



FFI Forsvarets
forskningsinstitutt

24/01997

FFI-RAPPORT

Kremls økonomiske planer

– den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett
for 2025 og planperioden 2026–2027

Julie Helseth Udal
Cecilie Sendstad

Kremls økonomiske planer

– den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2025 og planperioden 2026–2027

Julie Helseth Udal
Cecilie Sendstad

Emneord

Russland
Økonomi
Makroøkonomi
Forsvarsøkonomi
Budsjetter
Forsvarsindustri

FFI-rapport

24/01997

Prosjektnummer

1649

Elektronisk ISBN

978-82-464-3568-8

Engelsk tittel

Kremlin's economic plans – the Russian government's federal budget proposal for 2025 and the planning period 2026–2027

Godkjenner

Mona S. Guttelvik, *forskningsleder*
Sigurd Glærum, *forskningsjef*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammendrag

Den 30. september 2024 ble den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2025 og planperioden 2026–2027 lagt frem. Budsjettet er ventet vedtatt i slutten av november 2024. Denne rapporten analyserer de viktigste elementene i budsjettforslaget.

Russiske myndigheter legger optimistiske anslag til grunn i de makroøkonomiske forutsetningene for det nye budsjettet. Ifølge Ministeriet for økonomisk utvikling, vil Russlands BNP vokse med 2,5 prosent i 2025, og deretter øke mot 2,8 prosent i 2027. Dette er høyere enn markedets forventning på 1,0 til 1,5 prosent årlig i perioden. Den russiske økonomien er overopphetet, med historisk lav arbeidsledighet, og inflasjon godt over styringsmålet. Usikkerheten om den økonomiske utviklingen er stor. Særlig avhenger det av om sentralbankens pengepolitikk lykkes med å dempe inflasjonen. Den høye styringsrenten (21 prosent per november 2024) har ført til misnøye, både blant næringslivstopper og politisk ledelse. I tillegg er den økonomiske utviklingen avhengig av petroleumsmarkedet, og de vestlige sanksjonenes innretning og oppfølging.

Det føderale budsjettet har gått med underskudd hvert eneste år siden fullskalainvasjonen av Ukraina i 2022. Underskuddet neste år er imidlertid ventet å bli noe lavere enn tidligere år. Dette bør ses i sammenheng med overopphetingen av økonomien. Redusert utgiftsvekst kan også være et tegn på at grensen er nådd for hvor høyt det offentlige forbruket kan være.

Forsvar er, ikke overraskende, den store budsjettvinneren i 2025. Forsvarsbudsjettet skal utgjøre 33 prosent av alle føderale utgifter neste år. Gitt russiske myndigheters forventning til BNP tilsvarer dette 6,3 prosent av BNP i 2025, noe som er den høyeste BNP-andelen i post-sovjetisk historie. For første gang siden 2022 merker vi oss også at forsvarssatsingen fører til at myndighetene nedprioriterer andre goder til befolkningen. Dette kommer først og fremst til syne ved at budsjettposten Sosiale formål reduseres, men også ved at inntektsskatten økes.

Samtidig brukes sivile deler av budsjettet og statlige finanser i økende grad på forsvar. Et mer omfattende estimat på hvor stor andel av BNP forsvarsrelaterte utgifter i det føderale budsjettet utgjør, er på 8,8 prosent av BNP i 2025. I tillegg kommer andre tilskudd og bidrag til forsvarssektoren, blant annet via direkteinvesteringer fra Det nasjonale velferdsfondet og finansiering via regionenes lokale budsjetter, noe som tilsier at forsvarsutgiftene sannsynligvis utgjør en enda større andel av den russiske verdiskapingen.

Militariseringen av den russiske økonomien gjør det vanskelig å få oversikt over hvor mye av samfunnets ressurser som faktisk brukes på forsvar og krigføring i Ukraina. Det viser også at myndighetene benytter et bredt spekter av virkemidler for å lykkes med oppbyggingen av militærmakten.

Summary

The Russian government submitted its draft federal budget for 2025–2027 to the State Duma on September 30, 2024. The budget is expected to be signed into law by the end of November. This report analyzes the budget's main characteristics.

Preliminary Russian estimates for future GDP growth are relatively optimistic. The Russian Ministry of Economic Development expects an increase in GDP growth from 2.5 percent in 2025 to 2.8 percent in 2027. This is considerably higher than market estimates, which projects a yearly GDP growth between 1.0 and 1.5 during the same period. However, future developments are highly uncertain. The Russian economy is overheated, with high inflation (8.5 percent), well above the authorities' 4 percent target, and the economy experiences a historically low unemployment rate (2.4 percent). To control the situation, the Central bank has raised the key rate several times. As of November 2024, it currently stands at 21 percent. The high key rate has caused discontent among both businesses and the political leadership. Several factors will probably contribute to future developments. In this regard, developments in the petroleum market are highly important, as are the result of the Central bank's efforts to reduce inflation and the effects of the sanctions currently imposed on Russia.

Since 2022, the federal budget has consistently posted significant annual deficits. However, compared to recent years, the deficit in 2025 is expected to be slightly reduced. This is likely a result of the government's efforts to cool down the economy and may also be a sign of the federal budget reaching its limit.

Unsurprisingly, the new budget bill calls for a further increase in Russian defense spending. The defense budget will amount to 33 percent of all federal expenditures next year. This amounts to 6.3 percent of GDP, the highest GDP share recorded after the collapse of the Soviet Union. The high defense expenditure is also starting to affect the government's ability to fund other important areas. The 2025 budget sees a significant reduction in social spending, and a new tax reform will help collect more money to fund the war.

We argue that civilian parts of the budget, i.e. spending outside the defense and security chapters, are increasingly used to finance the military and Russia's warfare in Ukraine. By adding spending outside of Russia's defense budget to the effective defense budget, we estimate that the defense spending will amount to 8.8 percent of GDP in 2025.

The militarization of the Russian economy makes it difficult to estimate precisely the amount of resources Russia directs towards the military and the war in Ukraine. It also shows that the regime uses a broad array of tools to succeed in its current military buildup.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
Forord	6
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn og formål	7
1.2 Rapportens struktur	9
2 Planrammer for budsjettet	11
2.1 Makroøkonomiske prognoser	11
2.2 Utvikling i føderale inntekter og utgifter	14
3 Forslag til føderalt budsjett	19
3.1 Overordnet utgiftsfordeling	19
3.2 Nasjonale prosjekter	22
3.3 Forsvarsutgifter	24
4 Oppsummering	33
Referanser	36
Vedlegg	43
A Forsvarsrelaterte utgifter utenfor Forsvarsformål	43
B Makroøkonomiske hovedstørrelser	46

Forord

Denne rapporten er en leveranse fra FFI-prosjekt 1649 «Virkemidler i russisk sikkerhetspolitikk». Prosjektet 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 kort- og langsiktige perspektiver for finansiering av Russlands væpnede styrker og faktorer som i tiden fremover kan komme til å påvirke bevilgningsnivået.

Vi ønsker å takke kollegaer ved FFI for innspill og kommentarer i arbeidet med denne rapporten. Eventuelle feil og mangler er selvfølgelig våre egne.

Kjeller, 22. november 2024

Julie Helseth Udal og Cecilie Sendstad

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

I kjølvannet av Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022, innførte vestlige land noen av de kraftigste sanksjonene mot Russland som har blitt påført noe land i moderne historie. Målet med sanksjonene har vært å redusere Russlands evne til å finansiere krigføringen i Ukraina (Regjeringen.no, 2024). Russisk økonomi har imidlertid klart seg bedre gjennom sanksjonene enn mange først ventet, og myndighetene har så langt brukt enorme summer på krigen.

Dette betyr ikke at sanksjonene ikke har hatt en effekt – veksten i russisk økonomi har sannsynligvis vært lavere de siste par årene enn hva som ville vært tilfelle uten sanksjoner (Sendstad og Udal, 2024, s. 7). Samtidig har russiske myndigheter også bidratt til en mer positiv BNP-utvikling, med et solid overforbruk av offentlige midler. Svært høye offentlige utgifter er nødvendig for å finansiere krigføringen i Ukraina, men det koster Russland dyrt. Et relevant spørsmål i denne konteksten er hvordan forsvarssatsingen finansieres.

I våre studier av russisk makro- og forsvarsøkonomi er formålet å se sammenhengen mellom russiske myndigheters evne og vilje til å satse på forsvar, og hvorvidt utviklingen kan opprettholdes over tid. Politikernes vilje til å satse på forsvar kommer aller best til syne gjennom de årlige føderale budsjettene, der myndighetene legger frem sine politiske prioriteringer for de neste tre årene. Russlands evne til å satse på forsvar henger tett sammen med hvilke forutsetninger som har blitt lagt til grunn i budsjettet.

Denne rapporten analyserer de viktigste elementene i den russiske regjeringens nye forslag til føderalt budsjett for 2025 og planperioden 2026–2027. Budsjettet ble lagt frem 30. september 2024, og er ventet endelig vedtatt i slutten av november. Vi vil i denne rapporten se på forutsetningene myndighetene har lagt til grunn for budsjettet og vurdere realismen i disse. Videre vil vi analysere fordelingen av utgifter i budsjettet, med særlig fokus på forsvarsutgiftene. Rent konkret søker vi å svare på følgende spørsmål:

- Hva er realismen i rammefaktorene myndighetene legger til grunn for det føderale budsjettet?
- Hvordan prioriterer russiske myndigheter sine offentlige midler?
- Hvor mye penger bruker Russland på forsvar, og hvordan finansieres forsvarssatsingen?

Det russiske parlamentet har som regel liten reell innflytelse på budsjettpolitikken. Vedtatt budsjett ligger derfor vanligvis relativt tett opp til budsjettforslaget. Foreslåtte bevilgninger til

ulike formål i regjeringens budsjettforslag for 2024 avvek i de fleste tilfeller mindre enn 3 prosent fra bevilgningene i vedtatt budsjett (FFIs egne beregninger).¹ Det offisielle forsvarsbudsjettet avvek på sin side mindre enn 0,5 prosent fra budsjettutkast til vedtatt budsjett.

Før fullskalainvasjonen av Ukraina i 2022 så vi at Russland i stor grad fulgte opp prioriteringene i budsjettene, selv om beløpene ble opp- og nedjustert noe i takt med inntektene. Nå er usikkerheten større. Siden 2022 har vi sett at de faktiske føderale utgiftene avviker relativt betydelig fra vedtatte budsjetter som følge av omprioriteringer og endrede økonomiske forutsetninger – særlig gjelder dette forsvarsutgifter.² Så lenge krigen mot Ukraina pågår, og den økonomiske usikkerheten er så høy som den er, må vi forvente endringer i budsjettene.

Samtidig er hele det russiske forsvarsmarkedet i omveltning. Prisene stiger, og russisk teknologi må utvikles for å klare å erstatte mangelen på vestlige innsatsfaktorer. Det gjør det vanskelig å trekke konklusjoner på bakgrunn av tallene i seg selv. Vi mener likevel at budsjettet fremdeles er et interessant dokument, da det blant annet sier noe om interne prioriteringer, omprioriteringer og bærekraften i den offentlige økonomien.

1.2 Data og metode

Studier av russisk forsvarsøkonomi utført av FFI baserer seg utelukkende på informasjon fra åpne kilder. Alle våre rapporter om russisk forsvarsøkonomi baserer seg på samme metode- og kildegrunnlag. Vi har derfor samlet informasjon om dette i en egen rapport, se Hakvåg, Engebretsen og Udal (2021). Når det gjelder konkrete opplysninger som fremkommer i denne rapporten, for eksempel størrelse på investeringskostnader, vil vi understreke at disse bør leses som omtrentlige verdier.

Opplysninger om budsjettforslaget er hentet fra den russiske føderale lovforslagsdatabasen (SOZD). I tillegg til selve budsjettutkastet (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024a) har vi gjennomgått følgende dokumenter:

- «Forklarende notat til lovforslaget» (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024b), med vedlegg
- Oppdaterte prognoser for Russlands økonomiske utvikling i 2025–2027 (Ministeriet for økonomisk utvikling, 2024)
- Redegjørelse for budsjett- og skattepolitikken, 2025–2027 (Finansministeriet, 2024a)

Mulighetene for innsyn i og kontroll med russisk pengebruk har blitt betydelig redusert siden 2022. Russiske myndigheter publiserer for eksempel ikke lenger detaljerte regnskapstall, og fra i år heller ikke fullstendige reviderte budsjettall for inneværende år (kun ugraderte endringer).

¹ For tre underposter var avviket noe større: Kommunal sektor (9 prosent økning i vedtatt budsjett), Næringsformål og Samferdsel (8 prosent økning i vedtatt budsjett) og Budsjettoverføringer (7 prosent reduksjon i vedtatt budsjett).

² Forsvarsbudsjettet ble for eksempel økt med 34 prosent i revisjoner i 2022 og 29 prosent i revisjoner i 2023.

Dette gjør det svært krevende å si noe om budsjettets faktiske utvikling gjennom året. Et annet nytt element i årets budsjettutkast er at underposter under ulike politikkområder, og totalbevilgninger til disse, er kategorisert som gradert informasjon.

Økt grad av hemmelighet gjør at vi kan stille spørsmål ved hva vi får ut av budsjettet. Enkelte analyser vi tidligere har gjort er nå vanskeliggjort av datamangel. For eksempel er ulike forsvarsrelaterte utgifter utenfor forsvarsbudsjettet, deriblant utgifter til Grensevakten og Sikkerhetsorganer, nå gradert. I 2022 gjorde vi en analyse av utgifter som sannsynligvis kunne knyttes til krigføringen i Ukraina, basert på økninger i graderte bevilgninger over budsjett-kapitler som typisk er forsvarsrelaterte.³ Dette er heller ikke lenger mulig å gjøre på grunn av det økte hemmeligholdet. Samtidig er dette kanskje uansett mindre relevant enn før. Myndighetene ser ut til å bevilge ressurser til forsvar dersom behovene er der, uavhengig av hvilken budsjettpost det føres på. Budsjettpostene i seg selv fremstår dermed mindre viktige.

I tillegg benytter myndighetene flere andre virkemidler for å støtte forsvaret, uten at det nødvendigvis kommer til syne i budsjettene. Eksempelvis lokkes arbeidere til forsvarsindustrien med billigere boliglån fra bankene (Roscongress Foundation, udatert), og bankene er i hovedsak statseide. Det gjør at forsvarsindustrien kan begrense lønnsveksten sammenlignet med hva de ellers måtte gjort for å tiltrekke seg arbeidskraft. Uten disse tiltakene, ville prisen på materiellet, og følgelig forsvarsutgiftene, sannsynligvis økt mer. I dette eksempelet går det heller utover bankenes marginer. Et annet eksempel er at det er innført egne inntakskvoter ved universitetene for elever som har takket ja til en jobb ved en prioritert virksomhet når de er ferdig utdannet (Kreml, 2024a).⁴ Dette gjør det enklere for virksomhetene å tiltrekke seg arbeidskraft uten å måtte bruke lønnsinsentiver, og det kan dermed bidra til å holde kostnadene nede.

I våre analyser av russisk økonomi, baserer vi oss i stor grad på økonomiske data fra russiske kilder. Flere har satt spørsmålsteget ved troverdigheten i russisk økonomisk statistikk. Russiske forskere har kritisert Rosstats tall (Cedar, 2024) og Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) har anklaget Russland for manipulasjon av BNP-tall (SITE, 2024). En ny studie fra Bank of Finland Institute for Emerging Economies (BOFIT) finner imidlertid at det ikke er bevis for utbredt manipulasjon av russiske økonomiske data (Simola, 2024). BOFIT mener Rosstats informasjon var, og er, relativt nøyaktig, og peker på at krigen og den voldsomme veksten i forsvarsutgifter kan forårsake statistiske avvik som ikke har noe med manipulasjon å gjøre.

1.3 Rapportens struktur

I kapittel 2 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 for den kommende treårsperioden. I kapittel 3 tar vi for oss forslaget til føderalt budsjett i årene 2025–2027. Dette inkluderer den overordnede utgiftsfordelingen i budsjettet,

³ Se for eksempel Udal og Sendstad, 2022, s. 16–20.

⁴ Det er opprettet kampanjer der utvalgte virksomheter kan få lov til å utlyse ledige jobber for fremtidens ferdigutdannede elever. Elevene som får tilslag på disse jobbene, får automatisk skoleplass og vet allerede når de starter å studere hvor de skal jobbe, offentlige plikter, og hvilken lønn de kommer til å få.

planlagte bevilgninger til Russlands nye nasjonale prosjekter samt en egen analyse av utviklingen i russiske forsvarsutgifter. Analysen av forsvarsutgifter er todelt. Vi vil først gi en oversikt over utviklingen i det offisielle forsvarsbudsjettet, før vi presenterer en analyse av utgifter vi mener er forsvarsrelaterte utenfor det offisielle forsvarsbudsjettet. Avslutningsvis vil vi gi en punktvis oppsummering, inndelt i ulike hovedkategorier.

Vedlegg A inkluderer en detaljert gjennomgang av de politikkområdene i føderalt budsjett hvor vi har funnet ugraderte forsvarsrelaterte utgifter på mer enn 20 mrd. rubler i 2025. I vedlegg B gir vi en oversikt over makroøkonomiske hovedstørrelser.

2 Planrammer for budsjettet

2.1 Makroøkonomiske prognoser

Ministeriet for økonomisk utvikling har utviklet to scenarier for økonomisk utvikling i Russland, og det er grunnscenariet som danner underlaget for de økonomiske prognosene i budsjettforslaget. Ifølge Ministeriet for økonomisk utvikling, vil Russlands BNP vokse reelt med 3,9 prosent i inneværende år, og deretter reduseres til 2,5 prosent i 2025. Vekstraten på lang sikt er oppjustert fra tidligere – prognosene fra fjorårets budsjettunderlag tilsa en langsiktig vekst på 2,2 prosent, mens den per september 2024 er oppjustert til 2,8 prosent. Ministeriet for økonomisk utvikling legger til grunn at det vil bli økning i produksjonskapasiteten i industrinæringen, særlig den som er rettet mot russiske konsumenter, at Putins mål for utviklingen av den russiske føderasjonen mot 2030⁵ følges opp (Kreml, 2024b), og at de nasjonale prosjektene gjennomføres (se kapittel 3.2) som planlagt.

*Tabell 2.1 Økonomiske prognoser som ligger til grunn for budsjettforslaget. * er hentet fra nasjonalregnskapet. ** viser foreløpige tall for 2024. Fra og med 2024 inkluderer russiske myndigheter regionene Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja og Kherson i BNP-beregningene. Kilder: Dumaens budsjett og skattekomité 2024b, s. 18.*

Indikator	Enhet	2023*	2024**	2025	2026	2027
BNP	mrd. RUB	172 148	195 849	214 575	230 568	248 313
BNP-vekst	prosent	3,6	3,9	2,5	2,6	2,8
Inflasjon (årsslutt)	prosent	7,4	7,3	4,5	4,0	4,0
Pris uralolje	USD/fat	64,5	70	69,7	66,0	65,5
Pris naturgass	USD/1000m ³	319	280	259	248	240
Dollarkurs	RUB/USD	84,7	91,2	96,5	100	103,2
Investeringer	mrd. RUB	34 036	40 055	44 102	47 875	51 652
Import	mrd. USD	285	280	309	331	347
Eksport	mrd. USD	424	429	446	457	479

I likhet med tidligere år, legger russiske myndigheter mer optimistiske anslag til grunn for budsjettet enn det de fleste andre aktører gjør. For 2025 forventer IMF (2024) at russisk BNP vil vokse 1,3 prosent, mens Verdensbanken (2024) og BOFIT (2024a) forventer vekst på henholdsvis 1,6 prosent og 1 prosent. Selv den russiske sentralbanken (CBR) har lavere forventninger til den økonomiske utviklingen – i deres grunnscenario vil BNP vokse 0,5–1,5 prosent i 2025 (CBR, 2024a).

Myndighetenes forutsetninger til BNP-utviklingen samsvarer med sentralbankens mest optimistiske scenario – «høypotensial-scenariet» – der etterspørselen fortsetter som i dag, mens vareproduksjonen øker. Den legger til grunn at investeringene fra de siste 2–3 årene får større effekt enn de har hatt hittil, og bidrar til vekst i produksjonskapasiteten – akkurat som budsjettforut-

⁵ Mål fremsatt i presidentdekret nr. 309, fra 7. mai 2024, tilgjengelig fra: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542>

setningene legger til grunn. Sentralbanksjef Elvira Nabiullina har uttalt at dette ikke er et usannsynlig scenario, men det avviker fra CBRs grunnscenario der etterspørsel og tilbud fortsetter som nå (CBR, 2024b).

Optimistiske anslag for petroleumspriser

Budsjettet legger til grunn at prisen på uralolje ligger over pristaket som EU og G7 har innført, men lavere enn prisen for Brent blend som de har lagt inn i sitt grunnscenario. Myndighetene legger dermed til grunn at uraloljen vil selges med stadig lavere rabatt – fra 16 prosent i 2024 til 12 prosent i 2027. Myndighetene besluttet i 2023 å beskatte petroleumsindustrien basert på salgsprisen av Brent blend, og dermed er det interessant å se hvilke forutsetninger som ligger til grunn for denne, og hvorvidt dette stemmer overens med andre analyser. I Tabell 2.2 har vi oppsummert prognoser fra ulike aktører.

Tabell 2.2 *Ulike aktørers prognoser for prisutviklingen for Brent blend. USD/fat.*

Kilder: Ministeriet for økonomisk utvikling, 2024, s. 14; CBR, 2024a; EIA, 2024; IMF, 2024; BOFIT, 2024a; Marketwatch, 2024.

Aktør	2024	2025	2026	2027
Ministeriet for øk. utvikling, grunnscenario	83,5	81,7	77,0	74,5
Ministeriet for øk. utvikling, konservativt scenario	83,5	78,5	74,5	71,0
Den russiske sentralbanken (CBR)	85,0	80,0	75,0	70,0
US Energy Information Administration (EIA)	78,0	81,0		
IMF WEO okt. 2024 ⁶	81,3	72,8	70,2	68,6
BOFIT	82,0	71,5	71,5	
Future-priser for desember 2025 ⁷		69–77		

På lengre sikt legger altså økonomiministeriet til grunn mer optimistiske anslag for utviklingen i oljeprisen, og forutsetningene for 2025-budsjettet er i den øvre delen av Brent blend-prognosene fra de ulike aktørene. Oljeprisen er viktig både for utviklingen i den russiske økonomien, men også for budsjettinntektene. Ifølge The Bell fører et fall i oljeprisen på 20 USD med nåværende valutakurser til tap av budsjettinntekter på 1800 mrd. rubler (Kolyandr og Prokopenko, 2024). Vi kommer tilbake til dette i kapittel 2.2.

Inflasjonen som ikke lar seg dempe

Denne høsten er imidlertid en annen faktor vel så viktig for utviklingen i russisk økonomi: inflasjonen. I juni uttrykte sentralbanken at den russiske økonomien er overopphetet (CBR, 2024c),

⁶ IMF baserer sine estimater på snittet av Dated Brent, West Texas Intermediate og Dubai Fateh. Prisene på disse oljene pleier å samsvare med prisen på Brent blend.

⁷ Data fra oktober 2024.

og de har ennå ikke lykkes med å få bukt med de økende prisene. Per oktober 2024 utgjør inflasjonen 8,5 prosent, godt over styringsmålet på 4 prosent (CBR, 2024d). Inflasjonen henger tett sammen med en historisk lav arbeidsledighet på 2,4 prosent (Rosstat, 2024), samt mangel på produksjonskapasitet. Resultatet er at etterspørselen er betraktelig høyere enn tilbudet, noe som fører til prisøkninger. I tillegg har sentralbanksjefen fremhevet at sanksjonene har ført til kostnadsøkninger – både gjennom redusert tilbud av importvarer, prisøkninger på importerte varer fordi logistikkjedene blir mer komplekse og fordi betalingsavgiftene øker (CBR, 2024b).

Ved en høy inflasjon og overopphetet økonomi kan bedriftene oppleve stor grad av usikkerhet om fremtidig inntjening. Høy inflasjon vil dermed kunne være et hinder for investeringer. I tillegg er det økt risiko for at investeringene ikke gir tilstrekkelig avkastning, og at lånene som har finansiert investeringene ikke lar seg tilbakebetale. Kampen om knappe ressurser gjør også at små, innovative bedrifter kan oppleve større problemer med å etablere seg. Risikoen ved en overopphetet økonomi blir dermed ikke bare at den kan etterfølges av sterkt svekket, eller til og med negativ, økonomisk vekst, men også at det kan gi uheldige konsekvenser for den økonomiske veksten på lenger sikt.

Uenigheter om pengepolitikken?

De russiske myndighetene og sentralbanken tegner ulike bilder av hva utviklingen i verste fall kan bli. Ministeriet for økonomisk utvikling tegner et konservativt scenario der det er redusert global vekst, økt sanksjonspress, og reduksjon i etterspørselen etter russiske varer – sett sammen med færre sysselsatte i russisk økonomi, og lavere produktivitetsvekst. I tillegg antar ministeriet at sentralbanken vil stramme inn pengepolitikken ytterligere, og at manglende investeringer fører til at veksten svekkes. Ministeriet skriver at dersom sentralbanken ikke lykkes med en kraftig snuoperasjon i et slikt scenario, vil utviklingen kunne bli enda verre enn skissert i det konservative scenarioet (Ministeriet for økonomisk utvikling, 2024). Det bør samtidig bemerkes at ministeriet påpeker at dersom pengepolitikken lempes på for tidlig, så kan det også føre til negative effekter for økonomien.

Sentralbanken, på den andre siden, har i senere tider snakket mer om hva som er deres oppdrag og hvorfor det er så viktig å styre etter et inflasjonsmål. Høy inflasjon over tid fører til at enkelte befolkningsgrupper får betraktelige problemer, det skaper uforutsigbarhet, og det er et tegn på dypere utfordringer: en kamp mellom bedrifter om stadig knappere tilgang på ressurser, som arbeidskraft, materialer og nytt utstyr. I sentralbankens risiko-scenario vil BNP falle som følge av global utvikling, og ikke som følge av for stram pengepolitikk. De påpeker samtidig at det å lempe på rentene nå *ikke* vil føre til økte investeringer og mer vekst, fordi det ikke er tilstrekkelig med arbeidskraft tilgjengelig.

Vi leser dette som at myndighetene, i hvert fall til en viss grad, gir støtte til nåværende pengepolitikk, men at det er noe uenighet mellom sentralbanken og myndighetene om konsekvensene av å lempe på styringsrenten. Sentralbanksjef Nabiullina har uttrykt at sentralbanken stadig utfordres på om det er nødvendig å ha styringsrenten så høy, særlig når det ikke ser ut til å være dempende på inflasjonen, og samtidig vil kunne føre til at veksten stopper opp (CBR, 2024b). Det fremkom ikke hvem som stod bak kritikken. Innlegg i ulike russiske aviser tyder imidlertid

på at det særlig er næringslivet som protesterer mot de høye rentene – forsvarsindustrien sier for eksempel at de ikke kan igangsette produksjon for eksport av varer som tar mer enn et år å produsere fordi rentenivået spiser opp all lønnsomhet (Kulikova, 2024). Både bedrifter og nyhetsreportere argumenterer for at rentenivået må ned for at bedriftene skal ha råd til å investere i produktivitetshevende produksjonsutstyr (Sergejev, 2024). Sent i november holdt Nabiullina en tale for hele думаen for å svare på motforestillinger som hadde kommet fra politisk hold (CBR, 2024e), noe som tilsier at uenigheter om pengepolitikken nå kommer fra enda flere hold.

2.2 Utvikling i føderale inntekter og utgifter

Tabell 2.3 viser inntekter og utgifter i regnskapet for 2023, vedtatt og revidert budsjett for 2024 og regjeringens forslag til budsjett for 2025 og planperioden 2026–2027. I det reviderte budsjettet for 2024 øker utgiftene med 2 746 mrd. rubler, mens andelen av BNP er lik som da budsjettet ble vedtatt i desember 2023. Inntektene har kun økt 1 046 mrd. rubler, og dermed har budsjettunderskuddet økt.

Deler av budsjettøkningen for 2024 må gå til å dekke den økte inflasjonen. Da budsjettet for 2024 ble vedtatt lå det til grunn at inflasjonen ville utgjøre 4,5 prosent. For å opprettholde samme kjøpekraft som i 2023 medførte dette at budsjettet måtte økes med nesten 1 500 mrd. 2024-rubler. Med det nye inflasjonsestimater på 7,3 prosent (se Tabell 2.1) oppjusteres dette til nesten 2 400 mrd. rubler. Det innebærer at midlene tilgjengelig for nye satsinger utgjør 4 700 mrd. rubler i 2024.

Nominelt øker budsjettutgiftene 5,2 prosent i 2025, noe som tilsvarer en reell økning i budsjettet på 0,7 prosent dersom vi legger myndighetenes prognoser for inflasjonen (se Tabell 2.1) til grunn. Dette utgjør i underkant av 300 mrd. 2024-rubler. Utgiftenes andel av BNP er planlagt å bli noe redusert fra dagens nivå. Dette tilsier at budsjettimpulsen – altså myndighetenes bidrag til den høye etterspørselen i Russland – skal ned.

Tabell 2.3 *Budsjetterte inntekter og utgifter, 2023–2027. Nominelle rubler.*

Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024b, s. 21.

		2023	2024		2025		2026		2027
			vedtatt 2023	revidert*	vedtatt 2023	utkast 2024	vedtatt 2023	utkast 2024	utkast 2024
Inntekter	mrd. RUB	29 124	35 065	36 111	33 552	40 296	34 051	41 841	43 154
	% av BNP	17 %	19 %	18 %	18 %	19 %	17 %	18 %	17 %
<i>hvorav andre inntekter</i>		20 302	23 561	24 801	21 793	29 360	22 636	31 277	33 388
<i>hvorav petroleumsinntekter</i>		8 822	11 504	11 310	11 760	10 936	11 415	10 564	9 766
Utgifter	mrd. RUB	32 354	36 661	39 407	34 383	41 470	35 587	44 022	45 916
	% av BNP	19 %	20 %	20 %	18 %	19 %	18 %	19 %	18 %
Resultat	mrd. RUB	-3 230	-1 596	-3 296	-831	-1 173	-1 536	-2 181	-2 762

Av budsjettutkastet fremkommer det at petroleumsinntektene er forventet å falle. Dette kan sannsynligvis knyttes til at Russland har produsert mer olje enn OPEC+-avtalen tillot i 2024, og har lovet å kutte produksjonen i 2025 (Reuters, 2024). Budsjettet har lagt til grunn at oljeprisen vil videreføres på dagens nivå, men at rubelkursen mot dollar vil svekkes. Dette innebærer at selv om inntektene i dollar går noe ned, blir ikke fallet i budsjettinntekter like høyt.

Fallet i petroleumsinntekter blir balansert av at «andre inntekter» øker. Dette er inntekter som baserer seg på skatter og avgifter fra borgerne og bedrifter samt dividendeutbetalinger fra statseide selskaper. Økningen i «andre inntekter» må ses i sammenheng med skattereformen som ble vedtatt i sommer, der bedriftsskatten ble hevet fra 20 til 25 prosent, og den personlige inntektsskatten ble økt i flere trinn basert på inntektsnivå (Kreml, 2024c; Tubridy, 2024).⁸ Skattereformen skal inntre fra januar 2025, og blir beregnet til å gi en økning på 2 600 mrd. rubler i inntekter (BFR.ru, 2024). Dette tilsier en nominell økning på i overkant av 10 prosent sammenlignet med «andre inntekter» i 2024. Resten av økningen (ca. 2 000 mrd. rubler, altså 8 prosent) kan relateres til veksten i den russiske økonomien.

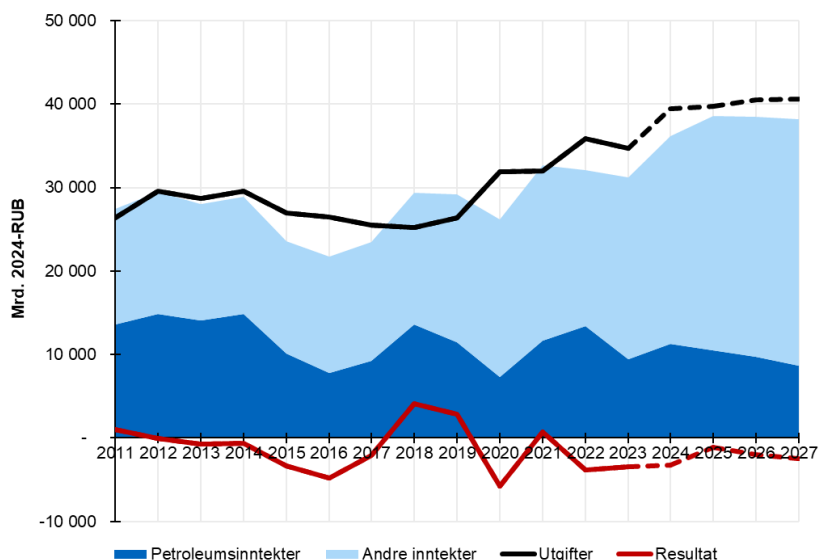
I sommer advarte sentralbanken myndighetene mot å fortsette den ekspansive finanspolitikken, siden produksjonskapasiteten var sprengt, og det offentlige overforbruket ville være inflasjonsdrivende. Med dette budsjettforslaget kan det synes som at disse bekymringene til en viss grad har blitt tatt på alvor – selv om budsjettet legger opp til en vekst, blir dette balansert ved at borgernes forbruk dempes av økte skatter og avgifter.

2.2.1 Budsjettunderskudd hvert år siden fullskalainvasjonen

Figur 2.1 viser utviklingen i føderale inntekter, utgifter, og resultatet i perioden 2011–2027, inflasjonsjustert til 2024-rubler. Figuren synliggjør hvordan de russiske føderale utgiftene har gått med underskudd hvert år etter fullskalainvasjonen, til tross for at inntektene i det føderale budsjettet øker betraktelig. Petroleumsinntektene er budsjettert som gradvis svekket. Dette kan delvis skyldes den forventede nedgangen i petroleumsprisene (jf. Tabell 2.1), men deler skyldes også redusert volum siden prisen er forutsatt relativt lik mellom 2026 og 2027. Reduksjonen kompenseres med en økning i «andre inntekter», som vi allerede har omtalt.

Inndeckningen av budsjettunderskudd er i hovedsak fordelt over tre poster: statsgjeld, midler fra velferdsfondet, og «andre kilder», som er en samlekategori som dekker både lån til regionene, lån som staten gir til andre land, privatisering (salg av offentlige eiendommer), og «annet». Tabell 2.4 viser at budsjettet legger opp til et høyere underskudd enn budsjettutkastet for 2024–2026 la til grunn, men også at det er en vridning i hvordan underskuddet finansieres – mer skal dekkes med statsgjeld, det skal gå mindre penger til «andre kilder», og sparingen i Velferdsfondet skal økes betraktelig.

⁸ Tidligere var inntektsskatten 13 prosent for de som tjente under 5 millioner rubler per år, og 15 prosent for de over. Nå har terskelen for 15 prosent inntektsskatt blitt redusert til lønn på 2,4 millioner rubler per år, og øker gradvis for ulike trinn opp til 22 prosent (for de med mer enn 50 millioner rubler i lønn).



Figur 2.1 *Inntekter og utgifter i det føderale regnskapet (2011–2023) og budsjettene (2024–2027). Kilde: Finansministeriet, 2024b; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024b.*

I kapittel 2.2.2 viser vi hvordan Velferdsfondet har blitt benyttet til å investere i russiske selskaper, og dermed opprettholder størrelsen på fondet, samtidig som at de likvide delene av fondet – som kan benyttes til å balansere budsjettet – har falt betraktelig.

Tabell 2.4 *Finansiering av budsjettunderskudd. Negative tall betyr at posten benyttes til å overføre midler til andre (og dermed bidrar til økt underskudd), mens positive tall betyr at posten benyttes til å dekke inn for underskudd. Mrd. rubler (nominelt). * Regnskap, ** Foreløpige tall. Kilde: Finansministeriet, 2024a, tabell 4.1.4, s. 70.*

	2023*	2024**	2025		2026		2027
			vedtatt 2023	utkast 2024	vedtatt 2023	utkast 2024	
Totalt	3001	3296	831	1173	1536	2181	2761
Statsgjeld	1498	2541	2857	3257	3369	3537	3626
Velferdsfondet	2903	-259	2	-1813	0	-1227	-651
Andre kilder	-1400	1013	-2028	-271	-1833	-129	-214

2.2.2 Velferdsfondets likvide midler

På overordnet nivå er størrelsen på velferdsfondets midler tilsynelatende på samme nivå som ved starten på Russlands fullskalainvasjon av Ukraina – alle fall når man måler i rubler. Per 1. januar 2022 utgjorde fondet 13 565 mrd. rubler, mens det hadde sunket til 12 726 mrd. rubler per 1. november 2024. Målt i dollar, er verdien redusert fra 182 mrd. til 131 mrd., og som andel av BNP har det sunket fra 10 prosent til 6,6 prosent (Finansministeriet, 2024g).

Når vi ser nærmere på hva velferdsfondet består av, har imidlertid dette endret seg betraktelig i løpet av krigen. Velferdsfondet består i hovedsak av to typer verdipapirer: eierandeler i russiske selskaper og kontantbeholdning (gull og valutaeserver). Kontantbeholdningen kan benyttes for å balansere statsbudsjettet og finansiere krigen, og den er synkende. I januar 2022 utgjorde disse likvide midlene 8432 mrd. rubler, mens de nå har sunket til 5447 mrd. rubler (Finansministeriet, 2024f). Størrelsen på fondet opprettholdes ved at fondet investerer i russiske selskaper: I januar 2022 utgjorde andelen som gikk til aksjer i russiske selskaper 26 prosent, mens den i januar 2024 hadde økt til 38 prosent. Det er vanskelig å verifisere hva den faktiske verdien er av disse eierandelene, noe som kan innebære at de kan være overvurdert (Meunier, 2024).

Velferdsfondet benyttes også til å investere direkte i forsvarsindustrien. Per november 2024 eier fondet aksjer i forsvarskonglomeratet Rostec⁹ for 247 mrd. rubler, og de første eierandelene ble anskaffet i desember 2023 (Finansministeriet, 2024h).

2.2.3 Utvikling i statsgjeld

En viktig finansieringskilde for å dekke budsjettunderskuddet, har hele tiden vært statsgjeld. I Figur 2.2 har vi samlet informasjon om Russlands offentlige gjeld, og synliggjort størrelsen på gjeld som har blitt inngått etter 1. januar 2022. Som figuren viser, er mesteparten av den offentlige gjelden utstedt i russiske rubler («Ekstern gjeld») er inngått i andre valutaer), og det er den vi vil fokusere på videre.

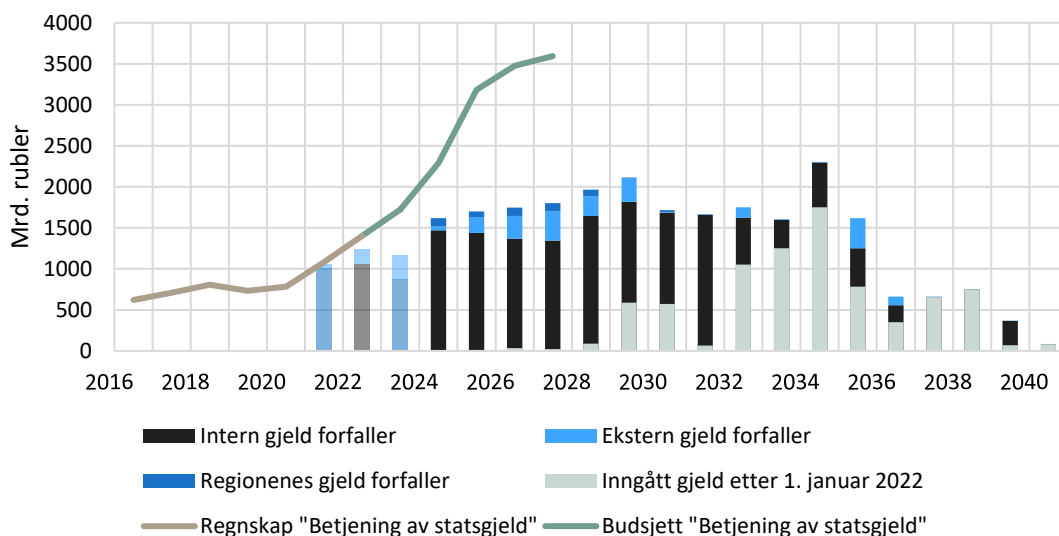
I januar 2022 utgjorde offentlig gjeld 15 760 mrd. rubler. Status per oktober 2024 er at den har økt til 20 860 mrd. rubler. Siden den gang har det blitt nedbetalt om lag 3 400 mrd. rubler, noe som innebærer at det har blitt utstedt nye statsobligasjoner for om lag 8 500 mrd. rubler i perioden.

Russland utstedte også mye statsobligasjoner under koronapandemien. I løpet av 2020 økte statsgjelden med ca. 5 200 mrd. rubler. Den gang var det lagt opp til at halvparten av statsgjelden ville være nedbetalt i løpet av syv år.¹⁰ En tilsvarende gjennomgang av gjelden som har blitt inngått etter 1. januar 2022, viser at det tar nesten ti år å nedbetale halvparten av beløpene.¹¹ Figur 2.2 viser at årlige nedbetalinger av statsgjeld skulle starte å synke fra 2029 av, og dermed kunne handlingsrommet i det føderale budsjettet økt på 2030-tallet. På grunn av gjeldsforpliktelsene som har blitt inngått gjennom krigen, vil ikke dette handlingsrommet åpne seg før mot andre halvdel av 2030-tallet.

⁹ Rostec er et konglomerat som hovedsakelig er rettet mot utvikling og produksjon av forsvarsmateriell. Ifølge selskapet, går nesten halvparten av Russlands våpenprogram til Rostec (Rostec, udatert).

¹⁰ Avviksanalyser av når gjelden forfaller viser at 47 prosent av gjelden som ble inngått i 2020 forfalt innen utgangen av 2027.

¹¹ Halvparten av gjelden som har blitt inngått etter 1. januar 2022 har forfalt innen utgangen av 2034.



Figur 2.2 Utvikling i russisk offentlig gjeld, status per oktober 2024. Stolpene viser summen av gjeld som har forfalt (2021–2023) og som vil forfalle i de kommende årene. Linjediagrammet viser regnskapsførte og budsjetterte gjeldsnedbetalinger over det føderale budsjettet. Nominelle rubler. Kilder: Finansministeriet, 2024e; Finansministeriet, 2024c; Finansministeriet, 2024d.

Av budsjettet for perioden 2025–2027 fremkommer det at planen er å øke gjelden med om lag 5 000 mrd. rubler hvert år i hele planperioden, se Tabell 2.5. Dersom dette gjennomføres, vil de høye gjeldsuttbetalingene fortsette godt utover 2040-tallet.

Tabell 2.5 Budsjettert total statsgjeld. Mrd. rubler (nominelt). Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024b, s. 24.

	2023	2024	2025	2026	2027
Totalt	25595	30769	35411	40029	44928
% av BNP	14,9 %	15,7 %	16,5 %	17,4 %	18,1 %
Intern gjeld	20813	24 948,9	29386	34046	39005
herav statsgarantier	700	1736	2060	2128	2196
Ekstern gjeld	4782	5 819,8	6026	5982	5923
herav statsgarantier	1681	2506	2641	2711	2821

Figur 2.2 sammenstilte også historiske nedbetalinger av gjeld fra regnskapet sammen med dataene vi har samlet inn om når gjelden har forfalt, for å kontrollere om vi klarer å fange opp all informasjon om gjeldsnedbetalinger. Vi ser at gjeld som forfaller og budsjettposten «Betjening av statsgjeld» stemmer godt overens i 2021 og 2022, mens det er avvik på om lag 600 mrd. rubler i 2023 og 2024. I 2025 øker avviket til nesten 1 500 mrd. rubler. Budsjett dokumentasjonen gir ingen forklaring på hva midlene går til, utover nedbetaling av statlig og regional gjeld. Finansdepartementet har forklart at økningen i budsjettposten skyldes at renteutgiftene har økt betraktelig, i tillegg til at kostnadene ved å subsidiere lån har økt (Masejev, 2024).

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 årene 2025–2027. Tabellen viser også hvor stor prosentandel de ulike underpostene utgjør av de totale føderale midlene, samt vedtatte og reviderte tall for 2024.

Tabell 3.1 *Budsjettert fordeling av føderale utgifter for årene 2025–2027 og tall for 2024. Alle beløp er i nominelle verdier. Kilde: Finansministeriet, 2024, s. 70; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024c.*

Føderalt budsjett	2024				2025		2026		2027	
	vedtatt 2023		revidert*		utkast		utkast		utkast	
	mrđ. RUB	%	mrđ. RUB	%	mrđ. RUB	%	mrđ. RUB	%	mrđ. RUB	%
Totalt	36 661	100	39 407	100	41 470	100	44 022	100	45 916	100
<i>hvorav</i>										
Statlig administrasjon	2 188	6 %	2 410	6 %	2 514	6 %	3 048	7 %	2 930	6 %
Forsvarsformål	10 378	28 %	10 380	26 %	13 491	33 %	12 798	29 %	13 068	28 %
Justis og beredskap	3 285	9 %	3 296	8 %	3 460	8 %	3 565	8 %	3 745	8 %
Næringsformål og samferdsel	4 203	11 %	4 295	11 %	4 355	11 %	4 787	11 %	4 712	10 %
Kommunal sektor	959	3 %	1 073	3 %	1 800	4 %	1 443	3 %	1 276	3 %
Klima og miljø	482	1 %	493	1 %	914	2 %	1 278	3 %	1 534	3 %
Utdanning	1 565	4 %	1 609	4 %	1 577	4 %	1 682	4 %	1 754	4 %
Kulturformål	224	1 %	225	1 %	233	1 %	258	1 %	290	1 %
Helse	1 649	4 %	1 650	4 %	1 864	4 %	1 862	4 %	1 918	4 %
Sosiale formål	7 873	21 %	7 896	20 %	6 492	16 %	7 191	16 %	7 249	16 %
Idrettsformål	68	0 %	68	0 %	67	0 %	68	0 %	68	0 %
Medieformål	122	0 %	122	0 %	137	0 %	97	0 %	97	0 %
Betjening av statsgjeld	2 291	6 %	2 294	6 %	3 182	8 %	3 475	8 %	3 594	8 %
Budsjettoverføringer	1 372	4 %	1 372	3 %	1 383	3 %	1 343	3 %	1 385	3 %
Uspesifiserte midler		0 %	2 225	6 %	0	0 %	1 128	3 %	2 296	5 %

Reviderte tall per 1. september 2024 viser at de samlede føderale utgiftene så langt i år har økt med 2 746 mrd. rubler sammenlignet med hva som ble vedtatt for 2024 (vedtatt desember 2023). Dermed utgjør det føderale budsjettet 39 407 mrd. rubler i 2024, vist i Tabell 3.1.

I motsetning til tidligere år, har ikke russiske myndigheter publisert reviderte tall fordelt på politikkområder i tilknytning til årets budsjettutkast. Vi vet derfor ikke sikkert hvordan de 2 746 mrd. rublene fordeles seg på politikkområder. En ugradert revisjon av budsjettet er imidlertid åpent tilgjengelig (vedtatt i juli 2024). Her fremkommer det at 2024-budsjettet på det tidspunktet var økt med 522 mrd. rubler (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024c). Revisjonen viser kun ugraderte endringer. Ifølge underlagsdokumentene finner vi de største budsjettøkningene på politikkområdene Statlig administrasjon, Kommunal sektor, Næringsformål og samferdsel, Utdanning og Sosiale formål. Økningene går blant annet til å styrke Reservefondet, bostøtteordninger til barnefamilier, lønnsøkninger til lærere samt sosiale stønader og andre utbetalinger til veteraner (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024d). Vi har satt inn økningene i kolonnen «revidert» i Tabell 3.1. Dermed er det 2 225 mrd. rubler igjen som uspesifiserte midler for 2024.

3.1.1 Planlagte økninger og reduksjoner i det nye budsjettutkastet

Det er vedtatt at de samlede føderale utgiftene nominelt skal øke noe i 2025. Reelt sett tilsvarer utviklingen imidlertid en tilnærmet konstant videreføring (+1 prosent) av det reviderte utgiftsnivået i 2024. Sammenlignet med vedtatt budsjett for 2024 finner vi de største reelle økningene i 2025 på politikkområdene Klima og miljø (+82 prosent), Kommunal sektor (+80 prosent), Betjening av statsgjeld (+33 prosent) og Forsvarsformål (+24 prosent).

Ugradert budsjettdokumentasjon viser at tilnærmet hele økningen innen Klima og miljø i 2025 (+465 mrd. rubler) skal brukes på å styrke det statlige programmet «Utvikling av industrien og økning av dens konkurransevne». Av budsjettdokumentene fremgår det at dette dreier seg om subsidier til «produsenter av hjulkjøretøy for å kompensere for produksjonskostnader». Det fremkommer ikke hvordan dette er relatert til Klima og miljø. Vi er kjent med at mange produktionsindustrier generelt opplever kostnadsøkninger som følge av de vestlige sanksjonene og etablering av nye verdikjeder, og vi har funnet en rekke eksempler på at priser på innsatsfaktorer har økt betraktelig som følge av økte shippingkostnader og importutfordringer – fra 30–100 prosent (Leahy mfl., 2024; Cook mfl., 2024).

Økningen innen Kommunal sektor skal i hovedsak gå til boligstøtte til barnefamilier (Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024b). Russiske myndigheter planlegger også å øke nedbetalingene av statsgjeld. Som diskutert i kapittel 2.2.3, har Finansministeriet forklart økt gjeldsbetjening med at renteutgiftene har økt betraktelig, i tillegg til at kostnadene ved å subsidiere lån har økt (Masejev, 2024).

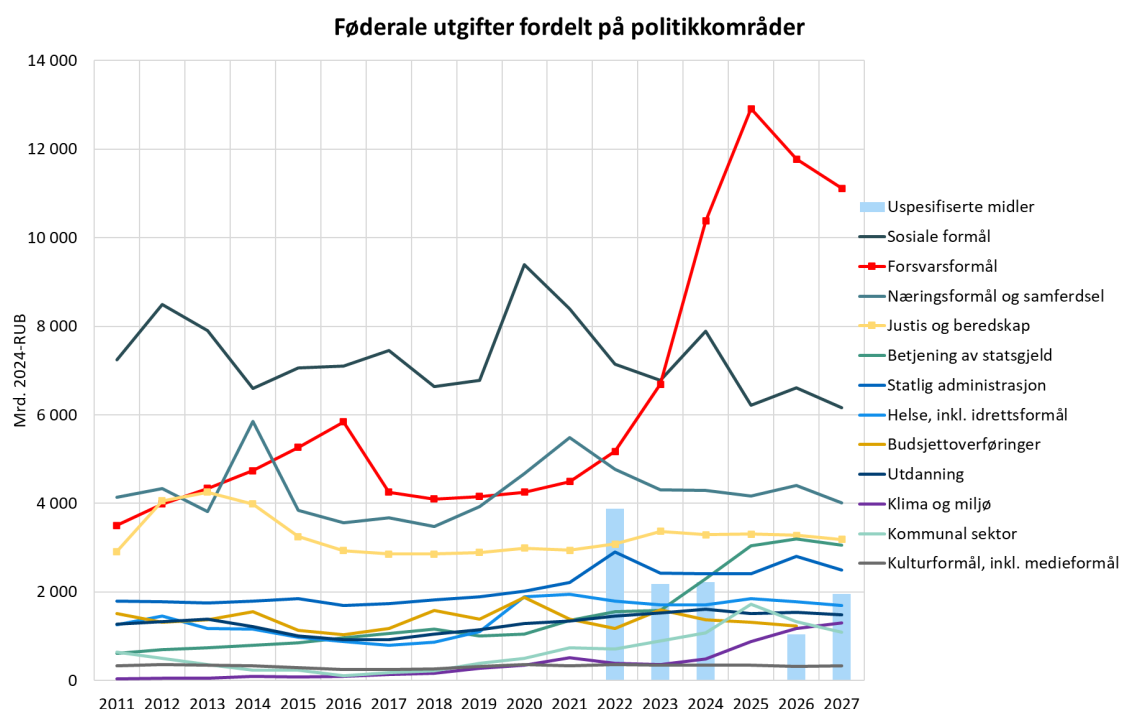
Som nevnt får også Forsvarsformål betydelig økte bevilgninger, noe som må sees i sammenheng med Russlands krigføring i Ukraina. Vi vil gå nærmere inn på forsvarsutgifter i kapittel 3.3. Til sammen legger forsvar og sikkerhet (utgiftspostene Forsvarsformål og Justis og beredskap) beslag på rundt 40 prosent av bevilgningene i det føderale budsjettet for 2025. Til sammenligning utgjorde disse to politikkområdene i snitt 25 prosent de siste tre årene før fullskalainvasjonen av Ukraina (2019–2021).

Den største planlagte reduksjonen i 2025 finner vi på politikkområdet Sosiale formål (-21 prosent reelt sett). Reduksjonen knytter seg i all hovedsak til lavere overføringer budsjettert til det russiske pensjonsfondet. Fondets viktigste inntektskilde er arbeidsgiveravgift. Pensjonsfondet krever imidlertid normalt større innskudd enn det som kan hentes fra arbeidsgiveravgiften, og nødvendige innbetalinger dekkes da av det føderale budsjettet (Liutova, 2024). Slike overføringer har enkelte år utgjort rundt 40 prosent av pensjonsfondets inntekter (Vinogradova, 2024).

Kuttet kan skyldes et redusert behov for overføringer fra det føderale budsjettet til pensjonsfondet. En mulig årsak til dette, er at pensjonsreformen som Putin innførte i 2018 innebærer at personell som ordinært skulle gått av med pensjon i 2025, nå skal stå ett år lenger i arbeid. I praksis medfører dette at det er nesten null tilfang av nye pensjonister, og litt flere som blir stående i arbeid. Dette i seg selv bidrar til at behovet for overføringer fra det føderale budsjettet blir noe lavere i 2025. Samtidig har arbeidsgivernes bidrag til pensjonsfondet økt: (1) nye skattereformer har fjernet fordelene virksomheter hadde ved å kunne betale reduserte innskudd i

pensjonsfondet, og (2) et sterkt arbeidsmarked med høye lønninger har ført til økte innskudd fra arbeidsgiverne (Liutova, 2024). Myndighetene har også foreslått å utvide hvilke formål pensjonsfondet kan benyttes til. Det er foreløpig uklart hvilke formål dette vil kunne dreie seg om (Vinogradova, 2024). Fagforeningene har kritisert forslaget, blant annet fordi det hele tiden har vært ubalanse mellom de sosiale forpliktelsene og fondets størrelse. De peker på at situasjonen kan føre til betydelig redusert kjøpekraft for pensjonister (Tass, 2024).

Figur 3.1 viser en oversikt over utviklingen i føderale utgifter fordelt på politikkområder, i perioden 2011–2027.



Figur 3.1 Oversikt over føderale utgifter fordelt på politikkområder for perioden 2011–2027. Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022; Dumaens budsjett- og skattekomité 2023a; Dumaens budsjett- og skattekomité 2023b; Finansministeriet, 2024a, s. 70; Finansministeriet, 2024b; Dumaens budsjett- og skattekomité 2024c.

Som diskutert innledningsvis, må vi ta forbehold om at det nye budsjettforslaget sannsynligvis vil gjennomgå større revisjoner i løpet av 2025. Budsjettet er utformet av personer som sannsynligvis i liten grad er involvert i Russlands politiske beslutningstaking, og som hverken har full innsikt i utenrikspolitiske planer eller kjennskap til hvordan krigen i Ukraina vil utvikle seg. Siden 2022 har alle de føderale budsjettene gjennomgått omfattende revisjoner. Vi anser det derfor for sannsynlig at større endringer og avvik også vil kunne forekomme de neste årene.

3.2 Nasjonale prosjekter

En del av midlene i budsjettet er øremerket ulike formål. Dette inkluderer blant annet utgifter til nasjonale prosjekter. De eksisterende nasjonale prosjektene avsluttes i år, og det nye budsjett-utkastet presenterer 19 nye prosjekter som skal gjelde for årene 2025–2030 (se Tabell 3.2).

Tabell 3.2 *Utgifter til de nye nasjonale prosjektene, årene 2025–2027. Nominelle tall.*
Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024e.

Nasjonale prosjekter	2025	2026	2027
Totalt (mrd. RUB)	5765	6303	6356
<i>hvorav</i>			
Familie	2833	2883	2844
Ungdommer og barn	458	547	550
Et langt og aktivt liv	370	284	285
Infrastruktur for livet	1168	1359	1413
Effektivt transportsystem	131	166	202
Miljømessig velvære	49	109	124
Internasjonalt samarbeid og eksport	45	49	53
Effektiv og konkurransedyktig økonomi	207	162	99
Turisme og gjestfrihet	44	71	82
Personell	18	16	17
Digital økonomi og digital transformasjon av staten	129	162	167
Produksjonsmidler og automatisering	51	86	97
Nye materialer og kjemi	8	21	26
Støtte til industri	168	250	261
Helseteknologi	5	5	5
Teknologisk støtte til matsikkerhet	14	20	23
Dronesystemer	28	44	41
Utvikling av romaktiviteter	10	10	10
Ny atom- og energiteknologi	29	59	58
Andel av føderalt budsjett	14 %	14 %	14 %

De nasjonale prosjektene ble først introdusert av Putin i 2005, og skulle i utgangspunktet komme befolkningen til gode ved å forbedre nøkkelområder som demografi, utdanning, landbruk og helse. Prosjektene har vært en mulighet for russiske myndigheter til å vise at de tar et bredt spekter av nasjonale politikkområder på alvor (Engqvist, 2021). Til tross for prestisje og generøs finansiering, har resultatene vært relativt begrensede. En mulig årsak til dette er at de ikke løser større underliggende strukturelle utfordringer i russisk byråkrati og politikk (ibid.). Prosjektene signaleffekt kan dermed være vel så viktig som eventuelle resultater. I denne sammenhengen er det interessant å merke seg at flere av de nye prosjektene er rettet mot felt

som internasjonal handel, økonomi, sikkerhet og grensekontroll, teknologi og industri. Utviklingen understreker et økt russisk fokus på blant annet økonomisk selvberging og teknologisk uavhengighet (BOFIT, 2024b). Ved nærmere analyse finner vi også at flere av de nye underprosjektene kan være relevante i en forsvarskontekst. Prosjektene ser dermed ut til å følge en generell utvikling i Russland, hvor både økonomi og samfunn preges av økt militarisering.

Det er satt av 5 765 mrd. rubler til implementering av nasjonale prosjekter neste år, noe som er en betydelig økning fra ca. 3 000 mrd. rubler i 2024. Prosjektenes andel av det føderale budsjettet vil dermed øke fra 8 prosent i 2024 til 14 prosent i 2025. Rundt 1/3 av midlene neste år, tilsvarende totalt 3 666 mrd. rubler, går til prosjekter rettet mot demografisk utvikling, familier og helse. Bevilgningene skal blant annet gå til støtte til barnefamilier, bedre oppvekstvilkår, kreftbehandling og helsereelatert teknologiutvikling.

To prosjekter er relatert til infrastruktur. Disse er 1) «Infrastruktur for livet», hvor utbedring og utvikling av veinettverk er største underpost, og 2) «Et effektivt transportsystem», som blant annet inkluderer bevilgninger til utvikling av den nordlige sjørute og utvikling av sjekkpunkter på den russiske grensen. Prosjektene får til sammen 1 299 mrd. rubler i 2025.

Flere prosjekter er rettet mot utvikling av russisk økonomi, teknologi og industri. Prosjektet «Effektiv og konkurransedyktig økonomi», som i 2025 skal motta 270 mrd. rubler, inkluderer for eksempel tiltak rettet mot å øke investeringsaktiviteten i Russland samt støtte til små og mellomstore bedrifter og gründere. Prosjektet «Digital økonomi og digital transformasjon av staten» går blant annet til utvikling av digital infrastruktur og digitalisering av offentlig administrasjon, cybersikkerhet og kunstig intelligens. Prosjektet skal motta 129 mrd. rubler neste år. Det er også mindre prosjekter (<50 mrd. rubler) rettet mot handel («Internasjonalt samarbeid og eksport») og utvikling av kjernekraft («Ny atom- og energiteknologi»).

Vi kan ikke utelukke at flere av prosjektene relatert til industri kan være forsvarsrelaterte. Prosjektet «Støtte til industri», som mottar 168 mrd. rubler i 2025, går i hovedsak til produksjon av fly, helikoptre, skip og marint utstyr. Det er ikke spesifisert hvorvidt produksjonen er sivil eller militær. Et annet prosjekt som kan være forsvarsrelatert er «Produksjonsmidler og automatisering» (51 mrd. rubler i 2025). Prosjektet er blant annet rettet mot utvikling av maskineringsverktøy, robotikk og automatisering. Som pekt på i Sendstad og Wicken (2023), kan også prosjektet «Dronesystemer» være relatert til forsvar. Prosjektet dukket for første gang opp i fjor, og skal blant annet bidra til utvikling, serieproduksjon og etterspørsel etter russiskproduserte UAV-er. Budsjettet er på 28 mrd. rubler i 2025. Vi anser også prosjektet «Utvikling av romaktivitet» (10 mrd. rubler i 2025) for å mulig være forsvarsrelatert.

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.¹² Utgifter til forsvarsbudsjettet i revidert budsjett for 2024, samt regjeringens forslag til budsjett for 2025 og planperioden 2026–2027, vises i Tabell 3.2.

Tabell 3.2 Russlands offisielle forsvarsbudsjett, utgifter i årene 2024–2027. Budsjettallene er justert til 2024-RUB ved bruk av budsjettforutsetningene, jf. tabell i vedlegg B1. Kilder: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024b, s. 233; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023; FFIs beregninger.

Offisielt forsvarsbudsjett	2024	2025	2026	2027
Nominelle mrd. RUB	10380	13491	12798	13068
Reelle mrd. 2024-RUB	10380	12910	11775	11562
Årlig reell vekst	50 %	25 %	-9 %	-2 %
Andel av føderalt budsjett	26 %	33 %	29 %	28 %
Andel av BNP	5,8 %	6,3 %	5,6 %	5,3 %

Russlands krigføring i Ukraina har ført til en betydelig økning i forsvarsutgiftene de siste tre årene. Opprinnelig ble det vedtatt et offisielt forsvarsbudsjett på 10 378 mrd. rubler for 2024, noe som tilsvarte en reduksjon på omtrent 400 mrd. rubler sammenlignet med budsjettutkastet for 2024 (Sendstad og Wicken, 2023). Forsvarsbudsjettet for 2024 var dermed vedtatt å utgjøre 28 prosent av de totale føderale midlene og 5,8 prosent av BNP.

Som nevnt i kapittel 3.1 har ikke russiske myndigheter publisert graderte reviderte budsjettall for inneværende år. Den ugraderte revisjonen viser 2 mrd. rubler ekstra til forsvarsbudsjettet, (se Tabell 3.1), men vi vet altså ikke hvilke graderte justeringer som eventuelt har blitt gjort i løpet av året. Ifølge det nye budsjettutkastet utgjør dette 2 225 mrd. rubler så langt i 2024. Deler av disse midlene har sannsynligvis tilfalt forsvarsbudsjettet.

Av det nye budsjettforslaget fremgår det at regjeringen ser for seg å bevilge 13 491 mrd. rubler til forsvarsbudsjettet i 2025. Reelt sett tilsvarer dette en økning på rundt 25 prosent sammenliknet med vedtatt budsjett for 2024. Den kraftige økningen må sees i sammenheng med Russlands krigføring i Ukraina. Gitt russiske myndigheters forventning til BNP, vil forsvarsbudsjettet utgjøre 6,3 prosent av BNP i 2025, og som andel av totale føderale midler vil det utgjøre omtrent 33 prosent. Dette blir i så fall den høyeste BNP-andelen i postsovjetsk historie.¹³ Til

¹² Forsvarsutgifter i det konsoliderte budsjettet har økt noe etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i 2022, men er fremdeles lave (111 mrd. rubler i 2025, tilsvarende <1 prosent av samlede utgifter til Forsvarsformål).

¹³ FFI har kun informasjon om BNP-andel fra 2011 og til i dag. For å kunne trekke denne konklusjonen, har vi derfor også sett på utviklingen i BNP-andeler fra 1991 med data fra SIPRI (2024).

2024. Økningen reflekterer sannsynligvis høyere personellkostnader forbundet med Russlands krigføring i Ukraina. Det avsatte beløpet vil likevel trolig ikke være nok til å dekke lønns- og kostnader til forsvarsansatte. Soldater som kjemper i Ukraina har for eksempel en månedlig startlønn på 210 000 rubler (ekskludert tillegg, bonuser og andre engangsutbetalinger) (Objasnajem.ru, 2024), og rundt 700 000 russiske soldater skal ifølge Putin nå tjenestegjøre i Ukraina (Kommersant, 2024). Dersom alle disse mottar minstelønn – noe som er svært usannsynlig – vil regulære lønninger til soldater i krigen alene summere seg til 1 764 mrd. rubler årlig. Det er naturlig nok stor usikkerhet knyttet til antall soldater som tjenestegjør i Ukraina. Eksempelvis sa en studie fra RUSI i mai at Russland hadde 510 000 soldater ved fronten (Watling, 2024). Men samtidig skal sivilt ansatte i forsvaret og soldater som ikke deltar direkte i krigføringen i Ukraina også ha lønn. Dette tilsier at forsvarets samlede lønnsutgifter uansett er betydelig høyere enn 1 309 mrd. rubler i 2025.

Kostnader forbundet med materielldrift er også sannsynligvis vesentlig høyere enn hva Tabell 3.3 viser. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 3.3.2, har vi funnet betydelige forsvarsrelaterte driftsutgifter under andre politikkområder i det føderale budsjettet. Vi kan heller ikke utelukke utgifter til personell- og materielldrift i graderte deler av budsjettet. Samtidig bærer regionene en del av kostnadsbyrden, for eksempel skal de dekke signeringsbonuser til soldater som tjenestegjør i Ukraina (se Tabell 3.4). Regionene skal angivelig også stå for mer indirekte kostnader forbundet med rekruttering, som gratis reseptbelagte medisiner til vervede, tildeling av tomter, sletting av gjeld, skattefritak og utvidede rettigheter til helsehjelp (Voronov, 2024).

Tabell 3.4 Ulike utbetalinger til soldater som tjenestegjør i Ukraina.

Kilde: Objasnajem.ru, 2024; The Bell, 2024; Voronov, 2024; Reuters, 2024.

Ulike former for lønn:	Hvem er ansvarlig?	Kostnad:
(Regulær) lønn	Føderalt budsjett	Fra 210.000 rubler i mnd.
Signeringsbonus	Føderalt budsjett	400.000 rubler
Signeringsbonus	Regionenes budsjetter	Varies, opptil 2,6 mill. rubler

3.3.1.2 Graderte utgifter

Hele 85 prosent av forsvarsbudsjettet i 2025 er hemmeligholdt (se Tabell 3.5). Til sammenligning utgjorde de graderte utgiftene i snitt 66 prosent av forsvarsbudsjettet de siste tre årene før Russlands fullskalainvasjon av Ukraina (2019–2021). Det er lagt opp til en videreføring av det høye graderingsnivået i 2026 og 2027.

Tabell 3.5 Russlands offisielle forsvarsbudsjett, gradert andel i 2025–2027. Nominelle tall.

Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024b, s. 233; FFIs egne beregninger.

Offisielt forsvarsbudsjett	2025	2026	2027
Totalt	13491	12798	13068
Ugraderte utgifter	2088	2106	2147
Graderte utgifter	11403	10692	10921
Gradert andel	85 %	84 %	84 %

Investeringsutgiftene har også økt. I årene før fullskalainvasjonen av Ukraina lå den russiske forsvarsordren på rundt 1 500 mrd. rubler årlig. Ifølge russiske myndigheter økte forsvarsordren til minst 2 100–2 200 mrd. rubler i 2022 (Interfaks, 2022), og videre til omtrent 3 300 mrd. rubler i 2023 (Petrov, 2022). I 2024 skal investeringsutgiftene utgjøre 1,5 ganger beløpet i 2023 (Kislov, 2024), noe som vil tilsvare 4 950 mrd. rubler. Dersom dette stemmer, gir det en investeringsandel på 37 prosent i 2024. Samtidig er det mulig at de reelle utgiftene knyttet til våpenanskaffelser er betraktelig høyere, men at det fordeles over flere budsjettposter. I kapittel 2.2.2 så vi at Velferdsfondet har blitt benyttet til å investere i forsvarsindustrien. Vi har også funnet eksempler på at ansatte i forsvarsindustrien har fått boliglån med gunstige betingelser, og at lokale myndigheter har gitt tomter til ansatte ved fabrikkene (St. Petersburg International Economic Forum, 2024). Denne typen tiltak gjør at kostnadene for å øke produksjonskapasitet, som vanligvis ville blitt reflektert i økte priser for våpnene, i stedet blir fordelt på andre aktører.

Selv om forsvarsordren vokser betraktelig, er det usikkert hva Russland får igjen for pengene. En nylig publisert studie av Jamestown Foundation (Luzin, 2024) viser at industrier som typisk produserer forsvarsmateriell, har hatt en enorm vekst i omsetningen målt i antall rubler – etter fullskalainvasjonen har den årlige økningen vært på mer enn 30 prosent. Når de går i dybden på andre indikatorer som produsert volum av cellulose, ammonium og aluminium (som brukes i produksjon av eksplosiver), energiforbruk eller frakt av råmaterialer via jernbanen, viser imidlertid flere av indikatorene at veksten er ikke-tilstedeværende eller at økningen er maksimalt 10 prosent (Luzin, 2024). Dette kan tyde på at mye av økningen i forsvarsutgifter forsvinner i prisøkninger. Vi skal likevel ikke se bort fra at det også går med en del ressurser på å omstille industrien, og finne nye måter å produsere forsvarsmateriell på. I så fall vil en flat videreføring av forsvarsutgiftene kunne gi økt produksjon når omstillingsperioden er over.

Russiske myndigheter har ennå ikke offentliggjort informasjon om størrelsen på forsvarsordren i 2025. Forsvarsbudsjettets planlagte størrelse og høye graderingsnivå, tilsier imidlertid at investeringsutgiftene vil være betydelige også de neste årene. Som pekt på i kapittel 3.3.1.1, kan den svært høye graderingsandelen også bety at en rekke kostnader forbundet med personell- og materielldrift er hemmeligholdt.

3.3.2 Forsvarsrelaterte utgifter utenfor forsvarsbudsjettet

FFI gjør ulike analyser av forsvarsrelaterte utgifter utenfor forsvarsbudsjettet. Vanligvis inkluderer vi: 1) ugraderte utgifter til Forsvarsministeriet utenfor forsvarsbudsjettet, og 2) bevilgninger til Grensevakten og Nasjonalgarden (disse ligger under politikkområdet Justis og beredskap). I tillegg har vi enkelte år gjort mer omfattende analyser av andre underposter, blant annet for å si noe om økte forsvarsutgifter i forbindelse med Russlands krigføring i Ukraina.¹⁵

Økt hemmelighold i det nye budsjettet fører imidlertid til at vi ikke lenger kan benytte oss av de samme metodene. Budsjettdokumentasjonen inkluderer mindre informasjon enn tidligere, og

¹⁵ Se for eksempel Udal og Sendstad (2022).

totale bevilgninger til graderte underposter er nå helt hemmeligholdt. Det betyr at vi for eksempel ikke lenger har tilgang til informasjon om bevilgningene til underposten Grensevakten (eller størrelsen på andre underposter som mottar graderte rubler).

Ugraderte utgifter til Forsvarsministeriet utenfor forsvarsbudsjettet finner vi fremdeles. Dette inkluderer vanligvis ulike typer driftsutgifter for forsvaret, for eksempel utgifter til militære utdanningsinstitusjoner, feltsykehus, militære pensjoner, utbedring av Forsvarsministeriets infrastruktur og ulike sosialstønader til veteraner. Utgiftene kan relativt enkelt leses ut av budsjettets *etatsinndeling*.¹⁶ Veksten i disse utgiftene har relativt sett vært lav de siste årene, fra 852 mrd. rubler i 2021 til 1 287 mrd. rubler i 2025 – noe som tilsvarer en reell vekst på 15 prosent. Til sammenligning har forsvarsbudsjettet hatt en reell økning på 187 prosent i samme periode. Vi mener dette er noe overraskende, da krigen i Ukraina sannsynligvis har medført betydelige økninger i den typen driftsutgifter som vanligvis budsjetteres til Forsvarsministeriet utenfor forsvarsbudsjettet. Utviklingen reiser dermed spørsmål rundt hvorvidt andre, mer «sivile» deler av budsjettet i økende grad finansierer forsvar.

For å besvare dette spørsmålet har vi valgt å lete etter forsvarsutgifter i større deler av budsjettet enn før. Tidligere har vi altså lagt sammen ugraderte utgifter til Forsvarsministeriet utenfor forsvarsbudsjettet med utgifter til Grensevakten og Nasjonalgarden. Nå har vi lett etter forsvarsrelaterte utgifter i alle åpne deler av budsjettet. I praksis vil dette si at vi har finstudert all ugradert budsjettokumentasjon for årene 2025–2027 som viser fordeling av utgifter på politikkområder, og deretter lagt sammen utgifter vi mener kan være relatert til forsvar og/eller krigen i Ukraina.

Foruten Forsvarsformål og Justis og beredskap, er de andre politikkområdene i stor grad ugraderte.¹⁷ Det ugraderte budsjettet gir derfor et godt utgangspunkt for å anslå hvor mye forsvar «spiser» av politikkområder som i utgangspunktet ikke er relatert til forsvar eller sikkerhet. Målet med analysene er å si noe om hvorvidt omfanget av forsvarsrelaterte utgifter utenfor forsvarsbudsjettet er større enn det vi tidligere har klart å fange opp.¹⁸ For å kunne si noe om en eventuell økning i utgiftene fra tidligere år, har vi også innhentet tilsvarende tall for 2021.¹⁹ Utgifter vi mener er forsvarsrelaterte i det føderale budsjettet, for årene 2021 og 2025, vises i tabell 3.6 (kolonne «forsvarsrelatert»). Tabellen viser også totale utgifter fordelt på politikkområder de aktuelle årene, samt forsvarsrelatert andel under hvert politikkområde.

¹⁶ Budsjettet har to fullstendige inndelinger: 1) Formålsinndeling (utgifter fordelt på politikkområder) og 2) etatsinndeling (fordeling av utgifter etter etater/ministerier). For mer informasjon om det russiske budsjettssystemet og kategorisering av utgifter, se Hakvåg, Engebretsen og Udal (2021, s. 23–24).

¹⁷ Statlig administrasjon (92 prosent ugradert), Budsjettoverføringer (97 prosent ugradert), Helse og Utdanning (begge 98 prosent ugradert). Resterende politikkområder er mellom 99 og 100 prosent ugradert. Justis og beredskap er 63 prosent ugradert (2025).

¹⁸ Det vil si større enn hva vi har fanget opp ved å summere ugraderte utgifter til Forsvarsministeriet utenfor forsvarsbudsjettet og utgifter til Grensevakten og Nasjonalgarden.

¹⁹ Året 2021 er valgt som referansepunkt, fordi det er det siste året før Russlands fullskalainvasjon av Ukraina.

Tabell 3.6 Forsvarsrelaterte utgifter i det føderale budsjettet, 2021 og 2025. Nominelle tall. Utenom Forsvarsformål, er utgifter i kolonnen «forsvarsrelatert» utelukkende ugraderte. Kilde: Føderale finansmyndigheter, 2022; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024e; Finansministeriet, 2024a, s. 70; FFIs egne beregninger.

Føderalt budsjett, forsvarsrelaterte utgifter	2021			2025		
	forsvarsrelatert	totale utgifter	forsvarsrel. andel	forsvarsrelatert	totale utgifter	forsvarsrel. andel
	mrd. RUB	mrd. RUB	%	mrd. RUB	mrd. RUB	%
	5 278	24 772	21 %	17 105	41 470	41 %
<i>hvorav</i>						
Statlig administrasjon	0	1767	0 %	106	2514	4 %
Forsvarsformål	3576	3576	100 %	13491	13491	100 %
Justis og beredskap	279	2337	12 %	647	3460	19 %
Næringsformål og samferdsel	127	4357	3 %	350	4355	8 %
Kommunal sektor	89	591	15 %	192	1800	11 %
Klima og miljø	3	405	1 %	4	914	0 %
Utdanning	75	1065	7 %	80	1577	5 %
Kultur	6	147	4 %	12	233	5 %
Helse	88	1474	6 %	140	1864	8 %
Sosiale formål	1028	6676	15 %	2067	6492	32 %
Idrett	4	71	5 %	12	67	17 %
Medieformål	2	114	2 %	3	137	2 %
Betjening av statsgjeld	0	1084	0 %	0	3182	0 %
Budsjettoverføringer	1	1108	0 %	2	1383	0 %

I budsjettet for 2025 er det totalt 17 105 mrd. rubler som vi mener kan være relatert til forsvar og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Dette beløpet inkluderer utgifter til forsvarsbudsjettet (13 491 mrd. rubler), og utgifter vi selv har identifisert under andre politikkområder (til sammen 3 614 mrd. rubler). Dette er betraktelig høyere enn de forsvarsrelaterte utgiftene som fremkom gjennom budsjettets etatsinndeling (1 287 mrd. rubler). Beløpet vi har funnet for 2025 (3 614 mrd. rubler) er også betraktelig høyere enn det tilsvarende beløpet vi har funnet for 2021 (1 702 mrd. rubler), noe som innebærer en reell vekst på 60 prosent.

Som tabell 3.6 viser, varierer beløpene vi mener kan være forbundet med forsvar og/eller krigen i Ukraina til dels betydelig mellom ulike politikkområder. Det samme gjelder hvor stor andel de forsvarsrelaterte utgiftene utgjør av hvert enkelt politikkområde.

Det høyeste forsvarsrelaterte beløpet finner vi under politikkområdet Sosiale formål. Her har vi identifisert 2 067 mrd. rubler i budsjettet for 2025, en økning fra 1 028 mrd. rubler i 2021. Tilgjengelig budsjett dokumentasjon viser at utgiftene blant annet går til militære pensjoner og lønninger, utbetalinger til veteraner og andre personer som er skadet eller påført traumer i krig og diverse stønader til avdøde soldaters familiemedlemmer. Ifølge vår analyse går ca. 32 prosent av alle føderale utgifter til Sosiale formål i 2025 til forsvarsrelaterte aktiviteter, en økning fra 15 prosent i 2021.²⁰ Utviklingen innebærer en solid reduksjon i bevilgningene til Sosiale

²⁰ Sosiale formål fikk økte midler (ca. 1 000 mrd. rubler ekstra) gjennom revisjoner i 2021. Hovedårsaken til dette var Covid-pandemien. Økningene fører til at den forsvarsrelaterte andelen i 2021 ser noe lavere ut enn hva den gjorde før revisjonene (etter våre beregninger utgjorde den da rundt 18 prosent av Sosiale formål).

formål som ikke er relatert til forsvar.²¹ Utgifter som i praksis går til Sosiale formål kuttes dermed mer enn hva det føderale budsjettets utgiftsfordeling viser (se for eksempel Figur 3.1).

Vi har også funnet solide utgifter knyttet til de annekterte ukrainske regionene Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja og Kherson i 2025. Utgiftene er spredt utover flere forskjellige politikkområder, og inkluderer blant annet strømforsyning, restaurering og gjenoppbygging av infrastruktur, tilskudd til økonomisk utvikling samt drift av offentlig transport, helsevesen og utdanningsinstitusjoner. Videre mottar Nasjonalgarden også betydelige bevilgninger over ugraderte budsjettposter neste år. Det er spesifisert at utgiftene blant annet skal brukes på boliger og bostøtte til Nasjonalgardens personell, utbedring av Nasjonalgardens infrastruktur og lønnsutbetalinger.

Vi vil også trekke frem funn av betydelige bevilgninger til forsvarsindustrien. Pengene skal blant annet gå til utvikling og produksjon av militært materiell som vil omfattes av den statlige forsvarsordren, utvikling av UAV-er og maskineringsverktøy, importsubstitusjon, tilskudd til forsvarskonglomeratet Rostec og implementering av Russlands statlige våpenprogram.

Vedlegg A inkluderer en mer detaljert gjennomgang av politikkområdene som har forsvarsrelaterte utgifter på mer enn 20 mrd. rubler i 2025, inkludert spesifikke beløp som bevilges til ulike tiltak under hvert politikkområde.

3.3.2.1 Konklusjon: Forsvarsrelaterte utgifter utenfor forsvarsbudsjettet øker

Vår gjennomgang av det føderale budsjettet indikerer at «sivile» budsjettposter i større grad enn før finansierer forsvarsrelaterte formål. Sammenligner vi 2021 med 2025, finner vi en reell vekst i forsvarsrelaterte utgifter utenfor forsvarsbudsjettet på omtrent 72 prosent. Denne typen utgifter vokser altså ikke like kraftig som forsvarsbudsjettet (187 prosent reell vekst i samme periode), men økningen må likevel sies å være betydelig. Vi registrerer særlig store økninger på politikkområdene Sosiale formål, Statlig administrasjon og Næringsformål og samferdsel. Forsvarsrelaterte utgifter under Justis og beredskap øker også betraktelig.

Legger vi de forsvarsrelaterte utgiftene vi har identifisert utenfor forsvarsbudsjettet sammen med forsvarsbudsjettet, utgjør dette 8,0 prosent av BNP i 2025 og 41 prosent av hele det føderale budsjettet. Anslaget er trolig for lavt,²² og kan ansees for å være et nedre anslag på hvor stor andel av det føderale budsjettet som faktisk går til forsvar og/eller russisk krigføring i Ukraina. Etter 2025 vil den forsvarsrelaterte andelen av føderalt budsjett reduseres noe, til henholdsvis 7,1 prosent av BNP og 37 prosent av føderalt budsjett i 2026, og 6,7 prosent av BNP og 36 prosent av føderalt budsjett i 2027.

²¹ Den reelle reduksjonen fra 2021 til 2025 er på 42 prosent. Dersom vi holder økningene i revidert budsjett til Sosiale formål i forbindelse med Covid-pandemien utenfor, tilsvarer utviklingen en reell reduksjon på ca. 30 prosent.

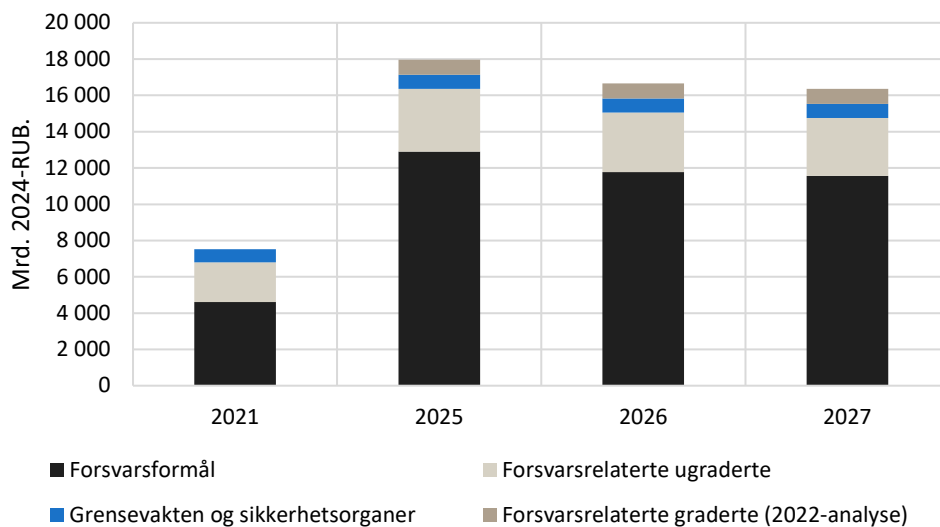
²² Grunnet datamangel og hemmelighold, inkluderer ikke anslaget graderte utgifter under andre politikkområder enn Forsvarsformål. Dermed er for eksempel utgifter til Grensevakten ikke med i anslaget.

Figur 3.3 viser et mer omfattende estimat på russiske forsvarsrelaterte utgifter. Foruten utgiftene inkludert i tabell 3.6, har vi også inkludert utgifter til underpostene Grensevakt og Sikkerhetsorganer²³, basert på inflasjonsjusterte budsjettall for 2023. Dette utgjør 767 mrd. rubler i 2025. Vi har også valgt å inkludere andre graderte utgifter som vi mener kan være relatert til Russlands krigføring i Ukraina, basert på en analyse vi gjorde av reviderte budsjettposter i 2022 (Udal og Sendstad, 2022, s. 18–20). Vi fant da at utgiftene over enkelte budsjettposter hadde økt uvanlig mye gjennom revisjoner (med nesten 1000 mrd. rubler), og at disse utgiftene trolig kunne relateres til krigen i Ukraina. Av disse, var om lag 700 mrd. rubler graderte utgifter. Grunnet tilbakehold av data i det nye budsjettet har vi ikke mulighet til å gjøre analysen med ferske tall. Vi har derfor valgt å anta at denne typen utgifter er opprettholdt på et tilsvarende nivå som i 2022. Inflasjonsjustert utgjør dette 833 mrd. rubler i 2025.

Ved å legge sammen alle forsvarsrelaterte utgifter vi har diskutert i dette kapitlet, finner vi at anslagsvis 18 800 rubler går til å finansiere forsvar over det føderale budsjettet i 2025. Dette tilsvarer 8,8 prosent av BNP. Utviklingen vises i figur 3.3, med fire ulike poster: 1) utgifter til forsvarsbudsjettet (Forsvarsformål), 2) utgiftene vi har identifisert som forsvarsrelaterte utenfor forsvarsbudsjettet, merket som «Forsvarsrelaterte ugraderte», 3) utgifter til Grensevakten og Sikkerhetsorganer, og 4) de graderte utgiftene som vi identifiserte i Udal og Sendstad (2022) navngitt som «Forsvarsrelaterte graderte (2022-analyse)». I tillegg vil det være forsvarsrelaterte utgifter som dekkes over regionale budsjetter, statsgaranterte lån,²⁴ direkteinvesteringer via Velferdsfondet (jf. kapittel 2.2.2), med mer. Disse får vi ikke fanget opp i figur 3.3.

²³ Sikkerhetsorganer omfatter Russlands føderale sikkerhetstjeneste FSB, utenriksetterretningstjenesten SVR og den føderale sikkerhetsstyrken FSO, som blant annet har ansvar for å beskytte Russlands statsledelse og president. Det er kjent at personell fra Grensevakten, FSB og SVR har blitt benyttet i operasjoner i Ukraina.

²⁴ Omtalt nærmere i Sendstad og Wicken (2023).



Figur 3.3 Samlede forsvarsrelaterede utgifter, i 2021 og årene 2025–2027. Kilde: Føderale finansmyndigheter, 2022; Finansministeriet, 2024b; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024e; Finansministeriet, 2024a, s. 70; FFIs egne beregninger.

4 Oppsummering

Makroøkonomisk utvikling

- Russiske myndigheter legger optimistiske anslag til grunn i de makroøkonomiske forutsetningene for budsjettet. Forventningene for 2024 er at BNP vil vokse med 3,9 prosent, mens det i 2025–2027 er forventet en vekst på 2,5–2,8 prosent. Dette er høyere enn markedets forventning, som utgjør 1,0–1,5 prosent i 2025–2027.
- Økonomien er overopphetet, og det er stor usikkerhet om den videre utviklingen. Den blir særlig påvirket av utviklingen i petroleumsmarkedet, hvorvidt sentralbankens stramme pengepolitikk lykkes med å dempe inflasjonen, og de vestlige sanksjonene.
- Hittil har ikke innstrammingen av pengepolitikken vært vellykket. Sentralbanken har hevet styringsrenten i flere runder og per november 2024 er den på 21 prosent. Den høye inflasjonen på 8,5 prosent, skyldes historisk lav arbeidsledighet, for høy etterspørsel og for lav produksjonskapasitet, og kostnadsøkninger i kjølvannet av de vestlige sanksjonene.
- Den stramme pengepolitikken utløser protester fra næringslivstopper, og er muligens også kime til uenigheter mellom sentralbanken og politisk ledelse. Protestene går ut på at høye renter hindrer investeringer i materiell som kunne bidratt til å heve produksjonskapasiteten. Finansministeriet har løftet bekymringen om at nåværende pengepolitikk kan føre til at økonomien stopper helt opp. Sentralbankens mandat er å sikre at inflasjonen når styringsmålet, og hindre at prisøkningene kommer ut av kontroll. En lemping på styringsrenten ville vært et avvik fra dette prinsippet, og sannsynligvis ført til større ubalanser i den russiske økonomien.

Føderale utgifter

- For første gang siden fullskalainvasjonen stopper veksten i de føderale utgiftene mer eller mindre opp: budsjettet for 2025 øker reelt kun med 0,7 prosent sammenlignet med 2024. Dette kan være et tegn på at grensen for hvor høyt det offentlige forbruket kan være, er nådd.
- Det føderale budsjettet har gått med underskudd hvert eneste år siden fullskalainvasjonen, men underskuddet i 2025 er lavere enn tidligere år. Dette bør ses i sammenheng med den nåværende overoppheting av økonomien: dersom myndighetene demper overforbruket, demper de også den totale etterspørselen i samfunnet.
- Tidligere budsjettunderskudd har blitt dekket ved å bruke likvide deler av Velferdsfondet, og øke statsgjelden. I budsjettperioden 2025–2027 er det ikke planlagt å bruke midler fra Velferdsfondet, og heller spare mer inn i fondet. Underskuddet vil da dekkes av å øke statsgjelden ytterligere. Statsgjelden forfaller først mot andre halvdel av 2030-

tallet. Det innebærer at det offentlige overforbruket kan pågå i flere år til, selv om det ikke er bærekraftig på lengre sikt.

- Myndighetene planlegger med at petroleumsinntektene vil gå noe ned i budsjettperioden, og at andre inntekter vil øke. Dette muliggjøres av en skattereform som ble vedtatt i sommer, der skattetrykket øker for både borgere og bedrifter.
- Det nye budsjettutkastet presenterer Russlands nye nasjonale prosjekter for årene 2025–2030. En stor del av pengene går fremdeles til prosjekter rettet mot demografi, utdanning og helse, men flere nye prosjekter er relatert til andre felt, som internasjonal handel, økonomi, sikkerhet og grensekontroll samt teknologi- og industriutvikling.
- Forsvar er den store budsjettvinneren. Det offisielle forsvarsbudsjettet er planlagt å utgjøre 33 prosent av alle føderale utgifter i 2025. Russiske myndigheter skal også øke utgiftene til Klima og miljø og Kommunal sektor samt budsjettposten Betjening av statsgjeld. Samtidig skal utgiftene til Sosiale formål reduseres. Ser vi tilbake til 2023 var forsvarsbudsjettet og Sosiale formål like store, i 2025 vil forsvarsbudsjettet være mer enn dobbelt så stort.
- For første gang siden fullskalainvasjonen av Ukraina i 2022 fører forsvarssatsingen til at myndighetene prioriterer forsvar på bekostning av goder til befolkningen. Dette kommer først og fremst til syne ved at Sosiale formål reduseres, men også ved at inntektsskatten økes.

Forsvarsutgifter

- Gitt russiske myndigheters forventning til BNP, vil forsvarsbudsjettet utgjøre 6,3 prosent av BNP i 2025. Dette er den høyeste BNP-andelen i postsovjetsk historie. Til sammenligning utgjorde forsvarsbudsjettet i snitt rundt 2,9 prosent av BNP de siste tre årene før Russlands fullskalainvasjon av Ukraina (2019–2021).
- Hemmeligholdet i forsvarsbudsjettet øker. I 2025 er hele 85 prosent av forsvarsbudsjettet klassifisert som gradert informasjon. Til sammenligning utgjorde de graderte utgiftene i snitt 66 prosent av forsvarsbudsjettet de siste tre årene før Russlands fullskalainvasjon av Ukraina (2019–2021). Den åpne delen av budsjettet går i hovedsak til personell- og materielldrift, men denne typen utgifter er sannsynligvis høyere enn hva ugradert budsjettdokumentasjon viser.
- Investeringsutgiftene øker også. I årene før fullskalainvasjonen av Ukraina lå den russiske forsvarsordren på rundt 1 500 mrd. rubler årlig. I 2024 skal forsvarsordren anslagsvis utgjøre rundt 5 000 mrd. rubler. I tillegg antar vi at det gjennomføres en rekke tiltak for å sikre produksjonskapasiteten i forsvarsindustrien, men som ikke regnes med som en del av den offisielle forsvarsordren. Det er imidlertid lite sannsynlig at den høye utgiftsveksten gir en tilsvarende økning i produsert volum. Mye av midlene vil forsvinne i prisøkninger og økt ressursbruk i forbindelse med omstilling av forsvarsindustrien.

-
-
- Sivile deler av det føderale budsjettet finansierer i økende grad forsvar. I tillegg benytter myndighetene også andre statlige finanser som faller utenfor det føderale budsjettet. For eksempel benyttes Velferdsfondet til å investere direkte i russisk forsvarsindustri og deler av forsvarsforbruket finansieres også over regionenes lokale budsjetter. Militariseringen av alle deler av den russiske økonomien gjør det vanskelig å få oversikt over hvor mye av samfunnets ressurser som faktisk brukes på forsvar. Det viser også at myndighetene benytter et bredt spekter av virkemidler for å lykkes med oppbyggingen av militærmakten.
 - Inkluderer vi ugraderte bevilgninger til forsvar utenfor det offisielle forsvarsbudsjettet, utgjør forsvarsutgiftene 8,0 prosent av BNP i 2025. Anslaget må ansees som et nedre anslag på utgifter forbundet med forsvar og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Et mer omfattende estimat, som også inkluderer mulige forsvarsrelaterte utgifter i den graderte delen av budsjettet, er på 8,8 prosent av BNP i 2025.

Referanser

- BMF.ru (2024, 29. mai). Minfin: nalogovyje izmenenija v 2025 godu privlekt v bjudzjet 2,6 trln rublej. Hentet 15. november 2024 fra <https://www.bfm.ru/news/551154>
- BOFIT (2024a). BOFIT Forecast for Russia 2024–2026. Nr. 2/2024. Hentet 14. november 2024 fra <https://www.bofit.fi/en/forecasting/latest-forecast-for-russia/>.
- BOFIT (2024b). Russia’s national goals increasingly focus on nationalist themes and self-sufficiency. BOFIT Weekly Review 2024/21. Hentet 19. november 2024 fra https://www.bofit.fi/en/monitoring/weekly/2024/vw202421_1/
- CBR (2024a). Monetary Policy Guidelines for 2025–2027. Hentet 15. november 2024 fra https://cbr.ru/eng/about_br/publ/ondkp/on_2025_2027/.
- CBR (2024b). Vystuplenije Elviry Nabuillinoj na sovместnoj zasedanii komitetov Gosdumy po Osnovnym napravlenijam jedinog gosudarstvennoj denezjno-kreditnoj politiki na 2025–2027 gody. Hentet 15. november 2024 fra <https://cbr.ru/press/event/?id=21121>.
- CBR (2024c). Zajavlenije Predsedatelja Banka Rossii Elviry Nabuillinoj po itogam zasedanija Soveta direktorov Banka Rossii 7 ijunja 2024 goda. Hentet 15. november 2024 fra <https://cbr.ru/press/event/?id=18753>
- CBR (2024d). Kljutsjevaja stavka Banka Rossii i infljatsija. Hentet 18. november 2024 fra https://cbr.ru/hd_base/infl/.
- CBR (2024e). Vystuplenije Elviry Nabuillinoj na plenarnom zasedanii Gosudarstvennoj Dumy RF. Hentet 24. november 2024 fra <https://www.cbr.ru/press/event/?id=23162>.
- Cook, Chris, Sylvia Pfeifer, Polina Ivanova og Chloe Cornish (2024, 10. Mai). The smuggling trail keeping Russian passenger jets in the air. *Financial Times*. Hentet 18. november 2024 fra <https://www.ft.com/content/f8d61a5d-708f-47c4-8dbd-0e80452dea5a>
- Dumaens budsjett- og skattekomité (2022). Pojasnitelnaja zapiska k projektu federalnogo zakona ‘O federalnom bjudzjete na 2023 god i na planovyj period 2024 i 2025 godov’. Hentet 18. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201614-8>.
- Dumaens budsjett- og skattekomité (2023a). Pojasnitelnaja zapiska. Hentet 18. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/448554-8>.
- Dumaens budsjett- og skattekomité (2023b). Bjudzjet dlja grazhdan. Hentet 18. november 2024 fra https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/01/main/0407_BDG_2024.pdf

-
- Dumaens budsjett- og skattekomité (2024a). O federalnom bjudzjete na 2025 god i na planovyj period 2026 i 2027 godov. Hentet 15. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8>
- Dumaens budsjett- og skattekomité (2024b). Pojasnitelnaja zapiska. Hentet 15. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8>
- Dumaens budsjett- og skattekomité (2024c). Pojasnitelnaja zapiska k projektu federalnogo zakona «O vnesenii izmenenij v federalnyj zakon «O federalnom bjudzjete na 2024 god i na planovyj period 2025 i 2026 godov. Hentet 15. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/639656-8>
- Dumaens budsjett- og skattekomité (2024d). Prilozhenije 15 k federalnomu zakonu «O federalnom bjudzjete na 2024 god i na planovyj period 2025 i 2026 godov. Hentet 15. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/639656-8>
- Dumaens budsjett- og skattekomité (2024e). Prilozhenije no 11 k pojasnitelnoj zapiske k projektu federalnogo zakona «O federalnom bjudzjete na 2025 god i na planovyj period 2026 i 2027 godov». Hentet 15. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8>
- Eia (2024). Short-Term Energy Outlook. Hentet 5. november 2024 fra <https://www.eia.gov/outlooks/steo/>
- Engqvist, Maria (2021). Why Russia's National Projects went out in the Cold. FOI Memo: 7531. Hentet 15. oktober 2024 fra <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%207531>
- Finansministeriet (2024a). Osnovnyje napravlenija bjudzjetnoj, nalogovoj i tamozenno-tarifnoj politiki na 2025 god i na planovyj period 2026 i 2027 godov. Hentet 6. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8>
- Finansministeriet (2024b). Kratkaja informatsija ob ispolnenii federalnogo bjudzjeta. Hentet 14. november 2024 fra <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud/execute/>
- Finansministeriet (2024c). Grafik pogasjenija gosudarstvennogo vnesjnego dolga Rossijskoj Federatsii po vidam dolgovykh objazatelstv po sostojaniju na 1 oktjabrja 2024 goda. Hentet 15. november 2024 fra https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=308965-grafik_pogasheniya_gosudarstvennogo_vneshnego_dolga_rossiiskoi_federatsii_po_vidam_dolgovykh_obyazatelstv_po_sostoyaniyu_na_1_oktyabrya_2024_goda
- Finansministeriet (2024d). Redemption Schedule of Debt denominated in Sovereign Bonds as of November 1, 2024. Hentet 15. november 2024 fra https://minfin.gov.ru/en/document?id_4=309893-redemption_schedule_of_debt_denominated_in_sovereign_bonds_as_of_november_1_2024

-
- Finansministeriet (2024e). Nominalnaja summa dolga po tsennym bumagam subjektov Rossijskoj Federatsii i munitsipalnykh obrazovanij na 1 oktjabrja 2024 g. Hentet 15. november 2024 fra https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/subj/region/summa_dolgCB?id_65=308945-nominalnaya_summa_dolga_po_tsennym_bumagam_subektov_rossiiskoi_federatsii_i_munitsipalnykh_obrazovanii_na_1_oktyabrya_2024_g
- Finansministeriet (2024f). O rezultatakh razmesjtsjenija sredstv Fonda natsionalnogo blagosostojanija. Hentet 5. november 2024 fra https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39424-o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya
- Finansministeriet (2024g). Objom Fonda natsionalnogo blagosostojanija. Hentet 8. november 2024 fra https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=27068
- Finansministeriet (2024h). O rezultatakh razmesjtsjenija sredstv Fonda natsionalnogo blagosostojanija. Hentet 17. januar 2024 fra https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38829-o_rezultatakh_razmeshcheniya_sredstv_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya
- Føderale finansmyndigheter (2022). Federalnyj bjudzjet Rossijskoj Federatsii i bjudzjetov gosudarstvennykh vnebjudzjetnykh fondov. Hentet 4. november 2024 fra <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhet/>
- Hakvåg, Una, Pernille Engebretsen og Julie Helseth Udal (2021). Kildegrunnlag og metode i FFIs studier av russisk forsvarøkonomi. FFI-rapport 21/02388.
- IMF (2024). World Economic Outlook October 2024. Hentet 15. november 2024 fra <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/10/22/world-economic-outlook-october-2024>.
- Interfaks (2022, 10. juni). Gosoboronzakaz v 2022g vyrastjot na 600-700 mlrd rublej. Hentet 14. november 2024 fra <https://www.interfax.ru/business/845699>
- Kislov, Aleksandr (2024, 2. februar). Putin: gosoboronzakaz na 2024 god uvelitsjen i polnostju obespetsjen finansirovanijem. Kommersant. Hentet 14. november 2024 fra <https://www.kommersant.ru/doc/6492220>
- Kolyandr, Alexander and Alexandra Prokopenko (2024, 13. september). Is Russia's overheated economy finally starting to cool? *The Bell*. Hentet 15. november 2024 fra <https://en.thebell.io/is-russias-overheated-economy-finally-starting-to-cool/>.
- Kommersant (2024, 14. juni). Putin: v zone SVO nakhoditsja potsjti 700 tys. Rossijskikh vojennosluzjasjsjikh. Hentet 15. november 2024 fra <https://www.kommersant.ru/doc/6772163>

-
- Kreml (2024a). Meeting with Government members. Hentet 15. november 2024 fra <http://en.kremlin.ru/catalog/keywords/41/events/75331>
- Kreml (2024b). Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 07.05.2024 g. No 309. Hentet 15. november 2024 fra <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542>
- Kreml (2024c). The President signed a law on introducing a progressive personal income tax scale since 2025. Hentet 15. november 2024 fra <http://en.kremlin.ru/acts/news/74542>
- Kulikova, Tatjana (2024, 7. november). Vsjo vysje, i vysje, i vysje: potsjemu kjutsjevaja stavka rezko menjajet trajektoriju. *Svobodnaja Pressa*. Hentet 15. november 2024 fra <https://svpressa.ru/economy/article/436137/>
- Leahy, Joe, Chris Cook, Max Seddon og Max Harlow (2024, 2. januar). China's advanced machine tool exports to Russia soar after Ukraine invasion. *Financial Times*. Hentet 18. november 2024 fra <https://www.ft.com/content/d16c688d-9579-4f1d-a84f-ca29ca2f0bc0?highlightAnchor=491f3fb5-fe06-4a22-bad2-336c76287b58>
- Liutova, Margarita (2024, 1. november). Soldiers over schools: Pensions, teachers, and the environment take the hit as war spending soars in Russia's new state budget. *The Insider*. Hentet 15. november 2024 fra <https://theins.ru/en/opinion/margarita-liutova/275869>
- Luzin, Pavel (2024). Arms Manufacturing in Russia in January-September 2024 Demonstrates No Growth. *Eurasia Daily Monitor*, 21:160. Hentet 15. november 2024 fra <https://jamestown.org/program/arms-manufacturing-in-russia-in-january-september-2024-demonstrates-no-growth/>
- Marketwatch (2024, 6. november): Brent Crude Dec 2025. Hentet 6. november 2024 fra <https://www.marketwatch.com/investing/future/brnz25/>
- Masejev, Mikhail (2024, 27. september). Raskhody na obsluzjivanije gosdolga RF vyrosli na 51% v pervom polugodii. *Frank Media*. Hentet 15. november 2024 fra <https://frankmedia.ru/179140>
- Meunier, Pierre-Marie (2024, 11. September). Russia Is on a Slow Path to Bankruptcy, but how Slow? *War on the Rocks*. Hentet 18. november 2024 fra <https://warontherocks.com/2024/09/russia-is-on-a-slow-path-to-bankruptcy-but-how-slow/>.
- Ministeriet for økonomisk utvikling (2024): Prognoz Sotsialno-ekonomitsjeskogo razvitija Rossijskoj Federatsii na 2025 god i na planovyj period 2026 i 2027 godov. Hentet 6. november 2024 fra <https://sozd.duma.gov.ru/bill/727320-8>

-
- Objasnijajem.ru (2024). Kakaja zarplata u kontraktnika v zone SVO? Hentet 15. november 2024 fra https://объяняем.рф/articles/military_service/sluzhba_po_kontraktu/finansy/kakaya-zarplata-u-kontraktnika-v-zone-svo/
- Petrov, Ivan (2022, 30. november). Sjojgu: V 2023 finansirovanije gosoboronzakaza uvelitsjitsja v 1,5 raza. *Rossijskaja Gazeta*. Hentet 14. november 2024 fra <https://rg.ru/2022/11/30/shojgu-v-2023-godu-finansirovanie-gosoboronzakaza-uvlichitsia-v-15-raza.html>
- Regjeringen (2024, 28. oktober). Veileder om sanksjoner som svar på Russlands militære aggresjon mot Ukraina. Hentet 22. november 2024 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner_aggresjon/id2905102/
- Reuters (2024, 24. juli). Russia exceeded OPEC+ oil output quota in June, pledges to reach target in July. Hentet 20. november 2024 fra <https://www.reuters.com/business/energy/russia-exceeded-opec-oil-output-quota-june-pledges-reach-target-july-2024-07-24/>.
- Reuters (2024, 31. juli). Putin doubles signing bonuses for volunteers to fight in Ukraine. Hentet 19. november 2024 fra <https://www.reuters.com/world/europe/putin-doubles-signing-bonuses-volunteers-fight-ukraine-2024-07-31/>
- Roscongress Foundation (udatert). Combining the Capacities of Defence Industry Enterprises and the Civil Sector Will Meet the Needs of the Real Sector of the Economy. Hentet 15. november 2024 fra <https://forumspb.com/en/news/news/obedinenie-moschnostej-predpriyatij-opk-i-grazhdanskogo-sektora-udovletvorit-zaprosy-realnogo-sektora-ekonomiki/>
- Rosstat (2024). Operativnyje pokazateli. Indeks fizitsjeskogo objoma VVP vo 2 kvartale 2024 g. ko 2 kvartaly 2023 f. (pervaja otsenka). Hentet 22. november 2024 fra <https://rosstat.gov.ru/>
- Rostec (udatert). Key industries – weapons. Hentet 20. november 2024 fra <https://rostec.ru/en/directions/weapons/>.
- Sendstad, Cecilie og Julie Helseth Udal (2024). Makroøkonomisk utsyn i Russland – våren 2024. FFI-eksternnotat 24/00661.
- Sendstad, Cecilie og Noah Wicken (2023). Den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2024 og planperioden 2025–2026. FFI-eksternnotat 23/02302.
- Sergejev, Mikhail (2024, 10. oktober). Reaktsija na dinamiku kljutsjevoj stavki printsipalno izmenilas. *Nezavisimaja Gazeta*. Hentet 15. november 2024 fra https://www.ng.ru/economics/2024-10-10/1_9112_reaction.html

-
- Simola, Heli (2024). Detecting irregularities in Russian economic statistics. BOFIT. Hentet 19. november 2024 fra <https://publications.bof.fi/handle/10024/53847>
- SIPRI (2024). SIPRI Military Expenditure Database 2024. Hentet 17. november 2024 fra <https://www.sipri.org/databases/milex>.
- SITE (2024). The Russian Economy in the Fog of War. Hentet 19. november 2024 fra <https://www.konj.se/download/18.443e2a2a19246dbc98a2c89/1727781967239/2024-10-01%20Report%20on%20the%20Russian%20economy.pdf>
- St. Petersburg International Economic Forum 2024 (SPIEF'24): Combining the Capacities of Defence Industry Enterprises and the Civil Sector Will Meet the Needs of the Real Sector of the Economy. Hentet 18. juni 2024 fra <https://forumspb.com/en/news/news/obedinenie-moschnostej-predpriyatij-opk-i-grazhdanskogo-sektora-udovletvorit-zaprosy-realnogo-sektora-ekonomiki/>.
- Tass (2024, 10. september). Bjudzjet Sotsfonda prizvali optimizirovat za stsjet sokrasjtsjenija transfertov. Hentet 15. november 2024 fra <https://tass.ru/ekonomika/21822443>
- The Bell (2024, 16. oktober). Russia boosts army sign-up bonuses amid escalating frontline losses. Hentet 19. november 2024 fra <https://en.thebell.io/russia-boosts-army-sign-up-bonuses-amid-escalating-frontline-losses/>
- Tubridy, Mark (2024, 31. mai). Russia Is Preparing New Tax Hikes. Here's Why. The Moscow Times. Hentet 15. november 2024 fra <https://www.themoscowtimes.com/2024/05/31/russia-is-preparing-new-tax-hikes-heres-why-a85263>.
- Udal, Julie Helseth og Cecilie Sendstad (2022). Den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjet for 2023 og planperioden 2024–2025. FFI-eksternnotat 22/02328.
- Verdensbanken (2024): Macro Poverty Outlook Russia. Hentet 14. november 2024 fra <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/d5f32ef28464d01f195827b7e020a3e8-0500022021/related/mpo-rus.pdf>
- Vinogradova, Ekaterina (2024, 10. september). Vlasti natsjali obsuzjdat varianty sokrasjtsjenija transfertov v Sotsfond: Kak rastusjtsjije zarplaty mogut pomotsj optimizirovat jego bjudzjet. *RBK*. Hentet 15. november 2024 fra <https://www.rbc.ru/economics/10/09/2024/66dec9ff9a79476143c0f75d>
- Voronov, Aleksandr (2024, 11. oktober). Vojennyj kontrakt snova rastjet v tsene. *Kommersant*. Hentet 19. november 2024 fra <https://www.kommersant.ru/doc/7215925>

Watling, Jack (2024, 14. mai). In Ukraine, Russia is Beginning to Compound Advantages.
Hentet 22. november 2024 fra <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/ukraine-russia-beginning-compound-advantages>.

Vedlegg

A Forsvarsrelaterte utgifter utenfor Forsvarsformål

Dette vedlegget inkluderer en detaljert gjennomgang av de politikkområdene hvor vi har funnet ugraderte forsvarsrelaterte utgifter på mer enn 20 mrd. rubler i 2025, jf. tabell 3.6.

A.1 Sosiale formål

På politikkområdet Sosiale formål har vi i budsjettet for 2025 identifisert ca. 2 067 mrd. rubler som vi mener kan være relatert til forsvaret og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Dette er en økning fra 1 028 mrd. rubler i 2021. Utgiftene går blant annet til:

- militære pensjoner (ca. 1 368 mrd. rubler)
- uspesifiserte utgifter til lønn og sosiale stønader under programmet «Sikring av landets forsvarsevne» (394 mrd. rubler)
- månedlige utbetalinger/sosialstønader til veteraner og andre personer som er skadet eller påført traumer i krig (191 mrd. rubler)
- stønader til avdøde soldaters familiemedlemmer (32 mrd. rubler)
- uspesifisert støtte til deltakere i krigen i Ukraina (13 mrd. rubler)
- engangsstønad til gravide partnere/barn til personer som gjennomgår militærtjeneste (7 mrd. rubler)
- bostøtte og boliger til veteraner og personer som tjenestegjør i militæret (7 mrd. rubler)
- støtte til militært personell som tjenestegjør i Nasjonalgarden (3 mrd. rubler)
- forsvarsrelaterte begravelserytelser (0,5 mrd. rubler)

A.2 Justis og beredskap

På politikkområdet Justis og beredskap har vi i budsjettet for 2025 identifisert ca. 647 mrd. rubler som vi mener kan være relatert til forsvaret og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Dette er en økning fra 279 mrd. rubler i 2021. Utgiftene går blant annet til:

- Nasjonalgarden (354 mrd. rubler)
- Sivilforsvaret, herunder lønninger, infrastrukturutvikling og kjøp av diverse (uspesifiserte) varer og tjenester (228 mrd. rubler)
- Utstyr til Sivilforsvaret innen rammen av den statlige forsvarsordren (22 mrd. rubler)
- Militære etterforskningsorganer og militær påtalemyndighet (16 mrd. rubler)
- Implementering av Russlands statlige våpenprogram (5,5 mrd. rubler)

Det er verdt å merke seg at det forsvarsrelaterte beløpet vi har identifisert under Justis og beredskap sannsynligvis er for lavt. Rundt 37 prosent av utgiftene er hemmeligholdt (2 813 mrd. rubler), og disse utgiftene har vi ingen informasjon om. Budsjettutkastet inneholder ingen informasjon om den samlede størrelsen på graderte underposter, som for eksempel Grensevakten eller Sikkerhetsorganer. Disse utgiftene får vi altså ikke fanget opp i tabell 3.6. Vi har ikke grunnlag for å si at alle de 2 813 mrd. graderte rublene er forsvarsrelaterte, men tallet er sannsynligvis betydelig høyere enn hva som vises i tabell 3.6 (647 mrd. rubler).

A.3 Næringsformål og samferdsel

I budsjettet for 2025 har vi funnet ca. 350 mrd. rubler under politikkområdet Næringsformål og samferdsel som vi mener kan være relatert til forsvaret og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Dette er en betydelig økning fra 2021, hvor vi beregner beløpet til omtrent 127 mrd. rubler. Vi har i 2025-budsjettet blant annet identifisert utgifter forbundet med:

- Subsidiering av de annekterte ukrainske regionene Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja og Kherson, i form av strømforsyning, restaurering og gjenoppbygging av infrastruktur, tilskudd til økonomisk utvikling, drift av det nye togselskapet «Novorossija», som opererer i okkuperte deler av Ukraina samt annen offentlig transport i okkuperte og annekterte ukrainske områder (totalt ca. 158 mrd. rubler).
- Det føderale romprogrammet (ca. 140 mrd. rubler). Tidligere budsjettutkast har spesifisert at store deler av bevilgningene hit blant annet går til utvikling og produksjon av militært materiell som vil omfattes av den statlige forsvarsordren.
- Subsidiering av industri og prosjekter som kan være forsvarsrelaterte, herunder utvikling av UAV-er, imports substitusjon, tilskudd til forsvarsgiganten Rostec og utvikling av maskineringsverktøy (totalt ca. 45 mrd. rubler).

A.4 Kommunal sektor

På politikkområdet Kommunal sektor har vi i budsjettet for 2025 funnet ca. 192 mrd. rubler som vi mener kan være relatert til forsvaret og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Dette er en økning fra 89 mrd. rubler i 2021. Tilgjengelig budsjett dokumentasjon viser at utgiftene blant annet går til:

- uspesifiserte utgifter til utvikling av Russlands væpnede styrker (ca. 110 mrd. rubler)
- gjenoppbygging og sosioøkonomisk utvikling av de ukrainske regionene Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja og Kherson (78 mrd. rubler)
- utvikling av Nasjonalgarden, primært relatert til infrastruktur (3 mrd. rubler)
- utvikling av Forsvarsministeriets infrastruktur (0,5 mrd. rubler)

A.5 Helse

På politikkområdet Helse har vi i 2025-budsjettet identifisert ca. 140 mrd. rubler som vi mener kan være relatert til forsvaret og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Dette er en økning fra 88 mrd. rubler i 2021. Tilgjengelig budsjettokumentasjon viser at utgiftene blant annet går til:

- Utvikling av De væpnede styrkene, herunder utgifter til lønn, sosiale stønader og vedlikehold av infrastruktur (127 mrd. rubler)
- Aktiviteter relatert til Nasjonalgarden, herunder boliger og bostøtte til Nasjonalgardens personell, samt utbedring av infrastruktur (ca. 9 mrd. rubler)
- Finansiering av sivilforsvaret, nødsituasjoner og katastrofehjelp, samt medisinsk behandling av militært personell (ca. 4 mrd. rubler)

A.6 Statlig administrasjon

I neste års budsjett har vi funnet ca. 106 mrd. rubler under politikkområdet Statlig administrasjon som vi mener kan være relatert til forsvaret og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Dette er en solid økning fra 0,2 mrd. rubler i 2021. Tilgjengelig budsjettokumentasjon viser at de økte midlene i all hovedsak går til restaurering og sosioøkonomisk utvikling i de ukrainske regionene Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja og Kherson, som Russland annekterte høsten 2022.

A.7 Utdanning

På politikkområdet Utdanning har vi i 2025-budsjettet identifisert ca. 80 mrd. rubler som kan være relatert til forsvaret og/eller Russlands krigføring i Ukraina. Dette er en økning fra 75 mrd. rubler i 2021. Målt i reelle rubler tilsvarer imidlertid utviklingen en svak nedgang i utgiftene. Tilgjengelig budsjettokumentasjon viser at utgiftene neste år blant annet går til:

- Utvikling av De væpnede styrkene, herunder utgifter til lønn, vedlikehold av infrastruktur og kjøp av (uspesifiserte) varer og tjenester (54 mrd. rubler)
- Nasjonalgarden (11 mrd. rubler)
- Militær-sportslig trening og patriotisk oppfostring av ungdom samt andre militær-patriotiske organisasjoner og programmer (4 mrd. rubler)
- Tilskudd til Sivilforsvaret (10 mrd. rubler)
- Opplæring og utdanning av ansatte i forsvarsindustrien (1 mrd. rubler)

B Makroøkonomiske hovedstørrelser

B.1 BNP- og inflasjonsforventninger

Som vist i kapittel 2.1, legger russiske myndigheter mer optimistiske anslag til grunn for den økonomiske utviklingen enn de fleste andre markedsaktører. Når man skal gjøre beregninger av tall man finner i medier, fra analyser m.m. anbefaler vi derfor å bruke prognoser fra en mer uhildet aktør, som for eksempel Det internasjonale pengefondet (IMF). Tabell B.1 gjengir de siste estimatene fra IMF. Det bør merkes at IMF baserer sine historiske data på informasjon fra Finansministeriet og Rosstat.

Tabell B.1 Makroøkonomiske hovedstørrelser 2011–2025. Grå kolonner indikerer estimer. Kilder: IMF, 2024.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
BNP (nominelle mrd. RUB)	60 114	68 103	72 986	79 030	83 087	85 616	91 843	103 862	109 608	107 658	135 774	155 189	172 148	196 070	208 065	218 392	229 416
BNP (mrd. 2024-RUB)	160 089	166 532	169 452	170 701	167 332	167 659	170 721	175 511	179 369	174 610	184 853	182 548	189 210	196 070	198 710	201 096	203 509
BNP-vekst	4,0 %	4,0 %	1,8 %	0,7 %	-2,0 %	0,2 %	1,8 %	2,8 %	2,2 %	-2,7 %	5,9 %	-1,2 %	3,6 %	3,6 %	1,3 %	1,2 %	1,2 %
BNP-deflator	51,1	55,7	58,6	63,0	67,6	69,5	73,2	80,6	83,2	83,9	100,0	115,7	123,9	136,1	142,6	147,9	153,5
KPI	71,6	75,2	80,3	86,6	100,0	107,0	111,0	114,2	119,3	123,3	131,6	149,7	158,4	170,9	181,0	188,2	195,8
KPI - prosentvis endring	8,4 %	5,1 %	6,8 %	7,8 %	15,5 %	7,0 %	3,7 %	2,9 %	4,5 %	3,4 %	6,7 %	13,7 %	5,9 %	7,9 %	5,9 %	4,0 %	4,0 %

Når vi gjør analyser av det russiske budsjettet, og planlagt forbruk av offentlige midler, bruker vi derimot de samme forutsetningene som ligger til grunn for budsjettutkastet. Dette gjør vi fordi vi ønsker å synliggjøre utviklingen i det offentlige forbruket slik som myndighetene planlegger det. Myndighetenes forutsetninger for budsjettutkastet for 2025–2027 ble synliggjort i tabell 2.1, og i tabell B.2 gjengir vi disse

sammen med de mest oppdaterte tallene for utviklingen de siste årene basert på informasjon fra de russiske myndighetene. Det bør merkes at fra og med 2024 inkluderer russiske myndigheter regionene Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja og Kherson i beregningene av BNP.

Tabell B.2 Makroøkonomiske hovedstørrelser 2023–2027 basert på prognoser fra russiske myndigheter.

Kilder: Dumaens budsjett og skattekomité, 2024b, s. 18.

	2023	2024	2025	2026	2027
BNP (nominelle mrd. RUB)	172 148	195 849	214 575	230 568	248 313
BNP (mrd. 2024-RUB)	188 498	195 849	200 745	205 965	211 732
BNP-vekst	3,6 %	3,9 %	2,5 %	2,6 %	2,8 %
KPI (2021 = 100)	120	129	135	140	146
KPI - prosentvis endring	7,4 %	7,3 %	4,5 %	4,0 %	4,0 %

B.2 Valutakurs

Tabell B.3 Rubelkurs 2011–2027 (RUB/USD og RUB/NOK). Grå kolonner indikerer estimater. Kilde: IMF, 2024.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
RUB/USD	29,37	31,08	31,89	38,57	61,24	66,85	58,31	62,83	64,64	72,35	73,66	68,37	85,65	89,76	94,76	97,09	99,55
RUB/NOK	5,24	5,34	5,43	6,12	7,59	7,96	7,05	7,73	7,35	7,68	8,58	7,11	8,11	8,43	8,81	8,94	9,20

B.3 Budsjetterte utgifter på føderalt nivå fordelt på politikkområder

B.3.1 Føderale utgifter fordelt på politikkområder, nominelle beløp

Tabell B.4 Føderale utgifter fordelt på politikkområder 2011–2027 (nominelle rubler). Gule kolonner viser reviderte budsjetter, grå kolonner viser utkast til budsjett for 2025–2027. Data for 2011–2021 er hentet fra nasjonalregnskapet. Kilder: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023a; Dumaens budsjett- og skattekomité 2023b; Finansministeriet, 2024a, s. 70; Finansministeriet, 2024b; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024c.

Nominelle utgifter (mrd. RUB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Statlig administrasjon	778	810	851	936	1 118	1 096	1 162	1 257	1 364	1 508	1 760	2 629	2 324	2 410	2 514	3 048	2 930
Forsvarsformål	1 516	1 812	2 104	2 479	3 181	3 775	2 852	2 827	2 997	3 169	3 574	4 679	6 407	10 380	13 491	12 798	13 068
Justis og beredskap	1 260	1 843	2 062	2 086	1 966	1 899	1 918	1 972	2 083	2 227	2 336	2 788	3 226	3 296	3 460	3 565	3 745
Næringsformål og samferdsel	1 790	1 968	1 849	3 063	2 324	2 302	2 460	2 402	2 827	3 484	4 357	4 318	4 126	4 295	4 355	4 787	4 712
Kommunal sektor	280	229	178	120	144	72	120	149	282	371	594	645	857	1 073	1 800	1 443	1 276
Klima og miljø	18	22	24	46	50	63	92	116	198	261	405	355	347	493	914	1 278	1 534
Utdanning	553	604	672	638	611	598	615	723	827	957	1 064	1 319	1 464	1 609	1 577	1 682	1 754
Kulturformål, inkl. medieformål	145	167	172	173	172	164	172	183	226	266	261	333	331	347	370	355	387
Helse, inkl. idrettsformål	544	660	570	607	589	566	536	601	794	1 410	1 545	1 622	1 641	1 717	1 932	1 930	1 986
Sosiale formål	3 129	3 860	3 833	3 452	4 265	4 589	4 992	4 582	4 883	6 990	6 676	6 453	6 493	7 896	6 492	7 191	7 249
Betjening av statsgjeld	263	320	360	416	519	621	709	806	731	784	1 084	1 403	1 519	2 294	3 182	3 475	3 594
Budsjettoverføringer	651	599	668	816	682	672	791	1 095	1 003	1 396	1 108	1 069	1 530	1 372	1 383	1 343	1 385
Uspesifiserte midler												3 505	2 088	2 225	0	1 128	2 296
Totalt	10 926	12 895	13 343	14 832	15 620	16 416	16 420	16 713	18 214	22 822	24 762	31 119	32 354	39 407	41 470	44 022	45 916

B.3.2 Føderale utgifter fordelt på politikkområder, reelle mrd. 2024-rubler

Tabell B.5 Føderale utgifter fordelt på politikkområder 2011–2027 (reelle mrd. 2024-RUB). Inflasjonsjustert med tall fra IMF (2011–2021) og tabell 2.1 (2022–2027).

Reelle utgifter (mrd. 2024-RUB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Statlig administrasjon	1 799	1 783	1 755	1 790	1 850	1 695	1 734	1 823	1 893	2 024	2 214	2 908	2 429	2 410	2 406	2 805	2 493
Forsvarsformål	3 507	3 990	4 339	4 742	5 267	5 839	4 255	4 099	4 160	4 254	4 497	5 176	6 695	10 380	12 910	11 775	11 118
Justis og beredskap	2 915	4 058	4 252	3 991	3 254	2 937	2 861	2 859	2 891	2 989	2 939	3 085	3 371	3 296	3 311	3 280	3 186
Næringsformål og samferdsel	4 142	4 334	3 814	5 859	3 848	3 561	3 670	3 483	3 924	4 677	5 482	4 776	4 311	4 295	4 167	4 405	4 008
Kommunal sektor	647	504	366	229	239	112	179	216	392	499	747	714	895	1 073	1 722	1 328	1 086
Klima og miljø	41	50	50	89	82	98	138	168	274	350	510	393	363	493	875	1 176	1 305
Utdanning	1 280	1 330	1 387	1 221	1 011	925	917	1 048	1 147	1 285	1 339	1 459	1 530	1 609	1 509	1 548	1 492
Kulturformål, inkl. medieformål	335	368	355	331	285	254	257	265	314	357	328	368	346	347	354	326	329
Helse, inkl. idrettsformål	1 259	1 453	1 176	1 161	975	875	800	872	1 102	1 893	1 944	1 795	1 715	1 717	1 848	1 775	1 690
Sosiale formål	7 238	8 498	7 906	6 604	7 062	7 097	7 447	6 644	6 777	9 385	8 400	7 139	6 785	7 896	6 213	6 616	6 167
Betjening av statsgjeld	608	705	743	795	859	961	1 058	1 169	1 014	1 053	1 364	1 552	1 588	2 294	3 045	3 198	3 057
Budsjettoverføringer	1 507	1 320	1 378	1 561	1 129	1 039	1 180	1 588	1 392	1 874	1 394	1 183	1 599	1 372	1 323	1 236	1 178
Uspesifiserte midler												3 877	2 182	2 225	0	1 038	1 953
Totalt	25 277	28 392	27 519	28 372	25 861	25 392	24 495	24 234	25 281	30 640	31 159	34 425	33 809	39 407	39 684	40 506	39 061

B.4 Forsvarsutgifter

B.4.1 Utgifter til «Forsvarsformål», russisk offisielt forsvarsbudsjett

Tabell B.6 *Utgifter til politikkområdet «Forsvarsformål» basert på føderalt budsjett, 2011–2027.*

Kilde: Dumaens budsjett- og skattekomité, 2022; Dumaens budsjett- og skattekomité 2023a; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2023b; Finansministeriet, 2024a, s. 70; Finansministeriet, 2024b; Dumaens budsjett- og skattekomité, 2024c.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Forsvarsformål, nominelt	1 516	1 812	2 104	2 479	3 181	3 775	2 852	2 827	2 997	3 169	3 574	4 679	6 407	10 380	13 491	12 798	13 068
Forsvarsformål, reelt (2024-mrd)	3 620	4 119	4 478	4 895	5 437	6 027	4 392	4 231	4 294	4 391	4 641	5 314	6 874	10 380	12 843	11 558	11 349
Reell vekst		14 %	9 %	9 %	11 %	11 %	-27 %	-4 %	1 %	2 %	6 %	14 %	29 %	51 %	24 %	-10 %	-2 %
Andel av BNP (russisk definisjon)	2,5%	2,7 %	2,9 %	3,1 %	3,8 %	4,4 %	3,1 %	2,7 %	2,7 %	2,9 %	2,7 %	3,0 %	3,7 %	5,3 %	6,3 %	5,6 %	5,3 %

Utgifter til og med 2021 er hentet fra nasjonalregnskapet og viser effektuerte utgifter. Tall for 2022–2024 viser reviderte budsjettall. Tall for 2025–2027 er basert på budsjettutkastet.

B.4.2 Forsvarsutgifter, SIPRI

Tabell B.7 *Forsvarsutgifter basert på SIPRI sin definisjon, 2011–2023.*

Kilde: SIPRI, 2024; IMF, 2024 (inflasjon for å beregne reell vekst i forsvarsutgifter).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Forsvarsutgifter, nominelt (mrd. RUB)	2 064	2 513	2 813	3 251	4 048	4 645	3 902	3 863	4 217	4 462	4 855	7 150	9 300
Forsvarsutgifter, reelt (mill. 2022-USD)	57 908	61 801	71 606	75 096	80 482	86 743	92 992	75 354	72 515	75 765	77 545	79 081	102 367
Reell vekst (målt i RUR)		7 %	16 %	5 %	7 %	8 %	7 %	-19 %	-4 %	4 %	2 %	2 %	29 %
Andel av BNP	3,4 %	3,7 %	3,9 %	4,1 %	4,9 %	5,4 %	4,2 %	3,7 %	3,9 %	4,2 %	3,6 %	4,7 %	5,9 %

Om FFI

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

FFIs formål

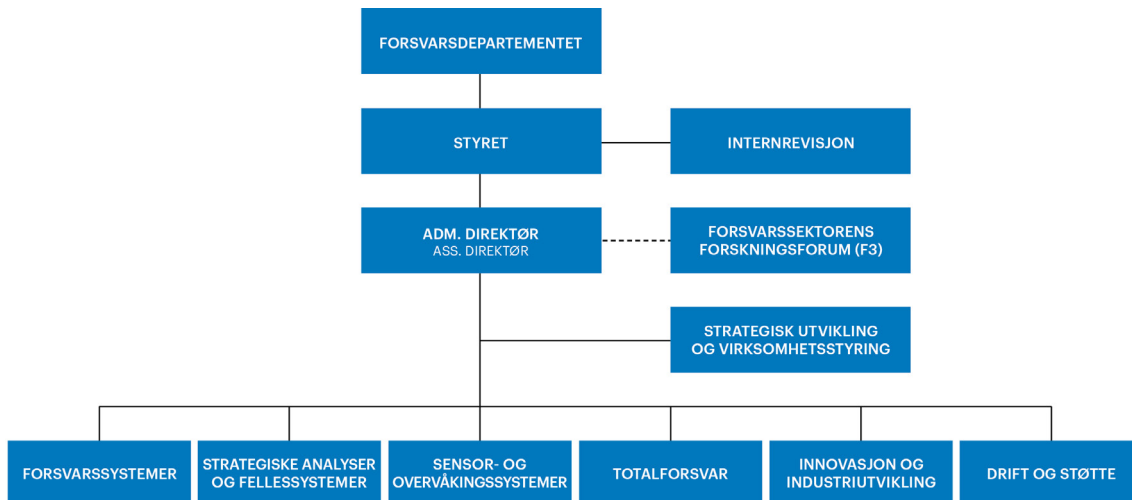
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som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



Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telefon: 91 50 30 03
E-post: post@ffi.no
ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
PO box 25
NO-2027 Kjeller
NORWAY

Visitor address:
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telephone: +47 91 50 30 03
E-mail: post@ffi.no
ffi.no/en