

Riksgäldskommentar

Svensk ekonomis sårbarhet för geoekonomiskt agerande

Andreas Johnson

Geoekonomiskt agerande innebär att en stat försöker påverka en annan stat genom användning av ekonomiska policyinstrument, något som kan få omfattande ekonomiska konsekvenser för det land som utgör måltavla. Sverige är en liten, öppen ekonomi som är starkt integrerad med omvärlden. Detta innebär att Sverige potentiellt är sårbart för andra staters geoekonomiska agerande. Sveriges försämrade säkerhetspolitiska läge innebär att risken för att drabbas av sådant agerande har ökat.

Syftet med denna Riksgäldskommentar är att beskriva Sveriges sårbarheter samt hur svensk ekonomi skulle kunna påverkas. Möjliga makroekonomiska effekter innefattar bland annat svagare BNP-tillväxt, högre inflation och svängningar i växelkursen. Detta kan i sin tur medföra försämrade statsfinanser samt ökade risker sett till stabiliteten i det finansiella systemet. Effekter av geoekonomiskt agerande är därför ett viktigt område för Riksgälden att analysera. Kommentaren går igenom effekter av direkt och indirekt geoekonomiskt agerande, med slutsatsen att negativ påverkan från indirekta effekter sannolikt är ett större hot mot vår ekonomi än att ett enskilt land agerar bilateralt mot Sverige.

Inledning

En förenklad beskrivning av geoekonomi är att en stat försöker påverka en annan stat för att nå egna utrikes- och säkerhetspolitiska mål genom att använda olika ekonomiska policyinstrument.¹ Geoekonomiskt agerande kan delas in i negativa åtgärder som syftar till att tvinga fram ändrat beteende genom att orsaka ekonomisk skada för måltavlan samt positiva åtgärder som ska uppmuntra önskat beteende genom belöningar. Denna kommentar fokuserar på negativa åtgärder och effekter på måltavlans ekonomi.

Geoekonomiska policyinstrument består av olika typer av handelshinder och kapitalkontroller och kan riktas mot myndigheter, privata och statliga företag samt organisationer. Handelskriget mellan Kina och USA som inleddes 2018 är ett exempel på geoekonomiskt agerande liksom sanktionerna mot Ryssland efter invasionen av Ukraina. Eftersom geoekonomiskt agerande baseras på användning av ekonomiska policyinstrument innefattar det inte militära operationer, cyberattacker, ekonomisk krigföring eller terrorattacker. Dessa faktorer tas inte upp i den här kommentaren.

Historiska och nutida exempel visar att geoekonomiskt agerande kan få omfattande makroekonomiska effekter.² Sverige är en liten, öppen ekonomi som är starkt integrerad med omvärlden genom både handel och kapitalflöden vilket innebär en potentiell sårbarhet. Dessutom talar mycket för att geoekonomiskt agerande kommer att bli vanligare framöver, drivet av ökande fragmentering av global ekonomi och mer rivalitet.³

Det är därför viktigt att utreda Sveriges sårbarhet. Kommentarens syfte är att identifiera sårbarheter och belysa de negativa effekter som geoekonomiskt agerande generellt kan få på svensk ekonomi.

Frågeställningen är bred och många osäkerheter omger geoekonomi. Samtidigt finns endast en begränsad mängd studier som försöker uppskatta effekten på realekonomin och den finansiella stabiliteten av geoekonomiskt agerande.⁴ Det är svårt att göra några mer detaljerade "prognoser" eller kvantifiera hur svensk ekonomi skulle kunna påverkas. Kommentarens ambition är i stället att ge en översikt över tänkbara ekonomiska effekter på nationell nivå, det som inom

¹ För en mer ingående beskrivning av geoekonomi se Johnson (2024). Den förenklade definitionen av geoekonomi som används i den här kommentaren baseras på Baldwin (1985).

² Exempelvis beskriver Johnson (2023) hur Suezkrisen 1956 och sanktionerna mot Ryssland efter invasionen av Ukraina 2022 orsakat betydande negativa ekonomiska effekter.

³ Johnson (2022).

⁴ Empiriska studier försvåras av bristen på dataserier som identifierar geoekonomiska policyåtgärder. Caldara & Iacoviello (2022) konstruerar ett geopolitiskt riskindex men indexet syftar till att fånga upp händelser som krig och terrorattentat vilket ligger utanför definitionen av geoekonomi.

nationalekonomi benämns makroekonomi.⁵ Fokus ligger på makroekonomiska effekter såsom växelkursförsvagning, stigande inflation, svagare tillväxt och försämrade statsfinanser samt påverkan på finansiell stabilitet.

Kommentaren gör skillnad på situationer där ett land agerar geoeconomiskt direkt mot Sverige och situationer där Sverige inte utgör måltavla men där vår ekonomi ändå indirekt kan utsättas för negativa effekter. För att belysa indirekta effekter används två scenarier. Dessa ger exempel på tänkbara händelseförlopp och skapar en struktur för analysen.

Kanaler för geoeconomisk påverkan

Lite förenklat kan man säga att det finns två huvudsakliga möjligheter att agera geoeconomiskt: genom att försöka påverka antingen handelsflöden eller kapitalflöden.⁶ Ekonomiska policyinstrument som slår mot dessa flöden kan orsaka negativa makroekonomiska effekter för måltavlan. Möjligheterna att påverka förstärks vid asymmetriska beroendeförhållanden där flöden av handel och kapital mellan länder är obalanserade.

Handelsflöden

Handelshinder är ett vanligt geoeconomiskt policyinstrument som historiskt sett använts i stor omfattning. Exempel kan hämtas från sanktionerna mot apartheidregimen i Sydafrika men även från handelskriget mellan USA och Kina som inleddes 2018 samt från sanktionerna mot Ryssland efter invasionen av Ukraina. Att rikta in sig mot handelsflöden väntas även framöver vara en vanlig åtgärd vid geoeconomiska påverkansförsök.

De policyinstrument som kan användas för att försöka påverka handelsflöden innefattar exempelvis bojkott, tullar och kvoter men även prisdumpning och exportstöd. Handelshindren kan riktas mot måltavlans export och import. Avsikten med instrument som riktas mot exporten är att skada exportföretagens verksamhet vilket bland annat kan påverka BNP och skatteintäkter negativt. Instrument riktade mot importen syftar till att strypa eller minska tillgången till viktiga importvaror såsom energi, högteknologiska varor eller livsmedel vilket kan skapa svårigheter för måltavlans företag. Försvårad import kan få negativa effekter på ekonomisk tillväxt och bidra till högre inflation.

Kapitalflöden

Även policyinstrument som riktas mot kapitalflöden har använts ofta vid geoeconomiskt agerande. Med kapitalflöden avses flöden av kapital mellan stater

⁵ Makroekonomi avser strukturen och funktionssättet för ekonomin som helhet och fokuserar på områden som BNP, inflation, internationell handel, finansiella marknader och ekonomisk politik.

⁶ Stater kan även försöka påverka andra stater genom att använda sitt inflytande över globala, finansiella institutioner. Exempelvis har USA ett stort inflytande över IMF och Världsbanken vilket bidrar till förmågan att agera geoeconomiskt, se Armijo et al. (2020).

såsom betalningar, direktinvesteringar i ett annat lands företag⁷, nyetableringar av företag i ett annat land, finansiella investeringar samt lån och bistånd.

De instrument som kan användas för att försöka påverka kapitalflöden innefattar bland annat kapitalkontroller, frysning av finansiella tillgångar, valutamanipulering och beskattning. Effektiv användning av sådana instrument kan orsaka finansiell instabilitet på måltavlans marknader genom växelkursförändringar, försämrad likviditet och stigande räntor. Även sanktionerna mot Ryssland efter invasionen av Ukraina innefattar åtgärder riktade mot kapitalflöden. Exempelvis uteslöt EU ryska banker från SWIFT-nätverket.⁸

Med sitt stora inflytande över det globala finansiella systemet och den amerikanska dollarns centrala ställning, är USA ett exempel på en stat med stor förmåga att påverka kapitalflöden. Exempelvis har USA gentemot Iran använt sig av både frysta finansiella tillgångar och svartlistning av iranska banker.

Asymmetri ökar sårbarheten

Möjligheten att agera geoekonomiskt genom att slå mot flöden av handel och kapital förstärks vid asymmetriska beroendeförhållanden. Detta förekommer då flödena av handel och kapital mellan två länder är obalanserade vilket orsakar ökad sårbarhet. Ett exempel är en situation där huvuddelen av energibehovet tillgodoses genom import från ett enskilt land. I en sådan situation blir det enkelt för det exporterande landet att orsaka negativa ekonomiska effekter genom att strypa tillgången till exporten eller höja priset. Flera EU-länder har haft ett stort importberoende av rysk energi vilket Ryssland försökt utnyttja som svar på sanktionerna från Väst. Ett annat exempel är omfattande investeringar i infrastruktur som är beroende av ett enskilt lands finansiering. Denna typ av beroendeförhållande har exempelvis skapats som ett resultat av Kinas infrastruktursatsning och utvecklingsprojekt "Ett bälte, en väg". Ett av Kinas syften med infrastrukturinvesteringarna är sannolikt att skapa politiskt inflytande över mottagarländerna.⁹

Geoekonomisk påverkan och risker inom finansiella systemet

Finansiella marknader kan påverkas direkt av geoekonomiskt agerande men även indirekt genom realekonomiska effekter. Policyinstrument som riktas mot kapitalflöden får direkt påverkan på finansiell stabilitet. Geoekonomiskt agerande kan orsaka volatilitet på finansiella marknader vilket i sin tur kan leda till fallande tillgångspriser och försämrad likviditet. Ett illustrativt exempel är Suezkrisen 1956. USA ville att Storbritannien skulle avbryta sin markinvasion av Egypten för att en förhandlingslösning skulle kunna nås. Federal Reserve började sälja brittiska pund

⁷ Till skillnad från en portföljinvestering är avsikten med en direktinvestering inte bara att få avkastning utan även kontroll och inflytande över verksamheten.

⁸ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications. Ett globalt nätverk för finansiella transaktioner.

⁹ Pardo (2018).

samtidigt som USA blockerade Storbritanniens reserver hos IMF. Åtgärderna resulterade i att pundets fasta växelkurs mot dollarn hamnade under mycket kraftig press samtidigt som Bank of Englands valutareserv minskade snabbt. En ökande risk för att den fasta växelkursen inte skulle kunna försvaras fick till sist Storbritannien att avbryta invasionen av Egypten.¹⁰

Policyinstrument riktade mot handelsflöden påverkar finansiella systemet indirekt. Handelssanktioner riskerar att orsaka svagare ekonomisk tillväxt och högre inflation. Försämrad ekonomisk tillväxt kan leda till högre arbetslöshet och därigenom minska hushålls och företags inkomster vilket i sin tur kan resultera i betalningsinställelser och ökade risker inom det finansiella systemet.

Direkt geoekonomisk påverkan

Sverige är en liten, öppen ekonomi med hög integrering med den globala ekonomin. Detta innebär att det potentiellt finns förutsättningar för andra stater att orsaka negativa ekonomiska effekter genom att slå direkt mot handelsflöden eller kapitalflöden.

Sveriges handelsflöden¹¹

Sverige har en omfattande utrikeshandel. År 2023 motsvarade summan av Sveriges totala import och export strax över 103 procent av BNP. Internationell handel är grundläggande för svensk ekonomis utveckling. Detta innebär en sårbarhet och skapa möjligheter för andra länder att rikta handelshinder mot vår export eller import som skulle kunna få betydande negativa effekter. Det finns även varugrupper där Sveriges sårbarhet är förhöjd på grund av obalanser i handelsflödena, det vill säga asymmetriska beroendeförhållanden. Den kanske viktigaste av dessa är de så kallade sällsynta jordartsmetallerna där Kina står för majoriteten av den globala tillgången. Andra exempel är halvledare, solceller och batterier till elbilar.¹²

Sveriges kapitalflöden¹³

I likhet med handelsflöden gör Sveriges öppna ekonomi att även flöden av kapital är omfattande. Exempelvis motsvarar stocken av utländska direktinvesteringar i Sverige¹⁴ strax över 61 procent av BNP medan genomsnittet för EU ligger något över 51 procent. Svenska företag genomför även betydande investeringar utomlands. Flödena av direktinvesteringar skapar ekonomiska länkar till andra länder genom de verksamma företagen och därmed även sårbarheter. Länder där

¹⁰ Kirshner (1995) tillhandahåller en detaljerad beskrivning av USA:s åtgärder.

¹¹ De siffror över Sveriges handelsflöden som presenteras i kommentaren baseras på data från Världsbanken.

¹² Andersson (2023).

¹³ De siffror över Sveriges kapitalflöden som presenteras i kommentaren har beräknats med hjälp av BNP-data från Eurostat och data för direktinvesteringar från UNCTAD.

¹⁴ Summan av tidigare inflöden av direktinvesteringar.

svenska företag bedriver verksamhet har möjligheter att vidta negativa åtgärder gentemot dessa företag.

Sveriges statsskuld i förhållande till BNP är låg jämfört med många andra länder. Andelen utländskt ägande av statsskulden är liten och härrör dessutom i huvudsak från länder som inte förväntas agera geoeconomiskt mot Sverige. Risken för att länder agerar direkt mot Sverige genom att påverka statens upplåning är därför begränsad.

Vilka antagonister har Sverige och vilka möjligheter har de att agera geoeconomiskt?

Enligt Säkerhetspolisen (Säpo) är det framför allt tre stater som kan anses utgöra ett hot mot Sverige: Kina, Ryssland och Iran.¹⁵ Förutom säkerhetshotande verksamhet såsom sabotage, spioneri och cyberangrepp kan dessa stater även ha ett intresse av att agera geoeconomiskt mot Sverige.

Vilja att agera geoeconomiskt är dock inte det samma som förmåga att agera. Förmågan bestäms till stor del av den egna ekonomins storlek och inflytandet över finansiella marknader. Det finns därför avsevärda skillnader i de tre staternas förmågor. Tabellen nedan ger en översikt över förmågan att agera direkt mot Sverige.

Stat	Export från Sverige 2023 (USD)	Import till Sverige 2023 (USD)	Förmåga att agera mot handelsflöden	Förmåga att agera mot kapitalflöden
Kina	10,4 mdr	9,4 mdr	Betydande	Liten
Ryssland	378 mln	845 mln	Liten	Minimal
Iran	123 mln	99 mln	Liten	Minimal

Kina

Kina har tack vare storleken på den egna ekonomin en potentiellt hög förmåga att agera geoeconomiskt. Många länder har genom internationell handel och investeringar ett omfattande ekonomiskt utbyte med Kina. Genom det ekonomiska utvecklingsprojektet "Ett bälte, en väg" har Kina genomfört stora investeringar i infrastruktur i ett antal mottagarländer. Kina är dessutom dominant inom vissa varugrupper såsom jordartsmetaller, bilbatterier samt solceller och har byggt upp en omfattande tillverkning av elbilar. Detta skapar möjligheter för Kina att agera geoeconomiskt genom att använda olika typer av handelshinder. Exempel på detta kan hämtas från handelskriget med USA som inleddes 2018 och där USA först

¹⁵ Säkerhetspolisen (2024).

införde tullar på vissa importvaror från Kina varefter Kina svarade med egna åtgärder mot amerikansk export.¹⁶

Sverige har ett relativt omfattande handelsutbyte med Kina. År 2023 stod Kina som mottagare av omkring 5 procent av Sveriges totala export samtidigt som omkring 4,6 procent av Sveriges import kom från Kina. Sverige har dessutom ett stort beroende av kinesisk import av sällsynta jordartsmetaller. Dessa används bland annat vid tillverkning av komponenter till elfordon. Kina har tack vare långsiktig planering och ansträngningar samt omfattande statligt stöd skapat kontroll över värdekedjan, ända från brytning av mineral till raffinering och produktion. Då framförallt svensk fordonsindustri men även stål/metall och verkstadsindustrierna är beroende av komponenter som innehåller jordartsmetaller blir Sverige sårbart för kinesiska handelsrestriktioner riktade mot denna varugrupp. Exempelvis skulle Kina kunna införa ett exportförbud för komponenter tillverkade från jordartsmetaller riktat mot Sverige. Sverige skulle sannolikt kunna öka importen från andra EU-länder men till högre och mer volatila priser.¹⁷

Svenska företag har under lång tid genomfört omfattande investeringar i Kina. Detta skapar i sig en sårbarhet då Kina har goda möjligheter att agera mot dessa företag och det finns exempel på detta i form av H&M och Ericsson. Båda företagen har utsatts för negativ påverkan genom åtgärder initierade av den kinesiska staten.¹⁸ Agerande mot enskilda företag bedöms dock endast få liten effekt på svensk ekonomi som helhet även om påverkan på företagen kan bli betydande. Kina har än så länge inte agerat på ett sätt som skulle kunna påverka svensk ekonomi på nationell nivå. Det kan däremot inte uteslutas att Kina skulle kunna agera mer generellt mot svenska företag med verksamhet i landet.

Kina har även genomfört direktinvesteringar i Sverige. 2023 uppgick de samlade investeringarna till 9 miljarder euro.¹⁹ Geelys köp av Volvo Cars 2010 är den största och mest uppmärksammade. Dessa investeringar är dock mer ett potentiellt säkerhetsshot än en kinesisk kanal för att påverka svensk ekonomi. Utländska investeringar i Sverige som riskerar att utgöra säkerhetsshot har varit föremål för analyser. FOI har kartlagt ryska och kinesiska investeringar i Sverige i två längre rapporter.²⁰

Ryssland

Rysslands förmåga att agera geoekonomiskt är i huvudsak kopplad till exporten av olja och naturgas samt till viss del även exporten av kärnbränsle. Energiexport har varit en hörnsten i Rysslands ansträngningar att öka sitt politiska inflytande över

¹⁶ Bown & Kolb (2021) presenterar en kronologisk översikt över USA och Kinas åtgärder. Itakura (2020) analyserar effekten av handelskriget på USA:s och Kinas ekonomier samt på global ekonomi.

¹⁷ Stycket baseras till stor del på Andersson (2023).

¹⁸ Johnson (2024) innehåller en kort beskrivning av Kinas agerande.

¹⁹ Kratz et al. (2023).

²⁰ Se Almén (2023) och Almén et al. (2022).

EU.²¹ Trots Rysslands geografiska närhet har Sverige haft ett mindre omfattande ekonomiskt utbyte med Ryssland än många andra EU-länder. Huvudförklaringen är Sveriges obetydliga import av rysk energi. Sanktionerna efter Rysslands invasion av Ukraina har dessutom minskat det ekonomiska utbytet mellan Sverige och Ryssland ytterligare. Många svenska företag med affärsverksamhet kopplad till Ryssland har helt avslutat eller radikalt minskat sin lokala verksamhet samt handel med Ryssland, i likhet med många andra utländska företag. Ryssland har heller inget omfattande ägande av företag verksamma i Sverige.²² Man kan därför argumentera för att Ryssland till stor del uttömt sina möjligheter att påverka Sverige genom bilateralt geoekonomiskt agerande.

Iran

Irans ekonomiska utbyte med Sverige är mycket begränsat. Exempelvis stod Iran år 2023 som slutdestination för endast lite mer än 120 miljoner kronor av Sveriges totala export på över 3400 miljarder kronor. Även för kapitalflöden är utbytet minimalt. EU:s sanktioner mot Iran²³, som Sverige måste följa, bidrar till att begränsa ekonomiska kontakter. Irans förmåga att på egen hand direkt agera mot Sveriges ekonomi genom användning av ekonomiska policyinstrument är därmed mycket liten. Sverige skulle dock kunna påverkas indirekt om Iran skulle agera för att påverka oljepriserna.

Sammanfattningsvis kan man argumentera för att av de tre länder som främst utgör ett hot mot Sverige så är det i praktiken endast Kina som har förmåga att använda geoekonomi för att påverka svensk ekonomi.

Indirekt geoekonomisk påverkan

Det finns en risk att en stat som agerar mot en annan måltavla än Sverige ändå indirekt orsakar betydande negativa effekter på svensk ekonomi. Det finns därför skäl att belysa hur ett sådant händelseförlopp och agerande skulle kunna se ut.

Scenarier

Det finns ett stort antal möjliga scenarier, och varianter på scenarier där Sverige drabbas indirekt av geoekonomiskt agerande. I den här kommentaren används två scenarier för att ge struktur och bakgrund för att underlätta syftet att belysa hur indirekta effekter på svensk ekonomi skulle kunna uppstå. Scenarierna behandlar geoekonomiskt agerande riktat mot handelsflöden.

²¹ Wannheden (2024).

²² Almén et al. (2022) kartlägger ryska investeringar i Sverige och investeringarnas säkerhetskonsekvenser.

²³ Sanktionerna innefattar bland annat försäljning och export till Iran av vissa varor och tjänster samt sanktioner mot enskilda personer och företag.

Kommentaren diskuterar inte sannolikheten för att något av scenarierna skulle kunna inträffa. Samtliga är dock möjliga och antas kunna utspelas några år framåt i tiden.

Respektive scenario inkluderar en beskrivning av bakgrunden och händelseförloppet. Därefter följer en genomgång av den förväntade utvecklingen för global ekonomi, följt av en översikt över hur svensk ekonomi skulle kunna påverkas. Scenarierna innehåller inga detaljerade prognoser över hur olika variabler påverkas. Fokus ligger i stället på att belysa generella ekonomiska effekter och samband.

Scenario 1: Amerikanska handelssanktioner mot EU²⁴

Bakgrund och händelseförlopp

Den inrikespolitiska utvecklingen i USA har drivit landet i en tydligt isolationistisk och protektionistisk riktning. Fokus ligger på att stärka inhemsk industri och öka sysselsättningen. I den inrikespolitiska diskussionen motiveras importtullar med att de ska vitalisera den egna industrin och korrigera bilaterala underskott i USA:s handelsbalans.

Utrikespolitiskt är målet att undvika att dra in USA i militära konflikter. USA:s relation med EU präglas av oenighet kring hur kriget i Ukraina ska hanteras och amerikansk ovilja att fortsätta ge stöd till Ukraina. Det finns också en konflikt kring finansieringen av Nato samt USA:s roll i alliansen. Sammantaget har förhållandet mellan USA och Europa försämrats betydligt.

Mot bakgrund av USA:s protektionistiska hållning innebär det amerikanska underskottet i handeln med EU en betydande stötesten. För att motverka EU:s "orättvisa" handel inför USA importtullar på en lång rad varugrupper från EU. EU svarar i sin tur med att införa egna tullar på import från USA. EU och USA befinner sig därmed i ett handelskrig.

Påverkan på global ekonomi

Handelskriget innebär en betydande försvagning av global ekonomi. Handelstillarna innebär att det generellt blir mindre lönsamt att exportera och importera varor och tjänster. Handeln mellan USA och EU minskar betydligt vilket leder till tydligt negativa effekter för företag inriktade på export och import. Följden blir minskad ekonomisk aktivitet för handelsföretag vilket försvagar den ekonomiska tillväxten i respektive region. Tullarna bidrar även till att driva upp inflationen då de leder till att priset på importerade varor och tjänster blir högre. Företag som är beroende av import påverkas därmed negativt vilket ytterligare dämpar den ekonomiska aktiviteten.

²⁴ Efter utfallet i det amerikanska presidentvalet 5 november 2024 har risken för att detta scenario inträffar ökat betydligt.

Effekterna av handelskriget blir mer kännbara för EU än för USA, som är mindre beroende av internationell handel och i större utsträckning kan förlita sig på inhemsk efterfrågan.

Påverkan på svensk ekonomi

Svensk ekonomi påverkas på liknande sätt som USA och EU som helhet med minskad utrikeshandel och stigande inflation. De negativa effekterna blir dock mer omfattande drivet av Sveriges större beroende av internationell handel. Dämpningen av ekonomisk tillväxt och ökningen av inflationen kan därför förväntas bli större i Sverige än i EU och USA.

Kommerskollegium har genomfört en modellanalys av vilka effekter som kan förväntas om USA inför omfattande importtullar. Analysen indikerar att svensk export till USA skulle minska med omkring 16 procent.²⁵ Även svenska finansiella marknader påverkas dock av handelskriget. En global konjunktur nedgång tenderar att försvaga kronans växelkurs i likhet med andra mindre europeiska valutor. Kronförsvagningen bidrar ytterligare till stigande importpriser och Riksbanken kan tvingas till styrräntehöjningar för att motverka stigande inflation.

Kommentar

Även om USA:s geoekonomiska agerande i detta scenario inte riktas specifikt mot Sverige omfattas vi som EU-land ändå av sanktionerna. Sveriges stora beroende av internationell handel gör att vår ekonomi drabbas hårdare av handelskriget än större europeiska ekonomier där inhemsk efterfrågan spelar en större roll.

Scenario 2: Kinesisk handelsblockad av Taiwan

Bakgrund och händelseförlopp

Förhållandet mellan Kina och Taiwan har försämrats. Taiwans motstånd mot försök till ökat kinesiskt inflytande försvårar Kinas långsiktiga mål att Taiwan ska införlivas med Fastlandskina. Otåligheten stiger och för att sätta press på Taiwan och öka polariseringen kring hur Taiwans politiska partier ska förhålla sig till Kina inför Kina en handelsblockad. Handelsflödena till och från Taiwan stryps. Väst inför i sin tur omfattande ekonomiska sanktioner mot Kina.

Kinas handelsblockad innebär att ett redan spänt förhållande till USA försämrats ytterligare. Förhandlingar ger dock hopp om att en militär konflikt kan undvikas.²⁶

Påverkan på global ekonomi

Kinas handelsblockad, Västs sanktioner och den allvarliga försämringen av förhållandet mellan USA och Kina får omfattande negativa effekter för global ekonomi. I likhet med scenario 1 blir de ekonomiska effekterna minskade handelsflöden, försvagad ekonomisk tillväxt och stigande inflation. Effekterna kan dock förväntas bli mer omfattande i scenario 2. Den stora osäkerheten och risken för en militär konflikt gör att både företag och hushåll blir mer försiktiga i sitt

²⁵ Nordgren et al. (2024).

²⁶ Scenariot liknar scenario 1 i Johnson et al. (2024).

ekonomiska agerande. Många företag avvaktar med sina investeringar medan hushåll skjuter upp inköp av sällanköpsvaror.

I scenario 2 förväntas även volatiliteten på finansiella marknader öka mer tydligt. Den säkerhetspolitiska osäkerheten resulterar i stigande räntor och växelkursförändringar där mindre valutor försvagas rejält och priser på mer riskfyllda tillgångar faller när investerare söker sig till säkrare tillgångar.

Påverkan på svensk ekonomi

Även för svensk ekonomi blir de negativa effekterna större än i scenario 1. På grund av ekonomins begränsade storlek, en egen mindre valuta och ett stort handelsberoende blir Sverige extra känsligt för den ökade osäkerhet konflikten mellan USA och Kina ger upphov till. Global tillväxt försvagas tydligt vilket minskar efterfrågan på svensk export. Blockaden av Taiwan begränsar kraftigt tillgången till halvledarkomponenter vilket ytterligare försvårar för svensk exportindustri och den negativa effekten på Sveriges ekonomiska tillväxt kan väntas bli större än i scenario 1.

Även påverkan på Sveriges finansiella marknader bedöms bli större i scenario 2. Ökande volatilitet på finansiella marknader får ett mer kraftfullt genomslag för små, öppna ekonomier såsom den svenska. Mindre valutor tenderar att försvagas mot större valutor som dollarn och euron vid global ekonomisk eller säkerhetspolitisk oro. Kronans växelkurs försvagas därför betydligt i scenarion 2 då investerare säljer av mindre och mer riskfyllda valutor till följd av den ökade osäkerheten. Stigande inflation innebär att Riksbanken förväntas försöka motverka denna med styrräntehöjningar.

Kommentar

Även i scenario 2 påverkas svensk ekonomi trots att Sverige inte utgör måltavla för det geoeconomiska agerandet. De stora säkerhetspolitiska spänningarna mellan USA och Kina gör att de negativa effekterna på svensk ekonomi blir mer kraftfulla än i scenario 1 och utmaningarna mot finansiell stabilitet större.

Vilket skydd har Sverige mot geoeconomiskt agerande?

Ett grundläggande skydd mot geoeconomiskt agerande är goda statsfinanser och en generellt stabil makroekonomisk utveckling. Detta innebär att Sverige har en grundläggande motståndskraft mot andra staters påverkansförsök.

Sveriges EU-medlemskap kan också förväntas ge ett visst skydd mot påverkansförsök. Mot bakgrund av ökade geopolitiska spänningar har EU börjat utarbeta en strategi för ekonomisk säkerhet. I juni 2023 offentliggjorde EU-

kommissionen ett pressmeddelande med förslag på strategi.²⁷ Förslaget följdes i januari 2024 av ytterligare fem initiativ för att stärka EU:s ekonomiska säkerhet.²⁸

Generellt handlar EU:s strategi om att minska EU:s beroenden men samtidigt dra nytta av en öppen ekonomi. En av riskerna mot ekonomisk säkerhet benämns ”risker för ekonomiskt tvång eller att ekonomiskt beroende används som vapen”, i praktiken det samma som geoeconomiskt agerande. Den ekonomiska säkerheten ska förbättras genom att verka för en motståndskraftig ekonomi men även genom konkreta policyer och verktyg. I december 2023 infördes ett instrument mot ekonomiskt tvång.²⁹ Instrumentet kan ses som ett konkret verktyg som EU ska kunna använda för att skydda enskilda medlemsländer mot geoeconomiskt agerande. Instrumentet gör det möjligt för EU att bemöta påverkansförsök genom att använda offensiva geoeconomiska policyåtgärder såsom tullar eller begränsning av utländska direktinvesteringar.

Sammanfattning

Sveriges ekonomiska integration med omvärlden och omfattande flöden av handel och kapital skapar sårbarheter som andra länder kan utnyttja för att agera geoeconomiskt och skapa negativa effekter för svensk ekonomi.

De tre länder som ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv utgör de största hoten mot Sverige är Kina, Ryssland och Iran.³⁰ Av dessa är det i praktiken endast Kina som har förmåga att agera geoeconomiskt direkt mot Sverige. Sverige har ett relativt omfattande handelsutbyte med Kina som också är dominerande inom vissa varugrupper, som sällsynta jordartsmetaller. Dessutom har svenska företag omfattande verksamhet i Kina. Dessa ekonomiska länkar skapar sårbarheter och därmed förutsättningar för Kina att agera geoeconomiskt mot Sverige. Åtgärderna kan riktas mot Sveriges handel med Kina men även mot svenska investeringar och mot svenska företag med verksamhet i Kina.

Det finns en risk att stater som agerar mot andra måltavlor än Sverige ändå indirekt orsakar betydande negativa effekter på svensk ekonomi. Kommentaren analyserar två sådana scenarier.

Det första scenariot belyser en omfattande handelskonflikt mellan USA och Europa. USA:s tullar på import från EU resulterar i minskad svensk export samtidigt som EU:s importtullar bidrar till stigande inflation. Påverkan på svenska finansiella marknader och negativa effekter på finansiell stabilitet blir dock begränsad i detta scenario.

²⁷ EU-kommissionen (2023a).

²⁸ EU-kommissionen (2024).

²⁹ EU-kommissionen (2023b).

³⁰ Säkerhetspolisen (2024).

Det andra scenariot beskriver en kinesisk handelsblockad av Taiwan och innefattar en kraftig försämring i det säkerhetspolitiska förhållandet mellan USA och Kina. De negativa ekonomiska effekterna för Sverige blir allvarigare i detta scenario samtidigt som ökande volatilitet på finansiella marknader får ett mer kraftfullt genomslag för en mindre ekonomi som Sverige.

Sammanfattningsvis kan geoekonomiskt agerande få betydande negativa effekter på svensk ekonomi. Indirekta effekter av geoekonomiskt agerande är sannolikt ett större hot mot vår ekonomi än länder som agerar bilateralt gentemot Sverige. Goda statsfinanser och stabil makroekonomisk utveckling kan ge Sverige ett grundläggande skydd mot geoekonomiskt agerande.

Referenser

- Almén, O. (2023). "Kinesiska investeringar i Sverige: en kartläggning", FOI-R–5474–SE, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).
- Almén, O., Lusua, J. & Malmjöf, T. (2022). "Ryska investeringar och ekonomiska intressen i Sverige", FOI-R–5377–SE, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).
- Andersson, P. (2023). "Kinas kontroll över sällsynta jordartsmetaller och vad den innebär för Sverige", Brief NO 5 2023, Nationellt Kunskapscentrum om Kina.
- Armijo, L.E. Tirone, D.C. & Chey, H.K. (2020). "The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance", *New Political Economy*, 23 (2), s. 174-194.
- Baldwin, D.A. (1985). *Economic Statecraft*, Princeton University Press.
- Bown, C. and M. Kolb, M. (2023). "Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide," *Peterson Institute for International Economy*.
- Caldara, D. & Iacoviello, M. (2022), "Measuring Geopolitical Risk", *American Economic Review*, 112(4), pp. 1194-1225.
- EU-kommissionen (2023a). "EU-strategi för att öka den ekonomiska säkerheten", pressmeddelande 20 juni 2023.
- EU-kommissionen (2023b). "Nytt instrument hjälper EU att stå emot ekonomiskt tvång", pressmeddelande 27 december 2023.
- EU-kommissionen (2024). "EU-kommissionen föreslår nya initiativ för att stärka den ekonomiska säkerheten", pressmeddelande 24 januari 2024.
- Itakura, K. (2020). "Evaluating the Impact of the US–China Trade War," *Asian Economic Policy Review*, 15, s. 77-93.
- Johnson, A. (2022). "Geoekonomi" i Ottosson, B. (red) (2013). *FOI:s underlag för nästa försvarspolitiska beslut*, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).
- Johnson, A. (2023). "Finansiell statskonst: förmågan att påverka utan militära operationer", FOI Memo 8366, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).
- Johnson, A. (2024). "Geoekonomi och geoekonomiskt agerande", Riksgäldskommentar Nr 2 2024, 23 maj.
- Johnson, A. & Junerfält, T. (2023). "Början till slutet för dollarns dominans? Förutsättningar för och hot mot USA:s finansiella dominans", FOI-R–5432, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).

Johnson, A., Lallerstedt, K., Lusua, J. & Hultqvist, M. (2024). "Hur påverkas svensk ekonomi av kris och krig? En explorativ ansats", FOI-R-5556-SE, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).

Kirshner, J. (1995). *Currency and Coercion: The Political Economy of International Monetary Power*, Princeton University Press.

Kratz, A., Zenglein, M., Brown, A., Sebastian, G. & Meyer, A. (2023). "Chinese FDI in Europe: 2023 Update, Rhodium Group.

Nordgren, L., Norell, N. & Stålenheim, P. (2024). "Economic backfire: the costly impact of Trump's proposed tariffs", National Board of Trade Sweden.

Pardo, R.P. (2018). "Europe's Financial Security and Chinese Economic Statecraft: the Case of the Belt and Road Initiative", *Asia Europe Journal*, 16, 237-250.

Säkerhetspolisen (2024). "Säkerhetspolisen 2023-2024"

Wannheden, E. (2024). "The EU's continued dependencies on Russian energy, A clean break?", . FOI-R-5621-SE, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Riksgälden arbetar för att statens finanser hanteras effektivt och att det finansiella systemet är stabilt.

Riksgälden spelar därmed en viktig roll både på finansmarknaden och i samhällsekonomin.



Besöksadress: Olof Palmes gata 17 | Postadress: 103 74 Stockholm | Telefon: 08 613 45 00

E-post: riksgalden@riksgalden.se | Webb: riksgalden.se