

# Sanktionerna mot Ryssland – har de någon effekt?

## SUSANNE OXENSTIERNA

är verksam som forskningsledare vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Hon disputerade 1990 vid Stockholms universitet med en avhandling om den sovjetiska arbetsmarknaden. Därefter har hon arbetat i olika internationella projekt med frågor som rör den ryska ekonomin och andra transitions-ekonomier. susanne.oxenstierna@foi.se

*Västs ekonomiska sanktioner mot Ryssland med anledning av den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 har nu verkat i över fyra år. Målet med sanktionerna har varit att göra det kostsamt för Ryssland att fortsätta sin politik mot Ukraina och få Ryssland att lämna landet. Artikeln visar att sanktionerna har påverkat rysk BNP negativt, men Rysslands politik mot Ukraina ligger fast. Ekonomiska sanktioner är ett instrument som används alltmer i internationella relationer för att signalera att ett land betar sig oacceptabelt eller bryter mot internationella konventioner. Men det ryska fallet ger upphov till frågan: Hur effektiva är sanktioner?*

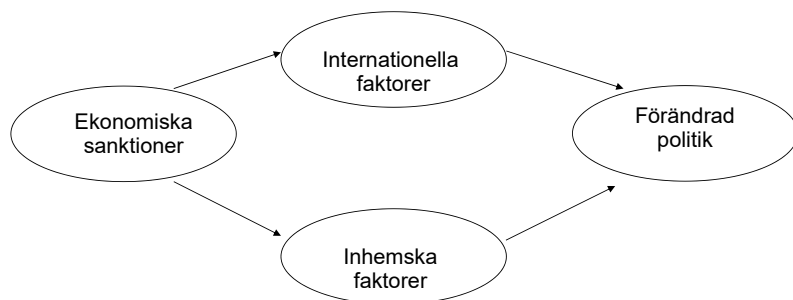
Forskningen om ekonomiska sanktioner är inte entydig vad gäller deras effekter och förmåga att påverka länder som blir sanktionerade i rätt riktning. Trots det är sanktioner tillsammans med diplomati den åtgärd som det internationella samfundet i första hand tar till för att straffa länder som bryter mot internationella ramverk. Tröskeln för alternativet, att ta till militära medel, är oftast hög.

Artikeln analyserar hur EU:s och USA:s sanktioner mot Ryssland sedan 2014 har påverkat den ryska ekonomin och politiken mot Ukraina. Syftet är att belysa vilka faktorer som ökar eller minskar sanktionernas effekter och analysera hur sanktionerna har slagit mot den ryska ekonomin och om de har påverkat Rysslands politik mot Ukraina. När man analyserar ekonomiska sanktioner är en svårighet att mycket annat händer i ekonomin, vilket gör det svårt att isolera effekten av sanktioner. Vad gäller sanktionerna mot Ryssland finns väldigt få studier som kvantifierar effekterna. Analysen är därför kvalitativ.

Analysen tar sin utgångspunkt i en teoretisk modell som beskriver hur sanktioner och faktorer som påverkar sanktionsförlopp samverkar. Därefter diskuteras effekterna av olika faktorer som påverkar framgången hos sanktioner mot bakgrund av resultaten i den empiriska sanktionslitteraturen. I det andra avsnittet ges en översikt av vilka sanktioner EU och USA har lagt på Ryssland. Det tredje avsnittet diskuterar hur sanktionerna har påverkat den ryska ekonomin. Det fjärde tittar på möjliga politiska effekter. Slutsatserna dras i det sista avsnittet.

## 1. Teoretisk ansats

Syftet med ekonomiska sanktioner är att påverka och förändra ett lands



Figur 1  
Teoretisk modell för  
att analysera effek-  
terna av sanktioner

Källa: Oxenstierna och Olsson (2015, s 23).

politiska beteende på ett visst område, t ex att övertyga Ryssland om att lämna Ukraina. Ekonomiska sanktioner är ett verktyg i denna process. Avsändaren – den aktör som lägger sanktionerna – använder sanktioner för att skapa kostnader för det land som sanktioneras – sanktionsmålet. Genom att skapa kostnader hoppas avsändaren att tvinga sanktionsmålet att ändra den politik eller det beteende som avsändaren ser som oacceptabelt. Ekonomiska sanktioner påverkar emellertid inte den politiska nivån direkt utan de samverkar med andra faktorer som gör framgången med sanktionerna mer eller mindre trolig. Dessa faktorer kan vara externa – i Ryssland är t ex oljepriset en sådan faktor – medan andra faktorer är interna, t ex landets ekonomiska system, handelsberoende och om landet är en demokrati eller har en auktoritär regim. Figur 1 visar en förenklad version av en modell utvecklad av Blanchard och Ripsman (2013, s 16–36) som beskriver hur sanktioner kan påverka.

Modellen i figur 1 visar avsändaren och det sanktionerade landet inom ett sanktionssystem. Pilarna visar hur effekterna av ekonomiska sanktioner kan filtreras genom olika typer av faktorer, här representerade av internationella och inhemska faktorer som kan förstärka eller försvaga sanktionernas effekter på sanktionsmålet och leda till att politiska beteenden ändras. Det är kombinationen av sanktionerna och dessa faktorer som kommer att avgöra hur de ekonomiska sanktionerna påverkar den förda politiken (Oxenstierna och Olsson 2015, s 23–24).

### *Empirisk forskning om faktorer som påverkar effekten av sanktioner*

Den empiriska forskningen om ekonomiska sanktioner och deras effekter fokuserar på att identifiera vilka faktorer som påverkar sannolikheten för att sanktionerna lyckas. De flesta studier bygger på två databaser, varav den mest citerade är HSEO<sup>1</sup> (Hufbauer m fl 2007). HSEO omfattar sanktioner som lades under perioden 1915–2000, de flesta av USA. Den senare databasen TIES är konstruerad av Morgan m fl (2009) och används bl a av Bapat

<sup>1</sup> HSEO är en akronym av efternamnen på de forskare som utvecklade datasättningen – Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Elliott och Barbara Oegg.

Tabell 1  
Faktorer som påverkar sanktioners framgång enligt olika studier

	Bapat m fl (2013)	Major (2012)	Drezner (2011)	Hufbauer m fl (2007)	Kaempfer och Lowenberg (2007)
Kostnader för målet – det sanktionerade landet	+			+	
Ömsesidigt handelsberoendet	+	+	+/-		+/-
Sanktionernas varaktighet				-	
Kostnad för avsändare	+/-			+/-	
Flera okoordinerade avsändare	-	-		-	
Stöd från internationella institutioner	+				+
Tredjepartsländer att handla med				-	
Auktoritär regim		-			
Betydelsen av konflikten för parterna	-				

*Anm:* Den sista faktorn i tabellen, betydelsen av konflikten för parterna, har begränsad statistisk betydelse.

*Källa:* Oxenstierna och Olsson (2015, s 86).

m fl (2013). TIES innehåller både genomförda sanktioner och hot om sanktioner under perioden 1971–2000.<sup>2</sup>

Tabell 1 beskriver den förväntade effekten av olika faktorer på sanktionsmålets politiska beteende. En förväntad *positiv effekt* anges med (+), medan en *negativ effekt* anges med (-). Om den förväntade effekten är *obestämd* beskrivs den med (+/-). De faktorer som tas upp i tabellen är de vanligaste som har identifierats i litteraturen.<sup>3</sup>

Att höga *sanktionskostnader* för sanktionsmålet ökar sannolikheten för att påverka den förda politiken är intuitivt. Högt *handelsberoende* mellan avsändare och sanktionsmålet har ofta obestämt tecken eftersom höga kostnader för målet också innebär kostnader för avsändaren när handelsförbindelserna störs. Bapat m fl (2013) och Major (2012) finner dock att handelsberoende har positivt tecken. Hufbauer m fl (2007) visar att sanktionernas *varaktighet* har ett negativt tecken eftersom målet tenderar att anpassa sig till sanktionssystemet och hitta vägar kring det, vilket innebär att sanktioner blir mindre effektiva över tid. I vissa fall tar det emellertid tid för hela sanktionskostnaderna att mogna, i vilket fall varaktighet kan ha en positiv effekt på lång sikt.<sup>4</sup> *Kostnaden för avsändaren* har ett obestämt tecken, vilket visar att avsändare kan vara tveksamma till att upprätthålla sanktioner på grund av egna kostnader, men också att de kan bortse från dessa.

<sup>2</sup> Se Oxenstierna och Olsson (2015) för en mer omfattande litteraturöversikt.

<sup>3</sup> Se vidare Oxenstierna och Olsson (2015, s 24–33, 86).

<sup>4</sup> Det tog t ex lång tid för sanktionerna mot Libyen 1969–2003 att påverka oljeindustrin tillräckligt hårt för att få effekt (Oxenstierna och Olsson 2015, s 29).

Faktorn *flera avsändare* i tabell 1 avser sanktioner som läggs av många avsändare utan koordinering, och tre av studierna visar en negativ inverkan. Koordinerade aktioner via EU har däremot haft positiv effekt. Om sanktioner stöds av en *internationell organisation* som FN har de hög legitimitet och en bättre chans att lyckas. Faktorn *tredje land* som kan fungera som alternativa handelspartners har en negativ effekt enligt Hufbauer m fl (2007). När det sanktionerade landet enkelt kan handla med andra länder som står utanför sanktionerna har sanktionerna sämre möjlighet att lyckas. Major (2012) finner att *auktoritära regimer* är mer motståndskraftiga och har *negativ tecken* eftersom de kontrollerar resursallokeringen och kan skydda sina lojala eliter mot negativa sanktionseffekter.<sup>5</sup> Hur pass allvarlig den *ursprungliga konflikten* är påverkar möjligheterna att lyckas negativt enligt Bapat m fl (2013). Det återspeglar att om den ursprungliga orsaken till konflikten anses vara väldigt viktig för båda parter är risken stor att ingen kompromiss kan nås (Oxenstierna och Olsson 2015, s 24–27).

## 2. Sanktionerna mot Ryssland

Ryssland annekterade Krim 18 mars 2014, vilket fördömdes av i stort sett hela det internationella samfundet. Den 27 mars 2014 antog FN:s generalförsamling resolution 68/262 om Ukrainas territoriella integritet (FN 2014). I resolutionen betonades att folkomröstningen den 16 mars 2014 på Krim inte var giltig, och det internationella samfundet uppmanades att inte erkänna annekteringen.<sup>6</sup>

### *EU:s sanktioner*

EU har infört tre olika sanktionsregimer mot Rysslands med avseende på aggressionen mot Ukraina. Dessa regimer är kopplade till olika frågor samt specifika händelser och ageranden i konflikten av individer, juridiska personer och den ryska regeringen.

- Den första regimen gäller personer och juridiska personer som har varit involverade i åtgärder som underminerar eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Dessa har listats och blivit föremål för restriktiva åtgärder.
- Den andra utgörs av förbud mot import av varor och tjänster med ursprung på Krim eller Sevastopol till EU.
- Den tredje är de ekonomiska sanktioner som begränsar användningen av EU:s finansmarknader och förbjuder export av vapen, varor med dubbla användningsområden samt utrustning och tjänster till oljeindustrin.

<sup>5</sup> Sanktionerna mot Irak 1990–2003 orsakade en mänsklig katastrof, men Saddam Hussein kunde skydda sin inre krets mot påverkan och behålla sina militära anläggningar (Oxenstierna och Olsson 2015, s 20).

<sup>6</sup> 100 länder antog resolutionen. Armenien, Bolivia, Kuba, Nicaragua, Nordkorea, Ryssland, Sudan, Syrien, Venezuela, Vitryssland och Zimbabwe röstade mot. Övriga avstod eller var frånvarande.

EU började i mars 2014 att lägga sanktioner mot enskilda personer och företag som medverkat till att undergräva Ukrainas suveränitet. Sanktionerna har omfattat frysning av tillgångar och att personerna vägrats visum till EU. Därefter utvidgades sanktionerna till sanktioner mot den ryska regimen med ett förbud av import från Krim och Sevastopol och av finansiella, tekniska tjänster och försäkringsbistånd i samband med sådan import (Rådets förordning 692/2014). Dessa sanktioner har försvårat och fördyrat Rysslands projekt på Krim.

Ekonomiska sanktioner infördes först efter upptrappningen av den väpnade konflikten i östra Ukraina och efter det att Malaysia Airlines-flygplanet MH-17 sköts ner den 17 juli 2014. De ekonomiska sanktionerna har påverkat den ryska ekonomin. I första hand har dessa sanktioner strypt möjligheten för statliga banker och sanktionerade statliga nyckelföretag att låna upp pengar på internationella kapitalmarknader (Rådets förordning 833/2014). EU införde också ett embargo mot export och import av vapen och varor med dubbla användningsområden från Ryssland och tillhörande tjänster. Exportembargot omfattar även avancerad teknik för oljeprospektering.

EU-sanktioner mot Ryssland ska under nuvarande villkor vara i kraft tills Minsk II-avtalet<sup>7</sup> är fullständigt genomfört. Till dess förlängs alla sanktioner av Rådet, vanligtvis med 6–12 månader i taget. För närvarande är de ekonomiska sanktionerna på plats t o m den 31 januari 2019 (Rådet 2018a). Tillägg till listan över personer och företag som omfattas av restriktiva åtgärder görs kontinuerligt. I juli 2018 lade Rådet till sex namn till förteckningen med anledning av deras medverkan i byggandet av Kerchbron, som förbinder Ryssland med Krimhalvön. I augusti 2018 var totalt 155 personer och 44 företag och organisationer föremål för frysning av tillgångar och viseringsförbud (Rådet 2018b).

### *USA:s sanktioner mot Ryssland*

USA:s sanktioner baseras på fyra presidentförordningar – Executive Order 13660, 13661, 13662 och 13685, som alla antogs under 2014. I augusti 2017 förstärkte den amerikanska kongressen sanktionerna genom att kräva att sanktionerna inte kan lyftas utan kongressens godkännande. Presidenten gavs dessutom befogenhet att sanktionera alla företag som är inblandade i byggande av olje- och gasledningar. I mars 2018 förlängde president Trump samtliga presidentförordningar gällande Ukraina med ett år (Executive Order 2018).

De amerikanska sanktionerna ska öka Rysslands politiska isolering och bidra till att Ryssland drabbas av kostnader på för president Vladimir Putin viktiga områden (Nelson 2015, s 5). De amerikanska sanktionerna omfattar:

- Frysta tillgångar för specifika individer nära Vladimir Putin. Amerikanska individer och företag är förbjudna att göra affärer med dessa.

<sup>7</sup> Det s k Minsk II-avtalet är ett trepartsavtal om eldupphör i de två icke-regeringskontrollerade östra regionerna i Ukraina och kriterier för en fredsprocess som slöts den 5 september 2014.

- Frysta tillgångar för statliga banker, energiföretag och försvarsföretag.
- Begränsning av finansiella transaktioner med ryska finans-, energi och försvarsföretag.
- Restriktioner för export av oljeprospekteringsteknik.
- Restriktioner för export av varor med dubbelanvändning.

USA och EU har haft ett nära samarbete om sanktionerna, varför det inte har förelegat något problem med flera avsändare och icke-koordinerade åtgärder. FN antog tidigt Resolution 68/262, vilket gav sanktionerna legitimitet, och många länder, t ex Norge och Kanada, har följt efter. EU har i drygt fyra år lyckats få alla 28 medlemsstater att stå bakom sanktionerna, trots att vissa länder har haft relativt större kostnader för att stödja sanktionerna och trots att en del har utsatts för särskilda påtryckningar från Ryssland. Detta är i sig är en stor framgång för EU som union. Att sanktionerna har bibehållits och Rysslands försök att dela upp väst i denna fråga har misslyckats är en politisk vinst för väst. Designen av sanktionerna har bidragit till att sanktionerna är hållbara.

### 3. Effekter på den ryska ekonomin

Rysslands ekonomiska situation 2014 var redan svag innan sanktionerna infördes på grund av en rad ackumulerande problem. Ekonomin drabbades av den globala finanskrisen 2009, som orsakade ett BNP-fall med 7,8 procent. Oljepriset var fortfarande högt, omkring 100 USD per fat 2013, men den ekonomiska tillväxten sjönk till runt 1,3 procent på grund av de svåra strukturella problemen i ekonomin. Den ryska ekonomin har blivit alltmer statligt kontrollerad och resursallokeringen har varit politisk under Putins regim, vilket gynnar de aktörer som är lojala mot Putin snarare än de mest produktiva.<sup>8</sup> Det institutionella ramverket stöder inte marknadsekonomin särskilt väl och korruptionen är utbredd. År 2014 infördes sanktionerna och 2015 sjönk oljepriset med 50 procent. Detta medförde en minskning av tillväxten till -0,7 procent 2014 och -3,7 procent år 2015. Kapitalflykten har mer än fördubblats 2014 till 152 miljarder dollar, från 61 miljarder dollar 2013 (IMF 2015). Då den ryska centralbanken (CBR) 2015 slutade att stödja rubeln och införde en flexibel växelkurs försvagades rubeln mer än 50 procent mot dollarn.

Den ryska finansministern Anatolij Siluanov uppgav redan 2014 att kostnaden för sanktionerna beräknades till 40 miljarder dollar (2 procent av BNP), medan oljeprisfallet skulle orsaka en förlust på 90–100 miljarder dollar (4–5 procent av BNP) per år. IMF uppskattade 2015 att sanktioner tillsammans med Rysslands motsanktioner leder till en negativ effekt på tillväxten på 1–1,5 procentenheter. På medellång sikt uppskattas förlusten till 9 procent av BNP (Nelson 2017, s 8). Gurvich och Prilepskiy (2015) upp-

<sup>8</sup> Clifford Gaddy och Barry Ickes modell för *rent addiction* beskriver den politiska resursfördelningen och dess konsekvenser (Gaddy och Ickes 2015).

Tabell 2  
Faktorer som påverkar sannolikheten att sanktionerna mot Ryssland lyckas

Stärker effekterna av sanktioner	Försvagar av effekterna av sanktioner
<i>Internationella</i>	
Lågt oljepris, avskrivning av rubel, försämring av handelsvillkoren, kapitalflykt	Tredjepartsländer (BRICS, OSS, Turkiet, Latinamerika) har ökat handeln med Ryssland
<i>Inhemska</i>	
Beroende av räntor från råvarusektorn i det politiserade ekonomiska systemet, där kontrollen över räntefördelningen är avgörande för maktelitens överlevnad	Det auktoritära politiska systemet är mindre känsligt för fallande levnadsstandard hos befolkningen än en demokrati och kan skydda lojala eliter mot ekonomiska svårigheter
Svaga institutioner	En effektiv propagandamaskin som styr den allmänna opinionen och manipulerar uppfattningar om sanktionerna i den ryska befolkningen
Svårigheter att låna utomlands, budgetunderskott, minskade inhemska reserver	Manifestationer av att Ryssland är en supermakt och att väst är fienden för att stärka nationalismen och sammanhållningen
Tidigare höga försvarsutgifter, nu sänks dessa	
Importsubstitution och livsmedelsembargo, mer administrativ kontroll över resursallokering som ökar ineffektiviteten och producerar sämre varor	

*Anm:* BRICS = Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika. OSS = Oberoende staters samväld.

*Källa:* Oxenstierna och Olsson (2015, s 50).

skattar att sanktionerna minskade BNP med sammanlagt 2,4 procent 2014–17.<sup>9</sup> De tittar på både på direkta effekter, som restriktioner för utländsk upplåning, och indirekta effekter, som högre osäkerhet och landrisk.<sup>10</sup>

Det minskade kapitalinflödet har lett till en stark press på statliga reserver, vilket har resulterat i att stora delar av planerade infrastrukturinvesteringar och andra långsiktiga statliga program har lagts på is för att säkra behovet av likviditet. Redan i augusti 2014 ansökte Rosneft, det dominerande statliga oljebolaget, om statligt stöd på över 40 miljarder dollar för att refinansiera sin skuld (Kragh 2014, s 60). Stödet till industrisektorn över den federala budgeten har lett till högre budgetunderskott, som finansierats med Reservfonden, vilken uttömdes 2017.<sup>11</sup> Dessutom medförde de finan-

<sup>9</sup> I en uppdaterad senare version (Gurvich och Prilepskiy 2018) är skattningen lägre, -1,9 procent, vilket främst beror på den omfördelning av resurser från icke handlingsbara till handlingsbara varor som uppstått på grund av att rubeln deprecierat.

<sup>10</sup> Landrisk (*country risk*) avser risk som aktörer måste ta hänsyn till vid utländska investeringar, t ex landets politiska klimat, stabilitet samt institutionella och externa faktorer. Olika institut bedömer länders landrisk utifrån olika kriterier.

<sup>11</sup> Den ryska staten som sådan har inte utsatts för sanktioner, men på grund av osäkerhet avtog den internationella försäljningen av ryska statspapper och återupptogs endast i mitten av 2016.

siella sanktionerna en kraftig ökning av kapitalflödet från Ryssland. Svårigheterna föranledde Putin att införa en amnesti för kapital som repatrierades i december 2014 (Poslanie 2014). Denna amnesti har senare förlängts till 2019 (RAPSI 2018).

Tabell 2 beskriver faktorer som kan ha påverkat sanktionernas effekter på den ryska ekonomin. Den faktor som starkast stärker sanktionerna är nedgången i oljepriset.

Ryssland har ökat sin handel med andra parter, t ex Turkiet, Serbien, Eurasiska unionen (EAEU), Kina och Latinamerika, men hittills har andra länder inte ersatt EU:s ställning i handeln eller västvärldens kapitalmarknaders roll.

Import- och exportförbud som riktar sig mot Krim har gjort det dyrare för ryssarna att assimilera och förbättra förhållandena på Krim. Oljebolag eller gasbolags oljedivisioner kan inte få lån med en löptid på över 30 dagar på EU:s och USA:s kapitalmarknader. Gasproduktionen begränsas inte direkt av EU-sanktionerna, men Gazprom är utsatt för sanktioner av USA. Detta återspeglar EU:s beroende av rysk gas. Olja är en homogen vara tillgänglig på världsmarknaden till ett marknadspris och det går ganska enkelt att byta leverantör. Inlandsnationer som är beroende av rysk pipelineolja har emellertid haft problem, i likhet med dem som är beroende av gas via rörledningar. Konflikten har dock lett till att länder hittar nya lösningar. De baltiska länderna har nu en ny LNG-terminal i Klaipeda, Litauen, och de får närmare hälften av sin gas från Norge och USA (Reuters 2017).

Det ryska försvarsindustrin har generellt inte haft ett starkt importberoende från Väst, men mycket elektronik har importerats. Bedömningar pekar på att så mycket som 90 procent av de elektroniska komponenterna i rysk beväpning kan vara av västerländskt ursprung och att det skulle ta minst sex år för Ryssland att bli självförsörjande på detta område. Tekniköverföring har varit en viktig del i den begränsade import som nu förlorats (Malmlöf 2016, s 16–17). Den största förlusten är att det militärindustriella samarbetet med Ukraina har avbrutits. För att ersätta detta samarbete behöver den ryska försvarsindustrin moderniseras, vilket skulle kräva stora investeringar. Verkstadsindustrin som producerar instrument och maskiner utgör den allvarligaste flaskhalsen i en sådan process (Faltsman 2015).

Trots diskussioner om modernisering sedan 2000-talet har Ryssland inte lyckats avskaffa sitt beroende av export av olja och gas och främjat diversifiering. Sanktionerna och de egna påtagna importbegränsningarna innebär att Ryssland måste hitta egna lösningar på den teknologiska eftersläpningen. Det politiserade ekonomiska systemet, där stora statliga företag premieras med mer resurser på bekostnad av nya mindre företag med innovativa idéer, hindrar teknikutvecklingen och försvårar ökningen av export av andra mer förädlade produkter.



### *Ekonomiska motåtgärder*

Som svar på sanktionerna införde Ryssland motsanktioner mot import av livsmedel från EU, USA, Australien, Kanada och Norge i augusti 2014 (Ukaz 1496 2014). Motsanktionerna är en protektionistisk åtgärd som stöttar inhemska producenter som kan öka sina marknadsandelar på den ryska marknaden utan konkurrens från utlandet. För övriga varor har den försägnade växelkursen gett en liknande fördel. Importsubstitutionen kritiseras av liberala ekonomer, eftersom det innebär att konsumenterna får sämre produkter till ett högre pris. Jordbrukssektorn har dock tjänat på politiken och exporten av jordbruksprodukter har ökat. Den ryska regeringen har inte utnyttjat importsubstitutionen till att göra strukturreformer och stärka konkurrenskraften utan premierar producenter inom traditionella sektorer som bedöms som politiskt viktiga och som är lojala.

## 4. Effekter på den politiska nivån

Ryssland har reagerat häftigt mot Ukraina och västvärlden och har sedan sanktionspolitiken startade engagerat sig i en mängd olika hybridverksamheter, inklusive påverkansoperationer i USA:s presidentval 2016 och i val i Europa. Institutioner som utövar mjuk makt har intensifierat sitt arbete och försöker sälja den ryska synen på världen och Ukraina till en västerländsk publik (Vendil Pallin och Oxenstierna 2017). I Ryssland är nästan bara statliga medier tillåtna, och den politiska propagandan mot Ukraina och väst basuneras ut oemotsagd. Allt ont skylls på väst; många i befolkningen tror t ex att brist på livsmedel och höga matpriser är ett resultat av västs agerande och inte ett resultat av den egna presidentens politik. Allmänheten som oftast får sina nyheter via den statliga televisionen får en skev bild av det som sker. Men propagandan verkar fungera och Putin valdes för fjärde gången till president 18 mars 2018 och kommer att sitta vid makten i ytterligare minst sex år.

### *Rysslands politik mot Ukraina*

Sanktionerna har ännu inte lyckats påverka Rysslands strategiska mål och agerande i Ukraina. Ryssland har sedan Sovjetunionens upplösning betraktat Ukraina som en del av sin intressesfär och på olika sätt begränsat Ukrainas ansträngningar att närma sig EU och Nato. Inte heller har sanktionerna resulterat i att Krim har lämnats tillbaka eller att kriget i Donesk och Lugansk har stoppats. Men i begränsade avseenden kan sanktionerna ha påverkat skeendet på marknaden i Ukraina. Vissa experter menar t ex att sanktionerna har hindrat Ryssland från att tränga längre in i Ukraina och att de stoppade offensiven i början av konflikten när Ukraina var militärt svagt. Sanktionerna var en viktig del i förhandlingarna om att frysa den militära konflikten längs den demarkationslinje som Minsk II-avtalet skapade. Hotet om nya sanktioner kan ha hindrat den fullständiga legitimeringen av de separatistiska strukturerna i Donbass. I sista stund avstod Ryssland

från att ”erkänna” de av separatisterna utropade Folkrepubliken Donesk (DNR) och Folkrepubliken Lugansk (LNR). I stället användes ordet ”respektera” (Secieru 2015, s 40–42).

Sanktioner som begränsar handeln med Krim har fördyrat halvöns integrering med det ryska fastlandet. Krim och Sevastopol är i dag de federationssubjekt som är mest beroende av subventioner från den federala budgeten vid sidan av republikerna i norra Kaukasus. Samtidigt har USA och EU stöttat Ukraina med omfattande ekonomiskt och tekniskt bistånd för makroekonomisk stabilisering och institutionella ekonomiska reformer (Oxenstierna och Hedenskog 2017).

Trots att Ryssland inte har ändrat sin Ukrainapolitik kan sanktionerna således ha bidragit till att begränsa omfattningen av Rysslands militära frammarsch i Ukraina och delvis fungerat avskräckande och tvingat Ryssland att de-eskalera. Därmed skulle de kunna ha bidragit till att förhindra en stor militär offensiv i Donbass. Det är också klart att sanktionerna har medfört stora kostnader för den ryska ekonomin, men Ryssland anser uppenbarligen att försämrad ekonomi inte är ett för högt pris när det gäller att hålla kvar Ukraina inom sin intressesfär och förhindra Ukrainas närmande till Nato.

## 5. Slutsatser

Artikeln har diskuterat hur EU:s och USA:s sanktioner mot Ryssland från 2014 och framåt har påverkat den ryska ekonomin och dess politik mot Ukraina. Effekterna på rysk BNP är betydande men avtagande, och effekten av oljeprisfallet har varit betydligt större. Tillsammans har oljepriset och sanktionerna lett till kontraktion och svagare tillväxt. Den huvudsakliga sanktionseffekten kommer från nedgången i kapitalflöden, som är ett resultat av de ekonomiska sanktioner som begränsar nyckelaktörers tillgång till de internationella kapitalmarknaderna. Sanktionerna har syftat till att skada de delar av ryska ekonomi som är väsentliga för den politiska ledningen och har till stor del lyckats genom att skapa kapitalbrist. Detta har minskat den federala budgetens reserver och försvagat tillväxten. Kapitalbristen har också minskat investeringarna i sektorer som regeringen inte prioriterar.

Ryssland har svarat med att införa motsanktioner och en protektionistisk politik. Livsmedelssanktionerna har lett till högre matpriser och brister. Imports substitution är den ryska regeringens huvudidé på hur Ryssland ska bli mindre beroende av omvärlden och öka den nationella självförsörjningen. Politiken leder till att varor produceras mindre effektivt och blir dyrare. Ryssland har ökat samarbetet med tredjepartsländer, men hittills har inte handeln med Asien ökat till den grad att den hotar EU:s ställning i handeln eller de västerländska kapitalmarknadernas betydelse.

Ekonomin har påverkats negativt, men sanktionerna har inte gjort att Ryssland har ändrat sin politik mot Ukraina. Ett upphävande av sanktionerna från EU:s sida är knutet till uppfyllandet av Minsk II-avtalet. Tidiga-

re forskning visar att ju längre sanktionerna verkar, desto mindre effekt har de, eftersom de ekonomiska aktörerna i det sanktionerade landet anpassar sig och kan kringgå restriktionerna. Ryssland har motståndskraft eftersom landet styrs av en auktoritär regim som kan skydda lojala eliter från negativa sanktionseffekter och som enkelt omfördelar resurser till prioriterade sektorer. Sanktionsforskningen visar också att när konfliktorsaken har mycket stor betydelse för båda sidor är det svårt att hitta en lösning. I detta fall står parterna långt ifrån varandra.

Ryssland har utmanat den gällande europeiska säkerhetsordningen och USA och EU kan inte acceptera ett så flagrant brott mot internationell rätt som att Ukrainas suveränitet har kränkts med militära och politiska medel. För svåra konflikter är sannolikheten låg att snabbt hitta en kompromisslösning. Men konflikten kring Rysslands agerande i Ukraina pågår inte i ett vakuum utan är del i ett större globalt sammanhang av internationella relationer. Här kan det uppstå situationer som kan ändra förutsättningarna även för den här konflikten. Tillsvidare är det troligast att Rysslands politik mot Ukraina fortsätter och att sanktionerna därmed kvarstår över längre tid.

## REFERENSER

- Bapat, N, T Heinrich, Y Kobayashi och C Morgan (2013), "Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol 39, s 79–98.
- Blanchard, J-M och N Ripsman (2013), *Economic Statecraft and Foreign Policy: Sanctions, Incentives, and Target State Calculations*, Routledge, London.
- Drezner, D (2011), "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice", *International Studies Review*, vol 13, s 96–108.
- Executive Order 13660 (2014), "Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine", [www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2014-03-10/pdf/2014-05323.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2014-03-10/pdf/2014-05323.pdf).
- Executive Order 13661 (2014), "Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine", [www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2014-03-19/pdf/2014-06141.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2014-03-19/pdf/2014-06141.pdf).
- Executive Order 13662 (2014), "Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine", [http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine\\_e03.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_e03.pdf).
- Executive Order 13685 (2014), "Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions with Respect to the Crimea Region of Ukraine", [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine\\_e04.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_e04.pdf).
- Executive Order (2018), "On the President's Continuation of the National Emergency with Respect to Ukraine", [www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-presidents-continuation-national-emergency-respect-ukraine/](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-presidents-continuation-national-emergency-respect-ukraine/).
- Faltsman, V (2015), "Importozameshchenie v TEK i OPK", *Voprosy ekonomiki*, nr 1, s 116–124.
- FN (2014), "Resolution 68/262 Territorial Integrity of Ukraine", [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262).
- Gaddy, C G och B W Ickes (2015), "Putin's Rent Management System and the Future of Addiction in Russia", i Oxenstierna, S (red), *The Challenges of Russia's Politicized Economic System*, Routledge, London.
- Gurvich, E och I Prilepskiy (2015), "The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy", *Russian Journal of Economics*, nr 1, s 1–27.
- Gurvich, E och I Prilepskiy (2018), "Western Sanctions and Russian Responses: Effects after Three Years", i Becker, T och S Oxenstierna (red), *The Russian Economy under Putin*, Routledge, London.
- Hufbauer, G, J Schott, K Elliott och B Oegg (2007), *Economic Sanctions Reconsidered*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.

IMF (2015), "Update (January)", [www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29](http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29).

Kaempfer, W och A Lowenberg (2007), "The Political Economy of Economic Sanctions", i Sandler, T och K Hartley (red), *Handbook of Defense Economics, Vol 2: Defense in a Globalized World*, North Holland, Amsterdam.

Kragh, M (2014), "Ryssland efter Krim – en ekonomisk konsekvensanalys", *Ekonomisk Debatt*, årg 42, nr 8, s 51–62.

Major, S (2012), "Timing Is Everything: Economic Sanctions, Regime Type, and Domestic Instability", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol 38, s 79–110.

MalmLöf, T (2016), "A Case Study of Russo-Ukrainian Defense Industrial Cooperation: Russian Dilemmas", *Journal of Slavic Military Studies*, vol 29, s 1–22.

Morgan, C, N Bapat och V Krustev (2009), "The Threat and Imposition of Economic Sanctions 1971–2000", *Conflict Management and Peace Science*, vol 26, s 92–110.

Nelson, R (2015), "US Sanctions on Russia: Economic Implications", CRS Report, Congressional Research Service, Washington, DC.

Nelson, R (2017), "US Sanctions and Russia's Economy", CRS Report, Congressional Research Service, Washington, DC.

Oxenstierna, S och J Hedenskog (2017), "Ukraine's Economic Reforms: Prospects of Sustainability", forskningsrapport FOI-R-4472-SE, FOI, Stockholm.

Oxenstierna, S och P Olsson (2015), "The Economic Sanctions against Russia: Impact and Prospects of Success", forskningsrapport FOI-R-4097-SE, FOI, Stockholm.

Poslanie (2014), "Poslanie Prezidenta RF ot 04.12.2014" ("Presidentens tal till Federationsrådet"), [kremlin.ru/acts/bank/39443](http://kremlin.ru/acts/bank/39443).

RAPSI (2018), "President Putin Extends Capital Amnesty for One Year", [www.rapsinews.com/legislation\\_news/20180219/281992144.html](http://www.rapsinews.com/legislation_news/20180219/281992144.html).

Reuters (2017), "Lithuania Receives First LNG from the United States", [www.reuters.com/article/us-lithuania-lng/lithuania-receives-first-lng-from-the-united-states-idUSKCN1B11BW](http://www.reuters.com/article/us-lithuania-lng/lithuania-receives-first-lng-from-the-united-states-idUSKCN1B11BW).

Rådet (2018a), "Russia: EU Prolongs Sanctions by Six Months", [www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2018/07/05/russia-eu-prolongs-economic-sanctions-by-six-months/](http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2018/07/05/russia-eu-prolongs-economic-sanctions-by-six-months/).

Rådet (2018b), "Ukraine: EU Adds Six Entities Involved in the Construction of the Kerch Bridge Connecting the Illegally Annexed Crimea to Russia to Sanctions List", [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/31/ukraine-eu-adds-six-entities-involved-in-the-construction-of-the-kerch-bridge-connecting-the-illegally-annexed-crimea-to-russia-to-sanctions-list/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/31/ukraine-eu-adds-six-entities-involved-in-the-construction-of-the-kerch-bridge-connecting-the-illegally-annexed-crimea-to-russia-to-sanctions-list/).

Rådets förordning 692/2014 (2014), "Concerning Restrictions on the Import into the Union of Goods Originating in Crimea or Sevastopol, in Response to the Illegal Annexation of Crimea and Sevastopol", [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0692&from=SV](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0692&from=SV).

Rådets förordning 833/2014 (2014), "Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine", [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0833&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0833&from=EN).

Secrieru, S (2015), "Have Sanctions Changed Russia's Behaviour in Ukraine", i Dreyer, I och J Luengo-Cabrera (red), *On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools, ISSUE Report*, nr 25, s 39–47.

Ukaz 1496 (2014), "Ukaz Prezidenta RF No 1496" ("Presidentförordning om ekonomiska åtgärder för att säkra Rysslands nationella säkerhet"), [www.garant.ru/hotlaw/federal/558039](http://www.garant.ru/hotlaw/federal/558039).

Vendil Pallin, C och S Oxenstierna (2017), "Russian Think Tanks and Soft Power", forskningsrapport, FOI-R-4451-SE, FOI, Stockholm.