

Rapport till Finanspolitiska rådet
2025/1

Svenskt Ukrainastöd i en internationell kontext

Offentligfinansiella effekter och framtidsscenarier

Torbjörn Becker, Anders Olofsgård,
Maria Perrotta Berlin och Jesper Roine
Östekonomiska institutet (SITE),
Handelshögskolan i Stockholm

De åsikter som uttrycks i denna rapport är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis Finanspolitiska rådets uppfattning.

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet anordnar även konferenser. I serien Studier i finanspolitik publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE-103 65 Stockholm
Fleminggatan 7
Tel: 08-453 59 90
info@fpr.se
www.fpr.se

ISSN 1654-8000

Innehållsförteckning

1 Bakgrund.....	4
1.1 Rapportens delar	6
2 Det internationella stödet	7
2.1 Stödets omfattning.....	7
2.2 Sammansättning av stödet	8
2.3 Utlovat och utbetalat stöd	9
2.4 Absolut och relativt stöd.....	10
2.5 Bidrag och lån.....	10
2.6 Indirekta effekter.....	11
2.7 Historiska jämförelser.....	12
2.8 Nationella prioriteringar.....	13
2.9 Folkligt stöd	15
3 Sveriges Ukrainastöd	17
3.1 Sveriges militära och civila stöd och dess budgetpåverkan så här långt..	17
3.2 Ukrainaramen och budgetpåverkan framöver	19
3.3 Påverkan på andra utgifter	20
3.4 Ukrainaramen och det finanspolitiska ramverket.....	22
3.5 I vilket mån är stödet en finanspolitisk stimulans?	23
4 Perspektiv på Ukrainastödet	24
5 Finansiering och återuppbyggnad av Ukraina	33
5.1 Omfattningen av förstörelsen	33
5.2 Kostnaden för återuppbyggnad	35
5.3 Finansiering av återuppbyggandet	35
6 Avslutning. Vad kommer vi fram till?	40
Referenser	42

1 Bakgrund

Den 24 februari 2022 attackerade Ryssland, provocerat och i strid med internationell rätt, Ukraina. Denna attack var en eskalering av det angrepp som började redan 2014 med annekteringen av Krim och krigföring i östra Ukraina. Det fullskaliga kriget har snart pågått i tre år och har, oavsett vad som händer i närtid, förändrat säkerhetsläget i Europa för lång tid framöver. Västvärldens tydliga respons med omfattande sanktioner mot Ryssland samt militärt och ekonomiskt stöd till Ukraina indikerar att de flesta inser att Rysslands agerande är ett hot inte bara mot Ukraina utan hela den demokratiska världsordningen. I detta sammanhang är det centralt att förstå att i en militärkonflikt är *relativ* styrka avgörande, därför är sanktioner mot Ryssland och stöd till Ukraina ömsesidigt kompletterande insatser. Ansträngningarna måste syfta till att både minska Rysslands förmåga att föra krig och samtidigt stärka Ukrainas motståndskraft.¹

Den här rapporten fokuserar på den andra delen av det styrkeförhållandet, alltså det militära och civila stödet som Väsländerna bidragit med för att stärka Ukraina.² Vi svarar på frågor om det internationella stödets storlek och sammansättning samt olika länders relativa bidrag. Vi diskuterar också stödets storlek i förhållande till andra extraordinära utgifter i samband med tidigare konflikter och kriser. Vidare redogör vi för det svenska stödet och hur det hanteras i statsfinanserna i mer detalj. Rapporten sätter också dessa utgifter i ett bredare perspektiv. Hur stora är utgifterna i relation till den expansion av försvarsutgifter som följt av ett allt aggressivare Ryssland och hur förhåller de sig till olika scenarion för vad ett relativt framgångsrikt Ryssland skulle innebära? Hur mycket satsar Ryssland på militär upprustning och hur mycket skulle krävas av Europa för att matcha dessa utgifter? Hur stora är kostnaderna för återuppbyggnad av Ukraina? Varför använder inte Väsländerna de frysta ryska reserverna för att finansiera Ukraina idag istället för att belasta de egna statsfinanserna med dessa kostnader?

Att se utgifterna i ett bredare perspektiv är viktigt. Alla diskussioner om stöd till Ukraina måste utgå ifrån det nuvarande krigets betydelse i en längre kedja av händelser. Ända sedan det kalla krigets slut och Sovjetunionens kollaps i början på 1990-talet har det internationella samfundet arbetat för att stärka en internationell rättsordning baserad på grundläggande respekt för suveräna staters rätt till självbestämmande och respekt för territoriell integritet. Speciellt viktigt i

¹ Vad som avgör framgång i krig och konflikter är ett omfattande och omstritt forskningsfält som även applicerats inom ekonomi (Fullock, 1967, 1980; Dixit, 1987; Hirschleifer, 1991) och statsvetenskap (Fearon, 1995; Collier och Höffler, 2001). En nära nog universell startpunkt i litteraturen är dock att sannolikheten för framgång ökar med att man satsar mer resurser än sin motståndare. Så kallade ”konfliktframgångs-funktioner” (Conflict Success Functions, CSF) finns i former där det avgörande är skillnaden mellan parterna eller andelen av totalen (Hirschleifer, 1989; Skaperdas, 1996) eller kombinationer av dessa (se Garfinkel och Skaperdas, 2006 för en översikt). Denna grundläggande utgångspunkt är också den bärande tanken i Paul Kennedy’s klassiska *The Rise and Fall of the Great Powers* (1989) som också understryker att alla konflikter ytterst är beroende av ekonomiska resurser. I detta sammanhang betyder det att lika viktigt som det är att se till att väsländerna stödjer Ukraina med resurser, lika viktigt är det att vi minskar Rysslands resurser att fortsätta sin aggression.

² För detaljer kring sanktionernas effekt och Rysslands ekonomi, se vår rapport ”The Russian Economy in the Fog of War”, september 2024. Se även, till exempel, Astrov m.fl. (2024) och Milov (2024) för påverkan på energisektorn; Chupilkina m.fl. (2024) för påverkan på import (presenterad på AEA, januari 2025 i en panel om ”The Economics of International Sanctions”); Drott m.fl. (2024) för påverkan på den finansiella sektorn.

relationen mellan Ukraina och Ryssland framstår Budapest-avtalet från 1994 där Ryssland, tillsammans med USA och Storbritannien, lovade att inte hota eller använda våld mot Ukrainas territorium i utbyte mot att Ukraina gav upp sin kärnvapenarsenal, vid tidpunkten världens tredje största. Ända sedan Vladimir Putin tillträdde som Rysslands president har han givit uttryck för sitt motstånd till den internationella rättsordningen. Ofta uppmärksammade exempel på detta är hans uttalanden 2005 om att Sovjetunionens upplösning var ”1900-talets största geopolitiska misstag”, och hans tal på 2007 års säkerhetskonferens i München där han öppet förklarade att den internationella rättsordningen inte låg i Rysslands intresse. Redan året efter, 2008, omsattes bristen på respekt för självständiga staters territoriella integritet genom att Ryssland invaderade och ockuperade delar av Georgien. År 2014 togs ytterligare ett steg i form av annekteringen av Krim och delar av östra Ukraina. Under lång tid har Ryssland också använt sig av framför allt olje- och naturgasexport som politiskt påtryckningsmedel i sina grannländer, samt hållit liv i olika så kallade frusna konflikter (till exempel i den Moldaviska regionen Transnistrien).³

Med facit i hand är det lätt att betrakta omvärldens och framför allt EU:s agerande som naivt.⁴ Detta gäller inte minst hur stora delar av EU gjorde sig beroende av rysk energiimport som i olika omgångar begränsat EU:s svar på ryska aggressioner i sitt närområde.⁵ Under lång tid – alltför lång tid skulle många säga – har EU utgått ifrån att Ryssland på sikt kommer inse att landet har mer att vinna på handel och fredlig samexistens med resten av Europa än på militära aggressioner. Problemet med den tanken är att vad som på sikt är bäst för Ryssland som helhet inte överensstämmer med Putins målsättningar. Samtidigt är det också möjligt att omvärldens respons före 2022 tolkats av Ryssland som att man inte har vilja eller kapacitet att hindra Ryssland från att bryta mot den internationella rättsordningen.

Mot denna bakgrund har 2022 blivit en vattendelare. Ingen kan längre tro att Ryssland under nuvarande ledning har andra avsikter än att expandera Ryssland territoriellt i östra Europa så mycket som möjligt med början i Ukraina. Frågan handlar nu om hur långt detta ska tillåtas gå och vem som ska stå i vägen för Rysslands expansion. Ett samlat EU har, tillsammans med USA och en stor del av världens demokratiska länder, ställt sig på Ukrainas sida, inte bara för att försvara Ukraina, utan också för att försvara fred och rättsordning. Beslut kring vilka svar på Rysslands agerande som är nödvändiga bör således fattas i ljuset av det större skeendet: angreppet på Ukraina är inte bara ett angrepp på ett land i Europa utan ett hot mot den rådande internationella rättsordningen och därmed mot EU och även mot Sverige.⁶ Även om det i närtid skulle förhandlas fram en kortsiktig ”lösning” som får slut på striderna i Ukraina så utgör Rysslands agerande i ett längre perspektiv ett hot som består. Dessutom har kriget resulterat i så mycket förluster och skadegörelse att stöd till Ukraina under alla omständigheter kommer att behövas under många år framöver.

³ Se t.ex. Rossbach (2018), se också t.ex. Roine (2014, 2022).

⁴ Se t.ex. Fried och Volker (2022).

⁵ Becker och Åslund (2024) och Le Coq och Paltseva (2008, 2009).

⁶ För en längre bakgrundstext, se Becker, Berlin, Olofsgård och Roine (2023).

1.1 Rapportens delar

Rapporten har fyra delar. I den första redogörs för omfattningen av det internationella stödet, dess sammansättning i civilt, militärt och annat stöd, samt hur mycket stöd som de facto redan givits och hur mycket som är utfästelser om framtida stöd. Vi redogör också för stödets storlek i absoluta tal och i relation till givarlandets storlek, samt i jämförelse till utgifter i samband med andra typer av chocker. Här finns även en rad mer komplicerade frågor som har att göra med hur kriget indirekt påverkat länder olika i termer av till exempel flyktingströmmar och indirekta ekonomiska konsekvenser, och vilket folkligt stöd som finns för stöd till Ukraina.

I en andra del av rapporten redogör vi mera specifikt för det svenska Ukraina-stödet och hur det hanteras i den svenska statsbudgeten samt hur detta förhåller sig till det finanspolitiska ramverket.

I den tredje delen diskuteras hur stödet kan tänkas se ut framöver och hur det förhåller sig till kostnader förknippade med alternativa scenarion: hur mycket krävs för att hålla jämna steg med vad Ryssland investerar i militärkapacitet; vilka konsekvenser kan man tänka sig beroende på olika utfall av kriget i Ukraina; vilka skulle kostnaderna vara av ett än mer aggressivt Ryssland i vårt närområde? Denna typ av frågor är förstås omöjliga att ge några exakta svar på men vi väljer att ändå skissa på olika alternativ av en enkel anledning: nästan oavsett hur man resonerar så är det stöd som nu ges till Ukraina litet i relation till de framtida kostnaderna förknippade med att Ryssland skulle vara framgångsrikt.

Slutligen behandlar vi i en fjärde del frågor knutna till återuppbyggnaden av Ukraina.

2 Det internationella stödet

Ukraina har sedan krigets början mottagit omfattande finansiellt, militärt och humanitärt stöd från demokratier i väst. Omfattningen och formen av detta stöd har varierat över tid. Den bästa källan för att skapa sig en bild av stödet är "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?", en sammanställning gjord av tyska forskningsinstitutet Kiel Institute for the World Economy (Trebesch med flera, 2024; Kielinstitutet framöver). I denna sektion återges beräkningar och några reflektioner baserade på analys av dessa data⁷.

2.1 Stödets omfattning

Enligt den senaste uppdateringen (december 2024) av Kielinstitutets rapport, som sträcker sig till slutet av oktober 2024, har EU:s totala utlovade stöd, bilateralt och institutionellt, stigit till över 200 miljarder euro, varav 105 av dessa är utbetalade. Dessa summor inkluderar både lån och bidrag (se avsnitt nedan om uppdelning mellan dessa). I relation till EU:s totala BNP motsvarar det totalt utbetalda stödet ca 0,5 procent av 2024 års uppskattade BNP.⁸ Detta inkluderar bidrag från EU-kommissionen och andra institutioner inom unionen. Stödet finansieras genom en kombination av olika mekanismer, men framför allt genom EU-budgeten. Den är i sin tur baseras på medlemsstaternas bidrag, vilka är proportionerliga mot deras BNP. Till detta ska läggas den Europeiska fredsfaciliteten (EPF), ett finansieringsinstrument som inrättades i mars 2021 och som gör det möjligt för EU att finansiera militärt bistånd till partnerländer; den nyskapade Ukrainafaciliteten; samt en gradvis ökande upplåning på kapitalmarknaderna.⁹ Under samma period har USA:s utlovade bidrag nått 119 miljarder euro, varav 88 är utbetalade, vilket bekräftar landets fortsatt starka roll som en ledande givare av både militärt och finansiellt stöd, trots att EU nu är den främsta givaren av finansiellt stöd. Inklusivt alla andra givare uppgick de totala utlovade resurser i oktober till 391 miljarder euro och utbetalningarna till 232 miljarder euro. Över tid framträder en tydlig positiv trend i stödet, vilket tyder på ett stabilt och långsiktigt åtagande från alla Ukrainas allierade. Att närmare 40 procent av de utlovade resurserna ännu inte har delats ut, motsvarande ett värde på nästan 160 miljarder euro, betyder också att det finns betydande resurser för den närmaste framtiden. Men det är också tydligt att det förekommer stora månatliga fluktuationer i bidragen. Europeiska bidrag tenderar att vara mer jämnt fördelade över tid medan bidragen från USA uppvisar större variationer från månad till månad. De månatliga fluktuationerna i bidragen från olika länder kan kopplas till flera faktorer som speglar både

⁷ I det följande kallar vi konsekvent 'utlovat stöd' det totala stöd som har utlovats men ännu inte nödvändigtvis levererats, och 'utbetalningar' den del av stödet som faktiskt har betalats ut eller levererats i annan form (till exempel militär materiel) och nått Ukraina. Det finns betydande skillnader mellan länder och stödtyper i hur snabbt utlovat stöd omvandlas till utbetalningar.

⁸ Utgifter i relation till BNP avser oftast årligt återkommande utgifter. I detta fall syftar siffran på det ackumulerade utbetalda stödet (institutionellt och bilateralt) mellan 2022–2024 i relation till en ungefärlig uppskattning av EU:s BNP år 2024. Variationen mellan länders bidrag är, som vi återkommer till, betydande.

⁹ EPF, som sedan mars 2024 inkluderar en särskild stödfond på 5 miljarder euro för att stödja Ukrainas väpnade styrkor genom både dödlig och icke-dödlig militär utrustning samt utbildning, finansieras helt av medlemsstaternas bidrag. Ukrainafaciliteten finansierar sina bidragsdelar på liknande sätt genom EU-budgeten, men erbjuder även lån som finansieras genom att emittera EU-obligationer.

interna beslutsprocesser och externa händelser. Oregelbundna flöden av stöd kan göra det svårt för Ukraina att planera och genomföra långsiktiga projekt och reformer. Detta kan i sin tur påverka effektiviteten i användningen av dessa medel och deras långsiktiga påverkan. Stora variationer i stöd kan skapa osäkerhet och potentiellt påverka diplomatiska relationer, tolkas som bristande engagemang eller att stödet är opålitligt. I ljuset av detta framstår skapandet av en fond för att möjliggöra en mer stabil och förutsebar finansiering som ett viktigt förslag.¹⁰

2.2 Sammansättning av stödet

Stödet kan delas in i olika kategorier och hur man än väljer att definiera olika former av stöd så kommer det alltid finnas gränsdragningsproblem. I Kielinstitutets redovisning delas stödet in i tre typer av stöd: finansiellt, humanitärt eller militärt.¹¹

Sammansättningen av stödet mellan dessa tre kategorier varierar både över tid och mellan länder. Generellt sett dominerar dock militärt stöd, speciellt under topparna som återkommer varje vår och höst. Militärt stöd tenderar att öka dramatiskt under specifika perioder som inför kritiska militära kampanjer. Det totala utlovade militärt stöd från hela koalitionen uppgick i oktober 2024 till 160 miljarder euro varav 122 miljarder redan har utbetalats. Som andel av totalerna motsvarar detta 41 procent militärt stöd i termer av utlovat stöd och 53 procent militärt stöd i termer av vad som utbetalats så här långt.

I relation till dessa siffror står de nordiska och baltiska länderna ut, speciellt under det senaste året. Andelen militärt stöd från dessa länder har varit betydligt större än snittet i koalitionen. Generellt har både Sverige och de andra länderna inom NB8 (de åtta nordiska och baltiska länderna) successivt ökat sitt militära stöd till Ukraina, vilket placerar dem bland de främsta bidragsgivarna vad gäller bilateralt militärt stöd inom EU. Alla NB8 länderna utom Norge har gjort åtaganden om militärt stöd som överstiger 1 procent av deras BNP¹². Danmark och Estland ligger klart över 2 procent. Sverige har givit en relativt stor andel av sitt totala bistånd i form av militärt stöd, motsvarande 9,14 miljarder euro, varav 4,27 redan är utbetalade.¹³ När det gäller befintliga lager av militära tillgångar har Sverige avsatt 1 procent av det uppskattade lagervärdet till Ukraina, vilket är i linje med EU-genomsnittet men lägre än vissa andra nordiska och baltiska

¹⁰ Se till exempel Becker och Gordonichenko (2024). Nyare initiativ i samma riktning inkluderar Världsbankens beslut i oktober 2024 att inrätta en finansiell intermediärfond (IFI) för att stödja Ukraina, finansierad av räntor från frysta ryska statliga tillgångar och bidrag från USA, Japan och Kanada. EU har dessutom lovat att låna Ukraina upp till 35 miljarder euro för att återuppbygga landets ekonomi och elnät, med räntor från Rysslands frysta centralbankstillgångar som säkerhet för dessa lån, vilket skapar en stabil och förutsägbar stödmekanism.

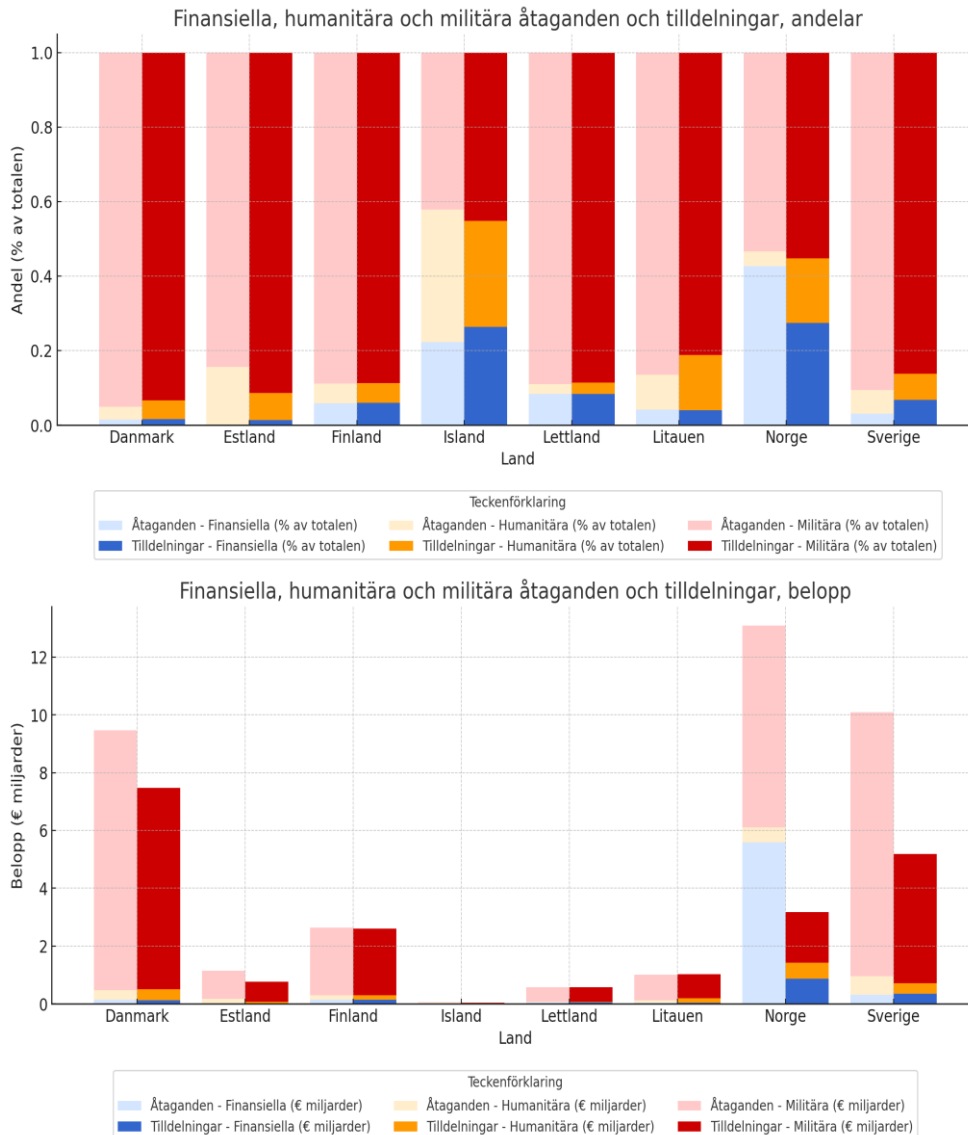
¹¹ Indelningen är lite annorlunda än den svenska uppdelning som kommunicerats där man i huvudsak skiljer mellan civilt respektive militärt stöd, och inkluderar i dessa även de delarna som går genom exempelvis EU institutioner eller FN-organ, vilket inte görs i Kielinstitutets redovisning. Den svenska redovisningen inkluderar inte heller de lån och garantier som ställts ut vilket görs i Kielinstitutets redovisning. Sammanlagt kan detta resultera i skillnader mellan de två redovisningar.

¹² När det gäller att mäta stöd som andel av BNP vill vi förtydliga att Kielinstitutet konsekvent använder BNP från 2021. Även när stödet avser ett totalbelopp som är avsett att fördelas över flera år, sätts det i relation till BNP för ett enskilt år (2021). Detta kan i vissa fall leda till att stödet framstår som oproportionerligt stort i jämförelser.

¹³ Dessa siffror från Kielinstitutet avser regeringens 48,4 miljarder kronor i militärt stöd som givits till Ukraina under perioden 2022–2024, samt det totala stöd som budgeterats för kommande år på totalt 98,4 miljarder kronor (alltså 48,4 plus ytterligare 50 miljarder under kommande år). Se del 2 i rapporten för ytterligare detaljer om de svenska stöden.

länder. Sveriges andel av resurser för finansiella och humanitära insatser har varit lägre än genomsnittet för NB8 länderna.

Figur 1. Sammansättning av stödet, NB8



Källa: Trebesch med flera, 2024.

2.3 Utlovat och utbetalat stöd

Det finns en betydande skillnad i hur snabbt olika länder och institutioner har kunnat gå från utlovat till utbetalat stöd. I synnerhet har USA redan utbetalat en större andel, medan EU-institutionerna, trots stora utfästelser, fortfarande har en relativt stor mängd bistånd kvar att utbetala. För EU-institutioner och större EU-länder kan detta peka på en kombination av politiska, byråkratiska och administrativa utmaningar som påverkar deras förmåga att snabbt allokera tilldelade medel. Lägre nivåer på återstående bistånd från mindre länder, såsom

de flesta NB8 länderna, kan indikera en snabbare och kanske mer decentraliserad beslutsprocess. Å andra sidan planerar länder ofta sina bilaterala åtaganden på lång sikt. Det innebär att de totala beloppen som lovades ut fram till 2024 kan komma att fördelas över flera kommande år, såsom redovisas i nästa avsnitt vad gäller Sveriges bidrag.

2.4 Absolut och relativt stöd

Eftersom EU-stödet fördelas mekaniskt i proportion till BNP, är det särskilt intressant att fokusera på vad länderna själva bidrar med utöver sina "automatiska" bidrag till EU-budgeten. Om man exkluderar stödet som kanaliseras via EU-institutioner, är Tyskland det land inom EU som har åtagit sig mest bilateralt stöd i absoluta tal, över 25 miljarder euro, vilket motsvarar 0,64 procent av landets BNP 2021 (det år Kielinstitutet använder som sin bas för jämförelser) vilket alltså i relation till landets storlek är betydligt mindre än till exempel NB8-länderna. Andra stora länder, som Frankrike och Italien, har budgeterat stöd för ännu mindre andelar av BNP. I Frankrikes fall 7,49 miljarder euro, motsvarande 0,27 procent av BNP, och i Italiens 2,27 miljarder, eller 0,12 procent av landets BNP. Relativt mindre länder som Nederländerna och Sverige har åtagit sig mer än 10 miljarder euro, motsvarande 1,16 och 1,71 procent av respektive BNP. Även om dessa summor är betydande i absoluta termer, ger en jämförelse baserad på andelen av BNP en annan bild av generositet. Danmark, Norge och Estland framstår som särskilt generösa när deras stöd jämförs med deras ekonomiska kapacitet, med planerade bidrag motsvarande 2,5, 2,9 resp. 3,3 procent av BNP; men även Lettland och Litauen har åtagit sig att bidra med mer än 1,5 procent av deras BNP.

USA har åtagit sig totalt 119 miljarder euro, som nämnts, vilket motsvarar 0,55 procent av landets BNP 2021. Jämfört med EU-länderna bidrar USA mer i absoluta termer men mindre som andel av BNP, vilket speglar landets större ekonomiska kapacitet att ge stöd.

Ser man till de nordiska länderna som grupp så är de speciellt viktiga inom det militära stödet. Tillsammans står de för cirka 13 procent av utbetalat militärt stöd och nästan 17 procent av hela koalitionen utlovade militära stöd på 176 miljarder euro. Med en total på ungefär 30 miljarder euro står Norden så här långt för mer än Tyskland (22,5 miljarder euro) och Storbritannien (17,8 miljarder euro) och ungefär 4,5 gånger det franska militära biståndet (6,55 miljarder euro). Läger man till de baltiska länderna, som i förhållande till BNP varit ännu generösare men som i absoluta tal bara bidrar med ytterligare 2 miljarder euro, framstår NB8-gruppen som mycket viktig i sammanhanget.

2.5 Bidrag och lån

Totalbeloppen som anges i Kielinstitutets sammanställning syftar på summan av bidrag såväl som lån. Även här finns betydande variation i vilken form som dominerar mellan länder och institutioner och även mellan de olika formerna för stöd. Bidrag är, allt annat lika, mer fördelaktiga än lån för mottagarlandet eftersom de inte behöver återbetalas och därmed inte belastar mottagarlandets

framtida finansiella hållbarhet. USA har valt att ge sitt stöd till Ukraina utslutande genom bidrag, vilket innebär att dessa medel inte kräver återbetalning.¹⁴ Detta är en direkt form av stöd som omedelbart kan användas av Ukraina utan framtida finansiella bördor. EU-institutionerna har en markant annorlunda fördelning av sitt stöd, där majoriteten är lån. Lån kan ge större initiala resurser men medför en återbetalningsskyldighet som kan påverka Ukrainas framtida ekonomiska situation. Skillnaden i stödstrategier kan återspegla både politiska och ekonomiska överväganden från USA och EU. USA:s fokus på bidrag kan delvis vara en politisk signal om starkt stöd till Ukraina, medan EU:s komplexa ekonomiska struktur och krav från medlemsstaterna kan förklara deras fokus på lån. På kort sikt kan USA:s stöd vara mer gynnsamt för Ukraina eftersom det direkt ökar landets finansiella kapacitet utan framtida återbetalningskrav. På lång sikt kan EU:s lån innebära utmaningar, men också möjlighet för högre politisk hållbarhet, beroende på villkoren för dessa lån och Ukrainas ekonomiska återhämtning.

I princip kan en uppdelning mellan bidrag och lån förekomma inom alla tre stödkategorier (finansiellt, humanitärt, och militärt stöd) då det inom alla tre kan handla om att man ger pengar, snarare än bidrag i form av materiel eller personal i någon form. Om dessa är öronmärkta för humanitära insatser eller för militära ändamål räknas de under dessa respektive rubriker. I Sveriges fall har humanitärt och militärt stöd – de klart största posterna i det svenska stödet – givits som bidrag medan en betydande andel, omkring en fjärdedel, av det finansiella stödet varit i form av garantier. Detta indikerar att Sverige prioriterar att ge stöd som inte behöver återbetalas (bidrag), vilket är fördelaktigt för Ukraina. Samtidigt används garantier för att främja handel, vilket visar på en mångsidig stödsinsats. Denna fördelning skiljer sig från många andra europeiska länder men liknar hur Sveriges nordiska och baltiska grannar tycks resonera.

2.6 Indirekta effekter

De hittills redovisade beloppen är relativt enkla att identifiera och jämföra då de framgår av ländernas budgetar och politiska agendor. Men när man ser på de bredare fiskala konsekvenserna av både kriget och stödet uppstår mer komplexa frågor, exempelvis hur kriget indirekt påverkat länder i termer av flyktingströmmar och andra ekonomiska effekter.

Kielinstitutets analyser visar att när kostnader för flyktingmottagning inkluderas – såsom akut humanitärt stöd, bostäder, utbildning och sjukvård – ökar det totala stödet avsevärt för vissa länder. Polen och de baltiska länderna, med ett stort flyktingmottagande från Ukraina, främst kopplat till deras geografiska och kulturella närhet, har exempelvis dedikerat en betydligt större andel av sin BNP till detta ändamål än andra EU-länder. I absoluta tal är de beräknade kostnaderna för flyktingmottagandet för Polen respektive Tyskland i samma storleksordning som hela det nordiska militära stödet så här långt, cirka 30 miljarder euro. Läger man till dessa kostnader så ändras förstås rankingen av vilka länder som bidragit

¹⁴ Detta förklaras endast delvis av att majoriteten av USA:s stöd är militärt. Militärt stöd ges vanligtvis som materiel-leveranser eller bidrag, men det är inte alltid fallet – se exempelvis Lend-Lease-programmet under andra världskriget. Dessutom har USA valt att ge även det finansiella stödet i form av bidrag.

mest. Tyskland och Polen blir nu, näst efter USA, de enskilda länder som bidragit mest, men även länder som Tjeckien och Spanien, som är små bidragsgivare i termer av direkt stöd, klättrar i en sådan ranking.¹⁵

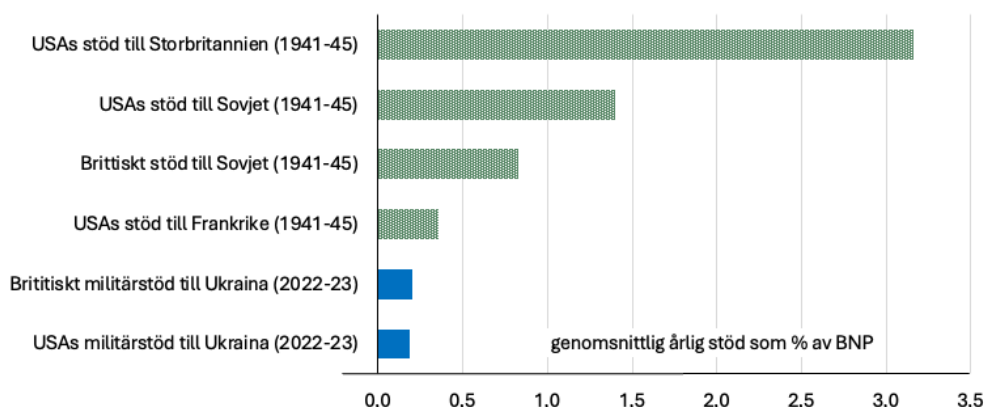
Mer generellt har också olika länder påverkats olika beroende på deras ekonomiska strukturer. Ett relativt omdebatterat exempel är Norge. Invasionen i februari 2022 ledde till stora störningar på energimarknaderna och kraftigt ökade priser på olja och gas. Norge, som är en av världens största exportörer av dessa, gynnades då ekonomiskt av både prisuppgången och den ökade efterfrågan på norsk olja och gas. Exakta siffror är svåra att fastställa men beräkningar gjorda av det norska miljöpartiet uppskattar de extra intäkterna till 1500 miljarder norska kronor enbart under år 2022 vilket är avsevärt mer än Norges samlade utbetalade och utlovade stöd till Ukraina.¹⁶ Norge påverkades också på andra sätt av krigets globala effekter, där osäkerhet och volatilitet på finansmarknaderna ledde till en 14-procentig värdeminskning i den norska oljefondens aktieinnehav under 2022. Under de följande två åren har dock avkastningen ökat avsevärt, med en rekordhög avkastning 2024 motsvarande 2 500 miljarder norska kronor, vilket motsvarar cirka 250 miljarder euro. Avkastningen för 2024 överstiger alltså hela EU:s utlovade stöd till Ukraina med 50 miljarder euro.

2.7 Historiska jämförelser

För att sätta det nuvarande stödet till Ukraina i perspektiv kan det vara användbart att jämföra med historiska fall. Under andra världskriget var militärhjälp de allierade emellan avgörande för krigets utfall, med omfattande resurser dedikerade till stora militära operationer över hela kontinenter. Det aktuella stödet till Ukraina, trots att det är betydande och avgörande för landets försvar, når inte i närheten av samma nivåer. Detta kan reflektera både en mer begränsad konfliktnivå och en försiktigare hållning från givarländernas sida. USA och Storbritannien bidrog med en betydande del av respektive lands BNP till sina allierade (Storbritannien, Sovjetunionen och Frankrike). Jämfört med detta är det nuvarande stödet till Ukraina mycket mindre i procent av BNP. Det amerikanska stödet till Storbritannien under andra världskriget är i en klass för sig, men även andra stöd under denna period är betydligt mindre än stödet till Ukraina idag.

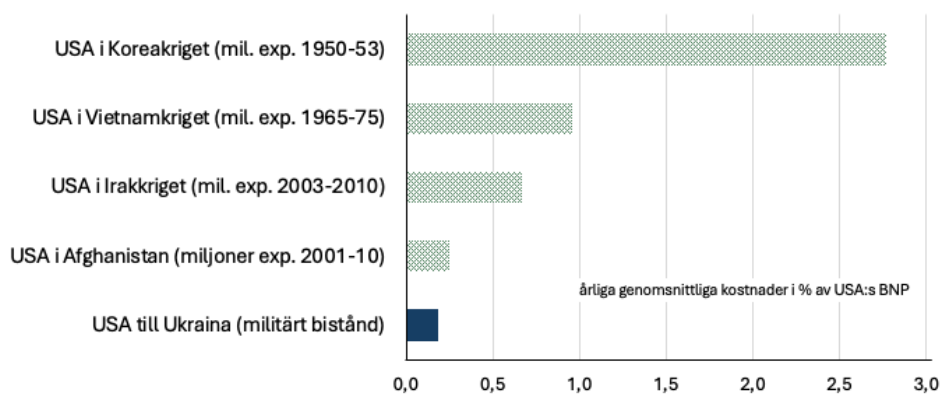
¹⁵ Data och beskrivningar finns i datafilen till Trebesch med flera (2024), 20:e uppdateringen, Figur 6.

¹⁶ Norges Miljöpartiet De Grønne (MDG) föreslog att landet skulle donera de extra intäkter som genererats på grund av kriget till Ukraina, och uppskattade dessa intäkter till 1 500 miljarder norska kronor under 2022. https://www.dagensps.se/bors-finans/norska-miljopartiet-ge-1-500-miljarder-till-ukraina/?utm_source=chatgpt.com

Figur 2. Utländskt stöd under andra världskriget vs. stöd till Ukraina

Källa: Trebesch med flera, 2024.

När man ser till USA är det nuvarande militära stödet till Ukraina även mindre omfattande än engagemanget i andra militära insatser både historiskt och i närtid. Insatserna i Korea (1950–53), Vietnam (1965–75), Irak (2003–10), och Afghanistan (2001–10) är alla större som andel av BNP än dagens stöd till Ukraina. Detsamma gäller engagemanget från andra länder såsom Tyskland, Japan och Sydkorea i Gulfkriget 1990–91. Tysklands bidrag till Gulfkriget i början på 1990-talet var i storleksordningen 0,6 procent av BNP. Nutida ekonomiska och politiska risker, samt en större medvetenhet om långsiktiga konsekvenser av tungt militärt engagemang, kan ha påverkat dessa länder att välja ett mer måttligt stöd.

Figur 3. USA:s militära utgifter i stora krig vs. bistånd till Ukraina

Källa: Trebesch med flera, 2024.

2.8 Nationella prioriteringar

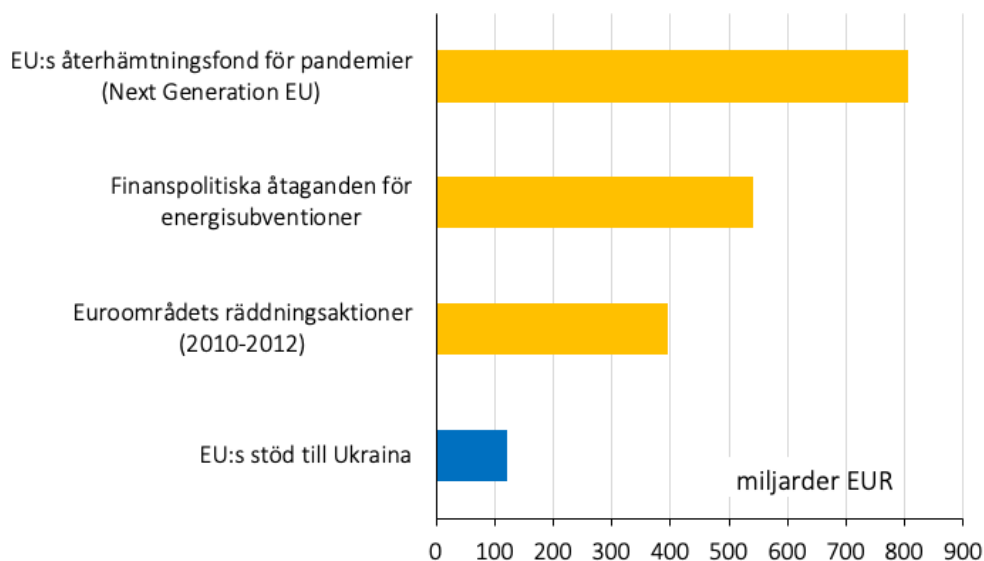
Trots att stödet till Ukraina är av stor betydelse framstår det alltså som relativt litet jämfört med andra nationella ekonomiska åtaganden som gjorts i samband med andra ”kriser”. Insatser som direkt påverkar medborgarnas vardag och ekonomiska situation mer direkt tycks ofta vara mindre kontroversiella att finansiera. Ett tydligt exempel är de bidrag som allokerades till hushåll och företag i samband med de kraftigt ökade energipriserna 2022. I en rapport från forskningsinstitutet Bruegel (2021) sammanställs de energistöd som de flesta

länder fattade beslut om under åren 21/22 och 22/23 (senaste uppdateringen av rapporten är från juni 2023). Här framkommer att de flesta länder införde energistöd och subventioner till ett värde av mellan 3 och 6 procent av BNP. Tyskland allokerade 157 miljarder euro, Frankrike och Italien 92 miljarder var, Storbritannien motsvarande ungefär 103 miljarder euro. Detta är storleksordningen 5–10 gånger mer än Ukrainastödet så här långt (ännu mer i Italiens fall vilket också gäller flera andra EU länder). Snittet för EU-länderna är ungefär 5 gånger så mycket. Det är bara de nordiska länderna och Estland som använde mer till stöd till Ukraina än till energistöd. Även om inte alla medel betalades ut, visar allokeringen en tydlig vilja och beredskap att hantera en kris av större omfattning än den vi ser idag när det gäller stödet till Ukraina. Enligt Bruegels beräkningar avsattes i Sverige cirka 6,8 miljarder euro i energistöd och subventioner. Den största delen av detta var de 55 miljarder kronor som betalades tillbaka till kunder för förbrukningen november-december 2022. Den siffran motsvarar nästan exakt vad Sverige stöttat Ukraina med under perioden 2022–2024.

En annan relevant jämförelse är Pandemiåterhämtningsfonden, även känd som Next Generation EU. Med ett åtagande på över 800 miljarder euro representerar denna fond EU:s omfattande svar på de ekonomiska följderna av COVID-19-pandemin. Liksom stödet till Ukraina understryker denna investering unionens förmåga att mobilisera betydande ekonomiska resurser i svåra tider. Även här framstår Ukrainastödet dock som jämförelsevis litet, ungefär en sjundedel av Pandemiåterhämtningsfonden.

Stödet till Ukraina är mycket mindre också i jämförelse med det som kallas ”Eurozone bailout”, de finansiella stödprogram som tillhandahölls till flera medlemsländer i Eurozonen (Grekland, Irland, Spanien och Portugal) under skuldkrisen mellan 2010 och 2012. Programmen var utformade för att stabilisera de ekonomier som drabbades hårt av krisen och för att förhindra en potentiell spridning av instabilitet i hela euroområdet.

Sammantaget är alltså stödet till Ukraina relativt litet jämfört med de resurser som satsats på interna ekonomiska kriser eller den globala pandemin. Denna prioritering kan spegla både omfattningen av behoven och komplexiteten i de politiska beslutsprocesserna inom EU. En upplevd konflikt mellan inhemskt fokus och internationellt stöd kan vara en viktig punkt i nationella debatter, där den offentliga och politiska viljan att engagera sig i internationella konflikter testas mot inhemska ekonomiska behov som upplevs som mer brådskande. Det kan också vara så att till exempel energistödet kan ha betraktats som en förutsättning för att det skulle finnas fortsatt folkligt stöd för att fortsätta bidra till Ukraina. Under alla omständigheter illustrerar jämförelserna att EU har goda möjligheter att stödja Ukraina med väldigt mycket större belopp än vad man gör i nuläget förutsatt att den politiska viljan finns.

Figur 4. EU:s svar på stora kriser - åtaganden i miljarder euro

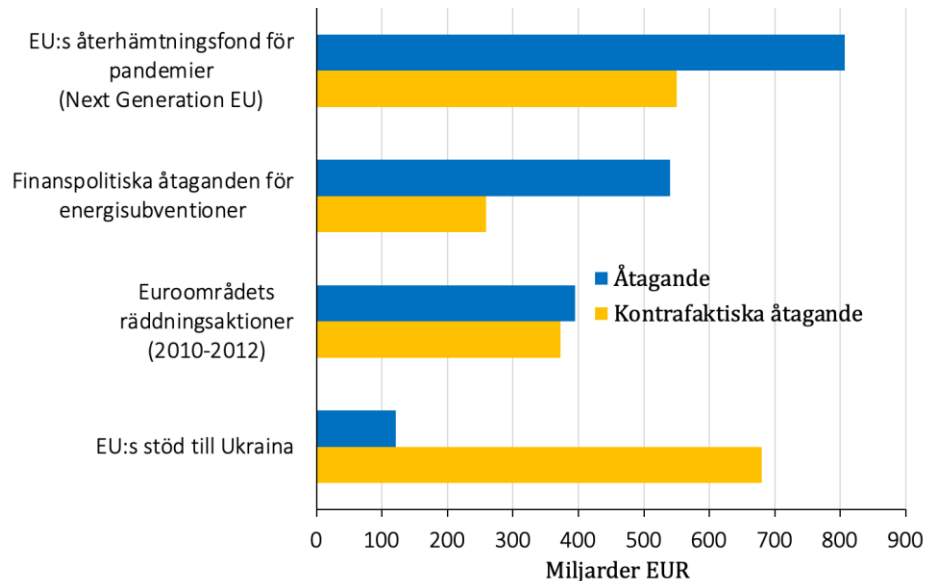
Källa: Trebesch med flera, 2024.

2.9 Folkligt stöd

En viktig aspekt i sammanhanget är i vilken mån kriget i Ukraina uppfattas som en europeisk angelägenhet och vilket folkligt stöd som finns för detta. För att illustrera detta refererar vi till en Eurobarometerundersökning från våren 2024 där följande fråga ställdes: "Vilken av följande [kriser] har haft störst inflytande på hur du ser på framtiden?". Respondenterna kunde välja mellan olika kriser, inklusive de som nämns i föregående avsnitt.

I Figur 4b presenteras de totala åtagandena från EU-länderna för Ukraina fram till den 31 oktober 2024 samt de andra tidigare stöden från Figur 4 ovan men här jämförs de med en kontrafaktisk allokering av dessa pengar i relation till hur befolkningen rankat de olika problemen i Eurobarometerundersökningen. När de faktiska åtagandena (visade i blått) ställs i relation till de kontrafaktiska åtagandena, det vill säga hur resurserna kunde ha fördelats om de följde befolkningens prioriteringar baserat på resultaten från Eurobarometerundersökningen. De gula staplarna representerar denna alternativa resursfördelning, där andelen svar på frågan används som grund. Resultaten indikerar att befolkningen prioriterar situationen i Ukraina högre än flera andra ekonomiska frågor, även sådana som direkt påverkar deras egen privatekonomi.

Figur 4b. EU:s svar på stora kriser – jämförelse med prioriteringar enligt Eurobarometern



Källor: Trebesch med flera (2024); Niinistö (2024); egna beräkningar.

Denna fråga ställs inte i varje omgång av Eurobarometern, men för att få en uppfattning om de övergripande trenderna i allmänhetens prioriteringar kan vi i stället titta på frågan: ”Vilka tycker du är de två viktigaste frågorna som EU står inför just nu?” Rysslands krig mot Ukraina inkluderades som ett uttryckligt svarsalternativ för första gången hösten 2023. Vid detta tillfälle angav 28 procent av européerna kriget i Ukraina som det viktigaste frågan, på samma nivå som invandring. Därefter följde den internationella situationen (24 procent) och stigande priser/inflation/levnadsomkostnader (20 procent), som hamnade på fjärde plats, en markant nedgång från att ha varit den främsta frågan under våren samma år. Redan innan Rysslands krig mot Ukraina inkluderades som svarsalternativ, steg ”den internationella situationen” till toppen av rankingen i kölvattnet av den fullskaliga invasionen, i nivå med energiförsörjningen och de höga levnadskostnaderna. Det visar att situationen i Ukraina har varit ett framträdande bekymmer för européerna sedan kriget bröt ut. Även om det är naturligt att en pågående och akut kris får större uppmärksamhet än tidigare eller mer avlägsna händelser, är detta inte alltid fallet. Till exempel rankades ”hälsa” som en avlägsen prioritet under coronapandemin, även vid dess höjdpunkt sommaren 2020.

Jämförelser av hur olika kriser värderas av medborgare är svåranalyserat. Svaren från Eurobarometerundersökningarna, och våra enkla kontrafaktiska beräkningar, indikerar dock att stödet för Ukraina är betydande. Att schablonmässigt avfärda möjligheterna för Europa att göra mer för Ukraina baserat på att det skulle saknas folkligt stöd framstår om något som direkt felaktigt.

3 Sveriges Ukrainastöd

Sverige har sedan den fullskaliga invasionens början varit tydliga med att vi står bakom Ukraina. Tillsammans med en stor del av det internationella samfundet röstade Sverige redan den andra mars 2022 för FN:s resolution som fördömer invasionen och har sedan dess varit tydliga i sitt stöd till Ukraina. Stödet består dels av politiska och diplomatiska insatser, inklusive att vara pådrivande i införandet av ytterligare sanktioner, dels av stora ekonomiska stöd. Denna del kommer fokusera på de ekonomiska insatserna och deras relation till den svenska statsbudgeten och den svenska ekonomin.

3.1 Sveriges militära och civila stöd och dess budgetpåverkan så här långt

Enligt Regeringskansliets kommunikation på regeringens hemsida har Sverige "sedan februari 2022 bidragit med motsvarande cirka 57,8 miljarder kronor till olika insatser för att stötta Ukraina (28 oktober 2024)".¹⁷ Den största delen består av militärt stöd på 48,4 miljarder kronor. Detta stöd har redovisats i form av 17 militära stödpaket som vart och ett presenterats i form av ungefärligt innehåll och en summa på paketets värde. Exempel på vapen och utrustning inkluderar bland annat radarspanings- och ledningsflygplan (ASC 890), pansarbandvagn 302 (Pbv 302), stridsfordon 90 (CV 90), stridsbåt 90, artilleripjäser (Archer), stridsvagn 122 (Leopard 2), granatgevär (Carl Gustaf) med ammunition, pansarskott, automatgevär, minröjningsutrustning, med mera. Utgifterna som redovisas är alltså inte pengar utan det ungefärliga värdet på utrustningen, och kostnaderna detta ger upphov till består av framtida utgifter för återanskaffning som sträcker sig över flera år, något vi återkommer till i detalj nedan.

Utöver det militära stödet redovisar man ackumulerat 3,2 miljarder kronor för uppbyggnad, 2,4 miljarder i humanitärt stöd, 1,5 miljarder i reformstöd, 1,1 miljarder i finansiellt stöd och resterande cirka 1,2 miljarder till civil krishantering, media, jämställdhet, etcetera.

I relation till uppdelningen i den internationella statistiken är det inte helt tydligt vilka poster som där klassas som finansiella respektive humanitära, vilket gör att jämförelser inte alltid blir exakta. Dessutom spelar förstas växelkursen roll. Räkna man med en växelkurs på i snitt 11 kronor/EUR är värdet av det totala stödet så här långt i Kielinstitutets data 5,11 miljarder euro gånger 11, dvs 56,2 miljarder kronor. Det militära stödet som redovisas som 4,47 miljarder euro blir 49,2 miljarder kronor. Båda siffrorna är ganska nära de 57,8 respektive 48,4 miljarder som regeringen redovisar.

I termer av utgiftsområden (UO) delas kostnaderna för det militära respektive civila stödet i huvudsak mellan UO6, försvarsutgifter, och UO7, internationellt bistånd, samt några poster under EU-avgiften, UO27, och eventuellt något under internationell samverkan (UO5). Det framgår till exempel i BP25, under UO27, s. 11 att Sveriges EU-avgift för 2024 höjdes med 1,5 mdkr för att

¹⁷ Information hämtad 9 januari 2025 på <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-stod-till-ukraina/>

finansiera stöd till Ukraina. Vi kommer här fokusera på UO6 och UO7 då dessa är de klart största posterna.

Om man bara ser till redovisade budgetutfall fram till och med 2024 (under förutsättning att 2024 hanteras som ett utfall trots att det strikt sett fortsatt är en prognos) så kan siffran 57,8 miljarder tyckas hög då de faktiska utgifterna för Ukrainastöd åren 2022–2024 totalt bara summerar till 25 miljarder (summa totalt stöd till Ukraina år 2022–2024, tabell 6.18 i BP25). Vad gäller det civila stödet redovisas i tabell 6.18 i BP25 (återgiven nedan) utgifter på 9,2 miljarder inom biståndsramen, alltså i princip allt det tidigare nämnda civila och humanitära stödet på 9,5 miljarder. Vad gäller det militära stödet som i kommunikationen om det totala stödet anges till 48,4 miljarder redovisas dock bara utgifter på 15,8 miljarder under 2022–2024, alltså en diskrepans på 48,4 minus 15,8, vilket är lika med 32,6 miljarder kronor.

Anledningen är förstas att den största delen av det militära stödet har bestått av befintlig materiel som i redovisningstermer belastar balansräkningen då man skänker bort tillgångar, medan budgetpåverkan av detta ligger i framtiden då materiel ska återanskaffas. Eftersom det är oklart om det redovisade värdet motsvarar återanskaffningsvärdet eller någon annan uppskattning, och då det dessutom inte är uppenbart att det bästa att göra skulle vara att ersätta precis den utrustning som skänkts bort är det inte uppenbart hur man exakt ska värdera det hela. Ser man till redovisningen är det dock tydligt hur man tänker; enligt tabell 6.18 i BP25 som återges nedan finns totalt 23,4 miljarder under rubriken ”Tidigare fattade beslut” samt ytterligare 25 miljarder under ”Beslutade/föreslagna stöd inom ramen för 2024”. Summan av dessa rader motsvarar de bortskänkta 48,4 miljarderna, varav 11 miljarder belastat försvarsbudgeten åren 2022–2024 (3,1 plus 3,0 plus 4,9), ytterligare 12,3 miljarder (3,6 plus 1,4 plus 2,8 plus 4,5) beräknas belasta försvarsbudgeten under åren fram till 2028, medan resterande 25 miljarder hanteras inom den speciella så kallade ”Ukrainaramen” (mer om den nedan).

Tabell 1. Militärt och civilt stöd till Ukraina

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Summa
Tidigare beslutade stöd	3,1	3,0	4,9	3,6	1,4	2,8	4,5				23,4
Beslutade/föreslagna stöd inom ramen för 2024			4,8	3,0	5,4	4,5	3,6	2,1	1,5	0,1	25,0
Forslag BP25 inom ramen för 2025				0,6	0,7	0,9					2,3
Ej fördelat stöd inom ramen för 2025 och 2026				22,7	25,0						47,7
Totalt militärt stöd till Ukraina	3,1	3,0	9,7	29,9	32,5	8,3	8,2	2,1	1,5	0,1	98,4
Civil stöd inom biståndsramen	2,1	2,5	4,6	5,6	5,6	5,6	5,6				31,6
Totalt stöd till Ukraina	5,2	5,5	14,3	35,5	38,1	13,9	13,8	2,1	1,5	0,1	129,9

Källa: BP25, tabell 6.18.

Blickar man framåt så presenterar också tabell 6.18 i BP25 hur man planerar stödja Ukraina framöver. Totalt räknar man med ett stöd på nästan 130 miljarder kronor, fördelat mellan 98,4 miljarder i militärt stöd och 31,6 miljarder i civilt stöd. Det civila stödet har som sagt varit på totalt 9,2 miljarder 2022–2024 och för åren 2025 fram till 2028 har man budgeterat 5,6 miljarder per år. Summa 31,6 miljarder. Dessa pengar kommer från biståndsbudgeten. Av det militära stödet ligger 23,4 miljarder på ”ordinarie försvarsbudget” (återanskaffning av sådant som skänkts enligt tidigare beslut), uppdelat på 11 miljarder som legat i

budgetarna fram till och med 2024, och 12,3 på kommande budgetar. Resterande 75 miljarder kommer från Ukrainaramen.

Jämför man dessa siffror med de internationella siffrorna i Kielinstitutets data så kan man konstatera att det finns vissa diskrepanser främst när det gäller finansiellt och humanitärt stöd. Det totala militära stödet är ganska samstämmigt då det redovisas till 9,14 miljarder euro. Multipliserat med en växelkurs på 11kr/euro motsvarar det 100,5 miljarder kronor vilket är ganska nära de 98,4 miljarder kronor som finns i de svenska siffrorna. Det totala civila stödet (humanitärt plus finansiellt) redovisas dock bara till totalt knappa 11 miljarder kronor vilket indikerar att man inte ännu uppdaterat med de civila stöd som finns med i BP25.

3.2 Ukrainaramen och budgetpåverkan framöver

För att göra en bedömning av dessa utgifters inverkan på budgeten i övrigt måste man först reda ut den så kallade "Ukrainaramen". I maj 2024 annonserades att man ämnar hantera en stor del av det militära stödet till Ukraina inom en speciell "ram" om 75 miljarder kronor över perioden 2024–2026 (25 miljarder per år). Enligt regeringen har en sådan skapats för att undvika diskussioner om undanträngning och man har därför, för 2025, lagt detta som en post på 25 miljarder utöver reformutrymmet som beräknas till 60 miljarder exklusive militärt stöd till Ukraina. Regeringen skriver så här i sitt pressmeddelande från 22 maj 2024:

För att stödet till Ukraina inte ska gå ut över den upprustning som nu sker av det svenska försvaret, eller tränga undan andra viktiga investeringar som behövs, innebär ramen att det blir en avvikelse från överskottsmålet.

Hanteringen av de tre gånger 25 miljarderna ser dock olika ut mellan de olika åren. De 25 miljarder som enligt ramen allokeras till år 2024 används i huvudsak under kommande år (fram till 2031) för att återanskaffa sådant som skänkts bort i form av militära stödpaket, medan 2025 och 2026 års 25+25 miljarder till största del budgeteras på åren 2025 respektive 2026. Hur de ska användas är dock inte klart. Det enda som explicit står gällande hanteringen är följande:

"I denna proposition lämnas förslag om att stödja Ukraina genom de ökade avgifterna till Europeiska fredsfaciliteten och genom att öka anslaget för Försvarets materielverk. Dessa förslag tar ramen för 2025 i anspråk."

Detta syftar på de i sammanhanget mindre belopp på sammanlagt 2,3 miljarder som föreslås i BP25. Resterande 22,7 miljarder för 2025 och 25 miljarder för 2026 är fortfarande oklara. Man skriver:

"Eftersom det i dagsläget är svårt att förutse vilken typ av stöd som kommer lämnas framöver har de utgifter för ramen 2025 och 2026 som ännu inte omfattas av några skarpa förslag budgeterats på dessa år. I takt med att ytterligare militära stödpaket beslutas kan den framtida belastningen på statens budget komma att ändras beroende på vilken typ av stöd som avses."

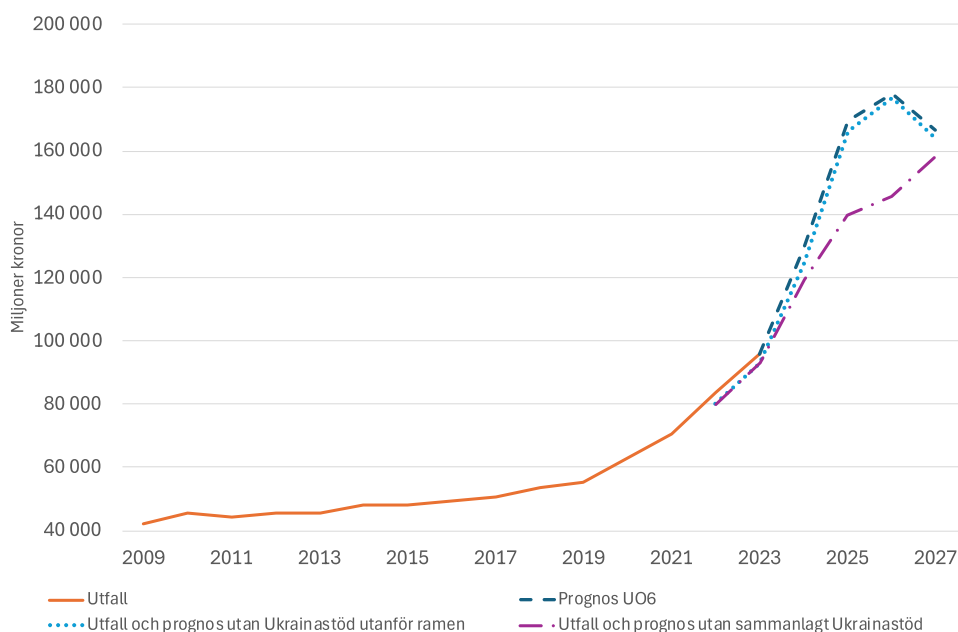
Sammantaget har man alltså fördelat de 25 miljarder kronor som sägs tillhöra år 2024 under åren fram till 2031. Stöd till ett värde av 25 miljarder kommer Ukraina till del under 2024 men belastningen på den svenska budgeten är

utspridd över en längre period. Hanteringen av de 25+25 miljarderna för år 2025 respektive 2026 är annorlunda. I stället för att fördela budgetbelastningen enligt en bedömd återanskaffningsprofil har (nästan) hela stödet lagts på respektive år. Detta skulle kunna tolkas som att man budgeterar kostnaden vid tidpunkten för när man ger bort mer materiel, snarare än vid tidpunkten för återanskaffning, eller som att man faktiskt tänker sig att man på något sätt ska använda hela beloppen under 2025 och 2026 snarare än att ge bort befintlig materiel, alternativt att man i nuläget helt enkelt inte vet hur pengarna ska användas. Något av de två sistnämnda framstår som troligast då det inte är troligt att det fortsatt finns stora mängder materiel att avvara i ett läge när den svenska militären själv behöver investera kraftigt.

3.3 Påverkan på andra utgifter

Sammantaget betyder detta att 75 miljarder av totalt 98,4 miljarder i militärt stöd hanteras i särskild ordning för att det, med regeringens ord, *inte ska gå ut över den upprustning som nu sker av det svenska försvaret, eller tränga undan andra viktiga utgifter*. Med det synsättet ska endast de 23,4 miljarder som budgeterats inom ordinarie reformutrymme ställas mot andra utgifter. Knappt hälften av detta ligger på åren 2022–2024, resten är även det framtida inköp för att ersätta bortskänkt materiel. Det är dock svårt att bedöma i vilken mån detta alls påverkat de svenska försvarsinvesteringarna. Försvaret befinner sig i en fas där anslagen expanderat kraftigt och de planerade utgifterna inom UO6 ökar kraftigt de kommande åren.

Figur 5. Utvecklingen av Utgiftsområde 6 (Försvarsutgifter) med olika hantering av Ukrainastödet



Källa: Egen sammanställning av siffror från budgetpropositionerna från år 2009/10 till 2024/25 för utgiftsområde 6.

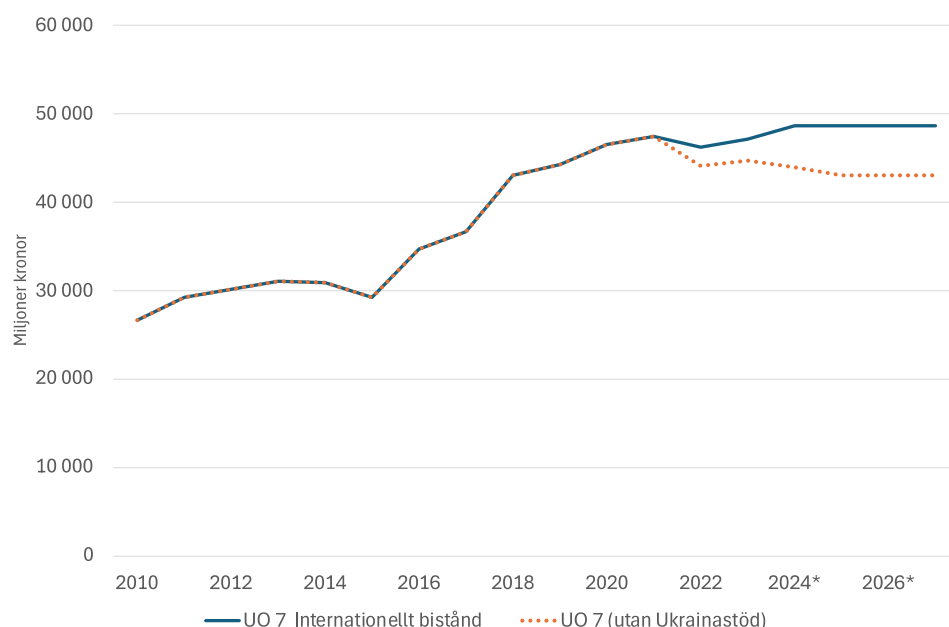
Som illustreras i Figur 5 har försvarsutgifterna ökat kraftigt de senaste åren och beräknas öka ännu kraftigare de kommande åren. Om man redovisar Ukrainastödet minus den del som ligger utanför Ukrainaramen, alltså sådant som

potentiellt skulle skapa undanträngningseffekter, så är skillnaden med och utan stöd knappt synlig i figuren. Räkna man in allt stöd så syns en tydlig skillnad för åren 2025 och 2026 där de 25 plus 25 miljarderna i Ukrainaramen ligger, men även dessa stora belopp framstår som relativt små i relation till den trendmässiga ökningen av försvarsutgifterna. Att ökningen sker är en kombination av en lång period av underinvesteringar i militärförmåga som nu visar sig behövas givet hotet från Ryssland samt som följd av NATO-medlemskapet. Vi ska återkomma till dessa förändringars storlek i relation till alternativa scenarion i nästa del.

Vad gäller det civila stödet finns däremot ingen särskild ram. Det ökade stödet till Ukraina hanteras således inom ramen för det sammanlagda biståndet. Under 2022–2024 har det civila stödet till Ukraina varit 2,1 miljarder, 2,5 miljarder, respektive 4,6 miljarder kronor och för de kommande åren budgeteras 5,6 miljarder kronor per år fram till 2028. Då biståndsbudgeten inte beräknas öka så betyder detta att en större del av det totala biståndet går till Ukraina.

I vilken mån kan man då säga att Ukrainastödet skapar undanträngningseffekter på annat bistånd? Onekligen betyder en oförändrad biståndsbudget samtidigt som andelen av pengarna som allokeras till Ukraina ökar att det blir mindre över till annat. Samtidigt är det inte uppenbart, i ljuset av hur biståndsbudgetens diskuterats tidigare, att biståndet ens skulle legat kvar på en nominellt oförändrad nivå framöver om det inte vore för behovet av mer stöd till Ukraina. Det är fullt möjligt att biståndet utan Ukrainastöd helt enkelt skulle skurits ner mer än vad som nu är fallet och det är i slutänden en fråga om politiska prioriteringar.

Figur 6. Utveckling av Utgiftsområde 7 (Internationellt bistånd) med och utan Ukrainastödet



Källa: Egen sammanställning av siffror från budgetpropositionerna från år 2009/10 till 2024/25 för utgiftsområde 7.

3.4 Ukrainaramen och det finanspolitiska ramverket

Regeringen har lagt Ukrainastödet vid sidan av reformutrymmet för att det inte ska påverka annan ekonomisk politik och uttrycker det i presentationen av BP25 som att ”reformutrymmet för 2025 uppgår till 60 mdkr exklusive Ukrainastödet”.

Däremot har man vad gäller det finansiella och strukturella sparandet inkluderat utgifterna som ingår i Ukrainaramen vilket betyder att totalen för 2025 anges till 84 miljarder (reformutrymmet plus Ukrainastödet). Det leder, enligt regeringen, till ett strukturellt sparande som underskrider överskottsmålet, men som betraktas som godtagbart eftersom det beror på Ukrainastödet. Det strukturella sparandet redovisas även exklusive Ukrainastödet. Den siffran är 0,6 procent av BNP starkare än sparandet inklusive stödet då skillnaden inte bara består av de 25 miljarderna inom ramen utan även de övriga tidigare fattade besluten om militärt stöd samt det civila stödet (totalt 35,5 miljarder för 2025). Detta ”Ukrainastödsrensade” sparande är dock inte det som används för att beräkna skuldutveckling utan den är beräknad inklusive allt Ukrainastöd, även det inom ramen, vilket framstår som ett rimligt sätt att hantera detta.

Stödet ingår därmed liksom andra utgifter i det finansiella sparandet, men eftersom regeringen uttryckligen framhåller att det inte ska begränsa den övriga finanspolitiken har man valt att i praktiken lägga Ukrainastödet vid sidan av överskottsmålet. Innebörden är också att regeringen har bedömt att åtgärder på 84 mdkr är förenliga med överskottsmålet även om man i sin kommunikation har valt att beskriva Ukrainastödet som om det inte vore en del av budgetens åtgärds paket.

Regeringen föreslår också att utgiftstaken för 2025 och 2026 höjs med 25 miljarder för respektive år. Motiveringen är precis som för överskottsmålet att andra utgifter inte ska begränsas av Ukrainastödet.

Sammantaget resulterar hanteringen i ett antal ”speciallösningar” för att kunna uppnå flera mål samtidigt. Dels vill man kommunicera ett tydligt åtagande att stödja Ukraina under flera år framåt, samtidigt som man inte vet exakt hur, eller när i tiden, de faktiska utgifterna kommer (eller vilken form de kommer ta). Dels vill man tydligt kommunicera att man inte ämnar låta de 75 miljarder i militärt stöd för åren 2024–2026 påverka beslut om andra utgifter. Den första målsättningen resulterar i att hanteringen av 2024 års ”Ukrainaramspengar” blir annorlunda jämfört med 2025 och 2026 års pengar. 2024 års pengar belastar de facto inte 2024 års budget fullt ut (endast knappa 5 miljarder har använts 2024) och man har därför ställt upp en schablon för hur merparten av dessa pengar kommer kunna användas under en rad år fram till 2031. 2025 och 2026 hanteras redovisningsmässigt annorlunda. Eftersom man inte vet vilken form dessa utfästelser kommer ta sig har man valt principen att budgetera de respektive beloppen på åren 2025 och 2026. Om den verkliga budgetbelastningen i stället infaller under en längre tidsperiod så kommer sparandet att påverkas mindre i närtid. Avvikelsen från överskottsmålet blir då mindre, och mer i linje med det Ukrainarensade sparandet.

Utgiftstaket påverkas också av utgifternas fördelning över åren. Taket höjs i BP25 med 25 mdkr respektive år 2025 och 2026 med hänvisning dels till den planerade avvikelser från överskottsmålet, dels för att säkerställa att andra nödvändiga utgiftsreformer fortsatt kommer kunna genomföras¹⁸. Syftet med höjningen är alltså att upprätthålla utrymmet för andra utgifter, men om Ukrainastödet inte belastar budgeten fullt ut 2025 och 2026 kommer höjningen att skapa mer utrymme dessa år än Ukrainastödet kräver. För åren längre fram blir effekten den motsatta. Regeringen höjer inte utgiftstaket för 2027 men om Ukrainautgifter infaller då så kommer de att inkräkta på annat utgiftsutrymme, tvärt emot regeringens skäl för att höja taket. För åren efter 2027 finns ännu inget utgiftstak men det finns anledning att följa upp denna möjliga effekt beroende på vad som faktiskt sker med Ukrainastödspengarna.

3.5 I vilket mån är stödet en finanspolitisk stimulans?

En ytterligare finanspolitiskt relaterad fråga handlar om i vilken mån stödet till Ukraina har påverkan på den svenska ekonomin genom ökad efterfrågan inom försvarsindustrin. Om pengarna används till att köpa försvarsmateriell i Sverige påverkar det potentiellt investeringar, sysselsättning och inflation. En fullständig analys av dessa effekter ryms inte inom ramen för denna rapport varför vi begränsar oss till några korta kommentarer.

Siffror från FMV ger vid hand att deras inköp till ca 45 procent kommer från utlandet och till 55 procent från svenska producenter. Detta innebär att en väsentlig del kan tänkas ha en påverkan på den svenska försvarsindustrin med effekter på investeringar och produktion. Den exakta påverkan kommer dock bero på i vilken utsträckning det finns tillgängliga resurser för investeringar och ökad produktion och vad som i stället kan förväntas leda till ökade priser. Den frågan beror ytterst på existerande kapacitet i de företag som producerar och några exakta siffror på hur det slår på produktion respektive priser är bortom analysen i den här rapporten. Vår uppfattning är att industrin i nuläget har ett mycket högt kapacitetsutnyttjande samtidigt som stor osäkerhet råder om den långsiktiga efterfrågan vilket i sin tur påverkar viljan att göra stora investeringar.

Vad gäller inköp från utlandet kan dessa möjligen vara mindre prisdrivande eftersom Sveriges efterfrågan är relativt liten i förhållande till vad som produceras på världsmarknaden. Dock sammanfaller ökad efterfrågan från Sverige med stora efterfrågeökningar i många andra länder så det är inte uppenbart att pris effekterna är mindre om materiel upphandlas från världsmarknaden. Man kan också tänka sig att ett en stor ökning av svensk import allmänt kan påverka växelkursen men förmodligen är den effekten relativt begränsad då andra faktorer som räntor och valutans förtroende i oroliga tider brukar dominera mindre förändringar i realekonomiska flöden.

¹⁸ BP25 s. 67

4 Perspektiv på Ukrainastödet

De tidigare två kapitlen är huvudsakligen beskrivande. Hur stödet till Ukraina har sett ut, internationellt och från Sverige, och i det senare fallet, hur det har hanterats budgetmässigt. Att besvara mer normativa frågor som om vi ger för mycket eller för lite, och vilket relativt ansvar som Sverige bör ta i relation till andra länder är betydligt mer komplicerat av flera skäl. För det första är utvecklingen i konflikten mycket osäker och styrs inte huvudsakligen av vad Sverige gör. Vi kan se åtminstone tre olika scenarier utspela sig i en nära framtid.¹⁹ 1) Kriget kan fortsätta och mer eller mindre permanentas i en frusen konflikt med stora humanitära och ekonomiska kostnader för båda sidor. 2) Ett vapenstillestånd kan framförhandlas i en rad olika varianter i termer av vilka villkor som ställs på Ryssland och vilken faktisk frihet och stöd Ukraina får för egen säkerhet och finansiell återuppbyggnad. 3) Ukraina kan på sikt segra militärt, ryska trupper lämna landet och en återuppbyggnad med utländskt stöd påbörjas. Vi från Sverige kan inte bestämma vilket scenario som realiserar, men vi kan påverka sannolikheten för olika scenarier genom vårt militära och finansiella stöd och genom att vara en stark röst inom EU och den demokratiska alliansen. Men vår styrka är beroende av fungerande partnerskap.

För det andra är det viktigt att ha en realistisk uppfattning om de ekonomiska och säkerhetsmässiga konsekvenserna för Sverige av alla tänkbara scenarier. Framför allt bör det understrykas att en återgång till en fredlig samexistens och återupptaget ekonomiskt utbyte med Ryssland under den nuvarande ryska regimen är en helt orealistisk målbild. Som nämndes redan i inledningen har anfällskriget mot Ukraina tydligt visat regimen intentioner och att dess aggressiva och imperialistiska retorik måste tas på allvar. Det finns inget som pekar på att Putins regim kommer nöja sig med att kontrollera en del av Ukraina, och Ryssland kommer fortsätta att utgöra ett hot mot såväl Ukraina som resten av Europa även om ett vapenstillestånd framförhandlas. Dessutom, relativt ett scenario där Ukraina vinner kriget och återfår sina ockuperade områden, så stärker framgångarna inte bara Putins regim utan också andra autokratiska regimer med egna militära ambitioner och vilja att ifrågasätta eller utmana den liberala världsordningen.²⁰ Vi står med andra ord inte inför ett "Ukraina-problem" utan ett "Ryssland-problem" med mycket mer långsiktiga och långtgående konsekvenser för Sverige och svensk finanspolitik än bara anfällskriget på Ukraina (Löjdquist, 2024). Men utgången av kriget har stor betydelse för hur stort det framtida "Ryssland-problemet" kommer att bli.

När stöd till Ukraina diskuteras är det lätt att fastna i vilka de direkta ekonomiska kostnaderna är för det stödet. Ett mer relevant perspektiv är att fråga sig vilka

¹⁹ Olika scenarier har utvecklats i litteraturen, med en distinktion mellan en frusen konflikt och en kapitulation av Ukraina (se till exempel Lough, 2024, "Four scenarios for the end of the war in Ukraine: Assessing the political and economic challenges ahead, Briefing Paper, London: Royal Institute of International Affairs.). I det förra scenariot tar Ryssland makten över de områden i östra Ukraina som Putin utropat som del av Ryssland samt Krimhalvön, men det som kvarstår av Ukraina är fortfarande självständigt. I det senare scenariot påtvingas också det som kvarstår av Ukraina att tillsätta en till Ryssland trogen statsledning, demilitarisering, och säkerhetspolitisk "neutralitet".

²⁰ Se till exempel <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russian-victory-in-ukraine-would-leave-europe-at-putins-mercy/>, <https://dragonflyintelligence.com/news/ukraine-global-implications-of-a-russian-victory/>, eller <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraines-western-allies-should-fear-russian-victory-not-russian-defeat/>.

kostnader vi får om vi *inte* stöttar Ukraina, där analysen måste börja med vad som händer med människor i Ukraina. Inte ens om man tar den mest cyniska utgångspunkten vad gäller människorna i Ukraina och den förödelse som kriget medför i termer av förlorade liv, inkomster och massförstörelse av deras levnadsmiljöer i Ukraina, kan vi undvika de kostnader enorma flyktingströmmar kan få på vårt lands ekonomi och välfärdssystem. Samtidigt är det nödvändigt att bredda perspektivet till att också omfatta hur en rysk seger i kriget skulle påverka vårt eget säkerhetsläge, samt vår – och världens - ekonomi. Nedan försöker vi sätta stödet till Ukraina i relation till de kostnader som vi annars har att hantera om Ukrainas försvar inte är framgångsrikt, med en inledande diskussion om hur de ekonomiska styrkeförhållandena vis a vis Ryssland ser ut. Slutsatsen är att alla de scenarier vi ser framför oss kräver betydande och relativt långsiktiga ekonomiska satsningar. Och eftersom Ukraina är epicenter för rysk aggression, och samtidigt ett test på Europas styrka att hålla emot eventuella framtida aggressioner, så innebär en satsning på svensk säkerhet också per automatik en satsning på ukrainsk säkerhet och ekonomisk resiliens. Den betydande skillnaden är att i det scenario där Ukraina segrar så övergår så småningom satsningarna på militärt och finansiellt stöd under kriget till att återuppbygga Ukraina och möjliggöra landets framtida EU-inträde. Det behöver knappast poängteras att detta scenario på sikt är betydligt mer gynnsamt ekonomiskt och humanitärt för både Ukraina och resten av Europa.

Är det då överhuvudtaget rimligt att tro att vi i väst skulle kunna stödja Ukraina på ett sådant sätt att de militärt kan besegra Ryssland? Ryssland lägger mer på sin krigsindustri än man gjort sedan kalla kriget. 2023 spenderade man ca 110 miljarder dollar (ca 6 procent av BNP). Under 2024 beräknas denna siffra ha ökat till ca 140 miljarder dollar (ca 7 procent av BNP).²¹ Dessa belopp är enorma och utgör en betydande del av Rysslands statsbudget, men de är inte långsiktigt hållbara så länge sanktionerna mot Ryssland kvarstår (SITE, 2024). För EU skulle det däremot inte krävas lika stora uppoffringar för att matcha dessa utgifter. EU-ländernas samlade BNP är ungefär tio gånger större än Rysslands, vilket innebär att motsvarande belopp i absoluta tal endast motsvarar 0,6–0,7 procent av EU:s BNP. Om vi antar att USA bidrar i samma proportion till BNP som EU minskar andelen till under 0,3 procent av BNP, och om andra OECD-länder också inkluderas blir den ekonomiska bördan, i relation till BNP, ungefär en tjugondel av vad Ryssland spenderar på sin militär.

Tre faktorer har dock lyfts fram som kan påverka styrkeförhållandet till Rysslands fördel trots den betydande skillnaden i BNP mellan Ryssland och de länder som stöttar Ukraina. Den första faktorn är att produktionen av ammunition och annan militär utrustning under en lång tid varit underdimensionerad bland Ukrainas allierade jämfört med Ryssland och dess allierade. Här pågår en diskussion om hur EU ska kunna öka sin produktionstakt för att ändra det förhållandet. Återigen kan det inte råda några tvivel om att den västliga alliansen har de ekonomiska resurserna för att producera både mer och

²¹ Dessa siffror kan dock vara underskattade då det finns andra militära utgifter som inte redovisas i den ryska statsbudgeten eller i andra öppna källor. Detta ändra dock inte de huvudsakliga slutsatserna som presenteras här.

bättre än Ryssland, men denna grundläggande förmåga måste kompletteras med en tydlig politisk vilja att få till stånd den här produktionen.

En andra faktor är att det, precis som vid jämförelser av köpkraft, finns en skillnad i hur mycket krigsmateriel som kan produceras per krona i olika länder. Detta är förstås inte ett fast förhållande utan varierar bland annat just beroende på hur stor produktionskapacitet man har till att börja med men också hur stor efterfrågan som finns, vilket påverkar olika priser. Ser man till så kallad ”military PPP” från 2021 kan Ryssland producera cirka 2,5 gånger vad EU kan, i termer av militärmateriel, för samma peng.²² Men den här typen av jämförelser kan inte fullt ut ta i beaktande kvalitetsskillnader etcetera. I slutändan kan Ryssland säkert ha en kostnadsfördel i termer av volymproduktion men inte på nivåer som är i närheten av att kompensera det ekonomiska underläge man befinner sig i.

Den tredje faktorn är att framgång i krig också beror på hur många soldater som kan sättas in i kriget och Rysslands betydligt större befolkning relativt Ukrainas anför ibland som en avgörande faktor i Rysslands favör oavsett västliga militära och ekonomiska bidrag till Ukraina. Tillgången till ett större antal människor, tillsammans med bristen på respekt för människoliv, gör att Ryssland kan bedriva ett utnötningskrig som är ineffektivt i termer av dödstal i de egna leden men som ändå når framgångar på slagfältet. Detta är förstås delvis korrekt, men det är viktigt att ha i åtanke att rekrytering av soldater och compensation vid dödsfall trots allt kostar den ryska regimen betydande ekonomiska resurser, så förmågan att omvandla en större population till en mäktigare krigsmakt är fortfarande beroende av ekonomin. Soldater rekryteras med en månatlig minimumersättning motsvarande ungefär 2 500 dollar (officerare och mer erfarna soldater kan få betydligt mer). Till detta tillkommer en statlig rekryteringsbonus som nyligen dubblerades och vilken tillsammans med regionala bidrag nu uppgår till nästan 10 000 dollar per rekryt. Detta innebär att den lägsta årskostnaden för första året för nya rekryter nu överstiger den genomsnittliga ryska årslönen med en faktor tre.²³ Till detta kommer compensation till skadade soldater och till familjer för soldater som dött i strid. Initialt kompensterades alla skadade soldater med motsvarande ungefär 30 000 dollar, men på grund av skenande kostnader så ändrades policyn i november 2024. Nu kompensteras bara de allvarligt skadade på denna nivå medan mindre allvarliga skador kompensteras med mellan 1 000 och 10 000 dollar. Familjer till soldater som dödats i strid erhåller ännu mer, så mycket som motsvarande 130 000 dollar totalt enligt vissa uppskattningar.²⁴ Enligt Kirill Rogov uppgick soldaternas lönekostnader samt compensation till skadade och dödade mellan juli 2023 och juni 2024 till 1,5 procent av Rysslands BNP.²⁵

Sammantaget pekar detta på att alla insatser som minskar Rysslands ekonomiska kapacitet, framför allt direkta insatser riktade mot Rysslands ekonomi i form av sanktioner och embargon, minskar betydelsen av det övertag som kommer från

²² Se t.ex. Dorn (2024) och Robertson (2022)

²³ Reuters, 31 juli 2024, https://www.reuters.com/world/europe/putin-doubles-signing-bonuses-volunteers-fight-ukraine-2024-07-31/?utm_source=chatgpt.com

²⁴ War on the Rocks, 9 juli 2024, <https://warontherocks.com/2024/07/wounded-veterans-wounded-economy-the-personnel-costs-of-russias-war/>

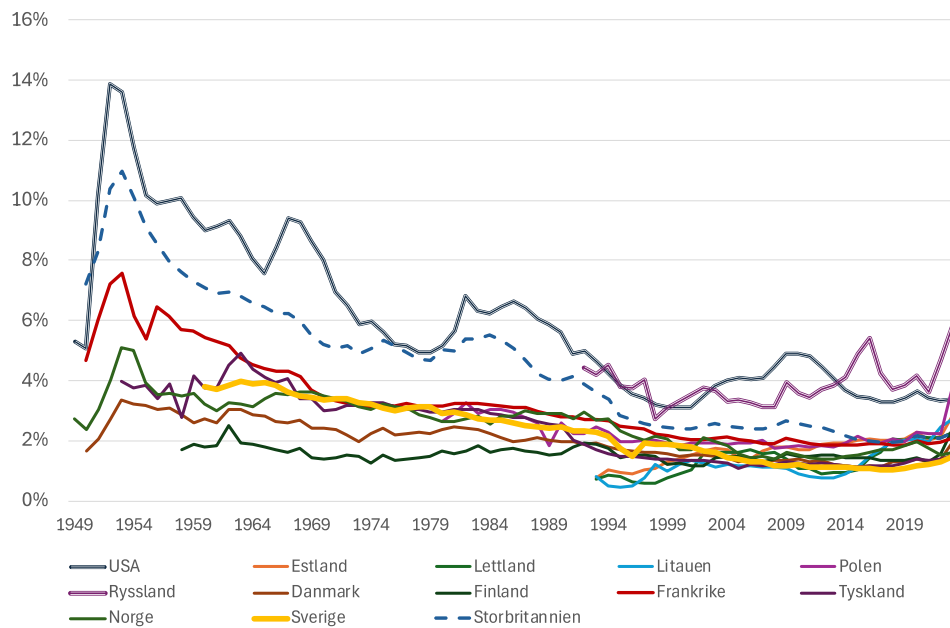
²⁵ Newsweek, 17 juli 2024, <https://www.newsweek.com/russia-gdp-soldier-payouts-ukraine-war-1926432>

en större befolkning. ”Köttkvarnen” blir helt enkelt för dyr och ersättning till soldater tränger undan ekonomiska resurser för vapeninköp. Detta gäller i ännu högre grad i ett lite längre perspektiv om Ryssland kvarstår som ett militärt hot mot västländerna eftersom Rysslands redan ogynnsamma demografiska utveckling ytterligare försämras av de många döda vid fronten och den betydande emigrationen till följd av kriget. Det ska också nämnas att manskap och militär utrustning och vapensystem till viss del är komplement men också till viss del substitut. Med andra ord, mer och modernare vapen från västländerna kan kompensera för ett mindre mantal även om det inte betyder att antalet soldater slutar ha betydelse. Västländerna kan också stödja ukrainsk rekrytering till det militära genom finansiellt stöd riktat till högre militär ersättning, och politiska påtryckningar för att sänka den lägre åldersgränsen på soldater i Ukraina har också förekommit, även om det inte nödvändigtvis är något vi förordar.

Som vi nämner ovan, i alla de scenarier där Ryssland inte lämnar Ukraina så kommer det krävas betydande ekonomiska satsningar från Sverige, både inhemskt och i Ukraina. Ett uteblivet stöd till Ukraina idag innebär alltså en ökad risk för större kostnader i framtiden.²⁶ Exakt hur många områden som påverkas av större kostnader, och hur stora kostnaderna blir, går inte att fastställa exakt men vi kan lära av historien för att få en uppfattning om konsekvenserna. Här kommer vi att fokusera på tre delar: militär uppbyggnad, ökade flyktingströmmar, och ett bakslag för globaliseringen i kölvattnet av en ökad global konfliktnivå.

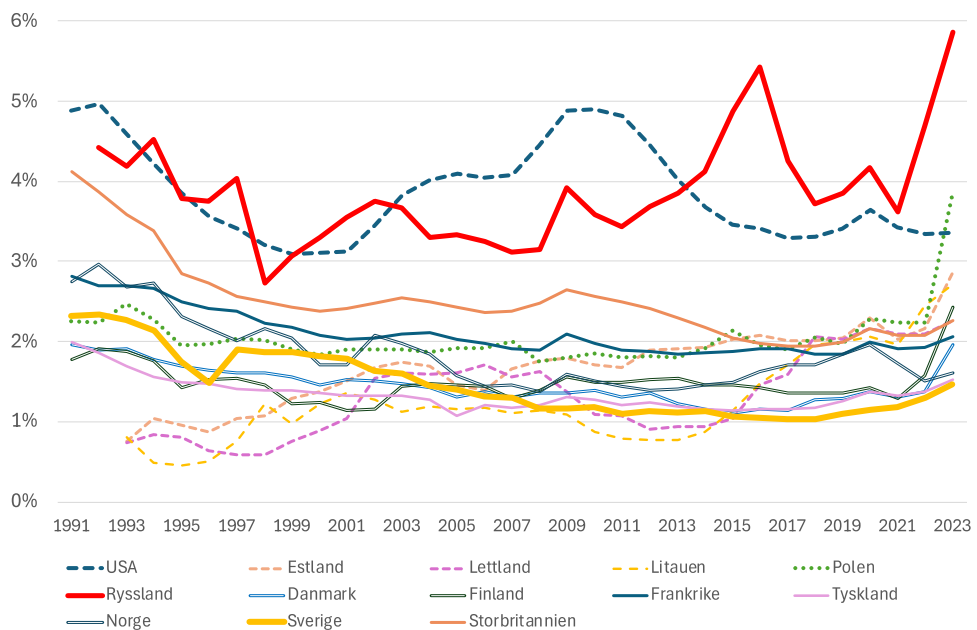
Ett område där man kan dra tydliga historiska paralleller är skillnaden i länders militära utgifter under olika perioder, med olika hotbild. Figuren nedan illustrerar militärutgifter i ett antal västländer sedan kalla kriget och fram till nu (1949–2023), plus Ryssland och Ukraina sedan 1990-talet. Genomsnittet för dessa länder under kalla kriget (1949–1990) var ca 4,1 procent av BNP, klart högre i USA men stadigt över 3 procent (och i snitt över 4 procent) även i Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Sveriges snitt var 3,1 procent. Under perioden efter 1989–1991 (Berlinmurens fall, Sovjetunionens upplösning) har beloppen varit betydligt mindre. Snittet för samma grupp länder är ca 2 procent av BNP och bara 1,75 procent om man exkluderar USA. För Sverige är snittet 1,45 procent av BNP perioden 1991–2022.

²⁶ Precis som uteblivna investeringar i den gröna omställningen betyder högre framtida kostnader på grund av en uppvärmd planet och mer extremväder.

Figur 7. Militära utgifter som andel av BNP, 1949–2023

Källa: Egna beräkningar baserat på SIPRI Military Expenditure Databas.

Ser man till andra länder under perioden 1991 till idag kan man också se tydliga tecken på hur eskalering av konflikter och upplevda (faktiska!) hot påverkar länder som är berörda. Bilden nedan inkluderar de Baltiska staterna och Polen som uppvisar tydliga ökningarna i militärutgifter redan efter 2014 följt av ytterligare ökningarna efter 2022.

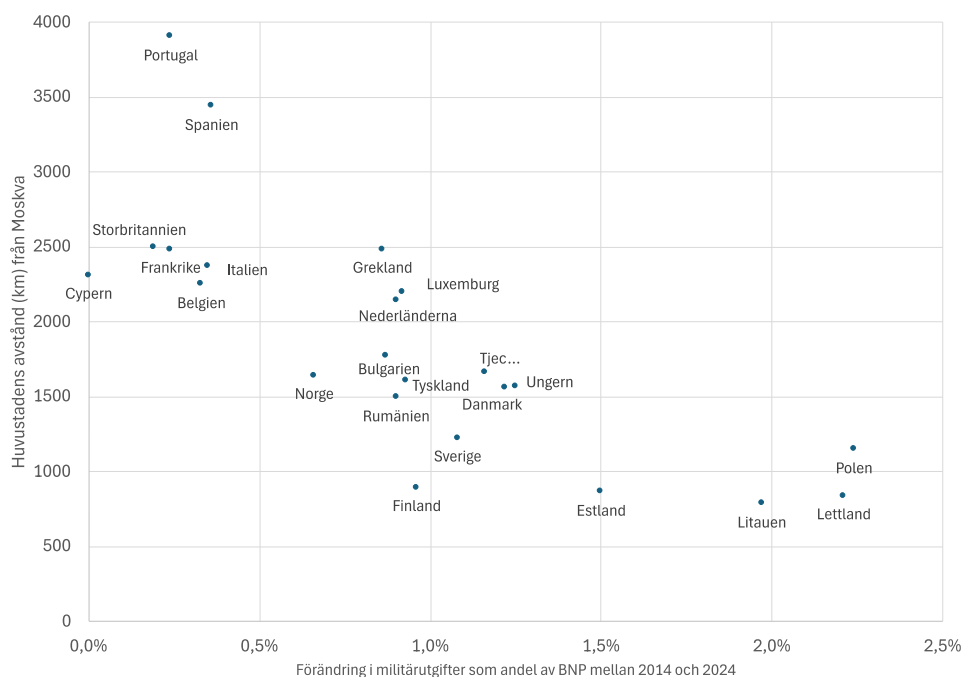
Figur 8. Militära utgifter som andel av BNP, 1991–2023

Källa: Egna beräkningar baserat på SIPRI Military Expenditure Databas.

Sammantaget handlar det här om ökning av årliga militärutgifter i relation till BNP i storleksordningen en till två procentenheter under perioder av en ökad hotbild. För Sverige skulle det betyda 60–120 miljarder kronor mer årligen och för hela EU 200–400 miljarder euro per år. Det sammanlagda stödet från EU till Ukraina från 2022 till idag är dryga 100 miljarder euro.

Sverige och många andra länder har redan nu kraftigt ökat sina försvarsanslag på grund av Rysslands aggression, men i ett scenario där Ryssland vinner kriget så måste dessa med all säkerhet höjas ytterligare och bibehållas på en hög nivå längre. I Figur 9 kan vi konstatera att NATO-länder med ett kortare avstånd till Moskva har ökat sina försvarsutgifter mellan 2014 och 2024 betydligt mer än de som ligger längre ifrån Moskva. Den svenska upprustningen följer detta mönster relativt väl. Mönstret här illustrerar alltså förändringar i hur mycket mer man lägger på försvar sedan 2014 då Ryssland började sin aggression mot Ukraina och visar också att det finns stor spridning inom ramen för att vara NATO-medlem och att denna variation är tydligt kopplad till att ligga geografiskt nära Ryssland.

Figur 9. Förändring av militära utgifter i europeiska NATO-länder mellan 2014 och 2024 i förhållande till avstånd från Moskva



Källa: Defence expenditure of NATO countries (2014-2024), NATO pressmeddelande 12 juni 2024.

Vid en frusen konflikt kommer vi dessutom behöva fortsätta stödja Ukraina ekonomiskt och militärt. I ett sådant scenario behöver det som kvarstår av Ukraina rustas upp militärt för att avskräcka Ryssland från att återuppta kriget med målet att ta över hela Ukraina, och i förlängningen eventuellt mer än så av det gamla Sovjetiska imperiet. Ukraina har inte resurser för detta, och den tillträdande administrationen i USA har tydligt signalerat att Ukraina är europeernas huvudansvar. Det betyder att den största delen av bördan att finansiera detta kommer falla på EU:s medlemsstater, inklusive Sverige.

Ett annat område där en rysk seger skulle få stora konsekvenser är migrationsflöden. I detta fall är konsekvenserna troligen betydligt mer omfattande vid en ukrainsk kapitulation, men även vid en frusen konflikt kan konsekvenserna bli stora. Ökad migration innebär kortsiktiga kostnader, medan de långsiktiga effekterna är mer osäkra. Sverige har tagit emot en relativt liten del av de ukrainska flyktingarna hittills, endast cirka 32 000 personer, eller 0,31 procent av Sveriges totala population. Detta kan kontrasteras mot Tyskland som tagit emot mer än 1 200 000 flyktingar, eller Montenegro som trots en population på bara drygt 600 000 har tagit emot ungefär 50 procent fler flyktingar än vad Sverige har gjort. Kielinstitutet estimerar att Sveriges kostnader för flyktingmottagandet från Ukraina uppgår till drygt 1,1 miljarder euro, eller 0,19 procent av BNP. I ett land som Polen uppskattar de kostnaden till 4,2 procent av BNP, eller 26,5 miljarder euro. Det är svårt att veta hur stora migrationsströmmarna skulle bli vid en rysk vinst, och det skulle förstås bero på de exakta omständigheterna, men de skulle med största sannolikhet bli betydande. Vid en massmigration skulle EU nödgas komma överens om en uppdelning av ansvaret, och Sveriges relativt låga kvot i nuläget kan i en sådan situation ligga oss i fatet. Som en referenspunkt så estimerade EU de kortsiktiga kostnaderna för den svenska staten av flyktingmottagningen 2015, under ”flyktingkrisen” då 163 000 asylsökande kom till Sverige, till 6 miljarder euro eller 1,35 procent av BNP.

Till detta kommer kostnader vars storlek är ännu svårare att förutspå. Putin har varit tydlig med att detta inte bara är en konflikt med Ukraina utan en konflikt med USA och dess allierade liberala demokratier i väst och öst. Samtidigt formas en tydlig allians av autokratier i form av Ryssland, Iran, Nordkorea och Kina som utmanar den liberala världsordningen och säger sig vara ett alternativ för resten av världen. Ett nederlag för Ukraina blir därmed också ett nederlag för västländerna och den regelbaserade världsordning som varit dominerande sedan etableringen av Bretton-Woods institutionerna och förstärkts efter 1991. Detta kommer underminera USA:s och NATO:s globala auktoritet som garantier för fred och militär styrka och få det globala syd att vända sig ytterligare mot den nya auktoritära maktgruppen för militära garantier och ekonomiskt utbyte.²⁷ Detta innebär ekonomiska kostnader då världshandeln störs och vår tillgång till viktiga livsmedel, metaller och energi påverkas. Detta kan innebära omfattande direkta kostnader för Sverige, men också indirekta kostnader för ett litet exportorienterat land när hela världsekonomin styrs om. Detta innebär kostnader för företag och hushåll men påverkar i slutändan också våra statsfinanser via en mindre skattebas och subventioner som kan behöva införas för att motverka dessa kostnader.

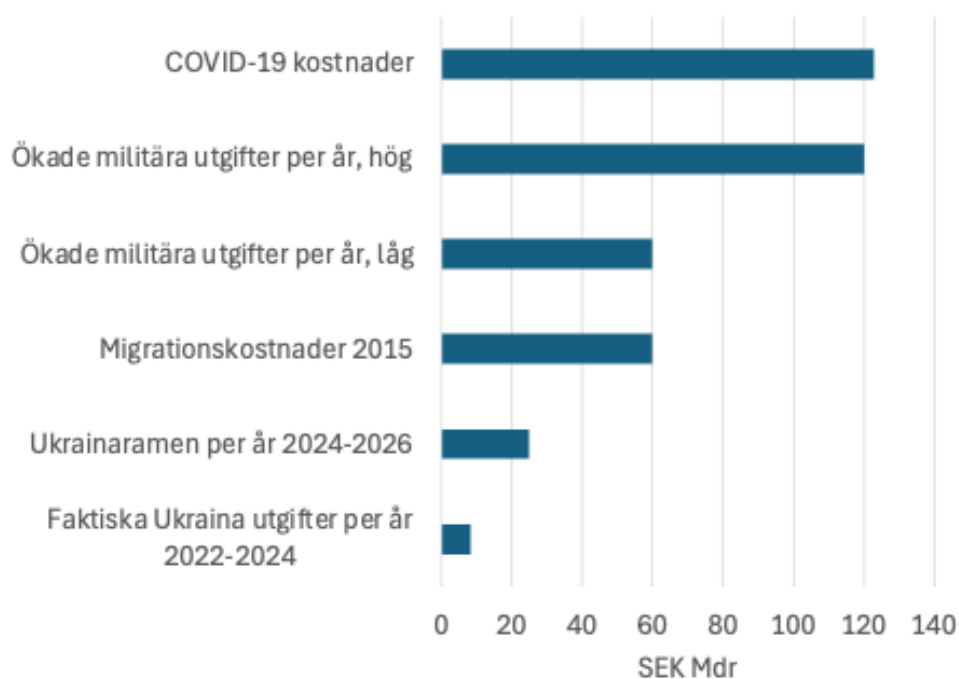
Det är omöjligt att säga exakt hur stor effekten blir i detta scenario, men vi kan få en grov uppskattning genom att titta på globala chocker i närtid. Covid-19 pandemin påverkade Sveriges statsfinanser både genom minskade skatteintäkter och ökade utgifter i form av stimulansåtgärder. Sveriges export minskade med 3,6 procent 2020, visserligen mindre än det globala genomsnittet, men ändå en

²⁷ <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/what-ukraines-defeat-would-mean-us-europe-and-world>.

betydande siffra.²⁸ Skatteverket (2021) skattar effekterna av pandemin på statsinkomsterna som betydande. Nedgången i inbetald preliminärskatt skattas till 3,1 procent, och nedgången i arbetsgivaravgifter till 8,7 procent (arbetsgivaravgiften sänktes som en del av stimulanspaketen vilket kan förklara skillnaden). Därutöver tillkommer en minskning av momsintäkterna på 7,2 procent samt mindre betydande effekter på punktskatter såsom flygskatten. Angelov och Waldenström (2023) uppskattar den totala kostnaden för de olika stimulansåtgärderna (bland annat stöd vid korttidsarbete; anstånd med betalning av arbetsgivaravgifter; avdragen skatt och moms; samt omställningsstöd) under 2020 och 2021 till 123 miljarder kronor. Detta innefattar till exempel inte ökade kostnader på grund av kompensation till kommunerna för ökade utgifter, så de totala budgetmässiga kostnaderna för coronakrisen var ännu högre.

Dessa effekter var temporära, och Sveriges ekonomi återhämtade sig relativt snabbt från de omedelbara konsekvenserna av pandemin, även om pandemin senare också bidrog till inflationschocken. Den typen av omställning av världsekonomin som vi befår vid en rysk vinst i kriget är dock mer permanent så de totala konsekvenserna kan bli betydligt mer allvarliga.

Figur 10. Sveriges Ukrainastöd relativt andra kostnader



Källor: EU (2016), Angelov och Waldenström (2023) samt våra egna beräkningar.

Binder och Schularik (november 2024) har gjort beräkningar för Tyskland som liknar våra resonemang ovan. De uppskattar ökade kostnader för försvar, ökat flyktingmottagande samt uteblivna investeringsmöjligheter för tysk industri till

²⁸ <https://www.business-sweden.com/globalassets/insights/global-analysis/global-export-analysis/svenska/global-export-dec-2021.pdf>.

1–2 procent av BNP under de kommande åren. Som de uttrycker det är kostnaderna av att upphöra med stöd till Ukraina 10–20 gånger större jämfört med att fortsätta med stöd på Tysklands nuvarande nivå.

5 Finansiering och återuppbyggnad av Ukraina

Kostnaderna för att återuppbygga Ukraina beror förstås på vilket scenario som realiseras. Det som skrivits i frågan utgår från ett Ukraina där de gränser som definierades vid självständigheten 1991 genom Belavezja-avtalet utgör geografin och att landet fortfarande leds av en regering med ambitionen att bli medlem i den Europeiska unionen (och eventuellt NATO), samt att Ryssland har dragit tillbaka sina trupper men fortfarande utgör ett latent hot mot Ukrainas säkerhet. I det vi skriver nedan fokuserar vi därför huvudsakligen på det scenariot.

I det fall kriget fortsätter så får återuppbyggnad delvis en annan mening. Huvudfokus blir då mer på resiliens och att kontinuerligt återuppbygga skadad infrastruktur till en tjänlig och robust nivå snarare än att anpassa system till ett framtida EU-medlemskap och skapa mer socialt och miljömässigt bärkraftiga investeringar (fast ibland kan det gå hand i hand). Det är fortfarande lika viktigt, men det är svårt att uppskatta kostnaderna annat än löpande eftersom det beror på intensiteten i förstörandet. Möjligheterna till återuppbyggnad med bidrag från västländerna blir ju då också begränsad till den del som kontrolleras av Ukrainas regering.

Samma sak gäller vid ett krigsstillestånd där delar av Ukraina åtminstone för stunden lyder under rysk kontroll. I ett sådant scenario blir återuppbyggnaden mindre kostsam av det enkla skälet att delar av landet, och dessutom de delar som skadats mest av konflikten, kontrolleras av Ryssland. Det ska dock betonas att det också kan innebära högre kostnader och större behov av externt stöd i andra dimensioner. Som nämnts ovan kommer Ryssland fortsätta vara ett starkt latent hot i detta scenario så behovet av militär utrustning för att avskräcka nya attacker kommer vara mycket betydande. Ett eventuellt NATO-medlemskap kan minska behovet, men ett sådant känns mer och mer osannolikt. Dessutom består delar av kostnaderna för en återuppbyggnad av insatser med höga fasta kostnader i form av anpassning av system och regelverk. Behovet av stöd beror också på landets egen ekonomi och om krigsstilleståndet innebär förlusten av Krim och fyra östliga distrikt med betydande industriell verksamhet innan anfallskriget (Donetsk, Kherson, Luhansk och Zaporizhzhia) så kommer den ekonomiska potentialen också minska. Vi känner dock inte till någon analys av kostnaden för en återuppbyggnad av ett delat Ukraina så redovisningen nedan fokuserar alltså på det som skrivits om kostnaderna för en återuppbyggnad av ett Ukraina enligt Belavezja-avtalet.

5.1 Omfattningen av förstörelsen

Kostnaderna för Ukraina av det ryska anfallskriget kan mätas i många dimensioner, och allra främst i människoliv.²⁹ Detta inkluderar de som dött eller

²⁹ FN har registrerat över 12 000 civila dödsfall i Ukraina på grund av konflikten men bedömer själva att det är ett mycket stort mörkertal, se https://ukraine.un.org/en/resources/publications?P%5B0%5D=resources_agency%3A28#views-exposed-form-resources-embed. Utöver detta tillkommer de som dött i strid på båda sidor. Siffrorna här varierar kraftigt mellan olika källor men det är klart att det är betydligt fler än de civila som dödats och att fler ryska soldater dött och skadats än ukrainska soldater.

skadats direkt av konflikten men också effekten på humankapitalet mer generellt på grund av mental ohälsa, migration, försämrade skolgång, samt rysk ockupation. Dessa kostnader är av relevans även i en diskussion om återuppbyggnad eftersom fungerande sjukvård, skolgång och repatriering samt integration av migranter – inklusive den delen av befolkningen som har varit under Rysslands ockupation i olika grad sedan 2014 - kräver investeringar. Dessa investeringar är i infrastruktur (återuppbyggnad av skolor och sjukhus) men också i humankapital och i fungerande lokalsamhällen för att möjliggöra en återgång till ett normalt, tryggt liv i fredstid.

Vad gäller ren ekonomisk skada, så skiljs ofta mellan *förstörelse* och *förluster* (World Bank, 2022). *Förstörelse* avser skador på fysiskt kapital (såsom bostäder och infrastruktur). Detta kan värderas i monetära termer som kostnaden för återuppbyggnad till tidigare skick. Man kan tänka på detta som skadorna på kapitalstocken i landet, den fysiska delen av landets förmögenhet. Med *förluster* menar man bortfallet i inkomstflöden på grund av kriget, dvs. konsekvenserna av minskad och utebliven ekonomisk aktivitet. Vid en diskussion om kostnaderna för återuppbyggnad är det främst det som här definieras som *förstörelse* som är relevant.

Dessa kostnader kan uppskattas på några olika sätt. Ett är att utnyttja det välkända faktum att ett lands förmögenhet eller kapital förhåller sig relativt stabilt till landets bruttonationalprodukt, dvs. den så kallade kapital/inkomstkvoten är relativt konstant. Givet att denna kvot har uppskattats till ungefär 4,5 i Ukrainas fall under det senaste decenniet, och att landets BNP var 165 miljarder dollar år 2021, så resulterar det i en uppskattad förmögenhetsstock på 660 miljarder dollar vid början av kriget (Roine, 2022). Fysiskt kapital, som alltså inkluderar husbestånd, mark och infrastruktur, men inte finansiella tillgångar, utgör normalt sett mellan 50 och 75 procent av totalen. Utifrån uppskattningen att omkring en tredjedel av det fysiska kapitalet i Ukraina har förstörts landar vi på en nota på förstörelsen mellan 110 och 165 miljarder dollar.

En alternativ ansats är att inventera de skador som skett på bebyggelse, infrastruktur, mark, naturresurser, osv. Med hjälp av bistånd från Storbritannien och USA har Kyiv School of Economics (KSE) involverat befolkningen på gräsrotsnivå genom en webbsida ("Russia will pay") där alla kan ladda upp bilder och beskrivningar av fysiska skador och förstörelse de upptäcker i sitt närområde (crowd-sourcing). Experter från KSE och andra lokala institutioner skattar sedan värdet av den fysiska förstörelsen baserat på dessa uppgifter. Dessa uppgifter kompletteras sedan med uppskattningar från satellitbilder. Enligt den senaste tillgängliga rapporten, som sträcker sig från krigets början till januari 2024, uppskattas förstörelsen till drygt 157 miljarder dollar. Med andra ord genererar båda metoderna i nuläget liknande estimat av kostnaderna för den fysiska förstörelsen. Men det är viktigt att ha i åtanke att dessa ändå är rätt grova mått och att felmarginalen, framför allt på grund av underrapportering, kan tänkas vara stor.

Det som definieras som förluster uppskattas till högre belopp. KSE (2024) uppskattar förlusterna, från krigets början till juni 2024, till nästan 400 miljarder dollar om man ser till mervärdet av utebliven ekonomisk aktivitet, och så högt som 1 164 miljarder dollar om man ser till uteblivna intäkter. Det är framför allt

den produktiva sektorn som drabbats, men även jordbruket, energisektorn, transportsektorn och de sociala sektorerna.

5.2 Kostnaden för återuppbyggnad

När det kommer till uppskattningar av kostnaderna för återuppbyggandet av Ukraina, så skiljer sig dessa väsentligt från uppskattningarna av krigets kostnader. Detta eftersom återuppbyggnad inte handlar om att återställa en kopia av det som var, utan att ta tillfället i akt att bygga ett bättre, mer funktionellt och bärkraftigt samhälle. Detta är speciellt angeläget mot bakgrund av att Ukrainas infrastruktur före kriget, precis som i många andra före detta Sovjetrepubliker, var bristfällig och till stor del anpassad till ett energiutnyttjande baserat på fossila bränslen. Energieffektiviteten behöver till exempel höjas; Ukraina har en energiintensitet i produktionen som överstiger EU-genomsnittet med en faktor av 2,5. Offentlig förvaltning och rättsväsende behöver reformeras och effektiviseras för att kraftigt minska utrymmet för korruption, stärka kompetensen, och modernisera beslutsgångarna. Affärsklimatet behöver förbättras för att locka nödvändiga utländska investeringar. Denna ambition att återuppbygga ett starkare och mer resilient Ukraina framkommer i allt vi sett skrivet (se till exempel: National Recovery Council 2022, Världsbanken 2022 och 2023, EU-kommissionen 2022 eller Becker med flera 2022). Dessutom behöver Ukraina anpassa standarder och infrastruktur för ett närmande till Europa och fjärande från Ryssland, och i förlängningen till de krav som ställs för medlemskap i EU. Denna koppling mellan återuppbyggnad och europeisk integration framhålls även i en studie från RAND Corporation (Shatz m. fl., 2023), som jämför Ukrainas situation med tidigare reform- och återuppbyggnadsinsatser i Västeuropa efter andra världskriget, i Central- och Östeuropa efter kalla kriget samt på västra Balkan efter kriget i före detta Jugoslavien. Studien betonar att i dessa fall stod USA för det initiala kapitalet och säkerheten, medan EU senare tog över större delen av finansieringen och drev på den europeiska integrationsprocessen.

Existerande uppskattningar av kostnaderna för en återuppbyggnad skiljer sig betydligt mellan olika källor, beroende på hur bred ansatsen är och hur länge man tror kriget kommer att pågå. Den 10-årsplan som Ukrainas regering lade fram i juli 2022 nämner 750 miljarder dollar. Världsbanken (2023) uppskattar kostnaderna till 486 miljarder dollar, men noterar också att kostnaden ökar för varje dag som kriget pågår. Becker med flera (2022) uppskattar kostnaden i spannet 200–500 miljarder euro. Werner Hoyer, chef för EIB, har nämnt en ännu större siffra, 1100 miljarder euro, som en rimlig uppskattning av slutnotan (Bloomberg, 2022-06-21).

5.3 Finansiering av återuppbyggandet

För att förstå vilka konsekvenser stödet till Ukrainas återuppbyggnad kan få för den svenska budgeten krävs det inte bara en uppskattning av den totala kostnaden, utan även en tydligare bild av flera andra faktorer. Detta inkluderar hur mycket av finansieringen som förväntas komma från det internationella givarsamfundet, vilken roll den privata sektorn kan spela, vilken form stödet bör

ta (t.ex. lån eller gåvobistånd) samt vilket ansvar Sverige har inom givarsamhället. En betydande andel av resurserna kommer att komma från Ukraina självt, men landet har förstås inte förmågan att bära hela denna kostnad. En möjlighet, åtminstone som startkapital, är krigsskadestånd från Ryssland, alternativt att man använder sig av de frusna ryska tillgångar som finns i västländerna (som vi diskuterar i rutan nedan). Eventuella krigsskadestånd är dock i nuläget omöjligt att uttala sig om eftersom frågan är helt beroende av hur kriget slutar och vilka villkor för freden som kan tillskrivas Ryssland. Planeringen för återuppbyggnaden kan med andra ord inte förhålla sig till denna möjlighet i nuläget. Vad gäller de frusna tillgångarna så finns större möjligheter, framför allt för de frusna centralbanksreserver i utländsk valuta som finns placerade i västerländska banker och finansiella institutioner.

Det huvudsakliga internationella bidraget till återuppbyggnaden måste komma från Ukrainas givare i den demokratiska världen. Detta inkluderar samma länder samt multilaterala och regionala institutioner som hittills varit mest aktiva i att stödja Ukraina. Som nämnts ovan var USA initialt den klart dominerande givaren, både vad gäller omfattningen av stödet, hur snabbt det utbetalades och i vilken grad det rörde sig om rena gåvor jämfört med fördelaktiga lån. Även om USA:s roll inom det militära stödet har förblivit central så har europeiska länder, delvis via EU-institutionerna, gradvis ökat sina bidrag inom samtliga tre områden (militärt, finansiellt och humanitärt). En inneboende svaghet i EU:s system, som sannolikt även kommer att påverka finansieringen av återuppbyggnaden, är att beslut kräver stöd från 27 medlemsstater, dvs förslag och initiativ måste ofta godkännas av varje lands parlament eller motsvarande institution. Detta öppnar också för politisk kohandel och kan ge oproportionerlig makt till mer skeptiska stater, vilket ytterligare kan fördröja beslutsfattandet. I detta sammanhang blir ledarskapet från både EU-institutionerna och de ledande medlemsländerna avgörande, framför allt när det politiska stödet för fortsatt stöd till Ukraina dalar i flera medlemsländer.

En viktig fråga är fördelningen mellan offentliga och privata medel i finansieringen av återuppbyggnaden. Givet storleken på behoven så kommer privata investeringar behöva spela en betydande roll på längre sikt. Det finns en stark vilja från svenskt näringsliv att bidra med investeringar och expertis i Ukraina, men i nuläget hämmas investeringsviljan av höga risker och administrativa hinder (Olofsgård och Perrotta Berlin, 2023). Den pågående reformagendan och ett framtida EU-medlemskap är positiva faktorer, men effekten på investeringsviljan är också starkt beroende av vilket scenario för Ukrainas framtid vi ser realiseras.

När det gäller offentligt stöd, såsom bistånd, är det viktigt att förstå att kostnaderna för återuppbyggnaden vida överstiger den globala biståndsbudgeten, som år 2021 uppgick till 179 miljarder dollar.³⁰ Detta inkluderar inte militärt stöd, som dock kommer att spela en mindre roll i återuppbyggnadsarbetet i detta scenario jämfört med dess nuvarande betydelse, även om det fortfarande kommer att behövas. Den svenska biståndsbudgeten för 2023 uppgick till 56

³⁰ Det som av OECD:s Development Assistance Committee (DAC) definieras som Official Development Assistance (ODA).

miljarder kronor. Offentliga medel kan också användas för att främja privata investeringar genom olika typer av riskavlyftningsinstrument, såsom offentliga kreditgarantier eller exportgarantier. Premien för denna typ av instrument är normalt hög i högriskmiljöer, vilket innebär att förväntad avkastning måste vara betydande för att attrahera privata investerare, även med stöd av en kreditgaranti. För att ytterligare underlätta investeringar i specifika miljöer kan offentliga medel användas för att subventionera dessa premier. Ett aktuellt exempel är den svenska regeringens särskilda förordning som ger Exportkreditnämnden möjlighet att utfärda exportkreditgarantier som inte är riskavspeglande till svenska företag som vill handla med och investera i Ukraina. Denna lösning riktar sig främst till export av varor som kan klassas som bistånd, vilket dock har väckt diskussioner om huruvida detta överensstämmer med OECD-DAC:s definitioner av bistånd. I de flesta fall behöver kreditgarantin aldrig realiseras, vilket innebär att den faktiska kostnaden för den offentliga insatsen ofta blir relativt liten. Samtidigt har sådana åtgärder budgetmässiga implikationer som måste beaktas, särskilt i samband med diskussioner om offentligt stöd och biståndsramar.

Det är också av betydelse hur det offentliga stödet till återuppbyggnaden utformas, och vilken budgetpost pengarna kommer ifrån. En stor del av stödet både från multilaterala institutioner och från bilaterala givare och EU kommer i form av billiga lån snarare än rent gåvobistånd. Det finns argument varför lån kan vara att föredra framför gåvor i vissa fall, se Olofsgård (2022), men i fallet Ukraina måste den dominerande delen av det offentliga stödet vara rena gåvor. Orsakerna är bland annat storleken på den insats som krävs, Ukrainas utmanande skuldsituation redan innan kriget, och möjligheterna till framtida EU-medlemskap, vilket bland annat begränsar hur stor statsskuld ett land kan ha. Att belasta landet med skuldnivåer som anses ohållbara riskerar också att skrämja bort privata investeringar som skyr den makroekonomiska osäkerhet som dessa innebär.

Inför sådana storskaliga utmaningar kan man ifrågasätta effekten av insatser från mindre länder som Sverige och tänka att utfallet till stor del beror på åtgärder från större aktörer. Liksom i andra situationer som kräver kollektiva åtgärder kan varje land frestas att anta ett passivt förhållningssätt, undvika kostnader och dra nytta av andra länders ansträngningar. Att vara drivande inom dessa områden bör dock inte enbart ses som en plikt gentemot det globala samfundet, utan som en strategisk investering för framtiden – en investering som främjar inhemska intressen och kan ha bestående effekter. Att stå i framkant, även som ett mindre land, medför uppenbara fördelar. Återuppbyggnaden av Ukraina är inte bara ett moraliskt imperativ; det är en möjlighet att aktivt delta i och påverka stabiliteten samt det ekonomiska landskapet i Europa. Ett aktivt engagemang inspirerar inte bara andra länder att bidra, det kan även direkt gagna ett lands egna intressen och resultera i ekonomiska och sociala fördelar nationellt. Attityder inom den privata sektorn tyder klart på att många ser längre än till bara behovet av att dela kostnaderna för en "börda", och snarare betraktar dessa insatser som möjligheter till innovation, tillväxt och ledarskap

Hanteringen av frysta ryska tillgångar

Ett sätt att stötta Ukraina ekonomiskt som inte påverkar våra statsfinanser är att använda de frysta ryska tillgångarna som finns i olika västländer. I dagsläget finns förmodligen ca 300 miljarder dollar av den ryska centralbankens internationella reserver frysta i olika finansiella institutioner i västländerna. Euroclear i Belgien har ca 200 av dessa miljarder under sin förvaltning. I tillägg till dessa statliga tillgångar har ryska individer och företag ägda av ryska individer betydande tillgångar i västländerna och en del av dessa tillgångar har också frysts. Här fokuserar vi på hanteringen av de ryska statliga tillgångarna och nöjer oss med att notera att de lagliga grunderna att frysa och konfiskera privata kontra statliga tillgångar skiljer sig åt.

Statliga tillgångar i andra länder åtnjuter under normala förhållanden skydd mot konfiskation enligt internationell rätt. När ett land bryter mot internationell rätt finns dock ett lagligt utrymme att införa sanktioner som innebär att tillgångar blir frysta. Den lagliga grunden för att konfiskera tillgångar och överföra dessa tillgångar till ett annat land, i det här fallet Ukraina, är en mer komplicerad fråga. I korthet har diskussionerna om hur tillgångarna kan användas för att finansiera Ukraina handlat om huruvida man kan åberopa laglig rätt till motåtgärder. En del jurister hävdar att detta redan är den rättsliga grunden för de sanktioner som införts, inklusive frysandet av ryska tillgångar, även om detta inte sägs explicit av länder som inför sanktioner. En invändning mot att använda motåtgärder för att konfiskera tillgångar och skicka de vidare till Ukraina är att dessa ska användas för att få ett land att ändra ett beteende och när det händer ska motåtgärderna avlägsnas. Dvs, de måste vara reversibla vilket blir problematiskt om tillgångarna redan överförts till tredje part.

Man kan dock argumentera för att Ryssland redan gjort sig skyldig till så stora skador i Ukraina att den dagen man fastställer ett krigsskadestånd kommer detta med råge överstiga värdet på de frysta tillgångarna. På så sätt är det inte ett problem att tillgångarna inte kan skickas tillbaka till Ryssland utan man kan se det som en förskottsbetalning på ett framtida krigsskadestånd och räkna av denna betalning mot framtida krav som fastställs i en krigsskadestandsprocess.

I komplement till användandet av internationell rätt har också länder stiftat egna lagar beträffande ryska tillgångar. I USA har man antagit den så kallade *Rebuilding Economic Prosperity and Opportunity for Ukrainians Act* (ofta förkortat som the "REPO Act") och i Kanada har man stiftat egna lagar för att möjliggöra konfiskation av ryska tillgångar. Samtidigt har argument hörts som varnar för att konfiskering av ryska tillgångar skulle kunna skada det internationella finansiella systemet, eller underminera värdet av euron och/eller dollarn. Dessa argument förstärks av olika auktoritära länder som vill försäkra sig om att deras tillgångar ska vara säkra i det västliga finansiella systemet. Många av argumenten är tämligen ihåliga och är snarare en signal att det är dags att se till att våra finansiella institutioner och marknader inte används av odemokratiska makter för att säkra sina tillgångar i skydd av våra rättssystem. En trygghet som uppenbarligen inte finns i alternativa placeringar. Dessa röster förstärks sedan av olika intressen i västländerna som vill fortsätta tjäna pengar på att hantera tillgångarna från dessa stater. Man kan också konstatera att värdet på euron eller dollarn inte påverkades negativt av att ryska tillgångar frystes, vilket rimligen var en större nyhet för

marknaden än att man nu funderar på hur dessa tillgångar kan skickas vidare till Ukraina. Med andra ord är det osannolikt att detta skulle leda till problem för västländernas valutor eller finansiella system.

I väntan på att västländerna ska enas om en laglig väg att transferera ryska tillgångar direkt till Ukraina har det utvecklats olika förslag om att använda avkastningen på de ryska tillgångarna för att skapa en fond som kan finansiera Ukraina i närtid. Förslagen skiljer sig åt i storlek på fonden och de tekniska detaljerna hur avkastningen ska användas. Det förslag G7 till slut lyckades enas om skapar en fond på ca 50 miljarder dollar där pengarna lånas upp med avkastningen på de ryska tillgångarna som finansiering av denna upplåning.

6 Avslutning. Vad kommer vi fram till?

Europa och USA har gett betydande finansiellt och militärt stöd till Ukraina sedan Rysslands fullskaliga invasion startade den 24e februari 2022, och Sverige har legat i framkant i det stödet i relation till vår ekonomiska storlek. Detta har varit en signifikant finanspolitisk satsning även om några egentliga undanträngningseffekter här-och-nu är svåra att identifiera förutom inom biståndsområdet där kombinationen av en mindre total budget och prioriteringar av Ukraina och närområdet minskat resurserna tillgängliga för andra behov. Likväl väcks legitima frågor kring stödets storlek; är det för stort eller för litet, är Sveriges bidrag rimligt i proportion till andras stöd, och vad är de framtida kostnaderna ifall vi överger Ukraina nu?

I den här rapporten argumenterar vi för att det inte går att bara titta på vad Ukrainastödet kostar vår stadsbudget idag. Det är helt centralt att också beakta vad det kostar vår stadsbudget och samhället i stort på sikt om vi *inte* stöttar Ukraina på ett sätt som gör att landet inte bara vinner kriget utan också freden. Den liberala världsordningen som växte fram efter andra världskriget och förstärktes efter Sovjetunionens sammanbrott 1991 har främjat ekonomisk utveckling och mänsklig välfärd och frihet. Inte minst så i små länder som Sverige som är extra beroende av en internationell rättsordning byggd på institutioner och avtal snarare än den starkes rätt. Denna världsordning är nu utmanad av auktoritära krafter med Ryssland i en ledande roll och där den fullskaliga invasionen av Ukraina är ett test för det demokratiska samfundets förmåga och vilja att försvara fred och frihet. Om vi misslyckas att ta oss an den utmaningen så kommer aptiten efter nya framgångar inom de auktoritära krafterna bara att öka. Med andra ord, det stöd som i nuläget ges till Ukraina, och de eventuella merkostnader som kommer av sanktioner mot den ryska ekonomin, bör ses som investeringar av stor betydelse snarare än kostnader. Investeringar i vår framtida fred, frihet och ekonomiska välfärd.

Det är förstås omöjligt att med exakthet fastställa vad de ekonomiska kostnaderna för Sverige skulle vara ifall Ukraina inte vinner kriget, men det är uppenbart att vi skulle behöva investera betydliga summor för att rusta upp vårt militära och civila försvar för överskådlig framtid. Dessa kostnader kommer med stor sannolikhet spås på med kostnader för skydd av flyktingar, och begränsade handelsmöjligheter med höga kostnader för import av varor som vi inte kan producera på ett kostnadseffektivt sätt på hemmaplan. I rapporten ger vi exempel på kostnader inom dessa områden från tidigare chocker och sätter det i perspektiv till den nuvarande situationen. När man räknar samman alla dessa kostnader som uppstår i det alternativa scenario där Ryssland går segrande ur kriget framstår vårt nuvarande stöd till Ukraina som väldigt litet. Som det uttrycks i en artikel i senaste numret (Jan/Feb 2025) av *Foreign Affairs*: ”The United States and Europe must invest in resisting Russia now or pay a far greater cost later”.

Sverige som ett relativt litet land kan förstås inte på egen hand ge det stöd som krävs för en ukrainsk seger men vi har goda anledningar att fortsätta vara en relativt generös givare. Genom ett generöst bidrag kan vi motivera andra givare positivt och tala med en högre röst för fortsatt starkt internationellt stöd till

Ukraina. Detta inte minst genom tätt samarbete inom Norden och Östersjöområdet (NB8) med likasinnade länder som i ännu högre grad är direkt utsatta för ryska hot och påverkanskampanjer och själva är generösa givare. Stödet för Ukraina inom befolkningen i Sverige är också på topp i Europa och vi har finansiella reserver som betydligt mer skuldsatta länder på den europeiska kontinenten har svårare att uppbringa. Med andra ord, vi har både ekonomiskt och politiskt kapital för att axla den kortsiktiga bördan av ett starkt stöd till Ukraina för möjligheten att skörda den långsiktiga vinsten av bevarad fred och frihet i Sverige och på den europeiska kontinenten.

Det ska också nämnas att ett viktigt komplement till stöd direkt från vår statsbudget är att verka för att västländerna överför de ca 300 miljarder dollar av frysta ryska centralbankstillgångar som finns i våra finansiella system. Även om det finns anledning att ta internationell rätt på allvar vilket komplicerar en direkt transferering till Ukraina av dessa medel måste detta ställas mot alla de brott Ryssland begått i och med deras anfallskrig. Det måste också ställas mot de ekonomiska och politiska utmaningarna i att skattebetalare i västländerna får betala för det ekonomiska och militära stödet till Ukrainas plågade befolkning.

Till slut, vårt stöd till Ukraina bör ses som en av vår tids viktigaste investeringar i fred och frihet och inte som en kostnad. Därför finns det anledning att se hur vi kan göra mer i samarbete med likasinnade länder runt omkring i Europa och världen för att säkra Ukrainas framtid.

Referenser

- Angelov, Nikolay och Daniel Waldenström (2023). ”Pandemin och pengarna – en ESO-rapport om inkomster, skatter, fördelning och stödåtgärder under covid-19”. Stockholm: Finansdepartementet.
- Astrov, V., F. Teti, L. Scheckenhofer, C. Semelet (2024). Monitoring the Impact of Sanctions on the Russian Economy, Quarterly Report Vol. 3. EconPol Policy Report 51, Ifo Institute, Munich.
- Becker, Torbjörn, Berlin, Maria Perrotta, Olofsgård, Anders och Jesper Roine. (2023). ”Rysslands krig i Ukraina – ett geopolitiskt och makroekonomiskt perspektiv”, *Ekonomisk Debatt*, 4(51), 36-52.
- Becker, Torbjörn, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Maurice Obstfeld, Kenneth Rogoff, Beatrice Weder di Mauro (2022), “*A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*”, CEPR Rapid Response Economics 1.
- Becker, Torbjörn och Yuriy Gordonichenko (2024). ”Protecting Ukraine Aid from Western Political Dysfunction” *Project Syndicate*, January 19, 2024.
- Becker, Torbjörn och Anders Åslund (2024). The EU's Dependence on Russian Energy—A Force that Divides or Unites the Union? In *The Borders of the European Union in a Conflictual World*, Eds. A. Bakardjieva Engelbrekt, P. Ekman, A. Michalski, L. Oxelheim, London: Palgrave Macmillan.
- Chupilkin, Maxim, Beata Javorcik, Aleksandra Peeva, och Alexander Plekhanov (2024) Decision to Leave: Economic Sanctions and Intermediated Trade. *AEA Papers and Proceedings*
- Collier, Paul and Anke Höffler (2001). Greed and grievance in civil war. *Policy Research Paper 2355*. World Bank.
- Drott, Constantin, Stefan Goldbach, och Volker Nitsch (2024). The Effects of Sanctions on Russian Banks in TARGET2 Transactions Data. *Journal of Economic Behavior and organization*,
- Dorn, Florian (2024) “Defence Spending for Europe's Security – How Much Is Enough?” *Intereconomics*. 2024. Vol. 59. No. 4. pp. 204-209.
- Dixit, Avinash (1987). Strategic behavior in contests. *American Economic Review* 77, 891–898.
- EU (2016). “An Economic Take on the Refugee Crisis – A Macroeconomic Assessment for the EU”, *Institutional Paper 033*, July 2016.
- Federle, Jonathan; Meier, André; Müller, Gernot J.; Mutschler, Willi; Schularick, Moritz (2024). “The price of war”, *Kiel Working Paper*, No. 2262, Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Fearon, John D. (1995). Rationalist explanations for war. *International Organization* 49, 379–414.
- Fried, Daniel, och Kurt Volker (2022). ”The Speech In Which Putin Told Us Who He Was”, *Politico*, 2022-02-18.

- Garfinkel, Michelle och Stergios Skaperdas (2006). Economics of conflict: An overview. I T. Sandler and K. Hartley (Red.), *Handbook of Defense Economics*, Chapter 3.
- Hirshleifer, Jack (1989). Conflict and rent-seeking success functions: Ratio vs difference models of relative success. *Public Choice* 63(3), 101–112.
- Hirshleifer, Jack (1991). The technology of conflict as an economic activity. *American Economic Review* 81(2), 130–134.
- Kendall-Taylor, Andrea och Michael Kofman (2025). "Putin's Point of No Return", *Foreign Affairs*, Vol 104, Number 1.
- Le Coq, Chloé och Elena Paltseva (2008). "Common Energy Policy in the EU: The Moral Hazard of the Security of External Supply", *SIEPS Report* 2008:1.
- Le Coq, Chloé och Elena Paltseva (2009). "Measuring the security of external energy supply in the European Union", *Energy Policy*, 37(11), 4474-4481.
- Löjdquist, Fredrik, (2024). "The Need for Taking the Strategic Initiative Towards Russia – An Outline for a Policy to Contain, Constrain and Counter Russian Antagonistic Behaviour", SCEEUS Report No. 11, 2024
- Milov, Vladimir (2024) "Oil, gas, and war: The effect of sanctions on the Russian energy industry", Atlantic Council Report, May 2024.
- National Recovery Council. (2022). Ukraine's National Recovery Plan, Kyiv.
- Niinisto, Sauli (2024) "Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness" European Commission Report.
- Robertson, P. E. (2022). The Real Military Balance: International Comparisons of Defense Spending. *Review of Income and Wealth*, 68(3), 797–818.
- Roine, Jesper (2014). "Ryssland, Ukraina och deras respektive naturresursberoenden." *Ekonomistas*, 2014-04-30.
- Roine, Jesper (2022). "Kriget i Ukraina: Bakgrund och basics", *Ekonomistas*, 2022-03-10.
- Roine, Jesper (2022). "Vad kostar det att återuppbygga Ukraina?" *Ekonomistas*, 2022-05-20.
- Roszbach, Niklas (2018). The Geopolitics of Russian Energy – Gas, oil and the energy security of tomorrow, FOI R – 4623 – SE (Oct 2018).
- Shatz, Howard J., Gabrielle Tarini, Charles P. Ries, and James Dobbins, (2023). Reconstructing Ukraine: Creating a Freer, More Prosperous, and Secure Future. Santa Monica, CA: RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2200-1.html.
- SIPRI. (2024). SIPRI Military Expenditure Database, 1949-2023 [Data set].
- SITE. (2024). "The Russian Economy in the Fog of War". Commissioned by the Swedish Government, September 2024.
- Skaperdas, Stergios (1996). Contest success functions. *Economic Theory*, 7, 283–290. <https://doi.org/10.1007/BF01213906>

- Trebesch, Christoph, Arianna Antezza, Katelyn Bushnell, Pietro Bompreszi, Yelmurat Dyussimbinov, Catarina, Chambino, Celina Ferrari, Andre Frank, Pascal Frank, Lukas Franz, Caspar Gerland, Giuseppe Irto, Ivan Kharitonov, Bharath Kumar, Taro Nishikawa, Ekaterina Rebinskaya, Christopher Schade, Stefan Schramm & Leon Weiser (2024). "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?" *Kiel Working Paper*, No. 2218, 1-75.
- Tullock, Gordon (1967). The welfare cost of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 5, 224–232.
- Tullock, Gordon (1980). Efficient rent seeking. I J. M. Buchanan, R. D. Tollison, and G. Tullock (Red.), *Toward a Theory of Rent Seeking Society*, pp. 3–15. Texas A&M University Press.
- World Bank. (2022). "Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment", World Bank, Washington DC.