

Kinas nya utvecklingsbank – en utmanare av västerländska normer?

AV: BENJAMIN KATZEFF SILBERSTEIN

SAMMANFATTNING: SVERIGE OCH AIIB

Den 30 mars 2015 ansökte den svenska regeringen officiellt om att bli medgrundare i Asiatiska banken för investeringar i infrastruktur (AIIB).¹ Regeringens pressmeddelande hävdar att "AIIB syftar till att bidra till hållbar utveckling i Asien".² Bankens officiella mål är att finansiera investeringar i infrastruktur i Asien. Men AIIB betyder mer än så. I skrivande stund har det bara gått några veckor sedan bankens struktur formaliserades. Det är naturligtvis svårt att säga vad dess roll kommer att bli. Men mycket tyder på att banken är ett sätt för Kina att öka sin makt i världsekonomin.

Kina har länge varit starkt kritiskt mot institutioner som Världsbanken och Internationella Valutafonden (IMF). Kina och andra stora tillväxtmarknader³ har oproportionerligt litet inflytande i båda organisationerna, vars styrningsstrukturer inte har förändrats trots att länder som Kina och Indien kommit att stå för en allt större andel av världens ekonomiska produktion. I den asiatiska utvecklingsbanken ADB har Japan till exempel en dubbelt så stor röstandel som Kina, trots att Kina är Asiens överlägset största ekonomi.⁴

Behovet av investeringar i infrastruktur i Asien är huvudanledningen bakom AIIB

Siffrorna varierar mellan olika källor, men det beräknas att det behövs omkring motsvarande 750 miljarder dollar om året fram till år 2020.⁵ Bland annat handlar det om vägar, flygplatser, hamnar och annan infrastruktur för transport, men även sådant som kärnkraftverk och annat kapital för energiframställning. Genom att öka investeringarna i infrastruktur i Asien via AIIB hoppas Kina att handeln mellan länderna i regionen ska öka, vilket inte minst väntas gynna ekonomiskt eftersatta gränsregioner i Kina.

AIIB är en del av en större kinesisk strategi

Under hösten 2013 lanserade president Xi Jinping en plan för den "Nya sidenvägen". Den första sidenvägen skapades under Kinas Han-dynasti, för över 2 000 år sedan, och var ett nätverk av vägar där handel med bland annat silke gick mellan Syd- och Centralasien, Europa och Mellanöstern. Kina har skapat en särskild fond för investeringar i infrastruktur i Centralasien för att koppla ihop de världsdelar som var knutna till forna tiders sidenväg. AIIB är en del av detta.

Men både AIIB och den nya sidenvägen handlar om mer än handel. Det finns en politisk dimension. Kommunistpartiet har fört en allt hårdare och mer nationalistisk retorik under Xi Jinping. Vissa menar att AIIB och sidenvägsvisionen är ett sätt för Kina att

¹ Regeringskansliet, "Sverige blir medgrundare i investeringsbank i Asien", *Pressmeddelande* 17 juni 2015, läst 29 juli 2015, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/sverige-bli-medgrundare-i-investeringsbank-i-asien/>. Regeringskansliet har valt att översätta bankens namn från "Asian Infrastructure Investment Bank" till "Asiatiska banken för infrastrukturinvesteringar", medan andra myndigheter har valt att kalla den just "Asiatiska banken för investeringar i infrastruktur".

² Ibid.

³ "Emerging markets" på engelska.

⁴ Se till exempel Daniel Ekström, Christer Ljungwall och Felix Nyström, "Asiatiska banken för investeringar i infrastruktur", rapport utgiven av Myndigheten för Tillväxtanalys, 27 mars 2015.

⁵ Denna siffra förekommer ofta när AIIB diskuteras. Se till exempel Andrea Chloe A. Wong, "What Does the Philippines Think About China's AIIB?", *The Diplomat*, 5 maj 2015, läst 19 augusti 2015, <http://thediplomat.com/2015/05/what-does-the-philippines-think-about-chinas-aiib/>.

öka sitt politiska inflytande över sina grannländer.⁶ Kina väntas bli AIIB:s överlägset tyngsta makthavare, och skapandet av banken är ett steg mot en ekonomisk världsordning där Kina sätter alltmer av agendan.

Ökad handel i Asien kan gynna svenska intressen

Om processen för upphandling av AIIB:s kontrakt blir transparent och konkurrens tillåts på lika villkor kan svenska företag i infrastrukturbranschen, som ABB, Ericsson, Atlas Copco med flera, ha en mycket god chans att vinna på bankens investeringar. Sveriges politiska roll kommer antagligen att bli begränsad. Bankens icke-asiatiska medlemmar har bara sammanlagt 25 procent av röstandelarna i banken. Sverige bör ha ett nära samarbete med de andra västerländska medlemmarna, för att främja värden som marknadsekonomi och transparens.

Syftet med den här rapporten är att diskutera vad AIIB kan komma att betyda för den ekonomiska och politiska världsordningen, och för Sverige och svenskt näringsliv. Rapporten går först igenom den senaste tidens utveckling kring AIIB, och de grundläggande ekonomiska och politiska skälen till varför både Kina och andra länder ser ett behov av en ny utvecklingsbank med fokus på infrastruktur. Därefter analyseras AIIB:s betydelse för Kina i en bredare strategisk kontext. Detta följs av en diskussion om det svenska medlemskapets betydelse för svenskt företagande. Till sist diskuteras hur västvärlden bör förhålla sig till AIIB, och hur man bör agera för att främja västerländska värden om öppenhet och transparens.

⁶ Jeff M. Smith, "Beware China's Grand Strategy: How Obama Can Set the Right Red Lines", *Foreign Affairs*, 20 maj 2015.

Inledning

Sedan Kinas ekonomiska reformer 1979, under Deng Xiaoping, har landets ekonomi vuxit rekordartat. Diskussionen om vad Kinas framväxt betyder för den ekonomiska och politiska världsordningen har funnits länge. Längre har konkreta förändringar varit frånvarande, och Kina har ofta hållit en låg profil i utrikespolitiken.

Under Xi Jinpings styre har mycket förändrats. Landet har tagit starkare ton mot USA-allierade länder som Filippinerna och Japan. Men en förändring har även skett i Kinas multilaterala relationer. Initiativet till den Asiatiske banken för investeringar i infrastruktur, AIIB, visar att Kina har tröttnat på att, som man uppfattar saken, ha ett betydligt lägre inflytande än man förtjänar i globala institutioner som Världsbanken och Internationella Valutafonden (IMF).

Å ena sidan är AIIB ett svar på ett praktiskt behov av investeringar i infrastruktur. Men å andra sidan kan banken ses som ett sätt för Kina att rita om de världsekonomiska maktstrukturerna. Genom sitt medlemskap i banken är Sverige en del av processen. Oavsett hur AIIB:s roll utvecklas är det viktigt att Sverige bevakar sina ekonomiska och politiska intressen som medlem i banken.

Rapporten diskuterar Kinas avsikter och agerande kring AIIB, med syfte på den kinesiska regeringen. Men det är viktigt att minnas att Kinas adminis-

tration är en mycket stor apparat med konkurrerande intressen och grupper. Olika departement har ofta radikalt olika intressen, och de styrande i både provinser och statliga företag kan ofta ha mer politisk makt än regeringsmedlemmar.

I slutändan är enheten "Kina" summan av alla dessa intressen. Politiskt beslutsfattande i Kina är starkt präglad av byråkratiskt förhandlande ("bureaucratic bargaining") där olika intressen och institutioner tvingas kompromissa om slutresultatet.⁷ I diskussionen om "Kinas" mål, intressen och strategier är det alltså resultatet av förhandlingar mellan olika institutioner som avses.

Vad har hänt? AIIB i dag

Den 29:e juni i år samlades delegater från 50 av de totalt 57 stater som blivit grundare till AIIB i Peking för att formellt underteckna bankens villkor.⁸ Kina håller 30,3 procent av aktiean-

delarna i banken och är den överlägset största investeraren.⁹ Landet har skjutit till ungefär 30 miljarder dollar till bankens startkapital, som ligger på totalt 50 miljarder. På sikt ska bankens kapital fördubblas till 100 miljarder dollar.

Denna ägarandel ger i praktiken Peking vetorätt. Kina har ensamt 26 procent av röstandelarna i bankens styrelse, och har därför i praktiken vetorätt då minst 75 procent kommer att krävas för beslut. Just 75 procent är också andelen asiatiska medlemmar i banken. Sverige är långt ifrån ensamt som västland bland AIIB:s medgrundarländer. Länder som Storbritannien, Danmark, Frankrike, Tyskland och Italien valde till slut också att vara med från början, trots starkt tryck från USA.

Valet att söka medlemskap har varit särskilt svårt för länder nära allierade med USA men med starka ekonomiska relationer med Kina, som Sydkorea. Landet är helt beroende av militärt stöd från USA å ena sidan, och av handel med Kina å den andra. Sedan AIIB:s födelse har amerikanska företrädare uttryckt farhågor om att AIIB kommer att sakna transparens och inte hålla sig till de normer för

⁷ Därför kallas Kinas styrelsemodell ofta för "fragmenterad auktoritär (*fragmented authoritarianism*)" i mycket av den statsvetenskapliga forskningen om landet. Se Kenneth G. Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations", sid. 1–30 i Kenneth G. Lieberthal och David M. Lampton (red.), *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley, Los Angeles och Oxford: University of California Press, 1992).

⁸ BBC, "China-led AIIB development bank holds signing ceremony", *BBC News*, 29 juni 2015, läst 31 juli 2015, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-33307314>.

⁹ Cary Huang, "Voting rights reflect Beijing's leading role in AIIB", *South China Morning Post*, 30 juni 2015, läst 31 juli 2015, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1829316/voting-rights-reflect-beijings-leading-role-aiib>.

investeringar och lån som dagens multilaterala finansinstitutioner arbetar efter.¹⁰ Därtill finns en oro för att AIIB primärt ska bli ett verktyg för att ge kinesiska företag kontrakt för infrastrukturprojekt, vilket skulle leda till snedvriden konkurrens på världsmarknaden.¹¹ Obamaadministrationen har skickat blandade signaler om AIIB. Som beskrivs närmare nedan har man uttryckt stark kritik mot Storbritanniens medlemskap, och lobbade hårt bakom kulisserna för att hindra flera G7-länder från att söka medlemskap.

Samtidigt har man offentligt uttryckt motvilligt stöd till AIIB. Tidigare i år sade Obama att USA inte motsätter sig att allierade söker medlemskap i banken, så länge AIIB upprätthåller globala normer för investeringar och transparens. Obama konstaterade också att banken mycket väl kan komma att fylla ett viktigt behov, och att ökade lån till infrastruktur i regionen i grunden är någonting

positivt.¹² Samtidigt vill man själv inte söka medlemskap. Den officiella linjen är att vänta och se vilken sorts institution AIIB utvecklas till, men mycket tyder på att missnöjet är betydligt större i kulisserna.

Det var länge oklart vilka länder med nära relationer som till slut skulle ansluta sig till banken, men det står relativt klart att Kina vann. I mars i år blev Storbritannien den första stora ekonomin i väst, och det första G7-landet, som sökt medlemskap. Då följde flera stora västländer efter.¹³ Sveriges ansökan kom ungefär två veckor senare.

Kina har försökt dämpa de amerikanska och västerländska farhågorna, bland annat genom att försäkra att man inte kommer att dominera bankens styrning. Kina saknar formell vetorätt men har den i praktiken då man håller den överlägssta största andelen av rösterna. Indien, med näst störst andel, håller bara 7,5 procent mot Kinas 26.¹⁴

Flera andra skeenden visar att Kina redan spelar en avgörande roll i ban-

Kina har försökt dämpa de amerikanska och västerländska farhågorna, bland annat genom att försäkra att man inte kommer att dominera bankens styrning.

ken, trots löften om att inget enskilt land ska dominera. Till exempel har Taiwans medlemsansökan avslagits, och Hong Kong, som formellt är en del av Kina men har en hög grad av självstyrelse, har inte själv fått förhandla om villkoren för sitt medlemskap.¹⁵

Varför utvecklingsbank? Skälen bakom AIIB

Den nya Sidenvägen: tillväxt och integration i Kinas närområde
För att förstå varför AIIB har uppstått krävs en analys av både dess praktiska och politiska kontext. Visionen om "Det 21:a århundradets sidenväg" lanserades av Xi Jinping i ett tal i Indonesiens parlament år 2013.¹⁶ Tanken är att upprätta handelsleder som sträcker sig ungefär enligt samma leder som den handelsväg för siden som fanns under den kinesiska Han-dynastin för omkring 2 000 år sedan.

Det rör sig både om en landburen väg och om sjöfartsleder som ska sträcka sig från Kinas östra delar. Sjöfartsleden ska gå genom känsliga knutpunkter som Hormuzundet

¹⁰ Se t ex Daniel Runde, "Britain Launches European Rush to Join AIIB. Now What?", *Foreign Policy*, 17 mars 2015, läst 26 juli 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/03/17/uk-washington-china-world-bank/>.

¹¹ Bob Davis, "U.S. Blocks China Effort to Promote Asia Trade Pact", *Wall Street Journal*, 2 november 2014, läst 19 augusti 2015, <http://www.wsj.com/articles/u-s-blocks-china-efforts-to-promote-asia-trade-pact-1414965150>.

¹² Ian Talley, "Obama: We're All for the Asian Infrastructure Investment Bank", *Wall Street Journal*, 28 april 2015, läst 19 augusti 2015, <http://blogs.wsj.com/economics/2015/04/28/obama-were-all-for-the-asian-infrastructure-investment-bank/>.

¹³ Eleanor Albert, "A Bank Too Far?", intervju med Robert Kahn, *Council of Foreign Relations*, 17 mars 2015, läst 31 juli 2015, www.cfr.org/global-governance/bank-too-far/p36290.

¹⁴ Huang, "Voting rights..."

¹⁵ Ekström m fl., "Asiatiska banken..."

¹⁶ På engelska kallas projektet ofta för "One belt, one road".

Kina har inte bara ett ekonomiskt egenintresse i ökad handel, utan också i själva byggandet av infrastruktur.

mellan den arabiska halvön och Iran, och Malaccasundet mellan Malaysia och Indonesien. Dessa knutpunkter är av stort säkerhetspolitiskt intresse för Kina, som är beroende av välfungerande sjöfart för sin energitillförsel. Bättre transportleder ska bidra till ökad handel och mer ekonomiskt utbyte mellan Europa och Asien, och tillväxt i båda regionerna.

Visionen är så pass viktig för den kinesiska regeringen att den gjorts till landets främsta diplomatiska och utrikespolitiska prioritering under 2014–2015.¹⁷ För Kina finns flera politiska och ekonomiska mål. Ett av de ekonomiska huvudmålen är att stimulera tillväxt i Kinas närområde. Förhoppningen är att tillväxt ska leda till stabilitet – grundtanken i Kinas inrikespolitiska strategi sedan 1979 – och att Kinas säkerhetspolitiska situation ska stärkas. Ett viktigt syfte är också att öka tillväxten i Kinas gränsregioner, främst i landets ofta eftersatta västra del.

¹⁷ Michael D. Swaine, "Chinese Views and Commentary on the 'One Belt, One Road' Initiative", *China Leadership Monitor*, no. 47, sommaren 2015, läst 1 augusti 2015, <http://www.hoover.org/research/chinese-views-and-commentary-one-belt-one-road>.

Genom ökad handel med de centralasiatiska länder som gränsar till Xinjiangprovinsen, exempelvis, hoppas man öka välbästandet och därmed minska hotet från den islamistiska terrorism som länge präglat regionen.¹⁸ Centralasien är en ekonomiskt isolerad region som är starkt beroende av Ryssland, vars ekonomiska stöd har minskat drastiskt sedan 2014. Bara runt 6 procent av Centralasiens handel sker med andra regioner.¹⁹

Att sporra tillväxt i grannländer för att öka den i de egna gränsregionerna, som ofta är generellt eftersatta, har länge varit en ekonomisk strategi för den kinesiska regimen, och är till exempel en bidragande förklaring till det långvariga stödet till infrastruktur i nordkoreanska gränsstäder.²⁰

Kina har inte bara ett ekonomiskt egenintresse i ökad handel, utan också i själva byggandet av infrastruktur. Vissa kinesiska företag i infrastrukturbranschen har i dag större kapacitet än vad marknaden efterfrågar. Att sporra byggande av infrastruktur i Kinas närregion blir på så vis ett sätt att öka

¹⁸ Ibid.

¹⁹ James McBride, "Building the New Silk Road", *Council of Foreign Relations Backgrounders*, 25 maj 2015, läst 1 augusti 2015, <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/building-new-silk-road/p36573>.

²⁰ Se till exempel Carla Freeman och Drew Thompson, *China on the Edge: China's Border Provinces and Chinese Security Policy* (Washington, D.C.: The Center for the National Interest and Johns Hopkins SAIS, 2011).

efterfrågan för de egna industrierna i bygg- och infrastrukturbranschen.²¹ Därtill sitter Kina på världens största valutareserv. Om mer av de tillgångarna skulle investeras i infrastrukturprojekt skulle avkastningen öka.

Den kinesiska regimen har lanserat ett flertal fonder för att öka byggandet av infrastruktur i regionen, och AIIB är den hittills överlägset största. För att handeln i regionen ska kunna öka måste infrastrukturen förbättras drastiskt. Som tidigare nämnts är gapet mellan behov och tillgång stort, och 70 000 miljarder kronor i infrastrukturinvesteringar beräknas krävas i Asien mellan 2010 och 2020. Samtidigt ligger kapitalbasen i dagens multilaterala utvecklingsbanker mycket lägre – Asiatiska utvecklingsbanken (ADB) har 1 300 miljarder i totalt kapital, och Världsbanken 1 900 miljarder (kronor).²²

AIIB är dock inte det enda projektet som Kina lanserat för utbyggd infrastruktur i världen. Under sommaren skapades även en utvecklingsbank av de så kallade Brics-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika), som även den syftar till att öka investeringarna i infrastruktur i utvecklingsländer. Banken kallas för "Nya utvecklingsbanken (*New Development Bank*), och även den anses vara ett svar på att framväxande ekonomier inte har den röststyrka som de anser

²¹ Swaine, "Chinese Views...".

²² Ekström m fl., "Asiatiska banken...".

sig förtjäna i de globala finansiella institutionerna.²³

Kinas plats i den ekonomiska världssordningen: AIIB som maktprojekt

AIIB är inte bara ett ekonomiskt projekt. Det finns flera tydligt politiska skäl till att banken grundats. Kina och andra länder har länge varit kritiska till maktindelningen i institutioner som IMF, och man ser den västerländska (framför allt amerikanska) dominansen som orättvis. Ett av skälen bakom detta är exempelvis att Kina förra året gick om USA som världens största ekonomi i absoluta tal, enligt IMF:s beräkningar.²⁴

Därtill framhåller Kina att långivarens möjligheter att ställa politiska krav på låntagarländer strider mot principen om nationellt självbestämmande och politisk suveränitet. Genom AIIB vill Kina ta större plats i den globala ekonomins styrelserum, och skaffa sig större inflytande.

Kina har dessutom länge haft ett komplicerat förhållande till internationella samarbetsorgan. Landet

representerades länge av företrädare för Taiwan även efter det kommunistiska maktövertagandet, i de globala institutioner som skapades under efterkrigstiden.²⁵ Kinas tidigare premiärminister (mellan 1949–1976) Zhou Enlai hotade med att skapa ett separat FN för socialistiska länder.

Kina och andra länder har länge varit kritiska till maktindelningen i institutioner som IMF, och man ser den västerländska (framför allt amerikanska) dominansen som orättvis.

År 1971 ersatte det kommunistiska Kina Taiwan som representant för Kina i FN. Men redan då var många av de globala maktstrukturerna cementerade, och under Mao Zedongs tid som ledare för Kina (1949–1976) isolerade sig landet internationellt. Därför har landet även i dag få direkta allianser med andra länder medan USA har runt 50.²⁶

Västerländsk dominans i IMF: AIIB som alternativ

Bland annat på grund av ovanstående historiska skäl har Kina länge haft en proportionerligt svag maktställning i IMF sett till sin ekonomiska storlek. USA har i dag omkring 16 procent av röststyrkan när organisationen fattar beslut, och med kravet på 85 procent av rösterna för beslut har landet i praktiken vetorätt. Samtidigt har Brics-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika) tillsammans bara 11 procent av rösterna, trots att de står för mer än en femtedel av världsekonomin.

Kina står ensamt för över 15 procent av världens totala bruttonationalprodukt, men har mindre än 4 procent av röststyrkan i IMF.²⁷ Även i den asiatiska utvecklingsbanken ADB är Kina oproportionerligt representerat. Trots att Kina är Asiens största ekonomi har man bara ungefär hälften av Japans röstantal.²⁸

År 2010 enades IMF om ett reformpaket som ska ge de framväxande ekonomierna större inflytande i institutionen. Genom att samtidigt öka IMF:s kapital, flytta sex procentenheter av kvoten och skifta två av

²³ BBC, "Brics countries launch new development bank in Shanghai", *BBC*, 21 juli 2015, läst 19 augusti 2015, <http://www.bbc.co.uk/news/33605230>.

²⁴ Keith Fray, "China's leap forward: overtaking the US as world's biggest economy", *Financial Times Data blog*, 8 oktober 2014, läst 19 augusti 2015, <http://blogs.ft.com/ftdata/2014/10/08/chinas-leap-forward-overtaking-the-us-as-worlds-biggest-economy/>.

²⁵ Phillip Y. Lipsy, "Who's Afraid of the AIIB: Why the United States Should Support China's Asian Infrastructure Investment Bank", *Foreign Affairs*, 7 maj 2015, läst 26 juli 2015, <https://www.foreign-affairs.com/articles/china/2015-05-07/whos-afraid-aiib>.

²⁶ Ola Wong, "Kinas olycksbådande arrogans känns igen", *Svenska Dagbladet*, 8 maj 2015, läst 4 augusti 2015, <http://www.svd.se/kinas-olycksbådande-arrogans-kanns-igen>.

²⁷ Cary Huang, "China frustrated by delayed reforms to increase its say at IMF", *South China Morning Post*, 20 april 2015, läst 4 augusti 2015, <http://www.scmp.com/news/china/economy/article/1771630/china-frustrated-delayed-reforms-increase-its-say-imf>.

²⁸ Ekström m fl., "Asiatiska banken...".

de 24 direktörsposterna från europeiska länder till utvecklingsländer vill man skapa en maktbalans som bättre speglar det världsekonomiska läget. Men amerikanska kongressen har länge vägrat att rösta igenom reformförslaget, trots att det till stor del drivits fram av just amerikanska IMF-företrädare.²⁹

Rent konkret leder bristen på inflytande i IMF till att Kina har mindre makt över organisationens stödprogram och lån. Till exempel finns ett missnöje hos en del asiatiska länder över att europeiska länder har fått så mycket stöd under finanskrisen, samtidigt som de asiatiska länderna under krisen i slutet av 1990-talet fick lägre summor mot hårdare krav.³⁰

Organisationens program är dessutom ofta starkt politiska i sig. När ett land ansöker om hjälp från IMF svarar organisationen med motkrav på reformer, och upprättar program som ska hjälpa landet att komma på fötter. I delar av det kinesiska etablissemang-
et finns en stark kritik mot IMF:s program och metoder, som man menar kränker låntagarnas rätt till nationellt självbestämmande.³¹ Mot detta ställs AIIB upp som ett icke-politiskt alter-

nativ, med mindre ideologiska syften än IMF, där samarbete ska ske med gemensamma intressen som grund.

En ny ekonomisk världsordning? AIIB och den internationella spelplanen

Det är just genom detta som AIIB kan komma att förändra den globala ekonomiska spelplanen, och skapa en ny ekonomisk världsordning. Institutioner som Världsbanken och IMF har länge drivit demokrati, marknadsekonomi och frihandel som viktiga värderingar. Inflationsbekämpande penningpolitik, ekonomiska åtstramningar i den skattefinansierade välfärden och liknande är åtgärder som ofta förknippas med liberalt ekonomiskt tänkande.

Motkrav för lån ges inte minst för att långivarna ska vara säkra på att lånen en dag kan betalas tillbaka, och då anses vissa politiska åtgärder krävas. Men samtidigt reflekterar lånevillkoren den ekonomiska politik som de mest inflytelserika staterna inom institutionerna förespråkar. Genom att villkora lån med liberala ekonomiska reformer understödjer Världsbanken och IMF en ekonomisk världsordning med liberala ekonomiska normer.

IMF ställer till exempel ofta upp lägre tullar och minskade budgetunderskott som villkor för lån. Världsbanken använder demokrati och transparens som viktiga kriterier för

Institutioner som Världsbanken och IMF har länge drivit demokrati, marknadsekonomi och frihandel som viktiga värderingar.

att mäta ett lands framgång i samhällsstyrning.³²

En av AIIB:s främsta förändringsmöjligheter ligger i att påverka dessa normer. Som tidigare nämnts motsätter sig Kina av princip att globala institutioner blandar sig i enskilda länders politik. Det finns ingen anledning att tro att AIIB inte skulle ställa motkrav för lån, eller att IMF:s och Världsbankens normer skulle vara hotade i sin helhet.³³ Även AIIB kommer naturligtvis att måna om att dess lån kan återbetalas och ger avkastning.

Däremot kan AIIB leda till att normer om marknadsekonomi, frihandel och demokrati utmanas på sikt. Man kan tala om en multipolär världsordning, där de värderingar som väst står för blir allt mindre självklara. Liksom

²⁹ Robin Harding, "US fails to approve IMF reforms", *Financial Times*, 14 januari 2014, läst 4 augusti 2015, <http://www.ft.com/cms/s/0/8d4755ec-7d43-11e3-81dd-00144feabdc0.html#axzz3hptLm51g>.

³⁰ Detta enligt en person som länge arbetat i dessa kretsar, i samtal med Frivärld.

³¹ Swaine, "Chinese Views...".

³² Se text Rebecca Liao, "Out of the Bretton Woods: How the AIIB is Different", *Foreign Affairs*, 27 juli 2015, läst 19 augusti 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-07-27/out-bretton-woods>.

³³ Hanns Günther Hilpert och Gudrun Wacker, "Geoeconomics Meets Geopolitics: China's New Economic and Foreign Policy Initiatives", *SWP Comments* 33, German Institute for International and Security Affairs, juni 2015, läst 19 augusti 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C33_hlp_wkr.pdf.

Kina ska AIIB av princip hålla sig ifrån att försöka influera enskilda länders inrikespolitiska förhållanden. Om AIIB växer sig till en institution som verkligen kan konkurrera med IMF och Världsbanken kommer det att bli svårare för de sistnämnda att sprida marknadsekonomiska och demokratiska reformer genom lånevillkor och samarbetsprojekt med utvecklingsländer. Mycket tyder på att AIIB:s främsta villkor för lån kommer att vara länens potentiella hållbarhet och lönsamhet, och då kan det spela betydligt mindre roll hur återbetalningen sker så länge den inte ställs in.³⁴

Xi Jinpings dröm om ett mäktigare Kina: AIIB som ideologiskt projekt

AIIB har uppstått under en period då Kinas ledarskap gått i en mer nationalistisk riktning än på länge. Många bedömare befarar att projekt som AIIB inte bara syftar till rättmätigt ekonomiskt inflytande, utan också till att långsiktigt öka Kinas politiska inflytande i Asien på bekostnad av väst.

Den ökande nationalismen i Kina under Xi Jinping symboliseras av konceptet om "Den kinesiska drömmen". På många sätt liknar den sin amerikanska motsvarighet, men har kollektivet Kina som fokus. Kinesiska ledare brukar lansera retoriska koncept för att särpräglade sin tid vid makten. "Den kinesiska drömmen" är framför

Däremot kan AIIB leda till att normer om marknadsökonomi, frihandel och demokrati utmanas på sikt. Man kan tala om en multipolär världsordning, där de värderingar som väst står för blir allt mindre självklara.

allt ett nationalistiskt koncept och Xi Jinping har talat om att "storslaget återupprätta den kinesiska nationen".³⁵

Sett i sitt ideologiska sammanhang menar vissa Kinaexperter att projekt som AIIB handlar om att förverkliga stormaktsdrömmar. Genom ekonomiskt inflytande kan AIIB bli ett sätt för Kina att exportera sin egen utvecklingsmodell där socialistiska ideal blandas med auktoritär kapitalism.³⁶ Andra menar att Kina syftar till att ställa sina grannländer under tributstatus – det vill säga att det system som rådde under de århundraden då Kina var "Mittens rike" i Asien och länderna i regionen förväntades understå sig Pekings makt.³⁷

Kina har tagit ett allt hårdare grepp om Asien under de senaste åren, med investeringar i hamnar i Indiska

Oceanen, nya olje- och gasledning från länder som Burma och Kazakstan, och andra investeringar i infrastruktur för energitillförsel. Särskilt i en tid då Kinas tillväxt blir alltmer osäker är man i Peking mån om att hålla strategisk kontroll över energiresurser och se till att dess ekonomi kan fortsätta växa. Sjöfartshandeln är mycket viktig för Kina, men den amerikanska flottan patrullerar många av de handelsvägar som landet är beroende av. Kritiker menar att AIIB är ett sätt för Kina att skaffa sig en hållhake på resten av Asien.³⁸ I takt med att länderna i regionen blir alltmer beroende av Kina ökar också möjligheten för landet att dra politiska fördelar. På längre sikt kan projekt som AIIB leda till att Kinas möjlighet att ställa politiska krav ökar, till exempel i frågor som konflikten om öarna i sydkinesiska havet.

Den strategiska kontexten talar också för AIIB som maktprojekt. USA:s strategiska "ombalansering mot Asien (*pivot to Asia*)", Indiens starka tillväxt och Japans steg mot militär upprustning är alla skeenden som förmodligen gör att vissa i det kinesiska ledarskapet känner sig alltmer trängda. Under den nuvarande Xi-regimen har Kina dessutom flyttat fram positionerna i territoriella tvister med länder som Vietnam, och med allierade till USA, som Filippinerna och Japan.

Det är omöjligt att definiera vissa enskilda anledningar till att Kina tagit

³⁴ Liao, "Out of the Bretton Woods...".

³⁵ The Economist, "Xi Jinping and the Chinese Dream", *The Economist*, 4 maj, 2013, läst 4 augusti 2015, <http://www.economist.com/news/leaders/21577070-vision-chinas-new-president-should-serve-his-people-not-nationalist-state-xi-jinping>.

³⁶ Swaine, "Chinese Views...".

³⁷ Se t ex Wong, "Kinas olycksbådande...".

³⁸ Smith, "Beware China's...".

initiativ till AIIB, och sannolikt är projektet ett resultat av ett brett spann av olika intressen, från politiska och militära till ekonomiska och praktiska. Men den strategiska maktdimensionen spelar säkerligen en betydande roll.

AIIB: s betydelse för Sverige: Möjligheter för svensk industri, vakthundsroll i politiken

I skrivande stund är det ännu för tidigt att säga vad AIIB kommer att spela för roll (om någon) för det svenska näringslivet. Mycket kommer att bero på hur AIIB:s rutiner för upphandling av leverantörer går till, och det första projektet kan bli avgörande för organisationens framtid.

Frédéric Cho, Sveriges främsta expert på kinesisk politik och ekonomi, tycker att svenska företag har anledning att hålla uppsikt över vad som sker i AIIB. I en intervju med rapportens författare säger Cho att svenska företag i infrastrukturbranschen mycket väl kan komma att kunna konkurrera om kontrakt för organisationens projekt.³⁹

Mycket är ännu oklart kring AIIB, och mycket kommer att bero på vilka rutiner som stipuleras för hur kontrakt ska förhandlas fram. Men Cho tror inte att Kina kommer att trycka på hårt för att se sina egna, inhemska

företag gynnade med särskilda villkor. AIIB:s första projekt kommer att bli talande för hur resten kommer att skötas, och den kinesiska regeringen kommer att vilja hålla transparens och öppenhet högt:

”Om det första projektet visar att det blir en öppen, objektiv urvalsprocess där man vill hitta den bästa leverantören, på samma sätt som Världsbanken och ADB gör, då har svenska företag goda möjligheter. För att skapa det förtroende som Kina vill se för AIIB, så kommer man att vara tvungna att hålla sig till internationell praxis för multilaterala utvecklingsbanker. Kina vill visa att man är en aktiv, ansvarstagande och kompetent medlem av det internationella samfundet.”

Cho tror också att de västländer som blivit medlemmar, som Sverige, kommer att göra skillnad:

”Tyskland, Frankrike, Storbritannien och andra länder sätter frågor om ”good governance” högt på agendan, och kommer säkert att kräva att AIIB håller sådana normer från första början. Det gäller även Sverige, som ju håller hårt i sådana värden i andra multilaterala organ. Den övergripande bilden är att Kina ser AIIB som ett sätt att bli en trovärdig global spelare. De styrande på den kinesiska sidan vet vad som krävs: intentionerna är goda, och de som har ansvaret på den kinesiska sidan, som Jin Liqun [AIIB:s nyutnämnde president], är mycket duktiga och har stor

erfarenhet av arbete med multilaterala utvecklingsbanker.”

Som genomgående noterats i den här rapporten är AIIB fortfarande ett mycket nytt projekt. I slutändan kommer banken bara att bli summan av dess medlemsländer, och därmed också bland annat av Sveriges politiska linje. Med tanke på den prestige som Kina lagt i projektet kommer man sannolikt att måna om en hög standard för både projektens genomförande och upphandlingar.

Men ändå är det viktigt att både svenska företag och den svenska regeringen fortsätter att ställa höga krav på både projekten och på mottagarländerna för AIIB:s investeringar. Som den här rapporten tidigare noterat är ett av de politiska skälen till AIIB:s grundande just att Kina av princip motsätter sig inblandning i enskilda staters politiska förhållanden. Svenska företag håller ofta god standard och hög profil i socialt ansvarstagande. Det svenska näringslivet skulle kunna tillföra mycket som deltagare i AIIB:s projekt, inte minst vad gäller att säkerställa att mänskliga rättigheter och transparens upprätthålls i utförandet.

Flera svenska företag är globalt ledande inom infrastruktur, som ABB, Atlas Copco och andra. Det bör vara en självklar uppgift för den svenska regeringen att se till att rättvis konkurrens råder inom AIIB, så att svenska företag kan vara med och tävla på lika villkor. AIIB:s tydliga viktning mot

³⁹ Intervju med Frédéric Cho, Stockholm, 3 augusti 2015.

Asien i ägande och röstandelar manar till viss oro, och som tidigare nämnts finns farhågor att AIIB ska bli ett medel för kinesiska företag att vinna stora kontrakt för infrastrukturbyggnad. AIIB kan leda till betydande möjligheter för svenskt näringsliv, men för att det ska kunna ske måste Sverige och andra västmedlemmar säkerställa att fri konkurrens råder i bankens upphandlingar.

I slutändan kommer banken bara att bli summan av dess medlemsländer, och därmed också bland annat av Sveriges politiska linje.

Så bör Sverige och västvärlden agera inom AIIB

I rapportens inledning noterades det att en enhetlig kinesisk vilja och vision är svår att analysera, eftersom Kinas politik är summan av många olika viljor och institutioner. Hur Kina väljer att agera inom AIIB kommer alltid att bero på ambitionen hos de styrande. Det är mycket möjligt att personer som Jin Liqun, den kinesiske presidenten för AIIB, vill göra AIIB till en transparent institution som följer samma normer som IMF och Världsbanken, medan andra i statsapparaten ser AIIB som ett strategiskt verktyg för att öka Kinas ekonomiska makt.

I bästa fall blir AIIB just den institution som den kinesiska regeringen

utmålat den som: en utvecklingsbank för investeringar i infrastruktur i Asien, som följer internationella normer för transparens och ansvarstagande, och som syftar till att komplettera, och inte utkonkurrera, institutioner som IMF och Världsbanken.

Sveriges medlemskap är naturligt och man hade inte vunnit på att stå utanför. Oavsett vilka syften som den kinesiska administrationen kan tänkas ha med AIIB så är problemet som banken ska lösa högst verkligt: Infrastrukturen är starkt eftersatt i stora delar av Asien, och framför allt i finanskrisen har investeringarna fallit, som statssekreterare Karolina Ekholm (S) har påpekat.⁴⁰ Antalet västländer är så stort att de kommer att bli en maktfaktor att räkna med, trots sin relativt låga röstandel. Japan har fortsatt valt att stå utanför, men skulle även Japan bli medlemmar så kommer länder som är allierade med USA tillsammans att hålla omkring 41 procent av rösterna.⁴¹

Inom AIIB är det viktigt att de västerländska och demokratiska staterna håller en samlad linje, för att främja demokratiska ideal, marknadsekonomi och globalt samarbete. Samtidigt är det viktigt att Sverige och västvärlden fortsätter att driva igenom de reformer

för IMF som amerikanska senaten ännu inte godkänt. Det är mycket möjligt att AIIB inte hade skapats om Kina tidigare hade fått en starkare roll inom IMF.

Även om deras verksamheter inte står i direkt motsättning till varandra är det problematiskt när flera olika utvecklingsbanker och andra institutioner sätter olika ekonomiska normer och spelregler. Om utvecklingen fortsätter finns det en risk att separata ekonomiska block skapas i Asien: ett med Japan och USA i ledningen, och ett annat där Kina dominerar. På sikt vore det mycket problematiskt om två olika ekonomiska ramverk växte fram. Därtill är utvecklingen problematisk på ett principiellt plan. Den nuvarande dominansen av västerländska aktörer i de multilaterala finansiella institutionerna har varit en viktig kanal för att sprida internationella normer om mänskliga rättigheter och marknadsekonomi. Det finns mycket att kritisera i hur institutionerna har agerat genom decennierna, men de har spelat en viktig roll i att sprida viktiga värderingar.

Ekonomiskt samarbete och frihandel gynnas av gemensamma regler och konventioner, och försvåras om olika områden lyder under olika handelsregimer. Kina har redan svarat på det amerikanska initiativet till ett brett frihandelsavtal i regionen, ”Trans-Pacific Partnership (TPP)”, med att öka tak-

⁴⁰ Tilde Lewin, ”Kina utmanar Världsbanken”, *Göteborgs-Posten*, 24 juni 2015.

⁴¹ Benn Steil och Dinah Walker, ”Should the United States Encourage Japan to Join the AIIB?”, *Council of Foreign Relations*, 20 april 2015, läst 5 augusti 2015, blogs.cfr.org/geographics/2015/04/20/aiib/.

ten i egna frihandelsinitiativ.⁴² Sverige bör agera för öppen och inkluderande världshandel, och rent politiskt bör man agera för att förverkliga avtal som ”Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)”, det transatlantiska frihandelsavtal som i skrivande stund förhandlas fram mellan EU och USA. Sådana avtal är inte bara viktiga för att främja världshandel, utan också för att främja normer om frihandel

och marknadsekonomi. Detta är särskilt väsentligt med tanke på framväxten av institutioner som AIIB.

Det ligger i Sveriges intresse som västerländsk demokrati att upprätthålla de ekonomiska och politiska normer som institutioner som Världsbanken och IMF vilar på. Genom att vara en stark röst för dessa normer inom AIIB, och samtidigt driva på för att göra Världsbanken och IMF mer inklude-

Inom AIIB är det viktigt att de västerländska och demokratiska staterna håller en samlad linje, för att främja demokratiska ideal, marknadsekonomi och globalt samarbete.

rande, kan man bidra till att upprätthålla en ekonomisk världsordning där demokratiska stater sätter reglerna.

⁴² Se till exempel Paola Subacchi, ”The AIIB Is a Threat to Global Economic Governance”, *Foreign Policy*, 31 mars 2015, läst 5 augusti, 2015, <http://www.foreignpolicy.com/2015/03/31/the-aiib-is-a-threat-to-global-economic-governance-china/>.

FÖRFATTAREN:



Benjamin Katzeff Silberstein är doktorand i historia med fokus på Östasien vid University of Pennsylvania. Benjamin har tidigare arbetat som ämnessakkunnig på Utrikesdepartementet, varit ledarskribent på Svenska Dagbladet, där han regelbundet medverkar som gästskribent, och skrivit boken *Bilder från Nordkorea* tillsammans med Villy Bergström. Han har bland annat publicerat artiklar i *Jane's Intelligence Review*, *North Korean Review* och *The Diplomat*. Benjamin har en kandidatexamen i statsvetenskap från Stockholms universitet samt språkexamen i koreanska från Hankuk University of Foreign Studies, och en masterexamen i internationella relationer och internationell ekonomi från Johns Hopkins School of Advanced International Studies.

KÄLLFÖRTECKNING

- Albert, Eleanor, "A Bank Too Far?", intervju med Robert Kahn, *Council of Foreign Relations*, 17 mars 2015, läst 31 juli 2015, www.cfr.org/global-governance/bank-too-far/p36290.
- BBC, "China-led AIIB development bank holds signing ceremony", *BBC News*, 29 juni 2015, läst 31 juli 2015, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-33307314>.
- BBC, "Brics countries launch new development bank in Shanghai", *BBC*, 21 juli 2015, läst 19 augusti 2015, <http://www.bbc.co.uk/news/33605230>.
- Davis, Bob, "U.S. Blocks China Effort to Promote Asia Trade Pact", *Wall Street Journal*, 2 november 2014, läst 19 augusti 2015, <http://www.wsj.com/articles/u-s-blocks-china-efforts-to-promote-asia-trade-pact-1414965150>.
- The Economist, "Xi Jinping and the Chinese Dream", 4 maj 2013, läst 4 augusti 2015, <http://www.economist.com/news/leaders/21577070-vision-chinas-new-president-should-serve-his-people-not-nationalist-state-xi-jinping>.
- Ekström, Daniel, Christer Ljungwall och Felix Nyström, "Asiatiska banken för investeringar i infrastruktur", rapport utgiven av Myn-digheten för Tillväxtanalys, 27 mars 2015.
- Fray, Keith, "China's leap forward: overtaking the US as world's biggest economy", *Financial Times Data blog*, 8 oktober 2014, läst 19 augusti 2015, <http://blogs.ft.com/ftdata/2014/10/08/chinas-leap-forward-overtaking-the-us-as-worlds-biggest-economy/>.
- Freeman, Carla och Drew Thompson, *China on the Edge: China's Border Provinces and Chinese Security Policy* (Washington, D.C.: The Center for the National Interest and Johns Hopkins SAIS, 2011).
- Harding, Robin, "US fails to approve IMF reforms", *Financial Times*, 14 januari 2014, läst 4 augusti 2015, <http://www.ft.com/cms/s/0/8d4755ee-7d43-11e3-81dd-00144feabdc0.html#axzz3hptLm51g>.
- Hilpert, Hanns Günther och Gudrun Wacker, "Geoeconomics Meets Geopolitics: China's New Economic and Foreign Policy Initiatives", *SWP Comments 33*, German Institute for International and Security Affairs, juni 2015, läst 19 augusti 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2015C33_hlp_wkr.pdf.
- Huang, Cary, "China frustrated by delayed reforms to increase its say at IMF", *South China Morning Post*, 20 april 2015, läst 4 augusti 2015, <http://www.scmp.com/news/china/economy/article/1771630/china-frustrated-delayed-reforms-increase-its-say-imf>.
- Huang, Cary, "Voting rights reflect Beijing's leading role in AIIB", *South China Morning Post*, 30 juni 2015, läst 31 juli 2015, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1829316/voting-rights-reflect-beijings-leading-role-aiib>.
- Lewin, Tilde, "Kina utmanar Världsbanken", *Göteborgs-Posten*, 24 juni 2015.
- Liao, Rebecca, "Out of the Bretton Woods: How the AIIB is Different", *Foreign Affairs*, 27 juli 2015, läst 19 augusti 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-07-27/out-bretton-woods>.
- Lieberthal, Kenneth G. och David M. Lampton (red.), *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China* (Berkeley, Los Angeles och Oxford: University of California Press, 1992).
- Lipsy, Phillip Y., "Who's Afraid of the AIIB: Why the United States Should Support China's Asian Infrastructure Investment Bank", *Foreign Affairs*, 7 maj 2015, läst 26 juli 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-05-07/whos-afraid-aiib>.
- McBride, James, "Building the New Silk Road", *Council of Foreign Relations Backgrounders*, 25 juni 2015, läst 1 augusti 2015, <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/building-new-silk-road/p36573>.
- Regeringskansliet, "Sverige blir medgrundare i investeringsbank i Asien", *Pressmeddelande* 17 juni 2015, läst 29 juli 2015, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/06/sverige-blir-medgrundare-i-investeringsbank-i-asien/>.
- Runde, Daniel, "Britain Launches European Rush to Join AIIB. Now What?", *Foreign Policy*, 17 mars 2015, läst 26 juli 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/03/17/uk-washington-china-world-bank/>.
- Smith, Jeff M., "Beware China's Grand Strategy: How Obama Can Set the Right Red Lines", *Foreign Affairs*, 20 maj 2015.
- Steil, Benn och Dinah Walker, "Should the United States Encourage Japan to Join the AIIB?", *Council of Foreign Relations*, 20 april 2015, läst 5 augusti 2015, blogs.cfr.org/geographics/2015/04/20/aiib/.
- Subacchi, Paola, "The AIIB Is a Threat to Global Economic Governance", *Foreign Policy*, 31 mars 2015, läst 5 augusti 2015, <http://www.foreignpolicy.com/2015/03/31/the-aiib-is-a-threat-to-global-economic-governance-china/>.

- Swaine, Michael D., "Chinese Views and Commentary on the 'One Belt, One Road' Initiative", *China Leadership Monitor*, no. 47, sommaren 2015, läst 1 augusti 2015, <http://www.hoover.org/research/chinese-views-and-commentary-one-belt-one-road>.
- Talley, Ian, "Obama: We're All for the Asian Infrastructure Investment Bank", *Wall Street Journal*, 28 april 2015, läst 19 augusti 2015, <http://blogs.wsj.com/economics/2015/04/28/obama-were-all-for-the-asian-infrastructure-investment-bank/>.
- Wong, Andrea Chloe A., "What Does the Philippines Think About China's AIIB?", *The Diplomat*, 5 maj 2015, läst 19 augusti 2015, <http://thediplomat.com/2015/05/what-does-the-philippines-think-about-chinas-aiib/>.
- Wong, Ola, "Kinas olycksbådande arrogans känns igen", *Svenska Dagbladet*, 8 maj 2015, läst 4 augusti 2015, <http://www.svd.se/kinas-olycksbadande-arrogans-kanns-igen>.