

Den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2024 og planperioden 2025–2026

Forfattere

Cecilie Sendstad, Noah Wicken

Prosjektnummer 1649

28. november 2023

Godkjenner

Mona S. 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 2024 samt planperioden 2025–2026 med særlig fokus på de forsvarsrelaterte utgiftene. Russiske myndigheter planlegger en vesentlig økning i de samlede føderale utgiftene i 2024, i hovedsak for å øke budsjettene for politikkområdene Forsvarsformål og Sosiale formål. Samlet sett bærer økonomien preg av at det er myndighetene som er drivkraften for den økonomiske veksten, mens finansieringen i stor grad er hentet fra fremtidige generasjoner.

INNHold

1	Innledning	3
2	Planrammer for budsjettet	4
2.1	Makroøkonomiske prognoser	4
2.1.1	Den økonomiske veksten går bedre enn ventet som følge av petroleumsinntekter og høyt offentlig forbruk	5
2.1.2	Historisk lav arbeidsledighet	6
2.1.3	Høy inflasjon som følge av høy innenlandsk etterspørsel og svak rubel	7
2.1.4	Investeringer øker, men det private kapitalmarkedet er tilbakeholdent	8
2.1.5	Lavere eksportinntekter i en overgangsperiode	10
2.2	Utvikling i føderale inntekter og utgifter	11
2.2.1	Budsjettunderskudd dekkes ved ekstraordinære skatteinnbetalinger, bruk av velferdsfondet og økt statsgjeld	11
3	Forslag til føderalt budsjett	14
3.1	Overordnet utgiftsfordeling	14
3.1.1	Russiske myndigheter planlegger en vesentlig økning i de samlede føderale utgiftene i 2024 (+16 prosent).	14
3.1.2	Den russiske regjeringen planlegger betydelige reduksjoner i bevilgningene til Statlig administrasjon og Næringsformål og samferdsel	16
3.1.3	Økning av 2023-budsjettet i etterkant av budsjettutkastet	16
3.2	Nasjonale prosjekter	17
3.2.1	Dronesystemer – et nytt nasjonalt prosjekt	18
3.3	Finansiering av de okkuperte områdene	19
3.4	Forsvarsutgifter	21
3.4.1	Utgifter under politikkområdet «Forsvarsformål»	21
3.4.2	Investeringsutgifter	23
3.4.3	Forsvarsrelaterte utgifter under andre politikkområder	25
4	Oppsummering	28
	Referanser	30

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 sikkerhetspolitiske området. Innen rammen av prosjektet analyserer vi blant annet de kort- og langsiktige perspektivene for finansiering av Russlands væpnede styrker.

Den 29. september 2023 ble den russiske regjeringens forslag til føderalt statsbudsjett for 2024 samt tentativt budsjett for årene 2025 og 2026 lagt frem. Budsjettforslaget er i skrivende stund til behandling i det russiske parlamentet. Det endelige budsjettet, som vil få status som føderal lov, er ventet vedtatt i desember.

Dette notatet analyserer de viktigste elementene 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.

Opplysninger om budsjettforslaget er hentet fra den russiske føderale lovforslagsdatabasen, *Sistema obespetsjenija zakonodatelnoj dejatelnosti Gosudarstvennoj avtomatizirovannoj sistemy «Zakonotvortsjestvo»* (SOZD).¹ I tillegg til selve budsjettutkastet (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a) har vi gjennomgått følgende dokumenter:

- «Forklarende notat til lovforslaget» med vedlegg (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023b).
- Oppdaterte prognoser for Russlands økonomiske utvikling i årene 2023–2025 (Ministeriet for økonomisk utvikling, 2023).
- Redegjørelse for budsjett- og skattepolitikken for årene 2024–2026 (Finansministeriet, 2023a).
- Høringsuttalelsen fra Dumaens forsvarskomiteé (Dumaens forsvarskomiteé, 2023).

Det russiske parlamentet har som regel liten reell innflytelse på budsjettpolitikken. Det er derfor ventet at budsjettvedtaket som kommer i desember vil ligge tett opp til budsjettforslaget. Foreslåtte bevilgninger til ulike formål i regjeringens budsjettforslag for 2023 (presentert i Udal og Sendstad 2022) avvok i de fleste tilfeller mindre enn 5,0 prosent fra bevilgningene i det vedtatte budsjettet (FFIs egne beregninger). For enkelte underposter er avviket større.² Dette må imidlertid kun tolkes som en indikasjon på prioriteringer for det kommende året. Både i 2022 og 2023 har vi sett at de føderale utgiftene avviker fra vedtatte budsjetter som følge av omprioriteringer og

¹ Lovforslag nr. 448554 «O federalnom bjudzjete na 2024 god i na planovyj period 2025 i 2026 godov», tilgjengelig fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8>.

² Justis- og beredskap (-19 prosent), Næringsformål og samfunn (+ 8 prosent), Budsjettoverføringer (+14 prosent).

endrede økonomiske forutsetninger. Så lenge krigen mot Ukraina pågår, og den økonomiske usikkerheten er så høy, må vi forvente at budsjettene kan endres på kort varsel.

2 Planrammer for budsjettet

2.1 Makroøkonomiske prognoser

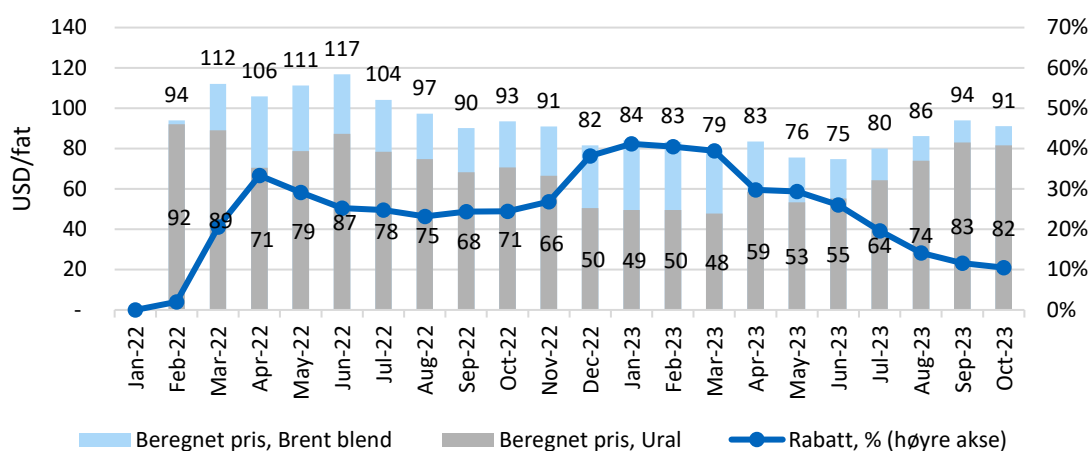
I likhet med tidligere år, synes myndighetene å legge mer optimistiske økonomiske utsikter til grunn som makroøkonomiske rammefaktorer enn hva prognoser fra andre analysebyråer og institusjoner skulle tilsi. Ifølge Ministeriet for økonomisk utvikling, vil Russlands BNP vokse med 2,8 prosent i inneværende år, og dermed vil BNP være tilbake på samme nivå som det var i 2021. På lenger sikt forutsetter myndighetene at BNP-veksten skal ned mot 2,2 prosent, og at inflasjonen vil nå styringsmålet på 4 prosent. Til sammenligning tilsier prognosene fra den russiske sentralbanken en forventning om BNP-vekst på 2,7 prosent i 2023, men deretter 1–2 prosent i året i de neste tre årene (CBR, 2023a). IMF's siste estimer indikerer en BNP-vekst på 1 prosent i året i planperioden (IMF, 2023).

Prisen for uralolje som legges til grunn for vekstestimatene ligger over pristaket som EU har innført på 60 dollar/fat, mens eksportinntektene er ventet å bli lavere enn de var før starten på Russlands fullskala invasjon av Ukraina. Målt i faste priser og valutakurser utgjør reduksjonen 25 prosent, mens valutakurssvekkelsen bidrar til at verdien i rubler kun faller med 13 prosent. Russland forventer altså ikke et stort eksporttap, til tross for at de er underlagt et strengt sanksjonsregime.

Tabell 2.1 Økonomiske prognoser som ligger til grunn for budsjettforslaget. * er hentet fra nasjonalregnskapet. ** viser foreløpige tall for 2023. Kilder: Dumaens budsjett- og skattekomité 2023a, s. 21–22; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022, s. 26.

Indikator	Enhet	2021*	2022*	2023**	2024	2025	2026
BNP	mrd. RUB	131 015	153 435	166 015	179 956	190 637	202 304
BNP-vekst	prosent	4,7	-2,1	2,8	2,3	2,3	2,2
Inflasjon (årsslutt)	prosent	8,4	11,9	7,5	4,5	4,0	4,0
Pris uralolje	USD/fat	69,1	79,6	63,4	71,3	70,1	70,0
Pris naturgass	USD/1000m ³	274	703	354	269	263	256
Dollarkurs	RUB/USD	73,6	67,5	85,2	90,1	91,1	92,3
Investeringer	mrd. RUB	22 945	27 865	31 594	34 026	36 743	39 587
Import	mrd. USD	294	255	293	303	312	322
Eksport	mrd. USD	497	593	461	475	485	501

Historisk sett har prisen for uraloljen og Brent blend fulgt hverandre tett. Etter invasjonen av Ukraina har imidlertid betalingsviljen for uraloljen gått ned. I perioden april 2022–juli 2023 ble Ural handlet for 20–40 prosent lavere priser enn Brent blend (se figur 2.1), noe vi kan omtale som en «prisrabatt». Oljeprisen som ligger til grunn for budsjettet er om lag 25 prosent lavere enn prisforventningen for Brent blend i 2023 og 20 prosent lavere i 2024.³ Prisrabatten tilsvarer altså hva den i snitt utgjorde frem til sommeren 2023. Det er imidlertid indikasjoner på at prisen på uraloljen nærmer seg prisen for nordsjøoljen. Siste rapportering fra MinFin tilsier at uralprisen i snitt har vært 62 dollar per fat hittil i år, mens den i oktober lå på 82 dollar per fat (Finansministeriet, 2023c). Dette tilsier en rabatt på kun 10 prosent.



Figur 2.1 Pris for uralolje sammenlignet mot Brent blend. Kilde: jan. 2022–apr. 2023: CBR (2023c, fane 3), FFIs egne beregninger av oljepriser; mai–oktober 2023: Finansministeriet (2023c).

2.1.1 Den økonomiske veksten går bedre enn ventet som følge av petroleumsinntekter og høyt offentlig forbruk

Den russiske økonomien har hentet seg bedre inn enn hva prognosene for ett år siden tilsa. Ifølge fjorårets budsjettforutsetninger, var forventningen at brutto nasjonalproduktet (BNP) ville være tilbake på 2021-nivå i 2025. lekkasjer fra Ministeriet for økonomisk utvikling tilsa at dette var ansett for å være et optimistisk scenario, og at myndighetene planla ut fra at det kunne gå betydelig dårligere (Udal og Sendstad, 2022). Likevel falt BNP samlet sett kun med 2,1 prosent i 2022. De siste estimatene fra den russiske sentralbankens tilsier at BNP vil være tilbake på 2021-nivå i starten av 2024.

³ Prisforventningene for Brent blend er 84,46 dollar/fat i 2023 og 88,22 dollar/fat i 2024 (U.S. Energy Information Administration, 2023).

Den viktigste årsaken til at BNP har hentet seg inn, er at olje- og gassprisene har vært høye (se figur 2.1), og at Russland har klart å opprettholde petroleumseksporten i tilsvarende volum som tidligere.

I tillegg har det høye offentlige forbruket bidratt til at BNP-veksten opprettholdes og at sysselsettingen er høy. Budsjettimpulsen⁴ for 2022 og 2023 er estimert å utgjøre 10 prosent av BNP. Dette gjør at den innenlandske etterspørselen opprettholdes. Ifølge tidligere finansminister og nåværende medlem av antikorrupsjonsrådet, Alexey Kudrin, og direktør for Institutt for internasjonal økonomi og finans, Alexander Kobin, er det spesielt fire faktorer som gjør at offentlig forbruk påvirker BNP-veksten positivt (Kudrin og Kobin, 2018):

- (1) Jo mer lukket økonomi, jo sterkere effekt,
- (2) jo sterkere arbeidsmarkedsreguleringer (statsstyrt eller sterke fagforeninger), jo sterkere effekt,
- (3) jo mindre utviklede finansmarkeder, jo sterkere effekt, og
- (4) fast valutakurs gir sterkere effekt.

Den russiske staten har sterke muligheter til å påvirke arbeidsmarkedene, og hvilke lønninger de ansatte skal ha. I tillegg tilsier kapitalkontrollen at valutakursen heller ikke er markedsstyrt lenger. Som følge av sterk politisk styring vil myndighetene dermed kunne få mer effekt av det offentlige forbruket nå enn før det kraftige sanksjonsregimet og de russiske motreaksjonene, inntrådte.

Men analysene fra Kudrin og Kobin (2018) sier også at midler som går til forsvar og andre maktstrukturer er uproduktive, og dermed gir lavere BNP-vekst enn investeringer i f.eks. fysisk kapital og humankapital. Dette betyr at det høye statlige forbruket vil gi lavere vekst i den russiske økonomien enn hvordan et alternativt forbruk kunne bidratt til BNP-vekst. Krigens kostnader omfatter dermed ikke bare direkte kostnader som følge av økt forsvarsforbruk, men også indirekte kostnader i form av ineffektiv pengebruk.

2.1.2 Historisk lav arbeidsledighet

Mangelen på innsatsfaktorer og teknologi fra andre land, sammen med høy økning i offentlig forbruk, har skapt en historisk høy etterspørsel etter arbeidskraft. Arbeidsledigheten utgjorde rekordlave 3,7 prosent ved årsskiftet. Ved utgangen av september i år hadde den falt ytterligere, til kun 3 prosent (Rosstat, 2023a). En annen indikator på mangelen på arbeidskraft, er at antallet arbeidstimer per arbeidsuke er det høyeste som har vært målt på mer enn et tiår (Stognei og Ivanova, 2023).

Mangelen på arbeidskraft kommer også til syne i sentralbankens arbeidsmarkedsundersøkelser. Så mye som to tredeler av alle bedrifter rapporterer at dette hindrer dem i å øke produksjonen. Problemet er spesielt akutt for industrinæringen (CBR, 2023f). Sentralbanken nevner ingenting

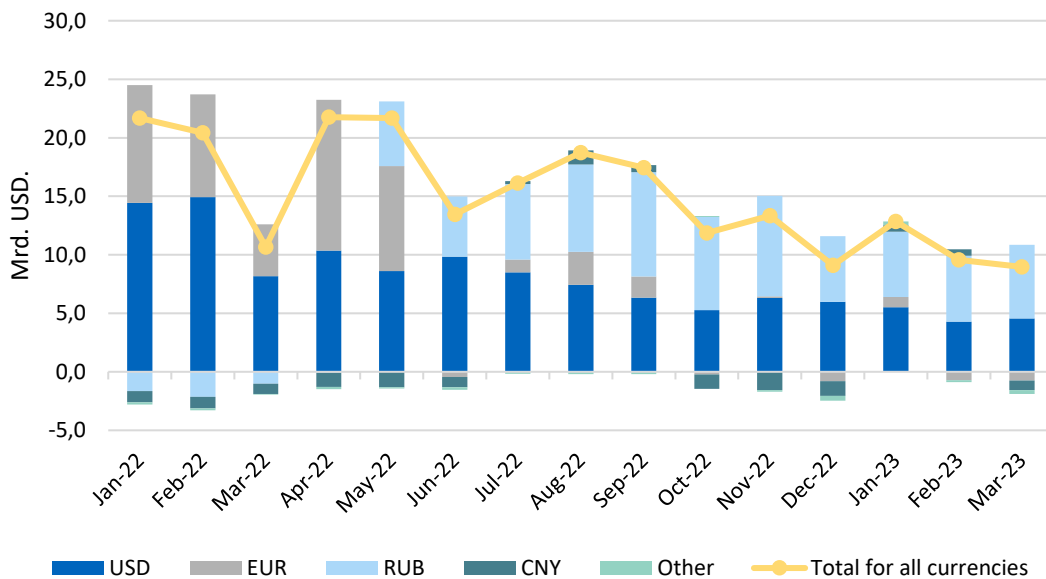
⁴ Budsjettimpuls refererer til hvor mye det offentlige forbruket bidrar til å øke BNP. Når budsjettimpulsen utgjør 10 prosent, innebærer det at det føderale budsjettet har fått BNP til å vokse med 10 prosentpoeng mer enn det ville gjort uten offentlig forbruk.

om IT-bransjen, men det bør bemerkes at myndighetene har iverksatt mange tiltak for å øke tilgangen på IT-personell. I mars forenklet myndighetene de byråkratiske prosessene for utenlandsk arbeidskraft med IT-kompetanse (Moscow Times, 2023), og tidligere har de gitt skattemessige fordeler for investeringer i IT-bransjen (Kreml, 2023). Dette tilsier at Russland også har utfordringer ved å sikre nok tilgang på IT-kompetanse.

2.1.3 Høy inflasjon som følge av høy innenlandsk etterspørsel og svak rubel

Høy inflasjon er en konsekvens av de kraftige handelsrestriksjonene Russland står overfor. Manglende tilgang på varer og innsatsfaktorer har gjort at prisene har økt. Som følge av ønsket om å frigjøre seg fra avhengighet til vestlige valutaer, har Russland innført kapitalkontroll som har medført at stadig flere av handlene må gjøres opp i russiske rubler. Slike krav om oppgjørsvaluta har opprettholdt etterspørselen etter rubler og hindret ytterligere svekkelse av valutaen. Uten slike tiltak ville prisen på importerte varer økt betydelig mer. Fra juni i år har imidlertid rubelkursen blitt svekket, sannsynligvis relatert til svekket handelsbalanse⁵ som følge av lavere energipriser og økt import (CBR, 2023c). Dette er også reflektert i figur 2.2, som viser at nettoeksporten har falt gradvis etter mai i fjor. En svekket rubelkurs bidrar til høyere prisvekst, og i august ble prispresset svært høyt. For å dempe inflasjonen valgte sentralbanken å heve styringsrenten først til 8,5 prosent, og deretter til 12 prosent kun to uker etterpå. I september ble den hevet ytterligere, til 13 prosent, og i oktober til 15 prosent. Begrunnelsen er at rubelen var for svak, og inflasjonen for høy. Sentralbanken pekte på at hovedårsaken nå er at produksjonskapasiteten i landet er for lav (CBR, 2023g).

⁵ Handelsbalanse refererer til størrelsen på eksport minus import. Dersom et land eksporterer mer enn det importerer fra andre land, sier vi at det har en positiv handelsbalanse.

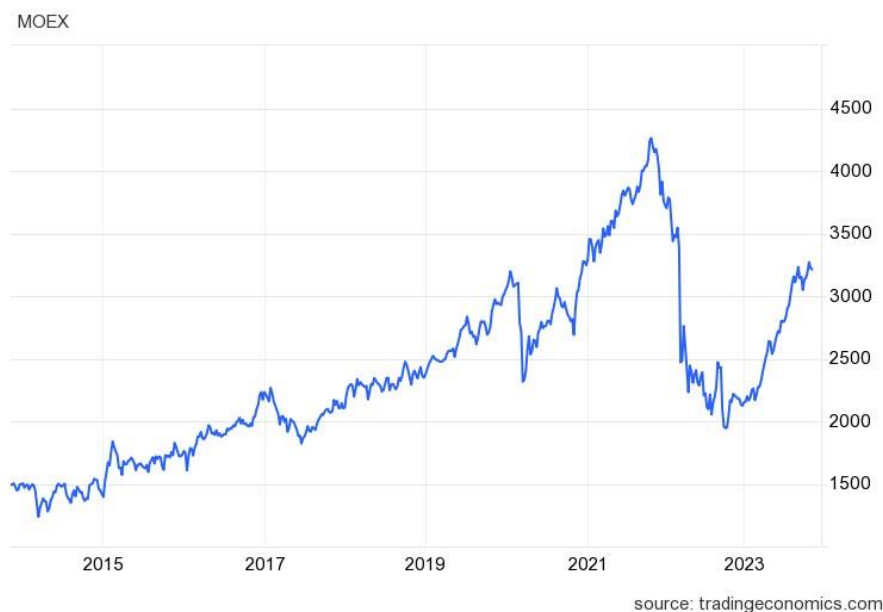


Figur 2.2 Russisk nettoeksport (eksport minus import) i ulike oppgjørsv valutaer, målt i løpende USD. Kilde: CBR (2023b, fane 10).

2.1.4 Investeringer øker, men det private kapitalmarkedet er tilbakeholdent

Investeringer er en viktig forutsetning for å sikre økonomisk vekst. Størrelsen på investeringer sier noe om investorers tillit til den økonomiske fremtiden – dersom tilliten til økonomisk fremgang øker, vil vi se at investeringstakten øker siden investorene forventer å få god avkastning. Dersom utsiktene er dårligere, vil færre investere i næringsvirksomhet, og heller sikre avkastning gjennom investeringer i rentebærende obligasjoner – det vil si at de låner ut penger og får en fastsatt prosentsats tilbake.

Private investorer kvier seg for å putte penger inn i det russiske bedriftsmarkedet. Til tross for at børsverdiene har økt betydelig etter fjorårets bunnpunkt i oktober (Tradingeconomics 2023a), er fortsatt verdiene av selskapene priset lavt. Totalt er børsverdien på samme nivå som den var ved inngangen av koronapandemien, og priset 25 prosent lavere enn toppunktet som var oktober 2021, se figur 2.2.



Figur 2.3 Utvikling av MOEX-indeksen i for perioden november 2013–november 2023.
Kilde: Tradingeconomics (2023a).

Imidlertid er *price/earnings* (P/E)-raten på Moskva-børsen på sitt laveste nivå på ti år: Ikke på noe tidspunkt de siste ti årene har investorene vært mindre villige til å betale for de børsnoterte selskapene (*price*), gitt deres årlige inntjening (*earnings*) (Tradingeconomics, 2023b). Moskva-børsen har historisk gitt lavere P/E-rater enn andre børser, sannsynligvis grunnet svake eiendomsrettigheter og høy grad av korrupsjon (Vavilova, 2017). Dersom bedriftsmarkedet ikke får nok tilgang på kapital, kan dette bli en hemsko for fremtidig vekst.

Det har heller ikke tidligere forlatt så mye kapital fra Russland som det gjorde i 2022 (Rosstat, 2023b).⁶ Fra utgangen av 2021 til juni 2023 falt utenlandske direkteinvesteringer fra 610 mrd. til 362 mrd. dollar, altså nesten 250 mrd. dollar. Det bør imidlertid merkes at også russiske direkteinvesteringer i andre land falt fra 487 mrd. til 337 mrd. dollar i samme periode (CBR, 2022, 2023e). Dette tilsier at en del av kapitalflukten har blitt oppveid av at russiske investorer trekker pengene tilbake. Endringen kan skyldes at russiske investorer ikke lenger sender kapitalen via tredjepartsland, men i stedet investerer direkte i økonomien. Historisk sett har en del russiske investorer sendt penger ut av landet, og deretter reinvestert i russisk økonomi via utenlandske direkteinvesteringer, for på den måten å unngå skatteforpliktelser til de russiske myndighetene. En mulig konsekvens av de vestlige sanksjonene er at investorene ikke lenger tør å sende pengene ut av landet av frykt for at de blir frosset.

Det er tegn på at kapitaltilgangen er en utfordring for den russiske økonomien. I slutten av oktober kunngjorde statsminister Misjustin at Russland ville forenkle prosedyrene for at selskaper og borgere fra «vennligsinnede» land skal kunne investere i russisk økonomi. Dette innebærer å

⁶ Datasettet starter i 2012, og vi har dermed ikke innsikt i historikken lenger tilbake i tid enn dette.

kunne åpne russiske bankkontoer enklere og å gjøre innskudd (Reuters, 2023). I tillegg har finansministeriet uttalt at det føderale budsjettet ikke har tilstrekkelig med midler for å finansiere alle nødvendige prosjekter, og at de har et mål om å tiltrekke langsiktig sparing tilsvarende 1 300 mrd. rubler i 2024 for å sikre kapitaltilgang (Finansministeriet, 2023b).

Totalt sett, er investeringene økende. Etter andre kvartal i 2023 summerte årets investeringer seg til samme beløp som de brukte tre kvartaler på å nå i 2022 (Rosstat, 2023c). Sannsynligvis er dette knyttet til statens investeringer i nasjonaløkonomien.

2.1.5 Lavere eksportinntekter i en overgangsperiode

Handelssanksjonene mot Russland har ført til behov for at de må etablere nye handelsruter og andre handelspartnere. Dette har gitt utfordringer som kommer til syne via en rekke indikatorer, blant annet høye fraktpriser og høy økning i etterspørsel etter logistikkjenester.

Fra desember 2021 til mai 2023 økte prisene på frakt med totalt 45 prosent, hvorav transport via rørledninger bidro substansielt. Dersom man ser bort fra rørledningstransport, økte fraktprisene fortsatt med 24 prosent (Laura, 2023). Til sammenligning, økte konsumprisindeksen med 15 prosent i samme periode (Rosstat, 2023d). Dette indikerer at kapasitetspresset mot logistikkjenestene er svært høyt.

Utfordringene med å etablere nye handelsruter kommer også til syne i analyser av de regionale trendene (CBR, 2023d). Spørreundersøkelse blant næringsliv i de ulike regionene tilsier at en rekke virksomheter har utfordringer ved lønnsomhet knyttet til eksport som følge av de høye fraktprisene, og antall ledige jobber innen transport og logistikk har økt 40 prosent. Sentralbankens beregninger av fluktasjoner i arbeidsmarkedet tilsier at sysselsettingen har beveget seg vekk fra handels-, tjeneste- og jordbruksindustrien og over til blant annet transport- og byggenæringen (Ibid., s. 29).⁷ Det har også vært en betydelig vekst i eksport via sjøveien, der økningen i handelsvolumet har vært størst i Azov- og Svartehavet (Ibid., s. 36). Det er spesielt olje og korn som eksporteres via de russiske havnene i dette området.

Russland er altså under en betydelig omstilling, der både transportruter og nye handelspartnere er under utvikling. Anskaffelse av egne fartøy for å frakte blant annet olje, har gjort det mulig å opprettholde eksportvolumet, men reduserer profitten i næringen i overgangsperioden. Dette har direkte konsekvenser for det føderale inntektsgrunnlaget, hvorav mer enn 30 prosent stammer fra olje- og gassnæringen.

⁷ I tillegg har sysselsettingen innen industrinæringen og gruvedrift og steinbrudd økt.

2.2 Utvikling i føderale inntekter og utgifter

Tabell 2.2 viser inntekter og utgifter i regnskapet for 2022, vedtatt og revidert budsjett for 2023 og regjeringens forslag til budsjett for 2024 og planperioden 2025–2026. Budsjettutkastet for 2024 legger opp til en vesentlig økning i budsjettet sammenlignet med årets utgifter, både reelt og som andel av BNP.

Tabell 2.2 *Budsjetterte inntekter og utgifter, 2022–2026. Nominelle rubler. Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a, s. 26, Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022.*

		2022	2023		2024		2025		2026
			vedtatt 2022	revidert*	vedtatt 2022	utkast 2023	vedtatt 2022	utkast 2023	utkast 2023
			mrd. RUB	mrd. RUB	mrd. RUB	mrd. RUB	mrd. RUB	mrd. RUB	mrd. RUB
Inntekter	mrd. RUB	27 824	26 130	28 674	27 240	35 065	27 979	33 552	34 051
	% av BNP	18 %	17 %	17 %	17 %	19 %	16 %	18 %	17 %
<i>hvorav petroleumsinntekter</i>	mrd. RUB	11 586	8 939	8 864	8 656	11 504	8 489	11 760	11 415
Utgifter	mrd. RUB	31 119	29 056	31 675	29 433	36 661	29 244	34 383	35 587
	% av BNP	20 %	19 %	19 %	18 %	20 %	17 %	18 %	18 %
Resultat	mrd. RUB	-3 295	-2 926	-3 001	-2 193	-1 595	-1 264	-830	-1 536
	% av BNP	-2,1 %	-2,0 %	-1,8 %	-1,4 %	-0,9 %	-0,7 %	-0,4 %	-0,8 %

Både inntektene og utgiftene har den høyeste BNP-andelen som er registrert i perioden etter 2011. Det har heller ikke vært kraftigere reell vekst i de føderale utgiftene enn det er planlagt med i 2024-budsjettet.⁸ Det er verdt å merke seg at budsjettutkastet som ble fremlagt høsten 2022, var langt lavere for 2024 enn budsjettet som nå er fremlagt. Budsjettutkastet for planperioden 2025–2026 må dermed i beste fall anses for å være tentativt, men sannsynligvis vil dette måtte revideres kraftig. Dette vil avhenge av Ukraina-krigens videre forløp, men også av hvordan befolkningen rammes av og reagerer på økonomiens utvikling.

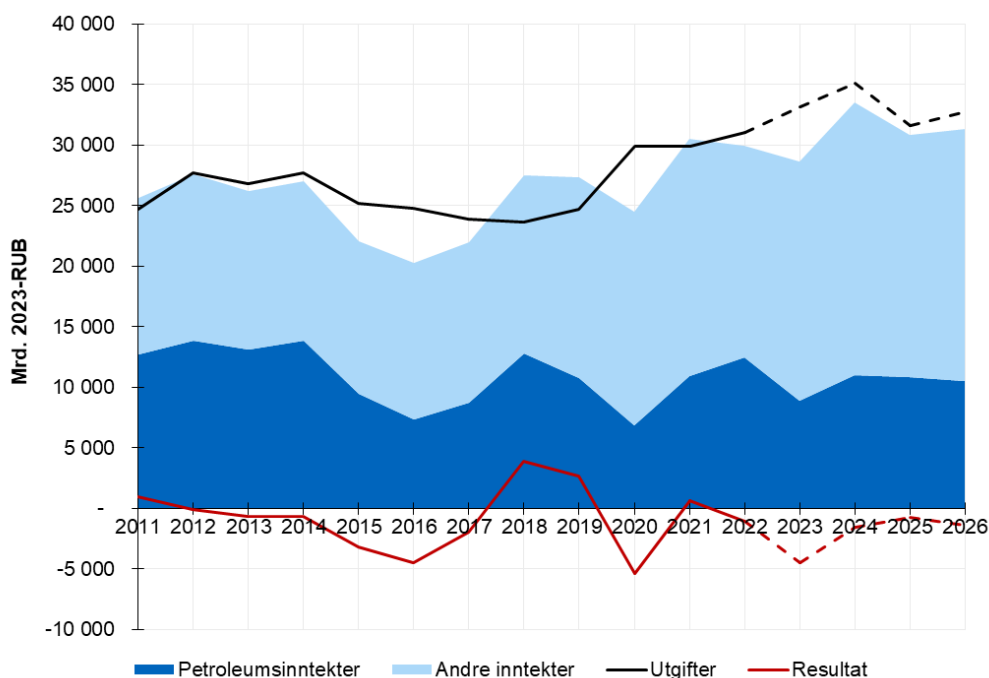
2.2.1 Budsjettunderskudd dekkes ved ekstraordinære skatteinnbetalinger, bruk av velferdsfondet og økt statsgjeld

Russlands føderale inntekter i 2024 består blant annet av ekstraordinære inntekter, som inneholder enkeltinnbetalinger fra bedrifter. Totalt utgjør de ekstraordinære inntektene 2 520 mrd. rubler, en økning på nærmere 1 700 mrd. rubler sammenlignet med 2023. Sosialfondet og det føderale helseforsikringsfondet står for 800 mrd. av overføringene, med begrunnelsen om at det føderale budsjettet dekket ekstraordinære kostnader som skulle vært betalt til disse fondene i 2022 (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a, s. 77). Øvrige ekstraordinære budsjetterte inntekter stammer fra økte eksportinntekter som følge av svekket valutakurs, «frivillige donasjoner» fra vestlige selskap som forlater Russland, skatteøkninger og subsidiekutt for energiprodusenter og økning i offentlige avgifter (Ministeriet for økonomisk utvikling, 2023; Seddon og Stognei, 2023). Russiske myndigheter har blant annet innført en ny skatt som pålegges alle store eksportører.⁹ Skatten vil være progressiv – den vil gå fra 0,5 til 4 prosent når valutakursen passerer 80 rubler per dollar, og øker til 7 prosent når den passerer 95 rubler per dollar (Bloomberg, 2023). Dette tilsier at myndighetene vil dra fordeler av en svekket rubelkurs.

⁸ Unntaket er korona-budsjettet i 2020, da budsjettet økte med 25 prosent.

⁹ Næring i kategoriene olje, gass, korn, tømmer, maskinproduksjon og skrapmetaller er unntatt.

Budsjettet forutsetter at petroleumsinntektene opprettholdes på om lag dagens nivå, nominelt. I budsjettunderlaget fremkommer det imidlertid at dette kun er mulig fordi myndighetene har pålagt energiprodusentene ekstra skatter og avgifter. I 2023 er de ekstraordinære tiltakene mot energiprodusentene budsjettert til å gi inntekter for 864 mrd., mens de øker til over 1 800 mrd. i perioden 2024–2026.



Figur 2.4 Inntekter og utgifter på føderalt nivå. Kilder: Finansministeriet, 2023a; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a, s. 26 jf. tabell 2.1.

Til tross for økte inntekter, er budsjettet planlagt å gå med underskudd. Ifølge budsjettutkastet skal dette dekkes ved å bruke midler fra velferdsfondet og ved å utstede statsobligasjoner («statsgjeld»), se tabell 2.3. I tillegg er det satt av en annen, ikke-spesifisert post, som bidrar til at budsjettunderskuddet øker (markert rødt i tabell 2.3). Sannsynligvis kan dette knyttes til reduserte skatteinntekter fra andre aktører.

Tabell 2.3 Finansieringskilder for budsjettunderskuddet. Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a, s.28 jf. tabell 2.4).

	2022*	2023**	2024		2025		2026
			Vedtatt 2022	Utkast 2023	Vedtatt 2022	Utkast 2023	
Totalt	3 295	3 001	2 193	1 595	1 264	831	1 536
Statsgjeld	1 842	1 498	1 989	2 686	1 932	2 857	3 369
Nasjonale velferdsfondet	2 975	3 462	1 303	1 302	2	2	-
Andre kilder	- 1 522	- 1 959	- 1 099	- 2 393	- 670	- 2 028	- 1 832

Statsgjelden er planlagt å øke gjennom hele budsjettperioden, og som andel av BNP øker den fra 15 prosent i 2022 til 20 prosent i 2026, se tabell 2.4. Hovedsakelig skal gjelden utstedes nasjonalt

(«intern gjeld»). Dette forhindrer at inflasjonspresset øker.¹⁰ Samtidig innebærer det at russiske investorer putter penger i statsfinansierte investeringsprosjekter fremfor i det private næringslivet. Dette demper det økonomiske vekstpotensialet i den russiske økonomien.

Tabell 2.4 *Budsjettert statsgjeld. Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a, s.28–30.*

	2022	2023	2024	2025	2026
Totalt	22 820	29 177	32 503	35 876	40 088
<i>% av BNP</i>	<i>14,9 %</i>	<i>17,6 %</i>	<i>18,1 %</i>	<i>18,8 %</i>	<i>19,8 %</i>
Intern gjeld	18 781	23 222	26 638	30 159	34 357
<i>herav statsgarantier</i>	<i>702</i>	<i>3 158</i>	<i>3 525</i>	<i>3 626</i>	<i>3 727</i>
Ekstern gjeld	4 039	5 955	5 865	5 717	5 732
<i>herav statsgarantier</i>	<i>1 382</i>	<i>2 594</i>	<i>2 527</i>	<i>2 501</i>	<i>2 591</i>

I tabell 2.4 fremkommer det at bruken av statsgaranterte lån øker. I 2022 utgjorde de statsgaranterte lånene om lag 2 100 mrd., mens de øker til 5 800 mrd. i 2023 og ytterligere til 6 100 mrd. i 2024. Dette er et virkemiddel for å sikre økt kapitaltilgang for virksomheter som mangler nok sikkerhet for å få tilgang på lån i bankene eller kapital fra investorer. Tidligere har statsgaranterte lån blitt brukt for å sikre økt produksjonskapasitet i forsvarsindustrien i forbindelse med våpenprogrammet GPV-2020 (se blant annet Hakvåg og Engebretsen, 2018; og VEB.RF, udatert). I løpet av seksårsperioden 2011–2016 ble det totalt innvilget statsgaranterte lån for i overkant av 2 900 mrd. 2023-rubler. Den gangen var det staten som finansierte tilbakebetalingen av lånene. Vi anser det som sannsynlig at den kraftige økningen i statsgaranterte lån kan knyttes til finansiering av forsvarsindustrien, selv om også andre sektorer har fått lån med staten som garantist. Eksempelvis ble det vedtatt i august 2022 at prosjekter innen transport, boligbygging, energiforsyning og informasjonsteknologi med en størrelse på 2 mrd. rubler eller mer kunne innvilges statsgarantier (Den russiske regjeringen, 2022).

¹⁰ Dersom statsgjelden hadde blitt eksternt finansiert, ville privat konsum vært opprettholdt samtidig som statens etterspørsel ville økt. Som følge av høy total etterspørsel i økonomien, vil inflasjonspresset øke.

3 Forslag til føderalt budsjett

3.1 Overordnet utgiftsfordeling

3.1.1 Russiske myndigheter planlegger en vesentlig økning i de samlede føderale utgiftene i 2024 (+16 prosent)

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 2023.¹¹

Det bør merkes at summen av den budsjetterte fordelingen ikke stemmer overens med totale føderale utgifter i budsjettet (se tabell 2.2) – totalt mangler det 1 409 mrd. rubler i den budsjetterte fordelingen for 2023 (tabell 3.1). Budsjettutkastet kommenterer heller ikke avviket.

Tabell 3.1 *Budsjettert fordeling av føderale utgifter for årene 2024–2026 og reviderte budsjettall for 2023. Alle beløp er i nominelle verdier. Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a s. 443.*

	2023		2024		2025		2026	
	mrd. RUB	%	mrd. RUB	%	mrd. RUB	%	mrd. RUB	%
Totalt	30 266	100	36 661	100	34 383	100	35 578	100
<i>hvorav</i>								
Statlig administrasjon	2 324	8 %	2 171	6 %	2 287	7 %	2 411	7 %
Forsvarsformål	6 407	21 %	10 775	29 %	8 534	25 %	7 409	21 %
Justis og beredskap	3 226	11 %	3 389	9 %	3 275	10 %	3 406	10 %
Næringsformål og samferdsel	4 126	14 %	3 890	11 %	3 248	9 %	3 666	10 %
Kommunal sektor	857	3 %	881	2 %	507	1 %	381	1 %
Klima og miljø	347	1 %	478	1 %	470	1 %	553	2 %
Utdanning	1 464	5 %	1 547	4 %	1 312	4 %	1 412	4 %
Kulturformål	209	1 %	224	1 %	177	1 %	227	1 %
Helse	1 570	5 %	1 620	4 %	1 635	5 %	1 615	5 %
Sosiale formål	6 493	21 %	7 731	21 %	7 693	22 %	7 855	22 %
Idrettsformål	71	0 %	67	0 %	54	0 %	53	0 %
Medieformål	112	0 %	121	0 %	99	0 %	100	0 %
Betjening av statsgjeld	1 519	5 %	2 291	6 %	2 804	8 %	3 316	9 %
Budsjettoverføringer	1 530	5 %	1 474	4 %	1 433	4 %	1 434	4 %
Uspesifiserte midler					860	3 %	1 779	5 %

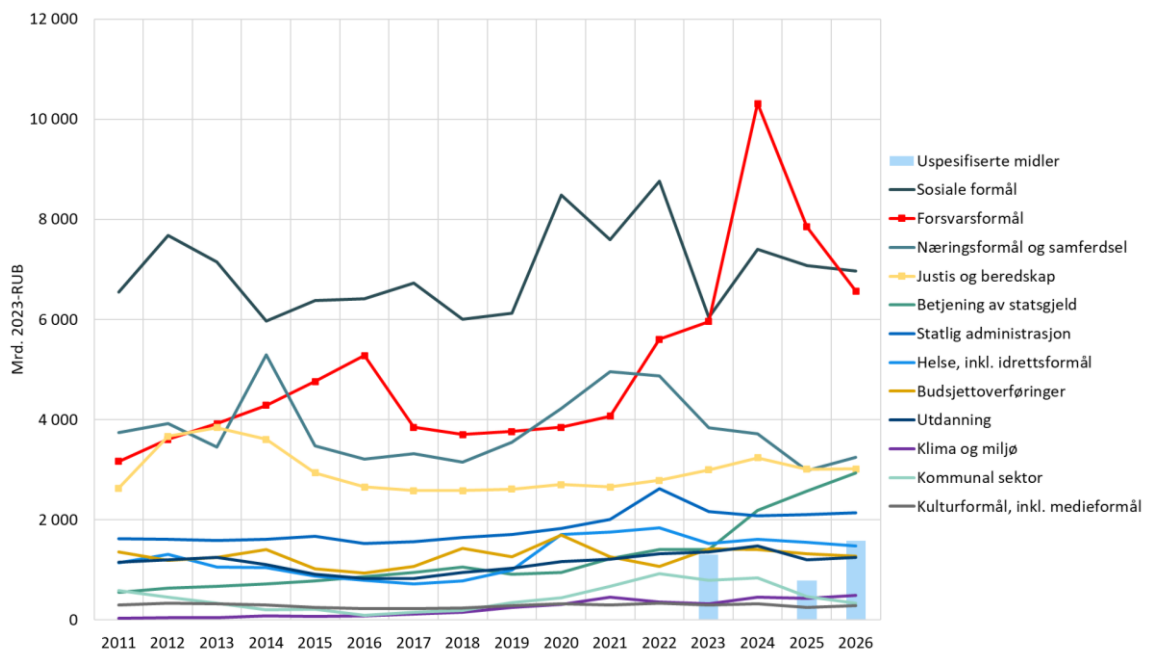
Russiske myndigheter planlegger å øke de samlede føderale utgiftene med 4 816 mrd. nominelle rubler i 2024, sammenlignet mot budsjettet for 2023. Dette tilsvarer en reell økning på 16 prosent. Økningen skyldes først og fremst større bevilgninger til Forsvarsformål (+61 prosent reelt) og til

¹¹ Det vedtatte budsjettet revideres vanligvis flere ganger i løpet av året. Den 1. september ble det fremlagt et revidert budsjettutkast for 2023.

Sosiale formål (+14 prosent). Samlet utgjør disse bevilningene 99,9 prosent av den totale nominelle økningen i utgifter. Budsjettet reflekterer dermed den russiske regjeringens uttalte prioriteter om å sikre «alt som trengs ved fronten» samtidig som budsjettet skal oppfylle «statens sosiale forpliktelser» (Tass, 2023a; Tass 2023b).

Utgiftene til politikkområdet Justis og beredskap, som inkluderer finansiering av Nasjonalgarden, Grensevakten og sikkerhets- og etterretningstjenestene, opprettholdes på et forhøyet nivå. I budsjettet for 2023 ble utgiftene til Justis og beredskap styrket med 50 prosent (Udal og Sendstad, 2022 s. 10). Til sammen utgjør forsvar og sikkerhet (politikkområdene Forsvarsformål og Justis og beredskap) omtrent 40 prosent av bevilningene i budsjettet for 2024.

For første gang i Russlands historie utgjør politikkområdet Forsvarsformål en større andel av budsjettet enn bevilgningen til politikkområdet Sosiale formål, se figur 3.1. Bevilgningene til Sosiale formål består hovedsakelig av utgifter til pensjon og andre sosiale stønader. Som prosentvis andel av budsjettet, er bevilgningen til Sosiale formål på sitt laveste siden 2011. Den forholdsvis reduksjonen i sosiale utgifter skyldes de nevnte økningen i bevilgninger til Forsvarsformål. Utgiftene til Sosiale formål øker reelt med 14 prosent i forhold til 2023. De største reelle økningene finner vi blant annet i overføringer til det Sosiale forsikringsfondet, som utbetaler pensjoner og andre sosiale stønader.



Figur 3.1 Oversikt over føderale utgifter fordelt på politikkområder for perioden 2011–2026. Kilder: Sendstad mfl. (2023), Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a s. 443.

3.1.2 Den russiske regjeringen planlegger betydelige reduksjoner i bevilgningene til Statlig administrasjon og Næringsformål og samferdsel

Statlig administrasjon ble betydelig stryket gjennom revisjoner i 2022. Deretter returnerte bevilgningene til et mer normalt nivå for budsjettet i 2023 (Udal og Sendstad, 2022, s. 11). Disse planlagte reduksjonene fremgår allerede av budsjettet for 2022 vedtatt i 2021. Det er derfor lite som tyder på at reduksjonen i betydelig grad er et resultat av krigen i Ukraina. Budsjettet legger videre opp til at bevilgningene til Statlig administrasjon reelt forblir uendret i 2025 og 2026.

Den russiske regjeringen planlegger å redusere bevilgningene til Næringsformål og samferdsel med reelt 10 prosent i 2024, og ytterligere med 20 prosent i 2025 (før det er planlagt økt i 2026). Dette er andre året på rad som russiske myndigheter planlegger reelle reduksjoner over dette politikkområdet. Budsjettene for 2022 og for årene før forespeilet at utgiftene reelt skulle forbli uendret over tid. Flere analytikere karakteriserer derfor disse budsjettreduksjonene som nedprioritering av langsiktige strukturelle utfordringer (som infrastruktur) til fordel for økte forsvarsutgifter (Toth-Czifra, 2023; Prokopenko, 2023). Det bør imidlertid påpekes at reduksjonen i 2024 tar budsjettnivået for politikkområdet tilbake til nivåene det lå på før koronapandemien, se figur 3.1. Under koronapandemien ble det innført en rekke støttetiltak for å opprettholde næringsvirksomheten. Det kan dermed argumenteres for at det budsjettet for 2024 og videre er nærmere normalnivået for bevilgninger til politikkområdet Næringsformål og samferdsel.

Selv om prioriteringen av forsvarsutgifter og utgifter til Sosiale formål medfører enkelte reelle kutt, har russiske myndigheter stort sett evnet å vedlikeholde utgiftene over de fleste politikkområder. Som påpekt i kapittel 2.2, muliggjøres dette blant annet av økt statsgjeld og ekstraordinær skatt. På tross av at russiske myndigheter har unngått større budsjettkutt, medfører prioriteringen av forsvar og sosiale stønader betydelige alternativkostnader. Blant annet stagnerer bevilgningene til politikkområder som Helse og Utdanning, samtidig som finansieringen av de formelt prioriterte og langsiktige innsatsområdene «Nasjonale prosjekter» svekkes. Dessuten har annektering av okkuperte områder i Ukraina brakt med seg 3,2 millioner nye russiske statsborgere (RBK, 2023a). Dette medfører umiddelbare kostnader knyttet til sosiale stønader og offentlige tjenester, for ikke å nevne gjenoppbygging av infrastruktur og andre langsiktige kostnader (se også kapittel 3.3).

3.1.3 Økning av 2023-budsjettet i etterkant av budsjettutkastet

I november kunne Financial Times rapportere om at det russiske føderale budsjettet for 2023 var økt til 32 500 mrd. rubler, uten at de føderale inntektene øker (Stognei og Seddon, 2023). Dette innebærer i så fall et budsjettunderskudd på over 6 000 mrd. rubler. Ifølge Finansministeriet, summerte de føderale utgiftene seg til 24 341 mrd. rubler per oktober 2023. En økning av budsjettet til 32 500 mrd. rubler innebærer dermed at det offentlige forbruket skal forbli på samme månedlige nivået som det har vært hittil i år.

3.2 Nasjonale prosjekter

En del av midlene i det føderale budsjettet er øremerket ulike formål. Dette inkluderer utgifter til Russlands «nasjonale prosjekter». Til forskjell fra tidligere år oppgir ikke budsjettet tall for hele planperioden når det gjelder slike prosjekter. Derimot opplyses det kun om forbrukte midler for 2023 og budsjetterte utgifter for 2024. Tabell 3.2 viser budsjetterte føderale utgifter til nasjonale prosjekter for 2024 samt prosentandel brukt så langt i år (foreløpige regnskapstall per 1. september 2023).

Tabell 3.2 *Budsjetterte føderale utgifter til nasjonale prosjekter, årene 2023 og 2024. Nominelle mrd. rubler og andel forbrukt av årets budsjett. Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023b, s. 81–130.*

	2023		2024
Totalt (mrd. RUB)	2929	98 %	2936
	<i>hvorav</i>		
Demografi	924	85 %	883
Helse	312	103 %	290
Utdanning	216	106 %	231
Bolig og byutvikling	161	110 %	125
Økologi	121	104 %	78
Ufarlige bilveier	471	96 %	607
Konkurransedyktighet og sysselsetting	5	98 %	5
Forskning og universiteter	145	101 %	152
Digitalisering	132	103 %	122
Kultur	54	103 %	50
Små og mellomstore bedrifter	80	103 %	68
Internasjonalt samarbeid og eksport	130	104 %	135
Modernisering av nasjonal infrastruktur	162	100 %	102
Turisme og servicenæring	51	100 %	43
Dronesystemer			45
Andel av føderalt budsjett	10 %		8 %

Tabell 3.2 viser at russiske myndigheter i 2023 har brukt mer på de nasjonale prosjektene enn det var budsjettert for. Da disse estimatene følger av midlertidige regnskapstall fra 1. september 2023, forventer vi at utgiftene vil øke noe. Det ser likevel ut til at utgiftene følger hovedretningen i det vedtatte budsjettet for 2023. Dette illustrerer at Russland på de fleste områder i hovedsak følger opp de vedtatte budsjettene, samtidig som beløpene blir gradvis opp- og nedjustert i takt med inntektene og faktiske behov (Sendstad mfl., 2023, s. 28).

Som tabell 3.2 viser, planlegger den russiske regjeringen å redusere finansieringen av en rekke nasjonale prosjekter i 2024. Justert for inflasjon, faller bevilgningene med 4 prosent. Budsjettet viser planlagte reelle reduksjoner i bevilgningene til samtlige nasjonale prosjekter, med unntak av Trygge bilveier, Utdanning og Forskning og universiteter. Bevilgningene til Utdanning og Forskning og universiteter får reelt sett svært små økninger.

Bevilgningene til Trygge veier utgjør dermed den eneste betydelige økningen med 135 mrd. nominelle rubler. Allerede i budsjettet for 2022 (vedtatt i 2021) var det planlagt å øke bevilgningene til underprosjektet. På den annen side er økningen i årets budsjett omtrent 50 prosent større enn det som ble vedtatt i 2021. Russiske myndigheter har meldt om en rekke føderale vei-prosjekter som skal koble sammen Russland med de okkuperte områdene (RIA, 2023). Det er derfor mulig at økningen kan knyttes til finansiering av infrastruktur i de okkuperte områdene. Likevel finansieres gjenoppbyggingen og integreringen av de okkuperte territoriene trolig i hovedsak over andre budsjettposter. Dette er belyst i større detalj i kapittel 3.3.

Det nasjonale prosjektet «Helse» regnes som et av de mest vellykkede prosjektene hva gjelder realisme og gjennomføringsevne (Enquist, 2021). Regjeringen planlegger å redusere bevilgningene til Helse fra 312 mrd. rubler i 2023 til 290 mrd. rubler i 2024. Dette utgjør en reell reduksjon på mer enn 15 prosent. Blant underpostene finner vi reduksjoner i en rekke bevilgninger, blant annet i utvikling av helsetjenester til barn (-50 prosent) og i utvikling av førstelinjetjenester (-20 prosent). Flere enn 60 av 88 russiske regioner opplever kutt i øremerkede midler til helse. Ifølge russiske myndigheter skyldes dette blant annet en omfordeling til de okkuperte områdene (Vedomosti, 2023). Omfordelingen er et konkret eksempel på at finansiering av de okkuperte områdene medfører reelle kutt i offentlige tjenester i andre regioner.

I juli 2023 uttalte statsminister Misjustin at den gjennomsnittlige måloppnåelsen for de Nasjonale prosjektene er på 98,95 prosent (Den russiske regjeringen, 2023). Måloppnåelse knyttes tradisjonelt til blant annet til forbrukte midler og rapportering fra regionene som implementerer prosjektene (Enquist, 2021). På den ene side kan reduksjonen dermed knyttes til lavere behov for finansiering. Når det derimot er forbrukt mer enn det er budsjettet for på en rekke prosjekter i 2023, er det mer nærliggende å knytte reduksjonen til en nedprioritering av langsiktige prosjekt til fordel for å kunne løse umiddelbare utfordringer.

3.2.1 Dronesystemer – et nytt nasjonalt prosjekt

I 2023 vedtok den russiske regjeringen det nye nasjonale prosjektet «Dronesystemer» (*bespilotnye aviatsionnye sistemy*) (Dumaens finans- og skattekomite, 2023a s. 15). Dronesystemer blir dermed et formelt prioritert innsatsområde med et langsiktig finansieringsperspektiv. Regjeringen planlegger å øremerke 45 mrd. rubler til prosjektet i 2024, før bevilgningene skal reduseres til henholdsvis 10 og 9 mrd. rubler i 2025 og 2026. Prosjektet har tre underposter: «Stimulering av etterspørsel etter nasjonalt produserte droner», «Utvikling, standardisering og serieproduksjon av dronesystemer» og «Øremerkede midler til realiseringen av det nasjonale prosjektet». Den sistnevnte posten utgjør den desidert største underposten med 36 mrd. rubler i 2024.

Det nasjonale prosjektet har til hensikt å realisere den russiske regjeringens dronestrategi. Den har som mål å sikre Russlands «teknologiske suverenitet» ved å utvikle en selvstendig droneindustri. I dette ligger det blant annet utvikling og produksjon av egne komponenter og trening av droneoperatører. Dette vil redusere Russlands avhengighet av andre nasjoners komponenter, som blir ansett for å ha betydelig «politisk risiko» (Den russiske regjeringen, 2023c).

Russiske myndigheters beskriver «Dronesystemer» som et sivilt prosjekt. Det er likevel flere grunner til at prosjektet kan være forsvarsrelatert. For det første fremhever strategien eksplisitt at droneindustrien kan bidra til å «diversifisere det militærindustrielle kompleksets [drone]-produksjon» (Ibid., s. 19–20). For det andre har Russland integrert sivile droner og komponenter inn i sitt forsvarssystem i krigen i Ukraina (Edmonds og Bendett, 2023 s. 22). Ifølge den russiske militære tenketanken Senter for Analyse av Strategi og Teknologi (AST), har Russlands væpnede styrker vært kritisk avhengig av utenlandsproduserte sivile droner og komponenter (Tsentr Analiza Strategij i Tekhnologij, 2022). Det er derfor svært sannsynlig at det nye nasjonale prosjektet bidrar til produksjon av droner til militært bruk.

3.3 Finansiering av de okkuperte områdene

I 2022 ble fire regioner i det okkuperte Ukraina annektert av Russland.¹² Etter «folkeavstemming-er» i september 2022 ble integrasjonsavtaler signert av Russlands president og representanter for de fire regionene, før Føderasjonsrådet ratifiserte avtalen og vedtok nødvendige grunnlovsendringer. Regionene ble dermed ifølge russisk statsforfatning en formell del av Russland på lik linje med landets øvrige regioner. Det er derimot uklart hvor grensene for de «nye områdene» trekkes av russiske myndigheter. Ukrainske myndigheter kontrollerer fortsatt store deler av de aktuelle områdene, som etter folkeretten er ukrainske regioner. Russland utøver i dag *de facto* kontroll over ca. 18 prosent av Ukrainas internasjonalt anerkjente landterritorium (Krym-halvøya og betydelige deler av de fire «annekterte» fylkene i sør og øst).

Russiske myndigheter har iverksatt en rekke tiltak for å «integre» de okkuperte områdene i Den russiske føderasjon. Den russiske grunnlovsdomstolen har satt 1. januar 2026 som frist for integreringen av regionene. I dette ligger det krav til politisk, juridisk og økonomisk integrering (RBK, 2022). I den politiske integreringen inngår blant annet endring av befolkningens statsborgerskap, opprettelsen av regionale «folkevalgte organer» og etableringen av føderale tjenester i regionene. I september 2023 avholdt regionene «valg» til regionale parlamenter (Vedomosti, 2023a). Ifølge russiske myndigheter har annekteringen medført 3,2 millioner nye russiske statsborgere (RBK, 2023a). Med statsborgerskap følger også juridiske rettigheter og plikter. I dette inngår blant annet stemmerett, verneplikt og rett til sosiale stønader som trygd og pensjon. Ifølge russiske myndigheter utgjør pensjonsutgifter alene mer enn 368 mrd. rubler i de okkuperte områdene i 2023 (RBK, 2023e).

Den økonomiske integreringen av de ukrainske regionene medfører store kostnader for russiske føderale og regionale myndigheter. Russisk myndigheter hevder at BNP i de okkuperte områdene utgjør nesten 2 000 mrd. rubler i 2023 (RBK, 2023). Vi antar at store deler av denne summen skyldes betydelige kostnader forbundet med gjenoppbygging og integrering. Det er dermed klart at Russland ikke vil dra en økonomisk fordel av annekteringen i budsjettperioden 2024–2026. Ifølge Meduza, med henvisning til russiske myndigheter, utgjør kostnaden av gjenoppbygging mer enn 1 500 mrd. rubler (Meduza, 2023).

¹² Såkalte Donetsk folkerepublikk, Lugansk folkerepublikk, Zaporizja oblast og Kherson oblast.

Vi kan skille mellom to metoder for finansiering av de okkuperte områdene utover deres egne regionale skatteinntekter: For det første finansieres de okkuperte områdene over det føderale budsjettet, tilsynelatende på lik linje med Russlands øvrige regioner. Dette innebærer at budsjettpostene fra nå av må fordeles på flere regioner, slik at det per definisjon blir mindre på hver. I tillegg kommer det budsjettposter som er øremerket «de nye regionene». Blant disse finner vi budsjettoverføringer fra det føderale budsjettet på 410 mrd. rubler i 2023. Ifølge budsjettet planlegges det med budsjettoverføringer i perioden 2024–2026, uten å nevne konkrete bevilgninger (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a, s. 5026; Toth-Czifra, 2023). Vi finner også et nytt «statlig prosjekt» som bevilger 651 mrd. rubler til gjenoppbygging av infrastruktur og boliger over treårsperioden 2024–2026 (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a, s. 413). I tillegg til disse postene kommer mindre øremerkede bevilgninger til de okkuperte områdenes helse og utdanning (Dumaens budsjett- og skattekomité 2023a, s. 5027).

For det andre er de øvrige russiske regioner ansvarlige for å finansiere deler av gjenoppbyggingen av de okkuperte områdene. Dette foregår innenfor rammene av ordningen *sjefstvo*. Ordningen innebærer at russiske regioner får ansvaret for mer eller mindre spesifikke prosjekter i hele eller deler av de annekterte regionene. For eksempel melder russiske medier at Moskva har ansvar for å finansiere gjenoppbyggingen av infrastruktur i hovedstedene i de såkalte folkerepublikkene Donetsk og Lugansk (RBK, 2023c). Kostnadene knyttet til *sjefstvo* er uklare. Kostnaden på gjenoppbygging av infrastruktur alene er estimert til minst 1 500 mrd. rubler (Meduza, 2023). Utgiftene over det føderale budsjettet de neste tre årene er tilsynelatende ikke tilstrekkelige selv til å dekke finanseringen av infrastruktur. Gitt disse store kostnadene, samt fristen for integrering i 2026, antar vi at belastningen på regionenes økonomi er betydelig.

Ordningen har blitt beskrevet som en mulighet for regionale ledere til å skille seg ut, og dermed posisjonere seg positivt opp mot Putin-regimet (Galeotti, 2023). Ordningen er derimot ikke frivillig: Tidligere var de fattigste regionene unntatt fra ordningen (Zabaikal-regionens regjering, 2023), og regionale myndigheter kunne tilsynelatende selv ta initiativ til finanseringsområde og nivå. I 2023 ble dette unntaket skrotet, og dermed er samtlige regioner forpliktet til å bidra til finansieringen av de okkuperte områdene (Meduza, 2023). Ordningen viser dermed en generell trend i hvordan russiske myndigheter håndterer det forhøyde utgiftsnivået som følge av krigen: Utgiftene flyttes over på regionale budsjetter. I enkelte tilfeller er dette direkte utgifter. I 2022 måtte regionene for eksempel dekke enkelte økte kostnader til mobilisering og soldaters rekrutteringsperiode (Regnskapskammeret, 2023, s. 28–29).¹³ Når føderale myndigheter ellers reduserer bevilgningene, tvinges regionene til å kompensere med å øke sitt utgiftsnivå eller svekke offentlige tjenester og stønader. Dette reflekteres tilsynelatende i regionens gjeldsnivå. Regionens samlede gjeld utgjør nå mer enn 3 000 mrd. rubler, opp fra 2 788 mrd. rubler i 2022 (Kotolup, 2023).

Flere russiske medier viser til kilder i myndighetene som beskriver integreringen som svært krevende (Kommersant, 2023; Meduza, 2023). Blant annet har det vist seg vanskelig å rekruttere russiske embetsfolk til poster i de okkuperte områdene (Meduza, 2023). Dette er på tross av svært

¹³ Summen var på 58 mrd. rubler, som tilsvare mer enn 10 ganger summen fra 2022. Vi finner ikke de relevante tallene for 2023.

gode økonomiske vilkår: Føderalt ansatte i de okkuperte områdene mottar dobbel lønn i tillegg til en daglig godtgjørelse på 9 000 rubler (Den russiske presidenten, 2022).

3.4 Forsvarsutgifter

3.4.1 Utgifter under politikkområdet «Forsvarsformål»

Utgifter til «Forsvarsformål», heretter også omtalt som Russlands offisielle forsvarsbudsjett, dekkes i Russland nærmest i sin helhet over det føderale budsjettet. Utgifter til forsvarsbudsjettet i vedtatt og revidert budsjett for 2023 samt regjeringens forslag til budsjett for 2024 og planperioden 2025–2026, vises i tabell 3.3.

Tabell 3.3 Russlands offisielle forsvarsbudsjett, utgifter i årene 2022–2016.

Kilder: Dumaens forsvarskomiteé, 2023 og Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a.

Offisielt forsvarsbudsjett	2023		2024	2025	2026
	vedtatt	revidert			
Nominelle mrd. RUB	4 973	6 407	10 775	8 534	7 409
Reelle mrd. 2023-RUB	4 973	6 407	10 311	7 853	6 555
Årlig reell vekst	-1 %	27 %	61 %	-24 %	-17 %
Andel av BNP	3,3 %	3,9 %	6,0 %	4,5 %	3,7 %

Russlands angrepskrig mot Ukraina fortsetter å medføre betydelige økninger i de russiske forsvarsutgiftene. Reviderte tall for 2022 viste at forsvarsbudsjettet hadde en reell økning på 16,5 prosent fra 2021 til 2022 (Udal og Sendstad 2022, s. 13). Fra 2022 til 2023 økte forsvarsutgiftene med ytterligere 27 prosent, som tilsvarer 1 307 mrd. 2023-rubler. Som andel av det de totale føderale utgiftene har forsvarsbudsjettet gjennom revisjoner i 2023 økt fra rundt 16 prosent til 20 prosent. Som andel av BNP ligger utgiftene på rundt 4 prosent i år, opp fra 3,2 prosent i 2022. Reviderte budsjettall viser at Russland planlegger å bruke 6 407 mrd. rubler på forsvarsformål i 2023. Dette er over 1 500 mrd. rubler mer enn det vedtatte beløpet. Dette viser at de reviderte forsvarsutgiftene er betydelig større enn de vedtatte utgiftene. Disse økningene tyder på at russiske myndigheter ikke ser seg bundet av vedtatt budsjett, men tilpasser utgiftene etter opplevd behov i en krisesituasjon.

De planlagte utgiftene til forsvarsformål i 2024 er uten sidestykke i Russlands nyere historie. Regjeringen planlegger å øke utgiftene med 4 368 mrd. nominelle rubler, som tilsvarer en reell økning på 61 prosent sammenlignet med 2023. Russlands offisielle forsvarsbudsjett utgjør dermed 10 775 mrd. rubler – nesten 30 prosent av de totale utgiftene i 2024. Med regjeringens forespeilede BNP-nivå for 2024, utgjør forsvarsbudsjettet 6,1 prosent av BNP. Det er også verdt å merke seg at selv om forsvarsutgiftene er forespeilet å bli redusert etter 2024, er de fortsatt planlagt å ligge på et høyere nivå enn 2023-budsjettet gjennom hele planperioden.

Tabell 3.4 Planlagt utgiftsfordeling i det offisielle forsvarsbudsjettet og reviderte utgifter for 2023, nominelle verdier. Kilde: Dumaens forsvarskomiteé 2023, s. 14.

Offisielt forsvarsbudsjett	2023		2024	2025	2026
	vedtatt	revidert			
Totalt, mrd. RUB	4 972	6 407	10 311	7 853	6 568
<i>hvorav</i>					
De væpnede styrkene	2 542	5 363	3 152	2 779	3 105
Mobilisering og vernepliktsverk	18	18	18	17	17
Mobilisering av krigsøkonomi	3	3	3	2	2
Det kjernefysiske kompleks	49	49	60	52	55
Internasjonalt samarbeid	15	17	17	17	16
Anvendt forskning	409	406	379	299	306
Andre forsvarsrelaterte spørsmål	1 945	547	6 683	4 686	3 066

Tidligere har De væpnede styrkene utgjort den største underposten i forsvarsbudsjettet. Dette er også tilfellet i 2023, der finansiering av denne underposten ifølge revidert budsjettall utgjør 84 prosent av forsvarsbudsjettet. Bevilgningene til De væpnede styrkene representerer også den største økningen i revisjoner så langt i 2023. Russlands væpnede styrker mottar over 800 mrd. rubler mer enn forespeilet i budsjettet for 2023. Bevilgningene til «Andre forsvarsrelaterte spørsmål» er derimot over 1 000 mrd. lavere enn det ble budsjettet for. Dette kan tyde på at midler har blitt omfordelt til Russlands væpnede styrker. Utgiftene til «Andre forsvarsrelaterte spørsmål» er nesten i sin helhet graderte. Bevilgningene som ikke er graderte, går i hovedsak til utvikling av Forsvarsministeriets infrastruktur og til andre myndighetsorganer.

I 2024 planlegger russiske myndigheter en betydelig reduksjon av bevilgningene til De væpnede styrker sammenlignet med 2023. Denne omfordelingen av midler innad i forsvarsbudsjettet medfører at bevilgningene til De væpnede styrkene kun utgjør 30 prosent av forsvarsbudsjettet i 2024. Russiske myndigheter legger opp til at denne omfordelingen skal vedvare i 2025 og 2026. Derimot øker bevilgningene til «Andre forsvarsrelaterte spørsmål» med 6 983 mrd. rubler, altså med mer enn 1 000 prosent. Underposten utgjør nå 65 prosent av forsvarsbudsjettet. Under 4 prosent av bevilgningene til underposten «Andre forsvarsrelaterte spørsmål» er ugraderte (Dumaens forsvarskomiteé, 2023, s. 22). Dette gjør det umulig å lese ut av budsjettet hva disse utgiftene går til. Totalt er 86 prosent av bevilgningene til Forsvarsformål i 2024 klassifisert som graderte (beregninger basert på Forsvarskomiteen 2023, s. 18). Denne omfordelingen av midler innad i forsvarsbudsjettet speiler det økende hemmeligholdet rundt Russlands forsvarsutgifter, som vanskeliggjør analyse basert på offisielle kilder.

Tabell 3.5 viser at de russiske myndigheter planlegger å kutte de ugraderte bevilgningene til «Sikring av landets forsvarsevne» med 5 prosent reelt sett fra 2023 til 2024. Tabellen viser videre at de ugraderte utgiftene til Russlands væpnede styrker hovedsakelig går til personell- og materielldrift. I 2024 planlegger russiske myndigheter å øke lønningene med kun 3 prosent reelt, for deretter å kutte lønnsutgiftene med 6 prosent i 2025. Utover personell- og materielldrift planlegger russiske myndigheter reelle reduksjoner i samtlige underposter, med unntak av «Internasjonalt samarbeid».

Tabell 3.5 viser at de russiske myndigheter planlegger å kutte de ugraderte bevilgningene til «Sikring av landets forsvarsevne» med 5 prosent reelt sett fra 2023 til 2024. Tabellen viser videre at de ugraderte utgiftene til Russlands væpnede styrker hovedsakelig går til personell- og materielldrift. I 2024 planlegger russiske myndigheter å øke lønningene med kun 3 prosent reelt, for deretter å kutte lønnsutgiftene med 6 prosent i 2025. Utover personell- og materielldrift planlegger russiske myndigheter reelle reduksjoner i samtlige underposter, med unntak av «Internasjonalt samarbeid».

Tabell 3.5 *Fordeling av ugraderte bevilgninger til De væpnede styrkene i det statlige programmet «Sikring av landets forsvarsevne» i årene 2024–2026. Kilde: Dumaens forsvarskomiteé, 2023, s. 19–21; Dumaens forsvarskomiteé, 2022 s. 19–20.*

Sikring av landets forsvarsevne	2023	2024	2025	2026
Totalt (mrd. RUB)	1127	1120	1215	1257
<i>hvorav</i>				
Forbedring av forsyningssystemer	233	233	234	234
Vedlikehold og drift av EBA	34	29	30	30
Internasjonalt samarbeid	17	22	22	22
Utgifter til lønn, inkl. tillegg og forsikringer	833	898	911	952
Kommunikasjonssystemer	5	5	5	5

At Russland i 2024 *faktisk* skal redusere disse utgiftene, fremstår imidlertid som svært lite sannsynlig. Dumaens forsvarskomiteé skriver i sin høringsuttalelse at budsjettforslaget inkluderer årlig inflasjonsjustering av lønninger til militært personell og «personer likestilt med dem» på 4,5 prosent i 2023 og deretter 4 prosent i både 2025 og 2026.^{14,15} Det fremgår ikke av høringsnotatet hvilke grupper offentlige ansatte dette dreier seg om. Derimot er det som nevnt kjent at føderalt ansatte i de okkuperte områdene mottar dobbel lønn i tillegg til daglige tillegg (Den russiske regjeringen, 2023).

Det er dermed mer nærliggende å anta at disse bevilgningene i realiteten finansieres over de graderte bevilgningene til prosjektet «Sikring av landets forsvarsevne» eller over andre budsjettposter. Totalkostnadene til personell- og materielldrift er sannsynligvis langt høyere enn det som kommer frem av tabellen.

3.4.2 Investeringsutgifter

Langsiktige investeringer i militært materiell og teknologi til det russiske forsvaret foregår i utgangspunktet innenfor rammen av det statlige våpenprogrammet (*Gosudarstvennaja programma vooruzjenija*, GPV).¹⁶ GPV-2027 (perioden 2018–2027) skulle etter planen utgjøre

¹⁴ Indekseringen skal skje 1. oktober. Dette er i tråd med praksis de siste årene (Udal og Sendstad, 2022, s. 15), og ifølge Dumaens forsvarskomiteé (2022, s. 20–21) ble det gjort tilsvarende justeringer av 2023-budsjettet.

¹⁵ Økningene utgjør 9,8 prosent i 2024, 6,8 prosent i 2025 og 6,4 prosent i 2026.

¹⁶ GPV er en tiårig plan som tar for seg anskaffelse, regenerering og videreutvikling av militært materiell og teknologi til Russlands væpnede styrker.

20 000 mrd. rubler (Hakvåg og Engebretsen, 2018). Den årlige implementeringen av GPV gjennomføres i Forsvarsordren (*Gosudarstvennyj oboronnyj zakaz, GOZ*).

Ifølge russiske medier, med henvisninger til kilder i statsforvaltningen, har krigen i Ukraina medført at GPV-2027 i praksis har blitt skrotet (Vedomosti, 2022). Det samme gjelder de opprinnelige rammene for forsvarsordren 2022.¹⁷ Den russiske forsvarsministeren har innrømmet at det er betydelige endringer i GPV og GOZ i 2022, og har blant annet uttalt at investeringer som var planlagt for 2024 og 2025 har blitt fremskyndet til 2023 (Sjoigu, 2022). Forsvarsordren lå på rundt 1 500 mrd. rubler i årene før krigen, mens forsvarsordren for 2022 ble estimert til rundt 2 200 mrd. rubler i 2022 (Sendstad og Udal, 2023 s. 16). Forsvarsministeren uttalte i 2022 at forsvarsordren skulle øke med 150 prosent i 2023 (Interfaks, 2022). Dette tilsvarer omtrent 3 300 mrd. rubler.

Forsvarsordren er underlagt lov om statshemmeligheter, og russiske myndigheter publiserer lite informasjon om forsvarsordren og våpenprogrammet.¹⁸ Kildetilfanget, som publikasjoner fra journalister og forskere samt uttalelser fra russiske myndighetspersoner, er følgelig redusert. Det er derfor krevende å analysere utviklingen i bevilgningene til russiske forsvarsanskaffelser. Det er derimot mulig å beregne investeringsutgiftene med den såkalte «restestimatemetoden» (Hakvåg mfl., 2021). Restestimatemetoden går ut på at forsvarsordrens størrelse er lik restverdien av den totale størrelsen på forsvarsbudsjettet minus kjente driftsutgifter. Metoden forutsetter dermed at de øvrige graderte forsvarsutgiftene hovedsakelig finansierer forsvarsordren. Restestimatemetoden tilsier at forsvarsordren utgjør omtrent 2 642 mrd. rubler i 2024.¹⁹

Det er imidlertid stor usikkerhet om hva Russland faktisk klarer å produsere for midlene. Tidligere har forsvarsektoren, inkludert forsvarsindustrien, vært regnet som et av de mest korruperte statsorganene i landet, og i 2011 ble det anslått at hver femte rubel som bevilges over forsvarsordren forsvinner i lommene på utro tjenere (Hakvåg mfl., 2012). Økt hemmelighold, som har vært trenden i senere år, innebærer erfaringsmessig økte muligheter for korrupsjon. Vi må også anta at mye penger går med til å bygge opp produksjonskapasitet, fremfor faktisk våpenproduksjon. Dernest har sannsynligvis en del av midlene gått til lønnsøkninger for ansatte i forsvarsindustrien. Mange private russiske virksomheter rapporterer at de er nødt til å øke lønningene betraktelig i kampen om arbeidskraft til sine virksomheter, som følge av den høye etterspørselen i forsvarsindustrien. Vi må dermed forvente at denne lønnsøkningen også gjelder der (Sendstad mfl., 2023). I tillegg har forsvarsindustrien mistet tilgang på en del teknologier de tidligere har importert fra land som de nå betegner som «uvennlige» (se blant annet kapittel 3.2.1). Teknologit utvikling vil dermed også kreve en del ressurser. I sum taler disse faktorene for at

¹⁷ Forsvarsordren (*gosudarstvennyj oboronnyj zakaz, GOZ*) er årlige planer som skal ta for seg større investeringer i militært materiell og teknologi innenfor rammene av GPV.

¹⁸ Dette avsnittet bygger på forklaringen av investeringsutgifter i Sendstad mfl. (2023, s. 35).

¹⁹ Basert på følgende beregning: Alle utgiftene til de væpnede styrkene (3 435 mrd. rubler) minus de ugraderte («åpne utgiftene») (1 199 mrd. rubler) utgjør 2 236 mrd. rubler. FOU-utgiftene utgjør 406. De graderte utgiftene legges til FOU-utgiftene.

prisveksten for forsvarsmateriell (for å betale for lønninger, korrupsjon, kapasitetsøkning og teknologiutvikling) vil spise opp en del av budsjettøkningene for forsvarsordren.

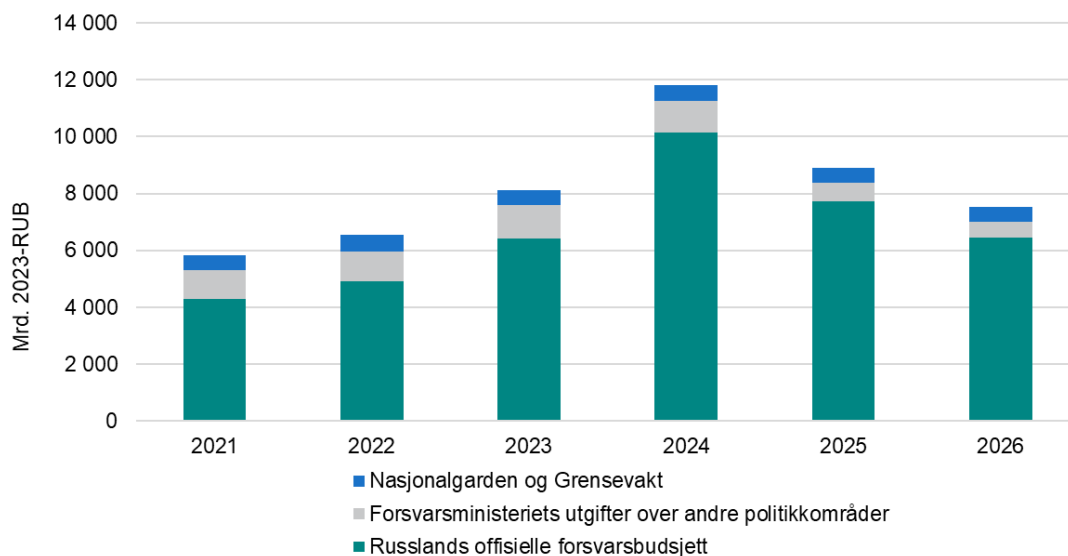
3.4.3 Forsvarsrelaterte utgifter under andre politikkområder

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 feltsykehus, som kategoriseres som utgifter til henholdsvis utdanning og helse i de russiske budsjettene (Udal og Sendstad, 2022, s. 16).

I 2023 økte midlene som går til forsvarsrelatert aktivitet over andre politikkområder med 36 prosent, til 1 179 mrd. rubler. I 2024 er det satt av 1 209 mrd. rubler. Dermed vedlikeholdes i praksis økningen. Legger vi til de kjente bevilgningene til aktiviteter underlagt Forsvarsministeriet i 2024, finner vi at totale forsvarsrelaterte utgifter utgjør 11 964 mrd. rubler. Dette tilsvarer en nominell økning på nesten 50 prosent. Dette viser at økningen i forsvarsutgifter i all hovedsak skyldes bevilgninger under politikkområdet «Forsvarsformål».

Nasjonalgarden og Grensevakten finansieres i det russiske budsjettssystemet over politikkområdet «Justis og beredskap». Organisasjonene deltar imidlertid både i defensive og offensive operasjoner i Ukraina, og utgiftene kan dermed regnes som forsvarsutgifter. Reviderte tall for 2023 viser at bevilgningen til disse underpostene utgjør 540 mrd. rubler, som tilsier en økning på 20 prosent fra 2022. For 2024 er det planlagt økt til 570 mrd. rubler, hvilket reelt sett innebærer et videreført nivå. De planlagte bevilgningene for 2024 opprettholder dermed det forhøyede nivået. For planperioden er det også lagt opp til at bevilgningene holder seg relativt stabilt: 569 mrd. rubler i 2025 og 595 mrd. rubler i 2026.

Alle kjente forsvarsrelaterte bevilgninger, inkludert forsvarsbudsjettet, utgjør dermed 7,4 prosent av BNP i 2024. Dette er en økning fra 2023, da bevilgningene utgjør 5,1 prosent. Dette utgjør den samlede forsvarbyrden. En oversikt over den reelle utviklingen vises i figur 3.2.



Figur 3.2 Alle forsvarsrelaterte utgifter. Tall fra 2022 viser regnskap, og tall fra 2023 viser reviderte tall per 1. september 2023. Kilder: Dumaens forsvarskomite, 2023; Føderalt budsjett, 2023; FFIs beregninger.

Vi finner forsvarsrelaterte økninger i overføringer fra det føderale budsjettet til Pensjons- og sosialforsikringsfondet (Sosialfondet). Sosialfondet finansierer blant annet støtteytelser til uføretrygdede og til avdødes soldaters familier, med overføringer fra det føderale budsjettet.²⁰ Enkelte russisk opposisjonsmedier har hevdet at økningen i denne underposten viser at flere enn 100 000 russiske soldater har mistet livet i krigen i Ukraina (f.eks. Privin, 2023). Slutningene som dette bygger på, er imidlertid feil.²¹ Bevilgningene tilsvarer omtrent 10 000 nye døde soldater siden 2022. Dette er fortsatt høyere enn russiske myndigheter har innrømmet, men langt lavere enn andre estimater.²² Sannsynligvis dekkes derfor kompensasjon til døde soldaters familier også over andre budsjettposter.

²⁰ Blant underpostene finner vi «Månedlige utbetalinger til avdøde soldaters familier». I denne underposten øker bevilgningene til 5,79 mrd. rubler i 2024. Omtrent 500 millioner av denne bevilgningen er øremerket «reparasjon av hjem til familier som har mistet en forsørger». Dermed gjenstår det 5,2 mrd. rubler til månedlige utbetalinger til avdøde soldaters familier.

²¹ Utregningen bygger på at den månedlige satsen til avdøde soldaters familier er 22 000 rubler per oktober 2023 (Sosialfondet, 2023). Dersom man deler 2,2 mrd. (differansen mellom posten for 2022 og 2024) på 22 000 får man omtrent 100 000. Noen medier trekker derfor en slutning om at russiske myndigheter forventer å måtte kompensere familiene til 100 000 nye døde russiske soldater – altså at budsjettet åpner for 100 000 døde soldater mellom 2022 og 2024. Kompensasjonen på 22 000 er en månedlig sats som kommer i tillegg til engangsutbetalinger til familiene, mens overføringene til Sosialfondet over budsjettet er årlige (Sosialfondet 2023, Dumaens forsvarskomite, 2023, s. 37). Dersom man omregner den månedlige satsen til en årlig utgift, tilsvarer differansen til 2022-budsjettet omtrent 10 000 døde soldater i krigen i Ukraina.

²² Ifølge Reuters (2022) og RBK (2023) har de russiske myndighetene uttalt at det har vært 5 937 døde, mens BBC (2023) har anslått at antall døde utgjør minst 25 000.

Vi finner også store planlagte økninger i posten «Pensjon til dimittert militære og tilsvarende personell» (Dumaens forsvarskomite 2023, s. 25). I 2024 er det satt av 36 mrd. rubler til posten. I 2025 og 2026 er det lagt opp til kraftige økninger på henholdsvis 451 og 469 mrd. rubler.

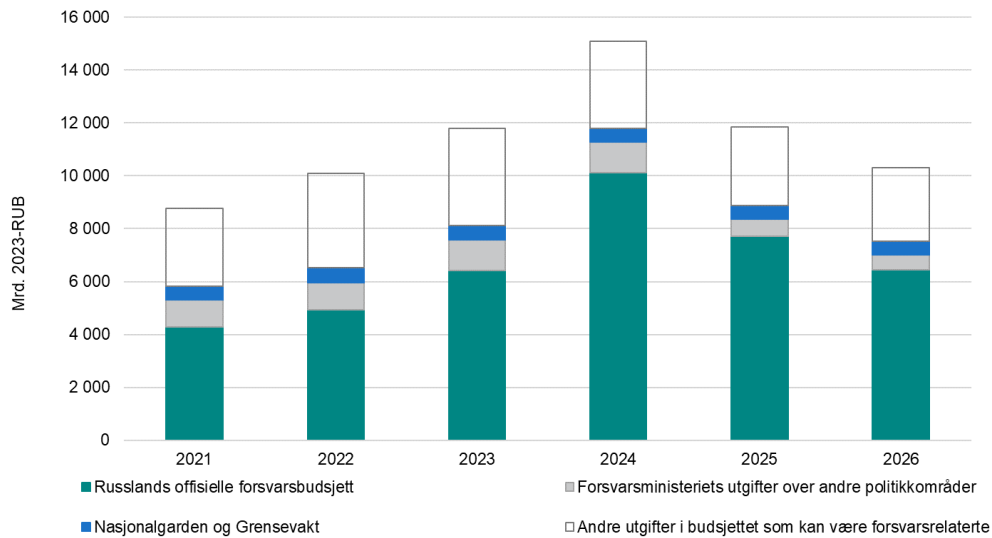
I tillegg til utgiftene vist i figur 3.2, finnes det en rekke andre utgifter i budsjettet som *kan* være forsvarsrelaterte. Blant disse utgiftene finner vi underposter i politikkområdet Justis og beredskap. Underposten omfatter blant annet finansiering av den føderale sikkerhetstjenesten FSB, den sivile utenriksetterretningstjenesten SVR og den føderale sikkerhetsstyrken FSO som har ansvar for å beskytte landets statsledelse. Det er kjent at både FSB og SVR operer i og mot Ukraina (SVR, 2023; Soldatov og Borogan, 2023). Deler av bevilgningene til etterretnings- og sikkerhetstjenestene er derfor sannsynligvis direkte relatert til Russlands krigføring. Bevilgningene til disse organisasjonene øker nominelt fra 508 mrd. rubler i 2023 til 548 mrd. rubler i 2024.

Bevilgningene over budsjettpostene Sivilforsvaret og Beskyttelse av befolkningen i nødsituasjoner kan også være relevante i en forsvarskontekst. Bevilgningene kan blant annet brukes til humanitær bistand til innbyggere i de okkuperte områdene og midlertidig botilbud (Sendstad og Udal, 2022, s. 19). Disse postene utgjør 825 mrd. rubler i 2024. I tillegg til disse postene kommer bevilgninger til Forsvarsministeriets stengte byer, det føderale romprogrammet og rakettoppskytningsbasen Bajkonu. Det føderale romprogrammet går blant annet til dekking av forsvarsordren (GOZ), samt å drive forskning innen utvikling av militærteknologi (Cooper, 2022; Cooper 2023). Også bevilgninger til programmet «Utvikling av forsvarsindustrien» som ikke er finansiert over forsvarsbudsjettet, er tatt med i vår beregning av utgifter som kan være forsvarsrelaterte.²³

Summen av utgiftene som vi har kategorisert som «kan være forsvarsrelaterte» utgjør til 3 498 mrd. i 2024. Dette innebærer en reduksjon i forhold til de reviderte bevilgningene på 3 680 mrd. i 2023. Dette er et øvre anslag av hvor mye forsvarsrelaterte utgifter som kan være dekket over andre utgiftsposter. Endringen skyldes primært reduksjoner i budsjettposten Transport, som ble styrket vesentlig etter 24. februar 2022 (Cooper, 2022). Den økte prioriteringen av forsvaret kommer dermed tilsynelatende utelukkende som økninger i det offisielle forsvarsbudsjettet.

Figur 3.3 viser summen av utgifter i budsjettet som kan tenkes å være forsvarsrelaterte og utgiftene som fremgår av figur 3.2 (alle forsvarsrelaterte utgifter). I 2023 utgjør summen av dette 11 806 mrd. rubler, altså 7,4 prosent av BNP. Til sammenligning utgjorde bevilgningene 9 585 mrd. rubler (6,2 prosent av BNP) i 2022. For 2024 økes de samlede bevilgningene til 16 052 mrd. nominelle rubler, eller 9,5 prosent av BNP.

²³ I tillegg til de nevnte utgiftene, finner vi betydelige utgifter knyttet til finansiering av de okkuperte områdene. Disse summerer seg til minst 1 500 milliarder rubler i 2024. I dette inngår blant annet gjenoppbygging og videreutvikling av infrastruktur som veier og jernbane. Tiltakene kan bidra til å sikre forsyninger nær fronten. Bevilgningene er imidlertid ikke inkludert i figur 3.3.



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, 2023a og 2023b; Cooper, 2022, s. 9–10.

4 Oppsummering

Makroøkonomisk utvikling

- Russiske myndigheter legger optimistiske anslag til grunn i sine makroøkonomiske forutsetninger for budsjettet. Forventningene for 2023 er at BNP vil vokse med 2,8 prosent, mens i 2024–2026 er det forventet en vekst på om lag 2,2 prosent. Dette er høyere enn markedets forventning, som tilsvarer 1–2 prosent i 2024–2026.
- Høye petroleumsinntekter og høyt offentlig forbruk er de viktigste bidragsyterne til BNP-veksten. Det føderale budsjettet går med underskudd, som finansieres ved å forbruke velferdsfondet, ta opp statsgjeld og kreve inn ekstraordinære skatteinntekter. I tillegg overføres enkelte kostnader til regionale budsjetter.
- Den høye etterspørselen har gitt historisk lav arbeidsledighet og høy inflasjon. Private investorer kvier seg for å investere i markedet, og krever høy risikopremie. Investeringsnivået i Russland er imidlertid økende, sannsynligvis på grunn av offentlige investeringer. En høy grad av investeringer i forsvar og sikkerhet vil imidlertid drive ressurser vekk fra produktiv sektor, og svekke den russiske økonomiens evne til vekst på lengre sikt.

Føderale utgifter

- Russiske myndigheter planlegger en vesentlig økning i de samlede føderale utgiftene i 2024. Både de føderale inntektene og utgiftene er høyere enn de har vært noen gang i perioden etter 2011, både i reell størrelse og som andel av BNP. Bevilgningene går i hovedsak til å øke budsjettene for Forsvarsformål og Sosiale formål.
- Myndighetenes bruk av statsgaranterte lån øker. Sannsynligvis går en del av lånene til å finansiere forsvarsindustrien, men også andre sektorer har også fått lån med staten som garantist.
- Gjenoppbygging og «integrering» av de okkuperte områdene medfører betydelige utgifter for russiske myndigheter. Områdene finansieres direkte over det føderale budsjettet på lik linje med andre russiske regioner, men føderale myndigheter pålegger også landets regioner å finansiere områdene over sine egne budsjetter. I tillegg kommer nye poster som er øremerket gjenoppbygging av infrastruktur, samt ekstraordinære budsjettoverføringer fra det føderale budsjettet.
- Samlet sett bærer økonomien preg av at det er myndighetene som er drivkraften for den økonomiske veksten, mens finansieringen er hentet fra fremtidige generasjoner. Fondet som skulle gå til å betale pensjoner svekkes, mens statsgjelden, som må tilbakebetales i fremtiden, øker.

Forsvarsutgifter

- I 2024 planlegger russiske myndigheter å øke utgiftene til Forsvarsformål med mer enn 60 prosent til 10 775 mrd. rubler. Økningen er historisk: For første gang i Russlands moderne historie utgjør utgifter til Forsvarsformål (29 prosent) en større andel av budsjettet enn bevilgningene til Sosiale formål (21 prosent).
- Økningen skyldes primært bevilgninger til underposten «Andre forsvarsrelaterte spørsmål». Disse utgiftene er i hovedsak graderte. Hemmeligholdet gjør at det er krevende å trekke detaljerte slutninger basert på de økte forsvarsutgiftene.
- Totalt utgjør det offisielle forsvarsbudsjettet og andre bevilgninger som kan være forsvarsrelatert omtrent 40 prosent av det føderale budsjettet, og mer enn 7 prosent av BNP.
- Det føderale budsjettet legger til rette for økte utgifter til kompensasjon av avdøde soldaters familier. Budsjettet legger opp til å kompensere familiene til 10 000 nye avdøde soldater siden 2022.

Referanser

BBC (2023, 16. juni): Counting Russia's dead in Ukraine - and what it says about the changing face of the war. Hentet 30. oktober 2023 fra <https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-829ea0ba-5b42-499b-ad40-6990f2c4e5d0>.

Bloomberg (2023, 21. september): Russia Takes Aim at Exporters With Tax Targeting Windfall. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-09-21/russia-takes-aim-at-exporters-with-new-tax-targeting-windfall>

CBR (2022): International Investment Position of the Russian Federation for 2022. Main Components. Hentet 31. oktober 2023 fra https://www.cbr.ru/vfs/eng/statistics/credit_statistics/iip/54e-iip_22.xlsx

CBR (2023a): Bank of Russia's medium-term forecast. 15. september 2023. Hentet 27. september 2023 fra https://www.cbr.ru/eng/about_br/publ/ddkp/#a_144968.

CBR (2023b): Data on Financial Stability Review. Q4 2022–Q2 2023. Hentet 27. september 2023 fra <https://www.cbr.ru/eng/finstab/analytics/>.

CBR (2023c): Annual inflation accelerates in most regions in August. Hentet 10. oktober 2023 fra <https://www.cbr.ru/eng/press/event/?id=17083>.

CBR (2023d): Regional Economy: Commentaries by Bank of Russia Main Branches. September 2023. https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/46334/report_06092023.pdf

CBR (2023e): International Investment Position of the Russian Federation for 2023. Main Components. Hentet 31. oktober 2023 fra https://www.cbr.ru/vfs/eng/statistics/credit_statistics/iip/54e-iip_23.xlsx

CBR (2023f): Monetary Policy Report 4 (44). Oktober 2023. Hentet 9. november 2023 fra https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/46554/2023_04_ddcp_e.pdf.

CBR (2023g, 27. oktober): Bank of Russia increases key rate by 200 bp to 15.00% p.a. Hentet 9. november 2023 fra <https://www.cbr.ru/eng/press/keypr/>

Cooper, Julian (2022): Implementation of the Russian Federal Budget During January–July 2022 and Spending on the Military. SIPRI Background Paper. Hentet 6. september 2023 fra <https://www.sipri.org/publications/2022/sipri-background-papers/implementation-russian-federal-budget-during-january-july-2022-and-spending-military>.

Cooper, Julian (2023): Russia's Military Expenditure During Its War Against Ukraine. SIPRI Insights Paper. Hentet 6. september 2023 fra <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-insights-peace-and-security/russias-military-expenditure-during-its-war-against-ukraine>

Den russiske presidenten (2022, 17. oktober): Ukaz Prezidenta Rossijskoj federatsii ot 17.10.2022. Hentet 1. november 2023 fra <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210170033>

Den russiske presidenten (2023, 03. mars): Ukaz Prezidenta Rossijskoj federatsii ot 03.03.2023 No. 139. Hentet 25. oktober 2023 fra <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303030004>.

Den russiske regjeringen (2022): Postanovlenie Pravitelstva Rossijskoj federatsii ot 08.08.2022 g. No 1295. Hentet 20. oktober 2023 fra <http://government.ru/docs/all/142543/>

Den russiske regjeringen (2023a): Telegrammelding med tittel 'Andrej Belusov provel sovesjtsjnie s proizvodieljami bespilotnykh aviatsionnykh sistem'. Hentet 28. oktober 2023 fra https://t.me/government_rus/7058.

Den russiske regjeringen (2023b): Vstretsjja Prezidenta Rossii Vladimira Putina s Mikhailom Misjustinyom. Hentet 30. oktober 2023 fra <http://government.ru/news/48941/>

Den russiske regjeringen (2023c): Rasporjazjrenie ot 21 ijunja 2023 No 1630-R. Hentet 24. september 2023 fra <http://static.government.ru/media/files/3m4AHa9s3PrYTDr316ibUtyEVUpnRT2x.pdf>

Dumaens budsjett- og skattekomité (2023a): O federalnom bjudzjete na 2024 god i na planovyj period 2025 i 2026 godov. Hentet 4. oktober 2023 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8>.

Dumaens budsjett- og skattekomité (2023b): Prilozhenije no. 12 k pojasnitelnoj zapiske k projektu federalnogo zakona 'O federalnom bjudzjete na 2024 god i na planovyj period 2025 i 2026 godov'. Hentet 4. oktober 2023 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8>.

Engquist, Maria (2021): Why Russia's National Projects went out in the Cold. FOI Memo: 7531. Hentet 15. oktober 2023 fra <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%207531>.

Engquist, Maria mfl. (2023): Russia's War Against Ukraine and the West: The First Year. Hentet 9. august 2023 fra <https://www.foi.se/rapporter/rapportsammanfattning.html?reportNo=FOI-R--5479--SE>

Edmonds, Jeffrey og Samul Bendett (2023): Russia's Use of Unscrewed Systems in Ukraine. Hentet 31. september 2023 fra <https://www.cna.org/reports/2023/03/Russian-Uncrewed-Systems-Ukraine.pdf>

Finansministeriet (2023a): Osnovnye napravlenija bjudzjetnoj nalogovoj i tamozjenno-tarifnoj politiki na 2024 god i na planovyj period 2025 i 2026 godov. Hentet 5. oktober 2023 fra https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/ONBNiTTP_2024-2026.pdf

Finansministeriet (2023b): Aleksej Jakolev: Kapitalizatsija rossijskogo rynka aktsi dostigla 57 trln rublej vmesto 37 trln rubljev. Hentet 1. november 2023 fra https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38677-aleksei_yakovlev_kapitalizatsiya_rossiiskogo_rynka_aktsii_dostigla_57_trln_rublei_vmesto_37%E2%80%A6

Finansministeriet (2023c): O srednej tsene na neft marki Urals. Hentet 14. november 2023 fra https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38736-o_srednei_tsene_na_neft_marki_urals.

Galeotti, Mark (2023): In Moscow's Shadows 115: Kadyrov and the Conflict Entrepreneurs (fra minutt 39). Hentet 10. oktober 2023 fra <https://podcasts.apple.com/gb/podcast/in-moscows-shadows-115-kadyrov-and-the/id1510124746?i=1000628964454>.

Hakvåg, Una og Pernille Engebretsen (2018): Russisk forsvarsøkonomi 2017 – nye tider. FFI-rapport 18/00533. Unntatt offentlighet.

Hakvåg, Una, Kjetil Hove og Cecilie Sendstad (2012): Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020. FFI-rapport 2012/00352.

Hakvåg, Una, Pernille Engebretsen og Julie H. Udal (2020): Kildegrunnlag og metode i FFIs studier av russisk forsvarsøkonomi. FFI-rapport 20/02388.

IMF (2023): World Economic Outlook Database. Oktober 2023. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October>.

Interfaks (2022, 10. juni): Gosoboronzakaz v 2022g vyrastjot na 600-700 mlrd rublej. Hentet 1. november 2023 fra <https://www.interfax.ru/business/845699>

Kommersant (2023), Novye regiony ne idut okruzhnym putjom. Hentet 29. oktober 2022 fra <https://www.kommersant.ru/doc/5873570?tg>.

Kotulop, Anna (2023): Gosdolg regionov priblizhaetsja k krititsjeskoj otmjeke. Hentet 20. oktober 2023 fra https://octagon.media/ekonomika/gosdolg_regionov_priblizhaetsya_k_kriticheskoy_otmetke.html.

Kreml (2023, 21. februar): Presidential Address to Federal Assembly. Hentet 4. april 2023 fra <http://en.kremlin.ru/events/president/news/70565>.

Kudrin, Alexey og Alexander Knobel (2018): Russian budget structure efficiency: Empirical study. Russian Journal of Economics 4(3): 197–214. <https://rujec.org/article/30163/element/8/52196/>.

Laura, Vesala (2023): Reorientation and rocket launchers? Regional insights into Russia's wartime economy. BOFIT Policy brief 2023 no. 13.

Meduza (2023, 3. oktober): Russification Lite - How Moscow's integration plans for occupied Ukraine changed in a year. Hentet 4. oktober 2023 fra <https://meduza.io/en/feature/2023/10/03/russification-lite>

Minsiteriet for økonomisk utvikling (2023): Prognoz sotsialno-ekonomitsjeskogo razvitiya 2024-2026. Hentet 8. november 2023 fra: economy.gov.ru/material/file/238b46d08acd5ed394dfb9c553ef1b09/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_2024-2026.pdf

Moscow Times (2023, 15. mars): Russia Turns to Foreign IT Workers After Wartime Brain Drain. Hentet 13. november fra <https://www.themoscowtimes.com/2023/03/15/russia-to-up-skill-jobless-to-work-in-defense-sector-a80495>.

Prokopenko, Aleksandra (2023, 30. september): Russia's wartime budget. Hentet 3. oktober 2023 fra <https://en.thebell.io/russias-wartime-budget/>.

Privin, Maksim (2023, 12. oktober): Vlasti zalozhil v bjudzete 2024 goda vyplaty semjam 100 tysjatsj pogibsjikh v Ykraine. Hentet 14. oktober 2023 fra <https://pointmedia.io/story/6527cfd0274c780b0a8cced9>.

RBK (2022, 02. oktober): Integratsija novykh territorij v sostav Rossii prodlitsja do 2026 goda. Hentet 13. oktober 2023 fra <https://www.rbc.ru/politics/02/10/2022/633979ea9a79477dd6c5f2ab>.

RBK (2023a, 29. september): Vlasti vperve nazvali tsjislennosti rossijan v novikh regionakh. Hentet 28. september 2023 fra <https://www.rbc.ru/economics/29/09/2023/6516e5449a79477c35e5f12d>

RBK (2023b, 14. september): Minoborony Rossii nazvalo potjeri Ukrainy s natsjala nastupljenija. Hentet 25. oktober 2023 fra <https://www.rbc.ru/story/64b7be629a794777d22adfa9>.

RBK (2023c, 17. oktober): Moskva vydjelit R95 mlrd na vosstanovlenie Donetska i Luganska. Hentet 1. november 2023 fra <https://www.rbc.ru/economics/17/10/2023/652e49889a794704f1632401>.

RBK (2023d, 3. mars 2023): Pensii zjitelej novikh regionov perestsjitajut po rossijskim zakonom. Hentet 23. oktober 2023 fra <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/63ea46e49a79473170a56f9c>

RBK (2023e, 14 april): Minekonomrazvitiya otsenlio VVP tsjetyrjokh novikh regionov v R2 trln. Hentet 18. september 2023 fra <https://www.rbc.ru/economics/14/04/2023/6439946b9a79473b54fc74a3>

Regnskapskammeret (2023): Operativnye doklad ob ispolnenii konsolidirovannykh bjudzjetov subektov Rossijskoj Federatsii Janvar-Djekabr 2020 goda. Hentet 19. oktober 2023 fra <https://ach.gov.ru/upload/iblock/07a/f3925icrxo8veiakct2y6mvjqax8zrkb.pdf>

Reuters (2022, 21. September): Russia calls up 300,000 reservists, says 6,000 soldiers killed in Ukraine. Hentet 1. november 2023 fra <https://www.reuters.com/world/europe/russias-partial-mobilisation-will-see-300000-drafted-defence-minister-2022-09-21/>

Reuters (2023, 30. Oktober): Russia to simplify inward investment for ‘friendly’ countries - prime minister. Hentet 1. november 2023 fra <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-simplify-inward-investment-friendly-countries-prime-minister-2023-10-30/>.

RIA novosti (2023, 3. oktober): Utsjastok trassy ot Donetska do Jaltiy otkryl polse kaprjemonta. Hentet 28. oktober 2023 fra <https://crimea.ria.ru/20231003/uchastok-trassy-ot-donetska-do-yalty-otkryli-posle-kapremonta-1131827554.html>.

Rosstat (2023a): Sotsialno-ekonomitsjeskoe polozhenie Rossii. 2023. Hentet 9. november 2023 fra https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Doklad_2023.htm

Rosstat (2023b): Finansovye Stsjota. Hentet 31. oktober 2023 fra <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts>.

Rosstat (2023c): 21270000200150200001 Valovoe nakoplenie osnovnogo kapitala v sootvjetstvii s metodologiej SNS 2008. Hentet 1. november 2023 fra <https://showdata.gks.ru/report/277422>

Rosstat (2023d): Indeks potrebitelskikh tsen (IPTs) Hentet 28. september 2023 fra <https://showdata.gks.ru/report/281096/>

Seddon, M. og A. Stognei (2023): Russia scrambles to cover ballooning cost of Ukraine war. Financial Times, 5. oktober 2023. <https://www.ft.com/content/1e5d63a6-d5f8-4206-81fc-4ff324789ac3>.

Sendstad, Cecilie, Julie H. Udal og Una Hakvåg (2023): Russisk forsvarsøkonomi 2022 – ustabilitet og usikkerhet. FFI-rapport 23/00908. Unntatt offentlighet.

Sergei Shoigu (2023): Highlights from the Minister of Defence of the Russian Federation at the Ministry of Defence Board extended session, 21. desember 2022. Hentet 9. august.2023, https://eng.mil.ru/en/news_page/country/more.htm?id=12449212@egNews.

Soldatov, Andrej og Irina Borogan (2023, 8. juni): How the War Affected the Russian Security Services. Hentet 5. september 2023 fra <https://icds.ee/en/how-the-war-affected-the-russian-security-services/>.

Sosialfondet (2023): Ezjemesjatsjnaja kompensatsija invalidam vsljedstvie voennoj travmy i tsjlenam semi pogibsjego (umersjego) voennosluzjaego. Hentet 24. oktober 2023 fra https://sfr.gov.ru/grazhdanam/social_support/mery_podderzhki/Military_families/compensation_for_military_personnel/?ysclid=ln4qgyzq42663129181.

Stognei, A. og P. Ivanova (2023): Russia's war economy leaves businesses starved of labour. Financial Times, 9. november 2023. <https://www.ft.com/content/dc76f0bb-cae2-4a3a-b704-903d2fc59a96>.

Stognei, S. og M. Seddon (2023): Russia adds more than 3tn roubles to its budget. Financial Times, 10. november 2023. <https://www.ft.com/content/04bd3730-e8b4-40da-bc10-131843534504>

SVR (2022, 6. mai): Prozdravitelnoje obrasjtsjenie Direktora SVR S.E. Narysjkina posvjasjtsjonnoje 77-letnju Pobedi v Velikoj Otetsjestvennoj Vojnje. Hentet 9. september 2023 fra <http://www.svr.gov.ru/smi/2022/05/s-dnyem-pobedy-.htm>

Tradingeconomics (2023a): MOEX Russia Index. Hentet 1. november 2023 fra <https://tradingeconomics.com/russia/stock-market>.

Tradingeconomics (2023b): Moscow Exchange | MOEX - PE Price to Earnings. Hentet 30. oktober 2023 fra <https://tradingeconomics.com/moex:rm:pe>.

Tass (2023a, 28. september): Siluanov nazval osnovnoj prioritjet dlja bjudzjeta. Hentet 4. november 2023 fra <https://tass.ru/ekonomika/18864293>

Tass (2023b, 28 september): Russia must increase defense spending — Kremlin spokesman. Hentet 4. november 2023 fra https://tass.com/defense/1681697?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com

Tsentr Analiza Strategij i Tekhnologij (2022): Telegrammelding. Hentet 1. november 2023 fra https://t.me/bmpd_cast/14026

Udal, Julie og Cecilie Sendstad (2022): Den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2023 og planperioden 2024–2025. FFI-eksternnotat 22/02328.

U.S. Energy Information Administration (2023): Short term energy outlook. September 2023. Hentet 11. oktober 2023 fra <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>.

Vavilova, Maria (2017): The Key Drivers of the Target P/E Ratio of the Russian Stock Market. *Masteroppgave fra HSE-universitetet*. <https://www.hse.ru/en/edu/vkr/206738251>.

VEB.RF (udatert): Sovereign Guarantees. Hentet 30. oktober 2023 fra <https://вэб.рф/en/agent/sovereign-guarantees/>

Vedomosti (2023a, 10. september): Pravitelstva novikh regionov pretjerpeli minimalniye izmeneniya posle vyborov. Hentet 25. oktober 2023 fra
<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/10/10/999689-pravitelstva-novih-regionov-preterpeli-minimalnie-izmeneniya>.

Vedomosti (2023b, 11. november 2022): Vlasti peresmotrjeli printsipy zakupok dlja nuzjd vooruzjennykh sil. Hentet 20. september. 2023 fra
<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/11/11/949817-peresmotreli-printsipi-zakupok-dlya-vooruzhennih-sil>.

Zabaikalregionens regjering (2023, 4. mai): Telegrammelding. Hentet 28. oktober 2023 fra
<https://t.me/zabkrai75/14448>.

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.

