



Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna

TOMAS MALMLÖF

– säkerhetspolitiska konsekvenser

Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna

Tommas Malmlöf



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--3001-SE
ISSN 1650-1942

Användarrapport
Juni 2010

Försvarsanalys

Tomas Malmlöf

Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna

– säkerhetspolitiska konsekvenser

Bilden visar det litauiska oljeraffinaderiet Mažeikiai, numera i polsk ägo under namnet Orlen Lietuva. (Bildkälla: Orlen Lietuva archive)

Titel	Ryskt ekonomiskt inflytande i de baltiska staterna – säkerhetspolitiska konsekvenser
Title	Russian economic influence in the Baltic states – implications for national security
Rapportnr/Report no	FOI-R--3001-SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Månad/Month	Juni/June
Utgivningsår/Year	2010
Antal sidor/Pages	133 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A12002
Godkänd av/Approved by	Eva Mittermaier

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut
Avdelningen för Försvarsanalys

FOI, Swedish Defence Research Agency
Division of Defence Analysis

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Studiens syfte är att kartlägga ryskt inflytande och ambitioner i baltiskt näringsliv och innebörden härav för baltisk säkerhetspolitik. Intresset är fokuserat mot implikationerna av ett ryskt inflytande för de tre staternas säkerhetspolitiska handlingsutrymme samt vilka konsekvenser detta medför för baltisk handlingsfrihet.

Rysslands ekonomiska inflytande över de baltiska staterna har här analyserats utifrån existerande bilaterala handelsförbindelser och ryska direktinvesteringar i de baltiska ekonomierna. Motiven för denna avgränsning är att handel och utländska direktinvesteringar är starka ekonomiska instrument och indikatorer på andra ekonomiska företeelser, samtidigt som de i stor utsträckning är möjliga att utforska utan tillgång till kvalificerat källmaterial.

Rysk utrikespolitik har i allt högre grad kommit att återuppta tidigare gällande stormaktsanspråk som ett av sina säkerhetspolitiska mål. Rysslands styrande elit vill se framväxandet av en multipolär värld, där USA:s inflytande har reducerats och där Ryssland erkänns som ett legitimt maktcentrum på samma villkor som andra stormakter.

Som ett första steg i förverkligandet av sina utrikespolitiska ambitioner har Ryssland målmedvetet strävat efter att återta förlorat inflytande inom det forna östblocket i syfte att använda dessa länder som plattform för ytterligare politisk och ekonomisk expansion in i Västeuropa. Politiken har varit särskilt märkbar i de forna sovjetrepublikerna, inklusive de tre baltiska staterna.

I avsaknad av positiv mjuk makt har Ryssland alltmer kommit att förlita sig på olika politiska, ekonomiska och militära maktmedel eller hävstänger i syfte att påverka relationerna med omvärlden i linje med egna säkerhetspolitiska och utrikespolitiska intressen. I byggandet av en egen inflytelsesfär bortser Ryssland därmed många gånger från andra mindre staters legitima säkerhetsbehov.

Rysslands ekonomiska hävstänger baseras på statlig kontroll över egna strategiska resurser och centrala nyckelföretag inom främst finans-, transport- och energisektorerna. De mer framträdande ryska företagens agerande i utlandet styrs där-

med ofta inte enbart av ekonomisk rationalitet, utan även av frivilliga eller påtvingade hänsyn till Rysslands övergripande utrikespolitiska mål.

Samtidigt som Ryssland skyddar sina egna marknader från utländska investerare, utnyttjar det andra länders liberala och marknadsanpassade lagstiftning till att skaffa sig inflytande över strategiska företag och resurser i utlandet. Syftet är att skapa asymmetriska ekonomiska relationer vilka kan användas till att utöva påtryckningar på andra stater.

De baltiska staternas medlemskap i EU och upptagande i NATO-kretsen har lagt vissa band på Rysslands möjligheter att nå politiska mål i Baltikum med hjälp av olika maktinstrument. Dock har användningen av ekonomiska hävstänger visat sig vara ett förhållandevis riskfritt och kostnadseffektivt sätt att utöva fortsatt inflytande på.

I de bilaterala ekonomiska relationerna med Ryssland utgör alla tre baltiska stater en svagare part. De asymmetrier som Rysslands övertag baseras på är i stor utsträckning stigberoende (*path dependent*) och baseras på historiska och geoekonomiska omständigheter.

De baltiska staterna har byggt upp en god och realistisk bild över föreliggande hot och risker i de ekonomiska förbindelserna med Ryssland. I olika omfattning har de även försökt neutralisera dessa och begränsa faktiska och möjliga konsekvenser av rysk närvaro inom strategiskt viktiga samhällssektorer.

Den del av ekonomin som erbjudit de baltiska staterna störst svårigheter att skydda från rysk närvaro och ryskt inflytande är energisektorn. Även utvecklingen inom finansiell sektor med fler och allt större banker med ryskt ägarkapital är en källa till fortsatt oro.

Energisektorn i de baltiska staterna är helt beroende av import av olja och gas och i viss mån även av elkraft från Ryssland för att täcka energibehoven fullt ut. Beroendet ger Ryssland stor handlingsfrihet på de baltiska energimarknaderna, samtidigt som det är ett allvarligt hot mot de tre baltiska staternas energiförsörjningssäkerhet.

Med hjälp av riktade investeringar inom den baltiska energisektorn och annan infrastruktur av strategisk vikt, har ryska statligt kontrollerade eller influerade företag byggt upp en betydande närvaro inom vitala delar av de baltiska staternas ekonomier.

Beroendet av rysk energi och svårigheten i att förhindra inbrytningar från oönskat ryskt kapital i energimarknaderna och andra känsliga ekonomiska sektorer, exponerar de baltiska staterna för ett politiskt och ekonomiskt inflytande som är subtilt och svårt att frilägga i alla dess förgreningar. De baltiska staternas ekonomiska försvarbarhet riskerar därigenom att bli ifrågasatt. På sikt kan detta potentiellt skada de baltiska statsbildningarna och verka begränsande för deras handlingsfrihet.

Med ekonomiska beroendeförhållanden som påtryckningsmedel, löper de baltiska staterna risk att bli utnyttjade som instrument för ryskt inflytande gentemot euroatlantiska institutioner, och på sikt, som en buffertzona riktad mot USA och atlantiskt sinnade stater i Västeuropa. Huruvida Ryssland lyckas använda sina ekonomiska hävstänger, kan vara avgörande för de baltiska staternas politiska trovärdighet i omvärldens ögon – i synnerhet för EU och NATO. För Estlands, Lettlands och Litauens del kan detta vara skillnaden mellan att fortsättningsvis få vara med och påverka den europeiska kontinentens framtida ekonomiska och politiska utveckling i samarbete med övriga demokratiska stater och att förpassas till en politisk och ekonomisk gråzon i skuggan av Ryssland.

Ett ökat ryskt inflytande över de baltiska staterna kan även medföra negativa konsekvenser för Sverige. En svagare transatlantisk länk i Östersjöregionen ligger inte i Sveriges intresse. En ökad rysk närvaro kan även påverka Sveriges möjligheter att samarbeta med de baltiska staterna inom EU-ramen. Därmed riskerar en viktig del av EU-samarbetets nordliga dimension att gå förlorad.

Nyckelord: Östersjöregionens säkerhet, Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, ekonomisk säkerhet, ekonomiska hävstänger, handelsmönster, energiförsörjning, energiberoende, utländska direktinvesteringar

Executive Summary

The purpose of this study is to identify Russian ambitions and influence in Baltic trade and industry and the implications thereof for Baltic states' security policy. Interest is focused on the impact of Russian influence on the Baltic states' discretion in security policy and the consequences thereof on Baltic freedom of action.

In this study, Russian economic influence over the Baltic states is analyzed on the basis of existing bilateral trade relations and Russian foreign direct investments in the Baltic economies. The reasons for this definition are that trade and FDI are strong indicators of economic instruments and other economic phenomena, while they to a great extent are possible to explore without access to qualified source material.

Russian foreign policy has increasingly come to resume pre-existing claims on great power status as one of its central security objectives. Russia's ruling elite would like to see the emergence of a multi-polar world, in which U.S. influence has been reduced and Russia is recognized as a legitimate centre of power on equal terms with other great powers.

As a first step in realizing its foreign policy ambitions, Russia has consciously sought to regain lost influence in the former Eastern Bloc of countries in order to use these as a platform for further political and economic expansion into Western Europe. This policy has been particularly noticeable in the former Soviet Republics, including the three Baltic States.

Lacking positive soft power, Russia has increasingly come to rely on various political, economic and military forcible means or levers to bring its relations with other states in line with its own security policy and foreign policy interests. Constructing its own sphere of influence, Russia thus frequently ignores the legitimate security interests of smaller states.

Russia's economic levers are based on state control over its own strategic resources and key core companies, especially in the financial, transport and energy sectors. Actions of more prominent Russian companies abroad are therefore usu-

ally not solely guided by economic rationality, but also by voluntary or inflicted considerations of objectives of Russian foreign policy.

While protecting its own markets from foreign investors, Russia exploits liberal and market-based legislation in other countries to gain control over foreign strategic resources and companies abroad. The aim is to create asymmetric economic relations, which can be used to exert pressure on other states.

The EU membership of the Baltic states and their admission to NATO has somewhat narrowed Russia's possibilities to achieve political objectives in the Baltic states by different means of power. However, the use of economic levers has proved itself a relatively safe and cost-efficient way to exert continued influence.

In their bilateral economic relations with Russia, all three Baltic states constitute a weaker part. The economic asymmetries, on which Russian advantage is based, are to a greater extent path dependent and based upon historical and geo-economic circumstances.

The Baltic states have formed a fairly true and realistic understanding of existing threats and risks in their economic relations with Russia. In varying degrees, they have also tried to neutralize them and to mitigate actual and potential consequences of Russian presence in strategically important sectors of society.

The part of the economy that has offered the Baltic states most difficulties to protect from Russian presence and influence is the energy sector. Present development within the financial sector with more and bigger banks with Russian equity capital is likewise a source of continuous concern.

The energy sector in the Baltic states is fully dependent on imports of oil and gas, and to a lesser extent, electric power from Russia in order to meet energy needs in full. Dependence gives Russia considerable latitude on the Baltic energy markets; simultaneously it constitutes a serious threat to energy security of the three Baltic states.

Russian state controlled or state influenced companies have built a significant presence in vital parts of the economies of the Baltic states through targeted investments.

Dependence on Russian energy and difficulties to ward off penetration of unwanted Russian capital into energy markets and other sensitive economic sectors expose the Baltic states to a kind of political and economic influence that is subtle and difficult to disentangle in all of its ramifications. The economic tenability of the Baltic states is therefore at risk of being challenged. Ultimately, this might be detrimental to Estonian, Latvian and Lithuanian statehood and have a restraining impact on their freedom of action.

Based on Russian economic levers, the Baltic states are at risk of being used as instruments of Russian influence towards Euro-Atlantic institutions, and eventually, as a buffer zone against the United States and Atlantic-minded states in Western Europe. Whether Russia succeeds in using its economic levers might be

crucial for the political credibility of the Baltic states in the eyes of the outside world – especially so for the EU and NATO. For Estonia, Latvia and Lithuania, this might represent the difference between having a say in the future economic and political development of the European continent in co-operation with other democratic states, and being banished to a political and economic gray zone in Russia's shadow.

An increased Russian influence over the Baltic states may also have negative consequences for Sweden. A weaker transatlantic link in the Baltic region is not in Swedish interest. An increased Russian presence could also affect the ability of Sweden to co-operate with the Baltic states within the EU framework. An important part of the EU northern dimension is therefore at risk of being lost.

Keywords: Baltic Sea Region Security, Estonia, Latvia, Lithuania, Russia, economic security, economic and trade levers, trade patterns, energy supply, energy dependency, foreign direct investments

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund	11
1.1	Inledning	11
1.2	Syfte	15
1.3	Ekonomisk säkerhet i säkerhetspolitisk teori	16
1.4	Utländska direktinvesteringar: definition, nyttor, kostnader	17
1.5	Utländska direktinvesteringar och nationell säkerhet.....	20
1.6	Metod.....	21
1.7	Disposition	22
2.	Handelsmönster och utländska direktinvesteringar i de baltiska ekonomierna	25
2.1	Några huvuddrag i de baltiska ekonomiernas postsovjetiska utveckling	25
2.2	Handel	28
2.3	Utländska direktinvesteringar	35
3.	Rysk handel och utländska direktinvesteringar som hävstänger för rysk utrikespolitik	49
3.1	Rysslands strategiska mål.....	49
3.2	Ekonomisk säkerhet à la russe – andra staters osäkerhet?	52
3.3	Ryska företag – instrument för nationell säkerhetspolitik?.....	58
3.4	Handel och utländska direktinvesteringar – mönster och tendenser	63
4.	Utrymme för ryska ekonomiska hävstänger i Baltikum	69
4.1	Gasmarknaden.....	70
4.2	Oljemarknaden	75
4.3	Elmarknaden	84
4.4	Övriga marknader och annat ekonomiskt agerande	87

5.	Säkerhetspolitisk handlingsfrihet – riskanalys	91
5.1	Generella riskbedömningar	91
5.2	Baltiska utgångspunkter.....	92
5.3	Riskbedömningar i Estland	94
5.4	Riskbedömningar i Lettland	98
5.5	Riskbedömningar i Litauen	100
6.	Baltiska riskhanteringsstrategier visavi Ryssland	104
6.1	Strategier för undvikande av risk	104
6.2	Strategier för riskreducering.....	105
6.3	Strategier för fördelning av risker.....	108
6.4	Ignorerande av risk	113
7.	Baltisk sårbarhet för ryska ekonomiska hävstänger	117
7.1	Vilka hävstänger kan de baltiska staterna inte neutralisera?	117
7.2	Draghjälp från EU och NATO?.....	121
7.3	Kvarvarande hävstänger – konsekvenser i de baltiska staterna ..	122
7.4	Kvarvarande hävstänger – konsekvenser för baltiska relationer till EU och NATO.....	125
7.5	Sammanfattande bedömning av de baltiska staternas sårbarhet	127
7.6	Implikationer för Sverige	128

1. Bakgrund

1.1 Inledning

Skapandet av Sovjetunionen liksom upprättandet av ett bälte av vänligt sinnade socialistiska stater i Östeuropa efter andra världskrigets slut bildade kulmen på en månghundraårig, obruten expansion av ryskt territorium.¹ Sovjetunionens accelerande ekonomiska nedgång under 1980-talet och det slutgiltiga politiska sammanbrottet hösten 1991 innebar därmed också slutet på Rysslands 400 år långa utveckling från att vara en lokal makt till att bli en regional, kontinental och slutligen även global makt.

Till skillnad från andra imperier i modern tid vars erövringar brutits upp i självständiga statsbildningar, har Rysslands postimperiala reflexer och stormaktskomplex inte avklingat med tiden. Rysslands historiska börda är att det tillvann sig ett imperium innan det blev en stat och sammanhängande nation.² Byggandet av ett imperium har tillåtits stå i vägen för byggandet av en rysk nation, varigenom rysk identitet kommit att bli intimt förknippat med rikets ständiga utvidgningar. Den territoriella expansionen har inte heller begränsats till att på ett personligt plan vara en källa till nationell stolthet. Som enande faktor har imperiets återkommande utvidgningar även utgjort grundbulten i det ryska, sedermera sovjetiska, statsbyggandets samling kring en gemensam identitet. Bilden av Sovjetunionen som en supermakt med hög internationell status kom härigenom att bevaras i det kollektiva minnet även efter unionens moraliska, politiska och ekonomiska sammanbrott. Ett ryskt nationalistiskt och imperialistiskt tänkande har till följd därav fortsatt att vara en mäktig underström i den postsovjetiska politiska utvecklingen i Ryssland.

Under president Jeltsins senare år vid makten, och i synnerhet under Putins presidentskap, har rysk nationalism och patriotism gradvis återkommit som en synlig och accepterad politisk kraft i Ryssland. I sin egenskap som Rysslands president, arbetade Vladimir Putin konsekvent och systematiskt för att återge rysk

¹ Termen "Östeuropa" används här på samma sätt som av Bugajski (2004) för att beskriva den del av den europeiska kontinenten som tvingades in under den sovjetiska versionen av kommunismen. Ryssland, som själv beskriver sig som euroasiatiskt, räknas här inte med i denna grupp. Östeuropa kan sedan i sin tur indelas i fyra subregioner: Centraleuropa, de baltiska staterna, Balkan eller Sydeuropa, samt den europeiska delen av Oberoende Staters Samväldet minus Kaukasus.

² Bugajski, Janusz (2004): *Cold Peace, Russia's New Imperialism*, p. 10, Praeger, WestPort, Connecticut, London, ISBN 0-275-98362-5

nationalism en central position i det ryska kollektiva medvetandet. Som exempel på enskilda händelser och tendenser som uppmärksammats i omvärlden kan nämnas återinförandet av den sovjetiska nationalhymnen (om än med ny text), den av Putin beordrade patriotiska historieundervisningen i skolan, samt det alltmär spektakulära och nationalistiskt aggressiva firandet av segerdagen 9 maj.³ Utmärkande drag för underliggande ideologiska komponenter i Putins statsbygge har varit bejakandet av sovjetiska geopolitiska och historiska värderingar. Ett av den förda praktiska politikens syften har varit att överföra dessa värderingar till en yngre generation utan egna personliga erfarenheter av sovjettiden. Putins i väst ofta citerade uppfattning om Sovjetunionens kollaps som 1900-talets största geopolitiska katastrof har i och med detta många gånger kommit att tolkas som en viktig nyckel för förståelsen av flera av de inrikes- och utrikespolitiska vägval som Ryssland har gjort sedan Putin kom till makten.⁴

I kölvattnet till den ryska nationalismens återkomst, följde även en förnyad rysk imperialism och återuppväckta stormaktsanspråk. Härmed har också Rysslands förmåga – eller ens vilja – att se sig själv i omvärldens ögon minskat betydligt. Tvärtom anser sig Ryssland ha legitima geopolitiska och geoeconomiska intressen utanför det egna territoriet som det anser sig ha rätt att freda från inflytande från andra stater. Främst avses med detta de områden som Ryssland kontrollerat politiskt och dominerat ekonomiskt under längre, sammanhållna historiska perioder. Av särskild betydelse är det så kallade nära utlandet, vilket omfattar dagens OSS-stater och Georgien, eventuellt även de baltiska staterna.

För de forna östeuropeiska staterna utgör Rysslands återupplivade postimperiala reflexer en källa till oro över tillståndet för den egna nationella säkerheten. Skrivningar i Rysslands tidigare nationella säkerhetskoncept från 1997 kan uttolkas som att Ryssland medvetet och metodiskt håller på att bygga upp och utöka sitt inflytande i omvärlden med hjälp av politisk, ekonomisk och militär makt. För de östeuropeiska staterna är det tydligt att denna makt ytterst kan härledas bakåt till de strukturella beroendeförhållanden som utgör en del av Sovjetunionens arvegods till Ryssland och dess tidigare vasaller.⁵ Ryssland uppfattas ha operationaliserat sitt maktunderstödda inflytande visavi de östeuropeiska staterna i form av olika slag av maktmedel eller hävstänger i syfte att med hjälp av hård

³ För information om omskrivningen av historieundervisningen i mer positiv och patriotisk anda, se exempelvis Sweeney (2009): 'Russian textbooks attempt to rewrite history', *Times*, Dec 1, 2009

⁴ Uttrycket fanns med i Putins tal till nationen, 25 april 2005. Hela talet (på ryska) kan bland annat laddas ner från http://tours.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml, besökt maj 2010

⁵ Hedenskog, Jakob & Larsson, Robert L. (2007): *Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*, p. 112, FOI-R--2280-SE, June 2007, User Report

press styra de bilaterala relationerna med var och en av dem i en för Ryssland önskvärd riktning.⁶ Som exempel på ryskt agerande vilket har identifierats som försök att använda politiska, ekonomiska eller militära hävstänger mot andra stater, kan nämnas diplomatiska påtryckningar, propaganda och desinformationskampanjer, militära hot och utplacering av fredsbevarande styrkor, kontroll över energiflöden och kritisk samhällsinfrastruktur, ekonomiska påtryckningsmedel, utnyttjande av etniska och sociala motsättningar, misskreditering av misshagliga regeringar, politiskt inflytande över nyckelaktörer, manipulation av kriminella nätverk samt infiltration av andra staters säkerhetsorgan.⁷ I strävan efter att nå sina egna säkerhetspolitiska mål, har Ryssland helt bortsett från nödvändigheten av att ta hänsyn till omgivande staters legitima nationella intressen.⁸

Användningen av ovannämnda hävstänger har lett till skiftande resultat. Till framgångarna hör bland annat att Ukraina, Moldavien och Vitryssland kunnat hållas kvar i en rysk intressesfär med begränsat spelrum för västerländska aktörer. Däremot har Ryssland inte lyckats förhindra de baltiska staternas orientering västerut tillsammans med majoriteten av övriga öst- och centraleuropeiska stater. Till den ryska utrikespolitikens större bakslag hör även NATO:s utvidgningar efter det kalla kriget: Ungern, Tjeckien och Polens upptogs som medlemmar i försvarsalliansen 1999. Estland, Lettland, Litauen, Slovenien, Slovakien, Bulgarien och Rumänien följde efter 2004. Albanien och Kroatien blev medlemmar 2009.

Ryska ansträngningar att utöva inflytande över de östeuropeiska stater som orienterat sig västerut har dock inte avmattats. Med tiden har de ryska hävstängerna blivit alltmer sofistikerade, situationsanpassade och effektiva.⁹ I det pågående spelet kring Europas framtida försörjning av naturgas, i vilket det ryska företaget Gazprom utgör en av nyckelaktörerna, är spelplanen inte heller längre begränsad till det område som Ryssland definierat som sin traditionella intressesfär. Tidigare inbrytningar och utökat inflytande över de östeuropeiska energimarknaderna har använts som plattform för att även penetrera gasmarknaderna i Västeuropa. Rysslands nya strategiska förvärv och allianser med västeuropeiska energiföretag påverkar därmed hela EU:s försörjningssäkerhet inom energisektorn.

⁶ Med hävstänger avses här olika former av verktyg och maktinstrument som kan användas av en agent för att idka påtryckningar på en annan aktör i syfte att utöva inflytande över ett politikområde eller för att sända ett budskap. Se Hedenskog, Jakob & Larsson, Robert L. (2007), p. 17

⁷ Bugajski, Janusz (2004), pp. 32-49

⁸ Bugajski, Janusz (2004), p. 2

⁹ Utanför ramen för denna rapport kan de omfattande ryska militärövningarna Zapad och Ladoga hösten 2009 och de bakomliggande övnings scenarierna nämnas som ett nyligt exempel på rysk makt demonstration med udden riktad mot de baltiska staterna, Polen och NATO. Övningarna har bidragit till att öka de östeuropeiska medlemsstaternas misstroende mot NATO som en effektiv garant för deras säkerhet.

Den fortsatta utvecklingen i Östeuropa, och särskilt i de baltiska staterna, vilka är de enda före detta sovjetiska delrepubliker som klarat av att genomföra en omfattande politisk, ekonomisk och militär omorientering mot väst, är med hänsyn till ovanstående ett värdefullt test på Rysslands engagemang för att smida goda kooperativa bilaterala och regionala relationer och dess förment övergivna imperialistiska impulser.¹⁰ De baltiska staterna ser sig ha särskild anledning att oroa sig över rysk utrikespolitik och ryska hävstänger. Rysslands ovilja att acceptera den baltiska versionen av de historiska händelser som ledde fram till Estlands, Lettlands och Litauens införlivande i Sovjetunionen, uppfattas som att det i botten av de rysk-baltiska relationerna finns ett kontinuerligt och pågående ryskt ifrågasättande av deras statsrättsliga legitimitet. De baltiska staternas tidigare status som sovjetiska delrepubliker innebär också att de från rysk sida ofta buntas ihop med övriga postsovjetiska stater i det ”nära utland” där Ryssland anser sig ha exklusiv rätt till en egen inflytandesfär. I ett ryskt perspektiv uppfattas de baltiska staterna fortfarande som en del av den historiska *cordon sanitaire* som Kremls tidigare ledare byggde upp till försvar av det ryska kärlandet mot västerländska influenser och erövringsförsök. De baltiska staterna har på så sätt många gånger fått högre prioritet i rysk utrikespolitik än vad som rimligen kan motiveras utifrån deras geografiska storlek, folkmängd och resurstillgångar. Inte ens de stora rysktalande minoriteterna i Estland och Lettland berättigar i sak den uppmärksamhet som Ryssland tillägnat dessa länder.

För alla tre baltiska stater finns ett flertal incidenter dokumenterade där Ryssland har försökt blanda sig i staternas interna angelägenheter.¹¹ I denna studie kartläggs Rysslands förmåga att nå ett ökat inflytande över de baltiska staternas säkerhetspolitik med hjälp av ekonomiska hävstänger baserade på handelspolitik och direktinvesteringar och konsekvenserna därav analyseras.

Var och en av de baltiska staterna är en svagare part i de bilaterala handelsrelationerna med Ryssland. Det finns ett ryskt handelsöverskott, och i ett kort till medellångt perspektiv är de baltiska staterna helt beroende av rysk olja och gas för sin energiförsörjning. Från rysk horisont är importen från de baltiska staterna mindre viktig, såväl till volym som till strategisk betydelse. Dessa faktorer ger Ryssland ett handlingsutrymme som de baltiska staterna saknar varvid deras försörjningssäkerhet är utsatt för stora risker.

Även om ryskt kapital återfinns på flera håll i baltiskt näringsliv, så är ryska direktinvesteringar generellt sett fokuserade mot energiinfrastruktur och andra

¹⁰ Bugajski (2004), p. 230

¹¹ För sammanställningar över hur Rysslands påverkansmedel generellt har använts mot de baltiska staterna, se exempelvis Bugajski (2004); Hedenskog, Jakob & Larsson, Robert L. (2007); Ciziunas, Pranas (2008): 'Russia and the Baltic States: Is Russian Imperialism Dead?' *Comparative Strategy*, vol. 27:3, Routledge, London

tillgångar av strategisk betydelse. Investerande ryska bolag, många gånger nära lierade med makten i Kreml, har allt som oftast tillskansat sig absolut kontroll över förvärvade tillgångar. Ett annat vanligen förekommande mönster är annars att övriga delägare i bolag med ryskt delägarkapital helt eller delvis består av företag vilka i andra sammanhang är strategiska partners till den ryske delägaren. Det finns därmed goda skäl att anta att det i sådana bolag finns utrymme för en rysk delägare att ha större kontroll över det förvärvade bolaget än vad som borde vara fallet enbart med hänsyn till en nominell ägarfördelning.

Sammantaget målar Rysslands handelsförbindelser och dess direktinvesteringar i Baltikum upp bilden av en situation där Ryssland gradvis bygger upp ett inflytande över Estland, Lettland och Litauen med hjälp av ekonomiska hävstänger. Huruvida Ryssland lyckas med detta och även väljer att aktivera sitt inflytande i syfte att påverka baltisk säkerhetspolitik, kan vara avgörande för EU:s och NATO:s fortsatta förtroende för de baltiska staterna. För Estland, Lettland och Litauen kan detta vara skillnaden mellan att fortsättningsvis få vara med och påverka den europeiska kontinentens framtida ekonomiska och politiska inriktning eller att förpassas till en politisk och ekonomisk gråzon i skuggan av Ryssland.

1.2 Syfte

Studiens syfte är att klarlägga ryskt inflytande och ambitioner i baltiskt näringsliv och innebörden härav för baltisk säkerhetspolitik. Det är inte det ryska inflytandet i sig som är av intresse, utan de implikationer som ett ryskt inflytande på det baltiska näringslivet har för det baltiska säkerhetspolitiska handlingsutrymmet och vilken handlingsfrihet detta leder till.

Ryskt ekonomiskt inflytande har operationaliserats på så sätt att det främst är handelsförbindelser och ryska direktinvesteringar i de baltiska staterna som studeras. Ekonomiska förbindelser mellan stater och mellan aktörer från flera olika stater tar sig förvisso fler uttryck än handel och utländska direktinvesteringar. Motivet för denna avgränsning är emellertid att de i sig är starka ekonomiska instrument och starka indikatorer för förekomsten av andra ekonomiska företeelser. De har även den fördelen att de i mycket hög grad är möjliga att utforska utan tillgång till kvalificerat källmaterial.

Baltisk säkerhetspolitisk handlingsutrymme och handlingsfrihet har studerats med hjälp av metoder som används inom risk- och sårbarhetsanalyser. Målsättningen har varit att nå fram till en objektiv värdering av de baltiska staternas sårbarhet för ryska ekonomiska påtryckningar i form av begränsad säkerhetspolitisk handlingsfrihet.

1.3 Ekonomisk säkerhet i säkerhetspolitisk teori

Ekonomisk säkerhet är ett i stora delar underutvecklat koncept. I väst har ekonomisk säkerhet börjat studeras på allvar först under de senaste två decennierna, då en del av den internationella politikens fokus kommit att skifta från geopolitik till geoekonomi. Ekonomisk säkerhet har då främst kommit att förknippas med begreppen *makt* och *resurser* (*power and plenty*)¹². Med makt avses i detta sammanhang vanligtvis en enskild stats möjlighet att utöva inflytande över andra stater samt dess förmåga att hävda sina egna (ekonomiska) intressen. Resurser syftar på statens möjlighet att nå sina mål för ekonomisk säkerhet genom access till ekonomiska strategiska resurser, förmåga att omsätta dessa i tillgångar samt avsättning för dessa tillgångar på olika marknader.

Med denna utgångspunkt uppfattas stater som ekonomiska aktörer i paritet med andra ekonomiska subjekt. På samma sätt som övriga aktörer, har staterna att anpassa sig till ett tillstånd av permanent ekonomisk osäkerhet. I avsaknad av en överstatlig tvingande struktur kännetecknas det internationella politiska ekonomiska systemet av sin amorfa och anarkiska karaktär. Konsekvensen av detta är att betydelsen av systemets enskilda komponenter sammantaget väger tyngre än systemet betraktat som en helhet. Systemets dynamiska – för att inte säga direkt volatila natur – får som konsekvens att en enskild stat aldrig kan uppnå absolut ekonomisk säkerhet. Däremot kan dess agerande i relation till andra staters agerande komma att förändra dess relativa ekonomiska säkerhet inom det internationella politiska ekonomiska systemet över tid.

Bilden av ekonomisk säkerhet som ett derivat av makt och resurser har den fördelen att det även skapar en tydlig avgränsning mellan studiet av ekonomisk säkerhet *per se* och studiet av ekonomiska aspekter av militär säkerhet (exempelvis resursallokering, produktion samt det dualistiska förhållandet mellan ekonomisk politik och säkerhetspolitiska intressen).

Fokuseringen på mellanstatliga ekonomiska maktrelationer och enskilda staters kontroll över strategiskt viktiga resursflöden innebär dock att begreppet ekonomisk säkerhet i praktiken kommit att förpassas till en strikt utrikeshandelspolitisk aktörsarena. Detta är en svaghet, då analysen av en enskild stats ekonomiska säkerhet därmed riskerar att bli alltför snäv. Ett lands ekonomiska utveckling avgörs på betydligt fler ekonomiska arenor än den utrikeshandelspolitiska. Dessutom kan andra ekonomiska aktörer än stater vara så resursstarka att de under

¹² Collins, A, (Ed): *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press, 2007, p. 209. I denna text används något oegentligt *resurser* i stället för en mer lexikaliskt korrekt översättning av *plenty*, eftersom det passar bättre in i sammanhanget.

vissa förutsättningar kan utöva inflytande över en enskild stat. Sist men inte minst kan konsekvenserna av olika ekonomiska aktörers agerande och deras hävdande av skilda, motstridiga ekonomiska intressen även spilla över på andra former av säkerhetspolitiska arenor.

I denna studie har en sådan bredare syn på ekonomisk säkerhet legat till grund för arbetet. Ekonomiska aktörers agerande anses här inte enbart kunna påverka handelsförbindelser mellan stater; de uppfattas även kunna påverka andra aspekter av nationell säkerhet. Vid sidan om handelsförbindelser har därför även betydelsen av utländska direktinvesteringar i ett säkerhetspolitiskt perspektiv inkluderats i analysen.

1.4 Utländska direktinvesteringar: definition, nyttor, kostnader

Utländska direktinvesteringar, fortsättningsvis förkortat till FDI¹³, har kommit att utgöra ett allt större inslag i flertalet nationella ekonomier. Definitionsmässigt innebär FDI att en utländsk investerare utövar direkt kontroll över en tillgång i ett annat land. Rent tekniskt är kontrollen knuten till det bokföringsmässiga värdet av investerarens eget kapital i tillgången¹⁴.

Beroende på perspektiv skiljer man mellan utgående och ingående FDI. Utgående FDI avser kapital från investerare i det egna landet som används till investeringar i utlandet. Ingående FDI syftar på kapital från investerare i utlandet som används till investeringar i det egna landet.

Det föreligger även en definitionsmässig skillnad mellan FDI och portföljinvesteringar. En portföljinvestering innebär att en utländsk investerare bara kontrollerar en mindre del av en tillgång, mycket ofta definierad till under tio procent. Givet att den utländske investerarens ägarkontroll överstiger detta tröskelvärde, räknas den däremot som FDI. I motsats till FDI är en portföljinvestering kortsiktig; den syftar inte till att utöva någon aktiv förvaltning av tillgången. Målsättningen med en portföljinvestering är begränsad till att uppnå god avkastning på investerat kapital, medan FDI just syftar till att utöva ägarkontroll.

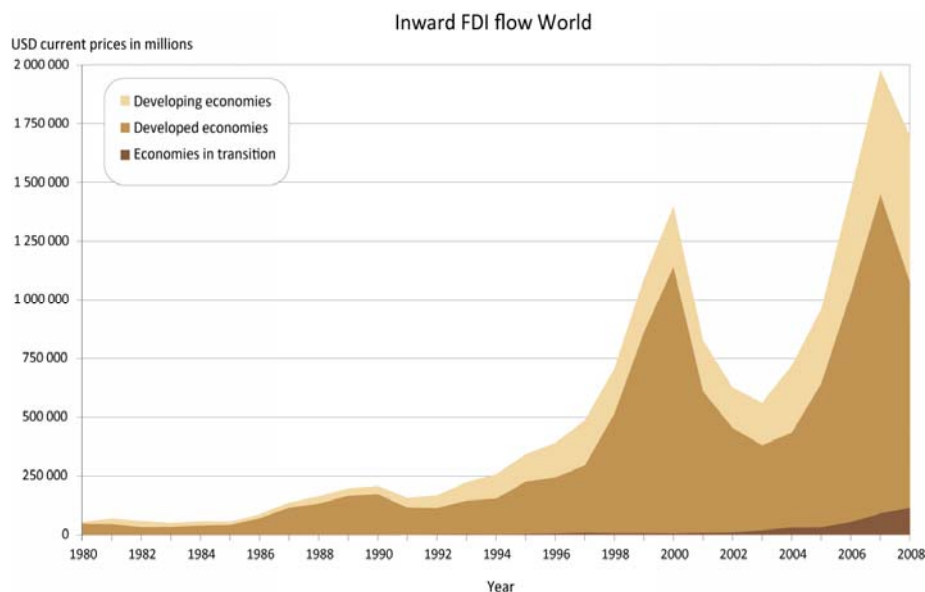
¹³ Engelsk akronym för *foreign direct investments*, vilket är den term som allt oftare börjar användas även i svenska studier. Detta motiverar den fortsatta användningen av förkortningen FDI i den löpande texten.

¹⁴ I ett aktiebolag, som torde vara det vanligaste instrumentet för att kontrollera en tillgång, motsvaras det egna kapitalet, det vill säga företagets skuld till ägarna, av aktiekapitalet, olika slag av avsättningsfonder, balanserad vinst eller förlust samt vinst eller förlust för räkenskapsåret.

Som företeelse är FDI helt visst inte något nytt fenomen. Som nedanstående diagram visar, var det dock först i samband med 1980-talets liberaliseringsvåg som utländska direktinve

steringar kom att få verklig ekonomisk tyngd och bli ett naturligt stående inslag i världsekonomin. Diagrammet avslöjar även att det främst är utvecklade ekonomier av västerländskt snitt som hitintills har attraherat FDI. En generell förklaring kan härledas till de tre beståndsdelar som FDI består av: eget kapital, återinvesterade vinster samt kortfristiga lån mellan sammanhörande företag. Eget kapital till investeringar i nya och befintliga företag söker sig i första hand till stora och stabila ekonomier vilka kan erbjuda en hög grad av säkerhet och förutsägbarhet. Detta premierar mogna, utvecklade ekonomier.

Figur 1.1: FDI på global nivå för valda grupper av ekonomier



Grafen visar inkommande FDI-flöde uttryckt i löpande priser i USD per capita.

Källa: Data från UNCTAD:s FDI-databas, stats.unctad.org/FDI/ReportFolders/reportFolders.aspx (1980-2005) samt World Investment Report 2009 (2006-2008).

Vidare så är det först på sikt som en investering ger vinst, men när den väl uppstår, återinvesteras som regel runt en tredjedel av vinsten. Därigenom består inkommande FDI-flöde till länder som tidigt attraherade utländskt kapital till en betydande del av återinvesterade vinster, vilket i sig blåser upp storleken på inkommande FDI till mogna ekonomier. Man bör dock ha i minnet att andelen återinvesterade vinster kan skifta mycket kraftigt över tid beroende på utveck-

lingen hos den investerande företagsgruppen som helhet. En förlustbringande verksamhet kan behöva täckas upp med vinster från en vinstgenererande enhet.

Lån mellan sammanhörande företag utgör en ännu mer volatil del av FDI än återinvesterade vinster. Lån kan komplettera det egna kapitalet i ett dotterbolag, men det kan också användas som ett enkelt sätt att föra över kapital från dotterbolaget till en annan enhet. På samma sätt som för återinvesterat kapital, har lån mellan sammanhörande företag inte mycket att göra med mottagarlandets investeringsklimat. Till skillnad från återinvesterat kapital, påverkar inte lån mellan sammanhörande företag den generella bilden av till vilka länder som inkommande FDI söker sig.

Inom ekonomisk teori anses FDI ofta utgöra ett viktigt och välgörande inslag i ett lands ekonomi. Genom FDI kan ett land tillgodogöra sig nytt riskvilligt investeringskapital och eventuellt även tillägna sig nytt tekniskt kunnande liksom ny kompetens och kontakt med nya avsättningsmarknader via utländska investerare. Absoluta och relativa nivåer av FDI i ett lands ekonomi ger därmed en fingervisning om graden av dess integration i den globala ekonomin. Minskande FDI kan däremot vara ett tecken på ett försämrat investeringsklimat eller en misskött ekonomi. En generell minskning av FDI i en grupp länder eller i hela världsekonomin pekar i stället på ökad protektionism eller en större ekonomisk kris. Exempelvis kan nedgången 2001-2003 förklaras av den så kallade *dotcom*-krisen, och det minskade inslaget av inkommande FDI i världsekonomin från 2007 och framåt har samband med krisen på den amerikanska bostadsmarknaden.

I det allmänna medvetandet och i den politiska debatten är bilden av FDI ofta betydligt mer tvetydig. En helt ny företagsetablering kan tillföra nya arbetstillfällen, men om detta är villkorat av en anpassning till en utländsk företagskultur med dess regler och normer, kan etableringen ändå uppfattas som negativ. Ett ökat inslag av utländskt ägande i befintliga företag kan öka risken för ett bristande lokalt engagemang, vilket kan ta sig uttryck i framtida underinvesteringar, hårdhänta rationaliseringar och även företagsnedläggningar. I sämsta fall kan den utländska investeringen visa sig vara knuten till internationella brottssyndikat vilka vill överföra tillgångar till den legala ekonomin eller utnyttja investeringen till att skaffa sig makt och inflytande.

Med andra ord är det inte givet att alla utländska direktinvesteringar ger en positiv samhällsekonomisk nytta på längre sikt. Man ska dock vara medveten om att inte minst i ekonomiska kristider, så kan den kritiska granskningen av FDI färgas av nationell populism och protektionism, vilket kan grumla objektiviteten i bedömningen av olika FDI.

1.5 Utländska direktinvesteringar och nationell säkerhet

På nationell nivå är även säkerhetspolitiska implikationer av FDI föremål för staternas intresse. Inte minst anses en ökad utländsk kontroll över strategiskt viktiga anläggningar, resurser och naturtillgångar kunna leda till ett ökat inflytande från främmande makt och därmed en minskad politisk handlingsfrihet. Ett ökat inflöde av FDI inom känsliga sektorer skulle även kunna leda till att utländsk makt får insyn i och kunskap om förhållanden som mottagarlandet har slagit fast som känsliga för sin nationella säkerhet. Denna problematik har kommit att hamna högre upp på den politiska dagordningen i takt med att en rad nya storskaliga statskontrollerade investerare har dykt upp inom den internationella ekonomin. Flera stater håller mot den bakgrunden på att se över sina regelverk för inkommande utländska direktinvesteringar.

Staternas tolkningsföreträdare i fråga om vad som utgör nationella säkerhetsintressen i förhållande till FDI är emellertid inte helt oproblematiskt, då detta skapar ett utrymme för olika kortsiktiga inrikespolitiska strömningar att påverka den säkerhetspolitiska agendan. Ett inte helt osannolikt scenario är att nationalistiskt inriktade populistiska och protektionistiska krafter ges utrymme att stoppa specifika FDI med hjälp av säkerhetspolitiska argument som svepskäl för helt andra motiv.

I sin påtaga roll som väktare för internationella investeringsinstrument, har OECD sett sig föranledd att utfärda riktlinjer för sina medlemsstater över hur mottagarländer i förekommande fall bör utforma sin investeringspolitik i förhållande till legitima säkerhetspolitiska intressen.¹⁵ Riktlinjerna syftar till att hjälpa länder att utforma och implementera sin investeringspolitik på ett sådant sätt att de kan tillgodose sina säkerhetspolitiska mål till minsta möjliga skada för FDI.

OECD har slagit fast att ett lands investeringspolitik bör vila på principer om *icke-diskriminering, transparens och förutsägbarhet, proportionalitet* samt *ansvarsskyldighet*. Principen om icke-diskriminering innebär att åtgärder i första hand skall vara av generell karaktär och att likvärdiga investerare behandlas på liknande sätt. Transparens och förutsägbarhet betingar att investeringspolitikens mål och medel skall göras så transparenta som möjligt i syfte att öka förutsägbarheten i besluten. Proportionalitetsprincipen fastslår att restriktioner kring investeringar och transaktioner inte skall vara större än nödvändigt, och att de skall undvikas då det finns andra åtgärder att tillgå för att skydda nationella intressen. Ansvarsskyldigheten innebär att viktiga beslut angående FDI och nationell sä-

¹⁵ OECD (2009): *Guidelines for recipient country investment policies relating to national security. Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009.*

kerhet fattas på hög politisk nivå, och att det finns fastställda procedurer för utvärdering av åtgärderna och möjlighet att utkräva ansvar.

Varken OECD:s övriga investeringsinstrument eller ovannämnda riktlinjer ifrågasätter stater rätt att själva fastställa nödvändiga åtgärder för att skydda nationella säkerhetsintressen. Proportionalitetsprincipen i OECD:s rekommendationer ställer dock krav på utformningen av själva *metoden* för att hantera risk: Beslutsprocessen skall bland annat grundas på strikta riskanalystekniker vilka avspeglar det specifika landets omständigheter, institutioner och resurser. Sambandet mellan restriktioner mot vissa investeringar och identifierade nationella säkerhetsrisker skall därmed vara klara och tydliga.

Emedan OECD:s rekommendationer är relativt färska, återstår det att se ifall denna metod att hantera de säkerhetspolitiska riskerna med FDI kommer att få en bredare spridning och användning.

1.6 Metod

Denna studie har i stora delar utformats med OECD:s rekommendationer om en strikt metod för riskhantering i åtanke. Förhållningssättet är även i linje med hur risk hanteras i andra sammanhang. Angreppssättet har påverkat såväl urvalet av material som hur det har organiserats. Analysverktyg och -metoder har lånats in från i första hand företagsvärlden och myndighetssfären, vars aktörer har att hantera risk inom ramen för sina ordinarie verksamheter: Företag hanterar exempelvis olika former av affärsrisker, och myndigheter planerar för att möta hot mot den egna verksamheten och samhället i stort.

På engelska används termen *risk management* som ett samlingsbegrepp för metoder och verktyg för identifiering, värdering, prioritering och hantering av risk. I denna kontext behandlas riskbegreppet som ett *oönskat resultat av en framtida händelse*. Enligt detta synsätt är risk en kvantifierbar storhet som innebär att risken är proportionell både med avseende på en händelses förväntade resultat eller konsekvenser och med avseende på sannolikheten för att den alls inträffar.

Enligt Krisberedskapsmyndigheten kan *hot* definieras som en händelse eller företeelse vilken framkallar fara mot det som skall skyddas. Hotet kan vara beroende av en aktörs kapacitet och avsikt att genomföra skadliga handlingar, men det kan också vara helt aktörsberoende. *Risk* kan rent tekniskt förklaras som en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa, och de negativa konsekvenser som händelsen i fråga kan leda till. I förhållande till hot utgör risk en mer konkret effekt av olika företeelser. Exempelvis kan klimatförändringar (hot) medföra en ökad sannolikhet för, och större konsekvenser av, att samhället drabbas av översvämningar (risk). *Sårbarhet* betecknar generellt hur mycket och hur allvarligt som ett samhälle eller delar av det påverkas av en händelse, givet att den alls inträffar. De konsekvenser som en aktör, eller samhället – trots en

viss förmåga – inte lyckas förutse, hantera, motstå och återhämta sig från anger graden av dess sårbarhet.¹⁶

Med utgångspunkt i ovanstående, kan *riskanalys* beskrivas som ett systematiskt sätt att identifiera och värdera risker med avseende på sannolikhet och konsekvenser. På analogt vis kan *sårbarhetsanalys* definieras som ett systematiskt sätt att utvärdera och bestämma ett systems sårbarhet.¹⁷ Risk- och sårbarhetsanalyser kan utföras var för sig, men deras nära släktskap medför att de också med fördel kan genomföras parallellt. Den senare strategin speglar förhållningssättet i denna studie.

För att uppnå en högre grad av objektivitet i den riskanalys som genomförs här, hade det varit en fördel om sannolikheten för de händelseutfall som identifierade risker relaterar till hade kunnat uppskattas på kvantitativ väg. Materialets natur är dock av den beskaffenheten att det inte är möjligt att göra några empiriska skattningar, exempelvis på grundval av statistiskt material. Den riskvärdering som föreligger här baseras istället på antagandet att sannolikheten för en icke önskvärd händelse är tillräckligt hög och konsekvenserna av dess inträffande så allvarliga att den bör tas i beaktande av den eller de aktörer som den berör. Intuitivt förstås dock att en viss kategorisering och rangordning av de baltiska staterna ändå är möjlig utifrån den exponering för en specifik risk som var och en av dem är utsatt för.

1.7 Disposition

Återstående kapitel är löst indelade i en inventerande och en analyserande del, vilka sammantaget mynnar ut i en beskrivning och analys av redan vidtagna och närmast planerade åtgärder. Strukturen har valts för att i görligaste mån sammanfalla med generella byggelement inom *risk management*.

Kapitel två till fyra utgör studiens inventerande del, med inriktning mot handel och ryska direktinvesteringar i Baltikum i förhållande till andra länder.

Kapitel två består av en kartläggning av de baltiska staternas handel med omvärlden och ingående FDI i Baltikum. Av betydelse för senare delar i studien är nivåerna för handelsutbytet och ingående FDI, berörda branscher samt de ekonomiska aktörernas hemländer. Avsikten är att skapa en sammanhängande översiktlig bild av vad som kan anses utgöra normala mönster för handel och utländska direktinvesteringar i de baltiska staterna. Denna normalbild används

¹⁶ Krisberedskapsmyndigheten: *Risk och sårbarhetsanalyser, vägledning för statliga myndigheter*, KBM rekommenderar, 2006:4, utgåva 2, pp. 12-13

¹⁷ *Ibid.*

sedan som referensmall till ryskt ekonomiskt agerande i Baltikum med avseende på handelsutbyte och inkommande FDI. Jämförelsen visar att Ryssland volymmässigt är en mindre viktig handelspartner till de baltiska staterna och att ryskt investeringskapital inte heller har någon avgörande betydelse för den fortsatta ekonomiska utvecklingen i Baltikum. Däremot spelar Ryssland en dominerande roll inom energisektorn med avseende såväl på energiflöden som på investerat kapital.

Kapitel tre består av en kartläggning av Rysslands handel med omvärlden och utgående FDI. Kapitlets utgångspunkt är den instrumentella bilden av ekonomins roll och funktion i samhället hos Rysslands ledande kretsar såsom den kommer till uttryck i relevanta policydokument. Konsekvenserna av denna bild är att rysk ekonomi i stor omfattning har identifierats som ett säkerhetspolitiskt nationellt kärnintresse. Detta har i sin tur fått legitimera såväl en utbredd statlig styrning och kontroll över den inhemska ekonomin som att Ryssland i omvänd tappning söker utnyttja utrikeshandel och utgående FDI till att främja egna nationella intressen på bekostnad av andra stater. Kapitel avslutas med en exposé över Rysslands handel med omvärlden och dess utgående FDI.

I **kapitel fyra** förs en diskussion kring Rysslands ekonomiska agerande i Baltikum och dess uppbyggnad av ekonomiska hävstänger. Kapitel är tematiskt indelat och behandlar i första hand den rysk-baltiska dynamiken på de viktigaste energimarknaderna, det vill säga gas, olja och elkraft. I kapitlet presenteras även exempel på ryska investeringar utanför energisektorn. En betydande del av dessa investeringar har gjorts inom finansiell sektor, företrädesvis i Lettland och Litauen, men i viss mån även i Estland. Ryskägda banker är ännu så länge inte några stora aktörer inom den baltiska finansiella sektorn, men de befinner sig i en klar tillväxtfas och tar allt större marknadsandelar.

Kapitel fem till sju utgör studiens analyserande del och baseras på resultaten från inventeringarna i tidigare kapitel.

I **kapitel fem** analyseras riskerna i de baltiska staternas ekonomiska relationer till Ryssland. Identifieringen av risker baseras på generella riskbedömningar över mellanstatliga asymmetriska ekonomiska relationer, specifika särdrag i de baltisk-ryska ekonomiska förbindelserna samt lokala bedömningar av rysslandsrelaterade hot mot respektive stats ekonomiska och nationella säkerhet. I Estlands fall baseras de lokala bedömningarna på det nationella säkerhetskonceptet från 2010 samt säkerhetspolisens årliga rapporteringar. För riskanalysen över Lettlands ekonomiska förbindelser med Ryssland har det nationella säkerhetskonceptet från 2008 utgjort grundmaterialet. Beträffande Litauen är riskanalysen baserad på den senaste versionen av den nationella säkerhetsstrategin från 2005 samt Lagen om den nationella säkerhetens grunder med införda ändringar till och med juli 2009.

I **kapitel sex** sammanställs åtgärder som de baltiska staterna har vidtagit eller planerar att vidta enskilt eller i samarbete med andra stater i syfte att hantera identifierade risker i de bilaterala ekonomiska förbindelserna med Ryssland. Sammanställningen är gjord med utgångspunkt i fyra övergripande strategier för riskhantering som alla riskhanteringstekniker vanligtvis bygger på, det vill säga *undvikande av risk, reduktion av risk, överföring eller fördelning av risk* samt *ignorering av risk*. I översikten ingår även en bedömning av åtgärdernas effektivitet, det vill säga i vad mån de kan ses som tillräckliga för att helt eller delvis neutralisera uppbyggnaden av identifierade risker.

I **kapitel sju** förs en fördjupad diskussion kring de baltiska staternas sårbarhet för ryska ekonomiska påtryckningsmedel. Denna diskussion utgör samtidigt studiens slutsatser. I vad mån de baltiska staterna inte har förmåga att neutralisera Rysslands uppbyggnad av ekonomiska hävstänger, anses de vara fortsatt sårbara för ryskt inflytande i detta hänseende. Graden av deras sårbarhet relateras till kapaciteten att hantera påtryckningsmedlens existens, eller, såtillvida de tas i bruk, att absorbera eller återhämta sig från konsekvenserna av deras användning. De konsekvenser som diskuteras här, relaterar till ekonomiska, politiska och övriga samhälleliga effekter, och deras inverkan på nationell säkerhetspolitik. I ett efterföljande steg analyseras hur förefintligheten eller Rysslands faktiska användning av ekonomiska hävstänger mot de baltiska staterna påverkar EU:s och NATO:s säkerhetspolitiska förtroende för de tre. De resultat som presenteras kan ses som ett mått på de baltiska staternas nuvarande ekonomiska oberoende i förhållande till Ryssland, och i förlängningen, som en indikation på deras faktiska säkerhetspolitiska handlingsfrihet.

2. Handelsmönster och utländska direktinvesteringar i de baltiska ekonomierna

2.1 Några huvuddrag i de baltiska ekonomiernas postsovjetiska utveckling

Under efterkrigstiden kom de baltiska ekonomierna att integreras mycket snabbt i den sovjetiska planekonomin. De hamnade därmed i ett kraftigt ömsesidigt beroendeförhållande till övriga delar av det sovjetiska imperiet. Fram till 1991 exporterades 90-95 procent av produktionen till stater inom OSS och 80-87 procent av de baltiska staternas import härstammade från samma område¹⁸. Vid sidan om problematiken med privatiseringen av ekonomin, stod de nyblivna självständiga baltiska staterna därmed även inför dilemmat hur ekonomisk tillväxt skulle kunna upprätthållas och industriproduktionen samtidigt lösgöras från det långvariga beroendet av traditionellt undervärderade resurser anskaffade från andra, nyligen självständiga, postsovjetiska stater med liknande problem.

De baltiska staterna kom att välja en neoliberal utvecklingsmodell för skiftet till marknadsekonomi¹⁹. Under perioden 1992-1996 pågick den mest intensiva perioden för ländernas privatiseringsprocesser, med vissa fördröjningar för Lettland och Litauen. Av de tre baltiska staterna anses vanligtvis Estland ha klarat övergången till marknadsekonomi bäst, med Lettland och Litauen på andra respektive tredje plats. BNP-tillväxten i Baltikum var under åren 2001-2007 den högsta inom EU.

¹⁸ Svensson, Charlotte (2003): *Ekonomi och säkerhet i de baltiska staterna – en studie av relationen mellan säkerhetstänkande och ekonomiska beroenden*, FOI-R-0895-SE, Underlagsrapport, juli 2003

¹⁹ Den neo-liberala ekonomiska skolan kan enligt vad som har kommit att kallas för Washingtonkonsensus sammanfattas i tio punkter. Dessa omfattar: finanspolitisk disciplin; omläggning av offentlig konsumtion från subsidier och bidrag till tillväxtbefrämjande åtgärder som utbildning, primärhälsa och infrastruktur; skattereformer syftande till breddad skattebas och mer moderata marginalskatter; marknadsorienterade räntor; konkurrenskraftig växelkurs; handelsliberalisering; liberalisering av inkommande FDI; privatisering av statskontrollerade företag; marknadsavregleringar; stärkt juridiskt skydd av äganderätten. I Östeuropa och i de tidigare sovjetrepublikerna är tillämpningen av Washingtonkonsensus mer känd som chockterapi, vars policyrekommendationer sammanfattades i ett snabbt avskaffande av pris- och valutakontroller, kraftigt nedskurna statliga subventioner och en omedelbar intern handelsliberalisering liksom storskaliga privatiseringar av offentligt ägda tillgångar.

Tabell 2.1: Ekonomiska indikatorer

	BNP, mn euro		BNP/cap, euro	
	1999	2008	1999	2008
Estland	5 359	16 073	3 900	12 000
Lettland	6 818	23 160	2 900	10 200
Litauen	10 292	32 203	2 900	9 600
EU 27	8 583 998	12 512 071	17 800	25 100

Tabellen visar BNP för respektive område uttryckt som miljoner euro samt som BNP per capita för åren 1999 och 2008.

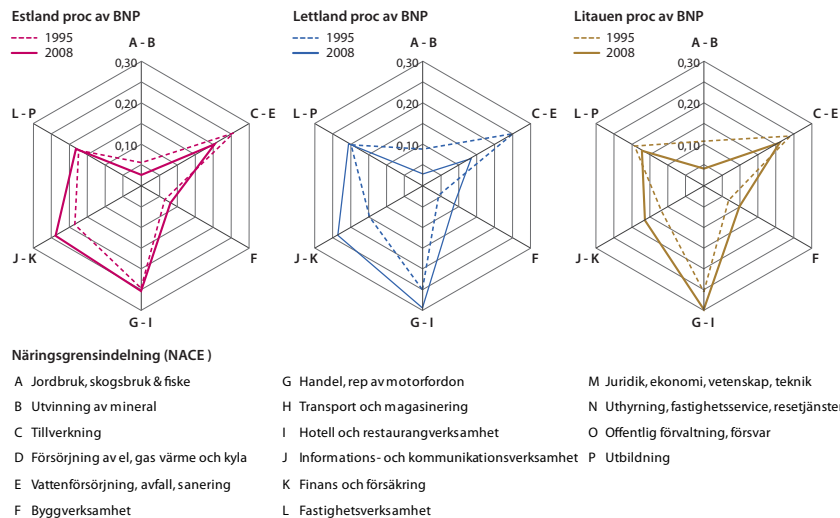
Källa: Eurostat, National Accounts, table DS-070992, euro/habitant, current prices

De baltiska staterna, i synnerhet Lettland, hör till de EU-länder som har drabbats allra hårdast av den globala ekonomiska krisen. Krisens orsaker och verkningar i Baltikum är väl dokumenterade på annat håll men kommer inte att behandlas ytterligare här, då det går utanför rapportens syfte.²⁰ Det kan dock konstateras att ekonomiska kriser skapar en egen dynamik, vilken kan utnyttjas av nya ekonomiska aktörer. Det lär därför säkert finnas skäl att återkomma till denna fråga.

De ekonomiska reformerna sedan tidigt 1990-tal har lett till betydande förändringar i de baltiska ekonomiernas strukturer. Vid tiden för självständigheten var alla tre stater industrisamhällen med en fortsatt tung jordbrukssektor. Därefter har de alla rört sig mot postindustriella tjänstesamhällen med en växande service- och tjänstesektor. Fram till och med 2008 hade jordbruksproduktionen sjunkit till under fem procent av värdet av den samlade produktionsvolymen i alla tre länderna. Inom de traditionella industrisektorerna är det samtidigt en rad områden som inte bara överlevde omställningen till marknadsekonomi, utan som även gick stärkta ur den och som därefter har vidareutvecklats.

²⁰ Se exempelvis Åslund, Anders (2009): *The East European Financial Crisis*, CASE Network Studies & Analyses, No 395/2009

Figur 2.1: Ekonomisk struktur i Estland, Lettland och Litauen 1995 och 2008



Graferna visar de olika sektorernas procentuella vikt i respektive lands ekonomi utifrån varje sektors förädlingsvärde i relation till BNP. (NACE: Nomenclature des activités économiques dans la Communauté Européenne, EU:s näringsgrensindelning)

Källa: Valda databaser från Statistics Estonia, Central Statistical Bureau of Latvia samt Department of Statistics to the Government of the Republic of Lithuania (Statistics Lithuania)

Till de industribranscher som idag är framträdande i den estniska industrin hör elektronik och telekommunikation, skogsbruk, textilindustri och byggverksamhet²¹. I Lettland är det främst byggsektorn, metallurgisk industri och livsmedelsproduktion som pekas ut som framgångsbranscher. Även IT och telekommunikation liksom farmaceutisk industri hör till de branscher som brukar nämnas²². I Litauen har det funnits en medveten strävan att skapa en kunskapsdriven ekonomi. De sektorer som i samband med detta lyfts fram som framtidsbranscher är bland annat mekatronik²³, informations- och kommunikationsteknologi och bioteknologi. Branscher med stor tyngd i BNP är annars metallbearbetning, trans-

²¹ Estonian Ministry of Foreign Affairs (Välisministerium), www.vm.ee/?q=en/node/5674; besökt oktober 2009

²² Lettiska investerings- och utvecklingsmyndigheten (Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra) är ett statligt organ som sorterar under finansministeriet. Hemsida www.liaa.gov.lv besökt oktober 2009.

²³ Mekatronik är kombinationen av ingenjörskunskaper inom mekanik, elektroteknik, datavetenskap och reglerteknik.

port och maskinkonstruktion samt livsmedel, fastighetsverksamhet och byggsektorn.²⁴

2.2 Handel

På samma sätt som andra stater med små ekonomier, liten befolkning och begränsad tillgång till egna resurser, är de baltiska staterna mer handelsberoende än större stater för att skapa välstånd. I absoluta tal uppgick det sammanlagda värdet av de baltiska staternas import av varor och tjänster under 2008 till mer än 48 600 mn euro och exporten till 41 200 mn euro.²⁵ För EU som helhet är detta under en procent av medlemsstaternas sammantagna handel med varandra och med omvärlden. De baltiska staternas stora handelsberoende framgår därför tydligare då värdet av handeln relateras till storleken på den egna ekonomin. För Estlands del har såväl import som export uppgått till mellan 70 och 90 procent av BNP mellan åren 1999 och 2008. I Lettland och Litauen har importen varierat mellan 50 och 70 procent. Litauens exportandel pendlade under samma period mellan 50 och 60 procent och Lettlands exportandel varierade mellan 40 och 50 procent. Som jämförelse kan nämnas att det genomsnittliga EU-landet ökade såväl sin import som sin export av varor och tjänster från 30 till 40 procent av BNP under motsvarande period.

Till skillnad från EU som helhet, drogs de baltiska staterna med ett underskott i handelsbalansen under hela perioden 1999-2008. Eftersom tjänstebalansen samtidigt var positiv, kan underskottet i sin helhet härledas till ett underskott i varubalansen. I periodens början låg Estlands handelsunderskott kring 5 procent av BNP och Lettlands och Litauens kring 10 procent. Trenden visade på minskande underskott. Under de följande två åren började underskotten emellertid att växa kraftigt i alla tre länder. Fram till 2007 hade underskottet i Lettland växt till drygt 21 procent, och i Estland och Litauen till 11-12 procent. Därefter har trenden återigen vänt. På grund av den ekonomiska krisen har underskotten tvingats ner kraftigt sedan 2007. Enligt det europeiska statistikorganet Eurostat prognoser kommer Litauens handel att mer eller mindre vara i balans 2010, medan Estlands och Lettlands underskott då kommer att hamna runt två procent av BNP.

²⁴ Litauiska utvecklingsmyndigheten (Lietuvos ekonominės plėtros agentūra) är en icke-vinstdrivande organisation som ägs av finansministeriet. Hemsida www.lda.lt/en/index.html, besökt oktober 2009.

²⁵ Eurostat, National Accounts, table DS-070992, current prices. Uppgifterna från Eurostat avser såväl handel mellan EU-länder som handel med länder utanför EU.

Tabell 2.2: Handelsunderskott i de baltiska ekonomierna, 2007-2008

	Balans varor & tjänster, miljon euro		Balans varor & tjänster, proc. av BNP	
	2007	2008	2007	2008
Estland	-1 768	-670	-11,3	-4,2
Lettland	-4 254	-3 029	-20,2	-13,1
Litauen	-3 813	-3 683	-13,3	-11,4
EU 27	69 756	38 169	0,6	0,3

Källa: Eurostat, Annual national accounts, table DS-070992, current prices

Sett till handels sammansättning, har handeln med framför allt Västeuropa ökat i relativ betydelse medan handeln med Ryssland och övriga OSS-länder minskat sedan de baltiska staterna blev självständiga. Den västliga orienteringen av utrikeshandeln kan åtminstone delvis förklaras med att den utgör en komponent i en medveten säkerhetspolitisk strategi syftande till att minska det ekonomiska beroendet av främst Ryssland och OSS-staterna genom att minska deras betydelse som handelspartner till de baltiska staterna.²⁶ För Litauens och Estlands del fortsatte varuimporten från externa länder, det vill säga länder utanför EU (med Ryssland som största handelspartner i denna grupp) att sjunka till och med EU-inträdet 2004. Därefter har tendenserna varit skiftande. Efter ett par år med relativt stora fluktuationer ser det nu ut som att värdet på Litauens import från externa länder ökar snabbare än importen från andra EU-länder. Fram till 2008 hade dess externa varuimport ökat till närmare 45 procent av landets totala varuimport, vilket är en återgång till ungefär samma nivå som för tio år sedan. Även Estlands externa varuimport har varierat efter 2004, men den övergripande trenden har varit en fortsatt sjunkande andel. För 2008 utgjorde den externa varuimporten ungefär en femtedel av den totala varuimporten till Estland. För Lettlands del har varuimporten under det senaste decenniet varierat mellan 22 och 25 procent.²⁷

De baltiska ländernas varuexport till externa länder har under de senaste tio åren vuxit fortare än exporten till EU:s övriga medlemsländer. För Litauens del uppgick den till 40 procent av landets totala varuexport 2008. För Estlands och Lettlands del motsvarade den externa varuexporten 2008 i runda tal en tredjedel av deras respektive totala varuexport. Ryssland kvarstår som viktigaste externa handelspartner.

²⁶ Se Svensson, Charlotte (2003)

²⁷ Eurostat, External Trade, table DS-018995-EU-27 by SITC; vidarebearbetade data

Tabell 2.3: Varuhandel mellan de baltiska staterna och med Ryssland

	Import från / import tot				Export till / export tot			
	EE	LV	LT	RU	EE	LV	LT	RU
Estland (EE)	–	7,1	5,6	7,5	–	10,6	10,8	10,4
Lettland (LV)	8,9	–	10,0	10,8	12,2	–	27,1	14,7
Litauen (LT)	4,6	8,4	–	29,9	3,0	6,6	–	16,1
Ryssland (RU)	0,2	0,3	0,5	–	0,9	0,6	1,4	–

Import och export som procent av total import och export för importerande och exporterande land. För de baltiska staterna avser uppgifterna 2008 och för Ryssland 2006.

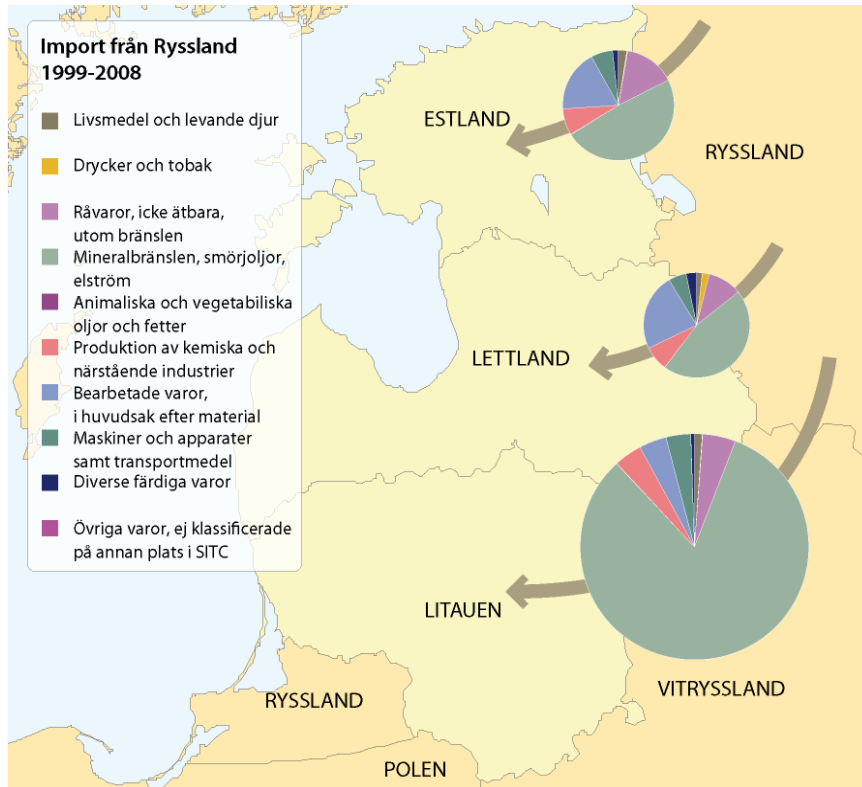
Källa: Eurostat: External trade, table DS-018995, current prices; Federalnaja sluzjba gosudarstvennoj statistiki: *Torgovlja v Rossii – 2007 g.* tabell 5.5, 5.10

Som kan förväntas av närliggande stater med likvärdiga och kompletterande ekonomier, är den inbördes handeln mellan de tre baltiska staterna relativt betydande. Mätt som andelar av ländernas totala varuimport och -export är det handeln mellan Lettland och de övriga två staterna som har störst tyngd. Att handeln mellan Estland och Litauen är av mindre betydelse för de inblandade länderna kan däremot ha att göra med längre transportavstånd och avsaknad av gemensam gräns.

Alla tre baltiska stater har även fortsatt betydande handelsförbindelser med Ryssland. Från de enskilda baltiska staternas perspektiv är den ryska handeln i flera fall av större vikt än den interbaltiska handeln. Oavsett politisk färg kan ingen regering i de baltiska huvudstäderna kringgå det grundläggande faktum att Ryssland är en naturlig handelspartner till de baltiska staterna, i synnerhet inom energiområdet.²⁸ Framför allt Litauen handlar mer med Ryssland än med Estland och Lettland: Importen från Ryssland uppgår till närmare en tredjedel av Litauens totala varuimport och exporten till Ryssland till en sjättedel av dess totala varuexport.

²⁸ Krickus, 2006, *Iron Troikas*, p. 36

Figur 2.2: Storlek och sammansättning baltisk import från Ryssland 1999-2008



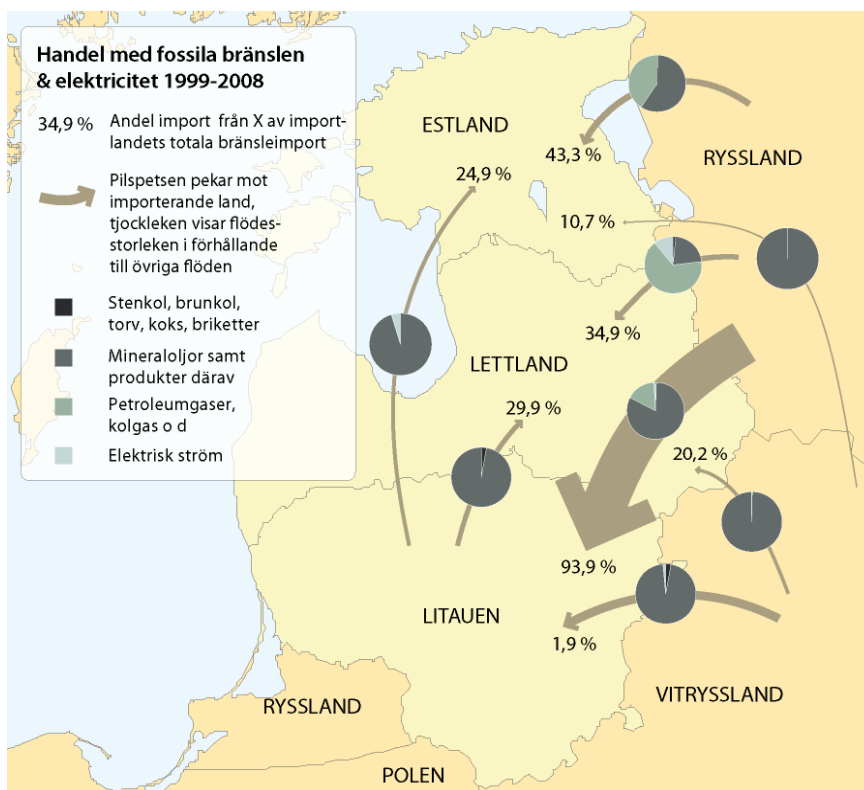
Diagrammen baseras på ett årligt medelvärde för de baltiska ländernas import från Ryssland för åren 1999-2008. Storleksförhållandena relaterar till importströmmarnas absoluta värde för det importerande landet. (SITC: Standard International Trade Classification)

Källa: Eurostat, External trade, table DS-018995, current prices

Sett till handelns sammansättning, har hälften av Estlands och Lettlands import från Ryssland under de senaste tio åren varit relaterad till energi. Andra stora poster är bearbetade varor, kemiska produkter och övriga råvaror.

Även i absoluta tal är Litauens import från Ryssland betydligt större än Estlands och Lettlands. Den avviker också kraftigt från de övriga två i och med att den till över 80 procent består av olja och gas. Ingen annan enskild post överstiger 5 procent av Litauens sammanlagda import från Ryssland. I absoluta tal mädd är de dock i samma storleksordning som motsvarande poster i den estniska och lettiska handeln med Ryssland.

Figur 2.3: De baltiska staternas import av olja, naturgas och elektricitet 1999-2008



Pilarnas tjocklek är proportionell till importvärdet i euro för mottagande land beräknat som ett årsmedelvärde för den sammanlagda importen mellan 1999-2008. Procentsiffrorna visar importens relativa betydelse för mottagande land betraktat som andel av landets totala import av fossila bränslen, kolvätebaserade produkter och elenergi. Diagrammen visar fördelningen mellan de olika delposterna som situationen såg ut 2008.

Källa: Eurostat, External trade, table DS-018995, current prices

För att närmare belysa vilken roll som importen av kolvätebaserade bränslen från Ryssland faktiskt spelar i de baltiska ekonomierna, behöver denna post analyseras närmare. Som framgår av ovanstående figur, domineras de baltiska staternas import av energi helt av Ryssland. Emedan det enda oljeraffineriet i Baltikum, *Orlen Lietuva* (tidigare Mažeikių Nafta), ligger i Litauen, så är importen av olja

till Litauen extra stor.²⁹ Även Estland och Lettland har dock en betydande transithandel med olja från Ryssland som skeppas ut via hamnar i Östersjön.

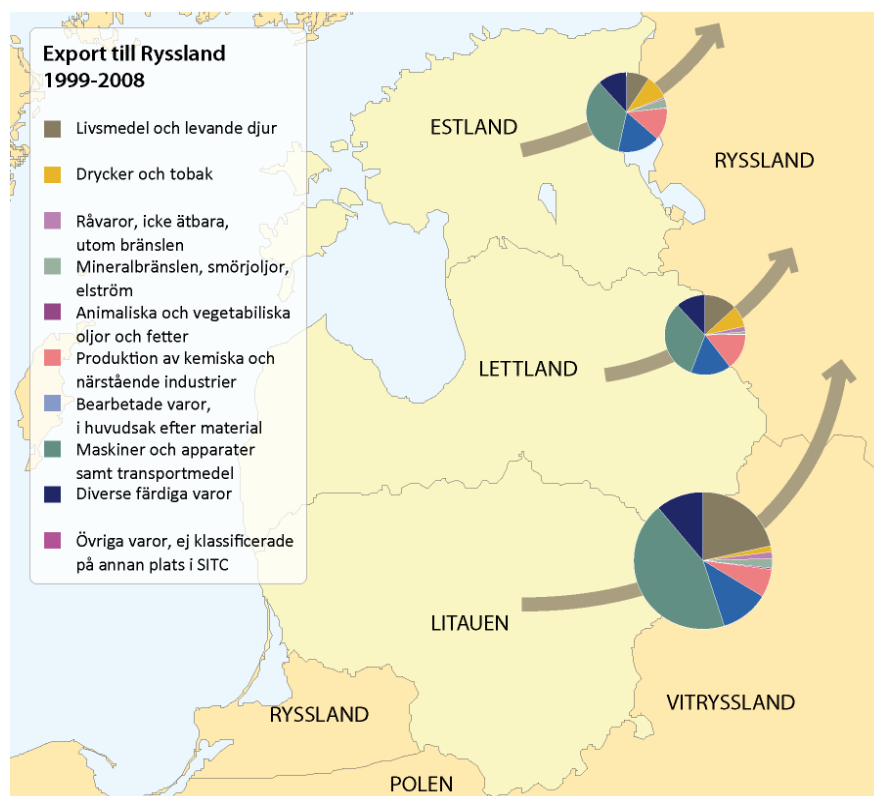
Av den olja som importerades till Litauen 2008, såldes hela 75 procent vidare till andra länder, varav två tredjedelar till andra EU-medlemmar. Stora köpare var Polen, UK, USA, Schweiz, Ukraina och Nederländerna, vilka var för sig köpte mellan 6 och 9 procent av Litauens export av olja. De enskilt största köparna var emellertid Lettland och Estland, vilka köpte upp 18 respektive 10 procent. I Lettlands fall bestod importen till 93 procent av petroleum och i Estlands fall till 96 procent.

Genom att den litauiska exporten av bränsleprodukter till Estland och Lettland i sin tur ursprungligen kommer från Ryssland, bör den därmed läggas samman med ländernas egna direkta import från Ryssland. Deras faktiska behov av Ryssland som energileverantör framstår därmed som betydligt större än vad som framgår ur handelsstatistiken.

Den baltiska exporten till Ryssland under de senaste tio åren har för Estlands och Lettlands del till större delen bestått av maskiner och transportmedel, bearbetade varor, kemiska produkter, diverse färdigbearbetade varor, drycker och tobak samt livsmedel och levande djur. I Litauens fall har maskiner och transportmedel stått för över 40 procent av exporten. Livsmedel och levande djur, övriga tillverkade varor, bearbetade varor samt kemiska produkter har tillsammans stått för en ungefär lika stor del av Litauens export till Ryssland. I absoluta tal är värdet av Litauens export cirka fyra gånger så stort som Estlands och Lettlands.

²⁹ För 2008 bestod energiimporten från Ryssland till 83 procent av petroleumbaserad olja och andra petroleumrelaterade produkter. Naturgas motsvarade 16 procent och elektricitet 1 procent av importen av energi från Ryssland.

Figur 2.4: Storlek och sammansättning baltisk export till Ryssland 1999-2008



Diagrammen baseras på ett årligt medelvärde för de baltiska ländernas export till Ryssland för åren 1999-2008. Storleksförhållandena relaterar till exportströmmarnas absoluta värde för det exporterande landet. (SITC: Standard International Trade Classification)

Källa: Eurostat, External trade, table DS-018995, current prices

Trots en minskad relativ betydelse, kvarstår således en betydande del av de grundläggande mönstren i de baltiska staternas handelsutbyte med Ryssland, närmare två decennier efter Sovjetunionens sammanbrott. Importen domineras av energirelaterade råvaror medan det främst är i form av tillverkning av maskiner och transportutrustning som de baltiska staterna har komparativa fördelar i förhållande till Ryssland.

Handeln mellan länderna är också fortsatt asymmetrisk: Rysslands export till de baltiska staterna betingar ett högre värde än dess import från Baltikum. Vidare är rysk olja och gas av strategisk betydelse för de baltiska staterna, medan det för Rysslands del förmodligen är mycket enklare att substituera baltiska varor eller helt klara sig utan dem. Sist men inte minst, med ryska ögon betraktat är de bal-

tiska staterna små handelspartners samtidigt som Ryssland ur ett baltiskt perspektiv är en fortsatt stor och därmed betydelsefull handelspartner. Alla dessa faktorer ger Ryssland ett handlingsutrymme som de baltiska staterna saknar.

2.3 Utländska direktinvesteringar

En betydelsefull komponent i de baltiska staternas ekonomiska politik för att skapa moderna marknadsekonomier med hög tillväxt, har varit att skapa ett attraktivt investeringsklimat med förmåga att även attrahera riskvilligt utländskt investeringskapital. Under den tidigare delen av 1990-talet experimenterade alla tre stater med positiva särslagstiftningar för FDI. Just i Baltikum kom särslagstiftningen dock aldrig att spela någon större roll för att attrahera utländskt kapital på samma sätt som i exempelvis Tjeckien och Ungern. Avgörande faktorer har i stället varit makroekonomisk stabilisering, genomförandet av strukturella reformer och en treuhandinspirerad³⁰ privatisering av statliga företag i kombination med det parallella arbetet med att skapa en generellt företagsvänlig lagstiftning.³¹ Under hela omställningsprocessen har Estland varit föregångslandet som med viss försening har följts av Lettland och Litauen. De magra resultaten från den positiva särbehandlingen av utländska investerare medförde att särslagstiftningen började fasas ut redan under mitten av 1990-talet. Ett annat skäl som aktualiserades inför de baltiska staternas EU-inträde var den gemensamma marknadens krav på likabehandling av alla företag.³²

Som huvudregel kan utländska investerare idag engagera sig i all former av affärsverksamhet i de baltiska staterna. I Estland krävs dock myndigheternas godkännande eller en statlig licens för bankverksamhet, gruvbrytning, elkraftteknik, gas- och vattendistribution, reparation av vital transportinfrastruktur som järnvägar, flygplatser och hamnar, telekommunikation, grossistförsäljning av läkemedel, produktion av alkohol och tobak samt spelverksamhet. Lettland har vissa juridiska begränsningar och vissa verksamheter är underkastade licensiering. Litauen tillåter inte utländska investeringar i lotteriverksamhet eller i vissa specifika verksamheter relaterade till säkerhet och försvar. Licens krävs för verksam-

³⁰ Främst Estlands privatiseringsprocess byggde på de tyska erfarenheterna från tyska *Treuhandanstalt*, och innebar bland annat att hela företag kunde föras över till favoriserade utländska strategiska ägare, vilket skapade ett stabilt ägande (Svensson, 2003, p. 19).

³¹ Hunya, Gábor (2004): 'FDI in Small Countries: the Baltic States', *wiiw Research Reports* | 307, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Vienna Institute for International Economic Studies, p. 112.

³² EU:s regler för den gemensamma marknaden och konkurrenslagstiftning tillåter bara investeringsstöd inom ramarna för regional utveckling, stöd till småföretag och arbetsmarknadspolitiska mål.

heter som innebär en förhöjd fara för människors liv och hälsa samt miljö, liksom för tillverkning eller hantering av ammunition.³³

I Estland finns det inga restriktioner för utländskt ägande av företag. Utländska investerare är även fria att köpa land och byggnader för produktionsändamål. I Lettland tillåts inte utländska investerare att ha ett kontrollerande inflytande över företag inom säkerhetsverksamhet, lufttransporter, lotteri- och spelverksamhet. Utländska investerare kan hyra land upp till 99 år. I Litauen kan utlandsägda företag äga fast egendom men det råder omfattande restriktioner beträffande ägande av land. För privatisering av statlig egendom förbehåller sig Lettland rätten att från fall till fall kunna lägga in veto mot uppsägningar eller ställa krav på vissa investeringar i det förvärvade företaget.³⁴

En annan viktig komponent i de baltiska staternas ekonomiska politik har varit upprättandet av statliga organ med uppdrag att fortsatt främja ett företagsvänligt klimat. Med något olika organisation och fokus, är det främst tre uppgifter som åligger dessa organ. En av dessa är att fortsatt främja en företagsvänlig lagstiftning, både som remissinstans och som initiativtagare. Övriga uppgifter handlar om marknadsföring utomlands och om att stödja presumtiva utländska investerare och nystartade företag.

Trots dessa åtgärder har det ändå varit svårt för de baltiska staterna att attrahera utländskt kapital i någon större utsträckning. Inom den grupp av central- och östeuropeiska stater som 2004 upptogs som EU-medlemmar, hade inte mer än 6-7 procent av inkommande FDI under perioden 2000-2002 gått till de baltiska staterna.³⁵ För små stater är detta snarare regel än undantag, givet att de inte har lyckats specialisera sig som finansiella centra i förhållande till en större gränsöverskridande region.

I relation till storleken på den egna ekonomin, kan FDI dock spela en mycket stor roll för små länders finansiering av underskott i bytesbalansen och även underlätta deras tillgång till ny teknologi och nya marknader. Därigenom kan FDI i små ekonomier motsvara så mycket som 20-30 procent av bruttoinvesteringarna.³⁶

Det viktigaste skälet till att de baltiska staterna inte har lyckats attrahera några större absoluta flöden av *exportorienterad FDI* är att deras låga lönekostnader inte fullt ut kompenserar för deras relativa låga produktivitet. Inom industrisek-

³³ UNCTAD WID Country Profiles för Estland, Lettland och Litauen
www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3198&lang=1

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Hunya, Gábor (2004) p. 94. De stater som här avses är Estland, Lettland, Litauen, Tjeckien, Ungern, Polen, Slovakien och Slovenien.

³⁶ *Ibid.*

torn är detta ett mycket stort problem, vilket avspeglar dels avsaknaden av en modern kapitalstock, dels staternas generella specialisering mot lågteknologisk produktion med relativt låga produktivitetsnivåer. Litauen är det enda land som har kunnat visa upp en arbetskostnad per producerad enhet som i vissa hänseenden har varit konkurrenskraftig. Estland kompenserar för sin högre arbetskostnad per producerad enhet med hjälp av låga transportkostnader till närliggande primära exportmarknader i kombination med, även ur ett baltiskt perspektiv, mycket låga skatter.

Marknadssökande FDI hämmas istället av de interna marknadernas begränsade storlek. Intresset för stora multinationella företag att etablera storskaliga tillverkningsindustrier i Baltikum blir härigenom mycket begränsat. Begränsade interna marknader utesluter visserligen inte småskaliga investeringar riktade mot smala marknadssegment, men denna möjlighet måste då vägas mot sannolikheten för att import skulle vara ett billigare alternativ.

På ett mer generellt plan är det annars bristen på utbildade yrkesarbetare liksom bristen på moderna yrkesutbildningar som har hållit tillbaka FDI från baltisk tillverkningsindustri. I kombination med det faktum att högre utbildning anses mer åtråvärt än praktiska yrkesutbildningar, är det främst inom den framväxande nya servicesektorn som utländska investerare har uppfattat att de baltiska staterna har komparativa fördelar.³⁷

Flödet av inkommande FDI till Baltikum mellan åren 1991 och 2007 kan delas in i tre relativt distinkta faser. Perioden 1991-1997 var en uppbyggnadsfas med gradvis ökande flöden av FDI. Tidsförskjutningarna i de baltiska staternas ekonomiska reformer avspeglades i inkommande FDI både utifrån flödenas storlek som när de tidsmässigt först uppstod.

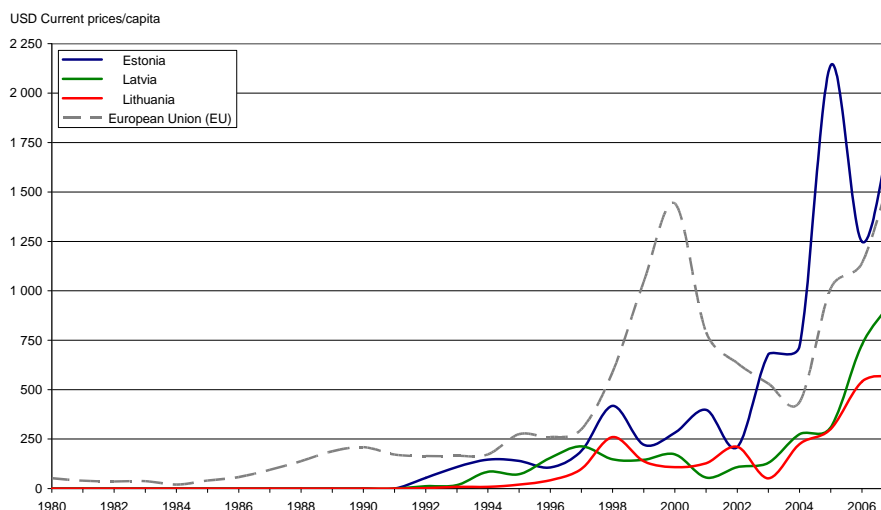
Under den efterföljande fasen, cirka 1997-2002, stagnerade inkommande FDI på en nivå runt 200 USD per capita för Lettland och Litauen och 250 USD per capita för Estland. Eftersom inkommande FDI samtidigt ökade mycket kraftigt för genomsnittet av alla EU-länder, är det rimligt att förklara stagnationen i Baltikum med undanträngningseffekter. Runt millennieskiftet hade EU-snittet för inkommande FDI stigit till närmare 1 500 USD per capita. Dotcom-krisen och de globala problemen inom elektronikindustrin bidrog sedan till en kraftig dränering av investeringskapital, vilket även drabbade de baltiska staterna.³⁸ Nedgången i Estland var dock inte kraftigare än att landet behöll sin position som det mest attraktiva landet för utländska investeringar i Baltikum.

³⁷ Hunya, Gábor (2004) p. 104-106

³⁸ Hunya, Gábor (2004), p. 94

Den sista fasan, åren 2002-2007, återspeglade en period av återhämtning i den globala ekonomin, då bland annat tillgången till FDI nådde nya, tidigare oanade, nivåer. Även i Baltikum steg flöden av inkommande FDI kraftigt som en effekt av EU-inträdet 2004. I Litauen kom återhämtningen med ungefär ett års fördröjning jämfört med utvecklingen i Estland och Lettland. Vad som är mest anmärkningsvärt med perioden var dock den exceptionella tillväxten på utländskt investeringskapital i Estland i förhållande till tillväxten i EU:s övriga medlemsstater. Redan 2003 överträffades EU:s genomsnittliga inkommande FDI per capita, och 2007 hade flödet till Estland stigit till 1 860 USD per capita.

Figur 2.5: Inkommande FDI per capita, flöden



Inkommande FDI till EU som helhet och till de baltiska staterna uttryckt i USD per capita, löpande priser, årsflöden.

Källa: Data från UNCTAD:s FDI-databas, stats.unctad.org/FDI/ReportFolders/reportFolders.aspx (1980-2005) samt World Investment Report 2009 (2006-2008).

En del av förklaringen till utvecklingen i Estland döljer sig bakom det faktum att Estlands tidiga marknadsreformer och fullskaliga liberalisering av ekonomin i kombination med en effektiv privatiseringsprocess, gav landet *first mover advantage* visavi övriga baltiska stater med avseende på tillgången till riskvilligt utländskt investeringskapital.³⁹ De tidiga investeringarna i Estland har i många fall även fungerat som plattform för vidare investeringar i Lettland och Litauen. Tallinn har härigenom kommit att överta den roll som finansiellt centrum i Baltikum

³⁹ Svensson (2003), p. 17

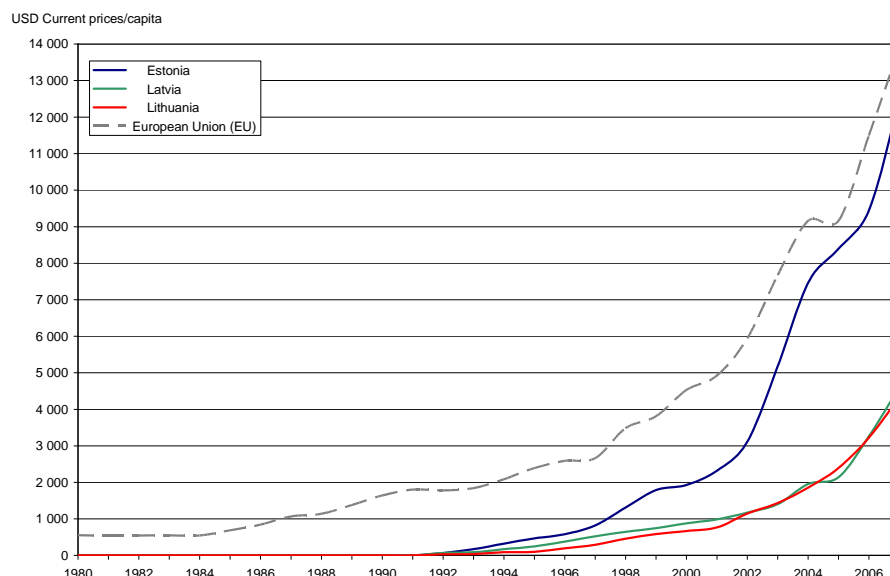
som Riga spelade under mellankrigstiden, vilket ytterligare förstärkt intresset för Estland bland utländska investerare.

En annan viktig delförklaring är att en stor del av inkommande FDI till Estland under senare år har bestått av återinvesterat kapital. Mellan åren 1999 och 2008 stod andelen återinvesterat kapital för drygt hälften av inkommande FDI.⁴⁰ I Lettland och Litauen uppgick motsvarande andel till 30 respektive 40 procent. Variationerna från ett år till ett annat har dessutom varit mycket stora. Att andelen är högre i Estland förklaras dels av att Estland inte vinstbeskattar återinvesterat kapital, dels av att investeringarna i Estland är av äldre datum, varigenom de genererar högre vinster. Investeringarna i Lettland och Litauen är helt enkelt mer omogna, och därmed är de mer beroende av att hitta nytt inkommande eget kapital för att kunna närma sig samma nivåer som EU-genomsnittet för inkommande FDI.

Skillnaderna i inkommande FDI-flöde till de baltiska staterna har med tiden skapat betydande skillnader i ackumulerat utländskt ägande, det vill säga stockvärdet för inkommande FDI. Fram till 2007 hade per capitavärdet för den utlandsägda stocken i Estland vuxit till 12 200 USD, vilket närmast var i paritet med snittvärdet på 14 000 USD per capita för alla EU-länder. Samtidigt svarade Lettlands och Litauens stockvärden per capita var för sig inte mot mer än en tredjedel av EU-snittets stockvärde. I absoluta tal motsvarade det estniska stockvärdet 11,3 md euro, det lettiska 8,1 md euro och det litauiska stockvärdet 10,4 md euro.

⁴⁰ Sammanställning från Eesti Panki, statistisk databas för Balance of Payment, www.eestipank.info/frontpage/en/, besökt oktober 2009

Figur 2.6 Ackumulerad inkommande FDI, stockvärden



Inkommande FDI till EU som helhet och till de baltiska staterna uttryckt i USD per capita, löpande priser, stockvärden.

Källa: Data från UNCTAD:s FDI-databas, stats.unctad.org/FDI/ReportFolders/reportFolders.aspx (1980-2005) samt World Investment Report 2009 (2006-2008).

Lettland och Litauen har således hitintills varit mer beroende av inhemskt kapital än Estland för att trygga fortsatt uppbyggnad och modernisering av den egna kapitalstocken och därigenom säkra en långsiktig ekonomisk tillväxt och fortsatt välstånd. Hårdare krav på nationella prioriteringar kan eventuellt skapa undanträngningseffekter ifall resurser måste prioriteras om från andra områden. Detta skulle i sin tur kunna ge upphov till interna politiska och sociala spänningar mellan olika samhällsgrupper. Det är inte heller säkert att inhemska resurser fullt ut kan kompensera för de mervärden i form av samtidig kunskapsöverföring och förbättrad access till utländska marknader som FDI vanligtvis associeras med. Det finns därmed också viss fara för att Lettland och Litauen i högre grad än många andra central- och östeuropeiska EU-medlemmar kan drabbas av inlåsnings effekter i mindre produktiva sektorer i stort behov av utveckling och förnyelse. Nuvarande ekonomiska skillnader mellan de baltiska staterna kan härigenom komma att förstärkas i framtiden, vilket skulle kunna påverka den baltiska gemenskapen på ett negativt sätt. I den konkurrens om FDI som finns mellan de tre staterna har det funnits vissa tendenser till inbördes kannibalisering i form av ett skatternas krig, där målet varit att öka tillgången till FDI genom att erbjuda investerande företag lägre skattesatser än övriga två stater.

Inkommande FDI till små stater kännetecknas av att kapitalet vanligtvis härstammar från rikare grannländer i staternas närområde. Billiga tillgångar och små marknader kräver inga större mängder investeringskapital, men ger därmed inte heller någon större utdelning. Transnationella företag har härigenom litet intresse av att investera i små länder vilket skapar möjligheter för relativt välbärgade regionala aktörer att agera.⁴¹

Estland är ett typexempel på ett litet land vars inkommande FDI härstammar från närområdet. Närmare två tredjedelar av inkommande FDI har svenskt eller finskt ursprung. Ur ett nordiskt perspektiv, det vill säga om även norska och danska investerare tas med i analysen, ökar andelen till över 70 procent.

I Lettland och Litauen är bilden mer splittrad. Inget enskilt land eller liten grupp av länder har samma dominerande ställning som det nordiska blocket i Estland. Här finns istället fler länder som är mer eller mindre jämstarka. Det estniska inslaget i Lettlands och Litauens FDI-stockar är för övrigt märkbart; i Lettland står estniska intressen bakom 14 procent av inkommande FDI-stock, och i Litauen representerar estnisk FDI närmare 6 procent av stockens värde. Dessa förhållanden avspeglar dock mer Estlands ställning som ledande finansiellt centrum i Baltikum, än att investerat kapital skulle ha ett rent estniskt ursprung. Det estniska kapitalets faktiska ursprung är förmodligen affärsintressen med kopplingar i första hand till de nordiska länderna.

⁴¹ Hunya, Gábor (2004), p. 98

Tabell 2.4: Inkommande FDI, stockvärde 2008

Estland			Lettland			Litauen		
Ursprung FDI	Mn EUR	Proc.	Ursprung FDI	Mn EUR	Proc.	Ursprung FDI	Mn EUR	Proc.
Världen	11 332	100,0	Världen	7 392	100,0	Världen	10 283	100,0
EXT EU27	1 187	10,5	EXT EU27	1 862	25,2	EXT EU-27	2 080	20,2
EU27	10 145	89,5	EU27	5 531	74,8	EU_27	8 202	79,8
Sverige	4 456	39,3	Estland	1 058	14,3	Polen	1 813	17,6
Finland	2 822	24,9	Sverige	1 011	13,7	Danmark	1 301	12,7
Nederländerna	635	5,6	Danmark	669	9,1	Sverige	1 175	11,4
Danmark	501	4,4	Tyskland	638	8,6	Ryssland	1 004	9,8
Ryssland	295	2,6	Finland	475	6,4	Tyskland	880	8,6
Norge	286	2,5	Nederländerna	439	5,9	Estland	588	5,7
Tyskland	267	2,4	Cypern	378	5,1	Finland	524	5,1
Cypern	259	2,3	Ryssland	348	4,7	Lettland	473	4,6
Förenade Kungadömet	235	2,1	USA	333	4,5	Nederländerna	433	4,2
Luxemburg	231	2,0	Norge	273	3,7	Norge	318	3,1
Offshore	188	1,7	Offshore	197	2,7	Cypern	239	2,3
Litauen	186	1,6	Litauen	192	2,6	USA	196	1,9
USA	165	1,5	Förenade Kungadömet	190	2,6	Luxemburg	184	1,8
Lettland	138	1,2	Österrike	171	2,3	Förenade Kungadömet	180	1,8
Schweiz	135	1,2	Island	122	1,7	Schweiz	156	1,5
Österrike	122	1,1	Luxemburg	113	1,5	Offshore	136	1,3
Frankrike	85	0,8	Guernsey	103	1,4	Frankrike	135	1,3
Irland	81	0,7	Schweiz	92	1,2	Irland	77	0,7
Canada	74	0,7	Malta	88	1,2	Island	68	0,7
Hong Kong	49	0,4	Ukraina	50	0,7	Österrike	56	0,5
Övr.	122	1,1	Övr.	452	6,1	Övr.	347	3,4

Inkommande FDI i de baltiska staterna i mn euro och andel av sammanlagd FDI fördelat på investerande länder och områden.

Källa: Eurostat, DS-070774-table: bop_fdi_pos - EU direct investment positions, breakdown by country and economic activity, senast uppdaterad nov 2009

Enligt officiell statistik är Ryssland volymmässigt inte någon stor investerare i Baltikum. I början av 2008 motsvarade värdet på den ryska stocken i Estland endast 2,6 procent av det sammanlagda stockvärdet för inkommande FDI. I Lett-

land och Litauen motsvarade den ryska andelen 4,7 respektive 9,8 procent av sammanlagt stockvärde. Jämfört med 2002 innebär detta dock att Ryssland sedan 2002 har fördubblat sin andel såväl i Estland som i Litauen.⁴²

Det kan många gånger vara svårt att avgöra varifrån inkommande FDI egentligen härstammar, och det finns ingenting i sak som utesluter att FDI av ryskt ursprung inte skulle ha kunnat kanaliseras via andra länder. Ryskt ägande och ekonomiskt inflytande i Baltikum skulle därmed kunna vara betydligt större än vad som framgår av offentlig statistik. Detta påpekande har ofta framförts i diskussioner kring betydelsen av rysk FDI, inte minst från de baltiska staterna.

För att här få en uppfattning om betydelsen av dolt ryskt kapital i Baltikum görs ett hypotetiskt antagande om att ryska investerare, i förekommande fall, i första hand utnyttjar olika *offshore*-ekonomier⁴³ liksom andra länder kända för sin exceptionellt höga banksekretess för att dölja sina baltiska investeringar. Med *offshore*-ekonomier skall här förstås den grupp på 38 stater vilka i Eurostats statistik över EU-medlemmarnas betalningsbalanser har definierats som sådana.⁴⁴ Vid sidan om de rena offshore-ekonomierna har även Cypern, Luxemburg, Schweiz och Malta ofta pekats ut som troliga transitländer för ryskt kapital. Enligt Eurostats uppgifter representerar denna grupp av stater sammanlagt 6,7 procent av investerat kapital i Estland, 11,7 procent i Lettland och 7,0 procent i Litauen. Givet att detta kapital i sin helhet hade ryskt ursprung, skulle rysk FDI i så fall stå för den enskilt största andelen av Lettlands inkommande FDI-stock och hamna på en andra- respektive tredjeplats i Litauen och Estland.⁴⁵

Även om allt *offshore*-kapital faktiskt skulle ha ryskt ursprung, förefaller det vid en första anblick som att konsekvenserna av detta inte skulle ha så stor inverkan på de baltiska staterna. I Estland är de nordiska investeringarnas dominans så

⁴² Hunya (2004), p. 98 samt statistik från Eurostat (Estland); Latvijas Banka; Dept of Statistics to the Government of the Republic of Lithuania (Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės)

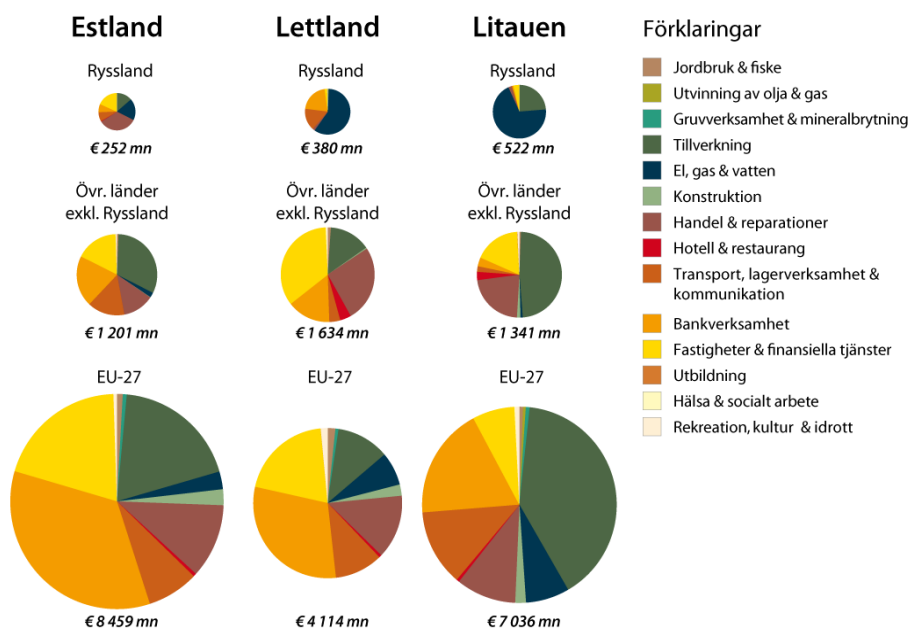
⁴³ IMF:s definition på *offshore*-ekonomier är att de ”tillhandahåller låg eller ingen beskattning, återhållsam eller obefintlig reglering av finansmarknaden; banksekretess med möjlighet till anonymitet” (*Offshore Financial Centers*, IMF Background Paper, 2000; www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm).

⁴⁴ För en fullständig förteckning, se Eurostat (2008): Balance of Payments Vademecum, Uppdate: December 2008 (revised 12/12/2008), p. 179, Eurostat, Directorate C: National and European Accounts, Unit C-4: Balance of Payments

⁴⁵ Utan närmare kartläggning av enskilda transaktioner och verksamma utlandsägda företag, är det svårt att ha någon uppfattning om realismen i ovanstående exempel. Vad som komplicerar bilden är dels att det inte enbart är ryska aktörer som kan förväntas utnyttja *offshore*-ekonomier som transitländer, dels att ryskt kapital även skulle ha kunnat transiteras via andra länder än de som pekats ut här. Exemplet skall därför mer ses som en känslighetsanalys än som en approximativ beskrivning av verkligheten.

total att även en tredubbling av ryskt ägande från dagens låga nivå inte nämnvärt förändrar de ekonomiska realiteterna. I Lettland och Litauen skulle de ryska investeringarnas vikt fortsatt balanseras av att det här finns en större grupp stater med betydande andelar i inkommande FDI-stock. Betydelsen av ryskt kapital i Baltikum kommer dock i en annorlunda dager om man i stället för att studera de totala investeringsnivåerna ser närmare på vilka branscher som ryska aktörer har investerat i jämfört med andra aktörer.

Figur 2.7: Inkommande FDI per bransch och ursprung, stockvärden 2007



Diagrammen visar fördelningen av respektive ländergrupps investeringar i var och en av de baltiska staterna. Cirklarnas ystorlek är direkt proportionell mot investeringarnas samlade värde.

Källa: Bearbetade data från Eurostat, DS-070774-table: bop_fdi_pos - EU direct investment positions, breakdown by country and economic activity, uppdaterad nov 2009

En branschindelad uppdelning av inkommande FDI-stockar för Estland, Lettland och Litauen visar att de baltiska staterna på en övergripande nivå har tilldelats olika roller i den internationella ekonomin. Estland, och i mindre utsträckning även Lettland, har fått karaktären av finansiella centra i Baltikum, då runt hälften av värdet av deras inkommande FDI-stockar återfinns inom sektorerna bankverksamhet, fastigheter eller finansiella tjänster. I övrigt ligger tyngdpunkten i Estland mer mot tillverkning; i Lettland handel och reparation, transporter, lagerverksamhet samt kommunikation. I Litauen är det istället investeringar inom

tillverkningsindustrin som dominerar, runt 40 procent av inkommande FDI. Andra stora poster är bankverksamhet samt fastigheter och finansiella tjänster, transporter, lagerverksamhet och kommunikation samt handel och reparation.

Inriktningen på ryska investeringar avviker betydligt från ovanstående mönster. I Estland har runt 20 procent av ryskt kapital placerats inom energisektorn. Två tredjedelar har investerats i tillverkning, handel och reparation samt fastigheter och finansiella tjänster. Inom tillverkningssektorn har ryskt kapital investerats i skogsindustri, tryckeri och förlagsverksamhet. Noteras kan också att det ryska intresset för investeringar i estniska fastigheter och finansiella tjänster proportionellt sett är lika stort som för tvärsnittet hos övriga investerande länder.

I Lettland har 60 procent av inkommande ryskt kapital investerats inom energisektorn. Runt 20 procent har investerats i finansiella tjänster och ytterligare 15 procent i transporter, lagerverksamhet och kommunikation. Investeringar i övriga branscher är försumbara.

I Litauen har hela 70 procent av den ryska andelen av FDI-stocken placerats inom energi. Ytterligare en fjärdedel av det ryska investeringskapitalet återfinns inom tillverkningsindustri; företrädesvis inom kemisk industri och petroleumindustri. Investeringar i övriga branscher är försumbara.

Med ett tungt inslag av investeringar inom energisektorn i alla tre baltiska stater, uppvisar ryska kapitalsatsningar i Estland, Lettland och Litauen större inbördes likheter än med de landspecifika generella investeringsmönstren. De ryska investeringsmönstren indikerar att Rysslands historiska och dominerande roll som energileverantör till de baltiska staterna har försett ryska energiföretag med en rad företagsekonomiska incitament för att verka för en fortsatt nedströms integration av marknaden i syfte att skapa sammanhängande leverantörskedjor för olja och gas från Ryssland in i de baltiska staterna.⁴⁶

Inte desto mindre väcker det ryska investeringsmönstret i Baltikum jämväl en rad säkerhetspolitiskt motiverade frågor. Även om inriktningen mot energisektorn kan förklaras av Rysslands ekonomiska specialisering mot olja och gas, innebär det också att ryska investerare i hög grad försummar affärsmöjligheter inom sektorer där de baltiska staterna har visat sig ha komparativa fördelar. Strikt företagsekonomiska förklaringsmodeller framstår därmed som ofullständiga och otillräckliga.

⁴⁶ En ökad integration ökar graden av egen kontroll och minskar företagets externa affärsrisker. Transaktionskostnader mellan olika produktionsled kan exempelvis elimineras och företaget kan också upprätthålla en bättre synkronisering mellan tillgång och efterfrågan på sin produktion. Med en stärkt ställning på marknaden uppnår företaget också en oligopol- eller monopolliknande status, varigenom det kan öka sina vinster då marknadsmekanismerna inte längre fungerar.

Vad som bör beaktas är också att i motsats till ryska investeringar inom andra sektorer, så har ryskt kapital inom energisektorn verklig tyngd i förhållande till FDI från andra länder. I Estland uppgick stockvärdet 2007 för rysk FDI inom energisektorn till 41 mn euro, vilket motsvarade 16 procent av alla utländska direktinvesteringar i energisektorn. Finska och franska investerare kontrollerade ungefär lika stora andelar som Ryssland. Återstående stockvärde kontrollerat av EU-länder, 114 mn euro, kontrollerades troligtvis via Belgien, Tyskland, Danmark, Italien, Litauen, Nederländerna, Polen eller UK.⁴⁷ I Lettland uppgick motsvarande ryskkontrollerade stockvärde till 217 mn euro eller drygt 43 procent av FDI inom energisektorn. Värdet av tyska investerares andel av stockvärdet var dock högre, 280 mn euro. I Litauen motsvarade stockvärdet av rysk FDI 363 mn euro eller drygt 41 procent av sammanlagt stockvärde inom energisektorn. Även här var värdet av tyska investeringar högre, 455 mn euro. Stockvärdet för franska investeringar inom energisektorn i Litauen motsvarade 50 mn euro.

I vad mån dolt ryskt kapital förekommer i den baltiska energisektorn, visar nedanstående tabell att det i vart fall inte har kanaliserats via typiska *offshore*-ekonomier i ett sista led. Givet att det alls förekommer – och i sådan omfattning att det ytterligare stärker ryska möjligheter att utöva inflytande över de baltiska staterna – så torde det ha kanaliserats via de EU-länder vilka själva har betydande intressen inom energi i Baltikum. Med tanke på de stora investeringarna i Lettland och Litauen, förefaller i så fall Tyskland vara ett troligt transitland. Övriga länder som också skulle ha kunnat användas för transitering av ryskt kapital är Finland, Frankrike och Nederländerna.

⁴⁷ Konfidentiella uppgifter i Eurostats statistik, varför det inte går att göra någon närmare sammanställning eller ytterligare länderuppdelning här.

Tabell 2.5: Proc. av inkommande FDI per bransch & ländergrupp, stockvärden 2007

	Estland			Lettland			Litauen		
	EU-27	Övr. exkl. RU	RU	EU-27	Övr. exkl. RU	RU	EU-27	Övr. exkl. RU	RU
Jordbruk & fiske	93,0	7,0	0,0	88,0	12,0	0,0	89,8	10,2	0,0
Utvinning av olja & gas	–	–	–	–	–	–	100,0	0,0	0,0
Gruvverksamhet & mineralbrytning	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Tillverkning	83,8	14,4	1,8	79,5	19,8	0,7	84,6	11,7	3,7
El, gas & vatten	77,9	5,9	16,2	56,6	0,0	43,4	58,1	0,8	41,1
Konstruktion	99,4	0,6	0,0	96,9	3,1	0,0	92,0	8,0	0,0
Handel & reparationer	83,0	9,6	7,4	71,9	27,3	0,8	79,0	19,8	1,2
Hotell & restaurang	99,7	0,0	3,3	43,4	56,6	0,0	56,0	44,1	0,0
Transport, lagerverksamhet & kommunikation	85,5	14,5	–	82,5	6,0	11,5	97,9	1,9	0,2
Bankverksamhet	93,7	5,7	0,6	85,9	8,5	5,6	97,7	2,0	0,3
Fastigheter & finansiella tjänster	89,6	7,9	2,4	73,7	25,7	0,7	75,5	21,7	2,9
Utbildning	–	–	–	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Hälsa & socialt arbete	–	–	–	0,0	75,0	25,0	100,0	0,0	0,0
Rekreation, kultur & idrott	90,7	9,3	0,0	95,2	4,8	0,0	88,5	11,5	0,0

Procentsiffrorna anger hur stor andel av det sammanlagda stockvärdet för inkommande FDI inom en specifik bransch som kommer från respektive ländergrupp. Endast positiva värden har medtagits.

Källa: Bearbetade data från Eurostat, DS-070774-table: bop_fdi_pos - EU direct investment positions, breakdown by country and economic activity, uppdaterad nov 2009

Ryskt inflytande på de baltiska staterna via ägande i den baltiska energisektorn behöver dock inte vara specifikt avgränsat till direkta investeringar av ryskt kapital. Det skulle även kunna utövas indirekt via inflytande över andra länders ägande. Ägarstrukturen bakom de dominerande baltiska gasföretagen Eesti Gaas, Latvijas Gāze samt Lietuvos Dujos får illustrera detta argument. Gazprom och tyska E.ON Ruhrgas International äger tillsammans mellan 70 och 80 procent i vart och ett av dessa bolag. I Eesti Gaas och Latvijas Gāze återfinns även det ryska bolaget Itera, nära associerat med Gazprom, som betydande delägare, och i Lietuvos Dujos äger den litauiska staten en knapp femtedel. Till saken hör att Gazprom och E.ON Ruhrgas sedan tidigare har ett mycket nära och långtgående samarbete. E.ON Ruhrgas har köpt naturgas från Ryssland i trettio år och är även

störste utländske aktieägare i Gazprom med ett aktiekapital på 6,4 procent.⁴⁸ Gazprom och E.ON Ruhrgas samarbetar exempelvis också i gasledningsprojektet Nord Stream. E.ON Ruhrgas och ett annat tyskt företag, BASF, äger här var för sig 20 procent av aktierna och Nederländse Gasunie ytterligare 9 procent. Återstående 51 procent ägs av Gasprom. Det nära tysk-ryska samarbetet skapar med nödvändighet en rad komplicerade beroendeförhållanden och sammanflätade ekonomiska intressen. Det är därför inte osannolikt att Gazprom i händelse av en kris mellan Ryssland och någon av de baltiska staterna har handlingsutrymme för att pressa E.ON Ruhrgas att sluta upp på Rysslands sida. Härmed skulle eventuella ryska påtryckningar kunna få ytterligare ökad tyngd.

Sett ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv kan de faktiska förhållandena kring Rysslands investeringar i Baltikum alltså tolkas som att Ryssland till en låg kostnad har tillskansat sig ett potentiellt inflytande i de baltiska staterna som vida överträffar dess generella betydelse som utländsk investerare i de baltiska ekonomierna. Bilden förstärks av att samma ryska energiföretag som investerat i Baltikum samtidigt är direkt kontrollerade av den ryska statsmakten och att de i olika sammanhang bevisligen har använts i rysk utrikespolitik för att utöva påtryckningar mot andra stater.

⁴⁸ www.nord-stream.com/se/our-company/shareholders/e-on.html besökt november 2009

3. Rysk handel och utländska direktinvesteringar som hävstänger för rysk utrikespolitik

3.1 Rysslands strategiska mål

Sedan tidigt 1990-tal har rysk utrikespolitik blivit alltmer självsäker och expansiv till sin karaktär. I det senaste utrikespolitiska konceptet från 2008 står bland annat att Rysslands mål inte bara är att ”medverka i genomförandet av den internationella dagordningen, utan att även medverka i dess utformande”.⁴⁹ Skrivningar i Rysslands tidigare nationella säkerhetskoncept från 1997 och 2000 kan tolkas som att Ryssland medvetet och metodiskt håller på att bygga upp och utöka sitt inflytande i omvärlden med hjälp av politisk, ekonomisk och militär makt. En försvagning av Rysslands politiska, ekonomiska eller militära makt i utlandet uppfattas härigenom som ett hot mot dess nationella säkerhet. Omvänt är det ett nationellt intresse att bevara och stärka Rysslands ställning som stormakt och som inflytelserikt center i den moderna världen.⁵⁰

Ställningen som stormakt är av central betydelse för Rysslands nuvarande statsledning, och ryska anspråk på stormaktsstatus återkommer såväl i de utrikespolitiska koncepten från 2000 och 2008 som i den nya nationella säkerhetsstrategin från 2009.⁵¹ Enligt de utrikespolitiska koncepten är ställningen som stormakt och som ett inflytelserikt center en nödvändighet för att öka Rysslands politiska, ekonomiska, intellektuella och andliga potential.⁵² Stormaktsstatusen har alltså en närmast existentiell betydelse.

Baserat på begreppet *suverän demokrati* som en ny framväxande statsideologi, har det allt tydligare visat sig att rysk utrikespolitik syftar till att radikalt stöpa om den världsordning som växte fram efter slutet på det kalla kriget.⁵³ Under

⁴⁹ *Kontseptsija vnesnej politiki Rossijskoj Federatsii*, 12 juli 2008

⁵⁰ *Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, avsnitt II. *Natsional'nye interesy Rossii*, samt III. *Ugrozy natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, enligt redaktion från jan 10, 2000.

⁵¹ *Kontseptsija vnesnej politiki Rossijskoj Federatsii*, 28 juni 2000 samt 12 juli 2008; *Strategija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii do 2020 goda*, 12 maj, 2009

⁵² *Kontseptsija vnesnej politiki Rossijskoj Federatsii*, 28 juni 2000 samt 12 juli 2008

⁵³ För en närmare beskrivning av begreppet *suverän demokrati* och vilken roll den spelar som sammanhållande faktor för Rysslands nuvarande maktelit, se exempelvis Konnander, Vilhelm (2008): *Ryssland – en suverän demokrati?* FOI-R-2501-SE, Vetenskaplig rapport, april 2008

2006 stod det också klart att Ryssland definitivt hade lämnat den västerländska utrikespolitiska modellen och att det sökte skapa ett eget Moskva-centrerat system.⁵⁴ Sedan slutet av 2006 och i början av 2007 har Rysslands politik i relation till väst rent av kommit att beskrivas som öppet revisionistisk visavi västvärlden.⁵⁵

Den ryska utrikespolitiken har under senare år formats utifrån föreställningen om att den amerikanska hegemonin efter det kalla krigets slut nu har nått vägs ände. Den unipolära världsordningen har misslyckats och västvärlden, i synnerhet USA, har förlorat i relativ makt. USA:s och västvärldens svaghet har skapat ett ökat utrymme för en rad nya regionala ekonomiska och politiska centra att växa fram. Som en följd av de senaste årens utveckling, har Ryssland återfunnit sin styrka och har därmed kunnat återuppta sin månghundraåriga position som en central europeisk stormakt. Därmed är Ryssland en av de viktigaste noderna i den nya multipolära värld som är under bildande.⁵⁶ Den framtid som den ryska statsledningen förbereder sig för är uppkomsten av en ny informell stormaktskonsert där ett fåtal stormakter engagerade i ett ändlöst nollsummespel kring inbördes intressekonflikter kan förhandla med varandra och fatta beslut i slutna rum över huvudet på övriga stater.

Till den ryska utrikespolitikens centrala kärnvärden hör hävdandet av rätten att upprätthålla en zon av exklusivt privilegierat inflytande i vad som kommit att definieras som *det nära utlandet*. Vanligtvis avser detta område de stater, vars status före 1991 inskränkte sig till att vara sovjetiska delrepubliker, det vill säga de övriga OSS-staterna plus Georgien, vilket lämnade OSS efter kriget mot Ryssland i augusti 2008. Rysslands attityd och uppträdande i förhållande till det nära utlandet avviker på ett markant sätt från de liberala demokratiska värderingar som är acceptabla i västvärlden.⁵⁷ OSS-staterna och Georgien tillerkänns mycket begränsad handlingsfrihet av Ryssland för att driva en egen politisk linje. Kriget mot Georgien demonstrerade att Rysslands tröskel för att ta till våld för att hävda sina intressen i denna del av världen är oroväckande låg.

Bland utomstående bedömare råder viss osäkerhet om den ryska eliten även associerar de baltiska staterna med det nära utlandet. Vad som bland annat talar emot att Rysslands högsta ledning skulle förknippa Baltikum med det nära utlandet är att det ryska utrikesdepartementet organisatoriskt sett har sorterat in de

⁵⁴ Sleivyte, Janina (2008): *Russia's European Agenda and the Baltic States*, Defence Academy of the United Kingdom, The Shrivenham Papers, no 7, feb. 2008, p. 7

⁵⁵ Kaczmarek, Marcin (2009): *Russia's Revisionist Policy towards the West*, PRACE-OSW, OSW Studies, No 33, dec 2009, Warszawa p. 47 ff.

⁵⁶ *Ibid.*, pp 56-60

⁵⁷ House of Commons (2009): *Russia: a new confrontation? Tenth Report of Session 2008-09*, House of Commons Defence Committee, juni 30, 2009, p. 14

baltiska staterna i en av sina geografiska avdelningar för europeiska relationer, medan alla OSS-stater istället faller in under någon av de tre avdelningar som hanterar Rysslands förbindelser med OSS-staterna. Arbetet inom de europeiska avdelningarna och OSS-avdelningarna koordineras i sin tur av två helt olika vice utrikesministrar. I officiell rysk statistik grupperas också de baltiska staterna tillsammans med övriga europeiska stater eller EU, medan OSS-staterna redovisas i en grupp för sig.

Vad som talar för att de baltiska staterna räknas till det nära utlandet är att Ryssland i praktiken har pressat de baltiska staterna på liknande sätt som OSS-staterna. Ryssland har också fortsatt att hävda att det har legitima statsintressen i Baltikum. Den officiella ryska versionen av områdets historia och beskrivningen av de historiska relationerna med Ryssland har också mer att göra med imperienostalgi än med en korrekt beskrivning av faktiska sakförhållanden.⁵⁸ Bland ryska nationalister och patrioter torde tendensen att mentalt förknippa de baltiska staterna med det nära utlandet vara ännu starkare.

Rysslands huvudsakliga utrikespolitiska mål i förhållande till den europeiska arenan beskrivs i det senaste utrikespolitiska konceptet från 2008 som bildandet av ett ”på allvar öppet demokratiskt system för gemensam regional säkerhet och samarbete, vilket kan säkerställa den euroatlantiska regionens enhet – från Vancouver till Vladivostok”.⁵⁹ Detta mål har konkretiserats i form av det ryska förslaget på ett nytt europeiskt säkerhetssystem, lanserat av president Medvedev i juni 2008. Västerländska bedömare anser att förslaget, om det genomfördes, skulle ge Ryssland ett slags vetorätt över europeisk säkerhet och ett konkret inflytande över EU:s politik.⁶⁰ Ryssland skulle därigenom fortsätta interagera med EU och NATO i den mån detta anses främja ryska intressen samtidigt som det bevarar sin oberoende ställning och maximal handlingsfrihet. På kort sikt skulle Rysslands europapolitik därmed syfta till ett permanent stopp för NATO:s vidare östutvidgning och på lite längre sikt till en försvagning av de transatlantiska förbindelserna.⁶¹

Inom ramen för Rysslands övergripande europeiska politik, kan de strategiska målen för dess baltiska agenda sammanfattas som geoekonomiskt beroende och dominerande inflytande – inte nödvändigtvis exklusivt – över de baltiska stater-

⁵⁸ Sleivyte, Janina, *op. cit.*, p. 35

⁵⁹ *Kontseptsija vnesjnej politiki Rossijskoj Federatsii*, 12 juli 2008

⁶⁰ Kaczmarek, Marcin (2009) *op. cit.*, pp. 65, 67

⁶¹ Kaczmarek, Marcin (2008): 'The Russian Proposal for a New European Security System', *CES Commentary*, No 11, okt 16, 2008, Centre for Eastern Studies, Warszawa, p. 3; se även Krickus, Richard J. (2006): *Iron Troikas: The New Threat from the East*, p. 6, Carlisle: US Army War College, 2006

nas utrikespolitiska orientering och säkerhetspolitiska ställningstaganden⁶². Ur ryskt säkerhetsperspektiv uppfattas Estlands, Lettlands och Litauens proamerikanska orientering som en barriär mot Moskvas upprättande av närmare bilaterala relationer med större EU-länder i syfte att motverka amerikanskt inflytande i Europa.⁶³

Med tanke på att Rysslands potential för att påverka de baltiska staterna idag främst ligger inom det ekonomiska området, finns det anledning att se närmare på vilken roll som Rysslands ekonomiska påtryckningsmedel spelar i rysk utrikespolitik, och hur de har använts och fortsättningsvis kan komma att appliceras i en baltisk kontext.

3.2 Ekonomisk säkerhet à la russe – andra staters osäkerhet?

Putins politik har i första hand syftat till att återupprätta statens roll. Statsbyggnad och modernisering har varit centrala prioriteringar, och politiken har kännetecknats av konsolidering av den politiska makten på bekostnad av en allt högre grad av statlig inblandning inom praktiskt taget alla samhällssektorer.

Den ryska ekonomin har under Putins tid således inte bara reformerats och moderniserats. Statsledningen har även utnyttjat reformerna till att ta kontroll över strategiskt viktiga naturresurser och skapa ett komplicerat nätverk av marknadsdominerande företag över vilka den har direkt kontroll. Härigenom har staten tillskansat sig verktyg för att kontrollera och detaljstyra branscher vilka identifierats som strategiskt viktiga. Privata aktörer som har uppfattats som hot eller som hinder mot denna politik har blivit utsatta för mycket kraftfulla statliga ingripanden.

Det är inte alltid lätt att se någon egentlig ekonomisk rationalitet bakom den ryska statsmaktens uppträdande inom den ekonomiska sfären. Ett sätt att närma sig problemet är att studera statens agerande i ljuset av den ekonomiska världsbild som gradvis vuxit fram ur erfarenheterna från 1990-talet och framåt hos Rysslands styrande elit. Utvalda avsnitt från Rysslands säkerhetspolitiska doktriner tillsammans med Putins tal till nationen under perioden 2000-2007 samt lagen om utländska investeringar i strategiska sektorer får här illustrera hur denna världsbild ser ut.

I den tidiga och tillfälliga doktrinen om Rysslands ekonomiska säkerhet från 1996, inskränktes Rysslands ekonomiska säkerhetsintressen till förmågan att

⁶² Sleivyte, Janina, *op. cit.*, p. 35

⁶³ Krickus, Ricchard J., 2006, *op. cit.* p. 16

genomdriva beslutade ekonomiska reformer.⁶⁴ Hoten mot Rysslands ekonomiska säkerhet definierades som den ökande inriktningen mot utvinning av energiråvara liksom kritiska beroendeförhållanden i relation till utländska ekonomiska aktörer. I doktrinen anklagades industriellt utvecklade länder och stora utländska företag för att ha försökt utnyttja situationen i Ryssland och i OSS-länderna för egna ekonomiska och politiska syften. För att stärka Rysslands ekonomiska säkerhet skulle beroendet av utländska ekonomiska aktörer minskas. Inom ramen för denna politik ingick strävan efter sunda statsfinanser utan behov av utländska stödåtgärder; kontroll över egna strategiska resurser samt importsubstitution av strategiskt viktiga varor.

I det nationella säkerhetskonceptet från 1997 vidareutvecklades tankarna kring ekonomisk försörjningssäkerhet mot fonden av en ganska pessimistisk beskrivning av Rysslands generella position inom världssamfundet. Det övergripande målet för Rysslands ekonomiska säkerhet definierades här som skapandet av drägliga livsvillkor för alla medborgare. Kontrollen över de egna strategiska resurserna framstod som fortsatt viktigt, parallellt med att staten ålades en större roll för att skydda och utveckla de inhemska företagen. Inom utrikeshandelsområdet skulle rysk politik även medverka till att skapa fördelaktiga ekonomiska förbindelser för ryska företag i utlandet. Det bakomliggande syftet var att stärka Rysslands konkurrenskraft, produktivitet och ekonomiska tillväxt. Ryssland skulle inte heller godta maktmedel inom det utrikesekonomiska området.

Säkerhetskonceptet från 1997 framstår som ett mycket merkantilistiskt dokument i synen på ekonomisk säkerhet. En av de outtalade utgångspunkterna var att allt ekonomiskt samarbete är ett nollsummespel; det finns alltid en förlorande part. Rysslands beroende av högteknologi, livsmedel och konsumtionsvaror från utlandet beskrevs tillsammans med exporten av energiråvara som en växande risk för att den inhemska marknaden helt skulle slås ut av utländska företag. Det negativa mönstret skulle brytas genom att staten gavs en aktiv roll för att främja och utveckla ryska företag och försvara deras positioner och aktiviteter såväl inom landet som utanför dess gränser. Samtidigt skulle utländska företag inte längre tillåtas ta kontroll över strategiskt viktiga sektorer, försvarsindustrin eller naturliga monopol.

I januari 2000 kom en uppdatering av det nationella säkerhetskonceptet. Den godkändes således av Putin bara dagar efter att han hade tillträtt som Rysslands ställföreträdande president. Även om uppdateringen hade arbetats fram under president Jeltsin, var texten dock helt i linje med Putins och hans närmaste

⁶⁴ *Gosudarstvennaja strategija ekonomitjeskoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, 29 apr 1996. Doktrinen var av temporär karaktär, då dess tidshorisont endast omfattade de närmaste kommande tre till fem åren.

medarbetares realpolitiska världsbild. En av konceptets mycket tydliga utgångspunkter var att Ryssland – förvisso fortfarande något kantstött efter 1990-talets stora politiska och ekonomiska omvälvningar – inte bara hade potential för att bli utan faktiskt redan *var* en stormakt. Stormaktsanspråken bildade sedan grund för en mer offensiv syn på Rysslands faktiska nationella intressen. Utrikes- och säkerhetspolitikens mål skulle därmed inte längre avgränsas till att bara försvara Rysslands suveränitet, utan fortsättningsvis även syfta till att ”stärka Rysslands position som stormakt – som ett av den multipolära världens inflytelserika centra, och [till] att utveckla jämlika och ömsesidigt fördelaktiga relationer med alla länder och samarbetsorganisationer, i första hand med alla OSS-stater och Rysslands traditionella partners [...]”.⁶⁵

Som en konsekvens av den mer expansiva synen på Rysslands roll och position inom världssamfundet kom betydelsen av en god försörjningssäkerhet att ytterligare inskräpas. En uthållig utveckling av ekonomin sågs som en nödvändig förutsättning för att Ryssland skulle kunna nå sina nationella mål. Liksom tidigare innebar detta att staten skulle stödja de egna företagen såväl på inhemska marknader som i utlandet. I jämförelse med tidigare koncept preciserades begränsningarna för utländska företags verksamhet i Ryssland. Utländska bankers och försäkringsbolags verksamhet skulle kontrolleras i högre grad än tidigare, och dessutom skulle utländska företags tillgång till naturtillgångar och etableringsmöjligheter inom telekommunikation och transport kraftigt begränsas. Överlag förutsatte 2000 års uppdatering av säkerhetskonceptet en fortsatt stark statlig styrning av ekonomin.

Arbetet med att ta fram en ny och mer permanent säkerhetsdoktrin påbörjades redan 2004, men det var först i maj 2009 som den nu gällande doktrinen ”Rysslands nationella säkerhetsstrategi fram till 2020” kunde undertecknas av president Medvedev. Enligt doktrinen hade ”förutsättningarna för att framgångsrikt kunna förebygga och avvärja hot mot Rysslands inre och yttre nationella säkerhet under senare år kommit att utvecklas i en mycket positiv och gynnsam riktning”. Ett återkommande tema i strategin är tillgången till och kontrollen över naturresurser. Naturresurser anses både kunna skapa hot och öppna upp nya möjligheter. Bedömningen är att den internationella politiken i ett långsiktigt perspektiv i allt högre grad kommer att kretsa kring konkurrensen om naturresurser och kontrollen över dessa. De områden som särskilt kommer vara i blickfånget för denna dynamik är Mellanöstern, Barentshavet och Arktis liksom Centralasien och regionen kring Kaspiska havet. Doktrinen utesluter inte heller att kampen om naturresurserna kommer att leda till väpnade konflikter.

⁶⁵ *Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, 10 jan, 2000

Enligt säkerhetsstrategin består Rysslands nationella ekonomiska intressen i en förbättring av den egna ekonomins konkurrenskraft. Vägen dit går över kunskapsdriven, ekonomisk tillväxt och investeringar i humankapital. I ett långsiktigt perspektiv består hoten mot Rysslands ekonomiska nationella intressen i förlorad kontroll över egna nationella resurser liksom bevarandet av en ekonomisk modell baserad på råvaruexport.

Energisäkerhet är ett annat tema som behandlas mer utförligt, och som tillmäts stor betydelse i ett långsiktigt perspektiv. Den ryska innebörden av energisäkerhet är en stabil och tillräckligt hög efterfrågan, effektiv energianvändning genom ökad konkurrenskraft hos inhemska producenter, förebyggandet av energibrist, upprättandet av strategiska energilager, reservkapacitet och reservdelar liksom stabilt fungerande distributionsnät för energi- och värmesystem. För att upprätthålla sin egen energisäkerhet, måste Ryssland därför bevara sin ställning som energileverantör till internationella, företrädesvis europeiska energimarknader. Vidare måste Ryssland även utveckla sina egna energiresurser och säkra tillgången till andras energiresurser.

Av intresse är också att Ryssland till skillnad från skrivningarna i 1997 års nationella säkerhetskoncept numera förbehåller sig själv rätten att använda sig av politiska, juridiska, utrikesekonomiska, militära och andra instrument för att försvara statens suveränitet och nationella intressen. Någon ytterligare precisering ges inte, och det är därmed oklart vad som egentligen avses med exempelvis utrikesekonomiska instrument.

Putins tal till nationen under åren 2001-2007 återspeglar i stora drag den utvecklingslinje kring synen på ekonomisk säkerhet som framträder i de ovannämnda doktrinerna med avseende på Rysslands ekonomiska resurser och relationer till utlandet.⁶⁶ En återkommande varning från Putin har varit att den ryska ekonomin är alltför beroende av råvaruproduktion och alltför underutvecklad i förhållande till andra ekonomier. I ett av de tidigare talen menade Putin att konsekvenserna av detta kunde bli mycket allvarliga: mer utvecklade ekonomier skulle inte tveka inför att utnyttja Rysslands svagheter till sin egen fördel, vilket i förlängningen även skulle kunna leda till växande geopolitiska ambitioner på Rysslands bekostnad.⁶⁷

Synen på utländska investeringar utvecklades främst i 2005 års tal till nationen. Utländska investeringar framställdes här som helt nödvändiga för en fortsatt positiv utveckling av rysk ekonomi. I syfte att skapa klarare spelregler, såg Putin dock ett behov av att förtydliga lagstiftningen beträffande begränsningar av ut-

⁶⁶ Putins tal till nationen, 2001-2007, eng.kremlin.ru/sdocs/speeches.shtml?date_to=2008/05/06&stype=70029, besökt januari 2010.

⁶⁷ Tal till nationen, 2003.

ländskt inflytande inom sektorer med betydelse för Rysslands oberoende och nationella säkerhet. Ryska myndigheter tillämpade redan *de facto* en rad begränsande åtgärder gentemot utländska investerare samtidigt som det många gånger inte fanns något juridiskt stöd för detta.

Utifrån intentionerna i talet 2005, kom en samlad lagstiftning inom området på plats i maj 2008, då lagen om utländska investeringar i strategiska sektorer trädde i kraft.⁶⁸ Det skall dock påpekas att det även tidigare funnits lagstiftning som pekat ut den försvarsrelaterade industrin, energisektorn, flyg- och rymdindustrin liksom samhällskritisk infrastruktur som strategiskt viktiga sektorer. I lagen från 2008 identifieras emellertid hela 42 kommersiella aktiviteter som väsentliga för Rysslands nationella säkerhet. Indelat i fem huvudgrupper täcker dessa aktiviteter in försvarssektorn inklusive kärnkraft, vapenindustri, flygindustri och krypteringsverksamhet; naturresurser och fiske; naturliga monopol inklusive energisektorn; massmedia av rikstäckande betydelse; telekombranschen. Syftet med lagen är att öka den statliga kontrollen över de sektorer som ses som väsentliga för den nationella säkerheten. Det råder alltså inget absolut förbud mot inkommande FDI i dessa sektorer, men det krävs tillstånd från en statlig kommission på regeringsnivå. Lagstiftningen är inte heller unik för Ryssland; flera länder har liknande regelverk. Vad som däremot skiljer rysk lagstiftning inom området från andra länders är dess omfattning.

Enligt de nationella säkerhetsdoktrinerna är målen för Rysslands ekonomiska säkerhet i relation till den globala ekonomin att uppnå maximalt oberoende och egen handlingsfrihet. Inom utrikeshandeln vill Ryssland på sikt bli mindre beroende av export av råvaror. Under rådande omständigheter eftersträvar Ryssland i närtid i stället stabila marknader, i synnerhet inom energiområdet. Med avseende på FDI är Ryssland fortsatt intresserat av utländskt investeringskapital, men investeringar ska realiseras på ryska villkor och inte tillåtas inkräkta på dess nationella oberoende och handlingsfrihet.

Den ryska ekonomin har sedan 1990-talet följaktligen kommit att bli alltmer "säkerhetsiserad" av Rysslands ledning. Detta fenomen kan förklaras med förändringarna i den ryska självbilden under perioden och de nya krav som ökade geopolitiska ambitioner ställer på ekonomin. I de tidigaste säkerhetsdoktrinerna framträdde bilden av ett svagt Ryssland, utelämnad till starkare staters godtycke. I de senare doktrinerna finns emellertid en växande övertygelse om att Ryssland har återerövat rollen som stormakt och att det därigenom finns legitima skäl för att kräva omgivningens acceptans för detta. Doktrinerna visar inte desto mindre

⁶⁸ Federalnij zakon o porjadke osusjtjstvlenija inostrannyh investitsij v chozjajstvennye obsjtjestva, imejusjtjie strategitjeskoe znatjenie dlja obespetjenija oborony strany i bezopasnosti gosudarstva, *Federalnyj zakon N 57-FZ, 29 april 2008*

på en medvetenhet om att stormaktsambitionerna slukar stora resurser. I takt med växande stormaktsambitioner har den ryska ekonomin därmed blivit ett allt större nationellt säkerhetsintresse av central betydelse för Rysslands fortsatta utveckling.

I syfte att stärka sin egen ställning försöker Ryssland utöka sitt inflytande i omgivande stater, bland annat genom att exponera deras ekonomier just för de identifierade hot mot den egna ekonomin som det självt vill undvika. De ryska ekonomiska hävstångarna gentemot andra stater i Europa och Centralasien kan följaktligen ses som ett utslag av en slags omvänd eller spegelvänd version av den egna ekonomiska säkerhetspolitiken. Den gällande nationella säkerhetsstrategin konstaterar bland annat att det är ”övergången från blockpolitik till multivektor-diplomati i kombination med Rysslands resurspotential – och en pragmatisk användning av denna – [som] avsevärt har förbättrat Rysslands möjligheter att stärka sitt inflytande på den internationella arenan”.⁶⁹

Tankarna på att använda Rysslands energi- och mineralresurser som instrument för utrikespolitiken är inte ny. I de inledande texterna till den ryska regeringens energiplan fram till 2020, identifierades exempelvis Rysslands betydande energiresurser och omfattande energiinfrastruktur som bas för den ekonomiska utvecklingen och implementeringen av inrikes- och utrikespolitiken.⁷⁰ Rysslands ställning på de internationella energimarknaderna ansågs här också spela en viktig roll för Rysslands geopolitiska inflytande.

I linje med den styrande elitens ekonomiska världsbild, har Ryssland valt att hantera allt ekonomiskt samarbete med andra ekonomiska aktörer som ett nollsummespel. Till skillnad från de rådande förhållandena under 1990-talet, ser den styrande eliten dock nu till att det inte längre är Ryssland som förlorar på samarbetet. Energisektorns centrala betydelse för det moderna samhällets funktioner och den centrala roll som Ryssland historiskt sett har spelat för energiproduktion och -distribution inom Sovjetunionen och till de gamla öststaterna, innebär att det är särskilt lätt för Ryssland att skapa ekonomiska hävstänger inom just energisektorn.

⁶⁹ *Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, 10 jan, 2000; rapportförfattarens kursivering.

⁷⁰ *Energetitjeskaja strategija Rossii na period do 2020 goda (ES-2020) samt Energetitjeskaja strategija Rossii na period do 2030 goda (ES-2030)*, Institut Energetitjeskoj strategii, <http://www.energystrategy.ru/>, besökt januari 2010

3.3 Ryska företag – instrument för nationell säkerhetspolitik?

Säkerhetiseringen av ekonomin är en av de faktorer som har motiverat Rysslands politiska elit att stärka greppet över den ryska ekonomin och dess förgreningar i utlandet. Som instrument för den utlandsrelaterade ekonomiska politiken utnyttjar Rysslands ledning såväl statens formella strukturer som de företag vilka staten kontrollerar eller över vilka den utövar ett långtgående inflytande.

Bland de centrala myndigheterna spelar utrikesministeriet en inte oviktig roll för att främja ryska ekonomiska intressen utanför Rysslands gränser.⁷¹ Vid sidan om de ansvarsområden som kan uppfattas som naturliga för ett utrikesministerium – exempelvis generell bevakning av näringslivsfrågor i utlandet och allmän marknadsföring av det egna näringslivet – har utrikesministeriet i Moskva också långtgående befogenheter för att stödja enskilda affärsprojekt. Branschområden som särskilt engagerar utrikesministeriet är verkstadsindustrin och avancerad teknologi.⁷² I praktiken har även energisektorn engagerat utrikesministeriet, vilket bland annat indikerats av valet av icke-diplomater med kopplingar till energisektorn som ambassadörer till vissa länder. Viktor Tjernomyrdin som tjänstgjorde som Rysslands ambassadör i Ukraina 2001-2009 har starka kopplingar till gasindustrin. Viktor Kaljuzjnyj, Rysslands ambassadör till Lettland 2004-2008 var under en period Rysslands energiminister och har tidigare arbetat för flera olje- och gasföretag.

Utrikesministeriet medverkar dessutom till att tillvarata ryska företags intressen vid utländska upphandlingar om utvinning av naturresurser, anläggning av olje- och gasledningar samt elkraftanläggningar, i synnerhet vad beträffar upphandlingar av kärnkrafts- och vattenkraftsanläggningar. Därutöver deltar ministeriet även i utformningen av Rysslands energipolitik i den mån energifrågorna tangerar dess verksamhetsområden. Exempelvis bidrog ministeriet i utformningen av Rysslands energistrategi fram till 2020.⁷³ Väl värt att märka är också att det inom ramen för MGIMO – det vill säga Moskvas statliga institut för internationella relationer som sorterar under utrikesministeriet – bland annat finns ett institut för studier kring energipolitik och diplomati, bildat 2000.⁷⁴

Enligt det ryska utrikesministeriets uppfattning har ryska företag haft en stor konkurrensnackdel i att de historiskt sett kom ut på de internationella markna-

⁷¹ *Okazanie diplomaticheskoy podderzjki Rossijskomu biznesu (spravotjnaja informatsija) 2009-06-05* Ministerstvo inostrannykh del, www.mid.ru, besökt november 2009

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ www.mgimo.ru/study/faculty/miep/document8514.phtml sidan besökt februari 2010.

derna i ett mycket sent skede, vilket innebar att alla marknader redan var uppdelade. Därigenom har det generellt sett hitintills varit svårt för ryska företag att hitta lediga nischer i världsekonomin där de kan passa in. Den ekonomiska krisen kan emellertid ses som en förnyad chans för ryska företag att etablera sig på nya marknader för varor, tjänster, teknologi och arbetskraft.⁷⁵

De ryska företagens föregivna problem att etablera sig i utlandet liksom de nya perspektiv som öppnas upp av den pågående ekonomiska krisen har bidragit till ett än närmare samarbete mellan utrikesministeriet och ryska näringslivskretsar. Flera större ryska företag med utlandsverksamhet informerar regelbundet utrikesministeriet om sina strategiska planer. I denna grupp ingår exempelvis Rysslands järnvägsbolag OAO RZJD, Severstal-gruppen⁷⁶, Norilskij Nikel⁷⁷, Rosneft⁷⁸, aluminiumföretaget RUSAL⁷⁹ och Renova-gruppen⁸⁰. Utrikesministeriet har även mycket nära samarbete med statsföretagen Rostekhnologija, Rosnanotechnologija och Vnesjekonombank, ryska utvecklingsbanken för utrikesekonomiska förbindelser.⁸¹

I avvägningen mellan främjandet av innovationsföretag inom nya teknologier eller traditionella företag inom råvaruindustrin och energisektorn, förefaller Rysslands utrikesministerium att prioritera det senare. Åtminstone i ett kort till medellångt tidsperspektiv, skulle detta kunna tydas som att Ryssland har för avsikt att fortsätta utveckla den primära ekonomin på bekostnad av de sekundära och tertiära sektorerna. Detta är också en rimlig tolkning utifrån riktlinjerna i den nationella säkerhetsstrategin från 2008.

Dilemmat för andra stater är att emedan stormaktsstatus och råvarubaserade ekonomier rent historiskt sett har visat sig vara en misslyckad kombination, är det heller inte troligt att strategin kommer ge Ryssland den mjuka makt i omvärlden som det eftersträvar. Det är därför sannolikt att Ryssland även i fortsättningen kommer att förlita sig på ekonomiska och andra hävstänger som metod för att fortsätta stärka sin internationella position. Härigenom hamnar fokus på de ryska

⁷⁵ *Okazanie diplomaticheskoy podderzjki Rossijskomu biznesu (spravotjnaja informatsija) 2009-06-05* Ministerstvo inostrannykh del, www.mid.ru, besökt november 2009

⁷⁶ Kontrolleras av Aleksej Mordasjov

⁷⁷ Via holdingbolaget Interros kontrolleras ca 30 % av aktiekapitalet av Vladimir Potanin. Ca 25 % kontrolleras av Oleg Deripaska via RUSAL.

⁷⁸ Via OAO Rosneftegas kontrollerat av staten

⁷⁹ Ingår i En+ Group som kontrolleras av Oleg Deripaska

⁸⁰ Kontrolleras av Viktor Vekselberg

⁸¹ Ett statsföretag är enligt rysk lag en icke-vinstgivande organisation som förvaltar egna tillgångar på det sätt som stiftelseurkunden anger. Vanligtvis lyder de under presidentadministrationen och andra statliga eller lokala myndigheter har ingen rätt att ingripa i deras verksamhet. Skall inte förväxlas med statliga så kallade unitära företag eller statligt kontrollerade aktiebolag.

företagen. Ryska företags verksamhet i utlandet och statsmaktens möjligheter att utöva inflytande eller kontroll över denna är av central betydelse för den styrande elitens möjligheter att skapa ekonomiska hävstänger vilka den kan komma att vända mot andra stater.

Antalet företag i vilka statsmakten har ägarintressen kan ge en viss indikation på statens roll i ryskt näringsliv. Enligt förvaltningsmyndigheten *Gosimusjtjestvo* äger staten aktier i cirka 2 500 företag, varav drygt 2 100 bolag är sådana där statens aktieandel är lika med eller överstiger 10 procent av den samlade aktiestocken.⁸² Sålunda är statens engagemang i de flesta fall inte begränsat till passiva portföljinvesteringar utan öppnar upp för en mer eller mindre aktiv ägarförvaltning. Icke förty bör man dra alltför långtgående säkerhetspolitiska slutsatser utifrån detta. Det är föga troligt att det statliga engagemanget uteslutande skulle syfta till att uppnå nationella säkerhetspolitiska mål inom eller utanför Rysslands gränser. I flertalet fall torde en rimligare tolkning vara att statens aktieinnehav snarare är att betrakta som en etapp i en pågående privatiseringsprocess vilken ännu inte har lett fram till ett fullständigt övertagande av privata aktörer.

Säkerhetiseringen av ekonomin under Putin ska istället förstås som statens kontroll eller inflytande över en mindre grupp ryska nyckelföretag vilka i sig behärskar strategiskt viktiga resurser, handelsförbindelser eller samhällsviktig infrastruktur i Ryssland såväl som utomlands. Genom att de är mer eller mindre hårt styrda av Rysslands centrala beslutsfattare, är det dessa företag som i första hand utgör faktiska eller potentiella instrument för Rysslands hävstångsbaserade utrikespolitik. För närvarande kontrollerar statliga företag 80 procent av gasindustrin, medan det offentliga ägandet i oljeindustrin ökade från 19 procent 2004 till 52 procent 2007. Enligt OECD, så nationaliserade den ryska staten över 22 företag mellan augusti 2004 och september 2006, av vilka nio var utanför olje- och gassektorn, inklusive banker och ingenjörsföretag.⁸³ I januari 2002 lade premiärminister Kasijanov fram en lista med 101 namn på höga stats- och regeringstjänstemän som kandidater till bolagsstyrelserna och revisionskommittéerna för de mest centrala statligt ägda bolagen.⁸⁴ Inför presidentvalet i mars 2008 återsäkrade Putins närmaste allierade sina positioner i styrelserna för de 22 största, statligt kontrollerade bolagen. Börsvärdet för dessa företag uppgick 2007 till 467 md USD, motsvarande 40 procent av kapitalmarknadens värde.⁸⁵ Under 2009 har

⁸² www.rosim.ru/sale.aspx?CatalogId=224838 besökt februari 2010

⁸³ Mesterházy, Attila (2008): 'State and Market in the New Russian Economy' Committee Report, 061 ESCEW 08E, Brussels: NATO Parliamentary Assembly, 2008

⁸⁴ 'Kto eti ljudi', *Vremja Novostej*, No 14, 28 jan 2002, www.vremya.ru/print/18925.html besökt februari 2010

⁸⁵ 'Komanda preemnika', *Vedomosti*, feb 6 2008, återgivet efter www.regnum.ru, besökt februari 2010

staten dock ändrat sin utnämningsspolitik. För majoriteten av de bolag där staten har ägarandelar är det inte längre statliga tjänstemän som föreslås till styrelseposterna utan professionella styrelseledamöter. Gazprom är dock ett fortsatt undantag från den nya utnämningsspolitiken.⁸⁶

Styrningen av nyckelföretagen kan utövas via direkt eller indirekt statligt ägarinflytande. Staten kontrollerar exempelvis 50,002 procent av aktierna i Gazprom fördelat på Gosimusjtjestvo (38,373 procent) och de statligt ägda företagen *Rosneftegaz* (10,740 procent) och *Rosgazifikatsiya* (0,889 procent).⁸⁷ Statens strategiska intressen och en indikation på vilka företag som är prioriterade kan också markeras av i vilken grad som styrelsemedlemmar eller nyckelpersoner inom företagets ledningsstruktur har kopplingar till centrala statliga strukturer som presidentadministrationen eller säkerhetsorganen.⁸⁸ De utomlands mest kända företagen som vid sidan om Gazprom kan sägas höra till denna grupp av nyckelföretag är oljebolaget *Rosneft* (statlig ägarkontroll via det statliga holdingbolaget *Rosneftegaz*), *Transneft* med ansvar för det nationella ledningsnätet för olja samt oljebolagen *Zarubezneft* och *Gazprom neft* (tidigare *Sibneft*).⁸⁹

Det finns även en annan grupp nyckelföretag som får sägas ingå i den ryska utrikespolitikens verktygsarsenal även om statsmakten i detta fall inte har något formellt inflytande. Kända företag i denna grupp är bland annat oljebolaget *Lukoil* liksom olje- och gasföretaget *Surgutneftegaz*. Dessa företag anses allmänt vara politiskt mycket lojala mot den styrande eliten i Moskva. Lukoil anses exempelvis ha varit mycket följsam mot Rysslands politiska linje i de baltiska staterna.⁹⁰

Utanför denna inre krets av strategiskt viktiga nyckelföretag återfinns en yttre krets av dotterbolag liksom en rad andra företag vilka kontrolleras via sin beroendeställning eller andra nära kopplingar till den inre kretsen av nyckelföretag. Vissa företag i den yttre kretsen har av utomstående bedömare uppfattats vara rena bulvanföretag vars enda nuvarande syfte är att dölja faktiska intresse- och ägarförhållanden. Energisektorn, och då främst gassektorn, har här en mycket framträdande roll. Bristen på likviditet inom den rysslandsrelaterade energisektorn under 1990-talet, skapade grogrund för en rad mellanliggande energihandelsföretag, särskilt inom handeln med rysk och centralasiatisk naturgas. Dessa så kallade *gazotredery* överkom likviditetsproblemen genom avancerade sche-

⁸⁶ 'Prezjnyj sostav', *Vedomosti*, feb 1, 2010, www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/02/01/224272 besökt februari 2010

⁸⁷ www.gazprom.com/investors/stock besökt februari 2010

⁸⁸ Larsson, Robert L. (2006): *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, pp. 138, 139, 145, 153, 156, 161, FOI-R-1934-SE, Scientific Report, March 2006

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

man för bytesshandel. Då likviditetsproblemen inom energisektorn avklingade under den senare delen av 1990-talet, försvann också flertalet gazot Reidery. Genom att Gazprom idag har monopol på gasdistribution från Ryssland och Centralasien, är det svårt att se att kvarvarande mellanhänder faktiskt skulle generera någon kundnytta. Detta reser en rad berättigade frågor kring deras nuvarande funktion och vart deras vinster egentligen tar vägen.⁹¹ En vanlig bedömning är att gazot Reidery sätts upp av centrala aktörer i de inblandade gas- och oljebolagen i syfte att avleda en del av företagets vinster och generera extrainkomster för egen privat vinning eller för andra ändamål. En intressant förändring inträffade under perioden 2001-2003 då den första generationens många små gashandelsföretag kom att ersättas av nya och större enheter som föreföll bättre organiserade. Många bedömare har förknippat denna utveckling med bytet av Vjachirev (1992-2001) till Miller (2001-) på VD-posten för Gazprom. Tolkningen är att gazot Reidery fortfarande fyller en funktion för att gynna privata intressen inom Gazprom-sfären, men att den nya generationen även systematiskt används för att köpa inflytande över olika politiska eliter i utlandet. De gazot Reidery som Gazprom godkännt för vidare samarbete är sådana som har goda kontakter med lokala eliter och medlemmar i statliga säkerhetstjänster.⁹²

Gazot Reidery har i första hand associerats med gashandeln i Ukraina, men fenomenet har uppstått även i andra länder. Till de mer kända bolag som uppträtt som mellanhänder i exempelvis Baltikum och Ukraina hör Itera, Eural Trans Gas och RosUkrEnergo. Itera bedriver för övrigt viss egen utvinning av gas i Ryssland. Andra kända företag inom andra geografiska områden är exempelvis Gazprom Germania, Overgas, YugoRosGas och företag inom Centrex-gruppen.⁹³

Att statsmakten verkligen använder sig av en grupp, centralt placerade, företag för att uppnå politiska mål stöds av nyckelföretagets historiska meriter. Inom energisektorn där sambanden förefaller som starkast, har exempelvis Robert Larsson (2007) uppmärksammat 55 incidenter i form av leveransavbrott, uttalade hot, tvingande prispolitik samt vissa företagsuppköp under perioden 1991 till 2007 i vilka de större ryska energiföretagen var inblandade. De flesta av incidenterna har både politisk och ekonomisk anstrykning. I så gott som samtliga fall har

⁹¹ Se bl. a. Balmaceda, Margarita M. (2008): 'Corruption, Intermediary Companies, and Energy Security – Lithuania's Lessons for Central and Eastern Europe', *Problems of Post-Communism*, July/August 2008; Kupchinsky, Roman (2009): *Gazprom's European Web*, Jamestown Foundation

⁹² Balmaceda, Margarita M. (2008): 'corruption, Intermediary Companies and Energy Security, Lithuanias Lessons for Central and Eastern Europe', *Problems of Post-Communism*, vol. 55 no. 4, July/August 2008, Sharpe Inc., p.18

⁹³ Kupchinsky, Roman (2009): *Gazprom's European Web*, p. 2

de en långsiktig strategisk betydelse.⁹⁴ Ryska energiföretag har även visat sig villiga att sälja gas och olja till underpriser till OSS-länder och östeuropeiska stater i utbyte mot ökat politiskt inflytande.

3.4 Handel och utländska direktinvesteringar – mönster och tendenser

Från och med slutet av 1991, började Ryssland att bryta upp det statliga utrikes-handelsmonopolet genom att liberalisera handelsförbindelserna och reglera handelsflödena med hjälp av tariffer i stället för kvantitativa restriktioner. Detta ledde till en snabb och dramatisk förändring av handelsmönstren i form av en förskjutning från de tidigare sovjetiska marknaderna till andra marknader, i första hand Västeuropa.⁹⁵ Rysslands handel med OSS-staterna hade 1995 minskat till 25 procent av värdet för dess sammanlagda utrikeshandel. Fram till 2008 krympte andelen ytterligare till knappt 15 procent. Samtidigt tredubblades dock värdet av OSS-handeln, emedan den totala handelsvolymen växte från 145 md USD till 760 md USD mellan 1995 och 2008.⁹⁶ Generellt består rysk export av energi och råvaror och dess import av maskinutrustning, verktyg och transportmedel; konsumtionsvaror och insatsvaror till jordbruksindustrin liksom av kemiska produkter.⁹⁷

Ur ryskt perspektiv är EU med avseende på handelsvolymen Rysslands viktigaste handelspartner. Värdet av Rysslands export till EU-området uppgick 2006 till 170 md USD, vilket motsvarade 57 procent av det totala exportvärdet. Importen från EU-området uppgick samtidigt till 60 md USD, motsvarande 44 procent av Rysslands sammanlagda import.⁹⁸ Ur EU:s perspektiv är Rysslands roll som handelspartner betydligt mer blygsam. Enligt Eurostats uppgifter för 2008 motsvarade EU:s export till Ryssland 8 procent av unionens samlade externa export och dess import 11 procent av det samlade externa importvärdet.⁹⁹ Betydelsen av EU:s handel med Ryssland framgår i stället av handelns sammansättning. Expor-

⁹⁴ Larsson, Robert L. (2007): *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, p. 80, FOI-R-2251-SE, Base Data Report, March 2007

⁹⁵ Sakwa, Richard (2002): *Russian Politics and Society*, p. 296

⁹⁶ Federalnaja Sluzjba Gosudarstvennoj Statistiki, www.gks.ru, databaser för utrikeshandelsstatistik baserat på betalningsbalanser samt Federalnaja Sluzjba Gosudarstvennoj Statistiki (2007): *Torgovlja v Rossii – 2007g.* tabell 5.5. Sidan besökt februari 2010.

⁹⁷ Sakwa, *op. cit.* p. 296. samt Federalnaja Sluzjba Gosudarstvennoj Statistiki, www.gks.ru, databaser för utrikeshandelsstatistik baserat på betalningsbalanser

⁹⁸ Federalnaja Sluzjba Gosudarstvennoj Statistiki (2007): *Torgovlja v Rossii – 2007g.* tabell 5.9. Sidan besökt februari 2010.

⁹⁹ Eurostat (2009): *External and Intra-EU trade – a statistical yearbook, data 1958-2008*, 2009 edition, European Commission, table 2A

ten består till 70 procent av energiråvaror och importen från EU domineras av maskinutrustning och tillverkningsvaror.¹⁰⁰ Exporten av rysk gas motsvarar cirka en fjärdedel av efterfrågan inom EU27¹⁰¹. Exporten av råolja motsvarar runt en tredjedel av EU:s import av råolja.¹⁰²

Rysslands förmodade överlägsna förhandlingsposition på energisidan balanseras dock av Gazproms kritiska beroende av Europa för sina nuvarande vinster. Försäljning av ryska råvaror till EU inbringar behövlig utländsk valuta, ungefär 25 procent av BNP och runt 50 procent av den federala budgeten. Gazprom självt säljer bara 30 procent av sin produktion i Europa, men är beroende av den europeiska marknaden för 70 procent av sina intäkter eftersom de inhemska priserna bara motsvarar 15-20 procent av exportpriserna till Europa.¹⁰³

Rysslands handel med omvärlden kännetecknas av ett allt större handelsöverskott. Från att ha uppgått till strax under 27 md USD 1995, hade det fram till 2007 ökat till knappt 201 md USD.¹⁰⁴ Överskottet förklaras till stor del av att den råvarutunga exporten generellt sett har gynnats av höga energi- och råvarupriser. Därmed är det också främst i förhållande till de europeiska, nedströms liggande, marknaderna för olja och gas som överskottet uppstår. Allteftersom Ryssland har ökat sina marknadsandelar i Västeuropa och EU har utvidgats österut, är det i princip bara i energihandeln med EU-stater som överskottet uppstår: Rysslands handelsöverskott mot EU uppgick 2006 till 110 md USD, vilket motsvarade närmare 70 procent av överskottet mot alla länder. Från att närmast ha varit i balans, visar nu även Rysslands handel med OSS-staterna ett växande överskott. Under 2006 uppgick detta till 20 md USD.

På grund av de rådande stora obalanserna i handelsstrukturen, har handelsöverskottet inte enkom varit av godo för Ryssland. De komparativa fördelarna visavi andra länder på råvarusidan ökar andra branschernas exponering för de undanträngningseffekter som allmänt faller in under benämningen holländska sjukan. I korthet innebär detta att råvaruexporten leder till en starkare valuta vilket i sin tur försvårar situationen för andra exportsektorer i landet. Samtidigt gynnas importen på bekostnad av egen inhemsk produktion. En alltför hög real växelkurs kan

¹⁰⁰ Eurostat (2009) *op. cit.*, table 2C

¹⁰¹ Eurogas (2008) *Statistics 2008*, p. 30, www.euogas.org/figures_statistics.aspx

¹⁰² Vahtra, Peter & Ehrstedt, Stefan (2008): *Russian energy investments in Europe*, Electronic Publications of Pan-European Institute 4/2008, Turku School of Economics, p. 20

¹⁰³ Roberts, Cynthia A. (2007): *Russia and the European Union: The Sources and Limits of "Special Relationships"*, Strategic Studies Institute, United States Army War College, p. 59, www.strategicstudiesinstitute.army.mil/

¹⁰⁴ Federalnaja Sluzjba Gosudarstvennoj Statistiki, www.gks.ru, databaser för utrikeshandelsstatistik baserat på betalningsbalanser samt Federalnaja Sluzjba Gosudarstvennoj Statistiki (2007): *Torgovlja v Rossii – 2007g.* tabell 5.5. Sidan besökt februari 2010.

alltså missgynna en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt. Obalanserna i Rysslands handelsstruktur var en av de bidragande orsakerna till rubelkrisen i augusti 1998 som tvingade fram en devalvering av rubeln. Devalveringen ledde till en dramatisk minskning av importen, och så sent som i början av 2001 var importnivåerna fortfarande 40 procent lägre i jämförelse med nivåerna före augusti 1998. Detta avspeglar den importsubstitution som devalveringen utlöste, och som också har spätt på Rysslands handelsöverskott.¹⁰⁵

Rysslands ledande kretsar är väl medvetna om de faror som en alltför råvarudominerad ekonomi medför. Inte minst framgår detta av de nationella säkerhetsdoktrinerna och energistrategierna vilka diskuterades ovan. Inte desto mindre har riskerna på senare tid alltmer kommit att tonas ner. Åtminstone på kort till medellång sikt, har den ryska ledningen i stället accepterat det tunga inslaget av energi- och råvaruexport i den ryska ekonomin och ser i detta ett instrument för de egna stormaktsambitionerna. Förutsättningen är dock stark statlig styrning och kontroll över råvaruekonomin. Detta kan i sig förklara en del av det ökande intresset för investeringar utanför Rysslands gränser, vilket till stor del kommit att kretsa kring nedströms integreringar av avsättningsmarknader för ryska råvaror, inte minst på energisidan.

Under hela 1990-talet var ryska investeringar i utlandet jämförelsevis obetydliga. Så sent som 2002 uppgick utgående rysk FDI enligt officiell statistik endast till 3,5 md USD. Fram till och med 2008 ökade Rysslands utgående FDI till 52,6 md USD. Trots den ekonomiska krisen innebar detta att utgående FDI ökade med närmare 15 procent jämfört med 2007.¹⁰⁶ Med hänsyn till värdförändringar och kapitalförslitning värderades Rysslands utgående FDI-stock vid slutet av 2008 till drygt 200 md USD.¹⁰⁷ Enligt centralbankens officiella statistik är det under 5 procent av stocken som har investerats i OSS-staterna. Vissa bedömningar ger vid handen att över 50 procent har investerats inom EU.¹⁰⁸ Utgående från Eurostats uppgifter över officiella ryska investeringar uppgick värdet för inkommande FDI-stock från Ryssland för 2008 till 29 md euro.¹⁰⁹ Motsvarande värden för de

¹⁰⁵ Sakwa, *op. cit.* p. 296

¹⁰⁶ *Federalnaya sluzjba gosudarstvvennoj statistiki, Tsentralnaya Basa Statistitjeskich Dannych/Vnesjneekonomitjeskaja dejatel'nost'/Platzjnyj balans/Prjamye investitsii za granitsu*, www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi, besökt januari 2010; samt UNCTAD, www.unctad.org

¹⁰⁷ UNCTAD, *World Investment Report 2009, Annex B, table B.1-B.3*, www.unctad.org/wir besökt januari 2010. Som jämförelse kan nämnas att värdet av världens samlade utgående FDI-stock för 2008 uppgick till cirka 16 210 md USD. Värdet av USA:s och UK:s utgående FDI-stockar motsvarade 3 160 md USD respektive 1 510 md USD.

¹⁰⁸ Kaczmarek, Marcin (2009) *op. cit.*, p. 53

¹⁰⁹ Eurostat, Balance of Payments – International Transactions/European Union Direct Investments, table tec 00051, Russian Federation. Räknat på en genomsnittlig årlig växelkurs på 0,69 EUR = 1 USD motsvarar detta ungefär 42 md USD.

baltiska staterna var för Estland 490 mn euro, Lettland 370 mn euro och Litauen 490 mn euro. Enligt Eurostat är det alltså 4,7 procent av ryska investeringar i EU-länderna som har satsats i Baltikum.

För att bilden inte ska bli alltför ensidig, kan det dock vara på sin plats att även lägga till en del andra faktorer för att förklara rysk utgående FDI. Bland dessa hör exempelvis förbättrade datainsamlingsmetoder hos berörda ryska myndigheter vilket har skapat en mer realistisk bild av ryska investeringar utomlands liksom brist på inhemska investeringsmöjligheter och en avskräckande näringslivspolitik.¹¹⁰

De tio ryska företag som har störst tillgångar i utlandet är alla verksamma inom energisektorn, metall- och gruvindustrin samt telekommunikation. Inom olje- och gassektorn är 90 procent av de utländska tillgångarna knutna till *Lukoil* och *Gazprom*.¹¹¹ Lukoil och Gazprom svarar också för 54 procent av utländska tillgångar tillhörande något av de tio ryska företagen med störst tillgångar i utlandet. Värdet av deras samlade utländska tillgångar motsvarade en knapp femtedel av Rysslands utgående FDI-stock.

¹¹⁰ Vahtra, Peter & Ehrstedt, Stefan (2008): *Russian energy investments in Europe*, Electronic Publications of Pan-European Institute 4/2008, Turku School of Economics, p. 5

¹¹¹ Vahtra, Peter & Ehrstedt, Stefan (2008): *op. cit.*, p. 7 Vahtra, Peter (2009): *op. cit.*, p. 10

Tabell 3.1: Rysslands tio största transnationella företag baserat på utländska tillgångar, 2008

Företag	Sektor	Primära investeringsländer	Utl. tillgångar mn USD
Lukoil	Olja & gas	Baltikum, OSS, Finland, USA, Venezuela	23 512
Gazprom	Olja & gas	EU, OSS, Balkan, Turkiet	12 132
Norilsk Nickel	Metall- & gruvind.	Botswana, Sydafrika, USA	8 965
Severstal	Metall- & gruvind.	Italien, USA	4 546
Evrast Holding	Metall- & gruvind.	USA	4 450
RusAl	Metall- & gruvind.	Armenien, Australien, Guinea, Kazakstan, Nigeria	3 925
Altimo	Telekom	OSS, Turkiet	3 825
Mobile TeleSystems	Telekom	Belarus, Ukraina, Uzbekistan	2 000
VimpelCom	Telekom	Armenien, Georgien, Kazakstan, Tadjikistan, Turkiet, Ukraina, Uzbekistan	1 350
Novoljetsk Steel	Metall- & gruvind.	Belgien, Frankrike, Italien, USA	1 050
TOTALT			65 755

Källa: Vahtra, Peter (2009): *Expansion or exodus? Russian TNCs amidst the global economic crisis*, Electronic Publications of Pan-European Institute 20/2009, Turku School of Economics

Mellan 1997 och 2008 stod den primära sektorn för 60 procent av alla ryska utlandsinvesteringar, med de tyngsta inslagen inom petroleum- och gruvindustrin. En dryg femtedel av alla investeringar gick till tillverkningsindustrin, där maskintillverkning, metall och fordonsindustrin dominerade. Servicesektorns andel var knappt en femtedel, med klar dominans för telekombranschen.¹¹²

Även om Europa kvarstår som ett fortsatt viktigt målområde för rysk FDI, har ryska företag på senare tid stärkt sin närvaro i USA genom flera strategiska investeringar i metall- och maskinindustrin, liksom i Afrika med storskaliga investeringar i prospektering.¹¹³ I det senare fallet kan den ryska närvaron kanske bäst förstås i ljuset av Kinas ökande intresse för Afrika.

Som redan påpekats ovan, fortsatte Rysslands utgående FDI att öka under 2008, om än i lägre takt än under de närmast föregående åren.¹¹⁴ Om den ekonomiska

¹¹² Vahtra (2009): *op. cit.*, p. 14

¹¹³ *Ibid.*, pp. 15, 18

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 22

krisen drar ut på tiden, finns det en risk för att många ryska transnationella företag kommer att få problem med att finansiera sina internationella skulder. Ett sådant scenario skulle ge staten ett tillfälle till att agera och ta över företagens tillgångar i utbyte mot statliga stödåtgärder. Rysk utgående FDI skulle därmed utvecklas mot en högre grad av nationalisering. Om de ryska företagen däremot klarar att hantera sina skulder utan statlig inblandning skulle de istället kunna gå stärkta ur krisen. Givet att nya kreditmöjligheter öppnar sig, finns det en rad ryska transnationella företag som befinner sig i en sådan position att de skulle kunna köpa upp tillgångar billigt under de närmast kommande åren.¹¹⁵

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 23-24

4. Utrymme för ryska ekonomiska hävstänger i Baltikum

Medan Rysslands ekonomiska inflytande i den post-sovjetiska regionen på rent objektiva grunder är en realitet, vore det likväl missledande att betrakta frågan enbart i termer av rysk expansionism.¹¹⁶ Inom energisektorn, vilken är den sektor inom vilken ryska intressen är som störst, agerar Ryssland exempelvis utifrån den kontext som den faktiska, inhemska, situationen i vart och av de energiimporterande länderna har frambringat.

De baltiska staternas beroende av importerad energiråvara för sin energiförsörjning för de viktigaste energislagen framgår av nedanstående tabell, som visar andelen importerad energi i förhållande till den inhemska konsumtionen i vart och ett av länderna.

Tabell 4.1: De baltiska staternas beroende av importerad energi 2007

	Olja			Gas			Elkraft			Totalt		
	Imp	Kons	Proc	Imp	Kons	Proc	Imp	Kons	Proc	Imp	Kons	Proc
Estland	0	0	–	803	803	100,0	30	842	3,6	2337	5937	39,4
Lettland	29	29	100,0	1315	1315	100,0	427	904	47,2	3756	4835	77,7
Litauen	5854	5853	100,0	2975	2975	100,0	503	1076	46,7	10330	9529	108,4

De baltiska staternas behov av importerad energi uttryckt i ktoe¹¹⁷. Inhemska konsumtion definierad som egen produktion+import-export. Procentsatser över hundra innebär återexport av energi.

Källa: International Energy Agency, nationella tabeller över energibalanser, www.iea.org/stats/prodresult.asp?PRODUCT=Balances, besökt maj 2010

Av historiska skäl är de baltiska staternas energisystem förbundna till andra post-sovjetiska stater, främst Ryssland och Vitryssland. I förhållande till övriga EU-stater, har Estland, Lettland och Litauen däremot kommit att framstå som isolerade energiöar i unionens utkant. Därmed täcker de baltiska staterna sitt behov av

¹¹⁶ Balmaceda, Margarita M. (2008): 'Corruption, Intermediary Companies, and Energy Security – Lithuania's Lessons for Central and Eastern Europe', *Problems of Post-Communism*, July/August 2008, p.18

¹¹⁷ Enheten ktoe avser kilo tonne of oil equivalent, ett mått på energi som används för jämförelser mellan olika energislag. Det motsvarar energiinnehållet i ett ton råolja – enligt IEA och OECD 41,868 GJ (gigajoule, 10⁹ joule).

importerad energi huvudsakligen via import från Ryssland eller från energikällor som kontrolleras av ryska intressen. Dessa omständigheter ger Ryssland ett stort handlingsutrymme att agera på de baltiska energimarknaderna.

4.1 Gasmarknaden

De baltiska staternas sammanlagda behov av naturgas 2007 uppgick till 236 PJ (petajoule, 10^{15} joule), vilket beroende på omvandlingsfaktor motsvarar 6-7 md m^3 gas. Gazprom är exklusiv gasleverantör till Litauen och Estland. I Lettland levererar Gazprom 70-80 procent av all gas och kontrollerar hela försörjningssystemet.¹¹⁸ Lettlands återstående gasbehov täcks av det privata ryska företaget Itera, vilket tidvis anses ha stått Gazprom nära. Även om Itera numera har viss egen produktion av gas, är det under alla förhållanden fortsatt beroende av Gazproms ledningsnät för transport och distribution för att nå konsumenterna.

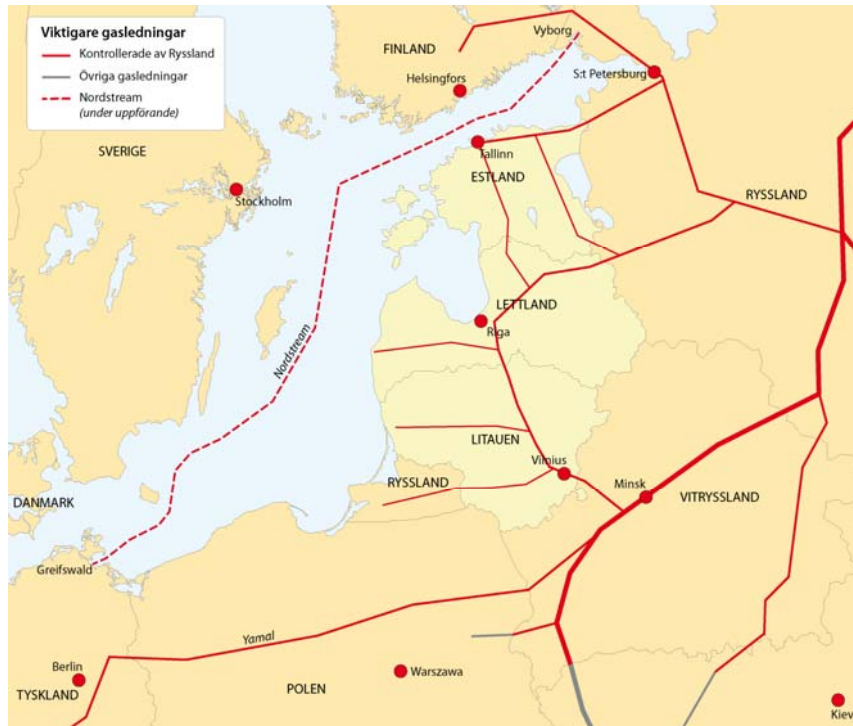
Gazproms förhållande till de baltiska staterna anses under senare år ha varit gott. Litauens betydelse som transiteringsland för Kaliningrads energiförsörjning kan för Litauens del ha spelat viss roll. Trots detta finns det exempel på att Gazproms agerande från tid till annan har motiverats av politiska ställningstaganden. När Aleksandr Rjazanov, Gazproms vice VD, i juni 2004 annonserade att han planerade att höja priset för gas till de baltiska staterna motiverade han detta som en prisanpassning till de baltiska staternas EU-inträde. Prishöjningarna skulle dock ske etappvis för att de baltiska staterna inte skulle söka sig till alternativa energikällor.¹¹⁹ Enligt litauiska media, var importpriset på gas till Litauen i september 2008 högre än det genomsnittliga priset för europeiska köpare.¹²⁰

¹¹⁸ Łoskot-Strachota, Agata (2009): *Gazprom's expansion in the EU: co-operation or domination?* OSW, Centre for Eastern Studies, Warsaw, p. 19; Bugajski (2009) *op. cit.*, p.

¹¹⁹ Elletson, *op. cit.*, p.12; Aleksandr Ryazanov, citerad av RIAN Nes Agency, jun 15, 2004

¹²⁰ Łoskot-Strachota, *op. cit.*, p19

Figur 4.1 Större gasledningar i anslutning till Östersjön



Källa: European network of transmission system operators for gas, ENTSOG www.entsog.eu 2010-05; Łoskot-Strachota 2009; Vitkus 2009

I **Estland** utövade Ryssland direkta påtryckningar på Estlands regering 1992-1994 genom strypta energileveranser – inklusive avbrott i gasleveranserna – under förevändning av att protestera mot Estlands politik mot sina rysktalande minoriteter. I syfte att motverka ytterligare ryska påtryckningar, tilläts Gazprom att bli delägare i det estniska statliga monopolet *Eesti Gaas* i samband med dess privatisering, samtidigt som en motsvarande ägarandel såldes till tyska dåvarande *Ruhrigas*. Esterna hoppades härigenom kunna balansera de ryska intressena och neutralisera det ryska gasvapnet utan att för den skull tillåta ett ryskt monopol på den estniska gasmarknaden.¹²¹ Gazprom har därefter utökat sitt inflytande i Eesti Gaas, och sedan 2005 äger det 37 procent av aktiestocken. Övriga stora ägare är Iteira, vilket kontrollerar 9,9 procent, *E.ON Ruhrgas International* med en ägarandel på 33,7 procent samt det av finska staten kontrollerade *Fortum* vars ägar-

¹²¹ Bugajski (2004), *op. cit.* p. 118

andel uppgår till 17,7 procent. Som tidigare påpekats, är E.ON Ruhrgas en strategisk partner till Gazprom, varigenom det förefaller sannolikt att det i viss mån kan vara öppet för påverkan från Gazprom.

I enlighet med EU:s direktiv är distributionsnätet i Estland sedan 2005 organiserat i ett eget bolag, *SEG Võrguteenus*, vars tjänster ska vara tillgängliggjorda för alla aktörer på den estniska gasmarknaden. Emedan Võrguteenus är ett helägt dotterbolag till Eesti Gaas, är det dock helt beroende av den tysk-ryska ägarkonstellationen i moderbolaget.¹²²

Gazprom är även indirekt inblandat i den estniska kemiska industrin via *Nitrofert*, Estlands enda tillverkare av ammoniak och karbamid. Nitrofert är Estlands största förbrukare av gas och samtidigt nordöstra Estlands största arbetsgivare. Tidigare utövade Gazprom direkt ägarkontroll över bolaget, men sedan 2003 ingår Nitrofert i *Group DF*. Group DF:s ägare, Dymytro Firtash, är sedan tidigare mest känd för att med Gazproms goda minne ha gjort sig en förmögenhet på den ukrainska gasmarknaden via gashandelsföretag som *Eural Trans Gas* och *RosUkrEnergo*.¹²³

I **Lettland** kontrollerar Gazprom numera 34 procent av aktierna i det tidigare statliga gasmonopolet *Latvijas Gaze*. Övriga stora ägare är E.ON Ruhrgas International – 47,2 procent, samt *Itera-Latvija* – 16,0 procent. Den lettiska gasmarknaden började liberaliseras 2007, men redan innan hade Gazprom virtuellt monopol för import, överföring och distribution av gas.¹²⁴ I och med att Lettland har bett om att få skjuta upp implementeringen av relevanta EU-direktiv fram till 2010, är det fortsatt *Latvijas Gaze* som äger och driver det lettiska gasnätet.

I bolaget *Latvijas Gaze* ingår även exploateringen av gaslagret i Inčukalns. Gaslagret är av strategisk betydelse, eftersom det är det enda fungerande underjordiska gaslagret i de baltiska staterna. Inčukalns nuvarande kapacitet uppgår till närmare 4,5 md m³, av vilket 2,3 md m³ avser den aktiva kapaciteten.¹²⁵ Lagret fylls upp under perioden maj till oktober då gaskonsumtionen är som lägst, och används sedan som buffert under vinterhalvåret. Större delen förbrukas i Lettland, men möjliggör även export till kunder i Estland, nordvästra Ryssland och i någon mån även till Litauen. En utvidgning för att även lagra gas för finska behov är eventuellt aktuell i framtiden.

¹²² Hemsida för Eesti Gaas, www.gaas.ee, besökt februari 2010.

¹²³ Łoskot-Strachota, Agata (2009), *op. cit.* p. 16; Kupchinsky, Roman (2009): *Gazprom's European Web*, Jamestown Foundation, p. 5 ff.

¹²⁴ Bugajski (2009), *op. cit.*, p. 159

¹²⁵ Aktiv kapacitet avser den del av gaslagringskapaciteten som kan tillgodogöras. I och med att gaslagret måste stå under ett visst tryck för att inte kollapsa, kan den totala kapaciteten aldrig nyttjas fullt ut.

Gazprom har även uttryckt intresse för att investera i gasdrivna värmekraftverk i Lettland.¹²⁶

Litauen utgör i likhet med övriga baltiska länder inte någon större gasmarknad eller transitland i jämförelse med Ukraina eller Vitryssland. Som transitland för rysk gas till Kaliningrad är Litauen ur rysk synvinkel ändå av strategisk betydelse.¹²⁷

Det tidigare statligt kontrollerade gasmonopolet *Lietuvos Dujos* i Litauen övergick i privat majoritetsägande i en utdragen försäljningsprocess som innebar att staten sålde ut fyra femtedelar av sitt eget aktieinnehav. I ett första skede erbjöds västerländska strategiska investerare att köpa upp 34 procent av Lietuvos Dujos samlade aktiestock. Efter att ha godkänts som köpare, kunde ett tyskt konsortium bestående av E.ON och Ruhrgas gå in som delägare i Lietuvos Dujos i juni 2002. En lika stor aktiepost om 34 procent var reserverad för investerare från gasmarknadens leverantörsled, och i december 2003 övergick denna post i Gazproms ägo. Affären innebar bland annat garantier från Gazproms sida om långtidsleveranser av rysk gas med stabil prissättning.¹²⁸ I dagsläget har såväl Gazprom som det sammanslagna E.ON Ruhrgas International utökat sitt ägande i Lietuvos Dujos. Gazprom kontrollerar numera 37,1 procent av aktierna; E.ON Ruhrgas International 38,9 procent. Av återstående aktier kontrollerar litauiska staten ett större paket om 17,7 procent.

Gazprom har även en långvarig och nära relation med Litauens gazot Reidery eller gashandelsföretag. Under Rem Vjachirevs tid som VD för Gazprom var *Stella Vitae* Litauens mest betydelsefulla gasimportör. Gazprom var en av tre delägare i Stella Vitae. Övriga delägare var *Vakaru Lietuvos pramonės ir finansų korporacija* (Västra Litauens industri- och finanskorporation, VLPFK), samt det ryska företaget Auri, vilket uppges ha varit kontrollerat av Vjachirevs dotter. Det fanns dock fler företag än Stella Vitae som handlade med gas på den litauiska marknaden under denna period. Till de viktigaste hörde *Itera Lietuva*, *Geonafta*, *Naftos Gavyba* och *Vikonda*. Via dessa hade Gazprom lyckats upprätta starka förbindelser med majoriteten av Litauens största inhemska ekonomiska aktörer.¹²⁹

¹²⁶ Bugajski (2009), *op. cit.*, p. 159

¹²⁷ Balmaceda, Margarita M. (2008): 'Corruption, Intermediary Companies, and Energy Security – Lithuania's Lessons for Central and Eastern Europe', *Problems of Post-Communism*, July/August 2008, p. 17. För 2007 levererade Gazprom 1,21 md m³ gas till Kaliningrad, www.gazprom.ru/press/news/2008/february/article56473/, besökt mars 2010.

¹²⁸ Bugajski (2004), *op. cit.* p. 130

¹²⁹ Balmaceda, Margarita M. (2008): 'Corruption, Intermediary Companies, and Energy Security – Lithuania's Lessons for Central and Eastern Europe', *Problems of Post-Communism*, July/August 2008, p 21ff. Till de aktörer som Gazprom hade skaffat sig direkt eller indirekt tillgång till märks Antanas Bosas, en av Litauens rikaste entreprenörer, affärsmannen och

När Vjachirev ersattes av Alexei Miller 2001 medförde detta genomgripande förändringar på den litauiska gasmarknaden. Stella Vitaes lukrativa kontrakt överfördes till ett helt nytt företag, *Dujotekana*, under ledning av Rimandas Stonys.¹³⁰ Övriga gashandelsföretag drabbades också av förändringarna. Med undantag för de två största gasförbrukarna – konstgödseltillverkaren Achema och Kaunas' kraftvärmeverk (vilket för övrigt ägs av Gazprom sedan 2003), som själva har licenser för att importera gas för att täcka sina behov – har den litauiska gasmarknaden utvecklats mot ett duopol med Dujotekana och Lietuvos Dujos som enda aktörer.

En spridd tolkning är att Dujotekana skapades av Gazprom med det ursprungliga syftet att underlätta för Gazprom att helt ta över Lietuvos Dujos. Inför slutförhandlingarna med den litauiska staten hade Gazprom emellertid bestämt sig för att genomföra affären utan Dujotekanas medverkan.

Däremot kvarstår indikationerna på att Dujotekana är en strategisk partner till Gazprom inom gashandel, även om vissa bedömare är av den uppfattningen att Dujotekanas ställning i förhållande till Gazprom har försvagats under senare tid.¹³¹ I strid med vad som kan tyckas ligga i Gazproms egna intressen som delägare i Lietuvos Dujos, har Gazprom utverkat att Dujotekana har rätt till högre prismarginaler på importerad gas än Lietuvos Dujos.¹³² Förbigåendet av Stella Vitae handlade därmed kanske inte så mycket om att rensa ut Gazproms problem med privata egenintressen inom bolaget, som att tämja denna struktur och istället nyttja den i Moskvas tjänst.¹³³

Dujotekana har också kommit att anklagas för att främja ryska mål i Litauen, såväl privata som nationella och förtäckta mål. Via Rimandas Stonys förmodas Dujotekana ha haft förbindelser med Vladimir Jakunin, vd för Rysslands nationella järnväg, *RZhD*. Jakunin räknas som nära allierad till Vladimir Putin. Vissa tecken tyder på att han också delar dennes bakgrund inom KGB, trots att det inte

politikern Viktor Uspaskich, samt Bronislovas Lubys, ägare till Achema-koncernen som är Litauens största konsument av naturgas.

¹³⁰ Via Rimandas Stonys kvarstår en indirekt personlig koppling mellan Stella Vitae och Dujotekana. Stonys var medgrundare till ovannämnda VLFPK som ingick i ägarkonstellationen bakom Stella Vitae.

¹³¹ Łoskot-Strachota, Agata (2009): *Gazprom's expansion in the EU: co-operation or domination?* OSW, Centre for Eastern Studies, p. 14.

¹³² Balmaceda, Margarita M. (2008) *op. cit.*, pp. 21-22. Gasmarknaden i Litauen är statligt reglerad, varigenom prismarginalerna bestäms av staten och inte av de fria marknadskrafterna.

¹³³ Balmaceda, Margarita M. (2008) *op. cit.*, p. 23. Syftet med att byta ut Stella Vitae med Dujotekana torde därmed ha varit begränsat till att göra sig av med Vjachirev-klanen och inte mycket annat.

framgår av den officiella biografen. En av Dujotekanas ryska ägare, vilken uppges ha kontrollerat 49 procent av bolaget före 2006, Piotras Vojeika, har tidigare arbetat för KGB.¹³⁴

I en litauisk parlamentarisk undersökning 2006-2007 kring eventuella oegentligheter inom den nationella säkerhetstjänsten VSD, kom en stor del av utredningen snart att kretsa kring Dujotekana. I det material som släpptes under våren 2007 framgår att Rimandas Stonys förutom troliga kontakter med rysk säkerhetstjänst även har förmodat goda kontakter in i dess litauiska motsvarighet. Den parlamentariska undersökningskommissionen fann även en rad indirekta bevis på att Dujotekanas vinster hade gått till att stödja ett stort antal litauiska politiker och offentliga personer. Många av dessa personer förmodas ha varit omedvetna om sitt samröre med Dujotekana.

Den parlamentariska undersökningen kom även fram till att Dujotekana under 2006 kan ha försökt att överta kraftvärmeverket i Kaunas från Gazprom. Detta skulle i så fall ha varit ett utslag för en maktkamp mellan olika ryska krafter associerade med Vladimir Jakunin på ena sidan och med Aleksandr Rjazanov, vice vd i Gazprom, på den andra. Dujotekana och ett annat energiföretag, *Energijos Sistemu Servicas* (Energy System Service), skulle enligt undersökningen ha använts som ombud för respektive sida i denna konflikt. Affären skulle även ha engagerat såväl de ryska som litauiska säkerhetstjänsterna för att stödja endera sidan. Turerna kring Dujotekana är också första gången då korruptionsanklagelser inte bara har inkluderat högt uppsatta politiker utan även personer som innehar viktiga men inte seniora poster i det litauiska samhället.¹³⁵

Trots uppgifternas allvarliga karaktär, har Dujotekana-skandalen inte lett till några synliga åtgärder från litauisk sida; bevisningen anses inte hålla för en juridisk prövning. Oavsett sanningshalten i anklagelserna mot Dujotekana, anses affären ha påverkat Litauens säkerhetspolitiska samarbete med andra västländer i negativ riktning, samtidigt som förtroendet och anseendet för den litauiska statsbildningen har skadats.

4.2 Oljemarknaden

Den baltiska oljemarknaden domineras helt av Ryssland som levererar runt 90 procent av de baltiska staternas behov av olja. Estland och Litauen har dessutom en egen volymmässigt begränsad oljeproduktion främst genom utvinning av oljeskiffer. I förhållande till Rysslands totala export av olja, är de baltiska marknaderna små.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

Inom detaljhandeln för bränsleprodukter driver Lukoil en långsiktig strategi för att bli en betydande aktör i Baltikum. Lukoil etablerade sig inom den baltiska bränslehandelns detaljsegment under åren 1992-1993 och har i dag dotterbolag i alla tre länder. I Estland driver Lukoil under namnet *Lukoil Eesti* 36 bensinstationer.¹³⁶ I Lettland opererar Lukoil genom företaget *Lukoil Baltija R* som äger 2 oljeterminaler och 43 bensinstationer. Sedan etableringen 1993 har företaget återinvesterat 15 mn lat i den lettiska ekonomin. Dess marknadsandel i den lettiska bränslehandeln uppgick 2006 till 9 procent, varigenom det var Lettlands tredje största företag inom denna nisch.¹³⁷ Enligt företagets egna uppgifter har Lukoil Baltija R runt 2 000 företagskunder inklusive stora transportföretag, delar av inrikesministeriet, kommuner och flera i Lettland välkända organisationer.¹³⁸ I Litauen etablerades *Lukoil Baltija* i slutet av 1992 och de första bensinstationerna öppnade 1994. Fram till 2006 hade antalet stationer vuxit till 116. Omsättningen låg runt 1,7 md litas och företaget hade 1 700 anställda. Litauen är även bas för *Lukoil Baltija Group*, det holdingbolag som administrerar Lukoils tre företag i Baltikum och *OY Teboil* i Finland.¹³⁹

Ur ett ryskt perspektiv är det inte de baltiska oljemarknaderna *per se* som har varit mest intressant, utan Estlands, Lettlands och Litauens roll som transitländer för rysk olja. Ur de baltiska staternas perspektiv har det även varit viktigt att få behålla denna lukrativa nisch. Genom uppbyggnaden av en egen inhemsk infrastruktur för utskeppning av olja och oljerelaterade produkter, har Ryssland emellertid skapat sig ökad handlingsfrihet i förhållande till de baltiska staterna. De nya förutsättningarna har lett till att den inbördes konkurrensen mellan de baltiska staterna över kvarvarande transitering av rysk olja har hårdnat. Över tid har respektive lands marknadsandelar varierat betydligt.¹⁴⁰

¹³⁶ www.lukoil.ee, besökt mars 2010

¹³⁷ Bugajski, 2009, *op. cit.* p. 159

¹³⁸ www.lukoil.lv, besökt mars 2010

¹³⁹ www.lukoil.lt, besökt mars 2010

¹⁴⁰ Elletson, *op. cit.*, p. 14

Figur 4.2: Viktigare oljeledningar i anslutning till Östersjön



Källa: Smith 2008, Vitkus 2009, www.bts2.ru/pipe

Den **estniska** transiteringen av rysk olja går över hamnen i Tallinn som egentligen är ett komplex av fyra hamnar; Gamla stadshamnen, Muuga, Palyasaare och Paldiski. De tre sistnämnda – Muuga, Palyasaare och Paldiski – har uppbyggt infrastruktur för att klara transport, omlastning och lagring av olja. Den viktigaste av dessa är Muuga, som skeppade ut 23 mn ton rysk olja och oljeprodukter 2009.¹⁴¹ Olja och oljeprodukter står för ungefär 80 procent av utgående transit från Estland.¹⁴² Då Estland i motsats till Lettland och Litauen inte är sammankopplat med det ryska oljeledningsnätet, transporteras rysk olja till Tallinn på järnväg.

¹⁴¹ Hõbemägi, Toomas (2010): 'Oil transit to Estonia to fall significantly', *Baltic Business News*, Feb. 4, 2010 www.bbn.ee

¹⁴² Brodin, Alf (2003): *Baltic Sea Ports and Russian Foreign Trade – Studies in the Economic and Political Geography of Transition*, p. 196

I syfte att minska beroendet av de baltiska hamnarna för transitering av olja, har Ryssland valt att anlägga egna oljehamnar i Primorsk och Ust-Luga. Dessa betjänsas med en egen pipeline, *Baltic Pipeline System*, BPS¹⁴³. En gradvis minskning av oljeflödet till Estland har därför varit förväntat under lång tid, och i februari 2010 meddelade Vladimir Jakunin vid Rysslands nationella järnväg, RZhd, att han hoppades att Rysslands oljeexport från och med slutet av 2010 skulle gå över Ust-Luga. I detta syfte samarbetar RZhd även nära med hamnen i Murmansk.¹⁴⁴ Med tanke på de långa transportavstånden och de tekniska och logistiska problem som en utskeppning via Murmansk innebär, är det emellertid tveksamt om det i detta fall finns någon djupare rationell ekonomisk logik bakom detta samarbete. Mer troligt är att det är politiska överväganden som ligger bakom.

Estland fick dock se sin betydelse som transitland för rysk olja minska långt före Jakunins uttalande. Efter dispyten mellan Ryssland och Estland över flyttandet från Tallinns centrum i april 2007 av den så kallade bronssoldaten, ett minnesmärke över stupade sovjetiska soldater under andra världskriget, sjönk transiten av rysk olja drastiskt till 20 mn ton från tidigare 26 mn ton 2005. Efter att statyn hade flyttats påbörjade Ryssland storskaliga reparationsarbeten av järnvägen på den östra ryska sidan av Narva, vilket effektivt stoppade alla järnvägstransporter. Detta fick många företag att i stället skicka sina produkter över S:t Petersburg eller andra hamnar i regionen. Mängden gods som transporterades av den statligt kontrollerade estniska järnvägsoperatören, *Eesti Raudtee*, reducerades med 40 procent under de efterföljande månaderna jämfört med tidigare år, och hade inte återhämtat sig före årets slut. Konflikten kring bronsstatyn påskyndade således en utveckling som var förväntad för de närmaste åren.¹⁴⁵

Att de ryska åtgärderna hade en politisk udd riktad mot Estland framgår även av att de övriga två godstransporterande järnvägsbolag som trafikerade det estniska järnvägsnätet vid den tiden, *AS Spacecom* och *Westgate Transport OÜ*, inte drabbades av de ryska järnvägsarbetena i samma utsträckning. Utan några nationella kopplingar till Estland hade Spacecom och Westgate större frihet att lägga om transportererna till Lettland och Litauen. Båda företagen ägs av ryska intressen och har av den estniska pressen associerats med oljehandlare som står den ryska ledningen nära.

¹⁴³ På ryska *Балтийская трубопроводная система, BTC*. BPS-1 transporterar olja från Timan-Pechora-regionen, västra Sibirien och Ural-Volgaregionerna till Pechora. BPS-1 byggdes mellan 1997-2001 och nådde full kapacitet 2006. BPS-2 är under konstruktion och beräknas stå klar 2012. Den utgör en ny förgrening på den befintliga Druzha-ledningen i Unecha, nära gränsen mellan Ryssland och Vitryssland till den ryska terminalen Ust-Luga.

¹⁴⁴ Hõbemägi, Toomas, 2010, *op. cit.*

¹⁴⁵ Purju, Alari (2008): 'Transit trade through Estonia: problems and developments', *Baltic Rim Economies*, Bimonthly Review 1, 29.02.2008, www.tse.fi/pei

Sammantaget föll den internationella godsvolymen på det estniska järnvägsnätet med närmare 23 procent under 2007 jämfört med året innan. Motsvarande volympökning i Lettland och Litauen uppgick samtidigt till 8 respektive 12 procent. Detta innebär att den internationella fraktvolymen på de baltiska järnvägsnäten mellan 2006 och 2007 minskade från 124,5 mn ton till 123,2 mn ton, det vill säga en relativ minskning om en procent. Omständigheterna pekar mot att Ryssland tillämpade dolda ekonomiska sanktioner mot företag ägda av den estniska staten i samband med konflikten kring bronssoldaten.¹⁴⁶

Den ledande aktören inom Estlands olje- och transithandel är sedan 2008 för övrigt *Vopak E.O.S.* Företaget är till hälften ägt av nederländska *Vopak* och ryska *N-Trans*, vilket tidigare var en del av Severstaltrans. Ackumuleringen av ryskt kapital i oljehamnen i Muuga föranledde för övrigt det lokala självstyrelseorganet i Viimsi att skicka en begäran till Estlands säkerhetspolis, *Kaitsepolitseiameti KAPO*, om att utreda huruvida detta var ett hot mot Estlands nationella säkerhet eller inte.¹⁴⁷

I **Lettland** utövade Ryssland under det tidiga 1990-talet påtryckningar genom att hålla inne med leveranser av gas och olja. Ryssland har därefter bytt strategi och i stället försökt ta kontroll över lettiska energimarknader och -infrastruktur. Inom oljesektorn har de ryska ansträngningarna främst koncentrerats mot infrastruktur och strategiskt viktiga företag i anslutning till oljehamnen i Ventspils. Lettiska Ventspils var tidigare den största hamnen i Baltikum och den näst största terminalen för export av rysk råolja efter Novorossijsk. Till Ventspils har oljan transporterats via Transnefts pipelinesystem, i detta fall via en förgrening till den så kallade Druzhba-ledningen. På den lettiska sidan ansvarar *LatRosTrans* för driften av oljeledningarna för råolja och oljeprodukter mellan Polotsk och Ventspils samt mellan Polotsk och Mažeikiai och Būtingė i Litauen. LatRosTrans är samägt av Ventspils Nafta och Transneft.

Efter det att Transneft hade färdigställt den egna oljehamnen i Primorsk och BPS blivit operativ, ströp Transneft oljeleveranserna till Ventspils under 2002. Under 2003 upphörde leveranserna via pipeline helt efter det att Transneft i början av året lyft ut oljeterminalen Ventspils Nafta från det ryska oljeexportschemat. Målet var att pressa Riga att sälja sina andelar i oljeterminalen Ventspils Nafta till Transneft. I ett uttalande från maj 2003 sa Sergej Grigoriev, vice VD för Transneft, att Transneft var berett att återuppta oljeleveranserna till Ventspils Nafta via pipeline i utbyte mot en ägarandel i bolaget.¹⁴⁸ I syfte att tvinga igenom affären

¹⁴⁶ Koppel, Ott (2008): 'Impact of Russian hidden economic sanctions on Estonian railway transport', *Discussions on Estonian Economic Policy, Articles and Summaries, XVI*, Tallinn University of Technology, 2008, pp. 27-28, 30, www.mattimar.ee

¹⁴⁷ Bugajski, 2009, *op. cit.* p. 161

¹⁴⁸ Bugajski, 2009, *op. cit.* p. 159

motsatte sig den ryske premiärministern Kasyanov att Lukoil och Yukos skulle återuppta oljeleveranserna.¹⁴⁹

Den ryska strategin skadade emellertid inte bara ryska oljeföretag vars produktion översteg Rysslands egen exportkapacitet under en tidsperiod med höga oljepriser. Transneft ådrog sig även egna förluster genom delägarskapet i den lettiske pipeline-operatören LatRosTrans som drabbades av de uteblivna oljeleveranserna. Ventspils borgmästare, tillika ordförande för den lettiska transithandelsföreningen, Aivars Lembergs, uppskattade att Rysslands beslut att inte exportera olja via Ventspils skulle kosta Ryssland mer än 2 md dollar fram till slutet av 2004.¹⁵⁰

Ryssland försökte att ytterligare sätta press på Lettland genom att i juli 2004 utse Viktor Kaljuzhnyj till ny rysk ambassadör i Riga. Kaljuzhnyj var bränsle- och energiminister i den ryska regeringen runt millennieskiftet och hade i övrigt gjort sin karriär just inom oljebranschen.¹⁵¹

Oaktat problemen med oljeleveranser via Druzhba-ledningen, har Ventspils kunnat upprätthålla en försvarlig del av exporten av rysk olja genom att förlita sig på järnvägstransporter. Detta har dock medfört extrakostnader, mindre hanterade volymer och mindre marginaler. Från och med början av 2007 har en del petroleumprodukter återigen transporterats till Ventspils via pipeline. I första hand har det handlat om dieselprodukter. LatRosTrans uppger att av en dimensionerad kapacitet på 16 mn ton per år, så uppgår nuvarande kapacitet till Ventspils till 8 mn ton¹⁵². Ventspils Nafta har numera även en stark ägare i form av *Euromin Holdings (Cyprus) Ltd*, vilket självt ingår i det internationella oljehandelskonsortiet *Vitol Group*.¹⁵³

I **Litauen** har Rysslands agerande inom oljesektorn främst varit märkbart i turerna kring privatiseringen av det enda oljeraffinaderiet i Baltikum, Mažeikiai, och den tillhörande terminalanläggningen Būtingė. När Litauens lagstiftande församling röstade för full suveränitet och utträde ur Sovjetunionen i mars 1990, svarade Moskva bland annat med att avbryta leveranserna av energi och råvaror till den litauiska industrin. Bojkotten varade i tre månader och tvingade bland annat fram en stängning av Mažeikiai. I syfte att minska konsekvenserna av en eventuell framtida rysk energiblockad, valde Litauen efter självständigheten att anlägga

¹⁴⁹ Bugajski, 2004, *op. cit.* p. 125

¹⁵⁰ *Baltic Business News*, Feb 25, 2004: 'Ignoring Ventspils will cost Russia USD 2 billion by end-2004 – Lembergs'

¹⁵¹ Krickus, Richard J., 2006, *op. cit.*, p. 26

¹⁵² LatRosTrans, www.latrostrans.lv/?language=eng, besökt mars 2010

¹⁵³ Ventspils Nafta (2007): 'Substantial increase in transshipment volumes of *Ventspils nafta termināls* Ltd in the first quarter of 2007', www.vot.lv/index.php/en/news/309/487/year/2007/month/4/, besökt mars 2010.

en egen oljeterminal för marin import och export av råolja, Būtingė. Terminalen byggdes upp under åren 1995-1998 med en dimensionerad exportkapacitet på 14 mn ton. Sommaren 1999 lastades den första oljetankern med råolja som hade levererats av det ryska privata oljeföretaget Yukos.¹⁵⁴

Uppförandet av Būtingė hade dock ett pris i det att det aktualiserade en privatisering av Mažeikiai, inte minst på grund av de stora resurser som terminalbygget hade kostat under en period då raffinaderiet självt gick med förlust. I detta syfte organiserades raffinaderiet om som ett aktiebolag, *Mažeikių nafta*, i vilket även oljeterminalen Būtingė ingick. Det amerikanska företaget Williams International köpte 53 procent av aktierna i bolaget i slutet av 1999. Det ryska företaget Lukoil hade tidigare underkänts som köpare då Litauen velat undvika att ryska intressen fick kontroll över Būtingė och pipeline-systemet till Mažeikiai.¹⁵⁵

Den litauiska statens avtal med Williams saboterades av att Lukoil förmådde Transneft – och i bakgrunden det ryska industri- och energiministeriet – att avbryta oljeleveranserna till Mažeikiai vid inte mindre än nio olika tillfällen.¹⁵⁶ I maj 1999 ersattes också den ryske ambassadören i Vilnius av tidigare KGB-officeren Yuri Zubakov, vilket har tolkats som en ytterligare påtryckning mot den litauiska regeringen. Zubakov står nära Yevgeniy Primakov, och var dennes assistent under Primakovs tid som chef över säkerhetsorganen och som utrikesminister och premiärminister. USA:s dåvarande ambassadör i Litauen, Keith Smith, lade märke till att omedelbart efter det att Zubakov hade tillträtt sin tjänst som ambassadör, började litauiska media att ägna sig åt en mer ofördelaktig rapportering av Williams-affären. Massmedia spred även farhågor om att Litauens suveränitet skulle ta skada ifall affärsuppgörelsen gick igenom. En rad kritiker framträdde också som hävdade att det var oklokt att avvisa Ryssland, Litauens största leverantör av petroleum. Liknande invändningar hördes även från oppositionspolitiker i parlamentet, *Seimas*, vilkas objektivitet kunde ifrågasättas av att vissa av dem hade nära affärsförbindelser med ryska energiföretag, alternativt hade erhållit kampanjmedel från dessa.¹⁵⁷

Det kan här även nämnas att ett mellanhandsföretag verksamt inom oljebranschen, *Viazga*, var andra största bidragsgivare till parlamentsvalen i oktober 2000. Viazgas huvudägare var hustrun till VD:n för Lukoil Baltija, det namn under vilket Lukoil uppträder i Litauen. Mottagare av Viazgas kampanjbidrag

¹⁵⁴ Vitkus, Gediminas, (2009): 'Russian Pipeline Diplomacy: a Lithuanian Response', *Acta Slavica Iaponica, tomus 26*, pp. 25-46, Slavic Research Center, Hokkaido University, Hokkaido, Japan.

¹⁵⁵ Ciziunas, Pranas, 2008, *op. cit.* p. 299; Vitkus, Gediminas, 2009, *op. cit.*; Krickus, Richard J., 2006, *op. cit.* p. 24

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Krickus, Richard J., 2006, *op. cit.*, p. 24-25

var det socialdemokratiska partiet lett av den tidigare presidenten Algirdas Brazauskas, tidigare ledare för det kommunistiska partiet och med förmodat nära kontakter med ryska intressen inom energiområdet.¹⁵⁸

Williams misslyckades med att säkerställa hållbara och oavbrutna oljeveranser till Mažeikių nafta, varigenom det valde att dra sig ur. Efter den litauiska regeringens godkännande, fick Yukos köpa Williams' andel i Mažeikių nafta 2002. Genom att Yukos kunde förse Mažeikiai med egen olja, började Mažeikių nafta att visa lönsamhet från och med 2003. Därigenom blev raffinaderiet också en av Litauens största skattebetalare.¹⁵⁹

Yukos' problem med myndigheterna i Ryssland och Mikhail Khodorkovskys arrestering i oktober 2003 aktualiserade en tredje försäljning av Mažeikių nafta 2005. Polska *PKN Orlen* lade det vinnande anbudet vilket godkändes i juni 2006. Polens intresse för Mažeikiai förklaras av att det är det enda land i regionen som har lyckats hindra ryska företag från att ta över polsk energirelaterad infrastruktur. Ur polskt perspektiv var det därigenom strategiskt viktigt att ta över Mažeikių nafta i syfte att begränsa inflytandet från ryska företag inom regionen.¹⁶⁰

En månad efter det polska övertagandet, i juli 2006, stoppade Transneft alla oljeveranser via Druzhba-ledningen till Mažeikiai. Den officiella orsaken var en ledningsläcka nära Bryansk i Vitryssland. Tekniska undersökningar av ryska myndigheter har därefter identifierat mer än 8 000 påstådda brister i Druzhbas två sektioner som måste åtgärdas innan leveranserna till Mažeikiai kan återupptas.¹⁶¹ Såväl Litauen som EU har erbjudit sig att hjälpa Transneft att reparera ledningen och även finansiera kostnaderna, men Ryssland har avböjt detta.¹⁶² Rysslands energi- och industriminister, Viktor Khristenko, menade exempelvis i juni 2007 att Ryssland hade att välja antingen att lägga om hela Druzhba-ledningen eller att leverera olja med tankfartyg, och att det senare alternativet var att föredra.¹⁶³ I samband med öppnandet av en ny oljeterminal i Primorsk i maj

¹⁵⁸ *Ibid.* Ryska pengar i litauiska valkampanjer har även figurerat i andra val. Mest känt är den ryske affärsmannen Iuriy Borisovs finansiering av Rolandas Paksas lyckade presidentvalkampanj 2002-2003 som ledde fram till ett riksrettsförfarande i vilket Paksas till slut tvingades avgå 2004. (Bugajski 2004:133)

¹⁵⁹ Vitkus, Gediminas, 2009, *op. cit.*, p. 31

¹⁶⁰ Vitkus, Gediminas, 2009, *op. cit.*, p. 31

¹⁶¹ 'Russia won't Fix Oil Pipeline to Lithuania', *Kommersant*, June 01, 2007 www.kommersant.com/p-10824/Druzhba_Lithuania/ besökt mars 2010

¹⁶² *Ibid.*; www.euractiv.com/en/energy/eu-aim-energy-savings-agreement-g8/article-164033, besökt mars 2010.

¹⁶³ 'Russia won't Fix Oil Pipeline to Lithuania', *Kommersant*, June 01, 2007 www.kommersant.com/p-10824/Druzhba_Lithuania/ besökt mars 2010

2008, avvisade Igor Sechin, Rysslands vice premiärminister med ansvar för energifrågor, Litauens krav på att återställa oljeleveranserna med pipeline till Mažeikiai.¹⁶⁴

Till skillnad från den rådande situationen 1990, så har uppbyggnaden av ny olje-relaterad infrastruktur i Litauen inneburit att stängningen av Druzhba-ledningen inte medfört något permanent driftsstopp av Mažeikiai. Būtingė är av fortsatt strategisk betydelse, men större delen av oljetransporterna går på järnväg mellan Mažeikiai och oljeterminalen *Klajpedos Nafta* i hamnen i Klaipėda. Litauens energisäkerhet beträffande olja är således inte hotad, men nuvarande transport-mönster medför dock betydande merkostnader, vilket påverkar såväl lönsamhet som konkurrenskraft. PKN Orlen valde visserligen att fullfölja köpet av Mažeikių nafta – vilket sedan september 2009 bytt namn till *Orlen Lietuva* och därmed fått en tydligare koppling till de polska ägarna – men rådande ekonomisk kris och fallande oljepriser har skapat förnyad turbulens kring bolaget. PKN Orlen vill anlägga en pipeline mellan Mažeikiai och Klaipėda och även ta över statligt ägda Klajpedos Nafta för att få bättre kontroll över sina logistikkostnader. Litauen underkänner dock PKN Orlens argument för att få köpa Klajpedos samtidigt som en försäljning anses kunna undergräva nationell säkerhet. Mot den bakgrunden har PKN Orlen låtit förstå att det kunde tänka sig att ta in en strategisk partner i Orlen Lietuva eller att helt sälja bolaget.¹⁶⁵ PKN Orlens uttalanden har skapat rykten kring en förestående försäljning av Orlen Lietuva¹⁶⁶.

Rysslands premiärminister Vladimir Putin har också bidragit till den förnyade ryktesspridningen kring Orlen Lietuva. I samband med Baltic Sea Action Summit i Helsingfors i februari 2010 antydde Putin i ett bilateralt möte – det första i sitt slag sedan 2001 – med den litauiske presidenten Dalia Grybauskaitė att det fanns ryska företag som var intresserade av att överta Orlen Lietuva. Uttalandet har även tolkats som att Ryssland är berett att på nytt börja leverera olja via Druzhba-ledningen och därmed som ett indirekt erkännande av att avstängningen är politiskt och inte tekniskt motiverad.¹⁶⁷ Officiella litauiska reaktioner har varit blandade. Vissa har velat betona ned Orlen Lietuvas strategiska betydelse för

¹⁶⁴ Kolesnikov, Andrey, 'Vladimir Putin Opens a New Terminal', *Kommersant*, May 15, 2008, www.kommersant.com/p891775/petroleum_exports, besökt mars 2010

¹⁶⁵ Cienski, Jan, 'PKN Orlen presses on oil terminal', *Financial Times*, November 1, 2009, www.ft.com, besökt mars 2010

¹⁶⁶ 'Will the Poles sell Orlen Lietuva to the Russians?', *The Lithuania Tribune*, Feb 2, 2010

¹⁶⁷ Hyndle Joanna (2010a): 'Lithuanian-Russian dialogue is resumed', *Central European Weekly*, No 7(62) 17 Feb, 2010, Centre for Eastern Studies, OSW, Warsaw

Litauen, medan andra har efterlyst en noggrann analys av möjliga konsekvenser för Litauen nationella säkerhet av en försäljning.¹⁶⁸

4.3 Elmarknaden

Utan uppkopplingar till andra EU-staters elnät, har den baltiska elkraftsmarknaden tills helt nyligen utgjort en isolerad ö inom EU:s energisamarbete. Samtidigt har de baltiska elkraftsystemen sedan lång tid tillbaka varit sammanlänkade och koordinerade med elnäten i Vitryssland och Ryssland via den så kallade *BRELL Electrical Ring*. Transfersystemet inom BRELL är dock inte anpassat till ett postsovjetiskt sammanhang; vissa förbindelselänkar har nått kapacitetsgränsen och det finns inte heller någon klart strukturerad reservkraftsmarknad. Ett annat problem som BRELL skapar är att subventionerad elenergi utifrån – i första hand från Ryssland – har försvagat incitamenten för en vidare utveckling av inhemsk elkraftsproduktion i alla tre baltiska stater, oansett att Estland, och fram till slutet av 2009 även Litauen, har haft ett produktionsöverskott vilket sålts vidare till såväl Lettland som Ryssland.¹⁶⁹

Estlands produktion av elkraft uppgick 2007 till 12,2 TWh, varav 95 procent genererades vid något av de två statligt ägda kraftvärmeverken i Narva. Elkraftsproduktionen sker här genom förbränning av oljeskiffer vilket är en inhemsk naturresurs. Estland är världsledande på utvinning och användning av oljeskiffer för produktion av elkraft och skifferolja, och industrisektorn är av stor betydelse för Estlands ekonomi. I och med att det ligger i teknikens framkant, finns det även ett internationellt intresse för Estlands oljeskifferindustri och estniska företag inom branschen har även investerat i Jordanien. Under 2007 bröts 16,5 mn ton oljeskiffer i Estland och 16,8 mn ton användes för elkraftsproduktion.¹⁷⁰ Dessutom förbrukar oljeproduktionen vid *Eesti Energia Õlitööstus AS*, Narvas oljefabrik, årligen 1 mn ton oljeskiffer för produktion av 140 000 ton olja. Givet höga oljepriser har företaget långtgående planer för att öka produktionen.¹⁷¹

Estlands EU-inträde har medfört att miljökraven på oljeskifferindustrin har skärpts. Hela sektorn är därmed inne i en pågående anpassningsprocess till EU:s

¹⁶⁸ Se exempelvis 'Saulius Spurga: "Mažeikiai Company and Russia's Interest"' *The Lithuania Tribune*, Feb 18, 2010; 'Will the Poles sell Orlen Lietuva to the Russians?', *The Lithuania Tribune*, Feb 2, 2010; 'Mr Putin – 'Yes we in talks about Mazeikiu Nafta', the Poles deny this. Who is lying?' *The Lithuania Tribune*, Feb 11, 2010; 'Confused Vilnius' reactions to rumours of possible sale of Orlen Lietuva', *The Lithuania Tribune*, Feb 14, 2010

¹⁶⁹ Elletson, Harold (2006): *Baltic Independence and Russian Foreign Energy Policy*, Institute for the Analysis of Global Security, pp. 9-12

¹⁷⁰ World Energy Council (2009): *Survey of Energy Resources, Interim update 2009*, p. 18

¹⁷¹ Hemsida för Narvas oljefabrik, www.shaleoil.ee/index.php?id=140, besökt mars 2010

acquis communautaire inom miljöområdet. Anpassningen innebär såväl krav på utsläppsminskningar som energieffektivisering och högre miljöskatter. Sammantaget kommer detta att fördyra produktionen och påverka branschens konkurrenskraft negativt. Estlands parlamentariska församling, *Riigikogu*, vill även minska beroendet av oljeskiffer i Estlands energibalans och av miljöskäl begränsa utvinningen. Sammanfattningsvis har denna utveckling skapat osäkerhet kring Estlands långsiktiga förmåga att producera elenergi.¹⁷²

Lettlands produktion av vattenkraftsel ger en självförsörjningsgrad på cirka 60 procent under nederbördsfattiga år. 2007 uppgick den samlade elkraftsproduktionen till 4,7 TWh. För att täcka de återstående behoven importeras elkraft från Estland, Litauen och Ryssland. Lettland är intresserat av att släppa in privata aktörer på elkraftsmarknaden för att öka sin egen självförsörjningsgrad. Samtidigt finns det en oro för att ryska investerare i så fall skulle komma att dominera även elkraftsmarknaden.¹⁷³

Litauens samlade elkraftsproduktion 2007 uppgick till 14,0 TWh. Fram till årsskiftet 2009-2010 då den sista reaktorn togs ur bruk, producerades större delen – i storleksordningen 80 procent – vid kärnkraftverket i Ignalina.¹⁷⁴ Litauens nya leverantör av baskraft är tills vidare kraftverket i *Elektrenai* vilket har en installerad effekt på 1 800 MW. Före 1992 producerade *Elektrenai* cirka 10 TWh elkraft per år. Därefter har verket i princip legat i malpåse, och bara en tjugondel av verkets kapacitet har utnyttjats som reservkraft i det litauiska elkraftssystemet. För närvarande är det inte aktuellt att producera mer än 2,5 TWh i det huvudsakligen gasdrivna kraftverket, då detta skulle kräva en väsentligt ökad gasimport.¹⁷⁵ Efter Ignalinas stängning förväntas Litauens gaskonsumtion att öka med 2 md m³.¹⁷⁶ Produktionspriset skulle också bli betydligt högre än då Ignalina svarade för merparten av Litauens behov av elkraft. Redan det ökade importbehovet av rysk gas till *Elektrenai* efter Ignalinas stängning bidrog till att elpriset steg med cirka 30 procent under de första dagarna i januari 2010. Litauens nuvarande energistrategi går därför ut på att täcka cirka hälften av det uppskattade elkraftbehovet på 9 TWh med hjälp av elkraft från *Elektrenai*, lokala kraftvärmeverk samt förnyelsebara energikällor. Resten av elkraftbehovet skall täckas med hjälp av import från Lettland, Estland, de nordiska länderna (möjligt tack vare Estlink¹⁷⁷ och

¹⁷² Elletson, *op. cit.*, p. 9 ff; International Energy Agency, www.iea.org/stats/, besökt februari 2010

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Kraftverket består av åtta olika enheter som drivs av gas, tung brännolja och ett bitumenbaserat bränsle som under det kommersiella namnet Orimulsion importeras från Venezuela.

¹⁷⁶ Hyndle Joanna (2010a): 'Lithuanian-Russian dialogue is resumed', *Central European Weekly*, No 7(62) 17 Feb, 2010, Centre for Eastern Studies, OSW, Warsaw

¹⁷⁷ Elkraftsförbindelse mellan Estland och Finland

framtida planerade förbindelser) samt från Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Alla dessa länder har i dag ett överskott på elkraftsenergi och kan även leverera elkraft till en lägre kostnad än det litauiska produktionspriset.¹⁷⁸

Sedan 2003 äger Gazprom 99,5 procent av det gasdrivna kraftvärmeverket i Kaunas, Litauens andra största stad¹⁷⁹. Kraftvärmeverket producerar 0,6 TWh elkraftsenergi, och är det första exemplet i Baltikum på Gazproms intresse för elkraftsmarknaden. Kraftvärmeverket har licens för att köpa gas direkt från Gazprom. Prissättningen är sådan att konsumentpriset för elkraft från Kaunas är lägre än motsvarande elpriser på den ryska sidan om gränsen. Många ser detta som en medveten prisdumpning från Gazproms sida, syftande till att lägga under sig den litauiska elkraftsmarknaden och slå ut andra konkurrenter.

Parallellt med förändringarna på produktionssidan, är elenergimarknaden i Litauen på samma sätt som i Estland och Litauen inne i en avreglerings- och liberaliseringsprocess. I Litauen innebär detta att de största elkraftsförbrukarna, vilka tillsammans representerar 35 procent av elkraftsmarknaden, från och med 1 januari 2010 är hänvisade till importerad elkraft för att täcka sin elkraftsförbrukning och att de själva har att förhandla och sluta kontrakt med utländska energileverantörer. På denna helt avreglerade elkraftsmarknad är det i första hand priset som avgör valet av elkraftsleverantör och inte ursprungslandet.

De främsta aktörerna på den fria litauiska elkraftshandelsmarknaden är ironiskt nog tre statskontrollerade företag, litauiska *Lietuvos energija*, estniska *Eesti energia* samt *Inter RAO Lietuva*, ett dotterbolag till ryska Inter RAO JES. Av dessa tre bedöms Inter RAO Lietuva ha goda möjligheter att få en dominerande position. Inför avregleringen säkrade Inter RAO Lietuva 7 TWh elkraft i långa leveranskontrakt i första hand från moderbolaget Inter RAO JES men även från exempelvis vitryska Belenergo. Strax innan årsskiftet 2009-2010, kunde företaget även meddela att det hade vunnit upphandlingen som energileverantör till oljeraffinaderiet Orlen Lietuva (tidigare Mažeikių Nafta) som är Litauens största elkraftsförbrukare med en årlig förbrukning på 0,6 TWh.¹⁸⁰ Inter RAO Lietuva har också uppfattat att det finns ett stort intresse från övriga större elkraftskonsumenter som är hänvisade till den avreglerade marknaden. Fram till 2015 ska elkraftsmarknaden vara helt avreglerad, vilket innebär att staten med stor sannolikhet kommer att ha slutat subventionera lokala energiproducenter. Konkurrentens

¹⁷⁸ Hyndle Joanna (2010b): 'Lithuania after the decommission of Ignalina', *Central European Weekly*, No 1(56), jan 6, 2010, Centre for Eastern Studies, OSW, Warsaw

¹⁷⁹ Övriga delägare är Dujotekana och Clement Power Venture mede en ägarandel om 0,5 procent vardera. Den ursprungliga planen var att Gazprom på sikt skulle minska sin andel till 51 procent, och att de övriga två delägarna skulle öka sina andelar till 24 respektive 25 procent. Hitintills har detta inte skett.

¹⁸⁰ *Ibid.*

från utländska energiföretag kan då komma att hota litauiska statligt ägda producenter, och därigenom tvinga fram en utförsäljning till underpriser. Exemplet Gazproms övertagande av kraftvärmeverket i Kaunas visar att detta kan skapa ett gyllene tillfälle för ryska företag med tillgång till billig rysk gas att expandera in i de baltiska staterna och EU:s marknader även på elkraftssidan.¹⁸¹

I samband med det ovan omtalade mötet mellan Putin och Grybauskaitė i Helsingfors i februari 2010, visade Putin även ett fortsatt intresse för Litauens elkraftsmarknad. Putin inbjöd Litauen att delta i byggandet av det 2,3 GW stora planerade kärnkraftverket i Kaliningrad oblast. Grybauskaitė avböjde dock inviten eftersom Litauen är mer intresserat av att uppföra ett eget kärnkraftverk i samarbete med Estland, Lettland och Polen.

Under mötet diskuterades även ett ryskt erbjudande om rabatter på rysk gas mot bakgrund av den ökade litauiska gaskonsumtionen efter stängningen av Ignalina. Rabatten kan tolkas som en anpassning nedåt av de litauiska gaspriserna, vilka i ett europeiskt perspektiv ligger över genomsnittet. Det kan också ses som ett sätt för Gazprom att motverka den sviktade efterfrågan på de europeiska marknaderna som den ekonomiska krisen har bidragit till. En sänkning av gaspriserna kan dock även ses som ett led i tidigare mönster då Ryssland har hållit artificiellt låga energipriser i syfte att tränga undan andra lösningar för de baltiska staternas energibehov.

4.4 Övriga marknader och annat ekonomiskt agerande

Som redan framgår ovan av avsnittet 2.3 *Utländska direktinvesteringar*, återfinns ryskt kapital i någon större omfattning även inom vissa andra sektorer vid sidan om energisektorn. I Estland rör det sig om investeringar inom handel och reparationer, fastigheter och finansiella tjänster samt i tillverkning. I Lettland berörs finansiell sektor liksom transport, lagerverksamhet och kommunikation. I Litauen har ryska investerare i första hand gått in i kemisk industri med anknytning till petroleumindustrin. I vad mån som dessa sektorer eller andra investeringar av strategisk eller ekonomisk vikt inte redan har berörts i ovanstående genomlysning av de baltiska energimarknaderna, presenteras här nedan några exempel på mer kända ryska investeringar i Estland, Lettland och Litauen.

Inom den estniska kemiska industrin äger det ryska företaget *Akron* 50,01 procent av aktierna i *BCT, Baltic Chemical Terminal* i anslutning till hamnen i Siljamäe. Akron-gruppen leds av Vyacheslav Moshe Kantor, en rysk miljardär även

¹⁸¹ *Ibid.*, samt pressmeddelanden från Inter RAO Lietuva daterade 2009-11-26 samt 2009-12-31, www.interrao.lt besökt feb 2010.

känd för sin omfattande filantropiska verksamhet.¹⁸² Med BCT som bas, har Akron investerat i en andra hamnanläggning i avsikt att påbörja export av flytande ammonium från Ryssland.¹⁸³

LSR Group, ett av nordvästra Rysslands största byggföretag, finns representerat i alla tre baltiska stater genom företagen *Aeroc AS* i Estland, *SIA Aeroc* i Lettland samt *UAB Aeroc* i Litauen. De baltiska Aeroc-företagen kontrolleras av LSR via holdingbolaget *Aeroc International AS*. Tillsammans med övriga dotterbolag i Ryssland och Ukraina, är Aeroc International nordöstra Europas största tillverkare av lättbetong. Majoriteten av aktierna i LSR Group kontrolleras av Andrey Molchanov, som dock har lämnat företagsgruppens ledning i syfte att påbörja en ny karriär inom Rysslands ministerium för sociala frågor. Därmed följer han en nyligen inledd trend hos välbärgade ryska företagare vilka väljer att göra statlig karriär via någon av de seniora posterna inom den ryska statsapparaten.¹⁸⁴

Inom verkstadssektorn återfinns ryskt kapital inom *Rīgas elektromašīnbūves rūpnīca*, *AS RER*, Rigas elektromaskinsfabrik, som bland annat tillverkar elektriska maskiner och komponenter för tåg och lasttruckar. Nuvarande ägare efter *Transmashholding* är *EDS-holding*, ett annat ryskt bolag som förenar flera ryska bolag inom elektroteknik och maskinbyggnad. *AS RER* är i första hand inriktat mot den ryska marknaden men har även viss avsättning för sina produkter inom andra europeiska länder, företrädesvis i Östeuropa.

Inom banksektorn återfinns ryskt kapital i alla tre baltiska stater. Av de 27 banker som opererar i Lettland, är fyra knutna till ryskt investeringskapital.¹⁸⁵

Latvijas tirdzniecības banka ägs av *MDM-Bank*, en av Rysslands absolut största privatägda banker.

Ryska *SMP Bank* uppnådde 2008 en kontrollerande aktiepost i *Multibanka*, som därefter har fått samma namn som den ryska moderbanken. Bankens huvudägare, bröderna Arkadiy och Boris Rotenberg, uppges i ryska media ha goda personliga kontakter med Vladimir Putin sedan tiden i S:t Petersburg.¹⁸⁶

¹⁸² www.moshekantor.com; besökt mars 2010

¹⁸³ Bugajski, 2009, *op. cit.* p. 160; www.bct.ee, besökt mars 2010

¹⁸⁴ www.lsrgroup.ru/en/inv/share/ownership, besökt mars 2010; www.peoples.ru/undertake/realitor/andrey_molchanov/, besökt mars 2010

¹⁸⁵ BC, 'Statistics and forecasts on Latvian banking sector', *The Baltic Course*, 24.02.2010, www.baltic-course.com/-eng/finances/?doc=24004; Kolyako, Nina, 'Russia's SMP Bank acquires Latvian Multibanka', *The Baltic Course* 09.05.2008, www.baltic-course.com/eng/finances/?doc=1460, besökt mars 2010

¹⁸⁶ www.banki.ru/banks/bank/?ID=17200, besökt mars 2010

Bank Moskvyy är ägare till *Latvijas Biznesa banka*, LBB. Bank Moskvyy har en fortsatt betydelsefull aktieägare i form av Moskvas stadsledning, även om storleken på dess aktieinnehav inte längre medger full kontroll över banken. I praktiken har stadsledningen fortsatt stort inflytande över banken, som själv är djupt involverad i stadens egna transaktioner och affärssuppgörelser.¹⁸⁷ Dess lettiska dotterbank LBB är i sig majoritetsägare i *Eesti Krediidipank*. Bank Moskvyy har planer på att slå ihop Eesti Krediidipank med LBB under 2010.¹⁸⁸

Under 2005 köptes aktiemajoriteten i *Latvijas Krājbanka* av litauiska *Bankas Snoras*, vilken i sin tur kontrollerades av ryska dåvarande *Konversbank*.¹⁸⁹ Ägare till Konversbank var Vladimir Antonov, i Sverige numera mest känd för sin roll som finansjär till nederländska Spyker Cars och dess köp av Saab. Konversbank uppgick 2008 i en annan rysk bank, *Investbank*, också kontrollerad av Antonov.¹⁹⁰ De strukturella förändringarna på den ryska sidan av Antonovs bankimperium har även lett till förändringar i Baltikum. Antonov äger idag personligen drygt 67 procent av de röstberättigade aktierna i litauiska *Bankas Snoras*. Ytterligare 25,01 procent ägs av Raimondas Baranauskas som är såväl styrelseordförande som bankens VD.¹⁹¹ *Bankas Snoras* äger i sin tur numera drygt 53 procent av aktierna i *Latvijas Krājbanka*. Ytterligare knappt 32 procent av *Krājbanka* ägs av Vladimir Antonov personligen.¹⁹² *Bankas Snoras'* och *Latvijas Krājbankas* aktiviteter är inte begränsade till Litauen och Lettland. Enligt bankernas egen information har *Bankas Snoras* representationskontor i flera europeiska länder och har även gjort ett misslyckat försök att etablera bankverksamhet i London. *Bankas Snoras* har dock ett gemensamt representationskontor i London med *Latvijas Krājbanka* vid klassiska Lombard Street. I Litauen har *Bankas Snoras* för övrigt förvärvat 34 procent av aktierna i *UAB Lietuvos rytas*, Litauens största mediekoncern och utgivare av *Lietuvos rytas*, en av Litauens viktigaste dagstidningar.¹⁹³

¹⁸⁷ www.banki.ru/banks/bank/?ID=3425, besökt mars 2010

¹⁸⁸ www.lbb.lv/ennotresident/about/development, besökt mars 2010

¹⁸⁹ www.lkb.lv/en/about_bank/history/2005_2006/, besökt mars 2010

¹⁹⁰ www.investbank.ru, besökt mars 2010. Under 2008 införlivades även Grankombank i Ekaterinburg och Voronezhprombank i Voronezh med Investbank.

¹⁹¹ www.snoras.com/en/about/shareholders/simple, besökt mars 2010. 5 procent av *Bankas Snoras* nominella aktiekapital utgörs av preferensaktier. Av dessa äger Skandinaviska Enskilda Banken clients drygt 8 procent.

¹⁹² www.lkb.lv/en/about_bank/for_shareholders_and_investors/largest_shareholders, besökt mars 2010

¹⁹³ *Bankas Snoras*: 'SNORAS Group company will become the largest shareholder of UAB "Lietuvos rytas"', pressmeddelande, 23 juni 2006, www.snoras.com/en/about/news/archive?item=2427&metai=2009&page=7

Ytterligare en bank värd att nämna i detta sammanhang är lettiska Parex Bank. Banken grundades 1992 av Valery Kargin och Viktor Krasovitsky – båda tillhörande den rysktalande minoriteten i Lettland. Parex Bank växte snabbt till att bli en av de fem största bankerna i Lettland och en av de mer betydande i övriga Baltikum.¹⁹⁴ Parex' ambition var också att utnyttja de nya möjligheter som Lettlands EU-inträde innebar för att etablera sig i flera EU-länder och även ta på sig rollen som en förmedlande länk för utländska affärsetableringar i Ryssland, Ukraina och andra OSS-länder. Då banken byggdes upp av egna inhemska krafter, var Parex Bank en källa till nationell stolthet för många letter. Samtidigt har bankens fokusering på *non-resident banking*¹⁹⁵ varit problematisk, då den har dragit till sig stora mängder ryskt kapital av okänt ursprung. Lettiska myndigheter har haft misstankar om att ryska aktörer använt banken för penningtvätt.

I Lettland har den globala ekonomiska krisen i mycket hög grad kommit att handla om Parex Bank som en förvärrande faktor för den lettiska ekonomin. Som en konsekvens av bankens dåliga lån inleddes en räddningsaktion innebärande att staten i november 2008 köpte aktiemajoriteten i Parex Bank för symboliska två lat från de båda grundarna och även bjöd in EBRD som ny delägare i banken. Arbete har därefter pågått för att samla Parex' dåliga krediter i en så kallad skräpbank och att sälja av den goda delen.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Utgående från totala tillgångar var Parex Lettlands tredje största bank i slutet av 2009. Inom segmentet utlåning var den rankad fyra och med avseende på insättningar rankad som etta med Swedbank och SEB som god tvåa och trea. (www.parexgroup.com/common/img/uploaded/doc/com/parex_bank_presentation_en.pdf, besökt mars 2010)

¹⁹⁵ Bankverksamhet som är speciellt inriktad mot att locka till sig kunder från utlandet.

¹⁹⁶ Mats Staffansson, Sveriges ambassadör i Riga, föredrag för Sällskapets medlemmar i Stockholm 15 feb 2010.

5. Säkerhetspolitisk handlingsfrihet – riskanalys

5.1 Generella riskbedömningar

Ekonomiska beroendeförhållanden mellan två stater är som regel reciproka, men inte nödvändigtvis symmetriska. Handel, investeringar och marknader är inte neutrala ekonomiska fenomen då de i sig inrymmer frön till någon form av maktrelation, vilken kan utnyttjas av en starkare part på en svagare parts bekostnad. Internationella ekonomiska relationer handlar ytterst inte bara om ekonomi; de inbegriper även djupgående implikationer för staternas ekonomiska autonomi och politiska oberoende.¹⁹⁷ Utan detta synsätt skulle det exempelvis vara något av en paradox att ett relativt fattigt och underutvecklat land som Ryssland med hjälp av utländska direktinvesteringar faktiskt stödjer ekonomierna i mer utvecklade länder.

Generellt sett kan ett uttalat energiberoende från en enda källa medföra flera negativa konsekvenser. Ekonomiskt beroende kan leda till ett växande politiskt beroende. Det kan öka den offentliga korrruptionen och korrodera rättsstaten (*rule of law*). I en europeisk kontext kan det hindra ett land från att leva upp till EU:s och NATO:s standarder för styrning (*governance*). Och det kan accelerera Moskvas politiska och strategiska övertag genom att dra in Europa mycket fastare under Rysslands energiparaply. Ett ytterligare kommande hot för EU är Rysslands oförmåga att uppfylla sina leveranskontrakt på grund av fallande inhemsk utvinningskapacitet.¹⁹⁸

Likaledes kan ryska företags köp av majoritetsandelar i strategiska europeiska industrier ha flera negativa konsekvenser. För det första kan uppköp av tillgångar i små ekonomier som de centraleuropeiska och baltiska ekonomierna ganska enkelt transformeras till politiskt inflytande. För det andra, fördröjer kvasilegala och icketransparenta affärsmetoder – vilka är vanliga bland ryska företag – ekonomisk utveckling och hindrar nödvändiga framsteg för att möta EU:s uppsatta integrationsmål. För det tredje är den största investeraren bakom dessa uppköp den ryska staten, som är villig att ta ekonomiska förluster i utbyte mot politiska fördelar eller för att hindra sektorer inom den utsatta ekonomin att utvecklas genom att utestänga västerländska investeringar. För det fjärde ökar Rysslands

¹⁹⁷ Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy – Understanding the International Economic Order*, pp. 81-82, Princetown University Press, Princetown, ISBN 0-691-08677-X

¹⁹⁸ Bugajski, Janusz (2009): *op. cit.*, p.125

intensiva inblandning i de europeiska ekonomierna deras exponering för teknologiskt, ekonomiskt och militärt spionage.¹⁹⁹

5.2 Baltiska utgångspunkter

Alltsedan självständigheten har det i alla tre baltiska stater funnits en utbredd oro över att återigen hamna under rysk dominans. Ryska företags agerande i Baltikum har härigenom ofta kommit att betraktas som delkomponenter i en rysk utrikespolitik syftande till att återta förlorad ekonomisk kontroll över de baltiska staterna. I Lettland har exempelvis parlamentets utrikeskommitté slagit fast att det finns en långsiktig rysk strategi som syftar till dominans över Lettlands ekonomi. Den ryska strategin skulle enligt kommittén bland annat omfatta kontroll över det nationella järnvägssystemet, gas- och oljeledningarna, fartygsservice och hamnarna i Riga, Ventspils och Liepaja.²⁰⁰

Tidigare kapitelns genomlysning av Rysslands strategiska mål och ryskt ekonomiskt agerande i Baltikum visar på berättigandet i den baltiska oron. Ryssland har såväl politisk vilja som förmåga att bygga upp ett större inflytande i Estland, Lettland och Litauen på ett sätt som skadar de baltiska staternas nationella intressen. I avsaknad av andra effektiva hävstänger kanaliseras Rysslands baltiska ambitioner främst genom ekonomiska påtryckningsmedel. I detta syfte försöker den politiska eliten i Moskva koordinera de ryska företagens aktiviteter i Baltikum så att deras verksamhet ska harmoniera bättre med den ryska utrikespolitikens långsiktiga strategiska mål.

Statens förmåga att styra och koordinera baseras på statsmaktens formella och informella inflytande över företagen. Att inflytandet är särskilt starkt just inom energisektorn beror på de baltiska staternas historiskt betingade beroende av rysk energiråvara och på den ryska statsmaktens ägarkontroll över strategiskt viktiga energiföretag. Den ryska statsmakten har härigenom tillskansat sig närmast full kontroll över flöden, prissättning och investeringar. I Baltikum har de praktiska uttrycken för denna politik bland annat yttrat sig i politiskt motiverade leveransavbrott, missbruk av monopolställning, köp av politiskt inflytande samt forcerat övertagande av lokala energiföretag och -infrastruktur. I någon mån kan även social verksamhet utövad av baltiska rysslandskontrollerade företag tolkas som mindre komponenter i en övergripande rysk utrikespolitik.

Utanför energisektorn är kopplingarna mellan ryska företag och makteliten i Moskva betydligt färre och svagare. Hur denna grupp av företag agerar i en internationell kontext kan visserligen fortfarande uppfattas som problematiskt, men

¹⁹⁹ Bugajski, Janusz (2009): *op. cit.*, p. 148

²⁰⁰ Bugajski, 2004, *op. cit.* p. 124

vanligtvis av andra, icke-politiserade orsaker. Problemlösningarna återfinns här snarare inom ramarna för generella rättsstatliga principer och marknadsekonomiska spelregler. Utanför energisektorn är det i ett utgångsläge mer sannolikt att det inte finns någon koppling mellan företag och strategiska mål i rysk säkerhetspolitik än att det skulle göra det.

Rysslands tidigare meriter i selektiv rättstillämpning liksom den ledande elitens maktfullkomlighet, ger dock vid handen att det politiska systemets dynamik och dess egen inneboende logik helt kan kasta om förutsättningarna. Moskvas politiska ambitioner kan ställa företag utanför den vanliga inflytelsesfären inför valet att följa en politisk agenda eller att i värsta fall bli fullständigt avtvingade sin affärsverksamhet. Exemplet Yukos visar hur relativt snabbt som fallet kan komma även för mycket stora företag som utmanar rådande politisk linje. Spelet kring privatiseringen av det litauiska oljeraffinaderiet Mažeikių nafta visar också på att ändrade förutsättningar för ryska företag mycket väl kan spilla över och få långtgående konsekvenser även för tredje man. Således kan till synes normala och oberoende ryska företag med utlandsverksamhet på sikt komma att utsätta samarbetslandet eller värdlandet för stora politiska och ekonomiska risker – oberoende av deras ursprungliga ambitioner och intentioner.

Två faktorer torde här spela stor roll för huruvida ryska företag riskerar att bli spelbrickor för rysk utrikespolitik. Den första är betydelsen av den skada som ett visst företags affärsverksamhet eller oberoende ställning anses åsamka Rysslands strategiska utrikespolitiska mål. Yukos valde exempelvis att leverera olja till Mažeikių under en period då Transneft stängde av Druzhba-ledningen i syfte att pressa fram ett ryskt statskontrollerat övertagande av raffinaderiet. Yukos hade för övrigt även planer på att bygga egna oljeledningar utanför Transnefts kontroll. Hade planerna realiserats, skulle Yukos inte bara ha stärkt sitt oberoende utan också omintetgjort den ryska pipelinepolitiken.

Den andra faktorn är huruvida det aktuella företags storlek eller tillgångar kan tänkas vara av sådan strategisk betydelse att det är användbart som utrikespolitiskt instrument. Även här utgör Yukos ett illustrerande exempel. I samband med tvångslikvideringen av Yukos köptes företags tillgångar i Ryssland upp av statskontrollerade företag på ett forcerat sätt som i praktiken uteslöt andra intressenter. Även i Litauen intensifierades försöken från ryska företag lierade med Kreml att ta över Mažeikių nafta vilket då ägdes av Yukos.

Det är inte heller någon given konstant i rysk politik att vissa företag som idag framstår som användbara utrikespolitiska instrument därigenom skulle ha uppnått någon slags immunitet mot politiskt betingade omvärldsförändringar. Enligt en vanlig modell beskrivs Rysslands nuvarande ledning som ett konglomerat av olika stridande intressen med Vladimir Putin i rollen som förlikningsman och garant för att ingen gruppering inom den ledande eliten ska få ett avgörande övertag. Företag som är direkt kontrollerade eller på annat sätt associerade med någon gruppering är i hög grad inblandade i maktkampen och påverkas av denna.

I detta perspektiv framstår just de mellanliggande energihandelsföretagen som en särskilt volatil grupp. De tydligaste exemplen återfinns inom gassektorn. Förutom de stora omvälvningar som skedde i samband med att Alexei Miller ersatte Rem Vjachirev som VD för Gazprom 2001, har mellanliggande gashandelsföretag även visat sig ha en tendens att försvinna och ersättas av nya så snart som deras verksamhet har ådragit sig alltför stor uppmärksamhet.

Inte ens grundbultarna i det ryska systemet, den inre kärnan av ryska nyckelföretag, är politiskt immuna mot förändringar. En indikation på att Lukoil skulle ha tappat i betydelse är att det amerikanska oljebolaget Conoco Phillips i mars 2010 meddelade att det planerar att minska sitt tjugoprocentiga aktieinnehav i Lukoil till hälften. Oljeanalytiker har tolkat detta som att Lukoil inte har infriat Conoco Phillips' förhoppningar om att ytterligare kunna expandera i Ryssland. De bolag som idag bedöms ha störst möjlighet att erhålla nya utvinningslicenser är i stället statliga Rosneft och Gazpromneft samt Surgutneftegaz.²⁰¹ Med minskad tillgång till egen oljeutvinning är det sannolikt att även Lukoils betydelse nedströms – inklusive de baltiska marknaderna – kan komma att påverkas på sikt.

Inom gassektorn pressades Gazprom under 2009 av fallande intäkter och produktion, varigenom två prestigefyllda gasutvinningsprojekt, *Bovanenkovo* och *Shtokmanskoe* har skjutits på framtiden. Alltsedan Igor Sechin blev vice premiärminister med ansvar för energifrågorna har Gazprom utsatts för påtryckningar för att avstå mer av sin inhemska andel av gasmarknaden till förmån för oberoende producenter. Såväl statliga Rosneft, där Sechin själv är styrelseordförande, liksom *Novatek*, Rysslands näst största gasproducent, har ökat sina marknadsandelar.²⁰² Även här kan finnas anledning att se över vad förändringarna på den inhemska ryska gasmarknaden kan få för effekter på de baltiska staterna.

5.3 Riskbedömningar i Estland

Estlands senaste säkerhetskoncept antogs av parlamentet, *Riigikogu*, i maj 2010, och ersätter tidigare koncept från 2004. Till skillnad från det tidigare konceptet som skrevs utifrån ett medellångt perspektiv, är det nuvarande avsett att revideras eller förses med tillägg beroende på förändringar i Estlands säkerhetsmiljö och de åtgärder som Estland vidtar för att stärka sin egen säkerhet.²⁰³ De överordnade målen för den estniska nationella säkerhetspolitiken beskrivs som bevarandet av

²⁰¹ Belton, Catherine & Sheila McNulty: 'Conoco to halve stake in Lukoil', *Financial Times*, March 23, 2010

²⁰² Belton, Catherine & Isabel Gorst: 'Energy: Progress frozen', *Financial Times*, March 25, 2010; Belton, Catherine: 'Gazprom: Showing signs of responding to market shifts', *Financial Times*, March 29, 2010

²⁰³ *National Security Concept of the Republic of Estonia*, May 12, 2010; 2004

nationell självständighet och suveränitet, territoriell integritet, konstitutionell ordning och allmän säkerhet. Säkerhetspolitiken är grundvalen för en hållbar utveckling och social välfärd.²⁰⁴

På en global nivå påverkas Estland av fluktuationer i den ekonomiska miljön. Försämrade ekonomiska perspektiv kan leda till politisk instabilitet och ökad protektionism. Estland ser även att konkurrensen om de globala energiresurserna har hårdnat.²⁰⁵ Estland anses vara mycket nära sammankopplad med den internationella ekonomin, varför globala utvecklingstendenser, inklusive ekonomiska kriser och instabilitet i primära marknader har en betydande inverkan.

Regionalt anser Estland att euroatlantisk säkerhet har förbättrats av NATO:s och EU:s främjande av demokratiska principer. Estland framstår som en positiv medlem till båda organisationerna, och det är tydligt att det ser dem som bålverk mot säkerhetspolitiska hot som kan drabba en enskild medlemsstat. Säkerhetskonceptets övergripande premisser är att Estlands säkerhetspolitiska grundvillkor avsevärt har förbättrats i och med medlemskapet i EU och NATO. EU och NATO är även grund för det regionala samarbetet mellan de baltiska staterna.

Regionalt tar Estlands säkerhetskoncept även fasta på att Ryssland har definierat sina intressen utifrån ambitionen att återupprätta sin stormaktsstatus, vilket innebär att det emellanåt utmanar andra stater. Vid sidan om politiska och ekonomiska medel fastslår konceptet att Ryssland även är berett att använda militära medel för att nå sina mål. Dess energiresurser används också till att nå politiska och ekonomiska medel inom olika internationella förhållanden.²⁰⁶

Energisäkerhet är ett av de områden som ägnas särskild uppmärksamhet i säkerhetskonceptet vad gäller samhällets återhämtningsförmåga och sammanhållning. Det definieras här som leveranssäkerhet, infrastruktur, sammankoppling med energinätverk inom EU samt diversifiering av energikällor och energislag. Även energieffektivisering ses som ett medel för att öka självförsörjningsgraden. Fram till 2015 ska 15 procent av elproduktionen baseras på förnyelsebara energikällor. Värmeproduktionen skall också göras mer balanserad med avseende på använda energikällor. Efter 2020 får andelen av en enskild energikälla för värmeproduktion inte överstiga 30 procent. I första hand innebär detta att produktionen måste skifta från naturgas till andra energislag. Estland har även för avsikt att utveckla sitt kunnande och det juridiska ramverket för att introducera kärnkraftsenergi.²⁰⁷

²⁰⁴ *National Security Concept of the Republic of Estonia, May 12, 2010, p. 4*

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 6

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 7

²⁰⁷ *Ibid.*, pp. 18-19

En viktig del av det operativa ansvaret för Estlands ekonomiska säkerhet åligger säkerhetspolisen, *Kaitsepolitseiameti*, förkortat *KAPO*. Till *KAPO*:s uppgifter inom området hör att bekämpa ekonomiskt spionage, korruption och aktiviteter syftande till utländskt inflytande via ekonomiska institutioner.²⁰⁸ För den sistnämnda uppgiften är det inte de ekonomiska processerna i sig som intresserar *KAPO*, utan just gräzonen mellan ekonomi och politik.²⁰⁹

Från 2005 och framåt har *KAPO* valt att redogöra för Estlands ekonomiska säkerhet i den offentliga delen av myndighetens årliga verksamhetsberättelse.²¹⁰ Enligt denna betingas en stor, men inte nödvändigtvis uteslutande del, av *KAPO*:s insatser för att främja Estlands ekonomiska säkerhet av de estnisk-ryska förbindelserna; ett mönster som sammanfaller med myndighetens arbete i övrigt. I de senaste årens verksamhetsredovisningar har *KAPO* uppmärksammat flera aspekter i de estnisk-ryska ekonomiska förbindelserna såsom varande latent risker för Estlands självständighet och statsuveränitet liksom för dess allmänna säkerhet. Tematiskt berör dessa inflödet av rysk FDI kopplat till risker för industrispionage, ryskkontrollerade företags potentiella inflytande över nationella beslutsprocesser, flödssäkerhet med avseende på rysk energiråvara och andra insatsvaror samt diskriminerande affärsmetoder riktade mot estniska företag med verksamhet eller affärspartners i Ryssland. Generellt ser *KAPO* också risker i Rysslands stora (statligt ägda) industrikonglomerat. I 2006 års verksamhetsredovisning återges ett aktuellt uttalande från Vladimir Jakunin, VD för Rysslands järnvägsbolag *OAO RZhD* som karaktäristiskt för den ryska synen på företagets roll: ”Stora företag i dagens Ryssland såsom *RZhD*, *RAO EES* och *Gazprom* är geopolitiska subjekt i stället för objekt. I praktiken har de tagit rollen som de organisationer eller officiella myndigheter vilka framför geopolitiska och ekonomiska lösningar till regeringen och till staten.”²¹¹

Beträffande inflödet av ryskt kapital till estniska företag, ökar detta enligt *KAPO* riskerna för rysslandsrelaterat industrispionage. Genom ägande i estniska bolag, skaffar sig ryska finansärer insyn i bolagens verksamhet, liksom i deras vetenskapliga och tekniska landvinningar och innovativa lösningar för tekniska och ekonomiska problemställningar. *KAPO* relaterar estniska företags utsatthet för industrispionage med ryskt ursprung till den ökade aktiviteten hos aktörer med

²⁰⁸ www.kapo.ee/eng/areas-of-activity/economic-security, besökt april 2010.

²⁰⁹ *Security Police Annual Review 2006*, p. 13

²¹⁰ Enligt informationen på *KAPO*:s hemsida, har *Security Police Annual Review* utgivits sedan 1998. Från 1999 års upplaga och senare finns rapporterna för nedladdning. www.kapo.ee/eng/annual-reviews, besökt april 2010.

²¹¹ *Security Police Annual Review 2006*, p. 13. Citatet troligtvis hämtat från Sergey Chereshev: ’Vladimir Yakunin: My gotovy sashchishchat interesy kompanii na lyubom urovne’, *Goduk*, 2006 06 14, www.goduk.ru

kända aktiva eller historiska kopplingar till de ryska och sovjetiska säkerhetstjänsterna som noterats under senare år. Den ryska säkerhetstjänsten FSB anses mycket aktivt ha stött expansionen av ryskt kapital i Estland. Säkerhetsklassade estniska företag med rätt att delta i klassificerade upphandlingar för NATO och EU, antas utgöra en av de främsta målgrupperna för de ryska säkerhetstjänsternas ekonomiska intressen.

En annan aspekt av rysk FDI som KAPO uppmärksammat, relaterar till konsolideringen av ryskt kapital inom specifika branscher. I beaktande av den estniska ekonomins begränsade storlek, föreligger det en risk att ett utländskt företag som tillskansar sig alltför stor marknadsandel inom en samhällsviktig bransch på några års sikt kan komma att utöva inflytande över nationell inrikes- och utrikespolitik i enlighet med hemlandets önskemål och intentioner. Följsamheten mot hemlandets politiska linje kan i sin tur exempelvis villkoras av utlovade ekonomiska fördelar för det utländska företagens affärsverksamhet i hemlandet. Alternativt kan ett företag som framhärdat i att gå sin egen väg utan hänsyn till hemlandets utrikespolitiska linje komma att utsättas för ett ökat tryck från de egna myndigheterna. I verksamhetsrapporteringen för 2007 noterades också ett hårdnande tryck från ryska myndigheters sida riktat mot ryska företag med affärer i Estland.

På motsvarande sätt utsätts estniska företag som gör affärer med ryska företag eller som har egen verksamhet i Ryssland för olika slag av påtryckningar. Dessa kan komma såväl från ryska myndigheter som från de egna ryska affärskontakterna. Vissa av dessa påtryckningar kan tolkas som ryska försök att utöva inflytande i Estland, medan andra helt enkelt syftar till en redistribution av estniska företags marknadsandelar i Ryssland. Förmånstagare i det senare fallet är ryska företag nära lierade med handläggande rysk myndighet. KAPO har även uppmärksammat att vissa organisationer som säger sig företräda den rysktalande minoriteten i Estland har hotat estniska företag med ryska affärer med repressalier om de inte sponsrar organisationens verksamhet.

I sin verksamhetsrapportering återkommer KAPO i flera redovisningar även till kvarvarande flödesberoenden i det ekonomiska utbytet med Ryssland. Vid sidan om bundenheten till rysk energiråvara, uppmärksammar KAPO även existerande beroenden av ryska insatsråvaror eller av transithandeln med ryska varor. Även här föreligger en risk för att existerande beroendeförhållanden utnyttjas för att nå inflytande över Estlands interna förhållanden. I 2006 års verksamhetsrapportering uppmärksammade KAPO den nya ryska lagstiftning som tillerkände det ryska presidentämbetet vidsträckt befogenheter för ta till ekonomiska sanktioner mot ovänliga aktiviteter riktade mot Ryssland. Denna lagstiftning har uppfattats ha udden riktad bland annat mot Estland.

I 2008 års verksamhetsrapportering noterar KAPO ett förnyat ryskt intresse för den estniska energisektorn. En del av detta var relaterat till Rysslands ambition att nå acceptans för gasledningsprojektet Nord Stream i de baltiska staterna.

Rysslands huvudsakliga metod för att utöva inflytande över Estland i detta sammanhang var att gå över europeiska partners i projektet såsom BASF och Gasunie, och via inflytelserika personer i Tyskland, Nederländerna och Finland. I övrigt intresserade sig ryska aktörer även för kärnkraftsprojekt i vilket Estland var inblandat. Dessutom fångades KAPO:s intresse av det kanadensiska företaget *Greta Energy Inc.* och dess planer på att uppföra vindkraftparker i Hiiumaa och östra Virumaa. Den samlade installerade effekten för dessa parker skulle enligt planerna uppgå till 1 500-2 000 MW.²¹² Kompenserande ersättningskraft då vindkraftverken står stilla tänker sig Greta Energy i form av gasdrivna kraftverk, vilket skulle öka Estlands beroende av rysk gas.

5.4 Riskbedömningar i Lettland

Lettlands nationella säkerhetskoncept antogs av dess parlament, *Saeima*, i oktober 2008 och utgör en uppdatering och omarbetning av det tidigare gällande konceptet från januari 2002. Dess huvudsakliga syfte beskrivs som att fastställa grundläggande strategiska principer, prioriteringar och åtgärder för att förhindra möjliga hot mot staten. Nationell säkerhet beskrivs som ett tillstånd som uppnås som ett resultat av gemensamma riktade ansträngningar där statens oberoende, dess konstitutionella system och territoriella integritet liksom fria utvecklingsperspektiv, samhällelig välfärd och stabilitet garanteras av statens och allmänhetens gemensamma ansträngningar.

De nationella säkerhetsintressena omfattar skyddet av nödvändiga förutsättningar för samhällets och statens långsiktiga utveckling, bevarandet av befolkningens språk och kultur, upprätthållandet av försvarsförmågan och ett fungerande civilförsvar, utveckling av vetenskaplig och teknisk potential, garanterandet av en hållbar utveckling av miljön, liksom utveckling och upprätthållande av kritisk infrastruktur, telekommunikation och informationsteknologi.²¹³

Genom att inträda som fullvärdig medlem i EU och NATO, anses Lettland ha uppnått sina viktigaste säkerhetspolitiska mål från 1990-talet. Därigenom har Lettland reducerat externa ekonomisk och politiska hot maximalt. EU och NATO ses som garanter för Lettlands oberoende och säkerhet och som en möjlighet för

²¹² *Security Police Annual Review 2008*, p. 33. Greta Energy bildades visserligen i Kanada 2004, men uppfattas av KAPO som nära relaterat till Ryssland genom att dess VD är från Ryssland och att företagets största kontor utanför Toronto är i Moskva.

²¹³ *Security Concept of the Republic of Latvia, October 2, 2008*, LV, No. 165, 23.10.2008, '1. The national security of Latvia and national security policy'

ekonomisk tillväxt.²¹⁴ Samarbetet inom Östersjöregionen ses också som betydelsefullt för ökad regional stabilitet och ett gynnsamt regionalt samarbetsklimat.

I säkerhetskonceptets analys över hot och risker mot Lettlands nationella säkerhet förekommer inget direkt utpekande av Ryssland. De ekonomiska hoten mot Lettlands nationella säkerhet förefaller också att i första hand ha identifierats utifrån de senaste årens kriserfarenheter. Det är den externa sektorn som är Lettlands största ekonomiska hot, och den kan i sin tur relateras till en obalanserad ekonomisk utveckling i Lettland. Därvid tonar nuvarande koncept ner en del av de Rysslandsrelaterade hot som uppmärksammades i det föregående.

Kunskapsdriven tillväxt ses som en universell lösning för att komma till rätta med en rad ekonomiska problem såsom dålig konkurrenskraft, låg produktivitet i förhållande till löneutveckling och utvandring av kvalificerad arbetskraft. Utvecklingen av den lettiska ekonomin relateras till stor del till dess förmåga att upprätthålla och även expandera transitverksamheten. Lettlands konkurrenskraft är i detta hänseende bland annat betingad av utvecklandet av en sammanhållen transportinfrastruktur för inrikes och utrikes transporter liksom utbyggnad av hamninfrastrukturen.²¹⁵

Lettlands ambition att bevara och utveckla transithandeln står dock i strid med målen för den övergripande ekonomiska politiken och dess strävan efter en mer diversifierad och robust ekonomi som är mindre mottaglig för externa störningar. Det tunga ryska inslaget av främst energiråvara i transithandeln medför ett starkt asymmetriskt beroendeförhållande till Lettlands nackdel. Ryssland kan inte bara välja att transitera via andra stater; genom uppbyggnaden av oljehamnarna i Primorsk och Ust-Luga och det separata rörledningssystemet Baltic Pipeline System har Ryssland även stärkt sin egen exportkapacitet för olja och oljeprodukter.

Lettlands intresse för en bibehållen transithandel förklaras delvis av ekonomiska incitament, delvis av dess ambition att som förtroendeskapande åtgärd engagera Ryssland i ett ömsesidigt gynnsamt ekonomiskt samarbete. Med tanke på Rysslands ökande handlingsfrihet inom transithandeln och att samarbete med andra från rysk synvinkel betraktas som nollsummespel där bara en part kan vinna, förefaller aktiva lettiska åtgärder för att bevara transithandeln inte ligga i Lettlands faktiska intresse.

Nuvarande säkerhetspolitiska koncept går längre än det föregående konceptet vad gäller precisering av åtgärder för att stärka Lettlands energiförsörjningssäkerhet. Lettlands deltagande i TEN-programmen, *Transeuropean network*, för transport och energi är en prioritering. Utvecklingen av energilänkar mellan Po-

²¹⁴ *Ibid.*, 'Introduction'

²¹⁵ *Ibid.*, '2.3 Economic security'

len och Litauen liksom en förstärkt överföringskapacitet mellan Estland och Finland är viktigt för att stärka baltisk energisäkerhet och öka konkurrensen mellan elkraftleverantörerna.²¹⁶

Det säkerhetspolitiska konceptet tar även fasta på att enligt Lettlands egna framtagna riktlinjer för utvecklingen av energisektorn för perioden 2007-2016, skall det fram till 2012 självt producera 80 procent av sitt elkraftsbehov. 2016 skall all elkonsument täckas av inhemsk elkraftproduktion. De energipolitiska målen ska nås genom diversifiering av de primära energiresurserna och deras distributionskanaler, liksom genom stöd till investeringar i förnyelsebara energikällor och stimulans till en vidare användning av biobränslen.²¹⁷

Energipolitiken förväntas emellertid kunna leda till ett underskott på elkraft, som fram till 2020 kan komma att uppgå till 800 MW. Lettland kommer därför förmodligen bli tvunget att investera i nya kraftverk. Dessa föreslås nyttja gas och fast bränsle. Emedan gasen i första hand lär importeras från Ryssland, förefaller det vara en öppen fråga om Lettlands energipolicy verkligen kommer leda till en förbättrad energisäkerhet.

5.5 Riskbedömningar i Litauen

De viktigaste komponenterna i den juridiska basen för Litauens nationella säkerhetssystem utgörs av konstitutionen samt av *Lagen om den nationella säkerhetens grunder* (vidare LNSG).²¹⁸ Värt att notera är att det i den tidigare Konstitutionella akten från 8 juni 1992 (vilken idag utgör en integrerad del i den litauiska konstitutionen), bland annat slogs fast att det är förbjudet att någonsin och i någon form ansluta Litauen till någon ny politisk, militär, ekonomisk eller annan form av stats- eller samväldesunion på grundval av den tidigare sovjetiska unionen.

Den nationella säkerhetspolitikens mål, som det formuleras i LNSG, är att ”genom statens och dess medborgares gemensamma ansträngningar, utveckla och stärka demokratin, skydda nationens existens och statens interna och externa säkerhet, avskräcka potentiella angripare och försvara den litauiska statens oberoende, territoriella integritet och konstitutionella ordning”²¹⁹.

²¹⁶ *Ibid.*, ‘2.3 Economic security’

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Republic of Lithuania: *Law on the Basics of National Security*, No VIII-49, as last amended by on 23 July 2009 – No XI-409

²¹⁹ *Ibid.*, chap. 1

LNSG:s skrivningar kring Litauens ekonomiska politik har en tydlig syftning på Ryssland, även om det inte nämns vid namn. För att främja Litauens nationella säkerhet inom det ekonomiska området, ska den ekonomiska politiken grundas på principer om öppenhet, rättvisa, konsistens och samhällsnytta i en öppen marknadsekonomi; dessutom ska den skydda ekonomisk frihet och privata ekonomiska initiativ vilka bidrar till att stärka nationens allmänna välbefinnande. LNSG fastställer vidare att enskilda investerare inte ska tillåtas dominera inom någon eller några av de ekonomiska sektorer som har strategisk betydelse för nationell säkerhet. Med sektorer av strategisk betydelse avser LNSG energi, transport, informationsteknologi och telekommunikation samt andra högteknologier, finans och kredit. Lagen ålägger också den litauiska regeringen att leda arbetet med att utveckla alternativa energisektorer, vilket även omfattar fortsatt användning av kärnkraft. Regeringen skall även tillse att det finns tillräckliga energiresurser för att skydda nationella säkerhetsintressen vid eventuella kriser. Samarbete med andra stater är här tänkbart, men det får inte medföra att kontrollen över Litauens energiförråd underställs ekonomiska eller andra enheter från energilevererande stater. Slutligen måste den litauiska järnvägssektorn rekonstrueras för integrering i järnvägsnätet inom EU.²²⁰

Hot och risker för Litauens nationella säkerhet skall enligt LNSG definieras i en *nationell säkerhetsstrategi* som fastställs av det litauiska parlamentet, *Seimas*. Gällande säkerhetsstrategi är från maj 2002 med införda ändringar till och januari 2005. Strategins juridiska grund utgörs av Litauens konstitution, LNSG, det Nordatlantiska fördraget (NATO) och Fördraget om den Europeiska Unionen. Därmed ansluter Litauens nationella säkerhetsstrategi till analoga risk- och hotbildsanalyser vilka dragits upp inom ramarna för NATO:s och EU:s strategiska dokument.

Den litauiska nationella säkerhetsstrategin skall uppfattas som ett system av långsiktiga politiska imperativ och medel för att möjliggöra bevarandet av statens oberoende, territoriella integritet, demokratiska konstitutionella ordning, mänskliga och medborgerliga rättigheter och friheter, säker miljö för individen samt kulturella särdrag i händelse av uppkomna riskfaktorer och faror, hot, krissituationer och militära konflikter.²²¹

Säkerhetsstrategin delar in Litauens säkerhetsintressen i *vitala* och *primära* intressen. Vitala säkerhetsintressen skall skyddas med alla till buds stående möjliga medel. Som vitala säkerhetsintressen räknas Litauens suveränitet, territoriella integritet och demokratiska konstitutionella ordning; det civila samhället och

²²⁰ *Ibid.*, chap. 4, Economic Policy

²²¹ Republic of Lithuania *Seimas National Security Strategy, No IX-907 of 28 May 2002 (Version of the Resolution of 20 January 2005)*

respekt för mänskliga och medborgerliga fri- och rättigheter; fred och statens välstånd.²²²

Primära intressen avser sådana som ifall de inte skyddas kan komma att inverka på Litauens vitala intressen. Hit räknas global och regional stabilitet; säkerhet, demokrati och välfärd i NATO-allierade stater och EU:s medlemsstater; frihet och demokrati i angränsande regioner till den europeiska unionen; öppenhet och stabila säkerhetsstrategier i alla länder i det euroatlantiska området; säkerställandet av alternativa energikällor och tillgång till strategiska resurser, utveckling av objekt i den regionala infrastrukturen som är av strategisk betydelse; en ekologiskt säker region; etnisk och kulturell singularitet.

De främsta målsättningarna för Litauens nationella säkerhetspolitik är att säkra vitala och primära nationella intressen, att neutralisera faror och hot liksom att förhindra att riskfaktorer utvecklas till faror och hot.²²³ Det är dock svårt att se att Litauen i någon högre grad själv skulle ha möjlighet att ensamt påverka de intressen som har identifierats som primära för litauisk säkerhet. Den roll som ett litet land som Litauen kan spela, är att vara en positiv och proaktiv lagspelare i förhållande till andra stater. De enda undantag från ovanstående där en större litauisk handlingsfrihet är tänkbar i förhållande till dess primära intressen är i frågor som rör Litauens egen flödessäkerhet för energiråvara och strategiska resurser, liksom i utvecklingen av regional infrastruktur av strategisk betydelse.

Säkerhetsstrategin lämnar även en detaljerad förteckning över de risker och hot som anses föreligga mot Litauens nationella säkerhet. På liknande sätt som skrivningarna kring Litauens ekonomiska politik i LNSG, förefaller förteckningen över ekonomiska risker och hot i Litauens nationella säkerhetsstrategi i första hand syfta på Ryssland och på de senaste årens erfarenheter av ryskt ekonomiskt agerande i Litauen. Inom det ekonomiska området identifieras som säkerhetspolitiska risker Litauens stora beroende av strategiska resurser och energiråvara från ett enda land och koncentrationen av utländskt kapital från en ekonomi i avsaknad av en säkrad eller stabil fri marknad inom en eller flera sektorer av strategisk betydelse för Litauens nationella säkerhet. Dessa förhållanden anses utgöra en potentiell fara inte bara för Litauens ekonomiska välstånd, utan även för dess säkerhet i stort.²²⁴

Flera ekonomiska faktorer anses enligt säkerhetsstrategin kunna utgöra fara mot Litauens säkerhet eller befolkningens välfärd, liksom mot statens oberoende eller dess konstitutionella ordning. Två riskfaktorer uppges ha särskild betydelse. Den första av dessa avser ett politiskt motiverat övertagande av styrningskontrollen av

²²² *Ibid.*, chap. 3, Security Interests of the Republic of Lithuania

²²³ *Ibid.*, chap 5, National Security Policy of the Republic of Lithuania

²²⁴ *Ibid.*, chap 4, Risk Factors, Dangers and Threats to National Security

tillgångar inom ekonomiska sektorer och över objekt med strategisk betydelse i syfte att driva igenom aktiviteter som är till skada för den ekonomiska säkerheten. Den andra riskfaktorn relaterar till Litauens energisäkerhet med avseende på störningar av verksamheten vid ekonomiska objekt eller företag inom energisektorn av strategisk betydelse för nationell säkerhet. Hit hör även felaktigt utnyttjande eller icke-utnyttjande av sådana tillgångar till men för statens intressen liksom ett otillräckligt skyddande av dessa.²²⁵

²²⁵ *Ibid.*

6. Baltiska riskhanteringsstrategier visavi Ryssland

6.1 Strategier för undvikande av risk

Med riskundvikande strategier avses strategier som syftar till att avstå från aktiviteter medförande någon form av risk. Vid ett första påseende kan detta tyckas vara ett ultimata förhållningssätt till risk, men oftast är det inte praktiskt genomförbart eller ekonomiskt realistiskt. Tilläggas kan att undvikande av risk många gånger även innebär att avstå från de möjligheter och eventuella vinster som vanligtvis följer av ett större risktagande.

I de baltiska staterna har riskundvikande strategier i de ekonomiska förbindelserna med Ryssland främst tagit sig uttryck i form av åtgärder för att motarbeta och förhindra ryskt ägarinflytande över strategiskt viktiga företag verksamma inom oljeindustri och transitering av rysk olja. Kraftmätningarna har i första hand stått kring de baltiska oljehamnarna samt oljeraffinaderiet Mažeikių nafta i Litauen, numera omdöpt till Orlen Lietuva. Hitintills har Estland, Lettland och Litauen framgångsrikt förhindrat att själva hamnkomplexen eller oljeraffinaderiet i Litauen skulle tas över av ryska statskontrollerade företag.

De baltiska staternas försvar av vad som framställts som nationella säkerhetsintressen, har dock skett till priset av stora kostnader. Då Ryssland inte lyckades etablera någon kontroll över den strategiska baltiska oljeinfrastrukturen, anlade det i stället två egna oljehamnar i Finska viken. Alla tre baltiska stater har därefter fått se minskade volymer av rysk olja, oaktat att ett högt världsmarknadspris på olja i kombination med ledig produktions- och transportkapacitet i stället borde ha lett till parallell export via såväl de baltiska som de ryska hamnarna. De baltiska hamnarna är även förhållandevis isfria vintertid till skillnad mot hamnarna runt Finska viken, vilket talar för att det borde ligga i Rysslands intresse att utnyttja dessa för sin oljetrafik.

Tid efter annan har Ryssland antytt att det är villigt att öka exporten av olja över Baltikum igen i utbyte mot ökat ägarinflytande. Frågan har härigenom aldrig dött ut i de baltiska staterna, och den fortsätter att orsaka politisk splittring mellan grupper som vill föra en fortsatt strikt linje mot Ryssland och grupper som av ekonomiska skäl är beredda till eftergifter. Genom att hålla frågan vid liv, kan Ryssland även visa på vem det är som egentligen sätter villkoren för de rysk-baltiska förbindelserna.

Mot bakgrund av ovanstående, framstår det inte som osannolikt att de baltiska staternas nuvarande framgångar i att avvärja ryskt statskontrollerat ägande i stra-

tegisk baltisk energiinfrastruktur i ett framtida perspektiv kan komma att betraktas som temporära pyrrhussegrar.

6.2 Strategier för riskreducering

Riskreducerande strategier skall här förstås som reduktion av möjliga konsekvenser av identifierade risker till nivåer som av omgivningen uppfattas som mer acceptabla och hanterbara. De baltiska staternas strategier för riskreducering i förhållande till sina ekonomiska relationer med Ryssland återfinns främst inom handelsområdet. Som avsnitt 2.2 *Handel* visar, har de generella handelsförbindelserna i alla tre baltiska stater orienterats västerut sedan självständigheten. En av delförklaringarna till detta är att de baltiska staterna medvetet har velat minska sitt handelsberoende till Ryssland.

Energisektorn framstår i sammanhanget som ett betydelsefullt undantag i de baltisk-ryska handelsförbindelsernas utveckling. Det finns en baltisk klarsyn kring energisektorns strategiska betydelse och att den främsta faktorn för att begränsa en energileverantörs inflytande över ett energiimporterande land består i det mottagande landets förmåga att diversifiera importkällorna.²²⁶ En diversifiering av nuvarande energiimport från eller via Ryssland försvåras dock avsevärt av de baltiska staternas ärvda sovjetiska energiinfrastruktur. Rysk energi är ofta även relativt billig i förhållande till tänkbara alternativ. För att komma ur det ryska greppet har Estland, Lettland och Litauen sett det som angeläget att engagera EU i utarbetandet av en långsiktigt hållbar energipolitik. Detta har bland annat kommit till uttryck i Trakai-deklarationen från februari 2006.²²⁷

Sedan de baltiska staternas EU-inträde, har EU gradvis kommit att bli alltmer engagerat i att förbättra de baltiska staternas energisäkerhet. Till de senaste EU-initiativen hör exempelvis framtagandet av en handlingsplan för baltisk energiförsörjning, den så kallade *Baltic Energy Market Interconnection Plan* (BEMIP), slutgiltigt fastställd i juli 2009. Planen passar in i EU:s övergripande utvecklingsstrategi för Östersjöregionen och syftar till att koordinera de mestadels befintliga projektplanerna för EU:s medlemsstater runt Östersjön (Norge är observatör i BEMIP) med avseende på gemensamma marknader för olja och gas, sammankoppling av kraftnäten, ökad kapacitet att generera elkraft, diversifiering av gasdistribution och -leverantörer samt olja.²²⁸ BEMIP har dock inte någon bindande

²²⁶ Sleivyte, Janina (2008): *op. cit.*, p. 37

²²⁷ 'Declaration of the Prime Ministers of Lithuania, Latvia, Estonia on security of supply in the Baltic States and common European energy policy', Feb 27, 2006, Trakai, Lithuania

²²⁸ Final Report of the High Level Group: BEMIP Action Plan, June 2009
http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/events/2009_11_25_bemip_conference_en.htm besökt feb 2010

juridisk status under internationell lag, utan avspeglar enbart de deltagande ländernas politiska intentioner. Så sent som i juni 2009 fanns inte heller några intentioner att skapa juridiskt bindande åtaganden.²²⁹

I förhållande till det integrerade gasnätverket i Europa, utgör de tre baltiska staterna och Finland ur EU:s perspektiv två egna isolerade öar i unionens nordöstra utkant. Parallellt med att existerande regelverk i alla fyra stater måste harmoniseras med reglerna för EU:s interna marknad, krävs därför också omfattande investeringar i ländernas gasinfrastruktur för att en anslutning till det gemensamma gasnätet mellan EU:s övriga medlemsstater ska vara möjlig. Mellan Polen och Litauen planeras gasledningen *Amber PolLit* via Yamal-Europa-gasledningen alternativt via det nationella polska gasnätet. *BalticConnector* är en planerad *offshore*-ledning mellan Finland och Estland. Längs gränspunkterna mellan Estland och Lettland samt mellan Lettland och Litauen ska den existerande ledningskapaciteten byggas ut. I syfte att diversifiera leverantörsledet, finns förslag på uppförande av LNG-terminaler i alla fyra länder. Slutligen finns tre olika alternativ för en utbyggnad av reservlagringskapaciteten i de baltiska staterna. Enligt det första skulle befintlig lagringskapacitet vid det underjordiska gaslagret i lettiska *Inčukalns* byggas ut med ytterligare 2,3-3,2 md m³ lagringskapacitet. Övriga alternativ som diskuteras är ett nytt strategiskt gaslager i Syderiai i Litauen eller ett gaslager i Dobeles i Lettland. I det förra fallet uppskattas lagringskapaciteten till 0,5 md m³, och i det senare till 6 md m³.²³⁰

De baltiska staternas beroende av rysk olja är ur ett EU-perspektiv del av den generella problematiken kring EU:s oljeberoende och försörjningssäkerhet. Ukraina har sedan tidigare byggt en pipeline mellan Odessa och Brody i syfte att förse EU med olja från länder i den kaspiska regionen. Hitintills har den emellertid bara kommit till användning för att i motsatt riktning pumpa rysk olja till hamnen i Odessa. EU stöder en fortsatt utbyggnad från Brody till Plock i Polen, vilket avsevärt skulle kunna stärka försörjningssäkerheten såväl för Slovakien och Tjeckien som för Polen och de baltiska staterna. Genom en mellanstatlig överenskommelse mellan Polen, Ukraina, Litauen, Georgien och Azerbajdzjan i oktober 2007, skapades konsortiet *Sarmatia LTD* i syfte att bygga oljeledningen Brody-Plock.²³¹

Litauens uppbyggnad av oljeterminalen Būtingė är ett exempel på hur Litauen på egen hand agerat för att minska sitt beroende av olja via det ryska rörledningsnä-

²²⁹ Memorandum of Understanding on the Baltic Energy Market Interconnection Plan

²³⁰ Final Report of the High Level Group: BEMIP Action Plan, June 2009, *op. cit.*

²³¹ *Commission Staff Working Document: Oil Infrastructures: an assessment of the existing and planned oil infrastructures within and towards the EU, Brussels, 13.11.2008 SEC(2008) 2869, p. 18-19*

tet. Genom att terminalen fanns på plats före privatiseringen av Mažeikių nafta, har Litauen hitintills lyckats avvärja alla försök från ryska statskontrollerade företag att överta raffinaderiet – om än till höga kostnader.

Beträffande baltisk försörjningssäkerhet inom elkraft, finns sedan början av 2007 en länk till det nordiska elkraftsnätet via den så kallade *Estlink*, en undervattenskabel mellan Harku i Estland och Esbo (Espoo) i Finland. Ytterligare en undervattenskabel mellan finska Borgå (Porvoo) och estniska Püssi, *Estlink 2*, planeras stå klar 2014. Andra planerade förbindelser med relevans för de baltiska staterna är *NordBalt* mellan antingen Hemsjö eller Nybro i Sverige och Klaipėda i Litauen (2016-2017) samt *LitPolLink* mellan Elk i Polen och Alytus i Litauen (2009-2015). Därutöver finns planer för en tredje sammanlänkning mellan Estland och Lettland (tidigast 2020).²³²

Stängningen av kärnkraftverket i Ignalina vid årsskiftet 2009-2010 kan ses som ett bakslag för baltisk försörjningssäkerhet inom energiområdet. Det är en allmän uppfattning i Litauen att stängningen i första hand var politiskt, inte tekniskt, motiverad. Som konsekvens av stängningen ökade Litauens beroende av rysk gas och elkraftsenergi momentant. På sikt vill Litauen ersätta det ryska beroendet genom att uppföra ett nytt kärnkraftverk tillsammans med Polen, Lettland och Estland. Med nuvarande tidsplaner är det dock först tidigast 2018 som ett nytt kärnkraftverk kan komma att stå klart.²³³ Förutsättningen är dock att det går att få till stånd ett samarbete mellan Litauen och en eller flera kringliggande stater. Här finns en viss konkurrens mellan Litauen och de tilltänkta samarbetsländerna Estland, Lettland och Polen, vilka alla har planer på egna kärnkraftverk i olika projektstadier.

Även om Rysslands generella betydelse som handelspartner till de baltiska staterna har minskat avsevärt sedan Sovjetunionens upplösning, kvarstår de baltiska staternas beroende av rysk energi. Baltiska riskreducerande åtgärder kommer på sikt att bidra till att negativa konsekvenser av eventuella nya ryska handels- och energirelaterade makt demonstrationer i Baltikum blir mindre allvarliga. I sak stärker detta de baltiska staternas politiska handlingsfrihet.

Hittilldags är det dock få riskreducerande insatser som har implementerats. Fler-talet åtgärder befinner sig på planeringsstadiet och kommer att kräva relativt långa ledtider för genomförande. Även om situationen gradvis förbättras, är det först framåt 2020 som de baltiska staternas riskreduceringsstrategier kan förväntas få full effekt. Planernas transparens och de långa ledtiderna skapar även ut-

²³² BEMIP Action Plan, *op. cit.* pp 9-11

²³³ Ward, Andrew, 'Lithuania fears exposure as reactor shuts down', *Financial Times*, January 2, 2010

rymme för Ryssland att agera i förebyggande syfte för att försöka neutralisera effekterna av de baltiska staternas riskreduceringsstrategier.

6.3 Strategier för fördelning av risker

Riskfördelade strategier relaterar till en situation då två eller flera aktörer tillsammans har för avsikt att dela bördan av en förlust eller nyttan av en vinst liksom ansvaret för vidtagna riskreducerande åtgärder.

I de baltiska staternas direkta ekonomiska relationer med Ryssland har riskfördelade strategier i första hand kommit till användning inom gassektorn. I samband med privatiseringen av de tre riksomfattande nationella gasbolagen i Estland, Lettland och Litauen, tilläts Gazprom att gå in som delägare i samtliga bolag. Inget av länderna var dock berett att ge Gazprom exklusiv ägarkontroll, utan betydande ägarandelar reserverades samtidigt för andra intressenter. Orsaken till att Gazprom alls tilläts att köpa in sig var att ett engagerat Gazprom ansågs vara bättre än ett Gazprom som hölls utanför. Härigenom skulle Gazprom motiveras till att ta ett positivt ägaransvar för bolagens verksamhet och framtida utveckling. Samtidigt fanns det förhoppningar om att Gazprom fortsättningsvis skulle avhålla sig från såväl ekonomisk utpressning som ytterligare leveransavbrott av gas. Ytterligare en aspekt på varför Gazprom tilläts en nedströms expansion är dess monopolliknande ställning som gasleverantör i Baltikum vilken försätter varje motpart i en mycket svag förhandlingsposition.

Med avseende på leveranssäkerhet har Gazprom uppfyllt förväntningarna väl, och uppfattas idag som en pålitlig leverantör av gas. Däremot har Gazprom i samtliga fall stärkt sitt formella ägande över de baltiska gasbolagen i förhållande till de ursprungliga intentionerna i de baltiska privatiseringarna. Genom det strategiska partnerskapet med en annan delägare som återkommer i alla tre bolag, E.ON Ruhrgas, finns det även skäl att anta att Gazproms inflytande över de baltiska gasbolagen är större än vad som kan utläsas ur den formella ägarstrukturen. Via delägandet i ett av bolagen, lettiska Latvijgas Gaze, har Gazprom även fått stor kontroll över det strategiskt viktiga underjordiska gaslagret i Inčukalns. I Litauen har priset på rysk gas uppfattats som ett problem, i och med att det legat högre än det som andra, betydligt rikare, EU-länder har betalat för rysk gas. En del av problematiken i Litauen är knuten till att Gazprom vidhåller att en del av den ryska gashandeln ska gå genom gashandelsföretaget Dujotekana, och att Dujotekana ska tillåtas hålla högre prismarginaler än Gazprom. Dujotekana anses i sin tur ha kopplingar till ryska FSB och misstänks på goda grunder för att ha försökt köpa inflytande via centralt placerade statstjänstemän och via ett flertal politiska partier.

Visserligen har de baltiska staternas samarbete med Gazprom således bibringat en högre grad av leveranssäkerhet för rysk gas, men det har samtidigt skett till

priset av eftergifter som ökar den ryska statsmaktens politiska och ekonomiska närvaro i området.

Genom integrering i västerländska strukturer och normsystem har de baltiska staterna även velat få till stånd en internationell fördelning av sina risker i relationerna till Ryssland. Sedan det sovjetiska imperiets kollaps, har Estland, Lettland och Litauen (liksom övriga tidigare östeuropeiska stater) strävat mot en tydlig integration i en euroatlantisk säkerhetsgemenskap. De har även slutit upp bakom västerländskt initierade och influerade internationella avtal och konventioner som i en internationell kontext stärker och främjar västerländska kärnvärden såsom demokrati, *rule of law*, marknadsliberal kapitalism, transparens, ansvarsskyldighet, kontraktsuppfyllnad och äganderätt.

Med ökat internationellt stöd har de baltiska staterna velat neutralisera Rysslands asymmetriska militära, politiska och ekonomiska övertag i de bilaterala relationerna och skapa en motvikt till vad man uppfattar som ryska stormaktsanspråk. Förutsättningarna för att strategin ska vara framgångsrik, är att liberala ekonomiska och politiska villkor för Rysslands deltagande i det globaliserade internationella systemet kan upprätthållas. Detta kräver i sin tur ett nära samarbete inom ett samlat och handlingskraftigt EU liksom ett engagerat USA.²³⁴

I det forna Östeuropa värderas relationerna till USA mycket högt, och USA:s fortsatta närvaro inom NATO uppfattas som en yttersta garanti för de egna ländernas säkerhet. Men även om USA ses som en nyckelallierad, finns det en klar syn över att tillförlitligheten i den transatlantiska förbindelsen inte kan tas för given. För att säkra dess fortbestånd krävs ständig uppmärksamhet och ansträngningar för att hålla den vid liv.²³⁵ Den transatlantiska förbindelsen torde otvivelaktigt också ha störst betydelse för hanteringen av hård säkerhet.

I hanteringen av mjuk säkerhet, inklusive de bilaterala ekonomiska relationerna till Ryssland, har de baltiska staterna i stället förlitat sig på EU. Erfarenheterna har hitintills varit blandade. Bortsett från EU:s nyvaknade intresse för att stärka regionens energiförsörjningssäkerhet som behandlats ovan under avsnitt 6.2 *Strategier för riskreducering*, har EU i övrigt inte alltid visat sig vara en samlande och handlingskraftig aktör. De enskilda medlemsstaternas förbindelser till Ryssland är komplexa, och kan inte enkelt avfärdas med att det finns en skiljelinje mellan det gamla och nya Europa. Leonard och Popescu (2007) har exempelvis identifierat inte mindre än fem olika kluster för att beskriva EU-

²³⁴ Wallander, Celeste A (2007) 'Russian Transimperialism and Its Implications', *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2; p. 121, The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology

²³⁵ Juknevičienė, Rasa (2009): 'Latest Developments in European Security: A Baltic Perspective' talutskrift från Chatham House, okt 20, 2009.

medlemmarnas syn på och förhållande till Ryssland.²³⁶ Därmed omfattar de olika medlemsstaternas ståndpunkter för hur EU:s relationer till Ryssland ska utvecklas och hanteras hela spektrumet av åtgärder från mjuk uppdämpningspolitik till gradvis integration.²³⁷ Till dessa ställningstaganden kan även fogas den underliggande debatten kring EU:s utrikespolitik; huruvida den ska utgå från gemensamma intressen eller gemensamma värderingar, liksom de implikationer som detta medför för utrikespolitikens mål, medel och inriktning. En annan aspekt är att EU i sig är ett integrationsprojekt med mycket goda historiska erfarenheter av integrationspolitik, och att integration därmed har kommit att betraktas som något av en universallösning på alla utrikespolitiska problem.²³⁸ Härigenom finns inga egentliga instrument att ta till för att bedriva en effektiv uppdämpnings- eller sanktionspolitik.

Ryssland har å sin sida varit framgångsrikt i att bilateralisera sina förbindelser med EU:s medlemsstater och spela på deras inbördes skillnader.²³⁹ Ryska krav på positiv särbehandling i kombination med starka pro-ryska särintressen i enskilda EU-stater liksom unionens inneboende integrationsreflex har lett in EU på en långtgående eftergifts- eller undantagspolitik i förhållande till Ryssland. I strid med den inre marknadens intentioner, har EU valt att inte ta strid med Rysslands olje- och gasföretag. I motsats till exempelvis amerikanska Microsoft, har ryska Transnefts och Gazproms dominerande ställning i enskilda EU-länder hitintills aldrig prövats mot EU:s gällande konkurrenslagstiftning.²⁴⁰

²³⁶ Leonard, Mark & Popescu, Nicu (2007): *A Power Audit of EU-Russia Relations*, Policy Paper, p. 3, European Council on Foreign Relations, ECFR/02 November 2007. Leonards och Popescus indelning omfattar *trojanska hästar* (Cypern, Grekland), vilka ofta försvarar Ryssland inom EU-systemet och även lägger veton mot gemensamma EU-positioner; *strategiska partners* (Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien), vilka åtnjuter speciella relationer med Ryssland vilket emellanåt underminerar EU:s politik; *vänligt inställda pragmatiker* (Österrike, Belgien, Bulgarien, Finland, Ungern, Luxemburg, Malta, Portugal, Slovakien, Slovenien), vilka upprätthåller nära förbindelser med Ryssland och som premierar sina affärsintressen före politiska intressen, *kyligt inställda pragmatiker* (Tjeckien, Danmark, Estland, Irland, Lettland, Nederländerna, Rumänien, Sverige, Storbritannien), vilka fokuserar på affärsintressen men som även kritiserar ryskt agerande beträffande mänskliga rättigheter, etc.; och slutligen *nya kalla krigare* (Litauen, Polen) som har en öppet fientlig relation till Ryssland och som är villiga att använda veto mot EU:s överläggningar med Ryssland.

²³⁷ Leonard & Popescu (2007) *op. cit.* p. 2. Egen översättning av begreppen *soft containment* och *creeping integration*.

²³⁸ Bland annat syftade Kol- och stålunionen till att övervinna den fransk-tyska animositeten och utvidgningarna under 1980-talet bidrog till att stärka de nyblivna demokratierna i Grekland, Spanien och Portugal.

²³⁹ Wallander, Celeste A (2007): *op. cit.* p. 121

²⁴⁰ Smith, Keith C (2008): *Russian and European Energy Security*, Center for Strategic & International Studies, p. 7. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande artikel 101-102 i Fördraget

Trots att Ryssland undertecknade den så kallade energichartern (*Energy Charter Treaty*, ECT) redan 1997, fann sig EU i likhet med andra västerländska signatärer länge i att Ryssland vägrade implementera avtalet under förevändning att det inte hade ratificerats av det ryska parlamentet, duman. Baserat på öppna konkurrensutsatta energimarknader och hållbar utveckling, syftar ECT till att få till stånd ett effektivt och balanserat internationellt juridiskt ramverk för energisektorn. Till skillnad från andra internationella avtal, stipulerar ECT att avtalet träder ikraft direkt efter undertecknandet, inte då det ratificeras. Att Ryssland hävdar att det inte är bundet av avtalet har för övrigt inte heller hindrat Ryssland från att delta i ECT-sekretariatets arbete (*Energy Treaty Commission*) vilket utgör kontrollorgan för att avtalet efterlevs.²⁴¹ Ryssland valde att lämna avtalet i augusti 2009, eftersom det ansåg att avtalet visar för lite hänsyn mot energiproducenternas intressen.²⁴²

Ett exempel på när EU:s stöd lyst med sin frånvaro är de återkommande leveransavbrotten i de ryska oljeleveranserna till Litauen via Druzhba-oljeledningen såväl före som efter Litauens EU-inträde. Dessa leveransavbrott ska ses mot bakgrund av ryska försök att bland annat överta oljeraffinaderiet Mažeikių nafta, liksom i övrigt profitera på Litauens privatiseringsprocess. EU:s stöd för Litauen har i detta fall varit mycket ljummet.²⁴³ EU har inte heller gett de baltiska staterna och Polen något stöd för deras motstånd mot den planerade rysk-tyska gasledningen i Östersjön, Nord Stream. Å ena sidan förklarade kommissionens ordförande Barroso att gasledningen låg utanför kommissionens kompetensområde, å andra sidan har Barroso själv liksom EU-kommissionären för energifrågor, Piebalgs, uttalat sitt offentliga stöd för projektet.²⁴⁴

EU:s uppfattade undfallenhet mot Ryssland i många strategiska frågor föranledde Litauen att som enda land vid sidan om Polen under en period inlägga veto mot EU:s nya partnerskapsförhandlingar med Ryssland. Härigenom ville Litauen tvinga EU att med avseende på Ryssland tydligt inta samma positioner som Litauen i ett antal frågor av vital betydelse för litauisk utrikespolitik. En av de viktigare frågorna var stängningen av Druzhba-ledningen till raffinaderiet

om Europeiska Unionens Funktionssätt; tidigare artikel 81-82 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

²⁴¹ *Ibid.* Se även Erixon, Fredrik (2009): 'Efter mordet på Magnitskij: ECT ger fler problem för Putin', *Svensk Tidskrift*, 11 dec. 2009

²⁴² www.encharter.org/index.php?id=414&L=0#c1338, besökt jan 2010

²⁴³ Smith, Keith C. *op. cit.* pp. 5-6

²⁴⁴ *Ibid.*

Mažeikiai.²⁴⁵ Litauen lyckades driva igenom sin vilja, vilket i Litauen har kommit att betecknas som en stor framgång för litauisk diplomati. Det är dock en öppen fråga om strategin kan återanvändas i framtiden och om den är långsiktigt hållbar. Inom EU finns det alltid en risk för att de länder som inte uppvisar en konstruktiv attityd på sikt marginaliseras och förlorar i mjukt inflytande över EU-frågorna.²⁴⁶

I och med att EU:s senaste fördrag, Lissabonfördraget, trädde i kraft så sent som den 1 december 2009, är det alltför tidigt att sia om hur det kommer att påverka EU:s relationer med Ryssland. Avtalet innehåller i sig ett avsnitt om energi som för första gången fastslår gemensamma regler för energimarknadens funktion. Om reglerna väl implementeras, kan det begränsa Rysslands möjligheter att utnyttja intressekonflikter mellan olika EU-stater. Den i Lissabonfördraget införda solidaritetsklausulen skulle på samma sätt kunna användas för att förhindra att Ryssland utnyttjar enskilda EU-staters beroende av rysk gas och olja i syfte att uppnå politiska och ekonomiska eftergifter.²⁴⁷ En annan bedömning är att medlemsstaterna nu återtar en större del av kontrollen över EU:s utrikespolitik från kommissionen, varigenom EU-staternas egna utrikespolitiska agendor i än högre grad kommer att fortsätta splittra EU:s enhet inom det utrikespolitiska området.²⁴⁸

Sammantaget har de baltiska staternas riskfördelande politik visat sig vara en mindre effektiv riskhanteringsstrategi för hanteringen av de ekonomiska förbindelserna med Ryssland. Ryska statskontrollerade företag tenderar att följa en egen logik vilken snarare är förknippad med Moskvas utrikespolitiska överväganden än med marknadsekonomiska kalkyler. I förhållande till de baltiska staternas agerande för att skydda företag och infrastruktur inom olje- och elkraftsmarknaderna, kan Estlands, Lettlands och Litauens relationer till Gazprom närmast beskrivas som undfallande. På internationell nivå har de baltiska staterna i första hand förlitat sig på EU som strategiskt stöd i de bilaterala ekonomiska relationerna till Ryssland. Inom överskådlig tid, så länge som Ryssland inte går med i världshandelsorganisationen WTO, kommer EU även fortsättningsvis att vara de baltiska staternas främsta utomregionala bundsförvant inom detta område. Hitintills har detta stöd dock inte varit så starkt som de baltiska staterna hade

²⁴⁵ Mite, Valentinas (2008): 'EU: Lithuania Reaches Deal To Lift Its Veto On EU-Russia Talks', *RFE/RL*, May 13, 2008

²⁴⁶ 'EU Presidency upset over Lithuanian veto of EU-Russia accord', *EurActiv*, April 30, 2008

²⁴⁷ Severin, Irina (2009): 'Russia and the EU after Lisbon' *RFE/RL*, nov 19, 2009

²⁴⁸ Lobjakas, Ahto (2009): 'The Dark Side of Lisbon', *RFE/RL*, dec 1, 2009. Valet av Van Rompuy och Ashton, vilka tidigare var okända för en bredare allmänhet, till de högsta posterna inom EU, har av många tolkats som att medlemsstaterna vill behålla den nationella kontrollen över EU-projektet.

hoppats på. Huruvida implementeringen av Lissabonfördraget kommer påverka situationen i en för de baltiska staterna mer gynnsam riktning eller inte är ännu så länge osäkert.

6.4 Ignorerande av risk

Vid sidan om ovannämnda strategier kan en aktör även välja att helt bortse från risker. Under förutsättning att kostnaderna för att hantera en viss risk i enlighet med någon annan riskhanteringsstrategi överstiger kostnaderna för de potentiella resurser som risken relaterar till, är detta även den optimala strategin.

Risker ignoreras dock ofta även då det framstår som suboptimalt. En sådan situation kan vara att kostnaden för potentiella förluster är så stora att riskpremien blir för hög i förhållande till aktörens betalningsförmåga. I andra fall kan risken vara omöjlig att hantera, varigenom det enda till buds stående alternativet är att ignorera den och efter bästa förmåga egenförsäkra sig genom att i förväg budgetera för eventuella framtida förluster. Slutligen kan en viss risk också omedvetet ignoreras genom att den inte har identifierats och därmed är okänd.

I vad mån de baltiska staterna ignorerar risker i de ekonomiska relationerna till Ryssland, kan detta många gånger härledas till det sovjetiska arvet av en gemensam energiinfrastruktur och till Rysslands traditionella roll som leverantör eller transitland för energiråvara. Inom energiområdet är de baltiska ekonomierna fortsatt sammanflätade med den ryska på ett sådant sätt att det skapar en asymmetrisk beroendestruktur till Ryssland. Oavsett vilka åtgärder som vidtas, kommer det under överskådlig tid vara mycket svårt för Estland, Lettland och Litauen att själva frigöra sig helt från beroendet av rysk energiråvara.

Inom gassektorn framstår beroendeförhållandena som särskilt starka genom Gazproms etableringar inom de baltiska nedströmsmarknaderna vid sidan om det direkta försörjningsbehovet av rysk gas. Till skillnad från den globala oljemarknaden saknas en global gasmarknad, varigenom byggandet av specifika gasledningar binder upp konsumentländer i långtidskontrakt med producenter och leverantörer.²⁴⁹ Estland, Lettland och Litauen är också helt i avsaknad av transitinfrastruktur för gas såväl i form av rörledningar till andra stater som i form av LNG-terminaler (*liquefied natural gas*, flytande naturgas).²⁵⁰

I jämförelse med övriga energisektorer framstår gassektorn som den sektor som kan orsaka de baltiska staterna störst problem. Med Gazproms starka ställning följer även ett politiskt inflytande över de baltiska staternas politiska processer,

²⁴⁹ Bugajski, Janusz (2009): *op. cit.*, p.122

²⁵⁰ Sleivyte, Janina (2008): *op. cit.*, p. 37

vilket delvis utövas via mellanliggande gashandelsföretag. Detta är ytterligare en försvårande omständighet för Estlands, Lettlands och Litauens möjligheter att enskilt och i samarbete med andra stater hitta långsiktigt hållbara lösningar för gassektorn.

Officiell policy har i första hand haft udden riktad mot ryska statligt kontrollerade företag som Transneft eller företag under starkt politiskt inflytande såsom Lukoil. Urvalet av de anläggningar som man vill skydda är likaledes begränsat till objekt som anses vara av strategisk betydelse för nationell ekonomisk och politisk säkerhet – de baltiska staterna har hitintills särskilt värnat om infrastrukturen inom oljesektorn. Det rör sig då ofta även om naturliga monopol – gärna statligt ägda sådana som står i begrepp att privatiseras. Med de baltiska staternas tidigare agerande framstår det därför som sannolikt att alla tre stater skulle motsätta sig ett ryskt statskontrollerat ägande vid en eventuell framtida privatisering av exempelvis de nationella elkraftsbolagen Eesti Energia, Latvenergo och Lietuvos energija.

Mot oberoende ryska företag råder inte samma restriktioner mot investeringar i strategisk infrastruktur, vilket bland annat försäljningen av raffinaderiet Mažeikių nafta till Yukos visar på. Ingen baltisk stat har heller motsatt sig att ryskt kapital från andra oberoende företag har investerats i terminalverksamhet eller fartygsservice i anslutning till baltiska oljehamnar.

Inom väl diversifierade sektorer, eller i förhållande till investeringar i baltiska företag med huvudsakliga avsättningsmarknader i Ryssland eller i andra OSS-stater, har ansvariga baltiska aktörer inte heller ingripit mot ryska investeringar. Märkbare volymer av ryskt kapital återfinns också inom den kemiska industrin, byggindustrin, verkstadsindustrin, transportsektorn, kommunikation, fastighetsbranschen samt inom finansiell sektor. Inom diversifierade sektorer torde det även vara av mindre betydelse för ansvariga aktörer på baltisk sida huruvida en rysk investerare står i beroendeställning till den politiska makten i Ryssland eller inte. Exempelvis har ingen baltisk stat avhållit Lukoil från att etablera sig inom respektive lands detaljhandel för petroleumprodukter.

Ignorerande av risk är den dominerande strategin i de baltiska staternas hantering av risker i förhållande till sina ekonomiska relationer med Ryssland. Detta står i kontrast mot en väl utbredd skepsis inom de breda folklagren i de tre staterna mot alla former av ekonomiskt samarbete med Ryssland. Även delar av den baltiska eliten höjer emellanåt också ett varnande finger mot förefintligheten av ryskt kapital i de baltiska staterna.²⁵¹ Vid sidan om energisektorerna brukar även den

²⁵¹ Se exempelvis Kolyako, Nina (2009): 'Sarmite Elerte prognoziruyet prirost rossiyskogo kapitala v Latvii', *The Baltic Course*, Oct 15, 2009. Sarmite Elerte är tidigare chefredaktör för den lettis-

finansiella sektorn föras fram som en sektor vilken borde skyddas bättre mot ryskt inflytande. Officiell policy avspeglar dock att riskerna med ekonomiskt samarbete med ryska aktörer i flertalet fall på kort sikt bara medför normala affärsrisker eller att identifierade risker uppvägs av potentiella ekonomiska och politiska nyttor av att binda upp och engagera ryska företag i ett positivt samarbete.

Att strategin däremot kommer till användning då den framstår som suboptimal kan ha flera orsaker. Riskerna med det stora beroendet av rysk energiråvara kommer exempelvis inte att kunna undvikas fullt ut under överskådlig tid på grund av försörjningsekonomiska och tekniska skäl. Riskreducerande och riskfördelande strategier är i detta fall också enbart delvis applicerbara på baltisk energiförsörjningssäkerhet och bidrar som bäst bara till marginella förbättringar.

Likaledes har lokala eliter med egna intressen i de ekonomiska relationerna till Ryssland incitament för att utnyttja sitt lokala inflytande till att förmå de egna staterna att acceptera en i sammanhanget högre risknivå i relationerna till Ryssland. Såväl Estland som Lettland bör vara särskilt utsatta för dylika påtryckningar från de ekonomiska och politiska eliterna inom de stora minoritetsgrupperna med ryska som modersmål i respektive land. Även i Litauen finns dock en rad betydelsefulla lokala affärsmän vilka har starka ekonomiska intressen i de litauisk-ryska relationerna och som vill pressa fram ett närmare ekonomiskt samarbete.

Ignorerandet av risker i relation till Gazproms aktiviteter i Baltikum kan relateras såväl till de baltiska staternas försörjningsbehov av rysk gas som till Gazproms nära relationer till utvalda baltiska ekonomiska aktörer vilka saknar intresse för förändringar. Ytterligare en aspekt är EU:s begränsade möjligheter att agera inom gassektorn. Den europeiska gasmarknadens splittrade struktur innebär att EU:s politik för att skapa en gemensam gasmarknad (där även de baltiska staterna ingår) hitintills har rönt få framgångar. Energiföretagen inom EU är vanligtvis nationellt uppbyggda och gärna skyddade av respektive stat. Paneuropeiska energinät saknas, och det finns inte heller några gemensamma europeiska energilagrar. Den europeiska modellen kan således beskrivas i termer av ett antal nationella energimarknader förenade av gasledningarna ägda av nationella bolag med få incitament för gränsöverskridande konkurrens som skulle kunna bryta upp de nationella naturliga monopolen.²⁵²

ka dagstidningen Diena samt ordförande för Baltic to Black Sea Alliance, en företrädesvis baltisk-georgisk NGO kritisk mot rysk utrikespolitik

²⁵² Bugajski, Janusz (2009): *op. cit.*, p.140

Givet nuvarande övergripande ryska utrikespolitiska mål och ambitioner, kommer en stor del av de baltiska staternas riskignorering att även fortsättningsvis framstå som suboptimalt agerande. På samma gång är det svårt att se hur de tre staterna skulle kunna budgetera i tillräcklig omfattning för eventuella konsekvenser ifall riskerna löses ut. Exempelvis finns det såväl tekniska som ekonomiska gränser för hur mycket olja och gas som kan lagras upp för att kunna kompensera för ryska leveransavbrott. Genom delägarskapet i Latvijs Gaze, lär Gazprom för övrigt ha mycket god insyn i verksamheten vid Inčukalns, det enda gaslagret av försörjningsstrategisk betydelse i Baltikum. För övrigt levereras gasen till Inčukalns av Gasprom.

I takt med att Ryssland på olika sätt stärker sitt ekonomiska grepp framstår Estlands, Lettlands och Litauens ignorering av risker som i längden alltmer ohållbart. Ett starkare ryskt inflytande innebär emellertid att de baltiska staterna samtidigt får det allt svårare att byta strategi – i vad mån alternativa riskhanteringsstrategier ens är relevanta eller applicerbara.

7. Baltisk sårbarhet för ryska ekonomiska hävstänger

7.1 Vilka hävstänger kan de baltiska staterna inte neutralisera?

Efter Sovjetunionens upplösning har Ryssland i stor utsträckning förlitat sig på olika former av maktmedel eller hävstänger i syfte att nå sina politiska och ekonomiska mål i förhållande till andra stater. Dess förmåga att bygga upp och använda sig av denna form av utrikespolitiska instrument baseras på asymmetriska bilaterala eller multilaterala beroende- och andra förhållanden vilka verkar till Rysslands fördel.

De verktyg och metoder som Ryssland använder sig av i de bilaterala relationerna med Estland, Lettland och Litauen utgör inga undantag i detta avseende. De grundläggande premisserna för Rysslands baltiska politik har emellertid förändrats sedan de tre staternas EU-inträde och upptagande i NATO-kretsen. Under hotet av att EU eller NATO vidtar motåtgärder, är Rysslands möjligheter att fritt välja påtryckningsmedel i dag mer begränsade jämfört med tiden mellan de baltiska självständighetsförklaringarna och påbörjandet av medlemskapsförhandlingar med NATO och EU. Ryssland har härigenom tvingats till att modifiera sin baltiska politik och till en mer subtil användning av sina till buds stående utrikespolitiska instrument. I det avseendet är den allmänna uppfattningen i de tre baltiska staterna att det säkerhetspolitiska läget avsevärt har förbättrats sedan 2004.

Inte desto mindre framstår just användningen av ekonomiska hävstänger ur ryskt perspektiv inte bara som fortsatt gångbart, utan även som en tämligen riskfri metod för att utöva inflytande över de baltiska staterna. I förhållande till andra påtryckningsmedel som Moskva har prövat i Baltikum, har de ekonomiska hävstängernas relativa betydelse ökat.

De ekonomiska förbindelserna mellan Ryssland och de baltiska staterna omfattar också en rad grundförutsättningar vilka ger Ryssland ett relativt stort utrymme för att bygga upp ekonomiska hävstänger. I motsvarande grad verkar de begränsande på Estlands, Lettlands och Litauens förmåga att förhindra eller neutralisera betydelsen av dessa. Till dessa faktorer hör exempelvis den geografiska närheten till Ryssland, de baltiska staternas ringa storlek och små befolkningar samt deras begränsade tillgång till inhemska råvaror och energiresurser. Utöver detta har också ärvda sovjetiska mönster för varu- och tjänsteflöden, liksom ekonomisk och teknisk infrastruktur, bidragit till att ytterligare stärka den asymmetriska

ekonomiska dynamiken mellan Ryssland på den ena sidan och de baltiska staterna på den andra.

Estlands, Lettlands och Litauens generella handel med andra EU-stater, i synnerhet västeuropeiska, har sedan självständigheten visserligen fått betydligt större tyngd än handeln med Ryssland och OSS-staterna, men samtidigt har Ryssland kunnat bevara och gradvis även stärka sitt monopolliknande grepp över de strategiskt viktiga energimarknaderna. De baltiska energisystemen är i huvudsak fortfarande sammankopplade med Ryssland och Vitryssland, medan de tills helt nyligen alltigenom saknade förbindelser till andra EU-stater.

Till bristen på sammanbindande infrastruktur kan även läggas att de baltiska staternas lagstiftningar inom energiområdet ännu inte är helt anpassade till EU:s regelverk. Inom övriga EU-stater finns dessutom en rad nationella monopol som motsätter sig ytterligare liberalisering av energimarknaderna och sammanlänkning av olika länders energisystem, vilket är nödvändiga förutsättningar för att tekniskt, ekonomiskt och juridiskt bryta den baltiska isoleringen inom energiområdet.

De baltiska staternas beroende av rysk energiråvara har setts som en förevändning för Gazprom att etablera sig på de nedströms liggande baltiska energimarknaderna genom att i första hand skaffa sig ett dominerande inflytande över de baltiska gasmonopolen. Gazprom har även utnyttjat sin starka ställning till andra investeringar. Exempelvis har det gjort en betydelsefull inbrytning på den litauiska elmarknaden genom uppköpet av kraftvärmeverket i Kaunas. I detta fall anklagas Gazprom även för att ha dumpat elpriserna, då de är lägre än motsvarande elpriser i angränsande ryska regioner med liknande beroende av gas för sin elproduktion. Härigenom finns inte längre något ekonomiskt utrymme för andra elkraftproducenter att etablera sig i Kaunas-området och bryta Gazproms monopolställning.

I skuggan av Gazprom har även ett slags mellanliggande gashandelsföretag kunnat etablera sig, vilka har varit särskilt synliga i Litauen. Med Gazproms goda minne och emellanåt aktiva stöd, har dessa företag ofta tillåtit att göra övervinster på sin verksamhet. Många indikationer tyder på att vinsterna inte enbart har tillfallit företagens ägare, (vilka på goda grunder antas vara nära associerade till Gazproms ledning eller ryska säkerhetstjänster), utan att de även har använts till att köpa politiskt inflytande i de baltiska staterna.

Inom transithandeln med rysk olja har de baltiska staterna i motsats till hanteringen av gassektorn prövat att hålla ryskt statskontrollerat kapital helt borta från den strategiska infrastrukturen. Ryskt kapital som kontrolleras eller är influerat av den styrande eliten i Moskva, har därigenom inte tillåtit investera i de baltiska hamnarna eller oljeraffinaderiet i Litauen. I stället har de baltiska staterna sedan självständigheten gjort stora ansträngningar för att skapa en modern, attraktiv och kostnadseffektiv transportinfrastruktur i syfte att behålla den lukrativa

transithandeln till Ryssland. Privata ryska företag utan kopplingar till den ryska statsmakten har också tillåtits etablera sig som operatörer i anslutning till de baltiska hamnarna och de baltiska järnvägarna.

Detta har dock inte skyddat transportsektorn från Rysslands diskriminerande användning av transporttariffer vilket gynnar ryska hamnar och operatörer i Ryssland. Ryssland har också svarat med att uppföra egna oljeterminaler i Finska viken och att prioritera oljeexporten över dessa. Transiteringen av olja och petroleumprodukter över Baltikum har likaledes försvårats av stängningen av Družba-ledningen. Sammantaget har alla tre stater fått se betydligt minskad lönsamhet för sin transitering av rysk olja. Genom att ingendera sidan har velat göra några eftergifter och konflikten pågått under lång tid, har transithandeln dock förlorat mycket av sin relativa betydelse i de baltiska ekonomierna. Därmed framstår de strategiska nationella intressena inom sektorn som betydligt mindre och färre än tidigare.

Den påbörjade liberaliseringen av de baltiska elmarknaderna i enlighet med kraven från EU:s *acquis communautaire*, bidrar med nya incitament för en storskalig etablering av ryska företag även inom detta energisegment. Det föreligger därmed en risk för att ökad import av billig rysk elkraft kommer att hämma utvecklingen av inhemsk elkraftsproduktion och energisamarbete med andra EU-länder. I Litauen har Inter RAO Lietuva, ett dotterföretag till ryska, statligt ägda Inter RAO JES redan etablerat sig som en tung aktör. Dess affärskoncept bygger på att säkra långsiktiga leveransavtal med ryska och vitryska elproducenter till mycket fördelaktiga priser och sedan sälja vidare till baltiska storkonsumenter. Strax innan årsskiftet 2009-2010, kunde Inter RAO Lietuva meddela att det inför den förestående partiella liberaliseringen av den litauiska elmarknaden hade vunnit upphandlingen som leverantör till Litauens största elförbrukare, oljeraffinaderiet Orlen Lietuva (tidigare känt som Mažeikių nafta). Mot bakgrund av det tidigare mycket hårda ryska spelet för att överta raffinaderiet, väcker detta frågor kring varför de nuvarande polska ägarna accepterade budet från Inter RAO Lietuva, och vilka långsiktiga konsekvenser detta får för ryskt inflytande i regionen. Pessimistiska bedömare menar att litauiska myndigheter på längre sikt inte kommer att kunna hålla ryskt kapital borta från det numera privata oljeraffinaderiet.

Allt annat lika, *ceteris paribus*, pekar nuvarande förhållanden och utvecklingstendenser inom baltisk energisektor således mot att nuvarande baltisk-ryska dynamik kommer att driva utvecklingen mot ett ännu större baltiskt beroende av rysk energi i framtiden. De baltiska staterna saknar i stort förmåga att av egen kraft motverka ett växande ryskt inflytande inom energisektorn på ett effektivt sätt.

En annan sektor vars utveckling inger viss oro är den finansiella. I jämförelse med andra länder har de baltiska staterna generellt sett alltför många banker i förhållande till folkmängd och marknadsstorlek. Dessa omständigheter skapar

utrymme för spekulationer kring organiserad brottslighet och penningtvätt. Miss-tankarna är inte minst riktade mot lokala banker kontrollerade av ryskt ägarkapital och som ofta har en väl utvecklad aptit på *non-resident banking* med inriktning mot kundgrupper i Ryssland och OSS-staterna. Det ska dock samtidigt påpekas att dessa banker inte på något vis tillhör Baltikums största, och att det under den ekonomiska krisen 2008-2010 var de dominerande skandinaviska – för att nu inte säga de svenska storbankerna – som genom överdriven kreditexpansion vållade de baltiska staterna störst problem (även om de genom sin storlek också tillförde de baltiska ekonomierna ett visst mått av stabilitet som kanske annars inte förelegat).

Emellertid befinner sig baltiska banker med ryskt ägarkapital i en stadig expansionsfas, baserad såväl på organisk tillväxt som på uppköp av konkurrerande lokala banker. I de bakomliggande ägarkonstellationerna återfinns ofta större ryska banker med goda kontakter inom den ryska politiska makteliten liksom mer eller mindre kända oligarker. Utvecklingen förefaller att ha kommit längst i Lettland och i Litauen, där skandinaviska eller andra västerländska banker inte är i lika hög grad närvarande som i Estland. Bortsett från farhågor om organiserad brottslighet, har misstankar även väckts om att bankernas resurser används, eller i ett framtida läge kan komma att användas i syfte att uppnå politiskt inflytande i de baltiska staterna eller destabilisera deras konstitutionella ordning.

Som små, öppna omvärldsberoende ekonomier, har Estland, Lettland och Litauen generellt sett inte hindrat inflödet av rysk FDI av andra skäl än de begränsningar som rent allmänt gäller för utländska direktinvesteringar (eventuellt med vissa mindre lättnader för kapital från andra EU-länder). Detta må vara det enda rimliga förhållningssättet såvida de baltiska staterna inte är beredda att kompromettera sitt engagemang för liberal marknadsekonomi, men det har samtidigt bidragit till de problem som Rysslands penetrering av de nedströms liggande baltiska energimarknaderna medför.

Givet baltisk etableringsfrihet finns det även få möjligheter att utöver generell lagstiftning förhindra ryska investeringar inom finansiell sektor eller andra sektorer av stor betydelse. Små staters allmängiltiga problem med att attrahera FDI kan, i synnerhet i Lettland och i Litauen, leda till en ökad acceptans för ryskt kapital med tvivelaktigt ursprung eller med starka kopplingar till Rysslands nuvarande politiska maktelit. I alla tre baltiska stater finns starka ekonomiska eliter som vill se ett närmare ekonomiskt samarbete med Ryssland. I Lettland finns vidare farhågor för att företag som drivs av entreprenörer från den stora rysktalande minoriteten tillåts göra lukrativa affärer i Ryssland i syfte att köpa deras politiska lojalitet eller för att finansiera NGO:s och politiska grupperingar i Lettland vilka går i Moskvas ledband. De baltiska staternas möjligheter att agera i preventivt syfte är i dessa fall mycket begränsade.

7.2 Draghjälp från EU och NATO?

Inom ramarna för säkerhetspolitiken har alla tre baltiska stater redovisat såväl utgångspunkter som hot och risker vilka anses föreligga mot nationell säkerhet. Bland övriga identifierade hot och risker märks även sådana som relaterar till de baltiska staternas energiförsörjningssäkerhet och asymmetriska utrikesekonomiska relationer. Till övervägande del är dessa betingade av de bilaterala ekonomiska förbindelserna med Ryssland.

Alla tre stater har på ett pragmatiskt och situationsanpassat sätt prövat sig fram i syfte att frambringa fungerande strategier för att hantera de säkerhetspolitiska problem som föreligger inom energisektorn och i övriga ekonomiska förbindelser med Ryssland. Hörnstenen i alla tre staters säkerhetspolitik är de dubbla medlemskapet i EU och NATO. Härigenom hoppas de tre kunna fördela egna risker i relationerna till Ryssland på fler stater, det vill säga europeisera baltisk-ryska bilaterala problem.

NATO betraktas i sammanhanget som de baltiska staternas främsta garant för militär säkerhet och för att hålla de transatlantiska förbindelserna öppna. Bland annat Litauen har dock framfört synpunkter på att NATO:s agenda även borde omfatta energisäkerhet och energiförsörjningsfrågor. Förslaget har även varit uppe till diskussion inom ramarna för NATO:s pågående strategiska översyn. I dagsläget framstår det dock som högst osäkert att NATO skulle vara villigt att gå in i några större egna åtaganden inom detta område på ett sätt som skulle stärka de baltiska staternas energisäkerhet.

Så länge som Ryssland fortsätter att stå utanför WTO, är det EU som fullgör rollen som de baltiska staternas yttersta garant för energisäkerhet och ekonomisk säkerhet. EU:s politiska splittring i fråga om Ryssland och avsaknaden av en enhetlig och konsekvent Rysslandspolitik är i sammanhanget dock ett mycket stort problem. Andra EU-staters stöd för de baltiska staterna har sviktat i flera situationer av kritisk betydelse för baltisk säkerhet. EU lyckades inte heller fördjupa och bibehålla Rysslands engagemang för energisamarbetsavtalet ECT, vilket annars i betydande utsträckning skulle ha förbättrat energisäkerheten såväl för de baltiska staterna som för ett antal andra EU-stater, främst i unionens östligare delar. I motsats till EU:s bitvis svaga agerande, har ryska statskontrollerade företag i stället relativt ostört kunnat utnyttja EU:s gemensamma regelverk med krav bland annat på öppna marknader, fri rörlighet för kapital och liberalisering av energisektorn i syften som från baltiskt håll har uppfattats som förment fientliga. Genom att inte erbjuda motsvarande villkor för utländskt investeringskapital i Ryssland, stärker Ryssland befintliga asymmetrier och skapar nya.

EU:s engagemang för de baltiska staternas energisäkerhet präglades för övrigt länge av ointresse eller handlingsförlamning, men efter den senaste gaskonflikten mellan Ukraina och Ryssland har intresset ökat markant. EU har därmed i mycket kommit att spela rollen som katalysator för att påskynda integreringen av de

baltiska staternas energisystem med energiinfrastrukturen i andra medlemsstater. Fullt genomförda, skulle de projektförslag som nu ligger på bordet i hög grad kunna förbättra de baltiska staternas energisäkerhet genom att de bryter det ryska leverantörsmonopolet och främjar diversifiering. Det är dock fråga om komplexa projekt, vilkas genomförande förutsätter stora investeringar och relativt långa ledtider. Därtill tillkommer viss fortsatt baltisk oenighet kring vilka strategiska investeringar man vill gå vidare med av de projektförslag som har lagts fram. Sammantaget skapar dessa omständigheter en bild av att det är först på fem till femton års sikt som de baltiska staternas energisäkerhet i någon mening kommer att ha förbättrats och ha uppnått en djupare integrering med övriga energisystem inom EU.

För att ytterligare komplicera bilden, har Ryssland erhållit ett slags vetorätt över framtida baltiska investeringar i energiinfrastruktur som en konsekvens av sina egna strategiska investeringar i denna. De baltiska energiföretag över vilka Ryssland har stort eller exklusivt ägarinflytande utgörs främst av tunga intressenter i lokal energiinfrastruktur, utan vars stöd och aktiva medverkan inga utvecklingsprojekt kommer att kunna genomföras. Att tillåta ryska investeringar i energiföretag av nationell betydelse, främst inom gassektorn, har varit en metod för Estland, Lettland och Litauen att försöka neutralisera energivapnet, i hopp om att ett delägarskap normalt sätt uppmuntrar till större ansvarsfullhet. Genom den veto­rätt mot framtida investeringar i baltisk energiinfrastruktur som detta i praktiken medför, riskerar politiken dock att nu slå tillbaka mot de baltiska staterna själva.

7.3 Kvarvarande hävstänger – konsekvenser i de baltiska staterna

Nuvarande baltiska strategier för hantering av säkerhetspolitiska risker i de ekonomiska förbindelserna med Ryssland påverkar inte rådande generella ekonomiska asymmetrier. Detta är även en av de viktigaste orsakerna till att Estland, Lettland och Litauen saknar förmåga att helt neutralisera alla ekonomiska hävstänger. De som kvarstår är i princip alla relaterade till baltisk energiförsörjning och transithandel liksom till inkommande ryska direktinvesteringar i förment ovänliga syften. Deras minsta gemensam nämnare är att de så gott som uteslutande manifesteras via statligt kontrollerade företag eller via sådana som på goda grunder uppfattas ha nära förbindelser till den ryska statsmakten och Rysslands ledande politiska elit.

Oaktat omständigheterna i varje enskilt fall, innebär den bristande förmågan att till fullo neutralisera Rysslands uppbyggnad av ekonomiska hävstänger att de baltiska staterna är fortsatt sårbara för ryskt inflytande. Den ekonomiska sektor i alla tre baltiska stater som är fortsatt mest känslig för ryska påtryckningar är energisektorn. Problemen inom energisektorn är primärt av teknisk natur och relaterar till bristande försörjningssäkerhet. De baltiska energimarknaderna upp-

visar en mycket låg diversifieringsgrad, och genom ett ensidigt beroende av Ryssland, är de tre staterna mycket känsliga för störningar i energiflödessystemen. Idag saknar alla tre möjligheter att med kort varsel byta energileverantör ifall systemkritiska störningar skulle uppstå. Inte heller kan de baltiska staterna i någon större omfattning substituera importbehovet med tillfälligt ökad inhemsk produktion. Den egna lagerhållningen av olja och gas kan inte heller kompensera för en längre tids leveransuppehåll.

I kombination med Rysslands politiska ambitioner i Baltikum, finns det alltid en latent risk för en mobiliserad politisk vilja i Ryssland vars innebörd är att medvetet skapa störningar i de baltiska flödessystemen, underinvestera i egen energiinfrastruktur i anslutning till de baltiska staterna eller tillämpa diskriminerande energitaxor i syfte att uppnå egna regionala politiska mål. Ryssland har redan använt dessa strategier mot de baltiska staterna, om än i betydligt mindre omfattning än rysk handlingsfrihet inom energiområdet ger utrymme för.

Med tanke på energisektorns centrala betydelse för att upprätthålla det moderna samhällets mest grundläggande och vitala funktioner, skulle ett längre eller storskaligt bortfall av rysk energi i Baltikum kunna få mycket allvarliga ekonomiska och samhälleliga konsekvenser. Om bortfallet dessutom betingas av politiska orsaker, skulle detta i förlängningen kunna leda till nationell instabilitet och en kraftfull förändring av det inrikespolitiska landskapet. Givet att Ryssland lyckas hålla kvar hanteringen av ett politiskt betingat energibortfall på bilateral nivå, är det därmed mycket troligt att den baltiska stat mot vilka de ryska åtgärderna riktades, ganska snabbt skulle tvingas till politiska eftergifter och större lyhördhet för Moskvas intressen.

Det finns dock en rad dämpande faktorer som hitintills har hållit tillbaka ett alltför storskaligt ryskt agerande i denna riktning. De ekonomiska förluster som Ryssland skulle ådra sig, måste kunna kvittas mot likvärdiga politiska vinster. Ytterligare en faktor att ta med i kalkylen är att gasledningarna genom Litauen även försörjer den ryska exklaven Kaliningrad med gas. Det är sålunda inte möjligt att selektivt stänga gaskranarna till Litauen utan att det samtidigt skulle drabba Kaliningrad.

Det är inte heller givet att en potentiell politisk destabilisering av en baltisk stat utan ytterligare understödjande ryska aktiviteter spontant skulle utvecklas i linje med Rysslands regionala intressen. Ett ökat ryskt engagemang i syfte att garantera detta skulle emellertid också trappa upp risken för inblandning från utomstående aktörer. För att behålla sin egen trovärdighet, är det även svårt att se hur EU, och eventuellt även NATO, skulle kunna undvika att agera till förmån för en baltisk stat som på ett mycket uppenbart sätt har utsatts för mer flagranta ryska utpressningsförsök inom energisektorn. Oavsett hur EU och NATO väljer att agera, skulle ett ryskt politiskt betingat agerande för att strypa tillförseln av energi till Baltikum förbruka mycket av Rysslands återstående förtroendekapital i förhållande till övriga Europa och USA.

Den baltiska transiteringen av rysk olja och oljeprodukter har sedan flera år utsatts för hårda ryska påtryckningar utan att de baltiska staterna har gett upp sina positioner. Detta har drabbat deras ekonomier hårt, men samtidigt visat på att det finns en obruten baltisk vilja att hålla tillbaka ryskt inflytande inom regionen. Ytterligare minskningar av transittrafiken utesluter dock inte att de baltiska staterna i ett längre tidsperspektiv kommer uppfatta sig som tvingade att agera för dess bevarande i syfte att lätta den ekonomiska pressen på baltisk transportsektor. Därmed skulle deras mottaglighet för ryska påtryckningar inom transportsektorn återigen kunna öka.

Oförmågan – eller svårigheten – att förhindra inbrytningar från oönskat ryskt kapital inom den baltiska energisektorn och andra känsliga sektorer, har öppnat upp de baltiska staterna för ett politiskt och ekonomiskt inflytande som är subtilt och svårt att frilägga i alla dess förgreningar. Företag inom litauisk gashandel utgör närmast ett skolboksexempel i detta hänseende. Även om de inte bidrar till att skapa ett större kundmervärde, har de varit desto mer framgångsrika i att odla kontakter med Litauens olika politiska och ekonomiska eliter. Detta har lett till flera korruptionsskandaler som i förlängningen även har skadat bilden av den litauiska statsbildningen såväl inom som utanför Litauen.

Ryskt kapital inom strategiskt viktiga baltiska företag kan också öka den baltiska exponeringen för teknologiskt, ekonomiskt, politiskt och militärt spionage. En indikation på att detta faktiskt är ett existerande problem är den höga andelen individer med kopplingar till sovjetiska eller ryska säkerhetsorgan som återfinns på höga positioner inom investerande ryska bolag och som gärna även erhåller betydande poster inom uppköpta baltiska företag.

Även om yttre omständigheter kan pressa Ryssland till att visa viss återhållsamhet, kan således dess kvarvarande ekonomiska hävstänger fortsatt orsaka de baltiska samhällena stora och allvarliga skador. De baltiska staternas ekonomiska försvarbarhet riskerar att bli ifrågasatt. I sin förlängning kan dessa omständigheter potentiellt skada de baltiska statsbildningarna och verka begränsande för deras säkerhetspolitiska handlingsfrihet.

De baltiska målen för nationell säkerhetspolitik särskiljer sig inte i någon egentlig mening vare sig inbördes eller i förhållande till andra demokratiska staters säkerhetspolitiska mål. Som förväntat omfattar de i första hand bevarande av nationell suveränitet och nationellt oberoende, territoriell integritet liksom värnandet om grundläggande nationella värderingar såsom de tar sig uttryck i respektive lands konstitutionella ordning och demokratiska system. De baltiska säkerhetspolitiska målen är således väl avgränsade, balanserade och i en västerländsk kontext fullt legitima.

Likväl står de baltiska säkerhetspolitiska målen likväl i konflikt med Rysslands övergripande utrikespolitiska ambitioner. Den centrala bärande idén i nuvarande ryska lednings utrikespolitik är bevarandet och stärkandet av Rysslands ställning

som stormakt. En första plattform för att förverkliga denna ambition består i återskapandet av ryskt inflytande i Rysslands närmaste omland. Centralasien och Ukraina utgör här två modeller för hur det ryska inflytandet har realiserats i praktiken.

I Centralasien har en rysk hävstångsbaserad utrikespolitik bidragit till uppkomsten av starkt auktoritära regimer, vars överlevnad till stor del villkoras av institutionaliserad klientism och politisk och ekonomisk korruption. I utbyte mot sin politiska lojalitet, åtnjuter regionens regimer dock Moskvas fulla stöd.

I Ukraina har Rysslands agerande visserligen inte kunnat förhindra framväxten av tämligen välfungerande demokratiska institutioner, men väl skapat grogrund för utbredd korruption och ett i stora delar handlingsförlamat politiskt system. Ukrainas beroende av rysk gas ledde i april 2010 även fram till förlängningen av avtalet om den ryska flottbasen i Sevastopol. Ukraina har härigenom kommit att betraktas som tills vidare effektivt avskärmat från djupare samarbete med västliga strukturer. Inte minst kommer avtalet om den ryska flottbasen under överskådlig tid verka som en dämpande faktor för ett närmare samarbete mellan Ukraina och NATO.²⁵³

Om utvecklingen i Centralasien och Ukraina kan tas som intäkt för i vilken riktning Ryssland önskar föra sina utrikespolitiska relationer till de baltiska staterna, är det ytterst Estlands, Lettlands och Litauens säkerhetspolitiska integritet som står på spel. Det är troligen inte Rysslands målsättning att orsaka de baltiska staterna någon större samhällelig skada, men det faktum att det skulle kunna göra det, är ett verktyg som kan användas för att pressa Estland, Lettland och Litauen till vissa avsteg från sin suveränitet och föra en mer eftergiftsinriktad politik mot Ryssland.

7.4 Kvarvarande hävstänger – konsekvenser för baltiska relationer till EU och NATO

De baltiska staternas nuvarande inbäddning i en västerländsk kontext kan ur ryskt perspektiv ses som hinder för Rysslands baltiska politik och regionala mål. Mycket riktigt är också baltisk tilltro till EU och NATO som utomstående garantier för nationell säkerhet och regional stabilitet i detta hänseende betydande. Från EU:s och NATO:s sida är reciprociteten gentemot de baltiska staterna emellertid inte någon given konstant. Deras förtroende för de baltiska staterna är ytterst beroende av hur dessa själva klarar av att hantera sin nationella säkerhet, inte

²⁵³ Det nya avtalet sträcker sig från 2017 fram till 2042 med möjlighet till ytterligare 5 års förlängning.

minst mot bakgrund av att konsekvenserna av ryskt ekonomiskt agerande i Baltikum även har möjliga negativa implikationer för EU och NATO.

Ett grundläggande problem är att de baltiska staternas behov av återförsäkrad nationell säkerhet står i latent motsatsställning till EU:s och NATO:s ambitioner att bygga upp ett positivt samarbete med Ryssland. De baltiska staterna hamnar därmed också i centrum för den debatt som förs mellan EU:s och NATO:s medlemsstater huruvida gemensamma värderingar även fortsättningsvis skall utgöra ett nödvändigt villkor för samarbetet med Ryssland eller om förekomsten av gemensamma intressen är ett tillräckligt villkor.

Givet att den baltiska synen på Ryssland och de praktiska erfarenheterna av det ryska grannskapet i alltför hög grad avviker från mödosamt framförhandlade konsensus inom EU och NATO, föreligger en risk för att genomslaget för baltiska frågor och andra staters lyhördhet för de regionala problemen kan utebli. Litauens veto mot nya återupptagna partnerskapsförhandlingar mellan EU och Ryssland, liksom EU:s senkomna stöd för baltisk energisektor visar på problematikens aktualitet. De tidigare gaskonflikterna mellan Ryssland och Ukraina, liksom det korta kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008, har visserligen stärkt de baltiska positionerna, men i avsaknad av direkta samband till den faktiska situationen i Baltikum, kan de positiva effekterna härav bli kortvariga.

Ifall de baltiska staterna misslyckas med att värna sin säkerhetspolitiska integritet, finns en risk för att Ryssland med hjälp av ekonomiska beroendeförhållanden som påtryckningsmedel utnyttjar sitt övertag till att bruka de baltiska staterna som instrument för ökat ryskt inflytande gentemot euroatlantiska institutioner. Utan motåtgärder skulle de baltiska staterna på sikt kunna komma att utvecklas till en rysk buffertzona med udden riktad mot USA och atlantiskt sinnade europeiska stater. Den transatlantiska förbindelsen liksom fortsatt europeisk integration skulle kunna ta avsevärd skada av detta.

Den ekonomiska och politiska korruption som gärna visat sig följa i spåren av många ryska företags kvasilegala och icke-transparenta affärsmetoder i utlandet, lägger vidare grund för en politisk destabilisering av utsatta länder som inte ligger i EU:s eller NATO:s intresse. Om det ryska företaget i fråga i någon form även är associerat till den ryska staten och den styrande politiska eliten, och om det dessutom kontrollerar strategiskt viktiga objekt i värdlandets ekonomi, torde detta uppfattas som en allvarlig försvagning av nationell suveränitet och nationellt beroende. Hitintills har de demokratiska institutionerna i Estland, Lettland och Litauen onekligen visat sig kapabla att hantera de korruptionsskandaler associerade till ryskt kapital som avslöjats i dessa länder. Varje nytt uppdagande bakom vilket rysk inblandning kan skönjas, bidrar dock till en försvagning av de politiska systemen i Baltikum och riskerar att undergräva det bredare samhälleliga engagemanget för demokratiska och liberala värderingar. Därmed stärks också de antidemokratiska inhemska krafter som i praktiken går Rysslands ärenden och som motsätter sig de baltiska staternas nuvarande politiska orientering västerut.

Slutligen kan baltisk exponering för spionage via ryskt ägande av strategiska baltiska företag även bidra till att Ryssland i växande omfattning kommer över känslig EU- och NATO-relaterad information. Detta kan på sikt leda till en ökad ovilja från EU:s och NATO:s övriga medlemsstater att dela känslig information med de baltiska staterna och till en ökande tendens att göra upp i slutna informella fora till vilka baltiska företrädare inte inbjuds. Detta skulle vara till men för europeisk sammanhållning och solidaritet, och de baltiska staterna skulle tappa betydande delar av sitt inflytande över de mellan- och överstatliga beslutsprocesser som har störst inverkan på deras fortsatta utveckling och euroatlantiska engagemang.

En växande rysk närvaro i Baltikum vars former har en undergrävande verkan på Estlands, Lettlands och Litauens suveränitet och oberoende, kan således på sikt även påverka EU:s och NATO:s engagemang för de tre staterna i negativ riktning. Ömsesidig solidaritet och förtroende skulle komma att underkastas hårda prov och utsätta de baltiska staternas relationer till EU och NATO för svåra påfrestningar. Utgången av detta kan för Estlands, Lettlands och Litauens del vara skillnaden mellan att fortsättningsvis få vara med och påverka den europeiska kontinentens framtida ekonomiska och politiska utveckling i samarbete med övriga demokratiska stater, eller att förpassas till en politisk och ekonomisk gråzon i skuggan av Ryssland.

7.5 Sammanfattande bedömning av de baltiska staternas sårbarhet

Graden av sårbarhet hos en stat som utsätts för en rysk hävstångsbaserad utrikespolitik avgörs av dess förmåga att i första hand motverka och neutralisera uppbyggnaden av hävstänger. Om detta inte är genomförbart, avgörs sårbarheten istället av förmågan att hantera hävstångernas existens genom att absorbera eller återhämta sig från konsekvenserna av att de sätts i spel. Den aktör som varken kan förhindra en rysk uppbyggnad av hävstänger eller motverka konsekvenserna av deras existens och eventuella användning, uppvisar i det avseendet en hög sårbarhetsgrad.

En sammanfattande bedömning inom ramarna för denna rapport är att Estland är den baltiska stat som är bäst rustad mot ryska ekonomiska påtryckningar. En bättre tillgång till utländskt investeringskapital i kombination med orienteringen mot de nordiska länderna borgar för detta. Lettland och Litauen förefaller vara mer känsliga för ryskt maktspråk baserat på ekonomiska hävstänger, om än av något olika anledningar.

Alla tre stater framstår dock som fortsatt sårbara, med negativa implikationer för deras säkerhetspolitiska handlingsfrihet. Därvid finns det all anledning för EU och NATO liksom för kringliggande stater med intressen i baltisk suveränitet att

fortsatt följa utvecklingen av den baltisk-ryska ekonomiska dynamiken med största uppmärksamhet.

7.6 Implikationer för Sverige

Givet att Ryssland lyckas med att öka sitt inflytande över de baltiska staterna kan detta även få negativa konsekvenser för Sverige. En svagare transatlantisk länk i Östersjöregionen på grund av ett ökat ryskt inflytande ligger inte i Sveriges intresse, då det direkt skulle kunna inverka på regionens militära säkerhet.

I ett europeiskt perspektiv skulle ökad rysk närvaro även påverka förutsättningarna för Sverige liksom Finland att samverka med de baltiska staterna inom EU-ramen. Därmed skulle en viktig del av EU-samarbetets nordliga dimension gå förlorad samtidigt som det sydeuropeiska EU-perspektivet skulle stärkas på bekostnad av nordeuropeiska intressen.

Ett ökat ryskt ekonomiskt inflytande kan även tränga ut svenska ekonomiska intressen i Baltikum i form av handelsförbindelser och finansiell verksamhet. Den geografiska närheten innebär också att negativa aspekter av rysk affärskultur skulle kunna leta sig över Östersjön och in i Sverige.

Ett fortsatt beroende av rysk petroleumbaserad energi kan minska de baltiska staternas incitament för energibesparing och –effektivisering. Detta skulle gå ut över miljön kring Östersjön och även bidra till en onödigt stor klimatpåverkan. Som närliggande grannstat har Sverige även allt intresse av att följa de baltiska staternas ambitioner att bryta beroendet av rysk energi med hjälp av en ny generation av ett eller flera kärnkraftverk. Behovet av baltisk kärnkraftsel styrs i viss mån av sammankopplingen av de baltiska elnäten med övriga elnät i Europa via Finland, Sverige och Polen, varför svenska intressen är direkt inblandade.

Rysslands prioritering av utskeppning av olja via de ryska hamnarna i Finska viken har bidragit till en ökad trafik och längre transportsträckor med tankerfartyg på Östersjön. Många av de tankfartyg som trafikerar de ryska östersjöhamnarna har visat sig ha betydande tekniska brister. Riskerna för en större tankbåtsolycka på Östersjön eller i Finska viken har därmed kommit att öka, vilket även skulle kunna få konsekvenser för svenska kuster.

Källförteckning

Böcker och artiklar

- Balmaceda, Margarita M. (2008): 'Corruption, Intermediary Companies, and Energy Security – Lithuania's Lessons for Central and Eastern Europe', *Problems of Post-Communism*, July/August 2008
- Baltic Business News*, Feb 25, 2004: 'Ignoring Ventspils will cost Russia USD 2 billion by end-2004 – Lembergs'
- Belton, Catherine: 'Gazprom: Showing signs of responding to market shifts', *Financial Times*, March 29, 2010
- Belton, Catherine & Isabel Gorst: 'Energy: Progress frozen', *Financial Times*, March 25, 2010
- Belton, Catherine & Sheila McNulty: 'Conoco to halve stake in Lukoil', *Financial Times*, March 23, 2010
- Brodin, Alf (2003): *Baltic Sea Ports and Russian Foreign Trade – Studies in the Economic and Political Geography of Transition*, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet, ISBN 91-86472-46-1
- Bugajski, Janusz (2004): *Cold Peace, Russia's New Imperialism*, Praeger, Westport, Connecticut, London, ISBN 0-275-98362-5
- Bugajski, Janusz (2009): *Dismantling the West, Russia's Atlantic Agenda*, p. 9, Potomac Books, Inc., Washington D.C., ISBN 978-1-59797-210-9
- Ciensi, Jan, 'PKN Orlen presses on oil terminal', *Financial Times*, November 1, 2009
- Ciziunas, Pranas (2008): 'Russia and the Baltic States: Is Russian Imperialism Dead?' *Comparative Strategy*, vol. 27:3, Routledge, London
- Collins, A, (Ed), (2007): *Contemporary Security Studies*. Oxford University Press
- Elletson, Harold (2006): *Baltic Independence and Russian Foreign Energy Policy*, Institute for the Analysis of Global Security
- Erixon, Fredrik (2009): 'Efter mordet på Magnitskij: ECT ger fler problem för Putin', *Svensk Tidskrift*, 11 dec. 2009
- Eurogas (2008): *Statistics 2008*
- Federalnaja Sluzjba Gosudarstvennoj Statistiki (2007): *Torgovlja v Rossii – 2007g*
- Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy – Understanding the International Economic Order*, Princetown University Press, Princetown, ISBN 0-691-08677-X

- Hedenskog, Jakob & Larsson, Robert L. (2007): *Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*, p. 17, FOI-R-2280-SE, User report, June 2007
- Hõbemägi, Toomas (2010): 'Oil transit to Estonia to fall significantly', *Baltic Business News*, Feb. 4, 2010
- Hunya, Gábor (2004): 'FDI in Small Countries: the Baltic States', *wiiw Research Reports | 307*, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Vienna Institute for International Economic Studies
- Hyndle Joanna (2010a): 'Lithuanian-Russian dialogue is resumed', *Central European Weekly*, No 7(62) 17 Feb, 2010, Centre for Eastern Studies, OSW, Warsaw
- Hyndle Joanna (2010b): 'Lithuania after the decommission of Ignalina', *Central European Weekly*, No 1(56), jan 6, 2010, Centre for Eastern Studies, OSW, Warsaw
- Juknevičienė, Rasa (2009): 'Latest Developments in European Security: A Baltic Perspective' taluskraft från Chatham House, okt 20, 2009
- Kaczmarek, Marcin (2008): 'The Russian Proposal for a New European Security System', *CES Commentary*, No 11, okt 16, 2008, Centre for Eastern Studies, Warszawa
- Kaczmarek, Marcin (2009): *Russia's Revisionist Policy towards the West*, PRACE-OSW, OSW Studies, No 33, dec 2009, Warszawa
- Kolesnikov, Andrey, 'Vladimir Putin Opens a New Terminal', *Kommersant*, May 15, 2008
- Konnander, Vilhelm (2008): *Ryssland – en suverän demokrati?* FOI-R-2501-SE, Vetenskaplig rapport, april 2008
- Koppel, Ott (2008): 'Impact of Russian hidden economic sanctions on Estonian railway transport', *Discussions on Estonian Economic Policy, Articles and Summaries, XVI*, Tallinn University of Technology, 2008, Tallinn
- Kupchinsky, Roman (2009): *Gazprom's European Web*, Jamestown Foundation
- Krickus, Richard J. (2006): *Iron Troikas: The New Threat from the East*, Carlisle: US Army War College
- Larsson, Robert L. (2006): *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, FOI-R-1934-SE, Scientific Report, March 2006
- Larsson, Robert L. (2007): *Nord Stream, Sweden and Baltic Sea Security*, p. 80, FOI-R-2251-SE, Base Data Report, March 2007
- Leonard, Mark & Popescu, Nicu (2007): *A Power Audit of EU-Russia Relations*, Policy Paper, p. 3, European Council on Foreign Relations, ECFR/02 November 2007
- Lobjakas, Ahto (2009); 'The Dark Side of Lisbon', *RFE/RL*, dec 1, 2009

- Łoskot-Strachota, Agata (2009): *Gazprom's expansion in the EU: co-operation or domination?* OSW, Centre for Eastern Studies, Warsaw
- Mite, Valentinas (2008): 'EU: Lithuania Reaches Deal To Lift Its Veto On EU-Russia Talks', RFE/RL, May 13, 2008
- Mesterházy, Attila (2008): 'State and Market in the New Russian Economy' Committee Report, 061 ESCEW 08E, Brussels: NATO Parliamentary Assembly, 2008
- Purju, Alari (2008): 'Transit trade through Estonia: problems and developments', *Baltic Rim Economies*, Bimonthly Review 1, 29.02.2008
- Roberts, Cynthia A. (2007): *Russia and the European Union: The Sources and Limits of "Special Relationships"*, Strategic Studies Institute, United States Army War College
- Sakwa, Richard (2002): *Russian Politics and Society, third edition*, Routledge, ISBN 0-415-22753-4
- Severin, Irina (2009): 'Russia and the EU after Lisbon' RFE/RL, nov 19, 2009
- Sleivyte, Janina (2008): *Russia's European Agenda and the Baltic States*, Defence Academy of the United Kingdom, The Shrivenham Papers, no 7, feb. 2008
- Smith, Keith C (2008): *Russian and European Energy Security*, Center for Strategic & International Studies, October 2008
- Svensson, Charlotte (2003): FOI *Ekonomi och säkerhet i de baltiska staterna—en studie av relationen mellan säkerhetstänkande och ekonomiska beroenden*, -R-0895-SE, Underlagsrapport, juli 2003
- Sweeney (2009): 'Russian textbooks attempt to rewrite history', *Times*, Dec 1, 2009
- UNCTAD (2009): *World Investment Report 2009*
- Vahtra, Peter (2009): *Russian TNCs amidst the global economic crisis*, Electronic Publications of Pan-European Institute 20/2009, Turku School of Economics
- Vahtra, Peter & Ehrstedt, Stefan (2008): *Russian energy investments in Europe*, Electronic Publications of Pan-European Institute 4/2008, Turku School of Economics
- Vitkus, Gediminas, (2009): 'Russian Pipeline Diplomacy: a Lithuanian Response', *Acta Slavica Iaponica, tomus 26*, pp. 25-46, Slavic Research Center, Hokkaido University, Hokkaido, Japan

Wallander, Celeste A (2007) 'Russian Transimperialism and Its Implications', *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 2, The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology

Ward, Andrew, 'Lithuania fears exposure as reactor shuts down', *Financial Times*, January 2, 2010

World Energy Council (2009): *Survey of Energy Resources, Interim update 2009*, p. 18, London, ISBN 0 946121 34 6

Åslund, Anders (2009): *The East European Financial Crisis*, CASE Network Studies & Analyses, No 395/2009

Officiella dokument

Commission Staff Working Document: Oil Infrastructures: an assessment of the existing and planned oil infrastructures within and towards the EU, Brussels, 13.11.2008 SEC(2008) 2869

Energetitjeskaja strategija Rossii na period do 2020 goda (ES-2020) Institut Energetitjeskoj strategii

Energetitjeskaja strategija Rossii na period do 2030 goda (ES-2030), Institut Energetitjeskoj strategii

Final Report of the High Level Group: BEMIP Action Plan, June 2009

Federalnij zakon o porjadke osusjtjstvlenija inostrannyh investitsij v chozjajstvennye obsjtjestva, imejusjtjje strategitjeskoe znatjenie dlja obespetjenija oborony strany i bezopasnosti gosudarstva, Federalnyj zakon N 57-FZ, 29 april 2008

Gosudarstvennaja strategija ekonomitjeskoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii, 29 apr 1996

House of Commons (2009): Russia: a new confrontation? Tenth Report of Session 2008–09, House of Commons Defence Committee, juni 30, 2009

Kontseptsija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii, avsnitt II. *Natsional'nye interesy Rossii*, samt III. *Ugrozy natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii*, enligt redaktion från jan 10, 2000.

Kontseptsija vnesnej politiki Rossijskoj Federatsii, 28 juni 2000 samt 12 juli 2008

Krisberedskapsmyndigheten: *Risk och sårbarhetsanalyser, vägledning för statliga myndigheter*, KBM rekommenderar, 2006:4, utgåva 2

National Security Concept of the Republic of Estonia, 2004

National Security Concept of the Republic of Estonia, May 12, 2010

OECD (2009): *Guidelines for recipient country investment policies relating to national security. Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009*

Okazanie diplomaticheskoy podderzki Rossijskomu biznesu (spravotjnaja informat-sija) 2009-06-05 Ministerstvo inostrannykh del'

Republic of Estonia: *Security Police Annual Review 2006*

Republic of Lithuania: *Law on the Basics of National Security*, No VIII-49 enligt 23 Juli 2009 – No XI-409

Republic of Lithuania: *National Security Strategy*, No IX-907 of 28 May 2002

Security Concept of the Republic of Latvia, January 24, 2002

Security Concept of the Republic of Latvia, October 2, 2008, LV, No. 165, 23.10.2008

Strategija natsional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii do 2020 goda, 12 maj, 2009