



FFI-NOTAT

Eksternnotat 22/02328

Den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2023 og planperioden 2024–2025

Forfattere

Julie Helseth Udal, Cecilie Sendstad
Prosjektnummer 1649
11. november 2022

Godkjennere

Mona Sagsveen Guttelvik, *forskningsleder*
Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur

Emneord

Budsjetter, Forsvarsøkonomi, Makroøkonomi, Russland

Sammendrag

Dette notatet redegjør for og analyserer hovedtrekkene i den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2023 samt planperioden 2024–2025 med særlig fokus på de forsvarsrelaterte utgiftene.

Innhold

1	Innledning	3
2	Planrammer for budsjettet	4
2.1	Makroøkonomiske prognoser	4
2.2	Utvikling i føderale inntekter og utgifter	7
3	Forslag til føderalt budsjett	10
3.1	Overordnet utgiftsfordeling	10
3.2	Nasjonale prosjekter	11
3.3	Forsvarsutgifter	13
4	Oppsummering	21
	Referanser	22

1 Innledning

FFI-prosjekt 1649 «Virkemidler i russisk sikkerhetspolitikk» skal understøtte Forsvarets og norske myndigheters behov for forskningsbasert kunnskap om Russlands nåværende og fremtidige utvikling på det militære området. Innen rammen av prosjektet analyserer vi blant annet de kort- og langsiktige perspektivene for finansiering av Russlands væpnede styrker.

I slutten av september 2022 ble den russiske regjeringens forslag til føderalt statsbudsjett for 2023 samt tentativt budsjett for årene 2024 og 2025 lagt frem. Budsjettforslaget er i skrivende stund til behandling i det russiske parlamentet. Det endelige budsjettet er ventet vedtatt i desember og vil få status som føderal lov.

Dette notatet analyserer de viktigste trekkene i budsjettforslaget. I notatet gir vi først en kort innføring i de makroøkonomiske prognosene som ligger til grunn for budsjettet og drøfter realismen i disse. Deretter analyserer vi det planlagte inntekts- og utgiftsnivået i den kommende treårsperioden. I siste del av notatet ser vi på den overordnede utgiftsfordelingen i budsjettet, med særlig fokus på forsvarsutgiftene.

Budsjettforslaget og tilhørende underlagsdokumenter er hentet fra den russiske føderale lovforslagsdatabasen, *Sistema obespetsjenija zakonodatelnoj dejatelnosti Gosudarstvennoj avtomatizirovannoj sistemy «Zakonotvortsjestvo»* (SOZD).¹ I tillegg til selve budsjettutkastet har vi gjennomgått følgende dokumenter:

- «Forklarende notat til lovforslaget» med vedlegg (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022a, 2022b, 2022c).
- Oppdaterte prognoser for Russlands økonomiske utvikling i årene 2023–2025 (Ministeriet for økonomisk utvikling, 2022).
- Redegjørelse for budsjett- og skattepolitikken i årene 2023–2025 (Finansministeriet, 2022a).
- Høringsuttalelsen fra Dumaens forsvarskomité (Dumaens forsvarskomité, 2022).

Det russiske parlamentet har som regel liten reell innflytelse på budsjettpolitikken, og det vedtatte budsjettet ligger vanligvis tett opp til budsjettforslaget. Foreslåtte bevilgninger til ulike formål i regjeringens budsjettforslag for 2022 (se Udal og Engebretsen, 2021) avvek i de fleste tilfeller mindre enn 1 prosent fra bevilgningene i det vedtatte budsjettet (FFIs egne beregninger). For enkelte underposter kan avviket være større.

Tidligere har vi også sett at Russland i stor grad har fulgt opp prioriteringene i budsjettene, selv om beløpene har blitt opp- og nedjustert noe i takt med inntektene. I år er usikkerheten større. Russlands krigføring i Ukraina har så langt ført til en betydelig økning i utgifter relatert til forsvar og sikkerhet, og vi kan trolig vente oss ytterligere justeringer fremover. Årets budsjettforslag kan på mange måter anses som et dokument som fortløpende vil kunne tilpasses virkeligheten, og i

¹ Lovforslag nr. 201614-8 «O federalnom bjudzjete na 2023 god i na planovyj period 2024 i 2025 godov», tilgjengelig fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8>

mindre grad et dokument som legger føringer på hva slags politikk som vil bli gjennomført i årene fremover.

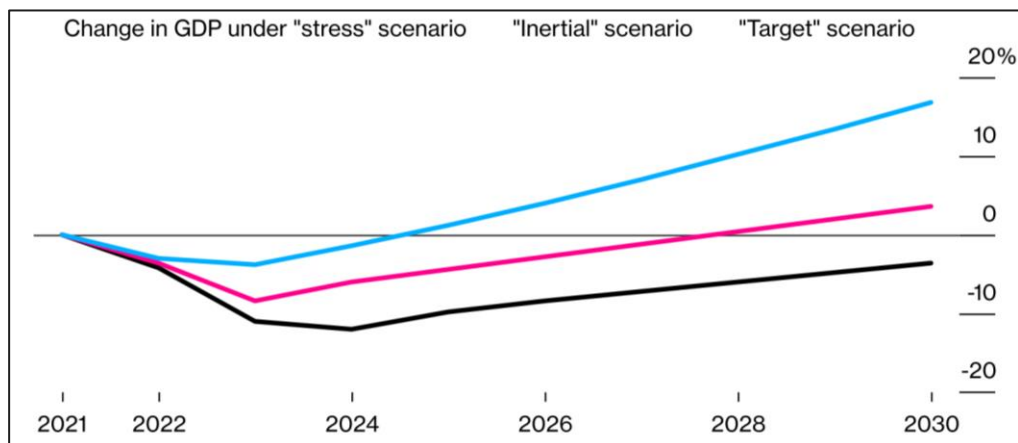
Til sist er det også verdt å nevne at mulighetene for innsyn i og kontroll med russisk pengebruk har blitt betydelig redusert de siste månedene. Russiske myndigheter publiserer for eksempel ikke lenger månedlige regnskapstall, og det er usikkert hvordan datagrunnlaget vil se ut fremover. Vi kan ikke utelukke betydelige avvik mellom vedtatt budsjett og faktiske utgifter.

2 Planrammer for budsjettet

2.1 Makroøkonomiske prognoser

Den russiske økonomien er inne i en resesjon, og utsiktene for den videre utviklingen er svært usikker. Økonomien går dog bedre enn hva som ble anslått rett etter Russlands invasjon av Ukraina, da estimatene varierte mellom et BNP-fall på 8 til 15 prosent (Udal og Sendstad, 2022). Nåværende estimer tilsier at BNP vil falle med 3–4 prosent i år. Fallet er dempet av kraftige finansielle og pengepolitiske tiltak fra russiske myndigheter. Det ble blant annet innført forbud mot å kjøpe utenlandsk valuta (Moscow Times, 2022), og eksportselskaper ble pålagt å kreve 80 prosent av inntektene sine i rubler. Sentralbanken hevet renten til 20 prosent, og børsen ble stengt i en måned. I tillegg ble det utstedt forbud for investorer fra «uvennlige» land mot å selge sine russiske eiendeler. Tiltakene har bidratt til å hindre kapitalflukt og rubelfall. Samtidig betyr det at rubelkursen nå fortrinnsvis er styrt av pengepolitikk, ikke frie markedskrefter (CNBC, 2022).

Ministeriet for økonomisk utvikling presenterte i august en rapport for russiske myndigheter, hvor scenarioer for videre økonomisk utvikling var skissert. Rapporten har ikke blitt offentliggjort, men enkelte detaljer er lekket til pressen. Rapporten inneholdt tre scenarioer – målscenario, treghetsscenario og stressscenario – illustrert i figur 2.1 (Bloomberg, 2022). Målscenarioet, som er det mest optimistiske scenarioet, når bunnpunkt for BNP neste år, før det starter å vokse igjen og er tilbake på 2021-nivå i 2025. Fallet var ikke tallfestet av Bloomberg, men figur 2.1 tilsier at det utgjør om lag 3 prosent. I likhet med målscenarioet når treghetsscenarioet også bunnpunktet i 2023, men innebærer at BNP havner 8,3 prosent under 2021-nivået. BNP vil være tilbake på 2021-nivå først i 2028. Stressscenarioet er det mest pessimistiske scenarioet. Det medfører at BNP faller frem til 2024 og havner 12 prosent under 2021-nivået. Som følge av svak videre økonomisk utvikling, vil ikke BNP nå 2021-nivå før godt ute på 2030-tallet. Basert på prognosene for budsjettforslaget, ser det ut til at målscenarioet, altså det mest optimistiske, er lagt til grunn.



Figur 2.1 Bloombergs gjengivelse av myndighetenes «målsscenario» (blå), «treghetsscenario» (rosa) og «stressscenario» (sort). Diagrammet viser akkumulert vekst mot år 2021. Kilde: Bloomberg (2022).

Tabell 2.1 gjengir et utvalg av de økonomiske prognosene som regjeringen har lagt til grunn for arbeidet med budsjettet for 2023. Til sammenligning har vi også inkludert regnskapstall for 2021. Kolonnen for år 2022 viser oppdaterte prognoser per 1. september.

Tabell 2.1 Økonomiske prognoser som ligger til grunn for budsjettforslaget. * indikerer tall hentet fra nasjonalregnskapet. ** viser foreløpige tall for 2022. Kilder: Føderale finansmyndigheter, 2022; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022a, s. 26.

Indikator	Enhet	2021*	2022**	2023	2024	2025
BNP	mrd. RUB	131 015	146 065	149 949	159 714	170 598
BNP-vekst	prosent	4,7	-2,9	-0,8	2,6	2,6
Inflasjon	prosent	8,4	12,4	5,5	4,0	4,0
Pris uralolje	USD/fat	69,1	80,0	70,1	67,5	65
Pris naturgass	USD/1000m ³	274	691	592	477	400
Dollarkurs	RUB/USD	73,6	68,1	68,3	70,9	72,2
Investeringer	mrd. RUB	22 945	25 599	26 839	29 363	31 922
Import	mrd. USD	294	260	288	304	320
Eksport	mrd. USD	497	581	533	527	536
Eksport olje	mil. tonn	231	243	250	255	260
Eksport naturgass	mrd. m ³	206	142	125	125	125

Som tabell 2.1 viser, forventer russiske myndigheter nedgang i BNP i år og neste år. BNP vil være tilbake på 2021-nivå i 2025. Prognosene er noe mer optimistiske enn hva som fremkommer fra andre institusjoner. Den russiske sentralbanken gjennomfører 8 spørreundersøkelser per år blant 30 analytikere fra russiske og internasjonale institusjoner (CBR, 2022a). Resultatet fra sentralbankundersøkelsen fra oktober tilsier at deres anslag er at russisk økonomi vil være tilbake på 2021-nivå i 2027, mens IMF (2022) og BOFIT (2022) forventer at de ikke vil være tilbake på

2021-nivå før i 2030 eller senere. Forventningene for 2022 varierer mellom BNP-fall på 3,4 og 4,0 prosent (IMF, 2022; BOFIT, 2022), mens forventningene for 2023 varierer mellom et fall på 2,1 prosent (CBR, 2022) og 4,0 prosent (BOFIT, 2022). Årets nedgang er dermed forventet å være større enn den som inntraff under koronapandemien, da BNP falt 2,7 prosent. På lenger sikt forventer IMF, CBR og BOFIT at BNP vil vokse med 1–1,5 prosent.

Som følge av den store usikkerheten i det russiske markedet, kan vi forvente at private investorer kvier seg for å investere. Ved å inflasjonsjustere myndighetenes prognoser for investeringer, finner vi imidlertid at de russiske myndighetene legger til grunn at investeringsnivået kun faller 0,7 prosent i 2022 og ytterligere 0,6 prosent i 2023. Til sammenligning tilsier BOFITs estimer at investeringene vil falle 15 prosent i 2022, og deretter forbli på det samme lave nivået i 2023. De påpeker at dersom investeringsnivået skal holdes oppe, må det i økende grad baseres på tiltak fra myndighetene og statseide selskaper, og forventer at de vil legge store ressurser i forsvarsindustrien og bygging av nye eksportruter mot øst og sør (se også kapittel 3.2). Investeringene vil være avhengig av at statens inntekter opprettholdes, eller at de utsteder statsobligasjoner. Sannsynligvis vil nye statsobligasjoner kreve en mye høyere rente enn Russland har hatt tidligere.

Oljeinntektene har historisk sett bidratt til nærmere 15 prosent av russisk BNP (Udal og Sendstad, 2022). Regjeringens budsjettforslag forutsetter at oljeeksporten vil øke de nærmeste årene, men at inntektene vil falle som følge av lavere pris. Vi finner det tvilsomt at denne forutsetningen vil holde. Historisk har EU stått for 43 prosent av alle Russlands oljeinntekter (Ibid.). Per november 2022 importerer EU fortsatt olje og gass fra Russland, men de fleste EU-land² vil fase ut russisk olje etter hvert som ytterligere sanksjoner trår i kraft i ved årsskiftet. Det er usikkert i hvilken grad Russland klarer å opprettholde mengden av olje- og gasseksport ved kun å selge til land utenfor Vesten. Som følge av at EU har vedtatt å stoppe import av russisk råolje og oljeprodukter, at russiske fartøyer ikke lenger klasser³ av International Association of Classification Societies, og at de største containerlastselskapene i verden nå nekter å betjene Russland (Articles of War, 2022), vil det være vanskelig for Russland å opprettholde eksportvolumet i fremtiden. I tillegg vil sanksjoner mot salg av produkter som benyttes i oljeutvinning og -raffinering kunne hindre at petroleumproduksjon er mulig i tilsvarende grad i fremtiden.⁴

En annen viktig forutsetning for den økonomiske utviklingen, er utviklingen i import og eksport av øvrige varer. Eksportinntektene utgjorde nesten 30 prosent av russisk BNP i 2021, jf. tabell 2.1. EU står for nesten 40 prosent av disse (The Guardian, 2022). I budsjettutkastet er det lagt til grunn at eksporten reduseres med 1 prosent neste år, mens prognosene fra sentralbankundersøkelsen tilsier et fall på 15 prosent, og BOFIT forventer et fall på 10 prosent. Den russiske sentralbanken har gjennomført undersøkelser blant russiske eksportbedrifter (CBR, 2022b) og de

² Land som importerer olje via rørledninger kan inntil videre fortsette (Europakommisjonen, 2022). Dette omfatter Polen, Tyskland, Ungarn, Slovakia og Tsjekkia (Europaparlamentet, 2022).

³ Klassing av fartøy innebærer at de går gjennom en sikkerhetsgodkjenning. Sikkerhetsgodkjenningen er nødvendig for at fartøyene skal kunne forsikres. Uten forsikring vil ikke havneanlegg akseptere at fartøyene legger til kai.

⁴ Se for eksempel U.S. Department of State (2022) og Department of Commerce (2022)

rapporterer problemer med å få nok tilgang på innsatsfaktorer samt at det er kapasitetsbegrensninger ved grensepasseringer og transport av varer til andre land.⁵ Vi finner det dermed tvilsomt at eksportinntektene vil holde seg på samme nivå.

Inflasjonen er en indikator som er viktig for befolkningen og for forutsigbarhet for virksomhetene. Dersom inflasjonen blir svært høy gjør det at virksomheter ikke kjenner fremtidig prisnivå på innsatsfaktorer. De vil da kreve høyere profitt som kompensasjon for den økte risikoen. Høy inflasjon bidrar dermed ofte til lavere investeringsnivåer. For befolkningen betyr høy inflasjon ofte lavere reallønninger, da russiske arbeidsgivere i liten grad kompenserer for prisveksten (Vinogradova, 2021) og fokuserer på å unngå oppsigelser under tøffe perioder. Dersom lønningene ikke prisjusteres i 2022 og 2023, vil disponibel kunne bli like lav som i 2010 (BOFIT, 2022). Russiske myndigheter forventer at årets prisvekst vil utgjøre i overkant av 12 prosent, og reduseres til om lag 4 prosent årlig fra og med 2024. Dette samsvarer med anslagene fra både CBR (2022a) og IMF.

De fleste faktorene som vil påvirke den økonomiske utviklingen er altså svært usikre, og russiske myndigheter har i hovedsak lagt et mer optimistisk scenario til grunn enn andre institusjoner forventer. Myndighetene har lagt til grunn at BNP vil vokse raskere, og at investeringer og eksportinntekter vil være høyere enn både CBR, IMF og BOFIT forventer. Den lekkede rapporten om de økonomiske scenarioene omtaler imidlertid utfordringer som at «blokkaden» har rammet all form for transport, at de forventer at 200 000 IT-spesialister vil forlate landet innen 2025, og et stort fall i eksport av olje, gass, metall, kjemikalier og trevare. I tillegg viser rapporten til at dersom verdensøkonomien går inn i en global resesjon, vil etterspørselen etter russiskprodusert energi rammes først (Bloomberg, 2022).

2.2 Utvikling i føderale inntekter og utgifter

Tabell 2.2 viser inntekter og utgifter i vedtatt og revidert budsjett for 2022 og regjeringens forslag til budsjett for 2023 og planperioden 2024–2025.

Tabell 2.2 Budsjetterte inntekter og utgifter, 2022–2025. Nominelle rubler.

Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022a, s. 29.

		2022		2023		2024		2025
		vedtatt 2021	revidert*	vedtatt 2021	utkast 2022	vedtatt 2021	utkast 2022	utkast 2022
Inntekter	mrd. RUB	25 022	27 693	25 540	26 130	25 832	27 240	27 979
	% av BNP	17 %	19 %	17 %	17 %	16 %	17 %	16 %
<i>hvorav petroleumsinntekter</i>	mrd. RUB	9 543	11 666	9 195	8 939	8 565	8 656	8 489
Utgifter	mrd. RUB	23 694	27 614	25 241	29 056	26 354	29 433	29 244
	% av BNP	16 %	19 %	17 %	19 %	17 %	18 %	17 %
Resultat	mrd. RUB	1 328	79	299	-2 926	-523	-2 193	-1 265
	% av BNP	0,9 %	0,1 %	0,2 %	-2,0 %	-0,3 %	-1,4 %	-0,7 %

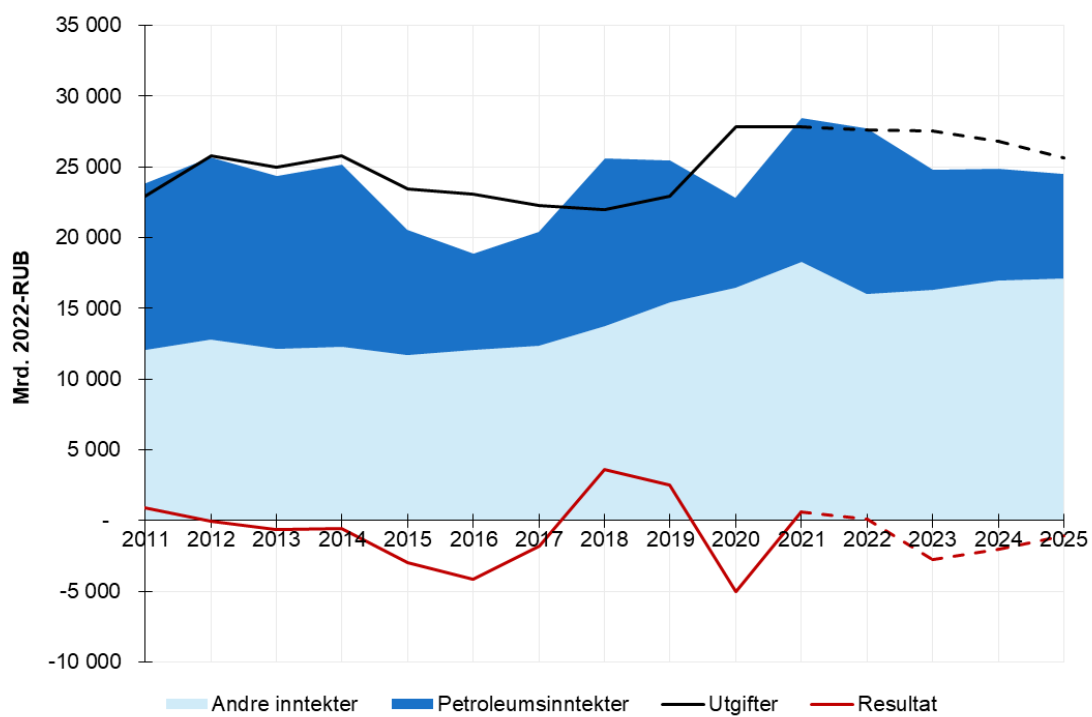
⁵ I sentralbankundersøkelsen kommer det frem at det ikke er nok kapasitet til å frakte varer via sjøveien eller tog, og at prisene derfor har økt kraftig innen disse to transportmåtene. Det har ikke vært en tilsvarende prisøkning for transport langs landeveien, men det er foreløpig kapasitetsbegrensninger på flere grenseoverganger, særlig sør- og østover.

Både føderale inntekter og utgifter har økt betraktelig fra da budsjettet for 2022 og videre planrammer ble vedtatt i desember 2021. De føderale inntektene øker med 2 500 mrd. rubler, tilsvarende 11 prosent, i det reviderte budsjettet. Årsaken til inntektsøkningen er i hovedsak økte inntekter fra petroleumsnæringen. Utgiftene øker imidlertid med nesten 4 000 mrd. rubler, noe som tilsvarer 17 prosent. I det vedtatte budsjettet for 2022 var det planlagt at det føderale budsjettet skulle gå med 1 300 mrd. rubler i overskudd, tilsvarende 0,9 prosent av BNP, mens det nå er endret til å gå omtrent i null. Sammenlignet med 2021, er det imidlertid en reell nedgang i inntekter på 3 prosent. Petroleumsinntektene øker reelt med 15 prosent sammenlignet med 2021, mens andre inntekter reduseres 12 prosent.

Tidligere i år ble budsjettregelen midlertidig endret. Den opprinnelige budsjettregelen sier at Finansministeriet skal bruke petroleumsinntekter over et visst nivå (grensen var satt til 44 dollar/fat i 2022-budsjettet) til å fylle opp Velferdsfondets beholdning. Kort tid etter Russlands invasjon av Ukraina i februar 2022 valgte Finansministeriet å suspendere regelen ut året, og det ble samtidig kjent at pengene heller skulle bli brukt til å støtte den russiske økonomien. Årsaken var sanksjoner og økt makroøkonomisk usikkerhet i Russland (Romanova, 2022). I budsjettet for årene 2023–2025 er budsjettregelen gjeninnført, men det er nå lagt til grunn en høyere grense på i overkant av 60 dollar per fat (Butrin, 2022).

For resten av planperioden er det forventet at budsjettet vil gå med underskudd. Målt i reelle rubler er inntekter fra petroleumsnæringen forventet å falle tilbake til 2021-nivå og deretter svekkes noe, mens andre inntekter øker noe i planperioden. Som vist i kapittel 2.1 ligger det til grunn at mengden oljeeksport vil øke i perioden, noe som virker tvilsomt. En konsekvens av dette kan være et høyere underskudd (og behov for å ta opp statsgjeld) eller at budsjettet må svekkes.

Figur 2.22 viser utviklingen i føderale inntekter og utgifter for perioden 2011–2025. For å gi et bilde av den faktiske utviklingen, er alle beløp justert til reelle 2022-rubler ved hjelp av konsumprisindeksen. Figuren viser at det planlagte budsjettet er på samme nivå som det lå i perioden 2011–2014, men at petroleumsavhengigheten er noe redusert.



Figur 2.2 *Inntekter og utgifter på føderalt nivå, 2011–2025.*
 Kilder: Finansministeriet, 2022a; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022a, s. 29, makroøkonomiske prognoser jf. tabell 2.1

3 Forslag til føderalt budsjett

3.1 Overordnet utgiftsfordeling

Tabell 3.1 viser hvordan den russiske regjeringen ser for seg å fordele de føderale utgiftene på ulike politikkområder i løpet av de neste tre årene. Tabellen viser også hvor stor prosentandel de ulike postene utgjør av de totale føderale midlene samt reviderte budsjettall for 2022.⁶

Tabell 3.1 Budsjettert fordeling av føderale utgifter for årene 2023–2025 og reviderte budsjettall for 2022. Alle beløp er i nominelle verdier.
Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022b.

	2022		2023		2024		2025	
	mrd. RUB	%	mrd. RUB	%	mrd. RUB	%	mrd. RUB	%
Totalt	27 614	100	29 056	100	29 433	100	29 244	100
<i>hvorav</i>								
Statlig administrasjon	2 629	10 %	1 994	7 %	1 993	7 %	1 835	6 %
Forsvarsformål	4 679	17 %	4 982	17 %	4 649	16 %	4 208	14 %
Justis og beredskap	2 788	10 %	4 417	15 %	4 332	15 %	4 344	15 %
Næringsformål og samferdsel	4 318	16 %	3 514	12 %	3 555	12 %	3 591	12 %
Kommunal sektor	645	2 %	605	2 %	514	2 %	320	1 %
Klima og miljø	355	1 %	342	1 %	318	1 %	262	1 %
Utdanning	1 319	5 %	1 327	5 %	1 429	5 %	1 234	4 %
Kulturformål	205	1 %	196	1 %	204	1 %	171	1 %
Helse	1 533	6 %	1 469	5 %	1 493	5 %	1 510	5 %
Sosiale formål	6 453	23 %	7 343	25 %	7 300	25 %	7 153	24 %
Idrettsformål	90	0 %	68	0 %	62	0 %	54	0 %
Medieformål	128	0 %	118	0 %	109	0 %	109	0 %
Betjening av statsgjeld	1 403	5 %	1 519	5 %	1 625	6 %	1 878	6 %
Budsjettoverføringer	1 069	4 %	1 095	4 %	1 115	4 %	1 111	4 %

Krigen i Ukraina har ført til betydelige utgiftsøkninger. Foreløpig har det føderale utgiftsnivået i år økt med rundt 12 prosent sammenlignet med hva som opprinnelig var vedtatt for 2022 (vedtatt desember 2021). Politikkområdene som i revidert budsjett har fått de største utgiftsøkningene er Statlig administrasjon (+ 49 prosent), Forsvarsformål (+ 34 prosent), Betjening av statsgjeld (+ 29 prosent), Utdanning (+ 24 prosent) og Justis og beredskap (+ 19 prosent).

Det er vedtatt at de samlede føderale utgiftene nominelt skal øke noe i 2023. Reelt sett tilsvarer utviklingen imidlertid en tilnærmet konstant videreføring av utgiftsnivået i 2022. I 2024 og 2025 er det lagt opp til en reell reduksjon i utgiftene på henholdsvis 3 prosent og 5 prosent.

De største planlagte reelle økningene for 2023 finner vi på politikkområdene Justis og beredskap (+ 50 prosent) og Sosiale formål (+ 9 prosent). Den solide styrkingen av Justis og beredskap skyldes hovedsakelig økte bevilgninger til underposten Andre spørsmål (Dumaens budsjett- og

⁶ Det vedtatte budsjettet revideres vanligvis flere ganger i løpet av året. Per 1. september foreligger nytt utkast til revidert budsjett for 2022.

skattekomité, 2022b). Underposten inneholder nærmest i sin helhet graderte opplysninger (>99 prosent i 2023), noe som gjør at det ikke er mulig å lese ut av den tilgjengelige budsjett-dokumentasjonen hva midlene konkret skal brukes til (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022c). Både Nasjonalgarden, Grensevakten og russiske sikkerhetstjenester finansieres imidlertid over det aktuelle politikkområdet, og det er sannsynlig at deler av de økte bevilgningene vil kunne tilfalle disse organene. Til sammen legger forsvar og sikkerhet (utgiftspostene Forsvarsformål og Justis og beredskap) beslag på rundt en tredel av bevilgningene i budsjettet neste år.

De største planlagte reelle reduksjonene i 2023 finner vi på politikkområdene Statlig administrasjon (- 28 prosent) og Næringsformål og samferdsel (- 23 prosent). Som nevnt har Statlig administrasjon blitt betydelig styrket gjennom revisjoner i 2022, og nivået det nå budsjetteres med tilsier at bevilgningene vil returnere til et mer «normalt» nivå i 2023. Den tilgjengelige budsjettdokumentasjonen viser at de største kuttene er planlagt innen underpostene Internasjonalt samarbeid og Reservefond (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022b). Begge disse postene har blitt betydelig økt gjennom revisjoner i 2022, og som vi vil komme tilbake til i kapittel 3.3.3, kan deler av utgiftsøkningene trolig knyttes til Russlands krigføring i Ukraina.

Som diskutert innledningsvis, er det i år stor usikkerhet knyttet til hvorvidt årets budsjettforslag vil gjennomføres slik det foreligger. Budsjettet er utformet av personer som sannsynligvis i liten grad er involvert i Russlands utenrikspolitiske beslutningstaking, og som hverken har full innsikt i politiske planer eller kjennskap til hvordan krigen i Ukraina vil utvikle seg. Vi kan anta at budsjettet er justert etter beste evne, men vi anser det for sannsynlig at større endringer og avvik kan forekomme.

3.2 Nasjonale prosjekter

En del av midlene i det føderale budsjettet er øremerket ulike formål. Dette inkluderer blant annet utgifter til Russlands nasjonale prosjekter.⁷ Tabell 3.2 viser budsjetterte føderale utgifter til nasjonale prosjekter i årene 2022–2024 samt prosentandel brukt så langt i år (foreløpige regnskapstall per 1. oktober 2022).

⁷ De nasjonale prosjektene ble lansert i 2018. Prosjektene er statlige investeringsprosjekter innen en rekke strategiske satsningsområder, som etter planen skal få fart på den økonomiske veksten i Russland.

Tabell 3.2 Budsjetterte føderale utgifter til nasjonale prosjekter, årene 2022–2024. Nominelle mrd. rubler. Kolonne med prosentanslag viser prosentandel brukt hittil i år.
Kilde: Finansministeriet, 2022a, s. 42; Finansministeriet, 2022b.

Nasjonale prosjekter	2022		2023	2024
Totalt (mrd. RUB)	3 180	69 %	2869	2970
hvorav				
Demografi	803	76 %	918	886
Helse	373	71 %	310	309
Utdanning	203	61 %	229	243
Bolig og byutvikling	196	73 %	179	176
Økologi	136	55 %	120	88
Ufarlige bilveier	396	72 %	398	541
Konkurransedyktighet og sysselsetting	5	66 %	5	6
Forskning og universiteter	125	80 %	145	155
Digitalisering	200	35 %	129	127
Kultur	49	79 %	54	47
Små og mellomstore bedrifter	85	56 %	80	75
Internasjonalt samarbeid og eksport	154	48 %	126	158
Modernisering av nasjonal infrastruktur	416	81 %	129	112
Turisme og servicenæring	69	70 %	48	48
Andel av føderalt budsjett	11 %		10 %	10 %

Som tabell 3.2 viser, legger de nasjonale prosjektene beslag på omtrent 11 prosent av midlene i det føderale budsjettet for 2022. Denne andelen skal etter planen reduseres til rundt 10 prosent over de neste to årene. Dette er en liten nedgang sammenlignet med hva som lå inne i fjorårets budsjett for årene 2022–2024, både målt i reelle rubler og som andel av totale føderale utgifter.

Foreløpige regnskapstall viser at rundt 69 prosent av bevilgningene til de nasjonale prosjektene så langt i år er brukt. Andelen varierer imidlertid relativt mye mellom de ulike prosjektene. Modernisering av infrastruktur er det prosjektet som i størst grad er finansiert (81 prosent). Tilgjengelig dokumentasjon viser at rundt 60 prosent av midlene her har blitt brukt til å bygge vei i «transportkorridoren Europa–Vest-Kina» (Finansministeriet, 2022b). Utbygging av transportinfrastruktur østover kan sees i sammenheng med økt russisk handel med Kina. Av andre større prosjekter (>200 mrd. RUB) er også Demografi hittil i år i stor grad finansiert (76 prosent). Mer enn 90 prosent av utgiftene i dette prosjektet skal ha blitt brukt på utbetalinger til familier i forbindelse med barnefødsler (Finansministeriet, 2022b).

Putin understreket på et møte i Rådet for strategisk utvikling og nasjonale prosjekter i sommer at teknologiutvikling og digitalisering ville være områdene med høyest prioritet fremover (Kreml, 2022). Digitalisering er imidlertid så langt i år det nasjonale prosjektet som i minst grad er finansiert (35 prosent). Bevilgningene skal, som tabell 3.2 viser, også reduseres de neste to årene.

De nasjonale prosjektene løp opprinnelig til 2024. Russiske myndigheter har imidlertid i flere år ligget bak med implementeringen, og tidsfristen skal for de fleste prosjektene være utsatt til 2030. Den videre finansieringen av prosjektene kan blant annet avhenge av hvor store midler krigføringen i Ukraina faktisk vil legge beslag på. Så langt i år har en solid økning i petroleumsinntekter gjort det mulig å øke forsvarsutgiftene uten at det har gått særlig på bekostning av andre sektorer, men som følge av forventet inntektsnedgang kan det bli nødvendig å gjøre kutt i budsjettet de kommende årene. Et alternativ til kutt i det føderale budsjettet, kan være å overføre enkelte utgifter til for eksempel føderasjonssubjektenes budsjetter. Her kan det nevnes at føderasjonssubjektene de siste månedene skal ha fått ansvar for flere sosiale ytelser enn tidligere, blant annet utbetalinger til døde og sårede soldater som har kjempet i Ukraina og økt barnetrygd til forsvarsansatte (Marokhovskaja, 2022; Asanova, 2022).

3.3 Forsvarsutgifter

3.3.1 Forsvarsutgifter under politikkområdet «Forsvarsformål»

Utgifter til «Forsvarsformål», heretter også omtalt som Russlands offisielle forsvarsbudsjett, dekkes i Russland nærmest i sin helhet over det føderale budsjettet.⁸ Utgifter til forsvarsbudsjettet i vedtatt og revidert budsjett for 2022 samt regjeringens forslag til budsjett for 2023 og planperioden 2024–2025, vises i tabell 3.4.

Tabell 3.3 Russlands offisielle forsvarsbudsjett, utgifter i årene 2022–2025. Budsjettallene er justert til 2022-RUB ved bruk av budsjettforutsetningene, jf. tabell 2.1.

Kilder: Finansministeriet, 2021; Dumaens budsjett- og skattekomiteé, 2022b.

Offisielt forsvarsbudsjett	2022		2023	2024	2025
	vedtatt	revidert			
Nominelle mrd. RUB	3 502	4 679	4 982	4 649	4 208
Reelle mrd. 2022-RUB	3 502	4 679	4 722	4 237	3 688
Årlig reell vekst	-12,8 %	16,5 %	0,9 %	-10,3 %	-13,0 %
Andel av BNP	2,6 %	3,2 %	3,3 %	2,9 %	2,5 %

Russlands angrepskrig på Ukraina har ført til en betydelig økning i russiske forsvarsutgifter. Reviderte tall viser at det offisielle forsvarsbudsjettet skal utgjøre 4 679 mrd. rubler i 2022. Dette tilsvarer en reell økning på rundt 16,5 prosent fra 2021, og er en økning på 1 177 mrd. rubler sammenlignet med vedtatt budsjett for 2022 (vedtatt desember 2021). Målt som andel av de totale føderale utgiftene har forsvarsbudsjettet gjennom revisjoner i år økt fra rundt 14 prosent til 17 prosent. Som andel av BNP vil utgiftene ligge på rundt 3,2 prosent inneværende år, opp fra 2,7 prosent av BNP i 2021.

Av budsjettforslaget fremgår det at regjeringen ser for seg å bevilge 4 982 mrd. rubler til det offisielle forsvarsbudsjettet i 2023. Reelt sett tilsvarer dette en svak økning på rundt 1 prosent

⁸ Mer enn 99,9 % av utgiftene til «Forsvarsformål» ble i 2021 bevilget over det føderale budsjettet.

sammenliknet med revidert budsjett for 2022. I årene 2023 og 2024 budsjetteres det med reelle reduksjoner på henholdsvis 10 prosent og 13 prosent. Gitt russiske myndigheters forventning til BNP, ligger det an til at det offisielle forsvarsbudsjettet vil reduseres ned mot 2,5 prosent av BNP i 2025. Som andel av de føderale midlene skal budsjettet utgjøre omtrent 14 prosent i 2025.

Tabell 3.5 viser hvordan de budsjetterte utgiftene er fordelt på underformål. Kolonnen merket 2022 viser revidert budsjett per 1. september.

*Tabell 3.4 Planlagt utgiftsfordeling i det offisielle forsvarsbudsjettet, nominelle verdier.
Kilde: Føderale finansmyndigheter, 2022; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022b; Cooper, 2022, s. 8.*

Offisielt forsvarsbudsjett	2022	2023	2024	2025
Totalt, mrd. RUB	4 679	4 982	4 649	4 208
<i>hvorav</i>				
De væpnede styrkene	3 610	2 542	2 693	2 729
<i>Sikring av landets forsvarsevne</i>	1 167	1 127	1 192	1 228
+ andre ugraderte utgifter				
<i>Graderte utgifter</i>	2 443	1 415	1 501	1 501
Mobilisering og vernepliktsverk	17	18	19	18
Mobilisering av krigsøkonomi	3	3	3	3
Det kjernefysiske kompleks	50	49	64	59
Internasjonalt samarbeid	16	15	16	16
Anvendt forskning	492	409	396	350
Andre forsvarsrelaterte spørsmål	487	1 945	1 458	1 034

Som det fremgår av tabell 3.5, er «De væpnede styrkene» forsvarsbudsjettets største underpost. Det er også den underposten som har fått den største økningen gjennom revisjoner så langt i 2022 (rundt 1 000 mrd. rubler ekstra). Beløpet tilsvarer omtrent 85 prosent av økningen i forsvarsbudsjettet inneværende år. Videre har underpostene «Andre forsvarsrelaterte spørsmål» og «Anvendt forskning» også fått noe økte bevilgninger. Ekstrabevilgningene er i hovedsak klassifisert som graderte opplysninger. Som en konsekvens viser reviderte tall at forsvarsbudsjettets graderte andel i 2022 har økt med rundt 10 prosentpoeng fra vedtatt budsjett, fra 65 prosent til 75 prosent (Cooper, 2022, s. 8).

Omfattende hemmelighold gjør det umulig å lese ut av budsjettdokumentasjonen hvordan ekstrabevilgningene blir benyttet. Det fremstår likevel rimelig å se økningen i sammenheng med Russlands krigføring i Ukraina. Både løpende driftskostnader samt utgifter forbundet med vedlikehold og investeringer i militært materiell har sannsynligvis økt. Forsvarsordren skal blant annet være økt med rundt 600–700 mrd. rubler i år (Interfaks, 2022).

Den største kjente økningen i forsvarsbudsjettet for 2023 er i underposten «Andre forsvarsrelaterte spørsmål». Posten skal reelt sett økes med hele 278 prosent fra 2022. Av budsjettutkastet fremgår det at de ugraderte bevilgningene, som utgjør rundt 8 prosent av underposten, primært

går til andre føderale myndighetsorganers aktiviteter samt utvikling av Forsvarsministeriets infrastruktur.

Russlands væpnede styrker skal i 2023 motta rundt 83 prosent av de ugraderte utgiftene. Tilnærmet alle de ugraderte utgiftene (>99,9 prosent) er tilknyttet målsettinger i det statlige programmet «Sikring av landets forsvarsevne» (Dumaens forsvarskomite, 2022, s. 19–20). Tabell 3.6 viser hvordan de ugraderte bevilgningene til De væpnede styrkene i programmet fordeler seg på ulike aktiviteter i årene 2023–2025.

Tabell 3.5 Fordeling av ugraderte bevilgninger til De væpnede styrkene i det statlige programmet «Sikring av landets forsvarsevne» i årene 2023–2025.⁹
Kilde: Dumaens forsvarskomite, 2022, s. 19–20.

"Sikring av landets forsvarsevne"	2023	2024	2025
Totalt (mrd. RUB)	1127	1192	1228
<i>hvorav</i>			
Forbedring av forsyningssystemer	233	235	235
Vedlikehold og drift av EBA	34	30	30
Internasjonalt samarbeid	17	17	18
Utgifter til lønn, inkl. tillegg og forsikringer	833	899	934
Kommunikasjonssystemer	5	5	5
Annet	5	6	6

Som tabell 3.6 viser, går de ugraderte utgiftene til Russlands væpnede styrker hovedsakelig til personell- og materiell drift samt eiendom, bygg og anlegg (EBA). Utgifter til lønn er den største planlagte utgiftsposten de neste tre årene. Til sammen er 833 mrd. rubler satt av til formålet i 2023. Dette er en reell økning på rundt 2 prosent sammenliknet med vedtatt budsjett for 2022.

Dumaens forsvarskomite skriver i sin høringsuttalelse at budsjettforslaget inkluderer årlig inflasjonsjustering av lønninger til militært personell «og personer likestilt med dem» på 10,5 prosent i 2023 og deretter 4 prosent per år i både 2024 og 2025. Indekseringen skal i tråd med de siste årenes praksis skje 1. oktober. Videre skriver komiteen at budsjettet tar høyde for lønnsøkninger til utvalgte grupper offentlig ansatte, og at disse vil være i tråd med strategiske satsningsområder og utvalgte relevante presidentforordninger.¹⁰ Justeringene her vil være på 8,7 prosent i 2023, 7,7 prosent i 2024 og 7 prosent i 2025. Det fremgår ikke tydelig av dokumentet hvilke grupper forsvarsansatte som eventuelt vil falle inn under disse kategoriene (Dumaens forsvarskomite, 2022, s. 20–21). Fra tidligere er det kjent at det blant annet har blitt foreslått dobbel barnetrygd til kvinnelige forsvarsansatte (Kapital Strany, 2022).

⁹ Underposter i programmet <5 mrd. RUB er samlet i «Annet» nederst i tabellen.

¹⁰ Blant annet presidentforordning nr. 597 (Om sosialpolitiske tiltak), presidentforordning nr. 761 (Om den nasjonale strategien for beskyttelse av barns interesser) og nr. 1688 (Om tiltak for beskyttelse av foreldreløse barn).

Som nevnt er økningene i forsvarsbudsjettet inneværende år og neste år hovedsakelig graderte opplysninger. Totale kostnader forbundet med personell- og materiell drift vil dermed kunne være vesentlig høyere enn hva som fremgår av tabell 3.6.

Hva angår investeringsutgifter, så har disse også trolig økt. Den russiske forsvarsordren har de siste årene ligget på rundt 1 500 mrd. rubler, og før krigen var det planlagt med reduserte bevilgninger i årene fremover. Som nevnt er det nå kjent at investeringsutgiftene vil øke med minst 600–700 mrd. rubler inneværende år (Interfaks, 2022), noe som gir en forvarsordre på 2 100–2 200 mrd. rubler i 2022. Ifølge kilder i Forsvarsministeriet og representanter fra forsvarsindustrien skal det heller ikke være snakk om å redusere bevilgningene neste år (Romanova og Nikolskij, 2022). Opplysningene underbygges av at årets forsvarsbudsjett videreføres på samme nivå i 2023 (+ 1 prosent reell økning), og av at den graderte andelen fortsetter å være høyere enn vanlig (73 prosent i 2023). Videre er det et spørsmål rundt hvorvidt forsvarsordren også finansieres over andre budsjetter enn det offisielle forsvarsbudsjettet. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 3.3.3.

3.3.2 Forsvarsrelaterte utgifter under andre politikkområder

En del av det vi i Norge vanligvis forstår som driftsutgifter for forsvaret ligger utenfor det russiske forsvarsbudsjettet. Dette gjelder for eksempel utgifter til militære utdanningsinstitusjoner og felt-sykehus, som kategoriseres som henholdsvis utgifter til utdanning og helse i de russiske budsjettene.

Beløpene som bevilges til Forsvarsministeriet over andre politikkområder enn Forsvarsformål har de siste årene økt. Mens beløpene summerte seg til 320 mrd. rubler i 2010, økte de til 823 mrd. rubler i revidert budsjett for 2022 (Cooper, 2022, s. 8). Beløpet som er avsatt i revidert budsjett er noe lavere enn hva som var vedtatt for 2022 (986 mrd. rubler). Oppdatert budsjett for 2022 per september viser at myndighetene planlegger å kutte utgifter under politikkområdet Sosiale formål, det vil si militære pensjoner og andre sosiale stønader til forsvarsansatte. Det kan bli krevende å gjennomføre dette kuttet. Putin har blant annet annonsert en økning på 10 prosent i pensjoner tidligere i år, samtidig som krigføringen i Ukraina har ført til økte utgifter forbundet med sosiale ytelser til militært personell (Cooper, 2022).

I 2023 er det avsatt 1 179 mrd. rubler til Forsvarsministeriets aktiviteter utenfor det offisielle forsvarsbudsjettet. Dette er en reell økning på hele 36 prosent sammenlignet med revidert budsjett for 2022. Legger vi dette beløpet til det planlagte forsvarsbudsjettet på 4 982 mrd. rubler, vil totale, kjente bevilgninger til aktiviteter underlagt Forsvarsministeriet i 2023 utgjøre 6 161 mrd. rubler eller 4,1 prosent av BNP. Dette er en økning fra 2021 og 2022, da utgiftene utgjorde henholdsvis 3,4 prosent og 3,9 prosent av BNP. I 2024 er det planlagt å redusere utgiftsnivået noe, til rundt 3,6 prosent av BNP. Til tross for reduksjonen vil altså utgiftene fremdeles være høyere enn hva de var før krigen. I 2025 skal de reduseres til rundt 3,2 prosent av BNP.

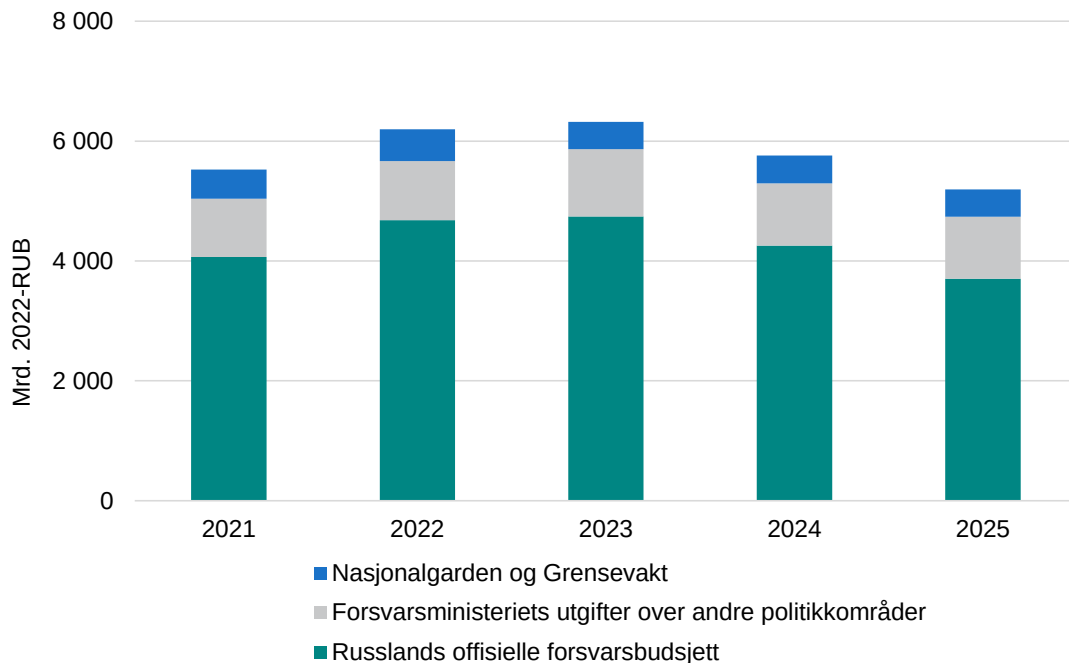
I det russiske budsjettssystemet finner vil også utgifter til aktiviteter som ikke er underlagt Forsvarsministeriet, men som kan beskrives som forsvarsrelaterte utgifter. Dette gjelder for

eksempel bevilgninger til paramilitære styrker og organer med ansvar for sikkerheten i grenseområdene. Utgiftene til disse styrkene er hovedsakelig kategorisert under politikkområdet Justis og beredskap. Sett fra et forsvarsperspektiv er særlig underpostene Grensevakten og Nasjonalgarden av interesse. Nasjonalgarden benyttes til å kontrollere okkuperte områder i Ukraina og er også blitt benyttet i offensive operasjoner. Reviderte tall for 2022 viser at bevilgningene til disse underpostene summerer seg til totalt 532 mrd. rubler, noe som tilsvarer en økning på 20 prosent sammenlignet med hva som opprinnelig var vedtatt for 2022. Økningen må sees i sammenheng med Russlands krigføring i Ukraina.

I budsjettforslaget er det planlagt å allokere henholdsvis 480, 504 og 515 mrd. rubler til Grensevakten og Nasjonalgarden over de neste tre årene. Reelt sett tilsvarer dette en reduksjon på rundt 15 prosent i 2023, en økning på rundt 1 prosent i 2024 og en reduksjon på rundt 2 prosent i 2025.

De kjente bevilgningene i 2022 summerer seg til 6 198 mrd. rubler og 4,2 prosent av BNP når vi legger sammen alle forsvarsrelaterte utgifter¹¹ i det russiske budsjettet. Dette er en økning fra 2021, da beløpet utgjorde 4 855 mrd. rubler og 3,7 prosent av BNP. For 2023 stiger bevilgningene noe, til 6 641 mrd. rubler og 4,4 prosent av BNP. Dette kan da sies å utgjøre Russlands totale, kjente forsvarsbyrde. Videre vil denne samlede forsvarsbyrden utgjøre omtrent 3,9 prosent i 2024 og 3,5 prosent i 2025. En oversikt over den reelle utviklingen vises i figur 3.1.

¹¹ Her forstått som bevilgninger til politikkområdet Forsvarsformål, utgifter til Forsvarsministeriet som går over andre politikkområder samt utgifter til underpostene Nasjonalgarden og Grensevakten.



Figur 3.1 Alle forsvarsrelaterte utgifter. Tall fra 2021 viser regnskap, og tall fra 2022 viser reviderte tall per 1. september 2022.

Kilder: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022a og 2022b; Føderale finansmyndigheter, 2022; FFIs beregninger.

3.3.3 Andre utgifter i budsjettet som kan være forsvarsrelaterte

Foruten utgiftene vist i figur 3.1, er det også andre utgifter i budsjettet som kan være forsvarsrelaterte. Disse finner vi hovedsakelig under politikkområdene Statlig administrasjon, Justis og beredskap og Næringsliv og samferdsel.

Ved å sammenligne vedtatte og reviderte tall for 2022, finner vi betydelige økninger i bevilgningene til særlig to underposter under Statlig administrasjon: Internasjonale relasjoner og samarbeid (+ 144 prosent) og Reservefond (+ 113 prosent).

Julian Cooper (2022, s. 8–9) argumenterer for at de økte bevilgningene til Internasjonale relasjoner og samarbeid kan ha gått til å finansiere russiske sikkerhetstjenester og Grensevakten, samt til materielle bidrag i form av våpenleveranser til militære styrker i «folkerepublikkene» Donetsk og Lugansk.

Underposten Reservefond er også interessant. Reviderte budsjettall viser som nevnt en solid økning så langt i 2022, mens foreløpige regnskapstall viser 0 rubler. Det er mye som tyder på at utgifter her kan ha gått til å finansiere forsvarsrelaterte utgifter både i føderalt og konsolidert budsjett, men at implementeringen skjules via andre budsjettposter (Julian Cooper, 2022, s. 8). Tidligere i år ble det blant annet avdekket overføringer fra budsjettposten Reservefond til

regionale budsjetter, som har blitt brukt til å betale krigsskadeerstatninger til drepte og sårede soldater i forbindelse med krigen i Ukraina (Asanova, 2022).

Vi finner også underposter som kan være relevante i en forsvarskontekst under politikkområdet Justis og beredskap, og en av disse er Sikkerhetsstyrkene. Denne underposten omfatter Russlands føderale sikkerhetstjeneste FSB, utenriksetterretningstjenesten SVR og den føderale sikkerhetsstyrken FSO, som blant annet har ansvar for å beskytte landets statsledelse og president. Særlig kan det tenkes at utgifter til FSB kan knyttes til forsvaret, siden personell fra FSB har blitt benyttet i Ukraina (Rossijskaja Gazeta, 2022). Bevilgninger til Sikkerhetsstyrkene ble i revidert budsjett for 2022 økt med rundt 11 prosent.

Også andre deler av Justis og beredskap kan inkludere utgifter relatert til forsvaret og Russlands krigføring i Ukraina. Bevilgninger under budsjettpostene Sivilforsvaret og Beskyttelse av befolkningen i nødsituasjoner, kan blant annet ha gått til humanitær bistand til innbyggere i russiskokkuperte områder i Ukraina, i form av pensjonsutbetalinger, psykologhjelp og midlertidig botilbud (Tass, 2022; Regnum, 2022). De aktuelle postene har gjennom revisjoner i 2022 blitt økt med henholdsvis 22 prosent og 11 prosent.

Cooper (2022, s. 9) viser også til at budsjettposten Transport under politikkområdet Næringsliv og samferdsel kan være relatert til krigen i Ukraina, da posten har fått store ekstrabevilgninger gjennom 2022 (+ 45 prosent i revidert budsjett). Under samme politikkområde ligger også det føderale romprogrammet. Budsjettutkastet spesifiserer at store deler av bevilgningene hit blant annet går til utvikling og produksjon av militært materiell som vil omfattes av den statlige forsvarsordren (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022, s. 311–312).

Til sist har vi også inkludert bevilgninger til Forsvarsministeriets stengte byer og rakettopp-skytingsbasen Bajkonur, samt bevilgninger til det statlige programmet «Utvikling av forsvarsindustrien» som går over andre budsjettposter enn det offisielle forsvarsbudsjettet.

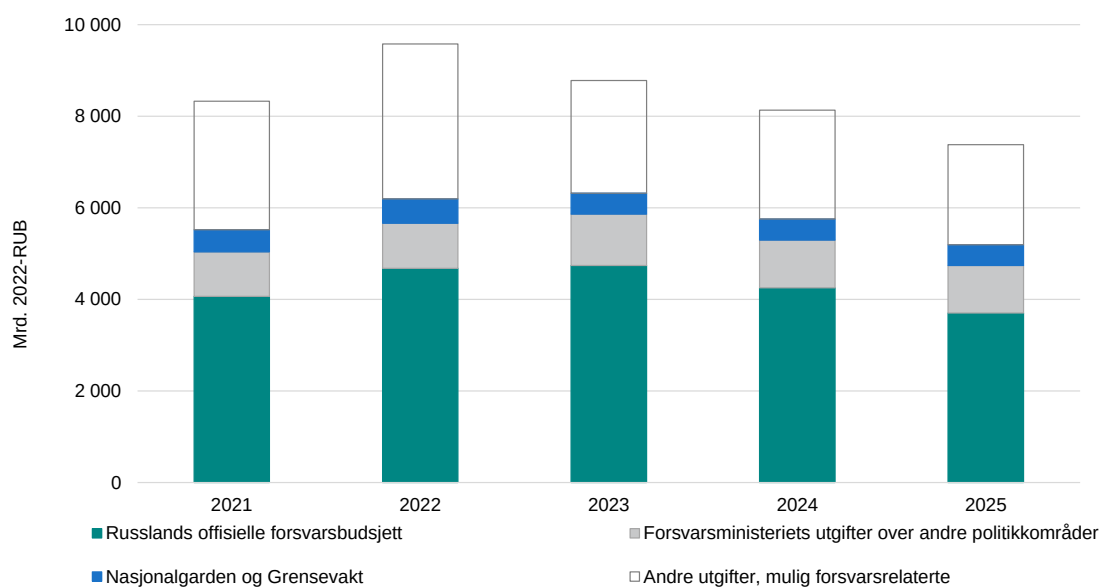
Hva angår forsvarsordren, fremgår det av et regjeringsdekret utstedt 3. oktober 2022 i forbindelse med innføringen av en delvis mobilisering i Russland, at Forsvarsministeriet nå har myndighet til å instruere regionale og lokale myndigheter til å kjøpe en rekke ulike typer forsvarsrelatert materiell. Listen inkluderer blant annet *dual-use*-utstyr¹², droner, radiokommunikasjon, elektronikk, nattsynsenheter, termiske kikkerter, kjøretøy og bildeler, uniformer, medikamenter og medisinsk utstyr, personlige hygieneprodukter, mat, byggematerialer og verktøy (Regjeringen, 2022). Det ser altså ut som at deler av forsvarsordren også vil kunne finansieres over regionale og lokale budsjetter (Luzin, 2022). Det er imidlertid ikke kjent hvilke summer det eventuelt vil være snakk om, og vi inkluderer derfor ikke dette i utgiftene vi summerer i dette delkapittelet.

Summene vi har diskutert til nå utgjør totalt 3 380 mrd. rubler i 2023,¹³ og må ses på som et øvre anslag på hvor mye forsvarsrelaterte utgifter som kan være dekket over andre budsjettposter. I

¹² *Dual-use*-utstyr er produkter som kan benyttes til både sivile og militære formål.

¹³ Vi gjør oppmerksom på at vi har inkludert hele underposter nevnt i teksten over i denne beregningen. Årsaken er at det er vanskelig å definere nøyaktig beløp under de enkelte underpostene som er relatert til forsvar og/eller krigføringen i Ukraina.

figur 3.3 har vi summert disse utgiftene og opplysningene gitt i tabell 3.1 (alle forsvarsrelaterte utgifter). Vi finner at bevilgningene i revidert budsjett for 2022 summerer seg til 9 578 mrd. rubler eller 6,2 prosent av BNP. Dette er en økning på rundt 1 000 mrd. rubler fra både vedtatt budsjett og fra regnskapet for 2021. For 2023 skal beløpet reduseres med 850 mrd. rubler, til 9 224 mrd. rubler. I 2024 videreføres dette beløpet, mens det kommer en ytterligere reduksjon i utgiftene på 100 mrd. rubler i 2025. Denne trenden indikerer at merkostnadene tilknyttet krigen i Ukraina kan utgjøre om lag 1 000 mrd. rubler som dekkes over andre budsjettposter enn de vi vanligvis har identifisert som forsvarsutgifter.



Figur 3.3 *Alle forsvarsrelaterte utgifter, inkludert andre utgifter som kan være forbundet med forsvaret og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Kilder: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022a og 2022b; Cooper, 2022, s. 9–10.*

4 Oppsummering

- Den russiske økonomien er i resesjon, og de langsiktige estimatene for utviklingen tilsier at resesjonen vil bli etterfulgt av stagnasjon. Russiske myndigheter forventer en nedgang i BNP på henholdsvis 2,6 og 0,8 prosent i 2022 og 2023, og deretter langsiktig vekst på 2,6 prosent. En slik utvikling tilsier at russisk økonomi vil være tilbake på 2021-nivå i 2025. Andre institusjoner, som IMF, BOFIT og den russiske sentralbanken, har dystre prognoser som tilsier at økonomien ikke vil være tilbake før nærmere 2030 eller senere.
- Økte inntekter fra petroleum har gjort at de føderale inntektene i år har økt 11 prosent sammenlignet med vedtatt budsjett for 2022. I tillegg har suspensjon av budsjettregelen og overføringer fra fjorårets budsjett gjort det mulig å øke finansiering av forsvarsutgifter uten at det har gått særlig på bekostning av andre sektorer. Reduserte inntekter fremover vil kunne tvinge russiske myndigheter til å foreta harde prioriteringer mellom ulike samfunnsoppgaver.
- Russiske forsvarsutgifter øker, ikke overraskende, betydelig i årets budsjett. Reviderte tall viser at det russiske forsvarsbudsjettet nå utgjør 3,2 prosent av BNP i 2022.¹⁴ Videre legges det opp til at forsvarsbudsjettet skal økes til rundt 3,3 prosent av BNP i 2023. Økt usikkerhet knyttet til hvorvidt prioriteringene i budsjettet vil bli fulgt gjør at det er nødvendig å ta høyde for at større endringer og avvik kan forekomme.
- Andelen graderte opplysninger i forsvarsbudsjettet har økt, og ligger nå på rundt 75 prosent. Omfattende hemmelighold gjør det krevende å analysere hvordan midlene blir benyttet, men både løpende driftskostnader og utgifter forbundet med materiell-investeringer har sannsynligvis økt den siste tiden.
- Også forsvarsrelaterte utgifter utenfor det offisielle forsvarsbudsjettet øker som følge av krigføringen i Ukraina. Et mer omfattende estimat, som også inkluderer andre utgifter i budsjettet som *kan* tenkes å være forsvarsrelaterte, gir en russisk forsvarsbyrde på 6,2 prosent av BNP i 2022 og 5,8 prosent av BNP i 2023.

¹⁴ Merk at det russiske forsvarsbudsjettet ikke inneholder alle forsvarsrelaterte utgifter som inngår i f.eks. SIPRIs eller NATOs definisjon. For mer informasjon, se Hakvåg mfl. (2021).

Referanser

Articles of War (2022, 7. juni): Ukraine Symposium – War Sanctions Steadily Degrade the Russian Maritime Sector. <https://lieber.westpoint.edu/war-sanctions-steadily-degrade-russian-maritime-sector/>. Lest: 12. september 2022.

Asanova, Antonina (2022, 11. juli): Oplatite moi «Iskandery». *Novaja Gazeta Evropa*. <https://novayagazeta.eu/articles/2022/07/11/oplatite-moi-iskandery> Lest: 1. november 2022.

Bloomberg (2022, 5. september): Russia Privately Warns of Deep and Prolonged Economic Damage. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-05/russia-risks-bigger-longer-sanctions-hit-internal-report-warns>. Lest: 7. september 2022.

BOFIT (2022): BOFIT Forecast for Russia 2022–2024. <https://www.bofit.fi/en/monitoring/forecasts-for-Russia-and-China/latest-forecast-for-russia/>. Lest: 17. oktober 2022.

Butrin, Dmitrij (2022, 12. september): Vse idet po pravilu. *Kommersant*. <https://www.kommersant.ru/doc/5558911> Lest: 3. november 2022.

CBR (2022a): Macroeconomic survey of the Bank of Russia. October 2022. https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/43414/full_102022.xlsx. Lest: 23. oktober 2022.

_____ (2022b): Doklad «Regionalnaja ekonomika: kommentarii GU». https://www.cbr.ru/analytics/dkp/report_09/. Lest: 10. september 2022.

CNBC (2022, 23. juni): Russia's ruble hit its strongest level in 7 years despite massive sanctions. Here's why. <https://www.cnbc.com/2022/06/23/russias-ruble-is-at-strongest-level-in-7-years-despite-sanctions.html>. Lest: 19. oktober 2022.

Cooper, Julian (2022): Implementation of the Russian Federal Budget During January–July 2022 and Spending on the Military. SIPRI Background Paper. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-10/bp_2210_russianmilex.pdf. Lest: 20. oktober 2022.

Dumaens budsjett- og skattekomité (2022a): Pojasnitelnaja zapiska k projektu federalnogo zakona 'O federalnom bjudzjete na 2023 god i na planovyj period 2024 i 2025 godov'. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8> Lest: 5. oktober 2022.

_____ (2022b): Prilozhenije no. 11 k pojasnitelnoj zapiske k projektu federalnogo zakona 'O federalnom bjudzjete na 2023 god i na planovyj period 2024 i 2025 godov'. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8> Lest: 5. oktober 2022.

_____ (2022c): Prilozhenije 15 Federalnomu zakonu 'O federalnom bjudzjete na 2023 god i na planovij period 2024 i 2025 godov'. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8> Lest: 5. oktober 2022.

Europakommisjonen (2022, 3. juni): Russia's war on Ukraine: EU adopts sixth package of sanctions against Russia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2802. Lest: 26. oktober 2022.

Europaparlamentet (2022, 1. juli): Parliamentary question - E-002408/2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-002408_EN.html. Lest: 26. oktober 2022.

Finansministeriet (2021): Bjudzjet dlja grazhdan k federalnomu zakonu o federalnom bjudzjete na 2022 god i planovij period 2023 i 2024 godov. https://minfin.gov.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/ Lest: 15. mars 2022.

_____ (2022a): Ezjegodnaja informatsija ob ispolnenii federalnogo bjudzjeta. https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute/?id_65=80041-%20yezhegodnaya_informatsiya_ob_ispolnenii_federalnogo_byudzheta_dannye_s_1_yanvar%20ya_2006_g. Lest: 4. april 2022.

_____ (2022b): Ispolnenije raskhodov federalnogo bjudzjeta na realizatsiju natsionalnykh projektov. https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38163-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_realizatsiyu_natsionalnykh_proektov Lest: 27. oktober 2022.

Føderale finansmyndigheter (2022): Federalnyj bjudzjet Rossijskoj Federatsii i bjudzjetov gosudarstvennykh vnebjudzjetnykh fondov. <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/konsolidirovannyj-byudzheta/> Lest: 31. oktober 2022.

Hakvåg, Una, Pernille Engebretsen og Julie Helseth Udal (2021): Kildegrunnlag og metode i FFI's studier av russisk forsvarsøkonomi. FFI-rapport 21/02388.

IMF (2022): World Economic Outlook Database October 2022. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/October>. Lest: 17. oktober 2022.

Interfaks (2022, 10. juni): Gosoboronzakaz v 2022g vyrastjot na 600-700 mlrd rublej. <https://www.interfax.ru/business/845699>. Lest: 6. august 2022.

Kapital Strany (2022, 26. mai): Siluanov prizval ne uvelitsjivat sotsialnye raskhody iz-za armii i «novykh terrorij». https://kapital-rus.ru/news/387632-siluanov_prizval_ne_uvelichivat_socialnye_rashody_iz_za_armii_i_novykh/ Lest: 25. oktober 2022.

-
-
- Kreml (2022, 18. juli). Zasedanje Soveta po strategijskemu razvitju i natsionalnym projektam. <http://kremlin.ru/events/president/news/69019> Lest: 26. oktober 2022.
- Luzin, Pavel (2022). Russia's Skyrocketing Defense Spending, 2022–2023. Eurasia Daily Monitor, 19 (148). *The Jamestown Foundation*. <https://jamestown.org/program/russias-skyrocketing-defense-spending-2022-2023/> Lest: 6. oktober 2022.
- Marokhovskaja, Alesija (2022, 12. september): Libo regiony ne vyplatjat dengi i eto vrane, libo eti dengi prosto ne popadut v ruki k dobrovoltsam. *Vazjnye istorii*, <https://istories.media/investigations/2022/09/12/libo-regioni-ne-viplatyat-dengi-i-eto-vrane-libo-eti-dengi-prosto-ne-popadut-v-ruki-k-dobrovoltsam/>. Lest: 26. oktober 2022.
- Ministeriet for økonomisk utvikling (2022). Prognoz sotsialno-ekonomitsjeskogo razvitija Rossijskoj Federatsii na 2023 god i na planovyj period 2024 i 2025 godov. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8> Lest: 5. oktober 2022.
- Moscow Times (2022, 9. mars): Russia Bans Foreign Currency Sales. <https://www.themoscowtimes.com/2022/03/09/russia-bans-foreign-currency-sales-a76835>. Lest: 19. oktober 2022.
- Regjeringen (2022): Postanovlenije ot 3 oktjabrja 2022 g. Np 1745 «O spetsialnoj mere v sfere ekonomiki i vnesenii izmenenija v postanovlenije Pravitelstva Rossijskoj Federatsii ot 30 aprelja 2020 g. No 616». http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210030051?index=0&rangeSize=1&mc_cid=31b4d06871&mc_eid=c024ef8f87 Lest: 1. november 2022.
- Regnum (2022, 11. april): MTSJS Rossii rasskazalo o rabote s zjiteljami na osvobodjdonnykh territorijakh. <https://regnum.ru/news/polit/3561304.html> Lest: 1. november 2022.
- Romanova, Ljubov (2022, 28. april): Zatsjem Minfinu menjat bjudzjetnoje pravilo. *Vedomosti*. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/04/27/920143-zachem-minfinu-menyat-byudzhethoe-pravilo> Lest: 13. juni 2022.
- Romanova, Ljubov og Aleksej Nikolskij (2022, 14. september): Minfin predlozjil vedomstvam urezat utverzjdjonnye traty na 2023 god na 10%. *Vedomosti*. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/09/15/940898-urezat-utverzhdennie-trati>. Lest: 28. oktober 2022.
- Rossijskaja Gazeta (2022, 11. juli): Utsjastvujusjtsjim v spetsoperatsii na Ukraine sotrudnikam FSB predlozjili dat veteranskij status. <https://rg.ru/2022/07/11/uchastvuiushchim-v-specoperacii-na-ukraine-sotrudnikam-fsb-predlozhili-dat-veteranskij-status.html> Lest: 2. november 2022.
- Tass (2022, 21. juli): Razmer pensij na osvobodjdonnoj territorii Khakovskoj oblasti vyros potsjtj v dva raza. <https://tass.ru/ekonomika/15278627> Lest: 2. november 2022.

The Guardian (2022, 31. mars): Why is Vladimir Putin demanding Russian gas is paid for in roubles? <https://www.theguardian.com/business/2022/mar/31/why-is-vladimir-putin-demanding-russian-gas-is-paid-for-in-roubles> Lest: 19. oktober 2022.

Udal, Julie Helseth og Cecilie Sendstad (2022): Russisk forsvarsøkonomi 2021 – restitusjon under en pandemi. FFI-rapport 22/01089. UNNTATT OFFENTLIGHET.

U.S. Department of Commerce (2022, 15. september): Embargoes and Other Special Controls. Supplement no. 2 to Part 746. Russian Industry Sector Sanction List. <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulation-docs/420-part-746-embargoes-and-other-special-controls/file> Lest: 11. november 2022.

U.S. Department of State (2022, 20. oktober): The Impact of Sanctions and Export Controls on the Russian Federation. <https://www.state.gov/the-impact-of-sanctions-and-export-controls-on-the-russian-federation/> Lest: 11. november 2022.

Vinogradova, Ekaterina (2021, 18.oktober). Posjli na snizhenije: Minek ukhudsjil prognoz po rostu dokhodov rossijan do 2,5%. *Izvestija*. <https://iz.ru/1235039/ekaterina-vinogradova/poshli-na-snizhenie-minek-ukhudshil-prognoz-po-rostu-dokhodov-rossiian-do-25> Lest: 19. april 2022.

Om FFI

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

FFIs formål

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

FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

