



FFI Forsvarets
forskningsinstitutt

22/00426

FFI-RAPPORT

Russisk økonomisk statshåndverk

– implikasjoner for norsk sikkerhet

Julie Helseth Udal
Kristin Waage
Pernille Engebretsen
Petter Y. Lindgren

Russisk økonomisk statshåndverk – implikasjoner for norsk sikkerhet

Julie Helseth Udal
Kristin Waage
Pernille Engebretsen
Petter Y. Lindgren

Emneord

Makt

Nasjonal sikkerhet

Investering

Russland

Trusler

FFI-rapport

22/00426

Prosjektnummer

5721

Elektronisk ISBN

978-82-464-3414-8

Engelsk tittel

Russian economic statecraft – implications for Norwegian security

Godkjenner

Sverre N. Kvalvik, *forskningsjef*

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammen drag

Denne rapportens formål er å belyse hvordan Russland kan forsøke å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske, utenrikspolitiske mål (økonomisk statshåndverk) og drøfte implikasjoner for norsk sikkerhet. Vi søker å svare på dette gjennom å starte byggingen av et datasett, basert på åpne kilder, som kaster lys på Russlands bruk av økonomiske virkemidler, og analysere sentrale egenskaper og mønstre som kommer til uttrykk gjennom hendelsene i datasettet. Kombinert med informasjon om Russlands økonomiske situasjon og interaksjonen med Norge, gir datasettet et godt grunnlag for å drøfte hvordan Russland kan bruke økonomisk statshåndverk mot Norge. Vi presiserer at arbeidet med rapporten i all hovedsak er utført før Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022.

I perioden 2000–2021 har Russland tilsynelatende brukt økonomisk statshåndverk på flere ulike måter. Overordnet skiller vi mellom potensielle forsøk på å utøve makt og på å akkumulere makt. Sistnevnte muliggjør økonomisk – eller annen – maktbruk i fremtiden. Russland har potensielt utøvd makt blant annet ved å implementere ulike former for importrestriksjoner og utnytte sin kontroll over regionale gassnettverk til å legge press på andre land. Vi vurderer at Russland også kan ha forsøkt å akkumulere makt gjennom økonomisk statshåndverk ved å forme (sær)interesser og oppfatninger i andre land, styrke russiske militære kapabiliteter (blant annet ved å tilegne seg utenlandsk teknologi), bedrive etterretningsvirksomhet (gjennom økonomisk aktivitet), og styrke sin posisjon som leverandør av olje og gass til europeiske og sentralasiatiske land. Det er imidlertid mange typer hendelser vi ikke klarer å oppdage gjennom åpent kildesøk. Særlig er handlingsmåtene som har potensial til å utgjøre størst trussel mot mottakerlandets sikkerhet – som å tilrettelegge for fremtidig sabotasje av infrastruktur – vanskelig å oppdage, forstå og vurdere basert på empiriske data.

Hva har dette å si for Norge? Den norske økonomien er i liten grad avhengig av Russland. Vi vurderer derfor at Russlands muligheter for å utøve makt mot Norge gjennom økonomisk statshåndverk er begrenset. Relativt små hendelser, som en liten reduksjon i handel eller investeringer, vil som regel ikke være sikkerhetstruende. Enkelte investeringer, som gir kontroll over kritiske samfunnsfunksjoner i Norge eller tilgang til militær- og flerbruksteknologi, kan imidlertid være sikkerhetstruende. Det er videre sentralt å forstå hvordan Russland kan utnytte økonomisk aktivitet i Norge for å akkumulere makt. Det kan foregå ved at Moskva søker å forme (sær)interesser og oppfatninger hos det norske næringslivet, politikere, eliter og befolkningen, bedrive etterretningsvirksomhet i Norge, tilrettelegge for fremtidig sabotasje, eller tilegne seg teknologi, kompetanse og ressurser som kan styrke Russlands militære kapabiliteter. Vi vurderer at det norske næringslivet bør være forberedt på slike forsøk på å akkumulere makt, og at flere av disse handlingsmåtene i prinsippet har potensial til å utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet.

Fremover vil det være viktig å styrke institusjonelle og juridiske mekanismer som identifiserer og beskytter mot potensielt sikkerhetstruende bruk av økonomisk statshåndverk. Det vil også være viktig å styrke evnen til samarbeid, koordinering og kunnskapsbygging på tvers av myndigheter, næringslivsorganisasjoner og næringslivet i Norge, og mellom Norge og likesinnede land, for eksempel gjennom EØS- og EU-samarbeidet eller NATO.

Summary

The purpose of this report is to shed light on how Russia may use economic instruments to pursue strategic, foreign policy goals (economic statecraft) and to discuss the implications for Norwegian security. We seek to answer this by starting the construction of a data set, based on open sources, which provides information on Russia's use of economic instruments, and analyze key characteristics and patterns that emerge from cases in the data set. Combined with information about Russia's economy and interaction with Norway, the dataset provides a good foundation for discussing how Russia can use economic statecraft against Norway. We emphasize that this study mainly was conducted before Russia's invasion of Ukraine on February 24, 2022.

In the period 2000–2021, Russia appears to have used economic statecraft in several different ways. Overall, we distinguish between potential attempts at exercising power and accumulating power. The latter enables economic – or other types of – use of force in the future. Russia has potentially exercised power by implementing various forms of import restrictions and using its control over regional gas networks to put pressure on other countries. We assess that Russia has also tried to accumulate power through economic statecraft by shaping vested interests and perceptions in other countries, strengthening Russian military capabilities (e.g. by acquiring foreign technology), conducting intelligence activities (through economic activity), and strengthen Russia's position as a supplier of oil and gas to European and Central Asian countries. However, there are several types of cases we are unable to detect through open source search. This could imply that actions with the greatest potential to constitute a threat to Norway's, and other countries', security – such as facilitating future sabotage of infrastructure – are difficult to detect, understand and assess based on empirical data.

What are the implications for Norway? The Norwegian economy's dependence on Russia is limited. We therefore consider that Russia's opportunities to exercise power against Norway through economic statecraft also are limited. Small reductions in trade, investments or the like, would usually not pose a threat to Norway's security. However, some investments, which grant control over critical functions in Norway or access to military and dual-use technology, may constitute a security threat. It is also important to understand how Russia can utilize economic activity in Norway to accumulate power. This can take place as attempts at shaping vested interests and perceptions of Norwegian businesses, politicians, elites and the population, conducting intelligence activities on Norwegian territory, facilitating future sabotage, or strengthening Russia's military capabilities through access to technology, knowledge and resources. We assess that Norwegian businesses and society should be prepared for such attempts by Russia to accumulate power, and that these actions, in principle, could pose a threat to Norwegian security.

Going forward, it will be important to strengthen institutional and legal mechanisms to identify and protect against potentially security threatening use of economic statecraft. It will also be important to strengthen Norway's ability to coordinate and build knowledge across public authorities, businesses, society, and between Norway and like-minded countries, for example through EEA/EU and NATO.

Innhold

Sammendrag	1
Summary	4
Forord	7
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Rapportens formål og problemstillinger	10
1.3 Begrepsdefinisjoner	11
1.4 Usikkerhet om formål, trusler og faktiske handlinger	12
1.5 Avgrensninger	13
1.6 Tilgrensende publikasjoner	15
1.7 Rapportens struktur	16
2 Russlands økonomi	17
2.1 Økonomisk utvikling	17
2.2 Energiavhengighet	19
2.3 Statens rolle i økonomien	20
2.4 Russisk forsvarsindustri og våpenhandel	25
2.5 Oppsummering	26
3 Metode og data	27
3.1 Rammeverk	27
3.2 Kilder	30
3.3 Datasett	33
3.4 Seleksjonsskjevheter i datasettet	34
3.5 Metodisk grep for gyldighet og pålitelighet	38
4 Russlands økonomiske statshåndverk	42
4.1 Atferd og ambisjoner	42
4.2 Handlingsmåter av økonomisk statshåndverk	45
4.3 Utøvelse av makt	47
4.4 Akkumulering av makt	53
4.5 Oppsummering	59

5	Implikasjoner for Norge	60
5.1	Norsk-russisk økonomisk interaksjon	60
5.2	Implikasjoner av russisk bruk av økonomisk statshåndverk for Norge	66
5.3	Anbefalinger	73
6	Konklusjon	75
6.1	Oppsummering av rapporten	75
6.2	Videre studier	78
	Forkortelser	80
	Referanser	81

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Vi ønsker å takke kollegaer ved FFI og fagpersoner i Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Nærings- og fiskeri-departementet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet for deltakelse i workshoper og verdifulle diskusjoner og innspill i arbeidet med denne rapporten. Eventuelle gjenværende feil og mangler står for forfatterens regning.

Kjeller, 16. juni 2022

Julie Helseth Udal, Kristin Waage, Pernille Engebretsen og Petter Y. Lindgren



1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I den liberale verdensorden med USA som pådriver for globalisering blant likesinnede land, har økonomi og sikkerhet i stor grad vært avsondrede domener. De siste tiårene har oppmerksomheten omkring viktigheten av å se domeneene i sammenheng vokst (Mastanduno 1998; Drezner 2008; Cohen 2009; Blackwill og Harris 2016; Retter mfl. 2020), blant annet drevet frem av utviklingen mot en mer multipolar verden og anerkjennelsen av at økonomisk aktivitet kan utnyttes for strategiske formål av stater utenfor det vestlige sikkerhetssamarbeidet. Det kommer til uttrykk i screeningmekanismer for investeringer, i fokuset på hybride trusler der en stat kombinerer virkemidler fra flere domener, som økonomiske, militære og cyberdomeneene, og i trusselvurderingene til de hemmelige tjenestene (PST 2021; Etterretningstjenesten 2021).

Norges nabo Russland har i mange tilfeller utvist vilje til å motsette seg den amerikanskledede verdensorden. Landet har stormaktspretensjoner og ønsker en multipolar verden velkommen (Trenin 2019; Stronski og Sokolsky 2020). Russland er verdens største land (i geografisk utstrekning), med en befolkning på 146 millioner innbyggere og en økonomi rangert som nummer 11 og 6 i verden, etter henholdsvis nominelle termer og kjøpekraftsparitet. Russland har det fjerde største forsvarsbudsjettet i verden (SIPRI 2022a) og har verdens største beholdning av atomvåpen. I tillegg har Russland noen av verdens største mineral- og energiforekomster og er én av de viktigste produsentene av olje og naturgass.

I likhet med andre land, er Russland ikke fremmed for bruk av verken økonomiske eller andre typer virkemidler, heller ikke i kombinasjon. Eksisterende litteratur fremhever hvordan Russland har «brukt mange ulike økonomiske mekanismer for å støtte dets utenrikspolitiske mål» (Lutz, Lutz og Lutz 2019: 85) og «økonomisk statshåndverk ... har vært en sentral del av Moskvas utenrikspolitiske strategi siden Sovjetunionens fall i 1991» (Svoboda 2019: 1685). Flere studier belyser hvordan Russland tilsynelatende har utnyttet sine ressurser til å utføre økonomisk statshåndverk på ulike måter, fra å manipulere tilgangen til gass eller til sitt innenlandske marked for å legge press på andre land, til å eksportere våpen for å styrke sin politiske innflytelse i andre land (se f.eks. Wigell og Vihma 2016; Svoboda 2019; Blank og Levitzky 2015; Newnham 2011). Samtidig er Russlands økonomi betydelig mindre enn både USA og Kinas økonomi, og Russlands betydning i det internasjonale økonomiske system er også mindre. Det kommer til syne både i hvilke virkemidler Russland benytter seg av og mot hvilke land.

Norge er en liten, åpen økonomi som er tjent med en liberal verdensorden med åpenhet overfor flyt av varer, tjenester, investeringer, finanskapital, kunnskap og teknologi. Norsk velferd og vekst er sterkt avhengig av åpne, stabile og forutsigbare rammebetingelser for internasjonalt økonomisk samkvem. I en verden der økonomi og sikkerhet i større grad er sammensveiset, er det derfor behov for å styrke forståelsen av hvordan økonomisk aktivitet potensielt kan utnyttes til sikkerhetstruende virksomhet, og – i lys av dette – hvordan norske myndigheter kan legge til rette for

at den norske økonomien kan fortsette å være åpen og attraktiv for utenlandske selskaper, investorer og konsumenter.

Russland er selvsagt ikke alene om å bruke økonomiske virkemidler for å oppnå makt og innflytelse på den internasjonale arena. Alle stater kan ta i bruk slike virkemidler for å utøve press eller forme interessene i andre land. USA er storbruker av handelssanksjoner (Morgan, Bapat og Kobayashi 2014) og har også begynt å ta i bruk finanssanksjoner, for eksempel mot Iran (Farrell og Newman 2019) og mot Russland i 2014 (Christie 2015) og 2022 (BBC 2022a) sammen med andre vestlige land. Marshallhjelpen i kjølvannet av andre verdenskrig er et amerikansk eksempel på et økonomisk virkemiddel av gigantisk omfang for å forme sikkerhetsinteressene til europeiske land. Kina har også benyttet økonomisk statshåndverk regionalt og globalt gjennom flere tiår, og blir av noen beskrevet som «verdens ledende utøver av geoøkonomi» (Blackwill og Harris 2016: 93).¹ Russland er, i likhet med Kina, ikke en del av det vestlige sikkerhetssamarbeidet. I den forbindelse er det særlig behov for å bedre forstå implikasjoner av Russlands økonomiske statshåndverk for Norge og norsk sikkerhet.

1.2 Rapportens formål og problemstillinger

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD), og finansiert av JD og FFI-prosjekt «Totalforsvaret mot 2040». Oppdraget skal bidra til å sette norske myndigheter bedre i stand til å møte trusler fra andre staters bruk av økonomisk statshåndverk. Målgruppen for rapporten er personer som arbeider med sikkerhetspolitiske problemstillinger i JD, andre departementer, forsvarssektoren, næringslivet og i bransjeorganisasjoner.

Formålet med denne rapporten er å styrke forståelsen av hvordan Russland potensielt kan benytte økonomiske virkemidler mot Norge og implikasjonene for norsk sikkerhet. Vi presiserer at dette er et komplekst og omfattende formål, som det vil kreve mer ressurser å oppnå fullstendig innsikt i enn omfanget av oppdraget som ligger til grunn for denne rapporten. Rapporten danner et grunnlag som nye studier kan bygge videre på.

I rapporten søker vi å besvare to problemstillinger:

1. Hvilke hendelser av russisk økonomisk statshåndverk kan vi observere i perioden 2000–2021?
2. Hvordan kan Russland potensielt benytte økonomisk statshåndverk mot Norge, og hva kan implikasjonene være for norsk sikkerhet?

For å besvare problemstilling (1), etablerer vi et datasett over russisk økonomisk statshåndverk. I litteraturen har det tradisjonelt vært stor interesse for sanksjoner og i noen grad bistand som økonomiske virkemidler (Drezner 2003b; Pape 1997). Økonomisk statshåndverk rommer imidlertid langt flere virkemidler enn disse (Baldwin 1985; Armijo og Katada 2015). Mens det

¹ Geoøkonomi er et begrep som brukes nesten synonymt med økonomisk statshåndverk.

finnes gode, internasjonale datasett over staters bruk av økonomiske sanksjoner tilgjengelig for forskere og andre interesserte, mangler forskningsfeltet tilsvarende datasett for et større spekter av økonomiske virkemidler (Lindgren, Waage og Boye 2022). I arbeidet med denne rapporten har vi samlet inn informasjon om konkrete hendelser, kategorisert og kodet informasjonen og til slutt analysert datasettet. Vi benytter åpne kilder, altså forskningsartikler, rapporter, nyhetsartikler og andre offentlig tilgjengelige kilder. Vi tar hensyn til at ulike kilder kan ha forskjellige meninger om en investering, handelspolitikk, lån eller et annet økonomisk virkemiddel faktisk er et eksempel på russisk økonomisk statshåndverk eller kun kommersielt motiverte handlinger.

Ethvert datasett kan inneholde skjevheter ved at det er systematiske forskjeller i hva som blir registrert av informasjon. Et datasett for økonomisk statshåndverk er sårbart for en rekke slike systematiske forskjeller i hva som er synlige økonomiske transaksjoner og hva som knyttes til strategiske formål. Vi diskuterer grundig slike utfordringer, metodiske grep for å motvirke utfordringene og gjenværende svakheter ved datasettet. Til tross for skjevhetene, vurderer vi at det har verdi å begynne byggingen av et datasett over hendelser av russisk økonomisk statshåndverk av flere årsaker. For det første gir en sammenstilling av hendelser muligheter for å identifisere mønstre og kjennetegn på tvers av hendelsene. For det andre kan datasettet benyttes av andre til å få et raskt overblikk over observerbare hendelser av russisk økonomisk statshåndverk. Per dags dato finnes det mange studier som tar for seg enkelthendelser eller et utvalg hendelser, men så vidt oss bekjent finnes det ingen samlet og strukturert oversikt over forskjellige hendelser som presenteres enkeltvis i litteraturen. For det tredje fremtvinger arbeidet med datasettet viktige spørsmål om når og hvorfor en økonomisk transaksjon representerer økonomisk statshåndverk, som myndigheter og beslutningstakere også står overfor i sitt arbeid med å forebygge sikkerhetstruende økonomisk aktivitet. For det fjerde har refleksjoner rundt skjevheter i hva som kan observeres og inkluderes i datasettet, gitt nyttig innsikt i hvilke former for økonomisk statshåndverk som *ikke* kan studeres empirisk basert på åpne kilder. De avdekkede utfordringene rundt hva som kan og ikke kan observeres empirisk, informerer på sin side innrettingen av fremtidige studier, for at kunnskapsgrunnlaget også om disse formene for økonomisk statshåndverk kan styrkes.

For å besvare problemstilling (2), benytter vi kunnskapen om Russlands økonomiske statshåndverk fra problemstilling (1), empiri over russisk-norsk økonomisk interaksjon og forståelsen av hvordan økonomisk statshåndverk kan lede til sikkerhetstruende virksomhet fra Waage, Kvalvik og Lindgren (2021b) og Lindgren, Waage og Boye (2022).

Vi presiserer at arbeidet med rapporten i all hovedsak er utført før Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022. Det er utenfor oppdragets omfang å analysere implikasjonene av invasjonen for denne studien, samt påfølgende vestlige sanksjoner innført mot Russland. Vi fremhever imidlertid hvilke funn og konklusjoner som særlig kan bli påvirket av invasjonen i rapporten.

1.3 Begrepsdefinisjoner

Her definerer vi sentrale begreper i rapporten. Vi henter inspirasjon fra begrepsdefinisjoner fra Lindgren, Waage og Boye (2022).

*Økonomisk statshåndverk*² er en stats samlede bruk av økonomiske virkemidler for å oppnå utenrikspolitiske, strategiske mål (Baldwin 1985). Inspirert av Norris (2016), definerer vi *økonomiske virkemidler* som statens (intensjonelle) manipulering eller på andre måter utnyttelse av økonomiske transaksjoner. *Økonomiske transaksjoner* er overføringer av økonomiske verdier mellom økonomiske aktører.³ Siden økonomiske transaksjoner utføres av økonomiske aktører i hovedsak med kommersielle formål, handler økonomisk statshåndverk om å skape insentiver for økonomiske aktører til å agere i tråd med statsledelsens politiske og strategiske formål (Norris 2016). Eksempler på økonomiske virkemidler er sanksjoner, investeringer, handel, lån, donasjon og valuta. Vi omtaler staten og landet som utfører økonomisk statshåndverk som *avsenderstat* og *-land* og *mottakerstat* og *-land* for enhetene som statshåndverket rettes mot.

Vi argumenterer for at det er *epistemisk usikkerhet* knyttet til vår kunnskap om hvorvidt Russland har utført økonomisk statshåndverk eller ikke i hendelsene og de økonomiske transaksjonene som blir identifisert som slik statshåndverk i kildene våre. Med epistemisk usikkerhet mener vi mangel på definitiv kunnskap om hva som faktisk fant sted (Dequech 2004; Fishburn 1994). Vi skiller denne type usikkerhet fra *ontologisk usikkerhet*, som er usikkerhet knyttet til virkelighetens natur. Den epistemiske usikkerheten er knyttet både til at formålet med staters handlinger i stor grad er ukjent og at avsenderstater og mottakerstater har insentiver til å holde faktisk bruk av økonomiske virkemidler skjult. I det neste delkapittelet utdyper vi om den epistemiske usikkerheten.

1.4 Usikkerhet om formål, trusler og faktiske handlinger

Russiske økonomiske aktører foretar mange transaksjoner på tvers av landegrensene hver eneste dag. De aller fleste av disse transaksjonene er ikke økonomisk statshåndverk. Det er kommersielle hensyn som motiverer aktivitetene. Eksempler kan være russiske selskap som selger varer og tjenester til utlandet, russiske statlige investeringsfond som investerer i aksjemarkeder i Europa eller russiske forbrukere som laster ned amerikanske spill eller filmer på smarttelefonen. Listen over potensielle eksempler er nær sagt endeløs.

I vår definisjon av økonomisk statshåndverk er det avgjørende at avsenderstaten manipulerer økonomiske transaksjoner for å oppnå et utenrikspolitisk, strategisk formål. Ellers er det ikke økonomisk statshåndverk. Økonomiske transaksjoner med rene kommersielle formål er derfor utelukket fra å være økonomisk statshåndverk – så lenge de også forblir kommersielle over tid. Hvis den russiske statsledelsen utnytter eksisterende investeringer i et mottakerland lenge etter at investeringene ble gjort, omfattes manipuleringen av vår definisjon av økonomisk statshåndverk.

Økonomisk aktivitet er imidlertid et mer krevende landskap enn at de enten er kommersielle eller strategiske. Mange økonomiske transaksjoner fra avsenderlandet kan være motivert både av kommersielle og strategiske formål. En investering i et teknologiselskap i mottakerlandet kan

² Vi har oversatt *economic statecraft* til økonomisk statshåndverk (og ikke statskunst som er mer vanlig) fordi håndverk gir lignende konnotasjoner som begrepet tilbyr på engelsk. Vi synes videre at det understreker at begrepet favner noe som minner mer om at politikere, byråkrater og diplomater (og andre myndighetspersoner) må mestre et praktisk fag mer enn å være et vidunder à la Michelangelo eller Beethoven.

³ Økonomiske aktører inkluderer stater, statseide foretak, privateide bedrifter, banker og forbrukere.

være motivert både av profittmotiv hos oppkjøperselskapet og støttet av avsenderstatens politiske ledelse, fordi det sikrer tilgang til avansert teknologi og bedrer forholdet til mottakerlandet og synet på avsenderlandet i mottakerbefolkningen. Er dette da økonomisk statshåndverk? Et annet eksempel kan være at avsenderlandets bedrifter bygger ut atomkraftverk i mottakerlandet. Slik vil mottakerlandet kunne bli avhengig av avsenderstatens kapital, kunnskap og teknologi for å drifte atomkraftverket i overskuelig fremtid. Denne avhengigheten kan benyttes til å presse mottakerstaten på et senere tidspunkt. Vissheten om at energisektoren er avhengig av avsenderlandets atomkraftselskaper, kan i seg selv påvirke mottakerstatens beslutningstakere og deres opplevelse av handlingsrommet vis-à-vis avsenderstaten selv uten faktiske trusler om slikt.

Vi ser altså at man må ha mye informasjon for å definere hvilke økonomiske transaksjoner som er økonomisk statshåndverk, og hvilke som er rene kommersielle transaksjoner. For å besvare problemstillingene om hvilke hendelser av russisk økonomisk statshåndverk vi kan observere, og hvilke implikasjoner det kan ha for norsk sikkerhet, er vi først avhengige av å identifisere om en økonomisk transaksjon er økonomisk statshåndverk.

Dette er vanskelig av flere grunner. Avsenderstater er i mange tilfeller ikke åpne om sine formål. Det er også sjelden at eventuelle instruksjoner, fra statsledelsen til de økonomiske aktørene som faktisk utfører de økonomiske transaksjonene, er tilgjengelige for offentligheten. Trusler eller lovnader om belønning, eksplisitt eller implisitt gjennom handlinger overfor mottakerstaten eller tredjeland, kan også foregå i det skjulte. Faktisk bruk av økonomiske virkemidler, i isolasjon eller i kombinasjon med andre virkemidler, kan også bli holdt skjult av avsenderstat og mottakerstat. Vi må derfor i stor grad lene oss på observatører i mottakerlandet eller i tredjeland for å oppnå en forståelse av om en gitt økonomisk transaksjon faktisk er forsøk på bruk av økonomisk statshåndverk. Det betyr at det er epistemisk usikkerhet knyttet til om vi identifiserer russisk økonomisk statshåndverk, både som følge av at vi kan ha inkludert hendelser som *ikke* er økonomisk statshåndverk og at vi *ikke* fanger opp hendelser som er økonomisk statshåndverk.

Vi vil redegjøre for hvordan vi håndterer disse utfordringene i kapittel 3. Én av hovedutfordringene med å etablere et datasett over økonomisk statshåndverk er nettopp å identifisere om en økonomisk transaksjon *faktisk* er økonomisk statshåndverk. Å være klar over utfordringen er et første steg; å innhente flere kilder om samme transaksjoner er et neste steg; og å etablere et datasett, legge det frem for andre eksperter og interesserte, samt motta kritikk og forbedringsforslag, er et tredje steg.

1.5 Avgrensninger

Det er viktig å notere seg at rapporten beskriver et påbegynt datasett. Et slikt datasett vil kanskje aldri bli endelig, i den forstand at ny informasjon som blir tilgjengeliggjort eller «gammel» informasjon som blir identifisert, vil lede til revidert innhold i datasettet. Vi er ydmyke for at hendelser som burde vært med ikke er fanget opp og at hendelser som kanskje ikke burde vært med, kan være inkludert. Som vi kommer tilbake til i delkapittel 3.2, har vi primært identifisert hendelser i forskningsbidrag og rapporter. Det betyr at potensielt mange hendelser, som kun er

fanget opp av nyhetskanaler, ikke har blitt inkludert i vårt datasett. Derfor presiserer vi at datasettet er påbegynt, men ikke ferdig, og vi anbefaler en videre utvidelse av datagrunnlaget.

For å gjennomføre studien innenfor rammene i oppdraget vi er gitt av JD, avgrensner vi perioden datasettet dekker til perioden 2000–2021. Det betyr imidlertid ikke at vi ikke mener informasjon om Russlands økonomiske statshåndverk før 2000 er relevant. Vi anbefaler en utvidelse av datasettet som fanger opp hendelser før 2000 i videre arbeid med datasettet. Vi avgrensner også datasettet, i sin nåværende form, til å inneholde informasjon om på hvilke måter Russland tilsynelatende har forsøkt å benytte økonomisk statshåndverk, men ikke hvilken effekt statshåndverket har hatt. Virkninger er et omfattende og komplisert tema som ikke har vært mulig å studere innenfor rammene av dette oppdraget.⁴ Derfor fanger datasettet i sin nåværende form heller ikke opp alvorlighetsgraden av de ulike hendelsene.

Vi inkluderer kun økonomiske transaksjoner der Russland er avsenderstaten og det økonomiske statshåndverket er rettet mot et spesifikt mottakerland. Litteraturen fremhever hvordan Russlands økonomiske statshåndverk også består i å delta i eller opprette egne internasjonale handels- og finansinstitusjoner, den eurasiske økonomiske union (EAEU)⁵ og BRICS⁶-samarbeidet (se f.eks. Lutz, Lutz og Lutz 2019; Roberts, Armijo, og Katada 2017). Flere studier peker på at denne formen for økonomisk statshåndverk blir en stadig viktigere del av fremvoksende økonomiers verktøykasse (Roberts, Armijo og Katada 2017), men dette er altså ikke inkludert i vårt datasett.

Vi avgrensner også datasettet til hendelser hvor det er en direkte kobling mellom den (antatt manipulerede) økonomiske aktiviteten og ett eller flere strategiske (ikke kun kommersielle) formål. Datasettet inneholder altså ikke informasjon om generell økonomisk aktivitet hvor koblingen til ett eller flere strategiske mål ved den enkelte hendelsen er svak. Dermed ekskluderes generelle økninger i lands bilaterale handel, investeringer og lån med Russland. Som vi kommer tilbake til, fører det til at vi sannsynligvis observerer for få hendelser som omhandler forsøk på å skape, forme og transformere interesser og oppfatninger i mottakerlandet gjennom det Mastanduno (1999: 303) omtaler som «langsiktig involvering». Langsiktig involvering skiller seg fra mer taktisk, målrettet bruk av økonomiske virkemidler ved at det ikke er et spesifikt mål eller betingelse knyttet til den økonomiske aktiviteten. Det er heller en forventning om at en jevn

⁴ Effekten kan dessuten variere med egenskaper ved mottakerstaten, den historiske og nåværende relasjonen til Russland, og lignende. Det betyr at det kan være vanskelig å trekke konklusjoner om eventuell effekt mot Norge av ulike former for økonomisk statshåndverk basert på hendelser observert i for eksempel Sentral- og Øst-Europa.

⁵ Russland har både opprettet en tollunion (2009) og senere EAEU (2015) med tidligere sovjetstater. Per dags dato er Armenia, Belarus, Kasakhstan og Kirgisistan medlemmer i tillegg til Russland. Litteraturen påpeker hvordan EAEU kan bidra til å øke Russlands makt og innflytelse over medlemslandene og samtidig redusere Kinas og EUs innflytelse (Krickovic og Bratersky 2016; Lutz, Lutz og Lutz 2019). I tillegg til tettere økonomisk integrering – og avhengighet – mellom tidligere sovjetstater og den russiske økonomien, fremhever studier også at en motivasjon med EAEU kan ha vært å bidra til å styrke Russlands egen økonomi og følgelig evne til å være en stormakt (Krickovic og Bratersky 2016).

⁶ BRICS er en gruppe av stater bestående av Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika. Russland deltar i det Roberts, Armijo og Katada (2017) omtaler som BRICS' kollektive finansielle statshåndverk. Det har tatt form som reformer av eksisterende (økonomiske) institusjoner og finansielle markeder, opprettelsen av parallelle institusjoner og promoteringen av nye finans- og pengemarkeder, inkludert støtte for internasjonaliseringen av Kinas valuta, renminbi (se også Lindgren og Waage 2021). Roberts, Armijo og Katada (2017) peker på flere interesser som motiverer Moskva til å ta del i BRICS' kollektive finansielle statshåndverk, slik som å styrke Russlands finansielle autonomi (blant annet for å kunne håndtere vestlige sanksjoner), utfordre den amerikanske dollarens hegemoni og fremme en multipolar verden.

økning i økonomisk samhandling over tid vil føre med seg mer fordelaktige interesser og politiske beslutninger hos mottakerstaten. Slik bruk av økonomiske virkemidler er imidlertid krevende å observere empirisk, nettopp fordi det ikke knytter seg et uttalt mål til statshåndverket.

Til sammen innebærer avgrensningene at denne rapporten søker å forstå hvordan ulike hendelser har utspilt seg, samt hvilke typer hendelser vi kan og ikke kan observere i åpne kilder. Det betyr at rapporten ikke har en ambisjon om å fange opp alle mulige slags hendelser inkludert den strategiske betydningen for Russland av generelle økninger i økonomisk interaksjon med andre land.

I delkapittel 5.2 drøfter vi hvordan eventuell russisk bruk av økonomisk statshåndverk mot Norge potensielt kan utgjøre en trussel mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser. I analysene i kapittel 4 studerer vi potensielle hendelser av russisk økonomisk statshåndverk uten å evaluere i hvilken grad enkelthendelser truet mottakerlandets sikkerhet. Det er ikke rett frem å definere slik sikkerhetstruende virksomhet. Blant annet er det vanskelig å fastslå konkret når et annet lands investeringer blir såpass omfattende i en næring eller på tvers av næringer, at det blir en sikkerhetstruende risiko for mottakerlandet. Relativt små hendelser, som en enkelt investering eller en liten økning handel, vil som regel ikke være sikkerhetstruende, men det kan være det dersom det gir avsenderstaten tilgang til eller kontroll over kritisk infrastruktur og funksjoner i mottakerlandet. Det krever følgelig mye informasjon om forhold i det enkelte land for å utføre vurderinger av i hvilken grad hver hendelse i datasettet utgjorde en trussel mot mottakerlandets sikkerhet, og det har følgelig ikke vært mulig å gjøre innenfor rammene av dette oppdraget.

1.6 Tilgrensende publikasjoner

Rapporten kan leses som et selvstendig arbeid. For interesserte lesere kan vi anbefale andre relevante publikasjoner:

- Waage, Kvalvik og Lindgren (2021b) er en forstudie av hvordan økonomiske virkemidler kan true norsk sikkerhet (se også Waage, Kvalvik og Lindgren 2021a; 2021c).
- Waage mfl. (2021) gir en omfattende oversikt over ulike økonomiske virkemidler.
- Lindgren og Waage (2021) diskuterer fire nyere bidrag i forståelsen av kinesisk statshåndverk, mens Waage og Lindgren (2021) diskuterer ett av disse bidragene mer inngående.
- Lindgren, Hemnes og Waage (2022) analyserer Kinas økonomi og den økonomiske interaksjonen med omverden og Norge mer inngående.
- Lindgren, Waage og Boye (2022) undersøker hvordan kinesisk økonomisk statshåndverk kan true norsk sikkerhet ved å utlede en typologi over potensielt sikkerhetstruende økonomisk statshåndverk og setter typologien opp mot mulige hendelser av kinesisk bruk

av økonomiske virkemidler. Rapporten du nå leser utdyper om byggingen av datasettet over hendelser og presenterer grundigere analyser av hendelsene i datasettet.

- Lindgren og Waage (2022) tilbyr en omfattende konseptuell analyse av økonomisk statshåndverk, utdyper om en universell typologi over økonomisk statshåndverk og drøfter typologiens relevans for beslutningstakere.
- Waage mfl. (2022) analyserer hendelser fra perioden 2000–2021 hvor Kina potensielt har benyttet økonomisk statshåndverk. Studien, med det tilhørende datasettet over hendelser, er bygget opp likt som denne studien av russisk økonomisk statshåndverk.

1.7 Rapportens struktur

Denne rapporten er strukturert som følger. Kapittel 2 omhandler russisk økonomi, herunder økonomisk utvikling, energiavhengighet og statens rolle i økonomien. I kapittel 3 legger vi frem metodene og dataene vi har benyttet for å bygge opp datasettet over hendelser av russisk økonomisk statshåndverk. Vi har fokus på analyserammeverk, kildebeskrivelse, presentasjon av datasettet, diskusjon om seleksjonsskjevheter og datasettets gyldighet og pålitelighet. I kapittel 4 studerer vi problemstilling (1), før vi tar for oss problemstilling (2) i kapittel 5. Til slutt oppsummerer vi studiens viktigste funn i kapittel 6 og identifiserer områder for videre studier.

2 Russlands økonomi

Russland er verdens største land målt i utstrekning og det niende største målt i folketall⁷. Rundt en fjerdedel av arealet ligger i Europa, mens resten av landet ligger i Asia. Det er likevel de vestlige delene av Russland som dominerer økonomisk og befolkningsmessig. Både hovedstaden Moskva (12,5 millioner innbyggere), og landets nest største by St. Petersburg (5,5 millioner innbyggere) ligger i den europeiske delen. Det er også flere millionbyer øst for Uralfjellene, men områdene her er tynnere befolket og i større grad preget av skog, tundra og stepper.

Dagens Russland tilsvarende det området den russiske delrepublikken i Sovjetunionen utgjorde. Russland er også Sovjetunionens folkerettslige arvtaker. Etter unionens oppløsning i 1991 overtok Russland blant annet Sovjetunionens faste plass i FNs sikkerhetsråd samt medlemskapet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Russland er også (eller har inntil nylig vært) medlem av flere internasjonale og regionale organisasjoner, blant annet Verdens handelsorganisasjon (WTO), Europarådet⁸ og Shanghaigruppen (SCO). Russland er ikke medlem av NATO, men har siden 1992 hatt et samarbeid med organisasjonen gjennom NATO-Russlandrådet (NRC). Russlands annekasjon av Krimhalvøya i 2014 førte imidlertid til at NATO suspenderte sitt praktiske, militære og sivile samarbeid med Russland. Det ble likevel besluttet å opprettholde de politiske kommunikasjonskanalene (NATO 2022). Russland er også engasjert i flere ulike internasjonale samarbeidsorganisasjoner som sikter på å ivareta integrasjonen mellom tidligere sovjetrepublikker, herunder Samveldet av Uavhengige Stater (SUS) og EAEU. Sistnevnte medfører blant annet et fellesmarked og fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft mellom medlemsstatene i unionen (EAEU 2022).

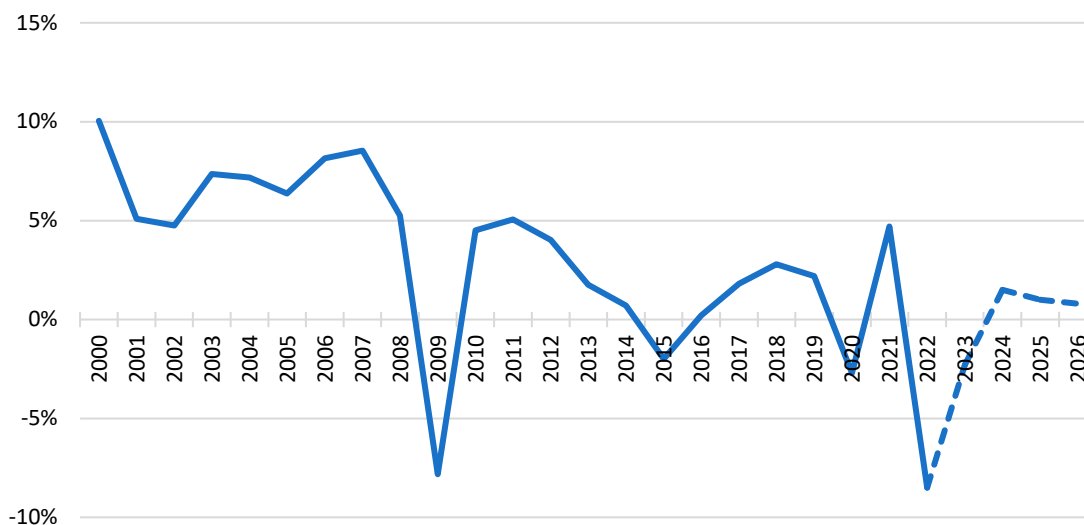
I resten av dette kapitlet går vi nærmere inn på Russlands økonomi. I delkapittel 2.1 utdyper vi om økonomisk utvikling, i delkapittel 2.2 diskuterer vi den russiske økonomiens energiavhengighet, i delkapittel 2.3 ser vi på statens rolle i økonomien og i delkapittel 2.4 retter vi fokuset mot russisk forsvarsindustri og våpenhandel. Samlet har kapitlet til formål å styrke forståelsen av Russlands evne til å ta i bruk økonomisk statshåndverk.

2.1 Økonomisk utvikling

Den årlige prosentvise utviklingen i russisk BNP for perioden 2000–2021 vises i figur 2.1, i tillegg til foreløpige estimater for perioden 2022–2026. Russland opplevde kraftig økonomisk vekst i løpet av Putins to første presidentperioder (2000–2008), med en årlig BNP-vekst på i snitt 7 prosent (IMF 2022). Petroleumsinntekter, som hadde vært helt avgjørende for vekstratene på begynnelsen av 2000-tallet, gikk deretter nedover, og finanskrisen i 2008 traff det russiske markedet hardt. I kjølvannet av finanskrisen var bedringen i russisk økonomi både treg og usikker, og stigende oljepriser klarte heller ikke å bringe vekstratene tilbake til tidligere høyder.

⁷ I Russland bor det ca. 146 millioner innbyggere.

⁸ Russland ble i mars 2022 kastet ut av Europarådet. Årsaken var Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022.



Figur 2.1 Prosentvis utvikling i russisk BNP i perioden 2000–2026. Stiplet linje viser foreløpige estimater. Kilde: IMF 2022.

Som figur 2.1 viser, var russisk økonomi allerede på randen av resesjon da den ble truffet av kombinasjonen sanksjoner og stupende oljepris i 2014. Sanksjonene bidro til at penger forsvant ut av Russland til sikrere markeder, noe som ga mindre kapital til investeringer innad i Russland. Myndighetenes respons inkluderte blant annet devaluering⁹ av rubelen, noe som reddet budsjettene, men gikk hardt utover russiske innbyggeres privatøkonomi (Miller 2018: 147–148).

De siste årene har stagnasjon preget den russiske økonomien. Gjennomsnittlig årlig BNP-vekst lå i årene 2015–2019 på kun 1 prosent (IMF 2022). Våren 2020 ble det russiske markedet rammet av et dobbelt sjokk, i form av koronapandemi og oljeprisfall, og BNP-veksten endte på rundt -3 prosent. I 2021 var den russiske økonomien på bedringens vei, og IMF estimerer at russisk BNP vokste med omtrent 4,5 prosent i fjor. Utsiktene fremover er imidlertid beskjedne. Vestlige land har i kjølvannet av Russlands invasjon av Ukraina utvidet sanksjonsregimet mot Russland betydelig, og anslag fra ulike økonomiske institusjoner tilsier et BNP-fall på mellom 8 og 15 prosent inneværende år og BNP-fall også neste år (CBR 2022; Reuters 2022a; IMF 2022). På lengre sikt forventer IMF at veksten vil stagnere rundt 1 prosent (IMF 2022).¹⁰ Estimataene er imidlertid fortsatt usikre. Utsiktene vil blant annet påvirkes av sanksjonenes omfang og virkning, markedets respons i tiden fremover og globale energipriser.

Den russiske økonomien er i dag verdens ellefte største målt i bruttonasjonalprodukt (BNP) og verdens sjetteste største hvis man justerer for kjøpekraftsparitet¹¹ (Holm-Hansen mfl. 2022).

⁹ Devaluering betyr at man nedskriver en pengeenhets valutakurs i forhold til et annet lands valuta (Stoltz 2021). Olje er priset i USD, noe som vil si at russiske oljeinntekter gir «mer for pengene» om rubelen er devaluert. Nedsiden var høy inflasjon (11–12 prosent), og lønninger/pensjoner ble dermed kraftig reelt redusert.

¹⁰ IMF sine estimater strekker seg kun til 2027.

¹¹ Å justere for kjøpekraft er en måte å ta hensyn til ulike lands valutaer og prisnivå. For å finne paritet sammenligner man kjøpekraft, altså hva man kan få for den samme mengden penger i ulike land. I lavinntektsland er mange varer og tjenester gjerne relativt sett billigere enn i rikere land. Det innebærer at man får mer for én USD i Russland enn det man gjør for én USD for eksempel i USA.

Russlands BNP er omtrent like stort som Spanias og klart mindre enn mange andre europeiske land, som for eksempel Tyskland og Italia. Russlands BNP er også mindre enn den samlede størrelsen på økonomien til de fem nordiske landene. Kinas BNP er til sammenligning nesten ti ganger så stort som Russlands BNP.¹²

2.2 Energiavhengighet

Russland har enorme naturressurser. Særlig er det store forekomster av olje og gass, og landet er verdens nest største naturgassprodusent og verdens tredje største oljeprodusent. Foruten energiressurser har Russland også store forekomster av mineraler, og det utvinnes blant annet betydelige mengder jernmalm, gull, tinn, nikkel, kobber, platina og diamanter i landet (Holm-Hansen mfl. 2022).

Russland er verdens største gasseksportør og verdens nest største oljeeksportør. Både olje og gass fraktes gjennom omfattende rørledningssystemer, særlig til land som tidligere var en del av Sovjetunionen, men også til viktige markeder i Europa, som Nederland og Tyskland. Mer enn én tredjedel av all olje og gass som importeres av EU kommer fra Russland (Eurostat 2020). Også asiatiske markeder, særlig Kina, har de senere årene blitt viktige mål for russisk energiekspert. Rundt 15 prosent av Kinas råoljeimport kom i 2020 fra Russland, og rundt 10 prosent av Kinas naturgassimport kom i 2021 fra Russland (Enerdata 2022; EIA 2022).

Russland er også en ledende produsent av kjernekraft. Per i dag er det 38 store kjernereaktorer i drift i landet (World Nuclear Association 2021). Russiske reaktorer er også konkurransedyktige på det internasjonale markedet, og Russland har de siste årene eksportert atomreaktorer til blant annet Kina, India og Tyrkia (Hofstad 2021). De siste årene har det også blitt inngått avtaler om bygging av russiske kjernekraftverk i blant annet Egypt, Bangladesh og Jordan (Rosatom 2022).

Vannkraft utgjør 99 prosent av den fornybare energien som produseres i landet. Potensialet er likevel betydelig større enn hva som faktisk er utnyttet (International Hydropower Association 2020). Andre former for fornybar energi, som vindkraft og solenergi, er i liten grad utviklet.

2.2.1 Energisektorens betydning for russisk økonomi

Olje og gass er Russlands desidert viktigste eksportvarer. Rundt halvparten av russisk oljeproduksjon går til eksport (Udal og Engebretsen 2021: 12–13). Olje- og gassinntekter utgjorde i årene 2010–2014 rundt 50 prosent av de samlede føderale inntektene (Engebretsen og Hakvåg 2020). Denne andelen er noe redusert de siste årene, og offisielle russiske tall viser at rundt 36 prosent av de føderale inntektene kom fra eksport av olje og gass i 2021. Russiske myndigheter planlegger at petroleumsinntekter skal utgjøre en gradvis mindre andel av de totalene inntektene i årene fremover, og budsjetterer med en andel på 33 prosent i 2024 (Finansministeriet 2021).

¹² Kina er verdens nest største økonomi målt i BNP og verdens største justert for kjøpekraftsparitet (se f.eks. Lindgren, Hemnes og Waage 2022).

Energisektoren er den industrien i Russland som i størst grad er integrert med internasjonale markeder (Connolly 2018). Russland har ingen vekstkilder som kan erstatte inntektene petroleumsektoren genererer, og økonomien er svært sårbar for globale prissvingninger. Den betydelige reduksjonen i oljepriser i 2020 bidro for eksempel sterkt til at Russlands føderale inntektsnivå ble redusert med hele 10 prosent sammenliknet med året før (Udal og Engebretsen 2021). Oljeprisfall har vist å ha en direkte innvirkning på blant annet valutakurs, importvolum, innbyggernes disponible inntekt, aksjemarkedet, produksjon i industrien, detaljhandel og selskapers omsetning, også utenfor energisektoren (Gaddy og Ickes 2010: 284–287).

Petroleumsavhengighet er ikke uvanlig. Flere andre land, inkludert Norge, har også olje- og gassseksport som klart viktigste næring. I likhet med mange andre petroleumsproduiserende land bruker russiske myndigheter inntekter fra landets lønnsomme energisektor til å subsidiere andre, mindre konkurransedyktige sektorer. Subsidieringen kan foregå på flere måter, for eksempel ved hjelp av direkte budsjettoverføringer eller ved mekanismer som undertrykker konkurranse (Gaddy og Ickes 2005: 564). Systemet medfører en ineffektiv bruk av petroleumsressursene og bidrar til redusert produktivitet i russisk økonomi (Connolly 2018: 38).

For å skape nye kilder til økonomisk vekst i Russland er det bred enighet om at innføring av strukturelle reformer er nødvendig. Foruten endringer i det russiske systemet for fordeling av petroleumsinntekter, bør det legges bedre til rette for privat næringsliv, blant annet gjennom å innføre reformer som sikrer bedre beskyttelse av privat eiendom og et uavhengig rettsapparat (Aleksashenko 2018: 293). Russlands politiske elite tjener imidlertid på situasjonen slik den er i dag, og innføring av reformer vil kunne true både maktbalansen mellom elitene og den politiske stabiliteten i landet (Acemoglu og Robinson 2012; Miller 2018). Dette gjør det sannsynlig at energisektoren vil spille en hovedrolle i russisk økonomi også i årene fremover.

2.3 Statens rolle i økonomien

Økonomiske reformer på 1990-tallet la grunnlaget for en overgang fra Sovjetunionens statlig styrte planøkonomi, til en mer liberal markedsøkonomi. I realiteten endte imidlertid russisk økonomi opp som en hybridversjon. På den ene siden finnes det deler av økonomien hvor markedsøkonomiske prinsipper om frihet og konkurranse eksisterer, og på den andre siden finnes det fortsatt deler av økonomien med lite endringsvilje (Connolly 2018).

Maktsentralisering og styrket økonomisk kontroll har siden ført til at statens rolle i økonomien har økt (Connolly 2018: 46). Statens rolle i økonomien er nå større enn noen gang siden sent 1980-tall, og russiske myndigheter kontrollerer direkte (eller indirekte) store deler av russisk økonomi (ibid.). Blant annet har staten styrket sin posisjon i flere strategisk viktige sektorer som energi, forsvar og finans de senere årene (Abramov mfl. 2017; DiBella mfl. 2019). Anslag på statens faktiske andel i den russiske økonomien varierer til dels betydelig, fra rundt 30 prosent til over 60 prosent (FAS 2018; Di Bella mfl. 2019; Kudrin 2021).

Statlig eierskap er særlig utbredt innen fire sektorer: energisektoren (olje, gass og elektrisitet), banksektoren, forsvarsindustrien og transportsektoren. I de fleste andre sektorer er statlig eierskap

relativt begrenset (Dresen 2022). Staten har for eksempel majoritetsandel i de to store energigigantene Gazprom (50,23 prosent) og Rosneft (50 prosent), som begge, sammen med den stats-eide banken Sberbank, er å finne på Fortune sin liste over de 500 største selskapene i verden (Fortune 2021).¹³ Et fjerde russisk selskap, det privateide oljeselskapet Lukoil, er også på listen.

Russisk privat næringsliv inkluderer et bredt spekter av selskaper, fra store energiselskaper som allerede nevnte Lukoil, til små- og mellomstore selskaper (SME) innen de fleste industrier, herunder særlig servicesektoren. Privat næringsliv er en relativt fri del av økonomien, som er mindre sårbar for statlig manipulasjon. Som følge av reell konkurranse er også graden av både innovasjon og produktivitet generelt høyere her enn i statlig sektor (Connolly 2018: 41–42).

Skillet mellom privat og statlig sektor er imidlertid ikke alltid like tydelig. Toppledere i store statlige bedrifter er ofte nære medlemmer av Putins koalisjon,¹⁴ og det samme gjelder store deler av det private næringslivet. Generelt er statlig innblanding særlig omfattende innen de delene av økonomien som er konkurransedyktige på det internasjonale markedet, også når selskapene er private. Dette omfatter hovedsakelig energi- og mineralutvinningselskaper, men også selskaper innen jordbruk, kjernefysikk og forsvarsindustri (Connolly 2018: 32–34).

Private selskaper i Russland står også overfor betydelige utfordringer knyttet til manglende rettsikkerhet. Mangelen på et uavhengig rettsapparat gir mindre fruktbare rammer for privat næringsvirksomhet, ved at det skapes en (berettiget) usikkerhet knyttet til eiendomsrett (Acemoglu og Robinson 2012). Næringslivet har samtidig en uformell forpliktelse til å stille opp dersom myndighetene ber om det (Galeotti 2017).¹⁵ Dette er en del av kostnaden ved å drive privat næringsvirksomhet i Russland. Private aktører kan imidlertid også handle på egenhånd ut fra en motivasjon om at handlingene deres vil kunne styrke selskapets politiske bånd (og dermed eiendomsrett) eller gi dem andre fordeler i fremtiden. Private aktører kan også ha egeninteresser som er i tråd med myndighetenes interesser (ibid.). Disse forholdene rundt russisk næringsliv kan potensielt gi økte muligheter for bruk av økonomisk statshåndverk fra russisk side.

Statlig innblanding i russisk økonomi er altså særlig betydelig innen de fire sektorene energi, bank, forsvar og transport – dette gjelder både om selskapene er statseide eller private. Særlig er selskaper innen energi, bank og forsvar sentrale, da disse sektorene både er politisk og strategisk viktige, konkurransedyktige på det internasjonale markedet og ofte har toppledere som er lojale overfor statsmakten. Statens betydelige tilstedeværelse styrker mulighetene til å benytte økonomiske virkemidler innenfor disse områdene av økonomien, siden bruken av økonomisk statshåndverk fordrer at staten er i stand til å utøve kontroll over økonomiske aktører (se boks 2.1). Russland har blant annet tidligere blitt beskyldt for å bruke energiselskaper som et utenrikspolitisk verktøy (Opdahl 2020; Krutikhin 2021), og det samme gjelder selskaper i bank- og forsvarssektoren (Galeotti 2017; Hakvåg og Engebretsen 2019).

¹³ Til sammenligning hadde Kina 75 statseide selskaper på listen i 2020.

¹⁴ Eksempler er Igor Setsjin (Rosneft) og Aleksej Miller (Gazprom).

¹⁵ Mark Galeotti (2017) kaller dette «mobiliseringsstaten», og beskriver det som at myndighetene fra tid til annen vil kunne be alle deler av samfunnet, også det private næringslivet, om tjenester det ikke egentlig er rom for å si nei til.

Boks 2.1 – Muligheten for statlig kontroll

Norris (2016) sin analyse av Kinas økonomiske virkemidler baserer seg på prinsippal-agent-teori. I prinsippal-agent-teori legger en til grunn at aktører har ulike interesser, og det er ikke gitt at et privat selskap finner det i sin interesse å adlyde statsledelsen. Dette er spesielt en utfordring dersom målene til de økonomiske aktørene ikke er forenlige med målene til statsledelsen. For eksempel kan dette være tilfellet dersom statsledelsens ordre går på bekostning av økonomisk profit.

Markedsstrukturen kan også påvirke graden av statlig kontroll. Norris (2016) argumenterer for at statens evne til å kontrollere andre aktørers atferd er mest sannsynlig dersom markeder kjennetegnes av å være oligopolier. Slike markeder har nemlig såpass få aktører at kontroll er mulig, samtidig som ikke ett selskap har for stor makt vis-à-vis statsledelsen. Det er også viktig å være klar over at staten ikke nødvendigvis er en enhetlig aktør. Mens det er politikere og/eller statsledelsen som eksempelvis kan ønske å legge press på en annen stat for å endre mottakerstatens oppførsel til å være mer i tråd med politikernes ønsker, kan det snarere være de hemmelige tjenestene og militær virksomhet som ser viktigheten av tilgang til sensitiv informasjon, teknologi og lignende.

I Norris' modell spiller også relativ ressursbalanse mellom statledelsen og andre aktører i avsenderlandet en rolle for i hvilken grad staten på den ene siden har ressurser (kunnskap, finansielle, osv.) til å utøve kontroll, og økonomiske aktører på den andre siden har ressurser til å forbli uavhengige. Rapporteringsforhold og eierskap fanger til slutt opp forholdet mellom den økonomiske aktøren og staten. Det kan ha betydning for eksempel hvorvidt den økonomiske aktøren er et statseid eller privateid selskap.

Samlet argumenterer Norris (2016) for at disse faktorene – statens mulighet til å opptre som en enhetlig aktør, markedsstrukturen de økonomiske aktørene opererer i, og relasjonen mellom staten og de økonomiske aktørene – påvirker statens mulighet til å oppnå effektiv kontroll. Har ikke statsledelsen kontroll på de innenriksøkonomiske aktørene vil implementeringen av økonomiske virkemidler bli ineffektiv.

2.3.1 Den russiske banksektoren

Den russiske banksektoren har også nær tilknytning til staten, og de siste årene har den russiske staten fått større kontroll over russiske banker. Som en konsekvens styrer russiske myndigheter og den russiske sentralbanken rundt 70 prosent av banksektoren (Gorshkov 2019).

I 2013 lanserte den russiske sentralbanken en massiv opprydningskampanje i sektoren. Banker som ikke fulgte lover og reguleringer mistet lisensene sine. Gjennom kampanjen ble det tydelig at hundrevis av russiske banker drev med ulovlig, ulønnsom og risikofylt aktivitet. I mars 2017 sa den russiske sentralbanksjefen Elvira Nabiullina at forbedringen av den russiske banksektoren var sentralbankens hovedprioritet, og at ustabile aktører måtte fjernes (TASS 2017; Hakvåg og

Engebretsen 2018). Oljeprisfall og internasjonale sanksjoner i kjølvannet av 2014 forverret situasjonen for mange banker. Sammen med sentralbankens kampanje, førte nedgang i oljepris, fall i rubelens verdi, økende inflasjon og svak utlånsportefølje til dårlig likviditet. Som en konsekvens forsvant flere banker fra markedet. Sentralbanken gikk inn og reddet noen av dem fra kollaps, blant annet de to store russiske bankene Otkritije og BogN Bank (Verdensbanken 2017; Hakvåg og Engebretsen 2018).

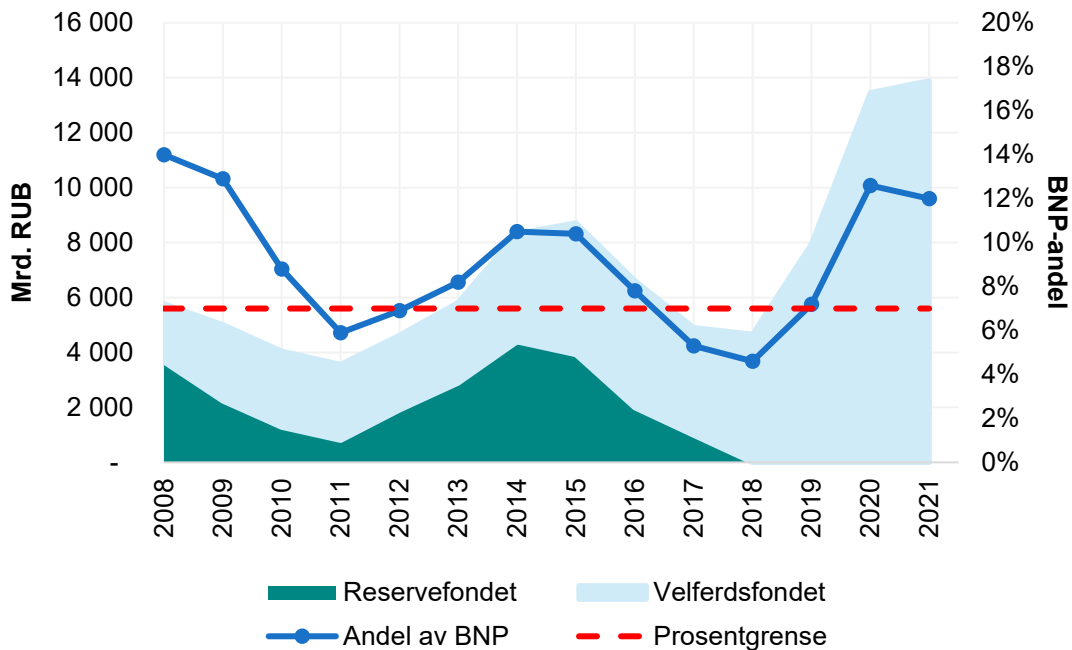
I 2019 eksisterte det i underkant av 500 banker i Russland, noe som står i sterk kontrast til de rundt 3 000 bankene som var registrert på starten av 2000-tallet (Gorshkov 2019). De fire største statseide bankene, Sberbank, VTB, Gazprombank og Rosselkhozbank, kontrollerer til sammen over 50 prosent av markedet (Finlands Bank 2019). Selv om opprydningskampanjen har hatt flere positive konsekvenser, som økt stabilitet og forbedring, skaper likevel monopolisering av sektoren negative konsekvenser. Konkurransen i markedet er betydelig redusert, spesielt fordi tilgang til statlige midler gir de statseide bankene mulighet til å tilby lavere rentenivåer og attraktive låneprogram i forhold til de små og mellomstore privateide bankene i landet. Det er også bekymring knyttet til statens egentlige motivasjon for økt kontroll. Nasjonalisering av banksektoren kan brukes som et politisk virkemiddel for å gi myndighetene kontroll over store finansielle strømmer. Disse kan blant annet brukes til å gi statlige subsidierte lån, støtte til prioriterte sektorer og prosjekter samt andre gunstige avtaler (Gorshkov 2019).

I tillegg til kommersielle statseide banker, har Russland også den statlige utviklingsbanken VEB. VEB er en statlig eid institusjon som har som formål å støtte utvikling av den russiske økonomien gjennom en rekke investeringer. Institusjonen får også statlig bidrag direkte over det føderale budsjettet. I dag er VEB en av de største investeringsforetakene i Russland og porteføljen består blant annet av en rekke ulike investeringer innenfor infrastruktur, transport, eksportstøtte og urban økonomi (VEB 2022).

2.3.2 Statseide fond

Russland har også store statseide fond. Statseide fond er fond som er bygget opp av myndigheter for å sikre ulike behov. Formålet er gjerne å jevne ut petroleumsinntekter over tid, supplere pensjonsfond, støtte ulike utviklingstiltak og ha en buffer for dårlige tider. Midler fra slike fond går ofte til ulike investeringer, både innen- og utenlands, og ulike stater er gjennom fondene således store aktører i det globale markedet. Flere statseide fond har vært omdiskuterte og analytikere har uttrykt bekymring over at store investeringsmidler styres av myndigheter som har underliggende politiske mål (Maire, Mazarei og Truman 2021; se også Drezner 2008 og Cohen 2009).

Det nasjonale velferdsfondet, hvis primære oppgave er å sikre fremtidige pensjoner og balansere det føderale budsjettet, er Russlands største statseide fond. Fondet er hovedsakelig finansiert av olje- og gassinntekter (> 98 prosent) (Dumaens budsjett- og skattekomité 2021). Frem til 2018 hadde Russland også Reservefondet, et fond som bestod av oppsparte petroleumsinntekter, hvor hovedformålet var å stabilisere budsjettet ved store inntektssvingninger. Fondet ble tømt ved utgangen av 2017, og Velferdsfondet har overtatt noen av Reservefondets oppgaver. Utviklingen i Reserve- og Velferdsfondets beholdning i perioden 2000–2021 vises i figur 2.2.



Figur 2.2 Utviklingen i Reserve- og Velferdsfondets beholdning i perioden 2000–2020, utgående balanse hvert år. Kilde: Finansministeriet 2022.

Russiske myndigheter har de siste årene bygget opp reservenes beholdning. Ved utgangen av desember 2021 utgjorde Velferdsfondets beholdning i underkant av 14 000 milliarder rubler (rundt 185 milliarder amerikanske USD) eller 12 prosent av BNP. Til sammenligning utgjorde fondets beholdning henholdsvis rundt 7 prosent og 5 prosent av BNP på samme tidspunkt i 2019 og 2018 (Finansministeriet 2022). Deler av Velferdsfondet er investert i valutareserver og inngår således i Russlands internasjonale reserver, sammen med gull og resterende valutareserver.

Ifølge budsjettkodeksen vil myndighetene kunne bruke midler fritt fra fondet hvis beholdningen når 7 prosent eller mer av BNP. Fondets beholdning har ligget over denne prosentgrensen siden 2019. Hva de overskytende midlene skal bli brukt på har blitt hyppig diskutert innenriks. Blant forslagene er en ytterligere satsning på nasjonale prosjekter og infrastruktur samt tiltak som støtter eksport av russiske varer. Den russiske sentralbanken har tidligere advart mot å bruke for mye av fondets midler i det innenlandske markedet, i frykt for at dette vil øke inflasjonen ytterligere (The Moscow Times 2019).

Russland har også et nasjonalt investeringsfond, Det russiske fondet for direkteinvesteringer, som primært investerer i Russland.¹⁶ Fondet ble etablert i 2011 og har som formål å investere på linje med store globale investorer, og slik være en katalysator for direkteinvesteringer til Russland. Gjennom fondet administreres en beholdning på rundt 10 milliarder USD (RDIF 2021a). Siden oppstarten har mer enn 2 000 milliarder RUB (35 milliarder USD) blitt investert i ulike formål, hvorav 200 milliarder RUB (3,5 milliarder USD) er investert direkte fra fondet og resterende beløp kommer fra investorer, partnere og ulike banker. Gjennom strategiske partnerskap skal

¹⁶ Også kalt *The Russian Direct Investment Fund* (RDIF) eller *Российский фонд прямых инвестиций*.

fondet også har ført til at mer enn 40 milliarder USD av utenlandsk kapital er investert i den russiske økonomien (RDIF 2021a). Det meste av den utenlandske kapitalen stammer fra ikke-europeiske land. Med unntak av Frankrike, Italia, Serbia og Tyrkia, kommer mye av kapitalen fra Midtøsten og andre asiatiske land (RDIF 2021b). Til nå er investeringer gjort innenfor kategoriene «Forbedring av livskvalitet», «Infrastruktur», «Importsustitusjon og eksportpotensial», «Regional utvikling», «Effektivitetsvekst» og «Teknologisk utvikling» (RDIF 2021c).

2.4 Russisk forsvarsindustri og våpenhandel

Forsvarsindustrien er viktig for Russland av økonomiske, sosiale og politiske årsaker. Industrien sysselsetter rundt 3 prosent av den arbeidsføre befolkningen landet og er en av landets få teknologi-intensive sektorer hvor de er blant verdens beste innen sitt felt. Industrien står riktignok kun for en liten andel av russisk økonomi sammenlignet med landets betydningsfulle energisektor, men Russland er likevel en ledende produsent og eksportør av militære kapasiteter. Bare USA tilbyr det samme spekteret av ulike kapabiliteter (Connolly og Sendstad 2017). Våpeneksport spiller også en viktig rolle i arbeidet mot det russiske målet om stormaktstatus (Hakvåg og Engebretsen 2019; Udal og Engebretsen 2021).¹⁷

Russland er verdens nest største våpeneksportør, bak USA og foran Frankrike, Tyskland og Kina (SIPRI 2022b).¹⁸ Av verdens totale våpeneksport stod Russland alene for 20 prosent i perioden 2016–2020. De tre største importørene av russiske våpen er India, Kina og Algerie. Disse landene importerte i samme periode 56 prosent av Russlands samlede våpeneksport (Udal og Engebretsen 2021; SIPRI 2022b).

Tall for femårsperioden 2016–2020 viser imidlertid at russisk våpeneksport har gått nedover. Sammenlignet med foregående femårsperiode, 2011–2015, er volumet¹⁹ av russisk våpensalg redusert med over 20 prosent. Den reduserte etterspørselen skyldes en kombinasjon av økt egenproduksjon i importlandene, økt konkurranse og at store importørstater som India i økende grad frigjør seg fra tradisjonelle allianser (Hakvåg og Engebretsen 2019). For perioden 2016–2020 har man også sett et fall i kinesisk våpeneksport tilsvarende 8 prosent. For de andre verdensledende eksportørene, USA, Frankrike og Tyskland, har man imidlertid sett en kraftig vekst.²⁰ Russland og Kina har altså tapt andeler i det globale våpenmarkedet, samtidig som de tre andre ledende eksportørene har økt sine (Udal og Engebretsen 2021).

Lavere etterspørsel etter russiske våpen er dårlig nytt for Putin (Hakvåg og Engebretsen 2019). I tillegg til å spille en viktig rolle for utenlandsk innflytelse, gjør eksport det mulig for Russland å

¹⁷ Militæroperasjonen i Syria skal også ha fungert som et utstillingsvindu for russiske våpenprodusenter, og dermed bidratt til økt etterspørsel etter russiske våpen (Hakvåg og Engebretsen 2019).

¹⁸ For perioden 2016–2020.

¹⁹ SIPRIs statistikkdatabase for våpenoverføringer mellom land (SIPRI Arms Transfer Database) bruker en trendindikator verdi (TIV). TIV er ment å vise volumet av våpenhandel mellom land, heller enn den finansielle verdien på overføringene. Dette er for å kunne gi en felles enhet til å måle trenden i våpenstrømmer mellom ulike land og regioner.

²⁰ Amerikansk våpeneksport har økt med 15 prosent mellom de to femårsperiodene, fransk våpeneksport med 44 prosent og tysk våpeneksport med 21 prosent.

opprettholde kompetanse og produksjonskapasitet av en rekke kapabiliteter hvor etterspørselen i det innenlandske markedet ikke er tilstrekkelig. Fall i utenlandsk etterspørsel er heller ikke industriens eneste utfordring. Som for alle andre deler av økonomien, har et økonomisk begrenset handlerom de siste årene (som beskrevet i delkapittel 2.1) også påvirket den russiske forsvarsindustrien. Russiske myndigheter har også tidligere varslet at det nasjonale anskaffelsestempoet vil bli betydelig lavere fremover. Forsvarsindustrien tynnes allerede av en betydelig gjeldsbyrde,²¹ og deler av industrien vil derfor kunne rammes hardt av en reduksjon i nasjonal etterspørsel. I tillegg har innføringen av en rekke sanksjoner mot Russland etter annekteringen av Krim i 2014 også truffet den russiske forsvarsindustrien. Situasjonen på hjemmebane fører til at det globale markedet blir svært viktig for industrien. Fremover vil trolig det å styrke sin posisjon her derfor bli av enda større betydning for Russland (Connolly og Sendstad 2017).

2.5 Oppsummering

Russland opplevde kraftig økonomisk vekst i løpet av Putins to første presidentperioder, men etter finanskrisen har den økonomiske veksten vært beskjeden. Russland har siden 2014 vært underlagt vestlige sanksjoner, og disse har i kjølvannet av Russlands invasjon av Ukraina blitt betydelig utvidet. De økonomiske konsekvensene av sanksjonene og den tilhørende uroen i markedet er på nåværende tidspunkt vanskelig å forutse, men BNP-estimatene fra ulike økonomiske institusjoner tilsier et solid fall inneværende år, fall også neste år og vekst rundt 1 prosent i et femårsperspektiv. Samlet bidrar den økonomiske utviklingen i Russland til å gi den russiske statsledelsen begrenset økonomisk handlingsrom.

Statens rolle i den russiske økonomien er betydelig. Russland har flere store statseide selskaper, statlige investeringsfond og har styrket kontrollen over banksektoren. I tillegg er koblingen mellom politikk og næringsliv tett, og næringslivet har en uformell forpliktelse til å stille opp dersom myndighetene ber om det. Dette kan legge til rette for bruk av økonomisk statshåndverk, som forutsetter en mulighet til å manipulere økonomiske transaksjoner utført av økonomiske aktører.

Russland har store energiressurser, og energiproduksjon og -eksport er svært viktig for den russiske økonomien. Russland er også en stor produsent av våpensystemer, og våpeneksport er viktig for den russiske forsvarsindustrien og russisk stormaktstatus. I det siste har imidlertid landet tapt markedsandeler internasjonalt.

²¹ Industriens samlede gjeld anslås til om lag 3 000 milliarder RUB (Vesti.ru 2020).

3 Metode og data

I dette kapitlet redegjør vi for metodene og datakildene vi benytter for å etablere datasettet om Russlands økonomiske statshåndverk. Vi har kun benyttet oss av åpent tilgjengelige kilder i datainnsamlingsarbeidet. Totalt består datasettet, i sin nåværende form, av 187 hendelser. For å kategorisere hendelsene, benytter vi en typologi over handlingsmåter av økonomisk statshåndverk som potensielt kan utgjøre en trussel mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser. Vi presenterer dette rammeverket i delkapittel 3.1. Vi fortsetter med å redegjøre for kildene vi har benyttet og seleksjonskriterier i delkapittel 3.2, og informasjon om datasettet blir kort vist i delkapittel 3.3. Derne diskuterer vi skjevheter og andre utfordringer ved samling, kategorisering og koding av informasjonen i delkapittel 3.4, før vi redegjør for metodiske grep for å styrke datasettets pålitelighet og interne gyldighet i delkapittel 3.5.

Fremgangsmåten i denne studien er identisk med fremgangsmåten i studien til Waage mfl. (2022), som ble gjennomført parallelt med denne studien. Derfor er dette kapitlet i hovedsak en gjengivelse av kapittel 3 i Waage mfl. (2022).

3.1 Rammeverk

I klassifiseringen av hendelser i datasettet benytter vi en typologi over økonomisk statshåndverk utledet i Lindgren, Waage og Boye (2022), som beskriver det utvalget av økonomisk statshåndverk som potensielt kan utgjøre en trussel²² mot norske nasjonale sikkerhetsinteresser.²³ Typologien bygger videre på utfordringskategoriene utledet i Waage, Kvalvik og Lindgren 2021b; (se også Waage, Kvalvik og Lindgren 2021a). Vi presenterer typologien kort her. I kapittel 4 – særlig i delkapittel 4.3 og 4.4 – presenterer vi en rekke eksempler som styrker forståelsen av handlingsmåtene i typologien.

Typologien består av to maktdimensjoner – maktatferd og maktkanal – med to utfall per dimensjon. For maktatferd skiller vi mellom *utøvelse* og *akkumulasjon* av makt. Makt kan utøves ved å ta i bruk økonomiske virkemidler for å oppnå politiske og strategiske mål, som i å straffe og belønne mottakerstaten eller begrense handlingsrommet til mottakerstaten. Men makt kan også akkumuleres ved å utnytte økonomiske transaksjoner på tvers av landegrensener for å legge til rette for økonomisk – eller annen – maktbruk i fremtiden. For maktkanal skiller vi mellom *bilateral kanal* og *nettverkskanal*. Økonomisk statshåndverk og maktbruk i internasjonal politikk har tradisjonelt blitt forstått i bilaterale relasjoner – mellom to parter. Men makt kan også akkumuleres eller utøves i nettverk. Noen land – et knippe stormakter – har evne til å utnytte deres uforholdsmessige gunstige posisjonering i regionale og globale nettverk for å oppnå strategiske mål (Farrell og Newman 2019). Eksempler på slike nettverk inkluderer globale finansnettverk (f.eks. SWIFT),

²² For litteratur om trusler mer generelt, se f.eks. Brummer (2020), Lindgren (2019), Lindgren og Yennie Lindgren (2019) og Oren og Brummer (2020b, 2020a).

²³ Typologien er tilpasset fra den universelle typologien over økonomisk statshåndverk som utvikles i Lindgren og Waage (2022), og som inneholder flere handlingsmåter, der kalt strategier, enn typologien som presenteres her. I Lindgren, Waage og Boye (2022) har vi trukket ut de handlingsmåtene som potensielt kan utgjøre en trussel mot norske nasjonale sikkerhetsinteresser (se Sikkerhetsloven 2018: § 1-5).

internettplattformer, kommunikasjonsteknologi, nettverk for deling av sensitiv teknologi eller utvikling av militære våpensystemer, samt energi- og transportnettverk (Drezner, Farrell og Newman 2021).

Til sammen danner dimensjonene fire kategorier. I hver kategori har vi identifisert mulige handlingsmåter av økonomisk statshåndverk. Med handlingsmåter mener vi her de typene av handlinger stater kan utføre ved bruk av økonomiske virkemidler. Handlingsmåtene kan sees i tabell 3.1. Kategoriene er tildelt hver sin kvadrant i tabellen, som vi beskriver kort i det følgende.

- **Kvadranten for å akkumulere makt i bilaterale kanaler** beskriver handlingsmåter hvor avsenderstaten utnytter den bilaterale økonomiske interaksjonen mellom avsender- og mottakerlandet til å opparbeide seg økt makt. Det er fem handlingsmåter i denne kvadranten: forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen, øke avhengigheten til ressurser eller innenlandsk marked, etterretningsvirksomhet, styrke militære kapabiliteter og tilrettelegge for (skjult) sabotasje. Merk at vi stiller krav til at handlingen utføres ved bruk av økonomiske virkemidler. Det betyr at etterretningsvirksomhet for eksempel i form av rekruttering av innsidere ikke er økonomisk statshåndverk, mens innhenting av informasjon gjennom utføring av økonomisk aktivitet er det.²⁴
- **Kvadranten for å utøve makt i bilaterale kanaler** beskriver handlingsmåter hvor avsenderstaten utnytter den bilaterale økonomiske interaksjonen mellom avsender- og mottakerlandet til å utøve makt. Det er tre handlingsmåter i denne kvadranten: manipulere tilgang til salg til innenlandsk marked, manipulere tilførelsen av ressurser og sabotere infrastruktur (gjennom eierskapskontroll)²⁵.
- **Kvadranten for å akkumulere makt i nettverkskanaler** beskriver handlingsmåter hvor avsenderstaten utnytter sin gunstige posisjon i regionale eller globale økonomiske nettverk til å opparbeide seg makt. Det er to handlingsmåter i denne kvadranten: trekke ut informasjon eller data fra nettverksstrømmer (*panoptikon*) og øke andre lands avhengighet til eget knutepunkt (*lock-in*). Panoptikon innebærer at avsenderstatens sentrale plassering i et nettverk (for eksempel globale finansnettverk) åpner muligheter for å trekke ut informasjonsfordeler vis-à-vis en annen stat (Farrell og Newman 2019). Ved å øke andre lands avhengighet til eget knutepunkt, kan en avsenderstat legge til rette for bruken av panoptikon eller kvelning (se neste punkt) i fremtiden.
- **Kvadranten for å utøve makt i nettverkskanaler** beskriver handlingsmåter hvor avsenderstaten utnytter sin gunstige posisjon i regionale eller globale økonomiske nettverk til å utøve makt. Det er én handlingsmåte i denne kvadranten: manipulere tilgang til

²⁴ Et eksempel på sistnevnte er anklagene mot russiske sivile fartøyer som i tillegg til å utføre kommersiell økonomisk aktivitet også mistenkes for systematisk å kartlegge norsk sokkel for å få tak i viktig informasjon om kritisk norsk infrastruktur på havbunnen (Kibar 2021). Vi utdyper om dette i seksjon 4.4.2.

²⁵ Dette kan, i teorien, for eksempel forekomme ved sabotasje av oppkjøpte selskaper, eller ved å true med å trekke ut investeringer (Drezner 2008).

nettverksstrømmer (*kvelning*). Kvelning går ut på at avsenderstaten kontrollerer knutepunkt i nettverket som gjør det mulig å styre andre lands tilgang til nettverksstrømmene (Farrell og Newman 2019).

Tabell 3.1 Typologi over handlingsmåter av økonomisk statshåndverk som potensielt kan utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet. Kilde: Lindgren, Waage og Boye (2022).

	Akkumulere makt	Utøve makt
Bilateral kanal (markeder og leverandører)	<p>Forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen</p> <p>Øke avhengigheten til ressurser eller innenlandsk marked</p> <p>Etterretningsaktivitet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overvåking fra geografisk lokasjon • Informasjonsinnhenting fra økonomisk virksomhet <p>Styrke militære kapabiliteter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teknologityveri • Omgå eksportkontroller • Sikre strategisk infrastruktur eller landområder <p>Tilrettelegge for (skjult) sabotasje</p>	<p>Manipulere tilgang til salg til innenlandsk marked</p> <ul style="list-style-type: none"> • Import • Muligheter for bedriftsetablering • Utgående turisme <p>Manipulere tilførselen av ressurser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leveranser og kapitalstrømmer • Arbeidstakere og kompetanse <p>Sabotere infrastruktur</p>
Nettverkskanal (knotepunkt)	<p>Trekke ut informasjon/data fra nettverksstrømmer (<i>panoptikon</i>)</p> <p>Øke avhengigheten til knutepunkt (<i>lock-in</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leveranseavhengighet • Promotere egen valuta 	<p>Manipulere tilgang til nettverksstrømmer (<i>kvelning</i>)</p>

I FFIs scenarioklasser for forsvarsplanleggingen omhandler to scenarioklasser økonomisk statshåndverk (Johansen 2022). I boks 3.1 utdyper vi om koblingen mellom typologien i tabell 3.1 og FFIs scenarioklasser for forsvarsplanleggingen.

Boks 3.1 – Kobling mellom typologien og FFIs scenarioklasser for forsvarsplanleggingen

Johansen (2022) inneholder reviderte scenarioklasser til bruk i forsvarsplanleggingen. To av scenarioklassene involverer økonomiske virkemidler. Dette er scenarioklassene *økonomisk maktbruk* og *økonomisk posisjonering*. Scenarioklassen *økonomisk maktbruk* beskriver «bruk av, eller trussel om bruk av, økonomiske virkemidler mot et annet land med sikte på å svekke dette landets økonomi og derigjennom redusere dets politiske og militære evne» (Johansen 2022: 49). Dette tilsvarer potensielt alle handlingsmåter under dimensjonen *utøve makt* i typologien i tabell 3.1. Scenarioklassen *økonomisk posisjonering* beskriver «en bevisst strategi for å etablere avhengighetsforhold med sikte på å utnytte avhengighetene og det maktforholdet som er etablert, i en fremtidig konkurranse- og/eller konfliktsituasjon» (Johansen 2022: 50). Dette tilsvarer handlingsmåter under dimensjonen *akkumulere makt* i typologien som etablerer eller øker mottakerlandets avhengighet til avsenderlandet.

3.2 Kilder

I dette delkapittelet redegjør vi for kildene til datasettet. Først presenterer vi identifikasjonsmetoden (seksjon 3.2.1). Deretter redegjør vi for hvilke kilder vi har benyttet til å samle inn informasjon om hendelsene i datasettet (seksjon 3.2.2). Disse kildene har i ulik grad potensial til å redusere den epistemiske usikkerheten diskutert i delkapittel 1.4. Vi diskuterer derfor kort hvordan vi tolker informasjonen fra de ulike typene av kilder. Til slutt lister vi opp seleksjonskriterier (seksjon 3.2.3).

3.2.1 Identifikasjonsmetode

Vi startet med forskningsartiklene og rapportene vi allerede hadde samlet inn i forbindelse med en forstudie om økonomisk statshåndverk (Waage, Kvalvik og Lindgren 2021b; Waage mfl. 2021). Der samlet vi inn artikler ved å 1) «tråle» gjennom sammendragene i fem årganger av topptidsskrifter i internasjonal politikk for artikler som i noen grad omhandlet økonomisk statshåndverk, og 2) søke litteraturl databaser for artikler med søkeordene «*economic statecraft*», «*financial statecraft*», «*monetary statecraft*», «*currency statecraft*», «*geo-economics*», «*economic diplomacy*», «*economic coercion*» og «*economic sanctions*».

I relevante publikasjoner lette vi etter andre bidrag i referanselisten som kunne være av interesse for temaet økonomisk statshåndverk og undersøkte dokumentene som hadde sitert publikasjonene vi allerede hadde identifisert for å finne relevante bidrag. Til sammen hadde vi altså tilgang til en stor samling publikasjoner før vi startet arbeidet med å etablere datasettet.

Samlingen av publikasjoner ble ytterligere utvidet under arbeidet med datasettet med søk i topp-tidsskriftene lenger bakover i tid og mer omfattende søk i litteraturl databaser og på Google. Gjennom søk på Google identifiserte vi også flere relevante rapporter. Vi saumfarte således den utvidete samlingen av publikasjoner for beskrivelser og argumenter om hendelser der Russland det er argumentert for at Russland har utført økonomisk statshåndverk. Vi har tilstrebet å kryssjekke hendelsene ved å lete etter ytterligere informasjon fra andre typer kilder på internett, som nyhetsartikler og juridiske dokumenter. Grunnet studiens omfang har dette imidlertid ikke vært mulig for alle hendelsene foreløpig, men vi vil fortsette arbeidet med å kryssjekke hendelsene i videre arbeid.

Det betyr at vi primært har søkt etter hendelser i forskningsbidrag og rapporter, mens nyhetsartikler i hovedsak er benyttet for å samle inn ytterligere informasjon om hendelser identifisert i forskningsbidrag og rapporter. Noen hendelser har vi imidlertid identifisert direkte fra media og juridiske dokumenter, der hendelsene ligger så nært i tid at de ennå ikke har blitt fanget opp i forskningsbidrag og rapporter. Eksempler på hendelser som kun bygger på nyhetsartikler er Lazarev- og Bergen Engines-sakene fra Norge (se seksjon 4.4.2). Vi har imidlertid i liten grad identifisert hendelser direkte fra nyhetsartikler, uten at de samme hendelsene også er trukket frem i forskningsbidrag eller rapporter. Tilsvarende inneholder datasettet noen hendelser fra USA, som har omhandlet technologyveri eller omgåelse av eksportkontroller, hvor hendelsene kun er

understøttet av juridiske dokumenter. I delkapittel 3.4 diskuterer vi svakheter (seleksjons-skjevheter) ved hendelsene vi har identifisert.

Informasjonen fra kildene ble plottet inn i datasettet, og vi har benyttet Excel 2016 for å samle informasjonen. Vi diskuterer gyldigheten og påliteligheten av informasjonen fra kildene i delkapittel 3.5.

3.2.2 Vurdering av tilgjengelige kilder

Forskningsbidrag

Forskningsbidrag består av både forskningsbøker og -artikler. Vi definerer universet av akseptable akademiske forlag og tidsskrifter ved hjelp av «Register over vitenskapelige publiseringskanaler» fra Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir).²⁶ Her registreres akademiske forlag og tidsskrifter som er godkjent som vitenskapelige publiseringskanaler og tilfredsstillende et minimumskrav til vitenskapelighet. Minimumskravene er ekstern fagfelle-vurdering, vitenskapelig redaksjon og minimum nasjonal forfatterkrets. Som nevnt i seksjon 3.2.1, benyttet vi topptidsskrifter for å identifisere svært relevante bidrag. Vi brukte listene fra *Scimago Journal Ranking* og *Google Scholar* for å identifisere topptidsskrift i internasjonal politikk.²⁷

Den eksterne fagfelle-vurderingen og vitenskapelige redaksjonen reduserer den epistemiske usikkerheten til hendelsene som løftes frem i bidragene. Vi anser derfor argumenter i forskningsbidrag som de mest pålitelige kildene i vårt kildeunivers. Som regel vil slike kilder beskrive et konkret mål Russland har, eller en konflikt eller uenighet Russland har med et annet land. Artiklene argumenterer for et årsaksforhold her: konflikten eller uenigheten leder til at russiske aktører tar i bruk økonomiske virkemidler i et forsøk på å endre utfallet av konflikten/ uenigheten. En hendelse som underbygges av en slik argumentasjonsrekke, kategoriserer vi som økonomisk statshåndverk.

Rapporter

Rapporter skrevet av akademikere, forskningsinstitusjoner, tenketanker, konsultantselskaper og lignende utgjør en annen type kilde enn forskningsbidrag. Mange av rapportene har gjennomgående høy kvalitet, med god forståelse av problemstillingene og forskningslitteraturen. Den store forskjellen til forskningsartiklene, er at rapportene ikke er fagfelle-vurdert og gjenstand for granskning av en vitenskapelig redaksjon. Vi tillegger derfor rapportene som kilde mindre evne enn forskningsbidragene til å redusere den epistemiske usikkerheten knyttet til identifikasjon av økonomisk statshåndverk.

²⁶ Registeret er en del av Database for høyere utdanning. Inntil 1. juli 2021 var registeret underlagt Norsk senter for forskningsdata.

²⁷ Vi krysstjekket at alle disse var kategorisert på nivå 2 i registeret for vitenskapelige publiseringskanaler. Nivå 2 er det høyeste nivået. Kun en mindre andel (20 prosent) av tidsskrifter og forlag oppnår nivå 2. Nivå 1 tilfredsstillende minimumskravene.

Vi har identifisert rapportene på samme vis som vi fant forskningsbidrag. Mange av rapportene er sitert mange ganger i forskningslitteraturen eller siterer selv forskningslitteraturen.

Juridiske dokumenter

Noen tilfeller av ulovlige handlinger, for eksempel teknologyveri, har vært gjenstand for juridisk behandling i amerikanske domstoler. I slike tilfeller av mistanker om eller faktisk utførte ulovlige handlinger, har vi benyttet amerikanske tiltaler og dommer mot personer og selskaper som tilsynelatende har handlet på vegne av eller bistått den russiske stat, som kilder. Stort sett er disse kildene pressemeldinger fra det amerikanske justisdepartementet.

Vi anser juridiske kilder til å ha høy kvalitet når det gjelder å redusere epistemisk usikkerhet, og plasserer dem på nivå med forskningsbidrag.

Aviser og nyhetssaker

Mange hendelser hvor Russland potensielt har benyttet økonomisk statshåndverk, er også omtalt i nyhetsbildet på det aktuelle tidspunkt. Avisreportasjer kan ha andre eller like synspunkter om hendelsene som forskningslitteraturen. Det har verdi å krysseksaminere de ulike hendelsene. Aviser og nyhetssaker kan også inneholde mer informasjon om hendelsene enn andre kilder. Dekning av hendelser i aviser kan også inneholde meninger om hendelsene som avviker fra myndighetenes vurderinger. Dessuten blir hendelser i aviser fanget opp på det aktuelle tidspunktet – før de omtales i forskningsbidrag eller rapporter. Derfor kan aviser og nyhetssaker være den eneste kilden for de aller nyeste hendelsene i datasettet.

Aviser og nyhetssaker bidrar til en bredere innhenting av informasjon. Vi presiserer imidlertid igjen at vi primært har benyttet nyhetssaker for å krysseksaminere hendelser, mens det er få hendelser som kun er fanget opp gjennom media. Vi har ikke vært i stand til å gjennomføre systematiske søk i aviser innenfor denne studiens omfang, og vi fanger derfor ikke opp eventuelle hendelser som ikke får stor medieoppmærksomhet.

Vi vurderer informasjon i aviser og nyhetssaker som å ha lavest kvalitet for å redusere den epistemiske usikkerheten ved identifisering av økonomisk statshåndverk.

3.2.3 Seleksjonskriterier

Her presenterer vi seleksjonskriteriene for hendelser som skal tas med i datasettet.

1. Det første kriteriet er at hendelsen har funnet sted (med oppstart) i perioden 2000–2021.
2. Det andre kriteriet er at hendelsen må involvere russisk bruk av økonomisk statshåndverk. Det vil si at handlingsmåtene som identifiseres må inngå i definisjonen av økonomisk statshåndverk og typologien vi benytter, slik det er presentert i henholdsvis delkapittel 1.3 og delkapittel 3.1. I lys av vår definisjon av økonomisk statshåndverk må hendelsene kunne knyttes til en russisk strategisk målsetting. Vi krever også at det er en direkte kobling mellom den økonomiske

aktiviteten og et tilsynelatende strategisk formål, slik at generelle økninger i økonomisk aktivitet mellom Russland og et mottakerland, som ikke har et åpenbart strategisk formål, ikke blir inkludert i datasettet.

3. Det tredje kriteriet er at det må være sannsynliggjort av en eller flere kilder at Russland har benyttet økonomisk statshåndverk, enten ved at Russland tilsynelatende tok i bruk økonomisk statshåndverk eller ved at Russland (eksplisitt) truet eller lokket med økonomiske virkemidler.

4. Det fjerde kriteriet er at Russland tar i bruk økonomisk statshåndverk mot en annen stat. Det betyr at vi ekskluderer hendelser der et selskap blir straffet eller belønnet, men hvor det ikke finnes en eksplisitt mottakerstat. Bruk av multilaterale handlingsmåter, som å opprette internasjonale institusjoner for å oppnå strukturell makt i internasjonal politikk eller utøve makt gjennom slike institusjoner, er ikke med i datasettet.²⁸ En sideeffekt av slike multilaterale handlingsmåter kan være at enkeltland blir affektet, men dette er utenfor datasettets omfang.

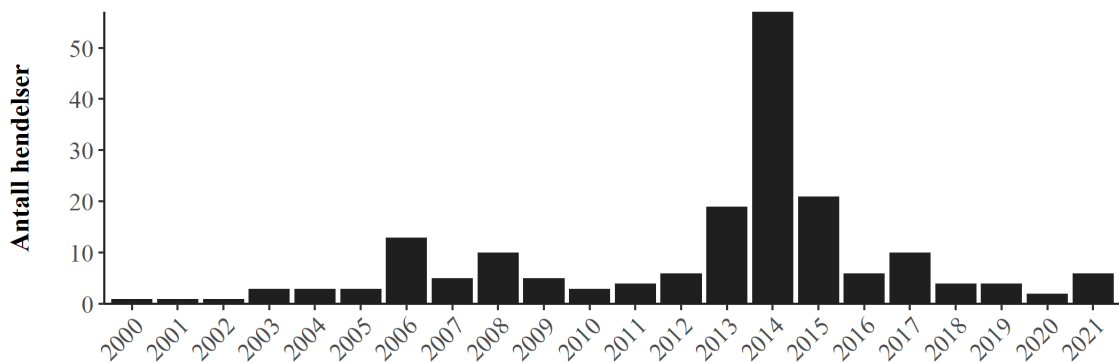
3.3 Datasett

Datasettet består av 187 hendelser per dags dato. Hendelsene fant sted i tidsperioden 2000–2021. Vi deler opp denne perioden i to perioder à elleve år: 2000–2010 og 2011–2021. Vi benytter disse periodene i analysene i kapittel 4. Det er derfor verdt å legge merke til at vi har flere hendelser i den siste perioden enn i den første perioden. I den siste perioden er det totalt 139 hendelser i datasettet, mens det er 48 hendelser i den første perioden. Seleksjonsskjevheter i identifiseringen av hendelser kan potensielt forklare hvorfor vi har observert flere hendelser i den siste perioden enn i den første perioden. Vi utdyper om seleksjonsskjevheter i delkapittel 3.4.

Figur 3.1 viser hvordan hendelsene i datasettet fordeler seg på år. Vi har kartlagt mange hendelser i perioden 2013–2015, med en liten topp også rundt 2006–2008. Mange av hendelsene i de to periodene knytter seg til henholdsvis konfliktene i Ukraina og krigen i Georgia. Utenom disse toppene har vi observert mellom én og ti hendelser per år.

Ukraina, Georgia, Moldova og Belarus – tidligere sovjetstater i Russlands «nære utland» – er de mottakerlandene vi har registrert flest hendelser på i datasettet. USA befinner seg også høyt oppe på listen. For USA er de fleste hendelsene knyttet til Russlands mulige streben etter å få tak i militær- eller flerbruksteknologi, se seksjon 4.4.3. Videre er mange av hendelsene vi har registrert mot europeiske land en del av motsanksjonene som ble innført fra russisk side i kjølvannet av Russlands annekasjon av Krim-halvøya i 2014. Foruten enkelte unntak glimrer afrikanske, latin-amerikanske og sør- og østasiatiske land med sitt fravær i datasettet.

²⁸ Denne maktkanalen er imidlertid en del av den universelle typologien som utledes i Lindgren og Waage (2022).



Figur 3.1 Antall observerte hendelser av potensiell russisk økonomisk statshåndverk, etter år.

Seleksjonsskjevheter i hvilken type økonomisk statshåndverk som kan observeres, kan bidra til å forklare hvorfor land fra visse regioner mangler. I henhold til inklusjonskriteriene, tar vi ikke med hendelser hvor det har skjedd en generell økning i økonomisk interaksjon mellom Russland og mottakerlandet. Som forklart i Mastanduno (1999) – og som mange kilder i forskningslitteraturen argumenterer for – kan slike økninger betraktes som økonomisk statshåndverk ved at de skaper, former og transformerer oppfatninger hos interessegrupper, befolkningen og eliten i mottakerlandet over tid. I tillegg kan økt økonomisk interaksjon bidra til å gjøre mottakerlandet mer avhengig av den russiske økonomien, som kan gi Russland økt innflytelse og påvirkning på mottakerlandets politikk. Fra litteraturen finner vi indikasjoner på at Russland har søkt å øke sin økonomiske aktivitet med andre land i Asia, Afrika og Latin-Amerika, på måter som kan være uttrykk for økonomisk statshåndverk (se f.eks. Kanet og Moulioukova 2022; Blank og Kim 2015).²⁹ Det er imidlertid ikke mulig å fange opp all økonomisk aktivitet i datasettet, og vi avgrensar derfor hendelsene i datasettet til å omhandle tilfeller hvor forskningslitteraturen eller andre kilder peker på strategiske målsettinger ved enkelte økonomiske transaksjoner. Vi utdyper om slike seleksjonsskjevheter i delkapittel 3.4. Men oppsummert betyr det at for å få et bilde av Russlands totale innflytelse gjennom økonomisk aktivitet utenlands, er det nødvendig å komplettere hendelsene i datasettet som presenteres i denne rapporten med datasett over generell økonomisk interaksjon mellom Russland og andre land.

3.4 Seleksjonsskjevheter i datasettet

I oppbyggingen av datasettet har vi stått overfor flere metodiske utfordringer knyttet til seleksjonsskjevheter i datamaterialet. Med seleksjonsskjevheter mener vi at det antagelig er systematiske forskjeller i hvilke hendelser som observeres og beskrives i forskningsbidrag, rapporter, juridiske dokumenter og nyhetssaker, og som til slutt inkluderes i datasettet. Det medfører at hendelsene i datasettet ikke nødvendigvis gir et bilde av hvordan Russland bruker økonomisk statshåndverk som er representativt for hele universet av kinesisk økonomisk statshåndverk. Disse skjevhetene er knyttet til den epistemiske usikkerheten omkring økonomisk stats-

²⁹ Kanet og Moulioukova (2022: 1) viser for eksempel at Russland søker å etablere «gjensidig fordelaktige økonomiske relasjoner» med afrikanske land. Blant annet har Russland signert avtaler om økonomiske soner og ressursutvinning med flere afrikanske land, og Russland har blitt Afrikas største våpenleverandør.

håndverk vi omtalte i delkapittel 1.4. Det impliserer at vi kun i begrenset grad kan motvirke skjevhetene. I stedet tar vi med oss kunnskapen om potensielle skjevheter inn i analysene og bruken av datasettet.

Vi beskriver nå de tre mest sentrale skjevhetene i datasettet.

3.4.1 Skjevhet 1: Alle økonomiske transaksjoner er potensielt økonomisk statshåndverk, men formålet med transaksjonene kan være vanskelig å avdekke

Avsenderstatens muligheter for negativ (trusler eller faktisk straff) eller positiv (lovnader om eller faktisk belønning) bruk av økonomisk statshåndverk kan være tilstede ved enhver økonomisk transaksjon, for eksempel investeringer, handel eller lån.

Som vi diskuterte kort i delkapittel 1.4, er det umulig å vite med sikkerhet hva formålet med økonomiske transaksjoner er. For å bli inkludert i datasettet, må noen ha observert transaksjonen og argumentert for at den er et uttrykk for økonomisk statshåndverk. Den første potensielle skjevheten knytter seg altså til at formålet ved hendelsene ofte vil være skjult. Dette gjelder både ved bruk av positive og negative virkemidler og vi behandler dem hver for seg i det følgende.

3.4.1.1 Positivt økonomisk statshåndverk og formål

Positiv bruk av økonomisk statshåndverk, som investeringer og lån, kjennetegnes av at det lett kan forveksles med normal, kommersielt orientert økonomisk aktivitet. Det er utfordrende å identifisere hvorvidt slike transaksjoner er drevet av kommersielle eller strategiske interesser av flere årsaker. Her tar vi for oss noen av disse årsakene.

For det første kan både avsender- og mottakerstater ha interesse av å holde virkemiddelbruken skjult. For eksempel vil det være av interesse for avsenderstater å skjule formålet bak økonomiske transaksjoner som muliggjør informasjonsinnhenting eller legger til rette for fremtidig sabotasje. Mottakerstater kan, på sin side, ønske å skjule for offentligheten at de mottar økonomiske belønninger for å gi etter for avsenderstatens interesser og krav. Sistnevnte var for eksempel tilfellet for kinesisk økonomisk statshåndverk i Costa Rica i 2007. I etterkant av kinesisk bistand og kjøp av statsobligasjoner, ble det lekket et dokument som beskrev at Costa Rica til gjengjeld skulle slutte å anerkjenne Taiwan som Republikken Kina (Norris 2010: 238).

For det andre kan formålet med transaksjonene opprinnelig være kommersielt, men likevel gi avsenderstaten kapasiteter til å utnytte investeringene eller handelen til å tvinge frem endret politikk i mottakerlandet ved en senere anledning. Det kan være krevende å fange opp slike hendelser i et datasett over økonomisk statshåndverk, da det eventuelle strategiske formålet ved transaksjonen ikke åpenbarer seg før på et senere tidspunkt.

For det tredje vil investeringer, handel og andre økonomiske virkemidler kunne skape avhengigheter, påvirke opinionens syn på avsenderstaten og bygge særinteresser i mottakerlandet. Avsenderstatens økonomiske aktivitet kan dermed forme interessene og preferansene til grupper i mottakerlandet. Hvis viktige industrier, politikere eller mange velgere i mottakerlandet

argumenterer i favør av avsenderstaten, vil avsenderstaten kunne oppnå sine mål uten (å true med) å innføre importrestriksjoner, trekke tilbake kapital, og lignende. Relativt få slike hendelser vil dukke opp i et datasett for økonomisk statshåndverk. Datasettet er altså skjevt i den forstand at akkumulering av makt ved bruk av handlingsmåter som skaper positivt omdømme eller avhengigheter, uten å aktiveres for å presse mottakerstaten, i liten grad vil kunne identifiseres.

Samlet medfører de overnevnte årsakene at det både kan finnes type-1 og type-2 feil: en påstand om at en transaksjon er økonomisk statshåndverk kan være falsk positiv (hvis den faktisk er kun kommersielt orientert) og en påstand om at en transaksjon kun er kommersiell kan være falsk negativ (hvis den faktisk har strategisk formål). Det er vanskelig å si om det er flere type-1 feil enn type-2. Men når vi tar hensyn til at kommersielt orienterte transaksjoner kan benyttes til strategiske formål i fremtiden, er vi trygge på at antall observasjoner av positivt økonomisk statshåndverk i datasettet er for lavt.

3.4.1.2 Negativt økonomisk statshåndverk og formål

Negativt økonomisk statshåndverk kan fremstå som lettere å identifisere enn lovnader om eller faktisk belønning. I motsetning til positiv bruk, medfører negativt økonomisk statshåndverk ofte økonomiske tap for avsenderlandet – og forveksles følgelig ikke like lett med lønnsom, kommersielt motivert økonomisk aktivitet. Presis identifisering kan imidlertid kreve mye informasjon, fordi vi står overfor de samme utfordringene om å avdekke faktisk formål som for positivt økonomisk statshåndverk.

Noe av problemet med å beskrive russisk økonomisk statshåndverk er at Russland sjelden, om noensinne, eksplisitt innrømmer å ha benyttet det. Som regel forklares handlinger som kan fremstå som straff eller press mot mottakerlandet, slik som forstyrrelser i gassleveranser, importforbud eller stans i turisme, med andre hensyn enn utenrikspolitiske og strategiske interesser. I tillegg kan innføringen av importrestriksjoner, kapitalkontroller og lignende – med andre ord altså virkemidler som kan fremstå som straff eller press mot mottakerlandet – være motivert av defensive hensyn om å opprettholde og styrke eget lands økonomiske og politiske autonomi (Armijo og Katada 2015). Dette er også eksempler på økonomisk statshåndverk, men bør ikke tolkes som offensiv bruk av virkemidler for å straffe eller presse mottakerstaten. De aller fleste av kildene vi har brukt baserer seg dermed på sterke indisier, korrelasjon eller mistanker for å identifisere hendelser av negativt kinesisk økonomisk statshåndverk. Ulike studier kan likevel komme til forskjellige konklusjoner.

Som ved positivt økonomisk statshåndverk, kan de overnevnte årsakene lede til både overtelling (falsk positiv) eller undertelling av hendelser (falsk negativ); vi kan ha inkludert hendelser som fremstår som forsøk på å presse eller straffe, men i virkeligheten er motivert av kommersielle eller defensive hensyn³⁰ (falsk positiv), og vi kan ha unnlatt å inkludere hendelser som i realiteten er fordekte forsøk på å utøve makt mot mottakerstaten (falsk negativ). Sistnevnte kan komme av

³⁰ Vi anser både offensiv og defensiv bruk av økonomiske virkemidler som økonomisk statshåndverk, men i den empiriske gjennomgangen av russisk økonomisk statshåndverk forsøker vi kun å inkludere offensiv bruk. For diskusjon om offensiv og defensiv bruk, se Katada og Armijo (2015).

at vi tolker hendelsene som kommersielt eller defensivt motivert, eller at hendelsene ikke har blitt oppdaget av offentligheten overhodet.

3.4.2 Skjevhet 2: Eksplisitte og implisitte trusler og lovnader er vanskelige å observere

Den andre potensielle skjevheten er knyttet til at trusler om straff og lovnader om belønning kan være vanskelige å observere. Det har potensial til å lede til undertelling der Russland eksplisitt eller implisitt truer med straff eller lover belønning. Med eksplisitte trusler om straff eller lovnader om belønning mener vi at Russland i skjulte fora – bak lukkede dører – kan kommunisere sine preferanser for hvordan mottakerstaten skal agere. Det er i mange politikere og statslederes interesse at omverden ikke får kjennskap til at de bøyet av for trusler om straff eller lovnader om belønning. Med implisitte trusler om straff eller lovnader om belønning mener vi at Russland ikke bare signaliserer til mottakerstaten gjennom bruk av negative eller positive økonomiske virkemidler, men også til andre stater. Russlands preferanser og interesser blir altså kommunisert gjennom aktivt økonomisk statshåndverk. Men denne «kontinuerlige» bruken av økonomisk statshåndverk – som ris bak speilet – er ikke observerbar på samme måte som aktiv bruk av økonomiske virkemidler, og vil ikke fanges opp som hendelser i datasettet.

Dette leder til at vi i liten grad identifiserer trusler om straff og lovnader om belønning når vi leter i kildene. Situasjoner der mottakerstaten på tross av trusler ikke endrer atferd, vil kunne lede til hendelser som er observerbare. Disse hendelsene kan imidlertid ha andre karakteristikk enn hendelsene hvor mottakerstaten gir etter for trusler eller lovnader. For eksempel finner sanksjonslitteraturen at sanksjoner har høyere suksessrate dersom trusler om, og ikke kun innførte, sanksjoner inkluderes (Drezner 2003a; Hovi, Huseby og Sprinz 2005).³¹

Hvis det er slik at universet av russisk økonomisk statshåndverk i hovedsak holder seg i det skjulte – eksplisitt og implisitt – og at mottakerstatene endrer atferd uten at Russland faktisk utøver makt, vil denne skjevheten i datasettet være betydelig. Det gjelder også hvis det er slik at tredjeland følger med på hva Russland sier og gjør. Det klarer vi imidlertid ikke å fange opp i et datasett over russisk økonomisk statshåndverk.

3.4.3 Skjevhet 3: Skyldes få observasjoner begrenset informasjon eller lite bruk?

Den tredje seleksjonsskjevheten i datasettet er knyttet til hvilke kilder vi har benyttet for å identifisere og samle inn informasjon om hendelsene.

Vi har utledet at økonomiske virkemidler kan fungere som en inngangsportale til å benytte andre typer virkemidler (delkapittel 3.1; se også Lindgren, Waage og Boye 2022). For eksempel kan en

³¹ Det kommer av at sanksjoner som innføres, blir innført nettopp fordi trusselen om sanksjonering ikke var nok til å få mottakerstaten til å gi etter. Da er det heller ikke overraskende at innføringen av sanksjonene har liten effekt på mottakerstatens adferd. I de tilfellene hvor straff ville fungert og mottakers oppførsel derfor ville endres, vil det holde å true om straff (Drezner 2003a). Der sanksjoner likevel lykkes i å endre mottakerstatens adferd, kommer det av at mottakerstaten i trusselfasen feilberegnet de politiske eller økonomiske kostnadene ved sanksjonene eller avsenderstatens vilje til faktisk å innføre sanksjonene. Merk at denne skjevheten også vil ha konsekvenser for videreutvikling av datasettet med virkninger (se delkapittel 6.2). Sanksjonslitteraturen har vist hvor viktig det er å inkludere trusler om sanksjoner for å få robuste og ikke skjeve estimater på effektene av sanksjoner (Drezner 2003a).

investering i en leverandørbedrift i mottakerlandet gi muligheter til å bedrive cyberoperasjoner. Økonomisk statshåndverk kan også brukes til å forsøke å få tilgang til kritisk infrastruktur og sabotere kritiske funksjoner i mottakerlandets samfunn. Litteraturen bredt definert har få eksempler på slike kombinasjoner av økonomiske og andre virkemidler. Grunnen er muligens at slikt ikke er oppdaget eller er holdt hemmelig, mer enn at slike operasjoner ikke har funnet sted i virkeligheten. Det kan være gradert informasjon hos mottakerstatenes sikkerhetstjenester. Det kan også være at kildene som eventuelt beskriver slike hendelser ikke er fanget opp med vår identifikasjonsmetode. Vi har i liten grad rettet oss inn mot litteraturen om cybervirkemidler grunnet denne studiens omfang. Det kan være at denne litteraturen beskriver forløp til cyberoperasjoner som involverer økonomisk aktivitet, som litteraturen om økonomisk statshåndverk ikke har fanget opp grunnet fagfeltets tradisjonelle fokus på bruken av økonomiske virkemidler i isolasjon.

Økonomisk statshåndverk kan benyttes for å bedrive etterretningsvirksomhet og teknologi-overføring. Vi har primært funnet eksempler på slik økonomisk statshåndverk rettet mot USA. En grunn til dette kan være at denne typen virkemiddelbruk er mest utbredt i USA, ettersom amerikansk teknologi på mange områder er verdensledende. Det gir mening for Russland å sette inn mest ressurser på å skaffe teknologisk innsikt fra USA. Det kan også komme av at USA har vært mer oppmerksomme på Russland som en sikkerhetstrussel generelt, og også mer opptatt av å få disse sakene ut i offentligheten enn europeiske partnere.

Vi tror altså at det er en potensiell skjevhet i datasettet ved at hendelser der økonomiske virkemidler, som for eksempel brukes til cyberoperasjoner eller teknologioverføring, i liten grad er observerbare for tredjeparter. Det kan både skyldes at mottakerlandet ikke forstår hva som har funnet sted, at mottakerstatene ikke er interessert i å dele kunnskapen og at vi har snevret oss inn primært mot litteraturen om økonomisk statshåndverk.

Til sist eksisterer det en potensiell skjevhet ved at det trolig har vært enklere å identifisere og finne informasjon om nyere hendelser enn eldre. Det kan både komme av at informasjon nå er mer tilgjengelig elektronisk enn tidlig på 2000-tallet, og at det er høyere generell bevissthet rundt økonomisk statshåndverk.

3.5 Metodisk grep for gyldighet og pålitelighet

I dette delkapittelet presenterer vi et metodisk grep for å synliggjøre gyldigheten (*validity*) til kodingen i datasettet (seksjon 3.5.1), fordelingen av denne kodingen i datasettet (seksjon 3.5.2) og metodiske grep for å styrke påliteligheten (*reliability*) til datasettet (seksjon 3.5.3).

3.5.1 Gyldighet: Koding av kildekvalitet og tydelighet

For å ta den epistemiske usikkerheten på alvor, har vi utviklet et metodisk grep som synliggjør hvor høy tiltro vi har til at en hendelse faktisk representerer russisk økonomisk statshåndverk.

Vi vurderer informasjonen om mulige hendelser av russisk økonomisk statshåndverk etter to kriterier: *kildekvalitet* og *tolkninger i kildene*. Kildekvalitet henviser til kildenes troverdighet. Hvis en kilde hører til kildetyperne forskningsbidrag eller juridiske dokumenter, kodes hendelsen med sterk kildekvalitet. Hvis kilden(e) som argumenter for russisk økonomisk statshåndverk derimot hører til kildetyperne rapport eller aviser/nyhetssak, kodes hendelsen med svak kildekvalitet. Tolkninger i kildene henviser til kildenes samlede innhold. Hvis alle kildene argumenterer for russisk økonomisk statshåndverk, kodes hendelsen som entydig. Hvis én eller flere kilder argumenterer *mot* russisk økonomisk statshåndverk, kodes hendelsen som tvetydig. Det gjelder også investeringer og andre økonomiske transaksjoner som *kan* være økonomisk statshåndverk, men som vi vurderer at like gjerne også kan være motivert av rene kommersielle hensyn.

Vi kan representere det metodiske grepet i en 2*2-tabell. I tabell 3.2 vises fire mulige kategorier for hendelser etter epistemisk usikkerhet. Denne usikkerheten avgjøres av kildekvalitet og tolkninger i kildene. Det er minst epistemisk usikkerhet for hendelser som både har kilder med høy kildekvalitet og der det ikke er funnet noen motstemmer. Vi har noe mer epistemisk usikkerhet for hendelser der det er ikke er motstemmer, men ingen av kildene er fra forskningsbidrag eller juridiske dokumenter. På den andre siden er det høyest epistemisk usikkerhet for hendelser der det både er motstemmer og ingen av kildene (som argumenterer for økonomisk statshåndverk) er fagfellevurderte eller fra domstoler. Det er lavere epistemisk usikkerhet for kategorien av hendelser der det er motstemmer, men én av kildene som argumenterer for russisk økonomisk statshåndverk er av høy kildekvalitet.

		Kildekvalitet	
		Sterk	Svak
Tolkninger i kildene	Entydig	1 – lav epistemisk usikkerhet	3 – middels epistemisk usikkerhet
	Tvetydig	2 – middels epistemisk usikkerhet	4 – høy epistemisk usikkerhet

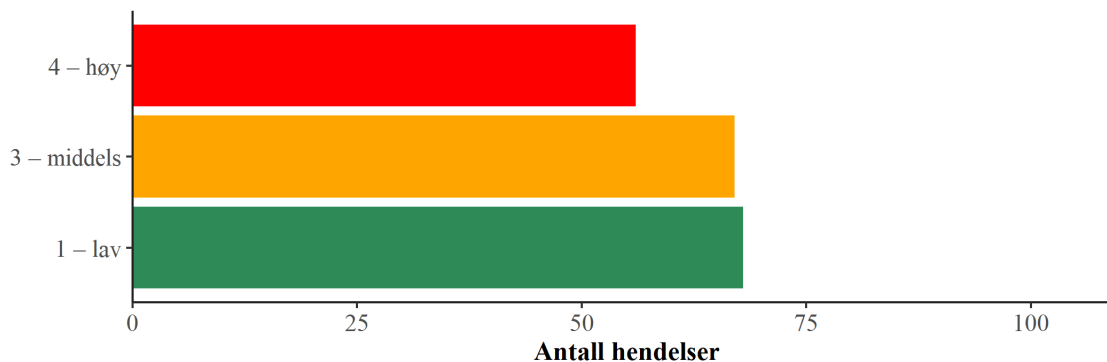
Tabell 3.2 Kategorier for hendelser etter nivået på den epistemiske usikkerheten.

3.5.2 Fordelingen av kategorier av epistemisk usikkerhet i datasettet

Alle hendelser i datasettet er kodet etter epistemisk usikkerhet slik vi viste i tabell 3.2. I figur 3.2 vises antallet hendelser etter epistemisk usikkerhet i datasettet. Totalt består datasettet av 187 hendelser. Nesten 70 hendelser har lavest epistemisk usikkerhet. Disse hendelsene er underbygget av forskningsbidrag eller juridiske dokumenter, og det finnes ingen motstemmer blant kildene. Disse hendelsene har altså høy kildekvalitet og entydig informasjon. Det er ingen hendelser i kategori 2 med minst én fagfellevurdering, men tvetydig informasjon.

I underkant av 70 hendelser er kategorisert med middels epistemisk usikkerhet. Her er hendelsene entydige om at en hendelse er økonomisk statshåndverk i den forstand at det ikke er funnet

motstemmer blant kildene, men kilde kvaliteten er vurdert som lavere fordi hendelsene ikke er identifisert fra noen fagfellevurderte bidrag. Det er 56 hendelser som er kategorisert med høy epistemisk usikkerhet. Årsaken til dette er at kildene har svak kildekvalitet og det er tvetydighet ved tolkningen av hendelsene som russisk økonomisk statshåndverk.



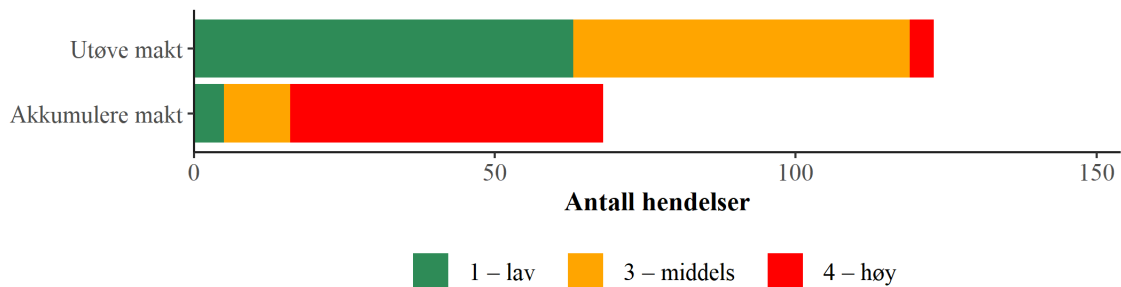
Figur 3.2 Antallet observerte hendelser i datasettet, etter epistemisk usikkerhet.

Dersom vi ser kategoriseringen av epistemisk usikkerhet opp mot dimensjonen maktatferd i typologien vi la frem i delkapittel 3.1, kan vi se om det er noen systematiske forskjeller i hvordan epistemisk usikkerhet korrelerer med maktdimensjonen. Figur 3.3 viser fordelingen av epistemisk usikkerhet etter maktakkumulasjon og -utøvelse.

I kategorien for utøvelse av makt er omtrent halvparten av hendelsene kategorisert med lav epistemisk usikkerhet, mens den andre halvparten er kategorisert med middels epistemisk usikkerhet. En håndfull hendelser er kategorisert med høy epistemisk usikkerhet. For den store majoriteten av hendelser kategorisert som maktutøvelse, fremstår kildene altså entydige om at hendelsen er et eksempel på russisk økonomisk statshåndverk. I kategorien for akkumulering av makt er derimot over 80 prosent av hendelsene klassifisert med høy epistemisk usikkerhet, mens det for resten av hendelsene i hovedsak er knyttet middels epistemisk usikkerhet til hvorvidt hendelsene er et eksempel på russisk økonomisk statshåndverk.

Denne fordelingen er i overensstemmelse med våre forventninger før innhenting, kategorisering og koding av materialet om russisk økonomisk statshåndverk. Maktutøvelse er enklere å observere, kildene vil være mer samstemte og maktbruken vil også i større grad bli inkludert i den akademiske faglitteraturen. Det gjør at vi forventet at den epistemiske usikkerheten ville være lavere for maktutøvelse enn for maktakkumulering.

Grunnen til den høye andelen samstemthet for maktutøvelse er nok at avsenderstaten lider en kostnad selv ved å benytte økonomisk statshåndverk som i mange tilfeller ikke har et økonomisk rasjonale. Med maktakkumulering er det derimot vanskeligere å observere intensjonene og det er mye større andel av hendelsene der vi finner uenighet blant kildene om hendelsene faktisk er uttrykk for russisk økonomisk statshåndverk.



Figur 3.3 Epistemisk usikkerhet ved hendelsene i datasettet, etter maktatferd.

3.5.3 Påliteligheten til datasettet

Her diskuterer vi kort påliteligheten til kodingen vi har utført. Vi trekker veksler på diskusjoner om reliabilitet i innholdsanalyse. Innholdsanalyse er en form for tekstanalyse der mennesker manuelt kategoriserer tekst (bredt definert) (Hayes og Krippendorff 2007). Her kvantifiserer man altså gjennom kvalitative vurderinger. Det er ikke helt det samme som vi har gjort i etableringen av datasettet, men prosessen med å trekke ut informasjon fra tekstlige kilder ligner. Når vi forsøker å kode informasjon fra kilder, må vi være bevisste på påliteligheten til dataene (Hayes og Krippendorff 2007).

Krippendorff (2004) argumenterer for at pålitelighet har tre egenskaper – stabilitet, reproduserbarhet og treffsikkerhet. Blant disse er reproduserbarhet viktigst. For å teste reproduserbarheten i innholdsanalyse, kan man la uavhengige kodere analysere et utvalg av tekstene som kategoriseres. Slik kan man sammenligne kodingen og estimere reliabilitetsparametere. Jo mer kategoriseringen til uavhengige kodere ligner på hverandre, desto tryggere kan vi være på påliteligheten til dataene. Det vil kunne være en relevant øvelse å la uavhengige kodere kategorisere deler av datasettet. Det er imidlertid utenfor omfanget til denne rapporten. I stedet for uavhengige kodere, har vi vært flere som har arbeidet med kodingen i datasettet. Det har sørget for gode diskusjoner omkring kodingen. Hva og hvordan vi koder har også utviklet seg underveis i arbeidet med datasettet og rapporten. Når vi har endret vurderingene av hva og hvordan vi koder, har vi gått tilbake til alle hendelsene og sjekket at kodingen er i overensstemmelse med siste oppdateringer i kodeinstruksene. Dette arbeidet bidrar til å styrke påliteligheten til datasettet.

Vi planlegger å gjøre datasettet offentlig tilgjengelig.³² Hvis andre forskere eller interesserte benytter datasettet, vil vi kunne øke påliteligheten. Eksterne observatører vil da komme med egen kunnskap om enkelthendelser og kjennskap til kilder vi ikke har fanget opp. Vi vil oppfordre brukere og interesserte til å gi tilbakemeldinger. Slik vil vi kunne oppnå bedre reliabilitet. Dette grepet fordrer dog at datasettet blir brukt aktivt.

³² Datasettet planlegges publisert på FFIs nettsider. I mellomtiden kan interesserte kontakte Kristin Waage (e-post: kristin.waage@ffi.no) for spørsmål om datasettet.

4 Russlands økonomiske statshåndverk

I dette kapittelet studerer vi problemstilling (1) om hvilke hendelser av russisk økonomisk statshåndverk vi kan observere i perioden 2000–2021. Russlands atferd og ambisjoner kan øke forståelsen av Russlands vilje til å bruke økonomiske virkemidler og hva den russiske statsledelsen ønsker å oppnå med bruken. Vi redegjør derfor for atferd og ambisjoner av særlig relevans for å forstå hendelsene i datasettet i delkapittel 4.1. Vi ser deretter nærmere på hvordan hendelsene fordeler seg på de ulike handlingmåtene i typologien til Lindgren, Waage og Boye (2022) i delkapittel 4.2, før vi går i dybden på hvordan Russland potensielt har benyttet økonomisk statshåndverk til å utøve og akkumulere makt i henholdsvis delkapittel 4.3 og delkapittel 4.4. Vi gjør dette både ved å utdype hvordan utvalgte hendelser har utspilt seg samt ved å identifisere mønstre på tvers av hendelser i datasettet. I delkapittel 4.5 oppsummerer vi kapittelet.

4.1 Atferd og ambisjoner

For å øke forståelsen av Russlands bruk av økonomisk statshåndverk og hvilke interesser som kan ligge bak bruken, vil vi først kort diskutere trekk i russisk atferd og ambisjoner som vi mener er særlig relevante for å forstå hendelsene i datasettet.³³

En overordnet russisk ambisjon de siste 20 årene har vært å gjenreise Russlands status som en internasjonal stormakt (Trenin 2019). Årene etter Sovjetunionens fall var preget av betydelig politisk, økonomisk og sosial uro innad i Russland. Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi var krevende og medførte blant annet skyhøy inflasjon som spiste opp innbyggernes sparepenger. Både kriminaliteten og arbeidsledigheten i landet økte, og rundt 30 prosent av befolkningen levde ved årtusenskiftet under den offisielle fattigdomsgrensen (Rosstat 2021). Befolkningens tiltro til egne styresmakter var på et bunnivå, og Russland var av mange avskrevet som en global tungveker da Putin overtok som president i 2000 (Iljin 2015; Trenin 2019).

Putin har i løpet av sin tid ved makten sentralisert og styrket statens makt (Taylor 2011; Treisman 2018). Parallelt med dette opplevde Russland kraftig økonomisk vekst på 2000-tallet, noe som bidro til en solid velstandsutvikling på hjemmebane og en mer innflytelsesrik posisjon internasjonalt. Russland har også brukt betydelige midler på militær modernisering og opprustning de senere årene (Bukkvoll mfl. 2017).

Som flere andre stater, viser også Russland vilje til å ta i bruk militære, økonomiske og andre virkemidler for å ivareta sine utenrikspolitiske interesser. Særlig har dette vært tydelig i tidligere sovjetrepublikker, i Russland også kjent som «det nære utland», men også i områder utenfor Russlands umiddelbare nabolag. Dette kommer til syne i hendelser som annekteringen av Krim,

³³ Det diskuteres hvorvidt Russland har en slags storstrategi (*grand strategy*) som omfatter alle typer virkemidler, eller om russisk politikk er styrt mer *ad hoc* med de virkemidlene Russland har tilgjengelig (Monaghan 2013; Starr og Cornell 2014; Person 2020). Det er utenfor denne rapportens omfang å ta stilling til hva som styrer russisk utenrikspolitisk beslutningstaking.

krigføringen i Øst-Ukraina, russisk deltakelse i Syria-krigen, og nå senest, invasjonen av Ukraina. En stagnerende russisk økonomi har ikke stoppet denne utviklingen.

De siste årenes utvikling har samtidig bidratt til økt russisk geopolitisk og økonomisk isolasjon. Annekteringen av Krim i 2014 står i denne sammenhengen som et vannskille (Stronsky og Sokolsky 2017). Vestlige land innførte i kjølvannet av annekasjonen sanksjoner mot Russland, hvorpå Russland svarte med motsanksjoner. Russlands pågående krigføring i Ukraina har forsterket denne utviklingen, blant annet gjennom nye vestlige sanksjonspakker og eksklusjon av Russland fra internasjonale organisasjoner (EU-kommisjonen 2022; Europarådet 2022). Dagens anspente forhold til Vesten står i skarp kontrast til perioder på 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet, da Russland tilnærmet seg Europa og USA for økonomisk og politisk samarbeid.

I dag ønsker Russland å utgjøre en motvekt til den vestlig dominerte verdensordenen og å fortsette å styrke sin posisjon globalt (Stronski og Sokolsky 2020). Forholdet til NATO er svært dårlig. Et mer konfliktfylt forhold til Europa og USA har samtidig ført til økt russisk interaksjon med ikke-vestlige land. Russisk-kinesiske relasjoner fikk for eksempel en oppsving i kjølvannet av Russlands annekasjon av Krim, og Kina har under vestlige sanksjonsutvidelser seilt opp som en stadig viktigere russisk handelspartner (Stent 2016; OEC 2022b; Reuters 2022b). Russland har de siste årene også søkt samarbeid og alliansebygging med flere land i Afrika, Midtøsten og Latin-Amerika (Gurganus og Rumer 2019).

I denne rapporten skiller vi mellom to typer interesser som russisk økonomisk statshåndverk kan analyseres i lys av:

1. **Interesser i «det nære utland» (tidligere sovjetrepublikker³⁴):** De første årene etter Sovjetunionens fall var Russlands utenrikspolitiske innflytelsessfære først og fremst begrenset til de andre tidligere sovjetrepublikkene (Trenin 2009). Rundt 25 millioner etniske russere ble boende i (det som ble) selvstendige land etter unionens oppløsning, og russiske myndigheter har ved flere anledninger henvist til det de betrakter som Russlands legitime og privilegerte interesser i disse landene.³⁵ Russiske myndigheter ønsker fremdeles innflytelse i tidligere sovjetrepublikker, og det er viktig for Russland å motvirke vestlig integrasjon her (Stronski og Sokolsky 2017). Mange av landene utgjør også en viktig russisk geografisk buffersone mot potensielle sikkerhetspolitiske trusler (Gorenburg 2019). Det er hovedsakelig Russlands relative økonomiske styrke som har gjort det mulig å utøve indirekte kontroll med mange av disse landene.³⁶
2. **Global innflytelse:** Russland har etter den kalde krigen vist motstand mot å akseptere den nye verdensordenen, hvor Vesten (og særlig USA) har utgjort et dominerende

³⁴ Tidligere sovjetrepublikker (i alfabetisk rekkefølge): Armenia, Aserbajdsjan, Estland, Georgia, Belarus, Kasakhstan, Kirgisistan, Latvia, Litauen, Moldova, Russland, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraina og Usbekistan.

³⁵ I 1993 sa daværende utenriksminister i Russland, Andrej Kozyrev, at Russland forbeholdt seg retten til å intervensere i tidligere sovjetrepublikker (Beaumont 2014). I 2009 betegnet daværende president Dmitrij Medvedev de tidligere sovjetstatene som «regioner der Russland har privilegerte interesser», og snakket om russiske myndigheters plikt til å forsvare russiske innbyggere i utlandet (ibid).

³⁶ Det varierer i hvilken grad de tidligere sovjetrepublikkene er økonomisk avhengige av/knyttet til Russland.

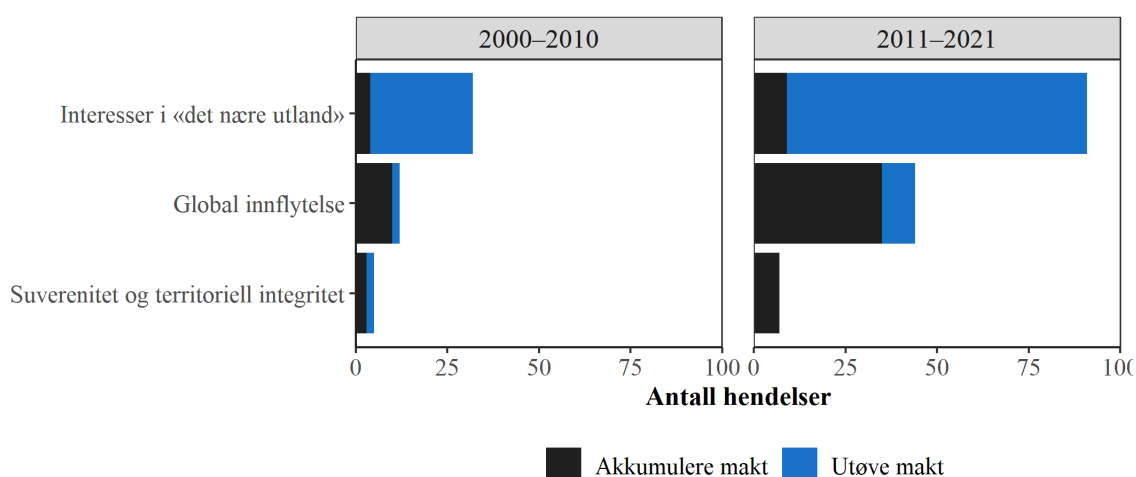
sentrum og Russland har spilt en mer perifer rolle. Russland ønsker å øke sin innflytelse globalt, og å bygge relasjoner og institusjoner som fremmer en multipolar verden med et sterkt Russland (Stronski og Sokolsky 2017). De senere årene har man også sett at områdene Russland søker å utøve innflytelse i inkluderer deler av verden hvor Russland i liten grad har vært tilstede de siste tre tiårene, som Afrika, Latin-Amerika og Midtøsten (Gurganus og Rumer 2019).

I figur 4.1 viser vi våre vurderinger av hvordan hendelsene i datasettet fordeler seg på disse to interessene. Vi skiller på om hendelsene har involvert det vi klassifiserer som forsøk på utøvelse eller akkumulering av makt. Deretter går vi nærmere inn på konkrete temaer knyttet til russisk økonomisk statshåndverk, slik som konflikten i Ukraina eller Georgia (delkapittel 4.3 og 4.4).

De fleste hendelsene vi har klassifisert i datasettet som tilfeller av maktutøvelse, er rettet mot Russlands «nære utland». Hendelsene er både rettet mot tidligere sovjetrepublikker og mot andre land, dersom deres handlinger berører Russlands interesser i «det nære utland». Mange av de observerte hendelsene har funnet sted i relasjon til Ukraina rundt 2013–2014, eller i relasjon til europeiske land, USA, Canada og Australia som følge av konflikten i Ukraina i 2014.

Vi vurderer at de fleste hendelsene vi har registrert i datasettet som maktakkumulering, kan knyttes opp mot ambisjonen om å øke Russlands innflytelse globalt. Mange hendelser retter seg mot Europa, i tillegg til noen hendelser som retter seg mot Midtøsten, Afrika og Sør-Amerika. Vi finner derimot svært få eksempler på russisk økonomisk statshåndverk i Sør- og Øst-Asia.

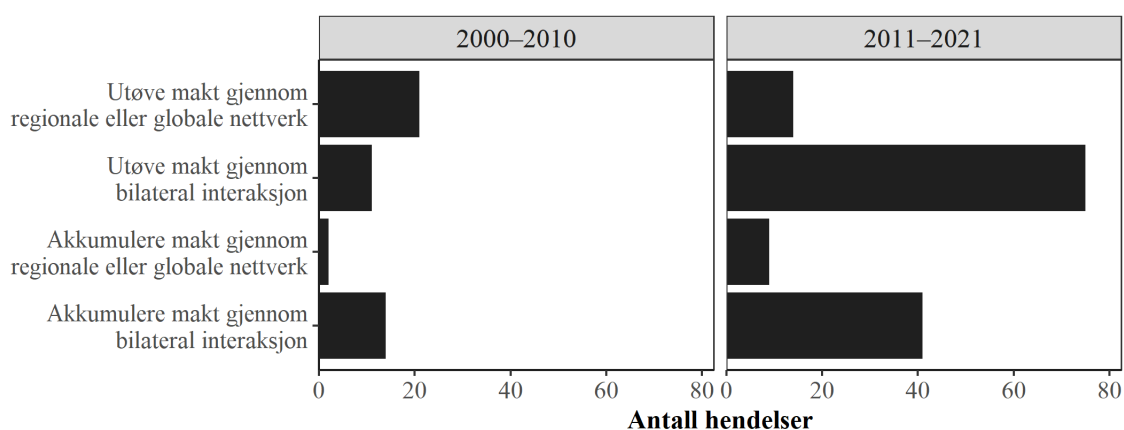
I likhet med Waage mfl. (2022) inkluderer vi i tillegg interessen *suverenitet og territoriell integritet*. For Russland dekker denne interessen kun hendelser hvor Russland tilsynelatende har søkt å styrke sine militære kapabiliteter. Slike hendelser er krevende å klassifisere som de to andre kategoriene, siden hendelsene ikke indikerer om én, begge eller ingen av interessene er formålet med hendelsene. Derfor inkluderer vi også interessen *suverenitet og territoriell integritet*.



Figur 4.1 Antall hendelser av potensiell russisk økonomisk statshåndverk, etter overordnet interesse, periodene 2000–2010 og 2011–2021.

4.2 Handlingsmåter av økonomisk statshåndverk

I dette delkapittelet studerer vi handlingsmåtene vi har identifisert blant hendelsene i datasettet. Figur 4.2 viser fordelingen av hendelser i datasettet etter de fire kvadrantene i typologien over økonomisk statshåndverk presentert i tabell 3.1. Vi skiller på om hendelsene er klassifisert som utøvelse eller akkumulering av makt, og om de involverer bilateral interaksjon med mottakerlandet eller posisjoner i regionale eller globale nettverk. Figur 4.3 viser hvordan hendelsene er kategorisert etter konkrete handlingsmåter i typologien. Begge figurene skiller mellom den første perioden 2000–2010 og den siste perioden 2011–2021.



Figur 4.2 Antall hendelser av potensiell russisk økonomisk statshåndverk, etter kvadranter i typologien av økonomisk statshåndverk, periodene 2000–2010 og 2011–2021.

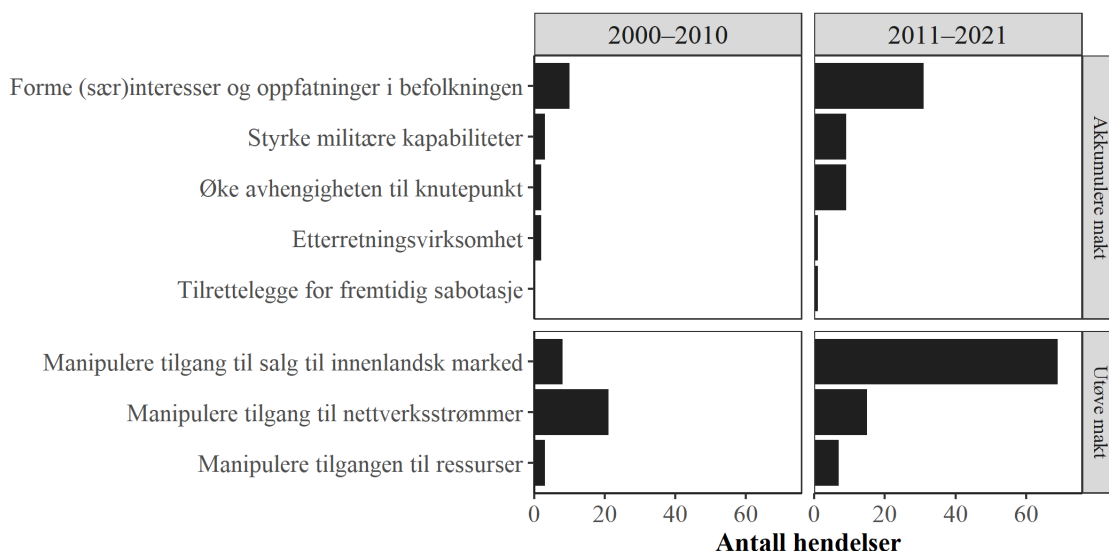
I perioden 2000–2010 består datasettet av relativt mange hendelser knyttet til utøvelse av makt gjennom regionale nettverk (figur 4.2). Dette er hendelser vi har klassifisert som russiske forsøk på å bruke sin kontroll over nettverksstrømmer i nettverket av gassrørledninger mellom Russland, tidligere sovjetstater og andre europeiske land til å utøve makt (figur 4.3). Vi utdyper om denne handlingsmåten i delkapittel 4.3.

I perioden 2011–2021 identifiserer vi også flere hendelser i datasettet som tilsynelatende dreier seg om russisk kontroll over gassnettverk i Europa og Sentral-Asia. Imidlertid tilsier hendelsene at Russland i større grad har utnyttet bilaterale kanaler (markeder eller leverandørforhold) for å potensielt forsøke å utøve makt i denne perioden. De fleste tilfellene er hendelser hvor det virker som at Russland har innført importforbud eller på andre måter redusert mottakerlandets tilgang til Russlands innenlandske forbrukere (figur 4.3). Mange hendelser knytter seg til konflikten i Ukraina i 2014. Vi utdyper om denne handlingsmåten i delkapittel 4.3.

Den siste perioden består også av flere hendelser vi har klassifisert som russiske forsøk på å akkumulere makt, gjennom økonomisk statshåndverk, enn den første perioden. Særlig har Russland bygget ut nettverket av gassrørledninger, bidratt til utbyggingen av atomkraftverk og på andre måter utført økonomisk aktivitet som kan ha bidratt til å øke Russlands innflytelse over andre lands energiforsyning. Som figur 4.3 viser, er dette hendelser vi har klassifisert som forsøk på å øke mottakerlandets avhengighet til Russland (f.eks. via nettverket av gassrørledninger) eller

forsøk på å forme (sær)interesser og oppfatninger i mottakerlandet (f.eks. ved utbygging av atomkraftverk). I tillegg har vi identifisert noen hendelser som tilsynelatende har vært russiske forsøk på å tilegne seg militær- eller flerbruksteknologi, men primært i den siste perioden. Disse hendelsene kan bidra til maktakkumulering ved at de styrker Russlands militære kapabiliteter – og dermed muligheter til fremtidig militær maktbruk. Det er også noen få eksempler i datasettet på mistenkt etterretningsaktivitet muliggjort gjennom økonomiske transaksjoner. Vi utdyper om disse ulike handlingsmåtene, som kan bidra til at Russland akkumulerer, makt i delkapittel 4.4.

Hendelsene i datasettet og eksisterende litteratur tilsier at Russland ikke er fremmed for å bruke flere ulike virkemidler samtidig. Newnham (2015: 161) argumenterer for at «Russland bruker mange ulike sanksjoner samtidig», noe som for eksempel kommer til syne i Russlands økonomiske press mot Georgia, som rettet seg inn mot både gass, handel, finans og migrantarbeidere. Svoboda (2019) viser hvordan Russland kombinerte økonomisk press og økonomisk belønning for å forsøke å hindre Ukraina fra å signere en assosiasjonsavtale med EU i 2013, for eksempel ved både å innføre en rekke handelsrestriksjoner og lokke med mer gunstige gasspriser og lån. Videre argumenterer Wigell og Vihma (2016) og Vihma og Wigell (2016) for at Russland tidligere har søkt å bruke økonomisk statshåndverk for å svekke samholdet i EU, både ved bruk av negative økonomiske virkemidler (f.eks. reduksjoner i gassleveranser) og positive økonomiske virkemidler (f.eks. gunstige gasspriser). Russland kan også kombinere økonomiske virkemidler med andre typer virkemidler for å oppnå makt og innflytelse, for eksempel propaganda, nyhetsmanipulering og cyberangrep (Lutz, Lutz og Lutz 2019). Også Svoboda (2019: 1700) peker på at Russland tidligere har tatt i bruk både «diplomati, propaganda, økonomisk press og til og med trusselen om militære handlinger» for å forsøke å påvirke ukrainsk politikk.



Figur 4.3 *Antall hendelser av potensiell russisk økonomisk statshåndverk, etter handlingsmåter i typologien av økonomisk statshåndverk, periodene 2000–2010 og 2011–2021.*

Ved å sammenligne fordelingen av hendelser i figur 4.3 med handlingsmåtene i typologien i tabell 3.1, kan vi legge merke til at det ikke er noen hendelser som involverer sabotering av infrastruktur i mottakerlandet (gjennom eierskapskontroll). Det er videre kun én hendelse som potensielt er et forsøk på å legge til rette for fremtidig sabotasje av en virksomhet (f.eks. ved bruk av cybervirkemidler) gjennom å få på plass skadevare (*malware*) i programvaren til virksomheten.³⁷ Vi finner også kun et fåtall hendelser hvor det er mistanke om at Russland har utført etterretningsvirksomhet gjennom økonomisk aktivitet.³⁸ Det lave antallet hendelser identifisert i arbeidet med å bygge datasettet, kan komme av at disse handlingsmåtene i liten eller ingen grad har forekommet, eller at det ennå ikke har oppstått en sikkerhetspolitisk krise som er alvorlig nok til å utløse slike handlingsmåter. Det kan imidlertid også komme av vår tilgang til kilder med informasjon om Russlands økonomiske statshåndverk, som drøftet i tilknytning til skjevhet #3 (seksjon 3.4.3). Det betyr også at omfanget av disse handlingsmåtene kan være større enn datasettet gir inntrykk av.

Videre er det ingen hendelser hvor Russland tilsynelatende har forsøkt å benytte handlingsmåten panoptikon, det vil si trukket ut informasjon eller data fra digitale nettverksstrømmer. Årsaken til at vi ikke har identifisert hendelser som faller inn under denne handlingsmåten, kan være at handlingsmåten krever kontroll over digitale nettverk som Russland ikke har hatt i tilstrekkelig grad i perioden 2000–2021. Eksisterende litteratur fremhever at Russland er relativt svak vis-à-vis andre stormakter når det gjelder kontroll over økonomiske nettverk (Goddard 2021). Russland er for eksempel ikke knutepunkt i digitale, finansielle nettverk, slik USA er. Med kontroll over digitale nettverk menes ikke evnen til hacking, og lignende per se, men en gunstig plassering i digitale nettverk som kan utnyttes til å lytte eller innhente store mengder informasjon (se Farrell og Newman 2019). Vi vurderer derfor at det virker rimelig at denne handlingsmåten ikke dukker opp i datasettet vårt over perioden 2000–2021.

4.3 Utøvelse av makt

I dette delkapittelet beskriver vi tilfeller i vårt datasett som er klassifisert som utøvelse av makt. Det er mulig å utøve makt gjennom bruk av økonomisk statshåndverk både ved å legge press på mottakerstaten for å forsøke å endre oppførsel og ved å tilby positive insitamenter, eller belønninger, for å stimulere til ønsket oppførsel (Baldwin 1985).

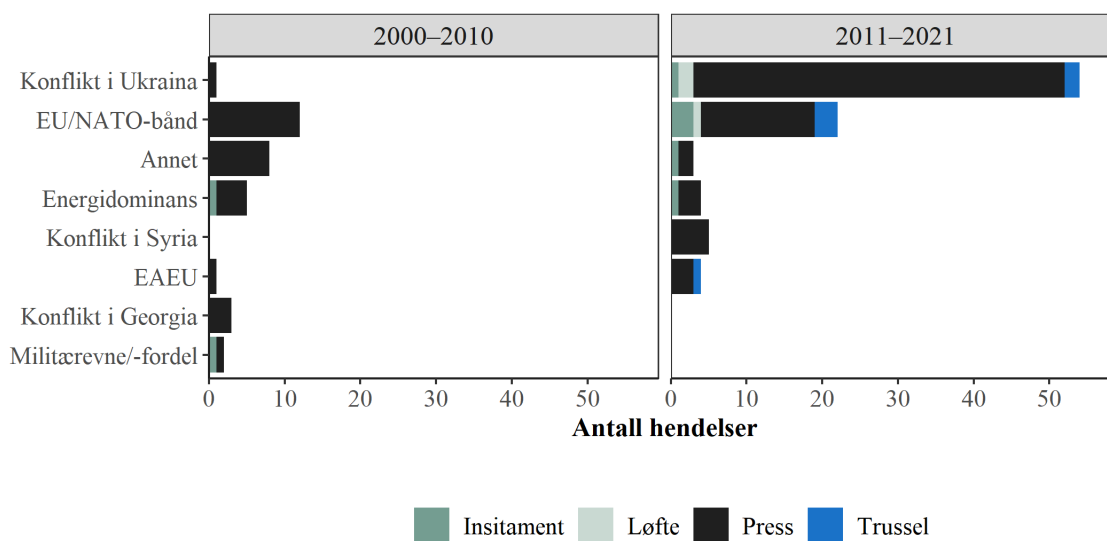
De fleste hendelsene der Russland tilsynelatende har utøvd makt, er knyttet til press mot andre stater. Vi finner kun noen få eksempler på bruk av positive økonomiske insitamenter. Det er også få eksempler på hendelser hvor kun en trussel om straff, eller et løfte om belønning, har blitt yret. Potensielle årsaker til at vi i liten grad har identifisert hendelser knyttet til insitamenter, straff eller belønning, er at disse hendelsene i større grad kan utspille seg uten at allmennheten oppfatter det (se diskusjon om skjevhet #1 og #2 i delkapittel 3.4). Utøvelse av press er, på den annen side,

³⁷ Vi minner om at vi begrenser oss til hendelser hvor det er den økonomiske aktiviteten, for eksempel en investering, som har muliggjort en fremtidig sabotasjeoperasjon. Hacking i seg selv – dvs. uten bruk av økonomiske virkemidler for å muliggjøre hackingen – er ekskludert i denne rapporten.

³⁸ Merk altså at datasettet ikke søker å fange opp etterretningsvirksomhet som *ikke* involverer noen form for økonomisk aktivitet, siden slik etterretningsvirksomhet er utelatt fra vår definisjon av økonomisk statshåndverk.

generelt enklere å oppdage. Det betyr at datasettet består av mange hendelser hvor Russland tilsynelatende har utøvd makt gjennom å forsøke å presse mottakerstaten økonomisk. Vi kan dog ikke utelukke at Russland også har forsøkt å utøve makt gjennom de andre tre handlingmåtene også i perioden.

I figur 4.4 presenterer vi en oversikt over hvilke temaer vi identifiserer i hendelsene av potensiell russisk maktutøvelse med økonomiske virkemidler. Mange hendelser knytter seg til konflikten i Ukraina i 2014 og andre forsøk blant tidligere sovjetstater og østblokkland på å styrke sine bånd til EU/NATO. Noen hendelser er også klassifisert som russiske forsøk på å opprettholde og styrke sin innflytelse over tidligere sovjetstater, østblokkland og tidvis andre europeiske land, gjennom å styrke kontrollen over disse landenes energiforsyning (i figuren kalt «energidominans») samt å skape en egen økonomisk union, EAEU, mellom Russland og noen tidligere sovjetstater.³⁹ Videre har vi identifisert noen hendelser som tilsynelatende omhandler maktbruk i tilknytning til konflikten i Georgia rundt 2006–2008, borgerkrigen i Syria hvor Russland har vært til stede militært siden 2015, og forsøk på å hindre amerikansk militær tilstedeværelse i Russlands nær-områder. Vedrørende hendelsene fra Syria, handler disse utelukkende om Russlands reaksjoner mot Tyrkia etter nedskytingen av et russisk taktisk angrepsfly (Su-24-bombefly).

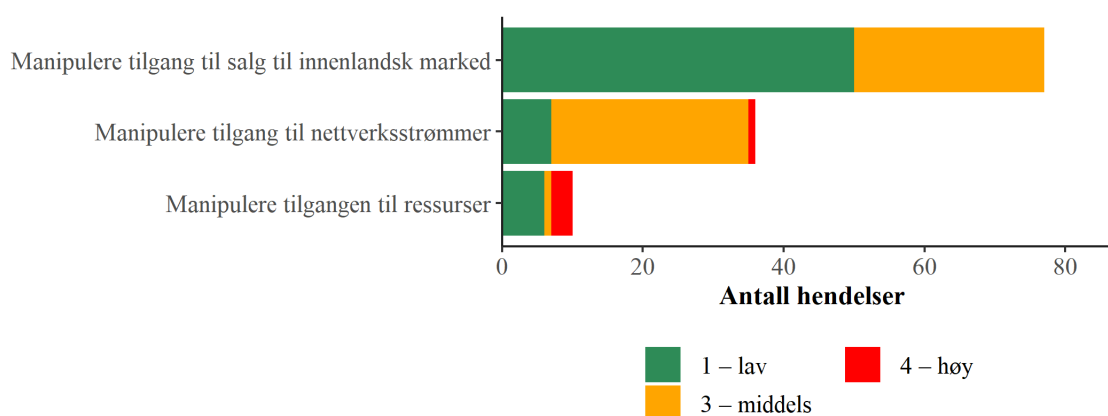


Figur 4.4 Antall hendelser knyttet til potensiell russisk maktutøvelse med økonomisk stats-håndverk, etter tema, periodene 2000–2010 og 2011–2021.

I resten av dette delkapittelet ser vi nærmere på hendelser kategorisert som manipulering av tilgang til salg til innenlandsk marked (seksjon 4.3.1), manipulering av tilførselen av ressurser (seksjon 4.3.2) og utnyttning av kontroll over knutepunkt i regionale eller globale nettverk til å manipulere andre lands tilgang til nettverksstrømmer (seksjon 4.3.2). For den videre drøftingen inkluderer vi også fordelingen av hendelser, per handlingmåte, etter nivåene av epistemisk usikkerhet (figur 4.5). For alle de tre handlingmåtene har kildene i hovedsak vært entydige i

³⁹ Hendelsene om EAEU ekskluderer selve opprettelsen av unionen, men inkluderer hendelser hvor Russland for eksempel har utøvd økonomisk press for å få land til å bli med i unionen.

argumentene om at en hendelse er kinesisk økonomisk statshåndverk, men en del av hendelsene i kategorien har ikke fagfellevurderte kilder. Derfor er den epistemiske usikkerheten vurdert å være middels for flere hendelser til tross for at kildene som gir informasjon om hendelsene i hovedsak er entydige. Et fåtall hendelser har høy usikkerhet, særlig blant hendelsene som er kategorisert som forsøk på å manipulere mottakerlandets tilgang til ressurser.



Figur 4.5 Antall hendelser knyttet til potensiell russisk maktutøvelse med økonomisk statshåndverk, etter handlingsmåte og epistemisk usikkerhet.

4.3.1 Manipulere tilgang til salg til innenlandske markeder

Russland har 146 millioner innbyggere og den russiske økonomien er på størrelse med Spanias økonomi. Det betyr at selv om Russland ikke har et like stort innenlandsk forbrukermarked som USA, Kina eller Japan, kan Russland likevel ha potensial til å utnytte andre lands tilgang til sitt innenlandske marked for å utøve makt. Enkelte næringer i andre land kan være avhengige av eksport til Russland eller russiske turister. Spesielt gjelder dette i «det nære utland», men også andre land kan ha avhengigheter til russiske markeder. Manipulering av markedstilgangen, for eksempel ved å redusere importen av enkelte produkter eller matvarer fra mottakerlandet, kan dessuten være en form for økonomisk statshåndverk som koster relativt lite for Russland å implementere.

Hendelsene i datasettet som er klassifisert som russiske forsøk på å utnytte sine innenlandske markeder til å utøve makt, omhandler i stor grad importrestriksjoner for å hindre virksomheter i mottakerlandet fra å selge sine varer til russiske forbrukere. Russland har for eksempel iverksatt ulike importrestriksjoner mot Ukraina, Moldova og Georgia, tilsynelatende i et forsøk på å hindre landene fra å signere assosiasjonsavtaler med EU (Cenusa mfl. 2014; Svoboda 2019; 2021). Belarus også har blitt utsatt for importrestriksjoner fra Russland, blant annet da Minsk ikke anerkjente Sør-Ossetia og Abkhasia som uavhengige stater i 2009 (Svoboda 2021).

Russiske importrestriksjoner har primært funnet sted som importforbud eller forsinkelser på grensen og i tollene. I all hovedsak retter importrestriksjonene seg mot matvareindustrier, inkludert kjøtt, fisk, vin, ost, frukt og grønnsaker. Russland uttaler imidlertid sjelden at tiltakene iverksettes for å presse eller straffe mottakerlandet. Myndighetene har ofte oppgitt ulike sanitære,

planteverns- (*phytosanitary*) og tekniske begrunnelser, både før og etter at Russland ble medlem av Verdens handelsorganisasjon i 2012 (Svoboda 2021). Tiltakene har typisk blitt begrunnet med bekymringer rundt produktsikkerhet eller -kvalitet, etter vurderinger fra føderale russiske veterinærmyndigheter – Rosselkhozadzor.

Etter Russlands annektering av Krimhalvøya i 2014, implementerte Vesten, ledet av USA, sanksjoner mot Russland. Russland svarte med motsanksjoner som rettet seg mot å begrense import av mat- og jordbruksprodukter fra landene i sanksjonskoalisjonen, dvs. EU, USA, Canada, Australia og Norge (Finch 2015; Hedberg 2018). Russiske motsanksjoner utgjør de fleste av hendelsene i datasettet hvor Russland har innført importrestriksjoner mot vestlige land. Hedberg (2018) finner at Russland implementerte motsanksjoner gjennom en strategi av differensiert gjengjeldelse (*differentiated retaliation*) heller enn å påføre hver av partene i sanksjonskoalisjonen like stor straff. Denne strategien gikk ut på at sanksjonene skulle ramme stater som lenge har promotert politikk som undergraver russiske interesser hardere økonomisk enn (stor)stater som er strategisk viktige for Russland (Tyskland, Frankrike, Italia og Storbritannia).

I datasettet er det også noen hendelser hvor Russland tilsynelatende har forsøkt å hindre mottakerlandets tilgang til russiske kunder og forbrukere på andre måter enn gjennom importrestriksjoner. I 2017 omdirigerte Russland transittlast som vanligvis passerte igjennom Latvia, og noen mener Russland gjorde dette fordi Latvia ikke støttet Russlands planer for Nord Stream 2 (Alliance for securing democracy 2021). Vi finner to eksempler hvor det blir hevdet i kildematerialet at Russland har benyttet restriksjoner i antall turister til mottakerlandet for å utøve press, begge gangene mot Tyrkia. Russland innførte turistrestriksjoner i 2015, tilsynelatende som følge av nedskytingen av et russisk taktisk angrepsfly på grensen mellom Syria og Tyrkia (Pritchett 2021; BBC 2015), og i 2021, tilsynelatende som følge av at Tyrkia har støttet Ukrainas territoriale integritet (Pritchett 2021). I det siste tilfellet ble restriksjonene begrunnet med andre hensyn (risiko for Covid-19) enn politiske. Det er også et fåtall hendelser i datasettet hvor Russland blir beskyldt for å ha innført investeringsrestriksjoner og opphevet frihandelsavtaler for å forsøke å legge press på mottakerland.

Mange av hendelsene i datasettet er – som tidligere nevnt – relatert til Ukraina. Russland innførte mange ulike importrestriksjoner mot Ukraina i tiden før annekasjonen av Krim i 2014, og det har blitt innført ytterligere restriksjoner i etterkant. Totalt har vi registrert ni ulike tiltak rettet mot Ukraina i perioden 2013–2015 som begrenser bilateral handel. I tillegg finner vi eksempler på at Russland i samme periode tilsynelatende har utnyttet sin kontroll over gassrørledninger til å legge press (se seksjon 4.3.3 for ytterligere detaljer). Det er også noen få eksempler i datasettet hvor kildene peker på at Russland har gitt (løfter om) belønninger for å forsøke å endre Ukrainas oppførsel. Lignende bruk av økonomisk statshåndverk fant også sted før konflikten i Georgia i perioden 2006–2008. Det virker også som Russland har brukt ulike former for restriksjoner mot Moldova for å hindre landet fra å tilnærme seg EU i perioden 2013–2014, og mot Tyrkia etter nedskytingen av det russiske angrepsflyet i 2015. Det betyr at vi finner flere eksempler på at Russland tilsynelatende har implementert flere ulike tiltak samtidig for å forsøke å presse eller lokke mottakerstaten til å endre oppførsel. Det er imidlertid få eksempler på dette mot øvrige land i datasettet, men vi finner at Russland potensielt benyttet både reduksjoner i forsyningen av gass

og deretter handelsrelaterte (mot)sanksjoner mot Litauen, Tyskland og Slovakia i tilknytning til konflikten i Ukraina.

For tidligere sovjetstater, som i større grad er økonomisk avhengige av Russland enn andre land (Lutz, Lutz og Lutz 2019), har Russland et relativt stort mulighetsrom til å benytte ulike former for restriksjoner knyttet til import, investeringer, turisme, og lignende for å utøve press. Russisk bruk av importrestriksjoner som motsanksjoner i tilknytning til konflikten i Ukraina i 2014, i tillegg til vestlige sanksjoner mot Russland innført i 2014 og 2022, har imidlertid bidratt til å redusere økonomisk samkvem – og følgelig Russlands muligheter for å utøve makt mot vestlige land gjennom tiltak slik som importrestriksjoner. Det betyr at selv om vi finner relativt mange hendelser hvor dette tilsynelatende har forekommet i perioden 2011–2021, kan potensialet fremover være mindre. Derimot kan det være et mulighetsrom for å lokke med økt tilgang til det russiske markedet i bytte mot at vestlige land endrer sin politikk/ståsted vis-à-vis Russland. For eksempel har den ungarske presidenten Orbán tidligere uttrykt skepsis til vestlige lands sanksjoner mot Russland og til gjengjeld opplevd fordelaktige priser på gass fra Russland (Alliance for securing democracy 2021). Det gjenstår å se konsekvensene for denne utviklingen av Russlands invasjon i Ukraina 24. februar 2022.

4.3.2 Manipulere tilførselen av ressurser

En annen handlingsmåte for utøvelse av makt, er å manipulere mottakerlandets tilførsel av ressurser. De fleste økonomier er avhengige av flere typer ressurser utenfra, inkludert råvarer, halvfabrikata, komponenter, ferdigvarer, kapital, arbeidskraft og kompetanse. Muligheten til å (gi løfter om å) øke tilførselen av ressurser eller (true med å) redusere tilførselen av ressurser åpner opp for maktbruk. Merk at vi ekskluderer manipulering av gasseksport fra denne kategorien, siden dette, i vårt rammeverk, er et eksempel på manipulering av nettverksstrømmer (seksjon 4.3.3).

I datasettet finner vi noen hendelser hvor Russland kan ha utnyttet tilførselen av ressurser for å utøve makt. Det er noen flere tilfeller av (lovnader om) belønning/insitamenter enn (trusler om) straff/press. Majoriteten av hendelsene omhandler regulering av tilgangen til kapital (for eksempel avskrivning av lån). Mottakerlandene i hendelsene er primært tidligere sovjetstater eller stater med kommunistisk styresett, for eksempel Cuba og Nord-Korea. Litteraturen peker også på hvordan Sovjetunionen brukte kapital og bistand for å styrke sin innflytelse i Afrika (Kanet og Moulioukova 2022).

Vi finner ingen eksempler på at Russland tilsynelatende har redusert tilførselen av arbeidskraft og kompetanse til mottakerlandet for å utøve press. Vi har heller ingen eksempler i datasettet på at Russland har redusert eksporten av viktige ressurser og innsatsfaktorer. Samlet er det også få hendelser som i datasettet er klassifisert som manipulering av tilførselen av ressurser, sett opp mot handlingsmåtene «manipulere tilgang til innenlandske markeder» (seksjon 4.3.1) og «manipulere tilgang til nettverksstrømmer» (seksjon 4.3.3).

4.3.3 Manipulere tilgang til nettverksstrømmer

Hendelsene i datasettet som er klassifisert som russiske forsøk på å manipulere mottakerlandets tilgang til nettverksstrømmer, er i hovedsak hendelser som omhandler de regionale nettverkene av gassrørledninger i Sentral-Asia og Europa. Russland kontrollerer knutepunkt i disse nettverkene. Slik kontroll åpner muligheter for å utøve makt ved å avskjære land fra nettverksstrømmene (Farrell og Newman 2019; Krutikhin 2021). Den andre siden av slik nettverkskontroll er muligheter for å gi land (tilbake) tilgang til nettverksstrømmer som belønning for å endre oppførsel i tråd med Russlands preferanser.

I henhold til Ziegler (2010: 74), identifiserer Russlands nasjonale sikkerhetsstrategi fra 2009 «landets ressurspotensial og den pragmatiske bruken av disse ressursene som nøkkelen til å styrke Russlands innflytelse på verdensarenaen», og mange eksisterende studier fokuserer på hvordan Russland potensielt kan utnytte forsyning av olje og gass som et virkemiddel for å oppnå strategiske mål (se f.eks. Kim og Blank 2016; Krutikhin 2021; Köstem 2018; Stern 2006; Svoboda 2021) – såkalt bruk av «gass som våpen». Datasettet består også av flere hendelser hvor Russland potensielt har utført økonomisk statshåndverk på denne måten.

En forutsetning for at Russland skal kunne utnytte kontrollen over gassnettverk, er at mottakerlandene inngår i nettverkene. Siden sovjettiden har Russland vært sentralt plassert i nettverket av gassrørledninger som forsyner land i Europa og Sentral-Asia med gass – både tidligere sovjetstater og etter hvert også andre land i Øst- og Sentral-Europa samt Tyrkia (for en oversikt over nettverket av rørledninger, se f.eks. The Economist 2019). Russland er også en viktig oljeproducent. Flere land er helt avhengige av gass- og oljeforsyninger fra Russland.⁴⁰ For eksempel får Belarus sine gassleveranser fra Russland (BP 2021), noe som gjør landet mer sårbart for press enn land hvor gasstilførselen er mer diversifisert. I henhold til hendelsene i datasettet, har Belarus også vært mottaker av russisk bruk av «gass som våpen» syv ganger i perioden 2000–2021. Også Ukraina, Georgia og Moldova har særlig opplevd at tilgangen til gass har blitt redusert i perioden. Vi finner både hendelser der prisen på gass økes og der forsyningen stenges, men som regel kun i kortere perioder. Også for denne handlingsmåten knytter flere av hendelsene i datasettet seg til konflikten i Ukraina i 2014 og andre forsøk hos tidligere sovjetstater på å tilnærme seg EU eller NATO.⁴¹

Russland har potensielt også brukt gass som våpen mot andre land. Det er et par eksempler i datasettet hvor flyten av gass på Yamal-Europa-rørledningen til Tyskland har blitt redusert, potensielt for å legge press på Tyskland før innføringen av sanksjoner i kjølvannet av konflikten i Ukraina i 2014 (Korteweg 2018) og under prosessen med å godkjenne Nord Stream 2 hos tyske

⁴⁰ Samtidig viser analysen til Mišić og Prachárová (2016) hvordan Russland også kan være avhengig av land som importerer russisk olje og gass; Litauen er transittland for gass mellom Russland og Kaliningrad, som medfører at Russland også er avhengig av Litauen. I sin studie av russisk bruk av økonomisk statshåndverk mot Ukraina, fremhever Svoboda (2019) hvordan Russland nettopp har søkt å redusere egen avhengighet til Ukraina som et gasstransittland parallelt med å styrke Ukrainas avhengighet til russisk olje og gass, inkludert ved å legge økonomisk press på Ukraina til å selge sin energiinfrastruktur til russiske selskaper.

⁴¹ Vi presiserer at hendelser i 2022 ikke er inkludert i datasettet som ligger til grunn for denne rapporten.

myndigheter i 2021 (Reuters 2021). Også Tyrkia, Tsjekkia, Romania, Slovakia og Polen har opplevd episoder hvor forsyningen av gass har blitt forstyrret i løpet av perioden.

Det er noe færre hendelser hvor Russland tilsynelatende har brukt gass som våpen i den siste perioden sammenlignet med den første perioden. Det kan være en indikasjon på at Russland har blitt mer bevisst på å akkumulere, heller enn å utøve, makt gjennom å styrke andre lands avhengighet til deres gassnettverk – heller enn å presse land ved å utnytte avhengigheter til russisk gass.⁴² Det kan også skyldes at Russland har innsett at dette er dyrt relativt til gevinsten, eller at alle mottakerlandene har endret politisk ståsted etter at signalene om straff er internalisert. Imidlertid kan vi ikke utelukke at seleksjonsskjevheter i identifiseringen av hendelser også kan forklare denne trenden. Det eksisterer flere artikler og rapporter som analyserer russisk bruk av gass som våpen i tidligere år i perioden enn over de seneste årene. Dermed er det ikke sikkert at vi har vært i stand til å fange opp hendelser i den siste perioden i like stor grad som i den første perioden.

Etter Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 har presset mot europeiske land om å bli uavhengig av russisk olje og gass, økt. EU vedtok nylig å stanse mesteparten av importen av russisk olje innen utgangen av 2022 (BBC 2022b). Det vil imidlertid være mer krevende å utfase bruken av russisk gass – EU er mer avhengig av russisk gass enn olje – men det blir kommunisert at dette også er en langsiktig ambisjon (Moens, Hernandez og Weise 2022). Det betyr at det kan skje et skifte fremover, hvor Russland (gradvis) vil bli utfaset som leverandør av olje og gass til Europa og slik miste muligheten til å utnytte energiavhengigheten til strategiske formål.

4.4 Akkumulering av makt

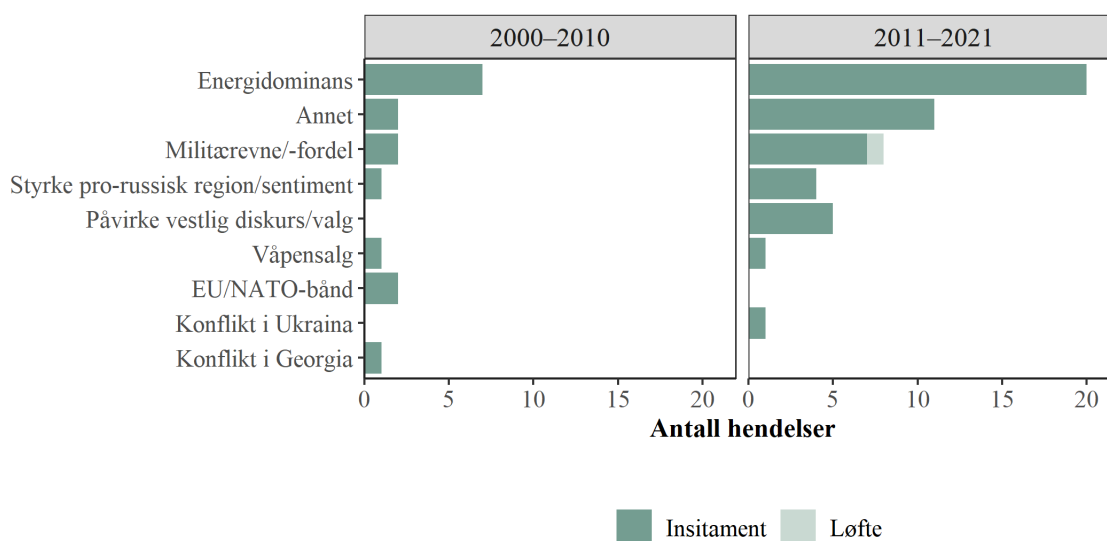
I dette delkapittelet går vi nærmere inn på hendelsene i datasettet som er klassifisert som eksempler på maktakkumulering. Som i forrige delkapittel, viser vi både til konkrete eksempler på hvordan Russlands økonomiske statshåndverk tilsynelatende har utspilt seg og oppsummerer mønstre på tvers av hendelser i datasettet.

Figur 4.6 viser hvordan vi har klassifisert hendelsene i datasettet etter tema. Figuren viser også hvorvidt hendelsene involverte press, trusler, positive insitamenter eller løfter. I hovedsak har den økonomiske aktiviteten i hendelsene, som kan ha bidratt til russisk maktakkumulasjon, kommet (aktører i) mottakerlandet til gode.

Figur 4.6 viser at mange hendelser er klassifisert som potensielle forsøk på å opprettholde og styrke Russlands dominans innen energi (se delkapittel 2.2 for ytterligere detaljer). Hendelsene i datasettet handler hovedsakelig om videre utbygging av gassnettverk, investeringer og oppkjøp i petroleumsbedrifter og utbygging av atomkraftverk. Selv om aktiviteten kan være motivert av rent kommersielle hensyn, bidrar den til å gjøre andre land avhengige av Russland og åpner muligheter for politisk innflytelse og eventuell fremtidig maktbruk.

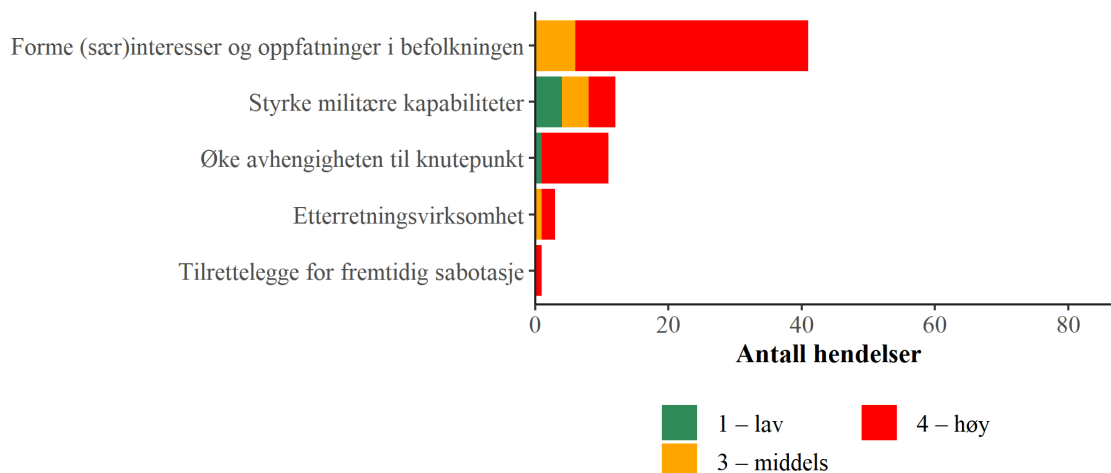
⁴² Samtidig som det er færre mulige hendelser av å bruke gass som våpen, er det flere hendelser i den siste perioden hvor Russland potensielt har forsøkt å øke mottakerlandets avhengighet til russiske gassnettverk. Vi utdyper om dette i delkapittel 4.4 om maktakkumulasjon.

Datasettet består også av flere hendelser som fremstår som russiske forsøk på å styrke landets militære evne og militære fordel vis-à-vis USA/NATO ved bruk av økonomiske virkemidler, samt potensielle forsøk på å påvirke oppfatninger, diskurser og valg i pro-russiske regioner i tidligere sovjetstater, andre østblokkland (Bosnia og Hercegovina) og i vestlige land. Videre er noen få hendelser knyttet til våpensalg, som er en måte Russland kan oppnå innflytelse regionalt og globalt (se delkapittel 2.4 for ytterligere detaljer om dette). Til slutt er det også noen få eksempler hvor Russland kan ha forsøkt å akkumulere makt relatert til konflikten i Ukraina, konflikten i Georgia og for å stanse andre forsøk hos mottakerlandet på å nærme seg EU eller NATO.



Figur 4.6 Antall hendelser knyttet til potensiell russisk maktakkumulering med økonomisk statshåndverk, etter tema, periodene 2000–2010 og 2011–2021.

I det følgende beskriver vi hendelser vi har klassifisert som forsøk på å forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen (seksjon 4.4.1), utføre etterretningsvirksomhet (seksjon 4.4.2), styrke militære kapabiliteter (seksjon 4.4.3) og øke mottakerlandets avhengighet til knutepunkt (seksjon 4.4.4). For den videre drøftingen inkluderer vi også fordelingen av hendelser, per handlingsmåte, etter nivåene av epistemisk usikkerhet i figur 4.7. Det er viktig å merke seg at en del av hendelsene innen handlingsmåtene er vurdert å ha middels eller høy epistemisk usikkerhet. Det kommer av at kildene ikke er fagfellevurderte arbeid eller juridiske dokumenter, i tillegg til at det er krevende å fastslå at hendelsene faktisk er eksempler på russisk økonomisk statshåndverk og ikke kun kommersielt motivert økonomiske transaksjoner. I det følgende beskriver vi hendelser observatører likevel peker på som eksempler på økonomisk statshåndverk, men vi understreker altså at det knytter seg større grad av epistemisk usikkerhet til hvorvidt det er tilfellet eller ikke, enn for hendelsene som er klassifisert som utøvelse av makt (delkapittel 4.3).



Figur 4.7 *Antall hendelser knyttet til potensiell russisk maktakkumulasjon med økonomisk statshåndverk, etter handlingsmåte og epistemisk usikkerhet.*

4.4.1 **Forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen**

Økonomisk statshåndverk kan brukes for å forsøke å påvirke hvordan statsledelsen, elitene og befolkningen i mottakerlandet oppfatter Russland og hvordan de responderer på Russlands initiativ i internasjonal politikk. Gjennom infrastruktur-, bygge- og anleggsprosjekter og andre initiativer som utvikler og forbedrer økonomien og infrastrukturen i mottakerlandet, kan Russland opparbeide seg velvilje blant innbyggere og politikere i landet. Økonomiske virkemidler kan også rettes inn mot utvalgte interessegrupper, for eksempel ved bedre bilaterale handelsforhold innen enkelte næringer. Disse gruppene kan i neste omgang ha interesse av å påvirke politikere til å opprettholde og forbedre bilaterale relasjoner slik at handelen ikke blir hemmet. Ved å importere varer fra den pro-russiske regionen Transnistria, søkte Russland for eksempel å gi økonomisk assistanse til regionen, støtte den pro-russiske regionledelsen og bidra til å fremmedgjøre regionen fra resten av Moldova etter Sovjetunionens oppløsning (Lutz, Lutz og Lutz 2019). Videre bidrar økonomisk samkvem til å skape (gjensidige) avhengigheter mellom avsender- og mottakerlandet. Denne avhengigheten kan være symmetrisk dersom avsender- og mottakerlandet avhenger omtrent like mye av hverandre, eller asymmetrisk dersom mottakerlandet er langt mer avhengig av avsenderlandet enn motsatt. Sistnevnte kan for eksempel være tilfellet dersom avsenderlandet er mottakerlandets viktigste handelspartner, mens avsenderlandet på sin side har mange ulike handelspartnere eller er selvforsynt innen mange næringer.

Vi fremhever nok en gang at innen denne handlingsmåten fanger ikke datasettet opp alle relevante økonomiske transaksjoner. Det gjennomføres fortløpende et stort antall internasjonale økonomiske transaksjoner som hver for seg eller til sammen kan styrke avsenderstatens politiske innflytelse over mottakerlandet. Hendelsene i datasettet er transaksjoner som har blitt fanget opp av observatører og dernest beskrevet i kildene vi har benyttet. Flere av hendelsene omhandler økonomiske transaksjoner som kan bidra til å øke mottakerlandets avhengighet til Russland. Dette gjelder særlig innen bygging av atomkraftverk og salg av våpensystemer.

Atomkraftverk har som regel en kritisk funksjon i mottakerlandets økonomi og samfunn. Enkelte fremhever hvordan atomkraftverkene trenger innsatsfaktorer, som komponenter og uran, fra russiske statseide selskaper, slik at mottakerlandet blir avhengig av Russland for at kraftverket skal kunne fungere (Alliance for securing democracy 2021). Det betyr at selv om kraftverkene bygges av rent kommersielle hensyn, kan utbyggingen likevel skape en avhengighet til Russland.

Salg av våpensystemer kan på sin side gi politisk innflytelse, bygge politiske relasjoner og gjøre mottakerlandet avhengig av eksportlandet i mange år. Selv om profittensyn også motiverer Russlands våpeneksport, er det, ifølge Blank og Levitzky (2015: 63), ønsket om å «oppretholde og utvide sin status som verdensmakt» som er den sentrale drivkraften bak den russiske våpeneksporten. Våpeneksporten gir også Russland «tilgang til innflytelse og ressurser i regioner av interesse», slik som Øst-Asia og Midtøsten (Blank og Levitzky 2015: 63). Levetiden for store våpensystemer er gjerne mellom 20–40 år, og i denne perioden er det nødvendig med ulike oppgraderinger, reservedeler og annen støtte fra leverandøren. Salg av våpensystemer til et land kan også utelukke at et land mottar systemer fra andre land, i tillegg til flere andre potensielt gunstige effekter for Russland (se f.eks. Blank og Levitzky 2015).⁴³ NATO-landet Tyrkia valgte å investere i det russiske luftvernet S-400 (Pritchett 2021). Dette salget har mange av de nevnte effektene, i tillegg er det med på å skape uro i NATO-alliansen.

Russland forsøker generelt å bruke informasjonsrelaterte virkemidler, som spredning av (des-)informasjon og propaganda, for å oppnå mål i internasjonal politikk (se f.eks. Sivertsen mfl. 2021). Både i Europa og i USA har det blitt avdekket russiske forsøk på å forme interesser og påvirke valg (Intelligence Community Assessment 2017; Daniels 2017; Jamieson 2018). Økonomiske virkemidler kan gi russiske aktører innflytelse eller kontroll over mediekkanaler. I datasettet er det både hendelser med potensielle forsøk på påvirkning via nyhetsmedia – ved å bidra med kapital til mediehus – og via sosiale medier – ved kjøp av reklame. Videre er det noen hendelser der russiske aktører gir lån til politiske partier i mottakerlandet, for eksempel til partiet *Rassemblement National* i Frankrike (Sonne 2018; Gagne-Acoulon 2020). Til slutt finner vi også hendelser i datasettet der Russland inngår lån, kontrakter og avtaler med pro-russiske regioner eller regjeringer i øst-europeiske land, særlig Bosnia og Hercegovina.

De fleste hendelsene innen denne handlingsmåten retter seg mot tidligere sovjetstater og andre øst- og sentraleuropeiske land. Det er noen eksempler på potensielle forsøk på å forme (sær-)interesser og oppfatninger også i vestlige land, primært relatert til partifinansiering og valg.

4.4.2 Etterretningsvirksomhet

Økonomisk aktivitet kan åpne muligheter for å bedrive etterretningsvirksomhet i mottakerlandet. I datasettet finner vi et fåtall hendelser hvor dette potensielt har forekommet. På grunn av det lave

⁴³ Blank og Levitzky (2015: 69–77) lister opp flere måter Russland tilsynelatende bruker våpeneksporten på for å fremme sine nasjonale sikkerhetsinteresser: støtte opp under bildet av at Russland er en global makt, muliggjøre en uavhengig politikk i Asia og Midtøsten, oppnå innflytelse i regioner av interesse, oppnå utvinningsrettigheter i ressursrike områder, fremme forsvarsrelasjoner med andre land (f.eks. i form av teknisk militært samarbeid og fellesøvelser) og sikre havnetilganger og baserettigheter utenlands. I tillegg trekker Blank og Levitzky (2015) frem, særlig i forbindelse med Kina, at russisk våpeneksport gir Russland en grad av kontroll over andre lands militære kapabiliteter.

antallet av hendelser, er det vanskelig å peke på generelle trekk. Vi presenterer i stedet to eksempler for å vise hvordan Russland potensielt kan ha brukt økonomisk statshåndverk til å utføre etterretningsvirksomhet: eiendomsinvesteringer på strategiske lokasjoner og økonomisk virksomhet i nærheten av infrastruktur.

I Finland slo myndighetene i 2018 til mot flere russiskeide eiendommer med omfattende overvåkingsutstyr installert på eiendommen (Ellehuus 2020). Eiendommene befant seg i nærheten av strategisk viktige havner og gjennomfartsårer i Østersjøen, og de ultimate eiernes identiteter var skjult gjennom selskaper registrert i skatteparadiser. Mens eiendommene kan være knyttet til ikke-statlig, kriminell aktivitet, peker finske sikkerhets- og etterretningstjenester generelt på at eiendommer i Finland kjøpt av russiske aktører kan brukes til militære formål (Ellehuus 2020). Det er konsentrasjonen av eiendommene i nærheten av strategisk viktige lokasjoner som vekker sikkerhets- og etterretningstjenestenes mistanke.

Norge har også opplevd potensielle forsøk på russisk etterretningsvirksomhet via økonomiske transaksjoner. I 2021 ble det avslørt for offentligheten at et russisk forskningsfartøy (Lazarev) er ett av flere sivile fartøy som mistenkes for å systematisk kartlegge norsk sokkel for å få tak i viktig informasjon om kritisk norsk infrastruktur på havbunnen, som kommunikasjons- og elektrisitetsnett og olje- og gassrørledninger (Kibar 2021). Det eksisterer også bekymringer rundt rekruttering av russiske sjøfolk til norske fartøy på grunn av deres mulighet for å tilegne seg kunnskap om norskekysten i arbeidshverdagen (Kibar 2021).

4.4.3 Styrke militære kapabiliteter

Gjennom økonomiske virkemidler kan en stat tilegne seg teknologi, ekspertise og andre ressurser som kan brukes for å styrke og modernisere statens militære kapabiliteter. I Norge ble for eksempel salget av Bergen Engines til det russiskregistrerte Transmashholding Group stanset på bakgrunn av bekymringer om at teknologien Bergen Engines besitter, ville kunne ha styrket Russlands militære kapabiliteter (Flaaten 2021). Vi inkluderer denne handlingsmåten som en form for akkumulering av makt siden staten øker sine muligheter for å true med, eller eventuelt å ta i bruk, militære maktmidler på et senere tidspunkt.

De fleste hendelsene innen denne handlingsmåten omhandler mistenkte forsøk på å omgå eksportkontroller som skal forhindre eksport av militær- og flerbruksteknologi til Russland. I flere tilfeller har dette skjedd gjennom forsøk på å manipulere handelsinformasjonen (for eksempel ved å oppgi feil mottaker). Det er også noen få eksempler på at russiske selskaper har kjøpt seg opp i selskaper i mottakerlandet, hvor oppkjøpene har skapt bekymring for at Russland kan utnytte de russiske selskapenes eierandeler til å oppgradere sine militære kapabiliteter. Det er også et eksempel hvor et selskap ble opprettet i et tredjeland (Bulgaria) som et mellomledd for å overføre teknologi fra USA til Russland. Hendelsene som omhandler forsøk på å omgå eksportkontroller har vært rettet mot selskaper først og fremst i USA, men også mot noen europeiske selskaper.

I datasettet er det også noen eksempler på at Russland kan ha brukt økonomisk statshåndverk for å (forsøke å) sikre seg strategiske eiendeler. I 2017 ga Russland økonomisk assistanse til Cuba i form av oljeforsyning etter fallet i oljeforsyninger fra Venezuela. Til gjengjeld fikk Russland

etablere satellittkommunikasjonssystemet GLONASS på Cubas territorium (Gurganus 2018).⁴⁴ Russland forsøkte tilsynelatende også å få tilgang til en militærbase i Libanon i bytte mot salg av våpen, men avtalen ble stanset etter vestlig, særlig amerikansk, diplomatisk press (Ali 2018). I tillegg forlenget Ukraina i 2010 Russlands leie av en marinebase på Krim, i bytte mot en betydelig reduksjon i prisen på gass (Alliance for securing democracy 2021; Svoboda 2019).

4.4.4 Øke avhengighet til knutepunkt

I tillegg til økonomiske transaksjoner som øker den bilaterale avhengigheten mellom mottakerlandet og avsenderlandet, kan en avsenderstat også akkumulere makt gjennom forsøk på å øke avhengigheten til et knutepunkt avsenderstaten har kontroll over i nettverk. I datasettet knytter alle hendelser innen denne handlingsmåten seg til gass. De fleste hendelsene omhandler utbygging av gassrørledninger, som bidrar til å koble flere land til Russlands nettverk eller styrke koblingen til land som allerede inngår i nettverket. I tillegg består datasettet av noen hendelser hvor Russland kjøper opp gasselskaper i andre land for potensielt å få kontroll over sentrale rørledninger (Korteweg 2018) eller tegner avtaler om gassforsyning over 20 år frem i tid, som bidrar til å øke mottakerlandets avhengighet til Russland i avtaleperioden (Alliance for securing democracy 2021; Leijonhielm og Larsson 2004). Hendelsene som er registrert i datasettet, retter seg mot tidligere sovjetstater, Serbia, Østerrike og Tyskland.

Eksisterende litteratur belyser også hvordan Russland har søkt å utvide sin kontroll over energiresurser og -infrastruktur siden Sovjetunionens fall, særlig i tidligere sovjetstater (Drezner 1997; Kim og Blank 2016; Köstem 2018; Lutz, Lutz, og Lutz 2019; Marten 2007; Stulberg 2005; Svoboda 2019). Gjennom de store, russiske energiselskapene Gazprom og LUKoil sikret Russland seg på 1990-tallet kontroll over petroleumsressurser, rørledninger og nedstrømsaktiva (*energy utilities*) i tidligere sovjetstater, ved å konvertere deres energigjeld til kontroll over disse eiendelene (Drezner 1997). Russiske forsøk på å sikre seg kontroll over energiselskaper og -infrastruktur utenlands fortsatte også utover 2000-tallet, for eksempel i Kasakhstan, Ukraina, Moldova, Belarus og Kirgisistan (Köstem 2018; Marten 2007; Svoboda 2019). Russland har også søkt å opprettholde og styrke disse landenes avhengighet til russisk energisektor, inkludert ved å hindre at landene lykkes i å diversifisere sin energiforsyning eller etablerer nettverk av gassrørledninger som omgår russisk kontroll (Lutz, Lutz og Lutz 2019).

Datasettet inneholder flere hendelser innen denne handlingsmåten i den siste perioden (2011–2021) enn i den første perioden. Flere – både i EU og USA – har uttrykt bekymring over at europeiske land blir mer avhengige av russisk gass, særlig knyttet til byggingen av rørledningen Nord Stream 2. Amerikanske myndigheter har tidligere truet med sanksjoner for å blokkere utbyggingen, men Biden-administrasjonen gikk bort fra denne trusselen i 2021 (Eddy 2021). Tyskland utsatte i februar 2022 godkjenning av rørledningen på ubestemt tid (Bøe, Brunborg og Nilsen 2022). Det er på nåværende tidspunkt stor interesse i EU for å gjøre medlemslandene mindre avhengige av russiske energiforsyninger.

⁴⁴ GLONASS kan også være et interessant eksempel på et russisk forsøk på å bygge opp et nettverk som konkurrerer med USAs GPS-nettverk.

4.5 Oppsummering

Problemstilling (1) er «Hvilke hendelser av russisk økonomisk statshåndverk kan vi observere i perioden 2000–2021?».

Hendelsene i datasettet viser at Russland potensielt har utøvd makt gjennom økonomisk statshåndverk på ulike måter i perioden 2000–2021. Primært har maktutøvelsen funnet sted som ulike former for importrestriksjoner og forstyrrelser i gassforsyningen til mottakerlandet. Mange av hendelsene som i datasettet er klassifisert som tilfeller av maktutøvelse, knytter seg til konflikten i Ukraina og andre forsøk blant tidligere sovjetstater og østblokkland på å styrke sine bånd til EU/NATO. Hendelsene i datasettet som er klassifisert som potensielle russiske forsøk på å akkumulere makt gjennom økonomisk statshåndverk, knytter seg i hovedsak til handlingsmåtene forme (sær)interesser og oppfatninger i mottakerlandet, styrke russiske militære kapabiliteter og øke mottakerlandets avhengighet til nettverket av russiske gassrørledninger. De fleste hendelsene i datasettet knytter seg til russiske interesser i «det nære utland», selv om flere hendelser også kan representere forsøk på å styrke Russlands innflytelse i Europa og globalt.

Ved å sammenligne handlingsmåtene vi observerer i datasettet med handlingsmåtene utledet i typologien i tabell 3.1, kan vi legge merke til at det er noen hendelser vi ikke har identifisert potensielle eksempler på gjennom arbeidet med datasettet. Vi har ikke identifisert observerte hendelser som involverer sabotering av infrastruktur (gjennom eierskapskontroll). Det er videre kun én observert hendelse i datasettet som potensielt kan være et forsøk på å legge til rette for fremtidig sabotasje av en virksomhet gjennom å få på plass skadevare (*malware*) i programvaren til virksomheten. Fraværet av slike hendelser i datasettet kan skyldes at det ennå ikke har oppstått en sikkerhetspolitisk krise som er alvorlig nok til å utløse bruken av dem. Det kan imidlertid også skyldes seleksjonsskjevheter i identifiseringen av hendelser. Det er utfordrende at disse handlingsmåtene, som potensielt kan utgjøre størst trussel mot mottakerlandets sikkerhet, er vanskelige å oppdage, forstå og vurdere basert på empiriske data. Vi finner også kun et fåtall hendelser hvor Russland potensielt har utført etterretningsvirksomhet gjennom økonomisk aktivitet.

Videre er det heller ingen hendelser i datasettet hvor Russland potensielt har trukket ut informasjon eller data fra digitale nettverksstrømmer. Denne handlingsmåten krever kontroll over digitale nettverk, for eksempel globale finansnettverk, som Russland ikke har hatt i tilstrekkelig grad i perioden 2000–2021.

5 Implikasjoner for Norge

I perioden 2000–2021 har Russland tilsynelatende både utvist vilje og evne til å bruke økonomisk statshåndverk for å forsøke å oppnå sine utenrikspolitiske mål og ambisjoner. Russlands økonomiske statshåndverk virker imidlertid i større grad å være rettet mot tidligere sovjetiske stater og østblokkland, enn mot vestlige land. Flere av de tidligere østblokklandene har også sterkere økonomiske bånd til Russland enn vestlige land. Særlig er mange av de tidligere sovjetiske statene fremdeles avhengige av Russland og det russiske markedet. Videre er mange av de observerte hendelsene i datasettet klassifisert som utøvelse eller akkumulering av makt gjennom energiforsyning, og disse hendelsene forutsetter at mottakerlandet avhenger av Russland for tilgang til gass, olje, atomenergi, og lignende. Dette er faktorer som tilsier at se Russlands muligheter for å bruke økonomisk statshåndverk mot Norge kan være annerledes enn mot mottakerlandene som er mest representert i datasettet.

I dette kapitlet søker vi derfor å belyse problemstilling (2): Hvordan kan Russland potensielt benytte økonomisk statshåndverk mot Norge, og hva kan implikasjonene være for norsk sikkerhet? I det følgende drøfter vi mulige implikasjoner med utgangspunkt i lærdommene fra datasettet og tall over norsk-russisk økonomisk interaksjon. I delkapittel 5.1 presenterer vi kort norsk-russisk økonomisk interaksjon. Deretter diskuterer vi Russlands muligheter for bruk av økonomisk statshåndverk mot Norge og implikasjoner av dette i delkapittel 5.2. I delkapittel 5.3 presenterer vi anbefalinger til norske myndigheter.

5.1 Norsk-russisk økonomisk interaksjon

I dette delkapitlet presenterer vi data over norsk-russisk handel i seksjon 5.1.1, norsk-russiske investeringer i seksjon 5.1.2 og norsk-russisk flyt av arbeidskraft og kompetanse i seksjon 5.1.3. Samlet gir dette et inntrykk av hvor avhengig den norske økonomien er av Russland – og således Russlands forutsetninger for å ta i bruk ulike former av økonomisk statshåndverk mot Norge.

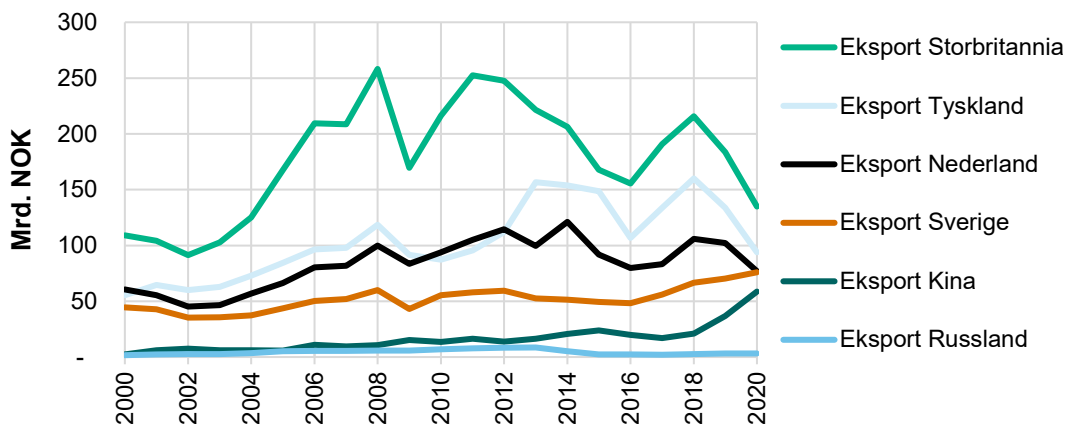
Vi presiserer at det fremdeles ikke foreligger oppdaterte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) over handel og direkteinvesteringer, som tar hensyn til konsekvensene for norsk-russisk økonomisk interaksjon av Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 og de påfølgende vestlige sanksjonene. Det nylig innførte sanksjonsregimet inkluderer imidlertid en rekke handelstiltak og finansielle tiltak. For detaljer om tiltakene som er innført, henviser vi til Regjeringen (2022).

Til tross for at den siste tidens utvikling ikke kan bli tatt hensyn til, vurderer vi at konklusjonen fra kapitlet fremdeles er den samme: totalt sett er Norges økonomiske interaksjon med Russland lav sammenlignet med mange andre økonomiske partnere. I delkapittel 5.2 drøfter vi hva dette har å si for Russlands muligheter til å ta i bruk økonomisk statshåndverk mot Norge.

5.1.1 Handel

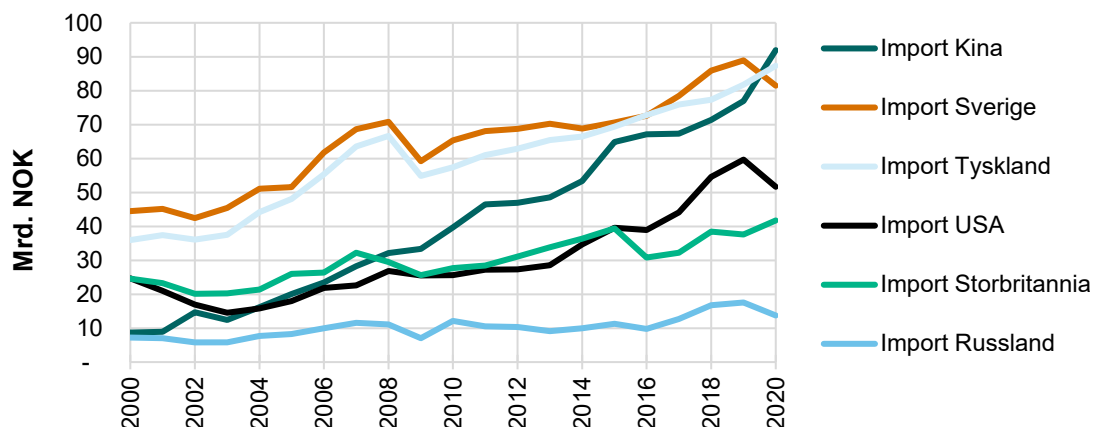
Ifølge Economic Complexity Index (ECI), er Norge verdens 35. største eksportøkonomi og 38. største importøkonomi (OEC 2022a). Norge eksporterte varer og tjenester for 1 100 milliarder NOK i 2020, hvorav vareeksport utgjorde i overkant av 770 milliarder NOK (SSB 2021a). I 2020 importerte Norge varer og tjenester for 1 100 milliarder NOK, hvorav import av varer utgjorde rundt 760 milliarder NOK (SSB 2021b).

EU-landene, Kina og USA er Norges viktigste handelspartnere, og Storbritannia er den største enkeltstående importøren av norske varer (SSB 2021c; NHO 2021). Utviklingen i norsk eksport vises i figur 5.1. I 2020 importerte Storbritannia varer fra Norge for rundt 135 milliarder NOK, og stod da for 17 prosent av norsk vareeksport. Deretter er viktige eksportpartnere Tyskland (12 prosent), Nederland (10 prosent), Sverige (10 prosent) og Kina (8 prosent). Russland stod kun for 0,4 prosent.



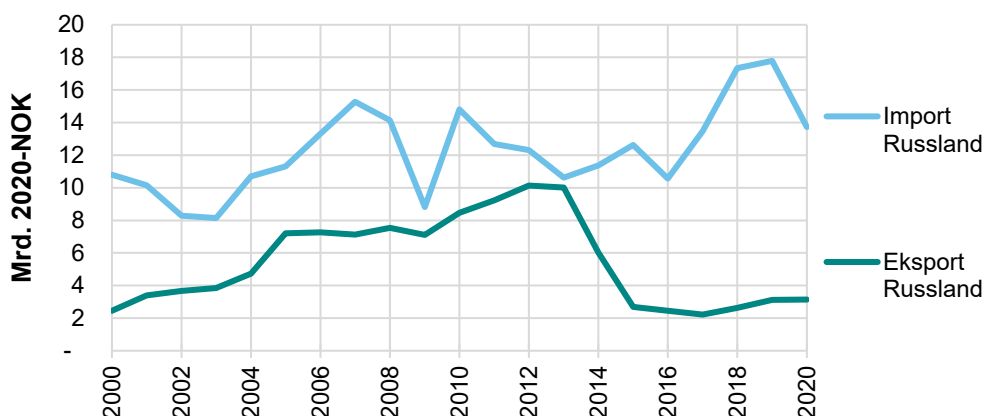
Figur 5.1 Utvikling i norsk eksport av varer til utvalgte land i perioden 2000–2020. Nominelle milliarder kroner. Kilde: SSB 2021c.

Blant landene som eksporterer mest til det norske markedet, finner vi Kina, Sverige, Tyskland, Storbritannia og USA (SSB 2021; WITS 2021). Utviklingen i norsk import vises i figur 5.2. I 2020 økte den norske vareimporten fra Kina med 20 prosent, og Kina ble da for første gang den største eksportøren til Norge. Norge importerte varer fra Kina for om lag 92 milliarder NOK i 2020. Det utgjorde da rundt 12 prosent av all vareimport. Videre stod Tyskland og Sverige for rundt 11 prosent hver, Storbritannia for 6 prosent og USA for 7 prosent. Importen fra Russland utgjorde i 2020 om lag 14 milliarder NOK, noe som tilsvarer en andel av totalimporten på i underkant av 2 prosent.



Figur 5.2 Utvikling i norsk import av varer fra utvalgte land i perioden 2000–2020. Nominelle milliarder 2020-kroner. Kilde: SSB 2021c.

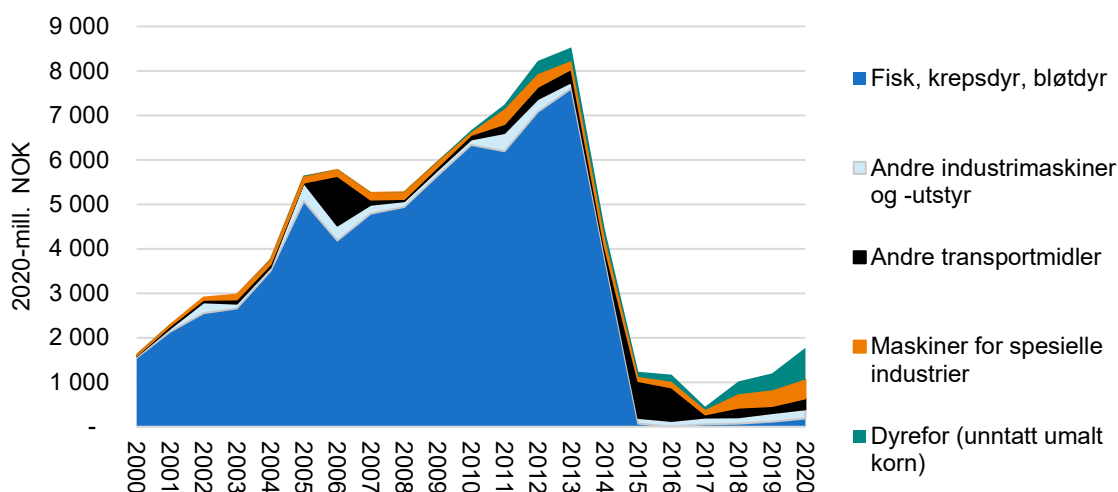
Norsk utenrikshandel med Russland står altså for en lav andel av Norges totale utenrikshandel. Den reelle utviklingen i norsk-russisk handel vises i figur 5.3. Sett bort ifra en svak reduksjon i 2007, 2009 og 2013, økte generelt norsk eksport til Russland i perioden 2000–2013. Trenden snudde imidlertid i 2014. Etter annekasjonen av Krim i 2014 opprettet EU en rekke sanksjoner og særskilte restriksjoner mot Russland, og Norge sitt regelverk er på linje med disse (Regjeringen 2021a). Russland svarte med å sanksjonere Norge. Derfor ble norsk eksport til Russland reelt sett redusert med henholdsvis 40 og 50 prosent i 2014 og 2015. Siden 2018 har norsk eksport til Russland økt noe, men nivået er langt under nivået før annekasjonen. I 2020 utgjorde norsk eksport til Russland kun 3 milliarder NOK, eller 0,4 prosent av total norsk eksport. Vi må tilbake til 2004 for å finne et så lavt eksportnivå som i 2020. Norsk import fra Russland derimot har økt siden 2014.



Figur 5.3 Utvikling i norsk utenrikshandel med Russland i perioden 2000–2020. Reelle milliarder 2020-kroner. Kilde: SSB 2021c.

Norge eksporterte mest av disse varegruppene til Russland i 2020: 1) dyrefôr (unntatt korn), 2) maskiner for spesielle industrier, 3) andre transportmidler, 4) andre industrimaskiner- og utstyr og 5) fisk, krepsdyr og bløtdyr. Figur 5.4 viser utviklingen innenfor disse varegruppene i perioden

2000–2020. Frem til 2015 var eksport av fisk, krepsdyr og bløtdyr den desidert største varegruppen til det russiske markedet. Russland var da det største og viktigste markedet for norsk sjømat. I 2014 innførte landet importstans på frukt, grønnsaker, kjøtt, fisk og melkeprodukter fra Norge med flere, som et motsvar på vestlige sanksjoner etter annekteringen av Krim. Fallet i norsk eksport til Russland var spesielt merkbart for sjømatnæringen. Eksporten falt fra i overkant av reelle 7 milliarder i 2013 til neglisjerbare summer i 2015 og 2016. Siden den gang har eksport av sjømat økt smått til å utgjøre i overkant av 185 millioner i 2020.



Figur 5.4 De fem største varegruppene for norsk eksport til Russland i perioden 2000–2020. Reelle milliarder kroner. Kilde: SSB 2021c.

Norge importerer mer fra Russland enn hva som eksporteres til landet. Norsk import av russiske varer har totalt sett økt siden 2000, men man så en reduksjon på 23 prosent i 2020. I 2020 utgjorde norsk import fra Russland 14 milliarder NOK og 3,5 prosent av Norges totale import.

Norge har også frihandelsavtaler med over 40 ulike land. De aller fleste avtalene er inngått gjennom EFTA (NHO 2021). I 2021 pågår flere forhandlinger med en rekke ulike land, men per dags dato har Norge ingen avtaler med USA, Kina⁴⁵, Japan, Russland, Brasil eller India (seks av de ti største økonomiene utenfor EU) (NHO 2021). I 2011 startet EFTA forhandlinger om en frihandelsavtale med tollunionen mellom Russland, Belarus og Kasakhstan⁴⁶, men etter flere runder med forhandlinger ble arbeidet stanset i 2014 (Regjeringen 2021b).

⁴⁵ Forhandlingene om en frihandelsavtale med Kina ble utsatt da demokratiforkjemperen Liu Xiaobo mottok Nobels fredspris. Forhandlingene med Kina ble gjenopptatt i 2017 (Regjeringen 2021c).

⁴⁶ I 2014 ble offisielt tollunionen EAEU opprettet. Den består i 2021 av Russland, Belarus, Kasakhstan, Kirgisistan og Armenia (EAEU 2021).

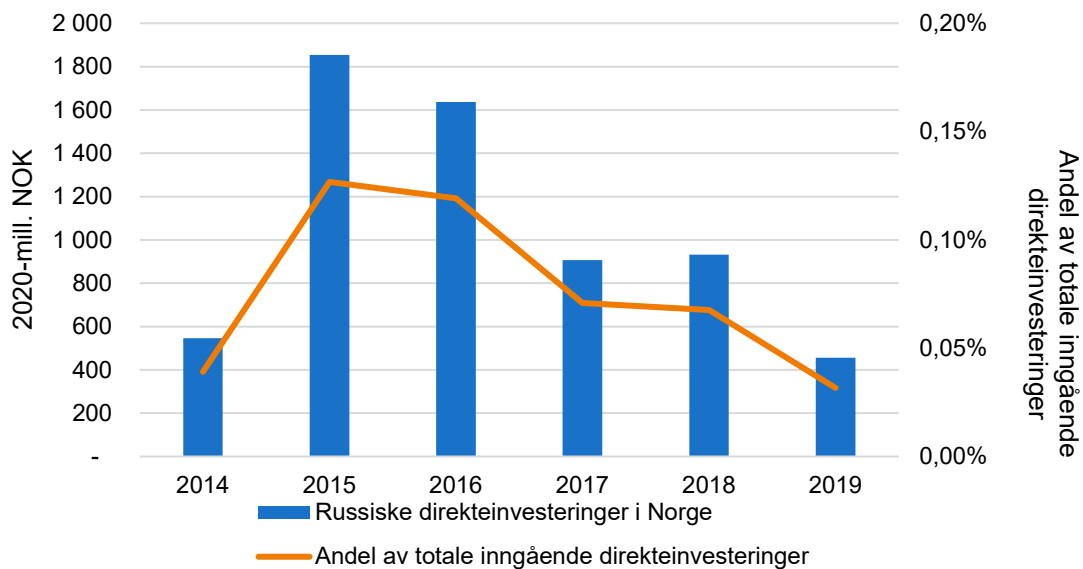
5.1.2 Investeringer

5.1.2.1 Utenlandske direkteinvesteringer (FDI)

Utenlandske direkteinvesteringer kan defineres som en investering med en innflytelsesrik andel fra en økonomisk aktør i avsenderlandet i en økonomisk enhet i mottakerlandet. En utenlandsk direkteinvestering foretas altså på tvers av landegrenser. Innflytelsesrik andel er vanskelig å anslå presist. Statistisk sentralbyrå (SSB) opererer med en grense på 20 prosent. Det betyr at et eierskap på 20 prosent eller over klassifiseres som en direkteinvestering (SSB 2021d).

Direkteinvesteringer kan både ta form som *greenfield*-investeringer, hvor fasiliteter bygges fra bunnen av, og som *brownfield*-investeringer, hvor det investeres i eksisterende selskaper gjennom sammenslåinger og oppkjøp (se f.eks. Waage mfl. 2021). Direkteinvesteringer omfatter både investorens andel av egenkapital, gjeld og fordringer i selskapet og gjelds- og fordringsforhold mellom selskaper i samme konsern. For eksempel vil et lån mellom avsenderlandets søsterselskap til mottakerlandets søsterselskap kunne defineres som direkteinvestering. Inngående direkteinvesteringer er utenlandske aktørers direkteinvesteringer i det hjemlige markedet, mens utgående direkteinvesteringer er hjemlige aktørers direkteinvesteringer i utenlandske markeder.

Den totale beholdningen av inngående direkteinvesteringer i Norge har økt fra 1 175 milliarder i 2013 til 1 440 milliarder NOK i 2019. Inngående direkteinvesteringer til Norge kom i 2019 fra 66 forskjellige land (SSB 2021d). Figur 5.5 viser inngående direkteinvesteringer i Norge fra økonomiske aktører registrert i Russland over perioden 2014–2019. Denne russiske beholdningen av direkteinvesteringer i Norge var på 456 millioner NOK i 2019, cirka 0,03 prosent av den totale beholdningen av inngående direkteinvesteringer på 1 440 milliarder NOK. Russland sine direkteinvesteringer utgjør altså en liten andel av de totale direkteinvesteringene i Norge. Høyest var russiske direkteinvesteringer i 2015 og 2016.



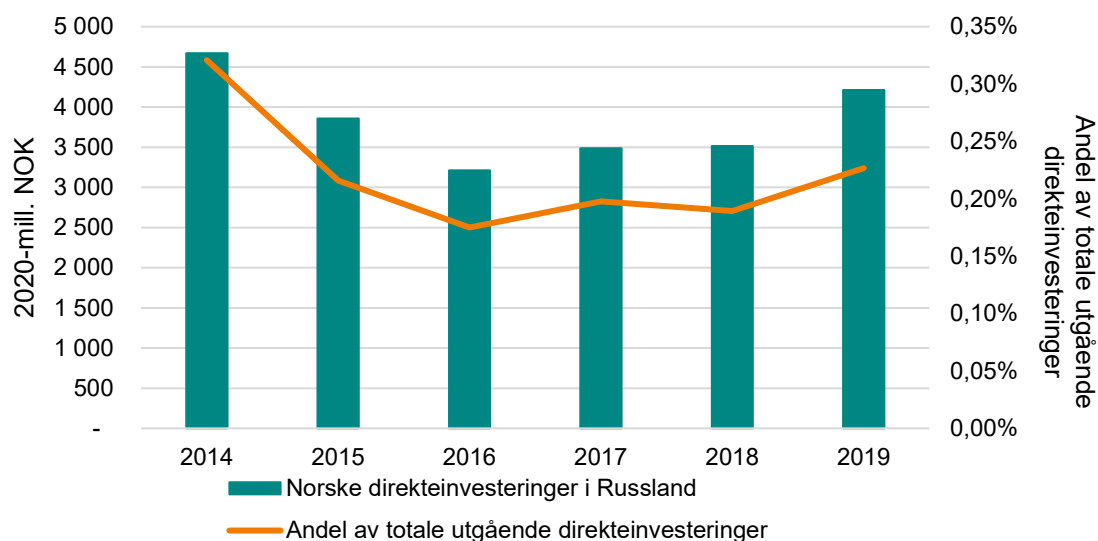
Figur 5.5 Beholdningen av inngående russiske direkteinvesteringer i perioden 2014–2019, i millioner NOK (t.v.) og i andel av totale inngående direkteinvesteringer (t.h.). Reelle millioner 2020-kroner. Kilde: SSB 2021d.

SSB utgir også statistikk over direkteinvesteringer basert på ultimater eier⁴⁷. For Russland gjelder dette kun for 2019. Hvis vi inkluderer tall for ultimater eier, endrer beholdningen for inngående direkteinvesteringer til Norge seg til 646 millioner NOK (SSB 2021e). Inngående direkteinvesteringer øker altså med 200 millioner.⁴⁸ Likevel er investeringsnivået fortsatt lite og begrenset.

Figur 5.6 viser utviklingen i beholdningen av norske utgående direkteinvesteringer til Russland, målt i milliarder NOK (t.v.) og i andel av totale norske utgående direkteinvesteringer (t.h.). Norske direkteinvesteringer i Russland utgjør langt mer enn hva russiske direkteinvesteringer i Norge utgjør. I 2019 var norske utgående direkteinvesteringer til Russland 9 ganger høyere enn inngående russiske direkteinvesteringer. Som for med russiske direkteinvesteringer i Norge, representerer likevel norske direkteinvesteringer i Russland en liten andel av Norges totale direkteinvesteringer i utlandet. I perioden 2014–2020 har andelen av norske utgående direkteinvesteringen til Russland ligget på 0,22 prosent av totale norske utgående investeringer.

⁴⁷ Ultimater eierland blir funnet ved å følge eierskapsrekken for et selskap oppover helt til man ender på et selskap hvor det ikke finnes enkeltaktører som har kontrollerende eiendeler (50 prosent av stemmene i selskapet). Når FDI blir rapportert etter ultimater eier blir investeringene som er foretatt av den direkte investoren ført på eieren – den ultimate investoren.

⁴⁸ Man kan spekulere på om noen russiske investeringer blir gjort via andre land for å unngå uønsket oppmerksomhet, men dette er vanskelig å analysere (NUPI 2021).



Figur 5.6 Beholdningen av norske utgående direkteinvesteringer til Russland i perioden 2014–2019, i millioner NOK (t.v.) og i andel av totale inngående direkteinvesteringer (t.h.). Reelle millioner 2020-kroner. Kilde: SSB 2021d.

5.1.2.2 Porteføljeinvesteringer

Vi har ikke tilgang til data over russiske porteføljeinvesteringer i Norge. I Russland har Oljefondet porteføljeinvesteringer i form av aksjer. Ved utgangen av 2021 var Oljefondets aksjeinvesteringer i Russland 27,4 milliarder NOK (0,2 prosent av de totale investeringene), som er litt lavere enn det høyeste nivået i 2019, hvor aksjeinvesteringene var verdt 31,7 milliarder NOK (NBIM 2022).

Etter Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 falt imidlertid verdien av Oljefondets portefølje til 2,9 milliarder NOK i første kvartal 2022 (Hovland 2022). Oljefondet har fått føringer om å trekke ut de gjenværende investeringene, men foreløpig er aksjene frosset i påvente av en plan om uttrekk (Hovland 2022). Restriksjoner fra den russiske sentralbanken kan også begrense mulighetene for Oljefondet til å selge sine aksjer i landet.

5.2 Implikasjoner av russisk bruk av økonomisk statshåndverk for Norge

I dette delkapittelet drøfter vi først Russlands potensial for å bruke økonomisk statshåndverk til henholdsvis å utøve makt (seksjon 5.2.1) og akkumulere makt (seksjon 5.2.2) mot Norge. Deretter diskuterer vi hvordan det, etter vår vurdering, er behov for å forstå bedre når omfanget av økonomisk statshåndverk blir sikkerhetstruende (seksjon 5.2.3). I den forbindelse løfter vi frem eksempler på økonomisk statshåndverk knyttet opp mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser og stiller spørsmål ved om handlingsmåtene ville ha utgjort sikkerhetstruende virksomhet eller ikke. Diskusjonene i dette delkapitlet danner grunnlag for anbefalinger til myndigheter og beslutningstakere som presenteres i delkapittel 5.3.

5.2.1 Vurderinger av Russlands potensial for å utøve makt mot Norge

Analysene i kapittel 4 viser at Russland tilsynelatende har utøvd makt mot mange land i ulike situasjoner. Hendelsene i datasettet indikerer at det spesielt er tidligere sovjetstater som har opplevd Russlands maktutøvelse og i særdeleshet i forbindelse med konfliktene i Georgia og Ukraina. Det peker i retning av at Russland tar i bruk økonomiske virkemidler, ofte i kombinasjon med andre typer virkemidler, når mye står på spill. Norge er ikke en del av Russlands nære utland, men Norges geografiske posisjon som nabo i nord med Barentshavet, med blant annet lang, isfri kyst og nærheten til militærbasene på Kolahalvøya, gjør at Russland har sikkerhetsinteresser knyttet til nordområdene. Russland søker dessuten økt innflytelse globalt for å fremme en multipolar verden og styrke sin posisjon som internasjonal stormakt.

Olje og gass er viktige innsatsfaktorer i russisk økonomisk statshåndverk. Norsk økonomi har imidlertid ikke behov for verken russisk olje eller naturgass. Russland er en såpass stor aktør i verdensmarkedet for olje og i det europeiske markedet for gass, at det kan tenkes at landet kan påvirke verdensprisen på olje eller den regionale prisen på gass. Men selv i et scenario der Russland, alene eller i samarbeid med andre petroleumsproduserende land, presser prisen ned, vil Norge være mindre sårbar enn Russland selv. Den betydelige relative størrelsen (per innbygger) på Oljefondet, bidrar nok til at russiske statsfinanser i større grad er avhengig av høye priser på petroleum enn de norske statsfinansene. Vi tror ikke det er et sannsynlig scenario at Russland forsøker å redusere prisene på olje eller gass for å presse norske myndigheter eller norske næringer.

Som vist i delkapittel 5.1 er den økonomiske aktiviteten på tvers av Norge og Russland, i form av direkteinvesteringer og handel, ikke spesielt store verken fra russisk eller norsk side. Aktiviteten er også redusert som følge av sanksjonene fra hver side etter annekteringen av Krim – og nå også som følge av vestlige sanksjoner mot Russland etter invasjonen av Ukraina. Dette begrenser mulighetene for Russland til å bruke sin markedsrett mot Norge. Før invasjonen hadde Norge porteføljeinvesteringer i Russland gjennom Oljefondet på 27,4 milliarder NOK. Et potensielt russisk pressmiddel kunne ha vært å true med nasjonalisering av dette eierskapet, men totalt sett utgjør Oljefondets investeringer i Russland en lav andel av fondets samlede investeringer. Som følge av invasjonen har verdiene dessuten falt dramatisk. Vi vurderer derfor at Russland ikke vil være i stand til å legge press på Norge ved å true med nasjonalisering av eierskapet.

Vi mener dog at det kan være mer relevant for Russland å forsøke å utnytte norsk behov for russisk arbeidskraft og spisskompetanse for å sikre et profitabelt næringsliv, opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner eller effektiv offentlig tjenesteproduksjon. For at et slikt pressmiddel skal ha styrke, må mottakerlandet være avhengig av avsenderlandet. Det betyr at Norge kan være sårbar i situasjoner der Norge ikke kan importere arbeidskraft fra andre steder, eller at russiske statsborgere har spisskompetanse som norske bedrifter eller det offentlige er helt avhengige av for å drive kritisk produksjon. Gjennom EØS-samarbeidet har Norge muligheter til å tiltrekke seg arbeidskraft fra nesten hele arbeidsmarkedet i Europa. På generelt grunnlag gir dette Norge muligheter til å stå imot press fra spesifikke avsenderland med hensyn på arbeidskraft og kompetanse. Det kan imidlertid være at visse arbeidsoppgaver eller geografiske regioner er

avhengige av russisk arbeidskraft. I så fall burde slike avhengigheter kartlegges og tiltak iverksettes for å redusere dem.

5.2.2 Vurderinger av Russlands potensial for å akkumulere makt vis-à-vis Norge

Utover selve maktutøvelsen er det sentralt å forstå hvordan Russland kan utnytte økonomisk aktivitet i Norge for å akkumulere makt. Maktakkumulering kan gjøre Russland i stand til å utøve økonomisk – eller annen type – makt⁴⁹ i fremtiden. Bilaterale investeringer og kunde-/ leverandørforhold i verdikjeder der norske bedrifter og offentlig virksomhet er deltakere, kan åpne muligheter for å akkumulere makt på flere måter (se delkapittel 3.1): gjennom å styrke politisk innflytelse, bedrive etterretningsvirksomhet på norsk territorium, tilrettelegge for fremtidig sabotasje (for eksempel ved bruk av cybervirkemidler), eller styrke Russlands militære kapabiliteter. Vi vurderer at det er mindre aktuelt at Russland kan være i stand til å true norsk sikkerhet ved å akkumulere makt gjennom nettverkskanaler.⁵⁰

Russland kan styrke sin politiske innflytelse i mottakerland både gjennom å skape særinteresser i landet og gjennom å øke landets avhengighet til Russland. Vi finner flere eksempler i datasettet på at Russland kan ha forsøkt å skape slike særinteresser for å påvirke politikken i mottakerlandet, men da først og fremst i tidligere sovjetstater og andre østblokkland. For Norge kunne slik aktivitet for eksempel ta form som russiske investeringer i næringsvirksomhet i Nord-Norge. Slik aktivitet kan være motivert av rene kommersielle hensyn, men investeringer kan potensielt også utføres som forsøk på å gjøre næringsliv og befolkning i Nord-Norge mer russlandsvennlig – eller utføres av både kommersielle og strategiske hensyn. Dette vil kunne påvirke norsk politikk overfor Russland. Som redegjort for i delkapittel 5.1, er den norske økonomiens totale avhengighet til Russland lav. Russland kan likevel øke Norges avhengighet til den russiske økonomien dersom russiske aktører etablerer seg som leverandører av komponenter, ressurser eller kompetanse som Norge ikke enkelt kan få tak i fra andre leverandører.

Norge har teknologi som landet er ledende på, inkludert undervannsteknologi som også kan ha et militært flerbrukspotensial (PST 2021). Norge har også en konkurransedyktig forsvarsindustri med høyteknologi for militær anvendelse. Det kan være av interesse for andre stater å få tilgang til disse teknologiene. I datasettet finner vi flere tilfeller av at Russland potensielt har klart å tilegne seg militær- og flerbruksteknologi, særlig fra USA og Tyskland. I hendelsene har Russland tilsynelatende oppnådd dette gjennom å manipulere handelsinformasjon, gjennom investeringer i selskaper og ved å opprette selskaper i tredjeland. Eksisterende litteratur og datasettet over kinesisk økonomisk statshåndverk (Waage mfl. 2022), tilsier at en avsenderstat også kan benytte flere andre fremgangsmåter for å få tak i teknologi og ekspertise, inkludert rekruttering av forskere og tyveri av bedriftshemmeligheter. Vi mistenker at seleksjonsskjevheter i datasettet (se delkapittel 3.4) bidrar til at det kan være mørketall innen russiske forsøk på å omgå eksportkontroll

⁴⁹ For eksempel utøvelse av makt gjennom militære, politiske, cyber eller informasjons-/påvirkningsrelaterte virkemidler.

⁵⁰ Norge er ikke avhengig av russisk gass. Vi vurderer også at Russland ikke har tilstrekkelige kapabiliteter til å etablere digitale nettverk som kan utnyttes til å trekke ut informasjon og data fra Norge eller til å promotere sin valuta (RUB) til økt bruk internasjonalt i en skala som påvirker Norge i nevneverdig grad.

og å tilegne seg forsvars- og flerbruksteknologi fra ulike NATO-land. Det kan være en utfordring for Norge dersom Russland utfører slik aktivitet rettet mot selskaper og kunnskapsmiljøer i Norge.

Gjennom økonomisk statshåndverk kan Russland potensielt også utføre etterretningsvirksomhet i Norge. Den tidligere omtalte Lazarev-saken (se seksjon 4.4.2) er et eksempel på hvordan lovlig økonomisk aktivitet potensielt kan åpne muligheter for etterretningsvirksomhet. I tillegg viste eksempelet fra Finland hvordan eiendommer som er geografisk lokalisert i nærheten av strategisk viktig infrastruktur eller aktiviteter potensielt kan brukes til overvåking og spionasje. Samlet har vi få eksempler i datasettet klassifisert som russiske forsøk på å bedrive etterretningsvirksomhet gjennom økonomisk virksomhet, men vi mistenker at det også her kan være mørketall siden denne typen aktivitet er krevende å identifisere og inkorporere i et datasett. Det samme gjelder forsøk på å komme i posisjon til å utføre sabotasje i fremtiden, for eksempel ved at en leverandør i en verdikjede lykkes i å få plass skadevare i IT-systemene til en sentral eller kritisk virksomhet i mottakerlandet. Som nevnt i delkapittel 4.5, er det utfordrende at disse handlingsmåtene – som potensielt kan utgjøre størst trussel mot norsk sikkerhet – er vanskelig å oppdage, forstå og vurdere basert på empiri.

Det er også utfordrende at flere eller alle av de overnevnte aktivitetene kan være økonomisk gunstige for aktører i Norge. Hver enkelt bedrift er heller ikke nødvendigvis klar over potensielle negative konsekvenser for norsk sikkerhet av de økonomiske transaksjonene de gjennomfører og/eller en annen beslutning ville ha vært økonomisk mer kostbar for bedriften. Kunnskapsbygging om potensielt sikkerhetstruende virksomhet og koordinering på tvers av bedrifter kan bidra til å avdekke når økonomisk lønnsom aktivitet kan utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet.

5.2.3 Behov for å forstå bedre når omfanget av økonomisk statshåndverk blir sikkerhetstruende

I denne rapporten har vi forsøkt å studere økonomisk statshåndverk bredt definert. Det gjør at vi ikke har tatt stilling til om russisk økonomisk statshåndverk har påvirket mottakerlandenes nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er krevende å identifisere når økonomiske transaksjoner er av en størrelse eller spredt utover i mange sektorer på en måte som truer mottakerlandenes sikkerhet. Blant annet er det vanskelig å definere konkret når et annet lands investeringer blir såpass omfattende i en næring eller på tvers av næringer, at det blir en sikkerhetstruende risiko for mottakerlandet. Relativt små hendelser, som en enkelt investering eller en liten økning i handel, vil som regel ikke være sikkerhetstruende, men det kan være det dersom det gir avsenderstaten tilgang til, eller kontroll over, kritisk infrastruktur og funksjoner i mottakerlandet. Slike utfordringer gjelder også ved analyse av hvordan russisk økonomisk statshåndverk eventuelt kan true norske nasjonale sikkerhetsinteresser som gitt i Sikkerhetsloven (2018). Vi utdyper om de nasjonale sikkerhetsinteressene i boks 5.1. Deretter drøfter vi utfordringer med å forstå hva som kvalifiserer som sikkerhetstruende virksomhet som vi har møtt i arbeidet med denne rapporten sett opp mot Norges nasjonale sikkerhetsinteresser.

Boks 5.1 – Sikkerhetstruende virksomhet

Når en stat har evne (makt) og intensjon om å gjennomføre uønskede handlinger mot Norge utgjør denne statens handlinger en trussel. Tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser utgjør sikkerhetstruende virksomhet (Sikkerhetsloven 2018: § 1-5). Med nasjonale sikkerhetsinteresser benytter vi definisjonen fra Sikkerhetsloven (2018: § 1-5): «landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til: a) de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet, b) forsvar, sikkerhet og beredskap, c) forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner, d) økonomisk stabilitet og handlefrihet, e) samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet.»

Nasjonal sikkerhet er definert som «statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av samfunnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser» (Justis- og beredskapsdepartementet 2020: 11). Til sammenligning er samfunnssikkerhet definert som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare» (Justis- og beredskapsdepartementet 2020: 11). Samfunnssikkerheten kan trues gjennom bevisste handlinger, men også av hendelser utløst av naturen og tekniske eller menneskelige feil. Samfunnssikkerhet er derfor et begrep som omhandler mer enn nasjonal sikkerhet.

5.2.3.1 Suverenitet og politisk handlefrihet

Norsk suverenitet og suverenitetshevdelse står sentralt i definisjonen av sikkerhetsinteressene. Trusler mot norsk suverenitet vil være avhengig av hva man mener med politisk handlefrihet til å ta beslutninger. I den forbindelse utdyper NSM (2020) som følger:

«Sikring av Norges suverenitet innebærer at det norske selvstyret skal sikres. Det skal sikres at lovlige norske myndigheter har frihet og eksklusiv rett til å beslutte om politiske og administrative tiltak i Norge, i henhold til norske interesser, og iverksette disse. Sikkerhetsloven skal bidra til å avdekke og forhindre at fremmed makt og andre som ikke har lovlige beslutningsmyndighet i Norge påvirker beslutninger på fordekte eller åpenlyse måter.»

Dersom norsk suverenitet og handlefrihet inkluderer at øverste statsorganer skal kunne trosse andre staters interesser, kan den politiske handlefriheten potensielt bli truet av russisk bruk av økonomisk statshåndverk for å påvirke og legge press på norske myndigheter. For eksempel finner vi hendelser i datasettet hvor Russland kan ha brukt økonomisk statshåndverk for å fremme og forsvare sine interesser, særlig knyttet til «det nære utland». Hvis suverenitet og handlefrihet derimot defineres snevert, som i at øverste statsorganer skal kunne bestemme interne forhold i Norge – slik utdypningen til NSM (2020) kan vitne om – vurderer vi at Russlands bruk av økonomisk statshåndverk i mindre grad kan true den politiske handlefriheten. Mellom disse

ytterpunktene eksisterer det et rom der det kan være mer usikkert hvorvidt handlefriheten potensielt kan trues av russisk bruk av økonomisk statshåndverk.

Likevel minner vi om at Russlands muligheter for å kunne utøve makt mot Norge gjennom økonomisk statshåndverk virker å være begrenset på grunn av liten økonomisk interaksjon mellom Russland og Norge (se seksjon 5.2.1). Påvirkning på politiske og administrative beslutninger i Norge kan imidlertid også foregå ved at Russland styrker sin politiske innflytelse i landet gjennom bruk av økonomiske virkemidler. I hvilken grad vil eventuelle forsøk på å oppnå politisk innflytelse gjennom å skape (sær)interesser og forme oppfatninger hos eliter og befolkningen (se seksjon 4.4.1 for detaljer) utgjøre en trussel mot norsk suverenitet? Og hvor stort må omfanget være før handlingene eventuelt truer norske nasjonale sikkerhetsinteresser? Det virker rimelig å anta at omfanget av den økonomiske aktiviteten må være av en viss størrelse for eventuelt å utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet, men det er krevende å si hvor grensen går. Det er også utfordrende at slik aktivitet gjerne foregår over tid, som gjør at de enkelte økonomiske transaksjonene ikke nødvendigvis fanges opp som økonomisk statshåndverk med strategiske formål.

Samlet opplever vi at det er behov for å forstå bedre, og konkretisere, hvilke handlingsmåter av økonomisk statshåndverk som kan utgjøre en trussel mot norske myndigheters frihet til å ta politiske og administrative beslutninger.

5.2.3.2 Militær evne og flernasjonalt samarbeid

Forsøk på å forme interesser og oppfatninger kan potensielt også true Norges nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til forsvar, sikkerhet og beredskap, for eksempel dersom det involverer forsøk på å skape polarisering mellom nord og sør gjennom ulike økonomiske insentiver. Men igjen er det nok nødvendig med et relativt stort omfang av transaksjoner, over tid, for at Russland eventuelt ville ha vært i stand til å oppnå dette. Gitt den begrensede økonomiske interaksjonen mellom Norge og Russland per dags dato, vurderer vi at slike handlingsmåter i liten grad utgjør en trussel mot norsk sikkerhet i dag.

Norges nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til forsvar, sikkerhet og beredskap kan imidlertid potensielt trues av (russisk) økonomisk statshåndverk selv om omfanget ikke er særlig stort. Det kan for eksempel skje dersom investeringer og posisjonering i verdikjeder åpner muligheter for å bedrive etterretningsvirksomhet, innhente teknologi som kan styrke Russlands militære kapabiliteter vis-à-vis Norge og NATO-alliansen, blokkere viktig eller kritisk forsyning eller utføre sabotasje (gjennom eierskap eller eksempelvis cyberrelaterte virkemidler). Her kan det være at én, eller et relativt lavt antall transaksjoner er tilstrekkelig for å utgjøre en sikkerhetstrussel. Når det gjelder muligheten for å blokkere forsyning, vurderer vi at det er behov for å kartlegge hvorvidt det er noen leverandører inn mot norsk forsvarssektor, som er avhengige av ressurser eller kompetanse fra russiske aktører.

Et relativt lavt antall økonomiske transaksjoner kan potensielt også utgjøre en trussel mot norske sikkerhetsinteresser knyttet til forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner. Dette punktet omfatter at Norge har et velfungerende samarbeid med andre land og internasjonale

organisasjoner om statssikkerhet, samt bidrar til å ivareta allierte staters sikkerhet (NSM 2020). Etterretningsvirksomhet, teknologioverføring fra norske selskaper eller posisjonering for å utføre fremtidig sabotasje kan lede til at Norges samarbeid med andre land om statssikkerhet blir svekket. I tillegg kan det utgjøre en trussel mot allierte staters sikkerhet.

Forsøk på å forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen ved bruk av økonomiske insentiver kan også utgjøre en trussel mot Norges forhold til andre stater og internasjonale organisasjoner, for eksempel ved forsøk på å øke motstanden mot NATO-samarbeid. Nok en gang vurderer vi imidlertid omfanget og varigheten av den økonomiske aktiviteten trolig må være av en viss størrelse for at den eventuelt skal utgjøre en trussel, samtidig som vi anerkjenner at det kan være utfordrende å oppdage slike forsøk på påvirkning i tide.

5.2.3.3 Økonomisk stabilitet og samfunnets grunnleggende funksjoner

Økonomisk stabilitet handler om utviklingen i makroøkonomiske hovedstørrelser (f.eks. inflasjon, valutakurs, vekst og sysselsetting), systemer for å håndtere offentlige ytelser og inntekter, kapitalforhold overfor utlandet, den finansielle infrastrukturen og finansmarkedene (NSM 2020). Forstyrrelser i Norges utenriksøkonomi kan potensielt komme til å utgjøre en trussel mot den økonomiske stabiliteten. Vi opplever generelt at det er uklart hvor omfattende eventuelle forstyrrelser må være før det vurderes at norsk sikkerhet blir truet. For eksempel kan reduksjoner i handel eller utenlandsinvesteringer ha en negativ påvirkning på norsk sysselsetting, men det virker rimelig å anta at omfanget må være betydelig før det kan sies at norsk sikkerhet er truet.

Når det gjelder norsk økonomisk interaksjon med Russland, vurderer vi at det ikke virker sannsynlig at Russland kan være i stand til å true den norske økonomiens stabilitet ved for eksempel å begrense markedstilgang for varer og tjenester eller arbeidskraft og kompetanse per dags dato. Data over utenrikshandelen med Russland viser at Norge kan være mer sårbare innenfor enkelte næringer. Likevel vurderer vi at Russland i liten grad har potensial til å true den økonomiske stabiliteten gjennom begrensninger i handel når den totale avhengigheten er såpass lav. Som for norsk-russisk utenrikshandel, representerer også direkteinvesteringer en liten trussel mot økonomisk stabilitet basert på omfanget av investeringsbeholdningene.

Det kan imidlertid være at økonomiske virkemidler som investeringer, salg av komponenter eller posisjonering i verdikjeder kan åpne muligheter for å sabotere eller på andre måter svekke systemer for å håndtere offentlige ytelser og inntekter eller den finansielle infrastrukturen. Her kan russisk økonomisk aktivitet potensielt komme til å utgjøre en trussel for Norge. Igjen kan det være tilstrekkelig med én eller et fåtall økonomiske transaksjoner for at den økonomiske aktiviteten skal utgjøre en trussel. Samtidig kan det være nødvendig at sabotasjen foregår over en viss tid før det kan sies at norsk sikkerhet blir truet.

I likhet med nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til særlig suverenitet og politisk handlefrihet, vurderer vi at det er behov for å forstå bedre, og konkretisere, når økonomisk statshåndverk eventuelt kan komme til å utgjøre en trussel mot Norges økonomiske stabilitet.

Eierskap, salg av komponenter, utbygging av infrastruktur, avhengighet til kompetanse og ressurser eller posisjonering i verdikjeder er alle økonomiske virkemidler som potensielt kan utgjøre en trussel mot samfunnets grunnleggende funksjoner og befolkningens sikkerhet. Det kan for eksempel være tilfellet dersom slik økonomisk aktivitet gjør det mulig å ramme funksjonsnivnen til kritiske tjenester – som telekommunikasjon, vann og avløp eller kraftforsyning – ved å sabotere forsyning, IT-systemene, m.m. I den forbindelse kan enkelte økonomiske transaksjoner rettet inn mot kritiske samfunnsfunksjoner være sikkerhetstruende.

5.3 Anbefalinger

Vår anbefaling er at norske myndigheter arbeider langs minst tre spor (Lindgren, Waage og Boye 2022).

- 1) For det første er det nødvendig å videreutvikle juridiske og institusjonelle rammeverk for å hindre fremmede staters muligheter for å eie kritisk infrastruktur, selskaper med tilknytning til norske eller alliertes militære organisasjoner, og andre strategiske eiendeler og landområder. Vi anbefaler også å definere nasjonale sikkerhetsinteresser mer konkret. Slik vil det bli enklere å identifisere mekanismer for styrket robusthet. Det kan være aktuelt å gjennomføre spill for å avdekke svakheter og utfordringer ved dagens rammeverk og mekanismer.⁵¹ Det er også behov for å styrke kunnskapen om gevinstene og kostnadene (både økonomiske, politiske og sikkerhetsmessige) av ulike tiltak. Videre vil forbedret åpenhet og rapportering om eierskap i verdikjeder, styredeltakelse og lignende, gjøre det lettere å spore ultimate eiere og styrke mulighetene for å utelukke aktører norske myndigheter ikke ønsker i deler av norsk næringsliv.
- 2) For det andre er det nødvendig å jobbe for bedre koordinering med likesinnede land, for eksempel gjennom EØS- og EU-samarbeidet eller NATO, for å beskytte næringslivet og samfunnene mot andre staters økonomiske statshåndverk. Det inkluderer å styrke mekanismene for å oppdage potensielt sikkerhetstruende økonomisk virksomhet på tvers av landegrenser. Det kan også være aktuelt å bygge opp kompetanse på avanserte, komplekse teknologier i regi av EØS- og EU-samarbeidet eller NATO, for å diversifisere og sikre tilgangen til slik kompetanse for å drifte, vedlikeholde og kontrollere avanserte teknologiske systemer.
- 3) For det tredje er det viktig å forbedre informasjonsflyten og koordineringen mellom norske myndigheter, næringslivsorganisasjonene og næringslivet. Det er økonomiske aktører i Norge, både private og offentlige, som vil kunne utnyttes for å legge press på Norge eller skaffe tilgang til teknologi, data, kunnskap og informasjon. For den enkelte økonomiske aktør er det imidlertid ofte krevende å avdekke eventuelle negative

⁵¹ Spill som metode er mye brukt hos FFI for å forstå bedre hvordan ulike caser/scenarioer ville ha blitt håndtert. Et spill gjør det mulig å teste roller, ansvar og myndighet og avdekke uklarheter, særlig krevende problemstillinger, sårbarheter og lignende. I tillegg skaper et spill økt bevissthet og styrker kunnskapsgrunlaget hos personene og miljøene som deltar. Dette kan, sammen med en rapport som dokumenterer spillet og sentrale funn, være et viktig underlag for den videre håndteringen av dette området i norsk forvaltning.

konsekvenser for norsk sikkerhet av egne økonomiske beslutninger, og det kan også være kostbart å avvike fra hva som er bedriftsøkonomisk fornuftig. Konkrete tiltak for å skape bevissthet rundt utfordringene økonomisk statshåndverk kan utgjøre mot Norge, kan være arrangement av seminarer og fagpresentasjoner – eller spill – for kunnskapsbygging og bevisstgjøring. Det kan også være aktuelt å vurdere og avklare hvorvidt norske bedrifter som eventuelt blir skadelidende av tiltak, skal bli økonomisk kompensert.⁵² Vi anbefaler også videre forskning om hvordan næringslivet forholder seg til sikkerhetskonsekvensene av andre staters muligheter til ha innflytelse gjennom eierskap i norske bedrifter eller bedrifter i deres verdikjeder.

⁵² Både i Litauen og USA har det blitt vurdert å innføre forsikringsordninger for bedrifter som blir skadelidende av utenrikspolitikken (se f.eks. Tammik 2021; Allen-Ebrahimian 2021a; 2021b).

6 Konklusjon

6.1 Oppsummering av rapporten

Russland har i mange tilfeller utvist vilje til å motsette seg den USA-ledede verdensordenen. Russland kan også både ha vilje og evne til å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå politiske og strategiske mål i internasjonal politikk, enten alene eller som del av sammensatt virkemiddelbruk. Vi kaller slik bruk av økonomiske virkemidler for økonomisk statshåndverk (*economic statecraft*). Økt forståelse for, og kunnskap om, hvordan Russland kan benytte seg av økonomisk statshåndverk bør altså være av prioritet for både Norge og andre vestlige land.

Denne rapportens formål har vært å belyse hvordan Russland kan forsøke å benytte økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske, utenrikspolitiske mål (økonomisk statshåndverk) og drøfte implikasjoner for norsk sikkerhet. Rapporten har søkt og besvare to problemstillinger: 1) hvilke hendelser av russisk økonomisk statshåndverk kan vi observere i perioden 2000–2021, og 2) hvordan kan Russland potensielt benytte økonomisk statshåndverk mot Norge, og hva kan implikasjonene for norsk sikkerhet være? Vi har søkt å besvare problemstillingene ved å starte byggingen av et datasett over hendelser av russisk økonomisk statshåndverk og analysere sentrale egenskaper ved hendelsene i datasettet. Vi har samlet inn informasjon om konkrete hendelser hvor Russland tilsynelatende har brukt økonomiske virkemidler, og kategorisert og kodet informasjonen i et datasett. Datasettet består, per dags dato, av 187 hendelser. Kombinert med informasjon om Russlands økonomiske situasjon og interaksjonen med Norge, gir hendelsene i datasettet et godt grunnlag for å drøfte hvordan Russland potensielt kan bruke økonomisk statshåndverk mot Norge. Vi presiserer at arbeidet med rapporten i all hovedsak er utført før Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022. Det er utenfor oppdragets omfang å analysere implikasjonene for denne studien av invasjonen, samt påfølgende vestlige sanksjoner innført mot Russland.

Det er viktig å være klar over svakheter ved analysene i denne rapporten. For det første studerer rapporten hvordan Russland har utført økonomisk statshåndverk i perioden 2000–2021 med utgangspunkt i hendelsene i datasettet, men det har vært utenfor omfanget av oppdraget som ligger til grunn for rapporten å gjennomføre en bred og omfattende analyse av de kortsiktige og langsiktige effektene av russisk økonomisk statshåndverk mot ulike mottakerland. Det betyr at når vi besvarer problemstillingene, ligger fokuset på hvordan Russland kan ha forsøkt å bruke økonomisk statshåndverk, og hvordan Russland eventuelt kan forsøke å bruke det mot Norge. Slik søker vi å skape et bedre kunnskapsgrunnlag for myndigheter og beslutningstakere om hvilke former for russisk økonomisk statshåndverk som eventuelt kan bli forsøkt brukt mot Norge, og hvordan disse potensielt kan være sikkerhetstruende. Vi anbefaler imidlertid at videre arbeid styrker forståelsen også av effektene av ulike typer av russisk økonomisk statshåndverk. For det andre er datasettet utsatt for seleksjonsskjevheter. Med seleksjonsskjevheter mener vi at det antagelig er systematiske forskjeller i hvilke hendelser som observeres, beskrives i kilder og til slutt inkluderes i datasettet. Det medfører at hendelsene i datasettet ikke nødvendigvis gir et bilde

av hvordan og når Russland bruker økonomisk statshåndverk som er representativt for hele universet av russisk økonomisk statshåndverk. Vi løfter frem tre skjevheter:

- Skjevhet #1 er knyttet til den epistemiske usikkerheten om formålet med økonomisk aktivitet. Alle økonomiske transaksjoner kan være uttrykk for økonomisk statshåndverk, men kun et begrenset antall av dem blir kategorisert som økonomisk statshåndverk. Dette gjelder både negativ og positiv bruk av økonomiske virkemidler. Datasettet underteller sannsynligvis hendelser hvor positiv bruk av økonomiske virkemidler har ledet til innflytelse og makt for Russland. Det betyr også at generelle økninger i investeringer, handel, lån og bistand mellom Russland og ulike mottakerland, som ikke har et åpenbart strategisk formål, er ekskludert fra datasettet.
- Skjevhet #2 er knyttet til at det er vanskelig å observere trusler (løfter) om straff (belønning), enten fordi disse eksplisitt kommuniseres i det skjulte eller fordi disse implisitt kommuniseres gjennom handlinger mot mottakerstaten eller tredjeparter.
- Skjevhet #3 handler om at flere av de teoretisk utledede handlingsmåtene i typologien sjelden eller aldri opptrer i datasettet. Det er epistemisk usikkerhet knyttet til om det skyldes at slike handlingsmåter ikke utføres i virkeligheten eller om faktisk bruk er gradert informasjon eller sjelden oppdages av mottakerland eller tredjeparter.

Vi har søkt å ta metodiske grep for å styrke datasettets gyldighet og pålitelighet. Ved å kategorisere kildene etter kildekvalitet og tolkninger i kildene, kan vi vurdere den epistemiske usikkerheten for hver hendelse i datasettet. Videre har vi arbeidet med påliteligheten til datasettet kontinuerlig under innsamlingen, kategoriseringen, kodingen og analysene. Flere personer har vært involvert i innsamling, kategorisering og koding av datasettet. Vi har i flere omganger revidert kodeinstruksjonen og slik studert hver hendelse mange ganger. Ved å offentliggjøre datasettet i fremtiden, vil vi kunne få ytterligere ekstern kvalitetssikring av kategorisering og koding av hendelser. Samlet vurderer vi at hendelsene i datasettet styrker innsikten om hvordan Russland kan bruke økonomisk statshåndverk, til tross for skjevhetene.

De fleste hendelsene i datasettet knytter seg til russiske interesser i «det nære utland» – tidligere sovjetrepublikker – selv om en del også kan representere forsøk på å styrke Russlands innflytelse i Europa og globalt. Hendelsene tilsier at Russland primært har utøvd makt gjennom økonomisk statshåndverk ved å innføre ulike former for importrestriksjoner og forstyrrelser i gassforsyningen til mottakerlandet. Mange av disse hendelsene knytter seg til konflikten i Ukraina og andre forsøk blant tidligere sovjetstater og østblokkland på å styrke sine bånd til EU/NATO. Hendelsene i datasettet hvor Russland potensielt har akkumulert makt gjennom økonomisk statshåndverk, knytter seg i hovedsak til handlingsmåtene forme (sær)interesser og oppfatninger i mottakerlandet, styrke russiske militære kapabiliteter og øke mottakerlandets avhengighet til nettverket av russiske gassrørledninger.

Handlingsmåtene som potensielt kan utgjøre størst trussel mot mottakerlandets sikkerhet, er vanskelige å oppdage, forstå og vurdere basert på empiri. Vi finner få eller ingen hendelser hvor Russland potensielt har utført etterretningsvirksomhet gjennom økonomisk aktivitet, sabotert

infrastruktur (gjennom eierskapskontroll) eller tilrettelagt for fremtidig sabotasje for eksempel gjennom å få på plass skadevare i virksomheter. Det er heller ingen hendelser hvor Russland kan ha trukket ut informasjon eller data fra digitale nettverksstrømmer. Denne handlingsmåten krever imidlertid kontroll over digitale nettverk som Russland ikke har hatt i tilstrekkelig grad i perioden 2000–2021. Med kontroll over digitale nettverk menes ikke evnen til hacking, og lignende *per se*, men en gunstig plassering i digitale nettverk som kan utnyttes til å innhente store mengder informasjon.

Hva er implikasjonene for norsk sikkerhet av innsikten om russisk økonomisk statshåndverk?

Som en liten, åpen økonomi, er Norge avhengig av økonomisk interaksjon som handel og investeringer på tvers av landegrensener. Norsk eksport til Russland falt betydelig etter annekteringen av Krim. Spesielt var dette tydelig for sjømatnæringen, som tidligere hadde Russland som et av sine aller viktigste markeder. Selv om Norge er mer sårbare innenfor enkelte næringer, utgjør norsk eksport til Russland likevel en liten andel av total norsk eksport. Likeledes utgjør norsk import fra Russland en liten andel av total norsk import. Beholdningen av russiske direkteinvesteringer i Norge representerer også en lav andel av de totale direkteinvesteringene i Norge. Beholdningen av norske direkteinvesteringer i Russland er riktignok høyere enn russiske direkteinvesteringer i Norge. Samtidig representerer de også en liten andel av Norges totale direkteinvesteringer i utlandet. Vi presiserer at det fremdeles ikke foreligger oppdaterte tall fra SSB over handel og direkteinvesteringer, som tar hensyn til konsekvensene for norsk-russisk økonomisk interaksjon av Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 og de påfølgende vestlige sanksjonene. Oljefondets investeringer i Russland har falt betydelig i verdi siden invasjonen, fra 27,4 milliarder NOK i utgangen av 2021 til 2,9 milliarder NOK første kvartal 2022. Oljefondets investeringer i Russland har likevel utgjort kun en liten andel av fondets totale investeringer globalt.

På grunn av at den norske økonomien totalt sett i liten grad er avhengig av Russland, vurderer vi at Russlands muligheter for å utøve makt mot Norge gjennom økonomisk statshåndverk er begrenset per dags dato. Relativt små hendelser, som en liten reduksjon i handel eller investeringer, vil som regel ikke være sikkerhetstruende. Enkelte investeringer som gir kontroll over kritiske samfunnsfunksjoner i Norge kan imidlertid være sikkerhetstruende. Vi vurderer også at det kan være en risiko for at enkelte næringer i Norge er avhengig av arbeidskraft og kompetanse, og anbefaler at slike avhengigheter kartlegges og tiltak iverksettes for å unngå disse.

Russland kan imidlertid også utnytte økonomisk aktivitet i Norge for å akkumulere makt. Bilaterale investeringer og kunde-/leverandørforhold i verdikjeder kan åpne muligheter for å akkumulere makt gjennom å forme (sær)interesser og oppfatninger i befolkningen, bedrive etterretningsvirksomhet på norsk territorium, tilrettelegge for fremtidig sabotasje (for eksempel ved bruk av cybervirkemidler), eller styrke Russlands militære kapabiliteter. Flere av disse handlingsmåtene kan også, i prinsippet, utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet. Vi vurderer at det er mindre aktuelt at Russland kan true norsk sikkerhet ved å akkumulere makt gjennom nettverkskanaler. De fleste slike hendelser i datasettet omhandler potensielle russiske forsøk på å øke andre lands avhengighet til russisk olje og gass, som ikke er en relevant handlingsmåte mot Norge.

Fremover vil det være viktig å styrke institusjonelle og juridiske mekanismer som identifiserer og beskytter mot potensielt sikkerhetstruende bruk av økonomisk statshåndverk. Det vil også være viktig å styrke evnen til samarbeid, koordinering og kunnskapsbygging på tvers av myndigheter, næringslivsorganisasjoner og næringslivet i Norge, og mellom Norge og likesinnede land, for eksempel gjennom EØS- og EU-samarbeidet eller NATO.

6.2 Videre studier

Waage mfl. (2022) diskuterer relevante utvidelser av datasettet over kinesisk økonomisk statshåndverk. Disse utvidelsene er like relevante for datasettet over russisk økonomisk statshåndverk og vi gjengir dem kort her. For det første anbefaler vi å bygge innsikt, på et mer overordnet nivå, om effektene av de ulike handlingsmåter av økonomisk statshåndverk vi observerer i datasettet.⁵³ Det vil styrke forståelsen av i hvilken grad økonomisk statshåndverk er et nyttig verktøy for Russland. Effekter av økonomisk statshåndverk og graden av statlig kontroll over kommersielle aktører er sentrale temaer – og diskusjoner – i den internasjonale litteraturen om økonomisk statshåndverk, med flere kunnskapshull per dags dato. For det andre bør datasettet utvides med en variabel som presiserer hvilken økonomisk aktør som direkte utfører økonomiske transaksjoner i de ulike hendelsene. Det vil gi en bedre forståelse av i hvilken grad Russland benytter statseide, privateide og eventuelt andre økonomiske aktører for å utføre økonomisk statshåndverk. For det tredje bør tidsperioden utvides til å inkludere hendelser også før år 2000 samt kontinuerlig oppdateres med nye hendelser. For det fjerde anbefaler vi en egen variabel i datasettet som fanger opp hvordan hendelsen eventuelt har funnet sted i kombinasjon med andre typer virkemidler. For det femte vil det være relevant å utvikle en metode for å inkorporere andre datasett over internasjonale økonomiske transaksjoner – for eksempel data over investeringer, lån og handel – mellom Russland og ulike mottakerland i vårt datasett. Det kan bidra til å redusere problemet med skjevheter og den epistemiske usikkerheten i datasettet (se delkapittel 3.4 for ytterligere detaljer) og øke bruksverdien av datasettet.

I forlengelsen av disse utvidelsene, er det flere interessante analyser videre studier kan ta for seg. På oppdrag fra FD har FFI analysert hvordan Kina tilsynelatende har benyttet økonomisk statshåndverk. Vi anbefaler i videre arbeid å sammenligne Kinas økonomiske statshåndverk i perioden 2000–2021 med Russlands for å identifisere likheter og forskjeller.

Vi anbefaler også at videre studier fokuserer på sårbarheter og avhengigheter i norsk næringsliv for å forstå bedre hvordan Russland så vel som Kina kan bruke økonomisk statshåndverk mot Norge på måter som kan true norsk sikkerhet. I den forbindelse anbefaler vi også å gjennomføre intervjuer og spørreundersøkelser blant ulike aktører i norsk næringsliv, inkludert næringslivs-

⁵³ Det er både komplekst og krevende å studere virkninger av Russlands økonomiske statshåndverk. Effekten kan avhenge av landsspesifikke faktorer, tidsperspektiv, (fraværet av) alternative handlingsmåter og virkemidler, typen kostnader (økonomiske eller politiske), og mye mer. Vi er derfor usikre på i hvilken grad det vil være mulig, eller hensiktsmessig, å identifisere effekten av virkemiddelbruken knyttet opp til hver spesifikke hendelse i datasettet.

organisasjoner, selskaper og departementer, for å styrke forståelsen av hvordan næringslivet forholder seg til sikkerhetskonskvensene av andre staters muligheter til å bruke økonomisk statshåndverk mot Norge.

Videre anbefaler vi å utvikle en metode for å beregne avhengigheter mellom to land for å styrke forståelsen av styrken og omfanget på bilateral interaksjon. En slik metode vil kvantifisere indekser innenfor ulike typer virkemidler, som investeringer, handel, lån og bistand. Indeksene vil kunne brukes til å sammenligne hvor tett interaksjon det er mellom to land, altså forholdet i en dyade. Metoden vil således kunne benyttes for russisk-norske, USA-norske og sino-norske relasjoner, men også for eksempel russisk-svenske, russisk-danske og russisk-finske relasjoner. En annen kvantitativ variant vil være å anslå stormakters økonomiske statshåndverkskapabiliteter. Mens dyadeperspektivet vil si noe om lands økonomiske avhengighet til et annet land, vil kapabilitetstilnærmingen tilby et anslag på et lands potensial for økonomisk statshåndverk på generelt grunnlag. Slike beregninger har allerede blitt utledet i forskningslitteraturen for utvalgte lands finanskapabiliteter (se Armijo, Tirone og Chey 2020), og vi anbefaler en utvidelse til å dekke alle deler av lands økonomiske statshåndverkskapabiliteter, ikke kun finansielle kapabiliteter. Samlet vil resultatene fra dyadeperspektivet og kapabilitetstilnærmingen gi et bedre bilde på avhengigheter av andre lands økonomi og danne et grunnlag for å vurdere potensialet for andre lands bruk av økonomisk statshåndverk mot Norge.

Denne rapporten er i all hovedsak utformet forut for Russlands pågående invasjon av Ukraina. Datasettet strekker seg frem til 2021. Russlands krigføring i Ukraina har omkalfatret den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Vi har kun i begrenset grad kommentert hvordan krigen har endret våre vurderinger underveis i rapporten. Vi anbefaler derfor også videre studier av russisk evne og vilje til bruk av økonomisk statshåndverk i lys av den russiske invasjonen i Ukraina, vestlige lands økonomiske sanksjoner og forsøk på å redusere avhengigheten av russiske naturressurser samt andre stormakters (for eksempel India, Kina og Brasil) respons på krigen i Ukraina.

Forkortelser

BRICS	Assosiasjon bestående av Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika
EAEU	Den eurasiske økonomiske union
ECI	Economic Complexity Index
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund (European Free Trade Association)
EU	Den europeiske union
FD	Forsvarsdepartementet
FDI	Utenlandske direkteinvesteringer
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBIM	Norges Bank Investment Management
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NOK	Norsk krone
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
RUB	Russisk rubel
SIPRI	Stocholm International Peace Research Institute
SSB	Statistisk sentralbyrå
USD	Amerikansk dollar

Referanser

Abramov, A., Radygin, A. og Chernova, M. (2017). State-owned enterprises in the Russian market: Ownership structure and their role in the economy. *Russian Journal of Economics*, 3(1), 1–23.

Acemoglu, D. og Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail. The origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown.

Aleksashenko, S. (2018). *Putin's Counterrevolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Ali, M. H. (2018). *Diwan. Our Comrades in Beirut*. Hentet 20. desember 2021 fra <https://carnegie-mec.org/diwan/76164>.

Allen-Ebrahimian, B. (2021a, 6. april). Global capitalism abets China's repression. *Axios*. Hentet 30. mai 2022 fra <https://www.axios.com/global-capitalism-china-repression-uyghurs-ce212d30-d921-431b-8995-5e25021445d0.html>.

Allen-Ebrahimian, B. (2021b, 21. desember). Why U.S. giants keep caving to China. *Axios*. Hentet 30. mai 2022 fra <https://www.axios.com/why-us-giants-keep-caving-to-china-d2768f92-02bf-42e9-86d7-1430d7f3a700.html>.

Alliance for securing democracy (2021). *Authoritarian Interference Tracker*. Hentet 20. desember 2021 fra <https://securingdemocracy.gmfus.org/toolbox/authoritarian-interference-tracker/>.

Armijo, L. E. og Katada, S. N. (2015). Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers. *New Political Economy*, 20(1), 42–62.

Armijo, L. E., Tirone, D. C. og Chey, H.-K. (2020). The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance. *New Political Economy*, 25(2), 174–94.

Baldwin, D. A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

BBC (2015, 1. desember). Russia says Turkey 'shot down plane for IS oil'. Hentet 3. juni 2022 fra <https://www.bbc.com/news/world-europe-34970121>

BBC (2022a, 25. mai). What Sanctions Are Being Imposed on Russia over Ukraine Invasion? Hentet 26. mai 2022 fra <https://www.bbc.com/news/world-europe-60125659>.

BBC (2022b, 1. juni). Russian oil: EU agrees compromise deal on banning imports. Hentet 2. juni 2022 fra <https://www.bbc.com/news/world-europe-61638860>.

-
- Beaumont, P. (2014, 2. mars). Russia makes latest high-risk move to keep pieces of its 'near abroad' in check. *The Guardian*. Hentet 20. desember 2021 fra <https://www.theguardian.com/world/2014/mar/02/russia-moves-keep-near-abroad-soviet-states-in-check>.
- Blackwill, R. D. og Harris, J. M. (2016). *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Blank, S. og Kim, Y. (2015). Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy. *Problems of Post-Communism*, 62(3), 159–73.
- Blank, S. og Levitzky, E. (2015). Geostrategic aims of the Russian arms trade in East Asia and the Middle East. *Defence Studies*, 15(1), 63–80.
- BP (2021). Statistical Review of World Energy. Juli 2021. 70. utgave.
- Brummer, M. (2020). Innovation and Threats. *Defence and Peace Economics*, online first, 1–22.
- Bukkvoll, T., Glærum, S., Hakvåg, U., Sendstad, C. og Åtland, K. (2017). *10 år med russisk forsvarsmodernisering*. FFI-Viten 17/16860.
- Bøe, E., Brunborg, I. og Nilsen, A. A. (2022, 22. februar). Tyskland stanser Nord Stream 2-prosjektet. *E24*. Hentet 4. mai 2022 fra <https://e24.no/boers-og-finans/i/Qy2qEq/tyskland-stanser-nord-stream-2-prosjektet>.
- CBR (2022). *Macroeconomic Survey March 2022*. Central Bank of Russia. Hentet 15. mars 2022 fra http://cbr.ru/eng/statistics/ddkp/mo_br/.
- Cenusa, D., Emerson, M., Kovziridse, T. og Movchan, V. (2014). *Russia's Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia*. Centre for European Policy Studies. CEPS Working Document No. 400.
- Christie, E. H. (2015). NATO Review - Sanctions after Crimea: Have They Worked? *NATO Review*. Hentet 26. mai 2022 fra <https://www.nato.int/docu/review/articles/2015/07/13/sanctions-after-crimea-have-they-worked/index.html>.
- Cohen, B. J. (2009). Sovereign Wealth Funds and National Security: The Great Tradeoff. *International Affairs*, 85(4), 713–31.
- Connolly, R. og Sendstad, C. (2017). Russian Rearmament: An Assessment of Defense-Industrial Performance. *Problems of Post-Communism*, 65(3), 143–160.
- Connolly, R. (2018). *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Starr, S. F. og Cornell, S. (2014). *Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents*. Washington, DC: Central Asia–Caucasus Institute og og Stockholm: Silk Road Studies Program.

Daniels, L. (2017). Russian Active Measures in Germany and the United States: Analog Lessons from the Cold War. *War on the Rocks*. Hentet 19. desember 2021 fra <https://warontherocks.com/2017/09/russian-active-measures-in-germany-and-the-united-states-analog-lessons-from-the-cold-war/>.

Dequech, D. (2004). Uncertainty: Individuals, Institutions and Technology. *Cambridge Journal of Economics*, 28(3): 365–78.

Di Bella, G., Dynnikova, O. og Slavov, S. T. (2019). *The Russian State's Size and its Footprint: Have They Increased?* IMF Working Paper. Hentet 16. desember 2021 fra <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/09/The-Russian-States-Size-and-its-Footprint-Have-They-Increased-46662>.

Dresen, J. F. (2022). *The Role of State Corporations in the Russian Economy*. Wilson Center. Hentet 11. februar 2022 fra <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-role-state-corporations-the-russian-economy>.

Drezner, D. W. (1997). Allies, adversaries, and economic coercion: Russian foreign economic policy since 1991. *Security Studies*, 6(3), 65–111.

Drezner, D. W. (2003a). The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*, 57(3), 643–59.

Drezner, D. W. (2003b). How Smart Are Smart Sanctions? *International Studies Review*, 5(1), 107–10.

Drezner, D. W. (2008). Sovereign Wealth Funds and the (In)Security of Global Finance. *Journal of International Affairs*, 62(1), 115–30.

Drezner, D. W., Farrell, H. og Newman, A. L. (2021). *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Dumaens budsjett- og skattekomité (2021). *Pojasnitelnaja zapiska k projektu federalnogo zakona 'O federalnom bjudzjete na 2022 god i na planovyj period 2023 i 2024 godov'*. Hentet 11. oktober 2021 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1258295-7>.

EAEU (2022). *About the union*. Eurasian Economic Union. Hentet 4. mai 2022 fra <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about-info>.

EIA (2022). As of 2021, China imports more liquefied natural gas than any other country. Hentet 3. juni 2022 fra <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=52258>

Eddy, M. (2021, 16. november). Germany suspends approval of the Nord Stream 2 pipeline, sending gas prices soaring. *New York Times*. Hentet 14. desember 2021 fra <https://www.nytimes.com/2021/11/16/business/germany-gas-pipeline.html>.

Ellehuus, R. (2020). *Strange Birds in the Archipelago: Finland's Legislation on Foreign Real Estate Investment*. Hentet 29. september 2021 fra <https://www.csis.org/blogs/kremlin-playbook-spotlight/strange-birds-archipelago-finlands-legislation-foreign-real-estate>.

Enerdata (2022). China's crude oil imports in 2021 declined by 5.4% to 513 Mt. Hentet 3. Juni 2022 fra <https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/chinas-crude-oil-imports-2021-declined-54-513-mt.html>

Engebretsen, P. og Hakvåg, U. (2020). *Den russiske økonomien i 2020 – konsekvenser av eksterne sjokk*. FFI-eksternnotat 20/02426.

Etterretningstjenesten (2021). *Fokus*. Hentet 16. desember 2021 fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus>.

EU-kommisjonen (2022). *Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine*. Hentet 4. mai 2022 fra https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en.

Europarådet (2022). *The Russian Federation is excluded from the Council of Europe*. Hentet 4. mai 2022 fra <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>.

Eurostat (2020). *Energy – overview*. Hentet 6. desember 2021 fra <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/overview>.

Farrell, H. og Newman, A. L. (2019). How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, 44(1), 42–79.

FAS (2018). *Doklad o sostojanii konkurentsii v Rossijskoj Federatsii za 2018 god*. Hentet 1. juli 2019 fra <https://fas.gov.ru/documents/685117>.

Finansministeriet (2021). *Bjuzdjet dlja grazhdan k federalnomu zakonu o federalnom bjuzdžete na 2022 god i planovyj period 2023 i 2024 godov*. Hentet 15. mars 2022 fra https://minfin.gov.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/.

Finansministeriet (2022). *Volume of the National Wealth Fund*. Hentet 13. mars 2022 fra <https://minfin.gov.ru/en/key/nationalwealthfund/statistics/>.

Finch, R. (2015). The Kremlin's Economic Checkmate Maneuver. *Problems of Post-Communism*, 62(3), 187–91.

-
- Finlands Bank (2019). *State banks dominate Russian banking sector*. Bofit Weekly 2019/01. Hentet 26. november 2021 fra https://www.bofit.fi/en/monitoring/weekly/2019/vw201901_2/.
- Fishburn, P. (1994). A Variational Model of Preference under Uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*, 8(2), 127–52.
- Flaaten, G. (2021, 26. mars). Historisk vedtak: Nå er Bergen Engines-salget offisielt stanset. *E24*. Hentet 11. februar 2022 fra <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/OQ73Qb/historisk-vedtak-naa-er-bergen-engines-salget-offisielt-stanset>.
- Fortune (2021). *Global 500*. Hentet 18. desember 2021 fra <https://fortune.com/global500/>.
- Gaddy, C. G. og Ickes, B. W. (2005). Resource Rents and the Russian Economy. *Eurasian Geography and Economics*, 51(3), 281–311.
- Gaddy, C. G og Ickes, B. W. (2010). Russia after the Global Financial Crisis. *Eurasian Geography and Economics*, 46(8), 559–83.
- Gagne-Acoulon, S. (2020). *Marine Le Pen's Party reaches agreement with Russian creditors*. Organized Crime and Corruption Reporting Project. Hentet 1. oktober 2021 fra <https://www.occrp.org/en/daily/12486-marine-le-pen-s-party-reaches-agreement-with-russian-creditors>
- Galeotti, M. (2017). Controlling Chaos: How Russia manages its political war in Europe. Hentet 3. juni 2022 fra https://ecfr.eu/publication/controlling_chaos_how_russia_manages_its_political_war_in_europe/
- Goddard, S. E. (2021). How Interdependence Gives Revisionists Weapons for Change. I *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Redigert av Drezner, Farrell og Newman. The Brookings institution.
- Gorenburg, D. (2019). *Circumstances Have Changed Since 1991, but Russia's Core Foreign Policy Goals Have Not*. PONARS Eurasia. Hentet 20. desember 2021 fra <https://www.ponarseurasia.org/circumstances-have-changed-since-1991-but-russia-s-core-foreign-policy-goals-have-not/>.
- Gorshkov, V. (2019). *The State in Russia's Banking Sector*. KIER Discussion Paper. Hentet 26. november 2021 fra <http://hdl.handle.net/2433/245575>.
- Gurganus, J. (2018). *Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America*. Carnegie. Hentet 4. mai 2022 fra <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>.

Gurganus, J. og Rumer, E. (2019). *Russia's Global Ambitions in Perspective*. Carnegie. Hentet 11. desember 2021 fra <https://carnegieendowment.org/2019/02/20/russia-s-global-ambitions-in-perspective-pub-78067>.

Gåsemyr, H. J. og Medin, H. (2021). *Utenlandske direkteinvesteringer og eierskap i Norge*. NUPI Working Paper 895/2021, 11.

Hakvåg, U. og Engebretsen, P. (2018). *Russisk forsvarsøkonomi 2017 – nye tider*. FFI-rapport 18/00533 (Unntatt offentlighet).

Hakvåg, U. og Engebretsen, P. (2019). Dårlig nytt for Putin. *Dagens Næringsliv*, 15. april. Hentet 11. november 2021 fra <https://www.dn.no/innlegg/vapen/vapeneksport/russland/darlig-nytt-for-putin/2-1-584964>.

Hayes, A. F. og Krippendorff, K. (2007). Answering the Call for a Standard Reliability Measure for Coding Data. *Communication Methods and Measures*, 1(1), 77–89.

Hedberg, M. (2018). The target strikes back: explaining countersanctions and Russia's strategy of differentiated retaliation. *Post-Soviet Affairs*, 34(1), 35–54.

Hofstad, K. (2021). *Kjernekraft i Russland*. Store Norske Leksikon. Hentet 6. desember 2021 fra https://snl.no/Kjernekraft_i_Russland.

Holm-Hansen, J. (2022). *Russland*. Store Norske Leksikon. Hentet 4. mai 2022 fra <https://snl.no/Russland>.

Holm-Hansen, J., Moe, A. og Brattvoll, J. (2022). *Økonomi og næringsliv i Russland*. Store Norske Leksikon. Hentet 4. mai 2022 fra https://snl.no/%C3%98konomi_og_n%C3%A6ringsliv_i_Russland.

Hovi, J., Huseby, R. og Sprinz, D. F. (2005). When Do (Imposed) Economic Sanctions Work? *World Politics*, 57(4), 479–99.

Hovland, K. M. (2022, 21. april). Oljefondets russiske aksjer er fortsatt frosset: – Et veldig uoversiktlig bilde. *E24*. Hentet 31. mai 2022 fra <https://e24.no/boers-og-finans/i/Kzm4a5/oljefondets-russiske-aksjer-er-fortsatt-frosset-et-veldig-uoversiktlig-bilde>.

Iljin, V. A. (2015). Na polputi k tsjetvjortomu prezidentskomu sroku. *Ekonomitsjeskije i sotsialnye peremeny: Fakty, tendentsii, prognoz.*, 2(38), 9–15.

IMF (2022). *World Economic Outlook (April 2022)*. International Monetary Fund. Hentet 4. mai 2022 fra <https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>.

Intelligence Community Assessment (2017). *Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections*. ICA 2017-01D.

International Hydropower Association (2020). *Russia*. International Hydropower Association. Hentet 6. desember 2021 fra <https://www.hydropower.org/country-profiles/russia>.

Jamieson, K. H. (2018). *Cyberwar: How Russian Hackers and Trolls Helped Elect a President: What We Don't, Can't, and Do Know*. Oxford University Press.

Johansen, I. (2022). *Scenarioklasser for forsvarsplanlegging – Revisjon av FFIs scenario-grunnlag*. FFI-rapport 21/01788.

Justis- og beredskapsdepartementet (2020). *Meld. St. 5 (2020–2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.

Kanet, R. E. og Moulioukova, D. (2022). Russia's Return to Africa: A Renewed Challenge to the West? *Post-Soviet Affairs*, 1–13.

Kibar, O. (2021, 22. oktober). OPERASJON LAZAREV: Slår alarm om kartlegging av Norges kritiske infrastruktur. *Dagens Næringsliv*. Hentet 20. desember 2021 fra <https://www.dn.no/magasinet/teknologi/spionasje/russland/etterretningstjenesten/operasjon-lazarev-slar-alarm-om-kartlegging-av-norges-kritiske-infrastruktur/2-1-1085420>.

Kim, Y. og Blank, S. (2016). The New Great Game of Caspian energy in 2013–14: 'Turk Stream', Russia and Turkey. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 18(1), 37–55.

Korteweg, R. (2018). *Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia*. Europaparlamentet. Hentet 20. desember 2021 fra [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU\(2018\)603868_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU(2018)603868_EN.pdf).

Krickovic, A. og Bratersky, M. (2016). Benevolent hegemon, neighborhood bully, or regional security provider? Russia's efforts to promote regional integration after the 2013–2014 Ukraine crisis. *Eurasian Geography and Economics*, 57(2), 180–202.

Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction* (2. utg). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Krutikhin, M. (2021). Russia's Gazprom – A Case Study in Misused Interdependence. I *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Redigert av Drezner, Farrell og Newman. The Brookings institution.

Kudrin, A. L. (2021, 6. september). Pora dat ekonomike povzroslet. *KO*. Hentet 16. desember 2021 fra <https://ko.ru/articles/pora-dat-ekonomike-povzroslet/>.

Köstem, S. (2018). Different paths to regional hegemony: national identity contestation and foreign economic strategy in Russia and Turkey. *Review of International Political Economy*, 25(5), 726–52.

Leijonhielm, J. og Larsson, R. L. (2004). *Russia's strategic commodities: Energy and Metals as security levers*. FOI-rapport FOI-R-1346-SE.

Lindgren, P. Y. (2019). Advancing the Role of Social Mechanisms, Mediators, and Moderators in Securitization Theory: Explaining Security Policy Change in Japan. *Asian Security*, 15(3), 343–64.

Lindgren, P. Y., Hemnes, P. F. og Waage, K. (2022). *Kinas potensial for økonomisk statshåndverk – kinesisk økonomi og interaksjon med omverden og Norge*. FFI-rapport 22/00421.

Lindgren, P. Y. og Waage, K. (2021). Kinas bruk av økonomisk statshåndverk: Hva Kina vil og hva det får til. *Internasjonal Politikk*, 79(4), 331–40.

Lindgren, P. Y., Waage, K. og Boye, E. (2022). *Økonomisk statshåndverk og nasjonale sikkerhetsinteresser: hvordan kan Kina true Norge?* Artikkeltkast.

Lindgren, P. Y. og Waage, K. (2022). *A typology of economic statecraft: economic strategies in a globalized world economy* (arbeidstittel). Artikkeltkast under arbeid.

Lindgren, P. Y. og Lindgren, W. Y. (2019). The Relationship Between Narratives and Security Practices: Pushing the Boundaries of Military Instruments in Japan. *Asian Perspective*, 43(2), 325–50.

Lutz, C. K. G., Lutz, B. J. og Lutz, J. M. (2019). Russian Foreign Policy Management and Manipulation with the Soviet Successor States. *Terrorism and Political Violence*, 31(1), 84–97.

Luzin, P. (2019, 2. september). Why Corporations Are the Kremlin's Best Friends. *The Moscow Times*. Hentet 16. Desember 2021 fra <https://www.themoscowtimes.com/2019/09/02/why-corporations-are-the-kremlins-best-friends-a67106>.

Maire, J., Mazarei, A. og Truman, E. M. (2021). Sovereign wealth funds are growing more slowly, and governance issues remain. Hentet 3. Juni 2022 fra <https://ideas.repec.org/p/iie/pbrief/pb21-3.html>

Marten, K. (2007). Russian Efforts to Control Kazakhstan's Oil: The Kumkol Case. *Post-Soviet Affairs*, 23(1), 18–37.

Mastanduno, M. (1998). Economics and Security in Statecraft and Scholarship. *International Organization*, 52(4), 825–54.

Mastanduno, M. (1999). Economic statecraft, Interdependence, and national security: Agendas for research. *Security Studies*, 9(1–2), 288–316.

Miller, C. (2018). *Putinomics. Power and Money in Resurgent Russia*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Mišík, M og Prachárová, V. (2016). Before ‘Independence’ Arrived: Interdependence in Energy Relations between Lithuania and Russia. *Geopolitics*, 21(3), 579–604.

Moens, B., Hernandez, A. og Weise, Z. (2022, 6. mai). Thought sanctions on Russian oil were hard? Try gas. *Politico*. Hentet 2. juni 2022 fra <https://www.politico.eu/article/eu-hit-russia-oil-import-gas-sanction/>

Monaghan, A. (2013). Putin’s Russia: Shaping a ‘Grand Strategy’? *International Affairs* 89(5), 1221–1236.

Morgan, T. C., Bapat, N. og Kobayashi, Y. (2014). Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES Dataset. *Conflict Management and Peace Science*, 31(5), 541–58.

NATO (2022). *NATO-Russia Council*. NATO. Hentet 4. mai 2022 fra https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50091.htm.

NBIM (2022). *Investeringsene*. Norges Bank Investment Management. Hentet 31. mai 2022 fra <https://www.nbim.no/no/oljefondet/investeringsene/#/>.

Newnham, R. (2011). Oil, Carrots, and Sticks: Russia’s Energy Resources as a Foreign Policy Tool. *Journal of Eurasian Studies*, 2(2), 134–43.

Newnham, R. E. (2015). Georgia on My Mind? Russian Sanctions and the End of the ‘Rose Revolution’. *Journal of Eurasian Studies*, 6(2), 161–70.

NHO (2021). *Tall og fakta om internasjonal handel og samarbeid*. Næringslivets Hovedorganisasjon. Hentet 22. november 2021 fra <https://www.nho.no/analyse/tall-fakta-internasjonal-handel-samarbeid/>.

Norris, W. J. (2010). *Economic Statecraft with Chinese Characteristics: The Use of Commercial Actors in China’s Grand Strategy*. Doktorgradsavhandling, Massachusetts Institute of Technology.

Norris, W. J. (2016). *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

NSM (2020). *Veileder i departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Hentet 28. februar 2022 fra <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/veiledere-og-handboker-til-sikkerhetsloven/veileder-i-departementenes-identifisering-av-grunnleggende-nasjonale-funksjoner/om-denne-veilederen/>.

OECD (2022a). *Norway*. Observatory of Economic Complexity. Hentet 4. mai 2022 fra <https://oec.world/en/profile/country/nor>.

OECD (2022b). *Russia*. Observatory of Economic Complexity. Hentet 4. mai 2022 fra <https://oec.world/en/profile/country/rus>.

Opdahl, I. M. (2020). *Energistormakten Russland i 2020: med storhetstiden bak seg*. IFS Insights 8/2020.

Oren, E. og Brummer, M. (2020a). Reexamining Threat Perception in Early Cold War Japan. *Journal of Cold War Studies*, 22(4), 71–112.

Oren, Eitan og Matthew Brummer(2020b). Threat perception, government centralization, and political instrumentality in Abe Shinzo's Japan. *Australian Journal of International Affairs*, 74(6), 721–45.

Pape, R. A. (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, 22(2), 90–136.

Person, R. (2020). Four Myths about Russian Grand Strategy. Hentet 03. juni 2022 fra <https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/four-myths-about-russian-grand-strategy>

Pritchett, J. (2021). *Less Than a Full Deck: Russia's Economic Influence in the Mediterranean*. Carnegie. Hentet 20. desember 2021 fra <https://carnegieendowment.org/2021/07/21/less-than-full-deck-russia-s-economic-influence-in-mediterranean-pub-84973>.

PST (2021). *Nasjonal trusselvurdering 2021*. Politiets sikkerhetstjeneste. Hentet 20. desember 2021 fra <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonal-trusselvurdering-2021/>.

RDIF (2021a). *About Us*. Russian Direct Investment Fund. Hentet 24. november 2021 fra https://rdif.ru/Eng_About/.

RDIF (2021b). *RDIF Partnerships*. Russian Direct Investment Fund. Hentet 24. november 2021 fra https://rdif.ru/Eng_Partnership/.

RDIF (2021c). *RDIF Investments*. Russian Direct Investment Fund. Hentet 24. november 2021 fra https://rdif.ru/Eng_Portfolio/.

Regjeringen (2021a). *Eksport til Russland og Krim*. Regjeringen. Hentet 22. november 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner-russland/id2008497/>.

Regjeringen (2021b). *Russland, Hviterussland og Kasakhstan – frihandelsavtale*. Regjeringen. Hentet 22. november 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/partner-land/russland/id482397/>.

Regjeringen (2021c). *Kina –frihandelsavtale*. Regjeringen. Hentet 22. november 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/partner-land/kina/id457436/>.

Regjeringen (2022). *Sanksjoner som svar på Russlands militære aggresjon mot Ukraina – veileder for næringslivet*. Regjeringen. Hentet 31. mai 2022 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner_aggresjon/id2905102/?expand=factbox2905105.

Retter, L., Frinking, E., Hoorens, S., Lynch, A., Nederveen, F. og Phillips, W. (2020). *Relationships between the Economy and National Security: Analysis and Considerations for Economic Security Policy in the Netherlands*. RAND Europe.

Reuters (2021, 6. november). Russian gas flows via Yamal-Europe pipeline to Germany halted again. Hentet 3. juni 2022 fra <https://www.reuters.com/business/energy/russian-gas-flows-via-yamal-europe-pipeline-germany-halted-again-2021-11-06/>

Reuters (2022a, 10. mars). Russia's GDP fall 15 % this year on Ukraine-linked sanctions – IIF. Hentet 21. mars 2022 fra <https://www.reuters.com/markets/rates-bonds/russias-gdp-fall-15-this-year-ukraine-linked-sanctions-iif-2022-03-10/>.

Reuters (2022b, 30. april). Russia expects trade with China to reach \$200 billion by 2024. Hentet 4. mai 2022 fra <https://www.reuters.com/business/russia-expects-trade-with-china-reach-200-bln-by-2024-ifax-2022-04-30/>.

Roberts, C., Armijo, L. E. og Katada, S. N. (2017). *The BRICS and Collective Financial Statecraft*. Oxford: Oxford University Press.

Rosatom (2022). *Strojasztsjiesja AES*. Rosatom. Hentet 6. desember 2021 fra <https://www.rosatom.ru/production/design/stroyashchiesya-aes/>.

Rosstat (2021). *Tsjilennost naselenija s denezjnymi dokhodami nizje velitsjiny prozjitotsjnogo minimuma i defitsit denezjnogo dokhoda*. Rosstat. Hentet 12. desember 2021 fra <https://rosstat.gov.ru/folder/13723>.

Sikkerhetsloven (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet (LOV-2018-06-01-24)*. Hentet 3. mai 2022 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>.

SIPRI (2022a). *SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm International Peace Research Institute. Hentet 3. mai 2022 fra <https://milex.sipri.org/sipri>.

SIPRI (2022b). *SIPRI Arms Transfers Database*. Stockholm International Peace Research Institute. Hentet 3. mai 2022 fra <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

Sivertsen, E. G., Hellum, N., Bergh, A. og Bjørnstad A. L. (2021). *Hvordan gjøre samfunnet mer robust mot uønsket påvirkning i sosiale medier*. FFI-rapport 21/01237.

Sonne, P. (2018, 27. desember). A Russian bank gave Marine Le Pen's party a loan. Then weird things began happening. *The Washington Post*. Hentet 17. desember 2021 fra https://www.washingtonpost.com/world/national-security/a-russian-bank-gave-marine-le-pens-party-a-loan-then-weird-things-began-happening/2018/12/27/960c7906-d320-11e8-a275-81c671a50422_story.html.

SSB (2021a). 07336: *Eksport, etter produkt 1970–2020*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 11. november 2021 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07336/>.

SSB (2021b). 07337: *Import, etter produkt 1970–2020*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 11. november 2021 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07337/>.

SSB (2021c). 08804: *Utenrikshandel med varer, hovedtall, etter land/handelsområde/verdensdel (mill. kr) 1988–2020*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 11. november 2021 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08804>.

SSB (2021d). 11326: *Direkteinvesteringer (mill. kr), etter beholdning, statistikkvariabel og år*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 11. desember 2021 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/11326/tableViewLayout1/>.

SSB (2021e). 12754: *Utenlandske direkteinvesteringer i Norge (mill. kr), etter beholdning, ulimat eierland, statistikkvariabel og år*. Statistisk sentralbyrå. Hentet 11. desember 2021 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/12754/tableViewLayout1/>.

Stent, A. (2016). *Russia, China, and the West after Crimea*. Transatlantic Academy, 2015–16 Paper Series, No. 8. Hentet 17. desember 2021 fra https://www.gmfus.org/sites/default/files/Stent_RussiaChina_May16_complete.pdf.

Stern, J. (2006). Natural gas security problems in Europe: the Russian–Ukrainian crisis of 2006. *Asia-Pacific Review*, 13(1), 32–59.

Stoltz, G. (2021). *Devaluering*. Store Norske Leksikon. Hentet 4. mai 2022 fra <https://snl.no/devaluering>.

Stronski, P. og Sokolsky, R. (2017). *The Return of Global Russia: An Analytical Framework*. Carnegie. Hentet 15. desember 2021 fra <https://carnegieendowment.org/2017/12/14/return-of-global-russia-analytical-framework-pub-75003>.

Stronski, P. og Sokolsky, R. (2020). *Multipolarity in Practice: Understanding Russia's Engagement With Regional Institutions*. Carnegie. Hentet 31. mai 2022 fra <https://carnegieendowment.org/2020/01/08/multipolarity-in-practice-understanding-russia-s-engagement-with-regional-institutions-pub-80717>.

-
-
- Stulberg, A. N. (2005). Moving Beyond the Great Game: The Geoeconomics of Russia's Influence in the Caspian Energy Bonanza. *Geopolitics*, 10(1), 1–25.
- Svoboda, K. (2019). On the Road to Maidan: Russia's Economic Statecraft Towards Ukraine in 2013. *Europe-Asia Studies*, 71(10), 1685–1704.
- Svoboda, K. (2021). Norms as a Political Weapon? Sanitary, Phytosanitary, and Technical Norms as Russia's Foreign Trade Tool. *Problems of Post-Communism*, 68(1), 66–73.
- Tammik, O. (2021, 30. desember). Lithuania Mulls Aid for Companies Hit by Dispute With China. *Bloomberg*. Hentet 31. mai 2022 fra <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-30/lithuania-mulls-aid-for-companies-hit-by-dispute-with-china>.
- TASS (2017, 28. mars). Russia's Central Bank chief says recovery of banking system will take 2–3 years. Hentet 6. mars 2018 fra <http://tass.com/economy/937883>
- Taylor, B. (2011). *State Building in Putin's Russia: Policing and Coercion after Communism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Economist (2019, 5. januar). A plan to reduce Europe's dependence on Russian gas looks shaky. Hentet 31. mai 2022 fra <https://www.economist.com/business/2019/01/05/a-plan-to-reduce-europes-dependence-on-russian-gas-looks-shaky>.
- The Moscow Times (2019, 5. august). Russia's National Welfare Fund Doubled in July to \$124 Billion. Hentet 23. november 2021 fra <https://www.themoscowtimes.com/2019/08/05/russias-national-welfare-fund-doubled-in-july-to-124-billion-a66714>.
- Treisman, D. (2018). *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin's Russia*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Trenin, D. (2009). Russia's Spheres of Interest, not Influence. *The Washington Quarterly*, 32(4), 3–22.
- Trenin, D. (2019, 27. august). 20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed. *The Moscow Times*. Hentet 11. desember 2021 fra <https://www.themoscowtimes.com/2019/08/27/20-years-of-vladimir-putin-how-russian-foreign-policy-has-changed-a67043>.
- Udal, J. H. og Engebretsen, P. (2021). *Russisk forsvarsøkonomi 2020 – bedre rustet*. FFI-rapport 21/00822 (Unntatt offentlighet).
- VEB (2022). *About Us: Our Development Strategy — Russia's Development Strategy*. VEB. Hentet 4. mai 2022 fra <https://xn--90ab5f.xn--p1ai/en/about-us/>.

Verdensbanken (2017). *Russia Economic Report*. Verdensbanken, 30. november. Hentet 9. mars 2018 fra <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28930/30-11-2017-17-58-52-forwebNovFINALRERENGfull.pdf?sequence=7&ogisAllowed=y>.

Vesti.ru (2020, 21. desember). Dolg po kreditam oboronnykh predpriyatij vyros na trillion rublej. Hentet 11. mars 2021 fra <https://www.vesti.ru/finance/article/2501525>

Waage, K., Kvalvik, S. N. og Lindgren, P. Y. (2021a). Investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet? *Norsk Militært Tidsskrift* 191 (3): 14–21.

Waage, K., Kvalvik, S. N. og Lindgren, P. Y. (2021b). *Utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler – når truer de nasjonal sikkerhet?* FFI-rapport 20/03149.

Waage, K., Kvalvik, S. N. og Lindgren, P. Y. (2021c, 16. februar). Nye trusler fra økonomiske virkemidler. *Dagens Næringsliv*. Hentet 31. mai 2022 fra <https://www.dn.no/innlegg/etterretningsjenersten/okonomi/kina/innlegg-nye-trusler-fra-okonomiske-virkemidler/2-1-963462>.

Waage, Kristin og Petter Y. Lindgren (2021). Book review: The belt and road initiative and the future of regional order in the Indo-Pacific. *International Journal of Asian Studies*, 1–4.

Waage, K., Lindgren, P. Y., Boye, E. og Haug, I. D. (2022). *Kinesisk økonomisk statshåndverk og implikasjoner for norsk sikkerhet*. FFI-rapport 22/00422.

Waage, Kristin, Lindgren, P. Y., Kvalvik, S. N, Haukland, M, Isaksen, T. B. og Moe, O. D. (2021). *Økonomiske virkemidler for å oppnå strategiske mål – en oversikt*. FFI-notat 21/00140.

Wigell, M. og Vihma, A. (2016). Geopolitics versus Geoeconomics: The Case of Russia's Geostrategy and Its Effects on the EU. *International Affairs*, 92(3), 605–27.

World Nuclear Association (2021). *Nuclear power in Russia*. World Nuclear Association. Hentet 6. desember 2021 fra <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-o-s/russia-nuclear-power.aspx>.

Ziegler, C. E. (2010). Neomercantilism and Energy Interdependence: Russian Strategies in East Asia. *Asian Security*, 6(1), 74–93

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan, med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs formål

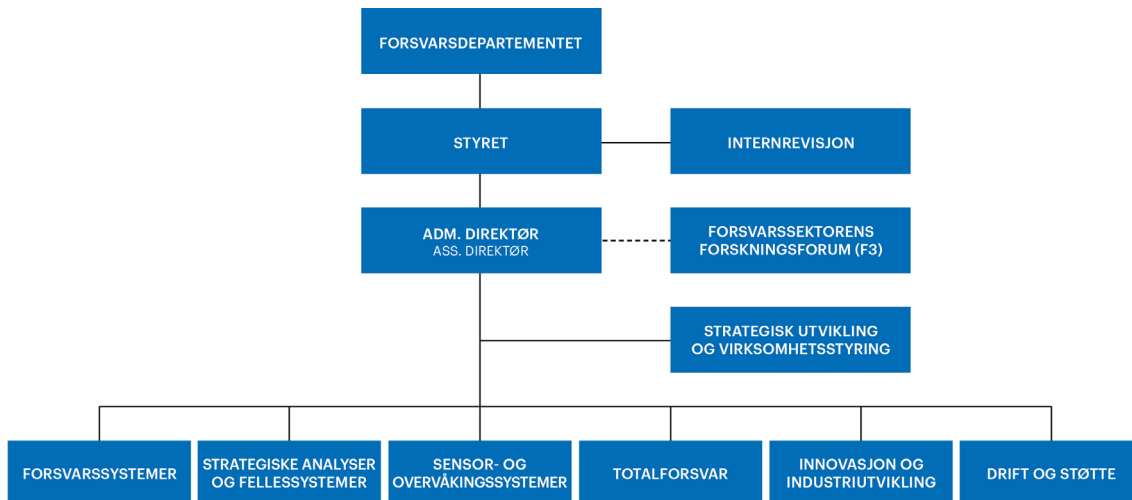
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: post@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: post@ffi.no