

Russlands petroleumssektor

Russia's Oil and Natural Gas: Bonanza or Curse?

Michael Ellman (red.)

London: Anthem Press, 216 s.

Indra Øverland [forsker, NUPI]

Undertittelen til Michael Ellmans bok, som løst kan oversettes til «gullegg eller forbannelse?», indikerer at den fokuserer på et av de aller viktigste spørsmålene i den postsovjetiske økonomien. Dette er spørsmålet om Russlands store naturressurser vil gi opphav til vekst og velstand eller nød og elendighet.

Dette er også spørsmålet om imperielogikkens makt vs. hollandsk syke.¹

Russland er med sine 17 millioner kvadratkilometer og 11 tidszoner verdens største land, og også et av de landene i verden som har flest verdifulle råvarer. Øverst på listen står oljen og gassen. Russland er verdens nest største produsent og eksportør av olje (etter Saudi-Arabia), og verdens største produsent og eksportør av naturgass.

Hvis man skal dømme ut fra de siste års utvikling i de største russiske byene, med bratt stigende eiendomspriser og lønninger og økende velstand, er disse ressursene en velsignelse for landet. I dette perspektivet fortsetter det store imperiet russerne har maktet å samle gjennom historien, å bære frukter. Samtidig sliter store deler av russisk industri med å komme tilbake på sovjetisk nivå, og Russland konvergerer på noen måter med mange u-land, med stor råvarerik-

¹ Diagnosen på de problemene Nederland fikk som følge av innenlandsk bruk av petroleumsinntekter på 1970- og 1980-tallet.

dom, høye eksportinntekter, omfattende korrupsjon, underutviklet demokrati og gapende inntektsforskjeller. I dette perspektivet er de store naturressursene en forbannelse som hindrer landets industrielle utvikling, mens hollandsk syke lurer rundt hvert hjørne.

Russia's Oil and Gas skiller seg ikke stort fra tidligere bøker på området, men inkluderer mer økonomisk analyse og vier større oppmerksomhet til finansielle strømmer og økonomiske data.² På et så dynamisk område er det da også nyttig med hyppige oppdateringer. Det er store forskjeller mellom den økonomiske situasjonen i Russland i 1997 (før krakket i august 1998), i 1999 (etter krakket) og i 2006. De fleste av kapitlene er rikholdige på fersk empiri om den russiske energisektoren og dens rolle i den russiske økonomien, analyser av nåværende og mulig fremtidig økonomisk politikk og informasjon om forholdet mellom energiressursene og det politiske systemet. Materialet er presentert i over 81 figurer og tabeller, flertallet av dem gode grafiske fremstillinger med farger.

Forlag er vanligvis så opptatt av den røde tråden og at kapitlene henger sammen at de er generelt skeptiske til redigerte bøker og spesielt uimottakelige for redigerte manus som er basert på seminarer. I så henseende er dette en uvanlig bok. Ikke bare er den basert på et panel fra den åttende verdenskongressen til ICCEES (International Council for Central and East European Studies), men flere av kapitlene i boken motsier også hverandre direkte.

For eksempel argumenterer Evgeny Gavrilenkov i kapittel 6 for at staten bør blande seg minst mulig inn i allokeringen av inntektene fra energisektoren. Staten er korrump, har ikke den nødvendige kompetanse for slike investeringer og vil bli viklet inn i prestisjeprosjekter hvor pengene ødsles bort. I stedet bør staten begrense seg til å sikre makroøkonomisk stabilitet og la private banker og kapitalmarkeder ta seg av diversifiseringen av økonomien. Her er han helt på linje med rådene fra IMF og flertallet av vestlige økonomer, og går mot de russiske økonomer som argumenterer for at spesielle trekk ved Russlands postsovjetiske arv nødvendiggjør større statlig styring og initiativ.

I det påfølgende kapittelet tilbys derimot et perspektiv som står i sterk kontrast til Gavrilenkos syn. Her argumenterer Gregory Khannin nemlig for at det er behov for et stort sprang fremover, og at det

2 Tidligere utgivelser på området inkluderer David Lane (1999) *The Political Economy of Russian Oil*, Lanham: Rowman and Littlefield; Younkyoo Kim (2003) *The Resource Curse in a Post-Communist Regime*, Aldershot: Ashgate; Fiona Hill & Clifford Gaddy (2003) *The Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*, Washington: Brookings Institution.

bør skje på grunnlag av massive statlige investeringer. Han mener attpåtil at staten sannsynligvis vil utføre denne oppgaven best hvis den er autoritær. Dermed går han helt imot de fleste vestlige anbefalinger, og for mange lesere vil hans synspunkter fortone seg som stalinistiske. Paradoksalt nok ble imidlertid Khanin i sovjetperioden sparket fra sin stilling fordi han var en av de første økonomene som offentlig satte spørsmålsteget ved sovjetisk statistikk.

Gavrilenko er sjefsøkonom i et ledende meklerhus i Moskva, mens Khanin er tidligere professor ved universitetet i Novosibirsk. Det at to så ulike økonomer og syn sammenstilles i en bok, er både forfriskende og får frem mangfoldet blant russiske økonomer. Her kunne enkelte andre forlag få litt inspirasjon til å bevege seg bort fra oppfatningen om at forfatterne av redigerte bøker nødvendigvis må stå for samme syn, som om boken var en politisk eller religiøs pamflett.

Bokens største svakhet er dens mangel på fokus. I praksis handler de fleste av kapitlene om den russiske økonomien generelt, ikke om olje- og gasssektoren spesielt. Det er riktignok vanskelig å ta for seg energisektoren helt atskilt fra resten av de store temaene i russisk økonomi: krakket i 1998, manglende skatteinnngang, uformell økonomi, svartebørs, kapitalflukt, lav befolkningstetthet, avfolkning osv. Man kunne imidlertid ønske at boken viet petroleumssektoren mer oppmerksomhet. Altfor ofte er oljen og gassen helt fraværende eller figurerer kun i gjesteroller. Dermed står verket i fare for å falle mellom to stoler: det kan ses på som en litt for bred og springende bok om olje- og gassindustrien, eller som en litt for snever og lite ambisiøs bok om russisk økonomi generelt. For den som trenger en introduksjon til russisk petroleumsøkonomi, er dette dermed kanskje ikke det beste valget. For spesialister som ønsker å holde seg oppdatert om alt av betydning som skrives på feltet, er det likevel vanskelig å komme utenom denne boken.

Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations

Thomas L. Ilgen (red.)

Aldershot: Ashgate Press 2006

Kristin M. Haugevik [forsker, NUPI]

Over tre år etter Irak-krigens begynnelse er transatlantiske relasjoner for alvor tilbake på dagsordenen både i journalistiske og vitenskapelige kretser. Problemstillinger knyttet til kontinuitet og endring i forholdet mellom USA og Europa, til NATOs fremtid og til betydningen av EUs fremvekst som sikkerhetsaktør er i de senere årene blitt studert, diskutert og kommentert flittigere og med større innlevelse enn på lang tid.

Med nettopp Irak-krigen og uenighetene mellom ledere av den transatlantiske alliansen som sitt utgangspunkt føyer artikkelsamlingen *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, redigert av Pitzer College-professor Thomas L. Ilgen, seg altså inn i et stort og mangfoldig selskap. Boken tar sikte på å belyse to overordnede spørsmål. For det første hvorvidt de senere kriser i relasjonene mellom USA og Europa er bredere og dypere enn tidligere kriser i det samme forholdet. For det andre reises spørsmålet om hva slags fremtid den transatlantiske alliansen går i møte. Bidragsyterne består av åtte menn og en kvinne med bakgrunn hovedsakelig fra amerikansk akademia og politikk. Det europeiske perspektivet er representert ved LSE-professor Christopher Coker, som sammen med Harvard-professor Joseph S. Nye jr. nok er det mest velkjente navnet for norske lesere.

I elleve kapitler tar boken for seg de fire hovedemnene «The Legacy of the Transatlantic Alliance», «Security Affairs», «Economic Relations» og «Domestic Politics and Transatlantic Values». Disse er i og for seg fornuftige og logiske (om enn noe trauste) inndelinger. Det må imidlertid innvendes at enkelte av bidragene ikke nødvendigvis passer best innenfor den seksjonen de er plassert. Det kan tvert imot se ut som om inndelingen i emner har funnet sted etter at forfatterne har levert sine respektive bidrag, heller enn å ha vært veiledende for skriveprosessen. Dermed oppleves også noen av undertitlene som litt «påklistret». Et eksempel er Christopher Cokers kapittel «ESDP – A Threat to the Transatlantic Alliance?». Her belyser Coker riktignok europeisk og amerikansk tilnærming til sikkerhet generelt, men ESDP som sådan nevnes overhodet ikke før i kapittelets aller siste avsnitt. Ei heller drøftes det i nevneverdig

grad hvorvidt EUs sikkerhets- og forsvarspolitik utgjør en trussel mot den transatlantiske alliansen eller ikke – noe som ut fra tittelen jo skulle være kapitlets hovedanliggende.

Muligens kunne dette problemet vært løst ved å presentere de ulike komponentene som frittstående essays eller artikler innenfor samme tema, snarere enn som bokkapitler i gjensidig utfyllende forhold til hverandre. Dette ville antakelig også bidratt til å usynliggjøre de problemstillinger boken *ikke* drøfter, samt redusere nødvendigheten av en eksplisitt rød tråd. I dets nåværende form kunne for eksempel Patrick Chamorels kapittel om anti-europeisme og euroskepsis i USA med fordel vært balansert av et tilsvarende «motkapittel» om anti-amerikanisme i Europa. På samme måte ville det vært naturlig med et kapittel om hard makt og transatlantiske relasjoner for å supplere og balansere Joseph S. Nyes refleksjoner omkring myk makt. Alternativt kunne Nyes kapittel vært gruppert sammen med kapitlene om postmodernisme og ESDP, hvor det etter alt å dømme ville passet bedre.

De overordnede spørsmålene om graden av krise i den transatlantiske alliansen og om alliansens fremtid besvares kontinuerlig gjennom boken. Forfatterne synes enige om at den transatlantiske alliansen står overfor en rekke sentrale utfordringer i de kommende år. Når det gjelder sikkerhetsspørsmål, finnes det ingen entydig plan for hvordan man best kan skape balanse og overensstemmelse mellom USA og Europa. De fleste støtter imidlertid opp under Ilgens observasjon om at «Europeans cannot do without American military support for the foreseeable future and Europe remains America's longest and most trustworthy ally in an uncertain world». Coker konkluderer med at fordi europeere og amerikanere har ulike typer moral i sikkerhetsspørsmål (det han kaller henholdsvis «ethics of conviction» og «ethics of responsibility»), vil utviklingen av ESDP utvilsomt kunne utgjøre en trussel mot den transatlantiske harmoni i tiden fremover. Nye er til sammenligning mer normativ i sin konklusjon, idet han påpeker at USA bør samarbeide både med Europa og andre partnere, ikke minst for å sikre en bedre balanse mellom hard og myk makt i sin utenrikspolitik.

I økonomiske spørsmål er det ifølge boken langt større grunn til optimisme. S. Linn Williams konstaterer at de økonomiske relasjonene mellom USA og Europa er i god forfatning, mens Adam Sheingate observerer at konvergens snarere enn divergens er trenden også i de transatlantiske mat- og landbruksrelasjoner. Størst skepsis til transatlantisk samklang finner vi – ikke overraskende – i Paulette Kurzers kapittel om miljø. Mens europeiske land i økende grad har

satt miljø på dagsordenen, fastslår Kurzer at verken den politiske ledelsen i Washington eller den amerikanske opinionen har vist vilje til eller interesse for å gjøre en tilsvarende innsats. Interessen for miljø i USA vil først komme etter en helse- eller miljøkrise, eller med et nytt politisk lederskap, mener hun.

Boken er lettlest og inneholder utvilsomt flere gode refleksjoner omkring det transatlantiske forholdets nåværende og fremtidige tilstand. Den belyser en rekke av de senere års mest sentrale problemstillinger i relasjonene mellom USA og Europa, og fungerer i så måte godt som en nyttig introduksjonsbok til emnet. Dette er samtidig også bokens største problem. Den inneholder få nye takter og originale ideer og fyller dermed intet åpenbart hull i litteraturen. Tvert imot oppleves hovedproblemstillingen så vel som refleksjoner i enkelte kapitler som «gamle tanker om igjen». Få vil for eksempel være uenige i konklusjonen om at relasjoner mellom Europa og USA i dag er komplekse og multidimensjonale. Ei heller i observasjonene av at europeiske «myke» ressurser fordrer en annerledes sikkerhetstilnærming enn de amerikanske militære, eller at EU økonomisk sett er på høyde med USA, men sikkerhetsmessig har et stykke igjen å gå. Boken mangler de originale og skarpslepte betraktningene som har gjort «artsfrendene» *Paradise and Power* (Kagan 2003), *The Breaking of Nations* (Cooper 2003) og *Free World* (Ash 2004) til bestselgere. Disse tre er da også, symptomatisk nok, hyppig sitert i flere av bokens kapitler.

Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations føyer seg pent inn i den stadig voksende rekken av litteratur om emnet transatlantiske relasjoner. Den er ingen dårlig bok, men den blir neppe årets «må ha lest»-bok heller. Sannsynligvis ville den vært langt bedre tjent med å komme på markedet våren 2004, da den ifølge forordet først ble initiert. På daværende tidspunkt var tematikken den søker å belyse, i langt større grad upløyd mark, og kravene til nytenkning og originalitet følgelig mindre presserende.

Hvilket Vesten – hvilket Russland?

Vladimir Putin and the New World Order: Looking East, Looking West?

J.L. Black

Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2004

Geir Flikke [forsker, NUPI]

Det russiske statssymbolet er en hyppig brukt metafor for å forstå ambivalensen i russisk utenrikspolitikk. Den tohodete ørnen ser både østover og vestover, men, om vi skal sitere den vestvendte tenkeren Aleksander Herzens oppsummering av den såkalte slavofili-debatten, den har ett hjerte. Sovjetunionens sammenbrudd har utvilsomt aktualisert dette. Russland er fremdeles «the heartland» i Eurasia, og dermed også en stat som nødvendigvis må søke å utforme en selvstendig utenrikspolitikk.

Den canadiske post-sovjetologen J.L. Black tar hensyn til dette. *Looking East, Looking West?* analyserer russisk utenrikspolitikk som et intrikat mønster av preferanser, meningsytringer, diplomatiske initiativer og underliggende geopolitikk. Den røde tråden er ikke identitetsforvirring, men konsolidering. Dette gjør boken til en unik kilde for enhver som ønsker å forstå Putin-administrasjonens prioriteringer.

Den store fortellingen: utenrikspolitikk under Putin

Black låser seg ikke til noen fast skoleretning i sin analyse, men hevder eksplisitt at boken er en «fortelling» om russisk utenrikspolitikk. Dette grepet er gjennomført konsekvent. Begivenheter analyseres i et like halsbrekkende tempo som de har utspilt seg, og rammen er «hvor var vi i 2000 – hvor er vi i 2002?». Svakheten med denne rammen er naturligvis at den gir et innsnevret bilde av større utenrikspolitiske linjer og få ledetråder med tanke på Russlands langsiktige prioriteringer. Blacks omfattende kildekunnskaper gir innsikt i diskursen, men ikke strategiene, om disse da i det hele tatt finnes.

Den strukturelle rammen er klar. Boken er et slags *in medias res* bilde av Russlands muligheter i en unipolar verden og i etterdønningene av den kaotiske Jeltsin-epoken. Samtidig låner analysen av konstruktivistiske teorier om at man må forstå så vel tradisjoner som persepsjoner for å kunne tolke utenrikspolitikken. Naturlig

nok møter denne analysen det stadig tilbakevendende spørsmålet: hvilket Russland og hvem er Putin? Hva betyr Putins ambisjoner om å fremme et nytt og sterkt Russland, konsolidere den sprikende utenrikspolitiske debatten under Jeltsin og sikre sterkere kontroll over utformingen av utenrikspolitikken? Hvor «stort» skal Russland være som regional stormakt, og hvor integrert ønsker Russland å være som potensiell samarbeidspartner med Vesten?

Et tilbakevendende tema er at Russland ikke anser seg selv som en global supermakt, men som en betydelig stormakt i Eurasia. Black kopler dette opp mot Russlands aktive utenrikspolitikk under Putin, og tegner et bilde av en forhenværende supermakt som søker å komme på fote internasjonalt. Om Jeltsin-perioden var en eksperimentering med demokrati, har Putin-perioden vært en periode med omfattende utenrikspolitiske initiativer. Russland har innledet en motsetningfylt relasjon med USA, testet ut NATO-samarbeidet, engasjert seg i en omfattende dialog med EU og innledet et regionalt samarbeid med Kina i Sentral-Asia. Samtidig har kampen mot internasjonal terrorisme dominert den sikkerhetspolitiske diskursen under Putin, og fungert til dels som en invitasjon til Vesten, til dels som en hemsko for et tettere samarbeid. Fellesnevneren i dette engasjementet har ikke vært total transformasjon, som under Andrej Kozyrev, men gjennomslag for interesser.

Russlands betingede engasjement med Vesten har ikke hindret landet i å demme opp for vestlig innflytelse i SUS-området.

Bokens kanskje viktigste, men ikke eksplisitte teoretiske innsikt er knyttet til den begrensede effekt vestlige institusjoner har hatt på Russlands utenrikspolitikk. Eksklusjon fra Europarådets parlamentarikerforsamling og EUs bruk av TACIS som incitament for en stadig mer omfattende dialog har til dels blitt møtt med skuldertrekk, til dels sett på som en bekreftelse av at Vesten ikke ønsker å ta hensyn til Russland. Putins politikk er ditto ambivalent. De fleste vestlige initiativer har avfødt nye betingelser, og spesielt illustrerende er seksjonene som beskriver Russlands samarbeid med NATO. På den ene side er dette samarbeidet blitt oppmuntret, på den annen side opptrer Russland som en motvekt. Samarbeid med NATO ble i 2000 godkjent som et politisk samarbeid, forutsatt at NATO tok omstillingen til å bli en politisk organisasjon, men Russlands begeistring har kjølnet betraktelig. Deltakelse i Partnerskap for fred-programmer har også båret preg av selektivt engasjement. Russland har vært skeptisk til deltakelse i programmer som omfatter Russlands vestlige innflytelsessfære og samtidig til dels gått inn for et betinget engasjement i Sentral-Asia.

Spørsmålet er naturligvis om Putins Russland noensinne har mistet det strategiske perspektivet av syne. Putins fotarbeid rundt USAs ambisjoner om å videreutvikle det nasjonale rakettforsvaret (NMD) forteller en delt historie. På den ene side har Russland ønsket konsultasjoner med USA om dette, på den annen side foreslo Putin-administrasjonen å utvikle et eget all-europeisk rakett skjold samtidig som Putin initierte en rekke felleserklæringer innen SUS-rammen og det gryende samarbeidet med Kina som utvetydig fremholdt at ABM-avtalen var urokkelig. Samarbeidet med EU viser en liknende tvetydighet. EU er viktig fordi unionen potensielt kan godkjenne mer av det Russland ønsker, og dermed sette USA i klemme.

Man kan kanskje kalle dette ambivalens og usikkerhet hva angår Russlands identitet, men Blacks bok lodder dypere. Kan man si at Putin har ført en «vestvendt» politikk eller ikke? Høyst sannsynlig var det ikke en vestvendt politikk å øke institusjonenes betydning i sikkerhetspolitikken, men i aller høyeste grad en vestvendt politikk hva gjelder å profilere Russland som en uomgjengelig partner for Vesten. Men ikke for enhver pris. Et eksempel på dette er oppvurderingen av OSSE som en sentral aktør i europeisk sikkerhet. Russland har mange ganger fremhevet OSSE som alt fra et alternativ til NATO til en selvstendig all-europeisk sikkerhetsorganisasjon, men dette er blitt etterfulgt av en avvisning av Istanbul-paktens implisitte bestemmelser om tilbaketrekning av russiske baser i Moldova og Georgia.

Ambivalens, pragmatisme eller realisme?

Det er for så vidt ingen oppsiktsvekkede påstand at stater forfølger nasjonale interesser i utenrikspolitikken med ditto tilhørende bekymringer for at andre stater og konstellasjoner av stater har mer å tjene på samarbeid enn det man har selv. Putins Russland er intet unntak fra denne innsikten, selv om den overliggende og ikke alltid eksplisitte forventningen om et transformert Russland nok har skapt noe interferens i analyser av mønstre og strukturer i internasjonale relasjoner.

Kanskje har disse forventningene vært store også i Russland. Black ettersporer dette i den interne diskursen som en blanding av konkurrerende konsepter. Putin-administrasjonen har sett på Russland som et land «uten fiender og uten allierte», men også som et land med en rekke potensielle allierte og ditto uvenner. Dette har avfødt så vel pragmatisme som realisme i utenrikspolitikken.

Pragmatismen har fått utløp i en rekke konsertliknende dialoger om potensielle samarbeidsområder – deriblant koalisjonen mot internasjonal terrorisme. Realismen har fått utløp i en rekke mer kategoriske avvísninger av hva Russland *ikke* er klar for, og en gradvis reparasjon av brutte bånd i det post-sovjetiske rom.

Russland har sant nok ikke slått på stortrommen i internasjonale spørsmål, men ofte tatt skritt som har pekt i entydig retning hva gjelder å øke samarbeidspotensialet med Vesten, så som ratifisering av START II og prøvesprengningsavtalen, inngåelse av bilateral avtale med USA om reduksjon i strategiske våpen og bidrag i kampen mot internasjonal terrorisme. Integrasjonsperspektivet er imidlertid blitt skjemma av en særdeles klønete og brutal håndtering av borgerkrigen i Tsjetsjenia og i det siste også en overdreven innenrikspolitisk konsolidering av det sterke presidentembetet.

Bør boken leses?

Jeg mener ja. Bokens sterke side er at den er ekstremt empirisk orientert. Det finnes ikke den begivenhet som ikke er solid kildebelagt. Det teoretiske bakteppet er imidlertid svakere. Black kunne godt ha problematisert teorier knyttet til normspredning og vært mer eksplisitt i sin analyse av politisk utvikling. Integrasjon handler om normer. Russland ser normer i et lengre perspektiv knyttet til en politisk endring som i beste fall lar vente på seg, i verste fall peker i gal retning. Blacks styrke er at han avdekker en vilje til endring gjennom en omfattende analyse av førstehåndskilder på russisk, og han omsetter dette i en omfattende analyse av mulige og umulige preferanser i den russiske debatten om Vesten. Svakheten er at tidsperspektivet er så vidt snaut som perioden fra 2000–2002 og at de dypere strukturene ikke drøftes nærmere.

Et av de verdifulle bidragene konstruktivismen har gjort til studiet av internasjonal politikk, er å bringe til overflaten de ideer og mentale strukturer som gjør følelsen av usikkerhet og sårbarhet til en faktor man kan forstå, og ikke en uavhengig variabel man må ta for gitt i internasjonale relasjoner. Dette illustreres fint i Blacks bok. Likevel kan man sitte med en følelse av at det nettopp dreier seg om overflatiske og til dels forbigående synspunkter. Persepsjonen av en internasjonal situasjon er oppfatninger, og oppfatninger kan endres. Putins Russland har aldri gjort «vestliggjøring» til en verdi i seg selv for Russland. Black har for så vidt rett i at Russland anno 2002 hadde WTO-medlemskap, G8-konserten og FN som hovedprioriteringer, og at det var liten vilje i Putin-administrasjonen til å

gå på tvers i internasjonale relasjoner på en måte som ikke ville fått aksept i USA og Vest-Europa. Spørsmålet er naturligvis om dette fremdeles holder vann.