

Sanktionerna mot Ryssland

*Faktorer som påverkar deras effekter*¹

Susanne Oxenstierna

The sanctions against Russia: factors that affect their effects

In response to Russia's annexation of Crimea in 2014 and the full-scale invasion of Ukraine in 2022, the West has imposed economic sanctions against Russia. The objective of the article is to study the effects on the Russian economy of the economic sanctions and identify factors that decrease or increase their effects. Which were the consequences of the sanctions 2014–2015 and of those imposed in 2022? Low oil prices strengthened the effects of the sanctions 2014–2015 but the Russian political economy undermined the effects. The outcome of the sanctions 2022 are ambiguous. Because of high energy prices, Russia has had high export earnings, which have diminished the effects of sanctions targeting Russia's public finances. Simultaneously, the limitations on technology export to Russia have led to severe disturbances in the production of many branches. Furthermore, foreign companies are leaving Russia and there is considerable brain drain, which is predicted to increase the technology gap with the West and reduce Russia's economic potential in the years to come.

Inledning: sanktionsinstrumentet och kriget i Ukraina

Rysslands storskaliga invasion av Ukraina 24 februari 2022 har besvarats med ett kraftfullt fördömande och ekonomiska sanktioner från Väst. Sanktioner är ett tvingade instrument som ofta används i internationella relationer för att signalera att ett land har ett oacceptabelt beteende. Det internationella samfundet eller delar av det vill skapa kostnader för det sanktionerade landet och få det att upphöra med de handlingar som utlöser sanktionerna. Den statsvetenskapliga litteraturen studerar hur man kan se på ekonomiska sanktioner i relation till

1 Författaren vill tacka Carolina Vendil Pallin, Tomas MalmLöf, Andreas Johnson och Håkan Edström för värdefulla synpunkter på tidigare utkast.

alternativa diplomatiska och militära åtgärder och diskuterar hur effektiva de är (se t.ex. Lopez & Cortright 1995; Baldwin & Pape 1998; Baldwin 1999).

Sanktionerna mot Ryssland 2022 är mer omfattande än de som infördes i samband med Rysslands illegala annektering av Krim 2014 och kriget i Donbass. Sanktionerna från 2014-2015 är fortfarande i kraft. De har dock inte fått Ryssland att ändra sin politik gentemot Ukraina. Sanktionerna 2014-2015 påverkade ekonomin negativt endast de första åren och hade inte önskad effekt på den politiska nivån. En orsak till detta är att den ryska eliten framgångsrikt och snabbt kunde parera flera av åtgärderna; detta blev möjligt genom att staten helt dominerar den ryska politiska ekonomin och kontrollerar alla väsentliga statliga funktioner och därför snabbt kunde mobilisera resurser och distribuera dem till prioriterade företag och verksamheter utan att ta hänsyn till självständiga myndigheter eller politisk opposition.

De ekonomiska sanktionerna 2022 har förväntats få större negativa effekter på den ryska bruttonationalprodukten än de tidigare och därmed tvinga Ryssland att ändra sin politik gentemot Ukraina. Men det visar sig återigen att den ryska policy-responserna, nu i kombination med höga råvarupriser och därmed stora exportinkomster, har försvagat sanktionerna. Prognoser för Rysslands BNP-tillväxt förbättrades efter krisen på de ryska finansmarknaderna direkt efter den första sanktionsvågen i mars 2022. Samtidigt pekar bedömare efter den fullskaliga invasionen 2022 på Rysslands tilltagande isolering från globala marknader och att tillgången på västlig teknologi strypts, vilket bör minska Rysslands ekonomiska potential på längre sikt.

ARTIKELNS SYFTE OCH DISPOSITION

Syftet med artikeln är att studera effekterna av de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland och samtidigt identifiera de faktorer som antingen begränsat eller förstärkt dessa effekter. Hur såg det ut 2014-2015 och hur ser det ut idag? Och vad kan man förvänta sig framöver av de sanktioner som gradvis införts sedan invasionen 24 februari 2022?

Den nationalekonomiska sanktionslitteraturen visar att sanktioners effekter är osäkra.² Effekterna beror på hur en rad faktorer samverkar med eller motverkar sanktionerna. Dessa faktorer kan vara internationella, som det ekonomiska läget i den globala ekonomin, eller inhemska, som det politiska och ekonomiska system som det sanktionerade landet har. Det är kombinationen av olika samverkande och motverkande faktorer som avgör om sanktionerna lyckas.

Analysen genomförs med hjälp av ett analytiskt ramverk utvecklat av Blanchard och Ripsman (2013), som beskriver hur ekonomiska sanktioner måste samverka med olika faktorer för att kunna påverka den politiska nivån i ett

2 Referenser till denna litteratur ges i avsnittet om det analytiska ramverket.

land. Ramverket utgör utgångspunkten för att identifiera och undersöka de relevanta faktorerna i den empiriska analysen.

Ryssland kan inte betraktas som en marknadsekonomi utan har ett ekonomiskt system präglad av stark politisk styrning (Hedlund 1999). En analys av sanktionspolitik behöver med nödvändighet ta hänsyn till landets specifika förhållanden vad avser social, legal och politisk infrastruktur. North m.fl. (2013) beskriver en tänkt samhällsordning där ekonomin kontrolleras av eliter som fördelar resurserna till sina prioriterade områden och ekonomisk effektivitet är underordnad. Denna ansats reflekterar förhållandena i den ryska ekonomin och jag använder den för att studera konsekvenserna av sanktionerna och motåtgärder i den ryska ekonomin.

I de empiriska avsnitten analyseras de ekonomiska effekterna av Västs sanktioner 2014-2015 respektive 2022 och vilka ryska motåtgärder och andra faktorer som har förstärkt eller motverkat sanktionerna. Effekterna avspeglas i ekonomiska processer och landets prognostiserade och faktiska BNP-tillväxt och i förlängningen, i förändringar på den politiska nivån. Resultatet av analysen är en sammanställning av faktorer som påverkar sannolikheten för att sanktionerna lyckas. Artikeln avslutas med en diskussion av resultaten och en blick mot framtiden.

Hur Väst har resonerat i detalj när man bestämt sig för olika åtgärder ligger utanför analysen. Generellt sett har dock syftet med sanktionerna varit att skada den ryska ekonomin och skapa stora kostnader för Rysslands politiska ledarskap för kriget i Ukraina. Eftersom Västs agerande i stort varit samordnat diskuterar artikeln inte skillnader mellan olika länder eller vilka konkreta sektorer, banker och företag som har sanktionerats vid olika tidpunkter av olika länder.³

Inskränkningen av yttrande- och pressfriheten i Ryssland gör det svårt att hitta ryska källor som analyserar sanktionerna och dess effekter på ett trovärdigt sätt. Artikeln bygger därför företrädesvis på västliga källor. Ett problem är att analyser av ekonomin, liksom av prognoser av den samma, bygger på rysk ekonomisk statistik som riskerar att vara manipulerad. Det är också så att en del uppgifter inte publiceras längre. Materialet är av den karaktären att vissa analytiker, t.ex. Sonnenfeld m.fl. (2022: 6-7), helt och hållet ifrågasätter den ryska statistikmyndigheten *Rosstats* integritet gentemot den politiska nivån.

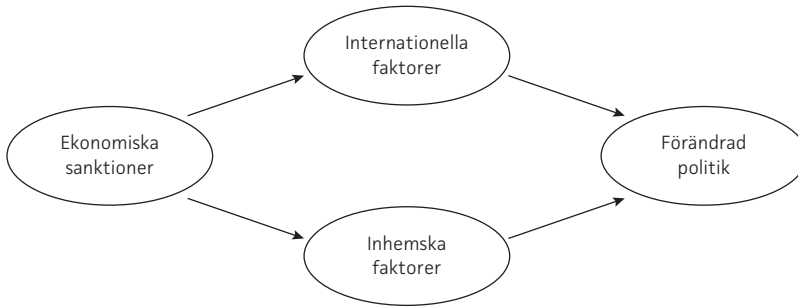
3 Avsändarna av sanktioner tar hänsyn till hur den egna ekonomin kan drabbas vilket påverkar hur sanktioner utformas. Så har t.ex. Europeiska unionen (EU) haft svårt att nå konsensus angående energisanktioner då olika länder varit olika beroende av rysk energi. Det dröjde till juni 2022 innan man kunde lägga sanktioner på rysk olja.

Analytiskt ramverk

Blanchard och Ripsman (2013) utvecklar en modell (figur 1) som förklarar hur ekonomiska sanktioner kan påverka den politiska nivån. Ekonomiska sanktioner är ett bland flera verktyg i denna process, diplomatiska eller militära påtryckningar är andra (se också Lopez & Cortright 1995; Baldwin & Pape 1998; Baldwin 1999). Avsändaren – den aktör som lägger sanktionerna – använder dem för att skapa kostnader för det land som sanktioneras – sanktionsmålet.

Figur 1 visar avsändaren och sanktionsmålet inom ett sanktionssystem. Pilarna visar hur effekterna av ekonomiska sanktioner kan filtreras genom internationella och inhemska faktorer. Det är kombinationen av sanktionerna och dessa faktorer som kommer att avgöra hur de ekonomiska sanktionerna påverkar den förda politiken (Oxenstierna 2021: 434-435).

Figur 1. Analytiskt ramverk för att analysera effekterna av sanktioner



Källa: Oxenstierna & Olsson (2015: 23).

Exempel på faktorer som enligt den empiriska sanktionslitteraturen kan påverka om sanktionerna lyckas eller inte är:⁴

Internationella faktorer

- Stöd från internationella institutioner (t.ex. Förenta Nationerna). Om sanktionerna stöds av FN får de ökad legitimitet och det ökar sannolikheten för att sanktionerna lyckas (Bapat m.fl. 2013; Kaempfer och Lowenberg 2007).
- Ömsesidigt handelsberoende kan ha en positiv effekt (Bapat m.fl. 2013; Major 2012) eller sk obestämd effekt (Drezner 2012; Kaempfer & Lowenberg 2007). Den positiva effekten beror på att begränsningar i handeln skadar sanktionsmålet. En obestämd effekt beror på att även avsändaren drabbas av kostnader.

4 Se Oxenstierna & Olsson (2015) för en mer omfattande litteraturoversikt.

- Tredjepartsländer att handla med. Att man kan handla med länder som inte understödjer sanktionerna gör att man kan kringgå sanktionsregimen; i ett sådant läge minskar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas (Hufbauer m.fl. 2007).

Inhemska faktorer

- Om sanktionerna skapar kostnader för sanktionsmålet har detta en positiv effekt och ökar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas (Bapat m.fl. 2013; Hufbauer m.fl. 2007).
- Diktaturer har en högre motståndskraft än demokratier mot sanktioner, eftersom den politiska ledningen i allmänhet kontrollerar ekonomin och kan skydda prioriterade eliter och företag från effekterna av sanktionerna. Följaktligen minskar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas (Major 2012).

En annan väsentlig faktor är varaktigheten över tid. Ju längre sanktionerna verkar, desto mer kan sanktionsmålet anpassa sig till den förändrade situationen. Detta minskar sannolikheten för att sanktionerna ska bli framgångsrika (Hufbauer m.fl. 2007).

För Rysslands del finns, förutom ovan nämnda faktorer, omständigheter som är specifika för landet. Ryssland har en extensiv tillväxtmodell, där olje- och gasinkomster är avgörande för den ekonomiska tillväxten. Oljepriset, som är en internationell faktor, påverkar tillväxten och den federala budgeten. Utmärkande för Ryssland är också dess ekonomiska system, som jag påpekat ovan.

Rysslands politiska ekonomi

Richard Connolly (2018) framhåller att det är viktigt att förstå sanktionsmålets politiska ekonomiska system för att förstå hur sanktionerna kan verka och bedöma deras effekter. Ryssland är varken en regelrätt marknadsekonomi eller en demokrati (se bl.a. *Statsvetenskaplig tidskrift* 2023(1) och dess specialnummer om Ryssland). Under 1990-talet infördes element av marknadsbaserade reformer i landet: priserna släpptes fria och det blev möjligt att starta företag, men i och med att Vladimir Putin kom till makten 2000 har ekonomin succesivt blivit alltmer kontrollerad av makteliten – det statligt kontrollerade segmentet uppskattades till 70 procent av rysk BNP 2015 (Connolly 2018: 38).

När man analyserar den ryska ekonomin behövs således en annan ansats än den som erbjuds av den neoklassiska nationalekonomin, som bl.a. utgår från att det råder fri konkurrens, fritt inträde på marknader för alla aktörer samt rättsstatlighet (*rule of law*). Douglass North m.fl. (2009, 2013) beskriver

ett ramverk som gör det möjligt att analysera samhällen som inte utmärks av demokrati och marknadsekonomi.

North m.fl. använder begreppet ”samhällsordning med begränsad tillgång” (*limited access order*, LAO) för att beskriva ett samhälle som är helt elitstyrt. LAO innebär att den ledande politiska koalitionen manipulerar ekonomin så att de utvalda samhällseliterna ges tillgång till ”räntor” (vinster) från olika verksamheter och därmed avstår från att utmana den politiska ledningen eller ta till våld (North m.fl. 2013: 3). Typiskt för en LAO är institutioner som kontrolleras av makteliten, institutioner som kan differentiera tillgången på varor och tjänster till olika aktörer och garantera att de allokeras i enlighet med maktens preferenser. De politiskt styrda institutionerna ser till att resurser kommer socialt och politiskt viktiga grupper till del så att makteliten stärks. I en samhällsordning med öppen tillgång (*open access order*, OAO) dvs. en demokratisk marknadsekonomi med en mångfald av aktörer, kan regeringen inte styra resurserna på samma sätt. Sådana samhällsordningar utmärks bl.a. av självständiga institutioner, rättsstatlighet och marknader med konkurrens. I en s.k. OAO är det svårare att skydda vissa elitgrupper, viktiga för makthavarna, från effekter av sanktioner (Collonny 2018: 24). Demokratier är därför känsligare för sanktioner än LAO:er och regelrätta autarkier.

Connolly (2018) och Andrei Yakovlev (2021) betraktar Rysslands politiska ekonomi som ett exempel på en LAO. De tre dominerande eliterna som utvecklades i Ryssland var den federala byråkratin, oligarkerna (de rika affärspersonerna med politiskt och finansiellt inflytande) och ledarna inom säkerhetstjänsten. Oligarkerna hade politiskt inflytande under 1990-talet och i början av 2000-talet, men i mitten av 2000-talet hårdnade klimatet och säkerhetstjänsterna har därefter dominerat.⁵

I den ryska ekonomin skapas räntorna framförallt i råvarusektorn, särskilt genom olje- och gasexport. Räntorna används till att finansiera andra delar av ekonomin som det politiska ledarskapet prioriterar, t.ex. stora delar av försvarsindustrin och verkstadsindustrin, som drivs med mjuka budgetrestriktioner och är beroende av subventioner och andra typer av transfereringar. Dessa kan t.ex. bestå av upphandlingar utan konkurrens och köp av varor till överpriser hos icke-konkurrenskraftiga företag. Clifford Gaddy och Barry Ickes (2002, 2005, 2015) benämner systemet ”räntefördelningssystem” (*rent management system*), vilket innebär att resurser överförs från en mer effektiv del av ekonomin till en ineffektiv del. Detta hämmar produktivitetstillväxten och hela ekonomins tillväxt, men det gynnar företag och organisationer som prioriteras

5 I början av 2000-talet konsoliderades 1990-talets ekonomiska reformer och nya reformer genomfördes enligt den s.k. ”Gref-planen”, uppkallad efter dåvarande ekonomiminister Herman Gref. År 2003 fängslades Michail Chodorkovsky, en av Rysslands rikaste män, och hans oljebolag Yukos konfiskerades av ryska staten. Detta brukar ses som början på en mindre liberal ekonomisk politik. Flera oligarker kom sedan att lämna landet.

av makteliten. Räntefördelningssystemet måste balansera de ekonomiska intressena i ekonomin, annars kan förfördelade aktörer utmana makteliten.

Små och medelstora företag är förlorarna i den ryska politiska ekonomin; de saknar politiskt inflytande och prioriteras inte av de ryska makthavarna. Sektorn som består av företag inom bl.a. handel, byggnation, transport, olika tjänster och kunskapsintensiv informations- och kommunikationsteknologi uppgår till cirka 20 procent av BNP, en andel som har varit konstant det senaste decenniet.⁶ Sektorn verkar under konkurrens med hårda budgetrestriktioner och överlevnaden beror på lönsamhet och inte på politiska kontakter. De små och medelstora företagen har svårt att få krediter och att de hindras från att växa, vilket påverkar den ekonomiska utvecklingen negativt (Oxenstierna 2015: 97).

Sanktionerna 2014–2015

Västs sanktioner 2014–2015 med anledning av den illegala annekteringen av Krim var framförallt inriktade på den finansiella sektorn, energisektorn och försvarsindustrin. Man riktade också sanktioner mot individer som hade medverkat till den illegala annekteringen och personer i Vladimir Putins närhet. Individsanktionerna hade ingen effekt på ekonomin i stort och eftersom Ryssland har en politisk ekonomi av LAO-typ var det både teoretiskt och praktiskt möjligt för den politiska ledningen att kompensera dessa eliter. Listan på individer har därefter fyllts på kontinuerligt och har utökats efter invasionen 2022.

Sanktionerna uppträdde samtidigt som oljepriset mer än halverades från 100 USD per fat i september 2014 och uppskattas ha minskat BNP med kumulativt 4–5 procentenheter under 2015–2017 (Gurvich & Prilepskiy 2019: 34, 46). Detta stärkte sanktionerna och påverkade ekonomin negativt.

EFFEKTER AV SANKTIONERNA 2014–2015

Finansiella sanktioner

Den finansiella sektorn var en viktig måltavla för de västliga sanktionerna. Sektorn var outvecklad och beroende av internationella kapitalmarknader. Sektorn består framförallt av banker och dessa saknade plötsligt tillgång till västligt kapital. Sanktionerna gällde begränsning av lån som kunde upptas i västliga banker och målet var att minska likviditeten hos ryska ekonomiska aktörer. Sanktionerna gällde statliga banker och banker som ägdes av individer som ansågs nära förbundna med det politiska ledarskapet. En del storföretags möjligheter att ta lån begränsades också vilket påverkade deras likviditet direkt. Sanktionerna lades samtidigt med att oljepriset sjönk och det ledde till stor

6 Detta är lågt jämfört med utvecklade ekonomier där andelen ligger runt 50 procent (Oxenstierna 2015: 97).

brist på valutainkomster (Oxenstierna & Olsson 2015: 15–21). De banker som belagts med sanktioner utgjorde ca 50 procent av den ryska bankmarknaden. Icke-sanktionerade banker kände också av sanktionerna då transaktionskostnaderna ökade, eftersom osäkerheten om vad som var tillåtet och inte blev större och en stor del av ekonomin drabbades därför (Connolly 2018: 170).

Sanktioner som påverkade energisektorn

Den ryska energiindustrin drabbades av störningar och ökade kostnader p g a sanktionerna, som begränsade energiföretagens likviditet när möjligheten att ta upp nya lån på västliga kapitalmarknader försvann. Bland de energiföretag som drabbades av sanktioner återfanns Rosneft, Transneft och Gazpromneft, Gazprom, Lukoil, Novatek och Surgutneftegas (Oxenstierna & Olsson 2015: 21). Flera prestigefulla samriskprojekt inom olje- och gasutvinning avbröts också. Detta tillsammans med förbudet mot att investera i rysk energiindustri, och att exportera västlig, avancerad utrustning för olje- och gasutvinning, minskade energiindustrins potential.

Teknologiska sanktioner

Genom förbud mot export av avancerad teknologi till Ryssland ville Väst minska den ryska försvarsindustrins och energiindustrins kapacitet. Den ryska försvarsindustrin erfor kraftiga störningar genom västliga och ukrainska sanktioner. Bland dessa återfinns storföretagen Almaz-Antey, Kalasjnikov Concern och Uralvagonzavod (Oxenstierna & Olsson 2015: 21). Industrin saknade insatsvaror och viktiga komponenter, framförallt från den ukrainska försvarsindustrin, som man hade haft ett långvarigt samarbete med. Industrins sårbarhet för sanktionerna minskades av staten genom olika åtgärder. Försvarsindustrin gynnades dock av fortsatta subventioner och statsgaranterade lån, eftersom den är prioriterad. Det stora beväpningsprogrammet 2011–2020 kunde fortlöpa, om än med vissa förseningar (Connolly 2018: 150).

Beväpningsprogrammet prioriterades över andra offentliga utgifter av den politiska ledningen och påverkade på det sättet militärutgifternas andel av den totala ekonomin. Militära upphandlingar ökade från 1 procent av BNP 2010 till 2,4 procent 2015. År 2015 uppgick militärutgifterna till 25,8 procent av den federala budgeten, jämfört med 15,9 procent 2010 (Connolly 2018: 144).

EKONOMISK-POLITISKA MOTÅTGÄRDER OCH DET NATIONELLA SÄKERHETSINTRESSET

Den ryska staten mildrade även på annat sätt de negativa effekterna av sanktionerna. Man lät den federala budgeten och Reservfonden gå in och stötta företagets likviditet.⁷ Tidigt 2015 antogs ett krispaket som syftade till att

7 Reservfonden och Nationella Välfärdsfonden bildades 2008 och ligger utanför den federala

re-kapitalisera de viktigaste statsägda bankerna, vilket resulterade i att deras beroende av staten växte. De statskontrollerade bankerna skulle se till att Rysslands viktigaste företag inom energi- och försvarssektorn kunde få tillgång till krediter (Connolly 2018: 175). Man kunde också satsa på den inhemska olje- och gasutrustningsindustrin för att bli mer självförsörjande och började importera från Kina för att minska beroendet av västlig teknologi (Connolly 2018: 113-114).

Ett annat svar på de västliga sanktionerna var importsubstitution. Åtgärden är en del av den protektionistiska politik som Ryssland hade inlett tidigare på olika områden. Ryssland införde motsanktioner på import av livsmedel från EU och andra västländer. Livsmedelssanktionerna drabbade länder som exporterade livsmedel till Ryssland, bl.a. Finland och de tre baltiska länderna. Det ledde till en större inhemsk jordbruks- och livsmedelsproduktion i Ryssland, men också till högre matpriser och inledningsvis även brist på varor i affärerna. De avsändarländer som drabbades av sanktionerna, fick lägga om sin export till andra länder. Importsubstitution av mer avancerade teknologiska varor och komponenter var dock svårare att åstadkomma, vilket ledde till brist på insatsvaror och stärkte sanktionerna. Över tid kan importsubstitutionen förbättras och den empiriska sanktionslitteraturen indikerar att ju längre tid sanktioner ligger, desto mindre effekt har de, eftersom ekonomiska aktörer hos sanktionsmålet anpassar sig, t.ex. genom importsubstitution eller genom att börja handla med tredjepartsländer (Oxenstierna & Olsson 2015: 24-33).

Kreml började också att arbeta med att på sikt minska sårbarheter och stärka Rysslands ekonomiska säkerhetsagenda (Oxenstierna & Johnson 2022a: 7). Storleken på valutareserven, import av livsmedel, den geografiska inriktningen på Rysslands handelsrelationer och andelen importerad utrustning och tjänster till strategiska sektorer blev en del av det nationella säkerhetsintresset. Allteftersom konflikten fortsatte ställdes siktet in på mer självförsörjning och en re-orientering av landets integrering i världsekonomin.

Att ekonomin, och särskilt den finansiella sektorn, betraktas som ett nationellt säkerhetsintresse återspeglas i Rysslands Säkerhetsstrategi från 2015. Att trygga ekonomin och den finansiella sektorn i synnerhet, anses i strategin som kritiskt för Rysslands suveränitet och självständighet (Connolly 2018: 69-70; jfr Vendil Pallin 2023).

FAKTORER SOM FÖRSTÄRKT RESPEKTIVE FÖRSVAGAT SANKTIONERNA

De ekonomiska sanktionerna 2014-2015 uppskattas ha minskat den ryska BNP-tillväxten med 2,4 procentenheter 2014-2017 (Gurvich & Prilepskiy 2019: 40). Oljeprisfallet var den faktor som framförallt främjade målet att försämra den

budgeten. Fonderna har fått medel genom att budgetintäkter avsatts när oljepriset överstiger en viss nivå. Reservfonden upphörde 2017.

ryska ekonomiska utvecklingen och på sikt kunna påverka den politiska nivån. Effekterna av sanktionerna och oljeprisfallet var dock inte tillräckliga för att få de politiska beslutsfattarna att ändra sin aggressiva politik mot Ukraina.

Sanktionerna drabbade ekonomin framförallt under 2014 och 2015. De motverkades av att makteliten tillsåg att finanssektorn re-kapitaliserades så att den kunde stödja statsbärande företag. LAO gjorde ekonomin, i synnerhet den prioriterade, mer motståndskraftig mot sanktioner än vad Väst hade räknat med. Inkomsterna från energisektorn, avsedda för prioriterade sektorer, bör ha minskat i och med oljeprisfallet, men det innebar inte att räntefördelnings-systemet kollapsade. Samtidigt minskade utrymmet till krediter för små och medelstora företag som inte hade prioritet. Importsubstitution kunde ersätta bortfall av en del importerade varor, delvis orsakat av motsanktioner av livsmedel, men inte avancerad västlig teknologi.

Att ekonomin ses som ett nationellt säkerhetsintresse, minskade sårbarheter och att statens inflytande i ekonomin ökade ledde till att ekonomin blev mer rustad för att möta externa hot. Detta är bakgrunden till den ryska responsen 2022.

Sanktionerna 2022

Efter att Ryssland först erkänt folkrepublikerna Donetsk och Luhansk 21 februari och sedan inlett en fullskalig invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har EU, i skrivandets stund, antagit elva sanktionspaket mot Ryssland (EU 2022a-b; Europeiska rådet 2023a). Även Belarus har drabbats av sanktioner för sin inblandning i kriget. USA och andra västländer, t.ex. Storbritannien, Japan, Schweiz, Kanada och Australien har vidtagit liknande sanktioner (Spglobal 2022). De nya sanktionerna består bl.a. av (EU 2022a-b; Spglobal 2022; Europeiska rådet 2023a):

- Finansiella sanktioner
 - Frysning av Centralbankens tillgångar i Väst.
 - Frysning av andra bankers tillgångar i Väst och uteslutning av vissa banker från Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT).
 - Förbud att föra in Euro-sedlar i Ryssland.
- Förbud av export av avancerad teknologi och varor med dubbla användningsområden (civila och militära) till Ryssland.
- Förbud mot investeringar i den ryska energisektorn.
- Förbud av import av vissa varor från Ryssland, t.ex. järn och stål.

- Sanktioner på import av kol, olja, naturgas från Ryssland (olika beroende på land).
- Nedstängning av hela EU:s flygområde för ryskt flyg.
- Ryska och belarusiska fartyg och åkerier nekas (beroende på last) tillträde till Väst.
- Förbud att sända ryska statsägda media – Russia Today, Sputnik – i EU.
- Individsanktioner mot oligarker och delar av den politiska eliten.

Åtgärderna syftar, liksom tidigare, till att försvaga den ryska ekonomin, vägra Ryssland tillgång till kritiska teknologier och marknader, och minska Rysslands förmåga att föra krig. Sanktionerna mot den finansiella sektorn, energisektorn och försvarsindustrin har stärkts. Sanktionerna har dessutom breddats i transportsektorn och till rysk statlig media.

EFFEKTER AV SANKTIONERNA 2022

I april 2022 förutsåg olika bedömare att Rysslands BNP skulle minska med 8-10 procent 2022; Internationella Valutafondens (IMF) prognos var minus 8,5 procent. I juli justerade IMF sin prognos till minus 6 procent och ryska centralbanken sin prognos till minus 5 procent, detta trots minskningar i handeln och produktionen (Intellinews 2022b). I oktober reviderade IMF (2022) sin prognos för rysk BNP till minus 3,4 procent för 2022 och minus 2,3 för procent för 2023. Det faktiska resultatet var att BNP sjönk med endast 2,2 procent 2022 och IMF förutspår nu en ökning med 0,3 procent för 2023 (Reuters 2023a). Inflationen förväntades bli 20 procent men stannade vid 14 procent för 2022 (Europeiska rådet 2023b). De ekonomiska indikatorerna är såldes betydligt mer positiva än vad olika västliga bedömare förutspått. Budgetunderskottet 2022 uppgick dock till 2,3 procent av BNP jämfört med det ryska Finansministeriets planerade överskott på 1 procent före krigets början (Reuters 2023b). Dessa fakta väcker frågan om sanktionerna misslyckats.

En rapport av Yale Chief Executive Leadership Institute (Sonnenfeld m.fl. 2022) menar dock att sanktionerna har haft kraftiga effekter och att de har skadat den ryska ekonomin mer än vad som syns. Rapporten säger att Rysslands ekonomi har olösliga problem och är på väg mot katastrof. Den pekar speciellt på att Ryssland förlorar västliga multinationella företag och västlig teknologi till följd av sanktionerna, vilket får negativa konsekvenser. Analysen bygger på en rikhaltig och varierad information och visar på många av den ryska ekonomins svagheter.

Andra bedömare anser att Yale-rapporten i viss mån drar alltför långtgående slutsatser (Intellinews 2022a) och pekar på stora bytesbalansöverskott p.g.a. höga energiinkomster och minskad import och en stärkt rubel. Västliga företag som verkar inom sektorer som inte berörs av sanktionerna fortsätter

att samarbeta med Ryssland. Det förekommer också betydande ”glapp” i sanktionsregimerna då många länder som inte har lagt sanktioner har stärkt sina handelsförbindelser med Ryssland, vilket förstärkt har försvagat sanktionernas effekter (Intellinews 2022a). Det råder följaktligen inte konsensus om sanktionernas effekter.

Finansiella sanktioner

Den mest spektakulära sanktionen mot den finansiella sektorn var frysningen av ryska centralbankens tillgångar i utlandet. Ryssland hade vid invasionen i februari 2022 en valutaserv på ca 630 miljarder USD, varav hälften var placerade i utlandet. Centralbanken fick därmed mindre handlingsutrymme för att stödja det finansiella systemet och rubelns växelkurs. Även andra bankers och individers tillgångar frystes och allteftersom sanktionerna har ökat på, har ett växande antal banker uteslutits ur SWIFT (EU 2022a). Uteslutningen från SWIFT försvårar hanteringen av internationella transaktioner. Ryssland har utvecklat ett eget nätverk, System for Transfer of Financial Messages (SPFS), som inte kan ersätta SWIFT men möjliggör transaktioner inom Ryssland (Johnson & Oxenstierna 2022a: 3). Utländska partners och kunder kan inte samarbeta med de banker som belagts med sanktioner utan att det ses som ett brott mot sanktionerna. Tillsammans påverkade Västs sanktioner ca 70 procent av den ryska bankmarknaden (Johnson & Oxenstierna 2022b). Detta har fått till följd att kreditkortsföretag som Visa, Mastercard och American Express har upphört med sina verksamheter i Ryssland, vilket initialt skapade problem för stora delar av befolkningen (BBC 2022). Det infördes ett förbud mot att föra in Euro-sedlar i Ryssland, samtidigt som Ryssland införde kapitalkontroller och restriktioner för ryska företag och medborgare att växla rubel till utländsk valuta (EU 2022a; Johnson & Oxenstierna 2022b).

De inledande sanktionerna mot Rysslands Centralbank och olika statliga ryska banker ledde till kaos på finansmarknaderna; rubelkursen föll från 80 RUB/USD till 130 RUB/USD, börsen dök och fick stänga en hel månad och Centralbanken höjde styrräntan från 9,5 till 20 procent (Johnson & Oxenstierna 2022b). Importen sjönk under de första månaderna och Ryssland kunde inte föra in nödvändiga varor. Därefter återhämtade sig rubelkursen i april till 67 RUB/USD och styrräntan sänktes till 14 procent. Rubeln har sedan stärkts och ökade till 53 RUB/USD i slutet av juni (CBS 2022). De ökande olje- och gasinkomsterna och stora bytesbalansöverskott bidrog till att stärka rubeln (CBS 2022).

I december låg kursen på 62 RUB/USD (Centralbanken 2022a). En anledning till denna utveckling är att Centralbanken omedelbart införde rigorös kapitalkontroll, med förbud för individer och företag att skicka utländsk valuta utomlands. Exportföretagen var initialt tvungna att växla 80 procent av sina valutainkomster till rubel; i maj 2022 ändrades detta till 50 procent. Man förbjöd konvertering av rubelkonton till dollarkonton.

Utländska investerare tillåts inte köpa aktier och räntepapper och att föra ut utdelningarna och företag, som vill lämna Ryssland, har haft svårt att sälja sina tillgångar i Ryssland och få tillbaka det som har investerats.

Sanktioner som påverkar energisektorn

USA lade ett embargo mot import av rysk olja, gas och kol redan i mars 2022 (Vita huset 2022). EU belade kol med sanktioner i april 2022 men övriga energisanktioner dröjde på grund av EU:s beroende av rysk olja och gas. I det sjätte sanktionspaketet i juni 2022 lyckades man dock komma överens om sanktioner mot rysk råolja och raffinerade oljeprodukter. Denna sanktion trädde i kraft först i december samma år. Undantagna från denna sanktion är de länder som inte har kust och inte kan få olja sjövägen utan är helt beroende av pipelineolja från Ryssland – Ungern, Slovakien och Tjeckien. Dessa länder får dock inte sälja importerad rysk olja vidare. G7 och EU har dessutom satt ett pristak, 60USD/fat, för rysk olja som säljs till tredjepartsländer och fraktas med tankfartyg som ägs av G7 länder eller anlitar försäkrings- och kreditbolag i G7 och EU länder (Reuters 2022a; Europeiska rådet 2022a).

Gasen har varit svårare att belägga med sanktioner då många länder har ett högt beroende av rysk gas. Ryssland har tidigare stått för 40 procent av EU:s behov av naturgas (Reuters 2022b) och hälften av Tysklands behov (New York Times 2022b). Den nya rörledningen Nord Stream 2 stoppades av Tyskland i början av konflikten och har inte tagits i bruk. Den 25 juli 2022 meddelade Gazprom att man sänker gasutbudet i Nord Stream 1 till 20 procent av kapaciteten (The Guardian 2022a). EU-länderna kom därefter överens om att alla medlemsstater frivilligt skulle sänka sin efterfrågan på naturgas med 15 procent under vintern 2022-2023 och att den gas som blir över skulle sparas (Europeiska rådet 2022b). Åtgärden infördes för att öka EU:s energisäkerhet. I slutet av augusti stängde Ryssland av all leverans av gas via Nord Stream 1, vilket fick energipriserna i Europa att nå rekordnivåer (WSWS 2022). Nord Stream 1 har stått för 35 procent av importen av rysk gas till Europa (CNN 2022).

Rysslands energiexportinkomster utgör ungefär hälften av den federala budgetens inkomster. Ryssland är således helt beroende av sin energiexport. Samtidigt utgör Rysslands utbud av energi och andra råvaror endast 10 procent av världshandeln och många ekonomiska aktörer kan ersätta Ryssland med andra leverantörer (Sonnenfeld 2022:11).

Rysslands krig mot Ukraina har lett till stigande energipriser. I början av invasionen tjänade Ryssland 1 miljard USD per dag på energiexporten (Sonnenfeld 2022:10). Fram till maj 2022 hade olje- och gasproduktionen sjunkit och totala olje- och gasinkomster föll med mer än hälften under maj jämfört med tidigare månader (Sonnenfeld 2022: 9); men i juni-juli ökade oljeproduktionen till nivån före invasionen (Intellinews 2022a). De höga priserna kompenserade för volymminskningar. Samma gällde gasen och olje- och gasbolagen har gjort

stora vinster under 2022. Den ryska regeringen beräknade i början av året att oljeproduktionen skulle gå ned med 15 procent under 2022, till 9 miljoner fat/dag från 11 miljoner fat/dag före invasionen. I juli såg det ut som minskningen blir lägre och prognosen var 10,7 miljoner fat/dag. Indien, Kina, Saudiarabien och Egypten köper nu olja av Ryssland som fraktas sjövägen. Från dessa länder kan oljan omlastas och nå andra kunder världen över (Intellinews 2022a). Trots dessa alternativa kunder kan det förväntas, att allteftersom sanktionerna leder till att Väst efterfrågar mindre rysk olja och använder andra leverantörer, så kommer Rysslands exportinkomster att minska. Europeiska länder inom Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) har tagit emot 60 procent av Rysslands oljeexport, medan Kina har erhållit endast 20 procent (IEA 2023). Förbudet mot nya västliga investeringar i den ryska energisektorn och effekten av att de globala oljefältservicebolagen drar sig ur under 2023, lär också påverka rysk oljeproduktion negativt framöver (Free Russia 2022).

I och med att Gazprom minskade gasleveranserna till Europa i juli 2022, antog EU länderna ett sparpaket med frivillig minskning av gasanvändningen. Detta var ett första steg för EU att göra sig oberoende av rysk gas och hitta alternativa leverantörer. Leveranserna av naturgas från Norge ökade från 20 till 25 procent av EU:s behov under 2022 (Reuters 2022b). Tyskland ingick redan i mars 2022 ett långsiktigt avtal med Qatar om leveranser av flytande naturgas (LNG) (The Guardian 2022b).

Europa har haft svårt att minska sitt beroende av rysk naturgas men Ryssland är också beroende av Europa som kund. Under Sovjet-tiden byggdes ett omfattande rörledningssystem från olje- och gasfyndigheterna i Sibirien västerut för att försörja Östeuropa och så småningom även Västeuropa med energi. Detta rörledningssystemets kapacitet att leverera olja och gas överstiger vad som är möjligt med långväga transporter till sjöss. Rörledningssystemet österut har inte alls samma kapacitet så om man förlorar Europa som kund krävs avsevärda nyinvesteringar i infrastruktur för att föra olja och gas till Asien om man vill uppnå liknande volymer som tidigare till Europa. Den främsta rörledningen mellan Sibirien och Kina är "Power of Siberia 1" och den finansierades av Kina. Är Kina villigt till fortsatta investeringar? Kina betalar mindre för gasen än Europa och det blir en utmaning för Ryssland att projektera nya pipelineprojekt (Sonnenfeld m.fl. 2022: 22).

Teknologiska sanktioner

Minskningen av importen från Väst har lett till störningar i produktionen, vilket också konstaterats av ryska centralbanken (2022b: 6). Bristen på teknologiimport från Väst är en av de svåraste konsekvenserna för den ryska ekonomin. Ryssland har tillåtit sk "parallell import", dvs. import av varor utan varumärkesbeteckning som kan ersätta originalvaror från varumärken (Reuters 2022c), men detta kan sannolikt inte ersätta alla högteknologiska produkter. I

stort sett alla sektorer i ekonomin har varit beroende av högteknologisk import från Väst. Enligt ryska centralbanken minskar Rysslands potentiella tillväxt från 2 procent till 1,5 procent p g a att man går miste om denna import (Sonnenfeld m.fl. 2022; Intellinews 2022a).

Inspektioner av beslagtagna rysk militär materiel i Ukraina visar att den innehåller mängder av västlig elektronik. Detta indikerar att dessa komponenter inte kan produceras av Ryssland. Skärpt exportkontroll på dessa komponenter försvårar Rysslands produktion av vapen (Byrne et al. 2022: 5). Huruvida import från länder som inte har lagt sanktioner på Ryssland kan ersätta förlusten av västliga elektroniska komponenter i försvarsindustrin är oklart.

Det finns en mängd företag i Väst som inte berörs av sanktionerna och fortsätter att exportera till Ryssland, framförallt företag inom konsumtionssektorn som Unilever, Subway och Barilla (Politico 2023). Exporten från tredjepartsländer har också ökat. I oktober hade Kinas ökat sin export till Ryssland med 24 procent, jämfört med ett medeltal över 5 år. Kinas import från Ryssland hade ökat med 98 procent. Turkiets export hade ökat med 113 procent och importen från Ryssland med 213 procent, medan Indiens export hade minskat med 19 procent och importen ökat med 430 procent (New York Times 2022a). Glapp p g a att länder som står utanför sanktionerna handlar med Ryssland, försvagar sanktionsregimen.

President Putin har manat till ökning av importsubstitutionen för att råda bot på varubristen inom olika områden (Sonnenfeld m.fl. 2022: 48). Men det är förknippat med svårigheter. Man kan t.ex. konstatera att trots att försäljningen av utländska bilar helt har avstannat, har det inte skett någon kompensande ökning av den inhemska bilproduktionen. Snarare har den sjunkit, vilket beror på att den inhemska bilproduktionen är beroende av internationella leveranskedjor av insatsvaror. Producenter försöker använda komponenter från existerande bilar och parallellimport, men det har med dessa metoder hittills inte varit möjligt att öka produktionen och producera inhemsk teknologi (Sonnenfeld m.fl. 2022: 49).

Företag och specialister lämnar Ryssland

Till följd av kriget och sanktionerna är omkring 1000 utländska företag i processen att dra tillbaka sin verksamhet eller har lämnat Ryssland, däribland internationella företag som BP, Shell, Exxon, IKEA, H&M och McDonalds (Johnson & Oxenstierna 2022b). Detta skadar ekonomin som förlorar direktinvesteringar och tillgång på avancerad teknologi. Sonnenfeld m.fl. (2022: 54) finner att dessa företags sammanlagda inkomster uppgår till 600 miljarder USD, vilket motsvarar 40 procent av Rysslands BNP. Företagen har sysselsatt ca 1 miljon personer av lokal arbetskraft. De har stått för en stor del av de ackumulerade utländska investeringar i Ryssland sedan Sovjetunionens fall. Dessa företag har

därför spelat en betydande roll i Rysslands integrering i världsekonomin och att de lämnar Ryssland innebär att klockan dras tillbaka tre decennier.

Många av företagen är fortfarande i en process av tillbakadragande, medan andra har sålts till lokala ryska aktörer, vilket innebär att effekten av åtgärderna inte är omedelbar. Rysslands centralbankschef Elvira Nabiulina noterar dock att det faktum att många företag har ställt in sin verksamhet i Ryssland har en negativ inverkan på ekonomin (Sonnenfeld 2022: 38-39).

Skärpt kapitalkontroll, höjda skatter och det försämrade näringslivs- och investeringsklimatet har fått många individer med finansiellt kapital att lämna landet. Enskilda observationer ger vid handen att många kapitalstarka ryssar istället har sökt sig till finansiella centra som Dubai och andra platser i Mellanöstern (Sonnenfeld m.fl. 2022: 57). I mars 2022 uppskattas 50-70 000 IT specialister ha lämnat landet och enligt Russian Association for Electronic Communications (RAEC) skulle ytterligare 100 000 ha lämnat under våren (Moscow Times 2022). Den ökade repressionen i Ryssland, kriget i Ukraina, och sanktionerna har lett till att även andra utbildade ryssar har valt att lämna landet. Den partiella mobilisering som utlystes 21 september 2022 bidrog till dessa tendenser då många män valde att fly från Ryssland för att undvika att bli inkallade. Samtidigt har utländska specialister tvingats lämna Ryssland och med dem försvinner viktig expertis och know-how.

Många av de som lämnat gör det temporärt och de har återvänt eller planerar att återvända när situationen förbättrats. De flesta saknar uppehålls- och arbetstillstånd för att kunna stanna i andra länder någon längre tid, men en del kan emigrera. Förlusten av nyckelkompetenser spär på Rysslands redan ansträngda arbetsmarknadsläge. Redan före invasionen hade Ryssland en förväntad minskning i de arbetsföra åldrarna på 10 miljoner personer mellan 2015 och 2030. Detta minskar arbetskraftsutbudet och därmed tillväxten (Oxenstierna 2019: 100). Arbetskraftsbrist och nuvarande kompetensflykt (*brain drain*) kommer att ha en negativ effekt på den tekniska och ekonomiska utvecklingen en lång tid framöver (Riddle 2022).

EKONOMISK-POLITISKA MOTÅTGÄRDER

Att ekonomin inte kollapsade initialt efter att sanktionerna inleddes i februari 2022 berodde på ökande energipriser, att ryska centralbanken direkt införde omfattande kapitalkontroller och att den ryska regeringen vidtog en rad åtgärder (se nedan) som stöttade upp ekonomin. Att det var möjligt beror på att Ryssland har en LAO där makteliten kontrollerar alla väsentliga statliga funktioner och kan styra resurser till prioriterade verksamheter och politiskt viktiga frågor utan att ta hänsyn till självständiga myndigheter eller politisk opposition.

Den federala budgeten har använts för att finansiera åtgärderna. En rad olika stimulanspaket har införts efter att sanktionerna inleddes, (Sonnenfeld m.fl. 2022: 59), bl.a.:

- Subventionerade lån till statskontrollerade företag.
- Transfereringar till industrier.
- Subventionerade lån till befolkningen.
- Ökning av bidrag till individer, t.ex. familjer, gravida kvinnor, statsanställda, pensionärer, militärer, låginkomsttagare.
- Re-kapitalisering av statskontrollerade banker och företag genom Nationella Valfärdsfonden.
- Nationalisering och re-kapitalisering av vissa företag.
- Subventionerat skydd mot konkurs och utmätning.
- Tillåtande av uttag från Nationella Valfärdsfonden för att täcka statliga utgifter.
- Subventionerad utveckling av infrastruktur.

Den ryska federala budgeten hade i augusti 2022 ett överskott på 0,5 procent av BNP, vilket är en minskning från 1 procent i mars samma år. Att budgetläget fortfarande var positivt i augusti 2022, trots de omfattande finanspolitiska åtgärder som hade genomförts, berodde på de höga energiinkomsterna. I december 2022 uppmättes dock ett budgetunderskott motsvarande 2,3 procent av BNP. På kostnadssidan berodde underskottet framförallt på kraftiga öknings av militärutgifterna och stödet till ekonomin.⁸ Underskottet har finansierats med medel från den Nationella Valfärdsfonden, dvs. en avsättningsfond för främst oljeexportintäkter (Reuters 2023b).

EU:s sanktioner på råolja trädde i kraft i december 2022 och sanktioner på raffinerade oljeprodukter i februari 2023, vilket påverkar oljeinkomsterna negativt (Intellinews 2022c). Den förväntade nedgången i energiinkomster har bidragit till att budgetunderskottet planeras till 2 procent av BNP i regeringens budget för 2023 (Oxenstierna & Wannheden 2022: 10).

FAKTORER SOM FÖRSTÄRKT RESPEKTIVE FÖRSVAGAT SANKTIONERNA

Det kan konstateras att sanktionerna fram till nu inte har förmått den ryska ledningen att avbryta kriget i Ukraina, tvärtom. Det är heller inte helt klart i vilken grad sanktionerna har lyckats skada den ryska ekonomin till den grad att det har påverkat Kremels förmåga att finansiera kriget. Ökningen av militärutgifterna under 2022 tyder inte på det (se fotnot 8).

Den faktor som framförallt har minskat sanktionernas genomslag på kort

8 I den reviderade federala budgeten från augusti 2022 hade de statliga utgifterna totalt ökat med 16 procent, försvarsbudgeten med 30 procent och stödet till ekonomin med 27 procent jämfört med den ursprungliga budgetlagen för 2022. För 2023 planeras en ökning av utgifterna totalt med 6 procent och av försvarsbudgeten med 10 procent medan stödet till ekonomin planeras minska med 17 procent (Oxenstierna & Wannheden 2022: 9).

sikt är de höga energipriserna. De har neutraliserat sanktionerna mot den ryska centralbanken och har möjliggjort för den ryska regeringen att finansiera tillverkning och inköp av vapen och, som nämns ovan, ge stora stödpaket till olika delar av ekonomin.

Centralbankens snabba och resoluta agerande är en annan faktor som påverkat sanktionerna negativt. Kreml har snabbt kunnat införa och differentiera stödet till prioriterade sektorer. Även befolkningen har fått ökade bidrag för att mildra effekterna av en stigande inflation samtidigt som man mycket framgångsrikt använder propaganda för att skylla alla svårigheter på Väst (jfr specialnummer av *Statsvetenskaplig tidskrift* 2023(1) samt Wagnsson i detta nummer).

Handel med tredjepartsländer påverkar sanktionernas effekter negativt p.g.a. åtföljande ”glapp” i sanktionsregimerna. Kina och Turkiet har ökat både sin export och import med Ryssland jämfört med ett 5-års genomsnitt.

Men många faktorer som stärker sanktionerna verkar på längre sikt. Ryssland ligger efter Väst vad gäller teknisk utveckling. Ryssland har sedan 1990-talet varit integrerat i världsekonomin och man är beroende av västlig teknologi. Redan nu syns konsekvenserna av att leverantörskedjor har brutits och att produktionen minskar i vissa branscher. Ryssland försöker ersätta utländsk teknik med importsubstitution och parallell import men på längre sikt förutspås teknikgapet att öka och påverka ekonomins tillväxt negativt. En del företag tas över av ryska partners, men det kommer inte ske någon fortsatt överföring av västlig teknik till dessa och den integrering i världsekonomin som skett genom multinationella företag som varit etablerade i Ryssland kommer att försvagas.

Vill Ryssland ersätta exporten av gas och olja till Europa med export österut krävs betydande investeringar i rörledningar och utveckling av export av LNG. När energipriserna normaliseras är frågan om Ryssland kan finansiera en utbyggnad av infrastruktur för att öka energiexporten österut.

Kapital- och kompetensflykt understödjer sanktionerna eftersom de påverkar ekonomins potential både på kort och lång sikt. Centralbanken kontrollerar tillgångar som finns i Ryssland men inte utomlands. En del av oligarkernas tillgångar har frysts av Väst och kan inte återföras till Ryssland. Förlusten av intellektuella och IT-specialister kommer vara svår att ersätta under överskådlig tid.⁹

Den empiriska litteraturen visar ganska entydigt att sanktioners varaktighet har en negativ inverkan på sanktionernas möjlighet att lyckas. Effekten avtar över tid. Det som nu kommer att påverka Ryssland på längre sikt är den brist på västlig teknologi som sanktionerna har åstadkommit. Detta kommer att drabba

9 En mycket märkbar effekt skulle sannolikt också förslaget att frysa och använda ryskt kapital i Västerländska banker till återuppbyggnaden av Ukraina (se Åslund & Kubilius 2023).

ekonomins långsiktiga tillväxt. Det minskar också Rysslands möjligheter att differentiera sin produktion och export mot mer högteknologiska varor och man kommer att fortsätta att vara råvaruexportör och därmed vara beroende av de internationella råvarupriserna.

Slutsatser

Den västliga responsen på Rysslands storskaliga invasion av Ukraina 24 februari 2022 var ett kraftfullt fördömande men framför allt ekonomiska sanktioner som syftar till att skada den ryska ekonomin, vägra Ryssland tillgång på kritiska teknologier och försvåra för Ryssland att finansiera sin krigsföring. Sanktionerna drabbade initialt Rysslands finansiella marknader hårt och bedömare förutsåg en kraftig nedgång i rysk BNP under året. Under sommaren 2022 förbättrades produktionssiffrorna och de höga energipriserna innebar att den ryska regeringen kunde finansiera omfattande stödprogram till ekonomin. BNP prognoserna reviderades successivt upp och det faktiska resultatet var att BNP sjönk med endast 2,3 procent. Detta kan tyda på att sanktionerna har misslyckats, men många bedömare pekar på allvarliga och djupgående konsekvenser som kan få långtgående negativa effekter på sikt.

Ekonomiska sanktioner måste samverka med andra faktorer som främjar deras effekter för att leda till politisk förändring. Varken under 2014–2015 eller 2022–2023 har sanktionerna lett till att Ryssland på något sätt har ändrat sitt beteende mot Ukraina. Artikeln har diskuterat internationella och inhemska faktorer som kan påverka sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas för båda perioderna. Tabell 1 på följande sida sammanfattar faktorerna.

Under 2023 blir det intressant att se om de ryska energiexportinkomsterna kommer att minska pga den minskade gashandeln med Europa och EU:s oljesanktioner. Detta beror också på hur långt Ryssland förmår ersätta exporten till Europa med energiexport till andra länder. Minskade energiexportinkomster innebär minskade inkomster till den ryska budgeten. Militärutgifterna är prioriterade men stödet till ekonomin planeras redan i den preliminära budgeten för 2023 att minska och andra budgetfinansierade verksamheter skulle drabbas av nedskärningar, vilket har negativa effekter på ekonomin och i en utsträckning som skulle kunna påverka den politiska nivån.

Under 2022 har bristen på västliga komponenter och reservdelar varit märkbar och stört verksamheter. Ryssland driver dock ett importsubstitueringsprogram och har utvecklat sina handelsförbindelser med länder som inte har anslutit sig till sanktionerna och allteftersom tiden går kan förmodligen en hel del västlig teknologi ersättas med inhemsk produktion och import från andra länder. Sanktioners effekter ebbar i allmänhet ut över tid.

Tabell 1. Faktorer som minskar respektive ökar sannolikheten att sanktionerna mot Ryssland ska lyckas

Internationella faktorer

Faktorer som minskar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas

Faktorer som ökar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas

Högt oljepris som genererar höga energiinkomster

Lågt oljepris

EU fattar beslut i konsensus. Detta har lett till fördröjningar av t.ex. energisanktioner eftersom olika länder har haft olika stort beroende av rysk energi att ta hänsyn till

Nord Stream 2 stoppad och nedstängning av Nord Stream 1. Minskar möjlighet till export av olja och gas till EU, lägre exportinkomster. Kostnader för att bygga ut infrastruktur för export av gas till Asien

Ökad handel med länder som inte understödjer sanktionerna. Parallellimport

Minskad möjlighet till tekniköverföring från Väst

Minskad användning av USD och Euro

Västliga företag lämnar Ryssland och mindre utländska investeringar från Väst

Inhemska faktorer

Faktorer som minskar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas

Faktorer som ökar sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas

Samhällsordning med begränsad tillgång, LAO, gör landet motståndskraftigt mot sanktioner och det politiska ledarskapet kan allokera resurser till prioriterade sektorer

LAO innebär lägre tillväxt

Ekonomi stötts genom ekonomisk-politiska motåtgärder

Ökat budgetunderskott

Stor valutareserv

Hälften av valutareserven placerad i Väst. Kunde frysas av västländer

Centralbankens snabbt införda kapitalkontroller

Kapitalflykt

Verksamhet flyttas från banker som har belagts med sanktioner till banker som inte belagts med sanktioner. Egna transaktionssystem utvecklas som alternativ till SWIFT

Demografisk minskning i arbetsföra åldrar och kompetensflykt som minskar arbetskraften och påverkar tillväxten

Importsubstitution och mer självförsörjning. Ekonomi ses som ett nationellt säkerhetsintresse

Ryssland har inte tekniskt kunnande för att ersätta all västlig avancerad teknologi. Isolering från globala marknader minskar tillväxten

Referenser

- Baldwin, David A., 1999. "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", *International Security* 24(3), s. 80-107.
- Baldwin, David A. & Pape, Robert A., 1998. "Evaluating Economic Sanctions", *International Security* 23(2), s. 189-198.
- Bapat, Navin, Heinrich, Tobias, Kobayashi, Yoshiharu & Morgan, Clifton, 2013. "Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations* 39(1), s. 79-98.

- BBC, 2022. *Visa and Mastercard suspend Russian operations*, 2022-03-06, tillgänglig på <https://www.bbc.com/news/business-60637429>, citerad 2022-12-01.
- Blanchard, Jean-Marc & Ripsman, Norrin, 2013. *Economic Statecraft and Foreign Policy: Sanctions, Incentives, and Target State Calculations*. London and New York: Routledge.
- Byrne, James, Somerville, Gary, Byrne, Joe et al., 2022. *Silicon Lifeline – Western Electronics at the Heart of Russia’s War Machine*, RUSI, August, tillgänglig på <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/silicon-lifeline-western-electronics-heart-russias-war-machine>, citerad 2022-10-10.
- CBS, 2022. *Russia’s ruble is the strongest currency in the world*, 2022-06-28, tillgänglig på *Russia’s ruble is the strongest currency in the world this year* – CBS News, tillgänglig på <https://www.cbsnews.com/news/russia-ukraine-ruble-currency-russian-economy-sanctions-2022/>, citerad 2022-12-07.
- Centralbanken, 2022a. *Daily currency rates*, Bank Rossii, tillgänglig på https://www.cbr.ru/eng/currency_base/daily/, citerad 2022-12-06.
- Centralbanken, 2022b. *Regionalnaja ekonomika: Kommentary GU*, Bank Rossii, 2022-09-08, tillgänglig på http://www.cbr.ru/analytics/dkp/report_09/, citerad 2022-12-07.
- CNN, 2022. *Russia cuts off gas exports to Europe indefinitely*, 2022-09-05, tillgänglig på <https://edition.cnn.com/2022/09/02/energy/nord-stream-1-pipeline-turned-off/index.html>, citerad 2022-12-07.
- Connolly, Richard, 2018. *Russia’s Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy of Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner, Daniel. 2011. “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice”, *International Studies Review* 13, s. 96-108.
- EU, 2022a. *EU sanctions against Russia explained*, tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>, citerad 2022-12-07.
- EU, 2022b. *Ukraine: EU agrees on eighth package of sanctions against Russia*, tillgänglig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5989, citerad 2022-12-01.
- Europeiska rådet, 2022a. *Russian oil: EU agrees on level of price cap*, 2022-12-03, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/03/russian-oil-eu-agrees-on-level-of-price-cap/>, citerad 2022-12-06.
- Europeiska rådet, 2022b. *Member states commit to reducing gas demand by 15% next winter*, tillgänglig på <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/26/member-states-commit-to-reducing-gas-demand-by-15-next-winter/>, citerad 2022-12-07.
- Europeiska rådet, 2023a. *Timeline – EU restrictive measures against Russia over Ukraine*, tillgänglig på www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#:~:text=EU%20adopts%20fifth%20round%20of%20sanctions%20against%20Russia,23%25%20market%20share%20in%20the%20Russian%20banking%20sector, citerad 2023-03-15.
- Europeiska rådet, 2023b. *Impact of sanctions on the Russian economy*, tillgänglig på www.consilium.europa.eu/en/infographics/impact-sanctions-russian-economy/#:~:text=Estimations%20show%20that%20Russia’s%20inflation%20rate%20increased%20sharply,%28OECD%29.%20Russia’s%20inflation%20developments%20from%202019%20to%202023, citerad 2023-03-19.

- Free Russia, 2022. *The dust has settled. The Russian economy and sanctions: Who's who?*, tillgänglig på <https://www.4freerussia.org/the-dust-has-settled-the-russian-economy-and-sanctions-whos-who/>, citerad 2023-03-23.
- Gaddy, Clifford & Ickes, Barry, 2002. *Russia's Virtual Economy*. Washington, DC: Brookings Institute Press.
- Gaddy, Clifford & Ickes, Barry, 2005. "Resource rents and the Russian economy", *Eurasian Geography and Economics* 46(8), s. 559-583.
- Gaddy, Clifford & Ickes, Barry, 2015. "Putin's Rent Management System and the Future of Addiction in Russia", s. 11-32 i Oxenstierna, Susanne (red.), *The Challenges for Russia's Politicized Economic System*. Abingdon, New York: Routledge.
- Gurvich, Evsei & Prilepskiy, Ilya, 2019. "Western Sanctions and Russian Responses", s. 30-47 i Becker, Torbjörn & Oxenstierna, Susanne (eds), *The Russian Economy under Putin*. Abingdon, New York: Routledge.
- IMF, 2022. *World Economic Outlook*, tillgänglig på www.imf.org, citerad 2022-12-07.
- Hedlund, Stefan, 1999. *Russia's Market Economy. A Bad Case of Predatory Capitalism*. Abingdon, New York: Routledge.
- Hufbauer, Gary, Schott, Jeffrey, Elliott, Kimberley & Oegg, Barbara, 2007. *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- IEA, 2023. *Oil market and Russian supply*, tillgänglig på www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets/oil-market-and-russian-supply-2, citerad 2023-03-20.
- Intellinews, 2022a. *Long read: Is Russia's economy headed for economic oblivion as report from Yale says*, 2022-08-08, tillgänglig på <https://www.intellinews.com/long-read-is-russia-s-economy-headed-for-economic-oblivion-as-a-report-from-yale-says-252508/?source=ukraine1>, citerad 2022-12-07.
- Intellinews, 2022b. *IMF admits Russia is coping with sanctions*, 2022-07-27, tillgänglig på <https://intellinews.com/imf-admits-russia-s-coping-with-sanctions-251752/?source=bne-credit>, citerad 2022-12-07.
- Intellinews, 2022c. *Russia exports to Europe tumble in June*, 2022-08-10, tillgänglig på <https://www.intellinews.com/russian-gas-exports-to-europe-tumble-in-june-252999/>, citerad 2022-12-07.
- Johnson, Andreas & Oxenstierna, Susanne, 2022a. *Sanktioner mot Ryssland*. FOI memo 7819.
- Johnson, Andreas & Oxenstierna, Susanne, 2022b. *How tough are the sanctions on Russia?* FOI memo 7842.
- Kaempfer, William & Lowenberg, Anton, 2007. "The Political Economy of Economic Sanctions", s. 868-911 i Sandler, Todd & Hartley, Keith (eds), *Handbook of Defense Economics. Volume 2. Defense in a Globalized World*. Amsterdam, Boston: North Holland.
- Lopez, George A. & Cortright, David, 1995. "The Sanction Era: An Alternative to Military Intervention", *The Fletcher Forum of World Affairs* 1(2), s. 65-85.
- Major, Solomon, 2012. "Timing Is Everything: Economic Sanctions, Regime Type, and Domestic Instability", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations* 38 (1), s. 79-110.
- Morgan, Clifton, Babat, Navim & Krustev, Valentin, 2009. "The Threat and Imposition of Economic Sanctions 1971-2000", *Conflict Management and Peace Science* 26(1), s. 92-110.

- Moscow Times, 2022. *170k Russian IT specialists could emigrate by April-Industry*, 2022-04-19, tillgänglig på <https://www.themoscowtimes.com/2022/03/22/170k-russian-it-specialists-could-emigrate-by-april-industry-a77034>, citerad 2022-12-07.
- New York Times, 2022a. *How Russia pays for war?* 2022-10-30, tillgänglig på <https://www.nytimes.com/interactive/2022/10/30/business/economy/russia-trade-ukraine-war.html>, citerad 2022-12-06.
- New York Times, 2022b. "Why Germany can't just pull the plug on Russian energy", 2022-03-20, www.nytimes.com/2022/04/05/business/germany-russia-oil-gas-coal.html, citerad 2023-03-20.
- North, Douglass C., Wallis, John J. & Weingast, Barry R. (eds), 2009. *Violence and Social Orders*. New York, NY: Cambridge University Press.
- North, Douglass C., Wallis, John J., Webb, Steven & Weingast, Barry R., 2013. "Limited Access Orders", s. 1-21 i North, Douglass C., Wallis John J., Webb, Steven B. & Weingast, Barry R. (eds), *In the Shadow of Violence. Politics, Economics, and the Problems of Development*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Oxenstierna, Susanne, 2015. "The Role of Institutions in the Russian Economy", s. 96-112 i Oxenstierna, Susanne (ed.), *The Challenges for Russia's Politicized Economic System*. Abingdon, New York: Routledge.
- Oxenstierna, Susanne, 2019. "The Economy and Military Expenditure", s. 97-113 i Westerlund, Fredrik & Oxenstierna, Susanne (eds), *Russia's Military Capability in a Ten-Year Perspective 2019*. Stockholm: FOI-R--4758--SE.
- Oxenstierna, Susanne, 2021. "Western Sanctions Against Russia: How Do They Work?", s. 433-452 i Rosefelde, Steven (ed.), *Putin's Russia. Economy, Defence and Foreign Policy*. Singapore: World Scientific.
- Oxenstierna, Susanne & Olsson, Per, 2015. *The Economic Sanctions Against Russia. Impact and Prospects of Success*. Stockholm: FOI-R--4097--SE.
- Oxenstierna, Susanne & Wannheden, Emil, 2022. *The Russian economy and military expenditure in light of the war in Ukraine*. FOI memo 8023.
- Politico, 2023. "Majority of Western companies doing business as usual in Russia, study finds", 2023-01-19, tillgänglig på <https://www.politico.eu/article/majority-of-western-companies-continue-business-in-russia-study-finds/>, citerad 2023-03-15.
- Reuters, 2022a. "G7 price cap on Russian oil kicks in, Russia will only sell at market price", 2022-12-05, tillgänglig på <https://www.reuters.com/business/energy/g7-price-cap-russian-oil-kicks-russia-will-only-sell-market-price-2022-12-05>, citerad 2022-12-05.
- Reuters, 2022b. "Norway gas lifeline for Europe is the smart move", 2022-09-09, tillgänglig på www.reuters.com/breakingviews/norway-gas-lifeline-europe-is-smart-move-2022-09-09/, citerad 2023-03-20.
- Reuters, 2022c. "Russia approves 'parallel imports after top brands halt sales", 2022-03-30, tillgänglig på www.reuters.com/business/retail-consumer/russia-approves-parallel-imports-after-top-brands-halt-sales-2022-03-30/, citerad 2023-03-20.
- Reuters, 2023a. "The IMF's outlook on Russia is too rosy to be true", 2023-02-10, tillgänglig på www.reuters.com/breakingviews/imfs-outlook-russia-is-too-rosy-be-true-2023-02-10/, citerad 2023-03-20.
- Reuters, 2023b. "Russia rainy day fund shrinks by \$38 bln as government plugs deficit", 2023-01-18, tillgänglig på www.reuters.com/markets/europe/russias-national-wealth-fund-148-bln-jan-1-finance-ministry-2023-01-18/, citerad 2023-03-15.

- Riddle, 2022. *Anti-war wave of emigration: Should I stay or should I go?*, 2022-07-25, tillgänglig på <https://ridl.io/anti-war-wave-of-nbsp-emigration-should-i-nbsp-stay-or-nbsp-should-i-nbsp-go/>, citerad 2023-03-17.
- Sonnenfeld, Jeffrey, Tian, Steven, Sokolowski, Franek, Wyrebkowski, Michal & Kasprowicz, Mateusz, 2022. *Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy*, 2022-07-19, tillgänglig på SSRN, <https://ssrn.com/abstract=4167193> eller <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4167193>, citerad 2022-12-07.
- Spglobal, 2022. *Sanctions against Russia a timeline*, tillgänglig på <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/sanctions-against-russia-8211-a-timeline-69602559>, citerad 2022-12-07.
- The Guardian, 2022a. "Germany accuses Russia of 'power play' as gas pipeline supply drops by half", 2022-07-27, tillgänglig på <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/27/germany-accuses-russia-of-power-play-as-gas-pipeline-supply-drops-by-half>, citerad 2022-12-07.
- The Guardian, 2022b. "Germany agrees gas deal with Qatar to help end dependency on Russia", 2022-03-20, tillgänglig på www.theguardian.com/world/2022/mar/20/germany-gas-deal-qatar-end-energy-dependency-on-russia, citerad 2023-03-23.
- Yakovlev, Andrei, 2021. "Composition of the Ruling Elite, Incentives for Productive Usage of Rents and Prospects for Russia's Limited Access Order", *Post-Soviet Affairs* 37(5), s. 417-443.
- Vendil Pallin, Carolina, 2023. "Rysslands säkerhetspolitiska syn på Väst. Vägen fram till kriget 2022", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1, s. 41-72.
- Vita huset, 2022. *Fact sheet: United States bans imports of Russian oil, liquefied gas and coal*, 2022-03-08, tillgänglig på, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/08/fact-sheet-united-states-bans-imports-of-russian-oil-liquefied-natural-gas-and-coal/>, citerad 2022-12-07.
- WSWS, 2022. *Russia ends Nord Stream 1 gas exports to Europe as US prepares "more aggressive" involvement in Ukraine war*, 2022-09-06, World Socialist Web Site, tillgänglig på <https://www.wsws.org/en/articles/2022/09/06/ykrc-so6.html>, citerad 2022-12-07.
- Åslund, Anders & Kubilius, Andrius, 2023. *Reconstruction, Reform, and EU Accession for Ukraine* Stockholm: Frivärld.