



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Rysk utrikes-, försvars- och
säkerhetspolitik

1 (18)

Uppdragsnummer/Project no Kund/Customer

A12001

Försvarsdepartementet

Kompetenskloss

1 Säkerhetspolitisk analys/

Handläggare/Our reference

Fredrik Westerlund

Datum/Date

2009-11-04

Memo nummer/number

FOI Memo 2903

Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008

Det strategiska ledarskapet över det ryska försvarsindustriella komplexet, OPK, synes vara svagt, trots starka ledare. Samtliga personer som idag utövar stort inflytande över försvarsindustrin gör det i egenskap av nära förtrogna till Vladimir Putin. Frågan är dock om dessa har strategiska visioner för utveckling eller om ambitionerna inskränks till att kontrollera så stor del av den ryska industrin som möjligt för personlig vinning och som politisk maktbas.

De ständigt pågående organisationsförändringarna av företag och myndigheter inom OPK tar kraft och uppmärksamhet från produktionsfrågor. Vidare har det ministeriella inflytandet av allt att döma försvagats och mer makt samlats hos president- och regeringsadministrationen. Detta riskerar att medföra ytterligare minskad transparens och styrbarhet till följd av oklarheter i ansvarsfördelningen och svårigheten att från Kreml detaljstyra den ryska försvarsindustrin. De organisatoriska förutsättningarna för en fungerande ledning av försvarsindustrin har därmed försämrats.

Med minskande transparens och styrning riskerar den redan allvarliga korruptionen att ytterligare breda ut sig. Sammantaget begränsar detta påtagligt möjligheterna för utländska företag att bidra till utvecklingen. Det föreligger en överhängande risk att den ryska försvarsindustrin inte av egen kraft kan tillhandahålla den kvalitet och kvantitet på försvarsmateriel som de Väpnade Styrkorna och övriga väpnade strukturer har behov av.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 2 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008

I det följande redovisas mer detaljerade uppgifter rörande personligt ledarskap och organisationsförändringar inom det ryska försvarsindustriella komplexet fram till och med 2008. Denna redovisning är avsedd som ett komplement till avsnitten *Det strategiska ledarskapet är fortsatt svagt* respektive *Organisationsförändringarna accelererar men tar kraft* i kapitlet *Det ryska försvarsindustriella komplexet och militär FoU* i FOI-rapporten *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – ambitioner och utmaningar 2008*.¹ För ytterligare aspekter på ledning och organisation, som styrande dokument respektive organisationskultur och utländsk påverkan hänvisas till nämnda rapport (sidorna 221-227 samt 234-237). I likhet med språkbruket i rapporten används även här termen *det försvarsindustriella komplexet* och den ryska förkortningen OPK.²

Stark personlig ledning men svagt strategiskt ledarskap

I det rådande politiska systemet i Ryssland finns en tydlig divergens mellan formellt och faktiskt inflytande och detta grundar sig på de olika personernas ställning inom maktkoalitionen. Det är därför meningsfullt att granska vilka personer som huvudsakligen påverkar och leder utvecklingen av det försvarsindustriella komplexet.

Sergej Ivanov har sedan en tid tillbaka haft huvudansvaret för utvecklingen av den försvarsindustriella sektorn, i sin roll som ansvarig för de relevanta federala målprogrammen. Ivanov var i slutet av 2008 också alltjämt ordförande för regeringens permanenta militärindustriella kommission, med ansvar för koordinering av försvarsindustrirelaterade frågor. I februari 2007 lämnade Ivanov posten som försvarsminister och blev förste vice premiärminister liksom Dmitrij Medvedev. Ivanov behöll dock det övergripande ansvaret för den försvarsindustriella sektorn. Hans höga position, och att han framstod som en av två potentiella presidentkandidater, kunde tolkas som en statushöjning av arbetet med reformeringen av det försvarsindustriella komplexet. Utvecklingen under senare delen av 2007 och första halvan av 2008 sätter dock allvarliga frågetecken för en sådan tolkning.

Ivanov har behållit ansvaret för utvecklingen av den försvarsindustriella sektorn, men hans status har dock av allt att döma minskat påtagligt. Vid utgången av 2007 stod det klart att Ivanov inte skulle bli den som efterträdde Putin på presidentposten, något som

¹ Leijonhielm, Jan ,et al., *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – ambitioner och utmaningar 2008*, FOI-R—2707—SE, januari 2009.

² I tidigare rapporter har de ryska industriföretag, designbyråer och forskningsinstitut som inriktat sin verksamhet på framtagande av militär materiel benämnts det militärindustriella komplexet, vilket motsvarat det ryska språkbruket (*Voенно-Промышленныj Komplex, VPK*). Under de senaste åren har dock beteckningen det försvarsindustriella komplexet (*Оборонно-Промышленныj Komplex, OPK*) blivit allt vanligare förekommande. Termen ”försvarsindustriella komplexet” har varit i bruk i officiella dokument sedan slutet av 1990-talet och vunnit terräng under 2000-talet. Det uppdrag som dessa företag har är också vidare än tillverkning av rent militär materiel; utöver de Väpnade Styrkorna förses säkerhetsstrukturen och civilförsvarsorganisationer med fordon, beväpning och annan specialutrustning.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 3 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

fram till dess framstått som en reell möjlighet.³ Vid regeringsombildningen i maj 2008 med anledning av skiftet på presidentposten behöll Ivanov en position i regeringen, men han degraderades från förste vice premiärminister till vice premiärminister. Dessutom förbigick Putin honom och hans arbetsuppgifter med tystnad under presskonferensen då den nya regeringen presenterades, vilket noterades av ryska media.⁴ Senare i maj 2008 framkom att Ivanov inte längre ska vara medlem i det ryska säkerhetsrådet⁵ och att posten som vice chefen för den militärindustriella kommissionen – som innehades av Vladislav Putilin – avskaffats. Det är oklart vilket inflytande som Ivanov har, men han bedöms utgöra den huvudsakliga, och för närvarande enda, motvikten till holdingbolaget *Rostekhnologija* och dess chef Sergej Tjemezovs ambitioner att ta över stora delar av rysk industri.⁶

Tjemezov, Vladimir Putins tidigare kollega från KGB-tiden i östtyska Dresden, har sedan flera år tillbaka varit en av de centrala aktörerna inom den ryska försvarsindustrin. Redan som chef för vapenexportföretaget *Rosoboroneksport* utövade han ett mycket stort inflytande över OPK och genom steget till chefsposten för *Rostekhnologija* har han lagt ytterligare företag under sig. Tjemezov kontrollerar därmed en mycket stor del av den ryska försvarsmaterielexporten liksom en väsentlig del av den ryska försvarsindustrin – men även ett ökande antal företag med civil produktion. Av allt att döma har Tjemezov väsentligt mer inflytande över rysk försvarsindustri än industri- och handelsminister Viktor Christenko och troligen även mer inflytande än Sergej Ivanov. Det har dock inte tydligt framgått vad Tjemezov vill göra med den makt han har, utöver att ytterligare utvidga sitt imperium.

Sergej Ivanov efterträddes som försvarsminister av Anatolij Serdjukov, som dessförinnan var chef för Federala skattetjänsten. Serdjukov har vidtagit åtgärder för att strama upp det finansiella och budgetmässiga arbetet inom Försvarsministeriet,⁷ något som sannolikt påverkar även det försvarsindustriella komplexet. Efter regeringsombildningen till följd av skiftet på presidentposten, utsågs Igor Setjin till styrelseordförande för det statliga holdingbolaget för fartygskonstruktion *OSK* som är under uppbyggnad. Setjin anses ha stort inflytande inom den ryska makteliten, men med tanke på att hans huvudsakliga engagemang tycks ligga i energisektorn är det tveksamt om den militära varvsindustrin kommer att bli en prioriterad sektor inom försvarsindustrin.⁸ Slutligen

³ Det är värt att notera att den informationsportal på Internet, <http://www.realeconomy.ru/>, som av allt att döma utgjorde ett kommunikationsredskap för Ivanov och upprättades i juni 2007 till synes inte uppdaterats sedan december 2007.

⁴ Naumov, Igor, Kulikov, Sergej (2008) "Iz Kremlja v Belyj dom i obratno" [Från Kreml till Vita Huset och tillbaka], *Nezavisimaja Gazeta*, publicerat: 13 maj 2008, hämtat: 14 maj 2008, adress: http://www.ng.ru/politics/2008-05-13/1_putin.html?mthree=2.

⁵ Samarina, Aleksandra, Rodin, Ivan (2008) "Sovbez vybirajetsja iz sprjatjki" [Säkerhetsrådet tar sig ur dvalan], *Nezavisimaja Gazeta*, publicerat: 27 maj 2008, hämtat: 30 maj 2008, adress: http://www.ng.ru/politics/2008-05-27/1_sovbez.html. Sergej Ivanov hade varit medlem i säkerhetsrådet sedan han efterträdde Vladimir Putin på posten som sekreterare i november 1999. Ivanov lämnade sekreterarposten i slutet på mars 2001, när han tillträdde som försvarsminister, men han fortsatte att vara medlem i säkerhetsrådet fram till april 2008.

⁶ Nikolsky, Aleksey (2008) "Rites of Spring in the Defence Industry Complex" *Moscow Defence Brief*, The Centre for Analysis of Strategies and Technologies (CAST) 17 juli 2008, 2-2008.

⁷ Se Leijonhielm, Jan, et al., *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – ambitioner och utmaningar 2008*, FOI-R—2707—SE, januari 2009, s. 143f.

⁸ Nikolsky, "Rites of Spring in the Defence Industry Complex"

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 4 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

kan noteras att en rockad också genomfördes under 2007 genom att chefen för *Oboronprom*, Denis Manturov, utnämndes till biträdande industriminister med ansvar för utvecklingen av det försvarsindustriella komplexet och civil maskinproduktion, och därvidlag ersatte Andrej Reus, som i sin tur tillträdde posten som chef för *Oboronprom*.⁹

Inom OPK finns därutöver ett stort antal personer som i egenskap av företagsledare har möjlighet att påverka det ryska försvarsindustriella komplexets framtid. Även om många av dessa saknar ambitioner eller kunskaper att bidra till att stärka den försvarsindustriella sektorn, så finns det ett inte obetydligt antal driftiga och kunniga entreprenörer. Ett problem är att dessa ofta hindras av den statliga byråkratin. Rigida, maktlystna och inkompetenta byråkrater sätter inte sällan käppar i hjulen för ryska entreprenörer – såväl inom som utanför försvarsindustrin. Förutsättningarna för att det försvarsindustriella komplexet ska kunna formas av krafter underifrån är inte goda, men kan inte avfärdas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samtliga personer som idag utövar stort inflytande över det försvarsindustriella komplexet – Sergej Ivanov, Sergej Tjemezov, Igor Setjin och Anatolij Serdjukov – gör det i egenskap av nära förtrogna till Vladimir Putin. Inget tyder på att Putins inflytande över försvarsindustrin minskat sedan han lämnade presidentposten även om det inte tycks vara ett område som han personligen ägnar särskild uppmärksamhet åt. Frågan är dock vad Putin och hans förtrogna vill åstadkomma med att kontrollera försvarsindustrin. Har dessa personer försvarsindustrins bästa för ögonen eller handlar det om att kontrollera en källa till personlig vinning och makt inom det politiska systemet? Har de incitament att utveckla OPK mot att producera internationellt konkurrenskraftiga produkter eller väntar ytterligare stagnation inom försvarsindustrin? Det saknas skäl att anta att de personförändringar som Putin och senare Medvedev genomfört gjorts i syfte att effektivisera försvarsindustrin – de ska snarare ses som ett led i det politiska spelet.¹⁰ Det auktoritära politiska systemet i Ryssland hämmar strategiskt beslutsfattande i det att dess latenta instabilitet gör det mer rationellt för aktörerna att realisera kortsiktiga vinster medan möjligheten finns. Detta medför att även om de ledande personerna inom försvarsindustrin är starka, så betyder inte detta nödvändigtvis att det personliga strategiska ledarskapet är starkt. Om de saknar strategiska mål och deras visioner inskränks till att kontrollera så stor del av den ryska industrin som möjligt, ger dessa personer liten vägledning för OPK. Det strategiska ledarskapet blir därmed svagt, trots starka ledare.

Organisationsförändringarna accelererar men tar kraft

Någon slutpunkt för de senaste decenniernas ständiga organisationsförändringar kan ännu inte skönjas. Tvärtom synes organisationsförändringarna ha accelererat under de senaste åren. Ytterligare förändringar i den ministeriella överbyggnaden och införande av nya myndigheter har genomförts, samtidigt som sammanslagningen till integrerade företagsstrukturer inom OPK tagit ny fart. Ett antal branschspecifika holdingbolag är

⁹ CAST (2008) "Russia's Defence Industrial Complex in 2007", *Moscow Defence Brief*, Moskva, 5 mars 2008, 4-2007 (10)

¹⁰ Jämför Nikolsky, "Rites of Spring in the Defence Industry Complex"

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 5 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

under bildande och den mest uppmärksammade ombildningen är skapandet av den försvarsindustriella giganten *Rostekhnologija*.

Ministerier och myndigheter skyfflas än en gång om

Den ministeriella delen av OPK:s organisationsstruktur har ännu en gång ändrats.¹¹ I samband med regeringsombildningen i maj 2008 vid Dmitri Medvedevs tillträde som president delades Ministeriet för industri och energi (*Minpromenergo*) upp i två ministerier, ett för industri och ett för energi. Till industriministeriet tillfördes även handelsfrågor och därmed uppstod Ministeriet för industri och handel (*Minpromtorg*) under ledning av Viktor Christenko, som sedan 2004 varit minister för industri och energi.¹² Minpromtorg har ansvaret för det industriella och försvarsindustriella komplexet och även för flygteknologisk utveckling, teknisk standardisering och meteorologi, vetenskap och teknik av intresse för försvaret och nationell säkerhet samt inrikes- och utrikeshandel.¹³

I mars 2006 skapades en permanent militärindustriell regeringskommission under ledning av Sergej Ivanov,¹⁴ som nämnts ovan. Den militärindustriella kommissionen ansvarar för att koordinera utveckling och produktion av militär materiel, upprätthållande av mobiliseringsförmågan samt utvecklingen av försvarsindustrin och militär teknologi. Kommissionen överser även import och export av militär materiel samt utarbetade under 2006 ett beväpningsprogram för perioden 2007-2015.¹⁵ I en intervju i januari 2007 uppgav den dåvarande förste vice ordföranden för kommissionen, Vladislav Putilin, att dess prioriterade verksamhet bland annat omfattade omstrukturen av OPK, att förse de Väpnade Styrkorna med moderna vapen, att öka effektiviteten i försvarsbeställningarna och att utarbeta en mekanism för statligt fastställda priser på försvarsmateriel.¹⁶ Det senare har lanserats som en möjlig väg för att få bukt med prisstegringar på försvarsmateriel, men torde utgöra ett spel för gallerierna. Möjligen kan hotet om statligt fastställda priser bromsa försvarsindustri företagens prispåslag i viss utsträckning, men det borde vara uppenbart för aktörerna i systemet att tanken på statligt reglerade priser brister i realism. Kommissionen har dock hittills visat sig tämligen lamslagen vad gäller att lösa de problem som OPK står inför, i synnerhet i frågor där starka personliga intressen varit

¹¹ Som beskrivits i tidigare års rapporter har det försvarsindustriella komplexets ministeriella överbyggnad genomgått upprepade förändringar den senaste tjugoårsperioden.

¹² Naumov, Igor, Kulikov, Sergej (2008) "Iz Kremlja v Belyj dom i obratno" ... Handelsfrågor sorterade tidigare under *Ministeriet för ekonomisk utveckling och handel*.

¹³ RF Regering (2008) "Polozhenie o Ministertsve promysjlenosti i torgovli Rossijskoj Federatsii [Förordning om den Ryska Federationens Ministerium för industri och handel]", *Förordning nr 438*, publicerat: 5 juni 2008, hämtat: 17 juli 2008, adress: <http://www.government.ru/content/executivepowerservices/ministries/minpromenergy/statute/>.

¹⁴ Presidentadministrationen (2006) "O Voенno-promysjlennoj komissii pri Pravitelstve Rossijskoj Federatsii [Om den militär-industriella kommissionen vid den Ryssländska Federationens regering]", *Presidentens ukaz nr 231*, publicerat: 20 mars 2006, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=032784>.

¹⁵ Vasiliev, Dmitri (2007) "Russia's Defence Industry in 2006" *Moscow Defence Brief*, Moskva, The Centre for Analysis of Strategies and Technologies (CAST) 2 februari 2007,

¹⁶ Garavskij, Andrej (2007) "VPK – nadezjnij kurator 'oboronki'" [MIK (militär-industriella kommissionen) – försvarsfolkets pålitliga tillsyningsman], *Krasnaja Zvezda*, publicerat: 1 februari 2007, hämtat: 1 februari 2007, adress: http://www.redstar.ru/2007/02/01_02/1_02.html.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 6 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

inblandade. Den har inte kunnat påvisa något avgörande inflytande vare sig på konflikter i samband med integrering av företagsstrukturer eller leveransproblemen till Indien och Algeriet.¹⁷

Dessutom skapades den Federala agenturen för beväpningsleveranser (FAPV, även benämnd *Rosoboronpostavka*)¹⁸ i februari 2007.¹⁹ FAPV lyder enligt dekretet direkt under regeringen och ska ansvara för de statliga försvarsmaterielbeställningarna vad gäller upphandling och genomförande av försvarsmaterielkontrakt. Agenturen har annonserats som en civil myndighet, fristående från Försvarsministeriet, men vid bildandet överfördes 1 100 personer från de Väpnade Styrkorna och de övriga väpnade styrkestrukturerna.²⁰ Enligt vissa uppgifter kommer FAPV att de facto fungera som ett ministerium med eget policy- och budgetansvar för hundratals miljoner rubel per år.²¹ Tanken med att samla de olika styrkestrukturernas materielbeställningar under en myndighet synes vara att undvika dubblerande beställningar från olika myndigheter och minska slöseriet och korrruptionen. Dess verkliga mandat och funktion är dock något oklart och FAPV saknade i augusti 2008 alltså egna lokaler. I maj 2008 utsågs Viktor Tjerkosov till chef för agenturen och ersatte därvid Aleksej Denisov.²² Tjerkosov hade fram till dess varit chef för det ryska narkotikabekämpningsorganet *Gosnarkokontrol*, och hans utnämning till chef för agenturen för beväpningsleveranser ska snarare ses som en byråkratisk omskyffling av personer än som ett försök att stärka ledningen av agenturen.²³ Enligt det presidentdekret som skapade agenturen skulle dess arbete inledas under 2008, men ett senare presidentdekret i början på 2008 slog fast att agenturen endast ska upphandla serieproducerad materiel med början under 2009. FAPV förväntas dock ta över mycket av det ansvar för materielleveranser som tidigare legat på Försvarsministeriets avdelning för beväpning.²⁴ En av oklarheterna kring FAPV är förhållandet till den Federala tjänsten för försvarsbeställningar (*Rosoboronzakaz*) som inrättades 2004 och koordinerar och kontrollerar materielbeställningar inom Försvarsministeriet. *Rosoboronzakaz* och FAPV har till synes överlappande uppgifter, men *Rosoboronzakaz* finns alltså kvar. FAPV kan dessutom enligt uppgifter som

¹⁷ Nikolsky "Rites of Spring in the Defence Industry Complex"

¹⁸ *Federalnoe agenstvo po postavkam vooruzhenija, voennoj, spetsialnoj tehniki i materialnych sredstv* [Federala agenturen för leveranser av beväpning, militär- och specialfordon och –materiel]

¹⁹ Presidentadministrationen (2007a) "O Federalnom agenstve po postavkam vooruzhenija, voennoj, spetsialnoj tehniki i materialnych sredstv [Om Federala agenturen för leveranser av beväpning, militär- och specialfordon och –materiel]", *Presidentens ukaz nr 119*, publicerat: 5 februari 2008, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=37858&PSC=1&PT=3&Page=1>.

²⁰ *Kommersant Vlast* (2008) "Reforma armii" [Arméns reformering] *Kommersant Vlast* Nr 42(746), publicerat: 29 oktober 2007, hämtat: 31 oktober 2007, adress: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=819269>.

²¹ Netreba, Pjotr, Butrin, Dmitrij (2007) "Svojevremenneje pravitelstvo" [En regering i tiden], *Kommersant*, publicerat: 5 februari 2007, hämtat: 5 februari 2007, adress: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=739715>.

²² Nikolskij, Aleksej (2008) "Vojna menjajet bjudzjet armii" [Kriget ändrar arméns budget], *Vedomosti*, publicerat: 14 augusti 2008, hämtat: 18 augusti 2008, adress: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/08/14/158071>.

²³ Viktor Tjerkosov hade sedan en tid tillbaka varit involverad i en maktkamp med Nikolaj Patrusjev där FSB och *Gosnarkokontrol* använts som plattformar för att undergräva den andres position. I maj 2008 avlägsnades de båda från sina respektive poster. Om konflikten mellan Patrusjev och Tjerkosov, se vidare Holmberg, Carl (2008) *The Struggle for Bureaucratic and Economic Control in Russia*, Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), april 2008, FOI-R--2504--SE, särskilt Appendix I.

²⁴ Nikolsky "Rites of Spring in the Defence Industry Complex"

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 7 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

framkom hösten 2008 komma att placeras under Försvarsministeriet, vilket skulle negera mycket av det som inledningsvis motiverade reformeringen.²⁵

I samband med ombildningarna i maj beslutades att den federala industriagenturen *Rosprom* skulle avvecklas. *Rosproms* roll som förvaltare av de federala statsföretagen (*Federalnoje Gosudarstvennoe Unitarnoe Predprijatije* (FGUP)) kommer inte att överföras till Industri- och handelsministeriet utan ska integreras i statsägda holdingbolag som *Rostekhnologija* och varvsindustribolaget *OSK*.²⁶ *Rosprom* hade försvagats redan under hösten 2007 i och med att Boris Aljosjin efter flera år på chefsposten lämnade *Rosprom* för att bli styrelseordförande i *AvtoVAZ* och efterträddes av den tidigare biträdande chefen Andrej Dutov.²⁷

Sammantaget tyder detta på att det ministeriella inflytandet över försvarsindustrin försvagas och att mer makt koncentreras till regeringen och presidenten samt till holdingbolagen. Industri- och handelsministeriet har synbarligen förlorat inflytande över företagen inom OPK till förmån för de nya integrerade företagsstrukturerna – som lyder direkt under presidenten eller regeringen – och över de allra flesta aspekter av försvarsindustrin till förmån för regeringens militärindustriella kommission. Att den senare inte synes ha erhållit något påtagligt inflytande över OPK förbättrar inte situationen. Försvarsministeriets inflytande över OPK kan också förväntas minska genom att den Federala agenturen för beväpningsleveranser tar över ansvaret för försvarsmaterielbeställningarna, såvida den senare inte underställs Försvarsministeriet. Genom skapandet av agenturen lades en grund för att kapa de korrupsionsfrämjande banden mellan generaler och försvarsindustriföretag. Även i detta fall finns dock befogade farhågor om att det inte kommer att innebära någon påtaglig förbättring av situationen ur försvarsindustrins perspektiv, i synnerhet inte om FAVP förs in under Försvarsministeriets egid. För närvarande är oklarheterna många avseende mandat och uppdrag för de myndigheter som ska leda utvecklingen av försvarsindustrin och försvarsforskningen. Om oklarheterna består kommer detta att menligt inverka på det ryska försvarsindustriella komplexets framtida förmåga.

Rosoboroneksport ändrar skepnad och lägger allt mer av rysk industri under sig

Under de senaste åren har *Rosoboroneksport* (*ROE*) fortsatt att växa och befäst sin position som en av de viktigaste aktörerna inom det ryska näringslivet och det försvarsindustriella komplexet i synnerhet. *ROE* bytte skepnad i och med att det statsägda holdingbolaget *Rostekhnologija* (på engelska *Russian Technologies*)²⁸ skapades den 23 november 2007.²⁹ I *Rostekhnologija* ingår *ROE* och dess dotterbolag tillsammans med ett stort antal andra bolag. Chef för *Rostekhnologija* är som ovan

²⁵ Nikolskij, Aleksej (2008) "Tjerkosov idjot na ponizjenie" [Tjerkosov på väg mot degradering], *Vedomosti*, Nr 211, publicerat: 7 november 2008, hämtat: 3 december 2008, adress: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/11/07/167753>.

²⁶ Nikolsky "Rites of Spring in the Defence Industry Complex"

²⁷ CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

²⁸ Mer information om företaget finns på dess hemsida: <http://www.rostechn.ru/index.shtml>.

²⁹ Ryssländska Federationen (2007a) "O Gosudarstvennoj Korporatsii "Rostekhnologii" [Om det statliga företaget "Rostekhnologija"]", *Ryssländska Federationens lag nr 270-F3*, publicerat: 23 november 2007, hämtat: 15 november 2008, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=042960>.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 8 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

nämnts Sergej Tjemezov, som fram till utnämningen var chef för *Rosoboroneksport*. Ny chef för *ROE* blev den tidigare ställföreträdande chefen Anatolij Isaikin. Tjemezov behåller dock kontrollen över *ROE* i det att han i egenskap av chef för *Rostekhnologija* ensam har rätt att tillsätta verkställande direktör, styrelsemedlemmar och revisorer samt göra förändringar i bolagets stadgar.³⁰

ROE hade successivt utvidgat sitt verksamhetsfält under Vladimir Putins presidentskap. 2002 skapade *ROE* dotterbolaget *Oboronprom*,³¹ som sedermera konsoliderat den ryska helikoptertillverkningsindustrin genom uppköp av ryska helikoptertillverkare och även tagit över antal andra företag. *ROE* tog också över biltillverkaren *AvtoVAZ* under 2005, titankoncernen *VSMPO-Avisma* under 2006 och metallurgiföretaget *Krasnyj Oktjabr* under 2007. Uppköpen av dessa företag var avsedda som första steg mot en fortsatt konsolidering av rysk industri. *Oboronprom* har också ytterligare vidgat verksamhetsfältet under 2007 genom skapandet av dotterbolagen *Avtokomponenty* och *Oboronpromstroj* för tillverkning av bildelar respektive byggnation av personalbostäder för de Väpnade Styrkornas räkning.³² *ROE* stärkte också sin position som vapenexportör ytterligare i januari 2007 genom att ett presidentdekret förlänade bolaget i det närmaste exklusiva rättigheter att exportera försvarsmateriel från Ryssland.³³

Rostekhnologija är ett företag med till synes mycket omfattande ambitioner. Företaget avser inte bara konsolidera designbyråer och tillverkningsföretag inom helikopterindustrin, utan även inom så skilda områden som motorer, bepansring, artillerisystem, radiosystem, specialstål, kompositmaterial, bildelar och explosiva material. *Rostekhnologija* ägnar sig dessutom åt elproduktion, byggande av bostäder och modernisering av försörjningssystem för flygbränsle på flygplatser. Därutöver arrangerar företaget flygmässan MAKS, äger utställningscentret i Zjukovskij samt sponsrar idrottsevenemang. *Rostekhnologija* kommer vidare av allt att döma att ta över *ROE*:s huvuduppgift: export av rysk militär materiel.³⁴

Den 10 juli 2008 undertecknade president Medvedev ett dekret som överförde statens ägarandelar i 420 olika företag till *Rostekhnologija*. Detta var något färre bolag än de 485 som förekom i regeringsförslaget och presidentdekretet utökade också befogenheterna för företagets översynsråd på bekostnad av chefen Sergej Tjemezov, vars inflytande i regeringsförslaget var i det närmaste oinskränkt. Medvedev utfärdade dekretet flera veckor efter att regeringen lagt sitt förslag och detta i kombination med förändringarna i antal ingående företag och chefspostens makt tyder på att Medvedev velat begränsa Tjemezovs makt.³⁵

³⁰ CAST (2008) "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

³¹ *ROE* äger dock endast drygt 31 procent av aktiekapitalet i *Oboronprom*. En kontrollerande andel om 51 procent ägs av den Federala agenturen för förvaltning av statens egendom, *Rosimusjtjstvo*. Ibid.

³² CAST (2008) "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

³³ Presidentadministrationen (2007b) "O nekatorych voprosach voenno-technitjeskogo sotrudnitjestvo Rossijskoj Federatsii s inostrannami gosudarstvami [Om diverse frågor rörande militärtekniskt samarbete mellan den Ryska Federationen och främmande stater]", *Presidentens ukaz nr 54*, publicerat: 18 januari 2007, hämtat: 18 juli 2008, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=037563>.

³⁴ CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

³⁵ EastWeek (2008) "A State-Owned Corporation in Private Hands", *EastWeek Analytical Newsletter*, nr. 24 (133).

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 9 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

Enligt en ledande rysk institution för analys av försvarsindustrin är *Rostekhnologija* på väg att bli ett stort, diversifierat företag som omfattar hela livscykeln för industriprodukter; allt från design och råvaruutvinning till produktion och försäljning. Företagets inflytande på den ryska ekonomin förutspås kunna komma att bli jämförbart med *Gazproms* och *Rosnefts*.³⁶

Rostekhnologijas officiella uppdrag är att främja design, produktion och export av högteknologiska industriprodukter och att stimulera till investeringar i rysk industri – däribland den ryska försvarsindustrin.³⁷ Det senare ska realiseras genom att sälja ut aktieposter i dotterbolagen fram till år 2012. Först ut är holdingbolaget för helikopterbranschen *Vertolety Rossii*, titankoncernen *VSMPO-Avisma* och *AvtoVAZ*, som avses introduceras redan under 2009. Med anledning av den försämrade situationen på finansmarknaden i spåren av den globala finanskrisen hösten 2008 är det dock mycket möjligt att utförsäljningen av aktieposter skjuts på framtiden. *Rostekhnologijas* framtida roll är oklar – kommer *Rostekhnologija* att behålla makten över dotterbolagen eller är avsikten att på sikt låta privata investerare ta över? För det senare talar uttalanden av president Medvedev om att de statsägda holdingbolagen är tillfälliga lösningar och att de kommer att avvecklas.

Motivet till bildandet av *Rostekhnologija* är även det oklart. Det är tveksamt om utländska ägare kommer att vara välkomna annat än möjligen i fråga om mindre aktieposter, och frågan är om det finns inhemska intressenter som har möjlighet att skjuta till det kapital som behövs. Det synes föreligga risk att det statliga inflytandet kan komma att minska genom att aktieposter säljs till personer inom den ryska makteliten, vars intresse troligen begränsar sig till personlig vinning och stärkande av den egna maktbasen, snarare än viljan att utveckla rysk försvarsindustri. Oavsett motiven har välgrundad kritik riktats mot det sätt på vilket bolaget bildats. Den valda företagsformen innebär låg transparens – den enda möjligheten till insyn utgörs av årsrapporten. Vidare är företaget endast ansvarigt inför presidenten, som ensam tillsätter styrelse och verkställande direktör. Detta medför stor risk för en sammanblandning av personliga, politiska och näringslivsmässiga intressen, till men för rysk försvarsindustri. Bolagsformen gör också att normala regler och kontrollmekanismer sätts ur spel; *Rostekhnologija* är en icke vinstdrivande organisation, men kan varken ställas till ansvar under de existerande kontrollmekanismer för icke vinstdrivande organisationer eller försättas i konkurs. Det kan därför hävdas att företaget står över vedertagna former för statlig kontroll och insyn.³⁸ Sammantaget bäddar de bristande möjligheterna till samhällelig insyn och kontroll för korrruption och ineffektivitet. De aviserade planerna på att expandera verksamhetsfältet till att omfatta fler civila industrisektorer väcker farhågor om att *Rostekhnologija* kan komma att få en alltför dominerande ställning inom rysk industri.

³⁶ CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

³⁷ Ryssländska Federationen "O Gosudarstvennoj Korporatsii "Rostekhnologii" [Om det statliga företaget "Rostekhnologija"]", publicerat: .

³⁸ CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 10 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

Integrering i holdingbolag inom allt fler industrisektorer

Under de senaste åren har ett flertal branschspecifika holdingbolag inom försvarsindustrisektorn bildats i syfte att skapa integrerade strukturer för tillverkning av rysk försvarsmateriel. Utöver det holdingbolag för tillverkning av luftförsvarssystem som initierades 2002, har bildandet av holdingbolag för helikoptertillverkning, flygplanstillverkning, fartygskonstruktion, motortillverkning, radioelektronik samt för pansarfordon och artilleripjäser inletts under de tre senaste åren. Officiellt har uppgivits att avsikten är att skapa 50-60 integrerade företagsstrukturer i form av holdingbolag inom OPK under perioden fram till 2015. Syftet med detta är att upprätta vertikala ledningsstrukturer som främjar såväl rationaliseringar och konkurrenskraftig produktion som statlig styrning av försvarsindustrins fortsatta utveckling.³⁹

Under 2005 inleddes skapandet av ett holdingbolag för helikoptertillverkning, *Vertolety Rossii*, under *Oboronprom*. *Oboronprom* kontrollerar tillsammans med *ROE* en majoritetsandel i helikoptertillverkningen i Kazan, sedan *Oboronprom* under 2006 köpt ytterligare 20 procent av aktiestocken, och i maj 2007 lade *ROE* ett bud på resterande aktier. Under 2006 köpte *Oboronprom* också ytterligare andelar i helikoptertillverkaren *Rosvertol* i samband med en nyemission. Tillsammans med den federala agenturen för förvaltning av statens egendom, *Rosimusjtjestvo*, kontrollerar *Oboronprom* därmed 25 procent av *Rosvertol*. Samma år tog *Oboronprom* kontroll över tillverkningsanläggningarna i helikoptertillverkaren *Kamov*. Vidare köpte *Oboronprom* i juli 2007 ytterligare 25 procent av aktierna i helikoptertillverkaren *Mil* och kontrollerar därmed över 60 procent av det Moskvabaserade företaget. Under 2007 utfärdade vidare president Putin dekret om att helikopterproduktionsanläggningen *Kumertau* och en majoritetsandel i helikoptertillverkaren *Progress* skulle införlivas i *Vertolety Rossii*. Holdingbolaget har inletts ett samarbete med den italienska helikoptertillverkaren *Agusta Westland* och licenstillverkar helikoptrarna A119 och AW139. Förhandlingar om ett gemensamt utvecklingsprojekt för en ny helikopter har också inletts.⁴⁰ I april 2008 överfördes 49 procent av aktierna i helikoptertillverkaren *Kamov* samt 3,9 procent av aktierna i *Rosvertol* från staten till *Oboronprom*.⁴¹

Under 2006 inleddes formeringen av ett holdingbolag inom flygplanstillverkningssektorn. I februari 2006 undertecknade president Putin ett dekret om bildandet av *Obedinennaja Aviatsionnaja Korporatsija (OAK)* men det var först i november samma år som företaget formellt registrerades. Det utdragna bolagsbildandet har berott på skilda uppfattningar om värderingen av de ingående bolagens aktier. Bolagsbildningen skulle inledningsvis ha varit slutförd den 1 april 2007, men har dragit ut på tiden. Inkorporeringen av flygplanstillverkaren *MiG* och flygplanstillverkningsanläggningarna i Kazan pågick alltså vid utgången av 2007. Värdet på *OAK* efter en integrering av *MiG* och verksamheten i Kazan har uppskattats till 150 miljarder rubel och statens ägarandel skulle då uppgå till 76 procent av aktierna. Övriga större flygplanstillverkare avsedda att ingå i *OAK* är *Iljusjin*, *Irkut* och holdingbolaget *Suchoj* samt finansbolaget

³⁹ Garavskij, Andrej (2007) "VPK – nadezjnyj kurator 'oboronki'" ...

⁴⁰ CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"; Vasiliev "Russia's Defence Industry in 2006"

⁴¹ Presidentadministrationen (2008a) "O dalnejsjem razvitii otkrytogo aktsionernogo obsjtjestvo "Obedinennaja promysjlennaja korporatsija Oboronprom" [Om vidare utveckling av aktiebolaget OPK Oboronprom]", *Presidentens ukaz nr 497*, publicerat: 16 april 2008, hämtat: 17 juli 2008, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=045266>.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 11 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

Iljusjin. I juli 2007 meddelade den dåvarande förste vice premiärministern Sergej Ivanov att flygplanstillverkaren *Tjkalov* i Tasjkent också skulle ingå i holdingbolaget. Bildandet av *OAK* kan därmed komma att dra ut ytterligare på tiden. Planen från 2006 att börja sälja ut delar av aktiestocken till privata investerare före 2010 ter sig därmed mindre genomförbar.⁴²

Tempot i bolagsbildningen har successivt ökat och under 2007 skapades tre nya branschspecifika holdingbolag inom försvarsindustrisektorn genom presidentdekret. I mars 2007 bildades ett holdingbolag för fartygsproduktion *Obedinennaja Sudostroitel'naja Korporatsija (OSK)* och i augusti bildades ytterligare två holdingbolag: *Saljut* för tillverkning av gasturbiner och *Uralvagonzavod* för tillverkning av pansarfordon och artilleripjäser. *OSK* är ett statligt helägt aktiebolag och består av tre dotterbolag som i sig är holdingbolag för varvsverksamhet på Kolahalvön, i Östersjön respektive i Fjärran östern. En komplicerande faktor vad gäller fartygsproduktionen i S:t Petersburg är att två av varven (*Severnaja* och *Baltijskaja*) är i privat ägo och deras verksamhet kan därmed inte med lätthet samordnas med *OSK*'s produktion. Bildandet av *OSK* har också gått mycket långsamt till följd av bristande kompetens i företagsledningen. Även *Uralvagonzavod* är ett statligt helägt aktiebolag och kommer bland annat att innehålla designbyrån *KBTM* i Omsk som under 2007 efter ett tillskott om 700 miljoner rubel (motsvarande knappt 44 miljoner USD/PPP) i statliga medel köpte *Omsktransmasj* för detta belopp när bolaget auktionerades ut. *KBTM* avses omvandlas till ett aktiebolag för reparation och modernisering av stridsvagnssystemet T-80 och inlemmas i *Uralvagonzavod*. Tre miljarder rubel (motsvarande 188 miljoner USD/PPP) ska investeras i reparations- och moderniseringsanläggningen under de kommande åren.⁴³

Vidare gavs *Oboronprom* under 2007 uppdraget att överse sammanslagningen av ett antal motortillverkningsföretag till ytterligare ett holdingbolag inom motorproduktionssektorn utöver *Saljut*. Sektorn avses organiseras i tre integrerade strukturer i form av holdingbolag, där *Oboronproms* holdingbolag kommer att utgöra det största.⁴⁴ Om integreringen lyckas kommer *Oboronprom* därmed sannolikt att få en dominerande ställning vad gäller motortillverkning i Ryssland, men det finns starka intressen i motortillverkningssektorn mot en dominerande ställning för *Oboronprom* vilket kan försvåra och i vart fall förhålla integreringen.⁴⁵ I april 2008 överfördes dock statens ägarandel i motortillverkningsföretagen *Motor* i Ufa och *Saturn* tillsammans med motorindustrier i Perm och Samara till *Oboronprom* genom ett presidentdekret, i syfte att integrera dessa i holdingbolaget *Objedinennaja dvigatel'stroitel'naja korporatsija*.⁴⁶

Utöver dessa sex nya holdingbolag slutfördes konsolideringen av industrikoncernen för tillverkning av luftförsvarssystem *Almaz-Antej* under 2007. Integreringen till en gemensam struktur inleddes 2002 och *Almaz-Antej* kan ses som det första sektor-specifika holdingbolaget. I november 2007 slutfördes bolagsbildningen genom att

⁴² CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"; Vasiliev "Russia's Defence Industry in 2006"

⁴³ CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

⁴⁴ Avsikten är att sammanföra *NPO Saturn*, och motortillverkningsföretagen i Ufa, Samara och Perm i ett holdingbolag under namnet *United Engine-Building Corporation*.

⁴⁵ CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

⁴⁶ Presidentadministrationen "Presidentens ukaz nr 497"

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 12 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

statens aktier i 31 företag genom ett presidentdekret överfördes till *Almaz-Antej*, som är helägt av den ryska staten.⁴⁷ Därtill kommer att *Oboronprom* i september 2006 aviserade bildandet av ett holdingbolag för radioelektronik, något som samma år bekräftades av Denis Manturov.⁴⁸ I oktober 2008 meddelade Sergej Ivanov att ett beslut om att bilda ett holdingbolag för hela rymdindustrin kan komma att fattas under 2009. Bolaget avses sammanföra och koordinera forsknings- och produktionsresurser så att design, utveckling och tillverkning av raketer och rymdteknologiprodukter sker i ett och samma bolag.⁴⁹

I detta sammanhang kan ytterligare två statsägda branschspecifika företagsbildningar nämnas. Det statsägda bolaget *Rosnanotech*⁵⁰ skapades i juli 2007.⁵¹ Företaget har enligt statuterna till syfte att utveckla regeringens policy och en infrastruktur för innovation inom nanoteknologiområdet. *Rosnanotech* ska också driva projekt avsedda att etablera och utveckla nanoteknikindustri i Ryssland. Kapitalet till bolagsbildningen togs ur den ryska stabiliseringsfonden. I december samma år bildades efter en liknande modell bolaget *Rosatom*, med uppgift att ta en ledande roll inom den ryska atomindustrin och kärnvapenkomplexet.⁵² Bolagen tilldelas, liksom *Rostekhnologija*, medel ur den federala budgeten för att fullgöra sina uppdrag inom respektive sektor. Utöver dessa har ytterligare tre statsägda bolag bildats i syfte att stimulera diversifiering av rysk ekonomi (*Bank Razvitija*), för reformering av det statliga bostadsbyggandet samt för byggandet av anläggningar inför vinterolympiaden i Sotji (*Olimpstroj*).⁵³ Därtill kommer att holdingbolaget *Oboronservis* bildades genom ett presidentdekret i september 2008.⁵⁴ Bolaget ska enligt dekretet förena drygt 300 olika företag som ingår i nio holdingbolag och ägnar sig åt olika typer av underhållsverksamhet inom försvarssektorn och huvudsakligen inrikta sig på underhåll av flyg- och vapensystem, byggnationer, handel, jordbruksproduktion, energiproduktion, hotellverksamhet samt tidningsutgivning.

På kort sikt innebär dessa ombildningar och integreringar av företag inom den försvarsindustriella sektorn att mycket av ledningens resurser läggs på organisationsfrågor snarare än produktionsfrågor, vilket sannolikt får en hämmande effekt på forskning, utveckling och produktion under de närmaste åren. En viktigare fråga är dock vad dessa åtgärder betyder på längre sikt. Kommer de integrerade företagsstrukturerna

⁴⁷ CAST "Russia's Defence Industrial Complex in 2007"

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ RIA Novosti (2008) "Russia To Decide On State Space Corporation In 2009", *RIA Novosti*, publicerat: 22 oktober 2008, återpublicerat av *Space Daily*, adress: http://www.spacedaily.com/reports/Russia_To_Decide_On_State_Space_Corporation_In_2009_999.html.

⁵⁰ *Gosudorstvennaja korporatsija Rossijskaja korporatsija nanotekhnologii (GK Rosnanotech)*.

⁵¹ Ryssländska Federationen (2007c) "O Rossijskoj korporatsii nanotekhnologii [Om det ryska nanoteknologibolaget]", *Ryssländska Federationens lag nr 139-F3*, publicerat: 19 juli 2007, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=040898>.

⁵² Ryssländska Federationen (2007b) "O Gosudarstvennoj korporatsii po atomnoj energii "Rosatom" [Om det statliga bolaget för atomenergi "Rosatom"]", *Ryssländska Federationens lag nr 317-F3*, publicerat: 1 december 2007, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=43128&PSC=1&PT=3&Page=1>.

⁵³ En kortfattad presentation av dessa sex statliga bolag finns i Appendix 3 i Holmberg *The Struggle for Bureaucratic and Economic Control in Russia*, .

⁵⁴ Presidentadministrationen (2008b) "Ob otkrytnom aktsionernom obsjtjestve "Oboronservis" [Om det öppna aktiebolaget "Oboronservis"]", *Presidentens ukaz nr. 1359*, publicerat: 15 september 2008, hämtat: 7 november 2007, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=047789..>

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 13 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

att medföra en effektivisering av produktionen och en stabilare bas för forskning och utveckling av nästa generations materielsystem? Detta framstår idag som långt ifrån säkert. Dels riskerar utvecklingen inom branschen tyngas av att tidigare förhållandevis framgångsrika företag nu förs samman med ett antal lågpresterande bolag utan påtagliga försök att skilja agnarna från vetet. Dels minskar den inhemska mångfalden om i stort sett samtliga bolag i en bransch integreras, vilket kan hämma utvecklingen av konkurrenskraftiga produkter och teknologier.⁵⁵

Det totala antalet företag inom den försvarsindustriella sektorn synes inte ha minskat, vilket tidigare varit en uttalad avsikt. Som framhölls i den föregående rapporten var ett av syftena med reformprogrammet 2002-2006 att koncentrera försvarsindustrin till cirka 530 av de dåvarande drygt 1 600 företagen.⁵⁶ Emellertid har reduceringen av antalet bolag gått långsamt, och de senaste årens holdingbolagsbildningar har än så länge inte inneburit några påtagliga minskningar av antalet företag inom rysk försvarsindustri. Målsättningen synes ha varit att först integrera bolagen i större strukturer och senare avveckla de företag som inte är konkurrenskraftiga. Det återstår att se om man lyckas med detta. Att icke-lönsamma företag inte avvecklas innebär att staten tvingas lägga resurser på att garantera deras fortlevnad. På en lista över strategiskt viktiga företag som skulle skyddas från konkurs, upprättad i januari 2004, förekom 948 företag inom OPK. 200 av dessa stod i början av 2007 under särskild övervakning av den finansiella utvecklingen då de uppvisat tecken på en förestående konkurs.⁵⁷

Ytterligare en problematisk aspekt är att mandat och befogenheter som tidigare ålegat myndigheter nu förts över till företag, som exempelvis i fallet med *Rostekhnologija*, *Rosnanotech* och *Rosatom*. Dessa har till uppdrag att utveckla respektive bransch och tilldelas medel direkt ur den federala budgeten för detta. Samtidigt är *Rostekhnologija* en av de största aktörerna inom den ryska försvarsindustrin, vilket innebär en uppenbar risk för intressekonflikter. Bolagsbildningarna innebär att insynen i den statligt ägda – och till inte oväsentlig del offentligt finansierade – verksamheten minskar, liksom den statliga kontrollen. När en allt större del av den ryska industrin lyder direkt under presidenten eller regeringen innebär det inte bara att den parlamentariska insynen försvåras, det medför också att en redan hårt belastad regerings- och presidentapparat har ytterligare områden att utöva kontroll över. Detta är inte ämnat att öka effektiviteten i vare sig rysk försvarsindustri eller statsförvaltning, utan ökar snarare risken för korruption och förlamande ineffektivitet, vilket påpekats även i Ryssland.⁵⁸

⁵⁵ Interfax-AVN (2007) "Shokin Warns on Possible Decrease of Competitiveness of Russian Military Production Because of Holdings Creation", *Interfax-AVN*, publicerat: 25 juli 2007, hämtat: 25 juli 2007; Isachenkov, Vladimir (2008) "Russia Faces an Aging Defense Industry" *Los Angeles Times*, publicerat: 20 juli 2008, hämtat: 8 oktober 2008, adress: <http://articles.latimes.com/2008/jul/20/world/fg-russia20plr>.

⁵⁶ Leijonhielm, Jan, Knoph, Jan T. Larsson, Robert L., Oldberg, Ingmar, Unge, Wilhelm, Vendil Pallin, Carolina (2005) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – problem och trender 2005*, Stockholm, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), juni 2005, FOI-R--1662--SEs. 226.

⁵⁷ Garavskij, Andrej (2007) "VPK – nadezjnij kurator 'oboronki'" ...

⁵⁸ Sjtjelov, Aleksej (2008) "Goskorporatsii obvinili v stimulirovanii korruptsii" [Statsägda bolag har anklagats för att stimulera korruption], *Nezavisimaja gazeta*, publicerat: 8 april 2008, hämtat: 18 juli 2008, adress: http://www.ng.ru/economics/2008-04-08/5_deliagin.html.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 14 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

Slutsats: Organisationen av OPK stöder inte en positiv utveckling

Den nuvarande organisationen av det ryska försvarsindustriella komplexet saknar i mångt och mycket förutsättningar att stödja en positiv förmågeutveckling. De ständigt pågående organisationsförändringarna av företag och myndigheter inom OPK tar kraft och uppmärksamhet från produktionsfrågor. På kort sikt innebär omorganisation alltid ett bortfall av produktion, men kan vara motiverad då långsiktiga förbättringar av produktionskapaciteten därigenom kan uppnås. Det är dock tveksamt om de senaste årens organisationsförändringar leder till förbättrade förutsättningar för det ryska försvarsindustriella komplexet. Den ryska försvarsindustrin har varit föremål för återkommande omorganisationer sedan 1981 utan att problemen kunnat avhjälpas.

Till följd av de senaste organisationsförändringarna har det ministeriella inflytandet av allt att döma försvagats och mer makt samlats hos president- och regeringsadministrationen. Skapandet av mycket stora företagsstrukturer har accelererat under de senaste åren, liksom överförandet av mandat och befogenheter, som tidigare ålegat myndigheter, till vissa av dessa företag. Integreringen av de sammanförda bolagen till en enhetlig struktur har i de flesta fall bara inletts och kommer att ta avsevärd tid innan några positiva resultat kan förväntas. Överföringen av makt från ministerier till den militärindustriella kommissionen och företag inom OPK riskerar att medföra ytterligare minskad transparens och styrbarhet i och med de oklarheter i ansvarsfördelningen mellan och det faktiska inflytandet för de olika myndigheterna och företagsstrukturerna. Maktkoncentrationen kring president- och regeringsadministrationen kan också medföra att förmågan att styra och leda det försvarsindustriella komplexet minskar; i takt med att antalet uppgifter ökar, minskar förmågan att hantera detaljfrågor inom respektive område. De organisatoriska förutsättningarna för en fungerande ledning av försvarsindustrin har därmed försämrats.

Med minskande transparens och styrning riskerar den redan allvarliga korruptionen att ytterligare breda ut sig. Ineffektivitet och resursslöseri kommer då också att fortsätta att plåga OPK. Att döma av de senaste årens utveckling blir den politiska ledningens svar på ökande korruption och ineffektivitet sannolikt ytterligare förlamande kontrollåtgärder. Bildandet av branschspecifika holdingbolag väcker också farhågor om att konkurrensen ska minska och produktkvaliteten därmed gå ned. Detta i kombination med de bristande incitament till långsiktighet som det ryska politiska systemet medför reser allvarliga frågetecken kring de organisatoriska förutsättningarna för en långsiktigt positiv utveckling av den ryska försvarsindustrin. Det föreligger en överhängande risk att försvarsindustriföretagens långsiktiga intressen, liksom nationella säkerhetsintressen, får stå tillbaka för enskilda makthavares strävan efter ekonomisk och politisk vinning.

Den ryska statens ambition att vara självförsörjande vad gäller försvarsmateriel späds på av den politiska ledningen kontrollbehov. Sammantaget begränsar detta påtagligt möjligheterna för utländska företag att bidra till utvecklingen av det ryska försvarsindustriella komplexet. Den svåröverskådliga och i flera fall oklara organisationsstrukturen inom den ryska försvarsindustrin torde även den minska intresset hos utländska investerare. Inför risken att bli beroende av utlandet synes den politiska ledningen avstå från många av de utvecklingsmöjligheter som utländska investeringar troligen skulle medföra. En konsekvens av detta är att möjligheterna att inom Rysslands gränser producera ett komplett spektrum av militär materiel med hög kvalitet blir

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 15 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

mycket starkt beroende av inhemsk finansiering och intäkter från vapenexport. Även vid en god BNP-utveckling finns därmed risk för att en intressekonflikt uppstår mellan ambitionen att vara försvarsindustriellt självförsörjande och strävan att öka den militära förmågan genom tillförsel av moderna vapen- och materielsystem; en överhängande risk är att den ryska försvarsindustrin inte av egen kraft kan tillhandahålla den kvalitet och kvantitet på försvarsmateriel som de Väpnade Styrkorna och övriga väpnade strukturer har behov av. Om de statliga beställningarna inte upplevs som tillräckligt lukrativa kan dessutom exportordrar – åtminstone periodvis – komma att prioriteras, till men för staten som kund.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 16 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

Källförteckning

- CAST (2008) "Russia's Defence Industrial Complex in 2007" *Moscow Defence Brief*, Moskva, The Centre for Analysis of Strategies and Technologies (CAST) 5 mars 2008, 4-2007 (10), s.
- EastWeek (2008) "A State-Owned Corporation in Private Hands", *EastWeek Analytical Newsletter*, nr. 24 (133).
- Garavskij, Andrej (2007) "VPK – nadezjnyj kurator 'oboronki'" [MIK (military-industriella kommissionen) – försvarsfolkets pålitliga tillsyningsman], *Krasnaja Zvezda*, publicerat: 1 februari 2007, hämtat: 1 februari 2007, adress: http://www.redstar.ru/2007/02/01_02/1_02.html.
- Holmberg, Carl (2008) *The Struggle for Bureaucratic and Economic Control in Russia*, Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), april 2008, FOI-R--2504--SE.
- Interfax-AVN (2007) "Shokin Warns on Possible Decrease of Competitiveness of Russian Military Production Because of Holdings Creation", *Interfax-AVN*, publicerat: 25 juli 2007, hämtat: 25 juli 2007; Isachenkov, Vladimir (2008) "Russia Faces an Aging Defense Industry" *Los Angeles Times*, publicerat: 20 juli 2008, hämtat: 8 oktober 2008, adress: <http://articles.latimes.com/2008/jul/20/world/fg-russia20plr>.
- Kommersant Vlast (2008) "Reforma armii" [Arméns reformering] *Kommersant Vlast* Nr 42(746), publicerat: 29 oktober 2007, hämtat: 31 oktober 2007, adress: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=819269>.
- Leijonhielm, Jan, Knoph, Jan T. Larsson, Robert L., Oldberg, Ingmar, Unge, Wilhelm, Vendil Pallin, Carolina (2005) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – problem och trender 2005*, Stockholm, Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), juni 2005, FOI-R--1662--SE.
- Leijonhielm, Jan, Hedenskog, Jakob, Knoph, Jan T. Larsson, Robert L., Oldberg, Ingmar, Roffey, Roger, Tisell, Maria, Westerlund, Fredrik (2009) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – ambitioner och utmaningar 2008*, FOI-R--2707--SE, januari 2009
- Naumov, Igor, Kulikov, Sergej (2008) "Iz Kremlja v Belyj dom i obratno" [Från Kreml till Vita Huset och tillbaka], *Nezavisimaja Gazeta*, publicerat: 13 maj 2008, hämtat: 14 maj 2008, adress: http://www.ng.ru/politics/2008-05-13/1_putin.html?mthree=2
- Nikolskij, Aleksej (2008) "Tjerksov idjot na ponizjenie" [Tjerksov på väg mot degradering], *Vedomosti*, Nr 211, publicerat: 7 november 2008, hämtat: 3 december 2008, adress: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/11/07/167753>.
- Nikolskij, Aleksej (2008) "Vojna menjajet bjudzjet armii" [Kriget ändrar arméns budget], *Vedomosti*, publicerat: 14 augusti 2008, hämtat: 18 augusti 2008, adress: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/08/14/158071>.
- Nikolsky, Aleksey (2008) "Rites of Spring in the Defence Industry Complex" *Moscow Defence Brief*, The Centre for Analysis of Strategies and Technologies (CAST) 17 juli 2008, 2-2008, s.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 17 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

- Netreba, Pjotr, Butrin, Dmitrij (2007) "Svojevremennoje pravitelstvo" [En regering i tiden], *Kommersant*, publicerat: 5 februari 2007, hämtat: 5 februari 2007, adress: <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=739715>.
- Presidentadministrationen (2006) "O Voенno-promysjlennoj komissii pri Pravitelstve Rossijskoj Federatsii [Om den militär-industriella kommissionen vid den Ryssländska Federationens regering]", *Presidentens ukaz nr 231*, publicerat: 20 mars 2006, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=032784>.
- Presidentadministrationen (2007a) "O Federalnom agenstve po postavkam vooruzjenija, voennoj, spetsialnoj tehniki i materialnych sredstv [Om Federala agenturen för leveranser av beväpning, militär- och specialfordon och –materiel]", *Presidentens ukaz nr 119*, publicerat: 5 februari 2008, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=37858&PSC=1&PT=3&Page=1>.
- Presidentadministrationen (2007b) "O nekatorych voprosach voенno-technitjeskogo sotrudnitjestvo Rossijskoj Federatsii s inostrannami gosudarstvami [Om diverse frågor rörande militärtekniskt samarbete mellan den Ryska Federationen och främmande stater]", *Presidentens ukaz nr 54*, publicerat: 18 januari 2007, hämtat: 18 juli 2008, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=037563>.
- Presidentadministrationen (2008a) "O dalnejsjem razvitii otkrytogo aktsionernogo obsjtjestvo "Obedinennaja promysjlenaja korporatsija Oboronprom" [Om vidare utveckling av aktiebolaget OPK Oboronprom]", *Presidentens ukaz nr 497*, publicerat: 16 april 2008, hämtat: 17 juli 2008, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=045266>.
- Presidentadministrationen (2008b) "Ob otkrytnom aktsionernom obsjtjestve "Oboronservis" [Om det öppna aktiebolaget "Oboronservis"]", *Presidentens ukaz nr. 1359*, publicerat: 15 september 2008, hämtat: 7 november 2007, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=047789>.
- RF Regering (2008) "Polozjenie o Ministertsve promysjlenosti i torgovli Rossijskoj Federatsii [Förordning om den Ryska Federationens Ministerium för industri och handel]", *Förordning nr 438*, publicerat: 5 juni 2008, hämtat: 17 juli 2008, adress: <http://www.government.ru/content/executivepowerservices/ministries/minpromenergy/statute/>.
- RIA Novosti (2008) "Russia To Decide On State Space Corporation In 2009", *RIA Novosti*, publicerat: 22 oktober 2008, återpublicerat av *Space Daily*, adress: http://www.spacedaily.com/reports/Russia_To_Decide_On_State_Space_Corporation_In_2009_999.html.
- Ryssländska Federationen (2007a) "O Gosudarstvennoj Korporatsii "Rostehnologii" [Om det statliga företaget "Rostehnologija]", *Ryssländska Federationens lag nr 270-F3*, publicerat: 23 november 2007, hämtat: 15 november 2008, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=042960>.
- Ryssländska Federationen (2007b) "O Gosudarstvennoj korporatsii po atomnoj energii "Rosatom" [Om det statliga bolaget för atomenergi "Rosatom"]", *Ryssländska Federationens lag nr 317-F3*, publicerat: 1 december 2007, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=43128&PSC=1&PT=3&Page=1>.
- Ryssländska Federationen (2007c) "O Rossijskoj korporatsii nanotechnologii [Om det ryska nanoteknologibolaget]", *Ryssländska Federationens lag nr 139-F3*, publicerat: 19 juli 2007, adress: <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=040898>.

FOI MEMO	Datum/Date 2009-11-04	Sida/Page 18 (18)
Titel/Title Övergripande ledning och organisation av den ryska försvarsindustrin 2008		Memo nummer/number FOI Memo 2903

Samarina, Aleksandra, Rodin, Ivan (2008) ”Sovbez vybirajetsja iz sprjatjki” [Säkerhetsrådet tar sig ur dvalan], *Nezavisimaja Gazeta*, publicerat: 27 maj 2008, hämtat: 30 maj 2008, adress: http://www.ng.ru/politics/2008-05-27/1_sovbez.html.

Sjtjelov, Aleksej (2008) “Goskorporatsii obvinili v stimulirovanii korrupsii” [Statsägda bolag har anklagats för att stimulera korruption], *Nezavisimaja gazeta*, publicerat: 8 april 2008, hämtat: 18 juli 2008, adress: http://www.ng.ru/economics/2008-04-08/5_deliagin.html.

Vasiliev, Dmitri (2007) "Russia's Defence Industry in 2006" *Moscow Defence Brief*, Moskva, The Centre for Analysis of Strategies and Technologies (CAST) 2 februari 2007, s.