



Max Oker-Blom
är ekon.dr och jur.lic.

Geoekonomi eller strategisk användning av ekonomisk makt

Globaliseringen och världshandeln har fått ge vika för protektionistiska tendenser. Det är framför allt olika säkerhetspolitiska synpunkter som fått genomslag. Det handlar inte bara om ekonomiska sanktioner och exportkontroller, utan om att försäkra sig om nationell tillgång till den viktigaste teknologin. Det som bidragit till att vända utvecklingen är framför allt dragkampen mellan USA och Kina.

I statsrådets principbeslut om en nationell strategi för immateriella rättigheter, som publicerades i slutet av mars 2022, ingår som femtonde och sista åtgärd att skapa en lägesbild av hur utländska investeringar i Finland inverkar på kritisk immateriell egendom. Utgående från denna skall lämpliga politikåtgärder planeras.¹⁾

I motiveringarna till den beslutade åtgärden konstateras bland annat att också utländska investeringar är nödvändiga för att upprätthålla och främja ekonomisk tillväxt och produktion. Vidare betonas det att Finland i princip intagit en öppet positiv inställning till dessa. Placeringar och företagsförvärv är likväl också förknippade med risker som anknyter till den nationella och internationella säkerheten. Dessa kan uppkomma både i samband med privata och statliga företagsaffärer. Men det kan också finnas dolda motiv för ett förvärv. I samband med utländska företagsaffärer finns det nämligen en risk att strategisk eller kritisk teknik och nationell immateriell egendom och immateriella rättigheter övergår i utländsk ägo. Detta kan på längre sikt ha en negativ inverkan på den inhemska innovationsverksamheten, men också på säkerheten.

Enligt beslutet har utredningsarbetet inlett under våren. Utrikesministeriet är vid sidan av Arbets- och näringsministeriet samt Undervisnings- och kulturministeriet ansvarigt för arbetet. Försvarsmakten är likaså involverad.

”Det är framför allt olika säkerhetspolitiska synpunkter som fått genomslag. Det handlar inte bara om ekonomiska sanktioner och exportkontroller, utan om att försäkra sig om nationell tillgång till ’emerging and foundational technologies.’”

Strategisk kapitalism versus marknadskapitalism

Statsrådets beslut är ett exempel på att statsmakten också hos oss börjat intressera sig för vad som sker inom den privata sektorn. Vid sidan av att stimulera innovationsverksamhet handlar det om att se över den nationella säkerheten. Med tanke på Rysslands anfallskrig mot Ukraina är det naturligtvis inte förvånande. Men det här är en utveckling som börjat långt tidigare, det vill säga att kapitalismen, som varit mer eller mindre marknadsdriven, håller på att bli alltmer strategisk. ²⁾

De institutioner som inrättades efter andra världskriget byggde i stor utsträckning på tanken att samarbete och särskilt ekonomiskt samarbete skulle lindra motsättningarna mellan olika parter. Speciellt efter kalla krigets slut i början av 1990-talet har utvecklingen präglats av en relativt optimistisk syn på ekonomiskt utbyte mellan olika stater. Till exempel konstaterade Världshandelsorganisationen WTO:s generaldirektör Mike Moore ännu 1999 att ”vår självständighet garanteras bäst av ömsesidigt beroende”. ³⁾

Globaliseringen och världshandeln har i alla fall småningom, steg för steg, fått ge vika för protektionistiska tendenser. Det är framför allt olika säkerhetspolitiska synpunkter som fått ge

nomslag. Det handlar inte bara om ekonomiska sanktioner och exportkontroller, utan om att försäkra sig om nationell tillgång till ”emerging and foundational technologies”. ⁴⁾

Det som verkar att ha bidragit till att vända utvecklingen är framför allt dragkampen mellan USA och Kina. Ett belysande exempel är USA:s strävan att hindra kinesiska Huawei att implementera 5G-infrastruktur (vilket är till förmån för Nokia och Ericsson). Amerikanska myndigheter har likaså drivit på att kinesiska börslistade företag i USA skall göras till föremål för särskild revision. Amerikanska företag ges också incitament att inte investera i Kina. ⁵⁾ Särskilt intressant är debatten som förts om huruvida Hollywoodfilmer skall betraktas som någon form för amerikansk strategisk tillgång. Det handlar om att bedöma ifall kinesiska investeringar i filmindustrin kan leda till kinesisk propaganda på amerikanska biografer, riktad till amerikaner. ⁶⁾

Kina har i sin tur lockat amerikanska företag att etablera sig i Kina med försäkringar om mindre byråkrati. Det här gäller till exempel Tesla och företag inom finansbranschen. Dilemmat med Kina är likväl att medan kinesiska företag i princip haft fria händer att etablera sig globalt så har Kina varit restriktiv med att släppa in utländska företag på sin egen marknad. Det är särskilt den kinesiska statens, i sista hand kommunistpartiets, möjlighet till insyn i utländska affärsföretags verksamhet, särskilt forskning och utveckling, som väckt och väcker oro. Kinesisk lånefinansiering av strategisk infrastruktur, såsom hamnar och gruvor, särskilt i utvecklingsländer, har också lett till direkt ägande då dessa länder inte förmått återbetala sina lån.

Men det handlar inte enbart om staters säkerhetspolitiska positionering med hjälp av ekonomiska åtgärder, utan också om hur företag skall hantera de risker som uppkommer i och med den strategiska kapitalismens frammarsch.

Geoeconomiska risker

I och med att det internationella regelbaserade marknadssystemet håller på att urvattnas har det blivit allt mer uppenbart att företag också måste ta hänsyn till vissa geoeconomiska risker. I Utrikespolitiska institutets artikel ”*Recognizing ’geoeconomic risk’, rethinking corporate risk ma-*

”Det är särskilt den kinesiska statens, i sista hand kommunistpartiets, möjlighet till insyn i utländska affärsföretags verksamhet, särskilt forskning och utveckling, som väckt och väcker oro.”

agement for the era of greatpower competition” delar författarna in dessa i ”securitization”, ”balkanization” och ”weaponization”. 7)

Med den förstnämnda risken avses att staten stärker sitt grepp över bolag, som är verksamma inom sektorer vilka betraktas såsom strategiska eller känsliga ur ett säkerhetsperspektiv. Detta har naturligtvis blivit högaktuellt genom den pågående energikrisen. Den andra risken, ”balkaniseringen”, har att göra med försöken att koppla loss ekonomiska regioner från varandra. Det här handlar bland annat om vem som sätter agendan för standardisering. Den tredje risken går ut på att inom vissa ”känsliga” sektorer använda olika instrument, såsom exportkontroller, revision av investeringar, system för lokalisering av data, sanktioner och subsidier. 8)

Hantering av produkter med dubbla funktioner, till exempel komponenter, som används både för maskiner och vapen, kan här vara särskilt intressant, eftersom dessa fel använda kan utgöra en säkerhetsrisk. Att förhindra studenter från vissa länder inträde vid universitet och högskolor kan vara ett annat medel att förhindra att strategisk kunskap försvinner utomlands. Tillgång till kapital via börserna kan vara ett tredje medel, etcetera.

Utmaningen för företagen med dessa geoekonomiska risker är enligt artikelförfattarna att företagen vant sig vid att räkna med politiska risker, men inte sådana som kan träffa dem indirekt via medel som riktats mot företagen eller händelser som berör diverse globala logistikkedjor. Tänk bara på produktionen av vaccin mot covid-19.

Företagen kan i en dylik situation reagera på åtminstone tre sätt. Antingen fortsätter de att bedriva sin affärsverksamhet såsom vanligt (”business as usual”) eller så idkar de affärer så att



säga på båda sidor om den strategiska gränsen (”one company, two systems”). En tredje möjlighet är att öppet ta ställning för sin regering. Detta handlingsätt har kallats patriotic capitalism. 9)

Företag som agerar som vanligt försöker självfallet påverka statsmakten så att den inte ingriper i verksamheten, utan snarare gör det lättare att bedriva affärsverksamhet. Olika organisationer, såsom EK i Finland och Business Europe på EU-nivå, bedriver likaså lobbning för att främja



FOTO: LEHTIKUVA

Tyska statens uppköp av energibolaget Fortums hela aktieinnehav i Uniper handlar om ett slags patriotisk kapitalism.

affärsverksamhet. Staten och EU fungerar så att säga som möjliggörare av "business as usual".

Risk för bojkott i väst

Att verka inom två system kan trots allt tvinga företaget att i något skede välja. Företagens utgång ur Ryssland kan utgöra exempel på detta. För många av de västerländska företagen fanns det

en uppenbar risk att deras produkter skulle ha bojkottats i väst om de inte avvecklat sin verksamhet i Ryssland.

Detta framgår med önskvärd tydlighet av **Marja Saarinen**s intervju med Fazers vd **Christoph Vitzthum** i Helsingin Sanomat 26.3.2022. De snabbaste i sociala medier planerade redan en köpbojkott av Fazers produkter. Man undra-

de bland annat om bolaget avsåg föda de ryska styrkorna med sina bageriprodukter. Allt detta trots att Fazer kort efter Rysslands anfall på Ukraina avslutade sin export till Ryssland och att ledningen jobbade intensivt med att lösa de juridiska komplikationerna med att avveckla bageriverksamheten i S:t Petersburg och Moskva. ¹⁰⁾

Det tredje alternativet är säkert inte heller alldeles enkelt annat än i en regelrätt krissituation, då företagen gärna vill hålla sig politiskt neutrala så länge marknaderna fungerar någorlunda normalt, det vill säga marknadsmässigt.

Företag verksamma inom energisektorn har i varje fall redan sedan en tid tillbaka knutits närmare till statsmakten. Huruvida det sker frivilligt ("patriotic capitalism") eller ofrivilligt ("securitization") kan diskuteras. Uppenbart är i alla fall att i och med Rysslands anfall av Ukraina har det gått upp för de allra flesta att energi är en strategisk tillgång och inte enbart en kommersiell eller miljöpolitisk fråga, såsom det hävdades för ett antal år sedan. ¹¹⁾

Tyska statens uppköp av energibolaget Fortums hela aktieinnehav i Uniper handlar på sätt och vis om "patriotisk kapitalism" sett ur företagets synvinkel. Vad som sker med Fortums kraftverk i Ryssland och hur den frågan hanteras återstår att se. Att för ett företag balansera två system blir i dagens värld av förståeliga skäl med största sannolikhet omöjligt.

Avslutande reflektioner

Det globala ömsesidiga beroendet, som traditionellt har betraktats som en källa till fred och stabilitet, verkar nu på grund av maktkampen mel-

lan USA och Kina och också Rysslands anfalls- krig undergräva denna uppfattning. I statsrådets forskningsrapport "Europe facing geoeconomics: assessing Finland's and the EU's risks and options in the technological rivalry" slår författarna bland annat fast följande: "I denna nya omgivning med växande maktpolitik och nationell säkerhet är ekonomi och säkerhet i allt högre grad sammanflätade. Vad som tidigare betraktades som positivt ömsesidigt beroende, ses nu som potentiellt farlig avhängighet." ¹²⁾

Det gäller således inte enbart för enskilda stater, såsom Finland, att hålla ögonen på den amerikansk-kinesiska ekonomiska maktkampens implikationer, utan också att noga följa med de stora multinationella företagens verksamhet. Statsmakten bör stöda EU:s strävan att stävja företagsjättarnas dataexploatering. Det bör också finnas interna inhemska mekanismer för att övervaka och vid behov förhindra att strategisk egendom, såväl materiell som immateriell, faller i händerna på fientligt inställda personer, företag eller stater.

Också enskilda företag bör då de erövrar nya marknader beakta geoeconomiska risker. Det gäller självfallet att likväl vara medveten om möjligheterna.

Just nu utvecklas världen i en riktning beträffande vilken förtroendeskapande samarbete får ge vika för ekonomisk maktpolitik. Det är skäl att hoppas att en nykter realism inte ersätts av cynism och att "den nya världsordningens" tyngdpunkt så småningom igen ligger på samarbete och förtroende, samt att den regelbaserade internationella marknadsekonomin får företräde. Just nu verkar i alla fall det geoeconomiska tänket att stärkas.

"Det gäller således inte enbart för enskilda stater, såsom Finland, att hålla ögonen på den amerikansk-kinesiska ekonomiska maktkampens implikationer, utan också att noga följa med de stora multinationella företagens verksamhet."

Artikelförfattaren vill rikta ett särskilt tack till forskningsdirektör Mikael Wigell vid Utrikespolitiska institutet, som gett sig tid att diskutera frågan och även anvisat aktuell litteratur i ämnet geoekonomi. Han har därtill vänligen läst igenom en första version av texten. Wigell är författare eller medförfattare till ett flertal publikationer som berör ämnet.

Fotnoter

- 1) Statsrådets principbeslut 24.3.2022 s. 19-20.
- 2) Henrique Choer Moraes – Mikael Wigell, The Emergence of Strategic Capitalism, Geoeconomics, Corporate Statecraft and the Repurposing of the Global Economy, FIIA Working Paper, September 2020/117 s. 15.
- 3) Moraes – Wigell 2020 s. 5 vid fotnot 13. Se för övrigt Sören Scholvins och Mikael Wigells inledande artikel "Geo-economic power politics, An introduction" i verket "Geo-Economics and Power Politics in the 21st Century, The Revival of Economic Statecraft" Edited by Mikael Wigell, Sören Scholvin och Mika Aaltola, ss. 1–10, i vilken de redogör för uppkomsten av och de olika uppfattningarna om begreppet geoekonomi. De hänvisar bland annat till Edward Luttwaks inflytelserika artikel från 1990 "From Geopolitics to Geoeconomics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce".
Citatet av Moore är på engelska "our independence is best guaranteed by interdependence".
- 4) Moraes – Wigell 2020 s. 5 vid fotnot 15. Författarna hänvisar till United States Export Control Reform Act 2018.
- 5) Moraes – Wigell 2020 s.6.
- 6) Moraes – Wigell 2020 s. 7 vid fotnot 34. Här hänvisas till amerikanska justitieministeriet.
- 7) Cristian Fjäder, Niklas Helwig & Mikael Wigell, FIIA Briefing Paper, Geoeconomics Series, June 2021/314.
- 8) Fjäder, Helwig & Wigell 2021 s. 3.
- 9) Choer Moraes and Mikael Wigell, "Balancing dependence: The quest for autonomy and the rise of corporate geoeconomics". Artikeln, som är på kommande, ingår i Milan Babic, Adam D. Nixon and Imogen T. Liu (eds.) "The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World" (Palgrave MacMillan).
- 10) Se t.ex. Max Oker-Blom, Finländska företag avvecklar sin ryska verksamhet, Ekonomiska Samfundets Tidskrift 1/2022, ss. 44–47.
- 11) Se Tommi Niminens belysande artikel "Putkimiehet" i Helsingin Sanomat 9.10.2022 ss. B 2–5.
- 12) Rapporten har författats av Mikael Wigell, Matthias Deschryvere, Christian Fjäder, Niklas Helwig, Ville Kaitila, Heli Koski, Josi Seilonen och Arho Suominen. Den ingår i publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:12. Citatet är hämtat från s. 149 och lyder på engelska: "In this new environment of growing power politics and national security, economy and security are increasingly intertwined. What was previously seen as positive interdependence is now viewed as potentially dangerous dependence."