

Den bilaterala avtalsprocessen i Ryssland 1994–1998: En förklaring till regionernas turordning

PETER SÖDERLUND

ABSTRACT

The Bilateral Treaty Process in the Russian Federation 1994–1998: An Explanation to the Turnorder

Scholars have characterised the relationship between a state's centre and regions, especially in federal states, as an ongoing bargaining game. The position of the regional political leaders in the bargaining game is to a great extent conditional on the kind of structural resources at their disposal. These structural resources – political, economic, geographic and cultural factors – typify the regions. I would like to maintain that structural resources were of significance in the bilateral treaty process in the Russian Federation between 1994 and 1998. This study indicates that the regions that were able to obtain bilateral treaties at an early stage can generally be characterised as follows: they were wealthy, they were in a favourable geopolitical and geoeconomic position at a remote distance from Moscow, they possessed institutional resources due to their status as republics and they had a large share of non-Russian, especially Muslim, ethnic groups.

Inledning

Utformningen av Rysslands federala system är ett resultat av förhandlingsprocesser mellan centrum¹ och de 89 regionerna, framhåller Steven Solnick (1996). Tankegången bygger på William Rikers (1964) teorier som gör gällande att federalism karaktäriseras av ett beständigt köpslående som gäller hur makt skall fördelas mellan aktörer på olika styrelsenivåer. Förhandlingsprocessen mellan de federala och regionala myndigheterna kan mycket väl påverkas av en inbyggd asymmetri i den statliga

strukturen. Solnick påpekar också att de ryska regionerna inte är likvärdiga ifråga om exempelvis ekonomiska och demografiska resurser (ett arv från den sovjetiska epoken). Regioner rustade med goda resurser har således bättre förutsättningar att lyckas i den federala förhandlingsprocessen jämfört med regioner med mindre goda resurser.

Centralt för förestående forskningsansats är antagandet att de centrala myndigheterna i Ryssland hanterar regionala eliter olika beroende på hur betydelsefulla de upplevs vara. Strukturella resurser som associeras med regionerna antas i högsta grad inverka på denna uppfattning. En dylik process är i linje med vad exempelvis Rokkan och Urwin (1983) framhåller: politiska maktgrupperingar i regioner kan

1. I fortsättningen utgör benämningarna *de federala myndigheterna*, *centralmakten* och *centrum* synonymer. Det som avses är presidenten, regeringen och de myndigheter som bistår den exekutiva makten.

utnyttja vissa disponibla resurser som trumfkort i den politiska processen med centrum. Resurserna som lyfts fram är territoriella, kulturella och ekonomiska till sin natur. Med territoriella resurser menas att ett betydelsefullt geopolitiskt eller geoekonomiskt läge gör att regionens politiska värde stiger i centrumets ögon. Ur en kulturell synvinkel är avvikande etnisk identitet en kraft att räkna med av den orsaken att regioninvånare kan mobiliseras i politiska sammanhang. För det tredje medför goda ekonomiska resurser att en region förmår vara oberoende av, eller utgöra en motvikt till, ett politiskt dominant centrum (Rokkan och Urwin 1983, 124–135).

För att utröna hurvida regionala resurser haft någon stor vikt i Ryska federationen ska den bilaterala avtalsprocessen synas.² Mellan åren 1994–1998 undertecknade 46 av de totalt 89 regionerna i Ryssland bilaterala avtal och överenskommelser med centrum (se tabell 1). Vid förhandlingsbordet kom parterna fram till hur makt och ekonomiska resurser skulle fördelas mellan de federala myndigheterna och berörda regioner. Således uppnådde regioner större befogenheter och självbestämmanderätt på avtalsenlig basis. De bilaterala överenskommelserna var skraddarsydda såtillvida att man såg till lokala behov och önskemål. Problemet med avtalsförfarandet var att den Ryska federationen blev ytterligare asymmetrisk. Dels kom endast drygt hälften av regionerna att beröras, dels erhöll en del regioner mer fördelaktiga avtal än andra.

2. Med bilaterala avtal åsyftas de maktfördelande fördrag (dogovor) som utgjorde juridiska ramavtal. Dessa generella avtal förhandlades oftast fram på högsta politiska nivå med Rysslands president som en av undertecknarna. Inom ramen för dessa bilaterala avtal träffades överenskommelser (soglašenie) som närmare reglerade och avgränsade regionernas befogenheter. Dessa förhandlades fram på federal och regional ministernivå. Överenskommelserna skiljde sig rätt radikalt från varandra och anpassades efter enskilda regioners behov. Nya överenskommelser kunde även i efterhand tillfogas när man väl hade ingått ett bilateralt avtal (Solnick 2000, 21, not 33). Många av överenskommelserna var i kraft mellan två och fem år, innan de förnyades automatiskt, såvida bägge parterna var för en förlängning (Stoner-Weiss 1998).

Tabell 1. Turordningen för bilaterala avtal.

| År | Regioner | Datum |
|--------------------------------|--------------------------------|-------|
| 1994 | Tatarstan* | 15/2 |
| | Kabardinien-Balkarien* | 1/7 |
| | Basjkirien* | 3/8 |
| 1995 | Nordossetien* | 23/3 |
| | Sacha (Jakutien)* | 29/6 |
| | Burjatien* | 11/7 |
| | Udmurtien* | 17/10 |
| 1996 | Kaliningrad | 12/1 |
| | Sverdlovsk | " |
| | Krasnodar | 30/1 |
| | Orenburg | " |
| | Komi* | 20/3 |
| | Chabarovsk | 24/4 |
| | Omsk | 19/5 |
| | Irkutsk/Ust-Ordynska Burjatien | 27/5 |
| | Perm/Komi-Permjakien | " |
| | Sachalin | " |
| | Tjuvasjien* | " |
| | Niznij Novgorod | 8/6 |
| | Rostov | 11/6 |
| | Leningrad | 13/6 |
| S:t Petersburg | " | |
| Tver | " | |
| Altaj | 29/11 | |
| 1997 | Brjansk | 4/7 |
| | Magadan | " |
| | Saratov | " |
| | Tjeljabinsk | " |
| | Vologda | " |
| | Samara | 1/8 |
| | Astrachan | 30/10 |
| | Jaroslavl | " |
| | Kirov | " |
| | Murmansk | " |
| Uljanovsk | " | |
| Krasnojarsk/Tajmyrien/Evenkien | 1/11 | |
| 1998 | Amur | 20/5 |
| | Ivanovo | " |
| | Kostroma | " |
| | Mari-El* | " |
| | Voronezj | " |
| | Moskva | 16/6 |

* Republiker, övriga regioner kallas för krajer, oblasster eller okruget.

Källa: Nicholson (1999, 73–81)

Intentionen i denna studie är att genom jämförande analys undersöka om politiska, ekonomiska, kulturella och geografiska resurser inverkade på regionala ledares förhandlingsposition i interaktionen med de federala myndigheterna. Regionala ledare i bra rustade regioner antas ha gynnats genom att erhålla bilaterala avtal tidigare. Givetvis förklarar inte tillgången till strukturella resurser ensamt turordningen. Man bör också vara medveten om att resultatet av förhandlingsprocessen i hög grad också kan styras av exempelvis politiska kontakter och enskilda aktörers agerande, som kan både vara kalkylerat eller oöverlagt. Men vad jag vill hävda är att politiska ledare som har en stark region i ryggen har mycket att tjäna i det politiska spelet.

Bilateralism i Ryssland

Det politiska livet i Ryska federationen under 1990-talet har karaktäriserats av en intressekonfliktsättning mellan den federala centralmakten och regionerna. Maktkampen har gällt hur politiska och ekonomiska maktresurser skall fördelas. Centralmakten i Moskva har föredragit en mer centraliserad stat, medan de regionala ledarna eftersträvat större regional autonomi. Det var bäddat för konflikt då centralmakten, som hade svårigheter att sköta sina åligganden i en tid av ekonomiskt och politiskt kaos i ett hårt drabbat post-sovjetiskt samhälle, förutsatte att regionpolitikerna i allt högre grad skulle vara ansvariga för det politiska och ekonomiska läget i sina respektive regioner. Kruket var att det inte medförde några betydande decentraliseringsåtgärder, varvid det politiska etablissemangen i regionerna inte erhöll någon större formell och reell makt.

Schismen ledde till att regionernas protester i värsta fall tog sig uttryck i separatism, regionalism och antagande av lokala lagar som stred mot den ryska författningen. Regionerna passade på att utvidga det politiska och finansiella självstyret emedan centrum var försvagat under den kaotiska övergångsperiod som följde efter Sovjetunionens sammanbrott. Därmed tog man utan medgivande på sig en del av centralmaktens uppgifter (German 1999, 2–3). Förekomsten av politisk och ekonomisk separatism har inneburit att centralmaktens auktoritet

undergrävts. Ur en historisk synvinkel är denna typ av decentraliserande process inte förenlig med ett samhälle som av tradition utmärks av centraliserat styre och autokrati, därtill under en tsaristisk och kommunistisk hegemoni. Statsmakten i det ryska samhället har under flera århundraden – dock inte alltid – haft fast kontroll över den politiska omgivningen, inklusive regionerna (Rosenfeldt 2001, 3–8). Mot den bakgrunden har centrum i det nya Ryssland befunnit sig i en traumatisk situation då centralmakten i Moskva varit inkapabelt att hävda sig i regionerna i lika hög grad som tidigare.

Det brukar understrykas att centralmakten i Ryssland inte har förmått att klart och tydligt ange hur förhållandet till regionerna bör vara; alltså vilka skyldigheter och förmåner regionerna har. Klara föreskrifter, lagar och förordningar i frågan saknas då varken federationsfördraget från 1992 eller Ryska författningen från 1993 inte här utgör några riktgivande dokument. Istället gavs utrymme för bilateralt förfarande som inte styrdes av några gängse normer som stipulerade maktrelationerna (German 1999, 2; Nicholson 1999, 9–10). Positivt kan det därmed sägas ha varit att man förmådde upprätta bilaterala avtal som innebar en precisering av förhållandet mellan centrum och regionerna i viss omfattning. Andra positiva omdömen har gjort gällande att emedan Ryssland är så stort och mångfaldigt har det krävts ett förfarande där man tagit regionala olikheter i beaktande och anpassat sig därefter (Tolz och Busygina 1997, 405). Till nackdelarna hörde emellertid att risken för federal instabilitet ökade. För det första bröt många av avtalen och överenskommelserna mot paragrafer i författningen. Dessutom medförde den bilaterala processen att en komplex federation blev än mer komplex, och mer ojämlig, då vissa regioner erhöll större befogenheter än andra. Redan från tidigare var Ryska federationen asymmetrisk; regioner med republikstatus hade större befogenheter och fördelar jämfört med krajer, oblast och okruker.³ Rädslan för en ytterligare asymmetrisk federation gjorde sitt till att vissa regionala ledare vägrade ingå bilaterala avtal (Filippov och Shvetsova 1999, 62, 73–73).

Både centrum och regionerna kan gott sägas ha gynnats av att bilaterala avtal uppkom. För-

utom att de federala myndigheterna hade goda motiv till att slå in på den denna kurs – som det längre fram i texten kommer att redogöras för – utgjorde också bilaterala avtal ett attraktivt alternativ för regionernas politiska etablissemang. Det fanns prestige att hämta och den bilaterala processen kom också snabbt att få ett skimmer av kapplöpning över sig då regioner eftersträvade att så snabbt som möjligt förhandla fram avtal och överenskommelser. Många överenskommelser hölls också hemliga för att denna tävlan inte skulle spåra ut (Solnick 1996; Nicholson 1999, 20–21; Tolz och Busygina 1997, 406, not 9).

Egentligen skulle det optimala angreppssättet vara att inkludera en innehållsanalys av de bilaterala avtalen och överenskommelserna. Vissa regioner utvann betydligt större förmåner än andra, medan många regioner tilldelades få genomgripande maktbefogenheter, utan avtalen blev av mer av symbolisk art (EWI Russian Regional Report, 9 juli 2001). Att göra en dylik analys försvåras givetvis av att avtalen och överenskommelserna var omfattande och innehållet förblev kanske opublicerat eller hemlighållit. Men på det stora hela anser jag att den undersökning som görs i denna artikel kan försvaras med att avtalsprocessen till stor del också kunde betraktas som en tävling, eftersom det blev symboliskt viktigt och prestigefyllt för de regionala ledarna att visa upp att de kan konsten att träffa överenskommelser med centralmakten.

3. Ryska federationen utgörs av 89 administrativa enheter som enligt 1993 års konstitution är likvärdiga: 21 republiker, 6 krajer, 49 oblaster, 2 städer med federal status, 10 autonoma okruget och 1 autonom oblast. Tidigare fanns dock en snedvridning i fråga om administrativ status som härrörde från tiden för Sovjetunionen. Republikerna utgörs av relativt stora icke-ryska etniska grupper som också gav namn åt respektive regioner (s.k. titulärnationaliteter). Historiskt sett har republikerna haft större autonomi än övriga regioner. Krajer (territorier) och oblaster (regioner) bebos i huvudsak av etniska ryssar. Nio av de tio okrugerna (distrikt) är enligt jurisdiktionen administrativt underordnade vissa krajer eller oblaster, även om konstitutionen tillkännager att okrugerna har samma administrativa status som övriga regioner (se Heinemann-Grüder 1999).

Förklaringar till turordningen i den bilaterala avtalsparaden

Det finns en hel del förklaringar till varför vissa regioner överhuvudtaget erhöll bilaterala avtal, och å andra sidan varför vissa lyckades förhandla till sig avtal tidigare än andra. En stark bidragande orsak till det bilaterala förfarandet i början var att det fanns stora farhågor för att de separatistiska strävanden, som graserade i framför allt republikerna, förebådade Rysslands sönderfall. De regionala ledarna traktade efter politiska och ekonomiska fördelar, eller till och med autonomi. För att pacifisera dylika svårhanterliga regioner blev centrum tvunget att komma till samförstånd, exempelvis genom bilaterala förhandlingar. Tillämpningen av bilaterala avtal anses i allra högsta grad ha medverkat till en stabilisering av federationen (Jonson 1998, 213–214). Genom bilateralt avtal kunde också centrum begränsa den makt som många republiker roffat åt sig under de politiskt turbulenta åren i Ryssland i början på 1990-talet. Inte heller de regionala ledarna var intresserade av en eskalerande konflikt som kunde slagit tillbaka i form av en ytterligare försämrad ekonomi (Drobizheva 1996).

Det kan alltså anföras att president Boris Jeltsin eftersträvade att normalisera sina relationer i första hand med de mer separatistiska republikerna. Faktum är att de tre republikerna Tatarstan, Basjkirien och Sacha – vilka tillhörde de fem första signatärerna – gick i spetsen för konfrontationspolitiken som tog sig uttryck i politisk och ekonomisk separatism (Drobizheva 1996). Allmänt taget har regionerna kunnat sätta press på de federala myndigheterna genom att hota med separatism. Exempelvis brukar det anmärkas att centrum haft en benägenhet att gynna trotsiga regioner snarare än att straffa dem (Solnick 1996). Det kan förvisso hävdas att särskilt resursstarka regioner har förmått övertyga de centrala myndigheterna om att deras separatistiska utspel har varit fråga om ett reellt hot. Märk väl att Tatarstan, Basjkirien och Sacha de facto tillhörde de mer förmögna regionerna i Ryssland tack vare digra naturresurser. Men det kan också nämnas att ett par betydligt fattigare republiker erhöll bilaterala avtal tidigt. Kabardinien-Balkarien och Nordossetien antas ha gynnats genom att central-

makten ville stöda dessa republikers regionala ledare, delvis för att om möjligt försvaga den politiska oppositionen i nämnda regioner. Nordossetien och Kabardinien-Balkarien är nämligen belägna i det politiskt oroliga och geopolitiskt viktiga Nordkaukasus. Centrum ville av allt att döma vinna sympatier i denna del av Ryska federationen (Drobizheva 1996; Lysenko 1996).

Från och med år 1996 blev det aktuellt med bilaterala avtal även för krajernas och oblasternas vidkommande. Dessa avtal påpekas ha till en början varit en kompensation för att krajer och oblasterna av tradition besuttit mindre makt än republikerna. Protesterna mot denna orättvisa tog sig uttryck i regionalism där krajer och oblasterna bland annat strävade efter att bli uppgraderade till republiker (Blakkisrud 1997, 56). I och med att den bilaterala avtalsprocessen kom att även gälla krajer och oblasterna innebar det kvitto på att de kunde betraktas som mer likvärdiga republikerna. Det kan dock tillfogas att oblasters och krajers avtal inte inneburit att man erhållit samma fördelaktiga villkor som republikerna. De sistnämnda har till exempel stora privilegier ifråga om möjligheten till att förfoga över den egna regionens naturresurser.

En nästan ständigt återkommande förklaring till varför man slog in på den bilaterala kursen är att det föranleddes av politiska kalkyleringar. I utbyte mot politiskt stöd från de regionala guvernörerna erbjöds bilaterala avtal. President Boris Jeltsin var beroende av politiska allierade i form av regionala presidenter och guvernörer. Dels gällde det tvekampen med de konservativa krafterna i duman. För det andra behövdes regionalt stöd inför presidentvalet då kommunisten Gennadij Zjuganov stod för det främsta hotet. Exempelvis hävdas det träget att den bilaterala avtalsprocessen blev ett redskap för Jeltsins administration just inkom för att försäkra sig om röster särskilt inför presidentvalet i juni-juli 1996 (Tolz och Busygina 1997, 404; Filippov och Shvetsova 1999, 62–63 och 73).

Något som också brukar lyftas fram är viktigen av personliga kontakter till centrum. Härmed öppnar sig möjligheten att bedriva lobbyverksamhet för att nå fördelaktiga överenskommelser. Yemelyanenko (1996) antyder att det fanns inslag av favoritism i den bilaterala pro-

cessen och att det inte var någon tillfällighet att Sverdlovsk och Orenburg gynnades, eftersom dessa var president Boris Jeltsins respektive premiärminister Viktor Tjernomyrdins hemregioner. Solnick (1996) fäster uppmärksamheten på att de republiker som undertecknade bilaterala avtal hade presidenter som var anhängare till Viktor Tjernomyrdins parti, eller politiska block, *Vårt hem är Ryssland* och stödde Jeltsin inför presidentvalet 1996. Också om de regionala ledarna suttit med i betydelsefulla nationella eller interregionala organisationer har det höjt deras anseende och möjligheten till att etablera en dialog med centrum har ökat (Tolz och Busygina 1997, 406). Det har också framhållits att folkvalda guvernörer skulle ha varit mer framgångsrika att nå uppgörelser än de guvernörer som styrde genom presidentadministrationens nåde (Solnick 1996). Fram till år 1995 kunde nämligen presidenten handplocka eller ersätta de regionala guvernörerna. Men i och med att guvernörerna valdes av folket kan man gott tänka sig att dessa hade en lägre tröskel att komma på kollisionskurs med Kreml, särskilt om guvernörerna tillhörde de kommunistiska eller nationalistiska partierna.

Tolz och Busygina påpekar att de oblasterna och den kraj som först undertecknade bilaterala avtal (Sverdlovsk, Kaliningrad, Orenburg och Krasnodar) tros ha haft de bästa politiska kontakterna till toppolitikerna i centrum. I samma veva anmärker dock författarna att utsikterna för att ha fått gehör för sina krav blev större ifall de regionala ledarna styrde över ekonomiskt välsituerade regioner. Det påpekas att majoriteten av de regioner som erhöll bilaterala avtal var rika regioner som bidrog med mer skatter till den federala budgeten än de fick tillbaka i form av subventioner (Tolz och Busygina 1997, 406). Därmed ger det skäl att utgå från att regionernas ekonomiska potential inverkad på hur väl man kunde föra fram sina intressen på den nationella politiska arenan. Det har till och med påståtts att den federala ledningen befunnit sig i underläge i förhållande till de ekonomiskt starka regionerna. Detta kunde ta sig uttryck i att dessa regioner så gott som tvingade centrum att gå med på eftergifter i form av till exempel fördelaktiga villkor i bilaterala avtal i utbyte mot politisk support (Reddaway 1997).

Filippov och Shvetsova (1999) vill för sin del lägga tyngdpunkten på ekonomiska spörsmål i samband med att de försöker förklara varför överhuvudtaget ett bilateralt förfarande uppkom. De reagerar på att ekonomiska behov ställs i bakgrunden då många primärt utgår ifrån att det var politiska kalkyleringar som låg bakom institutionaliseringen av det bilaterala förfarandet i Ryska federationen. Philippov och Shvetsova framhåller att den bilaterala processen är uttryck på kontinuitet. Liksom i Sovjetunionen kännetecknades förhållandet mellan centrum och regionerna i Ryska federationen av federal asymmetri och bilateralt agerande. De argumenterar för att förfarandet med bilaterala avtal var en institutionaliserad praxis som var utpräglad i synnerhet under slutet av den sovjetiska epoken. Det var i och med den politiska demokratiseringen från och med mitten av 1980-talet – då kommunistpartiets grepp om samhället och regionerna lossade – som det så småningom blev norm och kutym med bilaterala arrangemang mellan centrum och regionerna. Medan centripetala krafter höll på att slita sönder Sovjetunionen blev bilaterala överenskommelser den enda metoden för att kunna upprätthålla federala relationer, påpekar författarna. Förfarings sättet fann också gehör hos politikerna i Ryska federationen i syfte att kunna handskas med de ojämlika förhållanden som de sovjetiska strukturerna skapat.

Asymmetrin fanns inbyggd i det sovjetiska samhället både på det ekonomiska och politiska planet. Ur politisk synvinkel var landsdelarna ojämlika sett till graden av administrativ status. Högre status innebar större autonomi och förmåner (i den mån det kommunistiska systemet tillät det). Den ojämna allokeringen av ekonomiska resurser i den sovjetiska planekonomin var en följd av koncentration av viss typ av produktion till vissa landsdelar. Specialiseringen ledde till att man från centralt håll var tvungna att subventionera de regioner som stod för resursslukande produktion för att jämna ut olikheterna. Då sovjetsystemet och planekonomin rämnade förstärktes de olikheter som fanns mellan regionerna; särskilt på grund av att centrums redistributiva förmåga hade försvagats och regionerna var så småningom tvungna att ta större ansvar över sin ekonomi. Då den Ryska federationen tog form under transitionstiden

från en kommunistisk stat kom den även att präglas av redan nämnda asymmetriska förhållanden både på det politiska och ekonomiska planet. Således fann ryska politiker orsak till att fortsättningsvis se till regionernas enskilda behov och genom bilaterala arrangemang finna mer flexibla lösningar (Filippov och Shvetsova 1999).

Avslutningsvis kan nämnas att det finns spekulationer som gör gällande att sådana regioner som kunde betraktas som nyckelregioner i potentiella interregionala block var först ute i avtalsprocessen. Exempelvis i Tatarstan och Basjkirien fanns underlag för etnisk resning med pan-Turkism som drivkraft. Tillsammans med Udmurtien fanns också möjligheten till ett starkt regionalt block bland de republiker som utgör ett bälte längs med floden Volga. Vad de nordkaukasiska regionerna Kabardinien-Balkarien, Nordossetien och Krasnodar anbelangar var de i ett prekärt läge eftersom de låg i närheten av det oroliga Tjetjenien. Sacha antas ha haft en fördel genom sin position som en förbindande länk mellan Fjärran Östern och Sibirien. Orenburg och Sverdlovsk hade å sin sida varit drivande i frågan om att tillsammans med andra regioner skapa en gemensam Uralrepublik (Solnick 2000, 22).

Analys av republiker

I den jämförande analysen är intentionen att identifiera möjliga faktorer som förklarar turordningen i avtalsprocessen. Inledningvis går jag inför en mer dikotom behandling genom att operera med medelvärden och dikotoma klassificeringar av regionerna. Här är det också nödvändigt att skilt analysera olika typer av administrativa regioner; republiker fick sina avtal klart tidigare än krajer, oblaster och okruker.⁴ Detta skulle förvränga bilden inför upp-

4. De fyra okruker som erhöill bilaterala avtal gjorde det i sällskap med de krajer och oblaster de var administrativt underordnade. De ihopslagna enheterna är Krasnojarsk/Tajmyrien/Evenkien, Irkustsk/Ust-Ordynska Burjatien, Perm/Komi-Permjakien, Tiumen/Chantien-Mansien/Jamalo-Nenetsien, Archangelsk/Nentsien och Tjita/Aginska Burjatien. Okruken Tjuktjen utgör en självständig region sedan den skiljdes från oblaster Magadan efter beslut 1993.

giften att finna andra samband mellan tidpunkten för bilaterala avtal och ekonomiska, geografiska och kulturella resurser. Sju republiker undertecknade bilaterala avtal åren 1994 och 1995 innan det år 1996 blev dags för de första kraerna och oblasterna. Avslutningsvis genomförs en multipel regressionsanalys för att framhäva att regioner med flera goda egenskaper hade företräde i avtalsprocessen.

I analysen av republikerna riktas ljuskäglan inledningsvis på etniska markörer som återspeglar republikernas religiösa profil samt olika nationella gruppers relativa storlek. Vad etnicitet beträffar slås man först och främst av att regioner som kan betecknas som muslimska gick i spetsen för avtalsparaden. Pionjärerna Tatarstan, Kabardinien-Balkarien och Basjkirien tillhör de beryktade republiker som innefattar en stor andel muslimsk befolkning. Det finns inga uppenbara indicier på en koppling mellan tidpunkten för bilateralt avtal och kristna, buddistiska eller shamanistiska titulärnationaliteter.

Vad kan då förklara orsaken till att andra icke-kristna regioner fick sina respektive avtal betydligt senare än muslimska? En möjlig förklaring inom en etnisk kontext är variationer i den demografiska fördelningen sett till nationalitet. I Kabardinien-Balkarien (58 %) och Tatarstan (49 %) är nämligen titulärnationaliteterna i numerärt överläge jämfört med etniska ryssar. Beträffande Basjkiriens demografiska styrkeförhållanden finns det skäl att komma med en reservation. Visserligen är de etniska ryssarna i majoritet med en andel på 39 %, men slås basjkirerna (22 %) och det muslimska broderfolket tatarerna (28 %) ihop distanseras de etniska ryssarna. Således kan man på sätt och vis hävda att Basjkirien besitter en etnisk resurs i och med en muslimsk majoritet. Sett till nationell gruppstorlek är det i övrigt endast de kristna titulärnationaliteterna i Tjuvasjien (68 %) och Nordossetien (53 %) som befann sig i en betryggande majoritetsställning. Titulärnationaliteterna i Mari-El (43 %), Sacha (33 %), Udmurtien (31 %), Burjatien (24 %) och Komi (23 %) var i minoritet jämför med andelen etniska ryssar.

Den ekonomiska situationen utvärderas genom att syna självförsörjningsgraden sett till hur stor del av regionernas budget täcktes av

federala subventioner 1995 (McAuley 1997).⁵ Genom att titta på skattefördelningen får man en mycket bra uppfattning om det finansiella behovet.⁶ I huvudsak hör många av republikerna till Rysslands fattigare regioner; särskilt de som är belägna i Nordkaukasus är långt ifrån lika utvecklade på det socioekonomiska området. Men de två oljerika Volgaregionerna Basjkirien och Tatarstan betraktas tillhöra de allra rikaste regionerna i Ryssland. Bägge tillhör den dussin stora skara som räknas till de icke-subventionerade regionerna. Likaså hör den mineralstikka republiken Sacha till de mer välförsedda regionerna, även om regionen räknas till den grupp som är något subventionerade. Udmurtien, Komi och Tjuvasjien tillhör mittengruppen i Ryssland. Mari-El, Burjatien, Nordossetien och Kabardinien-Balkarien tillhör de som är påtagligt subventionerade, även om de inte tillhör de allra fattigaste republikerna.

Hade republiker med ett gynnsamt geografiskt läge någon fördel? Några alldeles uppenbara belägg för att geografiskt läge eller geografiskt avstånd skulle korrelera förefaller det inte finnas. Ändå finns vissa tendenser man kan peka på. Beträffande regioner som ligger belägna vid federationens yttergräns, och erhöill bilaterala avtal relativt tidigt, finner man de två nordkaukasiska republikerna Kabardinien-Balkarien och Nordossetien som gränsar till Georgien. I Sibirien har Burjatien en internationell gräns till Mongoliet. I betydligt mindre attraktivt geografiskt läge befinner sig de enklaver som bildar ett bälte invid floden Volga: Tatarstan, Basjkirien, Udmurtien, Tjuvasjien och Mari-El. Komi i nordvästliga Ryssland är också en enklav.

5. Lavrov betecknar regioner vars budget täcktes med mindre än 5 % av federala subsidier som icke-subventionerade, under 10 % som något subventionerade, under 20 % som subventionerade, under 50 % som påtagligt subventionerade och över 50 % som kraftigt subventionerade (McAuley 1997).

6. Visserligen fick skattefördelningen i Ryssland under början av 1990-talet mycket kritik för att vara asymmetrisk och godtycklig samt vara ett vapen för de federala myndigheterna för att komma på god fot med vissa regioner, men McAuley (1997) kommer fram till att skattefördelningen 1995 snarare motiverades av sociala och ekonomiska behov.

Hypotetiskt skulle regioner besitta geografiska trumfkort tack vare ett avlägset läge sett till avstånd från Moskva och hjärtat av Ryssland. Ur detta perspektiv är det främst de sibiriska republikerna Burjatien och Sacha som befinner sig över 4000 kilometer från huvudstaden och öster om Uralbergen, som om inte annat kan betraktas utgöra en psykologisk gräns. Sedan är det godtyckligt hur man upplever avstånd: vad är avlägset och vad är nära? Åtminstone kan man utgå ifrån att Kabardinien-Balkarien och Nordossetien uppvisar ett påfallande långt avstånd till Moskva; 1431 respektive 1501 km om man räknar från republikernas administrativa huvudstad. Övriga republiker i fråga placerar de sig väster om Uralbergen, vilket innebär att det kan framhållas att de befinner sig relativt nära federationens centrum. Sedan är det en tolkningssak angående vad som är perifert och vad som är centralt. Risken är att gränsdragningen blir av imaginär art. Men såsom det kommer att visa sig i krajevna och oblasternas fall kan man tänka sig att en gräns kan sättas vid 1000 km. Både Basjkirien och Komi ligger över 1000 km från Moskva. Mer centrala är Udmurtien, Tatarstan, Mari-El och Tjuvasjien som ligger mellan 600 och 1000 km från Moskva.

I syfte att sammanfatta iakttagelserna redovisas resultaten på så sätt att republikernas fördelaktiga eller ofördelaktiga karaktärsdrag betecknas utgående från trikotomiserade värden på basen av preferenser som framkommit ovan. Orsaken till denna uppläggning är att åskådliggöra ett mönster beträffande kombinationer av flera faktorer; ju fler goda egenskaper desto tidigare har regioner fått bilaterala avtal. Kritik kan naturligtvis riktas mot förfaringssättet där begagnandet av förenklade värden är för enkelt, grovmaskigt och inexakt. Utvärderingen och

valet mellan mycket goda (+ +), goda (+) eller inga goda (–) egenskaper grundar sig på den diskussion som förts tidigare angående republikernas särdrag (se tabell 2). Man kan ju påpeka att denna metod långt ifrån erbjuder någon absolut sanning, så att säga, och att det finns spelrum för andra tolkningar huruvida vilket värde som skall ges. Ytterligare bör det tas i beaktande att ändamålet var att finna faktorer som utifrån betraktarens perspektiv ser ut att ha bidragit till att bilaterala avtal erhållits på ett tidigare stadium. Av den orsaken avspeglas detta också på resultatet i den sammanfattande tabellen. Risken finns ju för att sammanställningens resultat blir lite av en självuppfyllande profetia och man bör av den orsaken ta det hela med en liten nypa salt.

Reservationerna till trots ger denna typ av projicering ändå en rätt så bra bild, vill jag hävda, som styrker mina hypoteser åtminstone till en viss grad. Oavsett detta kan det konstateras att det ändå finns en stark överensstämmelse mellan summan av plustecknena och tågordningen beträffande tidpunkten för bilateralt avtal (tabell 3). Tatarstan är starkt tack vare sin nationella och muslimska prägel och genom den starka ekonomiska ställningen. Basjkirien har åtminstone någon god egenskap på samtliga tre punkter. Muslimska Kabardinien-Balkarien och kristna Nordossetien har stora titulärnationaliteter och utgör två av Rysslands utposter i Nordkaukasus. Möjligen förklarar detta att de trots ett dåligt ekonomiskt läge erhållit bilaterala avtal tidigt. Sacha är däremot både rik och är perifert beläget, men regionen tillhör inte de mer nationellt särpräglade republikerna. Därefter följer Burjatien, Komi, Udmurtien, Tjuvasjien och Mari-El som kan kopplas ihop med inga, en eller ett par goda egenskaper.

Tabell 2. Utvärderingskriterier för republikernas etniska, ekonomiska och geografiska resurser.

| | Etnicitet | Ekonomi | Geografi |
|-----|---------------------------------|-----------------------------------|---|
| + + | Muslimsk majoritet | Rik och oberoende | Gräns mot tredje stat, perifert belägen |
| + | Titulärnationalitet i majoritet | Medelrik och något subventionerad | Gränsregion eller perifer enklav |
| – | Etniska ryssar i majoritet | Fattig och mycket subventionerad | Centralt belägen enklav |

Tabell 3. Sammanställning av etniska, ekonomiska och geografiska resurser för republiker med bilaterala avtal.

| | Etnicitet | Ekonomi | Geografi | Summa | Månad/år för avtal |
|-----------------------|-----------|---------|----------|-------|--------------------|
| Tatarstan | ++ | ++ | | 4 | 2/94 |
| Kabardinien-Balkarien | ++ | | ++ | 4 | 7/94 |
| Basjkirien | + | ++ | + | 4 | 8/94 |
| Nordossetien | + | | ++ | 3 | 3/95 |
| Sacha (Jakutien) | | ++ | + | 3 | 6/95 |
| Burjatien | | ++ | | 2 | 7/95 |
| Udmurtien | | + | | 1 | 10/95 |
| Komi | | + | + | 2 | 3/96 |
| Tjuvasjien | + | + | | 2 | 5/96 |
| Mari-El | | | | 0 | 5/98 |

Tabell 4. Sammanställning av etniska, ekonomiska och geografiska resurser för republiker utan bilaterala avtal.

| | Etnicitet | Ekonomi | Geografi | Summa |
|------------------------|-----------|---------|----------|-------|
| Tjetjenien | ++ | | ++ | 4 |
| Ingusjien | ++ | | ++ | 4 |
| Dagestan | ++ | | ++ | 4 |
| Tuva | + | | ++ | 3 |
| Karelska republiken | | + | + | 2 |
| Chakassien | | + | + | 2 |
| Karatjajen-Tjerkessien | | | ++ | 2 |
| Gornyj-Altai | | | ++ | 2 |
| Kalmuckien | + | | | 1 |
| Adygeiska republiken | | | + | 1 |
| Mordvinien | | | | 0 |

Hur ser det ut om en motsvarande tabell sammanställs för de republiker som inte erhöi några bilaterala avtal? Tjetjenien, Ingusjien, Dagestan och Tuva skulle enligt givna premisser tillhöra de republiker som borde ha erhållit bilaterala avtal (se tabell 4). Vad som bör noteras är att dessa fyra republiker tillhör de allra fattigaste regionerna i Ryssland. Med utbrytarrepubliken Tjetjenien lyckades centrum inte komma överens och förhandlingarna strandade (Sävborg Romare 2000, 81). Ätminstone republikpresidenterna Ruslan Aushev i Ingusjien och Aleksei Lebed i Chakassien vägrade att underteckna avtal eftersom de inte var nöjda med villkoren (Filippov och Shvetsova 1999, 74, not 25). Chakassien tillsammans med Karelska republiken är ju förövrigt de två republiker i detta sällskap som kan betraktas tillhöra

de lite mer välbeställda regionerna. På det stora hela föreligger det ju vara på så sätt att man kan utgå från att den ekonomiska situationen hade en stor betydelse huruvida republiker erhöi bilaterala avtal eller inte.

Analys av krajer, oblaster och okruget

I motsats till republikerna behöver man inte ta några etniska faktorer i beaktande då krajer och oblaster analyseras; de inrymmer i huvudsak etniska ryssar som uppgår till mellan 72 och 97 procent. Därför kommer klassificeringarna att först och främst åskådliggöra avvikelser sett till ekonomisk situation och geografisk belägenhet.

En ledtråd till att krajer och oblaster med hamnar hade en fördel i den bilaterala avtals-

Tabell 5. Samband mellan krajaers och oblasters tidpunkt för bilateralt avtal och avstånd till Moskva.

| Avstånd till Moskva | Krajaer, Oblaster ^a | | Enklaver, ytterregioner ^b | | Hamnregioner ^c | |
|---------------------------|-----------------------------------|-----------|---|-----------|---------------------------|-----------|
| | 0–999 km | B 1000 km | 0–999 km | B 1000 km | 0–999 km | B 1000 km |
| Tidpunkt för avtal | | | | | | |
| tidigt | 5 | 10 | 2 | 6 | 3 | 4 |
| sent | 11 | 6 | 11 | 3 | 0 | 3 |
| Summa (N) | 16 | 16 | 13 | 9 | 3 | 7 |
| (%) | (50) | (50) | (59) | (41) | (30) | (70) |

^a $\chi^2=2,70$ (df=1), p=n.s.; ^b $\chi^2=6,06$ (df=1), p<0,03; ^c $\chi^2=1,84$ (df=1), p=n.s.

processen är det faktum att hela tio av tretton krajaer och oblaster som förfogar över hamnar överhuvudtaget erhöill bilaterala avtal. Tittar man både på enklaver och ytterregioner med endast en internationell landgräns finns ingen skev fördelning att tala om. De tio regionerna med hamnfaciliteter erhöill bilaterala avtal i medeltal nästan åtta månader tidigare än övriga.⁷ Medeltalet för de nio ytterregioner med internationell landgräns⁸ är i paritet med de tretton enklavernas.⁹ Om man omsorgsfullt synar fördelningen i fråga om tidpunkt för bilaterala avtal finns inga vägande skäl till att i förestående analyser särskilja mellan enklaver och ytterregioner som främst gränsar till de forna Sovjetrepublikerna.

7. Astrachan är beläget vid mynningen av floden Volga vid Kaspiska havet. I Fjärran Östern har Chabarovsk, Magadan och Sachalin hamnar som ger tillträde till Stilla havsregionen. Krasnodar har en kust mot Svarta havet och Rostov till Azovska sjön som är bihav till Svarta havet. Vid Östersjön och Finska viken ligger Kaliningrad, Leningrad och S:t Petersburg. I norr vätter Murmansk ut mot Barents hav och Norra Ishavet.

8. Brjansk gränsar mot både Vitryssland och Ukraina medan Voronezj är belägen invid Ukraina. Sex regioner gränsar till Kazakstan: Orenburg, Omsk, Altaj, Tjeljabinsk, Saratov och Samara. Amur i Fjärran Östern har Kina som grannstat.

9. Enklaverna är Sverdlovsk, Irkutsk, Krasnojarsk, Perm, Niznij Novgorod, Vologda, Jaroslavl, Moskva, Tver, Kirov, Ivanovo, Kostroma och Uljanovsk.

10. Regioner som anges tillhöra den tidiga gruppen erhöill bilaterala avtal under loppet av 46 veckor mellan den 12 januari och 29 november 1996. Den sena gruppen omspanner en tidsperiod om 50 veckor under tiden 4 juli 1997 till 16 juni 1998.

Till följande tas korstabeller till hjälp för att få en fingervisning om geografiskt avstånd eller ekonomisk situation kan tänkas ha inverkat. Regionerna klassificeras för det första beroende på om de erhöill bilateralt avtal tidigt (=avtal år 1996) eller sent (=avtal åren 1997 eller 1998).¹⁰ Utöver en gemensam kolumn för alla krajaer och oblaster klassificeras regioner även efter om de besitter hamn eller inte. I tabell 5 synas den geografiska dimensionen och en snävare indelning görs på basen av geografiskt avstånd där gränsvärdet bestäms av medianens värde (=cirka 1000 km) för de trettiofyra krajaerna och oblasterna. Även om man inte kan dra alltför långtgående slutsatser av korstabellen finns ändå tecken på att fördelningen är snedvriden. Tendensen är att krajaer och oblaster belägna långt från Moskva tidigare erhöill bilaterala avtal jämfört med de som var lokaliserade relativt nära federationens centrum. Denna benägenhet förstärks rejält om man endast synar enklaverna och ytterregionerna och exkluderar hamnregioner.

I tabell 6 framgår regionernas ekonomiska situation där klassificeringen baserar sig graden av federala subventioner. De regioner som räknas som icke-subventionerade eller något subventionerade klassas i korstabellen som rika, medan de som är mer subventionerade benämns som fattiga. På basen av fördelningen i korstabellen kan det påpekas att fattiga krajaer och oblaster som saknade hamn senare under-teknade bilaterala avtal, medan det var jämt fördelat bland de rika regionerna. Beträffande de fördelningen bland hamnregionerna kan man finna belägg för att en god ekonomisk situation

Tabell 6. Samband mellan krajers och oblasters tidpunkt för bilateralt avtal och ekonomisk situation.

| Avstånd till Moskva | Krajer, Oblaster ^a | | Enklaver, ytterregioner ^b | | Hamnregioner ^c | |
|---------------------------|-------------------------------|-----------|--------------------------------------|-----------|---------------------------|----------|
| | fattig | rik | fattig | rik | fattig | rik |
| Tidpunkt för avtal | | | | | | |
| tidigt | 8 | 7 | 3 | 5 | 5 | 2 |
| sent | 11 | 6 | 8 | 6 | 3 | 0 |
| Summa (N) | 19 | 13 | 11 | 11 | 8 | 2 |
| (%) | (59) | (41) | (50) | (50) | (80) | (20) |

^a $\chi^2=0,33$ (df=1), p=n.s.; ^b $\chi^2=0,79$ (df=1), p=n.s.; ^c $\chi^2=1,07$ (df=1), p=n.s.

Tabell 7. Medelvärden av tidpunkt för bilaterala avtal för krajer och oblaster på basen av placering i fyrfält beroende på geografiskt läge och ekonomisk situation.

| | Krajer, Oblaster | | | Enklaver, gränsregioner | | | Hamnregioner | | |
|---------------|------------------|------------|-------------|-------------------------|-----------|-------------|--------------|-----------|-------------|
| | central | perifer | Z \bar{x} | central | perifer | Z \bar{x} | central | perifer | Z \bar{x} |
| rik | 63 N=7 | 36 N=6 | 51 | 80 N=5 | 36 N=6 | 56 | 22 N=2 | – | 22 |
| fattig | 84 N=9 | 49 N=10 | 66 | 92 N=8 | 62 N=3 | 84 | 22 N=1 | 43 N=7 | 41 |
| Z \bar{x} | 75 | 57 | | 87 | 60 | | 22 | 43 | |

inte var en förutsättning för att erhålla bilaterala avtal tidigt. Fördelningen bland hamnregionerna ger därmed inte någon anledning att tro att en god ekonomisk situation är en förutsättning för att dylika regioner skulle erhålla bilaterala avtal tidigt.

Emellertid fås en ytterligare skevare bild om de geografiska och ekonomiska dimensionerna förenas i ett fyrfält. Fortsättningsvis görs en tudelning på exakt samma sätt som ovan beträffande geografisk belägenhet och ekonomisk situation. Tidpunkten betecknas av antalet veckor det tog för berörda regioner att få sina bilaterala avtal. Föregångarna Sverdlovsk och Kaliningrad får jämförelsetalet 0, medan Moskva, som var sist ute i avtalsparaden, får talet 127. På basen av de beräknade medelvärden i tabell 7 är tendensen mycket uppenbar: rika regioner som är belägna över 1000 km från Moskva er-

höll bilaterala avtal avsevärt tidigare än regioner med sämre ekonomiska och geografiska förutsättningar. Detta gäller även om man låter hamnregioner ingå i sammanställningen. Om man endast tar i beaktande enklaver och gränsregioner, som inte utgör några utposter mot de större haven, blir skillnaderna än mer distinkta. I detta fall erhåller rika och perifert belägna regioner bilaterala avtal ännu tidigare än andra regioner (M=36). Rika regioner som var mer centralt belägna var i medeltal närmare ett år senare ute (M=80) I gruppen som innefattar fattiga och perifert belägna regioner, som endast innefattar tre regioner, ligger medeltalet nästan mitt emellan (M=63). Gruppen med förmodat sämsta förutsättningar erhåller också det lägsta medelvärdet (M=92).

Inom varje grupp fanns en eller två regioner som avvek från de övriga, men det spolerade

inte helhetsintrycket något nämnvärt. En ytterligare snävare indelning för att lyfta fram de regioner som inte passar in i mönstret (tabell 8). Det framgår att nästan samtliga regioner som räknas tillhöra de allra rikaste regionerna också erhöll bilateralt avtal. Mot den bakgrunden är det inte överraskande att Sverdlovsk, S:t Petersburg och Niznij Novgorod tidigt förhandlade fram bilaterala avtal. Sett till tidpunkten utgör Krasnojarsk ett undantag, eftersom krajen fick sitt avtal relativt sent. Det samma gäller för Samara, men detta uppvägs av att regionen fick ett mycket förmånligt avtal som sett till innehållet endast överträffas av Tatarstans och Basjkiriens överenskommelser (Filippov och Shvetsova 1999, 74). Vad Tiumen beträffar kan det konstateras att inom denna enhet inkluderas de två gas- och oljerika okrugerna Jamalo-Nentsien och Chantien-Mansien, vilka tillhör Rysslands tolv rikaste regio-

ner. Tiumen tillhör egentligen gruppen som omfattar de något subventionerade regionerna. Relationen mellan Tiumen och de två okrugerna har varit dålig ända sedan början av 90-talet i och med att okrugerna velat bryta sig loss från oblasten mot centralmaktens vilja (Jamestown Foundation 1996). Därmed kan man inte heller ha haft några stora förhoppningar att dessa tre regioner skulle gemensamt undertecknat ett avtal med Moskva. Novosibirsk, Tomsk och Primorskij (med marinbas och Rysslands viktigaste Stillahavshamn i Vladivostok) ska åtminstone ha haft bra odds inför utsikten att erhålla bilaterala avtal. Berörande Primorskij kan det dock konstateras att krajen inte varit särdeles populär hos centralmakten. Den regionala ledningen med guvernören Jevgenij Nazdratenko i spetsen stod för många kontroversiella politiska utspel som försämrade relationen till centrum märkbart (Jarslvik 1998).

Tabell 8. Sammanställning av krajer och oblaster beroende på geografiskt läge och ekonomisk situation.

| | | Central | | Perifer | |
|--------|--|--|--|--|--|
| | | 0–449 km | 450–999 km | 1000–1999 km | 2000–6644 km |
| Rik | Icke subvent. regioner | Niznij Novgorod [21] Jaroslavl [94] Moskva [127] Lipetsk | <u>S:t Petersburg [22]</u> Samara [81] | Sverdlovsk [0] Tiumen | Krasnojarsk [94] |
| | Något subvent. regioner | Vologda [77] Vladimir Moskva oblast Rjazan | <u>Leningrad [22]</u> Volgograd Belgorod <u>Archangelsk</u> Kursk | Orenburg [3] Perm [20] Tjeljabinsk [77] | Irkutsk [20] Novosibirsk <u>Primorskij</u> Tomsk |
| Fattig | Subvent. regioner | Tver [22] Smolensk Tula | <u>Rostov [22]</u> Saratov [77] Kirov [94] Uljanovsk [94] Voronezj [123] | <u>Kaliningrad [0]</u> <u>Krasnodar [3]</u> <u>Murmansk [94]</u> | Omsk [18] Kemerovo Kamtjatka |
| | Påtagligt eller kraftigt subvent. regioner | Brjansk [77] Ivanovo [123] Kostroma [123] Kaluga Orjol Tambov | Penza Pskov Novgorod | <u>Astrachan [94]</u> Stavropol Kurgan | <u>Chabarovsk [15]</u> <u>Sachalin [20]</u> Altaj [46] <u>Magadan [77]</u> Amur [123] Tjita Judiska AO Tjuktjen |

Märk: Regioner med fet stil erhöj bilaterala avtal, medan de som är understreckade är hamnregioner. Talet inom klammer anger antalet veckor regionen erhöj bilateralt avtal efter Sverdlovsk och Kaliningrad.

Ifråga om de fattigare regionerna slås man av att det till synes obetydliga Tver blev privilegierat. Det var förövrigt i samband med presidentvalskampanjen som president Jeltsin fick ta del av klagomål av Tvers politiska ledare och invånare. Jeltsins respons var att problemen berodde på att man inte knutit något bilateralt avtal, vilket ledde till att ett avtal snabbt förhandlades fram (Lysenko 1996). Om man i övrigt ser på de andra mer fattiga och centralt belägna regionerna verkar det som om de uppenbart varit förfördelade i den bilaterala processen. Undantaget är förstås hamnregionerna (de understreckade) som utan tvekan haft någon slags fördel i och med att det inte direkt går att peka på att turordningen är på något sätt dikterad av ekonomiska eller geografiska omständigheter. Besittning av en port utåt världen medfört att hela sju av tio hamnregioner tidigt erhöll bilaterala avtal.

En betydligt bättre förklaring till de marina regionernas turordning är hur geoeconomiskt och geostrategiskt viktiga de kan upplevas vara. Exklaven Kaliningrad är genom sitt läge vid Östersjön en geostrategiskt viktig region plus att regionen i ett geoeconomiskt hänseende kan orientera sig mot grannländerna Polen och Litauen samt övriga Västeuropa. Krasnodar, som undertecknade sitt bilaterala avtal tre veckor senare än Kaliningrad, har flera viktiga hamnar invid Svarta havet och utgör en metropol för utskeppningen av olja från Kaukasusområdet. Relativt tidigt undertecknade också andra hamnregioner bilaterala avtal; Chabarovsk och Sachalin som utgör portar mot Stillahavsregionen; S:t Petersburg och Leningrad som fungerar som fönster mot Västeuropa; Rostov som via Azovska sjön har tillträde till Svarta havet. Att Magadan och Astrakhan kan anses geoeconomiskt och geostrategiskt mindre viktiga, och därmed också fick sina bilaterala avtal sent, är det ingen tvekan om. Undantaget är Murmansk som har stor geostrategisk betydelse tack vare sina flottbaser samt att regionen har en relativt livlig export via sina hamnstäder.

* * *

Relevansen av upptäckterna i den empiriska delen kontrolleras genom en multipel regressionsanalys. Regressionsmodellen innehåller

Tabell 9. Samband mellan strukturella resurser och tidpunkt för bilaterala avtal (multipel regressionsanalys, standardiserade betakoefficienter).

| Oberoende variabler | Tidpunkt för bilateralt avtal |
|------------------------------------|-------------------------------|
| Titulärnationalitet (%) | 0,514*** |
| Muslimsk titulärnationalitet | 0,384*** |
| Oberoende av federala subventioner | 0,339** |
| Avstånd till Moskva | 0,218* |
| Geografiskt läge | 0,267** |
| R ² | 0,570 |
| Korrigerad R ² | 0,511 |
| N | 42 |

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,10

nyckelvariabler som presenterats tidigare i denna studie. Den beroende variabeln anger tidpunkten för bilateralt avtal och antar värden mellan 0 och 226. Tatarstan får värdet 226, eftersom regionen erhöll sitt bilaterala avtal 226 veckor tidigare än sisten Moskva (som får värdet 0). Inom kategorin etnicitet ingår oberoende variabler som anger titulärnationaliteters procentuella andel och en dummyvariabel som särskilde mellan muslimska och icke-muslimska grupper. Den ekonomiska situationen speglas av hur oberoende regioner var av federala subventioner. Geografins betydelse påvisas av två variabler: avståndet till Moskva och en ordinal variabel som särskiljer mellan a) hamnregioner, b) regioner med internationella landgränser och c) enklaver och regioner utan internationella landgränser. Variabeln administrativ status utelämnas; titulärnationaliteternas procentuella andel mäter i princip samma sak. Rent generellt framgår det att regioner som hade muslimska och procentuellt sett stora titulärnationaliteter, som var oberoende av federala subventioner och som var perifert belägna och geoeconomiskt och geostrategiskt viktiga tidigare erhöll bilaterala avtal. Modellen i tabell 9 förklarar 51 % av variationen i den beroende variabeln.

Sammanfattning

På basen av vad som framkom i artikeln vill jag hävda att man kan också applicera Rikers (1964) och Rokkan och Urwins (1983) teser på politiska processer i Ryska federationen. Detta är också en syn som Solnick (1996) är representant för då han generellt påpekar att Rysslands federala system är ett resultat av ständigt pågående förhandlingsprocesser mellan centrum och regionerna. I inledningen av denna artikel lades ett antagande fram som gjorde gällande att regioner med goda strukturella resurser hade en fördel i den politiska processen med centrum. Tillgången till en resursstark region utgör de facto en mycket bättre förklaring till regionpolitikernas framgång i förhandlingsprocessen än om man skulle försöka dra paralleller till separatistisk aktivitet eller huruvida krajers eller oblasters guvernörer ursprungligen hade blivit handplockade av president Boris Jeltsin.¹¹

Sammanfattningsvis kan man påpeka att det var en kombination av faktorer inom ramen för kategorierna geografi, ekonomi, kultur och politik som gav en god förklaring till turordningen. En typisk region som erhöll bilateralt avtal tidigt kan karaktäriseras enligt följande: välbärgad och ekonomiskt oberoende av subventioner; geoeconomiskt och geopolitiskt viktig; perifert belägen i relation till Moskva; republikstatus; etniskt avvikande i form av muslimska och procentuellt stora titulära etniska grupper.

11. Om man tittar på proportionerna mellan regioner som erhöll eller inte erhöll bilaterala avtal så förefaller det inte finnas någon skillnad om de folkvalda guvernörerna i ett tidigare skede hade handplockats av presidenten eller om de var utmanare som endera var kommunister eller representanter för icke-vänsterpartier. Några belägg för att separatistisk aktivitet skulle ha inverkat i krajerna och oblasterna finns inte heller. En sammanställning som grundar sig på medelvärden för respektive separatistiska index (Herrera 2000; Dowley 1998, 370–371) visar inte på några större skillnader sett till om regioner erhållit avtal tidigt, sent eller inte alls. Vissa tendenser finns till att separatism i republikerna skulle bidragit till tidigare bilateralt avtal. Detta kan till stor del förklaras med att det var främst rika regioner som gick i spetsen för separatism (se Treisman 1997, 246). Till stor del gällde detta också den bilaterala avtalsprocessen.

På basen av vad som framkommit i den empiriska delen lägger jag märke till några nyckelobservationer som rör enskilda faktorer. Administrativ status spelade störst roll i den bilaterala avtalsprocessen, eftersom republikerna hade en klar förtur i avtalsprocessen. Detta kan förklaras på flera sätt. För det första kan man peka på den institutionella kapital man införskaffat redan vid tiden för Sovjetunionen. Tack vare större autonomi hade republikerna utrustats med mer inflytelserika politiska ledare och institutioner (se Roeder 1991, 228; Treisman 1997, 221). Ytterligare har republikerna en nationell prägel med olika titulära nationaliteter. Särskilt om republiker kunde visa upp en stor titulärnationalitet, särskilt muslimska sådana, visade det sig ha en synnerligen katalyserande effekt. Nämnda faktorer gör att republikerna också besitter en bra resurs inför eventualiteten till nationell mobilisering.

Regioners ekonomiska resurser inverkar på ett märkbart sätt när det gällde om regioner alls fick förmånen att teckna bilaterala avtal. Främst gällde det republikerna, men även krajerna och oblasterna till en viss mån. Sambandet var emellertid inte lika tydligt då det gällde att förklara den tidsmässiga turordningen. I och för sig bör man komma ihåg att det finns flera undantag som gör att en god ekonomi inte kan tänkas utgöra ett absolut krav för att kunna hävda sig i den bilaterala processen. Som det redan nämnts borde man hellre utgå från att politikerna i centrum snarare hade en helhetsbild över hur betydelsefulla regionerna var. Denna helhetsbild påverkades av om regionen kunde visa upp flera goda strukturella resurser. Istället för att endast stirra sig blinda på exempelvis regionernas ekonomiska auktoritet så spelade även geografiska och etniska faktorer in i nästan lika hög grad.

Bland krajerna och oblasterna fick de regioner som sammantaget hade de bästa geografiska och ekonomiska resurserna en klar fördel: Detta innebar att regionerna var både belägna över 1000 km från Moskva och relativt oberoende av federala subventioner. Detta kan också förstås ur den synvinkeln att dylika regioner inte var begränsade till hemmamarknaden med Moskva som ekonomiskt gravitationscentrum, utan de kunde orientera sig mot andra geoeconomiska intressesfärer och internationel-

la marknader. Men den allra främsta resursen bland dessa administrativa enheter var tillgången till hamn. Denna fördel överskuggade viktigen av en god ekonomi. Geoeconomiska och geostrategiska intressen kan säkert också förklara varför dessa hamnregioner hade en fördel. Endera utgjorde dylika regioner viktiga portar i den internationella handeln, eller så fungerade regionerna som militära utposter tack vare större militärbaser på sitt territorium.

Förutom fallen med hamnregionerna är det lite kryptiskt, måste jag erkänna, hur man skall ställa sig till gränsregionernas geografiska förutsättningar. Då republikerna behandlades kunde det lite löst antas att en gräns till tredje stat

spelade en viss roll. Främst gällde det de republiker som låg belägna i Nordkavkasus. Naturligtvis var det inte en förutsättning för tidigt bilateralt avtal, eftersom enklaver hade det väl förstått såvida de uppvägrade dåliga geografiska resurs med goda ekonomiska och etniska resurser. Men då krajerna och oblasterna synades tycks det inte ha spelat någon roll om man hade en internationell landgräns. Visserligen kan man spekulera att detta berodde på att de flesta krajer och oblaster gränsade till inte alltför "aggressiva" länder såsom Kazakstan, Vitryssland, och Mongoliet. Annorlunda är det med regioner som fanns i en mer utsatt geopolitisk position som i Nordkavkasus.

REFERENSER

- Blakkisrud, Helge. 1997. *Den russiske føderasjonen i støpeskjeen: Etniske og territoriale utfordringer*. Oslo: Spartacus forlag.
- Dowley, Kathleen M. 1998. Striking the Federal Bargain in Russia: Comparative Regional Government Strategies. *Communist and Post-Communist Studies* 31:4, 359–379.
- Drobizheva, Leokadia. 1996. Power Sharing in the Russian Federation: The View from the Center and from the Republics. I Gail W. Lapidus och Svetlana Tsalik (red.), *Preventing Deadly Conflict: Strategies and Institutions*. Rapport från Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Tillgänglig på <http://www.ccpdc.org/pubs/moscow/mosfr.htm>.
- Filippov, Mikhail och Olga Shvetsova. 1999. Asymmetric Bilateral Bargaining in the New Russian Federation: A Path-Dependence Explanation. *Communist and Post-Communist Studies* 32:1, 61–76.
- German, Tracey. 1999. Introduction. I Tracey German (red.), *Moscow, the Regions and Russia's Foreign Policy*. Rapport från Conflict Studies Research Center: Tillgänglig på http://www.csrc.ac.uk/frames/frames_page.htm.
- Heinemann-Grüder, Andeas. 1999. Asymmetry and Integration in the Russian Federation. Paper framlagt vid Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, GA, September 2–5 1999.
- Herrera, Yoshiko. M. 2000. Imagined Economies: Regionalism in Sverdlovsk, Russia. Paper framlagt vid Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., August 31–September 3, 2000.
- Jamestown Foundation. 1996. Duma Tries to Prevent Russia's Regions From Breaking Up. *Jamestown Monitor* 2:237. Tillgänglig på <http://www.soros.org/monitor/0075.html>.
- Jarlsvik, Helén. 1998. Primorskij Kraj – en oroshärd i den ryska federationen. *Nordisk Østforum* 12:1, 45–52.
- Jonson, Lena. 1998. Ryssland. I Rutger Lindahl (red.), *Utländska politiska system*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lysenko, Vladimir. N. 1996. Distribution of Power: The Experience of the Russian Federation. I Gail W. Lapidus och Svetlana Tsalik (red.), *Preventing Deadly Conflict: Strategies and Institutions*. Rapport från Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Tillgänglig på <http://www.ccpdc.org/pubs/moscow/mosfr.htm>.
- McAuley, Alastair. 1997. The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations: Equity or Political Influence. *Europe-Asia Studies* 49:3, 431–444.
- Nicholson, Martin. 1999. Toward a Russia of the Regions. *Adelphi Paper* 330. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown.
- Rokkan, Stein och Derek Urwin. 1983. *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage Publications.
- Reddaway, Peter. 1997. Possible Scenarios for Russia's Future. *Problems of Post-Communism* 44:5, 38–43.
- Roeder, Philip. G. 1991. Soviet Federalism and Ethnic Mobilization. *World Politics* 43:1, 196–232.
- Rosenfeldt, Niels Erik. 2001. Inledning. I Lars P. Poulsen-Hansen och Niels Erik Rosenfeldt (red.), *Regionernas Rusland*. Köpenhamn: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Solnick, Steven. L. 1996. The Political Economy of Russian Federalism: A Framework for Analysis. *Problems of Post-Communism* 43:6, 13–25.
- Solnick, Steven. L. 2000. Big Deals: Territorial Bar-

- gaining and the Fate of Post-Colonial and Post-Soviet States. Paper framlagt vid the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., August 31-September 3, 2000. Tillgänglig på <http://www.columbia.edu/~sls27/Content/CV/Solnick-APSA2k-v13.pdf>.
- Stoner-Weiss, Kathryn. 1998. Central Weakness and Provincial Autonomy: The Process of Devolution in Russia. Memorandum nr 39 från Harvard Universitys Program on New Approaches to Russian Security Policy. Tillgänglig på <http://www.fas.harvard.edu/~ponars/POLICY%20MEMOS/stonerweiss39.htm>.
- Sävborg Romare, E. 2000. *Ryssland under Jeltsin*. Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- Tolz, Vera och Irina Busygina. 1997. Regional Governors and the Kremlin: The Ongoing Battle for Power. *Communist and Post-Communist Studies* 30:4, 401–426.
- Treisman, Daniel. S. 1997. Russia's Ethnic Revival: The Separatist Activism of Regional Leaders in a Postcommunist Order. *World Politics* 49:1, 212–249.
- Yemelyanenko, Vladimir. 1996. The Crossroads of Russian Federalism. *Perspective* 6:3. Tillgänglig på <http://www.bu.edu/iscip/vol6/Yemelyanenko.html>.