rundt norsk politikk svekkes blant norske velgere, samtidig som synspunktet til sentrale allierte stater kan beveges. Mekanismene for bruk av slike narrativer er godt beskrevet i Diesen (2018) og Kveberg et al. (2019) (se også Lindgren og Lindgren (2019)).

Norge har noen styrker som gjør en slik kombinasjon av virkemidler mindre potent. Norsk økonomi er relativt robust, og har et handelsmønster som i stor grad overlapper med hvilke stater vi har sikkerhetssamarbeid med. Det er mindre handel med land vi ikke er allierte med. Handelen med eksempelvis Kina har økt de siste tiårene, noe kinesiske myndigheter også utnyttet til sin fordel under konflikten i kjølvannet av tildelingen av Nobels fredspris til Liu Xiaobo i 2010. Norsk økonomi og utenrikshandel er likevel godt diversifisert. Dermed kan det kinesiske handlingsrommet til å presse frem kostbare innrømmelser fra norske myndigheter være mindre enn hva tilfellet hadde vært dersom norsk økonomi var mer avhengig av kinesisk handel.

5.3 Økonomiske virkemidler som kan bidra til å legitimere andre maktmidler

Flere av utfordringskategoriene vi har beskrevet i denne rapporten involverer investeringer i naturkapital eller realkapital og fysisk infrastruktur. Dersom den økonomiske eller strategiske betydningen av investeringen eller ressurstilgangen er tilstrekkelig stor, vil andre land kunne få for sterke interesser i Norge, på Svalbard eller i norsk økonomisk sone. Dette kan i neste omgang bidra til å legitimere bruk av andre virkemidler, dersom en oppfatter at investeringen eller tilgangen til ressursen er truet. Dette kan enten bunne i en reell frykt for tap av tilgangen, eller at aktøren bruker dette som et påskudd for å eskalere en konflikt. I en slik situasjon vil bruk av narrativer som støtter oppunder økt maktbruk være relevant. Dette kan handle om strategiske viktige investeringer på et sted hvor norsk suverenitet kan trekkes i tvil, for eksempel på Svalbard eller i norsk økonomisk sone eller lignende. Relevante andre virkemidler er her informasjon/cyber, politiske, juridiske og militære. Av tabell 5.1 ser vi at disse virkemidlene i første rekke er relevante i kombinasjon med utfordringskategorien *beskytte strategiske interesser*.

I slike tilfeller vil bruk av det økonomiske virkemidlet, investering i infrastruktur eller naturkapital, kunne lede til bruk av andre virkemidler som politisk press, fordelaktig tolkning av internasjonale avtaler og folkerett eller påvirkningsoperasjoner. Dette kan gå så langt at militærmakt, enten hybrid eller konvensjonell makt, blir benyttet eller truet med (Diesen 2018). En slik eskalering kan vi imidlertid bare se for oss under svært spesifikke sikkerhetspolitiske betingelser. Maktbruken vil risikere å trekke inn NATO i konflikten, og en vil neppe kunne kontrollere fullt ut hvordan en slik situasjon eskaleres. En slik sikkerhetspolitisk betingelse vil kunne være at Russland vurderer å aktivere det såkalte “bastionforsvaret” i en forventet større konflikt med vesten (Skjelland et al. 2019). Den forutgående investeringen i for eksempel Svalbard kunne, sammen med informasjonsoperasjoner, bidratt til å legitimere russisk maktbruk på Svalbard. Under hvilke spesifikke sikkerhetspolitiske betingelser en utenlandsk investering kunne legitimert eller bidratt til militær maktbruk, er for øvrig et mulig område for videre forskning.

Samlet sett konkluderer vi med at sammensatt virkemiddelbruk – hvor økonomiske virkemidler kombineres med militære, politiske, juridiske og/eller informasjonsrelaterte – i stor grad åpner opp for trusler utover det vi har beskrevet i kapittel 4. Truslene fra andre staters bruk av økonomiske virkemidler mot Norge kan ikke forstås fullt ut uten en reell vurdering av hvordan de kan forsterkes av eller muliggjøre andre typer virkemidler.

6 Risiko og sårbarhet

Vi analyserer sårbarheter og risiko med utgangspunkt i NS 5832, et standardverk for risiko- og sårbarhetsanalyse (Norsk standard 2014). Analyser av risiko innen samfunnssikkerhet blir vanligvis forankret i sammenhengen mellom:

- Trusler: hva kan ramme oss? I denne rapporten er truslene beskrevet i kapittel 4 og 5, hvor utfordringskategorier og kombinasjoner med andre virkemidler er detaljert beskrevet.
- Verdi: det vi skal beskytte. Hva er særlig verdifullt for oss?
- Sårbarhet: hvilken evne har vi til å motstå truslene dersom de skulle ramme oss?

Risiko blir i et slikt rammeverk forstått som kombinasjonen av disse tre, og sikringstiltak må ta alle tre dimensjonene i betraktning. Dersom det norske samfunnet er særlig sårbart overfor for et spesielt scenario, men scenarioet ikke rammer noe som er verdifullt for Norge, vurderes ikke risikoen som særlig høy.

Kapittel 4 og 5 identifiserte eksempler på utfordringskategorier og trusler ved økonomiske virkemidler i isolasjon og i kombinasjon med andre ikke-økonomiske virkemidler. I dette kapitlet beskriver vi hvordan dette kan henge sammen med verdier og sårbarheter. Det ligger utenfor denne rapportens omfang å gjøre rede for alle verdiene som trues av hvilke trusler, samt gjøre rede for i detalj hvilke sårbarheter som eksisterer. Dermed gjennomfører vi heller ikke en fullstendig risikovurdering. I stedet drøfter vi hvordan en kan gå frem for å etablere disse koblingene og sentrale faktorer å ta hensyn til i en slik vurdering innenfor hver av dimensjonene trusler, verdier og sårbarhet. En slik drøfting bidrar også til å avdekke kunnskapshull.

6.1 Trusler

Truslene er handlinger som inngår under utfordringskategoriene fra den morfologiske analysen: i) *tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje*, ii) *statlig påvirkningsaktivitet*, iii) *statlig etterretningsaktivitet*, iv) *omgå ikke-spredningsbestemmelser*, v) *beskytte strategiske interesser* og vi) *endre styrkeforhold*. Dette er måtene investeringer og andre økonomiske virkemidler kan utgjøre sikkerhetstruende virksomhet. I tillegg kan andre virkemidler benyttes for i) å utnytte sårbarheter skapt av økonomiske virkemidler, eksempelvis til skjult angrep og sabotasje, ii) å styrke effekten av økonomisk virkemiddelbruk, eksempelvis politisk press tilknyttet *statlig påvirkningsaktivitet* eller cyber *tilknyttet etterretningsaktivitet*, og iii) å bidra til å legitimere andre maktmidler.

Vi utdyper ikke ytterligere om trusler her siden dette er godt dekket i kapittel 4 og 5. I stedet fokuserer vi på hvordan truslene kan kobles mot verdier og sårbarhet. Siden vi ikke har inkludert en *verdi*-parameter i vår morfologiske analyse, sier ikke utfordringskategoriene noe om hvilke verdier som skal beskyttes som følge av at de er særlig verdifulle for oss. Videre går utfordringskategoriene heller ikke inn på hvilke forhold som gjør oss sårbare eller hvilken evne vi har til å motstå truslene. En risiko- og sårbarhetsanalyse vil dermed kreve at vi konkretiserer hvordan utfordringskategoriene og de konkrete truslene fra kapittel 4 og 5 henger sammen med verdier og sårbarheter. Vi drøfter relevante aspekter ved verdier og sårbarheter i de følgende kapitlene.

6.2 Verdi

Avgrensninger og definisjon av grunnleggende nasjonale funksjoner i Sikkerhetsloven (2018) er den mest presise beskrivelsen av verdi for vårt formål. Grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF-er) er definert som “tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser” (Sikkerhetsloven 2018, § 1-5).

I Statsbudsjettet for 2021 har JD listet opp til sammen 37 GNF-er, fordelt på de ulike departementenes ansvarsområder (Justis- og beredskapsdepartementet 2020b). Handlingene i utfordringskategoriene vi har definert i kapittel 4 og 5 har potensial til å svekke eller true disse nasjonale funksjonene. Mange av GNF-ene handler om regjeringens evne til å forstå oppdukkende situasjoner, beslutte og handle. Dette er funksjoner man kan se for seg bli påvirket av økonomiske virkemidler, enten i isolasjon eller gjennom kombinasjoner med eksempelvis cyber- og påvirkningsoperasjoner.

Tabell 6.1 viser noen eksempler på koblinger mellom GNF-er og trusler. Tabellen viser også hvordan noen GNF-er kan trues av mer enn én utfordringskategori. Samtidig stiller vi spørsmålsteget ved om GNF-ene helt dekker alle verdier relatert til “landets suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og sikkerhetspolitiske interesser” (Sikkerhetsloven 2018, § 1-5). Det er følgelig også utfordrende å skape koblinger mellom utfordringskategoriene for sikkerhetstruende virksomhet i kapittel 4 og 5 og GNF-ene, spesielt for utfordringskategoriene *omgå ikke-spredningsbestemmelser* og *endre styrkeforhold*. Mens førstnevnte går ut på å hindre en fremmed stat i å utvikle masseødeleggelsesvåpen og eventuelt andre våpen, handler sistnevnte om å unngå å settes under press i en tilspisset situasjon på en måte som kan svekke vår forhandlingsmakt.

En GNF slik som et departements *virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet* er en vid kategori som kan omfatte mye. Det kan eksempelvis være mulig å koble disse GNF-ene til truslene *statlig påvirkningsaktivitet, statlig etterretningsaktivitet* og *beskytte strategiske interesser*. Det er imidlertid ikke åpenbart nøyaktig hvilke verdier som kan trues. På grunn av at mange GNF-er preges av å være overordnede og vide kategorier, så Birkemo et al. (FFI-rapport under arbeid) seg nødt til å benytte mer detaljerte underkategorier innenfor de ulike GNF-ene for FD i sin risiko- og sårbarhetsanalyse. Samlet vurderer vi at det kan være hensiktsmessig å styrke koblingen mellom trusler fra investeringer og andre økonomiske virkemidler og hvilke verdier som skal beskyttes. Verdiene som legges til grunn bør også oppdateres kontinuerlig (Birkemo et al. FFI-rapport under arbeid).

Tabell 6.1 Eksempler på mulige koblinger mellom utfordringskategorier og GNF-er.

Utfordringskategorier	Eksempler på verdier (GNF-er) som kan trues
1. Tilrettelegge for skjult angrep	FIN GNF 2: Sikre samfunnets evne til å formidle finansielle tjenester KMD GNF 5: Evne til å ivareta grunnleggende internetttilgang OED GNF 1: Nasjonal kraftforsyning
2. Statlig påvirkningsaktivitet	GNF-er knyttet til ulike departementers «virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet»
3. Statlig etterretningsaktivitet	GNF-er knyttet til ulike departementers «virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet»
4. Omgå ikke-spredningsbestemmelser	Uklart
5. Beskytte strategiske interesser	GNF-er knyttet til ulike departementers «virksomhet, handlefrihet og beslutningsdyktighet»
6. Endre styrkeforhold	Uklart

6.3 Sårbarheter

Hvilken evne har det norske samfunnet til å stå imot truslene vi har beskrevet i kapittel 4 og 5? Sårbarhet handler både om muligheten for at en hendelse kan gjøre skade og hva konsekvensene eventuelt blir. Som redegjort for innledningsvis, er det utenfor denne rapportens formål å gå i detalj på metode for å vurdere konkret hvilke virksomheter og sektorer som er særlig utsatt. I dette kapitlet diskuterer vi i stedet noen hensyn som vi anser som relevante for å vurdere sårbarhet, koblet spesielt opp mot utfordringskategoriene og truslene identifisert i kapittel 4 og 5. Kapitlet bygger primært på innsikt fra andre studier på FFI, spesielt Bruvoll et al. (2020) om sårbarhet for kritiske samfunnsfunksjoner og Birkemo et al. (FFI-rapport under arbeid) om risiko og sårbarhet ved strategisk samarbeid i IKT, samt Retter et al. (2020) om sårbarhet tilknyttet økonomirelaterte faktorer for nasjonal sikkerhet i Nederland. Vi supplerer med innsikt fra øvrige studier identifisert i litteraturgjennomgangen der det er relevant.

Nasjonal sikkerhet er et vidt begrep. Det kan derfor først være hensiktsmessig å konkretisere hvilke områder relatert til nasjonal sikkerhet som trues av utfordringskategoriene fra kapittel 4 – inkludert i kombinasjon med andre virkemidler som redegjort for i kapittel 5 – og hvor det følgelig er relevant å vurdere sårbarhet. En tilnærming kan være å identifisere kritiske sektorer, infrastrukturer,

prosesser og/eller samfunnsfunksjoner. Dette kan i neste omgang konkretiseres ytterligere av en beskrivelse av blant annet funksjonsevne og sentrale elementer/komponenter. Det er videre viktig å forstå hvilke dimensjoner som utgjør sårbarhet. Inspirert av Bruvoll et al. (2020) og Birkemo et al. (FFI-rapport under arbeid) trekker vi her frem spesielt dimensjonene avhengigheter, kompleksitet og barrierer. Til slutt kan norske beslutningstakers situasjonsoversikt, tilgang på data og kunnskap blant sentrale aktører om økonomisk virkemiddelbruk som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser påvirke sårbarheten.

6.3.1 Sektorer, infrastruktur, prosesser og samfunnsfunksjoner

Med formål om å vurdere hvordan Nederlands nasjonale sikkerhet kan være sårbar for økonomirelaterte faktorer, skiller Retter et al. (2020) mellom: i) kritiske sektorer, ii) kritisk infrastruktur og iii) kritiske prosesser. Dette begrunnes med at nasjonal sikkerhet i mange land operasjonaliseres nettopp gjennom én eller flere av disse tre kategoriene. De kan defineres som følger (Retter et al. 2020, s. 31):

- **Kritiske sektorer:** sektorer med eiendeler, systemer og nettverk (fysiske eller virtuelle) som er så vitale at deres inhabilitet eller ødeleggelse ville svekke nasjonal sikkerhet og funksjonsevnen til økonomien og samfunnet.
- **Kritisk infrastruktur:** eiendeler eller systemer som er essensielle for å opprettholde vitale samfunnsfunksjoner. Ødeleggelsen eller forstyrrelsen av, eller skade på, en kritisk infrastruktur kan ha signifikante negative effekter for nasjonal sikkerhet og innbyggernes velferd.
- **Kritiske prosesser:** prosesser som kan medføre alvorlige sosiale forstyrrelser dersom de svikter eller forstyrres.

Bruvoll et al. (2020) finner at flere land – herunder Sverige, Danmark og Storbritannia – fremhever kritiske sektorer slik som kommunikasjon, energi, finansielle tjenester, helse, forsvar og transport i sine strategidokumenter vedrørende nasjonal sikkerhet. Nederland har nylig gått over fra å fokusere på kritiske sektorer til kritiske prosesser, da dette anses å være et mer spisset fokus som muliggjør en mer effektiv tilnærming til å vurdere risiko og sårbarhet. Grunnen er at ikke alle prosesser innen kritiske sektorer nødvendigvis er kritiske prosesser. Som eksempler på kritiske prosesser trekker Retter et al. (2020) blant annet frem distribusjon av elektrisitet, vannforsyning, oljeforsyning, internett- og datatjenester og finansielle transaksjoner.

Bruvoll et al. (2020) fokuserer på samfunnssikkerhet og tar for seg kritiske samfunnsfunksjoner. Disse forstås som “et system, eller et sett av systemer, som ivaretar en eller flere funksjonsevner som har til hensikt å dekke befolkningens og samfunnets grunnleggende behov” (Bruvoll et al. 2020, s. 12). En samfunnsfunksjon vurderes som kritisk dersom: “bortfall av [en samfunnsfunksjon] på et eller annet tidspunkt vil kunne få alvorlig konsekvenser basert på to premisser: [...] i) dersom et avbrudd i sju døgn eller kortere vil true befolkningens sikkerhet og/eller trygghet og ii) at beredskapsressurser blir utfordret innenfor denne perioden” (Bruvoll et al. 2020, s. 12). Som redegjort for i kapittel 2.1 er samfunnssikkerhet et bredere begrep enn nasjonal sikkerhet. Nasjonale sikkerhetsinteresser inkluderer imidlertid landets suverenitet og sikkerhetspolitiske interesser knyttet til slike funksjoner som er grunnleggende for samfunnet og befolkningens sikkerhet.

Uansett om fokuset ligger på kritiske sektorer, infrastruktur, prosesser eller samfunnsfunksjoner, vurderer vi at det er nyttig med en konkretisering av hvilke områder det er relevant å vurdere

sårbarhet for økonomisk virkemiddelbruk som kan true nasjonal sikkerhet. Som første steg i en analyse av sårbarhet kan det dermed være hensiktsmessig å ta stilling til om én eller flere av disse fire kategoriene dekker norske nasjonale sikkerhetsinteresser på en tilstrekkelig måte i henhold til Sikkerhetsloven (2018, § 1-5) – og i så fall hvilke(n) – eller om operasjonaliseringen av nasjonale sikkerhetsinteresser i en norsk kontekst – krever flere/andre kategorier.

6.3.2 Beskrivelse av funksjonsevne og sentrale elementer/komponenter

For kritiske samfunnsfunksjoner, foreslår Bruvoll et al. (2020) at en systembeskrivelse blant annet redegjør for systemets funksjonsevner – det vil si hva systemet skal levere. Det kan i den forbindelse være relevant å kartlegge menneskelige, teknologiske og organisatoriske elementer ved systemet (Birkemo et al. FFI-rapport under arbeid; Bruvoll et al. 2020; Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2016), for å kunne vurdere sårbarheter opp mot hver enkelt av disse. Menneskelige sårbarheter kan oppstå som følge av at enkeltindivider for eksempel kan bli utsatt for utpressing eller bestikkelser, teknologiske sårbarheter kan for eksempel være korrumpert maskinvare og organisatoriske sårbarheter kan være manglende kunnskap om potensielle trusler. Vi utdyper om sistnevnte i kapittel 6.3.7.

Ved en slik systembeskrivelse kan systemer både kobles til verdier ved å se funksjonsevner opp mot GNF-er eller eventuelt andre verdier, og til trusler for eksempel ved å se systembeskrivelsen opp mot parameteren innsatsfaktor i vårt morfologiske rom. Sistnevnte kan være en måte å identifisere hvilke handlinger som spesielt kan være en trussel mot et gitt system. Dersom systemet har høyteknologiske elementer, slik som kraftnett og telekommunikasjon, kan utfordringskategorier og handlinger som involverer teknologi og patenter spesielt utgjøre trusler, mens trusler som involverer humankapital (kunnskap m.m.) kan være spesielt relevant å ta hensyn til for systemer hvor menneskelige elementer er sentrale. Videre kan systemer som er avhengig av tilgang på råvarer eller varer og tjenester trues av handlinger og utfordringskategorier som inkluderer innsatsfaktorene *naturkapital og råvarer og/eller varer og tjenester*.

6.3.3 Avhengigheter

Avhengighet er en viktig dimensjon ved sårbarhetsvurderinger. Med hensyn til avhengigheter for samfunnsfunksjoner, kan det være relevant å skille mellom intern og ekstern avhengighet (Bruvoll et al. 2020). Mens intern avhengighet for kritiske samfunnsfunksjoner er avhengigheter som systemeier selv råder over, er eksterne avhengigheter utenfor systemeiers kontroll. Sistnevnte er avhengigheter til andre systemer, infrastrukturer, samfunnsfunksjoner og lignende. Bruvoll et al. (2020) anbefaler videre at følgende spørsmål besvares som del av vurderingen for å kartlegge avhengigheter mellom ulike funksjoner sett opp mot sårbarhet:

- Hvilke andre kritiske samfunnsfunksjoner er din kritiske samfunnsfunksjon avhengig av for å fungere?
- Hvilke kritiske samfunnsfunksjoner er avhengig av din?
- Hvor kritiske er avhengighetene?

Retter et al. (2020) adresserer også spørsmålet om avhengighet mellom sektorer, infrastruktur og prosesser. De drøfter i tillegg sårbarhet tilknyttet avhengighet av utenlandske produsenter for

forsyning av varer og tjenester og av tilgangen på naturressurser. I den forbindelse viser de hvordan det blant annet kan være relevant å kartlegge hvilke råvarer som kritiske prosesser avhenger av og hvor forsyningen av disse råvarene kommer fra. Rapporten går imidlertid ikke inn på en detaljert metode for å forstå slike avhengigheter.

Videre er ikke avhengighet nødvendigvis ensbetydende med kritisk. Hvor kritisk en avhengighet er, påvirkes blant annet av tilgangen på, og kostnaden ved å bytte over til, alternative forsyninger. I den forbindelse trekker Moran (2009) frem:

- tilgang på alternative leverandører
- tilgang på substitutter
- kostnader ved å bytte leverandør

Dersom det er mulig å få tak i samme råvare, vare eller tjeneste fra andre leverandører til en relativ lav byttekostnad – eller om det finnes tilgjengelige substitutter på markedet – trenger ikke utenlandsk kontroll over produksjon og forsyning være kritisk, selv om en kritisk samfunnsfunksjon er avhengig av en råvare, vare eller tjeneste for å opprettholde sin funksjonsevne. Moran (2009) påpeker videre viktigheten av å se til det globale – ikke kun nasjonale – markedet og hvorvidt dette kjennetegnes av tilstrekkelig konkurranse.

Et annet sentralt spørsmål er når den totale konsentrasjonen av utenlandske selskaper i økonomien blir bekymringsverdig (Moran 2009). Avhengigheter kan være med på å påvirke i hvilken grad økt tilstedeværelse av utenlandske selskaper utgjør en trussel mot nasjonal sikkerhet. Det kan likevel være forhold som ikke helt fanges opp av denne dimensjonen, blant annet muligheten en avsenderstat har til å innhente sensitive data eller informasjon i enkeltstående selskaper eller å koble data på tvers av ellers uavhengige selskaper og sektorer. Dette er spesielt relevant for utfordringskategoriene *statlig etterretningsaktivitet* og *omgå ikke-spredningsbestemmelser*. I den forbindelse fremhever også Retter et al. (2020) hvordan fysisk nærvær – eksempelvis til forsvarsindustri og forsvarsinstallasjoner eller til andre offentlige installasjoner – i seg selv kan øke sårbarheten for sikkerhetstruende virksomhet ved at det blant annet kan fasiliterer informasjonsinnhenting. Dimensjonen fanger ikke heller nødvendigvis hvordan summen av utenlandske investeringer og annen økonomisk aktivitet påvirker en avsenderstats forutsetninger for å utøve *statlig påvirkningsaktivitet*. Økt økonomisk avhengighet kan gi en avsenderstat bedre muligheter til å påføre en mottakerstat økonomisk tap og slik utøve press, ved at avsenderstaten kan (true med å) forstyrre eller hindre flyten av varer og tjenester på tvers av landegrensene.

6.3.4 Komplexitet

Mer komplekse verdikjeder, systemer eller teknologiske løsninger kan øke sårbarheten, for eksempel ved at det skaper større muligheter for at en kapasitet for overvåking eller sabotasje kan plasseres i systemet eller løsningen uten å oppdages. Når det gjelder kompleksitet, kan man skille på (Birkemo et al. FFI-rapport under arbeid):

- **Samspillkompleksitet:** hvordan avhengighetene er mellom og innad i de tekniske systemene.
- **Koblingskompleksitet:** i hvilken grad koblingene mellom tekniske systemer og organisatoriske elementer er tidskritiske.

-
-
- **Organisatorisk kompleksitet:** hvordan avhengighetene er mellom de involverte organisasjonene og mellom de involverte organisasjonene og de tekniske systemene.
 - **Verdikompleksitet:** hvordan et teknisk system eller et organisatorisk element bidrar oppover i verdikjeden.
 - **Dynamisk kompleksitet:** hvordan tekniske systemer, organisatoriske elementer og koblinger endrer seg over tid.

Det betyr at kompleksitet – og derav sårbarhet – både påvirkes av avhengigheter mellom tekniske systemer, organisatoriske elementer, ulike systemer og elementers rolle og kritikalitet i verdikjeder, og endringer over tid.

6.3.5 Barrierer

Sårbarheten påvirkes også av tilstedeværelsen av både myke og harde barrierer (Bruvoll et al. 2020). Myke barrierer for kritiske samfunnsfunksjoner er organisatoriske virkemidler – eksempelvis regelverk, dokumentasjon, oppfølging og opplæring – mens harde barrierer er tekniske innretninger – eksempelvis gjerder og porter, alarmer, låser og personlig sikkerhetsutstyr. Tilstedeværelsen av effektive barrierer kan videre påvirkes av forhold slik som teknologisk utvikling, spesielt i informasjonsdomenet.

Når det gjelder utfordringskategoriene redegjort for i kapittel 4, kan eksempelvis screeningsmekanismer være en barriere som reduserer muligheten for å benytte økonomiske virkemidler til å utøve *statlig etterretningsaktivitet* eller å *tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje*. I kapittel 5.1 diskuterte vi hvordan det blant annet kan eksistere trusler fra kombinasjoner med cyberoperasjoner. Det synes tydelig at mål med høy verdi, gjerne dekket av Sikkerhetsloven (2018), må vernes med tilstrekkelige sikringstiltak. Her er det i skrivende stund betydelig oppmerksomhet i norsk forvaltning, og det er etablert en prosess hvor grunnleggende nasjonale funksjoner skal sikres. En slik sikring kan inngå som del av screeningmekanismer.

Det synes like tydelig at økonomiske virkemidler som investeringer i mål med langt lavere verdi, sannsynligvis ikke dekket av Sikkerhetsloven (2018), kan skape sårbarheter som kan utnyttes opportunistisk senere. Det er ikke etablert en tilsvarende prosess for å adressere denne potensielle trusselen. For å forstå mer om beskyttelsesbehovet bør man forstå mer om hvordan handlingene beskrevet i kapittel 4 skaper slike sårbarheter, og i hvilke tilfeller dette er særlig problematisk for GNF. Det må også forstås bedre hvordan truslene og sårbarhetene påvirkes av økende utenlandsk eierskap i norsk næringsliv. Kan en for eksempel si at trusselen øker ved en dobling av tilstedeværelsen? En eventuell inngripen i kapitalmarkedet her fra norske myndigheters side vil naturlig nok ha betydelige kostnader. Dermed må politikktutforming på dette området ta utgangspunkt i en langt mer grundig vurdering av trusselbildet og norsk sårbarhet.

Videre kan det være hensiktsmessig å skille mellom eierskap og selskapskontroll på den ene siden og kontroll over operasjoner på den andre siden. Det kan finnes måter å forsøke å omgå noen av sikkerhetstruslene på som ikke forbyr en investering eller oppkjøp (Moran 2009; Travalini 2009), blant annet ved at utenlandske (statseide) selskaper ikke får direkte kontroll over operasjoner.

6.3.6 Kontekstuelle og landspesifikke faktorer

I tillegg til overnevnte forhold, poengterer Retter et al. (2020) hvordan både kontekstuelle og landsspesifikke faktorer påvirker i hvilken grad ulike trusler utgjør en sårbarhet både for et land som helhet og for spesifikke sektorer. Dette kan blant annet inkludere hvorvidt viktige naturressurser, teknologi, kunnskap og talenter og lignende er tilgjengelig i eget land, som igjen påvirker avhengigheten til utenlandske leverandører som drøftet i kapittel 6.3.3.

Videre kan det være relevant å ta hensyn til graden av økonomisk åpenhet i tillegg til økonomisk (og politisk) stabilitet. Sårbarheten kan avhenge av faktorer som hvorvidt økonomien befinner seg i en oppgangskonjunktur eller nedgangskonjunktur, hvordan gjeldsbelastningen er eller hvor diversifisert økonomien er. For eksempel fremhever Moran (2009) hvordan utenlandsk oppkjøp av en nasjonal bedrift som er en viktig eller kritisk leverandør av en vare eller tjeneste fremdeles kan være et bedre alternativ enn at denne går konkurs. I nedgangskonjunkturer kan dermed mulighetene for andre stater til å bruke økonomiske virkemidler til sikkerhetstruende virksomhet øke sammenlignet med oppgangskonjunkturer.

Det kan også være bedre forutsetninger for en avsenderstat å lykkes med å utøve økonomisk press eksempelvis ved sanksjoner dersom mottakerstaten allerede er økonomisk svekket. Generelt kan villigheten til å gi etter for press også være høyere i demokratier enn under autoritære regimer, som følge av at de negative konsekvensene av vedvarende sanksjoner kan svekke beslutningstakere politisk. Demokratier kan også være mer utsatt for sammensatt virkemiddelbruk (Wigell 2019). Samtidig er norsk offentlighet og debatt preget av åpenhet, konsensus og stor grad av tillit (Diesen 2018). Det gjør at eksempelvis påvirkningsoperasjoner mot norsk jord, som kombinerer økonomiske og informasjonsrelaterte virkemidler, kan være mer krevende enn mot mange andre samfunn.

6.3.7 Situasjonsoversikt, datagrunnlag og kunnskap

For å være i stand til å iverksette effektive tiltak og barrierer for å redusere sårbarheten, vil norske beslutningstakers evne til å forstå trusselen og å ha tilstrekkelig situasjonsoversikt til å avdekke sikkerhetstruende handlinger være viktig. En styrket forståelse av hvordan økonomisk virkemiddelbruk – enten alene eller i kombinasjon med andre ikke-økonomiske virkemidler – kan true nasjonal sikkerhet, kan bidra til å gi bedre situasjonsoversikt. I tillegg kan tilgangen på gode data styrke vår evne til å vurdere eksempelvis avhengigheter mellom sektorer og når den totale tilstedeværelsen av utenlandske virksomheter i økonomien kan bli bekymringsverdig. Her er NUPIs oversikt over utenlandsinvesteringer en god start (Gåsemyr og Medin 2020). Det kan også være aktuelt å fremskaffe et datagrunnlag som kan hjelpe oss til bedre å forstå avhengigheter mellom sektorer, infrastruktur, prosesser, samfunnsfunksjoner eller lignende. Å fremskaffe datasett over tilfeller av økonomisk virkemiddelbruk – utover eksisterende sanksjonsdatasett (Biersteker et al. 2018; Morgan et al. 2014) – kan også bidra til å gi bedre innsikt i trusler og sårbarheter.

Sårbarheten for økonomisk virkemiddelbruk som kan true nasjonal sikkerhet øker også ved at det er områder eksisterende forskning og kunnskap i begrenset grad kan adressere. Spesielt når det gjelder innhenting av informasjon eller muligheten til å legge til rette for sabotasje gjennom bruken av økonomiske virkemidler, er kunnskapshull i eksisterende forskning og andre åpne kilder en utfordring. Som vi tidligere har vært inne på, er relevante spørsmål blant annet hvor stor eierandel

som er tilstrekkelig for at en avsenderstat skal kunne innhente informasjon eller få inn en kapasitet for sabotasje.

Til slutt kan sårbarheten også påvirkes av kunnskapsmangler i hos relevante beslutningstakere, blant annet i ulike selskaper og departementer i Norge. Slike kunnskapsmangler kan spesielt være en utfordring da det finnes mange gevinster ved økonomisk aktivitet. Dette, kombinert med at økonomi og nasjonal sikkerhet tradisjonelt har vært relativt adskilt, kan medføre at relevante beslutningstakere primært ser oppsider og ikke eventuelle nedsider ved utenlandske investeringer og annen økonomisk aktivitet – og følgelig ikke fanger opp eventuelle trusler i tilstrekkelig grad.

7 Oppsummering og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer vi de mest sentrale funnene i rapporten. I tråd med rapportens formål og problemstilling (iii) peker vi også på de viktigste kunnskapshullene vi har avdekket i denne studien.

7.1 Oppsummering

Økende flyt av varer og tjenester, investeringer, verdikjeder, mennesker, kompetanse, teknologi og data på tvers av landegrenser åpner nye muligheter for økonomisk aktivitet, innovasjon og effektivitet. Samtidig kan økonomisk aktivitet og økonomiske virkemidler brukes av en annen stat på en måte som har potensial for å true Norges nasjonale sikkerhetsinteresser. Mens økonomi og sikkerhetspolitikk tradisjonelt har vært adskilte områder, øker nå oppmerksomheten på å se områdene i sammenheng.

Basert på en grundig litteraturstudie av økonomiske virkemidler i fagfeltene samfunnsøkonomi, internasjonale relasjoner og internasjonal politisk økonomi slår vi fast at det finnes mange studier som kan bidra med substansiell innsikt i hvordan økonomiske virkemidler er benyttet av stater historisk, men få som gir konkrete råd om hvordan en småstat som Norge skal identifisere og beskytte seg mot trusler mot nasjonale sikkerhetsinteresser fra fremmede staters bruk av slike økonomiske virkemidler. Det finnes begrenset empirisk materiale i forhold til det repertoaret av økonomiske virkemidler som er tilgjengelig for fremmede stater.

Dette er årsaken til at vi velger å identifisere truslene Norge kan bli stilt overfor ved hjelp av en morfologisk analyse. Fra denne analysen identifiserer vi seks kategorier av utfordringer: i) *tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje*, ii) *statlig påvirkningsaktivitet*, iii) *statlig etterretningsaktivitet*, iv) *omgå ikke-spredningsbestemmelser*, v) *beskytte strategiske interesser* og vi) *endre styrkeforhold*.

Et av formålene med denne rapporten er å forstå hvorvidt investeringer i Norge kan utgjøre en trussel. Vi finner at utenlandske investeringer inngår i flere av utfordringskategoriene. Det gjør imidlertid også andre økonomiske virkemidler, som underbygger viktigheten av å se investeringer

som en del av et større repertoar av økonomiske virkemidler en stat har til rådighet for å oppnå strategiske mål på måter som kan true norsk sikkerhet. Videre peker vi på hvordan økonomiske virkemidler kan kombineres med andre virkemidler tilknyttet de ulike utfordringskategoriene. I den forbindelse drøfter vi hvordan andre virkemidler kan benyttes for i) å utnytte sårbarheter skapt av økonomiske virkemidler, eksempelvis til skjult angrep og sabotasje, ii) å styrke effekten av økonomisk virkemiddelbruk, eksempelvis politisk press tilknyttet *statlig påvirkningsaktivitet* eller cyberoperasjoner tilknyttet *statlig etterretningsaktivitet*, og iii) å bidra til å legitimere andre maktmidler. Dette viser hvordan det også er hensiktsmessig å vurdere truslene fra økonomiske virkemidler i kontekst av hele repertoaret av virkemidler – beskrevet eksempelvis ved MPECI-rammeverket – som en stat kan benytte seg av.

Det gjenstår fremdeles mange ubesvarte spørsmål om hvordan andre staters bruk av økonomiske virkemidler kan true norske nasjonale sikkerhetsinteresser, hvilke verdier vi ønsker å beskytte og hvilken evne har vi til å motstå trusler. For å kunne sette i verk riktige tiltak mot truslene økonomiske virkemidler kan utgjøre, anbefaler vi derfor at norske myndigheter skaper et bedre kunnskapsgrunnlag. I kapittel 7.2 peker vi på de mest sentrale kunnskapshullene.

7.2 Anbefalinger til videre studier

Vi strukturerer anbefalingene våre etter trusler, verdier og sårbarheter, og kommer inn på anbefalte studier innen hvert av disse tre områdene. I tillegg til anbefalingene innen hvert område, anbefaler vi at det gjennomføres en fullstendig risiko- og sårbarhetsvurdering. En slik vurdering kan blant annet legges til grunn i utarbeidelsen av effektive beskyttelses-/sikringstiltak.

Et tema som fortjener større fokus fremover, men som vi av hensyn til forstudiets omfang valgte å utelate, er nytten og kostnadene knyttet til ulike beskyttelsestiltak. Hvor effektive er hvert tiltak i betydningen hva oppnår det norske samfunnet i form av bedre sikkerhet (nytte) og hvilke implikasjoner vil tiltaket ha for økonomiske transaksjoner og aktivitet med motparten(e)? Dette temaet vil naturlig nok bli helt sentralt for kunnskapsgrunnlaget for norsk politikktutforming på feltet. Vi kan forvente at kraftige og inngripende sikringstiltak kan ha negative konsekvenser for norsk økonomi og samfunnsliv for øvrig. Hvordan kan man i et norsk perspektiv utforme sikringstiltak som treffer en balanse mellom å trygge norske nasjonale sikkerhetsinteresser og sikrer landet i tilstrekkelig grad mot økonomiske maktmidler, samtidig som man åpner opp for internasjonale investeringer, innovasjon og handel? Norge har en lang tradisjon som en åpen økonomi, og vår velferd og velstand er i stor grad bygget på dette. Dette bør være tema for en studie i nærmeste fremtid.

7.2.1 Trusler

7.2.1.1 Videreutvikle den morfologiske analysen

Vi presenterer i denne rapporten en metode som kan benyttes for å identifisere og vurdere trusler på en systematisk måte. Vi gir også eksempler på hvordan fremmede stater kan bruke økonomiske virkemidler mot Norge. Det finnes imidlertid mange flere økonomiske virkemidler en avsenderstat

kan ta i bruk enn vi har vært i stand til å inkludere innenfor rammene av denne rapporten (se Waage et al. (2021) for flere virkemidler). For eksempel kan en avsenderstat forsøke å manipulere egen valutakurs eller kursen på norske kroner eller ekspropriere norske eiendeler i utlandet for å legge press på norske beslutningstakere. Videre arbeid anbefales å studere nærmere hvordan – og i hvilken grad – dette er virkemidler som kan brukes for å true norske sikkerhetsinteresser, spesielt i et lengre perspektiv hvor den makroøkonomiske situasjonen kan endre seg fra dagens situasjon.

Vi anbefaler også at parameteren innsatsfaktor revideres for å skape en enda sterkere kobling til spesielt sårbarhetsdimensjonen i risiko- og sårbarhetsanalysen. Det anbefales at dette gjøres som en iterativ prosess, hvor man samtidig utarbeider beskrivelser av sentrale elementer/komponenter ved kritiske samfunnsfunksjoner, prosesser eller lignende.

7.2.1.2 Ta hensyn til norsk økonomisk aktivitet i utlandet

Analysene i denne rapporten ekskluderer virkemidler som kun kan benyttes i avsenderstaten. Norske datterselskap i utlandet kan imidlertid også være svært utsatte for økonomisk virkemiddelbruk som kan true norske nasjonale sikkerhetsinteresser. Kina har for eksempel i årevis krevd tvungen teknologioverføring gjennom fellesforetak (*joint ventures*) i bytte mot tilgang til det kinesiske markedet. Vi anbefaler at videre studier også fokuserer på sikkerhetstruende virksomhet som kan forekomme i avsenderstaten eller i tredjeland. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å utvide den morfologiske analysen til å hensynta trusler spesifikt rettet mot norsk økonomisk aktivitet i utlandet i større grad enn vi har gjort i denne rapporten.

7.2.1.3 Nytte-kostnadsanalyser og sikringstiltak

I vår morfologiske analyse i denne rapporten studerte vi logiske utfall i det morfologiske rommet. Analysen tok imidlertid ikke hensyn til at noen av de logisk mulige utfallene kunne være svært dyre for avsenderstaten eller at utfallene ikke hadde spesielt stor effekt på norsk økonomi eller politiske vurderinger.

Vi tror derfor at en viktig utbygging av rammeverket vi presenterer i denne rapporten vil være å analysere nytten og kostnadene av å ta i bruk de ulike økonomiske virkemidlene for avsenderstaten. En slik nytte-kostnadsanalyse vil kunne gi bedre informasjon om hvilke virkemidler som er sannsynlige (lav kostnad/høy nytte) og hvilke som er usannsynlige (høy kostnad/lav nytte).

Etter å ha identifisert logisk, men også sannsynlig, virkemiddelbruk fra avsenderstatenes side, vil det tilsvarende være relevant å utføre nytte-kostnadsanalyser av mulige sikringstiltak mot potensielle trusler. En slik analyse berører også sårbarhet og barrierer og kan innebære analyser av samfunns- og bedriftsøkonomisk kostnad ved å innføre ulike tiltak mot potensielle trusler, hvordan kostnaden skal dekkes og av hvem. Det kan i den forbindelse også være nyttig å differensiere ulike utfordringskategorier og handlinger basert på hvor alvorlige de er og deres potensial for å gjøre skade. En slik videreføring av denne rapporten vil gjøre det langt enklere å utforme presise sikringstiltak. Se for øvrig kapittel 7.2.1.7 for en beskrivelse av hvordan scenarioer kan detaljeres innenfor dette morfologiske rammeverket.

En annen interessant studie er å utvikle en metode eller rammeverk for å vurdere akseptabel risiko sett opp mot kostnad ved tiltak.

7.2.1.4 Eierskap og kontroll over operasjoner

Det vanskelig å vite hvor stor eierandel som er tilstrekkelig for eksempelvis å kunne få inn en kapasitet for infiltrasjon, overvåking eller sabotasje (Moran 2009). Det er heller ikke klart hvor stor eierandel som er nødvendig for å kunne legge begrensninger på forsyningen av en vare eller tjeneste til mottakerstaten. For bedre å forstå når og hvordan investeringer kan utgjøre en trussel i de ulike utfordringskategoriene, anbefales det å studere konsepter som eierskap og kontroll mer i detalj enn hva som har vært mulig innenfor rammen av denne studien. I den forbindelse anbefaler vi også å rette fokus mot transnasjonale forsyningskjeder, inkludert digitale verdikjeder. Det kan her være hensiktsmessig å se til litteratur om internasjonal økonomi, finans, eierstyring og/eller selskapsledelse.

7.2.1.5 Koble trusler opp mot faser (fredelig eller konfliktpreget relasjon)

For bedre å forstå under hvilke betingelser Norge kan være særlig utsatt for ulike trusler, samt hvilken effekt og utfall de kan ha, anbefaler vi også å studere bruken av ulike økonomiske virkemidler sett opp mot relasjonen mellom avsender- og mottakerstaten. Det kan eksempelvis tas hensyn til to relevante dimensjoner:

- i) Villigheten til å bruke økonomiske virkemidler.
- ii) Effekten ved å bruke økonomiske virkemidler.

For eksempel kan det være at villigheten til å bruke investeringer i mottakerstaten for å nekte mottakerstaten tilgang til sentral infrastruktur, slik som en havn, er høyere dersom det er en konflikt mellom avsender- og mottakerstaten. Avsenderstaten kan potensielt også ha lettere for å kontrollere økonomiske aktører i et slikt tilfelle. Samtidig kan terskelen hos mottakerstaten for å eksproprierte/ta kontroll over infrastrukturen være lavere dersom relasjonen mellom avsender- og mottakerstaten kjennetegnes av et relativt høyt konfliktnivå, slik at avsenderstaten alt i alt har liten effekt av å forsøke å nekte mottakerstaten tilgang via selskaper som har direkteinvestert i avsenderstaten.

7.2.1.6 Sammensatt virkemiddelbruk

I vår morfologiske analyse begrenser vi oss til økonomiske virkemidler. Samtidig vurderer vi at økonomiske virkemidler gir muligheter for å trekke veksler på andre typer virkemidler. For eksempel vil eierskap innen, eller forsyning av, viktig infrastruktur kunne benyttes til å innhente sensitiv informasjon og/eller få cyberteknologiske overtak i en tilspisset situasjon. Vi argumenterer for at instrumentene en stat har tilgjengelig for å forfølge strategiske mål i liten grad kan studeres isolert. Økonomisk aktivitet foregår også i økende grad i det digitale rom, og Tingenes internett, 5G og fremskritt innen kunstig intelligens åpner opp nye muligheter, men også nye sårbarheter både for bedrifter, forbrukere og det offentlige. Dette bidrar til å viske ut grensene mellom det som tradisjonelt har vært mer adskilte domener og måter å utøve makt på.

I videre arbeid anbefaler vi å styrke innsikten om sammensatt virkemiddelbruk. Her vil det blant annet være relevant å styrke kunnskapen om når et økende eierskap eller tilstedeværelse fra land utenfor det vestlige sikkerhetsfellesskapet i norsk økonomi skaper for store sårbarheter som kan utnyttes gjennom cyberoperasjoner. Dette har blitt diskutert inngående i kapittel 5, men en dedikert studie på temaet vil kunne gi ny innsikt om når sårbarhetene blir for store.

7.2.1.7 *Utarbeide scenarioer og scenarioklasser*

Utfordringskategoriene i kapittel 4 beskriver et sett med parametere (aktør, mål, metode, osv.). Selv om vi gir eksempler på handling, er utfordringskategoriene likevel for generiske til å gi en reell beskrivelse av hva som kan skje innenfor det økonomiske domenet i Norge. Derfor anbefaler vi å utarbeide scenarioer, som kan bestå av én eller flere utfordringskategorier inkludert kombinasjoner med ikke-økonomiske virkemidler. Scenarioene bør inkludere detaljerte beskrivelser av aktør, mål, metode, virkemiddel, tidslinje, m.m., og tjene som eksempler på hva som kan ramme Norge. Scenarioer med likhetstrekk kan grupperes sammen i scenarioklasser. Dette bidrar ytterligere til å styrke forståelsen av hvordan økonomiske virkemidler kan utgjøre en trussel mot nasjonal sikkerhet, og vil utgjøre et mer håndfast og tydelig rammeverk å vurdere sikringstiltak mot.

7.2.2 **Verdier**

I denne rapporten har vi forsøkt å koble de ulike utfordringskategoriene mot de grunnleggende nasjonale funksjonene (GNF-ene) i Statsbudsjettet for 2021 (Justis- og beredskapsdepartementet 2020b). Dette viktige arbeidet har vi kun funnet plass til å introdusere og diskutere på en rudimentær måte. Vi anbefaler derfor at videre studier tar opp tråden og analyserer dette grundigere. Vi mener at det vil være nyttig å gjennomføre studier innen følgende temaer:

- Konkretisere innsatsfaktorer som er spesielt relevante for de ulike GNF-ene. Hvilke er for eksempel høyteknologiske? Hvilke funksjoner er særlig avhengige av naturressurser, strategiske ressurser eller annen kritisk infrastruktur?
- Konkretisere graden GNF-ene er eksponert mot ulike metoder og virkemidler som kan benyttes for å skape en trussel.

Dette vil nok kreve ytterligere detaljering av GNF-ene enn det som fremkommer i Statsbudsjettet for 2021.

7.2.3 **Sårbarhet**

I kapittel 6.3 gjorde vi rede for aspekter som kan være relevante å ta hensyn til i en analyse av norsk sårbarhet for trusler fra økonomiske virkemidler. Ingen av disse dimensjonene kan sies å være tilstrekkelig forstått i dag, og det trengs mer kunnskap om hvordan hver av dem gjør det norske samfunnet sårbart. Det er imidlertid tre av disse som bør få hovedprioritet i det videre arbeidet med å forstå sårbarhet: avhengigheter, barrierer og kontekstuelle/landspesifikke faktorer.

Avhengigheter mellom samfunnsfunksjoner må forstås langt bedre, i og med at den digitale og sammenkoblede verden stadig skaper flere avhengigheter. Leverandørkjeder innen digital tjenesteyting kan være kompleks, og det er få forunt å ha en fullgod oversikt over hvem som har levert hva dersom en går noen skritt bakover i leverandørkjeden. Det er sannsynligvis en umulig oppgave for norsk forvaltning å skulle håndtere en slik kompleksitet. I stedet bør man forstå bedre hvilke avhengigheter som er helt avgjørende, og hvor sårbarhetene er for store til å kunne ignoreres.

Barrierer er viktige for å etablere tilstrekkelige hindringer for bruk av økonomiske virkemidler mot Norge. I kapittel 5 forklarte vi hvordan sårbarheter skapt av økonomiske virkemidler kan

utnyttes gjennom cyberoperasjoner. For å forstå mer om beskyttelsesbehovet bør man forstå mer om hvordan handlingene beskrevet i kapittel 4 skaper slike sårbarheter, og i hvilke tilfeller dette er særlig problematisk for GNF. Det må også forstås bedre hvordan truslene og sårbarhetene påvirkes av økende utenlandsk eierskap i norsk næringsliv. Hva er i realiteten sammenhengen mellom utenlandsk tilstedeværelse og sårbarhet? En eventuell sterkere kontroll og screening fra norske myndigheters side her vil naturlig nok kunne ha betydelige kostnader. Dermed må politikktutforming på dette området ta utgangspunkt i en langt mer grundig vurdering av sårbarhet og risiko.

Kontekstuelle og landspesifikke faktorer er avgjørende for å forstå når og mot hvem Norge er ekstra sårbare. Her vil den morfologiske matrisen utviklet i denne rapporten kunne være et godt analytisk rammeverk for å analysere under hvilke betingelser sårbarheten er størst. Dette kan selvsagt ha en lang rekke implikasjoner for norsk politikk. Hvor tett bør vi for eksempel knytte norsk økonomi og handel mot land som regelmessig bruker økonomiske virkemidler på måter som kan true Norges nasjonale sikkerhetsinteresser? En analyse av slike kontekstuelle og landspesifikke faktorer vil gjøre oss bedre rustet til å identifisere gode sikringstiltak.

A Fullstendig løsningsrom for utfordringskategorier

A.1 Tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje

Tabell A.1 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 1, tilrettelegge for skjult angrep og sabotasje.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få inn kapasitet for infiltrasjon eller sabotasje i/via innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge (oppkjøp)	Realkapital og fysisk infrastruktur
			Porteføljeinvesteringer i Norge	
			Korrupsjon i Norge	
Selskap			Direkteinvesteringer i Norge (greenfield, sammenslåinger, oppkjøp)	Varer og tjenester
			Porteføljeinvesteringer i Norge	
			Import til Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
Enkeltindivid			Korrupsjon i Norge	Teknologi og patenter

A.2 Statlig påvirkningsaktivitet

A.2.1 Økonomiske sanksjoner

Tabell A.2 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 2, statlig påvirkningsaktivitet – økonomiske sanksjoner.

Aktor	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Økonomiske sanksjoner mot Norge	Naturkapital og råvarer
		Forsinke, nekte, eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor		Finanskapital
				Varer og tjenester
				Teknologi og patenter
				Naturkapital og råvarer
				Varer og tjenester
				Teknologi og patenter

A.2.2 Reduksjon i investeringer, handel og annen økonomisk aktivitet

Tabell A.3 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 2, statlig påvirkningsaktivitet – reduksjon i investeringer, handel og annen økonomisk aktivitet.

Aktor	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Eksport fra Norge (offentlige anskaffelser)	Naturkapital og råvarer Varer og tjenester Teknologi og patenter
Investeringsfond			Direkteinvesteringer i Norge (oppkjøp) Porteføljeinvesteringer i Norge	Realkapital og fysisk infrastruktur
Selskap			Direkteinvesteringer i Norge (greenfield, sammenslåinger, oppkjøp) Porteføljeinvesteringer i Norge Eksport fra Norge Import til Norge	Naturkapital og råvarer Varer og tjenester Teknologi og patenter

A.2.3 Kontroll over produksjon og forsyning i mottakerstaten

Tabell A.4 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 2, statlig påvirkningsaktivitet – kontroll over produksjon og forsyning i mottakerstaten.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Investeringsfond	Fremtvinge politisk endring	Forsinke, nekte, eller legge betingelser på tilgang til innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge (oppkjøp)	Realkapital og fysisk infrastruktur
Selskap			Porteføljeinvesteringer	Naturkapital og råvarer
			Direkteinvesteringer i Norge (greenfield, sammenslåinger, oppkjøp)	Varer og tjenester
			Porteføljeinvesteringer	Teknologi og patenter

A.2.4 Politisk korrupsjon

Tabell A.5 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 2, statlig påvirkningsaktivitet – politisk korrupsjon.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Investeringsfond	Fremtvinge politisk endring	Påvirke beslutningsprosesser/opinion	Korrupsjon i Norge	Humankapital
Selskap				Informasjon og data
Enkeltindivid				

A.3 Statlig etterretningsaktivitet

A.3.1 Etterretningsaktivitet via direkteinvesteringer i eksisterende selskaper

Tabell A.6 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 3, statlig etterretningsaktivitet – etterretningsaktivitet via direkteinvesteringer i eksisterende selskaper.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge (oppkjøp)	Informasjon og data
Selskap			Porteføljeinvesteringer	
	Direkteinvesteringer i Norge (greenfield, sammenslåinger, oppkjøp)			
	Porteføljeinvesteringer			

A.3.2 Etterretningsaktivitet via overvåkingsutstyr

Tabell A.7 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 3, statlig etterretningsaktivitet – etterretningsaktivitet via overvåkingsutstyr.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få inn kapasitet for overvåking i/via innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge (oppkjøp)	Realkapital og fysisk infrastruktur
Selskap			Porteføljeinvesteringer	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
Enkeltindivid			Direkteinvesteringer i Norge (greenfield, sammenslåinger, oppkjøp)	Realkapital og fysisk infrastruktur
			Porteføljeinvesteringer	Varer og tjenester
			Import til Norge	Teknologi og patenter
			Korrupsjon i Norge	
			Korrupsjon i Norge	Teknologi og patenter

A.3.3 Etterretningsaktivitet via økonomisk spionasje og korrupsjon

Tabell A.8 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 3, statlig etterretningsaktivitet – etterretningsaktivitet via økonomisk spionasje og korrupsjon.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Korrupsjon i Norge	Informasjon og data
Selskap			Økonomisk spionasje i Norge	
Enkeltindivid				

A.4 Omgå ikke-spredningsbestemmelser

Tabell A.9 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 4, omgå ikke-spredningsbestemmelser.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Investeringsfond	Oppnå strategisk fordel	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge (oppkjøp)	Naturkapital og råvarer
			Porteføljeinvesteringer i Norge	
			Korrupsjon i Norge	Varer og tjenester
Selskap		Økonomisk spionasje i Norge	Humankapital	
			Direkteinvesteringer i Norge (greenfield, sammenslåinger, oppkjøp)	Teknologi og patenter
			Porteføljeinvesteringer i Norge	
			Eksport fra Norge	
			Korrupsjon i Norge	
			Økonomisk spionasje i Norge	
Enkeltindivid			Korrupsjon i Norge	Humankapital
			Økonomisk spionasje i Norge	Teknologi og patenter

A.5 Beskytte strategiske interesser

Tabell A.10 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 5, beskytte strategiske interesser.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Selskap	Forsvare egen handlefrihet	Få tilgang til/innhente innsatsfaktor	Direkteinvesteringer i Norge (greenfield, sammenslåinger, oppkjøp)	Realkapital og fysisk infrastruktur Naturkapital og råvarer

A.6 Endre styrkeforhold

Tabell A.11 Fullstendig løsningsrom for utfordringskategori nr. 6, endre styrkeforhold.

Aktør	Mål	Metode	Middel	Innsatsfaktor
Statsledelsen	Forsvare egen handlefrihet	Forsinke, nekte, eller legge betingelser på tilgang	Økonomiske sanksjoner mot Norge	Naturkapital og råvarer Varer og tjenester
Investeringsfond			Direkteinvesteringer i Norge (oppkjøp) Porteføljeinvesteringer i Norge	Realkapital og fysisk infrastruktur
Selskap			Direkteinvesteringer i Norge (greenfield, sammenslåinger, oppkjøp) Porteføljeinvesteringer i Norge Import til Norge	Naturkapital og råvarer Varer og tjenester

Forkortelser

BRI	Belt and Road Initiative (Belte- og vei-initiativet)
CFIUS	Committee on Foreign Investment in the United States
CIA	Central Intelligence Agency
ekom	Elektronisk kommunikasjon
EU	Den europeiske union
FD	Forsvarsdepartementet
FDI	Foreign direct investment (utenlandske direkteinvesteringer)
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FPI	Foreign portfolio investment (utenlandske porteføljeinvesteringer)
GNF	Grunnleggende nasjonale funksjoner
INI	Informasjonsinfrastruktur
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IT	Informasjonsteknologi
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
MCDC	Multinational Capability Development Campaign
MPECI	Military, political, economic, civil and information
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NS	Norsk standard
NSA	National Security Administration
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
NUPI	Norsk utenrikspolitisk institutt
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
SOE	State-owned enterprise (statseid selskap)
SWF	Sovereign wealth fund (statlig investeringsfond)
TSOE	Transnational state-owned enterprise (transnasjonalt statseid selskap)

Referanser

- Alexseev, Mikhail A. og Henry E. Hale (2020). «Crimea come what may: Do economic sanctions backfire politically?» I: *Journal of Peace Research* 57.2, s. 344–359.
- Allen, Susan Hannah (2008). «The Domestic Political Costs of Economic Sanctions». I: *Journal of Conflict Resolution* 52.6, s. 916–944.
- Allen, Susan Hannah og David J Lektzian (2013). «Economic sanctions: A blunt instrument?» I: *Journal of Peace Research* 50.1, s. 121–135.
- 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. (1979). «Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies». I: *World Politics* 31, s. 161–194.
- Baldwin, David A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton University Press.
- Baldwin, David A. (2000). «The Sanctions Debate and the Logic of Choice». I: *International Security* 24.3, s. 80–107.
- Barnhart, Michael A. (1987). *Japan Prepares for Total War: The Search for Economic Security, 1919–1941*. Cornell University Press.
- BBC (2020). *US Treasury and commerce department targeted in cyber-attack*. Hentet fra: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55265442>. Besøkt: 15. desember 2020.
- Beckley, Michael (2018). «The Power of Nations: Measuring What Matters». I: *International Security* 43.2, s. 7–44.
- Biersteker, T. J., S. E. Eckert, M. Tourinho og Z. Hudáková (2018). «UN targeted sanctions datasets (1991–2013)». I: *Journal of Peace Research* 55.3, s. 404–412.
- Birkemo, Gunn Alice, Petter Kristiansen og Bodil Farsund (FFI-rapport under arbeid). *Risiko og sårbarheter ved STRATSAM i IKT – et rammeverk og en vurdering*. Unntatt offentlighet.
- Blackwill, Robert D. og Jennifer M. Harris (2016). *War by Other Means – Geoeconomics and Statecraft*. Belknap.
- Blanchard, Jean-Marc F. og Colin Flint (2017). «The Geopolitics of China’s Maritime Silk Road Initiative». I: *Geopolitics* 22, s. 223–245.

-
-
- Bolks, Sean M. og Dina Al-Sowayel (2000). «How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctioning Process through Duration». I: *Political Research Quarterly* 53.2, s. 241–265.
- Brummer, Matthew (2020). «Innovation and Threats». I: *Defence and Peace Economics*, s. 1–22.
- Bruvoll, Janita A., Monica Endregard og Odd Busmundrud (2020). *Kritiske samfunnsfunksjoner – en framgangsmåte for status- og tilstandsvurderinger*. FFI-rapport 20/02355.
- Choudhury, Saheli Roy (2020). *Here's a list of the Australian exports hit by restrictions in China*. Hentet fra: <https://www.cnn.com/2020/12/18/australia-china-trade-disputes-in-2020.html>. Besøkt: 2. februar 2021.
- 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.
- 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.
- Dahl, Robert A. (1968). «Power». I: *International Encyclopedia of the Social Sciences XII*. Free Press, s. 405–415.
- 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.
- Diesen, Sverre (2016). *Forsvarets fremtidige operasjoner – en morfologisk analyse av operasjonsspekteret*. FFI-rapport 16/02096.
- Diesen, Sverre (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*. FFI-rapport 18/00080.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner – Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?*
- Drezner, Daniel W. (2003). «The Hidden Hand of Economic Coercion». I: *International Organization* 57.3, s. 643–659.
- Drezner, Daniel W. (2008). «Sovereign Wealth Funds and the (in)Security of Global Finance». I: *Journal of International Affairs* 62.1, s. 115–130.
- Early, Bryan R (2012). «Sleeping With Your Friends' Enemies: An Explanation of Sanctions-Busting Trade». I: *International Studies Quarterly* 53.1, s. 49–71.
- 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.
- Eddy, Melissa og Steven Erlanger (2020). *German Town Fears Ruin by U.S. Effort to Stop Russian Pipeline*. Hentet fra: <https://www.nytimes.com/2020/08/25/world/europe/nord-stream-2-germany-us-russia.html>. Besøkt: 15. desember 2020.

-
-
- 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.
- Etterretningstjenesten (2020). *FOKUS 2020 – Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*.
- 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.
- Farsund, Bodil Hvesser og Geir Enemo (2018). *En morfologisk analyse av tilsiktede uønskede handlinger rettet mot Forsvarets informasjonsinfrastruktur*. FFI-rapport 18/00466.
- Forsvarsdepartementet (2020). *Prop. 14 S (2020–2021). Evne til forsvar – vilje til beredskap*. Langtidsplan for forsvarssektoren.
- 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.
- Garfinkel, Michelle R. og Stergios Skaperdas (2007). «Economics of Conflicts: An Overview». I: *Handbook of Defense Economics, Volume 2*. Red. av Todd Sandler og Keith Hartley, s. 649–709.
- 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*.
- Glaser, Charles L. (2013). «How Oil Influences U.S. National Security». I: *International Security* 38.2, s. 112–146.
- 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.
- 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.
- Hellström, Jerker, Oscar Almén og Johan Englund (2019). *Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning*. FOI Memo 6903.
- Hovi, Jon, Robert Huseby og Detlef F. Sprinz (2005). «When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?» I: *World Politics* 57.4, s. 479–499.
- Hughes, Llewelyn og Austin Long (2015). «Is There an Oil Weapon? Security Implications of Changes in the Structure of the International Oil Market». I: *International Security* 39.3, s. 152–189.

-
-
- IEA (2020). *Oil Information: Overview*. Hentet fra: <https://www.iea.org/reports/oil-information-overview>. Besøkt: 20. januar 2021.
- Jing, Chao, William H. Kaempfer og Anton D. Lowenberg (2003). «Instrument Choice and the Effectiveness of International Sanctions: A Simultaneous Equations Approach». I: *Journal of Peace Research* 40.5, s. 519–535.
- Johansen, Iver (2006). *Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. FFI-rapport 06/02664.
- 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 (2020a). *Meld. St. 5 (2020–2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2020b). *Prop. 1 S (2020–2021). Budsjett for Justis- og beredskapsdepartementet*.
- 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.
- Kaurel, Finn-Egil (2014). *realkapital*. Hentet fra: <https://snl.no/realkapital>. Besøkt: 12. november 2020.
- Knights, Frank (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Houghton Mifflin Company.
- Kolstad, Ivar (2010). «Too big to fault? Effects of the 2010 Nobel Peace Prize on Norwegian exports to China and foreign policy». I: *International Political Science Review* 41.2, s. 207–223.
- Kveberg, Torbjørn, Vårin Alme og Sverre Diesen (2019). *Defence against foreign influence – a value-based approach to define and assess harm, and to direct defence measures*. FFI-rapport 19/01766.
- Lasswell, Harold D. og Abraham Kaplan (1950). *Power and Society: A Framework for Analysis*. Yale University Press.
- Lee, Kai-Fu (2018). *AI Superpowers: China, Silicon Valley, And The New World Order*. Houghton Mifflin Harcourt Company.
- Lektzian, David og Christopher M. Sprecher (2007). «Sanctions, Signals, and Militarized Conflict». I: *American Journal of Political Science* 51.2, s. 415–431.
- Li, Mingjiang (2020). «The Belt and Road Initiative: geo-economics and Indo-Pacific security competition». I: *International Affairs* 96.1, s. 169–187.
- Lindgren, Petter Y. (2019). «Advancing the Role of Social Mechanisms, Mediators, and Moderators in Securitization Theory: Explaining Security Policy Change in Japan». I: *Asian Security* 15.3, s. 343–364.
- Lindgren, Petter Y. og Wrenn Yennie Lindgren (2019). «The Relationship Between Security Narratives and Security Repertoires of Practices: Pushing the Boundaries of Military Instruments in Japan». I: *Asian Perspective* 43.2, s. 325–350.

-
-
- Lindsay, James M. (1986). «Trade Sanctions As Policy Instruments: A Re-Examination». I: *International Studies Quarterly* 30.2, s. 153–173.
- Lutz, Carol K. G., Brenda J. Lutz og James M. Lutz (2019). «Russian Foreign Policy Management and Manipulation with the Soviet Successor States». I: *Terrorism and Political Violence* 31.1, s. 84–97.
- Masters, Jonathan og James McBride (2016). *Foreign Investment and U.S. National Security*. Besøkt: 30. september 2020.
- Meunier, Sophie, Brian Burgoon og Wade Jacoby (2014). «The politics of hosting Chinese investment in Europe – an introduction». I: *Asian European Journal* 12, s. 109–126.
- Miller, Greg (2020). 'The intelligence coup of the century'. Hentet fra: <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/world/national-security/cia-crypto-encryption-machines-espionage/>. Besøkt: 14. desember 2020.
- Moran, Theodore H. (2009). *Foreign Acquisitions and National Security: What are Genuine Threats? What are Implausible Worries? A Framework for OECD Countries, and Beyond*.
- Morgan, T. C., N. Bapat og Y. Kobayashi (2014). «Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset». I: *Conflict Management and Peace Science* 31.5, s. 541–558.
- Nagel, Jack H. (1975). *The Descriptive Analysis of Power*. Yale University Press.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2016). *Risikovurdering for sikring*. Håndbok.
- NATO (2017). *The NATO Alternative Analysis Handbook*.
- Normann, Rolf Sture (2020). *Privacy Shield-avtalen mellom USA og EU/EØS er opphevet – hva nå?* Hentet fra: <https://www.uninett.no/privacy-shield-avtalen-mellom-usa-og-eueos-er-opphevet-hva-na>. Besøkt: 14. desember 2020.
- Norris, William J. (2016). *Chinese Economic Statecraft – Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Cornell Univeristy Press.
- Norsk standard (2014). *Samfunnsikkerhet – Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger – Krav til sikringsrisikoanalyse*. NS 5832.
- O'Brien, Robert og Marc Williams (2020). *Global Political Economy – Evolution and Dynamics*. Red Globe Press.
- Oren, Eitan (2020). «Japan's Evolving Threat Perception: Data from Diet Deliberations 1946–2017». I: *International Relations of the Asia-Pacific* 20.3, s. 477–510.
- Oren, Eitan og Matthew Brummer (2020a). «Reexamining Threat Perception in Early Cold War Japan». I: *Journal of Cold War Studies* 22.4, s. 71–112.
- Oren, Eitan og Matthew Brummer (2020b). «Threat Perception, Government Centralization, and Political Instrumentality in Abe Shinzo's Japan». I: *Australian Journal of International Affairs* 74.6, s. 721–45.
- Oxnevad, Ian (2019). «Corporate Privateering and Economic Counter-Espionage in U.S. Great Power Competition». I: *Orbis* 63.3, s. 391–405.

-
-
- Peksen, Dursun (2019). «When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature». I: *Defence and Peace Economics* 30.6, s. 635–647.
- Peterson, Timothy M. og A. Cooper Drury (2011). «Sanctioning Violence: The Effect of Third-Party Economic Coercion on Militarized Conflict». I: *Journal of Conflict Resolution* 55.4, s. 580–605.
- 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.
- Rajavuori, Mikko og Kaisa Huhta (2020). «Investment screening: Implications for the energy sector and energy security». I: *Energy Policy* 144.
- Rappeport, Alan og Katie Rogers (2019). *Trump's Embrace of Sanctions Irks Allies and Prompts Efforts to Evade Measures*. Hentet fra: <https://www.nytimes.com/2019/11/15/us/politics/trump-iran-sanctions.html>. Besøkt: 15. desember 2020.
- 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.
- Rid, Thomas (2013). *Cyber War Will Not Take Place*. Oxford University Press.
- Roberts, Anthea, Henrique Choer Moraes og Victor Ferguson (2019). «Toward a Geoeconomic Order». I: *Journal of International Economic Law* 22.4, s. 655–676.
- Ruys, Tom og Cedric Ryngaert (2020). «Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions». I: *The British Yearbook of International Law*, s. 1–116.
- Salisbury, Daniel (2013). «Trade controls and non-proliferation: compliance costs, drivers and challenges». I: *Business and Politics* 15.4, s. 529–551.
- Sanger, David E. (2018). *The Perfect Weapon: War, Sabotage, and Fear in the Cyber Age*. Scribe Publications.
- Seaman, John, Mikko Huotari og Miguel Otero-Iglesias (2017). *Chinese Investment in Europe – A Country-Level Approach*. ETNC-rapport.
- Sellevåg, 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>.

-
-
- Singer, David J., Stuart Bremer og James Stuckey (1972). «Capability, Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820–1965». I: *Peace, War, and Numbers*. Red. av Bruce M. Russett. Sage, s. 19–48.
- Skjelland, Espen, Sigurd Glærum, Alexander William Beadle, Monica Endregard, Mona Sagsveen Guttelvik, Alf Christian Hennem, Sverre Nyhus Kvalvik, Petter Kristian Køber, Torgeir Mørkved, Karl Erik Olsen, Cecilie Sendstad, Jan Erik Voldhaug og Kristian Åtland (2019). *Hvordan styrke forsvaret av Norge? – Et innspill til ny langtidsplan (2021–2024)*. FFI-rapport 19/00328.
- Stanghelle, Harald (2020). *En stor eller liten spion?* Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/pA6lyV/en-stor-eller-liten-spion>. Besøkt: 20. januar 2021.
- Stoltz, Gerhard (2020). *finanskapital*. Hentet fra: <https://snl.no/finanskapital>. Besøkt: 12. november 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.
- Sverdrup-Thygeson, Bjørnar og Espen Mathy (2020). «Norges debatt om kinesiske investeringer: Fra velvillig til varsom». I: *Internasjonal Politikk* 78.1, s. 79–92.
- Svoboda, Karel (2019). «On the Road to Maidan: Russia's Economic Statecraft Towards Ukraine in 2013». I: *Europe-Asia Studies* 71.10, s. 1685–1704.
- Taleb, Nassim Nicholas (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. Random House.
- Travalini, Joanna Rubin (2009). «Foreign Direct Investment in the United States: Achieving a Balance between National Economy Benefits and National Security Interests». I: *Northwestern Journal of International Law & Business* 29.3, s. 779–799.
- Vatne, Dagfinn F., Petter K. Køber, Alexander Beadle, Sverre Diesen, Maria F. Fauske, Sigurd Glærum og Iver Johansen (2018). *Revisjon av morfologisk analyse for FFIs scenarioklasser*. FFI-notat 18/01277.
- 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.
- Wakefield, Jane (2017). *Tax software blamed for cyber-attack spread*. Hentet fra: <https://www.bbc.com/news/technology-40428967>. Besøkt: 15. desember 2020.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. McGraw-Hill Education.
- Wigell, Mikael (2019). «Hybrid interference as a wedge strategy: a theory of external interference in liberal democracy». I: *International Affairs* 95.2, s. 255–275.
- 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.

-
-
- Waage, Kristin, Sverre Nyhus Kvalvik, Petter Y. Lindgren, Martin Haukland og Thomas Blauw Isaksen (FFI-rapport under arbeid). *Økonomisk statshåndverk og maktmidler: en litteraturgjennomgang (arbeidstittel)*.
- Waage, Kristin, Petter Y. Lindgren, Sverre Nyhus Kvalvik, Martin Haukland, Thomas Blauw Isaksen og Odin Dager Moe (2021). *Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål – en oversikt*. FFI-notat 21/00140.
- 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 militært teknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

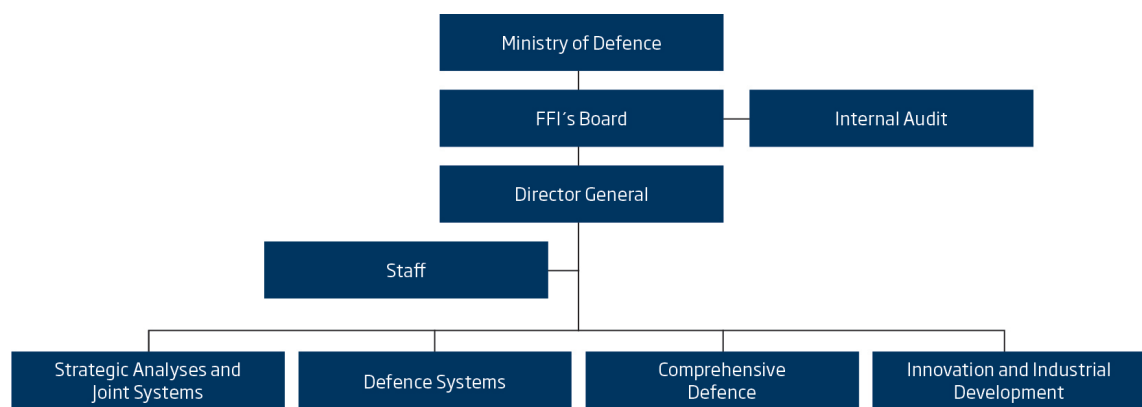
FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

FFI's organisation



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: ffi@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: ffi@ffi.no