Sanktioner som svar på Rysslands krig mot Ukraina

av Andreas Johnson och Susanne Oxenstierna

Résumé

Sanctions are a common tool in international relations to express that a country's behaviour is against international law and unacceptable. The West imposed sanctions on Russia in connection with the illegal annexation of Crimea and the war in Donbass 2014–2015. These sanctions have had some effect on the economy but soon Russia adapted to the new situation. Now in 2022, the sanctions are tougher, and effects will probably be more severe. The West has frozen the Russian Central bank's assets abroad and blacklisted several banks, which means that 70 per cent of Russia's banking market is under sanctions. Energy sanctions have been discussed with the result that Nord Stream 2 has not been opened and the USA has sanctioned all import of Russian gas and oil. The EU has only sanctioned coal. Some countries in the EU are highly dependent on Russian oil and particularly gas, which impedes a consensus around energy sanctions. The assessment is that the Russian economy will contract by around 10 per cent and that inflation will be in the range of 15–20 per cent 2022. Will this imposed cost on the economy be enough to influence the political level to change its behaviour towards Ukraine? The authors conclude that it is most probable that sanctions will not affect Russia's policies in any fundamental way.

DEN 24 FEBRUARI 2022 genomförde Ryssland en fullskalig invasion i Ukraina. Detta hade föregåtts av att Ryssland i flera månader hade dragit ihop trupp och materiel mot Ukrainas östra, södra och nordliga gränser. Den 17 december 2021 ställde Ryssland ultimativa krav på USA och Nato som innebär att Ryssland anser sig ha rätt till en intressesfär av länder längs dess västra gräns samt att Nato inte skulle tillåtas att släppa in fler medlemmar.[1] Ryssland ville med invasionen visa att man inte accepterar att Ukraina väljer sin egen säkerhetspolitiska väg och att man är missnöjd med den europeiska säkerhetsordningen över lag. De ryska kraven om att få tillbaka sin intressesfär eller påverka vilka som har rätt att söka Nato-medlemskap tillbakavisades av väst som finner kraven oacceptabla.

Västs svar på invasionen är ekonomiska sanktioner. Sanktioner är ett instrument som ofta används i internationella relationer för att signalera att ett lands beteende är oacceptabelt. Sanktionerna 2014–2015, som lades med anledning av Rysslands illegala annektering av Krim och kriget i Donbass, är fortfarande i kraft. De hade en viss negativ inverkan på den ryska ekonomin de första åren, men effekten har sedan avtagit och har inte ändrat Rysslands beteende mot Ukraina. Kommer de nya sanktionerna som lagts 2022 att kunna påverka Rysslands politiska beteende?

Syftet med artikeln är att diskutera de nya sanktionerna mot bakgrund av erfarenheterna med de sanktioner som lades 2014–2015. Ekonomiska sanktioner kan inte ensamma

påverka det politiska beteendet utan det krävs att sanktionerna kombineras med diplomatiska ansträngningar och andra faktorer för att nå resultat. Vi inleder artikeln med ett enkelt analytiskt ramverk som beskriver hur olika faktorer kan samverka med och försvaga eller förstärka sanktionernas effekter på den politiska nivån. I efterföljande avsnitt beskrivs vilken typ av sanktioner som lades 2014–2015. Därefter diskuteras de olika sanktioner som har lagts under 2022 i olika omgångar och främst varit inriktade på det finansiella systemet. Ryssland har de senaste åren aktivt minskat sin sårbarhet mot sanktioner men trots detta har de finansiella marknaderna drabbats hårt och de realekonomiska effekterna uppskattas bli omfattande. Slutligen diskuteras sannolikheten för att sanktionerna ska lyckas att påverka den politiska nivån.

Analytiskt ramverk

Artikeln använder ett analytiskt ramverk som baseras på en modell av Jean-Marc Blanchard och Norrin Ripsman.[2] Modellen har förenklats.[3] Syftet med ekonomiska sanktioner är att påverka och förändra ett lands politiska beteende på ett visst område, t ex att övertyga Ryssland om att inte invadera eller, efter att en invasion redan skett, lämna Ukraina. Hot om sanktioner och genomförande av ekonomiska sanktioner är ett verktyg i denna process. Avsändaren, den aktör som lägger sanktionerna, använder dessa för att skapa kostnader för det land som sanktioneras, det s k sanktionsmålet. Genom att skapa kostnader hoppas avsändaren att tvinga sanktionsmålet att ändra den politik eller 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, t ex i Ryssland är oljepriset en sådan faktor, medan andra faktorer är interna, t ex landets ekonomiska system, handelsberoende, eller om det är en demokrati eller auktoritär regim. Kombinationen av sanktionerna och olika faktorers utveckling avgör om sanktionerna blir framgångsrika eller ej.

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.[4] HSEO omfattar sanktioner som lades under perioden 1915–2000, de flesta av USA. Den senare databasen TIES – Threat and Imposition of Economic Sanctions är konstruerad av Clifton Morgan m fl[5] och används bl a av Navin Bapat m fl.[6] TIES innehåller både genomförda sanktioner och hot om sanktioner under perioden 1971–2000.

De empiriska studierna har kommit fram till att ett antal faktorer ökar sannolikheten för att sanktioner ska lyckas. Dessa är bl a: höga sanktionskostnader för sanktionsmålet; högt handelsberoende mellan avsändare och sanktionsmålet. Att ett internationellt organ som FN fördömer sanktionsmålets beteende stärker sanktionerna och ger dem legitimitet. Andra faktorer minskar sannolikheten för att sanktionerna ska vara framgångsrika: Varaktighet över tid minskar i de flesta fall sanktionernas effekter eftersom sanktionsmålet anpassar sig till och kan avvärja negativa effekter av sanktioner genom att t ex öka handeln med andra länder. Att det finns en potentiell möjlighet att handla med tredje land har i sig en negativ effekt; att båda sidor anser att den ursprungliga konflikten är väldigt viktig, minskar sannolikheten att den löses och sanktioner är mindre framgångsrika; att landet har en auktoritär regim påverkar negativt eftersom

auktoritära ledare är mindre känsliga för om befolkningen drabbas, de har kontroll över medier och kan skydda sina eliter mot negativa konsekvenser av sanktioner. Kostnaden för avsändarna har obestämt tecken. Å ena sidan kan höga kostnader hindra avsändare för att lägga sanktioner, å andra sidan behöver inte höga sanktionskostnader vara hindrande om sanktionen anses politiskt viktig.

Sanktionerna 2014–2015

De sanktioner som lades av EU och USA 2014–2015 var alla målinriktade *(targeted sanctions)* och innefattade till en början sanktioner av individer och enskilda företag som hade medverkat i processen som ledde fram till Krims illegala annektering. Dessa individer belades med inreseförbud till USA och EU och deras ekonomiska tillgångar i dessa länder frystes. Dessa sanktioner riktade sig mot personer nära Putin och syftade till att göra det obekvämt för den ryska ledningen. Listan har fyllts på allteftersom, men dessa sanktioner har inte haft någon direkt effekt på ekonomin i stort och i ett auktoritärt politiskt system som Ryssland kan den politiska ledningen rätt enkelt kompensera eliter som drabbas. Därefter lade man sanktioner på Krim, d v s västliga företag förbjöds att handla med Krim och turism till Krim förbjöds. Tidigare hade stora kryssningsfartyg stannat vid Krim vilket betytt mycket för halvöns ekonomi.

Tanken var att göra ockupationen av Krim dyr för Ryssland. Handel med vapen och varor med dubbel användning (militärt och civilt) med Ryssland sanktionerades. Slutligen lade man finansiella sanktioner som innebar att noga utvalda statliga ryska banker, försvarsföretag och energiföretag inte kunde låna upp pengar på västliga kapitalmarknader. Detta orsakade kreditbrist och påverkade den ryska ekonomin negativt. Genom att stora nyckelföretag nu behövde omfattande lån från ryska staten minskade det redan smala utrymmet för små och medelstora företag att få krediter.[7]

För att vara effektiva bör sanktioner riktas in mot specifika mål och vara inriktade på det politiska ledarskapet. Svepande embargon däremot är ineffektiva och riskerar att drabba befolkningen i onödan. Likafullt drabbades den ryska befolkningen indirekt eftersom sanktionerna ledde till prisökningar och fallande BNP, vilket lett till sjunkande levnadsstandard. USA och EU samarbetade och synkroniserade sanktionerna. Vissa skillnader finns, bl a att EU inte sanktionerade ryska gasföretag p g a beroendet av rysk gas.[8] För att ge resultat på den politiska nivån, behöver ekonomiska sanktioner samverka med andra ekonomiska faktorer som förstärker eller försvagar sanktionernas effekter. Exempelvis drabbades Ryssland 2015 av ett oljeprisfall på 50 procent som uppskattas ha sänkt BNP med 4–5 procentenheter och förstärkte de finansiella sanktionernas effekt som enskilt uppskattats ha minskat BNP-tillväxten med runt 2 procentenheter under perioden 2014–2017.[9] [10]

Motsanktioner

Rysslands svar på de västliga sanktionerna från 2014 var motsanktioner på livsmedel från EU och andra länder som deltog i sanktionerna. Åtgärden var en del av den protektionistiska politiken, även kallad importsubstitution, som Ryssland inlett tidigare. Importsubstitution innebär att man byter ut importerade varor mot inhemska vilket syftar till att landet ska bli mer självförsörjande. Livsmedelssanktionerna drabbade länder som exporterade livsmedel till Ryssland, bl a Finland och de tre baltiska republikerna. Det ledde till en större inhemsk produktion i Ryssland men också till högre matpriser

och inledningsvis även till brist på varor i affärerna. De avsändarländer som drabbades av sanktionerna fick lägga om sin export till andra länder. Importsubstitutionen har dels förstärkt de västliga sanktionerna genom att de lett till varubrist och höjda priser, men de har också försvagat sanktionerna genom att leda till högre livsmedelsproduktion i Ryssland och ökad självförsörjning. Oftast gäller att ju längre tid sanktioner ligger desto mindre effekt har de eftersom ekonomiska aktörer i det sanktionerade landet anpassar sig, det kan t ex innebära importsubstitution eller att man börjar handla med andra länder.[11]

Effekter av sanktionerna

Putin förnekade länge att sanktionerna påverkade Ryssland, men i en intervju med den tyska tidningen *Bild* 2016 tillstod han att sanktionerna skadade Ryssland allvarligt men att de inte åsamkade lika stor skada som oljeprisfallet.[12] Trots sanktionerna har Ryssland fortsatt sitt aggressiva beteende mot Ukraina. Rysslands strategiska mål är att Ukraina aldrig ska kunna gå med i Nato utan ska tillhöra den ryska intressesfären. Detta gäller också för andra före detta sovjetrepubliker som Georgien. Ryssland har använt olika metoder för att stärka sitt inflytande i närområdet vid sidan av den militära upptrappningen t ex cyberattacker som slår ut central statsförvaltning och ryskspråkig propaganda i alla media. Ukrainas president Voldymyr Zelensky stängde i januari 2022 ner tre pro-ryska Tv-kanaler på ukrainskt territorium.[13]

Effekter på marken

En del bedömare menar dock att sanktionerna som lades 2014 kan ha haft effekt på det militära skeendet på marken i Ukraina och resulterat i att Ryssland inte trängde djupare in i landet. Vapenvilan enligt Minsk II-avtalet 2015[14] hindrade Ryssland från att tränga fram till Mariupol i sydöstra Ukraina.[15] Man menar också att sanktionerna förhindrade att Ryssland erkände de två utbrytarrepublikerna, Folkrepubliken Donetsk (DNR) och Folkrepubliken Luhansk (LNR), och nöjde sig med att ”respektera” dessa. Inför den nya invasionen 2022 erkände Ryssland dessa republiker. Sanktionerna som förbjuder handel med Krim har försvårat och fördyrat Krims integration med Ryssland.

Under de åtta år som gått har sanktionerna fått allt mindre betydelse då Ryssland har anpassat sig till det rådande läget och kunnat fortsätta att sälja gas till Europa och utvidga sin energiexport mot Asien. Erfarenheterna från 2014 innebär att man har förberett sig för nya sanktioner inför den pågående konflikten. Samtidigt har EU och USA koordinerat sina sanktionspaket och EU lyckats hålla ihop och enat stått bakom sanktionerna trots försök från Rysslands sida att splittra länderna och att vissa länder har drabbats av betydande kostnader för sanktionspolitiken, vilket är en politisk vinst för EU.

Hot om nya sanktioner

Under januari-februari 2022 intensifierades diskussionerna kring vilka ytterligare sanktioner som skulle kunna genomföras om Ryssland angrep Ukraina. USA, EU och Storbritannien förhandlade om vilka åtgärder man skulle vidta vid en rysk invasion. USA drev på om tuffa sanktioner. EU hade en försiktigare linje då man har ett ömsesidigt handelsberoende med Ryssland, speciellt sårbart är EU vad gäller ryska gasleveranser. Västmakterna ville koordinera sina förslag om sanktioner för att de skulle få så stark effekt som möjligt på Ryssland. Förslagen var offentliga och tanken var att hoten om sanktioner skulle avskräcka Ryssland från

att invadera Ukraina, men det lyckades inte. De föreslagna sanktionerna hade en bred spännvidd, från utökade finansiella restriktioner till en blockering av gasledningen Nord Stream 2.

Sanktionerna 2022

De första sanktionsåtgärderna infördes efter att Ryssland erkänt utbrytarrepublikerna DNR och LNR. Efter att invasionen inleddes 24 februari har sanktionerna stegvis utökats. Den 8 april beslutade EU om ett femte sanktionspaket. Förutom USA och EU som har varit drivande har även ett antal andra länder som exempelvis Kanada, Japan och Sydkorea anslutit sig till sanktionerna. Det mest avgörande är dock vilka sanktioner EU inför då Europa är den region som har de mest omfattande ekonomiska relationerna med Ryssland. Därmed är det EU:s sanktioner som har störst möjlighet att få genomslag på rysk ekonomi.

De ekonomiska sanktioner som införts mot Ryssland under 2022 är betydligt mer kraftfulla än de som infördes 2014. Sanktionerna kan delas in i tre bredare grupper:

- Finansiella sanktioner: riktas mot centralbanken och andra banker, transaktionsförbud, uteslutning från betalningsnätverket Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT).
- Handelssanktioner: export-och importförbud, gasledningen Nord Stream 2 öppnas ej, en del (beroende på last) ryska fartyg och åkerier nekas tillträde till väst.
- Sanktioner mot enskilda individer och mot företag med kopplingar till dessa: frysta finansiella tillgångar, inreseförbud.

Finansiella sanktioner

Av de sanktioner som hittills införts mot Ryssland bedöms de finansiella sanktionerna haft störst effekt. Sanktionerna har riktats mot den ryska centralbanken och ett antal andra banker. Sanktionerna mot centralbanken innebär att ungefär hälften av valutareserven i praktiken inte är tillgänglig då den finns placerad på spärrade digitala konton i Väst. Sanktionerna försvårar därmed allvarligt centralbankens möjligheter att upprätthålla stabilitet på finansiella marknader och försvara rubelns växelkurs. Även betalningar på Rysslands utlandslån försvåras vilket ökar risken för en betalningsinställelse.

Även andra ryska banker har belagts med sanktioner. SWIFT är ett betalningsnätverk med 11 000 anslutna institutioner. SWIFT står inte för själva transfereringarna men möjliggör för de anslutna institutionerna att uppmärksamma varandra på kommande transaktioner. Åtgärden att stänga ute Ryssland från SWIFT diskuterades men genomfördes aldrig 2014. Under 2022 har dock sju ryska banker uteslutits.[16] Bankerna Sberbank och Gazprombank som hanterar huvuddelen av transfereringarna kopplade till rysk export av olja och gas omfattas inte av uteslutningen.[17] Uteslutning från SWIFT är en kraftfull åtgärd som allvarligt försvårar bankernas möjligheter att genomföra internationella betalningar. Andra ryska banker har i praktiken svartlistats och därmed helt stängts ute från det globala finansiella systemet. Mellan 70 och 80 procent av det ryska banksystemet omfattas av sanktionerna.[18]

Handelssanktioner

Väst har infört sanktioner både mot import från Ryssland och export till Ryssland. EU:s femte sanktionspaket innefattar en rad åtgärder som riktas mot rysk export och import.[19] Exportförbudet inriktar sig mot högteknologivaror såsom halvledare och kvantdatorer. Avsikten är att försvåra för

rysk försvarsindustri som är beroende av import av högteknologivaror.

Gasledningen Nord Stream 2 löper genom Östersjön från Ryssland till Tyskland och ska möjliggöra direkt export av rysk naturgas genom att kringgå existerande gasledningar i Central- och Östeuropa. Nord Stream 2 färdigställdes i september 2021. Tyskland motsatte sig inledningsvis att hålla Nord Stream 2 stängd på grund av inrikespolitiska skäl.[20] Efter hård press från framförallt USA tvingades dock Tyskland ändra hållning och EU:s första sanktionspaket mot Ryssland innefattade ett beslut om att hålla gasledningen avstängd.

Importförbud har införts på en rad varugrupper såsom kol, stål, trävaror, cement, sprit och fisk. USA har infört bojkott mot import av rysk naturgas och olja. USA:s andel av rysk energiexport är dock liten och åtgärden får därmed endast begränsad effekt. EU har än så länge inte infört bojkott mot rysk naturgas eller olja men har ambitionen att minska importen av gas med två-tredjedelar fram till slutet av 2022 och fasa ut den helt fram till 2030. Man har emellertid beslutat om bojkott av ryskt kol. Tyskland har motsatt sig en bojkott av naturgas med argumentet att det skulle slå hårt mot tysk ekonomi. I mitten av april presenterade ett antal tyska institut en gemensam prognos där en bojkott av naturgas väntas leda till recession i Tyskland.[21]

Sanktioner mot enskilda individer och företag

Sanktioner i form av inreseförbud och frysta finansiella tillgångar har riktats mot ett stort antal individer. Sedan 2014 har mer än 1 000 individer och 80 företag belagts med sanktioner.[22] Dessa individer inkluderar både personer som medverkat i processen som ledde fram till Krims illegala annektering, personer i toppskiktet kring Putin samt personer med delaktighet i kriget i Ukraina. Avsikten är att göra det obekvämt för den ryska ledningen. Denna typ av sanktioner är i första hand symbolisk och har minimal effekt på ekonomin i stort. En auktoritär regim som den ryska kan kompensera de individer som drabbas av sanktionerna ekonomiskt.[23] En fördel för avsändarländerna i Väst är att Ryssland har ännu sämre möjligheter att påverka med motsanktioner av liknande typ.

Minskad sårbarhet

Sedan den illegala annekteringen av Krim 2014 och de sanktioner som väst då utfärdade har Ryssland arbetat medvetet för att bygga upp motståndskraft mot sanktioner.[24] Ansträngningarna har skett inom flera olika områden. Centralbankens valutareserv har med hjälp av intäkter från energiexporten byggts upp för att kunna användas till att stödja rubelns växelkurs och det finansiella systemet. Ryssland har även minskat sin användning av USD och sitt beroende av utländska investerare, exempelvis genom att omvandla företagslån från dollar till rubel. Statsfinanserna har hållits stabila och Ryssland har även försökt minska sitt importberoende från Väst genom att hitta nya handelspartners i framförallt Asien och utöka den inhemska produktionen av bl a livsmedel.

Under 2022 har Ryssland dessutom gynnats av höga priser på olja och naturgas, en betydande skillnad jämfört med 2014–2015 då oljepriset föll kraftigt och förstärkte sanktionernas negativa effekter på ekonomin. Oljepriset steg 2021 och utvecklingen fortsatte under inledningen av 2022 drivet av en kombination av stigande efterfrågan, utbudsbegränsningar och geopolitisk oro.[25] Den ryska invasionen av Ukraina och de efterföljande sanktionerna pressade därefter

upp energipriserna ytterligare. Enligt det ryska finansdepartementet behövs ett oljepris på USD 43 per fat för att balansera statsbudgeten 2022. Oljepriset mätt som priset på Brent crude låg i mitten av april kring USD 110.

Åtgärderna har minskat den ryska ekonomins sårbarhet för sanktioner jämfört med 2014 och de höga energipriserna ger stöd åt ekonomin. Men de sanktioner som Väst genomfört under 2022 är betydligt mer kraftfulla och omfattande än 2014. Den minskade sårbarheten och höga exportintäkterna från energi är därför inte tillräckligt för att skydda Ryssland från turbulens på finansiella marknader och en kraftig ekonomisk nedgång.

Effekter på finansiella marknader

Sanktionerna har fått tydligt genomslag på ryska finansiella marknader och det var här effekterna syntes först. Rubelns växelkurs försvagades inledningsvis kraftigt efter invasionen av Ukraina. Växelkursen samvarierar normalt sett tydligt med oljepriset men höga priser var inte tillräckligt för att motverka en valutaförsvagning. Även börsen föll rejält och hölls stängd under en månad. Oron på finansmarknaderna i kombination med de ryska hushållens försök att ta ut sina besparingar satte bankerna under stark press. Kreditvärderingsinstitut har nedgraderat Rysslands kreditbetyg till skräpstatus vilket innebär att det föreligger en betydande risk för betalningsinställelse.[26] Även om Ryssland har de medel som behövs för att betala på sina utlandslån gör sanktionerna att själva transaktionerna inte går att genomföra. I mitten av april 2022 är det en öppen fråga om Ryssland kommer att tvingas till en betalningsinställelse. Även om Ryssland har en liten utlandsskuld riskerar inställda utlandsbetalningar att skrämma bort återstående investerare och förstärka den ryska ekonomins isolering.

Den finansiella turbulensen har tvingat Ryssland att vidta motåtgärder. Många av åtgärderna handlar om att försöka stötta rubelns växelkurs. Kort efter invasionen höjde den ryska centralbanken sin styrränta från 9,5 procent till 20 procent, en mycket hög nivå även för en råvaruexporterande ekonomi som Ryssland. Andra åtgärder innefattar förbud för utländska investerare att sälja ryska tillgångar samt förbud mot rubeltransaktioner till utlandet. Åtgärderna ska minska problemet med kapitalflykt men gör samtidigt den ryska ekonomin mer isolerad. Ryska företag har även beordrats att sälja utländsk valuta till centralbanken för att stötta rubeln. Moskvabörsen öppnade visserligen igen den 24 mars 2022, men handeln omgärdas av omfattande restriktioner. Endast statspapper och ett begränsat antal aktier handlas, utländska investerare tillåts inte sälja ryska aktier och det förekommer uppgifter om att Ryssland genomfört stödköp för att hålla uppe aktiekurserna.[27]

Regeringens och centralbankens åtgärder bidrog från slutet av mars till viss stabilisering på ryska finansiella marknader. Återhämtningen är dock främst ett resultat just av restriktioner och åtgärder snarare än av förbättrade utsikter för finansiella marknader eller realekonomin. Om åtgärderna lättas upp kommer det sannolikt resultera i en betydande rubelförsvagning och börsfall.

Effekter på realekonomin

Västs sanktioner och turbulensen på finansmarknaderna kommer att få en kraftigt negativ effekt på rysk ekonomi. Efter en inledande fas med turbulens på finansiella marknader

är det i nästa fas realekonomin som kommer att påverkas. Ekonomiska data publiceras med eftersläpning men det går ändå att ungefärligen förutspå den kommande ekonomiska utvecklingen. Den kraftiga rubelförsvagningen i kombination med västs exportrestriktioner har satt press uppåt på inflationen genom dyrare import. Ryssland är fortfarande till stor del beroende av import från Väst trots ansträngningarna kring importsubstitution. Redan före invasionen av Ukraina låg den ryska inflationstakten på över 9 procent. Ekonomin påverkas även av centralbankens styrräntehöjning som pressar upp räntenivåerna på både bolån och konsumtionslån. Kombinationen av snabbt stigande inflation och räntor slår hårt mot hushållens konsumtion som väntas falla kraftigt. Hushåll med låga inkomster där kostnader för livsmedel och uppvärmning utgör en stor andel av de totala utgifterna kommer att drabbas hårt. Även ryska företag kommer att påverkas kraftigt av sanktionernas effekter. Högre räntor i kombination med stor osäkerhet och pessimism kring den kommande utvecklingen för rysk ekonomi gör att inhemska företag väntas bli mer försiktiga och dra ned på sina investeringar vilket också kommer att påverka BNP-tillväxten negativt.

Sanktionerna har även fått omfattande effekt på utländska företag med ekonomiska intressen i Ryssland. Ett stort antal utländska företag har sett över sin affärsverksamhet med kopplingar till Ryssland. Även många företag som inte direkt påverkas av sanktionerna har frivilligt valt att agera. Företagens beslut att ”självsanktionera” grundas dels i oro för att ändå riskera att bryta mot sanktioner men kanske framförallt av att företagen inte vill förknippas med Ryssland och därmed riskera protester från kunder eller andra intressenter. Bland de företag som agerat återfinns företag av olika storlek inklusive energijättar som BP och Shell samt andra multinationella företag som H&M och IKEA. Hundratals företag har avbrutit eller håller på att avveckla sin verksamhet i Ryssland vilket innefattar både försäljning, produktion och samarbete med lokala företag. Många företag som inte själva har affärsverksamhet i Ryssland har avbrutit sin handel med landet. Utländska företags beslut att lämna Ryssland är ännu en faktor som kommer att bidra till en kraftig nedgång och ytterligare isolering för rysk ekonomi.

Effekter på rysk ekonomisk tillväxt

Sammantaget kommer sanktionerna att få kraftfulla negativa effekter. Fallande privat konsumtion, företagsinvesteringar och export gör att rysk ekonomi står inför en mycket kraftig nedgång under 2022. Alla prognoser är i nuläget behäftade med stor osäkerhet drivet av utvecklingen av kriget i Ukraina, sanktionerna, råvarupriser m m. Enligt olika bedömare kan BNP komma att falla med minst 10 procent 2022 samtidigt som inflationstakten kan accelerera till 15–20 procent. Om EU beslutar att stoppa importen av rysk olja och naturgas bedöms den ekonomiska nedgången bli betydligt större.

Även på lite längre sikt innebär sanktionerna och följderna av Rysslands krig i Ukraina en mycket stor utmaning för rysk ekonomi. Ryssland har inte lyckats diversifiera sin ekonomi bort från energiexport och EU:s målsättning att göra sig oberoende av energiimport från Ryssland senast år 2030 innebär att landet behöver hitta nya exportmarknader. Sammantaget är det även på längre sikt svårt att hitta några ljuspunkter för rysk ekonomi och utvecklingen med svag ekonomisk tillväxt och stagnerande realinkomster väntas fortsätta även under kommande år.

Kan den politiska nivån påverkas?

Ryssland är bättre rustat för att motstå sanktioner 2022 än vad som var fallet 2014. Samtidigt har väst lagt kraftfullare sanktioner på Ryssland, men kommer de att förmå den politiska ledningen att ändra sin politik mot Ukraina? Kommer sanktionerna att lyckas i meningen att de kan påverka den politiska nivån? Tabell 1 beskriver faktorer som kan samverka med sanktionerna och antingen öka sannolikheten för att de ska lyckas eller minska sannolikheten.

Ryssland har ett auktoritärt politiskt system och för en repressiv politik mot oliktänkande vilket gör att protester mot kriget eller mot sjunkande levnadsnivå relativt lätt kan underkuvas. Befolkningen matas med propaganda om kriget som gör gällande att Ryssland hotats av Nato och Ukraina och man hävdar att det är därför man har tvingats ingripa militärt. Kriget har följaktligen befolkningens stöd och presidentens popularitetssiffror är höga även om det är svårt att tolka opinionsundersökningar i nuvarande situation. Att befolkningen p g a ekonomiska umbäranden skulle resa sig mot Putin för att få ett slut på kriget är föga troligt i den nuvarande politiska situationen.

Oljepriserna är höga och exporten av olja och gas till EU fortsätter. Detta försvagar sanktionerna. USA bojkottar rysk olja och gas, men EU:s energiberoende av Ryssland har hittills förhindrat samlade sanktioner mot rysk olja och gas. Litauen har infört sanktioner unilateralt men ska energisanktioner få effekt behöver stora gaskonsumenter som Tyskland och Italien vara med. Fortsatt energiexport innebär att Ryssland får stora inkomster till sin federala budget och väst hjälper därmed till att finansiera kriget i Ukraina. Sanktionerna förväntas minska den ekonomiska tillväxten men detta motverkas av att energiexporten till EU fortsätter. En bojkott av rysk olja och gas skulle vara en mycket kraftfull sanktion som skulle kunna påverka även politiskt, men p g a vissa EU länders energiberoende av Ryssland skulle det även slå hårt mot dessa avsändarländers ekonomier.

Ryssland har sedan 2014 arbetat för att minska sitt beroende av väst. Man hade diversifierat sin valutareserv, bl a med kine-

Faktorer som minskar sannolikheten att sanktionerna ska lyckas	Faktorer som ökar sannolikheten att sanktionerna ska lyckas
Auktoritär regim	Låg BNP tillväxt
Propagandan skyller kriget på Väst	Sjunkande realinkomster
Höga oljepriser, export av olja och gas till Väst	Minskad möjlighet till export av olja och gas till EU
Stor valutareserv (decimerad då centralbankens tillgångar utomlands är frysta)	Minskad handel med EU som är Rysslands största handelspartner
Alternativt betalningssystem till SWIFT	Minskad möjlighet till tekniköverföring
Ökad handel med Asien	Västliga företag lämnar Ryssland
Stabila statsfinanser	
Minskad användning/beroende av USD	
Minskat beroende av utländska investerare	

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

siska RMB, men trots detta blev omkring hälften av tillgångarna frysta i västliga banker. Närmandet till Kina och ambitionen att skapa ett eget betalningsinformationssystem och göra sig oberoende av SWIFT, liksom ökad handel med Asien är faktorer som försvagar sanktionernas effekter och minskar sannolikheten för att sanktionerna ska påverka den politiska nivån.

Västliga företag lämnar Ryssland. Sanktionerna försvårar transaktioner och skapar osäkerhet och företag vill inte bli förknippade med Ryssland längre. Handeln minskar och tekniköverföringen av avancerad teknologi för bl a oljeutvinning har stoppats. Ryssland kommer att bli alltmer isolerat. Detta påverkar ekonomin negativt men verkar inte hindra det politiska ledarskapets militära agerande i Ukraina.

Sammanfattningsvis så skapar de ekonomiska sanktionerna en avsevärd kostnad för Ryssland på kort och medellång sikt och ekonomin kommer att minska, men sannolikheten att nuvarande sanktioner och faktorer som samverkar med dem skulle kunna påverka den politiska nivån att upphöra med kriget i Ukraina bedöms som låg. Ryssland vill ändra säkerhetsordning i Europa och kan inte dra sig ur innan man kan påvisa någon typ av seger även om priset blir högt.

Andreas Johnson är fil dr i nationalekonomi och arbetar som analytiker vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) med inriktning mot försvarsekonomi och makroekonomi.

Susanne Oxenstierna är fil dr i nationalekonomi, Rysslandsexpert och forskningsledare vid FOI.

Noter

1. ”Press release on Russian draft documents on legal security guarantees from the United States and NATO”, *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 2021-12-17, *https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1790809/*, (2022-02-11).
2. Blanchard, Jean-Marc och Ripsman, Norrin: *Economic Statecraft and Foreign Policy: Sanctions, Incentives, and Target State Calculations*, Routledge, London och New York 2013.
3. Oxenstierna, Susanne och Olsson, Per: *The Economic Sanctions Against Russia. Impact and Prospects of Success*, FOI-R--4097--SE, Stockholm 2015, s 23-27.
4. HSEO är en akronym av efternamnen till forskarna som utvecklade databasen. Hufbauer, Gary; Schott, Jeffrey; Elliott, Kimberley och Oegg, Barbara: *Economic Sanctions Reconsidered*, 3. uppl, Peterson Institute for International Economics, Washington DC 2007.
5. Morgan, Clifton; Bapat, Navin och Krustev, Valentin: ”The Threat and Imposition of Economic Sanctions 1971–2000”, *Conflict Management and Peace Science*, vol 26, nr 1 2009, s 92-110.
6. Bapat, Navin; Heinrich, Tobias; Kobayashi, Yoshiharu och Morgan, Clifton: ”Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data”, *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol 39, nr 1 2013, s 79-98.
7. Op cit, Oxenstierna, Susanne och Olsson, Per, se not 3, s 13-21.
8. Ibid, s 21.
9. Gurvich, Evsei och Prilepskiy, Ilya: ”Western Sanctions and Russian Responses” i Becker, Torbjörn och Oxenstierna, Susanne (red): *The Russian Economy under Putin*, Routledge, Abington, New York 2019, s 30-47, s 40.
10. Oxenstierna, Susanne: ”The Sanctions Against Russia. How Do They Work?” i Rosefielde,

Steven (red): *Putin's Russia: Economic, Political and Military Foundations*, World Scientific, Singapore, Hackensack, London 2021, s 433-452, s 446.

11. Op cit, Oxenstierna, Susanne och Olsson, Per, se not 3, s 24-33.
12. Op cit, Oxenstierna, Susanne, se not 10, s 446.
13. "Zelenskiy bans three opposition tv stations", *Deutsche Welle*, 2022-03-02, *https://www.dw.com/en/ukraine-zelenskiy-bans-three-opposition-tv-stations/a-56438505*, (2022-04-08). Dessutom har Tyskland stängt ner den ryska propagandakanalen RT i Tyskland och som svar stängde Ryssland ner den tyska kanalen DW i Ryssland.
14. Minskavtalet från 2015 eller Minsk II förhandlades fram av Tyskland, Frankrike, Ryssland och Ukraina och undertecknades i februari 2015 av Ryssland och Ukraina. Det innebar att tungt artilleri skulle dras tillbaka från fronten och att östra Ukraina skulle få ett större självstyre. Punkterna i avtalet har inte uppfyllts och 14 000 människor har dött i konflikten i Donbass.
15. Op cit, Oxenstierna, Susanne, se not 10, s 448.
16. De banker som omfattas är: Bank Otkritie, Bank Rossiya, Novikombank, Promsvyazbank, Sovcombank, Vnesheconombank (VEB) och VTB bank.
17. Liboreiro, Jorge: "These are the 7 Russian banks banned from SWIFT – and the two exempted", *Euronews*, 2022-03-07, *https://www.euronews.com/my-europe/2022/03/02/these-are-the-7-russian-banks-banned-from-swift-and-the-two-exempted*, (2022-04-19).
18. Ibid.
19. European Commission: "Ukraine: EU agrees fifth package of restrictive measures against Russia", 2022-04-08, *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2332*, (2022-04-11).
20. Engström, Alina och Emerson, Petra: *Rysk gas till vilket pris? Tyskland och Nord Stream 2*, FOI Memo 7798, 2022.
21. "Joint Economic Forecast: From Pandemic to Energy Crisis: Economy and Politics Under Stress", *IfW Kiel Institute for the World Economy*, Kiel, 2022-04-13, *https://www.ifw-kiel.de/publications/media-information/2022/joint-economic-forecast-12022-from-pandemic-to-energy-crisis-economy-and-politics-under-permanent-stress/*, (2022-04-13).
22. Op cit, European Commission, se not 19.
23. Op cit, Oxenstierna, Susanne och Olsson, Per, se not 3, s 31.
24. "Moscow's sanction-proofing efforts weaken western threats", *Financial Times*, *https://www.ft.com/content/a2eaba73-cec8-4a0f-b991-7de558bb0ee1*, (2022-04-11).
25. Cahill, Ben: "Oil Market Cannot Afford to Lose Russian Supplies", *Center for Strategic and International Studies*, 2022-01-31, *https://www.csis.org/analysis/oil-market-cannot-afford-lose-russian-supplies*, (2022-04-11).
26. "S&P cuts Russia's rating to junk, Moody's issues junk warning", *Reuters*, 2022-02-26, *https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/moodys-puts-russia-ukraine-ratings-review-downgrade-2022-02-25/*, (2022-04-11).
27. "Russian stock market, crushed by war, opens with big limits", *AP News*, 2022-03-24, *https://apnews.com/article/russia-ukraine-business-europe-c809eb2c008ffb34adb2c19c3eca7198*, (2022-04-19).