

10.12.2021

Den globale kamp om at sikre forsyningskæder – ”Regionalisering blandt venner” eller starten på en ny handelskrig?

Forsyningsikkerhed er blevet en del af verdenspolitikens mest omdiskuterede emner og både Kina, USA og EU har lanceret store industripolitiske tiltag for at sikre forsyningsikkerheden regionalt.

Skrevet af

Svend Roed Nielsen

📞 +45 25 26 75 23

✉️ srn@thinkeuropa.dk

Resumé

Efter corona-krisen er forsyningssikkerhed rykket ind på direktiongangen og har placeret sig i toppen af verdenspolitikken. Hvor virksomheder er gået fra "just in time" til "just in case", hvor der ses mindre på pris og mere på sikkerhed, har verdens største økonomier, Kina, USA og EU, lanceret store industripolitiske tiltag. For USA's præsident Biden, Kinas Xi og EU's von der Leyen er målet at sikre egen udvikling og produktion på strategisk vigtige områder. Dette kan få stor betydning for verdenshandelen og kan potentielt føre til en mere regionalt opdelt verden for strategiske produkter med massiv statsstøtte og protektionisme.

For at undgå dette, er der behov for omhyggeligt at udvælge "ægte" strategiske produkter, dvs. produkter hvor markedet ikke selv kan sikre udvikling og forsyning. EU kan tillige have fordele på udvalgte områder i et industripolitisk samarbejde med ligesindede partnerlande, ikke mindst USA. Det skal kombinere internationale handelsaftaler med et effektivt indre marked, der giver tillid til gensidige forsyninger også i krisetider.

I dette notat gives der et overblik over de forskellige industripolitiske satsninger, der p.t. gennemføres i Kina, USA og EU. Der ses tillige på, hvordan virksomhederne har reageret siden coronakrisen og bliver givet et bud på, hvordan globaliseringen fremover vil blive underopdelt eller segmenteret. Inden for visse sektorer vil det stort set være "business as usual", dog kan dele af produktionen rykke tættere på forbrugerne, men vil ikke i større omfang blive "homesourcet". For strategiskeprodukter kan der ske en markant regionalisering med konkurrerende centre i Kina, USA og i EU.

Hovedkonklusioner

- I kølvandet på forsyningskrisen udløst bl.a af coronakrisen har alle store globale økonomier, Kina, USA og EU, søsat store industripolitiske satsninger.
- De kan for strategiske produkter resultere i en mere regionalt opdelt verden med risiko for konkurrerende massiv statsstøtte og dyre fejlinvesteringer.
- Der kan være positive gevinster i form af mere sikre forsyninger for udvalgte produkter, men det tager år at nå dertil, og en mere regional produktion med manglende stordriftsfordele kan blive dyrere for brugerne.

- For at imødegå de negative konsekvenser af de industripolitiske tiltag er der behov for at koncentrere indsatsen på virkelig strategiske produkter og kun intervenere der, hvor markedet ikke selv kan løfte opgaven. Det vil også være hensigtsmæssigt med mere samarbejde mellem ligesindede lande, ikke mindst mellem USA og EU for at undgå overlappende projekter og sikre gensidige forsyninger.
- Her og nu er det vigtigt at understøtte virksomhederne arbejde med mere sikre forsyningskæder gennem handelspolitiske initiativer både globalt og inden for EU's indre marked. Der er behov for at reducere mulighederne for brug af eksportrestriktioner, lette e-handelen og generelt fremme digitale løsninger samt sikre en mere effektiv indsats over for eskalerende statsstøtte og andre former for konkurrenceforvridende adfærd.
- Industripolitik vil fremover være ét af de områder, der fra at have levet en hensyngende tilværelse, vil spille en afgørende rolle i verdenspolitikken.

Forsyningssikkerhed er nu øverst på dagsordenen i politik og på virksomhedernes direktionsgange

"Før blev indkøb af transport taget som en selvfølge, men forsyningskrisen har rykket logistikken ind centralt på dagsordenen i de øverste ledelseslag verden over. Og der kan den meget vel blive." Denne udtalelse af Mærsk-topchef Søren Skou kom i anledning af, at Mærsk præsenterede et rekordoverskud på 100 mia. DKK, som i høj grad er drevet af markant højere fragtrater.¹

Baggrunden for den globale forsynings- og logistikkrisen var Covid19-pandemien i 2020, der udløste akut mangel på først værnemidler og vacciner. Situationen blev forværret som følge af virksomhedsnedlukninger og øget efterspørgsel på en lang række produkter.

Det uventede hurtige globale økonomiske opsving med stigende efterspørgsel straks 1. bølge af pandemien var på retur, skabte yderligere forsyningsproblemer. Det betød manglende global produktionskapacitet og overbelastning af de internationale transportkorridorer, især mellem de tre globale økonomiske kraftcentre Kina/Asien, USA og Europa.

I den globale kamp om mere sikre forsyninger måtte stort set alle virksomheder, der havde internationale underleverandører kæmpe hårdt og kreativt for at holde gang i

eksisterende forsyningskæder og/eller finde nye underleverandører og transportkanaler. Problemerne gav også adgang til overvejelser om evt. hjemtagning af dele af tidligere outsourcet produktion. Indkøb og logistik blev for mange virksomheder et så centralt emne, at det rykkede op på direktionsgangen.

Manglen på råvarer og delkomponenter har ifølge EU kommissionens økonomiske efterårsrapport 2021 medvirket til øget inflation og lavere vækst. Det anslås at over 40 pct. af EU's forarbejdende sektor har været ramt af forsyningsproblemer.[2](#)

█ Forsyningskrisen skaber øget pres for industripolitiske tiltag

Sikring af forsyningskæder er blevet storpolitik og anvendes som ekstra løftestang for nye ambitiøse industripolitiske planer i både USA og EU. Disse planer kommer også som modsvar på de planer Kina allerede har iværksat. Denne industripolitiske kamp om mere sikre forsyningskæder sker på baggrund af en øget geopolitisk konkurrence - teknologisk og sikkerhedspolitisk - mellem Kina og USA og med EU placeret i en mere uafklaret mellemposition.

Samlet betyder denne udvikling, at offentlig styring og massiv statsstøtte på prioriterede områder nu vil blive en del af den økonomiske politik i verdens ledende økonomier. Den markedsbaserede globalisering, der hidtil har været dominerende i den vestlige verden, vil blive ændret i retning af en mere statsdirigeret udvikling. Den erhvervspolitiske kamp bliver ikke, om der skal føres industripolitik eller ej. Det bliver en kamp om, hvor mange erhvervssektorer den skal omfatte og hvor massiv en statsstøtte, der skal anvendes. Tilhængerne af markedsøkonomi med fri global handel vil kæmpe for en begrænset industripolitik, men det bliver op ad bakke.

USA's nyvalgte præsident Biden beordrede den 24. februar 2021 administrationen til at udarbejde planer for mere sikre forsyninger til USA på kritiske områder. Ved lanceringen af initiativet henviste Biden til følgende amerikanske ordsprog: *"For want of a nail, the shoe was lost. For want of a shoe, the horse was lost. And on, and on, until the kingdom was lost"*.

Netop for at undgå en sådan udvikling var det afgørende for USA at analysere de kritiske forsyningskæder og fremlægge forslag, der kan give mere sikkerhed i forsyningerne. Allerede i juni var første del af analysen klar i form af en omfattende

EU stod med tilsvarende udfordringer, og ønskerne om mere "Strategisk Autonomi" blev udmøntet i en revitaliseret og moderniseret industripolitik med målrettede tiltag til mere sikre forsyningskæder gennem en styrkelse af EU's forskning, udvikling og produktion.

Kina havde allerede inden coronakrisen fremlagt ambitiøse planer, der skulle skabe øget indenlandsk efterspørgsel, herunder gøre Kina mere uafhængig af udenlandsk forskning og produktion på en række højteknologiske områder og øge selvforsyningen ved øget egenproduktion. Denne proces blev nu intensiveret.

Nedenfor gennemgås kort hovedindholdet i de industripolitiske planer for disse 3 globale sværvægttere. Flere andre lande som Japan og Korea har lignende initiativer.

┌ Sådan satser Kina, USA og EU på at styrke forsyningssikkerheden

Kinas industripolitiske planer

Kinas økonomiske transformation begyndte tilbage i slutningen af 70'erne, hvor Deng Xiaoping åbnede op for markedsøkonomiske reformer. Det resulterede i tre årtier med meget høje væksttal. Men i kølvandet på finanskrisen begyndte væksttallene at falde, og Kina nærmede sig den "Middel Income Trap", der har været en barriere, som mange udviklingslande har haft store vanskeligheder med at passere.

Da Xi Jinping blev valgt til præsident i 2012, stod styret derfor over for en række økonomiske udfordringer, som truede fortsat høj vækst. Landet havde en aldrende befolkning, staten havde over-investeret i infrastruktur - inkl. boliger - og i en række tunge industrisektorer. Der var en øget offentlig og privat gældsbyrde, og de betydelige lønstigninger truede det hidtidige fundament for landets vækst, nemlig lavtlønnet og lavteknologisk industriproduktion, ofte baseret på outsourcete underleverancer fra udenlandske virksomheder.

I denne produktion af arbejdskraftintensive, lavteknologiske varer ville Kina i stigende grad miste international konkurrenceevne pga. de hastigt stigende omkostninger ved produktion i Kina. Der var derfor en risiko for at denne type produktion over tid ville søge hen til andre lande med lavere lønomkostninger.

Samtidig var der en stigende international kritik af Kinas manglende respekt for såvel demokrati og menneskerettigheder som markedsøkonomiske grundregler. Fx intellektuelle rettigheder og patenter som følge af, at Kina havde bygget væsentlige dele af sin teknologiudvikling på tvungen eller illegal overførsel af viden fra vestlige virksomheder.

Kinas ledelse erkendte, at man fremover i langt højere grad selv måtte udvikle egne højteknologiske løsninger mere uafhængigt af vestlig teknologi og øge selvforsyningen med disse produkter.

Dette skabte et akut behov for at opgradere forskning og udvikling af egen højteknologisk produktion i Kina med fortsat central politisk kontrol. Det skulle bl.a. ske ved massiv statsstøtte til en række helt eller delvist statsejede virksomheder (SOE), samtidig med et ønske om at udvikle flere teknologitunge private virksomheder, der dog ikke måtte blive for magtfulde, så de kunne true den politiske ledelses magtmonopol.

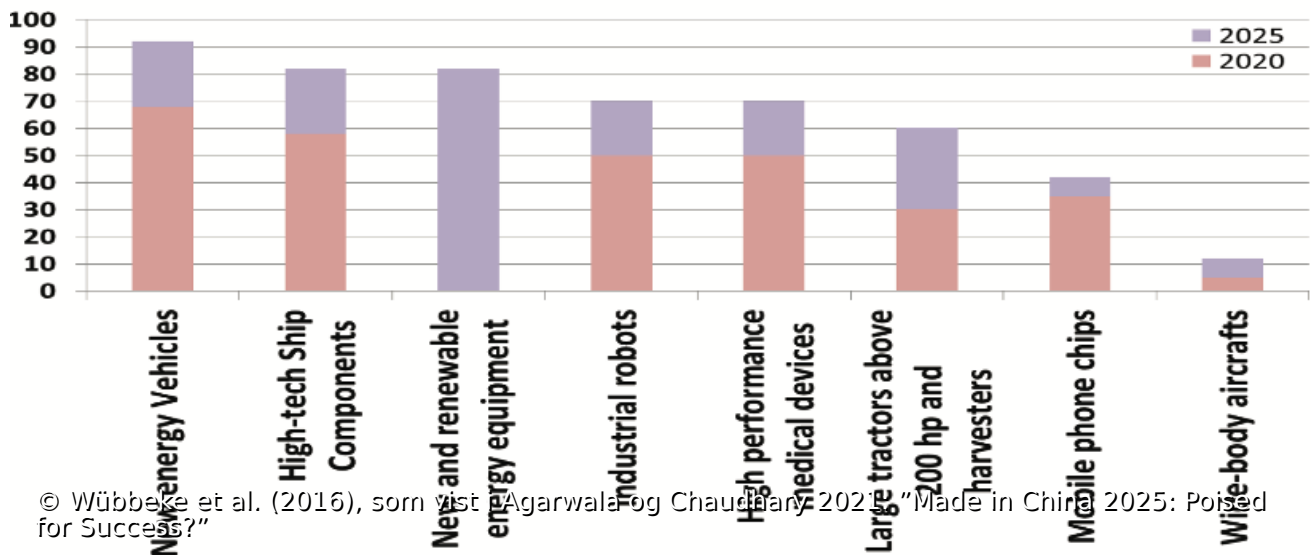
Det var på den baggrund Præsident Xi Jinping fremlagde en række ambitiøse udviklingsplaner deriblandt "Road and Belt" planen og ikke mindst i maj 2015, den ambitiøse plan "Made in China 25" (MIC25).³

Denne MIC25 plan er et stykke af vejen inspireret af "German Industry 4.0" initiativet, men også af de erfaringer som både Japan og Korea høstede, da de med lignende planer havde held med at undgå en såkaldt "Middle Income Trap".

Målet var at styrke Kinas egen højteknologiske forskning, udvikling og produktion på en række strategisk vigtige områder. Dette for at blive i stand til at opnå højere grad af selvforsyning og dermed mere uafhængige og sikre forsyningskæder på en række udvalgte strategiske områder.

I planen sættes der helt konkrete og ambitiøse mål for opnåelse af den ønskede højere grad af selvforsyning på udvalgte strategiske produkter, således som det fremgår af nedenstående figur 1.

FIGUR 1: Måltal for øget national markedsandel for udvalgte strategiske produkter i MIC25



De tiltag Kina har fremlagt i MIC25 er nok inspireret af tilsvarende planer i vestlige lande, men med den afgørende forskel, at staten indtager en langt mere magtfuld position. Almindelige kommercielle markeds kræfter tilsidesættes, ligesom staten er direkte engageret i de konkrete kommercielle aktiviteter, dels gennem en række statsligt ejede selskaber (SOE's), dels med en tradition for direkte indgreb over for også rent privatejede selskaber.

Kina har allerede nået markante resultater ved denne målrettede satsning på en mere selvstændig højteknologisk udvikling og produktion kombineret med en øget statslig styring og kontrol. Markeds kræfterne tilsidesættes i stigende omfang, og vestens modsvar må efter manges vurdering være villighed til at anvende lignende midler for at blive mindre afhængige af et magtfuldt Kina.

De industripolitiske tiltag i EU og især i USA er da også et langt stykke af vejen et forsøg på at gardere sig mod de kinesiske udfordringer, som en succesfuld MIC25 vil resultere i.

De reformtiltag, der er indeholdt i MIC25 planen, er resumeret i nedenstående figur 2, der også indeholder de mere langsigtede mål frem til 2050.

Strategic Areas for Reform		
Specialisation in production & employment <ul style="list-style-type: none"> Improved technology Quality over Quantity Green Development 	Shift to innovation from investment <ul style="list-style-type: none"> Strengthen Innovation centres, SMEs & IPR 	Equipping workers with skills for new technologies, products & processes
Strategic Industries		
New information technology Robotics Aerospace and aeronautics Ocean engineering equipment & high-tech ships Railway equipment	Energy saving & new energy vehicles Power equipment New materials Biological medicine & medical devices Agricultural machinery	
Strategic tasks to be achieved		
Improve manufacturing innovation capacity Integrate information technology & industry Strengthen the industrial base Advancing restructuring of manufacturing sector Internationalizing manufacturing	Foster Chinese brands Enforce Green manufacturing Promote breakthroughs Promoting service-oriented manufacturing & manufacturing-related service industries	
Strategic timelines		
2025 Enhance manufacturing innovation capability Elevate China's position in the global value chain Self sufficiency of 70% of core components & materials	2035 Become a legitimate manufacturing powerhouse of the world Develop strong domestic innovation capacity	2049 Have & maintain industrial strength & expertise to be in the upper echelons of the manufacturing powerhouses of the world

© Kilde: Agarwala og Chaudhary 2021: "Made in China 2025: Poised for Success?"

1Børsen, d. 3.11.2021

2European Commission 2021: " Autumn 2021 Economic Forecast: From recovery to expansion, amid headwinds", 22.11.2021, \$ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2021-economic-forecast_en

3Harvard University, "Made In China 2025 Ex-plained": projects.iq.harvard.edu/innovation/made-china-2025-explained