

# Hur effektiva är Västs sanktioner mot Ryssland?

nr 4 2023 årgång 51

*De västliga sanktionerna hade betydligt mindre effekt på den ryska ekonomin 2022 än väntat eftersom Ryssland länge bedrivit en konservativ budgetpolitik och svarade med en strikt penningpolitik. Dessutom ledde oron på energimarknaden till betydligt större olje- och gasintäkter än tidigare. Dessa faktorer lär inte återupprepas. De nya västliga sanktionerna bör reducera exportintäkterna med ungefär en fjärdedel och begränsa landets möjligheter att finna alternativ finansiering. Dessutom blir den västliga exportkontrollen av kritisk elektronik allt striktare. Det viktigaste som Väst kan göra är dock att konfiskera den ryska centralbankens valutareserver, vilka bör utkrävas som krigsskadestånd för Ukraina.*

## **ANDERS ÅSLUND**

är ekonomie doktor, senior fellow vid Fri Värld, Rysslands-expert och författare. [Andersaslund1@gmail.com](mailto:Andersaslund1@gmail.com)

Är Västs sanktioner mot Ryssland effektiva? Frågan debatteras ofta. De ryska makthavarna hävdar envetet att sanktionerna inte är effektiva, men de motsäger sig genom att esomoftast insistera att de måste hävas. Västliga kritiker av sanktioner noterar att Ryssland inte har slutat kriga mot Ukraina och inte dragit sig tillbaka, vilket de ser som ett bevis på att sanktionerna misslyckats.

För att få klarhet behöver vi bestämma sanktionernas syfte. Den mest resoluta utrikespolitiken är naturligtvis militär intervention, men de flesta länder är mycket ovilliga att engagera sig i ett krig. Nästa steg är att bidra till ett utsatt lands militära styrka genom vapenleveranser eller militär träning. Efter Rysslands invasion av Ukraina 2014 började vissa västländer, främst USA, Storbritannien och Kanada, att träna ukrainska soldater och sända viss militär utrustning till Ukraina. Länder vill ofta göra någonting mer än att bara protestera mot en oacceptabel utrikespolitik. Då tar de till sanktioner.

Ursprungligen var sanktionerna mot Ryssland avsedda att avskräcka regimen från att gå längre in i Ukraina. De västliga sanktionerna mot Ryssland för Krim i mars 2014 var uppenbarligen otillräckliga, men sanktionerna i juli 2014 förefaller ha övertygat Putin att stanna upp. Han övergav de idéer han uttalade den 17 april 2014 om att erövra halva Ukraina. I efterhand förefaller det uppenbart att Väst skulle ha trappat upp sanktionerna systematiskt, men de västliga politikerna lyckades inte samla sig att göra det. Putin ansåg sig att ha genomskådat deras svaghet och beslutade sig för att attackera Ukraina igen 2022.

Numera har sanktionerna ett helt annat syfte. De avser inte längre att avskräcka Ryssland utan att försvaga landets ekonomiska och teknologiska potential för att minska dess militära slagkraft. Under 2022 hade sank-

tionerna mindre verkan än förväntat, men det finns gott hopp om att effekten kommer att bli betydligt större under 2023.

Sanktioner kan vara av många slag och de har varierat med tiden. Handelssanktioner har varit de vanligaste traditionella sanktionerna. Handel med vissa varor eller vissa länder förbjöds. Det kunde vara både export eller import, eller bådadera. En modernare form av handelssanktioner har varit förbud mot teknologiexport. Personliga sanktioner har alltid existerat. I dag har finansiella sanktioner fått stor betydelse. Å ena sidan stärker de länder som infört sanktionerna dessa och sanktionskontrollen allt mer. Å andra sidan försöker det sanktionerade landet att finna sätt att anpassa sig och undgå sanktionerna. Ju mer isolerat det sanktionerade landet är, desto större blir effekten.

Under det senaste decenniet har västvärlden infört en lång rad sanktioner mot Ryssland. USA har tagit ledningen, men det har försökt maximera samarbetet med västvärlden som helhet, och EU, Storbritannien, Kanada och andra har följt strax efter. Hela västvärlden har nu engagerat sig i dessa sanktioner. Frågan är inte om sanktionerna som helhet är effektiva eller ej utan vilka sanktioner som har störst effekt och vilka ryska motmedel som varit mest verkningsfulla.

## 1. Personliga sanktioner kom först

Den nya sanktionsvågen mot Ryssland började med mänskliga rättigheter. I december 2012 antog den amerikanska kongressen ”Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012” för att försvara mänskliga rättigheter i Ryssland. Ironiskt nog såg den amerikanska administrationen under President Barack Obama detta inte som riktat mot Ryssland utan som ett försök att hjälpa den ryska regeringen att försvara mänskliga rättigheter i Ryssland. I själva verket visade det sig att de ansvariga inkluderade högt uppsatta personer i President Vladimir Putins administration och han reagerade med ursinne. Medan amerikanerna ville hjälpa den ryska regeringen att förbättra rättsläget i Ryssland, avslöjade de i själva verket Putins kleptokrati.

Fyra år senare antog kongressen ”The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act” vilken gett den amerikanska administrationen vida möjligheter att brännmärka personer som förbrutit sig mot mänskliga rättigheter eller engagerat sig i stora korruptionshärvor. Dessa två lagar har blivit skarpa amerikanska vapen mot Putins kleptokrater i Ryssland och utomlands och andra västländer har antagit liknande lagar.

Magnitskijlagarna har gett personligt ansvar och personliga sanktioner en ny prominens. Alla de västliga sanktionerna från Krim i mars 2014, Donbas i juli 2014, den amerikanska ”*Combating Adversaries of America Through Sanctions Act*” (CAATSA) från sommaren 2017 och sanktionerna från februari 2022 har inkluderat personliga sanktioner.

I mars 2014 införde USA som del av Krim-sanktionerna personliga sanktioner mot fyra affärsmän från St Petersburg som är nära vänner till

Putin och gjort miljardförmögenheter med hjälp av Putin. De är Gennadij Timtjenko, Boris och Arkadij Rotenberg, och Jurij Kovaltjuk. Putin protesterade offentligt upprepade gånger mot att dessa personer hade utsatts för sanktioner bara för att de var hans vänner, vilket visade hur hårt han tog det. EU införde sanktioner mot Arkadij Rotenberg and Kovaltjuk, medan Timtjenko och Boris Rotenberg utsattes för EU-sanktioner först 2022 eftersom de hade hunnit bli finska medborgare.

Sommaren 2017 antog den amerikanska kongressen med överväldigande majoritet CAATSA för att säkra Rysslandssanktionerna mot President Donald Trump, som kritiserat dem. En paragraf i CAATSA om sanktioner mot oligarker som stod Kreml nära fick mest uppmärksamhet. Trump motsatte sig uppenbarligen denna punkt men teg. I april 2018 utsattes emellertid sju oligarker nära Putin för sanktioner. Ett dussin företag var de var majoritetsägare utsattes också för sanktioner, av dessa ägdes åtta av Deripaska. Ett var Rusal, som stod för sex procent av hela världens aluminiumproduktion och bl a ägde aluminiumfabriken Kubal i Sundsvall, där drygt 400 människor arbetade. Den ryska aktiemarknaden föll drastiskt på dessa nyheter, medan världspriset på aluminium steg. Sverige och Irland begärde att undantag skulle göras för Rusal, vilket slutligen blev fallet efter långa förhandlingar. Efter detta debacle undviker USA att sanktionera stora internationella företag. Många ryska oligarker har sedermera utsatts för sanktioner, men oftast inte deras företag.

Under det senaste året har personliga sanktioner antagit helt andra dimensioner än tidigare. Totalt har västländer infört sanktioner mot 1 800 ryssar, men antalet lär stiga snabbt. Ukraina har redan infört sanktioner mot 5 000 ryssar. Stanfords arbetsgrupp för ryska sanktioner har föreslagit sanktioner mot 18 000 ryssar och Alexej Navalnyjs grupp har satt upp en lista om 8 000 ryssar. Tanken är att genomföra Nürnbergprincipen att alla som begår brott är personligt ansvariga för sina handlingar och inte kan skylla på att de erhållit order. Den ryska eliten håller på att helt isoleras från Väst.

## 2. Omfattande finansiella sanktioner

Finansiella sanktioner har kommit att spela en stor roll i Västs ekonomiska krigföring mot Ryssland. Redan i juli 2014 införde USA och EU vissa begränsade finansiella sanktioner. De var inte dramatiska, men de bidrog till kapitalflykt från Ryssland och att Rysslands ekonomi inte växte från 2014 till 2020.

I februari 2022 antog Väst betydligt tuffare finansiella sanktioner. Flerparten stora ryska banker drabbades. Totalt står de för ca 60 procent av Rysslands banktillgångar. De utestängdes även från det globala finansiella meddelandesystemet SWIFT. Mest förvånande var att Väst frös den ryska centralbankens valutareserver i Väst, vilka ska ha uppgått till hela 316 miljarder USD i början av 2022.

Under den första månaden drabbades Ryssland av finansiell panik. På

en månad halverades rubelns växelkurs och inflationen steg till 17 procent i april. Den ryska centralbanken återställde dock balansen relativt snabbt genom att chockhöja räntan till 20 procent och införa strikt valutareglering så att rubeln inte längre är konvertibel. Ryssar kan inte längre använda västliga kreditkort, men deras kreditkort fungerar alltjämt i Ryssland. Inflationen har successivt sjunkit till 11,9 procent i december 2022 och centralbanken sänkte räntan till 7,5 procent i september. Till att börja med förutspådde många ett BNP-fall om tio procent. Det officiella ryska domslutet är -2,9 procent, men detta kan vara överdrivet positivt på grund av manipulation av den ryska statistiken. Bland annat har Ryssland slutat med att publicera sin utrikeshandelsstatistik.

De finansiella sanktionerna har i varje fall haft mycket mindre effekt än väntat av flera orsaker. Den ryska centralbanken agerade snabbt och resolut. Framför allt drev Rysslands krig i Ukraina upp olje- och gaspriserna och därmed Rysslands exportintäkter till en aldrig tidigare uppnådd nivå. Ryssland har vidmakthållit en mycket konservativ budgetpolitik och har minimal statskuld. Landet var således väl rustat mot finanssanktioner.

Däremot överraskades de ryska myndigheterna av att västländerna frös deras valutareserver utomlands. Dessa medel bör konfiskeras och användas som ryskt krigsskadestånd till Ukraina. Märkligt nog gör de berörda västliga centralbankerna tyst motstånd mot alla sådana åtgärder. Ingen av de sju centralbanker som uppger hålla ryska reserver har ens erkänt att så är fallet. Inofficiellt uppger centralbankerna att det vore skadligt för deras rykte om de medverkade till deras konfiskering. Men dessa medel är rysk statlig egendom, så något försvar för privat äganderätt kan inte åberopas. Centralbankerna i fråga vet var pengarna finns och att de tillhör den ryska staten. De är likvida och kan därför lätt hanteras. Om Väst inte beslagtar de ryska centralbanksreserverna kan Ukrainas återuppbyggnad knappast finansieras. FN tvingade Irak att betala 52 miljarder USD för sin invasion av Kuwait 1990. Det finns ingen anledning att behandla Ryssland bättre.

### 3. Allt striktare exportkontroll

Medan de finansiella sanktionerna hitintills blivit en besvikelse förefaller den västliga exportkontrollen av elektronik till Ryssland bli allt mer effektiv. USA har sedan länge ett effektivt system för exportkontroll under sitt handelsdepartement, vilket nu aktiverats, och den amerikanska diplomatin följer upp med misstänkta mellanhänder och hotar dem med sekundära sanktioner.

Redan i juli 2014 införde USA och EU en första runda av exportkontroll. Den riktade sig mot militärteknologi och viss oljeteknologi. En lång rad elektroniska produkter kan användas både för civila och militära syften. Allt fler produkter åläggs exportförbud efter att ukrainarna visat vilka västliga varor som använts i ryska och iranska vapen.

USA och Väst upprättade sin *Coordinating Committee for Multilateral*

*Export Controls (CoCom)* snart efter andra världskriget. COCOM förbjöd nästan all export av högteknologi till sovjetblocket. Efter att Sovjetunionen kollapsat stod det klart hur effektivt COCOM hade varit, ty det visade sig att Sovjetunionen saknade nästan all modern teknologi. COCOM avskaffades formellt 1994, men nu håller det på att återupprättas.

Det är svårt att förutse hur stor den makroekonomiska effekten kommer att bli, men Västs exportkontroll för teknologi kommer uppenbarligen att bidra till att ryska vapen kommer att bli allt mer åldermodiga. Redan under 2022 kunde man konstatera att Rysslands produktion av bilar, stridsvagnar och raketer föll kraftigt och att deras tekniska kvalitet försämrades.

## 4. Nya energisanktioner

Den viktigaste anledningen till att de finansiella sanktionerna hade så begränsad effekt 2022 var att oro på världsmarknaden för att Ryssland skulle sluta att exportera naturgas och olja drev upp priserna. Framför allt de europeiska priserna på gas steg till aldrig tidigare skådade höjder. Därför steg Rysslands totala exportintäkter för gods och tjänster från bara 382 miljarder USD 2020 (då Covid-19 drev ned energipriserna) till 628 miljarder USD 2022.

Runt årsskiftet förstärktes den västliga sanktionsregimen avsevärt. Med undantag av Ungern, Slovakien och Tjeckien upphörde Europa att importera gas från Ryssland. I början av december införde hela västvärlden ett pristak för rysk olja och två månader senare även för oljeprodukter. De västliga sanktionerna har inledningsvis drivit ned det ryska råoljepriset till ca 50 dollar per fat mot Brentpriset om ca 85 dollar per fat. Rysslands tre stora kvarvarande kunder, Kina, Indien och Turkiet, är tacksamma för att betala ett mycket lägre pris.

Om detta fortsätter bör Rysslands totala exportintäkter falla med en fjärdedel nedåt 470 miljarder USD, eftersom olja och gas utgjort drygt hälften av landets totala export. Olja och gas står dessutom för hälften av de federala statsintäkterna, så även en fjärdedel av dessa kan falla bort, vilket gör det svårare för Putin att finansiera sitt krig, särskilt som han inte kan låna pengar utomlands på grund av de finansiella sanktionerna.

Många ekonomer hade hellre sett att Väst infört höga importtariffer på olja och gas, men få politiker var beredda att driva upp energipriserna ännu högre, så framför allt det amerikanska finansdepartementet drev idén om ett pristak. Den värsta farhågan var att Ryssland skulle svara med att drastiskt minska sin produktion av olja, som det gjorde med gasen förra året, men hitintills har den ryska regeringen bara deklarerat att den avser reducera produktionen med knappt fem procent, vilket sannolikt motiveras av brist på efterfrågan.

Kombinationen av de tidigare finansiella sanktionerna och de nya energisanktionerna bör få betydligt större effekt på den ryska ekonomin än vi såg förra året.

## 5. Stoppa penningtvätt!

En av de största svagheter hos den ryska ekonomin är att landet saknar egentliga privata äganderätter, eftersom rättsväsendet dömer som Kreml önskar. Därför har alla rika ryssar fört över sina kontanter sedan slutet av sovjettiden till utländska skatteparadis.

Traditionellt flöt pengarna först till Cypern och sedan vanligen vidare till British Virgin Islands, Cayman Island, Wilmington, Delaware eller London. Vid varje mellanlandning sattes ett halvdussin anonyma skalbolag upp, så att riktigt smutsiga ryska pengar göms i lager av 20–30 skalbolag registrerade i ett dussin olika territorier, vilket gör det nästan omöjligt att spåra pengarna. I dag är det värsta gömstället för svarta pengar Dubai, vilket liksom Ryssland borde svartlistas av den internationella organisationen mot penningtvätt, *FATF (Financial Action Task Force)*.

Berkeleyprofessorn Gabriel Zucman har uppskattat de totala ryska privata finansiella tillgångarna utomlands till ca en biljon dollar genom att summera de ryska kapitalutflödena (Zucman 2016). Sannolikt tillhör ungefär hälften av dessa medel ryska oligarker som belagts med västliga sanktioner, men en addering av de summor som uppgivits som frusna i pressen ger ett totalbelopp om bara 60 miljarder dollar.

Förklaringen är att den anglo-amerikanska lagstiftningen har tillåtit miljontals anonyma företag. Huvuddelen av de ryska oligarkernas pengar är med stor sannolikhet i USA, men de amerikanska myndigheterna har inga möjligheter att fastställa vem som äger vad så USA har bara frusit minimala ryska tillgångar. Den största investeraren i amerikanska värdepapper, vida större än Japan, Storbritannien och Kina, är Cayman Islands med 2,7 biljoner anonyma dollar.

Vi kan uppskatta de totala dolda finansiella tillgångarna genom den ryska centralbankens officiella statistik över kapitalutflöden, men vi vet mycket litet om de specifika tillgångarna. Givetvis betalar ingen skatt på dessa medel. De är ofta förknippade med korruption och brott mot valutalagstiftning och när konkreta konton undersöks visar de sig alltför ofta involvera svår organiserad brottslighet och terrorism.

Lyckligtvis förstår många i Väst hur illa det står till och försöker göra någonting åt det. I juni 2018 antog EU sitt femte direktiv mot penningtvätt. Det krävde att varje EU-land skulle sätta upp ett offentligt register som angav de verkliga ägarna till alla större tillgångar. Alla EU-länder gjorde detta, men i somliga länder, särskilt i Luxemburg, brydde sig myndigheterna inte om att kräva att lagen följdes. En advokat i Luxemburg överklagade detta EU-direktiv. Han hävdade att det stred emot EU:s regler för privat integritet och krävde att de offentliga äganderegistren skulle tas ned. Chockerande nog instämde Europadomstolen och BeNeLux-länderna tog illa kvickt ned sina offentliga ägarregister. Detta domslut kommer dock att överklagas.

Trots Brexit antog Storbritannien en liknande lag 2018 och har även insisterat på att dess kvarvarande territorier, som British Virgin Islands och

Cayman Islands, upprättar sådana register. Dessa åtgärder har dock stött på stort motstånd från skickliga advokater, som företräder dem som bör avslöjas, och har fördröjts år efter år. Storbritannien förefaller nu att driva igenom dessa krav på allvar detta år, medan de andra territorierna dröjer.

Den viktigaste frågan är om USA förmår introducera kontroll över äganderätten. USA antog *Corporate Transparency Act* i början av 2021 och dess tillämpningsbestämmelser har nu utarbetats. Tanken är att det amerikanska finansdepartementet ska kräva in all ägandeförklaringsinformation från januari 2024, men denna information ska enbart vara tillgänglig för polisiära myndigheter och finansiella institutioner, inte för allmänheten eller journalister. Den välbetalda amerikanska advokat kåren gör emellertid allt den kan för att förhindra all öppenhet.

Att införa elementär transparens för stora utländska tillgångar är viktigt inte bara för att kunna genomdriva sanktioner mot ryska intressen utan för att rensa upp internationell organiserad brottslighet. Zucman och kollegor uppskattar att en tiondel av världens finansiella tillgångar undviker både offentlighet och skatt i skatteparadis, men framför allt undviker de rätts-samhällets alltför korta armar (Alstadsæter m fl 2018). Få frågor är viktigare än att införa sådan transparens, som Sverige införde med offentlighetsprincipen 1766.

Ett populärt politiskt krav är att ryska oligarkers frusna tillgångar ska konfiskeras och ges till Ukraina. Kanada, USA och Ukraina har antagit sådana lagar och EU-kommissionen har förespråkat sådana lagar, men de har inte haft någon nämnvärd effekt bortsett från i Ukraina. Juridiskt sett är det mycket svårare att konfiskera oligarkers tillgångar än uppenbara statstillgångar som den ryska centralbankens valutareserver i Väst. Problemen är många. Det är oklart vem som äger vad och ofta har egendom transfererats mellan en uppsjö av anonyma skalbolag alldeles innan en oligark utsatts för sanktioner. Västliga konstitutioner försvarar privat äganderätt även för ryska oligarker. Många oligarker hävdar att de blivit bestraffade med sanktioner utan laga skäl och överklagar. Deras frusna egendom är sällan likvid och exekutiva auktioner för palats och superyachts inbringar vanligen bara hälften av deras formella värden. Ofta finns skulder, vilka kan vara dolda. Oligarkerna lejer regelmässigt de bästa advokaterna i världen och besegrar lätt illa betalda statliga advokater. Slutligen är de kända frusna oligarktillgångarna bara 60 miljarder dollar och hälften av dessa medel finns i territorier som knappast kommer att söka deras konfiskering (Schweiz, Cayman Islands och Jersey).

## 6. Slutsats: De västliga sanktionerna bör ha större effekt 2023 än 2022

De västliga sanktionerna hade betydligt mindre effekt på den ryska ekonomin 2022 än väntat. Framför allt hade de finansiella sanktionerna mindre verkan än förväntat på grund av att Ryssland länge bedrivit en mycket kon-

servativ budgetpolitik och svarade med en strikt penningpolitik. Dessutom ledde oron på energimarknaden till att Ryssland fick betydligt större olje- och gasintäkter än tidigare. Dessa faktorer lär inte återupprepas.

De nya västliga olje- och gassanktionerna bör reducera Rysslands exportintäkter med ungefär en fjärdedel jämfört med 2022 och de finansiella sanktionerna begränsar Rysslands möjligheter att finna alternativ finansiering. Dessutom blir den västliga exportkontrollen av kritisk elektronik för den ryska rustningsindustrin allt striktare, vilket försvårar Rysslands produktion av moderna vapen.

Allt fler ryska ämbetsmän, politiker, militärer och affärsmän utsätts för personliga sanktioner och vi kan förvänta oss att dessa sanktioner kommer att bli vida mer omfattande, vilket förhindrar dem att göra det mesta i Väst.

Det viktigaste som Väst kan göra är dock att konfiskera den ryska centralbankens valutareserver i Väst om drygt 300 miljarder dollar, vilka bör utkrävas av Ryssland som krigsskadestånd för Ukraina.

## REFERENSER

Alstadsæter, A, N Johannesen och G Zucman (2018), "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality", *Journal of Public Economics*, vol 162, s 89–100.

Zucman, G (2016), *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, University of Chicago Press.