



FFI Forsvarets
forskningsinstitutt

22/00422

FFI-RAPPORT

Kinesisk økonomisk statshåndverk og implikasjoner for norsk sikkerhet

Kristin Waage
Petter Y. Lindgren
Ebba Boye
Ingrid Dørum Haug

Kinesisk økonomisk statshåndverk og implikasjoner for norsk sikkerhet

Kristin Waage
Petter Y. Lindgren
Ebba Boye
Ingrid Dørum Haug

Emneord

Kina
Makt
Investering
Trusler
Nasjonal sikkerhet

FFI-rapport

22/00422

Prosjektnummer

5665

Elektronisk ISBN

978-82-464-3409-4

Engelsk tittel

Chinese economic statecraft and implications for Norwegian security

Godkjenner

Kari Røren Strand, *forskningsleder*
Sverre N. Kvalvik, *forskningssjef*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

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

Sammendrag

Denne rapportens formål er å belyse hvordan Kina kan forsøke å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske, utenrikspolitiske mål (økonomisk statshåndverk) og drøfte implikasjoner for norsk sikkerhet. Vi søker å svare på dette gjennom å starte byggingen av et datasett, basert på åpne kilder, som kaster lys på Kinas bruk av økonomiske virkemidler, og analysere sentrale egenskaper og mønstre som kommer til uttrykk gjennom hendelsene i datasettet. Kombinert med informasjon om Kinas økonomiske situasjon og interaksjonen med Norge, gir datasettet et godt grunnlag for å drøfte hvordan Kina kan bruke økonomisk statshåndverk mot Norge.

I perioden 2000–2021 har Kina tilsynelatende brukt økonomisk statshåndverk på flere ulike måter. Overordnet skiller vi mellom potensielle forsøk på å utøve makt og på å akkumulere makt. Sistnevnte muliggjør økonomisk – eller annen – maktbruk i fremtiden. Vi finner at Kina særlig ser ut til å ha utøvd makt – i hovedsak press – ved å implementere ulike former for importrestriksjoner og reduksjoner i turisme. Vi vurderer at Kina også har forsøkt å akkumulere makt gjennom økonomisk statshåndverk ved å styrke kinesiske militære kapabiliteter, blant annet ved å tilegne seg utenlandsk teknologi, og ved å forme (sær)interesser og oppfatninger i andre land. Det er imidlertid mange typer hendelser vi ikke klarer å oppdage gjennom åpent kildesøk. Særlig er handlingsmåtene som har potensial til å utgjøre størst trussel mot mottakerlandets sikkerhet – som å tilrettelegge for fremtidig sabotasje av infrastruktur – vanskelig å oppdage, forstå og vurdere basert på empiriske data.

Hva har dette å si for Norge? Selv om Kina er en av Norges viktigste handelspartnere, er den norske økonomien mindre avhengig av handel, investeringer og lån med Kina enn flere andre avanserte økonomier. Det gjør at Kina potensielt kan utøve makt mot Norge gjennom importrestriksjoner og lignende tiltak, men at det er uklart om slike handlinger truer norsk sikkerhet. Enkelte investeringer som gir kontroll over kritiske samfunnsfunksjoner i Norge, kan imidlertid være sikkerhetstruende. Det kan også være en risiko for at enkelte funksjoner i Norge er avhengig av ressurser og kompetanse, hvor bortfall av disse potensielt kan true norsk sikkerhet. Denne utfordringen kan bli forsterket dersom Kina fortsetter å vokse og øker sin betydning i globale verdikjeder. Videre er det minst like sentralt å forstå hvordan Kina kan utnytte økonomisk aktivitet i Norge for å akkumulere makt. Det kan foregå ved at Beijing søker å forme (sær)interesser og oppfatninger hos det norske næringslivet, politikere, eliter og befolkningen, bedrive etterretningsvirksomhet på norsk territorium, tilrettelegge for fremtidig sabotasje, eller tilegne seg teknologi, kompetanse og ressurser som kan styrke Kinas militære kapabiliteter. Vi vurderer at det norske næringslivet bør være forberedt på slike forsøk på å akkumulere makt, og at flere av disse handlingsmåtene i prinsippet har potensial til å utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet.

Samtidig er de fleste transaksjoner som kan bidra til at Kina akkumulerer makt, økonomisk gunstig for berørte aktører i Norge. Fremover vil det derfor være viktig å styrke institusjonelle og juridiske mekanismer som identifiserer og beskytter mot potensielt sikkerhetstruende bruk av økonomisk statshåndverk. Det vil også være viktig å styrke evnen til koordinering og kunnskapsbygging på tvers av myndigheter, næringslivsorganisasjoner og næringslivet i Norge, og mellom Norge og likesinnede land, for eksempel gjennom EØS- og EU-samarbeidet eller NATO.

Summary

The purpose of this report is to shed light on how China may use economic instruments to pursue strategic, foreign policy goals (economic statecraft) and to discuss the implications for Norwegian security. We seek to answer this by starting the construction of a data set, based on open sources, which provides information on China's use of economic instruments, and analyze key characteristics and patterns that emerge from cases in the data set. Combined with information about China's economy and interaction with Norway, the dataset provides a good foundation for discussing how China can use economic statecraft against Norway.

In the period 2000–2021, China appears to have used economic statecraft in several different ways. Overall, we distinguish between potential attempts at exercising power and accumulating power. The latter enables economic – or other types of – use of force in the future. We find that China predominantly seems to have exercised power – mainly pressure – by implementing various forms of import restrictions and reductions in tourism. We assess that China has also tried to accumulate power through economic statecraft by strengthening Chinese military capabilities (e.g. through technology transfers) and by shaping vested interests and perceptions in other countries. However, there are several types of cases we are unable to detect through open source search. This could imply that actions with the greatest potential to constitute a threat to Norway's, and other countries', security – such as facilitating future sabotage of infrastructure – are difficult to detect, understand and assess based on empirical data.

What are the implications for Norway? Although China is one of Norway's most important trading partners, the Norwegian economy is less dependent on economic interaction with China than several other advanced economies. This means that China may exercise power against Norway by implementing import restrictions and similar measures, but that those actions may not pose a threat to Norwegian security. However, some investments that grant Chinese actors control over critical functions and infrastructure in Norway may constitute a security threat. Some important functions in Norway may also depend on Chinese resources and expertise. Withdrawal of these may threaten Norwegian security. If China continues to grow and increase its importance in global value chains, this challenge may be aggravated. Furthermore, it is equally important to understand how China can exploit economic activity in Norway to accumulate power. This can take place as attempts at shaping vested interests and perceptions of Norwegian businesses, politicians, elites and the population, conducting intelligence activities on Norwegian territory, facilitating future sabotage, or strengthening China's military capabilities through access to technology, knowledge and resources. We assess that Norwegian businesses and society should be prepared for such attempts by China to accumulate power, and that these actions, in principle, could pose a threat to Norwegian security.

Going forward, it will be important to strengthen institutional and legal mechanisms to identify and protect against potentially security threatening use of economic statecraft. It will also be important to strengthen Norway's ability to coordinate and build knowledge across public authorities, businesses, society, and between Norway and like-minded countries, for example through EEA/EU and NATO.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
Forord	7
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Rapportens formål og problemstillinger	10
1.3 Begrepsdefinisjoner	11
1.4 Usikkerhet om formål, trusler og faktiske handlinger	12
1.5 Avgrensninger	13
1.6 Tilgrensende publikasjoner	15
1.7 Rapportens struktur	15
2 Hva vet vi allerede om Kinas økonomiske statshåndverk?	16
2.1 Hovedtemaer i litteraturen om kinesisk økonomisk statshåndverk	16
2.2 Utvikling i Kinas økonomiske statshåndverk og storstrategi	19
2.3 Gap og utfordringer i eksisterende litteratur	21
3 Metode og data	22
3.1 Typologi for økonomisk statshåndverk	22
3.2 Kilder	24
3.3 Om datasettet	28
3.4 Seleksjonsskjevheter i datasettet	29
3.5 Metodisk grep for gyldighet og pålitelighet	35
4 Kinas økonomiske statshåndverk 2000–2021	38
4.1 Kinas utenrikspolitiske ambisjoner og mål	38
4.2 Handlingsmåter av økonomisk statshåndverk	42
4.3 Utøvelse av makt	46
4.4 Akkumulering av makt	54
4.5 Oppsummering av kapittelet	63

5	Implikasjoner for Norge	65
5.1	Sino-norsk økonomisk interaksjon	65
5.2	Implikasjoner av kinesisk økonomisk statshåndverk for Norge	70
5.3	Anbefalinger	79
6	Konklusjon	80
6.1	Oppsummering av rapporten	80
6.2	Videreutvikling av datasettet	84
6.3	Videre studier	86
	Forkortelser	88
	Referanser	89

Forord

Denne rapporten er en del av oppdraget *Norsk sårbarhet og handlingsrom overfor kinesisk bruk av sammensatte virkemidler* (NORSAM). Oppdraget er finansiert av Forsvarsdepartementet (FD).

Vi ønsker å takke kollegaer ved FFI og Rolf Arne Billington, Eirik Torsvoll og Harald Støren i FD for verdifulle diskusjoner og innspill i arbeidet med denne rapporten. En spesiell takk til Rebekka Sagild for en frisk og kritisk lesning av rapporten. Eventuelle gjenværende feil og mangler står for forfatterne regning.

Kjeller, 31. mai 2022

Kristin Waage, Petter Y. Lindgren, Ebba Boye og Ingrid Dørum Haug



1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Med en massiv befolkning, strategisk geopolitisk plassering på den østlige siden av det eurasiske kontinentet og årevis med tosifret økonomisk vekst etter markedsorienteringen i 1978, utgjør fremveksten av Kina en av de mest spektakulære, globale megatrendene de siste tiårene. Kinas fremvekst som en potensiell supermakt er viet stor oppmerksomhet i studiet av internasjonal politikk (se f.eks. Brooks og Wohlforth 2016; Layne 2018; Beckley 2020). Spesielt fokuseres det på utfordringene for den USA-ledede verdensorden, der demokratiske og frie nasjoner med USA i spissen har definert det internasjonale økonomiske systemet og i stor grad dominert militært siden slutten av den kalde krigen.

Samtidig har globaliseringen av verdens økonomier skutt fart med økt flyt av varer og tjenester, investeringer, verdikjeder, mennesker, kompetanse, teknologi og data på tvers av landegrenser. Den økonomiske utviklingen har i stor grad vært avsondret fra sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingstrekk, men det er voksende oppmerksomhet omkring viktigheten av å se domeneene i sammenheng (Blackwill og Harris 2016; Cohen 2009; Drezner 2008; Mastanduno 1998; Retter mfl. 2020).

Norge er en liten, åpen økonomi som er tjent med en liberal verdensorden med åpenhet overfor flyt av varer, tjenester, investeringer, finanskapital, kunnskap og teknologi. Siden andre verdenskrig har USA stått for denne ordenen, men det kan knake i føyningene når USA utfordres økonomisk og militært. I 2020 var Kina verdens nest største økonomi målt i amerikanske dollar og verdens største økonomi, foran USA, målt i kjøpekraftsparitet (Verdensbanken 2022; se også Lindgren, Hemnes og Waage 2022). Landet er verdens største eksportør av varer og tjenester og verdens nest største importør. Kina er også verdens største kreditor, etter flere tiår med store overskudd på handelsbalansen. Landet har derfor store beholdninger av direkteinvesteringer verden over og valutaeservene er verdens største. Kinas økonomiske og finansielle størrelse gir den kinesiske statsledelsen evne til å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå politiske og strategiske mål i internasjonal politikk.

Kinas økonomiske evne er dessuten fulgt opp med en vilje til å forme sin egen region og utøve innflytelse globalt (Norris 2016; 2021; Morgan 2019; Lim og Ferguson 2021; Barbosa 2021; Zhang og Chen 2021; Roberts 2021). Både Norges erfaringer med Nobelprisen i 2010 og den pågående handelskonflikten med Australia vitner om et Kina med vilje til benytte økonomiske virkemidler for å redusere kritikk og statuere eksempler i internasjonal politikk. Kina benytter også økonomiske virkemidler, som investeringer i infrastruktur og arbeidsplasser, som gulrøtter for å lokke eller belønne andre staters adferd. Kinas store investeringer utenlands kan videre bidra til å gi kinesiske selskaper tilgang til teknologi, kunnskap og ressurser, samt legge til rette for fremtidig økonomisk – eller annen – maktbruk. Slike handlinger, blant flere, utgjør lands økonomiske statshåndverk (Lindgren, Waage og Boye 2022).

Kina er selvsagt ikke alene om å bruke økonomiske virkemidler for å oppnå makt og innflytelse på den internasjonale arena. Alle stater kan ta i bruk slike virkemidler for å utøve press eller forme interessene i andre land. USA er storbruker av handelssanksjoner (Morgan, Bapat og Kobayashi 2014) og har også begynt å ta i bruk finanssanksjoner, for eksempel mot Iran (Farrell og Newman 2019) og mot Russland i 2014 (Christie 2015) og 2022 (BBC 2022) sammen med andre vestlige land. Marshallhjelpen i kjølvannet av andre verdenskrig er et amerikansk eksempel på et økonomisk virkemiddel av gigantisk omfang for å forme sikkerhetsinteressene i Europa. Russland har også benyttet økonomisk statshåndverk mot «det nære utland», mot andre europeiske land og globalt (Udal mfl. 2022). I lys av Kinas fremvekst som en sentral politisk, økonomisk og militær aktør – utenfor det atlantiske sikkerhetsfellesskapet – er det imidlertid behov for å forstå bedre implikasjoner av Kinas økonomiske statshåndverk for Norge og norsk sikkerhet.

1.2 Rapportens formål og problemstillinger

Rapporten er en del av oppdraget *Norsk sårbarhet og handlingsrom overfor kinesisk bruk av sammensatte virkemidler* (NORSAM), på Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). NORSAM er finansiert av Forsvarsdepartementet (FD) II. Oppdraget skal bidra til å sette norske myndigheter bedre i stand til å møte trusler mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser fra andre staters bruk av økonomisk statshåndverk. Målgruppen for rapporten er personer som arbeider med sikkerhetspolitiske problemstillinger i FD, andre departementer, forsvarssektoren, næringslivet og i bransjeorganisasjoner.

Formålet med denne rapporten er å belyse hvordan Kina kan forsøke å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske, utenrikspolitiske mål (økonomisk statshåndverk) og drøfte implikasjoner for norsk sikkerhet. Vi presiserer at dette er et komplekst og omfattende formål, som det vil kreve mer ressurser å oppnå fullstendig innsikt om enn omfanget av oppdraget som ligger til grunn for denne rapporten. Rapporten danner et grunnlag som nye studier kan bygge videre på.

Vi har to problemstillinger i denne rapporten:

1. Hvilke hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk kan vi observere i perioden 2000–2021?
2. Hvordan kan Kina potensielt benytte økonomisk statshåndverk mot Norge, og hva kan implikasjonene være for norsk sikkerhet?

For å besvare problemstilling (1), etablerer vi et datasett over kinesisk økonomisk statshåndverk. I litteraturen har det tradisjonelt vært stor interesse for sanksjoner og i noen grad bistand som økonomiske virkemidler (Drezner 2003a; Pape 1997). Økonomisk statshåndverk rommer imidlertid langt flere virkemidler enn disse (Baldwin 1985; Armijo og Katada 2015). Mens det finnes gode, internasjonale datasett over staters bruk av økonomiske sanksjoner tilgjengelig for forskere og andre interesserte, mangler forskningsfeltet tilsvarende datasett for et større spekter av økonomiske virkemidler (Lindgren, Waage og Boye 2022). Vi samler inn informasjon om

konkrete hendelser, kategoriserer og koder informasjonen og til slutt analyserer vi datasettet. Vi benytter åpne kilder, altså forskningsartikler, rapporter, nyhetsartikler og andre offentlig tilgjengelige kilder. Vi tar hensyn til at ulike kilder kan ha forskjellige meninger om en investering, handelspolitikk, lån eller et annet økonomisk virkemiddel faktisk er et eksempel på kinesisk økonomisk statshåndverk eller kun kommersielt motiverte handlinger.

Ethvert datasett kan inneholde skjevheter ved at det er systematiske forskjeller i hva som blir registrert av informasjon. Et datasett for økonomisk statshåndverk er sårbart for en rekke slike systematiske forskjeller i hva som er synlige økonomiske transaksjoner og hva som knyttes til strategiske formål. Vi diskuterer grundig slike utfordringer, metodiske grep for å motvirke utfordringene og gjenværende svakheter ved datasettet. Til tross for skjevhetene, vurderer vi at det har verdi å begynne byggingen av et datasett over hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk av flere årsaker. For det første gir en sammenstilling av hendelser muligheter for å identifisere mønstre og kjennetegn på tvers. For det andre kan datasettet benyttes av andre til å få et raskt overblikk over (observerbare) hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk. Per dags dato finnes det mange studier som tar for seg enkelthendelser eller et utvalg hendelser, men så vidt oss bekjent finnes det ingen samlet og strukturert oversikt over forskjellige hendelser som presenteres enkeltvis i litteraturen.¹ For det tredje fremtvinger arbeidet med datasettet viktige spørsmål om når og hvorfor en økonomisk transaksjon representerer økonomisk statshåndverk, som myndigheter og beslutningstakere også står ovenfor i sitt arbeid med å forebygge sikkerhetstruende økonomisk aktivitet. For det fjerde har refleksjoner rundt skjevheter i hva som kan observeres og inkluderes i datasettet, gitt nyttig innsikt i hvilke former for økonomisk statshåndverk som *ikke* kan studeres empirisk basert på åpne kilder. De avdekkede utfordringene rundt hva som kan og ikke kan observeres empirisk, informerer på sin side innrettingen av fremtidige studier, for at kunnskapsgrunnlaget også om disse formene for økonomisk statshåndverk kan styrkes.

For å besvare problemstilling (2), benytter vi kunnskapen om Kinas økonomiske statshåndverk fra eksisterende litteratur og problemstilling (1), empiri over sino-norsk økonomisk interaksjon fra Lindgren, Hemnes og Waage (2022) og forståelsen av hvordan økonomisk statshåndverk kan lede til sikkerhetstruende virksomhet fra Waage, Kvalvik og Lindgren (2021b) og Lindgren, Waage og Boye (2022).

1.3 Begrepsdefinisjoner

Her definerer vi sentrale begreper i rapporten. Vi henter inspirasjon fra begrepsdefinisjoner fra Lindgren, Waage og Boye (2022).

*Økonomisk statshåndverk*² er en stats samlede bruk av økonomiske virkemidler for å oppnå utenrikspolitiske, strategiske mål (Baldwin 1985). Inspirert av Norris (2016), definerer vi *økonomiske*

¹ Merk at Hanson, Currey og Beattie (2020) også presenterer en oversikt over tilfeller av kinesisk tvangsdiplomati.

² Vi 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 vidunder à la Michelangelo eller Beethoven.

virkemidler som statens (intensjonelle) manipulering eller på andre måter utnyttelse av økonomiske transaksjoner. *Økonomiske transaksjoner* er overføringer av økonomiske verdier mellom økonomiske aktører.³ Siden økonomiske transaksjoner utføres av økonomiske aktører med i hovedsak kommersielle formål, handler økonomisk statshåndverk om å skape incentiver for økonomiske aktører til å agere i tråd med statsledelsens politiske og strategiske formål (Norris 2016). Eksempler på økonomiske virkemidler er sanksjoner, investeringer, handel, lån, donasjon og valuta. Vi omtaler staten og landet som utfører økonomisk statshåndverk som *avsenderstat* og *-land* og *mottakerstat* og *-land* for enhetene som statshåndverket rettes mot.

Vi argumenterer for at det er *epistemisk usikkerhet* knyttet til vår kunnskap om hvorvidt Kina har utført økonomisk statshåndverk eller ikke i hendelsene og de økonomiske transaksjonene som blir identifisert som slikt statshåndverk i kildene våre. Med epistemisk usikkerhet mener vi mangel på definitiv kunnskap om hva som faktisk fant sted (Dequech 2004; Fishburn 1994). Vi skiller denne type usikkerhet fra *ontologisk usikkerhet*, som er usikkerhet knyttet til virkelighetens natur. Den epistemiske usikkerheten er knyttet både til at formålet med staters handlinger i stor grad er ukjent og at avsenderstater og mottakerstater har incentiver til å holde faktisk bruk av økonomiske virkemidler skjult. I det neste delkapittelet utdyper vi om den epistemiske usikkerheten.

1.4 Usikkerhet om formål, trusler og faktiske handlinger

Det foretas enorme mengder transaksjoner mellom kinesiske og utenlandske økonomiske aktører hver eneste dag. De aller fleste av disse transaksjonene er ikke økonomisk statshåndverk. Det er kommersielle hensyn som motiverer aktivitetene. Eksempler kan være kinesiske selskap som selger varer og tjenester til utlandet, kinesiske statlige investeringsfond som investerer i økonomisk aktivitet i Afrika eller kinesiske forbrukere som laster ned amerikanske spill eller filmer på smarttelefonen. Listen over potensielle eksempler er nær sagt endeløs.

I vår definisjon av økonomisk statshåndverk er det avgjørende at avsenderstaten manipulerer økonomiske transaksjoner for å oppnå et utenrikspolitisk, strategisk formål. Ellers er det ikke økonomisk statshåndverk. Økonomiske transaksjoner med rene kommersielle formål er derfor utelukket fra å være økonomisk statshåndverk – så lenge de også forblir kommersielle over tid. Hvis den kinesiske statsledelsen utnytter eksisterende investeringer i et mottakerland lenge etter at investeringene ble gjort, omfattes manipuleringen av vår definisjon av økonomisk statshåndverk.

Økonomisk aktivitet er imidlertid et mer krevende landskap enn at de enten er kommersielle eller strategiske. Mange økonomiske transaksjoner fra avsenderlandet kan være motivert både av kommersielle og strategiske formål. En investering i et oljeprosjekt i mottakerlandet kan være motivert både av profittmotiv hos avsenderlandets oljeselskap og støttet av avsenderstatens politiske ledelse, fordi det sikrer ressurstilgangen og bedrer forholdet til mottakerlandet og synet på avsenderlandet i mottakerbefolkningen. Er dette da økonomisk statshåndverk? Og videre: mottakerlandet kan bli avhengig av avsenderstatens kapital, kunnskap og teknologi for utvinning

³ Økonomiske aktører inkluderer stater, statseide foretak, privateide bedrifter, banker og forbrukere.

av olje hvis avsenderstatens oljeselskaper dominerer oljenæringen i mottakerlandet. Denne avhengigheten kan benyttes til å presse mottakerstaten på et senere tidspunkt. Vissheten om at oljenæringen er avhengig av avsenderlandets oljeselskaper, kan i seg selv påvirke mottakerstatens beslutningstakere og deres opplevelse av handlingsrommet vis-à-vis avsenderstaten selv uten faktiske trusler om slikt.

Vi ser altså at man må ha mye informasjon for å definere hvilke økonomiske transaksjoner som er økonomisk statshåndverk og hvilke som er rene kommersielle transaksjoner. For å besvare problemstillingene om hvilke hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk vi kan observere, og hvilke implikasjoner kinesisk økonomisk statshåndverk kan ha for norsk sikkerhet, er vi først avhengige av å identifisere om en økonomisk transaksjon er økonomisk statshåndverk.

Dette er vanskelig av flere grunner. Den kinesiske statsledelsen er sjelden åpen om sine formål. Det er også sjelden at eventuelle instruksjoner, fra kommunistpartiets øverste ledelse til de økonomiske aktørene som faktisk utfører de økonomiske transaksjonene, er tilgjengelige for offentligheten. Trusler eller lovnader om belønning, eksplisitt eller implisitt gjennom handlinger overfor mottakerstaten eller tredjeland, kan også foregå i det skjulte. Faktisk bruk av økonomiske virkemidler, alene eller i kombinasjon med andre virkemidler, kan også bli holdt skjult av avsenderstat og mottakerstat. Vi må derfor i stor grad lene oss på observatører i avsenderlandet, mottakerlandet eller i tredjeland for å oppnå en forståelse av om en gitt økonomisk transaksjon faktisk er forsøk på bruk av økonomisk statshåndverk. Det betyr at det er epistemisk usikkerhet knyttet til om vi identifiserer kinesisk økonomisk statshåndverk, både som følge av at vi kan ha inkludert hendelser som *ikke* er økonomisk statshåndverk og at vi *ikke* fanger opp hendelser som er økonomisk statshåndverk.

Vi vil redegjøre for hvordan vi håndterer disse utfordringene i kapittel 3. Én av hovedutfordringene med å etablere et datasett over økonomisk statshåndverk er nettopp å identifisere om en økonomisk transaksjon *faktisk* er økonomisk statshåndverk. Å være klar over utfordringen er et første steg; å innhente flere kilder om samme transaksjoner er et neste steg; og å etablere et datasett, legge det frem for andre eksperter og interesserte, samt motta kritikk og forbedringsforslag, er et tredje steg.

1.5 Avgrensninger

Det er viktig å notere seg at rapporten beskriver et påbegynt datasett. Et slikt datasett vil kanskje aldri bli endelig, i den forstand at ny informasjon som blir tilgjengeliggjort eller «gammel» informasjon som blir identifisert, vil lede til revidert innhold i datasettet. Vi er ydmyke for at hendelser som burde vært med ikke er fanget opp og at hendelser som kanskje ikke burde vært med, kan være inkludert. Som vi kommer tilbake til i delkapittel 3.2, har vi primært identifisert hendelser i forskningsbidrag og rapporter. Det betyr at potensielt mange hendelser, som kun er fanget opp av (lokale) nyhetskanaler, ikke har blitt inkludert i vårt datasett. Derfor presiserer vi at datasettet er påbegynt, men ikke ferdig, og vi anbefaler en videre utvidelse av datagrunnlaget. I delkapittel 6.2 diskuterer vi hvordan vi anbefaler at datasettet videreutvikles.

For å gjennomføre studien innenfor rammene i oppdraget vi er gitt av FD, avgrenser vi perioden datasettet dekker til 2000–2021. Det betyr imidlertid ikke at vi ikke mener informasjon om Kinas økonomiske statshåndverk før 2000 er relevant. Vi anbefaler en utvidelse av datasettet som fanger opp hendelser før 2000 i videre arbeid med datasettet. Vi avgrenser også datasettet, i sin nåværende form, til å inneholde informasjon om på hvilke måter Kina tilsynelatende har forsøkt å benytte økonomisk statshåndverk, men ikke hvilken effekt statshåndverket har hatt. Som vi kommer tilbake til i seksjon 6.2.2, er virkninger et omfattende og komplisert tema som ikke har vært mulig å studere innenfor rammene av dette oppdraget.⁴ Derfor fanger datasettet i sin nåværende form heller ikke opp alvorlighetsgraden av de ulike hendelsene.

Vi inkluderer kun hendelser der Kina er avsenderstaten og det økonomiske statshåndverket er rettet mot et spesifikt mottakerland. Kinas økonomiske statshåndverk består også i å delta i eller opprette egne internasjonale handels- og finansinstitusjoner som investeringsbanken AIIB⁵ eller BRICS⁶-samarbeidet. Flere studier peker på at denne formen for økonomisk statshåndverk blir en stadig viktigere del av Kinas verktøykasse (Macikenaite 2020; Roberts, Armijo og Katada 2017), men datasettet dekker ikke slike hendelser per dags dato.

Vi avgrenser også datasettet til hendelser hvor det er en direkte kobling mellom den (antatt manipulerte) økonomiske aktiviteten og ett eller flere strategiske, ikke kun kommersielle, formål. Datasettet inneholder altså ikke informasjon om generell økonomisk aktivitet hvor koblingen til ett eller flere strategiske mål ved den enkelte hendelsen er svak. Dermed ekskluderes for eksempel inngåelser av frihandelsavtaler, Silkevei-prosjekter eller generelle økninger i lands bilaterale handel, investeringer og lån med Kina.⁷ Som vi kommer tilbake til, fører det til at vi sannsynligvis observerer for få hendelser som omhandler forsøk på å skape, forme og transformere interesser og oppfatninger i mottakerlandet gjennom det Mastanduno (1999: 303) omtaler som «langsiktig involvering». Langsiktig involvering skiller seg fra mer taktisk, målrettet bruk av økonomiske virkemidler ved at det ikke er et spesifikt mål eller betingelse knyttet til den økonomiske aktiviteten. Det er heller en forventning om at en jevn økning i økonomisk samhandling over tid vil føre med seg mer fordelaktige interesser og politiske beslutninger hos mottakerstaten. Slik bruk av økonomiske virkemidler er imidlertid krevende å observere empirisk, nettopp fordi det ikke knytter seg et uttalt mål til statshåndverket.⁸

⁴ Effekten kan dessuten variere med egenskaper ved mottakerstaten, den historiske og nåværende relasjonen til Kina, og lignende (se delkapittel 2.1). Det betyr at det kan være vanskelig å trekke konklusjoner om eventuell effekt mot Norge av ulike former for økonomisk statshåndverk basert på hendelser observert i for eksempel Sør-Europa.

⁵ AIIB står for *Asian Infrastructure Investment Bank* (den asiatiske infrastrukturinvesteringsbanken).

⁶ BRICS er en gruppe av stater bestående av Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika. Se Lindgren og Waage (2021) for en diskusjon av hvordan Kinas økonomiske statshåndverk kommer til uttrykk gjennom BRICS-samarbeidet.

⁷ For innsikt i Kinas voksende økonomiske betydning regionalt og globalt, henviser vi til andre arbeider (se f.eks. Lindgren, Hennes og Waage 2022)

⁸ Det betyr at deler av litteraturen vil være mer tilbøyelig med å omtale generelle økninger i handel, investeringer, lån, m.m. som «økonomisk statshåndverk» enn vi tillater oss i denne studien. Som Gallagher og Irwin (2015) finner, er det imidlertid krevende å slå fast at økonomiske beslutninger er uttrykk for økonomisk statshåndverk og ikke «normal», kommersielt motivert økonomisk aktivitet. Selv om dette også er en utfordring for flere av hendelsene i datasettet påbegynt i denne studien, mener vi at utfordringen reduseres noe ved at vi stiller relativt strenge krav til hvilke hendelser som er inkludert. Vi utdypet om fremgangsmåten for å samle inn og kategorisere hendelser, samt vurderinger av kvaliteten på hendelsene, i kapittel 3.

Til sammen innebærer avgrensningene at denne rapporten søker å forstå hvilke typer hendelser vi kan og ikke kan observere i åpne kilder samt hvordan ulike hendelser har utspilt seg. Det betyr at rapporten ikke har en ambisjon om å fange opp alle mulige slags hendelser inkludert den strategiske betydningen for Kina av generelle økninger i økonomisk interaksjon med andre land.

1.6 Tilgrensende publikasjoner

Rapporten kan leses som et selvstendig arbeid. For interesserte lesere kan vi anbefale andre relevante publikasjoner:

- Waage, Kvalvik og Lindgren (2021b) er en forstudie av hvordan økonomiske virkemidler kan true norsk sikkerhet (se også Waage, Kvalvik og Lindgren 2021a; 2021c).
- Waage mfl. (2021) gir en omfattende oversikt over ulike økonomiske virkemidler.
- Lindgren og Waage (2021) diskuterer fire nyere bidrag i forståelsen av kinesisk statshåndverk, mens Waage og Lindgren (2021) diskuterer ett av disse mer inngående.
- Lindgren, Hemnes og Waage (2022) analyserer Kinas økonomi og den økonomiske interaksjonen med omverden og Norge mer inngående.
- Lindgren, Waage og Boye (2022) undersøker hvordan kinesisk økonomisk statshåndverk kan true norsk sikkerhet ved å utlede en typologi over potensielt sikkerhetstruende økonomisk statshåndverk og setter typologien opp mot mulige hendelser av kinesisk bruk av økonomiske virkemidler. Rapporten du nå leser utdyper om byggingen av datasettet over hendelser og presenterer grundigere analyser av hendelsene i datasettet.
- Lindgren og Waage (2022) tilbyr en omfattende konseptuell analyse av økonomisk statshåndverk, utdyper om en universell typologi over økonomisk statshåndverk og drøfter typologiens relevans for beslutningstakere.
- Udal mfl. (2022) analyserer hendelser av potensiell russisk bruk av økonomisk statshåndverk i perioden 2000–2021. Studien, med det tilhørende datasettet over hendelser, er bygget opp likt som denne studien av kinesisk økonomisk statshåndverk.

1.7 Rapportens struktur

Først presenterer vi en oppsummering av eksisterende litteratur om Kinas økonomiske statshåndverk i kapittel 2. I kapittel 3 beskriver vi kildene vi benytter for å identifisere, klassifisere og kode hendelser som potensielt representerer kinesisk økonomisk statshåndverk i perioden 2000–2021. Vi redegjør også for de sentrale skjevhetene i datatilgangen og presenterer metodiske grep for å styrke datasettets gyldighet og pålitelighet. I kapittel 4 studerer vi problemstilling (1), før vi tar for oss problemstilling (2) i kapittel 5. Vi konkluderer rapporten i kapittel 6. Her redegjør vi også for aktuelle utvidelser av datasettet og skisserer forslag til videre studier.

2 Hva vet vi allerede om Kinas økonomiske statshåndverk?

Selv om fokuset på Kinas bruk av økonomisk statshåndverk har økt betydelig de seneste årene, har Kina, som USA og andre stormakter, lang erfaring med å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål. Av Blackwill og Harris (2016: 93) blir Kina beskrevet som «verdens ledende utøver av geoøkonomi».⁹ I dette kapitlet oppsummerer vi innsikt fra eksisterende litteratur om Kinas økonomiske statshåndverk. Først utdypes delkapittel 2.1 om noen av hovedtrekkene i litteraturen, før delkapittel 2.2 ser nærmere på hvordan Kinas bruk av økonomisk statshåndverk har utviklet seg siden slutten av den kalde krigen. Til slutt oppsummerer vi gap og utfordringer i eksisterende litteratur i delkapittel 2.3.

2.1 Hovedtemaer i litteraturen om kinesisk økonomisk statshåndverk

Vestlig, i hovedsak amerikansk, økonomisk statshåndverk har dreid seg om bruken av sanksjoner og bistand for å oppnå utenrikspolitiske, strategiske mål. Selv om Kina også utnytter disse virkemidlene, spenner litteraturen over kinesisk økonomisk statshåndverk opp et mye bredere lerret av virkemidler.¹⁰ Kina er verdens nest største økonomi og en økonomi i vekst. Økende økonomisk interaksjon gjennom investeringer, lån, handel og bistand gir Kina muligheter for makt og innflytelse. Kina promoterer sin egen valuta (Cohen 2019) og bygger opp nye internasjonale institusjoner og samarbeid gjennom for eksempel BRICS-samarbeidet (Roberts, Armijo og Katada 2017).

Siden annonseringen i 2013, har særlig Xi Jinping sitt signaturprosjekt, Silkevei-initiativet eller Belte- og vei-initiativet (*Belt and Road Initiative* – BRI), fått stor oppmerksomhet som et økonomisk virkemiddel som tjener Kinas politiske og strategiske mål (se f.eks. Pacheco Pardo 2018). Gjennom investeringsprosjekter både på land, til havs og i det digitale domenet, øker BRI Kinas sammenkobling med store deler av Asia, Afrika, Midtøsten og deler av Europa. BRI selges inn som det største forsøket på å koble sammen mennesker, varer, tjenester og kapital i menneskehetens historie, og bidrar allerede til å styrke Kinas kommersielle og fysiske tilstedeværelse over store deler av verden i tillegg til å redusere Kinas maritime sårbarhet. I tillegg til økonomiske fordeler for Kina og BRI-partnere ved å forbedre flyten av ressurser, varer, tjenester, arbeidskraft og kapital, diskuterer litteraturen hvordan BRI kan være et verktøy som bidrar til å endre den regionale så vel som globale (økonomiske) orden i Kinas favør (Paradise 2019; Heiduk og Sakaki 2019; Clarke, Sussex og Bisley 2020). Studier av BRI søker blant annet å forstå responsen til asiatiske naboer og de større konsekvensene for den regionale ordenen i det indopasifiske området (Heiduk og Sakaki 2019; Clarke, Sussex og Bisley 2020; se også Waage og Lindgren 2021), samt i hvilken grad BRI gir Kina økt innflytelse i Europa, særlig gjennom 16+1-forumet (Grimmel og Eszterhai 2020; Pacheco Pardo 2018; Pepermans 2017).

⁹ Geoøkonomi er et begrep som brukes nesten synonymt med økonomisk statshåndverk.

¹⁰ Se for eksempel Lindgren og Waage (2021) for en oppsummering av fire bøker som viser bredden i Kinas økonomiske statshåndverk.

Det finnes flere studier som tar for seg kinesisk økonomisk statshåndverk i det globale sør. I tillegg til prosjekter og initiativer i regi av BRI, er Kinas handels-, investerings-, låne- og/eller bistandsaktiviteter i Asia, Afrika og Latin-Amerika også omfattende. Studier har forsøkt å forstå motivasjonen bak, og effektene av, denne aktiviteten (se f.eks. Morgan 2019; Flores-Macías og Kreps 2013; Gallagher og Irwin 2015; Barbosa 2021). Litteraturen fokuserer også på hvordan Kina utnytter internasjonale økonomiske organisasjoner til å kanalisere kapital til økonomiske, politiske og strategiske formål, oppnå internasjonal innflytelse og reformere den eksisterende økonomiske orden. Kina har opprettet flere finansielle institusjoner, inkludert AIIB og den nye utviklingsbanken (*New Development Bank* – NDB), i tillegg til *Contingent Reserve Arrangement* (CRA) i samarbeid med BRICS-partnere. Haga (2021) sammenstiller ulike perspektiver i eksisterende litteratur om den kinesiske statsledelsens målsettinger med opprettelsen av AIIB, og konkluderer at AIIB vil fortsette å være «et verdifullt instrument i Beijings økonomiske statshåndverk» (Haga 2021: 416). AIIB bidrar blant annet ved å komplettere Kinas BRI-satsing og å fungere som «sweeteners» for å redusere spenninger med land som Kina ellers har et komplisert forhold til.

De formene av kinesisk økonomisk statshåndverk som er omtalt ovenfor, karakteriseres av at de søker å skape langsiktige, strukturelle koblinger til andre land som over tid kan øke Kinas innflytelse og bidra til å transformere politikk og oppfatninger på måter som gagnar Kinas interesser. Slik bruk av økonomisk statshåndverk forekommer altså uten direkte koblinger til spesifikke saker eller mål. Det skiller seg fra det Mastanduno (1999) omtaler som taktiske koblinger, hvor positivt økonomiske statshåndverk («gulrøtter») utnyttes for å skape insentiver for en mottakerstat til å endre politikk eller oppførsel knyttet til en spesifikk sak. Studier viser hvordan Kina særlig har forsøkt å benytte ubetinget økt økonomisk interaksjon¹¹ mot næringsliv og individer i Taiwan for å øke sin innflytelse og påvirke politiske utfall (se f.eks. Chang og Yang 2020; Kahler og Kastner 2006; Keng, Tseng og Yu 2017; Wei 2013; Wong og Wu 2016).

Litteraturen presenterer flere eksempler på hvordan Kina også benytter taktiske «gulrøtter» for å oppnå spesifikke mål. Noen studier finner at Kina ved flere tilfeller har lokket med økonomiske belønninger for å påvirke politikk og beslutningstaking i vesteuropeiske land. For eksempel viser Reilly (2017) hvordan Kina forsøkte å benytte økonomiske fordeler for å påvirke Italia og Storbritannia til å støtte Kinas påstand om at landet ville oppnå markedsøkonomistatus (*market economy status* – MES) i WTO da en tidligere klausul utløp i desember 2016.

Studier fremhever videre hvordan Kina benytter seg av «gulrøtter» i stedet for «pisk» i sitt økonomiske statshåndverk, selv når den økonomiske interaksjonen tilsynelatende ville ha muliggjort økonomisk press (se f.eks. Summers 2021). Som Norris (2021) forklarer (se delkapittel 2.2), har Kinas økonomiske statshåndverk vært preget av en «vinn-vinn»-tilnærming, og selv etter at Kina har begynt å utvise mer selvhevdende («assertive») oppførsel som en stormakt i internasjonal politikk, har kinesisk økonomisk statshåndverk båret preg av å styrke og forsegle Kinas innflytelse og økonomiske posisjon, særlig regionalt. Samtidig fremhever studier hvordan Kina også benytter seg av negative økonomiske sanksjoner (Reilly 2012; Lim og Ferguson 2021;

¹¹ Det Mastanduno (1999) ville ha omtalt som strukturelle koblinger/langsiktig involvering for å oppnå politisk transformasjon i mottakerlandet.

Kastner og Pearson 2021; Lai 2018; Macikenaite 2020; Paradise 2020), selv om handlingene sjelden eksplisitt oppgis å være knyttet til et strategisk eller politisk formål (Reilly 2012; Lim og Ferguson 2021; Lai 2018).¹²

Noen studier søker også å forstå hvordan Kinas økonomiske statshåndverk varierer med mottakerlandets strategiske og geopolitiske betydning for Kina og/eller egenskaper ved mottakerlandet, som historisk relasjon til Kina og politiske og økonomiske forhold i mottakerlandet. For eksempel har Canada en større strategisk verdi for Kina enn New Zealand, blant annet fordi Canada er en nær alliert med USA og medlem av G7, og dette gir utslag i forskjellig kinesisk økonomisk statshåndverk i de to landene (Noakes og Burton 2019). Videre har Kina lykkes bedre med sitt økonomiske statshåndverk i Øst-Timor enn i Indonesia, til tross for mer innsats rettet mot sistnevnte, som følge av forskjellige «historiske minner og politiske kulturer» (Gunn 2021: 333). Selv om både Mexico og Brasil har en strategisk verdi for Kina – begge landene er geografisk plassert innenfor USAs interessesfære – finner Liang (2019) at Kina har lykkes bedre i sitt økonomiske statshåndverk vis-à-vis Brasil enn Mexico som følge av ulike politiske og økonomiske forhold. Landsspesifikke faktorer kan altså både påvirke hvilke strategier av økonomisk statshåndverk Kina benytter, og i hvilken grad Kina oppnår suksess.

Graden av (asymmetrisk) økonomisk (gjensidig) avhengighet mellom Kina og mottakerlandet kan også påvirke Kinas muligheter for økonomisk statshåndverk mot et gitt mottakerland. New Zealand er for eksempel mer økonomisk avhengig av økonomisk interaksjon med Kina enn Canada, som kan bidra til å gjøre det lettere for Kina å bruke økonomiske virkemidler mot New Zealand enn Canada (Noakes og Burton 2019). Det samme gjelder for Brasil versus Mexico. Næringslivet i Mexico opplever dessuten kinesiske eksportaktører som økonomiske konkurrenter, på grunn av at landene både har lignende komparative fordeler og eksportdrevet investeringspolitikk (Liang 2019). Det tette asymmetriske økonomiske samkvemmet mellom Kina og Taiwan spiller også en viktig rolle for Kinas evne til å forsøke å øke sin innflytelse på øya, forme oppfatninger om Kina i den taiwanske befolkningen og motarbeide Taiwans uavhengighet.

De seneste årene har begrepet «gjeldsfellediplomati» («*debt trap diplomacy*») i økende grad blitt tatt i bruk for å beskrive en situasjon hvor Kina «bevisst søker å fange land i et nett av gjeld for å sikre en form for strategisk fordel eller eiendel» (Brautigam 2020: 2). Eksempelet som ofte brukes for å illustrere slik «gjeldsfellediplomati» er Kinas 99-årige leie av Hambantotahavnen i Sri Lanka, som det spekuleres i kan gi Kina en militær fordel (Brautigam 2020; Heiduk og Sakaki 2019). Noen stiller seg imidlertid kritisk til oppfattelsen av at Kina bedriver «gjeldsfellediplomati» og fremhever at det ikke finnes empirisk materiale, utover eventuelt eksempelet fra Sri Lanka, som underbygger påstandene om at Kina bevisst leder land inn i gjeldsfeller for å få tak i strategiske eiendeler (Brautigam 2020).

Litteraturen fremhever videre hvordan Kinas bruk av økonomiske virkemidler er en ny form for økonomisk statshåndverk med «kinesiske karakteristikker» (Norris 2021; Roberts 2021). For å forstå Kinas økonomiske statshåndverk, er det viktig å forstå de politisk-økonomiske

¹² Kina virker imidlertid i større grad å være tilbøyelig til å true mottakerland om negative økonomiske konsekvenser dersom disse trosser Kinas interesser.

institusjonene i Kina som åpner muligheter for stor grad av statlig involvering i, og påvirkning på, økonomisk aktivitet (Norris 2021). Kommisjoner, planer og partimedlemmer i selskapsstyrer – både i statseide selskaper (Beck og Brødsgaard 2022) og i private selskaper (Koss 2021) – gir staten mulighet til å manipulere økonomisk aktivitet. Staten har også kontroll over store deler av det finansielle systemet og tilgangen til kapital. Over de seneste årene har staten dessuten søkt å styrke disse formene for kontroll. Kinesisk lovgivning og mangelen på uavhengige domstoler til å gi rettsvern kan i tillegg stille krav til at kommersielle aktører tjener statens interesser. Som Liang (2019: 434) oppsummerer, har Kinas «unike partistatssystem og statskapitalisme» gjort «statlig planlegging og manipulering av kinesiske selskaper, banker og andre aktører i internasjonale økonomiske aktiviteter lettere».

Samtidig møter også det kinesiske lederskapet utfordringer i å kontrollere økonomiske aktører, da graden av statlig kontroll avhenger av flere faktorer inkludert markedsstruktur, statlig samhold, rapporteringsforhold og fordelingen av ressurser mellom staten og kommersielle aktører (Norris 2016). Graden av statlig kontroll over kommersielle aktører kan påvirke effekten av Kinas økonomiske statshåndverk (Norris 2016; Morgan 2019; Garlick 2019). Norris (2016) observerer en utvikling hvor det kinesiske lederskapet ser ut til å lære og tilpasse seg for å styrke sin kontroll, basert på tidligere erfaringer med økonomisk statshåndverk som ikke har lyktes.

2.2 Utvikling i Kinas økonomiske statshåndverk og storstrategi

Norris (2021) søker å kaste lys over hvordan Kinas økonomiske statshåndverk er integrert i landets storstrategi (*grand strategy*) ved å analysere utviklingen siden 1989. Han identifiserer tre distinkte perioder, i tillegg til å foreslå at vi nå befinner oss i starten av en ny periode. De tre periodene er (Norris 2021: 296):

- 1989–1997: Integrering med den globale økonomien i kjølvannet av isolasjonen etter Tiananmen-massakren.
- 1998–2008: Et tiår med «vinn-vinn»-diplomati.
- 2008–2017: Bruk av økonomisk statshåndverk som en fremvoksende stormakt.

I den første perioden handlet Kinas bruk av økonomiske virkemidler om å komme seg ut av den diplomatiske og økonomiske isolasjonen som fulgte etter massakren på Tiananmen-plassen i 1989. Kina søkte tilgang til utenlandsk kapital, kunnskap, teknologi og markeder, for å stimulere til at den kinesiske økonomien ble (re)integrert i verdensøkonomien og å legge til rette for fremtidig økonomisk vekst. Norris (2021) argumenterer for at Kinas økonomiske statshåndverk i stort var en suksess i denne perioden, og ved utgangen av 1990-tallet hadde Kina blitt reintegrert særlig i den regionale økonomien.

Den neste perioden, 1998–2008, karakteriseres av at Kina søkte å forsegle («*lock-in*») integrasjonen i både det regionale og globale økonomiske systemet som landet oppnådde etter Tiananmen-isolasjonen. Norris (2021: 302) observerer hvordan Kinas økonomiske statshåndverk

i den andre perioden i økende grad begynte å «komplettere, styrke og fremme» Kinas utenrikspolitikk, og at økonomien og utenrikspolitikken gikk «hånd i hånd» (Norris 2021: 310). Kina søkte å posisjonere seg som en «uunnværlig partner» i Asia (Norris 2021: 301), i tillegg til å forsikre regionen og resten av verden om at Kinas økonomiske suksess ville være gjensidig fordelaktig for både Kina og partnernasjoner. For Kinas økonomiske statshåndverk i denne perioden sto derfor «vinn-vinn»-diplomati sentralt, og slike strategier harmonerte med Kinas storstrategi om fredelig fremvekst («*peaceful rise*»). I tillegg søkte Kina å forsegle integrasjonen ved å bli med i WTO i 2001, noe som blant annet ga andre land større tilgang til det kinesiske markedet.

I den tredje perioden, 2008–2017, observerer Norris (2021) en tydelig forandring i Kinas storstrategi som også ble reflektert i Kinas bruk av økonomiske virkemidler. Etter et tiår med «vinn-vinn»-diplomati, begynte Kina å utvise større villighet til å utnytte sin voksende økonomiske makt til å oppnå sine stormaktsinteresser. Kina klarte seg relativt bra gjennom finanskrisen i 2007–2008, og i 2010 gikk Kina forbi Japan som verdens 2. største økonomi. Med inntrykket av at Kina nå var en stormakt, ble en storstrategi tilpasset en fremvoksende makt – hvor økonomisk vekst var kjernen i utenrikspolitikken – i økende grad utdatert. Kinas utenrikspolitikk begynte å bli mer selvhøvdende, understøttet av Kinas betydelige økonomiske muskler. Norris (2021) beskriver et skifte fra at utenrikspolitikken tjente økonomiske mål til at Kinas størrelse og viktighet muliggjorde at økonomien kunne utnyttes for å forsøke å oppnå utenrikspolitiske mål. I denne perioden brukte Kina økonomisk statshåndverk til å sementere sin plass som en global økonomisk stormakt og øke sin innflytelse internasjonalt gjennom å igangsette BRI, samt opprette egne internasjonale økonomiske institusjoner (Norris 2021).

Flere studier observerer den samme utviklingen som Norris (2021). I en introduksjon til et spesialnummer om kinesisk økonomisk statshåndverk sier for eksempel Yang og Liang (2019: 382) at «Kinas omfavning av et omfattende og aggressivt økonomisk statshåndverk som del av sin storstrategi indikerer et paradigmeskift i dets utenrikspolitikk». Tilsvarende mener Reilly (2013: 1) at «Kina bruker økonomisk statshåndverk oftere, mer selvsikkert og på en mer diversifisert måte enn noen gang tidligere». Denne endringen kommer dessuten i en tid hvor europeiske land har hatt behov for kapital etter finanskrisen (Pacheco Pardo 2018). Også Paradise (2019: 471) fremhever hvordan Kina nå oppfører seg mer «normdannende og agendasettende», og hvordan dette skiller seg fra tidligere hvor Kina heller søkte å bli integrert i den globale økonomiske orden.

Norris (2021) spør seg også om vi nå befinner oss i en ny æra av kinesisk økonomisk statshåndverk, mye drevet frem av handelskrigen mellom USA og Kina. Det som preger denne nye æraen er økt frakopling («*decoupling*») mellom den kinesiske og den amerikanske økonomien, noe som kan stimulere Kina til å øke sin sammenkopling med øvrige økonomier i verden – og dermed potensielt også øke landets muligheter til å utføre økonomisk statshåndverk. Videre drøfter Norris (2021) hvordan denne nye æraen av kinesisk økonomisk statshåndverk har et mer regionalt enn globalt preg, hvor Kina søker å øke sin innflytelse i egen region på bekostning av USA.

I takt med at Kinas storstrategi og økonomiske statshåndverk har endret seg, har også andre staters respons gjort det. Roberts (2021: 269) påpeker hvordan Kina i økende grad møter «internasjonale *pushbacks*» i sin økonomiske aktivitet utenlands. For noen land i Asia og Afrika kan dette skyldes

opplevelser av at kinesiske selskaper bringer med seg dårlige arbeidsforhold og miljødelegger, for eksempel i forbindelse med BRI-prosjekter (Paradise 2019; Clarke, Sussex og Bisley 2020). Mange land uttrykker også bekymring over å bli økonomisk asymmetrisk avhengig av et Kina som i økende grad viser evne og vilje til å forme sin region og utøve innflytelse globalt (se f.eks. Lai 2019; Heiduk og Sakaki 2019). Særlig gjelder dette Kinas regionale naboer. Hasegawa (2018: 155) mener regionale naboer står ovenfor et dilemma av «tett økonomisk utveksling med en truende stat». I Europa har økt kinesisk tilstedeværelse – kombinert med manglende transparens i statsstøttede kinesiske selskaper og mer tilspisset geopolitisk rivalisering mellom Kina og USA – ledet til at flere og flere europeiske stater uttrykker mistenksomhet ovenfor motiver bak kinesiske investeringer (Hooijmaaijers 2019). Særlig investeringer i høyteknologiske sektorer – hvor teknologi potensielt kan ha militære anvendelsesområder i tillegg til sivile – vekker mistanke. De seneste årene har oppkjøp blitt, eller blitt vurdert, stoppet i flere europeiske land av hensyn til nasjonal sikkerhet.

2.3 Gap og utfordringer i eksisterende litteratur

Selv om eksisterende litteratur har studert mange aspekter av Kinas økonomiske statshåndverk, identifiserer vi flere gap og utfordringer i eksisterende litteratur som motiverer denne studien.

For det første har litteraturen nesten utelukkende fokus på Kinas bruk av økonomiske virkemidler for å oppnå innflytelse og påvirke mottakerlandet. Det er få studier som tar for seg muligheter for å bedrive spionasje, teknologyveri, sabotasje og lignende gjennom økonomisk aktivitet. Gjennom arbeidet med byggingen av et datasett over kinesisk økonomisk statshåndverk, har vi derfor forsøkt å identifisere også slike hendelser for å forstå bedre hvordan dette kan foregå – og om det overhodet finnes eksempler på slik bruk av økonomiske virkemidler i åpne kilder.

For det andre er det få studier som presenterer en samlet oversikt over Kinas økonomiske statshåndverk. Studier fokuserer som regel på et mindre utvalg av virkemidler og handlingsmåter. I denne rapporten søker vi å sette fokus på flere former for kinesisk økonomisk statshåndverk for å skape et mer helhetlig bilde for myndigheter og beslutningstakere. Merk likevel at vi, som forklart i delkapittel 1.5, ikke er i stand til å fange opp potensielt økonomisk statshåndverk i form av generelle økninger i handel, investeringer, lån og annen økonomisk interaksjon som kan ha et strategisk formål. Det er også skjevheter i hvilke typer hendelser vi kan observere empirisk, som videre forklart i delkapittel 3.4.

For det tredje viser eksisterende litteratur at det er krevende å forstå effekten av Kinas økonomiske statshåndverk mot ulike land, både på grunn av at landsspesifikke faktorer påvirker og på grunn av at det kan være for tidlig å trekke konklusjoner om effekt. Det setter begrensninger for denne rapportens drøftinger og konklusjoner med hensyn til implikasjoner for Norge og norsk sikkerhet som det er viktig å være klar over. I denne rapporten er vi i stand til å diskutere hvordan og når Kina potensielt kan komme til å benytte økonomisk statshåndverk mot Norge, men vi kan ikke fastslå i hvilken grad Kina eventuelt vil lykkes i for eksempel å påvirke norsk politikk, tilegne seg teknologi, kunnskap og informasjon fra norske aktører, eller tilrettelegge for fremtidig sabotasje mot Norge gjennom bruken av økonomiske virkemidler.

3 Metode og data

I dette kapittelet redegjør vi for metodene og datakildene vi benytter for å etablere datasettet om Kinas økonomiske statshåndverk. Totalt består datasettet, i sin nåværende form, av 142 hendelser. For å kategorisere hendelsene, benytter vi en typologi over handlingsmåter av økonomisk statshåndverk som potensielt kan utgjøre en trussel mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser. Vi presenterer dette rammeverket i delkapittel 3.1. Vi fortsetter med å redegjøre for kildene vi har benyttet og seleksjonskriterier i delkapittel 3.2. Informasjon om datasettet blir kort vist i delkapittel 3.3. Dernest diskuterer vi skjevheter og andre utfordringer ved samling, kategorisering og koding av informasjonen i delkapittel 3.4. Vi redegjør for metodiske grep for å styrke datasettets pålitelighet og interne gyldighet i delkapittel 3.5.

3.1 Typologi for økonomisk statshåndverk

I klassifiseringen av hendelser i datasettet benytter vi en typologi over økonomisk statshåndverk utledet i Lindgren, Waage og Boye (2022), som beskriver det utvalget av økonomisk statshåndverk som potensielt kan utgjøre en trussel¹³ mot norske nasjonale sikkerhetsinteresser.¹⁴ Typologien bygger videre på utfordringskategoriene utledet i Waage, Kvalvik og Lindgren (2021b; se også Waage, Kvalvik og Lindgren 2021a). Vi presenterer typologien kort her. I kapittel 4 – særlig i delkapittel 4.3 og 4.4 – presenterer vi en rekke eksempler som styrker forståelsen av handlingsmåtene i typologien.

Typologien består av to maktdimensjoner – maktatferd og maktkanal – med to utfall per dimensjon. For maktatferd skiller vi mellom *utøvelse* og *akkumulasjon* av makt. Makt kan utøves ved å ta i bruk økonomiske virkemidler for å oppnå politiske og strategiske mål, som i å straffe og belønne mottakerstaten eller begrense handlingsrommet til mottakerstaten. Men makt kan også akkumuleres ved å utnytte økonomiske transaksjoner på tvers av landegrensene for å legge til rette for økonomisk – eller annen – maktbruk i fremtiden. For maktkanal skiller vi mellom *bilateral kanal* og *nettverkskanal*. Økonomisk statshåndverk og maktbruk i internasjonal politikk har tradisjonelt blitt forstått i bilaterale relasjoner – mellom to parter. Men makt kan også akkumuleres eller utøves i nettverk. Noen land – et knippe stormakter – har evne til å utnytte deres uforholdsmessige gunstige posisjonering i regionale og globale nettverk for å oppnå strategiske mål (Farrell og Newman 2019). Eksempler på slike nettverk inkluderer globale finansnettverk (f.eks. SWIFT), internettplattformer, kommunikasjonsteknologi, nettverk for deling av sensitiv teknologi eller utvikling av militære våpensystemer, samt energi- og transportnettverk (Drezner, Farrell og Newman 2021).

¹³ For litteratur om trusler mer generelt, se f.eks. Brummer (2020), Lindgren (2019), Lindgren og Yennie Lindgren (2019) og Oren og Brummer (2020b, 2020a).

¹⁴ Typologien er tilpasset fra den universelle typologien over økonomisk statshåndverk som utvikles i Lindgren og Waage (2022), og som inneholder flere handlingsmåter, der kalt strategier, enn typologien som presenteres her. I Lindgren, Waage og Boye (2022) har vi trukket ut de handlingsmåtene som potensielt kan utgjøre en trussel mot norske nasjonale sikkerhetsinteresser (se Sikkerhetsloven 2018: § 1-5).

Til sammen danner dimensjonene fire kategorier. I hver kategori har vi identifisert mulige handlingsmåter av økonomisk statshåndverk. Med handlingsmåter mener vi her de typene av handlinger stater kan utføre ved bruk av økonomiske virkemidler. Handlingsmåtene kan sees i tabell 3.1. Kategoriene er tildelt hver sin kvadrant i tabellen, som vi beskriver kort i det følgende.

- **Kvadranten for å akkumulere makt i bilaterale kanaler** beskriver handlingsmåter hvor avsenderstaten utnytter den bilaterale økonomiske interaksjonen mellom avsender- og mottakerlandet til å opparbeide seg økt makt. Det er fem handlingsmåter i denne kvadranten: forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen, øke avhengigheten til ressurser eller innenlandsk marked, etterretningsvirksomhet, styrke militære kapabiliteter og tilrettelegge for (skjult) sabotasje. Merk at vi stiller krav til at handlingen utføres ved bruk av økonomiske virkemidler. Det betyr at etterretningsvirksomhet for eksempel i form av rekruttering av innsidere ikke er økonomisk statshåndverk, mens innhenting av informasjon gjennom utføring av økonomisk aktivitet er det.¹⁵
- **Kvadranten for å utøve makt i bilaterale kanaler** beskriver handlingsmåter hvor avsenderstaten utnytter den bilaterale økonomiske interaksjonen mellom avsender- og mottakerlandet til å utøve makt. Det er tre handlingsmåter i denne kvadranten: manipulere tilgang til salg til innenlandsk marked, manipulere tilførelsen av ressurser og sabotere infrastruktur (gjennom eierskapskontroll)¹⁶.
- **Kvadranten for å akkumulere makt i nettverkskanaler** beskriver handlingsmåter hvor avsenderstaten utnytter sin gunstige posisjon i regionale eller globale økonomiske nettverk til å opparbeide seg makt. Det er to handlingsmåter i denne kvadranten: trekke ut informasjon eller data fra nettverksstrømmer (*panoptikon*) og øke andre lands avhengighet til eget knutepunkt (*lock-in*). Panoptikon innebærer at avsenderstatens sentrale plassering i et nettverk (for eksempel globale finansnettverk) åpner muligheter for å trekke ut informasjonsfordeler vis-à-vis en annen stat (Farrell og Newman 2019). Ved å øke andre lands avhengighet til eget knutepunkt, kan en avsenderstat legge til rette for bruken av panoptikon eller kvelning (se neste punkt) i fremtiden.
- **Kvadranten for å utøve makt i nettverkskanaler** beskriver handlingsmåter hvor avsenderstaten utnytter sin gunstige posisjon i regionale eller globale økonomiske nettverk til å utøve makt. Det er én handlingsmåte i denne kvadranten: manipulere tilgang til nettverksstrømmer (*kvelning*). Kvelning går ut på at avsenderstaten kontrollerer knutepunkt i nettverket som gjør det mulig å styre andre lands tilgang til nettverksstrømmene (Farrell og Newman 2019).

¹⁵ Et eksempel på sistnevnte er anklagene mot russiske sivile fartøy som i tillegg til å utføre kommersiell økonomisk aktivitet også mistenkes for systematisk å kartlegge norsk sokkel for å få tak i viktig informasjon om kritisk norsk infrastruktur på havbunnen (Kibar 2021).

¹⁶ Dette kan, i teorien, for eksempel forekomme ved sabotasje av oppkjøpte selskaper, eller ved å true med å trekke ut investeringer (Drezner 2008).

	Akkumulere makt	Utøve makt
Bilateral kanal (markeder og leverandører)	<p>Forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen</p> <p>Øke avhengigheten til ressurser eller innenlandsk marked</p> <p>Etterretningsaktivitet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overvåking fra geografisk lokasjon • Informasjonsinnhenting fra økonomisk virksomhet <p>Styrke militære kapabiliteter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teknologityveri • Omgå eksportkontroller • Sikre strategisk infrastruktur eller landområder <p>Tilrettelegge for (skjult) sabotasje</p>	<p>Manipulere tilgang til salg til innenlandsk marked</p> <ul style="list-style-type: none"> • Import • Muligheter for bedriftsetablering • Utgående turisme <p>Manipulere tilførselen av ressurser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leveranser og kapitalstrømmer • Arbeidstakere og kompetanse <p>Sabotere infrastruktur</p>
Nettverkskanal (knotepunkt)	<p>Trekke ut informasjon/data fra nettverksstrømmer (panoptikon)</p> <p>Øke avhengigheten til knutepunkt (lock-in)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leveranseavhengighet • Promotere egen valuta 	<p>Manipulere tilgang til nettverksstrømmer (kvelning)</p>

Tabell 3.1 Typologi over handlingsmåter av økonomisk statshåndverk som potensielt kan utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet. Kilde: Lindgren, Waage og Boye (2022).

3.2 Kilder

I dette delkapittelet redegjør vi for kildene til datasettet. Først presenterer vi identifikasjonsmetoden (seksjon 3.2.1). Deretter redegjør vi for hvilke kilder vi har benyttet til å samle inn informasjon om hendelsene i datasettet (seksjon 3.2.2). Disse kildene har i ulik grad potensial til å redusere den epistemiske usikkerheten diskutert i delkapittel 1.4. Vi diskuterer derfor kort hvordan vi tolker informasjonen fra de ulike typene av kilder. Til slutt lister vi opp seleksjonskriterier (seksjon 3.2.3).

3.2.1 Identifikasjonsmetode

Vi startet med forskningsartiklene og rapportene vi allerede hadde samlet inn i forbindelse med en forstudie om økonomisk statshåndverk (Waage, Kvalvik og Lindgren 2021b; Waage mfl. 2021). Der samlet vi inn artikler ved å 1) tråle gjennom sammendragene i fem årganger fra topptidsskrifter i internasjonal politikk for artikler som i noen grad omhandlet økonomisk statshåndverk, og 2) søke litteraturlister for artikler med søkeordene «*economic statecraft*», «*financial statecraft*», «*monetary statecraft*», «*currency statecraft*», «*geo-economics*», «*economic diplomacy*», «*economic coercion*» og «*economic sanctions*».

I flere relevante publikasjoner lette vi etter andre bidrag i referanselisten som kunne være av interesse for temaet økonomisk statshåndverk og undersøkte dokumentene som hadde sitert publikasjonene vi allerede hadde identifisert for å finne relevante bidrag. Til sammen hadde vi altså tilgang til en stor samling publikasjoner før vi startet arbeidet med å etablere datasettet.

Samlingen av publikasjoner ble ytterligere utvidet under arbeidet med datasettet med søk i topp-tidsskriftene lenger bakover i tid og mer omfattende søk i litteraturl databaser og på Google. Gjennom søk på Google identifiserte vi også flere relevante rapporter. Vi saumfarte således den utvidete samlingen av publikasjoner for beskrivelser og argumenter om hendelser der Kina tilsynelatende har utført økonomisk statshåndverk. Vi har tilstrebet å kryssjekke hendelsene ved å lete etter ytterligere informasjon fra andre typer kilder på internett, som nyhetsartikler og juridiske dokumenter. Grunnet studiens omfang har dette imidlertid ikke vært mulig for alle hendelsene foreløpig, men vi vil fortsette arbeidet med å kryssjekke hendelsene i videre arbeid.

Det betyr at vi primært har søkt etter hendelser i forskningsbidrag og rapporter, mens nyhetsartikler i hovedsak er benyttet for å samle inn ytterligere informasjon om hendelser identifisert i forskningsbidrag og rapporter. Noen hendelser har vi imidlertid identifisert direkte fra media og juridiske dokumenter, der hendelsene ligger så nært i tid at de ennå ikke har blitt fanget opp i forskningsbidrag og rapporter. Eksempler på hendelser som kun bygger på nyhetsartikler er Kinas importrestriksjoner mot Australia i kjølvannet av at Australia kritiserte Kinas håndtering av Covid-19-pandemien og endringene i godstogstransport i Litauen i kjølvannet av at Litauen åpnet et representasjonskontor for Taiwan i 2021. Utenom disse hendelsene har vi i liten grad identifisert hendelser direkte fra nyhetsartikler, uten at de samme hendelsene også er trukket frem i forskningsbidrag eller rapporter. Tilsvarende inneholder datasettet noen hendelser fra USA, som har omhandlet teknologiveri eller omgåelse av eksportkontroller, hvor hendelsene kun er understøttet av juridiske dokumenter. Men i hovedsak er hendelser hvor juridiske dokumenter gir utdypende informasjon også diskutert i forskningsbidrag eller rapporter. I kapittel 3.4 diskuterer vi svakheter (seleksjonsskjevheter) ved hendelsene vi har identifisert.

Informasjonen fra kildene ble plottet inn i datasettet, og vi har benyttet Excel 2016 for å samle informasjonen. Vi diskuterer gyldigheten og påliteligheten av informasjonen fra kildene i delkapittel 3.5.

3.2.2 Vurdering av tilgjengelige kilder

Forskningsbidrag

Forskningsbidrag består av både forskningsbøker og -artikler. Vi definerer universet av akseptable akademiske forlag og tidsskrifter ved hjelp av 'Register over vitenskapelige publiseringskanaler' fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).¹⁷ Her registreres akademiske forlag og tidsskrifter som er godkjent som vitenskapelige publiseringskanaler og tilfredsstillende et minimumskrav til vitenskapelighet. Minimumskravene er ekstern fagfelle-vurdering, vitenskapelig redaksjon og minimum nasjonal forfatterkrets. Som nevnt i forrige seksjon, benyttet vi toptidsskrifter for å identifisere svært relevante bidrag. Vi brukte listene fra

¹⁷ Registeret er en del av Database for høyere utdanning. Inntil 1. juli 2021 var registeret underlagt Norsk senter for forskningsdata.

Scimago Journal Ranking og *Google Scholar* for å identifisere topptidsskrift i internasjonal politikk.¹⁸

Den eksterne fagfelle vurderingen og den vitenskapelige redaksjonen reduserer den epistemiske usikkerheten til hendelsene som løftes frem i bidragene. Vi anser derfor argumenter i forskningsbidrag som de mest pålitelige kildene i vårt kildeunivers. Som regel vil slike kilder beskrive et konkret mål Kina har, eller en konflikt eller uenighet Kina har med et annet land. Det kan gjelde territorialkonflikter i Øst- og Sør-Kinahavet eller kritikk av andre lands offisielle mottakelser av Dalai Lama. Det er godt dokumentert at konflikten har funnet sted. Samtidig kan artiklene argumentere for at Kina har igangsatt økonomiske tiltak omtrent samtidig. Artiklene argumenterer da for at det er et årsaksforhold her: konflikten eller uenigheten leder til at kinesiske aktører tar i bruk økonomiske virkemidler i et forsøk på å endre utfallet av konflikten/uenigheten. En hendelse som underbygges av en slik argumentasjonsrekke, kategoriserer vi som økonomisk statshåndverk.

Noen av forskningsbidragene har et større ambisjonsnivå, som å analysere de langsiktige konsekvensene av Kinas strukturelle innflytelse, men stort sett beskriver forskningslitteraturen konflikter og økonomisk statshåndverk som utspiller seg over et relativt kort tidsrom.

Rapporter

Rapporter skrevet av akademikere, forskningsinstitusjoner, tenketanker, konsulentselskaper og lignende utgjør en annen type kilde enn forskningsbidrag. Mange av rapportene har gjennomgående høy kvalitet, med god forståelse av problemstillingene og forskningslitteraturen. Den store forskjellen til forskningsartiklene, er at rapportene ikke er fagfelle vurdert og gjenstand for granskning av en vitenskapelig redaksjon. Vi tillegger derfor rapportene som kilde mindre evne enn forskningsbidragene til å redusere den epistemiske usikkerheten knyttet til identifikasjon av økonomisk statshåndverk.

Vi har identifisert rapportene på samme vis som vi fant forskningsbidrag. Mange av rapportene er sitert mange ganger i forskningslitteraturen eller siterer selv forskningslitteraturen. Flere av rapportene er publisert i perioden fra 2016 til 2021 i takt med at interessen for økonomisk statshåndverk, spesielt Kinas, har økt. Rapportene skiller seg også ut ved at flere av dem er opptatt av implikasjoner av kinesisk økonomisk statshåndverk for moderne økonomier, som Australia (Reilly 2013), Israel (Efron, Schwindt og Haskel 2020) og Nederland (Retter mfl. 2020).

Juridiske dokumenter

Noen tilfeller av ulovlige handlinger, for eksempel technologyveri, har vært gjenstand for juridisk behandling i amerikanske domstoler. I slike tilfeller av mistanker om eller faktisk utførte ulovlige

¹⁸ Vi kryssjekket at alle disse var kategorisert på nivå 2 i registeret for vitenskapelige publiseringskanaler. Nivå 2 er det høyeste nivået. Kun en mindre andel av tidsskrifter og forlag oppnår nivå 2. Nivå 1 tilfredsstillende minimumskravene.

handlinger, har vi benyttet amerikanske tiltaler og dommer mot personer og selskaper som tilsynelatende har handlet på vegne av eller bistått den kinesiske stat, som kilder. Stort sett er disse kildene pressemeldinger fra det amerikanske justisdepartementet.

Vi anser juridiske kilder til å ha høy kvalitet når det gjelder å redusere epistemisk usikkerhet, og plasserer dem på nivå med forskningsbidrag.

Aviser og nyhetssaker

Mange hendelser hvor Kina potensielt har benyttet økonomisk statshåndverk, er også omtalt i nyhetsbildet på det aktuelle tidspunkt. Avisreportasjer kan ha andre eller like synspunkter om hendelsene som forskningslitteraturen. Det har verdi å krysseksaminere de ulike hendelsene. Aviser og nyhetssaker kan også inneholde mer informasjon om hendelsene enn andre kilder. Dekning av hendelser i aviser kan også inneholde meninger om hendelsene som avviker fra myndighetenes vurderinger. Dessuten blir hendelser i aviser fanget opp på det aktuelle tidspunktet – før de omtales i forskningsbidrag eller rapporter. Derfor kan aviser og nyhetssaker være den eneste kilden for de aller nyeste hendelsene i datasettet.

Aviser og nyhetssaker bidrar til en bredere innhenting av informasjon. Vi presiserer imidlertid igjen at vi primært har benyttet nyhetssaker for å krysseksaminere hendelser, mens det er få hendelser som kun er fanget opp gjennom media. Vi har ikke vært i stand til å gjennomføre systematiske søk i aviser innenfor denne studiens omfang, og vi fanger derfor ikke opp eventuelle hendelser som ikke får stor medieoppmerksomhet.

Vi vurderer informasjon i aviser og nyhetssaker som å ha lavest kvalitet for å redusere den epistemiske usikkerheten ved identifisering av økonomisk statshåndverk.

3.2.3 Seleksjonskriterier

Her presenterer vi seleksjonskriteriene for hendelser som skal tas med i datasettet.

1. Det første kriteriet er at hendelsen har funnet sted (med oppstart) i perioden 2000–2021.
2. Det andre kriteriet er at hendelsen må involvere kinesisk bruk av økonomisk statshåndverk. Det vil si at handlingsmåtene som identifiseres må inngå i definisjonen av økonomisk statshåndverk og typologien vi benytter, slik det er presentert i henholdsvis delkapittel 1.3 og delkapittel 3.1. I lys av vår definisjon av økonomisk statshåndverk må hendelsene kunne knyttes til en kinesisk strategisk målsetting. Vi krever også at det er en direkte kobling mellom den økonomiske aktiviteten og et tilsynelatende strategisk formål, slik at alle generelle økninger i økonomisk aktivitet mellom Kina og et mottakerland, som ikke har et åpenbart strategisk formål, ikke blir inkludert i datasettet.

3. Det tredje kriteriet er at det må være sannsynliggjort av en eller flere kilder at Kina har benyttet økonomisk statshåndverk, enten ved at Kina tilsynelatende tok i bruk økonomisk statshåndverk eller ved at Kina (eksplisitt) truet eller lokket med økonomiske virkemidler.

4. Det fjerde kriteriet er at Kina tar i bruk økonomisk statshåndverk mot en annen stat. Det betyr at vi ekskluderer hendelser der et selskap blir straffet eller belønnet, men hvor det ikke finnes en eksplisitt mottakerstat.¹⁹ Bruk av multilaterale handlingsmåter, som å opprette internasjonale institusjoner for å oppnå strukturell makt i internasjonal politikk eller utøve makt gjennom slike institusjoner, er ikke med i datasettet.²⁰ En sideeffekt av slike multilaterale handlingsmåter kan være at enkeltland blir affektet, men dette er utenfor datasettets omfang.

3.3 Om datasettet

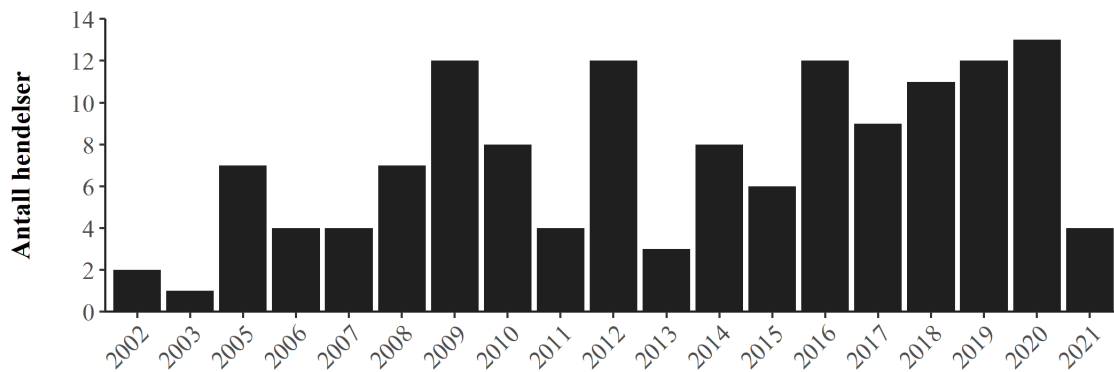
Totalt består datasettet av 142 hendelser per dags dato. Vi analyserer en periode på 22 år – fra 2000 til og med 2021. Vi deler opp denne perioden i to perioder à elleve år: 2000–2010 og 2011–2021.²¹ Vi benytter disse periodene i analysene i kapittel 4. Det er derfor verdt å legge merke til at vi har flere hendelser i den siste perioden enn i den første perioden. I den siste perioden er det totalt 94 hendelser i datasettet, mens det er 48 hendelser i den første perioden.

Figur 3.1 viser hvordan hendelsene i datasettet fordeler seg på år. Figuren viser tegn til økning i maktutøvelse siden 2016, i tillegg til i årene rundt finanskrisen. Det ser ut til å være bred enighet i forskningslitteraturen om at Kina har blitt mer og mer aktiv i sitt økonomiske statshåndverk de siste tiårene. Dette samsvarer med fordelingen av hendelser i figur 3.1. Noen argumenterer imidlertid for at denne utviklingen har vært sterkt overdrevet (Poh 2017). Det kan for eksempel komme av skjevheter slik som at kinesisk økonomisk statshåndverk nå får mer oppmerksomhet enn tidligere. Delkapittel 3.4 går nærmere inn på slike seleksjonsskjevheter i datamaterialet over hendelser.

¹⁹ Det er flere eksempler på at Kina har reagert med økonomiske sanksjoner mot selskaper som har kritisert menneskerettighetssituasjonen i Kina, for eksempel de omfattende konsumer boikott-aksjonene mot HM i 2021. Ettersom disse virkemidlene retter seg mot selskaper, og ikke mot stater, er de ikke med i vårt datasett.

²⁰ Denne maktkanalen er imidlertid en del av den universelle typologien som utledes i Lindgren og Waage (2022).

²¹ Den første perioden overlapper omtrent med Norris (2021) sin andre periode (1998–2008), mens den andre perioden både inkluderer Norris (2021) sin tredje periode og eventuelt fjerde periode (hhv. 2008–2017 og etter 2017), se delkapittel 2.2.



Figur 3.1 Antall observerte hendelser, etter år.

Det har vært en økning mellom periodene i antallet land som Kina potensielt har brukt økonomisk statshåndverk mot, hvorav flere av landene er europeiske eller vestlige land. I tillegg til Taiwan og Japan, har vi funnet flest hendelser fra mottakerlandene USA, Australia, Canada, Frankrike, Sverige og Storbritannia. Likevel er det relativt få land – totalt 34 land – vi har registrert minst én hendelse på. Det er også få hendelser fra land utenfor Asia, Europa og Nord-Amerika.

Seleksjonsskjevheter i hvilken type økonomisk statshåndverk som kan observeres, kan bidra til å forklare hvorfor land fra visse regioner mangler. I henhold til inklusjonskriteriene, tar vi ikke med hendelser hvor det har skjedd en generell økning i økonomisk interaksjon mellom Kina og mottakerlandet. Som forklart i Mastanduno (1999) – og som mange kilder i forskningslitteraturen argumenterer for – kan slike økninger betraktes som økonomisk statshåndverk ved at de skaper, former og transformerer oppfatninger hos interessegrupper, befolkningen og eliten i mottakerlandet over tid. I tillegg kan økt økonomisk interaksjon bidra til å gjøre mottakerlandet mer avhengig av den kinesiske økonomien, som kan gi Kina økt innflytelse og påvirkning på mottakerlandets politikk. Fra litteraturen finner vi indikasjoner på at Kina særlig har søkt å øke sin økonomiske aktivitet med andre land i Asia, Afrika og Latin-Amerika, på måter som kan være uttrykk for økonomisk statshåndverk (se f.eks. Morgan 2019; Liang 2019). Det er imidlertid ikke mulig å fange opp all økonomisk aktivitet i datasettet, og vi avgrensner derfor hendelsene i datasettet til å omhandle tilfeller hvor forskningslitteraturen eller andre kilder peker på strategiske målsettinger ved enkelte økonomiske transaksjoner. Vi utdyper om slike seleksjonsskjevheter i delkapittel 3.4. Men oppsummert betyr det at for å få et bilde av Kinas totale innflytelse gjennom økonomisk aktivitet utenlands, er det nødvendig å komplettere hendelsene i datasettet som presenteres i denne rapporten med datasett over generell økonomisk interaksjon mellom Kina og andre land, for eksempel data som redegjort for i Lindgren, Hemnes og Waage (2022).

3.4 Seleksjonsskjevheter i datasettet

I oppbyggingen av datasettet har vi stått overfor flere metodiske utfordringer knyttet til seleksjonsskjevheter i datamaterialet. Med seleksjonsskjevheter mener vi at det antagelig er systematiske forskjeller i hvilke hendelser som observeres og beskrives i forskningsbidrag, rapporter, juridiske dokumenter og nyhetssaker, og som til slutt inkluderes i datasettet. Det medfører at hendelsene i datasettet ikke nødvendigvis gir et bilde av hvordan Kina bruker økonomisk

statshåndverk som er representativt for hele universet av kinesisk økonomisk statshåndverk. Disse skjevhetene er knyttet til den epistemiske usikkerheten omkring økonomisk statshåndverk vi omtalte i delkapittel 1.4. Det impliserer at vi kun i begrenset grad kan motvirke skjevhetene. I stedet tar vi med oss kunnskapen om potensielle skjevheter inn i analysene og bruken av datasettet.

Vi beskriver nå de tre mest sentrale skjevhetene i datasettet.

3.4.1 Skjevhet 1: Alle økonomiske transaksjoner er potensielt økonomisk statshåndverk, men formålet med transaksjonene kan være vanskelig å avdekke

Avsenderstatens muligheter for negativ (trusler eller faktisk straff) eller positiv (lovnader om eller faktisk belønning) bruk av økonomisk statshåndverk kan være tilstede ved enhver økonomisk transaksjon, for eksempel investeringer, handel eller lån.

Som vi diskuterte kort i delkapittel 1.4, er det umulig å vite med sikkerhet hva formålet med økonomiske transaksjoner er. For å bli inkludert i datasettet, må noen ha observert transaksjonen og argumentert for at den er et uttrykk for økonomisk statshåndverk. Den første potensielle skjevheten knytter seg altså til at formålet ved hendelsene ofte vil være skjult. Dette gjelder både ved bruk av positive og negative virkemidler og vi behandler dem hver for seg i det følgende.

3.4.1.1 Positivt økonomisk statshåndverk og formål

Positiv bruk av økonomisk statshåndverk, som investeringer og lån, kjennetegnes av at det lett kan forveksles med normal, kommersielt orientert økonomisk aktivitet. Det er utfordrende å identifisere hvorvidt slike transaksjoner er drevet av kommersielle eller strategiske interesser av flere årsaker.

For det første er Kina styrt av et autoritært regime, med statlig kontroll over, og streng sensur av, medier og internett. Det er lite åpenhet om kommunistpartiets motiver. Noen av Kinas langsiktige initiativer og strategier som Silkevei-initiativet og «Laget i Kina 2025» (*Made in China 2025 – MIC2025*) blir av flere beskrevet som bevisste strategier for å oppnå ulike strategiske målsettinger (se f.eks. Pepermans 2017; Zhou og Esteban 2018). Likevel er ikke motivasjonen bak disse initiativene åpenbar. Li (2020) poengterer for eksempel med at Kina hadde vage og lite helhetlige mål for Silkevei-initiativet i forkant av implementeringen. Liten grad av åpenhet og vage ambisjoner kan gjøre det fristende å tillegge Kina strategiske hensikter ved flere økonomiske transaksjoner utført av kinesiske økonomiske aktører enn hva som faktisk er tilfelle.

For det andre kan mottakerstater også ha interesse av å holde virkemiddelbruken skjult. I etterkant av kinesisk bistand og kjøp av statsobligasjoner i Costa Rica i 2007 ble det lekket et dokument som beskrev at Costa Rica i bytte mot dette skulle slutte å anerkjenne Taiwan som Republikken Kina (*Republic of China – ROC*) (Norris 2010: 238). I dette tilfellet har både Costa Rica og Kina interesse av å holde avtalen skjult, noe som kan gjøre at denne typen avtaler vanligvis ikke ser dagens lys. Norris (2010) argumenterer derfor for at hemmeligholdet rundt avtalen kan tyde på at det finnes flere slike avtaler mellom Kina og andre land som ikke oppdages av offentligheten.

For det tredje kan formålet med transaksjonene opprinnelig være kommersielt, men likevel gi avsenderstaten kapasiteter til å utnytte investeringene eller handelen til å tvinge frem endret politikk i mottakerlandet ved en senere anledning. Det kan være krevende å fange opp slike hendelser i et datasett over økonomisk statshåndverk, da det eventuelle strategiske formålet ved transaksjonen ikke åpenbarer seg før på et senere tidspunkt.

For det fjerde vil investeringer, handel og andre økonomiske virkemidler kunne skape avhengigheter, påvirke opinionens syn på avsenderstaten og bygge særinteresser i mottakerlandet. Kinas økonomiske aktivitet former dermed interessene og preferansene til grupper i mottakerlandet. Hvis viktige industrier, politikere eller mange velgere i mottakerlandet argumenterer i favør av avsenderstaten, vil avsenderstaten kunne oppnå sine mål uten (å true med) å innføre importrestriksjoner, trekke tilbake kapital, og lignende. Relativt få slike hendelser vil dukke opp i et datasett for økonomisk statshåndverk. Datasettet er altså skjevt i den forstand at akkumulering av makt ved bruk av handlingsmåter som skaper positivt omdømme eller avhengigheter, uten å aktiveres for å presse mottakerstaten, i liten grad vil kunne identifiseres.

For det femte er det, i analyser av Kina, særlig vanskelig å lage et tydelig analytisk skille mellom statlige og kommersielle interesser, fordi den kinesiske staten har vide fullmakter til å styre private selskaper. Kinesiske selskaper utfører i stor grad handel og investeringer av rent kommersielle årsaker, men aktører som følger Kommunistpartiet sine vedtatte strategier får særlig gode rammevilkår de kan operere kommersielt innenfor. Det er dette Breslin (2021) omtaler som «avgrenset autonomi» («*bounded autonomy*»). Staten bruker økonomiske og personlige insentivordninger, samt direktiver og trusler om straff, for å sikre at private aktører handler på en bestemt måte. Særlig om individuelle aktører kan skade større nasjonale interesser, vil staten intervensjonere. Innenfor dette overordnede rammeverket har individuelle aktører mulighet til å ikke bare forfølge sine egne interesser, men også til å bruke planverk bestemt sentralt for å fronte sine egne interesser, og profitere på disse (Breslin 2021: 20). Samtidig bør det ikke være noen tvil om at staten beholder muligheten til å begrense handlinger og trekke tilbake grensene, dersom omstendighetene endrer seg.

Samlet medfører de overnevnte årsakene at det både kan finnes type-1 og type-2 feil: en påstand om at en transaksjon er økonomisk statshåndverk kan være falsk positiv (hvis den faktisk er kun kommersielt orientert) og en påstand om at en transaksjon kun er kommersiell kan være falsk negativ (hvis den faktisk har strategisk formål). Det er vanskelig å si om det er flere type-1 feil enn type-2. Men når vi tar hensyn til at kommersielt orienterte transaksjoner kan benyttes til strategiske formål i fremtiden, er vi trygge på at antall observasjoner av positivt økonomisk statshåndverk i datasettet er for lavt.

3.4.1.2 Negativt økonomisk statshåndverk og formål

Negativt økonomisk statshåndverk kan fremstå som lettere å identifisere enn lovnader om eller faktisk belønning. I motsetning til positiv bruk, medfører negativt økonomisk statshåndverk ofte økonomiske tap for avsenderlandet – og forveksles følgelig ikke like lett med lønnsom, kommersielt motivert økonomisk aktivitet. Presis identifisering kan imidlertid kreve mye

informasjon, fordi vi står overfor de samme utfordringene om å avdekke faktisk formål som for positivt økonomisk statshåndverk.

Noe av problemet med å beskrive kinesisk økonomisk statshåndverk er at Kina sjelden, om noen- sinne, eksplisitt innrømmer å ha benyttet det (se seksjon 4.3.1). Som regel forklares handlinger som kan fremstå som straff eller press mot mottakerlandet, slik som importforbud eller stans i turisme, med andre hensyn enn utenrikspolitiske og strategiske interesser. I mange tilfeller oppgis bekymringer rundt matkvalitet eller sikkerheten til kinesiske borgere på ferie i utlandet som begrunnelser. Selv sanksjonene mot norsk laks etter utdelingen av Nobels fredspris til Liu Xiaobo i 2010, var i stor grad fordekte. For eksempel var det helseinspeksjoner som stanset den norske lakseeksportøren SalMar fra å eksportere i Kina i perioden. I tillegg kan innføringen av importrestriksjoner, kapitalkontroller og lignende – virkemidler som kan fremstå som straff eller press mot mottakerlandet – være motivert av defensive hensyn om å opprettholde og styrke eget lands økonomiske og politiske autonomi (Armijo og Katada 2015). Dette er også eksempler på økonomisk statshåndverk, men bør ikke tolkes som offensiv bruk av virkemidler for å straffe eller presse mottakerstaten.

De aller fleste av kildene vi har brukt baserer seg dermed på sterke indisier, korrelasjon eller mistanker for å identifisere hendelser av negativt kinesisk økonomisk statshåndverk. Ulike studier kan likevel komme til forskjellige konklusjoner. Her er et eksempel på at det kan være komplisert å identifisere formålet med handlinger som fremstår som negativt økonomisk statshåndverk: i en konflikt om Panatagrevene i Sør-Kinahavet med Filippinene («The Scarborough Shoal stand-off») beskriver forfattere som Reilly (2012), Macikenaite (2020) og Lai (2018) at Kina innførte strengere karantenereregler for filippinske bananer. Poh (2017) argumenterer derimot for at de nye inspeksjonene og karantenebestemmelsene ikke var knyttet til konflikten, men tilfeldigvis trådte i kraft på omtrent samme tid etter en lengre periode med misnøye over kvaliteten på bananene. Det er derfor vanskelig å konkludere utvetydig om motivasjonen bak karantenereglene for filippinske bananer var å straffe Filippinene for å legge krav på Panatagrevene, eller utelukkende ble utført av kvalitetshensyn. Likevel benytter Kina ofte en kombinasjon av virkemidler, og i tilfellet med Filippinene ble det også innført strengere reiseråd til Filippinene, i tillegg til at militære fartøy var tilstede i de konfliktfylte havområdene (Lai 2018; Paradise 2020). Dette gjør at det kan være fristende å spørre seg hvor tilfeldig det var at nye karantenereregler trådte i kraft på samme tid. Samtidig illustrerer dette eksempelet at det finnes situasjoner der det er vanskelig å skille kommersielle, eller andre ikke-strategiske, motiver fra strategiske formål selv når økonomiske virkemidler benyttes negativt.

Som ved positivt økonomisk statshåndverk, kan de overnevnte årsakene lede til både overtelling (falsk positiv) eller undertelling av hendelser (falsk negativ): vi kan ha inkludert hendelser som fremstår som forsøk på å presse eller straffe, men i virkeligheten er motivert av kommersielle eller defensive hensyn (falsk positiv), og vi kan ha unnlatt å inkludere hendelser som i realiteten er fordekte forsøk på å utøve makt mot mottakerstaten (falsk negativ). Sistnevnte kan komme av at vi tolker hendelsene som kommersielt eller defensivt motivert, eller at hendelsene ikke har blitt oppdaget av offentligheten overhodet.

3.4.2 Skjevhet 2: Eksplisitte og implisitte trusler og lovnader er vanskelige å observere

Den andre potensielle skjevheten er knyttet til at trusler om straff og lovnader om belønning kan være vanskelige å observere. Det har potensial til å lede til undertelling der Kina eksplisitt eller implisitt truer med straff eller lover belønning. Med eksplisitte trusler om straff eller lovnader om belønning mener vi at Kina i skjulte fora – bak lukkede dører – kommuniserer sine preferanser for hvordan mottakerstaten skal agere. Det er i mange politikere og statslederes interesse at omverden ikke får kjennskap til at de bøyet av for trusler om straff eller lovnader om belønning. Med implisitte trusler om straff eller lovnader om belønning mener vi at Kina ikke bare signaliserer til mottakerstaten gjennom bruk av negative eller positive økonomiske virkemidler, men også til omverden. Kinas preferanser og interesser blir altså kommunisert gjennom aktivt økonomisk statshåndverk. Alle land kjenner i dag til Kinas aggressive holdning til stater som tar imot Dalai Lama eller som anerkjenner Taiwan som en selvstendig stat. Reaksjonene på den norske Nobelpristildelingen til demokratiforkjemper Liu Xiaobo i 2010, signaliserte til hele verden hva Kina mente om tildelingen og at de var villige til å bruke økonomisk statshåndverk som straff. Tilsvarende signaliserer Kina at det lønner seg å anerkjenne Kinas kjerneinteresser ved å love investeringer og økt handel.

Vissheten om denne holdningen endrer interessene til andre stater. Men denne «kontinuerlige» bruken av økonomisk statshåndverk – som ris bak speilet – er ikke observerbar slik aktiv bruk av økonomiske virkemidler er. Den norske regjeringens beslutning om å ikke møte Dalai Lama da han kom til Norge i 2014 blir trukket frem som et eksempel på at Kina potensielt har klart å endre oppførselen hos norske myndigheter, gjennom reaksjonene på utdelingen av Nobelsprisen i 2010 eller eventuelt gjennom reaksjoner på tidligere statsbesøk i andre land (Kolstad, 2010). Dette er imidlertid en hendelse som ikke fanges opp i datasettet.

Dette leder til at vi i liten grad identifiserer trusler om straff og lovnader om belønning når vi leter i kildene. Situasjoner der mottakerstaten på tross av trusler ikke endrer atferd, vil kunne lede til hendelser som er observerbare. Disse hendelsene kan imidlertid ha andre karakteristikk enn hendelsene hvor mottakerstaten gir etter for trusler eller lovnader. For eksempel finner sanksjonslitteraturen at sanksjoner har høyere suksessrate dersom trusler om, og ikke kun innførte, sanksjoner inkluderes (Drezner 2003a; Hovi, Huseby og Sprinz 2005).²²

Hvis det er slik at universet av kinesisk økonomisk statshåndverk i hovedsak holder seg i det skjulte – eksplisitt og implisitt – og at mottakerstatene endrer atferd uten at Kina faktisk utøver makt, vil denne skjevheten i datasettet være betydelig. Det gjelder også hvis det er slik at tredjeland følger med på hva Kina sier og gjør. Reaksjonene på Nobelprisutdelingen blir i så fall

²² Det kommer av at sanksjoner som innføres, blir innført nettopp fordi trusselen om sanksjonering ikke var nok til å få mottakerstaten til å gi etter. Da er det heller ikke overraskende at innføringen av sanksjonene har liten effekt på mottakerstatens adferd. I de tilfellene hvor straff ville fungert og mottakers oppførsel derfor ville endres, vil det holde å true om straff (Drezner 2003a). Der sanksjoner likevel lykkes i å endre mottakerstatens adferd, kommer det av at mottakerstaten i trusselfasen feilberegnet de politiske eller økonomiske kostnadene ved sanksjonene eller avsenderstatens vilje til faktisk å innføre sanksjonene. Merk at denne skjevheten også vil ha konsekvenser for videreutvikling av datasettet med virkninger (se seksjon 6.2.2). Sanksjonslitteraturen har vist hvor viktig det er å inkludere trusler om sanksjoner for å få robuste og ikke skjeve estimater på effektene av sanksjoner (Drezner 2003a).

ikke bare én hendelse med Kina som avsenderstat og Norge som mottakerland, men også mellom Kina og flere andre land. Det klarer vi imidlertid ikke å fange opp i et datasett over kinesisk økonomisk statshåndverk.

3.4.3 Skjevhet 3: Skyldes få observasjoner begrenset informasjon eller lite bruk?

Den tredje seleksjonsskjevheten i datasettet er knyttet til hvilke kilder vi har benyttet for å identifisere og samle inn informasjon om hendelsene.

Vi har utledet at økonomiske virkemidler kan fungere som en inngangsportal til å benytte andre typer virkemidler (delkapittel 3.1; se også Lindgren, Waage og Boye 2022). For eksempel kan en investering i en leverandørbedrift i mottakerlandet gi muligheter til å bedrive cyberoperasjoner. Økonomisk statshåndverk kan også brukes til å forsøke å få tilgang til kritisk infrastruktur og sabotere kritiske funksjoner i mottakerlandets samfunn. Litteraturen bredt definert har få eksempler på slike kombinasjoner av økonomiske og andre virkemidler. Grunnen er muligens at slikt ikke er oppdaget eller er holdt hemmelig, mer enn at slike operasjoner ikke har funnet sted i virkeligheten. Det kan være gradert informasjon hos mottakerstatenes sikkerhetstjenester. Det kan også være at kildene som eventuelt beskriver slike hendelser ikke er fanget opp med vår identifikasjonsmetode. Vi har i liten grad rettet oss inn mot litteraturen om cybervirkemidler grunnet denne studiens omfang. Det kan være at denne litteraturen beskriver forløp til cyberoperasjoner som involverer økonomisk aktivitet, som litteraturen om økonomisk statshåndverk ikke har fanget opp grunnet fagfeltets tradisjonelle fokus på bruken av økonomiske virkemidler i isolasjon.

Økonomisk statshåndverk kan benyttes for å bedrive etterretningsvirksomhet og teknologi-overføring, men vi har kun funnet eksempler på slik økonomisk statshåndverk rettet mot USA. En grunn til dette kan være at denne typen virkemiddelbruk er mest utbredt i USA, ettersom amerikansk teknologi på mange områder er verdensledende. Det gir mening for Kina å sette inn sine største ressurser på å skaffe teknologisk innsikt fra USA. Det kan også komme av at USA har vært mer oppmerksomme på Kina som en sikkerhetstrussel generelt, og også mer opptatt av å få disse sakene ut i offentligheten enn europeiske partnere.

Vi tror altså at det er en potensiell skjevhet i datasettet ved at hendelser der økonomiske virkemidler, som for eksempel brukes til cyberoperasjoner eller teknologioverføring, i liten grad er observerbare for tredjeparter. Det kan både skyldes at mottakerlandet ikke forstår hva som har funnet sted, at mottakerstatene ikke er interessert i å dele kunnskapen og at vi har snevret oss inn primært mot litteraturen om økonomisk statshåndverk.

Til sist eksisterer det en potensiell skjevhet ved at det trolig har vært enklere å identifisere og finne informasjon om nyere hendelser enn eldre. Det kan komme av at informasjon nå er mer tilgjengelig elektronisk enn tidlig på 2000-tallet. I tillegg er fokuset på koblingen mellom økonomi og sikkerhet styrket i takt med at en av verdens viktigste økonomier ikke er en del av det vestlige (sikkerhets)samarbeidet.

3.5 Metodisk grep for gyldighet og pålitelighet

I dette delkapittelet presenterer vi et metodisk grep for å synliggjøre gyldigheten (*validity*) til kodingen i datasettet (seksjon 3.5.1), fordelingen av denne kodingen i datasettet (seksjon 3.5.2) og metodiske grep for å styrke påliteligheten (*reliability*) til datasettet (seksjon 3.5.3).

3.5.1 Gyldighet: Koding av kildekvalitet og tydelighet

For å ta den epistemiske usikkerheten på alvor, har vi utviklet et metodisk grep som synliggjør hvor høy tiltro vi har til at en hendelse faktisk representerer kinesisk økonomisk statshåndverk.

Vi vurderer informasjonen om mulige hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk etter kriterier: *kildekvalitet* og *tolkninger i kildene*. Kildekvalitet henviser til kildenes troverdighet. Hvis en kilde hører til kildetyperne forskningsbidrag eller juridiske dokumenter, kodes hendelsen med sterk kildekvalitet. Hvis kilden(e) som argumenter for kinesisk økonomisk statshåndverk derimot hører til kildetyperne rapport eller aviser/nyhetssak, kodes hendelsen med svak kildekvalitet. Tolkninger i kildene henviser til kildenes samlede innhold. Hvis alle kildene argumenterer for kinesisk økonomisk statshåndverk, kodes hendelsen som entydig. Hvis én eller flere kilder argumenterer *mot* kinesisk økonomisk statshåndverk – som Poh (2017) i eksempelet om Kina og Filippinene i delseksjon 3.4.1.2 ovenfor – kodes hendelsen som tvetydig. Det gjelder også investeringer og andre økonomiske transaksjoner som *kan* være økonomisk statshåndverk, men som vi vurderer også like gjerne kan være motivert av rene kommersielle hensyn.

Vi kan representere det metodiske grepet i en 2*2-tabell. I tabell 3.2 vises fire mulige kategorier for hendelser etter epistemisk usikkerhet. Denne usikkerheten avgjøres av kildekvalitet og tolkninger i kildene. Det er minst epistemisk usikkerhet for hendelser som både har kilder med høy kildekvalitet og der det ikke er funnet noen motstemmer. Vi har noe mer epistemisk usikkerhet for hendelser der det er ikke er motstemmer, men ingen av kildene er fra forskningsbidrag eller juridiske dokumenter. På den andre siden er det høyest epistemisk usikkerhet for hendelser der det både er motstemmer og ingen av kildene (som argumenterer for økonomisk statshåndverk) er fagfellevurderte eller fra domstoler. Det er lavere epistemisk usikkerhet for kategorien av hendelser der det er motstemmer, men én av kildene som argumenterer for kinesisk økonomisk statshåndverk er av høy kildekvalitet.

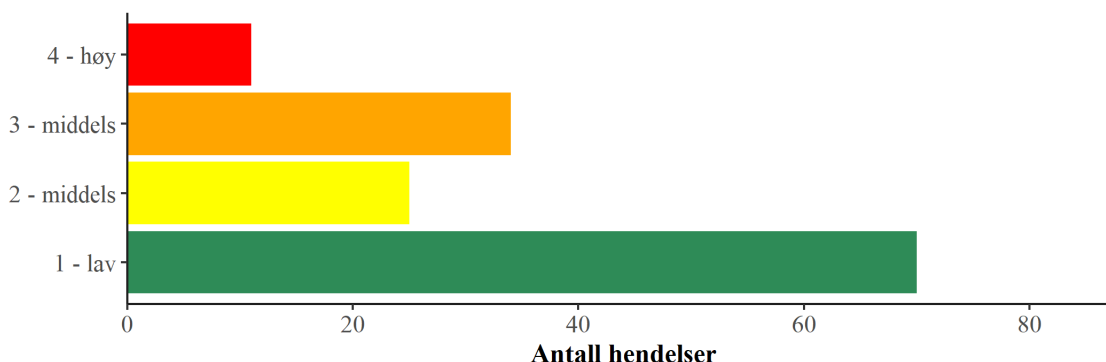
		Kildekvalitet	
		Sterk	Svak
Tolkninger i kildene	Entydig	1 – lav epistemisk usikkerhet	3 – middels epistemisk usikkerhet
	Tvetydig	2 – middels epistemisk usikkerhet	4 – høy epistemisk usikkerhet

Tabell 3.2 Kategorier for hendelser etter nivået på den epistemiske usikkerheten.

3.5.2 Fordelingen av kategorier av epistemisk usikkerhet i datasettet

Alle hendelser i datasettet er kodet etter epistemisk usikkerhet slik vi viste i tabell 3.2. I figur 3.2 vises fordelingen av hendelser etter epistemisk usikkerhet i datasettet. Totalt består datasettet av 142 hendelser. Om lag halvparten av hendelsene har lavest epistemisk usikkerhet. Disse hendelsene er underbygget av forskningsbidrag eller juridiske dokumenter, og det finnes ingen motstemmer blant kildene. Disse hendelsene har altså høy kildekvalitet og entydig informasjon. Den neste kategorien med middels epistemisk usikkerhet, men minst én kilde av sterk kildekvalitet som argumenterer for økonomisk statshåndverk, inkluderer 20 prosent av hendelsene. Her stammer også informasjonen fra forskningsbidrag eller juridiske dokumenter, men målsettingen med de økonomiske transaksjonene er krevende å avdekke og/eller det er ikke enighet i kildematerialet om hendelsen er økonomisk statshåndverk eller ikke.

Ytterligere om lag 20 prosent av hendelsene er også kategorisert med middels epistemisk usikkerhet, men ingen kilder av sterk kildekvalitet argumenterer for økonomisk statshåndverk. Her er likevel kildene entydige om at en hendelse er økonomisk statshåndverk, i den forstand at det ikke er funnet motstemmer blant kildene. For de resterende 10 prosentene er hendelsene kategorisert med høy epistemisk usikkerhet. Grunnen er at kildene har svak kildekvalitet og det er tvetydighet ved tolkningen av hendelsene som kinesisk økonomisk statshåndverk.



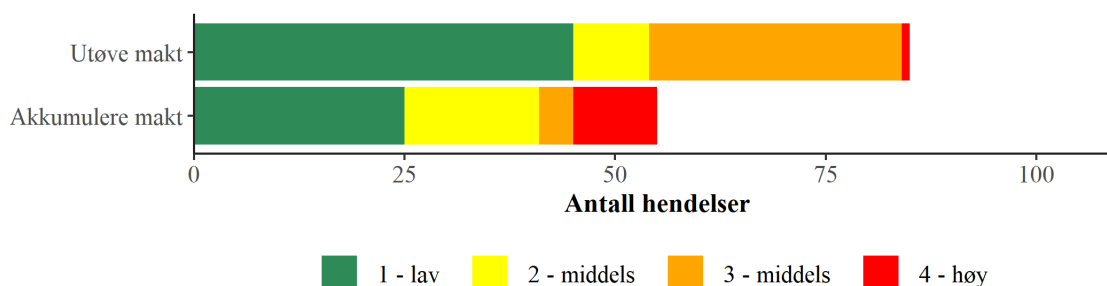
Figur 3.2 Fordelingen av hendelser i datasettet etter epistemisk usikkerhet.

Dersom vi ser kategoriseringen av epistemisk usikkerhet opp mot dimensjonen maktatferd i typologien vi la frem i delkapittel 3.1, kan vi se om det er noen systematiske forskjeller i hvordan epistemisk usikkerhet korrelerer med maktatferd. Figur 3.3 viser fordelingen av epistemisk usikkerhet etter maktakkumulasjon og -utøvelse. Det er en overvekt av tvetydige hendelser kategorisert som akkumulering av makt. Dette gjelder både hendelser med sterk og svak kildekvalitet. Det er ikke overraskende, siden hendelser som potensielt kan være forsøk på å akkumulere makt involverer økt økonomisk samkvem. For mange av disse er det derfor vanskelig å fastslå om motivasjonen er kommersiell, strategisk, eller begge deler (se delseksjon 3.4.1.1).

Hendelser kategorisert som akkumulering av makt med lav epistemisk usikkerhet, er hendelser hvor kildene (i hovedsak forskningsbidrag) peker på tydelige koblinger mellom økonomiske

transaksjoner, slik som investeringer, lån og bistand, og endringer i politikk og oppførsel hos mottakerstaten. Andre eksempler er hendelser der Kina har fått tak i militær- eller flerbruks-teknologi gjennom investeringer, ansettelse og rekruttering, eller ved å omgå eksportkontroll.

For den store majoriteten av hendelser kategorisert som maktutøvelse, er kildene samstemte om at hendelsen er et utslag av kinesisk økonomisk statshåndverk. Grunnen til samstemtheten er nok at avsenderstaten lider en kostnad selv ved å benytte økonomisk statshåndverk som i mange tilfeller ikke har et økonomisk rasjonale. Som regel oppgir den kinesiske statsledelsen en annen forklaring enn politiske eller strategiske mål, for eksempel bekymringer rundt kvaliteten på matvarer og andre importprodukter eller sikkerheten til kinesiske turister i utlandet. Selv om den kinesiske statsledelsen oppgir en alternativ forklaring, peker kildene likevel ofte på en kobling i tid til politiske saker som styrker sannsynligheten for at hendelsen (også) er et eksempel på økonomisk statshåndverk. En del av hendelsene baserer seg imidlertid på informasjon fra ikke fagfellevurderte referanser, slik som rapporter og nyhetssaker.



Figur 3.3 Epistemisk usikkerhet ved hendelsene i datasettet, etter maktatferd.

3.5.3 Påliteligheten til datasettet

Her diskuterer vi kort påliteligheten til kodingen vi har utført. Vi trekker veksler på diskusjoner om reliabilitet i innholdsanalyse. Innholdsanalyse er en form for tekstanalyse der mennesker manuelt kategoriserer tekst (bredt definert) (Hayes og Krippendorff 2007). Her kvantifiserer man altså gjennom kvalitative vurderinger. Det er ikke helt det samme som vi har gjort i etableringen av datasettet, men prosessen med å trekke ut informasjon fra tekstlige kilder ligner. Når vi forsøker å kode informasjon fra kilder, må vi være bevisste på påliteligheten til dataene (Hayes og Krippendorff 2007).

Krippendorff (2004) argumenterer for at pålitelighet har tre egenskaper – stabilitet, reproduserbarhet og treffsikkerhet. Blant disse er reproduserbarhet viktigst. For å teste reproduserbarheten i innholdsanalyse, kan man la uavhengige kodere analysere et utvalg av tekstene som kategoriseres. Slik kan man sammenligne kodingen og estimere reliabilitetsparametere. Jo mer kategoriseringen til uavhengige kodere ligner på hverandre, desto tryggere kan vi være på påliteligheten til dataene. Det vil kunne være en relevant øvelse å la uavhengige kodere kategorisere deler av datasettet. Det er imidlertid utenfor omfanget til denne rapporten. I stedet for uavhengige kodere, har vi vært flere som har arbeidet med kodingen i datasettet. Det har sørget for gode diskusjoner omkring kodingen. Hva og hvordan vi koder har også utviklet seg underveis i arbeidet med datasettet og

rapporten. Når vi har endret vurderingene av hva og hvordan vi koder, har vi gått tilbake til alle hendelsene og sjekket at kodingen er i overensstemmelse med siste oppdateringer i kodeinstruksene. Dette arbeidet bidrar til å styrke påliteligheten til datasettet.

Vi planlegger å gjøre datasettet offentlig tilgjengelig.²³ Hvis andre forskere eller interesserte benytter datasettet, vil vi kunne øke påliteligheten. Eksterne observatører vil da komme med egen kunnskap om enkelthendelser og kjennskap til kilder vi ikke har fanget opp. Vi vil oppfordre brukere og interesserte til å gi tilbakemeldinger. Slik vil vi kunne oppnå bedre reliabilitet. Dette grepet fordrer dog at datasettet blir brukt aktivt.

4 Hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk

I dette kapitlet studerer vi problemstilling (1) om hvilke hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk vi kan observere i perioden 2000–2021. Kinas utenrikspolitiske ambisjoner kan øke forståelsen av Kinas vilje til å bruke økonomiske virkemidler og hva den kinesiske statsledelsen ønsker å oppnå med bruken. Vi redegjør derfor for litteraturens syn på Kinas mål og ambisjoner i delkapittel 4.1. Vi avgrensner oss til mål og ambisjoner som vi vurderer er av særlig relevans for å forstå hendelsene i datasettet. Vi ser deretter nærmere på hvordan hendelsene fordeler seg på de ulike handlingsmåtene i typologien til Lindgren, Waage og Boye (2022) i delkapittel 4.2, før vi går i dybden på hvordan Kina potensielt har benyttet økonomisk statshåndverk til å utøve og akkumulere makt i henholdsvis delkapittel 4.3 og delkapittel 4.4. Vi gjør dette både ved å utdype hvordan utvalgte hendelser har utspilt seg samt ved å identifisere mønstre på tvers av hendelser i datasettet. I delkapittel 4.5 oppsummerer vi kapitlet.

4.1 Kinas utenrikspolitiske ambisjoner og mål

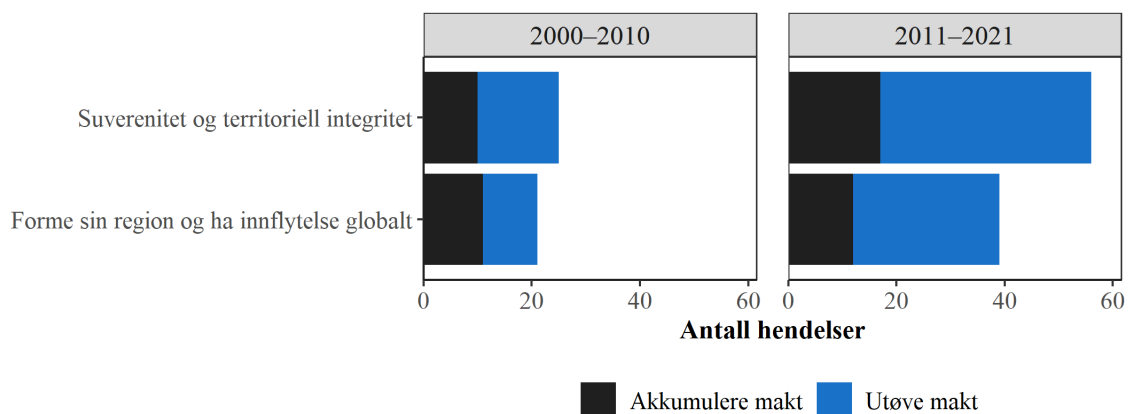
Det er en stor diskusjon i forskningslitteraturen om hva som er Kinas utenrikspolitiske målsettinger, og hvorvidt Kina har det som omtales som en storstrategi (Breslin 2021; Stenslie 2014). For ikke å gå for detaljert inn i denne diskusjonen følger vi heller Norris (2016) og legger til grunn at Kina, som alle andre nasjoner, har en overordnet strategi som gir en retning for utenrikspolitikken (Norris 2016: 46). Vi legger også til grunn det som fremstår som en konsensus i litteraturen om at kinesiske myndigheters primære mål er å sikre Kommunistpartiet fortsatt makt i Kina (se f.eks. Norris 2016; Breslin 2021). Videre viser litteraturen at Kina, som andre suverene stater, er opptatt av å forsvare sin suverenitet og territorielle integritet. Dessuten viser blant annet analyser av strategidokumenter og taler fra Kommunistpartiets ledelse at Kina har som intensjon å bruke sin rolle som global stormakt til å påvirke og endre globale strukturer (Breslin 2021).

²³ Datasettet planlegges publisert på FFIs nettsider. I mellomtiden kan interesserte kontakte Kristin Waage (e-post: kristin.waage@ffi.no) for spørsmål om datasettet.

Det er krevende å fastslå med sikkerhet hvordan det kinesiske lederskapet tenker og hva de vil oppnå. Men inspirert av litteraturen om Kinas utenrikspolitiske mål og ambisjoner, særlig Norris (2016) og Breslin (2021), definerer vi tre overordnede målsettinger som vi forstår kinesisk økonomisk statshåndverk i lys av i denne rapporten:

- i. Sikre Kommunistpartiets makt i Kina.
- ii. Suverenitet og territoriell integritet.
- iii. Forme sin region og ha innflytelse globalt.

Figur 4.1 viser våre vurderinger av hvordan hendelsene i datasettet fordeler seg på disse overordnede målsettingene. Vi har ikke identifisert noen hendelser som direkte knytter seg til å sikre Kommunistpartiets makt i Kina. I perioden 2000–2010 fordelte hendelsene, etter vår kategorisering, seg jevnt på handlingsmåter som har som mål å sikre og styrke Kinas suverenitet og territoriale integritet og handlingsmåter som primært sikter på å forme Kinas region og øke Kinas evne til å utøve makt og innflytelse internasjonalt. I denne perioden er hendelsene også relativt jevnt fordelt mellom å akkumulere og utøve makt knyttet til de ulike målsettingene. Vi ser derimot en tydelig økning i antall hendelser hvor Kina tilsynelatende har utøvd makt for å hevde sin suverenitet og territoriale integritet fra perioden 2000–2010 til perioden 2011–2021. Majoriteten av hendelsene i perioden 2011–2021 omhandler Taiwan og Sør- og Øst-Kinahavet, og vi utdyper nærmere om dette i delkapittel 4.3.



Figur 4.1 Antall hendelser av potensiell kinesisk økonomisk statshåndverk, etter overordnet målsetting, periodene 2000–2010 og 2011–2021.

Hva er Kinas strategi for å oppnå målsetting (i)–(iii), inkludert gjennom bruk av økonomisk statshåndverk? Basert på hva Kinas ledere selv har uttalt, har Breslin (2021) utledet ti retninger i Kinas strategi. Det er krevende å knytte hver enkelt retning til én enkelt hendelse av økonomisk statshåndverk, da samme hendelse kan være et eksempel på flere av retningene. I det følgende presenterer vi derfor de ti retningene for å styrke forståelsen av Kinas mål og ambisjoner – og følgelig når den kinesiske stat potensielt kan være tilbøyelig til å benytte økonomisk statshåndverk – men vi kobler ikke retningene direkte til enkelthendelser i datasettet.

For det første søker Kina å utvikle diskursiv makt rundt hvordan andre tenker om Kina, og hvordan andre land responderer på Kina. Å ha slik diskursiv makt blir forstått som et definerende kjennetegn ved å være en stormakt (Rolland 2020). Når et land har denne makten er det et tegn på at de har blitt en stormakt, og det legger videre fundamentet for å oppnå mer materielle mål.

For det andre søker Kina å forhindre at verden deles i to ulike blokker. Den kinesiske staten søker isteden ulike former for bilaterale samarbeid og samarbeidsinstitusjoner med ulike kombinasjoner av land. Målet er, ifølge Breslin (2021), at Kina skal stå i sentrum for de ulike samarbeidsinstitusjonene.

For det tredje prioriterer Kina samarbeid med land i egen region før andre utviklingsland og samarbeid med vesten prioriteres lavest. Kina har gitt både bistand, gunstige låneordninger, direkteinvesteringer og gunstige handelsforhold til land særlig i Asia, Afrika og Sør-Amerika (Gallagher og Irwin 2015; Reilly 2013; Morgan 2019; Dreher mfl. 2021; Horn, Reinhart og Trebesch 2021).

For det fjerde søker Kina å opprettholde ett-Kina-politikken, og unngå at Taiwan får noen form for *de facto* uavhengig identitet som en internasjonal aktør. Dette inkluderer å sikre at andre land aksepterer dette premisset. I en tale i 2019 kunngjorde Kinas øverste leder, Xi Jinping, at han ville ta i bruk alle virkemidler, og ikke utelate bruken av makt, for å oppnå Kinas ambisjon om «Ett Kina» («*One China*») (Chang og Yang 2020). Det samme gjelder for Hong Kong og Tibet. Videre er det flere områder i Øst- og Sør-Kinahavet som Kina anerkjenner som en del av Kina. I tillegg til fiskerettigheter, gir havområdene tilgang til store forekomster av hydrokarboner, naturgass og olje, og i 2016 gikk 30 prosent av all maritim handel gjennom disse havområdene (Dingli mfl. 2017). I tillegg til Kina har Japan, Taiwan, Vietnam, Filippinene, Malaysia og Brunei alle hevdet eierskap over deler av de konfliktfylte områdene, med Senkaku/Diaoyu-øyene²⁴, Paraceløyene og Spratlyøyene i spesielt fokus (Dingli mfl. 2017).

For det femte søker Kina å fronte et alternativt syn på hva utvikling innebærer, blant annet eksemplifisert ved at Silkevei-prosjektene primært investerer i infrastruktur globalt og ikke demokratiske institusjoner. Flere utviklingsland har oppfattet lånebetingelser fra vestlig dominerte finansinstitusjoner som IMF og Verdensbanken som urimelige, ettersom det for eksempel innebærer konkurranseutsetting av industri, mindre statlig involvering og implementering av markedsøkonomi, men har ikke hatt et reelt alternativ til lånemidler fra disse institusjonene (Zhou og Esteban 2018). Med introduksjonen av kinesisk bistand og lån møter vestlige multilaterale institusjoner konkurranse. Kina har forsøkt å lede an i økonomisk utviklingsarbeid både multilateralt gjennom BRICS-samarbeidet (Roberts, Armijo og Katada 2017; se også Lindgren og Waage 2021) og unilateralt gjennom egne låne- og bistandsordninger til Afrika og opprettelsen av AIIB (Suehiro 2017; Zhou og Esteban 2018). Gjennom selv å kunne bestemme lånebetingelser, øker Kina sin økonomiske makt, og kan videre promotere den kinesiske valutaen (Song 2019). Foruten å stå opp mot vestlig dominans i global finansstyring, har Kina benyttet BRICS til å styrke

²⁴ Landene som krever eierskap til øyene har også gitt dem ulike navn. I Japan er de kjent som Senkaku-øyene, i Kina som Diaoyu-øyene, og i Taiwan som Diaoyutai-øyene.

prestisjen og legitimiteten som det ledende utviklingslandet (Roberts, Armijo og Katada 2017; se også Lindgren og Waage 2021).

For det sjette søker Kina å legge til rette for at de kan bruke økonomisk diplomati og økonomisk statshåndverk som virkemidler, som forutsetter at det allerede eksisterer en økonomisk relasjon, eventuelt at land ønsker en slik økonomisk relasjon.

For det syvende søker Kina å støtte en teknologisk oppgradering for kinesisk industri, gjennom for eksempel MIC2025-strategien lansert i 2015. Innen 2025 har Kina som mål å være 70 prosent selvforsynt i høyteknologisektorer, og innen 2049 er planen å være verdensledende (McBride og Chatzky 2019). Beijing ønsker minst ett kinesisk selskap som kan konkurrere med internasjonale selskaper i hver av de sentrale sektorene (Hooijmaaijers 2019). For å bli mer uavhengig av utenlandsk teknologi, ønsker Kina å kontrollere hele teknologiske verdikjeder, og må derfor investere i den mer avanserte teknologien de ikke har per dags dato. Siden kinesisk teknologi ikke er tilstrekkelig sofistikert, har initiativet hittil i stor grad blitt gjennomført gjennom fusjoner og overtakelser, fremfor oppbygging av egen industri (Hooijmaaijers 2019). Dette har blant annet vist seg i en substansiell økning i kinesiske direkteinvesteringer i Europa, spesielt i høyteknologisektorer (Seaman mfl. 2017). Halvledere er blitt et spesielt viktig investeringsområde, ettersom teknologien er sentral i så godt som alle elektroniske produkter (McBride og Chatzky 2019).

Det åttende poenget til Breslin (2021) er at Kina har et uttalt ønske om å presse gjennom reformer av dagens globale institusjoner, som de mener er dominert av vestlige land. Denne strategien synliggjøres av hvilke globale institusjoner som prioriteres av Kina, diverse forsøk på gradvis reform av eksisterende institusjoner, samt opprettelsen av nye institusjoner som støtter Kinas globale agenda.

Punkt nummer ni på Breslin (2021) sin liste er at Kina søker å revidere globale normer samt definere nye normer. Dette handler blant annet om demokrati, menneskerettigheter, og ikke minst hvorvidt land skal ha mulighet til å påvirke andre lands handlinger. Et uttrykk for dette var i desember 2021, da Kina reagerte sterkt på USAs «*Summit for Democracy*», med blant annet å produsere et eget *white paper* de kalte «*China: Democracy That Works*». Konflikten knyttet til menneskerettighetssituasjonen i Xinjiang viser også hvordan Kina ikke aksepterer at andre land blander seg inn i nasjonale anliggender. Dette punktet glir over i punkt ti, som handler om forsvar for Kinas kjerneinteresser. Uttalelser fra Kinas ledelse kjennetegnes av retorikk rundt rettferdighet, harmoni, samarbeid og godhet i internasjonale relasjoner. Samtidig blir det like ofte fremsatt at Kina har kjerneinteresser der de ikke er villige til å vike en tomme. Ledelsen er eksplisitte på at det kinesiske folket «ikke skal bøttes med» (Wang 2017), og at de ikke vil gi etter for press. I datasettet finner vi mange eksempler på at Kina reagerer disproporsjonalt kraftfullt med økonomiske virkemidler på relativt små krenkelser mot den kinesiske stat eller kinesiske borgere.

Ifølge Norton (2015) er det her, i definisjonen av kjerneinteressene, og politikken som utvikles for å forsvare de, at vi finner hjertet av det som er den kinesiske strategien. Breslin (2021) påpeker derimot at målet ikke er kjerneinteressene, men å få andre til å akseptere disse kjerneinteressene. Punktene i listen kan dermed oppsummeres ved at Kinas strategi er å akkumulere tilstrekkelig

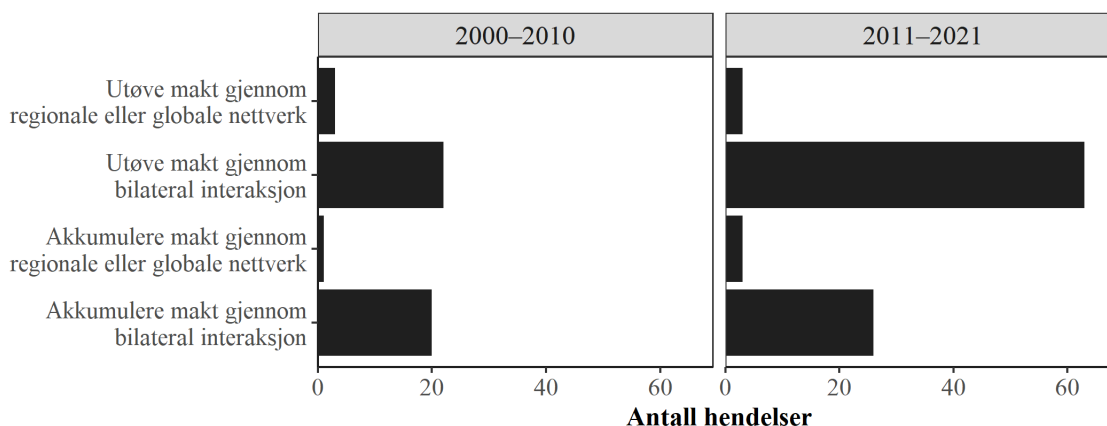
global makt – inkludert gjennom økonomisk statshåndverk – til at de lykkes med å forme omverden, herunder sikre at andre aktører aksepterer Kinas kjerneinteresser.

Målet er, ifølge Breslin (2021), å gjøre kostnaden ved å ikke akseptere Kinas kjerneinteresser så store at de blir uakseptable. Ifølge Kinas ledelse burde den globale normen være at alle stater skal bry seg om sine egne interesser, ikke om andres. Men ifølge Breslin er det grunn til å tro at i tilfeller der ulike lands interesser er på kollisjonskurs, vil Kina sette sine egne kjerneinteresser over andres. Dette kan dermed føre til en motsetning mellom Kinas uttalte selvforståelse knyttet til sin egne defensive rolle, og hvordan andre land forstår kinesiske handlinger og kinesisk intensjon (Breslin 2021: 119).

I tillegg til de nevnte ti punktene, argumenterer Norris (2016) for at Kina søker å diversifisere tilgangen til energi og naturressurser. Kina er et stort land, og fortsatt velstands- og befolkningsvekst vil kreve enorme ressurser. Kina er allerede i dag verdens største forbruker av energi, og verdens største importør av olje, noe som gjør at de er sårbare for forstyrrelser i importen (Kamiński 2017). For å opprettholde en høy økonomisk vekst og holde folket fornøyd, er derfor Kina avhengig av å sikre stabil ressurstilgang for fremtiden, og energitilgang har dermed blitt en strategisk komponent i Kinas utenriks- og sikkerhetspolitikk (Kamiński 2017: 733).

4.2 Handlingsmåter av økonomisk statshåndverk

I dette delkapittelet analyserer vi handlingsmåtene vi identifiserer blant hendelsene vi har inkludert i datasettet som eksempler på kinesisk økonomisk statshåndverk i perioden 2000–2021. Figur 4.2 viser fordelingen av hendelser i datasettet etter de fire kvadrantene typologien over økonomisk statshåndverk presentert i tabell 3.1 (delkapittel 3.1). Vi skiller på om Kina har utøvd eller akkumulert makt gjennom økonomiske statshåndverk, og om Kina har benyttet bilateral interaksjon med mottakerlandet eller sin gunstige posisjon i regionale eller globale nettverk. Figur 4.3 viser antallet hendelser etter konkrete handlingsmåter i typologien. Begge figurene skiller mellom den første perioden 2000–2010 og den siste perioden 2011–2021.

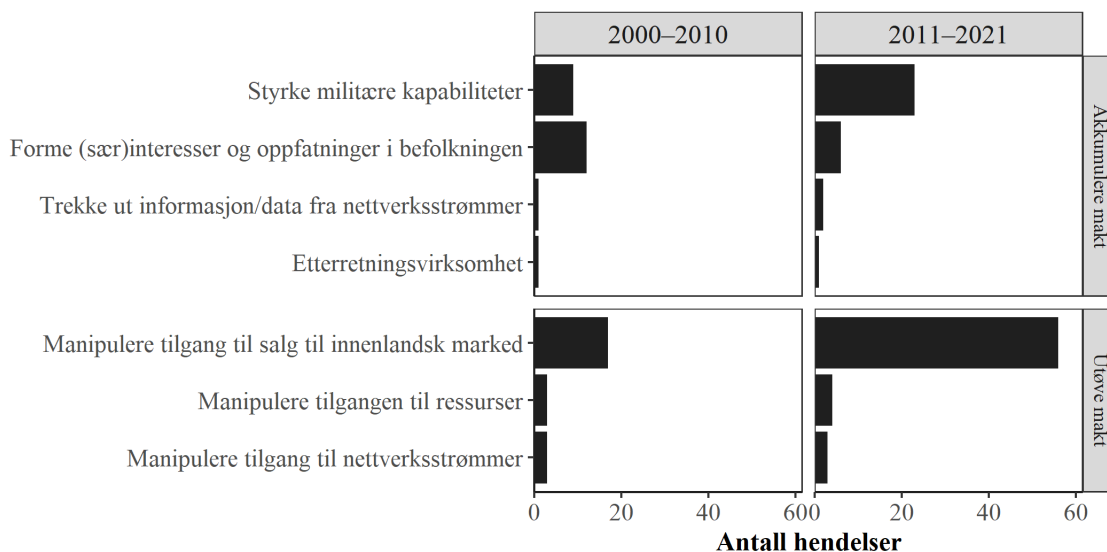


Figur 4.2 Antall hendelser av potensiell kinesisk økonomisk statshåndverk, etter kvadranter i typologien av økonomisk statshåndverk, periodene 2000–2010 og 2011–2021.

Figur 4.2 viser en kraftig økning i antallet hendelser der det virker som at Kina har utøvd makt gjennom bilaterale kanaler. Det har også vært en økning i antall land som Kina utøver makt mot. Siden starten av 2000-tallet har Kinas økonomiske makt styrket seg kraftig. Kina har gått fra å være et mindre importmarked enn både USA, Tyskland og Japan, til å gå forbi både Tyskland og Japan og nærme seg USA (se f.eks. Lindgren, Hemnes og Waage 2022: 104). Kina har også vokst til å bli verdens største eksportør av varer og tjenester, og avstanden til USA, som er verdens nest største eksportør per 2020, har økt (se f.eks. Lindgren, Hemnes og Waage 2022: 96). Verdien av Kinas beholdning av utenlandsinvesteringer samt aggregerte utlån fra Kina har også vokst (Horn, Reinhart og Trebesch 2021; IMF 2022; se også Lindgren, Hemnes og Waage 2022). Kina har derfor blitt en viktigere økonomisk partner for flere land i dag enn på starten av 2000-tallet. Styrken i mange handlingsmåter av økonomisk statshåndverk forbedres av at de økonomiske relasjonene mellom avsenderstaten og mottakerstaten vokser.

I figur 4.3 har vi økt detaljnivået, og viser hendelsene fordelt på de ulike handlemåtene. Her kommer det frem at den nevnte økningen hovedsakelig knyttes til hendelser hvor Kina har manipulert – primært redusert – tilgangen til salg til sitt innenlandske marked. Dette funnet stemmer overens med konklusjoner i andre studier; etter finanskrisen er det flere som beskriver et skifte i kinesisk utenrikspolitikk, der økonomisk tvang har blitt et vanligere verktøy i den kinesiske politiske verktøykassen (Kwon 2020; Macikenaite 2020). Samtidig er det vanskelig å fastslå i hvilken grad disse endringene skyldes at kinesisk økonomisk statshåndverk reelt sett har endret seg eller om endringene først og fremst har sitt opphav i at omverden nå i større grad fokuserer på – og synliggjør – hendelser hvor Kina bruker sine økonomiske muskler til å utøve makt.

Videre er det, under utøving av makt, også et fåtall hendelser klassifisert som at Kina har manipulert tilførselen av ressurser til mottakerlandet i tilknytning til en spesifikk målsetting. I hovedsak omhandler disse hendelsene trusler om eller faktiske reduksjoner i kapital til mottakerlandet. Noen hendelser er også kategorisert som mulige forsøk på å utnytte kinesisk kontroll over knutepunkt i nettverk til å manipulere – primært avskjære – mottakerlandet fra strømmene av ressurser i nettverket. Et eksempel på sistnevnte er eksportrestriksjonene for sjeldne jordmetaller rettet mot Japan i 2010. Vi utdyper om innholdet i hendelsene vi har klassifisert som eksempler på at Kina har utøvd makt, i delkapittel 4.3.



Figur 4.3 Antall hendelser av potensiell kinesisk økonomisk statshåndverk, etter handlingsmåter i typologien av økonomisk statshåndverk, periodene 2000–2010 og 2011–2021.

I datasettet er det færre hendelser som er klassifisert som eksempler på at Kina har akkumulert makt enn utøvet makt. Det har heller ikke vært en like markant økning i antall hendelser mellom periodene, og relativt sett er det en lavere andel hendelser av maktakkumulering i den andre perioden enn i den første. Detaljnivået i figur 4.3 viser imidlertid at det har vært en økning i antall hendelser hvor Kina kan ha forsøkt å styrke egne militære kapabiliteter. I begge periodene er om lag én av fem hendelser kategorisert som mulige forsøk på å sikre seg teknologi, ressurser, infrastruktur, landområder eller lokasjoner som potensielt kan styrke Kinas militære kapabiliteter, inklusive omgåelse av eksportkontroll.

For den første perioden inneholder datasettet også flere hendelser hvor den tilgjengelige informasjonen tilsier at Kina kan ha forsøkt å forme (sær)interesser og oppfatninger hos næringslivet, befolkningen og eliter i mottakerlandet, men i den siste perioden er det få slike hendelser i datasettet. Vi mistenker at det heller kan skyldes utfordringer med å identifisere slike hendelser enn at det reelt sett er en endring mellom periodene. Som drøftet i tilknytning til skjevhet #1 (seksjon 3.4.1), fanger datasettet ikke opp alle økonomiske transaksjoner som har potensial til å forme meninger og interesser, slik som investeringer og infrastrukturprosjekter igangsatt som del av Kinas Silkevei-strategi eller inngåelser av bilaterale handels- og investeringsavtaler. Informasjon om generell økning i økonomisk interaksjon, uten et tydelig strategisk mål, er altså utelatt.

Videre er det også noen få hendelser klassifisert i datasettet som eksempler på etterretningsaktivitet ved å utnytte økonomiske transaksjoner samt investeringer som kan åpne muligheter for Kina til å trekke ut informasjon eller data fra (digitale) nettverksstrømmer. Vi minner om at etterretningsvirksomhet som ikke involverer noen form for økonomisk aktivitet er utelatt fra vår definisjon av økonomisk statshåndverk. De få hendelsene vi har inkludert i datasettet, knytter seg

til et par kinesiske forsøk på å kjøpe opp telekommunikasjonsleverandører i vestlige land, en søknad om å bygge ut undervannskabler for telekommunikasjon og et par eksempler hvor Kina tilsynelatende har utnyttet ansatte i amerikanske selskaper rettet inn mot forsvarsindustrien til å utføre spionasje og informasjonsinnhenting.²⁵ Kina har også blitt anklaget for å ha tilegnet seg konfidensiell data fra det kinesiskkonstruerte hovedkvarteret til den afrikanske union (AU) (Fidler 2018).

Det som fremstår som den kanskje mest alvorlige trusselen mot norsk sikkerhet – sabotering av infrastruktur (muliggjort av eierskapskontroll) – finner vi ingen eksempler på blant hendelsene i datasettet.²⁶ Vi har heller ikke identifisert noen hendelser hvor det kan virke som Kina har kommet i posisjon til å utføre fremtidig sabotasje med for eksempel cybervirkemidler gjennom økonomisk aktivitet.²⁷ Det kan komme av at det ennå ikke har oppstått en sikkerhetspolitisk krise som er alvorlig nok til å utløse slike handlingsmåter. Det kan imidlertid også komme av vår tilgang til kilder med informasjon om Kinas økonomiske statshåndverk, som drøftet i tilknytning til skjevhet #3 (seksjon 3.4.3).

De samme utfordringene mistenker vi også gjør seg gjeldende særlig for forsøk på å øke avhengigheten til knutepunkt kontrollert av kinesiske aktører i regionale eller globale nettverk. Kinas Silkevei-strategi, arbeidet for å øke Kinas innflytelse i internasjonale finansinstitusjoner, samt etablering av nye finansielle initiativ som alternativ til Bretton Woods-institusjonene har potensial til å styrke Kinas rolle som en sentral aktør i regionale og globale nettverk (Roberts, Armijo og Katada 2017; se også Lindgren og Waage 2021). I kjølvannet av Kinas enorme økonomiske vekst, er dessuten internasjonalisering av Kinas valuta *renminbi* (RMB) blitt et tema i valutastatshåndverksliteraturen (Cohen 2019; se også Lindgren og Waage 2021). Cohen (2019) argumenterer for at Kina ønsker en verdensvaluta og dermed utfordrer USA, selv om det i hovedsak er enighet om at det er lenge til renminbi – hvis overhodet – erstatter dollarens dominerende posisjon. Likevel kan Kinas promotering av egen valuta i internasjonale transaksjoner bidra til å styrke landets nettverksmakt.

Selv om skjevheter i datasettet kan medføre undertelling særlig av hendelser hvor Kina akkumulerer makt gjennom økonomisk statshåndverk, kan økningen i andelen hendelser hvor Kina utøver makt likevel reflektere et reelt skifte i Kinas strategi. Som flere studier observerer (se delkapittel 2.3), har Kina i økende grad begynt å utvise en selvhevdende («*assertive*») oppførsel internasjonalt. Kina har også vist økende vilje til å utøve makt parallelt med at landet har akkumulert økonomisk makt over de siste tiårene. Samtidig er Kinas utenrikspolitiske strategi i

²⁵ Vi inkluderer hendelser av informasjonsinnhenting gjennom ansatte der det har vært den økonomiske aktiviteten ansatte utfører, for eksempel opprettelsen av et falsk konsulentselskap, som har muliggjort informasjonsinnhenting.

²⁶ I den vestlige verden, og spesielt i Europa, har kinesiske investorer kjøpt opp store eierandeler i det mange ser på som kritisk infrastruktur (Kamiński 2017; Seaman mfl. 2017). For eksempel har statseide selskaper kjøpt opp offentlige elektrisitetsnettverk i Australia (Electranet), Hellas (IPTO), Portugal (EDP), Spania (EDP Spain, Madrileña Red de Gas) og Italia (CDP Reti), og forsøkt det samme i Nederland (EANDIS) (AEI 2021; Maiden 2013; Seaman mfl. 2017). Kinesiske SEF-er har også kontroll over Pireus-havnen i Hellas, containerterminalen Zeebrugge i Belgia, og havne-terminalen Noatum i Spania (Meunier 2019; Seaman mfl. 2017). Vi har imidlertid ingen eksempler foreløpig på at disse investeringene har blitt benyttet til andre formål enn kommersielle formål.

²⁷ Vi minner om at vi begrenser oss til hendelser hvor det er den økonomiske aktiviteten, for eksempel en investering, som har muliggjort en fremtidig sabotasjeoperasjon. Hacking i seg selv – dvs. uten bruk av økonomiske virkemidler for å muliggjøre hackingen – er ekskludert i denne rapporten.

stor grad knyttet til å akkumulere tilstrekkelig global makt – inkludert gjennom økonomisk statshåndverk – til at de lykkes med å forme omverden og globale institusjoner samt sikre at andre aktører aksepterer Kinas kjerneinteresser. For å styrke forståelsen av Kinas økonomiske statshåndverk i perioden 2011–2021 sammenlignet med perioden 2000–2010, kan det derfor også være relevant å analysere datasettet opp mot øvrige data om kinesisk økonomisk interaksjon med omverden. I Lindgren, Hemnes og Waage (2022) studerer vi den kinesiske internasjonale økonomiske interaksjonen. Der viser vi at Kina allerede er en relativt kompleks økonomi og verdens største eksportør. Mye tyder på at Kina vil fortsette å oppgradere og utvide eksportsortimentet og produsere høyteknologiske varer, både maskinvare (*hardware*) og programvare (*software*). Kina har hatt store overskudd på handelsbalansen i flere tiår og er en av verdens største investorer, med betydelig direkteinvesteringer globalt og verdens største valutareserver. Nye datasett på kinesiske utlån og bistand viser at Kina er en betydelig økonomisk aktør i land i sør. Til sammen tegnes et bilde av et Kina med enda større økonomiske og finansielle kapabiliteter fremover.

I de neste to delkapitlene går vi mer i detalj på hvordan Kina har utført økonomisk statshåndverk innenfor utvalgte handlingsmåter, med utgangspunkt i hendelsene i datasettet som vi har inkludert som eksempler på kinesisk økonomisk statshåndverk. Vi tar først for oss handlingsmåter innen utøvelse av makt (delkapittel 4.3) og deretter innen akkumulering av makt (delkapittel 4.4). For hver handlingsmåte trekker vi frem eksempler på hvordan virkemiddelbruken har utspilt seg og redegjør for mønstre på tvers av hendelsene i datasettet. I starten av hvert delkapittel ser vi også nærmere på hvilke saker, eller tema, hendelsene knytter seg til.

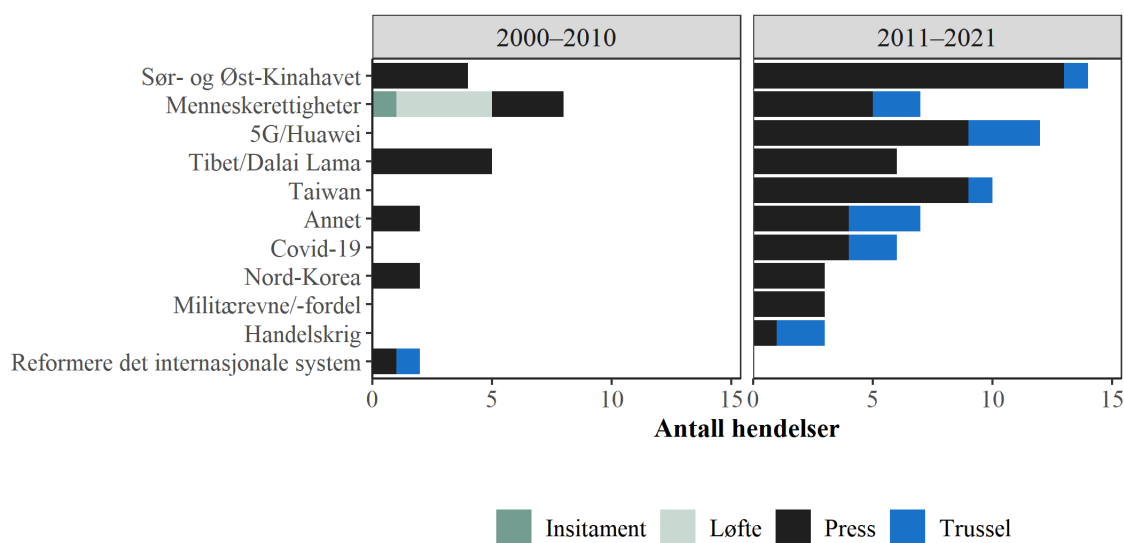
4.3 Utøvelse av makt

I dette delkapittelet beskriver vi tilfeller i vårt datasett som er klassifisert som utøvelse av makt. Det er mulig å utøve makt gjennom bruk av økonomisk statshåndverk både ved å legge press på mottakerstaten for å forsøke å endre oppførsel og ved å tilby positive insitamenter, eller belønninger, for å stimulere til ønsket oppførsel (Baldwin 1985). De fleste hendelsene der Kina kan ha utøvd makt er knyttet til press mot andre stater, eventuelt trusler om press. Vi finner kun noen få eksempler på bruk av økonomiske insitamenter. Det er også få eksempler på hendelser hvor kun et løfte om belønning har blitt ytret. Potensielle årsaker til at vi har identifisert relativt få hendelser knyttet til insitamenter, trusler og belønning, er at disse hendelsene i større grad kan utspille seg uten at allmennheten oppfatter det (se diskusjon om skjevhet #1 og #2 i delkapittel 3.4). Det er også vanskeligere å skille økonomiske insitamenter fra kommersielt orienterte transaksjoner. Utøvelse av press er, på den annen side, generelt enklere å oppdage.

Noen temaer er gjengangere i litteraturen om kinesisk økonomisk press. Kina har brukt (trusler om) press eller straff for å få land til å avstå fra å anerkjenne Taiwan eller selge militærutstyr til øya (Reilly 2012). Over flere år har Kina også reagert med reduksjoner i handel og investeringer på handlinger som kan oppfattes som kritikk av Kinas menneskerettighetspraksis eller forsøk på å fremme menneskerettigheter i Kina (Kolstad 2020; Reilly 2012). Det har også forekommet dersom vestlige land har tatt imot Dalai Lama, lederen for den tibetanske statsledelsen i eksil, på offisielt statsbesøk eller hendelser som søker å styrke og fremme Taiwans posisjon internasjonalt

(Fuchs og Klann 2013; Macikenaite 2020; Paradise 2020; Reilly 2012, 2017). I tillegg peker litteraturen på hvordan Kina særlig har benyttet negative økonomiske sanksjoner mot land i forbindelse med maritime disputer, for eksempel mot Filippinene og Japan (Reilly 2012; Yennie Lindgren og Lindgren 2017).

I figur 4.4 presenterer vi en oversikt over hvilke temaer hendelsene i datasettet som er kategorisert som kinesisk maktutøvelse gjennom økonomiske virkemidler knytter seg til. Figuren viser også om hendelsene representerer potensielle forsøk på å presse, true, belønne eller gi løfter.



Figur 4.4 Antall hendelser knyttet til potensiell kinesisk maktutøvelse med økonomisk stats-håndverk, etter tema, periodene 2000–2010 og 2011–2021. Noen hendelser hører til mer enn ett tema.

Mange hendelser knytter seg til maritime disputer i Sør- og Øst-Kinahavet, havområder som er strategisk viktige for Kina. Kina har i flere tilfeller kommet med trusler om økonomiske sanksjoner for å hevde sin rett over havområdene, og det er mye som tyder på at Kina også har implementert flere av disse (Kwon 2020; Lai 2018; Macikenaite 2020; Paradise 2020; Poh 2017; Reilly 2012). Videre er det også mange hendelser som knytter seg til Tibet, Taiwan og kritikk av Kinas menneskerettighetspraksis. Statsledere i en rekke land i Europa har opplevd utfordringer i sin relasjon til Kina etter å ha gitt audiens til Dalai Lama (Reilly 2017). For eksempel kjølnet de diplomatiske forbindelsene mellom Kina og Frankrike etter det Kina så på som «grov innblanding i Kinas interne anliggende», og handelsavtaler ble utsatt. I Storbritannia ble diplomatiske forhold satt på pause frem til daværende statsminister, David Cameron, gikk ut offentlig og sa at Storbritannia ikke støtter et uavhengig Tibet (Reilly 2017). Danmark, Mongolia, Litauen og Sverige har også fått kjenne på Kinas reaksjoner (Brødsgaard 2010; Hellström 2016; Macikenaite 2020; Paradise 2020).

Taiwan blir på sin side beskrevet som det mest sensitive saksområdet i Kinas diplomatiske relasjoner (Reilly 2012). Etersom Beijing ser på Taiwan som del av «Ett Kina», er det viktig for

statsledelsen at andre land ikke har egne diplomatiske relasjoner med Taiwan, eller anerkjenner Taiwan som et eget land. Litteraturen argumenterer for at Kina flere ganger har tatt i bruk økonomisk tvang for å straffe land som har hatt diplomatiske relasjoner til Taiwan eller som har solgt våpen til øya (Macikenaite 2020; Paradise 2020). Flere av hendelsene som omhandler Taiwan, er også rettet mot landet selv, og består i forbrukerboikotter, turistikvoter og andre negative økonomiske sanksjoner potensielt innført for å straffe uavhengighetspolitikk (Chang og Yang 2020; Norris 2016).

Når det gjelder kinesisk menneskerettighetspraksis, har Kina en rekke ganger blitt anklaget for menneskerettighetsbrudd, blant annet i forbindelse med manglende pressefrihet, internering av uigurer i Xinjiang²⁸ og den harde reaksjonen mot demokratibevegelsen i Hong Kong²⁹ (Nissen 2020). Kina har i flere tilfeller vist at de kan reagere kraftig på det de beskriver som urettmessig innblanding i deres interne anliggender, som utdelingen av Nobelprisen til Liu Xiaobo i 2010 er et kjent eksempel på.

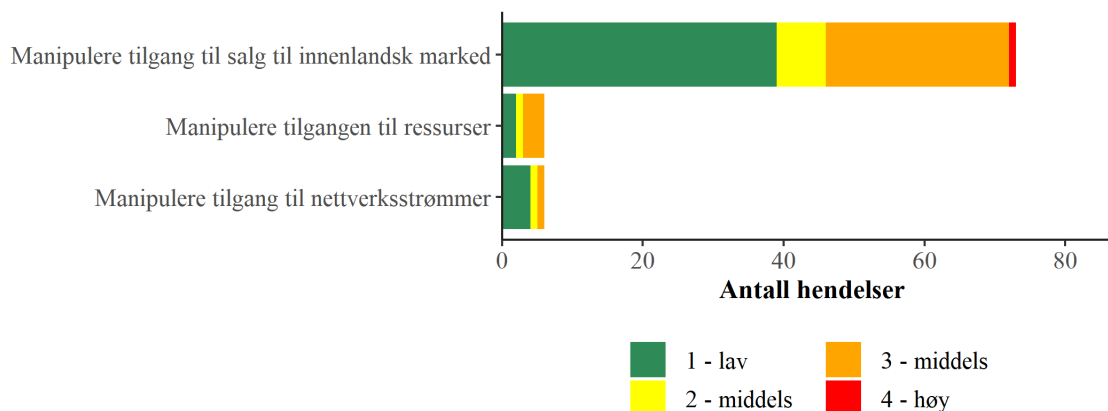
Videre viser figur 4.4 at endel hendelser knytter seg til utbygging av 5G-nett med Huawei som leverandør, reaksjoner på Nord-Koreas atomvåpen- og missiltester og Covid-19. Flere fremhever hvordan Kina har reagert på forbud i flere vestlige land mot å benytte Huaweis 5G-teknologi i nettverk ved å legge økonomisk press på landene (Paradise 2020; Macikenaite 2020; Hanson, Currey og Beattie 2020). Når det gjelder Covid-19, har Kina fått mye kritikk for å ha latt det gå så lang tid før de rapporterte om epidemien, og videre at statsledelsen har vært lite villige til å la verdenssamfunnet få tilgang til informasjon om opphavet til koronaviruset (Sudworth 2021). Kina har blant annet nektet WHO å returnere til Wuhan for å gjennomføre en uavhengig granskning av opphavet til viruset (BBC 2021a).

I resten av dette delkapittelet ser vi nærmere på hendelser kategorisert som manipulering av tilgang til salg til innenlandsk marked (seksjon 4.3.1) og utnytting av kontroll over knutepunkt i regionale eller globale nettverk til å manipulere andre lands tilgang til nettverksstrømmer (seksjon 4.3.2). For den videre drøftingen inkluderer vi også fordelingen av hendelser, per handlingsmåte, etter nivåene av epistemisk usikkerhet. For alle de tre handlingsmåtene har kildene i hovedsak vært entydige i argumentene om at en hendelse er kinesisk økonomisk statshåndverk, men en del

²⁸ Xinjiang er den største provinsen i Kina med en befolkning på omtrent 12 millioner uigurer. Som Tibet er Xinjiang i utgangspunktet selvstendig, men er likevel underlagt sterk kontroll av sentrale kinesiske myndigheter (BBC 2021b). Uigurene er en muslimsk minoritet, og mange har ønsket at regionen oppnår uavhengighet fra Kina. På 1990-tallet økte disse separatisttendensene, og bevegelsen ble til tider voldelig, noe som har fått kinesiske myndigheter til å omtale uigurene som terrorister (BBC 2021b). De siste årene har kinesiske myndigheter blitt anklaget for ekstrem overvåking i Xinjiang og internering av millioner av uigurer. Kilder fra leirene beskriver ufrivillig sterilisering, tortur, tvangsarbeid og forsøk på å undertrykke uigurisk kultur og religion fullstendig (BBC 2021a; se også Associated Press 2021). Land som USA, Canada og Nederland har anklaget Kina for å gjennomføre folkemord på uigurene (BBC 2021b). Kinas myndigheter nekter for menneskerettighetsbrudd i leirene og beskriver dem som utdanningsinstitusjoner for å bekjempe separatisme og militant islamisme (BBC 2021b).

²⁹ Hong Kong er en region i Kina, som i motsetning til Tibet og Xinjiang ikke er selvstendig. Etter at Hong Kong ble returnert til Kina fra britene i 1997 trådte *the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region* i kraft, der hovedbudskapet var at Hong Kong kunne beholde sin markedsøkonomi, og til en viss grad sitt politiske system (utenom utenrikspolitikk og forsvar), såkalt «ett land, to systemer» («one country, two systems»), i 50 år. De siste årene har derimot «ett land, to systemer»-prinsippet blitt svekket. Til tross for omfattende demonstrasjoner mot kinesisk kontroll i 2020, trådte en kontroversiell sikkerhetslov i kraft som truer den juridiske uavhengigheten i Hong Kong (BBC 2020b).

av hendelsene i kategorien «manipulere tilgang til salg til innenlandsk marked» har ikke fagfellevurderte kilder. Derfor er den epistemiske usikkerheten vurdert å være middels for flere hendelser til tross for at kildene som gir informasjon om hendelsene i hovedsak er entydige.



Figur 4.5 Antall hendelser knyttet til potensiell kinesisk maktutøvelse med økonomisk stats-håndverk, etter handlingsmåte og epistemisk usikkerhet.

4.3.1 Manipulere tilgang til salg til innenlandsk marked

Med sine 1,4 milliarder innbyggere, utgjør det kinesiske markedet et viktig marked for selskaper fra hele verden. Kina er verdens nest største importør av varer. Det har økt sin betydning i mange lands utenrikshandel og er i dag viktigste handelspartner for mange land (se f.eks. Lindgren, Hemnes og Waage 2022). Det gjør bruken av økonomiske virkemidler for å manipulere utenlandske selskaper sin tilgang til det kinesiske markedet til en potent handlingsmåte for den kinesiske statsledelsen – og datasettet består også av mange hendelser vi har kategorisert som forsøk på å benytte denne handlingsmåten for å legge press på mottakerlandet.

Et nylig eksempel er Kinas reaksjon da Australia tok til orde for en etterforskning av opprinnelsen til Covid-19-viruset i april 2020 (Dziedzic 2020). I kjølvannet av uttalelsen gikk Kinas ambassadør til Australia ut og sa at en slik etterforskning kunne føre til forbrukerboikotter av australske produkter (Dziedzic 2020; Kuo 2020). Redaktøren i det kinesisk statseide mediehuset Global Times, Hu Xijin, kalte Australia en «tyggis under Kinas sko», og mente at Kina måtte være mer forsiktige når de handlet med Australia og sendte barna sine for å studere der (Kuo 2020). I tillegg til trusler om forbrukerboikotter, innførte Kina 80 prosent toll på australsk bygg en måned senere, og frarådet kinesiske studenter og turister fra å reise til Australia (BBC 2020a; Conifer 2020; Macikenaite 2020; Sullivan 2020). Videre innførte Kina et importforbud mot rødt kjøtt fra fire store australske slaktehus (Sullivan og Gunders 2020). Omtrent en tredjedel av alle Australias jordbruksprodukter, og rundt halvparten av australsk bygg, blir eksportert til Kina hvert år (Conifer 2020; Sullivan og Honan 2020), og sistnevnte eksport hadde i 2018 en samlet verdi på 1,5 milliarder dollar (Conifer 2020). En toll på 80 prosent stopper effektivt all eksport av bygg, og rammer følgelig økonomien hardt (Sullivan 2020). Eksporten fra de fire slaktehusene som ble

rammet av importforbudet utgjorde 20–30 prosent av australsk eksport av rødt kjøtt til Kina, og var også verdt milliarder av dollar (Sullivan og Honan 2020).

Det er likevel ikke åpenbart at de innførte handelsrestriksjonene var knyttet til australske utspill om koronaviruset. Blant annet uttalte den australske handelsministeren at importforbudet mot deler av kjøttneringen var innført grunnet tekniske utfordringer, og at dette hadde vært kjent i et år allerede, noe det kinesiske utenriksdepartementet var enige i (Sullivan og Honan 2020). Når det kom til tollene på bygg, erklærte kinesiske myndigheter at den var innført som et anti-dumping-tiltak (Conifer 2020), og den australske landbruksministeren sa at denne prosessen hadde startet 18 måneder tidligere (Sullivan 2020). Kina erklærte også at advarslene til kinesiske studenter og turister i Australia ikke var politisk motiverte, men kom som følge av økt diskriminering mot asiater i Australia samt spredningen av koronaviruset (BBC 2020a). Det er likevel påfallende at handelsrestriksjonene og reiserådene ble innført med så kort mellomrom, og flere knytter hendelsene til Australias støtte til en etterforskning om opprinnelsen av koronaviruset (Sullivan 2020; Sullivan og Honan 2020). Kinesisk økonomisk statshåndverk kjennetegnes av å være fordekt og uoffisiell. I kontrast til for eksempel i USA der demokratiske institusjoner vedtar og gjennomfører økonomiske sanksjoner mot andre land, uttaler ikke Kina offentlig at de har innført sanksjoner.

Et annet kjent eksempel på hvordan Kina kan ha forsøkt å utnytte sin markedsrett for å legge press på andre stater kom i kjølvannet av tildelingen av Nobels fredspris for 2010 til den kinesiske dissidenten Liu Xiaobo, for hans arbeid for å implementere grunnleggende menneskerettigheter i Kina (Chen og Garcia 2016; Fuchs 2016; Kolstad 2020; Lai 2018; Macikenaite 2020; Poh 2017; Reilly 2017). Kinesiske myndigheter kom med sterk kritikk av tildelingen i etterkant, og mente at den var et vestlig komplott mot Kina (CNN 2010). Etter annonseringen av Liu Xiaobo som vinneren, ble en offisiell handelsdelegasjon til Norge kansellert og forhandlinger om en frihandelsavtale ble satt på vent (Reilly 2013). De neste to årene mottok ikke det kinesiske utenriksdepartementet den norske ambassadøren til Beijing, og dialog om menneskerettigheter ble også stoppet (Kolstad 2020; Reilly 2013). I tillegg innførte kinesiske myndigheter restriksjoner på import av norsk laks (Kolstad 2020; Macikenaite 2020; Reilly 2013). Kolstad (2020) finner at sanksjonene reduserte fiskeeksporten fra Norge til Kina med mellom 125 og 176 millioner dollar, og total eksport med mellom 780 og 1300 millioner dollar. Senere har det imidlertid vist seg at mye av lakseeksporten ser ut til å ha blitt smuglet inn gjennom Vietnam (Nordahl, Hasselgård og Solvang 2022; Chen og Garcia 2016).

Flere peker på at Kina lyktes i å påvirke norsk politikk ved disse handlingene (Chen og Garcia 2016; Kolstad 2020). Rett etter de kinesiske reaksjonene på utdelingen av fredsprisen, økte norsk enighet med kinesisk stemmegivning på FNs menneskerettighetsresolusjoner (Kolstad 2020), og i 2014 lot norske myndigheter være å møte Dalai Lama (Chen og Garcia 2016). Etter seks år i den såkalte «fryseboksen» normaliserte de bilaterale forholdene mellom Kina og Norge seg i 2016, etter at Norge hadde «dypt reflektert over årsakene til at bilateral gjensidig tillit ble rammet», med den kinesiske utenriksministerens ord (Chan 2016). Norge kom samtidig med en offisiell uttalelse der de understreket at de «fullt ut respekterer Kinas suverenitet og territoriale integritet, tillegger

Kinas kjerneinteresser og bekymringer stor vekt, og vil ikke støtte handlinger som undergraver dem; og vil gjøre sitt beste for å unngå fremtidig skade på de bilaterale relasjonene» (Chan 2016).

Basert på hendelsene i datasettet, tegner det seg et mønster hvor Kina begynner med å rette sterk kritikk, som i visse tilfeller også kan oppfattes som trusler, før det blir innført tiltak mot én eller flere eksportsektorer som kan ramme mottakerlandet spesielt hardt. I tilfellene med Norge og Australia ble importrestriksjonene innført mot sektorer som er sentrale i handelen mellom mottakerlandene og Kina, henholdsvis fisk og bygg. I konflikt med Filippinene var målsektoren frukt (Lai 2018; Macikenaite 2020; Reilly 2012), for Nord-Korea var det kull (Lai 2018; Paradise 2020), og for Japan, Sør Korea, New Zealand og Australia var målsektoren turisme, der Kina innførte reiserestriksjoner eller reiseråd mot reiser i de aktuelle landene, i tillegg til generelle forbrukerboikotter (Kwon 2020; Macikenaite 2020; Paradise 2020; Reilly 2013). Tiltakene kan også ramme flere ulike sektorer, som eksempelet med Australia viste.

Det blir imidlertid ikke eksplisitt oppgitt at de innførte tiltakene er ment som press eller straff. Som regel oppgir myndighetene bekymringer rundt kvalitet og sikkerhet som årsak. Som Reilly (2012) påpeker, gir uformelle, ikke åpent deklarererte sanksjoner fleksibilitet til det kinesiske lederskapet ved at det kan trekke tiltakene tilbake uten at det oppfattes som et nederlag, i tillegg til at slik sanksjonsbruk reduserer negative diplomatiske konsekvenser for Kina. Videre har «Kinas lenge holdte selvbilde som et «fredselskende» land» også «hindret dets åpne bruk av tvangsmidler» (Lai 2018: 170). Likevel finnes det om lag 70 eksempler i datasettet på tilfeller der Kina har begrenset tilgangen til sitt innenlandske marked koblet i tid til en pågående uenighet, og det kan derfor virke rimelig at i hvert fall en del av dem er reelle. I tillegg er det ofte påfallende at tiltak innføres etter kinesiske trusler om det. På dette grunnlaget har vi valgt å tillegge Kinas benektelser av at økonomiske sanksjoner finner sted relativt liten vekt. Vi vurderer følgelig at den epistemiske usikkerheten for hvorvidt hendelsene i datasettet er uttrykk for kinesisk økonomisk statshåndverk, er lav i alle tilfeller hvor vi har en fagfelleverdert referanse som underbygger argumentet om økonomisk statshåndverk.

Det er en overvekt av hendelser i datasettet som er klassifisert som forsøk på å presse eller straffe mottakerstaten gjennom negativ økonomisk statshåndverk. Det er disse hendelsene det er letttest å observere, som følge av at slike hendelser skiller seg fra normal, lønnsom økonomisk aktivitet. Samtidig er det også noen eksempler hvor Kina tilsynelatende har lokket med markedstilgang for å påvirke politikk og beslutningstaking i mottakerstaten. Samlet viser eksisterende litteratur og hendelser hvordan Kina både kan benytte gulrøtter og pisk i sitt økonomiske statshåndverk. Reilly (2017) observerer at Kinas bruk av gulrøtter og pisk utviser tendenser på «diffus og spesifikk gjengjeldelse» («*diffuse and specific reciprocity*»), der ønsket oppførsel blir belønnet og uønsket oppførsel blir møtt, eller truet, med straff. I forbindelse med Nobelprisutdelingen til Xiu Liaobo i 2010 forsøkte Kina for eksempel både å lokke med økonomiske fordeler til land som ikke møtte opp til utdelingsseremonien og å true med økonomisk straff til land som gjorde det (Reilly 2012).

Til slutt er det viktig å bemerke at i flere av tilfellene hvor Kina tilsynelatende har benyttet negative økonomiske sanksjoner, eller truet med å gjøre dette, kan signaleffekten til andre land ha vært vel så viktig som effektene på det spesifikke mottakerlandet i seg selv (Reilly 2012). For

eksempel har statsledere nølt med å ta imot Dalai Lama på offisielt statsbesøk som følge av Kinas konsekvente reaksjoner i form av eksport- og investeringsrestriksjoner mot land som gjør det.

4.3.2 Manipulere tilgang til nettverksstrømmer

Manipulering av tilgang til nettverksstrømmer innebærer at Kina er i stand til å utnytte sin maktposisjon i regionale eller globale nettverk til å kontrollere andre lands tilgang til nettverksstrømmene. Eksempler på slike nettverk inkluderer globale finansnettverk, internettplattformer, kommunikasjonsteknologi, nettverk for deling av sensitiv teknologi eller utvikling av militære våpensystemer, samt energi- og transportnettverk (Drezner, Farrell og Newman 2021). I arbeidet med datasettet har vi identifisert noen hendelser som kan være kinesiske forsøk på å manipulere, i hovedsak redusere, mottakerlandets tilgang til nettverksstrømmer i forskjellige typer av nettverk: i) sjeldne jordmetaller, ii) energi (olje) og iii) godstransportinfrastruktur.

Kinas dominans i produksjonen av sjeldne jordmetaller (se f.eks. Lindgren, Hemnes og Waage 2022: 46–48) gir landet en mulighet til å hindre andre land å få tilgang til disse naturressursene. Da Japan anholdt en kinesisk fiskebåtkaptein i nærheten av Senkaku/Diaoyu-øyene i Øst-Kinahavet i 2010, argumenterer flere for at Kina innførte et eksportforbud mot Japan på sjeldne jordmetaller (*rare earth elements* – REE) som respons (Kwon 2020; Lai 2018; Paradise 2020; Vekasi 2019; Yennie Lindgren og Lindgren 2016, 2017). REE er nødvendige innsatsfaktorer til mange høyteknologiske produkter, inkludert i forsvarsindustrien (Vekasi 2019; Wilson 2018). Kina kontrollerte på den tiden over 90 prosent av verdens tilbud av REE, og Japan importerte over 90 prosent av de sjeldne jordmetallene de trenger til sin høyteknologiske industri fra Kina (Vekasi 2019). Kina nektet for at de hadde innført eksportrestriksjoner, og noen kilder hevder at restriksjonene kun ble truet med og ikke faktisk innført (Lai 2018). Likevel tilsier intervjuer med lokale tolloffiserer at den kinesiske statsledelsen hadde gitt instruksjoner om å forsinke eksporten av REE frem til disputten om havområdene var løst (Lai 2018; Reilly 2012). I tillegg til eksportforbudet, innførte kinesiske myndigheter restriksjoner for turister, reguleringer for japanske firmaer som opererte i Kina, forbrukerboikott, og forsinket japansk import rundt samme tid (Kwon 2020; Paradise 2020; Reilly 2012). Japan løslot den kinesiske kapteinen tre dager etter REE-restriksjonene ble innført (Reilly 2012).

En annen hendelse vi har klassifisert som at Kina utnytter sin gunstige posisjon i et nettverk, forekom i 2003 etter at Nord-Korea hadde gjennomført en missiltest i havområdene mellom Sør-Korea og Japan. I tre dager ble oljetilførselen fra Kina til Nord-Korea, gjennom et kinesisk statseid oljeselskap, kuttet. Kinesiske myndigheter nektet for at det var tilsiktet, selv om det samme har forekommet mot Nord-Korea også i 2006 og 2011, angivelig for å legge press på Pyongyang (Lai 2018).

Vi finner ikke mange eksempler på at Kina har avskåret land fra tilgang til regionale eller globale nettverk hvor Kina har kontroll over sentrale knutepunkt i nettverkene, men dette kan også handle om en begrenset mulighet. I tilfellet med REE har Kina hatt nært monopol. Likevel har Kina erfart at Japan – og andre land – ble gjort oppmerksomme på sårbarheten ved å være avhengig av Kina, og dermed kan den økonomiske slagkraften ha minsket ved at det har blitt etablert nye produsenter av REE (Nye 2020; Vekasi 2019; Wilson 2018). Kina truet likevel USA med et eksportforbud av

REE under handelskrigen i 2018–2019 (Macikenaite 2020; Paradise 2020). For å utnytte energinettverk til å utøve makt, må avsenderstaten enten være i stand til å dominere selve energihandelen, eller transporten eller transaksjonene involvert i energihandelen (Meierding 2021). Når det kommer til olje, er Kinas makt over Nord-Korea spesiell, fordi svært få andre land handler med Nord-Korea i det hele tatt. Kina har dermed mye monopolmakt i oljehandelen med Nord-Korea. Det er derimot mindre sannsynlig at Kina er i stand til å utnytte energinettverk til å utøve makt i samme grad mot andre land.

Vi analyserer imidlertid også Kinas tilsynelatende bruk av økonomisk statshåndverk mot Litauen, etter at landet annonserte åpningen av et representasjonskontor for Taiwan i 2021, som et eksempel hvor Kina utnytter nettverkskontroll for å legge press. Det representerer et av de ferskeste, og også mest omfattende, eksemplene på Kinas bruk av økonomisk statshåndverk. Sakskomplekset er særlig interessant fordi det viser hvordan Kinas virkemiddelbruk er uoffisiell og fordekt, og hvordan Kina kan ta i bruk et bredt spekter av økonomiske virkemidler for å yte maksimalt press mot et annet land. I det følgende utdyper vi mer grundig om hendelsesforløpet.

Kina benekter all bruk av økonomiske sanksjoner mot Litauen, samtidig som Litauen opplever at import og eksport landene imellom er stanset. Kinesiske aktører har vist til begrunnelser som manglende dokumentasjon og manglende HMS og produktkvalitet, men ofte har ikke de litauiske aktørene mottatt begrunnelse for hvorfor de ikke lenger får tilgang på nødvendige innsatsfaktorer til produksjonen, eller hvorfor litauiske varer har blitt stående i containere i kinesiske havner. På direkte spørsmål har talspersonen for det kinesiske utenriksdepartementet ikke villet svare på hvorfor Litauen opplever en *de facto* handelsblokkade fra Kina, men uttalte samtidig at Litauen var nødt til å «rette opp i sine feil» og følge «Ett Kina»-prinsippet.

Årsaken til den økonomiske virkemiddelbruken er at Litauen i juli 2021 annonserte åpningen av et representasjonskontor for Taiwan. Dette førte til sterke advarsler fra Kina, særlig knyttet til bruken av «Taiwan» i navnet, som Kina hevder bryter med «Ett Kina»-politikken. Bruken av «Taipei», altså hovedstaden på Taiwan er mer akseptabelt for Kina, fordi det ikke gir inntrykk av at Taiwan er et selvstendig land.

Litauen merket raskt konsekvensene av dette. I august uttalte representanter for kinesiske myndigheter at all godstrafikk mellom Kina og Litauen skulle stanses. Påstanden ble senere trukket, men i praksis melder næringsaktører at godstogene ikke lenger stanser i Litauens hovedstad Vilnius for av- og pålessing. Litauen har dermed blitt et transittland for varer, selv om det fortsatt foregår noe av- og pålessing på grensen mellom Litauen og Kaliningrad (RailFreight 2021c, 2021b). Denne hendelsen er et eksempel på hvordan Kina først har akkumulert makt ved å investere i infrastruktur som tog og godstrafikk, og der de senere har brukt denne makten til å utøve makt og stenge Litauen ute fra den samme infrastrukturen, på tross av at togene går gjennom Litauen. I 2020 ble toget til Kaliningrad feiret som den mest fremgangsrike linjen i det som ble omtalt som «den nye silkeveien» (RailFreight 2020), som er de Kina-subsidierte toglinjene mellom Kina og Europa (RailFreight 2021a). Analysert etter dimensjonene i rammeverket presentert i tabell 3.1, blir Kina altså anklaget for å utnytte sin kontroll over jernbaneinfrastrukturen (et nettverk) som Litauen er tilknyttet for å avskjære Litauen fra handelen (nettverksstrømmene) i dette nettverket.

Kina har aldri innført formelle sanksjoner mot Litauen – alt er uformelt og fordekt. Myndighetene benekter alle anklager, men har uttalt at det kan hende enkelte kinesiske logistikselskaper ikke lenger ønsker å håndtere varer fra Litauen fordi selskapene er sinte på Litauen på grunn av relasjonen med Taiwan (Miller, Chazan og Bounds 2021).

Hendelsesforløpet viser også hvordan Kina kan ta i bruk flere ulike virkemidler og handlingsmåter samtidig. Først i november ble representasjonskontoret formelt åpnet, noe som før til ytterligere fordømming fra Kina, og at Kina nedgraderte sin diplomatiske relasjon til Litauen. Også eksport fra Kina til Litauen ble stanset, noe som skapte problemer i forsyningskjedene til litauiske produsenter (Higgins 2022; Patton og Sytas 2022).³⁰ Videre opplevde blant annet tysk industri at bruk av litauiske komponenter i produksjonen førte til problemer når de ferdige varene ble solgt i Kina (Miller, Chazan og Bounds 2021). Dermed er det ikke bare direkte eksport fra Litauen til Kina som rammes; også multinasjonale selskaper som utfører deler av produksjonen i Litauen har blitt utsatt for restriksjoner på sluttproduktet. EU-kommisjonen rapporterer at eksporten fra Litauen til Kina falt med 91 prosent i desember 2021 sammenlignet med samme måned i 2020 (Patton og Sytas 2022). Fortsatt var det ikke innført noen offisielle sanksjoner mot Litauen, men alle som forsøkte å handle med litauiske varer opplevde problemer på grensen til Kina, enten ble de fanget i byråkratiske prosesser, utsatt for plutselige kvalitetskontroller, eller at varene ble liggende i kinesiske havner. I januar 2022 løftet EU saken til WTO på vegne av Litauen, og anklaget Kina for å innføre ulovlige handelsrestriksjoner. Kina nekter fortsatt for at de har gitt ordre om å stanse import av litauiske varer.

4.4 Akkumulering av makt

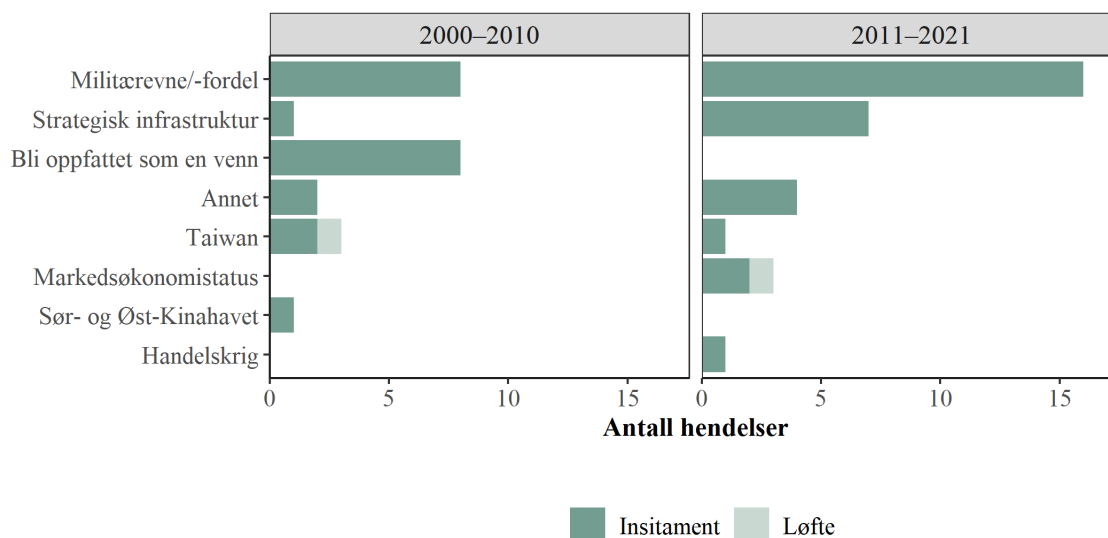
I dette delkapittelet går vi nærmere inn på hvordan Kina potensielt har akkumulert makt gjennom bruk av økonomisk statshåndverk i perioden 2000–2021. Som i delkapittel 4.3, viser vi både til konkrete eksempler på hvordan virkemiddelbruken kan ha utspilt seg og oppsummerer mønstre på tvers av hendelser i datasettet.

Figur 4.6 viser hvilke temaer som ser ut til å ha motivert det vi har klassifisert som kinesisk bruk av økonomisk statshåndverk for å akkumulere makt. Figuren viser også hvorvidt virkemiddelbruken tok form som press, trusler, insitammenter eller løfter. I hovedsak har den økonomiske aktiviteten i hendelsene som kan bidra til maktakkumulasjon kommet aktører i mottakerlandet til gode, ved at den har tatt form som økning i investeringer, lån, handel og lignende, heller enn press og trusler.

Som figur 4.6 viser, klassifiserer vi mange hendelser som potensielle forsøk på å styrke Kinas militære kapabiliteter eller å gi Kina en militær fordel. Relatert til dette, handler også flere hendelser om forsøk på å kjøpe opp infrastruktur og landområder av strategisk betydning. Videre knytter noen hendelser i den tidlige perioden seg til kinesiske forsøk på å redusere vestlige land sin bekymring for hvilke trusler Kinas fremvekst kan utgjøre – og i stedet skape et bilde av Kina som en venn. Figur 4.6 viser også at Kina tilsynelatende har brukt positive økonomiske

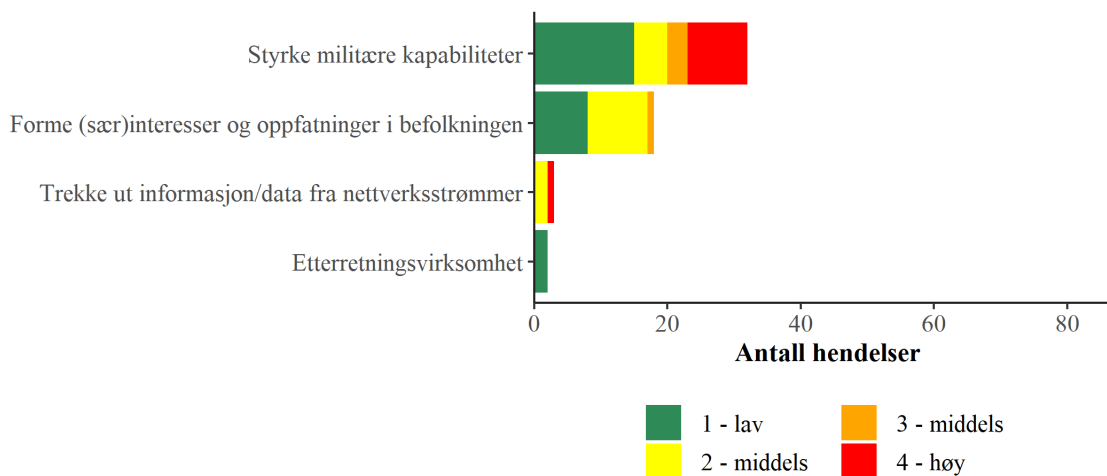
³⁰ Merk at denne formen for økonomisk statshåndverk er et eksempel på handlingsmåten «manipulering av salg til innenlandsk marked» heller enn utnyttelse av gunstige nettverksposisjoner.

insitamenter – i tillegg til økonomisk tvang – til å oppnå mål knyttet til Taiwan (forhindre uavhengighet) og Sør- og Øst-Kinahavet (hevde sin rett over havområder).



Figur 4.6 Antall hendelser knyttet til potensiell kinesisk maktakkumulering med økonomisk statshåndverk, etter tema, periodene 2000–2010 og 2011–2021. Noen hendelser hører til mer enn ett tema.

I resten av delkapittelet beskriver vi hendelser vi har klassifisert som forsøk på å forme (sær-)interesser og oppfatninger i befolkningen (seksjon 4.4.1) og styrke militære kapabiliteter (seksjon 4.4.2). For den videre drøftingen inkluderer vi også fordelingen av hendelser, per handlingsmåte, etter nivåene av epistemisk usikkerhet i figur 4.7. Det er viktig å merke seg at en del av hendelsene innen handlingsmåtene er vurdert å ha middels eller høy epistemisk usikkerhet. Det kommer av at kildene ikke er fagfellevurderte arbeid eller juridiske dokumenter, i tillegg til at det er krevende å fastslå at hendelsene faktisk er eksempler på kinesisk økonomisk statshåndverk og ikke kun kommersielt motivert økonomiske transaksjoner. I det følgende beskriver vi hendelser observatører likevel peker på som eksempler på økonomisk statshåndverk, men vi understreker altså at det knytter seg større grad av epistemisk usikkerhet til hvorvidt det er tilfellet eller ikke, enn for hendelsene som er klassifisert som utøvelse av makt (delkapittel 4.3).



Figur 4.7 Antall hendelser knyttet til potensiell kinesisk maktakkumulasjon med økonomisk statshåndverk, etter handlingsmåte og epistemisk usikkerhet.

4.4.1 Forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen

Økonomisk statshåndverk kan brukes for å forsøke å påvirke hvordan statsledelsen, elitene og befolkningen i mottakerlandet oppfatter Kina og hvordan de responderer på Kinas initiativ i internasjonal politikk. Gjennom infrastruktur-, bygge- og anleggsprosjekter og andre initiativer som utvikler og forbedrer økonomien og infrastrukturen i mottakerlandet, kan Kina opparbeide seg velvilje blant innbyggere og politikere i landet. Økonomiske virkemidler kan også rettes inn mot utvalgte interessegrupper, for eksempel ved bedre bilaterale handelsforhold innen enkelte næringer. Disse gruppene kan i neste omgang ha interesse av å påvirke politikere til å opprettholde og forbedre bilaterale relasjoner slik at handelen ikke blir hemmet. Videre bidrar økonomisk samkvem til å skape (gjensidige) avhengigheter mellom avsender- og mottakerlandet. Denne avhengigheten kan være symmetrisk dersom avsender- og mottakerlandet avhenger omtrent like mye av hverandre, eller asymmetrisk dersom mottakerlandet er langt mer avhengig av avsenderlandet enn motsatt. Sistnevnte kan for eksempel være tilfellet dersom avsenderlandet er mottakerlandets viktigste handelspartner, mens avsenderlandet på sin side har mange ulike handelspartnere eller er selvforsynt innen mange næringer.

Vi fremhever nok en gang at innen denne handlingsmåten fanger ikke datasettet opp alle relevante økonomiske transaksjoner. Det gjennomføres fortløpende et stort antall internasjonale økonomiske transaksjoner som hver for seg eller til sammen kan styrke avsenderstatens politiske innflytelse over mottakerlandet. Hendelsene i datasettet er transaksjoner som har blitt fanget opp av observatører og dernest beskrevet i kildene vi har benyttet. For eksempel er et av Kinas overordnede mål å sikre ressurstilgang for fremtiden. Statlige kinesiske aktører har særlig kjøpt opp og tilegnet seg kontroll over mange energiproduksjonsfasiliteter, som vindmølleparker og oljefelt i hele verden (AEI 2021; Seaman mfl. 2017). Investeringene kan samtidig skape avhengigheter som former og begrenser handlingsrommet til mottakerstaten. Slike hendelser er imidlertid i liten grad fanget opp i datasettet.

I det følgende presenterer vi eksempler på hendelser som er beskrevet i kildegrunnet vi har benyttet. Hendelsene kan gi et bilde av hvordan Kina kan gå frem for å forsøke å skape og forme interesser og oppfatninger ved bruk av økonomiske insitament.

Kinas økonomiske aktivitet i Hellas trekkes frem som et tilfelle hvor økonomiske virkemidler potensielt har bidratt til å forme interesser og oppfatninger (Pepermans 2017; Reilly 2013, 2017; Seaman mfl. 2017). Etter finanskrisen investerte Kina kraftig i Hellas, kjøpte opp statsgjeld samt offentlige foretak som havnen i Athen (Pireus-havnen) og deler av elektrisitetsnettverket. I 2016 var Hellas ett av tre EU-land som ikke stilte seg bak fordømmelse av Kinas handlinger i forbindelse med konflikten i Sør-Kinahavet og i 2017 blokkerte den greske regjeringen en offisiell uttalelse fra EU om Kinas menneskerettighetsbrudd (Pepermans 2017).

Videre forsøkte Kina å få status som markedsøkonomi i 2016. For å få WTO-land til å stemme for endringen i status, mener Reilly (2017) at Kina benyttet seg av det han kaller positiv, men diffus gjensidighet (*positive but diffuse reciprocity*). Han peker på at både Italia og Storbritannia mottok store beløp i investeringer, og var de to største mottakerlandene for kinesiske utenlandsinvesteringer mellom 2000 og 2015. Dette ble ledsaget av uttalelser fra kinesisk side om ytterligere investeringer i fremtiden. I 2015 var Xi Jinping på et lengre besøk i Storbritannia, der han lovet 30 milliarder pund i investeringer i Storbritannia, og spurte samtidig om den britiske statsministeren, David Cameron, ville støtte Kina i MES-saken, noe Cameron sa seg villig til (Reilly 2017).

Kina har tilsynelatende også benyttet økonomiske statshåndverk direkte mot Taiwan for å forsøke å forme (sær)interesser og oppfatninger blant befolkningen for å svekke Taiwans uavhengighet. Flere hendelser i datasettet omhandler kinesiske investeringer til Taiwan, gunstige avtaler for arbeidsutveksling for taiwanere eller fordelaktig handelspolitikk for utvalgte grupper i Taiwan (Chang og Yang 2020; Keng mfl. 2017; Wei 2013). For eksempel har Kina innført fordelaktig politikk for import av taiwansk frukt (Wei 2013) og program for å skaffe finansiering til fiskeoppdrettere (Keng, Tseng og Yu 2017) i områder med høy oppslutning om Taiwans demokratiske progressive parti (*Democratic Progressive Party – DPP*). Samtidig består datasettet også av hendelser hvor Kina tilsynelatende har benyttet negativt økonomisk statshåndverk mot Taiwan. Kinas økonomiske statshåndverk mot Taiwan viser dermed at Kina både kan søke å øke økonomisk interaksjon (ubetinget) for å forme og transformere oppfatninger og politikk over tid, samtidig som Kina i visse tilfeller benytter økonomiske virkemidler taktisk for å presse eller belønne i enkeltsaker.

I tilfellene vi har studert der Kina tilsynelatende har forsøkt å forme (sær)interesser og oppfatninger blant statsledere, eliten og/eller befolkningen i mottakerlandet, fremstår det som at Kina ønsker å bli sett på som en velgjører, som så forventer velvilje tilbake i andre saker. I noen tilfeller kommer Kina med lovnader om flere investeringer, lån eller bistand, for så å frembringe et ønske i en politisk sak. Sistnevnte var for eksempel tilfellet da Kina søkte å oppnå støtte for å bli tildelt status som markedsøkonomi (Reilly 2017). Vedvarende økonomisk interaksjon med mottakerlandet kan potensielt også medføre en gunstig politisk transformasjon eller endring i mottakerlandet over tid, uten at Kina selv stiller eksplisitte krav. Mottakerstater kan også bli varsomme

med å fornærme eller motsette seg Kina i frykt for å miste økonomiske fordeler, som følge av at de har observert Kinas reaksjoner mot andre land som fører «uønsket» politikk.

Økonomiske virkemidler kan også benyttes for å forme og transformere interesser og oppfatninger på andre måter. Noe som har vært mye diskutert siden det amerikanske presidentvalget i 2016, er om utenlandske stater kan påvirke politiske utfall gjennom media. Det har spesielt vært anklager om at Russland har påvirket valgresultatet i 2016 gjennom påvirkningsoperasjoner på Facebook (Abrams 2019). En annen måte utenlandske stater potensielt kan påvirke en politisk prosess, er gjennom oppkjøp av utenlandske mediehus, for slik å kunne påvirke diskursen. Det har blitt påstått at Kina benytter seg av oppkjøp av mediehus for å «fortelle Kinas historie godt» (Lim og Bergin 2018). Dersom den kinesiske stat får en legitim plass i det offentlige ordskiftet i europeiske land – uten at interesseforhold er åpenlyse – kan politiske prosesser påvirkes. I prinsippet kan dermed et oppkjøp føre til stille innflytelse.

I 2015 kjøpte for eksempel det tilsynelatende private kinesiske energiselskapet CEFC opp det tsjekkiske selskapet Empresa Media, som blant annet eide den alternative TV-kanalen TV Barrandov (Karásková 2019; Karásková mfl. 2018; Seaman mfl. 2017). Selv om CEFC er privat-eid på papiret, har selskapet blitt beskyldt for å ha tilknytning til militær etterretning i Kina (Karásková mfl. 2018). I etterkant av oppkjøpet sluttet TV-kanalen å rapportere negative nyheter om Kina, som reaksjonene på demokratibevegelsen i Hong Kong, selv om CEFC kun eide en minoritetsandel i medieselskapet (Karásková mfl. 2018). I 2017 viste CEFC, sammen med tsjekkiske-slovakiske Penta Investments, også interesse for å kjøpe opp Central European Media Enterprises Ltd., som opererer i seks sentral- og østeuropeiske land og blant annet eier den største private TV-kanalen i Tsjekia, Nova (Karásková mfl. 2018; Lopatka og Barbaglia 2017). CEFC gikk konkurs i 2020 og resterende eierandeler ble overtatt av CITIC, et statseid kinesisk selskap (Caixin Global 2020; Lopatka og Barbaglia 2017; Mouritz og Šelepová 2020). I dag eies Empresa Media av den tsjekkiske entreprenøren Jaromir Soukup, som sier at hans kinesiske partnere i Médea ikke har noen kontroll over medieinteressene (Dziadul 2020).

4.4.2 Styrke militære kapabiliteter

Det er flere eksempler på hvordan Kina kan ha forsøkt å bruke økonomiske virkemidler for å styrke sine militære kapabiliteter. Vi tar for oss hendelser som kan være eksempler på teknologi-tyveri i delseksjon 4.4.2.1, hendelser som kan være forsøk på å omgå eksportkontroll i delseksjon 4.4.2.2 og hendelser som kan være forsøk på å sikre kontroll over strategisk infrastruktur og landområder i delseksjon 4.4.2.3.

4.4.2.1 Teknologityveri

Kina har blitt anklaget av selskaper og stater for omfattende og systematisk teknologityveri. I 2018 ble for eksempel det kinesisk statseide selskapet Fujian Jinhua tiltalt for å ha stjålet teknologien til det amerikanske selskapet Micron, sammen med tre taiwanske statsborgere, og det taiwanske selskapet United Microelectronics Corporation (UMC). Den ene taiwanske statsborgeren, Chen Zhengkun, var president for Microns datterselskap i Taiwan som produserte *dynamic random-access memory* (DRAM)-brikker. I 2015 sa Chen opp jobben i Micron, og

begynte å jobbe for UMC, der han inngikk et samarbeid med Fujian Jinhua om å produsere DRAM-teknologi. Chen rekrutterte flere ansatte hos Micron som tok med seg bedriftshemmeligheter til UMC. Før de stjalne bedriftshemmelighetene ble bragt inn, hadde ikke Fujian Jinhua tilgang på DRAM-teknologi, selv om det var deres eneste formål (Department of Justice 2018).

Ansettelse har vært forløpet til flere tilfeller av teknologyveri. I 2007 ble den amerikanske statsborgeren Chi Mak dømt for å ha eksportert sensitiv amerikansk militærteknologi til Kina (CSIS 2021; Department of Justice 2008). Chi Mak var ingeniør i Power Paragon, som blant annet leverte forsvarsmateriell til det amerikanske militæret. Han fikk lister av kinesiske medlemsvorne over spesifikk forsvarsinformasjon han skulle forsøke å stjele, blant annet informasjon om kjernekraftubåter (Department of Justice 2008). I en annen hendelse, i 2008, ble det oppdaget at Dongfan «Greg» Chung hadde stjålet dokumenter relatert til forsvarsteknologi i nesten 30 år fra sin arbeidsgiver Rockwell, som senere ble kjøpt opp av Boeing (CSIS 2021; Department of Justice 2009). Chung ble født i Kina, men ble amerikansk statsborger rett før ansettelsen hos Rockwell på slutten av 70-tallet. Informasjonen han videreformidlet til Kina var blant annet relatert til det amerikanske romfergeprogrammet samt andre militære fly og raketter.

Kina benytter også andre metoder for å få tak i teknologi og kompetanse. Den kinesiske stat og flere kinesiske provinser organiserer og finansierer talentprogrammer for å tiltrekke seg utenlandsk kompetanse (O'Connor 2019; Tenyotkin mfl. 2020). Det mest omtalte av disse er Tusen Talenter-programmet (*Thousand Talents Program* – TTP), som hevdes å ha som formål å legge til rette for både lovlig og ulovlig overføring av kunnskap (Department of Justice 2020a; Tenyotkin mfl. 2020). TTP ble etablert i 2008 av KKP og rekrutterer professorer fra prestisjetunge utenlandske universiteter og forskningsinstitusjoner, samt personer høyt oppe i kjente internasjonale selskaper eller finansielle institusjoner (Tenyotkin mfl. 2020). Gjennom TTP får forskere store ressurser til å gjennomføre forskning og utvikling (FoU) i høyteknologiindustrier. Deltakere i TTP signerer juridisk bindende kontrakter med kinesiske institusjoner som kan inneholde taushetsklæringer, krav om å overføre forskerens intellektuelle kapital til den tilknyttede kinesiske institusjonen og etablering av «skyggelaboratorier» som er identiske til fasiliteter i forskerens hjemland (Tenyotkin mfl. 2020). Gjennom TTP kan utenlandske forskere bidra til at den kinesiske stat får tilgang til mer avansert teknologi, som både kan øke deres militære kapasitet og økonomiske konkurransevne (Tenyotkin mfl. 2020). I tillegg finansierer den kinesiske stat utvekslingsprogrammer myntet på studenter, både for å øke velvilje mot Kina i mottakerland som Taiwan og for å få tilgang på utenlandsk teknologisk kompetanse (Chang og Yang 2020; O'Connor 2019).

I USA har flere forskere blitt dømt for å holde informasjon om deltakelse i TTP skjult for universitetet sitt og/eller skattemyndighetene (CSIS 2021). I 2020 ble for eksempel Dr. Charles Lieber tiltalt for å ha bistått kinesiske myndigheter med forskning han allerede hadde gjennomført gjennom sin stilling som professor på Harvard (Department of Justice 2020a). Dr. Lieber hadde gjennom National Institute of Health (NIH) og Department of Defense (DoD) mottatt 15 millioner dollar til forskningslaboratoriet sitt, the Lieber Research Group, som forsket på nanomateriale, nano-bioelektronikk og nevrovitenskap. Laboratoriet hadde også fått finansiering fra the Office

of Naval Research og the Defense Advanced Research Project Agency, noe som sannsynliggjør at forskningen hadde relevans for nasjonal sikkerhet (Department of Justice 2020a). I 2011 ble Lieber deltaker i TTP, og ble ansatt som «*Strategic Scientist*» på Wuhan University of Technology (WUT), der han etablerte et nytt forskningslaboratorium som fokuserte på nær identisk forskning som hans USA-baserte laboratorium (Department of Justice 2020a).

Vi har funnet en del eksempler fra USA på technologyveri, i tillegg til det nevnte fra Taiwan. I datasettet vårt har vi ikke eksempler på technologyveri fra andre land, men det utelukker ikke at det finnes eksempler som ikke har blitt offentliggjort. Vi tror det kan være (høye) mørketall på grunn av utfordringer med å identifisere og oppdage slike hendelser (se diskusjon om seleksjons-skjevhet #3 i seksjon 3.4.2). Samtidig er det også viktig å være klar over at selv om technologyveri kan være en strategi for å styrke Kinas militære kapabiliteter, kan det også ha rent kommersielle motiver. Det utelukker imidlertid ikke at tilegnet teknologi kan benyttes til militære formål.

4.4.2.2 Omgå eksportkontroll

Den vestlige verden har lenge kontrollert eksport til Kina for å forhindre at landet får tilgang til militært utstyr og teknologi (Bräuner, Bromley og Duchâtel 2015). I senere tid har likevel såkalt «flerbruksteknologi» («*dual-use technology*») vært mye omtalt i diskusjoner om eksportkontroll. Flerbruksteknologi innebærer at det som i utgangspunktet er sivile teknologier også kan utnyttes militært. Kina har en uttalt strategi om å nyttiggjøre seg av sivil teknologi i forsvarssektoren, såkalt sivil-militær fusjon. Dette gjelder for eksempel elektronisk utstyr som kontrollbrikker, halvledere og kommunikasjonsutstyr (Tenyotkin mfl. 2020). Flerbruksteknologi kompliserer arbeidet med å kontrollere eksport, ettersom den vestlige verden eksporterer mye teknologi til Kina og har gjort det i lang tid. Utenlandsk teknologi har tradisjonelt vært mer sofistikert enn kinesisk, selv om dette begynner å endre seg, og derfor kan Kina ha tjent mye på å ta i bruk utenlandsk (i utgangspunktet sivil) teknologi militært (Brown og Singh 2018).

Basert på hendelsene i datasettet og eksisterende litteratur, identifiserer vi særlig fem fremgangsmåter – både lovlige og ulovlige – Kina kan ha forsøkt å utnytte for å omgå eksportkontroll for å få tak i militær- og flerbruksteknologi. Som for technologyveri, er det en overvekt av hendelser i datasettet fra USA, men vi mistenker at det kan være (store) mørketall som følge av at hendelser ikke blir oppdaget eller offentliggjort.

For det første er Kina og kinesiske bedrifter i stand til å kjøpe mange produkter lovlig fra markedet. Selv om det er omfattende eksportkontroll på utstyr og teknologi som kan benyttes militært, hender det likevel at noen teknologier ikke fanges opp. Noen forfattere beskriver det som et slags kappløp om å regulere nye teknologier, der man i mange tilfeller ikke finner ut av en teknologi sine militære anvendelser «før det er for sent» (Brown og Singh 2018). I tillegg har ulike land ulike reguleringer for hva slags handel som begrenses til Kina (Tenyotkin mfl. 2020). For eksempel eksporterte Frankrike en rekke helikoptre og helikoptermotorer til Kina mellom 1989 og 2018. Helikoptrene var i utgangspunktet sivile, men motorene ble senere plassert i militære helikoptre som ble brukt av både hæren og marinen til det kinesiske militæret (*People's Liberation Army – PLA*) (Tenyotkin mfl. 2020). Kina kan kjøpe det aller meste av sivilt utstyr lovlig, og når linjen mellom militær og sivil teknologi blir stadig mer uskarpt, øker risikoen for at

Kina skaffer seg militært utstyr på denne måten. I datasettet vårt har vi kun inkludert eksempler der sivil teknologi beviselig er brukt militært, noe som gjør at listen vår er svært begrenset.

For det andre finner vi hendelser som tyder på at handelsinformasjon i flere tilfeller har blitt manipulert. I USA har for eksempel flere individer blitt dømt for å ha oppgitt feilinformasjon om hvor militært utstyr eller teknologi underlagt eksportkontroll skulle ende opp, selv om de hadde kjennskap til endelig mottaker (CSIS 2021; Department of Justice 2020b, 2021a). I 2005 ble Ko-Suen «Bill» Moo dømt for å ha vært agent for den kinesiske stat samtidig som han jobbet for den amerikanske forsvarsprodusenten Lockheed Martin i Taiwan. Han forsøkte å kjøpe sofistikert militært utstyr og våpen på vegne av den kinesiske stat, inkludert en F-16 flymotor og cruise-missiler (CSIS 2021; NBC News 2006). Et annet eksempel er fra 2015, da den kinesiske statsborgeren Shuren Qin etablerte et selskap i USA, LinkOcean Technologies Ltd., som han benyttet til å importere undervannsteknologi til Kina. Teknologien er under eksportkontroll, og flere av delene han eksporterte endte hos det kinesiske militæret (Department of Justice 2021b).

For det tredje kan investeringer, som oppkjøp av et selskap i mottakerlandet, benyttes for å få tak i teknologi, ekspertise og produkter som er underlagt eksportkontroll. Som nevnt i delkapittel 4.1, er en del av Kinas strategi for økonomisk utvikling å forbedre teknologisektoren ved hjelp av investeringer i utenlandske selskaper. Sammen med strategien om sivil-militær fusjon har investeringer vært en effektiv inngang for Kina for å få tak i flerbruksteknologi (Tenyotkin mfl. 2020). I 2016 kjøpte for eksempel det private kinesiske selskapet NavTech opp det svenske selskapet Silex Microsystems, som spesialiserte seg på utvikling og produksjon av mikrosystemteknologi (Tenyotkin mfl. 2020). Mikrosystemteknologi finnes i nærmest alle elektriske apparater, og kan dermed også benyttes i militære elektriske apparater. I følge en rapport utarbeidet av Center for Naval Analyses (CNA) har NavTech nær tilknytning til den kinesiske stat og PLA, noe som gjør at det kinesiske militæret kan få tilgang til denne teknologien (Tenyotkin mfl. 2020). I 2016, i forbindelse med Mideas oppkjøp av tyske KUKA Aktiengesellschaft, et selskap som leverer industrielle roboter og autonome systemer, ble det stilt spørsmål ved om oppkjøpet kunne brukes strategisk, blant annet til å få tilgang til roboter som brukes i montering av amerikanske jagerfly. I dette tilfellet ble sikkerhetsinteressene ivaretatt ved å separere KUKAs virksomhet i USA fra resten av selskapet (Gadocha 2020; Hooijmaaijers 2019; Meunier 2019; Seaman mfl. 2017).

For det fjerde kan kinesiske myndigheter kreve tilgang til teknologi i bytte mot adgang til det kinesiske markedet. Den kinesiske stat opprettholder sterk kontroll over sitt indre marked, blant annet ved streng regulering av utenlandske bedrifters operasjoner i Kina. For at bedrifter skal få tilgang til markedet, er det ofte slik at de må etablere fellesforetak med kinesiske bedrifter og oppgi bedriftshemmeligheter og immaterielle rettigheter i prosessen (O'Connor 2019). For å selge til det kinesiske markedet, etablerte blant annet det amerikanske halvlederselskapet, AMD, to fellesforetak med det kinesiske selskapet Tianjin Haiguan Advanced Technology Investment Co. Ltd. (THATIC) i 2016. Gjennom et av fellesforetakene, der AMD var minoritetseier, oppga AMD lisensen for teknologien til deres x86 mikrobrikke-design. THATIC er deleid av det kinesiske selskapet Sugon, som har tilknytning til det kinesiske militæret. Gjennom eierskapet i THATIC

fikk Sugon tilgang til mikrobrikkedesignet, og benyttet dette i deres neste-generasjons superdata-maskin, Nebula. Sugon leverer disse datamaskinene blant annet til den kinesiske stat og PLA (Tenyotkin mfl. 2020). Vi har kun inkludert to tilfeller i datasettet vårt hvor (flerbruks)teknologi er blitt byttet mot markedstilgang. Det er likevel flere som beskriver denne praksisen som utbredt (Kristoffersen 2020; O'Connor 2019; Tenyotkin mfl. 2020).

For det femte kan Kina benytte dekonstruksjon for å få tak i teknologi og produkter. Det finnes flere eksempler på at Kina tilsynelatende har dekonstruert utenlandsk militært utstyr, for så å etablere produksjon i Kina. Det kan imidlertid virke som dette er en metode Kina i mindre grad bruker i dag enn tidligere (Tenyotkin mfl. 2020). Vi har kun identifisert én potensiell hendelse etter år 2000, hvor Kina kjøpte åtte ubåter i kilo-klassen fra Russland i 2002. Hver av kilo-klasserubåtene var utstyrt med en avansert anti-skip cruisemissil (ASCM), som Kina lanserte sin egen sofistikerte versjon av i 2015 (Tenyotkin mfl. 2020). Det lave antallet eksempler kan enten skyldes at denne fremgangsmåten er vanskelig å oppdage og bevise, eller at det finnes mer effektive måter for Kina å få tak i militærteknologi.

4.4.2.3 Sikre strategisk infrastruktur og landområder

Kina har fått økt interesse for Arktis det siste tiåret (Kristoffersen 2019; Edstrøm, Stensdal og Heggelund 2020). Allerede i 2007 etterspurte Kina en plass som observatør i Arktisk råd, med begrunnelsen å være et «nær-Arktis-land». I 2013 ble dette ønsket oppfylt på permanent basis (Rolland 2021). Kina uttaler selv at interessen for arktisområdene kommer av at issmelting gradvis gjør skipstrafikk mer aktuelt også i nordområdene, og at de ønsker å drive klimaforskning i Arktis (Kristoffersen 2019; Edstrøm, Stensdal og Heggelund 2020; Rolland 2021).

I 2017 ble Arktis og nordøstpassasjen innlemmet i Silkevei-initiativet, noe som innebærer at prosjekter i nordområdene kan finansieres med Silkevei-fondet, og kinesiske selskaper oppfordres til å investere i infrastruktur som kan innlemmes i den nye arktiske silkeveien (Kristoffersen 2019). I etterkant har investeringsetterspørselen i nordområdene økt, og kinesiske investorer har forsøkt å kjøpe opp områder blant annet på Island, Grønland, Svalbard og i Lyngen i Troms (Kristoffersen 2019; Mogård 2016; Seaman mfl. 2017; Aarsæther og Andreassen 2020). I 2018 forsøkte et kinesisk forskningsinstitutt også å kjøpe opp en nord-finsk flyplass, angivelig for å kunne sende fly til Nordpolen og drive klimaforskning der (Påsche 2021).

Mange av disse investeringsprosjektene har blitt stoppet av nasjonale sikkerhetsårsaker. Flere vestlige land har uttrykt bekymring for at Kina også kan ha ikke kun kommersielle, men også strategiske formål med investeringene i nordområdene (Kristoffersen 2019; Seaman mfl. 2017; Skjævesland 2020; Trellevik 2019). I 2019 uttalte den daværende amerikanske utenriksministeren, Mike Pompeo, at Kinas strategi med infrastrukturinvesteringer var å bygge en permanent militær tilstedeværelse, og han oppfordret Arktisk råd til å spørre seg selv om de ønsket økende militarisering og territorielle krav, slik som i Sør-Kinahavet (Bye 2020; Trellevik 2019). Samtidig argumenterer Edstrøm, Stensdal og Heggelund (2020) for at Arktis ikke kan være et prioritert politikkområde for Kina ettersom utformingen av en koordinert arktispolitikk har tatt så lang tid. Bye (2020) forklarer dessuten hvordan havområdene i Kinas umiddelbare nærhet er av

langt høyere prioritet enn Arktis, i tillegg til at Kina ikke har interesse av å utfordre Russland i Arktis eller ha militær tilstedeværelse i Russlands nærområder.

4.5 Oppsummering av kapittelet

Problemstilling (1) er «Hvilke hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk kan vi observere i perioden 2000–2021?».

Datasettet tilsier at Kina har brukt økonomisk statshåndverk på mange ulike måter i perioden 2000–2021, og at bruken har økt det siste tiåret sammenlignet med tiåret før. Når vi kategoriserer hendelser etter det som er vår vurdering av hva som er Kinas overordnede mål og ambisjoner med virkemiddelbruken, finner vi et skifte mellom de to periodene. Mens det i perioden 2000–2010 var like mye bruk av økonomisk statshåndverk for å beskytte suverenitet og territoriell integritet som å forme regionen og utøve innflytelse internasjonalt, tilsier hendelsene i datasettet at Kina bruker økonomisk statshåndverk i større grad for å beskytte suverenitet og territoriell integritet i perioden 2011–2021 (se figur 4.1).

Analysen av hendelsene i datasettet viser tegn til en økning i Kinas vilje til å bruke økonomisk statshåndverk som faller inn under kategorien «utøve makt». Samtidig er det substansielle skjevheter i datasettet som bidrar til at mange forsøk på å akkumulere makt ikke blir fanget opp. Økningen er imidlertid i overensstemmelse med ambisjoner og strategier fra den kinesiske statsledelsen, som vitner om en mer selvhevdende («*assertive*») kinesisk utenrikspolitikk enn tidligere. Kinesisk økonomisk statshåndverk har dessuten endret seg i takt med at landet, etter tiår med høy økonomisk vekst, har fått økte muligheter til å utnytte internasjonale økonomiske relasjoner til å forfølge strategiske formål.

Det betyr at resultatene våre er i overensstemmelse med Breslin (2021) sin gjennomgang av hva som utgjør Kinas utenrikspolitiske strategi. Vi finner overordnet at Kina i perioden 2000–2010 har akkumulert global makt, og i perioden 2010–2021 ser ut til å bruke denne makten til å utføre økonomisk statshåndverk med mål om å sikre at andre land aksepterer Kinas kjerneinteresser. Vi finner en stor overvekt av hendelser som tilsier at Kina utøver press eller trusler for å beskytte disse kjerneinteressene. Hendelsene er knyttet til Sør- og Øst-Kinahavet, Kinas menneskerettspraksis, Tibet/Dalai Lama og Taiwan. Kina har også reagert på kritikk mot landet, slik som Kinas håndtering av Covid-19. I tillegg finner vi flere hendelser som kan relateres til at Kina søker å skape tilganger for Huawei globalt, og at den kinesiske statsledelsen truer med økonomisk straff når andre land stenger Huawei ute av sikkerhetsårsaker.

Hendelsene som er klassifisert som maktutøvelse i datasettet er dominert av hendelser hvor Kina har redusert andre lands tilgang til å selge varer og tjenester til det kinesiske markedet. Ettersom det kinesiske markedet blir mer og mer lukrativt, øker også muligheten for Kina til å benytte markedstilgang som pressmiddel for å oppnå politiske og strategiske mål. Eksempler inkluderer sanksjonene mot jordbruksnæringen og turistindustrien i Australia i etterkant av kritikk mot kinesisk håndtering av Covid-19, og kinesisk straffetoll på norsk lakseeksport etter fredspris-tildelingen til Liu Xiaobo i 2010. Kina virker også å ha utøvd makt ved å avskjære et fåtall land

fra nettverksstrømmer. For eksempel er det mye som tyder på at Kina sluttet å eksportere sjeldne jordmetaller til Japan i en periode etter en disputt rundt områder i Øst-Kinahavet, og at Kina kuttet oljetilførselen til Nord-Korea med vilje etter en rekke prøvesprengninger utenfor Kinas kyst. Kina har tilsynelatende også utnyttet kontrollen over jernbaneinfrastrukturen til og fra Litauen til å avskjære Litauen fra handelsstrømmer etter at Litauen åpnet et representasjonskontor for Taiwan i 2021.

Det er også flere eksempler på hendelser der Kina potensielt har forsøkt å styrke egne militære kapabiliteter. Dette inkluderer lovlig handel av flerbruksteknologier, manipulering av handelsinformasjon, investeringer for tilgang til teknologi, krav om bedriftshemmeligheter i bytte mot tilgang til det kinesiske markedet, og dekonstruksjon. Flere av disse metodene er lovlige, og det har vært en utfordring for vestlige land å «tette hullene» i sine eksportkontrollregelverk. Vi finner også flere tilfeller av teknologiveri, særlig fra USA.

I arbeidet med datasettet har vi også identifisert noen hendelser som vitner om forsøk på å forme meninger og interesser i mottakerlandet. Samtidig klarer vi ikke å fange opp eventuelle politiske effekter i mottakerlandet av generelle økninger i økonomisk interaksjon med Kina, og dette er en sentral svakhet ved datasettet. I bytte mot økonomiske ressurser kan Kina forvente politisk støtte og velvilje tilbake, i tillegg til at økt økonomisk interaksjon og avhengighet over tid kan skape interessegrupper og bringe med seg gunstige politiske transformasjoner i mottakerlandet. Ved å investere i infrastruktur, landområder og naturressurser skaper Kina dessuten et gjensidig avhengighetsforhold, i tillegg til å sikre framtidig ressurstilgang og forsyningssikkerhet som gir tilgang til strategiske områder.

Ved å se hendelsene i datasettet opp mot kategoriene i typologien over potensielt sikkerhets-truende økonomisk statshåndverk (tabell 3.1), kan vi også synliggjøre hvilke handlingsmåter vi *ikke* har klart å observere empirisk. Uobserverte handlingsmåter inkluderer sabotering av infrastruktur (muliggjort av eierskapskontroll) og posisjonering, gjennom økonomisk aktivitet, til å utføre fremtidig sabotasje (med for eksempel cybervirkemidler). Samtidig fremstår dette som de handlingsmåtene hvor én enkelt økonomisk transaksjon har størst potensial til å utgjøre en trussel mot mottakerlandets nasjonale sikkerhet. Årsakene til at vi ikke har identifisert noen slike hendelser i arbeidet med datasettet, kan skyldes vår tilgang til kilder med informasjon om Kinas økonomiske statshåndverk, som drøftet i tilknytning til skjevhet #3 (seksjon 3.4.3), eller at slike handlingsmåter (ennå) ikke har blitt tatt i bruk av Kina.

5 Implikasjoner for Norge

I dette kapittelet studerer vi problemstilling (2) om hvordan Kina potensielt kan benytte økonomisk statshåndverk mot Norge, og hva implikasjonene kan være for norsk sikkerhet. Norge befinner seg langt unna Kina geografisk. Likevel har Kinas reaksjoner på Nobelprisutdelingen til Liu Xiaobo i 2010 allerede vist at Norge bør være forberedt på at Kina kan ta i bruk økonomiske virkemidler mot Norge.

Det er kun fire hendelser med Norge som mottakerland i datasettet. De omfattende økonomiske sanksjonene mot Norge etter utdelingen av Nobelprisen i 2010 er registrert som to hendelser, én i forbindelse med at forhandlingene om en frihandelsavtale mellom Norge og Kina ble satt på pause, og én i forbindelse med at norske lakseeksportører opplevde store utfordringer med å få produktene sine til Kina. I tillegg har vi registrert to hendelser fra 2014 og 2015 da den høyt profilerte, kinesiske investoren Nubo Huang viste interesse for å kjøpe et stort landområde på Svalbard samt Lyngen i Nord-Norge. Vi har registrert hendelsene som eksempler på økonomisk statshåndverk på grunn av Svalbard sin sentrale geopolitiske rolle og Kinas vedvarende interesse for Arktis. Det endte med at norske myndigheter kjøpte landområdet på Svalbard.

Kapittel 5 søker med utgangspunkt i lærdommene fra eksisterende litteratur og datasettet å beskrive hva som er potensialet for kinesisk økonomisk statshåndverk mot Norge og hvilke utfordringer dette kan medføre for norsk sikkerhet (delkapittel 5.2). I delkapittel 5.3 presenterer vi anbefalinger til norske myndigheter. Først gir vi en rask oversikt over sino-norske økonomiske relasjoner i delkapittel 5.1, som i stor grad er en forutsetning for at økonomisk statshåndverk skal kunne finne sted.

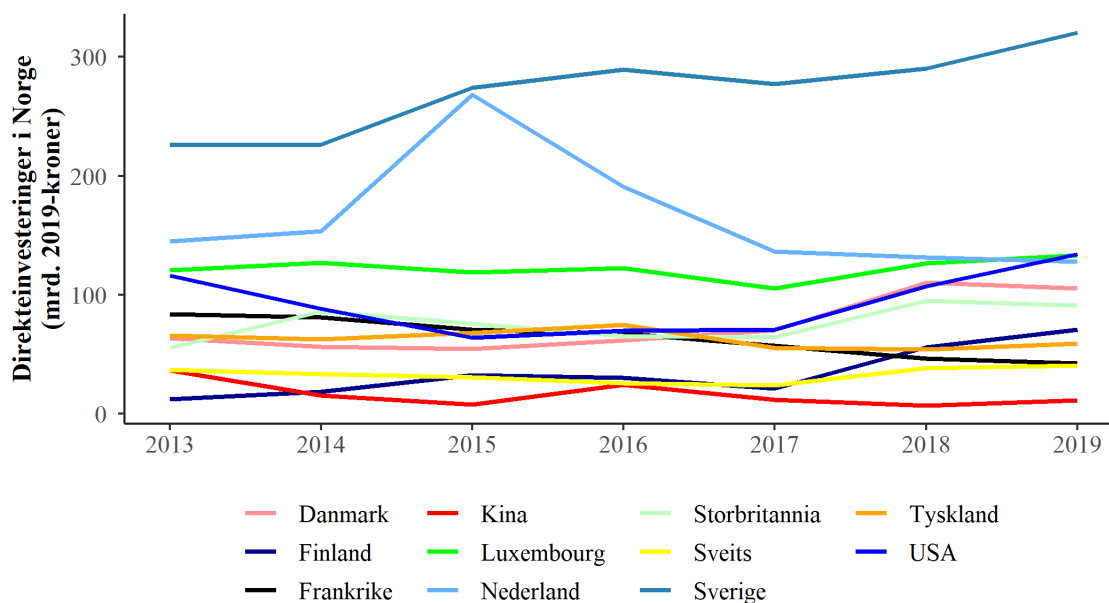
5.1 Sino-norsk økonomisk interaksjon

Lindgren, Hemnes og Waage (2022) undersøker Kinas økonomiske utvikling og interaksjon med omverden og Norge. I det følgende trekker vi ut noen hovedfunn om investeringer (seksjon 5.1.1), handel (seksjon 5.1.2) og Kinas fremtidige økonomiske vekst (seksjon 5.1.3). Vi henviser til Lindgren, Hemnes og Waage (2022) for en bred og dyptpløyende gjennomgang av utviklingen i Kinas økonomiske vekst, Kinas økonomi og Kinas utenriksøkonomi i et komparativt perspektiv hvor Kina sammenlignes med andre stormakter.

5.1.1 Investeringer

Norge er verken et land Kina har investert mye i eller hvor kinesiske investeringer utgjør en stor andel av de totale utenlandsinvesteringene. Samlet utgjorde direkteinvesteringer fra Kina under 1 prosent av de totale utenlandske direkteinvesteringene i Norge i 2019, mens beholdningene til Sverige, andre vesteuropeiske land og USA utgjorde 78 prosent. I figur 5.1 viser vi utviklingen i kinesiske direkteinvesteringer i Norge sammenlignet med inngående direkteinvesteringer fra de 10 landene som investerte mest i Norge per 2019. Kina var på 15. plass i 2019. Figuren viser at inngående direkteinvesteringer fra flere av landene på topp 10-listen har økt mer over perioden

enn inngående direkteinvesteringer fra Kina. Merk likevel at beholdningen av kinesiske direkteinvesteringer i Norge er høyere dersom data over ultimateier – ikke første eier – legges til grunn. Kina kommer på 13. plass for investordland etter ultimateier³¹, men utgjorde fremdeles ikke mer enn 2 prosent av samlede inngående direkteinvesteringer i Norge i 2019.

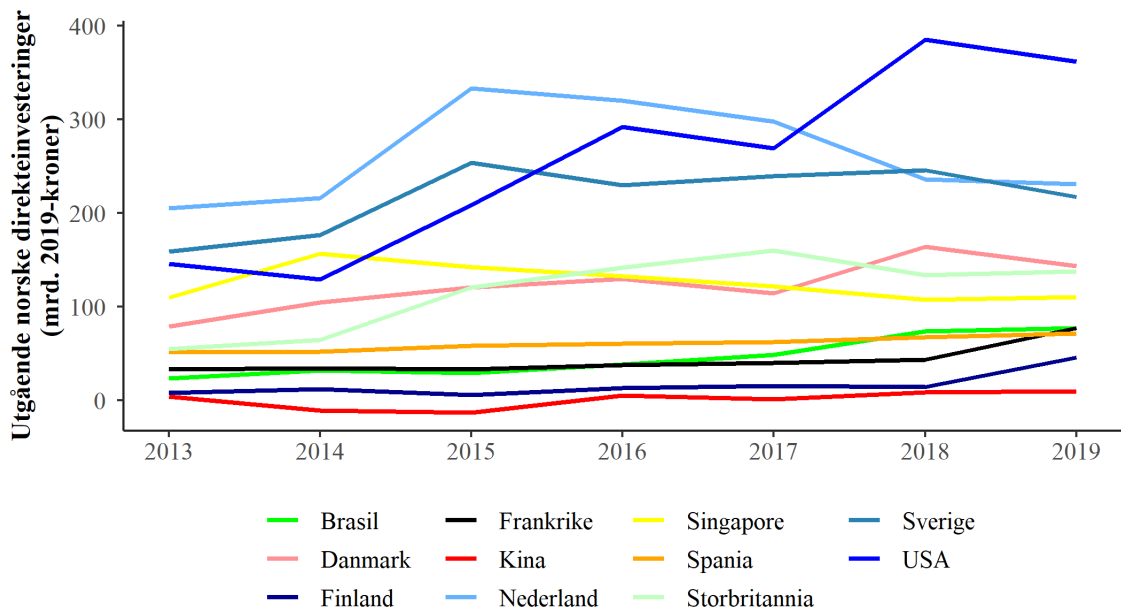


Figur 5.1 Utviklingen i inngående direkteinvesteringer i Norge, etter Kina og land på topp 10-listen, i perioden 2013–2019. Kilde: SSB, tabell 11326. Hentet fra Lindgren, Hennes og Waage (2022: 76).

Norske økonomiske aktører har på sin side investert i Kina, både gjennom portefølje- og direkteinvesteringer. Norske direkteinvesteringer i Kina er imidlertid små sammenlignet med Norges totale direkteinvesteringer i utlandet (kun 0,5 prosent i 2019), og figur 5.2 viser at beholdningene i vesteuropeiske land, USA, Singapore og Brasil er betydelig større. Utviklingen i figuren viser dessuten at norske utgående direkteinvesteringer i Kina totalt sett har ligget på et relativt jevnt nivå over perioden. Til sammenligning har norske utgående direkteinvesteringer økt i flere av landene på topp 10-listen.

Innen porteføljeinvesteringer er Oljefondet den største aktøren. Oljefondets investeringer i Kina doblet seg fra 2018 til 2020, men siden har Kina-porteføljen blitt redusert betydelig og Kina har gått fra 4. til 8.plass over land Oljefondet har investert mest i. Oljefondet har per desember 2021 678 investeringer i Kina (med Hong Kong) til en samlet verdi av 336 milliarder NOK, noe som utgjør 2,7 prosent av fondets totale investeringer. Samtidig er beholdningen i Kina liten sammenlignet særlig med andelen i USA (30,5 prosent). Kinesiske selskaper er hovedsakelig finansiert lokalt, og Oljefondets eierskap er lite relativt til det kinesiske finanssystemets størrelse.

³¹ Med ultimaterland menes «landet der det 'siste' selskapet eller personen i eierkjeden ligger eller har registrert bostedsadresse. Altså selskapet som ikke er kontrollert av et annet selskap eller siste person i eierkjeden».



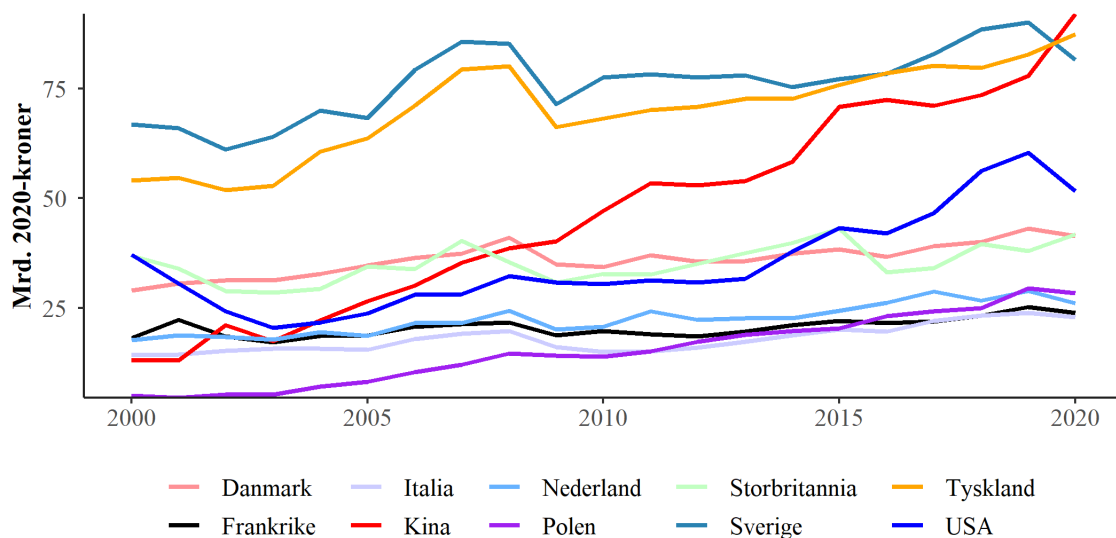
Figur 5.2 Utviklingen i norske utgående direkteinvesteringer i utlandet, etter Kina og land på topp 10-listen, i perioden 2013–2019. Kilde: SSB, tabell 11326. Hentet fra Lindgren, Hemnes og Waage (2022: 83).

5.1.2 Handel

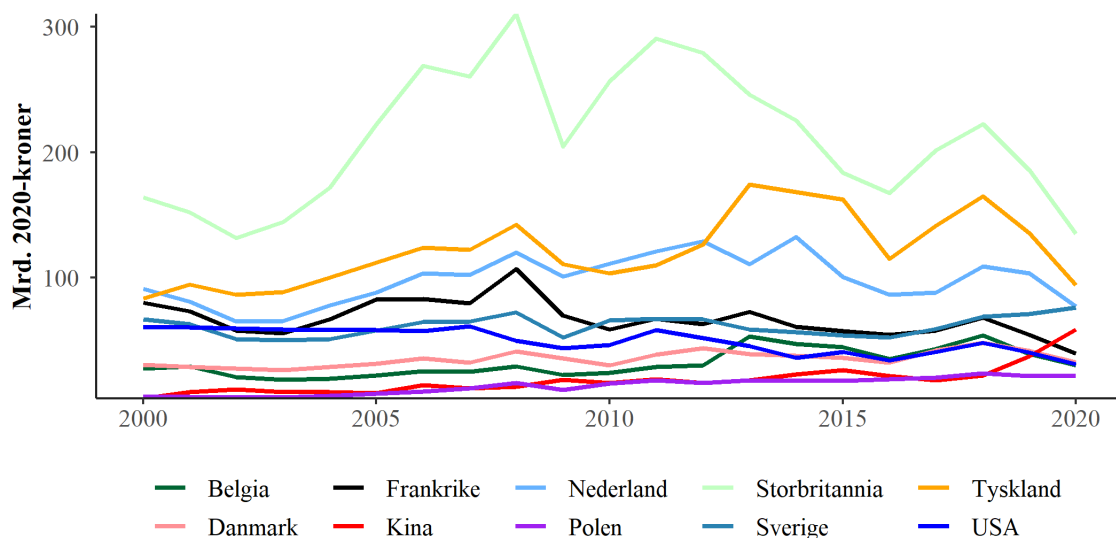
Norges handel med Kina har økt det siste tiåret. I 2021 er Kina Norges største handelspartner i Asia og Norges tredje viktigste handelspartner etter EU og USA. Figur 5.3 viser utviklingen i import fra Norges topp 10 importland per 2021. I perioden har importverdiene fra Kina vokst sammenlignet med andre land, og i 2020 ble Kina Norges største importland for første gang.

For norsk eksport til utlandet, er EU/EØS-land de største mottakerne, særlig Storbritannia, Tyskland, Nederland og Sverige. Kina er den femte største importøren av norske varer, se figur 5.4. Olje og gass forklarer langt på vei utviklingen i Norges eksportmarkeder – og hvorfor Norge eksporterer mer enn dobbelt så store verdier til Storbritannia (nr. 1) enn til Kina. Naturgassen eksporteres i hovedsak i rørledninger til Storbritannia og kontinentet. Europeiske land er også de viktigste markedene for norsk olje. Figur 5.4 viser også at norsk eksport til Kina har økt relativt mye sammenlignet med øvrige destinasjonsland, særlig etter at de bilaterale relasjonene mellom Norge og Kina forbedret seg fra 2017. Innen flere varekategorier er Kina dessuten en sentral – eller den viktigste – handelspartneren, enten som kunde eller som leverandør av produkter og tjenester.³²

³² Av varene hvor Kina har over 80 prosent andel finner man blant annet (Statistisk sentralbyrå 2022, tabell 08801): bærbare datamaskiner, nettbrett, radiomottakere og silisium. Det finnes åtte varenumre som kun har blitt importert fra Kina og ikke noe annet land i løpet av de siste ti årene. Av disse varenumrene er seks animalske produkter (blant annet fiskekjøtt, maneter og garn) og de to resterende varenumrene er madrasser av skumgummi og et kjemisk produkt.



Figur 5.3 Utviklingen i Norges import fra topp 10 importland, i milliarder 2020-kroner, i perioden 2000–2020. Kilde: SSB, tabell 08804. Hentet fra Lindgren, Hemnes og Waage (2022: 99).



Figur 5.4 Utviklingen i Norges eksport til topp 10 viktigste eksportland, i milliarder 2020-kroner, i perioden 2000–2020. Kilde: SSB, tabell 08804. Hentet fra Lindgren, Hemnes og Waage (2022: 108).

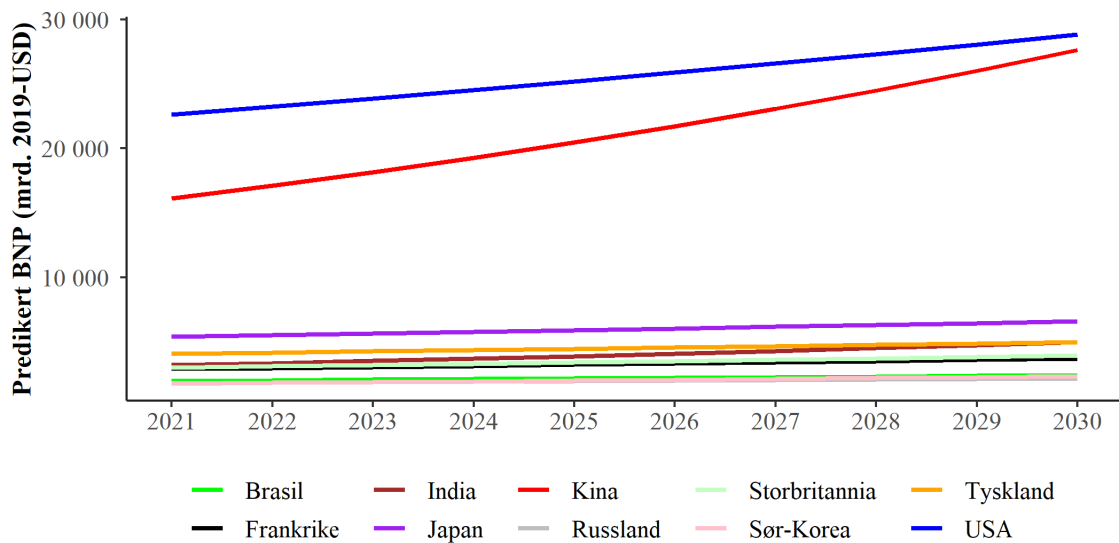
5.1.3 Kinas økonomiske fremtid

Lindgren, Hemnes og Waage (2022) presenterer tre retninger i samfunnsøkonomifaget som søker å forklare Kinas vekstmirakel og den kinesiske økonomiens potensial for fremtidig vekst. Den ene retningen tar utgangspunkt i lands økonomiske kompleksitet. Denne retningen argumenterer for at land opplever økonomisk vekst fordi de er i stand til å oppgradere eksportsortimentet til

mer komplekse produkter og utvide sortimentet med stadig flere produkter (for detaljer, se Lindgren, Hemnes og Waage 2022). Det finnes to ulike miljøer i USA som utvikler estimater på lands økonomiske kompleksitet – Atlas for økonomisk kompleksitet (AØK) ved Harvard University og Observatoriet for økonomisk kompleksitet (OØK) ved Massachusetts Institute of Technology (MIT). De benytter samme inndata, men ulike metoder for å renske dataene og beregne økonomisk kompleksitet. Det ene miljøet, AØK, beregner også fremtidig økonomisk vekst basert på historisk og nåværende kompleksitet og forholdet med bruttonasjonalt produkt (BNP) per innbygger. Prediksjonene er basert på historisk utvikling innen eksportprodukter, potensialet for oppgradering av eksisterende eksportprodukter og nivået på BNP.

Ved å benytte fremskrivninger av vekstratene i verdens land fra AØK, studerer Lindgren, Hemnes og Waage (2022) hvordan den økonomiske fremtiden til Kina og de andre stormaktene kan se ut. AØK forventer at Kina har en av verdens høyeste vekstrater det neste tiåret. Det gir seg utslag i en kinesisk økonomi som er langt større enn den amerikanske økonomien, se figur 5.5. India vil også vokse betydelig det neste tiåret, men vil fortsatt være en langt mindre økonomi enn den kinesiske i 2030. Kinas økte kompleksitet og størrelse i verdens eksport styrker både Kinas økonomiske og finansielle kapasiteter. Det bidrar også til å gjøre kinesiske selskaper mer betydningsfulle i globale verdikjeder. Etter hvert som Kina øker sortimentet av avanserte og høyteknologiske produkter, vil større deler av det kinesiske næringslivet befinne seg i fronten av menneskelig kunnskap. Det vil styrke kinesisk verdiskaping og kinesiske økonomiske stats- håndverkskapabiliteter.

Lindgren, Hemnes og Waage (2022) forventer at fortsatt sterk økonomisk vekst i Kina også vil øke landets betydning for Norge og norsk økonomi. Kina vil da fortsette å oppgradere sin økonomiske kompleksitet, ta en viktigere plass blant høyteknologiske og kompliserte produkter, øke sin betydning i globale verdikjeder og øke eksporten og importen med de fleste land i verden. Handelen mellom Norge og Kina vil øke i et slikt vekstscenario. Allerede i dag er Kina et viktig land for produkter norsk økonomi etterspør. Hvis Kina oppgraderer sitt eksportsortiment, er det forventet at Norge vil importere flere høyteknologiske produkter fra Kina. Maskinvare og programvare fra Kina vil da i større grad tas i bruk i den norske økonomien, også muligens i kritisk infrastruktur. Produktene vil leveres av økonomiske aktører, men det vil gjøre den norske økonomien og det norske samfunnet mer sårbart for eventuell aktivisering av økonomisk statshåndverk. Økt bruk av kinesiske produkter vil også kunne integrere Norge i nettverk som kan domineres av kinesiske aktører. Det vil også gi sårbarhet overfor bruk av økonomisk statshåndverk. Det er samtidig viktig å understreke at Kinas økonomiske vekst har ledet til høy velferdsøkning i Norge, fordi Kinas tilbud av ferdigvarer og etterspørsel etter råvarer har ledet til at Norge kan kjøpe førstnevnte billigere og selge sistnevnte dyrere på verdensmarkedet.



Figur 5.5 Prediksjon for økonomienes størrelse, USA, Kina og de andre stormaktene, i milliarder USD, i perioden 2021–2030. Kilde: AØK og Verdensbanken. Hentet fra Lindgren, Hemnes og Waage (2022: 113).

5.2 Implikasjoner av kinesisk økonomisk statshåndverk for Norge

I dette delkapittelet drøfter vi først Kinas potensial for å bruke økonomisk statshåndverk til henholdsvis å utøve makt (seksjon 5.2.1) og akkumulere makt (seksjon 5.2.2) mot Norge. Deretter diskuterer vi hvordan det, etter vår vurdering, er behov for å forstå bedre når omfanget av økonomisk statshåndverk blir sikkerhetstruende (seksjon 5.2.3). I den forbindelse løfter vi frem eksempler på økonomisk statshåndverk knyttet opp mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser og stiller spørsmål om handlingsmåtene ville ha utgjort sikkerhetstruende virksomhet eller ikke. Diskusjonene i dette kapitlet danner grunnlag for anbefalinger til myndigheter og beslutningstakere som presenteres i delkapittel 5.3.

5.2.1 Vurderinger av Kinas potensial for å utøve makt mot Norge

For at Kina skal være i stand til å utøve økonomisk statshåndverk mot Norge, må det enten eksistere økonomisk samhandling det er mulig å manipulere eller utnytte, eller det må være et sterkt ønske blant aktører i Norge om å øke den økonomiske samhandlingen (Lindgren, Waage og Boye 2022). Generelt er Norge mindre avhengig av investeringer, lån og handel med Kina enn mange andre avanserte økonomier. Samtidig er Kina en av Norges viktigste handelspartnere, og som forklart i seksjon 5.1.3 kan videre vekst i den kinesiske økonomien bidra til å øke Norges avhengighet av den kinesiske økonomien. Norge er ikke på samme vis en viktig økonomi for Kina. Kina har dessuten relativt små eierinteresser i Norge. Det gir en asymmetri i det bilaterale handels- og investeringsforholdet som potensielt kan utnyttes.

Lindgren, Waage og Boye (2022) fremhever også hvordan Kina, på grunn av sin økonomiske betydning for andre land, kan utnytte sin økonomiske samhandling med tredjeland til å presse mottakerlandet. Det var dette Litauen opplevde i 2021, som beskrevet i delkapittel 4.3.2. Litauen har lite direkte handel med Kina, og i dette tilfellet forteller litauiske myndighetspersoner at Kina isteden har presset multinasjonale selskaper som har deler av verdikjeden sin i Litauen. Ettersom selskapene har bygget opp en avhengighet til det kinesiske markedet, ser selskapene seg nødt til å trekke ut produksjonen sin fra Litauen for å kunne fortsette å handle med Kina (Ng og Lo 2021).

Samlet vurderer vi at Kina har potensial til å utøve makt mot Norge ved å bruke økonomisk statshåndverk. Vi vurderer at det særlig kan være relevant for Kina å manipulere Norges tilgang til å selge varer og tjenester til det kinesiske markedet. Hendelsene i datasettet indikerer at det er den handlingsmåten Kina har benyttet mest for å utøve makt mot andre land i perioden 2000–2021, inkludert mot Norge etter Nobelprisutdelingen til Liu Xiaobo i 2010. Det kan komme av at det er relativt lave kostnader for Kina å innføre ulike import- og turismereguleringer som rammer mottakerlandets eksportsektor, mens effekten i mottakerlandet – på grunn av størrelsen til det kinesiske markedet – kan være betydelig. Import- og turismereguleringer kan dessuten begrunnes og legitimeres med henvisninger til sikkerhet, produktkvalitet, og lignende hensyn.

Datasettet viser hendelser der Kina tilsynelatende har manipulert mottakerlandets tilgang til ressurser, enten ved å utnytte bilaterale kanaler eller gjennom sin nettverksposisjon, i et forsøk på å legge press på mottakerlandet. For Norges del er Kina en viktig leverandør av noen varer og ressurser, inkludert bærbare datamaskiner, nettbrett, radiomottakere og silisium (Statistisk sentralbyrå 2022, tabell 08801). Kina er også en viktig produsent og leverandør av sjeldne jordmetaller (se f.eks. Lindgren, Hemnes og Waage 2022: 46–48). Vi vurderer imidlertid at det er mer sannsynlig at eventuell kinesisk økonomisk statshåndverk mot Norge vil foregå ved å manipulere norske bedrifters tilgang på det kinesiske markedet, enn ved at Kina holder tilbake ressurser. Dette baserer vi på de overordnede konklusjonene fra kapittel 4, om hva datasettet viser om trendene i Kinas økonomiske maktbruk. Vi vurderer også at de potensielle kostnadene for Kina er lavere ved importbegrensninger enn ved eksportbegrensninger som å holde tilbake kritiske ressurser. Som REE-episoden i 2010 illustrerte, kan eksportrestriksjoner ha effekt på kort sikt, men på lang sikt kan slik maktbruk resultere i at land finner andre produsenter og leverandører av viktige ressurser, noe som skader Kinas markedsandeler.

Samtidig er det viktig å være klar over at Kina potensielt kan manipulere ikke bare tilgangen til produkter og råvarer, men også tilgangen til arbeidskraft, tjenester og kompetanse som norske virksomheter avhenger av for å drifte og vedlikeholde maskiner, utstyr og IT-systemer. I takt med Kinas økende betydning i globale verdikjeder, kan Norge risikere å miste nasjonal kompetanse innen avanserte, komplekse teknologier som moderne systemer og utstyr består av. Det kan medføre at (viktige eller kritiske) virksomheter i Norge blir avhengig av kinesiskkontrollert arbeidskraft og kompetanse for at virksomhetsdriften skal opprettholdes, i tillegg til at Norge kan mangle teknologisk kompetanse til å kontrollere sikkerheten til systemer kjøpt av kinesiskkontrollerte aktører. Mens eierskapskontroll kan åpne muligheter for direkte sabotasje av virksomheter og infrastruktur i Norge, kan kontroll over arbeidskraft og kompetanse være en «indirekte» måte å oppnå lignende effekter på, men til lavere kostnad økonomisk og politisk. Det er per dags dato

ingen eksempler på at dette har forekommet blant hendelsene i datasettet, men fordekte former for sabotasje – som forklares for eksempel med manglende kapasitet til å drifte, vedlikeholde og/eller oppdatere systemer i en periode – kan være virkemidler Kina i økende grad kan være i stand til å benytte seg av i fremtiden. Fra eksisterende hendelser og litteratur, finner vi et tydelig mønster av at Kina foretrekker uformelle, ikke åpent deklarererte sanksjoner for å utøve press. Vi vurderer at det er behov for å kartlegge og forstå avhengigheter til kompetanse og arbeidskraft for å drifte, vedlikeholde og oppdatere systemer hos aktører i norsk næringsliv.

Lindgren, Waage og Boye (2022) vurderer at Kina i dag først og fremst kan utøve makt mot Norge ved økonomisk statshåndverk via bilateral økonomisk interaksjon, slik som tilgang til Kinas innenlandske marked. Nettverk kan imidlertid bli en kraftfull kanal for Kina dersom landet, i tråd med sine ambisjoner, fortsetter å etablere eller øke sin innflytelse over eksisterende, globale nettverk. Kina har søkt å etablere flere institusjoner som alternativer til vestlig dominerte institusjoner, for eksempel infrastrukturinvesteringsbanken AIIB, i tillegg til å opprette et eget betalings-system for internasjonale transaksjoner (CIPS) og eget satellittnavigasjonssystem (BeiDou). Slike nettverk kan åpne muligheter for å utøve makt mot mottakerstater ved å avskjære mottakerland fra nettverkene. Dersom den kinesiske valutaen, renminbi, i fremtiden blir benyttet i en stadig større andel av internasjonale transaksjoner – slik Kina søker å stimulere til (Cohen 2019) – kan det videre bidra til å styrke Kinas evne til å utøve makt i globale, finansielle nettverk. Hvis Norge i økende grad blir tilknyttet slike og andre nettverk dominert av kinesiske aktører, kan nettverks-kanalen potensielt også utnyttes av Kina til å utøve makt mot Norge i fremtiden.

Vi har nå drøftet hvordan Kina potensielt kan utøve makt mot Norge ved bruk av økonomiske virkemidler. Som Lindgren, Waage og Boye (2022) påpeker, må det også eksistere en vilje for Kina til å utøve makt mot Norge. Norge er langt unna Kina geografisk og ikke en del av Kinas sentrale interessesfære. Det er i tilknytning til Kinas interessesfære regionalt vi identifiserer mange hendelser i datasettet. Flere forhold kan imidlertid bidra til å motivere kinesisk maktutøvelse ved økonomisk statshåndverk, også mot Norge (Lindgren, Waage og Boye 2022). For det første vil et globalt orientert Kina kunne komme i konfrontasjon med Norge, for eksempel ved at norske myndigheter, selskaper eller sivile organisasjoner utfordrer kinesiske kjerneinteresser eller på annet vis kritiserer kinesiske myndigheter og lederskap. For det andre kan signaleffekten til andre land være en motivasjon for Kina til å bruke økonomisk statshåndverk mot Norge. For det tredje kan USAs konkurranse med Kina, eller det Tunsjø (2020) omtaler som en «superkonflikt», også påvirke sannsynligheten for kinesisk press og konflikt med Norge. For det fjerde vil Norges tette bånd med EU også kunne gjøre Norge mer involvert i kinesiske interesser. For det femte kan Norges stemmegivning og/eller deltakelse i prosjekter i internasjonale organisasjoner som FN, IMF og WTO komme i konflikt med Kinas interesser, særlig i 2022 hvor Norge er medlem av FNs sikkerhetsråd. Samlet er det derfor flere grunner til at Norge bør være forberedt på å bli utsatt for (fordekte) forsøk fra Kina på å påvirke, presse eller straffe Norge gjennom økonomisk statshåndverk.

5.2.2 Vurderinger av Kinas potensial for å akkumulere makt vis-à-vis Norge

En forutsetning for at Kina skal kunne utøve økonomisk makt mot Norge, er at Kina først akkumulerer tilstrekkelig økonomisk makt. Slik makt akkumuleres først og fremst gjennom

økninger i ordinær økonomisk aktivitet, en type aktivitet som ikke vil fanges opp i datasettet. Hendelser som fanges opp i datasettet er tilfeller der Kina har manipulert økonomiske transaksjoner for å oppnå et utenrikspolitisk, strategisk formål (se delkapittel 1.4). Slike hendelser for Norges del kunne potensielt vært dersom Kina brukte økonomiske virkemidler, som lukrative kontrakter, for å skape incentiver for Norge til å invitere Huawei til å bygge ut Norges 5G-nett, eller dersom Kina brukte attraktive økonomiske insitamenter for å forme særinteresser eller skape sterke lobbygrupper til fordel for sine interesser. Eksempler på sistnevnte kunne vært forsøk på å lokke utvalgte næringer i Norge med særlig lukrative kontrakter, for å stimulere til at denne gruppen igjen søkte å påvirke norske beslutningstagere i en strategisk viktig sak for Norge. Et annet potensielt eksempel kunne vært løfter om store investeringer i Nord-Norge i bytte mot tillatelse til å bygge ut nye havner.

Alt dette er eksempler på det vi i typologien har definert som å forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen – altså en form for økonomisk statshåndverk hvor avsenderstaten ikke bruker økonomiske virkemidler betinget, men heller søker å oppnå fordelaktige endringer i interesser og politikk fra økt økonomisk interaksjon med mottakerlandet. For Norges del vurderer vi at handlingsmåten først og fremst vil inkludere forsøk på å styrke det norske næringslivet, lobbygrupper og norske forbrukere sine interesser av å ha en god relasjon til Kina motivert av kommersielle hensyn.³³

Foreløpig har vi diskutert hvordan Kina kan akkumulere økonomisk makt vis-à-vis Norge, og dermed oppnå den avhengigheten og innflytelsen hos Norge som kan gjøre det mulig å påvirke norsk politikk og beslutningstaking. Slike transaksjoner er som regel åpne. I tillegg har Kina potensiale for å benytte mer skjulte virkemidler som kan gjøre det mulig å utøve makt mot Norge i fremtiden.³⁴ Gjennom økonomisk aktivitet kan Kina potensielt bedrive etterretningsaktivitet på norsk territorium, styrke sine egne militære kapabiliteter og/eller tilrettelegge for fremtidig (skjult) sabotasje (for eksempel ved bruk av cybervirkemidler).

Kinesiske oppkjøp av norske bedrifter kan føre til kunnskapsoverføring og potensielt styrke Kinas militære kapabiliteter. Norge har teknologi som landet er ledende på, inkludert undervannsteknologi som også kan ha et militært brukspotensial (PST 2021). Norge har også en konkurranse-dyktig forsvarsindustri med høyteknologi for militær anvendelse. Det kan være av interesse for andre stater å få tilgang til disse teknologiene. I datasettet finner vi flere tilfeller av at Kina tilsynelatende har klart å tilegne seg militær- og flerbruksteknologi, særlig fra USA. I tilfellene har Kina tilsynelatende oppnådd dette blant annet gjennom å manipulere handelsinformasjon, investere i selskaper, stjele bedriftshemmeligheter og rekruttere forskere. Vi mistenker at seleksjonsskjevheter i datasettet (se delkapittel 3.4) bidrar til at det kan være (store) mørketall innen kinesiske forsøk på å omgå eksportkontroll og å tilegne seg forsvars- og flerbruksteknologi fra ulike NATO-land. Det kan være en utfordring for Norge dersom Kina utfører slik aktivitet rettet mot selskaper og kunnskapsmiljøer i Norge. Kina kan også forsøke å sikre seg tilgang til

³³ Kinas samfunnsmodell og autoritære regime har sannsynligvis begrenset evne til å virke tiltrekkende på et norsk publikum, slik at Kina har begrenset mulighet til å bruke såkalt myk makt for å forme norske interesser (Lindgren, Waage og Boye 2022).

³⁴ Andre typer virkemidler er for eksempel militære, politiske, cyber eller informasjons-/påvirkningsrelaterte virkemidler.

strategisk infrastruktur, eiendeler og lokasjoner i Norge, som kan bidra til å gi Kina en militær fordel vis-à-vis Norge og NATO.

I datasettet er det kun et fåtall eksempler på at Kina bedriver etterretningsvirksomhet gjennom økonomisk virksomhet (se delkapittel 4.2). Vi mistenker imidlertid at det også her kan være (store) mørketall, siden denne typen aktivitet er krevende å identifisere og inkorporere i et datasett. Når det gjelder Russland, har Norge nylig opplevd potensielle forsøk på etterretningsvirksomhet via økonomiske transaksjoner (Udal mfl. 2022). I 2021 ble det avslørt for offentligheten at et russisk forskningsfartøy (Lazarev) er ett av flere sivile fartøy som mistenkes for systematisk å kartlegge norsk sokkel for å få tak i viktig informasjon om kritisk norsk infrastruktur på havbunnen, som kommunikasjons- og elektrisitetsnett og olje- og gassrørledninger (Kibar 2021). Det eksisterer også bekymringer rundt rekruttering av russiske sjøfolk til norske fartøy på grunn av deres mulighet for å tilegne seg kunnskap om Norges kyst i arbeidshverdagen (Kibar 2021). Videre kan Russland potensielt ha utnyttet eiendommer i Finland, som er geografisk lokalisert i nærheten av strategisk viktig infrastruktur eller aktiviteter, til overvåking og spionasje (Udal mfl. 2022). Alle disse eksemplene, selv om de omhandler Russland, illustrerer handlinger som kinesiske selskaper potensielt også kan utføre i Norge for å bedrive etterretningsvirksomhet.

Vi vurderer også at norske virksomheter bør være bevisste på at leverandører og kunder i verdikjeder kan være inngangsportaler for å utføre sabotasje i fremtiden, for eksempel ved bruk av cyberrelaterte virkemidler (for ytterligere detaljer om dette, se kapittel 5 i Waage, Kvalvik og Lindgren 2021b). Det er imidlertid heller ingen hendelser i datasettet hvor Kina har forsøkt å komme i posisjon til å utføre sabotasje i fremtiden, for eksempel ved at en leverandør i en verdikjede lykkes i å få på plass skadevare i IT-systemene til en virksomhet. Vi ser det samme i datasettet over russisk økonomisk statshåndverk (Udal mfl. 2022). Nok en gang mistenker vi at det er en handlingsmåte som, dersom den har forekommet i perioden 2000–2021, er særlig krevende å identifisere i åpne kilder. Som drøftet i seksjon 5.1.3, kan det være rimelig å forvente at Kina stadig blir en viktigere eksportør til Norge også innenfor høyteknologiske bransjer. Det bidrar til å aktualisere problemstillingen om hvordan økonomisk aktivitet kan fungere som en inngangsportal for annen virkemiddelbruk i fremtiden. Siden dette er svært krevende å avdekke ved å se til åpne kilder, som arbeidet med denne studien har vist, utforsker vi problemstillingen nærmere gjennom andre metoder i Waage og Lindgren (2022).

De handlingsmåtene vi hittil har diskutert, dreier seg om manipulering av bilateral økonomisk interaksjon i markeder og verdikjeder. En avsenderstat kan også akkumulere makt gjennom regionale eller globale nettverk. Vi vurderer at det, per dags dato, er mindre aktuelt at Kina kan utnytte nettverk til å akkumulere makt vis-à-vis Norge, fordi Norge i liten grad er involvert i globale nettverk hvor kinesiskkontrollerte aktører har en dominerende posisjon. Det kan imidlertid endre seg i takt med Kinas fremtidige vekst. For eksempel kan nettverk åpne muligheter for det Farrell og Newman (2019) omtaler som panoptikon – å trekke ut informasjon eller data fra nettverksstrømmer. Blant annet peker eksisterende litteratur på at Silkevei-initiativet og kinesiskkontrollerte 5G-nettverk potensielt kan gi Kina muligheter for panoptikon (Cavanna 2021; Goddard 2021; Segal 2021), eventuelt også overfor Norge dersom Norge inngår i nettverkene. Det vil derfor være viktig for Norge å vurdere risikoen for panoptikoneffekter samt

avhengigheter til nettverksstrømmer – som gir muligheter for fremtidig avskjæring fra nettverksstrømmene – dersom Norge i økende grad blir tilknyttet globale, eller regionale, nettverk hvor Kina har kontroll over sentrale knutepunkt.

5.2.3 Behov for å forstå bedre når omfanget av økonomisk statshåndverk blir sikkerhets-truende

I denne rapporten har vi studert økonomisk statshåndverk bredt definert. Det gjør at vi ikke har tatt stilling til om kinesisk økonomisk statshåndverk har påvirket mottakerlandenes nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er krevende å identifisere når økonomiske transaksjoner er av en størrelse eller spredt utover i mange sektorer på en måte som truer mottakerlandenes sikkerhet. Blant annet er det vanskelig å definere konkret når et annet lands investeringer blir såpass omfattende i en næring eller på tvers av næringer, at det blir en sikkerhetstruende risiko for mottakerlandet. Relativt små hendelser, som en enkelt investering eller en liten økning handel, vil som regel ikke være sikkerhetstruende, men det kan være det dersom det gir avsenderstaten tilgang til, eller kontroll over, kritisk infrastruktur og funksjoner i mottakerlandet. Slike utfordringer gjelder også ved analyse av hvordan kinesisk økonomisk statshåndverk eventuelt kan true norske nasjonale sikkerhetsinteresser som gitt i Sikkerhetsloven (2018). Vi utdyper om de nasjonale sikkerhetsinteressene i boks 5.1.

Boks 5.1 – Sikkerhetstruende virksomhet

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

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

I det følgende drøfter vi utfordringer med å forstå hva som kvalifiserer som sikkerhetstruende virksomhet som vi har møtt i arbeidet med denne rapporten sett opp mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser. Vi henter inspirasjon fra diskusjonen i Lindgren, Waage og Boye (2022).

5.2.3.1 Suverenitet og politisk handlefrihet

Norsk suverenitet og suverenitetshevdelse står sentralt i definisjonen av sikkerhetsinteressene. Som redegjort for i Lindgren, Waage og Boye (2022), vil trusler mot norsk suverenitet være avhengig av hva man mener med politisk handlefrihet til å ta beslutninger. I den forbindelse utdypes Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM 2020: punkt 3.1.1) som følger:

«Sikring av Norges suverenitet innebærer at det norske selvstyret skal sikres. Det skal sikres at lovlige norske myndigheter har frihet og eksklusiv rett til å beslutte om politiske og administrative tiltak i Norge, i henhold til norske interesser, og iverksette disse. Sikkerhetsloven skal bidra til å avdekke og forhindre at fremmed makt og andre som ikke har lovlige beslutningsmyndighet i Norge påvirker beslutninger på fordedte eller åpenlyse måter.»

Dersom norsk suverenitet og handlefrihet inkluderer at øverste statsorganer skal kunne trosse andre staters kjerneinteresser, kan den politiske handlefriheten potensielt bli truet av kinesisk bruk av økonomisk statshåndverk for å påvirke og legge press på norske myndigheter. For eksempel finner vi mange hendelser i datasettet hvor Kina tilsynelatende har brukt økonomisk statshåndverk for å fremme og forsvare sine kjerneinteresser, blant annet knyttet til Taiwan, Xinjiang og Øst- og Sør-Kinahavet. Kina er en av Norges fremste handelspartnere, og selv om Norge ikke er like avhengig av handel med Kina som land i Kinas egen region, kan det tenkes at Kina er i stand til å presse eller straffe norske myndigheter for å beskytte sine kjerneinteresser, slik Kina kan ha forsøkt etter Nobelprisutdelingen til Liu Xiaobo i 2010.

Hvis suverenitet og handlefrihet derimot defineres snevert, som i at øverste statsorganer skal kunne bestemme interne forhold i Norge – slik utdypningen til NSM (2020) kan vitne om – vurderer vi at det er mer usikkert i hvilken grad Kinas bruk av økonomisk statshåndverk kan true den politiske handlefriheten. Mellom disse ytterpunktene eksisterer det et rom der det fremstår mer usikkert hvorvidt handlefriheten potensielt kan trues av kinesisk bruk av økonomisk statshåndverk. Spørsmål knyttet til Norges valg av forsvarspolitiske allianser, Norges internasjonale posisjoner, handlingsrommet til å utestenge kinesisk teknologi av hensyn til nasjonal sikkerhet, og kinesiske forsøk på å forme den norske debatten om kinesiske interesser havner i denne kategorien.

Påvirkning av politiske og administrative beslutninger i Norge kan imidlertid også foregå ved at Kina former (sær)interesser og oppfatninger hos den norske befolkningen gjennom bruk av økonomiske virkemidler. I hvilken grad vil eventuelle forsøk på å oppnå politisk innflytelse gjennom å skape (sær)interesser og forme oppfatninger hos eliter og befolkningen (se seksjon 5.2.2 for detaljer) utgjøre en trussel mot norsk suverenitet? Og hvort stort må omfanget være før handlingene eventuelt truer norske nasjonale sikkerhetsinteresser? Det virker rimelig å anta at omfanget av den økonomiske aktiviteten må være av en viss størrelse for eventuelt å utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet, men det er krevende å si hvor grensen går. Det er også utfordrende at

slik aktivitet gjerne foregår over tid, som gjør at de enkelte økonomiske transaksjonene ikke nødvendigvis fanges opp som en trussel mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser.

Samlet opplever vi at det er behov for å forstå bedre, og konkretisere, hvilke handlingsmåter av økonomisk statshåndverk som kan utgjøre en trussel mot norske myndigheters frihet til å ta politiske og administrative beslutninger.

5.2.3.2 Militær forsvarsevne og flernasjonalt samarbeid

Forsøk på å forme interesser og oppfatninger kan potensielt også true Norges nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til forsvar, sikkerhet og beredskap, for eksempel dersom det involverer forsøk på å skape polarisering mellom nord og sør gjennom ulike økonomiske insentiver. Men igjen er det nok nødvendig med et relativt stort omfang av transaksjoner, over tid, for at Kina eventuelt ville ha vært i stand til å oppnå dette.

Norges nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til forsvar, sikkerhet og beredskap kan potensielt også trues av (kinesisk) økonomisk statshåndverk selv om omfanget ikke er særlig stort. Det kan for eksempel skje dersom investeringer og posisjonering i verdikjeder åpner muligheter for å bedrive etterretningsvirksomhet, innhente teknologi som kan styrke Kinas militære kapabiliteter vis-à-vis Norge og NATO-alliansen, blokkere viktig eller kritisk forsyning eller utføre sabotasje (gjennom eierskap eller eksempelvis cyberrelaterte virkemidler). Her kan det være at én, eller et relativt lavt antall transaksjoner er tilstrekkelig for å utgjøre en sikkerhetstrussel. Når det gjelder muligheten for å blokkere forsyning, vurderer vi at det er behov for å kartlegge hvorvidt det er noen leverandører inn mot norsk forsvarssektor som er avhengige av ressurser eller kompetanse fra kinesiske aktører.

Et relativt lavt antall økonomiske transaksjoner kan potensielt også utgjøre en trussel mot norske sikkerhetsinteresser knyttet til forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner. Dette punktet omfatter at Norge har et velfungerende samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner om statssikkerhet, samt bidrar til å ivareta allierte staters sikkerhet (NSM 2020). Etterretningsvirksomhet, teknologioverføring fra norske selskaper eller posisjonering for å utføre fremtidig sabotasje kan lede til at Norges samarbeid med andre land om statssikkerhet blir svekket. I tillegg kan det utgjøre en trussel mot allierte staters sikkerhet.

Forsøk på å forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen ved bruk av økonomiske insentiver kan også utgjøre en trussel mot Norges forhold til andre stater og internasjonale organisasjoner, for eksempel ved forsøk på å øke motstanden mot NATO-samarbeid. Nok en gang vurderer vi imidlertid at omfanget og varigheten av den økonomiske aktiviteten trolig må være av en viss størrelse for at den eventuelt skal kunne utgjøre en trussel, samtidig som vi anerkjenner at det kan være utfordrende å oppdage slike forsøk på påvirkning i tide. I tillegg kan økonomiske virkemidler bli forsøkt benyttet for å skape splittelse i det europeiske og transatlantiske samarbeidet. For eksempel har det blitt diskutert i hvilken grad kinesiske investeringer og lån til land i Sentral- og Øst-Europa kan gi Kina politisk innflytelse i disse landene og svekke europeisk samhold (Grimmel og Eszterhai 2020; Pacheco Pardo 2018; Pepermans 2017).

5.2.3.3 Økonomisk stabilitet og samfunnets grunnleggende funksjoner

Økonomisk stabilitet dreier seg om utviklingen i makroøkonomiske hovedstørrelser (for eksempel inflasjon, valutakurs, vekst og sysselsetting), systemer for å håndtere offentlige ytelser og inntekter, kapitalforhold ovenfor utlandet, den finansielle infrastrukturen og finansmarkedene (NSM 2020). Forstyrrelser i Norges utenriksøkonomi kan potensielt komme til å utgjøre en trussel mot den økonomiske stabiliteten. Vi opplever generelt at det er uklart hvor omfattende eventuelle forstyrrelser må være før det vurderes at norsk sikkerhet blir truet. For eksempel kan reduksjoner i handel eller utenlandsinvesteringer ha en negativ påvirkning på norsk sysselsetting, men det virker rimelig å anta at omfanget må være betydelig før det kan sies at norsk sikkerhet er truet.

Når det gjelder norsk økonomisk interaksjon med Kina, vurderer vi at det ikke virker sannsynlig at Kina kan være i stand til å true den norske økonomiens stabilitet ved for eksempel å innføre importrestriksjoner rettet mot enkelt næringer i Norge. Den kinesiske økonomiens størrelse gjør imidlertid at trusler om, og faktisk iverksettelse av, redusert tilgang til det kinesiske markedet også for bedrifter i tredjeland som handler med norske bedrifter, kan lede til større økonomiske konsekvenser for den norske økonomien. Videre kan det også være rimelig å anta at den sino-norske økonomiske interaksjonen vokser absolutt og relativt i årene fremover som følge av fortsatt økonomisk vekst i Kina. Dette vil kunne bidra til at kinesisk økonomisk statshåndverk mot Norge kan utgjøre en større trussel mot Norges økonomiske stabilitet i fremtiden.

Det kan også være at økonomiske virkemidler som investeringer, salg av komponenter eller posisjonering i verdikjeder kan åpne muligheter for å sabotere eller på andre måter svekke systemer for å håndtere offentlige ytelser og inntekter eller den finansielle infrastrukturen. Her kan kinesisk økonomisk aktivitet potensielt komme til å utgjøre en trussel mot Norge, også i nær fremtid. Igjen kan det være tilstrekkelig med én eller et fåtall økonomiske transaksjoner for at den økonomiske aktiviteten skal utgjøre en trussel. Samtidig kan det være nødvendig at sabotasjen foregår over en viss tid før det kan sies at norsk sikkerhet blir truet.

I likhet med nasjonale sikkerhetsinteresser særlig knyttet til suverenitet og politisk handlefrihet, vurderer vi at det er behov for å forstå bedre, og konkretisere, når økonomisk statshåndverk eventuelt kan komme til å utgjøre en trussel mot Norges økonomiske stabilitet.

Eierskap, salg av komponenter, utbygging av infrastruktur, avhengighet til kompetanse og ressurser eller posisjonering i verdikjeder er alle økonomiske virkemidler som potensielt kan utgjøre en trussel mot samfunnets grunnleggende funksjoner og befolkningens sikkerhet. Det kan for eksempel være tilfellet dersom slik økonomisk aktivitet gjør det mulig å ramme funksjonsnivåen til kritiske tjenester – som telekommunikasjon, vann og avløp eller kraftforsyning – ved å sabotere forsyning, IT-systemene, og lignende. I den forbindelse kan enkelte økonomiske transaksjoner rettet inn mot kritiske samfunnsfunksjoner være sikkerhetstruende.

5.3 **Anbefalinger**

Vår anbefaling er at norske myndigheter arbeider langs minst tre spor (Lindgren, Waage og Boye 2022).

For det første er det nødvendig å videreutvikle juridiske og institusjonelle rammeverk for å hindre fremmede staters muligheter for å eie kritisk infrastruktur, selskaper med tilknytning til norske eller alliertes militære organisasjoner, og andre strategiske eiendeler og landområder. Vi anbefaler også å definere nasjonale sikkerhetsinteresser mer konkret. Slik vil det bli enklere å identifisere mekanismer for styrket robusthet. Det kan være aktuelt å gjennomføre spill for å avdekke svakheter og utfordringer ved dagens rammeverk og mekanismer.³⁵ Det er også behov for å styrke kunnskapen om gevinstene og kostnadene (både økonomiske, politiske og sikkerhetsmessige) av ulike tiltak. Videre vil forbedret åpenhet og rapportering om eierskap i verdikjeder, styredeltakelse og lignende, gjøre det lettere å spore ultimate eiere og styrke mulighetene for å utelukke aktører norske myndigheter ikke ønsker i deler av norsk næringsliv.

For det andre er det nødvendig å jobbe for bedre koordinering med likesinnede land, for eksempel gjennom EØS- og EU-samarbeidet eller NATO, for å beskytte næringslivet og samfunnene mot andre staters økonomiske statshåndverk. Det inkluderer å styrke mekanismene for å oppdage potensielt sikkerhetstruende økonomisk virksomhet på tvers av landegrenser. Det kan også være aktuelt å bygge opp kompetanse på avanserte, komplekse teknologier i regi av EØS- og EU-samarbeidet eller NATO, for å diversifisere og sikre tilgangen til slik kompetanse for å drifte, vedlikeholde og kontrollere avanserte teknologiske systemer.

For det tredje er det viktig å forbedre informasjonsflyten og koordineringen mellom norske myndigheter, næringslivsorganisasjonene og næringslivet. Det er økonomiske aktører i Norge, både private og offentlige, som vil kunne utnyttes for å legge press på Norge eller skaffe tilgang til teknologi, data, kunnskap og informasjon. For den enkelte økonomiske aktør er det imidlertid ofte krevende å avdekke eventuelle negative konsekvenser for norsk sikkerhet av egne økonomiske beslutninger, og det kan også være kostbart å avvike fra hva som er bedriftsøkonomisk fornuftig. Konkrete tiltak for å skape bevissthet rundt utfordringene økonomisk statshåndverk kan utgjøre mot Norge, kan være arrangement av seminarer og fagpresentasjoner – eller spill – for kunnskapsbygging og bevisstgjøring. Det kan også være aktuelt å vurdere og avklare hvorvidt norske bedrifter som eventuelt blir skadelidende av tiltak, skal bli økonomisk kompensert.³⁶ Vi anbefaler også videre forskning om hvordan næringslivet forholder seg til sikkerhetskonsekvensene av andre staters muligheter til ha innflytelse gjennom eierskap av norske bedrifter eller bedrifter i deres verdikjeder.

³⁵ Spill som metode er mye brukt hos FFI for å forstå bedre hvordan ulike caser/scenarioer ville ha blitt håndtert. Et spill gjør det mulig å teste roller, ansvar og myndighet og avdekke uklarheter, særlig krevende problemstillinger, sårbarheter og lignende. I tillegg skaper et spill økt bevissthet og styrker kunnskapsgrunlaget hos personene og miljøene som deltar. Dette kan, sammen med en rapport som dokumenterer spillet og sentrale funn, være et viktig underlag for den videre håndteringen av dette området i norsk forvaltning.

³⁶ Både i Litauen og USA har det blitt vurdert å innføre forsikringsordninger for bedrifter som blir skadelidende av utenrikspolitikken (se f.eks. Tammik 2021; Allen-Ebrahimian 2021a; 2021b).

6 Konklusjon

I dette kapittelet oppsummerer og konkluderer vi studien. Kapittelet begynner med en oppsummering av rapporten i delkapittel 6.1. Deretter redegjør vi for sentrale utvidelser og forbedringer av datasettet i delkapittel 6.2. Disse utvidelsene og forbedringene vil styrke mulighetene for å analysere og evaluere implikasjonene av kinesisk økonomisk statshåndverk for norsk sikkerhet. Til slutt skisserer vi områder for videre studier i delkapittel 6.3.

6.1 Oppsummering av rapporten

Kinas økonomiske og finansielle størrelse gir den kinesiske statsledelsen evne til å benytte økonomiske virkemidler for å forsøke å oppnå politiske og strategiske formål i internasjonal politikk. Vi kaller slik virkemiddelbruk økonomisk statshåndverk (*economic statecraft*). Denne evnen er fulgt opp med en vilje til å forme sin egen region og utøve innflytelse globalt. Det er derfor prekært å styrke forståelsen for, og kunnskap om, implikasjonene av kinesisk økonomisk statshåndverk både i Norge og blant andre vestlige land, i takt med at en av verdens største og viktigste økonomier fremmer andre verdier og ideer enn den amerikanskledede, liberale verdensordenen.

Denne rapportens formål har vært å belyse hvordan Kina kan forsøke å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske, utenrikspolitiske mål (økonomisk statshåndverk) og drøfte implikasjoner for norsk sikkerhet. Rapporten har søkt og besvare to problemstillinger: 1) hvilke hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk kan vi observere i perioden 2000–2021, og 2) hvordan kan Kina potensielt benytte økonomisk statshåndverk mot Norge, og hva kan implikasjonene for norsk sikkerhet være? Vi har søkt å besvare problemstillingene ved å starte byggingen av et datasett over hendelser av kinesisk økonomisk statshåndverk og analysere sentrale egenskaper ved hendelsene i datasettet. Vi har samlet inn informasjon om konkrete hendelser hvor Kina tilsynelatende har brukt økonomiske virkemidler, og kategorisert og kodet informasjonen i et datasett. Datasettet består, per dags dato, av 142 hendelser. Kombinert med informasjon om Kinas økonomiske situasjon og interaksjonen med Norge, gir hendelsene i datasettet et godt grunnlag for å drøfte hvordan Kina potensielt kan bruke økonomisk statshåndverk mot Norge.

Det er viktig å være klar over svakheter ved analysene i denne rapporten. For det første studerer rapporten hvordan Kina har utført økonomisk statshåndverk i perioden 2000–2021 med utgangspunkt i hendelsene i datasettet, men det har vært utenfor omfanget av oppdraget som ligger til grunn for rapporten å gjennomføre en bred og omfattende analyse av de kortsiktige og langsiktige effektene av kinesisk økonomisk statshåndverk mot ulike mottakerland. Det betyr at når vi besvarer problemstillingene, ligger fokuset på hvordan Kina har forsøkt å bruke økonomisk statshåndverk, og hvordan Kina eventuelt kan forsøke å bruke det mot Norge. Slik søker vi å skape et bedre kunnskapsgrunnlag for myndigheter og beslutningstakere om hvilke former for kinesisk økonomisk statshåndverk som eventuelt kan bli forsøkt brukt mot Norge, og hvordan disse potensielt kan være sikkerhetstruende. Vi anbefaler imidlertid at videre arbeid styrker forståelsen

også av effektene av ulike typer av kinesisk økonomisk statshåndverk (se seksjon 6.2.2). For det andre er datasettet utsatt for seleksjonsskjevheter. Med seleksjonsskjevheter mener vi at antagelig er systematiske forskjeller i hvilke hendelser som observeres, beskrives i kilder og til slutt inkluderes i datasettet. Det medfører at hendelsene i datasettet ikke nødvendigvis gir et bilde av hvordan og når Kina bruker økonomisk statshåndverk som er representativt for hele universet av kinesisk økonomisk statshåndverk. Vi løfter frem tre skjevheter:

- Skjevhet #1 er knyttet til den epistemiske usikkerheten om formålet med økonomisk aktivitet. Alle økonomiske transaksjoner kan være uttrykk for økonomisk statshåndverk, men kun et begrenset antall av dem blir kategorisert som økonomisk statshåndverk. Dette gjelder både negativ og positiv bruk av økonomiske virkemidler. Datasettet underteller sannsynligvis hendelser hvor positiv bruk av økonomiske virkemidler har ledet til innflytelse og makt for Kina. Det betyr også at generelle økninger i investeringer, handel, lån og bistand mellom Kina og ulike mottakerland, som ikke har et åpenbart strategisk formål, er ekskludert fra datasettet.
- Skjevhet #2 er knyttet til at det er vanskelig å observere trusler (løfter) om straff (belønning), enten fordi disse eksplisitt kommuniseres i det skjulte eller fordi disse implisitt kommuniseres gjennom handlinger mot mottakerstaten eller tredjeparter.
- Skjevhet #3 handler om at flere av de teoretisk utledede handlingsmåtene i typologien sjelden eller aldri opptrer i datasettet. Det er epistemisk usikkerhet knyttet til om det skyldes at slike handlingsmåter ikke utføres i virkeligheten eller om faktisk bruk er gradert informasjon eller sjelden oppdages av mottakerland eller tredjeparter.

Vi har søkt å ta metodiske grep for å styrke datasettets gyldighet og pålitelighet. Ved å kategorisere kildene etter kildekvalitet og tolkninger i kildene, kan vi vurdere den epistemiske usikkerheten for hver hendelse i datasettet. Videre har vi arbeidet med påliteligheten til datasettet kontinuerlig under innsamlingen, kategoriseringen, kodingen og analysene. Flere personer har vært involvert i innsamling, kategorisering og koding av datasettet. Vi har i flere omganger revidert kodeinstruksjonen og slik studert hver hendelse mange ganger. Ved å offentliggjøre datasettet i fremtiden, vil vi kunne få ytterligere ekstern kvalitetssikring av kategorisering og koding av hendelser. Samlet vurderer vi at hendelsene i datasettet styrker innsikten om hvordan Kina kan bruke økonomisk statshåndverk, til tross for skjevhetene.

Hendelsene i datasettet tilsier at Kina har brukt økonomiske virkemidler på mange ulike måter i perioden 2000–2021, og at bruken har økt det siste tiåret sammenlignet med tiåret før. Når vi kategoriserer hendelser etter det som er vår vurdering av hva som er Kinas overordnede mål og ambisjoner med virkemiddelbruken, finner vi et skifte mellom de to periodene. Mens det i perioden 2000–2010 var like mye bruk av økonomisk statshåndverk for å beskytte suverenitet og territoriell integritet som å forme regionen og utøve innflytelse internasjonalt, observerer vi at Kina tilsynelatende benytter økonomisk statshåndverk i større grad for å beskytte suverenitet og territoriell integritet i perioden 2011–2021.

I analysene skiller vi mellom økonomisk statshåndverk hvor Kina utøver makt, og økonomisk statshåndverk som resulterer i at Kina akkumulerer økt økonomisk – eller annen – makt. Analysene av datasettet peker i retning av at det har vært en økning i Kinas evne og vilje til å utøve makt, samtidig som substansielle skjevheter i datasettet bidrar til at mange forsøk på å akkumulere makt ikke blir fanget opp. Økningen er imidlertid i overensstemmelse med ambisjoner og strategier fra den kinesiske statsledelsen, som vitner om en mer selvhevdende («*assertive*») kinesisk utenrikspolitikk enn tidligere. Kinesisk økonomisk statshåndverk har dessuten endret seg i takt med at landet har blitt rikere og fått økte muligheter til å utnytte internasjonale økonomiske transaksjoner til å forsøke å oppnå strategiske formål. De fleste hendelsene som i datasettet er klassifisert som maktutøvelse dreier seg om at Kina reduserer andre lands tilgang til salg til det kinesiske markedet. Det er også et fåtall eksempler på at Kina har manipulert tilførselen av ressurser til mottakerlandet samt avskåret land fra nettverksstrømmer.

Innen akkumulering av makt er det flere eksempler i datasettet på hendelser hvor Kina tilsynelatende har forsøkt å styrke egne militære kapabiliteter. Dette inkluderer lovlig handel av flerkunstteknologier, manipulering av handelsinformasjon, investeringer for tilgang til teknologi, krav om innsikt i bedriftshemmeligheter i bytte mot tilgang til det kinesiske markedet, og dekonstruksjon. Flere av disse metodene er lovlige, og det har vært en utfordring for vestlige land å «tette hullene» i sine eksportkontrollregimer. Vi finner også flere hendelser som vitner om forsøk på å forme (sær)interesser og oppfatninger hos næringslivet, befolkningen eller eliter i mottakerlandet for slik å påvirke politiske prosesser og beslutninger. Samtidig klarer vi ikke å fange opp eventuelle politiske effekter i mottakerlandet av generelle økninger i økonomisk interaksjon med Kina, og dette er en sentral svakhet ved datasettet. Sannsynligvis er kinesisk bruk av økonomisk statshåndverk på måter som former (sær)interesser og oppfatninger i mottakerlandet betydelig mer utbredt enn datasettet tegner et bilde av.

Hva har innsikten om kinesisk økonomisk statshåndverk å si for Norge og norsk sikkerhet?

Norge, som en liten, åpen økonomi, er avhengig av økonomisk interaksjon som handel og investeringer på tvers av landegrensener. Kina er en av Norges viktigste handelspartnere, og i 2020 ble Kina for første gang det landet Norge importerer mest fra. Likevel er Norge mindre avhengig av handel med Kina enn flere andre avanserte økonomier. Kapitalstrømmene mellom Kina og Norge er relativt små, og selv om Kina er ett av landene oljefondet har investert mest i, er investeringsandelen lav sammenlignet med fondets investeringer særlig i USA. Fortsatt sterk økonomisk vekst i Kina kan imidlertid øke landets betydning for Norge og norsk økonomi. Ved fortsatt økonomisk vekst, vil Kina fortsette å ta en viktigere plass blant høyteknologiske og komplekse produkter, øke sin betydning i globale verdikjeder og øke eksporten og importen med de fleste land i verden. Kinas handel med Norge er dessuten veldig liten sammenlignet med Kinas totale eksport og import, og Kina har relativt små eierinteresser i Norge. Det gir en asymmetri i det bilaterale handels- og investeringsforholdet som potensielt kan utnyttes av Kina.

Samlet vurderer vi at Kina har potensial til å utøve makt mot Norge ved å bruke økonomisk statshåndverk. Vi vurderer at det særlig kan være relevant for Kina å manipulere norske selskapers tilgang til å selge varer og tjenester til det kinesiske markedet. Basert på hendelsene i datasettet, virker det rimelig å anta at slik maktutøvelse tar form som importrestriksjoner eller restriksjoner

i turiststrømmer. Det er imidlertid behov for å forstå bedre i hvilken grad slike handlinger har potensial til å utgjøre en trussel mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser, som gitt i Sikkerhetsloven (2018: § 1-5). Relativt små hendelser, som en liten reduksjon i handel eller investeringer, vil som regel ikke være sikkerhetstruende, og følgelig kan importrestriksjoner ha negative konsekvenser for norske selskaper uten å være omfattende nok til å true norsk sikkerhet. På den annen side finnes det handlingsmåter hvor enkelte investeringer, som gir kontroll over kritiske samfunnsfunksjoner i Norge, kan utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet. Det kan også være en risiko for at enkelte funksjoner i Norge er avhengig av ressurser og kompetanse, hvor bortfall av disse potensielt kan være sikkerhetstruende. Selv om det ikke kan utelukkes, vurderer vi imidlertid, basert på hendelsene i datasettet, at det er mindre sannsynlig at Kina holder tilbake ressurser for å utøve press mot Norge enn at Kina manipulerer norske eksportselskapers tilgang til det kinesiske markedet. I takt med Kinas økende betydning i globale verdikjeder, kan Norge derimot risikere å miste nasjonal kompetanse innen avanserte, komplekse teknologier som moderne systemer og utstyr består av. Det kan medføre at (viktige eller kritiske) virksomheter i Norge blir avhengig av kinesiskkontrollert arbeidskraft og kompetanse.

Det er minst like sentralt å forstå hvordan Kina kan utnytte økonomisk aktivitet i Norge for å akkumulere makt. Bilaterale investeringer, lån, handel og kunde-/leverandørforhold i verdikjeder kan åpne muligheter for å akkumulere makt gjennom å forme (sær)interesser og oppfatninger i den norske befolkningen, bedrive etterretningsvirksomhet på norsk territorium, tilrettelegge for fremtidig sabotasje (for eksempel ved bruk av cybervirkemidler), eller styrke Kinas militære kapabiliteter. Slike handlingsmåter kan i prinsippet utgjøre en trussel mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser, men det er behov for å forstå bedre hva som skal til for at de ulike handlingsmåtene faktisk utgjør sikkerhetstruende virksomhet. Makt kan også akkumuleres ved å etablere eller styrke sin posisjon i regionale eller globale nettverk, slik som nettverk for finansielle transaksjoner eller handel med energi og råvarer. Per dags dato vurderer vi at det er mindre aktuelt at Kina kan true norsk sikkerhet ved å akkumulere makt gjennom nettverkskanaler, men dette kan endre seg i takt med at Kina eventuelt fortsetter å vokse, blir en stadig viktigere aktør i internasjonal økonomi og i økende grad etablerer nettverk som utgjør alternativer til vestlig dominerte nettverk, slik som SWIFT.

Samtidig er de fleste transaksjoner som potensielt bidrar til at Kina akkumulerer makt (vis-à-vis Norge) økonomisk gunstig for kommersielle aktører i Norge. Fremover vil det derfor være viktig å styrke institusjonelle og juridiske mekanismer som identifiserer og beskytter mot potensielt sikkerhetstruende bruk av økonomisk statshåndverk. Det vil også være viktig å styrke evnen til samarbeid, koordinering og kunnskapsbygging på tvers av myndigheter, næringslivsorganisasjoner og næringslivet i Norge, og mellom Norge og likesinnede land, for eksempel gjennom EØS- og EU-samarbeidet eller NATO. Ved å forstå hvor økonomien og samfunnet er sårbare overfor økonomisk statshåndverk og dernest å iverksette mottiltak for å gjøre økonomien og samfunnet robust, vil Norge kunne fortsette å være en åpen økonomi som er attraktiv for investeringer, kunnskapsoverføring og kompetent arbeidskraft, også med Kina.

6.2 Videreutvikling av datasettet

I denne rapporten har vi begynt byggingen av et datasett over kinesisk økonomisk statshåndverk. Det er mange måter dette datasettet kan forbedres og videreutvikles på. Vi mener det særlig er relevant å arbeide videre med å identifisere hvilke aktører som er involvert i hendelsene og virkningen av hendelsene. Vi utdyper om dette i seksjon 6.2.1 og 6.2.2. Videre vil det være nyttig å inkludere data for flere avsender- og mottakerstater, utvide tidsperioden til å omfavne hendelser også før år 2000, styrke koblingen til andre virkemidler og inkorporere større datasett som kan fange opp Kinas akkumulering av makt utover enkelthendelsene i det eksisterende datasettet. Seksjon 6.2.3 utdyper om disse utvidelsene. Til sammen vil dette gi et svært godt datagrunnlag for å forstå kinesisk økonomisk statshåndverk – i isolasjon, som del av sammensatt virkemiddelbruk og sammenlignet med andre stormakters bruk av økonomisk statshåndverk.

Utover utvidelsene som beskrives i dette delkapittelet, vil det også være nyttig å oppdatere og utvide datasettet kontinuerlig med nye hendelser eller hendelser som ikke har blitt fanget opp i arbeidet med denne rapporten.

6.2.1 Hvilke aktører utfører kinesisk økonomisk statshåndverk?

I internasjonal politikk er det vanlig å analysere stater som enheter med egne preferanser og interesser, og slik abstrahere fra det faktum at stater er komplekse organisasjoner som opererer i land med millioner av innbyggere. Som et autoritært diktatur med kun ett politisk parti – Kommunistpartiet – der presidenten samtidig er generalsekretær i partiet, kan det gi mening å behandle den kinesiske staten som én enhet. Det stemmer ofte at statsledelsen tar politiske og økonomiske beslutninger i en ovenfra-og-nedtilnærming. Med økonomisk statshåndverk holder det imidlertid ikke bare å ta beslutninger; statsledelsen må få økonomiske aktører til å utføre de økonomiske handlingene. De økonomiske transaksjonene som staten ønsker å manipulere eller kontrollere blir ofte gjort av økonomiske aktører som er kommersielt orientert (Norris 2016). Staten må således tilrettelegge for, instruere eller kreve støtte fra aktører som på sin side er ønsker å oppnå andre mål, for eksempel å skape høyest mulig profitt. Interessene til de økonomiske aktørene, som staten er avhengig av for utførelsen av økonomisk statshåndverk, kan derfor avvike fra statsledelsens interesser.

Sett i denne konteksten vil økonomisk statshåndverk handle om i hvilken grad den kinesiske statsledelsen håndterer og kontrollerer prinsippal-agentutfordringene når de skal iverksette det økonomiske statshåndverket. Norris (2016) har foreslått et teoretisk rammeverk for å kunne anslå når økonomiske aktører vil adlyde statsledelsen og når det er mer utfordrende for statsledelsen å kontrollere økonomiske aktører (se Lindgren og Waage 2021 for en oppsummering). Hans teori er avledet fra empiriske studier av kinesiske hendelser av økonomisk statshåndverk. En av fordelene ved å ha kunne innlemme et fullverdig aktørbilde for hendelsene av kinesisk økonomisk statshåndverk, er nemlig at vi da kan forstå bedre hvordan Kina håndterer prinsippal-agentutfordringene. Det forteller oss i neste omgang noe om den kinesiske statsledelsens evner til å utnytte økonomisk statshåndverk.

6.2.2 Virkninger av Kinas økonomiske statshåndverk

Hendelsene i datasettet gir et bilde av hvordan Kina tilsynelatende har forsøkt å benytte økonomisk statshåndverk i perioden 2000–2021. I sin nåværende versjon inneholder datasettet imidlertid begrenset med informasjon om, eller vurderinger av, effekten av virkemiddelbruken. Innsikt om effekten av økonomisk statshåndverk er viktig for å vurdere implikasjoner for Norge og norsk sikkerhet, og for å evaluere kostnader og nytte av ulike tiltak for å redusere sårbarheten.

Samtidig er det både komplekst og krevende å studere virkninger av Kinas økonomiske statshåndverk. Effekten kan avhenge av landsspesifikke faktorer, tidsperspektiv, (fraværet av) alternative handlingsmåter og virkemidler, typen kostnader (økonomiske eller politiske), og mye mer. Vi er derfor usikre på i hvilken grad det vil være mulig, eller hensiktsmessig, å identifisere effekten av virkemiddelbruken knyttet opp til hver spesifikke hendelse i datasettet. Vi anbefaler derfor å bygge innsikt, på et mer overordnet nivå, om effektene av de ulike handlingsmåter av økonomisk statshåndverk vi observerer i datasettet.

6.2.3 Andre utvidelser

6.2.3.1 Flere avsender- og mottakerstater

Datasettet vil gi et mer helhetlig bilde av hvordan stater kan ta i bruk økonomisk statshåndverk dersom det utvides med flere avsenderstater. I første omgang inkorporerer vi arbeidet FFI utfører om russisk økonomisk statshåndverk (se Udal mfl. 2022). Det vil også være nyttig å utvide med hendelser hvor andre stormakter, som USA, Japan og Storbritannia, har utnyttet økonomisk statshåndverk for å forsøke å oppnå strategiske mål. Datasettet vil også bli bedre av å utvide med flere mottakerstater, særlig fra sør. Vi mistenker at det per nå er en undertelling av hendelser rettet mot Afrika og Sør-Amerika i datasettet, og en utvidelse av datasettet hvor særlig det globale sør står i fokus som mottakerstater vil styrke datasettets representativitet.

6.2.3.2 Lengre tidsperiode

Datasettet har få hendelser fra før år 2000. Det vil gi ny informasjon dersom datasettet utvides lengre bakover i tid. Det vil også være nyttig å oppdatere datasettet kontinuerlig slik at det strekker seg til dags dato.

6.2.3.3 Sammensatt virkemiddelbruk

Vi vurderer at det er behov for bedre kunnskap om hvordan økonomiske virkemidler kan benyttes som inngangsportaler eller på andre måter i kombinasjon med andre typer virkemidler, som cyber- eller etterretningsvirksomhet. Det ville ha vært nyttig å utvide datasettet med å styrke kvaliteten på kodingen av hendelsene som involverer sammensatt virkemiddelbruk for bedre å fange opp hvordan økonomiske virkemidler benyttes i kombinasjon med andre typer virkemidler. Det er også relevant å analysere hvordan ulike hendelser av økonomisk statshåndverk eventuelt inngår som del av en sammensatt, koordinert kinesisk virkemiddelbruk.

6.2.3.4 *Inkorporere eksisterende (økonomiske) datasett*

Selv om det ikke finnes gode datasett på staters økonomiske statshåndverk som helhet, blir det utviklet helhetlige datasett om økonomisk aktivitet som potensielt kan representere økonomisk statshåndverk. Det er for eksempel utviklet datasett for kinesiske utgående direkteinvesteringer, bistand og utlån. Vi presenterer data fra disse i Lindgren, Hemnes og Waage (2022). En relevant utvidelse av hendelsesdatasettet vil være å utvikle en metode for å inkorporere disse og andre datasett i vårt datasett. Det er ikke en enkel oppgave. Vi ønsker ikke å inkludere økonomiske transaksjoner som utelukkende gjøres av kommersielle hensyn. Kinas autoritære styresett, statens store involvering i økonomien og manglende innsyn i politiske og økonomiske prosesser bidrar til at dette er en utfordrende oppgave. Samtidig viser analysene av det eksisterende datasettet at det er behov for å utvikle en metode for å representere bedre hvordan særlig økonomisk samkvem med Kina kan bidra til å skape og forme (sær)interesser og oppfatninger blant næringslivet, eliter, politikere og befolkningen i mottakerlandet, og slik øke bruksverdien av datasettet.

6.3 Videre studier

I forlengelsene av utvidelser skissert i delkapittel 6.2, er det flere interessante analyser videre studier kan ta for seg. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har FFI analyserer hendelser av potensiell russisk bruk av økonomisk statshåndverk i perioden 2000–202 (se Udal mfl. 2022). Vi anbefaler videre arbeid å sammenligne Kinas økonomiske statshåndverk i perioden 2000–2021 med Russlands for å identifisere likheter og forskjeller. I den forbindelse kan det særlig være relevant å fokusere på effekten av henholdsvis Kinas og Russlands økonomiske statshåndverk. Det kan også være aktuelt å styrke forståelsen av hvilke økonomiske aktører som inngår i Kinas og Russlands økonomiske statshåndverk, og i hvilken grad disse kan utnyttes til strategiske formål. Effekter av økonomisk statshåndverk og graden av statlig kontroll over økonomiske aktører er sentrale temaer – og diskusjoner – i den internasjonale litteraturen om økonomisk statshåndverk, med flere kunnskapshull per dags dato. Studier av effekter og aktører kan videre bidra til å informere norske myndigheters politikktutforming og mekanismer for å redusere norsk sårbarhet for potensielt sikkerhetstruende økonomisk statshåndverk.

Vi anbefaler at videre studier fokuserer på sårbarheter og avhengigheter i norsk næringsliv for å forstå bedre hvordan Kina, og eventuelt også Russland, kan bruke økonomisk statshåndverk mot Norge på måter som kan true norsk sikkerhet. I den forbindelse anbefaler vi også å gjennomføre intervjuer og spørreundersøkelser blant ulike aktører i norsk næringsliv, inkludert næringslivsorganisasjoner, selskaper og departementer, for å styrke forståelsen av hvordan næringslivet forholder seg til sikkerhetskONSEKVENSENSENE av andre staters muligheter til å bruke økonomisk statshåndverk mot Norge.

Videre anbefaler vi å utvikle en metode for å beregne avhengigheter mellom to land for å styrke forståelsen av styrken og omfanget på bilateral interaksjon. En slik metode vil kunne brukes til å kvantifisere indekser innenfor ulike typer virkemidler, som investeringer, handel, lån og bistand. Indeksene vil kunne brukes til å sammenligne hvor tett interaksjon det er mellom to land, altså forholdet i en dyade. Metoden vil således kunne benyttes for svensk-norske, USA-norske og sino-

norske relasjoner, men også for eksempel sino-svenske, sino-danske og sino-finske relasjoner. En annen kvantitativ variant vil være å anslå Kinas økonomiske statshåndverkskapabiliteter. Mens dyadeperspektivet vil si noe om lands økonomiske avhengighet til et annet land, vil kapabilitetstilnærmingen tilby et anslag på et lands potensial for økonomisk statshåndverk på generelt grunnlag. Slike beregninger har allerede blitt utledet i forskningslitteraturen for utvalgte lands finanskapabiliteter (se Armijo, Tirone og Chey 2020), og vi anbefaler en utvidelse til å dekke alle deler av lands økonomiske statshåndverkskapabiliteter, ikke kun finansielle kapabiliteter. Samlet vil resultatene fra dyadeperspektivet og kapabilitetstilnærmingen gi et bedre bilde på avhengigheter av andre lands økonomi og danne et grunnlag for å vurdere potensialet for andre lands bruk av økonomisk statshåndverk mot Norge, utover vurderingene i delkapittel 5.1 samt i Lindgren, Hemnes og Waage (2022).

Forkortelser

AIIB	Den asiatiske infrastrukturinvesteringsbanken (<i>Asian Infrastructure Investment Bank</i>)
AØK	Atlas for økonomisk kompleksitet
BRI	Belte- og veiinitiativet (<i>Belt and Road Initiative</i>), også omtalt som Silkevei-initiativet
BRICS	Assosiasjon bestående av Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika
EU	Den europeiske union
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
MES	Markedsøkonomistatus (<i>Market Economy Status</i>)
MIC2025	Laget i Kina 2025 (<i>Made in China 2025</i>), en strategi
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NORSAM	Norsk sårbarhet og handlingsrom overfor kinesisk bruk av sammensatte virkemidler
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
PLA	Det kinesiske militæret (<i>People's Liberation Army</i>)
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
REE	Sjeldne jordmetaller (<i>Rare Earth Elements</i>)
TTP	Tusen Talenter-programmet (<i>Thousand Talents Program</i>)
WTO	Verdens handelsorganisasjon (<i>World Trade Organization</i>)
USD	Amerikanske dollar (<i>US Dollar</i>)

Referanser

- Abrams, Abigail. 2019. «Here's What We Know So Far About Russia's 2016 Meddling.» *Time*, 18. april. Hentet 10. januar 2022 (<https://time.com/5565991/russia-influence-2016-election/>).
- AEI. 2021. «China Global Investment Tracker». *American Enterprise Institute*. Hentet 25. november 2021 (<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>).
- Allen-Ebrahimian, Bethany. 2021a. «Global capitalism abets China's repression». *Axios*. Hentet 27. desember 2021 (<https://www.axios.com/global-capitalism-china-repression-uyghurs-ce212d30-d921-431b-8995-5e25021445d0.html>).
- Allen-Ebrahimian, Bethany. 2021b. «Why U.S. giants keep caving to China». *Axios*. Hentet 27. desember 2021 (<https://www.axios.com/why-us-giants-keep-caving-to-china-d2768f92-02bf-42e9-86d7-1430d7f3a700.html>).
- Armijo, Leslie Elliott og Saori N. Katada. 2015. «Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers». *New Political Economy* 20(1):42–62. doi: 10.1080/13563467.2013.866082.
- Armijo, Leslie Elliott, Daniel C. Tirone og Hyoung-kyu Chey. 2020. «The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance». *New Political Economy* 25(2):174–94. doi: 10.1080/13563467.2019.1574293.
- Associated Press. 2021. «Room for 10,000: Inside China's Largest Detention Center». *AP NEWS*, 22. juli. Hentet 10. januar 2022 (<https://apnews.com/article/business-religion-china-only-on-ap-f89c20645e69208a416c64d229c072de>).
- Baldwin, David A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Barbosa, Pedro Henrique Batista. 2021. «Chinese Economic Statecraft and China's Oil Development Finance in Brazil». *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3):366–90. doi: 10.1177/18681026211057134.
- BBC. 2020a. «China Slaps up to 200% Tariffs on Australian Wine». *BBC News*, 27. november. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.bbc.com/news/business-55097100>).
- BBC. 2020b. «Hong Kong Security Law: What Is It and Is It Worrying?». *BBC News*, 30. juni. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52765838>).
- BBC. 2021a. «Covid: China Rejects WHO Plan for Second Phase of Virus Origin Probe». *BBC News*, 23. juli. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-57926368>).
- BBC. 2021b. «Who Are the Uyghurs and Why Is China Being Accused of Genocide?». *BBC News*, 21. juni. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-22278037>).

-
- BBC. 2022. «What Sanctions Are Being Imposed on Russia over Ukraine Invasion?» *BBC News*, 25. mai. Hentet 26. mai 2022 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659>).
- Beck, Kasper Ingeman og Kjeld Erik Brødsgaard. 2022. «Corporate Governance with Chinese Characteristics: Party Organization in State-Owned Enterprises». *China Quarterly*. doi: 10.1017/S0305741021001351.
- Beckley, Michael. 2020. «Conditional Convergence and the Rise of China: A Political Economy Approach to Understanding Global Power Transitions». *Journal of Global Security Studies*. doi: 10.1093/jogss/ogaa010.
- Blackwill, Robert D. og Jennifer M. Harris. 2016. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brautigam, Deborah. 2020. «A critical look at Chinese ‘debt-trap diplomacy’: the rise of a meme». *Area Development and Policy* 5(1):1–14. doi: 10.1080/23792949.2019.1689828.
- Breslin, Shaun. 2021. *China Risen? Studying Chinese Global Power*. Bristol: Bristol University Press.
- Brooks, Stephen G. og William C. Wohlforth. 2016. «The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century: China’s Rise and the Fate of America’s Global Position». *International Security* 40(3):7–53. doi: 10.1162/ISEC_a_00225.
- Brown, Michael og Pavneet Singh. 2018. «How Chinese Investments in Emerging Technology Enable A Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation».
- Brummer, Matthew. 2020. «Innovation and Threats». *Defence and Peace Economics* 0(0):1–22. doi: 10.1080/10242694.2020.1853984.
- Bräuner, Oliver, Mark Bromley og Mathieu Duchâtel. 2015. *Western Arms Exports to China*. SIPRI Policy Paper 43 January 2015.
- Brødsgaard, Kjeld Erik. 2010. *Danish-Chinese Relations The Collapse of a Special Relationship*. Asia Research Centre. Copenhagen Business School. Copenhagen Discussion Papers No. 36.
- Bye, Hilde-Gunn. 2020. «Kinesisk aktivitet øker i nordområdene: - Ingen tegn til militær tilstedeværelse, ifølge IFS-forsker». *High North News*. Hentet 23. februar 2022 (<https://www.highnorthnews.com/nb/kinesisk-aktivitet-oket-i-nordomradene-ingen-tegn-til-militaer-tilstedevaerelse-ifolge-ifs-forsker>).
- Caixin Global. 2020. «Fallen Energy Conglomerate CEFC Declared Bankrupt». *Caixin Global*. Hentet 23. februar 2022 (<https://www.caixinglobal.com/2020-04-25/fallen-energy-conglomerate-cefc-declared-bankrupt-101547143.html>).
- Cavanna, Thomas P. 2021. «Coercion Unbound? China’s Belt and Road Initiative». S. 221–36 i *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution Press.

-
-
- Chan, Sewell. 2016. «Norway and China Restore Ties, 6 Years After Nobel Prize Dispute». *The New York Times*, 19. desember. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.nytimes.com/2016/12/19/world/europe/china-norway-nobel-liu-xiaobo.html>).
- Chang, Chia-Chien og Alan H. Yang. 2020. «Weaponized Interdependence: China's Economic Statecraft and Social Penetration against Taiwan». *Orbis* 64(2):312–33. doi: 10.1016/j.orbis.2020.02.002.
- Chen, Xianwen og Roberto Javier Garcia. 2016. «Economic Sanctions and Trade Diplomacy: Sanction-Busting Strategies, Market Distortion and Efficacy of China's Restrictions on Norwegian Salmon Imports». *China Information* 30(1):29–57. doi: 10.1177/0920203X15625061.
- Christie, Edward Hunter. 2015. «NATO Review - Sanctions after Crimea: Have They Worked?» *NATO Review*. Hentet 26. mai 2022 (<https://www.nato.int/docu/review/articles/2015/07/13/sanctions-after-crimea-have-they-worked/index.html>).
- Clarke, Michael, Matthew Sussex og Nick Bisley. 2020. *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific*. Lexington Books.
- CNN. 2010. «Chinese dissident awarded Nobel Peace Prize». *CNN*, 10. desember. Hentet 10. januar 2022 (<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/europe/12/10/norway.nobel.prize/index.html>).
- Cohen, Benjamin J. 2009. «Sovereign Wealth Funds and National Security: The Great Tradeoff». *International Affairs* 85(4):713–31. doi: 10.1111/j.1468-2346.2009.00824.x.
- Cohen, Benjamin J. 2019. *Currency Statecraft: Monetary Rivalry and Geopolitical Ambition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Conifer, Dan. 2020. «China Imposes 80pc Tariff on Australian Barley». *ABC News*, 18. mai. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.abc.net.au/news/2020-05-18/china-to-impose-tariffs-on-australian-barley/12261108>).
- CSIS. 2021. «Survey of Chinese Espionage in the United States Since 2000». *Center for Strategic & International Studies*. Hentet 25. november 2021 (<https://www.csis.org/programs/technology-policy-program/survey-chinese-linked-espionage-united-states-2000>).
- Department of Justice. 2008. «Chinese Agent Sentenced to Over 24 Years in Prison for Exporting United States Defense Articles to China». *The United States Department of Justice*. Hentet 13. oktober 2021 (https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2008/March/08_nsd_229.html).
- Department of Justice. 2009. «Former Boeing Engineer Convicted of Economic Espionage in Theft of Space Shuttle Secrets for China». *The United States Department of Justice*. Hentet 13. oktober 2021 (<https://www.justice.gov/opa/pr/former-boeing-engineer-convicted-economic-espionage-theft-space-shuttle-secrets-china>).

-
- Department of Justice. 2018. «Year in Review for China-Related Cases». *The United States Department of Justice*. Hentet 13. oktober 2021 (<https://www.justice.gov/opa/page/file/1122681/download>).
- Department of Justice. 2020a. «Harvard University Professor and Two Chinese Nationals Charged in Three Separate China Related Cases». *The United States Department of Justice*. Hentet 13. oktober 2021 (<https://www.justice.gov/opa/pr/harvard-university-professor-and-two-chinese-nationals-charged-three-separate-china-related>).
- Department of Justice. 2020b. «Jacksonville Woman Pleads Guilty to Attempting to Illegally Exporting Maritime Raiding Craft and Engines to China». *The United States Department of Justice*. Hentet 13. oktober 2021 (<https://www.justice.gov/opa/pr/jacksonville-woman-pleads-guilty-attempting-illegally-exporting-maritime-raiding-craft-and>).
- Department of Justice. 2021a. «California Man Sentenced for Illegally Exporting Cesium Atomic Clocks to Hong Kong». *The United States Department of Justice*. Hentet 13. oktober 2021 (<https://www.justice.gov/usao-ma/pr/california-man-sentenced-illegally-exporting-cesium-atomic-clocks-hong-kong>).
- Department of Justice. 2021b. «Chinese National Pleads Guilty to Illegal Exports to Northwestern Polytechnical University». *The United States Department of Justice*. Hentet 13. oktober 2021 (<https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-national-pleads-guilty-illegal-exports-northwestern-polytechnical-university>).
- Dequech, D. 2004. «Uncertainty: Individuals, Institutions and Technology». *Cambridge Journal of Economics* 28(3):365–78. doi: 10.1093/cje/28.3.365.
- Dingli, Shen, Elizabeth Economy, Richard Haas, Joshua Kurlantzick, Sheila A. Smith og Simon Tay. 2017. «China's Maritime Disputes». *Council on Foreign Relations*. Hentet 23. februar 2022 (https://www.cfr.org/chinas-maritime-disputes/#!/chinas-maritime-disputes?cid=otr-marketing_use-china_sea_InfoGuide).
- Dreher, Axel, Andreas Fuchs, Bradley Parks, Austin Strange og Michael J. Tierney. 2021. «Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset». *American Economic Journal: Economic Policy* 13(2):135–74. doi: 10.1257/pol.20180631.
- Drezner, Daniel W. 2003a. «How Smart Are Smart Sanctions?» *International Studies Review* 5(1):107–10. doi: 10.1111/1521-9488.501014.
- Drezner, Daniel W. 2003b. «The Hidden Hand of Economic Coercion». *International Organization* 57(3):643–59. doi: 10.1017/S0020818303573052.
- Drezner, Daniel W. 2008. «Sovereign Wealth Funds and the (In)Security of Global Finance». *Journal of International Affairs* 62(1):115–30.
- Drezner, Daniel W., Henry Farrell og Abraham L. Newman, red. 2021. *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

-
-
- Dziadul, Chris. 2020. «TV Barrandov Ownership Clarified». *Broadband TV News*. Hentet 23. februar 2022 (<https://www.broadbandtvnews.com/2020/04/22/tv-barrandov-ownership-clarified/>).
- Dziedzic, Stephen. 2020. «Australia started a fight with China over an investigation into COVID-19 – did it go too hard?» *ABC News*, 20. mai. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.abc.net.au/news/2020-05-20/wha-passes-coronavirus-investigation-australia-what-cost/12265896>).
- Edstrøm, Anders Christoffer, Iselin Stensdal og Gørild Heggelund. 2020. «Den ‘nye supermakten’: Hva vil Kina i Arktis?» *Internasjonal Politikk* 78(4):523–34. doi: 10.23865/intpol.v78.2477.
- Efron, Shira, Karen Schwindt og Emily Haskel. 2020. *Chinese Investment in Israeli Technology and Infrastructure – Security Implications for Israel and the United States*. RAND report. RR-3176-OSD. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Farrell, Henry og Abraham L. Newman. 2019. «How Global Economic Networks Shape State Coercion». *International Security* 44(1):42–79.
- Fidler, Mailyn. 2018. «African Union Bugged by China: Cyber Espionage as Evidence of Strategic Shifts». *Council on Foreign Relations*. Hentet 23. mai 2022 (<https://www.cfr.org/blog/african-union-bugged-china-cyber-espionage-evidence-strategic-shifts>).
- Fishburn, Peter. 1994. «A Variational Model of Preference under Uncertainty». *Journal of Risk and Uncertainty* 8(2):127–52. doi: 10.1007/BF01065369.
- Flores-Macías, Gustavo A. og Sarah E. Kreps. 2013. «The Foreign Policy Consequences of Trade: China’s Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992–2006». *The Journal of Politics* 75(2):357–71. doi: 10.1017/S0022381613000066.
- Fuchs, Andreas. 2016. *China’s Economic Diplomacy and the Politics-Trade Nexus*. University of Heidelberg Department of Economics Discussion Paper Series No. 609.
- Fuchs, Andreas og Nils-Hendrik Klann. 2013. «Paying a Visit: The Dalai Lama Effect on International Trade». *Journal of International Economics* 91(1):164–77.
- Gadocha, Paweł Mateusz. 2020. «Assessing the EU Framework Regulation for the Screening of Foreign Direct Investment—What Is the Effect on Chinese Investors?» *The Chinese Journal of Global Governance* 6(1):36–70. doi: 10.1163/23525207-12340046.
- Gallagher, Kevin P. og Amos Irwin. 2015. «China’s Economic Statecraft in Latin America: Evidence from China’s Policy Banks». *Pacific Affairs* 88(1):99–121.
- Garlick, Jeremy. 2019. «China’s Principal–Agent Problem in the Czech Republic: The Curious Case of CEFC». *Asia Europe Journal* 17(4):437–51. doi: 10.1007/s10308-019-00565-z.

-
- Goddard, Stacie E. 2021. «The Road to Revisionism - How Interdependence Gives Revisionists Weapons for Change». S. 84–98 i *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution Press.
- Grimmel, Andreas og Viktor Eszterhai. 2020. «The Belt and Road Initiative and the Development of China's Economic Statecraft: European Attitudes and Responses». *International Studies* 57(3):223–39. doi: 10.1177/0020881720925223.
- Gunn, Geoffrey C. 2021. «Chinese Economic Statecraft in Indonesia/East Timor: A Historical and Regional Perspective». *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3):317–38. doi: 10.1177/18681026211042029.
- Haga, Kai Yin Allison. 2021. «The Asian Infrastructure Investment Bank: A Qualified Success for Beijing's Economic Statecraft». *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3):391–421. doi: 10.1177/18681026211046967.
- Hanson, Fergus, Emilia Currey og Tracy Beattie. 2020. *The Chinese Communist Party's Coercive Diplomacy*. Australian Strategic Policy Institute. Policy Brief Report No. 36/2020.
- Hasegawa, Masanori. 2018. «Close Economic Exchange with a Threatening State: An Awkward Dilemma over China». *Asian Security* 14(2):155–71. doi: 10.1080/14799855.2017.1312348.
- Hayes, Andrew F. og Klaus Krippendorff. 2007. «Answering the Call for a Standard Reliability Measure for Coding Data». *Communication Methods and Measures* 1(1):77–89. doi: 10.1080/19312450709336664.
- Heiduk, Felix og Alexandra Sakaki. 2019. «Introduction to the Special Issue—China's Belt and Road Initiative: The View from East Asia». *East Asia* 36(2):93–113. doi: 10.1007/s12140-019-09312-y.
- Hellström, Jerker. 2016. *China's Political Priorities in the Nordic Countries: From Technology to Core Interests*. NUPI Policy Brief 12/2016.
- Higgins, Andrew. 2022. «In an Uneven Fight With China, a Tiny Country's Brand Becomes Toxic». *The New York Times*, 21. februar. Hentet 26. mai 2022 (<https://www.nytimes.com/2022/02/21/world/europe/china-lithuania-taiwan-trade.html>).
- Hooijmaaijers, Bas. 2019. «Blackening Skies for Chinese Investment in the EU?» *Journal of Chinese Political Science* 24(3):451–70. doi: 10.1007/s11366-019-09611-4.
- Horn, Sebastian, Carmen M. Reinhart og Christoph Trebesch. 2021. «China's overseas lending». *Journal of International Economics* 133:1–32.
- Hovi, Jon, Robert Huseby og Detlef F. Sprinz. 2005. «When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?» *World Politics* 57(4):479–99. doi: 10.1353/wp.2006.0011.
- IMF. 2022. «International Investment Position by Country». *IMF Data*. Hentet 2. mars 2022 (<https://data.imf.org/regular.aspx?key=61468209>).

-
-
- Justis- og beredskapsdepartementet. 2020. «Meld. St. 5 (2020–2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden.»
- Kahler, Miles og Scott L. Kastner. 2006. «Strategic Uses of Economic Interdependence: Engagement Policies on the Korean Peninsula and Across the Taiwan Strait». *Journal of Peace Research* 43(5):523–41.
- Kamiński, Tomasz. 2017. «Sovereign Wealth Fund Investments in Europe as an Instrument of Chinese Energy Policy». *Energy Policy* 101:733–39. doi: 10.1016/j.enpol.2016.09.033.
- Karášková, Ivana. 2019. «How China Influences Media in Central and Eastern Europe». *The Diplomat*. Hentet 23. februar 2022 (<https://thediplomat.com/2019/11/how-china-influences-media-in-central-and-eastern-europe/>).
- Karášková, Ivana, Tamás Matura, Richard Q. Turcsányi og Matej Šimalčík. 2018. *Central Europe for Sale: The Politics of China's Influence*. National Endowment for Democracy Policy Paper 03.
- Kastner, Scott L. og Margaret M. Pearson. 2021. «Exploring the Parameters of China's Economic Influence». *Studies in Comparative International Development* 56(1):18–44. doi: 10.1007/s12116-021-09318-9.
- Keng, Shu, Jean Yu-Chen Tseng og Qiang Yu. 2017. «The Strengths of China's Charm Offensive: Changes in the Political Landscape of a Southern Taiwan Town under Attack from Chinese Economic Power». *The China Quarterly* 232:956–81. doi: 10.1017/S0305741017000972.
- Kibar, Osman. 2021. «OPERASJON LAZAREV: Slår alarm om kartlegging av Norges kritiske infrastruktur». *Dagens Næringsliv*. Hentet 16. mai 2022 (<https://www.dn.no/magasinet/teknologi/spionasje/russland/etterretningstjenesten/operasjon-lazarev-slar-alarm-om-kartlegging-av-norges-kritiske-infrastruktur/2-1-1085420>).
- Kolstad, Ivar. 2020. «Too Big to Fault? Effects of the 2010 Nobel Peace Prize on Norwegian Exports to China and Foreign Policy». *International Political Science Review* 41(2):207–23. doi: 10.1177/0192512118808610.
- Koss, Daniel. 2021. «Party Building as Institutional Bricolage: Asserting Authority at the Business Frontier». *The China Quarterly* 248(S1):222–43. doi: 10.1017/S0305741021000692.
- Krippendorff, Klaus. 2004. *Content Analysis: An Introduction*. 2nd utg. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Kristoffersen, Henning. 2019. *Kina: utfordringer og muligheter for norsk næringsliv*. For Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO),
- Kristoffersen, Henning. 2020. *Norske og europeiske interesser i Kina – Prioriteringer i en krevende tid*. For Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO).

-
- Kuo, Lily. 2020. «Australia called 'gum stuck to China's shoe' by state media in coronavirus investigation stoush». *The Guardian*, 28. april. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/28/australia-called-gum-stuck-to-chinas-shoe-by-state-media-in-coronavirus-investigation-stoush>).
- Kwon, Jaebeom. 2020. «Taming Neighbors: Exploring China's Economic Statecraft to Change Neighboring Countries' Policies and Their Effects». *Asian Perspective* 4(103–138).
- Lai, Christina. 2018. «Acting one way and talking another: China's coercive economic diplomacy in East Asia and beyond». *The Pacific Review* 31(2):169–87. doi: 10.1080/09512748.2017.1357652.
- Lai, Christina. 2019. «Dancing with the Wolf: Securitizing China–Taiwan Trade in the ECFA Debate and Beyond». *Asian Security* 15(2):140–58. doi: 10.1080/14799855.2018.1437145.
- Layne, Christopher. 2018. «The US–Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana». *International Affairs* 94(1):89–111.
- Li, Mingjiang. 2020. «The Belt and Road Initiative: geo-economics and Indo-Pacific security competition». *International Affairs* 96(1):169–87. doi: 10.1093/ia/iiz240.
- Liang, Wei. 2019. «Pulling the Region into Its Orbit? China's Economic Statecraft in Latin America». *Journal of Chinese Political Science* 24(3):433–49. doi: 10.1007/s11366-018-09603-w.
- Lim, Darren J. og Victor A. Ferguson. 2021. «Informal Economic Sanctions: The Political Economy of Chinese Coercion during the THAAD Dispute». *Review of International Political Economy* 1–24. doi: 10.1080/09692290.2021.1918746.
- Lim, Louisa og Julia Bergin. 2018. «Inside China's Audacious Global Propaganda Campaign». *The Guardian*, 7. desember. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.theguardian.com/news/2018/dec/07/china-plan-for-global-media-dominance-propaganda-xi-jinping>).
- Lindgren, Petter Y. 2019. «Advancing the Role of Social Mechanisms, Mediators, and Moderators in Securitization Theory: Explaining Security Policy Change in Japan». *Asian Security* 15(3):343–64. doi: 10.1080/14799855.2018.1445895.
- Lindgren, Petter Y., Petter F. Hemnes og Kristin Waage. 2022. *Kinas økonomiske ressurser og muligheter for økonomiske statshåndverk – hvor sårbar er Norge? FFI-rapport 22/00421*.
- Lindgren, Petter Y. og Kristin Waage. 2021. «Kinas bruk av økonomisk statshåndverk: Hva Kina vil og hva det får til». *Internasjonal Politikk* 79(4):331–40.
- Lindgren, Petter Y. og Kristin Waage. 2022. *A typology of economic statecraft: economic strategies in a globalized world economy*. *Artikkelutkast*. under arbeid.

-
-
- Lindgren, Petter Y., Kristin Waage og Ebba Boye. 2022. *Økonomisk statshåndverk og nasjonale sikkerhetsinteresser: hvordan kan Kina true Norge?* Artikkelutkast under fagfelleevaluering.
- Lindgren, Petter Y. og Wrenn Yennie Lindgren. 2019. «The Relationship Between Narratives and Security Practices: Pushing the Boundaries of Military Instruments in Japan». *Asian Perspective* 43(2):325–50.
- Lopatka, Jan og Pamela Barbaglia. 2017. «China’s CEFC joins Penta in bid to buy Time Warner’s Central European Media: sources». *Reuters*. Hentet 23. februar 2022 (<https://www.reuters.com/article/us-central-euro-m-a/chinas-cefc-joins-penta-in-bid-to-buy-time-warners-central-european-media-sources-idUSKBN1DM0VC>).
- Macikenaite, Vida. 2020. «China’s economic statecraft: the use of economic power in an interdependent world». *Journal of Contemporary East Asia Studies* 9(2):108–26. doi: 10.1080/24761028.2020.1848381.
- Maiden, Malcolm. 2013. «China’s State Grid powers up in Australia». *The Sydney Morning Herald*, 18. mai. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.smh.com.au/business/chinas-state-grid-powers-up-in-australia-20130517-2js2n.html>).
- Mastanduno, Michael. 1998. «Economics and Security in Statecraft and Scholarship». *International Organization* 52(4):825–54. doi: 10.1162/002081898550761.
- Mastanduno, Michael. 1999. «Economic statecraft, Interdependence, and national security: Agendas for research». *Security Studies* 9(1–2):288–316. doi: 10.1080/09636419908429402.
- McBride, James og Andrew Chatzky. 2019. «Is ‘Made in China 2025’ a Threat to Global Trade?» *Council on Foreign Relations*. Hentet 23. februar 2022 (<https://www.cfr.org/background/made-china-2025-threat-global-trade>).
- Meierding, Emily. 2021. «Weaponizing Energy Interdependence». i *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Meunier, Sophie. 2019. «Chinese Direct Investment in Europe: Economic Opportunities and Political Challenges». S. 98–112 i *Handbook on the International Political Economy of China*. Edward Elgar Publishing.
- Miller, Joe, Guy Chazan og Andy Bounds. 2021. «German business hits out at China after Lithuania trade row snares exports». *Financial Times*, 17. desember. Hentet 26. mai 2022 (<https://www.ft.com/content/15119be1-3d57-4769-8f82-ff8cb36a668b>).
- Mogård, Lars Egil. 2016. «Staten kjøper privat Svalbard-eiendom». *NRK*, 21. oktober. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/staten-kjoper-privat-svalbard-eiendom-1.13189675>).
- Morgan, Pippa. 2019. «Can China’s Economic Statecraft Win Soft Power in Africa? Unpacking Trade, Investment and Aid». *Journal of Chinese Political Science* 24(3):387–409. doi: 10.1007/s11366-018-09592-w.

-
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat og Yoshiharu Kobayashi. 2014. «Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES Dataset». *Conflict Management and Peace Science* 31(5):541–58. doi: 10.1177/0738894213520379.
- Mouritz, Frank og Adéla Šelepová. 2020. «China's Economic Statecraft in Europe – Beijing Invests in Influence». *Per Concordiam* 10–15.
- NBC News. 2006. «Taiwanese man admits acting as covert agent». *NBC News*, 17. mai. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.nbcnews.com/id/wbna12836771>).
- Ng, Teddy og Kinling Lo. 2021. «China-Lithuania tension: German firms may have to shut factories in Baltic state amid Beijing retaliation». *South China Morning Post*, 25. desember. Hentet 26. mai 2022 (<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3160982/china-lithuania-tension-german-firms-may-have-shut-factories>).
- Nissen, Sofie Grønntun. 2020. «De har plassert en million mennesker i arbeidsleirer. Nå har Kina fått en plass i FNs menneskerettighetsråd». *Aftenposten*, 16. oktober. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.aftenposten.no/verden/i/dlObdz/de-har-plassert-en-million-mennesker-i-arbeidsleirer-naa-har-kina-faatt-en-plass-i-fns-menneskerettighetsraad>).
- Noakes, Stephen og Charles Burton. 2019. «Economic Statecraft and the Making of Bilateral Relationships: Canada-China and New Zealand-China Interactions Compared». *Journal of Chinese Political Science* 24(3):411–31. doi: 10.1007/s11366-018-09602-x.
- Nordahl, Bjørn Olav, Maria Hasselgård og Ruben Solvang. 2022. «Slik ble norsk laks smuglet inn i Kina». *NRK*. Hentet 23. februar 2022 (<https://www.nrk.no/dokumentar/xl/slik-ble-norsk-laks-smuglet-inn-i-kina-1.15828594>).
- Norris, William J. 2010. «Economic Statecraft with Chinese Characteristics: The Use of Commercial Actors in China's Grand Strategy». Doktorgradsavhandling, Massachusetts Institute of Technology.
- Norris, William J. 2016. *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Norris, William J. 2021. «China's Post-Cold War Economic Statecraft: A Periodization». *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3):294–316. doi: 10.1177/18681026211058186.
- Norton, Simon. 2015. *China's grand strategy*. China Studies Centre, The University of Sydney.
- NSM. 2020. «Veileder i departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner». *NSM*. Hentet 28. februar 2022 (<https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/veiledere-og-handboker-til-sikkerhetsloven/veileder-i-departementenes-identifisering-av-grunnleggende-nasjonale-funksjoner/om-den-ne-veilederen/>).
- Nye, Joseph S. 2020. «Power and Interdependence with China». *The Washington Quarterly* 43(1):7–21. doi: 10.1080/0163660X.2020.1734303.

-
-
- O'Connor, Sean. 2019. «How Chinese Companies Facilitate Technology Transfer from the United States».
- Oren, Eitan og Matthew Brummer. 2020a. «Reexamining Threat Perception in Early Cold War Japan». *Journal of Cold War Studies* 22(4):71–112.
- Oren, Eitan og Matthew Brummer. 2020b. «Threat perception, government centralization, and political instrumentality in Abe Shinzo's Japan». *Australian Journal of International Affairs* 74(6):721–45.
- Pacheco Pardo, Ramon. 2018. «Europe's Financial Security and Chinese Economic Statecraft: The Case of the Belt and Road Initiative». *Asia Europe Journal* 16(3):237–50. doi: 10.1007/s10308-018-0511-z.
- Pape, Robert A. 1997. «Why Economic Sanctions Do Not Work». *International Security* 22(2):90–136.
- Paradise, James F. 2019. «China's Quest for Global Economic Governance Reform». *Journal of Chinese Political Science* 24(3):471–93. doi: 10.1007/s11366-019-09610-5.
- Paradise, James F. 2020. «China's 'Coercive Tourism': motives, methods and consequences». *International Relations of the Asia-Pacific* (lcaa009). doi: 10.1093/irap/lcaa009.
- Patton, Dominique og Andrius Sytas. 2022. «China Suspends Lithuanian Beef, Dairy, Beer Imports as Taiwan Row Grows». *Reuters*, 10. februar. Hentet 26. mai 2022 (<https://www.reuters.com/world/china/china-suspends-lithuanian-beef-imports-taiwan-row-grows-2022-02-10/>).
- Pepermans, Astrid. 2017. «The Sino-European Solar Panel Dispute: China's Successful Carrot and Stick Approach Towards Europe». *Journal of Contemporary European Research* 13(4).
- Poh, Angela. 2017. «The Myth of Chinese Sanctions over South China Sea Disputes». *The Washington Quarterly* 40(1):143–65. doi: 10.1080/0163660X.2017.1302744.
- PST. 2021. «Nasjonal trusselvurdering 2021». *Politiets sikkerhetstjeneste*. Hentet 16. mai 2022 (<https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonal-trusselvurdering-2021/>).
- Påsche, Eirik Sørenmo. 2021. «Kina ville bygge storflyplass i Arktis». *NRK*, 8. mars. Hentet 10. januar 2022 (https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/kina-ville-kjope-flyplass-i-nord-finland-og-fly-til-nordpolen_-men-finske-forsvaret-sa-nei-1.15403245).
- RailFreight. 2020. «Kaliningrad Grand Winner as Alternative Route on New Silk Road». *RailFreight.Com*. Hentet 4. mai 2022 (<https://www.railfreight.com/specials/2020/08/11/kaliningrad-grand-winner-as-alternative-route-on-new-silk-road/>).

-
- RailFreight. 2021a. «8 Takeaways from the European Silk Road Summit in Amsterdam». *RailFreight.Com*. Hentet 4. mai 2022 (<https://www.railfreight.com/beltandroad/2021/12/14/8-takeaways-from-the-european-silk-road-summit-in-amsterdam/>).
- RailFreight. 2021b. «Is the China-Europe Express Becoming a Political Weapon in the Hands of China?» *RailFreight.Com*. Hentet 4. mai 2022 (<https://www.railfreight.com/beltandroad/2021/08/25/is-the-china-europe-express-becoming-a-political-weapon-in-the-hands-of-china/>).
- RailFreight. 2021c. «No Trains from China Stop in Lithuania Anymore». *RailFreight.Com*. Hentet 4. mai 2022 (<https://www.railfreight.com/beltandroad/2021/11/26/no-trains-from-china-stop-in-lithuania-anymore/>).
- Reilly, James. 2012. «China's Unilateral Sanctions». *The Washington Quarterly* 35(4):121–33. doi: 10.1080/0163660X.2012.726428.
- Reilly, James. 2013. *China's Economic Statecraft: Turning Wealth into Power*. Sydney: LOWY Institute for International Policy.
- Reilly, James. 2017. «China's Economic Statecraft in Europe». *Asia Europe Journal* 15(2):173–85. doi: 10.1007/s10308-017-0473-6.
- 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 Corporation.
- Roberts, Cynthia, Leslie Elliott Armijo og Saori N. Katada. 2017. *The BRICS and Collective Financial Statecraft*. Oxford: Oxford University Press.
- Roberts, Priscilla. 2021. «Economic Statecraft with Chinese Characteristics: Strange, New, and Different, or Old Wine in New Bottles?» *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3):267–93. doi: 10.1177/18681026211061750.
- Rolland, Nadège. 2020. *China's vision for a new world order*. NBR Special Report no. 83.
- Rolland, Tomas. 2021. «Kina har lenge vært tungt til stede i Afrika. Nå har de satt sine øyne på Arktis». *Forskning.no*. Hentet 20. januar 2022 (<https://forskning.no/afrika-arktiskina/kina-har-lenge-vaert-tungt-til-stede-i-afrika-na-har-de-satt-sine-oyne-pa-arktiskina/1821306>).
- Seaman, John, Mikko Huotari og Miguel Otero-Iglesias. 2017. *Chinese Investment in Europe: A Country-Level Approach*. European Think-tank Network on China.
- Segal, Adam. 2021. «Huawei, 5G, and Weaponized Interdependence». S. 149–58 i *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Brookings Institution Press.
- Sikkerhetsloven. 2018. «Lov om nasjonal sikkerhet (LOV-2018-06-01-24)». Hentet 26. mai 2022 (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>).

-
-
- Skjævesland, Odd Inge. 2020. «Ber Norden være på vakt mot Kina og Russland i Arktis». *Forsvarets Forum*. Hentet 23. februar 2022 (<https://forsvaretsforum.no/kina-utenriks/ber-norden-vaere-pa-vakt-mot-kina-og-russland-i-arktis/129773>).
- Song, Guoyou. 2019. «China's Economic Strategy in Asia». *Asian Education and Development Studies* 8(1):2–13. doi: <http://dx.doi.org.ezproxy.uio.no/10.1108/AEDS-08-2017-0083>.
- Statistisk sentralbyrå. 2022. «Utenrikshandel med varer». *SSB*. Hentet 28. februar 2022 (<https://www.ssb.no/system/>).
- Stenslie, Stig. 2014. «Questioning the Reality of China's Grand Strategy». *China: An International Journal* 12:161–78. doi: [10.1353/chn.2014.0013](https://doi.org/10.1353/chn.2014.0013).
- Sudworth, John. 2021. «Wuhan marks its anniversary with triumph and denial». *BBC News*, 23. januar. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55765875>).
- Suehiro, Akira. 2017. «China's offensive in Southeast Asia: regional architecture and the process of Sinicization». *Journal of Contemporary East Asia Studies* 6(2):107–31. doi: [10.1080/24761028.2017.1391619](https://doi.org/10.1080/24761028.2017.1391619).
- Sullivan, Kath. 2020. «Australia won't retaliate against China barley tariffs as minister says 'there is no trade war'». *ABC News*, 19. mai. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.abc.net.au/news/2020-05-19/china-barley-tariff-australia-reacts-trade/12261928>).
- Sullivan, Kath og Jodie Gunders. 2020. «Red-meat processors have beef sales to China suspended as trade barriers escalate». *ABC News*, 11. mai. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.abc.net.au/news/rural/2020-05-12/china-trade-escalation-as-beef-farmers-are-targeted/12237468>).
- Sullivan, Kath og Kim Honan. 2020. «Government's 'mismanagement' of China Relationship to Blame for Trade Woes, Labor Says». *ABC News*, 12. mai. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.abc.net.au/news/2020-05-13/china-meat-sales-suspension-federal-government-opposition/12240234>).
- Summers, Tim. 2021. «Carrots, Not Sticks: A Historical Analysis of Beijing's Economic Statecraft Towards Hong Kong». *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3):422–37. doi: [10.1177/18681026211044518](https://doi.org/10.1177/18681026211044518).
- Tammik, Ott. 2021. «Lithuania Mulls Aid for Companies Hit by Dispute With China». *Bloomberg*, 30. desember. Hentet 26. mai 2022 (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-30/lithuania-mulls-aid-for-companies-hit-by-dispute-with-china>).
- Tenyotkin, Rose, April Herlevi, Alison Kaufman og Anthony Miller. 2020. *Economic Statecraft: How China Legally Accesses Foreign Technologies to Build Military Capabilities*. Center for Naval Analyses.

-
- Trellevik, Amund. 2019. «USA til frontalangrep på Russland og Kina». *High North News*, 6. mai. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.highnorthnews.com/nb/usa-til-frontalangrep-pa-russland-og-kina>).
- Tunsgj, Øystein. 2020. «USA og Kina står foran en superkonflikt». *Dagens Næringsliv*, 17. august. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.dn.no/innlegg/superkonflikt/kald-krig/geopolitikk/innlegg-usa-og-kina-star-foran-en-superkonflikt/2-1-857459>).
- Udal, Julie Helseth, Kristin Waage, Pernille Engebretsen og Petter Y. Lindgren. 2022. *Russisk økonomisk statshåndverk – datasett over hendelser fra 2000 til 2021*. FFI-rapport 22/00426.
- Vekasi, Kristin. 2019. «Politics, Markets, and Rare Commodities: Responses to Chinese Rare Earth Policy». *Japanese Journal of Political Science* 20(1):2–20. doi: 10.1017/S1468109918000385.
- Verdensbanken. 2022. «GDP, PPP (current international \$)». *The World Bank*. Hentet 2. mars 2022 (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>).
- Wang, Yi. 2017. «Forge ahead under the guidance of general secretary Xi Jinping's thought on diplomacy». *Study Times*. Hentet 10. mai 2022 (<https://www.mfa.gov.cn/ce/como//eng/news/t1489143.htm>).
- Wei, Chi-hung. 2013. «China's Economic Offensive and Taiwan's Defensive Measures: Cross-Strait Fruit Trade, 2005–2008*». *The China Quarterly* 215:641–62. doi: 10.1017/S030574101300101X.
- Wilson, Jeffrey D. 2018. «Whatever happened to the rare earths weapon? Critical materials and international security in Asia». *Asian Security* 14(3):358–73. doi: 10.1080/14799855.2017.1397977.
- Wong, Stan Hok-wui og Nicole Wu. 2016. «Can Beijing Buy Taiwan? An empirical assessment of Beijing's agricultural trade concessions to Taiwan». *Journal of Contemporary China* 25(99):353–71. doi: 10.1080/10670564.2015.1104868.
- Waage, Kristin, Sverre Kvalvik og Petter Y. Lindgren. 2021a. «Investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?» *Norsk Militært Tidsskrift* 191(3):14–21.
- Waage, Kristin, Sverre Kvalvik og Petter Y. Lindgren. 2021b. «Nye trusler fra økonomiske virkemidler». *Dagens Næringsliv*, 16. februar. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.dn.no/innlegg/etterretningstjenesten/okonomi/kina/innlegg-nye-trusler-fra-okonomiske-virkemidler/2-1-963462>).
- Waage, Kristin, Sverre Kvalvik og Petter Y. Lindgren. 2021c. *Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler - når truer de nasjonal sikkerhet?* FFI-rapport 20/03149.
- Waage, Kristin og Petter Y. Lindgren. 2021. «Book review: The belt and road initiative and the future of regional order in the Indo-Pacific». *International Journal of Asian Studies* 1–4.

-
-
- Waage, Kristin og Petter Y. Lindgren. 2022. *Økonomisk statshåndverk og ny teknologi (arbeidstittel)*. FFI-rapport under arbeid.
- Waage, Kristin, Petter Y. Lindgren, Sverre Kvalvik, Martin Haukland, Thomas B. Isaksen og Odin D. Moe. 2021. *Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål – en oversikt*. FFI-notat 21/00140.
- Yang, Yi Edward og Wei Liang. 2019. «Introduction to China's Economic Statecraft: Rising Influences, Mixed Results». *Journal of Chinese Political Science* 24(3):381–85. doi: 10.1007/s11366-019-09614-1.
- Yennie Lindgren, Wrenn og Petter Y. Lindgren. 2016. «Kampen om idémessige forklaringer på japansk sikkerhetspolitikk: Kina i Japans identitetskonstruksjon». *Internasjonal Politikk* 74(3):1–21. doi: 10.17585/ip.v74.403.
- 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». *Asian Politics & Policy* 9(3):378–401. doi: 10.1111/aspp.12332.
- Zhang, Shu G. og Ni Chen. 2021. «Beijing's Institutionalised Economic Statecraft Towards Brazil: A Case Study». *Journal of Current Chinese Affairs* 50(3):339–65. doi: 10.1177/18681026211041630.
- Zhou, Weifeng og Mario Esteban. 2018. «Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative». *Journal of Contemporary China* 27(112):487–501. doi: 10.1080/10670564.2018.1433476.
- Aarsæther, Aslaug og Rune N. Andreassen. 2020. «Vil selge kull-rettigheter på statens grunn til Russland og Kina». *NRK*, 15. desember. Hentet 10. januar 2022 (<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/vil-selge-kull-rettigheter-pa-statens-grunn-til-russland-og-kina-1.15287922>).

Om FFI

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

FFIs formål

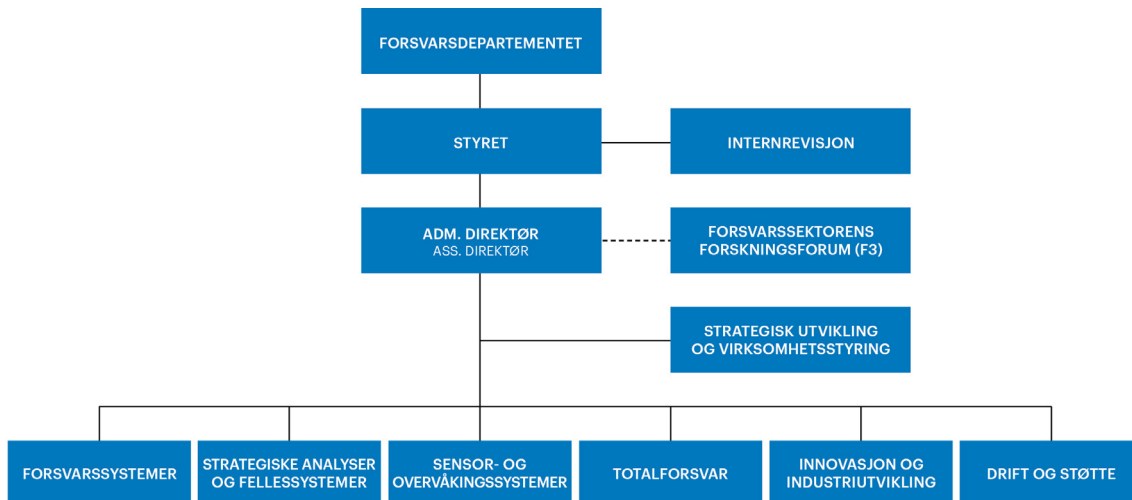
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som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

FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

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