

Kina som investeringsmagt

Af Jørgen Ørstrøm Møller

Kina er nummer tre på listen over lande med en positiv nettoinvesteringsbalance over for udlandet (NIIP-lande) efter Tyskland som nummer to (2,21 billioner USD) og Japan (3,12 billioner USD) som nummer et. Den kinesiske nettoinvestering i udlandet beløber sig til 1,7 billioner USD svarende til 14 pct. af Kinas bruttonationalprodukt (BNP).

Der er en afgørende forskel på placeringen af Kinas oversøiske investeringer (ODI) sammenlignet med de to andre frontløbere. Tyskland har en betydelig del af sine aktiver placeret i fordringer på andre euro-lande delvist opsamlet i forbindelse med uroen omkring euroen i kølvandet på den globale finanskrisen. Japan har investeret procentvis kraftigere end Kina i amerikanske statsobligationer samt andre ik-

ke-produktive investeringer, herunder fast ejendom.

Kinesiske virksomheders ODI er i overvejende grad fokuseret på opkøb af eller medejerskab af udenlandske virksomheder og sigter i et vist omfang på tilegnelse af viden om, hvorledes multinationale virksomheder skal ledes, ressourcer, herunder energi, samt højteknologi.

Eftersom mange af virksomhederne er statsejede og forholdet mellem den private sektor og regeringen (i realiteten Kinas Kommunistiske Parti, CCP) er sløret med betydelig indflydelse for CCP, kan det med rimelig sikkerhed formodes, at CCP har medbestemmesret over private kinesiske ODI (i det følgende defineres kinesiske investeringer i andre landes virksomheder (ODI) som foretaget af både private og stats-ejede (SOE) virksomheder, med mindre andet udtrykkeligt præciseres).

Jørgen Ørstrøm Møller, fhv. departementschef, Udenrigsministeriet. Han er nu Visiting Senior Fellow, ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore og adjungeret professor ved Singapore Management University & Copenhagen Business School.

Note: Det er vanskeligt at finde præcise og ubestrideligt korrekte tal for Kinas oversøiske investeringer. Officiel statistik er mangelfuld. Tal fra institutter med videre varierer og ofte i betydelig grad. Dette vanskeliggør en nøgtern analyse; men der er ikke grund til at anfægte størrelsesordenen af tal i artiklen.

Den kinesiske regering tilstræber at bruge landets opsparringsoverskud til investering i andre lande med det formål at bidrage til en infrastruktur uden for Kina, som åbner adgang til markeder i Asien samt Europa. Det meget omtalte kæmpeprojekt under overskriften 'Belt Road Initiative' (BRI) igangsat af regeringen under betegnelsen en ny silkevej og undervejs kaldt 'One Road One Belt' (OBOR) er på tilsvarende måde i søgelyset under mistanke om en skjult dagsorden i form af at tiltage sig magt over andre lande.

Det globale magtspil drejer sig om.... ja magt. Kina er ingen novice i dette spil; men er Kina mere farlig for den fremtidige verdensorden end, hvad vi har set i andre epoker og andre sammenhænge?

Kinas ODI samt offentlige udenlandske investeringer er et led i regeringens dvs. CCP's ledelse af det store rige og bruges som et af mange instrumenter til at fremme kinesiske interesser. Det uafklarede spørgsmål, som optager modtagerne af kinesiske investeringer, er, om CCP's planer begrænser sig til økonomiske forhold – sikre Kina det størst mulige afkast af sit opsparringsoverskud – eller tillige har politiske formål, og hvis det er tilfældet så hvilke?

Som udgangspunkt vil det nok være klogt at lægge de følelsesladede instinkter bag sig og undgå såvel teorier om konspiration vedrørende kinesisk infiltrering som naivitet om, hvorledes verden ser ud. Det globale magtspil drejer sig om.... ja magt. Kina er ingen

novice i dette spil; men er Kina mere farlig for den fremtidige verdensorden end, hvad vi har set i andre epoker og andre sammenhænge?

Først kan det måske analytisk siges, at med overskud på betalingsbalancen i årtier, hvad skulle Kina ellers have gjort? Set fra en amerikansk synsvinkel er svaret: Købt flere amerikanske statsobligationer for at finansiere de amerikanske underskud på det føderale budget; men hvorfor skulle Kina gøre det? Havde Kina holdt sig tilbage med udenlandske investeringer, ville det have bremset den globale økonomi, hvoraf et af fundamentene er, at overskudslande investerer i udlandet.

Dernæst glemmes det ofte, at det Britiske Imperium og USA som globale supermagter var særdeles aktive med hensyn til brug af ODI og offentlige investeringer som udenrigspolitisk instrument. The British East India Company regerede på vegne af den britiske regering Indien fra 1757 til 1858.

Amerikanske multinationale virksomheder har normalt været anset for at fremme USA's interesser ikke mindst i Latinamerika. United Fruit stod således bag et amerikansk styret kup i Guatemala i 1954. Forskellen set fra en vestlig synsvinkel er, at det nu er Kina, der gør det!

I Europa og USA har opkøb af højteknologiske virksomheder eller investeringer i strategiske sektorer som energi og transport givet anledning til eftertanke.

Kinas opkøb

Tyskland udtrykte bekymring over salget af Kuka, en producent af industrirobotter og i besiddelse af teknologisk viden, som i kinesiske hænder kunne true Tysklands konkurrenceposition. Salg af Aixtron, der fremstiller elektroniske kredsløb, blev blokeret under henvisning til virksomhedens teknologiske viden. I august 2018 satte Forbundsregeringen foden ned for køb af Leifeld med 200 ansatte, der fremstiller specialiseret metal til bilindustrien, rumfart, og atomkraftværker.

I sommeren 2016 blokerede den nyudnævnte britiske premierminister Theresa May for en massiv kinesisk investering i Hinkley atomkraftanlægget angiveligt ud fra frygt for kinesisk kontrol (delvis) over Storbritanniens energiforsyning. Blokeringen blev senere hævet, og investeringen, som i øvrigt også omfatter den franske virksomhed EDF, er undervejs.

Uanset opmærksomheden omkring disse og lignende investeringsoperationer er der ikke – endnu – statistisk grundlag for at se Kina som en trussel og slet ikke gennem opkøb af højteknologiske virksomheder. I 2017 udgjorde Kinas ODI i EU i underkanten af 30 mia. euro svarende til omkring 1,9 promille af EU's BNP efter i det forudgående tiår gennemsnitligt at have været omkring 10 mia. euro svarende til ca. 0,65 promille af BNP. Den største investering i 2017 fandt sted i virksomheden Logisor (logistik) for 12,3 mia. euro.



Uanset opmærksomheden omkring disse og lignende investeringsoperationer er der ikke – endnu – statistisk grundlag for at se Kina som en trussel og slet ikke gennem opkøb af højteknologiske virksomheder.

Politisk har den kinesiske aktivitet givet anledning til overvejelser om indseende med investeringer foretaget i EU. Indtil Lissabon-traktaten (2009) var udenlandske investeringer ikke omfattet af EU's fælles handelspolitik med den konsekvens, at medlemslandene indgik bilaterale aftaler – med uensartede regler – med tredjelande inklusive Kina.

På Det Europæiske Råds møde den 22.-23. juni 2017 foreslog Frankrigs præsident Macron en fælles EU-mekanisme til forudgående analyse af udenlandske investeringer. Initiativet afslørede medlemslandenes forskellige interesser; det er uvist, hvad der kommer ud af det.

Der er lignende forløb i Canada og Australien. Den store canadiske olie- og gasvirksomhed Nexen blev i 2013 købt af Kinas CNOOC for 15,1 mia. USD efter tovtrækkeri, om købet skulle have lov at gå igennem. Australiens største kvægfarm (Kidston Cattle Station) var i 2016 genstand for forsøg på kinesisk opkøb i størrelsesordenen 351 mio. AUD, men det blev stoppet af den australske regering. Senere er opkøb af mindre kvægfarme accepteret. Kina står som besidder af store arealer australsk landbrugsjord og kvægfarme, hvilket til stadighed er genstand for politisk debat.

Den australske regering er efter forlydender indstillet på at blokere

Der er således ikke belæg for overordnet at se kinesiske investeringer i udenlandske virksomheder som en trussel i form af magt til politisk pression eller til at tilrane sig teknologiske hemmeligheder.

adgang for den kinesiske telekommunikationsgigant Huaweis deltagelse i etablering af landets kommende 5G-netværk. Baggrunden er frygt for cyberspionage og udenlandsk (kinesisk!) kontrol over landets kommunikationsnet.

Kinas investeringer i USA beløb sig i 2017 til 30 mia. USD – godt 1/3 højere end for EU og 1,6 promille af BNP. Igennem årene er amerikansk indseende og kontrol med indadgående investeringer fra Kina steget. Instrumentet hertil er Committee on Foreign Investments in the United States (CFIUS). I forhold til Kina er det seneste eksempel præsident Trumps afvisning i 2017 af semiconductor-virksomheden Lattices overgang til kinesiske ejere og i 2018 salg af pengeoverførselsvirksomheden Moneygram til Ant Financial, som er en del af den kæmpemæssige kinesisk koncern Alibaba.

Financial Times (26. juni 2015: ‘China to become one of the world’s biggest overseas investors by 2020’) anslog i 2015, at Kina i 2020 ville tredoble sine fordringer på udlandet fra 6,4 billioner USD til 20 billioner USD i 2020. Heraf ville fordringer (ejerskab, kapitalindskud med videre) i udenlandske virksomheder tegne sig for to billioner USD.

Disse skøn forekommer ude af takt med virkeligheden; ikke mindst eftersom overskuddet på Kinas betalings-

balance er faldende og anslås til 0 pct. i 2018. I givet fald ville det indebære en samlet størrelse af fordringer på udlandet svarende til mere end det dobbelte af BNP og ODI (investeringer i virksomheder) og ca. 35 pct. af BNP.

Der er således ikke belæg for overordnet at se kinesiske investeringer i udenlandske virksomheder som en trussel i form af magt til politisk pression eller til at tilrane sig teknologiske hemmeligheder, selv om der givetvis kan udpeges enkelte investeringer, der bør give anledning til eftertanke hos modtagerlandet.

Belt Road Initiative

Noget anderledes forholder det sig, når blikket rettes mod det officielle Kinas oversøiske investeringer. I Europa er det inde på livet med det kinesiske 16+1 initiativ, der indebærer samarbejde og møder mellem 11 central- og østeuropæiske EU-lande og fem lande på Balkan. Flere af disse lande modtager investeringer fra Kina.

En institutionaliseret struktur for samarbejdet kan tænkes at føre til konflikt mellem de 11 EU-landes traktatmæssige forpligtelser over for EU og interessen i at udbygge samarbejdet med Kina. I juli 2016 afsagde Den Internationale Domstol i Haag dom i søgsmål anlagt af Filippinerne mod Kina omkring situationen i Det Sydkinesiske Hav. Ungarn og Grækenland, som modtager væsentlige beløb fra Kina, modsatte sig en EU-erklæring, der kunne opfattes som mindre venlig over for Kina.

Det ikke udtalte spørgsmål er, om de gjorde dette af egen vilje, af frygt for at miste fremtidige investeringer fra Kina, eller om de havde fået et vink med en vognstang fra deres kreditor.

Og her er vi ved kernen i utallige analyser og overvejelser om et af verdens største investeringsprojekter Belt Road Initiative (BRI). Det blev søsat i 2013 og omfatter to akser. For det første en landkorridor igennem Centralasien og Rusland til Vesteuropa. For det andet en maritim rute via en række havne i Asien til Middelhavet, hvor opkøb af Piræus havn skal ses som en del af BRI-projektet.

Der er mange – løse – overslag over beløbsrammen, som af nogle iagttagere sættes så højt som otte billioner USD over en årrække med en investe-

ret sum indtil nu anslået til 340 milliarder USD. Dette vil måske overstige Kinas finansielle kapacitet, når det kommer til stykket; men det er ikke småpenge, som kastes ind i projektet. Opgørelse af den samlede finansielle ramme i tankerne hos de kinesiske beslutningstagere vanskeliggøres af, at BRI ikke har nogen tidsramme.

Der er en kinesisk økonomisk og politisk interesse i BRI. Økonomisk indebærer det en afkortning – i princippet – af afstanden til Europa og lande i det vestlige Asien, Mellemøsten og på lidt længere sigt vel også Afrika. Det vil også indebære, at en del af gevinsten ved transport af varer til og fra Kina flyttes fra udenlandske transportører, herunder en virksomhed som Maersk Line, til kinesiske virksomheder.



ILL. Tobaccochina Online 14. 2017

Den ny Silkevej: Belt Road Initiative (BRI)

Historien har givet Kina en vis mistro over for, hvad der kommer til det store rige fra det omgivende hav i lyset af først den britiske maritime 'invasion', derefter Japans beherskelse af det omgivende hav og efter 1945 den amerikanske flådes patruljering i farvand nær Kinas kyster.

Politisk set fjerner det eller i hvert fald reducerer virkningen af en eventuel amerikansk flådeblokade af Kina i tilfælde af konflikt. Den tidligere præsident Hu Jintao talte om Kinas Malacca-dilemma, hvormed han mente, at USA kunne stoppe olie og andre varer til/fra Kina gennem en blokade af Malacca-strædet og dermed udøve pres på Kina i tilfælde af en konflikt.

Historien har givet Kina en vis mistro over for, hvad der kommer til det store rige fra det omgivende hav i lyset af først den britiske maritime 'invasion', derefter Japans beherskelse af det omgivende hav og efter 1945 den amerikanske flådes patruljering i farvand nær Kinas kyster. Denne afhængighed er en torn i øjet på CCP og forklarer investering i en flåde, som kan operere længere væk fra kysten samt på lidt længere sigt beskytte den maritime silkevej.

Modtagerlandenes interesser

Modtagerlande af investeringerne anslås til at løbe op i mere end 50 og deler mere eller mindre den økonomiske interesse afhængig af, hvorledes projekterne formuleres. De ser næppe

fordele i at blive transitland for kinesiske produkter, selv om afgifter med videre kan give finansielle gevinster. Deres ønske er økonomisk aktivitet i deres område. Heri ligger en potentiel konflikt med Kina. Eftersom en sådan økonomisk aktivitet næppe kan ske uden overflytning fra Kina.

Dette afdækker et af de centrale spørgsmål for Asiens økonomiske fremtid. Er Kina rede til at dele sine økonomiske gevinster ved den økonomiske globalisering med andre asiatiske lande og hermed skabe sig venner og økonomisk allierede, eller forbeholder det den overvejende del af denne økonomiske gevinst for sig selv? BRI-projektet er i sin indledende fase. Det er derfor ikke muligt at svare på, hvad Kina vælger.

Politisk set erkender modtagerlandene de kinesiske motiver, men ønsker på ingen måde at blive koblet på en alliance, hvis formål er at frigøre Kina fra amerikansk indflydelse. De vil ikke være gidsler i et magtspil, som ikke berører deres interesser.

Derfor har de i første omgang valgt at spille med gennem tilsagn og medvirken til de foreslåede projekter, herunder bygning af havne, men vil formentligt årvågent følge, om projekterne udvikler sig til andet og mere end et kommercielt forehavende.

Denne skyggeboksningskomplere af den amerikanske strategiske tilbagetrækning fra rollen som ubestridt leder af den økonomiske globalisering, hvilket gør balanceringen mellem USA og Kina, som de fleste kunne ønske sig, vanskeligere end ved første øjekast.

Gældsfølden

Flere modtagerlande frygter, hvad der betegnes som gældsfølden. Den består i store kinesiske lån med lav tilbagebetaling i starten, men stigende med den konsekvens, at modtagerne hen ad vejen har vanskeligt ved at betale tilbage og dermed risikerer økonomisk afhængighed af Kina.

Efter forlydender er Pakistan ved at nærme sig en sådan situation med en svækket økonomi, der peger på en kommende henvendelse til Den Internationale Valutafond (IMF) for bistand. Og hvad sker der, hvis IMF peger på de store BRI-projekter indgået med Kina som en møllesten om halsen og stiller en reducere heraf som betingelse for bistand?

Pakistan er taget som eksempel, eftersom landet er den største modtager af BRI-projekter med en beløbsramme på 62 mia. USD for det største projekt 'China-Pakistan Economic Corridor' (CPEC) omfattende veje, jernbane, kraftværker og senest et fiberoptisk kabel fra Kina til Rawalpindi med Kinas Huawei som hovedentreprenør. Kablet planlægges videreført til havnebyen Gwadar, som er en af knudepunkterne på den maritime silkevej.

Samtidig hermed opsendte Kina to satellitter for Pakistan. CPEC afdækker sammenfaldende kinesiske og pakistanske interesser. Pakistan ser Kina som en modvægt til Indien. Kina ser adgang til Det Arabiske Hav som led i frigørelse fra trussel om amerikansk flådeblokade.

Medens der indtil videre er ro om CPEC, rejser der spørgsmål i flere andre asiatiske lande om BRI-projekter.

'China-Myanmar Economic Corridor' (CMEC) sigter på adgang for Kina til Den Bengalske Havbugt og blev foreslået af Kina på et tidspunkt, hvor Myanmar var diplomatisk isoleret som følge af Rohyngya-krisen. I foråret/sommeren 2018 rejste økonomiske ministre tvivl om projektets størrelse, herunder navnlig konstruktion af en havn (Kyaukpyu) ved Den Bengalske Bugt, og åbnede for en forhandling med Kina om reduktion af projektet.

Som flere andre modtagerlande har Myanmar fulgt forløbet i Sri Lanka, hvor manglende evne til at indfri tilbagebetalingsforpligtelser førte til, at regeringen måtte indvilge i en 99-årig låneaftale med kinesiske kreditorer for havneprojektet Hambantota til en mia. USD.

Efter valg i Malaysia afbrød den nyvalgte regering et projekt igangsat af Kina med bygning af en havn på østkysten kombineret med en havn på vestkysten af Malacca-halvøen og en jernbane tværs over halvøen til at forbinde dem. Hensigten var åbenlyst at erstatte skibstrafik igennem strædet for at nå ind i Det Sydkinesiske Hav med jernbanetransport og dermed

Flere modtagerlande frygter, hvad der betegnes som gældsfølden. Den består i store kinesiske lån med lav tilbagebetaling i starten, men stigende med den konsekvens, at modtagerne hen ad vejen har vanskeligt ved at betale tilbage og dermed risikerer økonomisk afhængighed af Kina.

løse det af præsident Hu Jintao definerede Malacca-problem. Malaysias interesse var mindre åbenlys.

Kina har vist forsigtighed med etablering af oversøiske militærbaser. Indtil nu er der kun et enkelt eksempel nemlig Djibouti nær Afrikas Horn, hvor Det Røde Hav møder Aden Bugten. På det seneste er der tegn på stigende kinesisk militær tilstedeværelse i Afghanistan og flere lande i Centralasien. Det er vanskeligt at tyde, om denne aktivitet er led i bekæmpelse af stigende muslimsk infiltration i Kinas nordvestlige Xinjiang provins eller forbundet med BRI-projekter.

Finansielle institutioner

Sideløbende med BRI har den kinesiske regering startet etablering af internationale finansielle institutioner. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), en fond til finansiering af BRI-projekter og en international bank under ledelse af BRIC-gruppen (Brasilien, Indien, Rusland, Kina).

Disse projekter befinder sig på forskellige trin af iværksættelse. AIIB er nået længst, hvilket ikke kan undre i kraft af den kinesiske interesse i at koble banken til BRI. Set udefra rejser spørgsmålet sig, om disse tiltag er af begrænset og konkret karakter for at finansiere projekter af interesse for Kina, som ikke nødvendigvis ville blive accepteret af de eksisterende internationale udlånsinstitutioner Verdensbanken (WB) eller Den Asia-tiske Udviklingsbank (ADB). Eller er de begyndelsen på en kinesisk udfordring til disse institutioner og dermed

Det er svært at finde belæg for bevidst opkøb af højteknologi og kontrol over andre landes strategiske virksomhedssektorer som overordnet mål.

den eksisterende institutionelle økonomiske globalisering.

Formentligt er det et stykke tid 'både og' med det budskab, at reformeres de eksisterende institutioner ikke med henblik på at inkorporere Kinas stigende vægt i verdensøkonomien, kan og skal det ikke udelukkes, at der etableres et nyt netværk, der gør dette.

Todelt konklusion

- 1) Kinas investeringer i virksomheder er indtil nu begrænset og har med enkelte undtagelser ikke formål ud over at opnå økonomiske og kommercielle gevinster. Det er svært at finde belæg for bevidst opkøb af højteknologi og kontrol over andre landes strategiske virksomhedssektorer som overordnet mål. Der er næppe væsentlig forskel på, hvad britiske og amerikanske multinationale virksomheder (olie og bankverden som eksempel) gjorde og gør, og hvad kinesiske virksomheder foretager sig.
- 2) Når det drejer sig om regeringsstyrede investeringer i udlandet med BRI som det mest iøjnefaldende eksempel er det givetvis igangsat for at sikre adgang til internationale markeder og søge en rentabel placering af Kinas opsparingsoverskud.

Der er ikke tvivl om de bagvedliggende strategiske formål, hvis kerne er at

søge indflydelse på andre og i særdeleshed nærtliggende landes økonomi og politik. Hvor langt Kina vil gå, og hvorledes denne indflydelse skal opnås, er endnu usikkert. Eksemplet fra Sri Lanka viser, at en håndfast og lidt klodset varetagelse af interesser ikke kan udelukkes.

Den stigende opmærksomhed fra modtagerlandenes side på denne an-

den side af mønten vil blive registreret af den kinesiske regering. Muligvis fører den til erkendelse af modtagerlandenes frygt og afstandtagen fra en for stærk afhængighed af Kina – og en sådan udvikling med risiko for BRI-projektets fremtid er vel næppe, hvad den kinesiske regering og CCP forestillede sig?

○○○