



To scenarier for krigen i Ukraina: Hva betyr de for Europa – og hva vil det koste?

REPORT – 7 / 2025

Erlend Bjørtvedt, Trygve Johannes Smidt, Karsten Friis, John Karlsrud,
Olav Slettebø, Ole Martin Stormoen og Casper Waagbø

Kreditering



Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) er et ledende forskningsinstitutt. Siden etableringen i 1959 har vi levert forskning og anbefalinger som er relevante for norsk utenrikspolitikk, med en sterk posisjon innen konfliktløsning og fredsoperasjoner.

CORISK

Corisk er et ledende miljø for forskning på sanksjonene mot Russland, deres virkning og svakheter i håndheving og etterlevelse. Corisk hjelper vestlige myndigheter, medier, etterforskere og compliance-offiserer i deres arbeid med å etterleve sanksjonene.

Forsidebilde: NTB

Utgiver: Norsk utenrikspolitisk institutt
Opphavsrett: © Norsk utenrikspolitisk institutt 2025
Publisert under lisensen CC-BY-NC-SA
ISSN: 1894-650X

Synspunkter som uttrykkes i denne publikasjonen, står for forfatterens egen regning. De må ikke tolkes som et uttrykk for NUPIs offisielle standpunkter.

Adresse: Rosenkrantz' gate 22
Postboks 1276 Vika
0111 Oslo

Nettside: www.nupi.no
E-post: post@nupi.no
Telefon: [+ 47] 22 99 40 00

To scenarier for krigen i Ukraina: Hva betyr de for Europa – og hva vil det koste?

*Erlend Bjørtvedt, Trygve Johannes Smidt, Karsten Friis, John Karlsrud, Olav Slettebø,
Ole Martin Stormoen og Casper Waagbø*

Forfattere



Erlend Bjørtvedt
Corisk



Trygve Johannes Smidt
tidl. Krigsskolen og Røde Kors



Karsten Friis
*Norsk utenrikspolitisk institutt
(NUPI)*



John Karlsrud
*Norsk utenrikspolitisk institutt
(NUPI)*



Olav Slettebø
Statistisk sentralbyrå (SSB)



Ole Martin Stormoen
*Norsk utenrikspolitisk institutt
(NUPI)*



Casper Waagbø
Corisk og Oslo Nye Høyskole

Innholdsfortegnelse

1.1	Innledning.....	7
1.2	Sammendrag og konklusjoner	8
2	Sikkerhetspolitisk bilde.....	16
2.1	Bakgrunn	16
2.2	Fraværet av strategi	17
2.3	En europeisk strategi?	18
3	Scenarier	20
3.1	Scenario 1: Russisk (del)seier	20
3.2	Scenario 2: Ukrainsk (del)seier	21
4	Humanitær analyse.....	22
4.1	Migrasjon	22
4.2	Helse	24
4.3	Beskyttelse av sivile	24
4.4	Andre typer risiko	25
4.5	Konklusjon	26
5	Militær analyse	27
5.1	Kjennetegn ved den militære situasjonen i Ukraina	27
5.2	Taktikken i bakkestriden	29
5.3	Militære faktorer for krigsutfallet	31
5.4	Analyse av utviklingen i russiske bakkestyrkers kampkraft	33
5.5	Sammenfattende analyse av russisk materielltilgang.....	37
5.6	Styrkebehov i Nord-Europa ved russisk (del)seier	41
5.7	Ukrainsk materiellbehov for å oppnå (del)seier	48
5.8	Europeisk våpenproduksjon	53
5.9	Konklusjon	54
6	Økonomisk analyse.....	56
6.1	Økonomiske ressursforhold	56
6.2	Russlands økonomiske utvikling.....	58
6.2.1	Økonomisk vekst og kunstig lave inflasjonstall	60

6.2.2	Betydningen av sanksjoner	64
6.2.3	Skjult handel mellom Russland og allierte	66
7	Kostnader og konklusjoner	70
7.1	Scenario 1: Kostnader ved russisk (del)seier	70
7.1.1	Kostnader for Norge ved russisk (del)seier	72
7.2	Scenario 2: Kostnader ved ukrainsk (del)seier	74
7.2.1	Fordelingen av kostnadene på ulike land	76
7.2.2	Kostnader for Norge	77
7.3	Samlede kostnader for Europa og Norge ved scenariene	78
8	Kilder	82
	Vedlegg A – Utvidet modell for beregning av kampkraft.....	92
	Vedlegg B – Metode for beregning av gjennomsnittlig tap av russisk materiell.....	93

1.1 Innledning

Russlands ulovlige angrepskrig i Ukraina har pågått siden 2014, og har ført til store menneskelige og økonomiske tap. Denne studien undersøker de materielle og økonomiske kostnadene for Europa og Norge dersom Russland vinner fram med sin krigføring, versus en situasjon hvor Ukraina igjen bringes på offensiven og tvinger Russland til fredsslutning. Vi tror ikke på noe gjennombrudd for president Trumps forsøk på forhandlinger og en diplomatisk løsning på krigen i Ukraina. Russland har ikke vist reell vilje til kompromiss, og fremsetter fortsatt sine maksimumskrav, som i praksis betyr ukrainsk underkastelse. Krigen vil derfor trolig fortsette som en utmattelseskrig, der de to landenes økonomiske utvikling, og utviklingen ved fronten, vil avgjøre utfallet.

Denne rapporten skisserer to mulige scenarier for den videre utvikling i krigen, hvordan de kan bli realisert, og hvilke konsekvenser de kan ha for europeisk sikkerhet og forsvarsbehov. Rapporten sikter mot å illustrere for norske beslutningstakere hvilke grunnleggende økonomiske og sikkerhetspolitiske valg den russiske angrepskrigen i Ukraina utløser, og hvordan ulike utfall i krigen kan påvirke våre egne sikkerhetsbehov og forsvarsutgifter. Situasjonen stiller Europa overfor krav til resolutt handling.

Hovedspørsmålene vi stiller i rapporten er hva som skal til for at Russland eller Ukraina seirer militært: Hva koster det Europa og allierte i økt forsvarsinnsats dersom Russland seirer eller lykkes å nøytralisere Ukraina militært og politisk (Scenario 1), og hvilken kostnad det har å gjøre Ukraina i stand til å motstå russiske angrep og gjenvinne muligheten til begrensede motoffensiver (Scenario 2).

Rapporten er skrevet av ledende eksperter innen sikkerhetspolitikk, militær doktrine og økonomi. Forfatternes tilknyttede institusjoner er ikke ansvarlige for innholdet, det er forfatterne selv som er ansvarlige for analysen og konklusjonene i rapporten.

Kapittel 2 *Sikkerhetspolitisk bilde* skisserer de geopolitiske faktorene som avgjør Ukrainas og Europas forsvarsevne og alliansemuligheter. Kapitlet er redigert av seniorforsker Karsten Friis (NUPI). I kapittel 3 presenterer vi deretter selve scenariene, hvordan vi definerer og avgrenser dem.

Kapittel 4 *Humanitær analyse* drøfter den sosiale og humanitære utviklingen i Ukraina-krigen, og deres kostnader under scenariene. Utviklingen i den humanitære situasjonen i Ukraina har konsekvenser for mange millioner mennesker, og er relevant for evnen til å fortsette kampen. Kapittel 5 *Militær analyse* fastslår at militær styrke avgjør det relative styrkeforholdet mellom Russland og Ukraina, og deres evne til å nå sine mål. Sentrale faktorer for militær styrke, herunder produksjon av sentrale materiellsystemer, analyseres. Vi estimerer russisk militær materielltilgang, og utleder av dette Ukrainas materiell- og ressursbehov for å kunne oppnå (del)seier og akseptabel fredsslutning. Videre utleder vi hvilke forserte satsninger og ressursbehov europeisk forsvar må tilføres på kort sikt ved en russisk (del)seier i Ukraina-krigen. Det knyttes kostnader til ressursbehovene under scenariene. Kapitlene er redigert av oberstløytnant Trygve Johannes Smidt (Røde Kors, Krigsskolen).

Kapittel 6 *Økonomisk analyse* drøfter den økonomiske utviklingen i Russland og Ukraina, som ligger til grunn for de militære ressursanalysene i kapittel 5, med særlig vekt på utsiktene for framtidig vekst og utvikling i russisk økonomi. Kapittel 7 *Kostnader og konklusjoner* tar utgangspunkt i ressursbehovene fra kapittel 5, og beregner de totale kostnadene for Europa ved en russisk (del)seier, og kostnadene ved å muliggjøre en tilsvarende ukrainsk (del)seier i krigen. De økonomiske konsekvensene for forsvaret av Europa og Norge anslås. Vi beregner statsfinansielle kostnader i faste

priser, og drøfter noen av scenarienes videre økonomiske effekter uten å tallfeste disse i sin fulle bredde. Kapitlene er redigert av Erlend Bjørtvedt (Corisk) og Olav Slettebø (Statistisk sentralbyrå), de har også bistått i kostnadsanslagene i kapittel 5.

Alle kostnader i denne studien angis i faste verdier, og regnes om etter valutakursen 1 euro = 11,60 kroner, og etter kursen 1 US dollar = 0,92 euro.

1.2 Sammendrag og konklusjoner

Vi etablerer to scenarier for krigsutfallet. Utgangspunktet er dagens situasjon. Dersom begge siders ressurstilgang og -bruk er uendret vil man gradvis nærme seg Scenario 1, hvor Russland seirer militært eller presser Ukraina til fredsvilkår som sikrer sentrale russiske mål. Scenario 2 innebærer at Ukraina seirer militært og gjenvinner initiativet, eller presser Russland til fred på vilkår som sikrer Ukrainas sentrale interesser.

Vi forutsetter at både full russisk okkupasjon av Ukraina, og full frigjøring av alle okkuperte områder, er lite sannsynlig i et femårs perspektiv. Derimot tror vi at Russland ikke vil oppgi sine langsiktige mål om okkupasjon og innlemmelse av Ukraina, eller i det minste en strategisk nøytralisering av Ukraina utenfor EU og NATO. Et scenario med en våpenhvile kan lede til realisering av både scenario 1 og 2, avhengig av hva Europa gjør for å styrke Ukrainas framtidige evne til selvforsvar.

Scenario 1 beskriver en Russisk (del)seier. Russland oppnår avgjørende militære seire, tar mer land, og lykkes i å presse Ukraina til en klart ufordelaktig fredsslutning. Det vil innebære at Ukraina vil miste vesentlige territorier, og heller ikke vil kunne etablere nasjonale strategier for sin utvikling, inklusive NATO- eller EU-medlemskap. Russisk politisk, økonomisk og sosial innflytelse vil bli høy. Det kan bli nødvendig for Ukraina å videreføre unntakstilstanden, med fare for maktkonsentrasjon og forvitring av demokratiet. I verste fall blir det en tilbakevending til oligarki med utstrakt korrupsjon og sosial mistillit. Rest-Ukraina blir et slags Bosnia-Herzegovina, altså et land der sporene etter krigen hindrer landet i å utvikle seg, slik at det stagnerer politisk, økonomisk og sosialt. I verste fall blir Ukraina en såkalt “failed state”.

Europa vil måtte gi vedvarende støtte til Ukrainas forsvar for å kunne forsvare rest-Ukraina mot nye angrep. Samtidig vil Russland oppleve geopolitisk framgang og frigjøre militære ressurser og kunne rette trusler mot Belarus, Moldova, Baltikum, Norden, og Nordområdene. Oppbygging av NATOs forsvar må forseres langs hele grenseområdet, inkludert i Norden/Baltikum. Ukraina og resten av Europa vil oppleve konstante hybridangrep og massiv russisk politisk påvirkning av befolkningen. Russland vil kunne okkupere mer av kraftproduksjonen og igjen tvinge Ukraina inn i avhengighet av russisk energi. Det er sannsynlig at svært mange vil forlate landet, både som krigsflyktninger og som økonomiske migranter. Dette vil øke lønnskostnadene og svekke innovasjonen i Ukraina, og påføre europeiske land en belastning som kan gi budsjettunderskudd og velferdskutt, vekst for populistiske partier, og økt politisk polarisering. Utenlandske investeringer i Ukraina vil utebli på grunn av høy landrisiko og politisk ustabilitet med fare for russisk innflytelse over viktige politikkområder. Dette vil redusere økonomiske vekstmuligheter og øke rest-Ukrainas lånekostnader, som vi ikke tallfester i studien.

Scenario 2 beskriver en ukrainsk (del-) seier. Det vil innebære at de klarer å stanse videre russisk ekspansjon, samt evner å beskytte luftrommet i hele Ukraina. Dette kan bety at Ukraina enten vinner

tilbake okkupert land, eller lykkes med å presse fram en fredsslutning på fordelaktige vilkår. Ukraina vil her ha nok militære ressurser til å utgjøre en trussel mot de russiske okkupasjonsstyrkene, og i kortere eller lengre tid binde opp disse i Ukraina. Unntakstilstanden vil oppheves og det vil avholdes valg med en normalisering av det politiske liv, med fokus på ukrainske behov og interesser. Dermed muliggjøres videre EU-integrasjon og videre økonomisk vekst. Politisk stabilitet vil redusere landrisiko og tiltrekke økt utenlandsk investering, og i takt med redusert landrisikopremie vil kapital- og lånekostnadene falle. Det kan gi bedre statsfinanser og økt vekst. Ukraina vil også kunne få ytterligere økt skatteinntang og egenfinansiering, og forsvarsindustrien vil dekke stadig mer av Ukrainas og nabolandenes våpenbehov.

Europa må fortsatt støtte Ukraina sivilt og militært, men samtidig vil noen flyktninger returnere, med reduserte kostnader for Europa. Samtidig vil det være stort behov for å støtte Ukrainas gjenoppbygging av infrastruktur og boliger, ikke minst for flyktninger og internt fordrevne personer som returnerer til frigjorte områder. I disse områdene, hvor det har foregått harde kamper, er det svært omfattende ødeleggelser av byer og tettsteder og stort behov for rydding av udetonerte eksplosiver og miner. Europa vil videreføre sanksjoner mot Russland og kanskje beslaglegge russiske aktiva eller kanalisere russiske eksportinntekter for å dekke krigserstatninger til Ukraina. Europa vil måtte styrke forsvaret av sine østlige grenser, men vil ha mer tid til å bygge sitt forsvar enn under Scenario 1. Ukrainske militære kapasiteter og kompetanse vil også kunne inngå i det samlede forsvaret av Europa i større grad.

I begge scenarioer anser vi det realistisk at Europa vil måtte mobilisere og finansiere det vesentligste av støtte til Ukraina, med noe bidrag også fra Canada, Japan, m.fl. USA vil sannsynligvis avslutte sin støtte til ukrainsk og europeiske forsvar, men vil trolig være villige til å selge våpen og videreføre sentrale sanksjoner mot Russland. Mens president Trump i sine første åtte måneder ikke innførte noen nye sanksjoner mot Russland og unntok landet fra sine tollmurer, skjedde det en mulig endring høsten 2025 med trusler om straffetoll for tredjeland og nye sanksjoner mot Lukoil og Rosneft.

Russland vil oppleve fortsatt økonomisk tilbakegang og importfall, med redusert evne til å produsere viktige våpentyper. Landet har gjennom krigsårene mistet fordelen av overlegne pansrede styrker, Ukraina har slått inn på en dronestrategi som sinker russisk fremrykning og påtvinger russerne store tap av materiell og infanteri. Russland satser på en utmattelseskrig med massiv terrorbombing av sivile, i håp om å svekke Ukrainas forsvarsvilje. Begge parter satser sterkt på droner og dronedeforsvar, men for å gjøre en motoffensiv trenger Ukraina betydelige mengder luftvern, panserstyrker, motorisert infanteri, artilleri og langtrekkende missiler, med tilhørende ammunisjon og støttesystemer.

Dersom Scenario 1 inntreffer estimerer vi at ytterligere 6-11 millioner **ukrainske flyktninger** vil strømme mot resten av Europa. Økonomiske kostnader for Europa ved slik tilstrømning estimeres til 150 - 275 milliarder euro per år. Vi må forvente at denne kostnaden løper med noe fallende årlige beløp over de neste fire år, slik at kostnaden blir 524 - 952 milliarder euro over fire år. Ved Scenario 2 forventer vi at inntil 1,5 millioner ukrainske flyktninger vil returnere til Ukraina.

Kostnadene ved en ny flyktningestrøm vil altså være betydelige inntil de ukrainske flyktningene er integrert og i jobb. Nyere erfaring fra Europa tilsier at integrasjonen til arbeidsmarkedet tar tid, blant annet grunnet usikre økonomiske tider i mottakslandene. Vi må anta at det vil påløpe kostnader knyttet til denne migrasjonen også etter denne perioden. En eventuell samfunnsøkonomisk gevinst av ukrainske utdannede og faglærte flyktninger vil komme gradvis etter at de kommer til Europa. Den

økonomiske belastningen på statsbudsjettene og ikke minst den fysiske og strukturelle belastningen på Europas mottaksapparater kan innebære stor økonomisk og politisk belastning ved en ny stor flyktningestrøm, som sannsynligvis Scenario 1 vil utløse.

Vi anser at **Russlands økonomi** er svakere enn offisielle tall tilsier, og vi anslår en reell tilbakegang i 2022, stagnasjon 2023 og 2024, og resesjon i 2025 og 2026. Landet står overfor meget store ubalanser og ser ikke ut til å kunne rette opp disse uten betydelig tilstramminger i skatter, velferdstiltak, eller reduksjon av den militære ressursbruken. Muligheten for økonomisk kollaps er til stede, og de økonomiske sanksjonene mot Russland er svært viktige for å redusere landets evne til å føre sin angrepskrig. Landets utenrikshandel faller, og vi anser det svært usannsynlig at det eksisterer noen stor skjult utenrikshandel med eksempelvis Kina, av en størrelsesorden som endrer hovedbildet.

De militære styrkeforhold analyseres ved hjelp av en anerkjent ressursmodell som bidrar til å forklare faktorene bak dagens langsomme russiske militære framgang. Vi analyserer hva som skal til for å vippe styrkebalansen i Ukrainas favør. Kampkraft består på den ene side av *potensiell styrke* i form av våpenmengde og våpenkvalitet, og på den annen side av *kampkvalitet* i form av mannskapenes kompetanse og offiserenes ledelse. Et tredje avgjørende element for kampkraften er evnen til *samvirke* mellom våpentyper. Dronevåpenet er et nytt og viktig element i stillingskrigen langs frontlinjen, men det hersker tilnærmet paritet mellom partene på dette feltet, og droner har klare offensive begrensninger. Vi registrerer også at kampfly spiller en begrenset rolle på begge sider. Avgjørende kampkraft krever samvirke av flere våpentyper, og vi velger å analysere partenes tilgang til to sentrale typer offensiv kapasitet: Pansret mekanisert materiell (stridsvogner, personellkjøretøy) og rørartilleri. Disse våpentypene etableres som indikatorer for den mulige totale kampkraft, men når vi foreslår ulike økninger for Ukrainas beholdninger av modellens typevåpen - stridsvogner og artilleri - innebærer det at landet også må tilføres en tilsvarende økt kapasitet av luftvern, droner, missiler med lengre rekkevidde, osv. Stridsvogner og artilleri fremstår dermed i analysen som en indikator på samlet styrke fra kombinasjoner av våpentyper som samvirker.

Russiske tap av ikke-reparerbart materiell estimeres ved hjelp av data fra *Oryx* og andre tilgjengelige kilder, og vi sammenlikner dette med tall fra Ukrainas generalstab. Ved å sammenstille anslåtte definitive tap, berging og overhaling av brukt materiell, samt ny-produksjon ved russisk forsvarsindustri og eventuell import, etablerer vi et anslag for netto russisk tilgang av stridsvogner. Vi estimerer at Russland fra 2022 til utgangen av 2025 har tapt 5.800 ikke-reparerbare stridsvogner, og hvis de fortsetter å tape i snitt 100 vogner per måned, vil de ved utgangen av 2026 disponere ca. 2.250 operative vogner. Dette er en netto nedgang i overkant av 30% fra 3.300 vogner i 2022.

Alliert støtte til Ukraina med en fortsettelse av dagens nivå med 75-80 milliarder euro årlig, vil forlenge en utmattelseskrig hvor russerne sakte vinner terreng. Det gir risiko for at sentrale ukrainske stillinger må oppgis og Russland øker framrykningen mot realisering av Scenario 1. Dette scenariet utløser større strømmer av flyktninger og internt fordrevne, og reduserer Ukrainas økonomiske vekst og evne til egenfinansiering.

Nedenfor oppsummeres våre kostnadsanslag i faste priser (kapittel 7), hvor vi i hvert scenario tar med de samme kostnadselementene: Kostnaden av all forsert militær opprustning i Europa, all økonomisk og sivil støtte til Ukraina medberegnet dagens støttenivå, og kostnadseffekten av all økning eller reduksjon av flyktningestrøm fra Ukraina. Tilsvarende beregnes kostnaden i hvert scenario uten dagens europeiske forsvarsbudsjetter og allerede vedtatte opprustning, og eksklusive

dagens europeiske kostnad av å håndtere ukrainske flyktninger i Europa. Samlede kostnader under scenariet vil da for Nord-Europa i gjennomsnitt tilsvare inntil 2,5 % av BNP, eller halvparten av nivået for total forsvarsopptrapping under NATO-målet, men med halve kostnaden i form av økt flyktningmottak som neppe kan finansieres under denne.

Scenario 1 vil utløse behov for umiddelbar styrking av forsvaret i Baltikum, Nordkalotten og Finland med inntil 88 milliarder euro første år, fallende gradvis til 39 milliarder euro i fjerde år. Flyktningekostnaden vil øke sterkt, slik at de totale årlige ekstrakostnadene for Europa i faste priser kan bli 338 - 463 milliarder euro første år, fallende til 319 - 432 milliarder euro andre år, og anslått 287 - 387 milliarder euro tredje år ved en russisk (del)seier.¹ Totale kostnader anslås til **1.205 - 1.633 milliarder euro** over fire år. Dette inkluderer de økte kostnadene for avskrekking av Russland utover dagens forsvarsbudsjetter, men inkluderer ikke kostnader ved europeisk krigføring, eller gjenoppbygging av Ukraina.

Av dette anslår vi at **Norge** må dekke inntil 90 milliarder kroner første år, i tillegg til militær og sosial støtte til Rest-Ukraina med 95 milliarder kroner, økte kostnader av flyktningestrøm til Norge med 50 - 75 milliarder kroner, og forsert investering i norsk missilbrigade, ammunisjon og dronedeforsvar med 50 milliarder kroner. Samlet kostnad første år kan dermed bli 285 - 305 milliarder kroner, som nesten ikke reduseres de neste to år.

For å muliggjøre **Scenario 2** må Ukraina tilføres langt større mengder våpen enn i dag. De har behov for all typer våpensystemer som inngår i en moderne hær, det vil si de må være i stand til å etablere komplette taktiske samvirkesystemer. Det er ingen enkeltsystemer eller teknologier som kan sikre seier. Volumet vil avgjøre i hvilken grad Ukraina kan nekte russisk fremrykning, eller også være i stand til å gjenerobre territorium. Vår militære analyse etablerer et spektrum mellom disse ytterpunktene, med behov for tilførsel av blant annet 1.500-2.500 stridsvogner og 2.000-3.000 artilleriskyts, med leveranse over et eller to år som element i kostnadsintervallet. Ukraina vil også trenge inntil 8 millioner droner av alle typer, luftvern og strategiske missilsystemer. En del av dette kan Ukraina produsere selv. Ukrainsk forsvarsindustri har i dag en betydelig overkapasitet, og trenger midler for å utnytte kapasiteten og øke produksjonen.

For å mobilisere flere mannskaper til en offensiv støtter vi forslaget om at europeiske land oppretter et utvidet *European Sky Shield for Ukraine* med alliert bevoktning av luftrommet vest for Dnipro og Kyiv. Sammen med øvrige sivile og militære behov anslår vi en europeisk finansiering målt i faste priser på 258 - 419 milliarder euro første år, avhengig av hvor raskt materiell kan leveres. Ved leveranse over 1-2 år blir andre års støttebehov fra Europa da maksimalt som netto militært minimumsnivå første år (193 milliarder euro), mens repatriering av flyktninger og økt vekst kan gi ytterligere besparelser på 20 - 35 milliarder euro årlig, slik at europeisk støtte kan bli 138 - 243 milliarder euro andre år, og ved varig avskrekking av Russland så lavt som 63 - 88 milliarder euro tredje og fjerde år. Total europeisk støtte blir da **522 - 838 milliarder euro** over fire år.

Europas våpenindustri har ledig leveransekapasitet, den retter hoveddelen av sin våpeneksport til land utenfor Europa, de største importørene er Saudi-Arabia, Qatar og Emiratene. Andelen av våpeneksporten som går til Midtøsten i årene 2020-2024 var 71 % for Italia, 37 % for Tyskland, og 28 % for Frankrike. Denne betydelige eksporten må i større grad kanaliseres til Ukrainas og Europas

¹ Den store reduksjonen i kostnader tredje år sammenliknet med første år, bygger på betydelig utbygging v forsvaret av Baltikum og Finland allerede første og andre år: Det skjer en sakte økning i yrkesdeltakelsen og graden av selvforsyning blant ukrainske flyktninger i Europa over tid, men vi tror dette vil balanseres av at Rest-Ukraina får redusert vekst og evne til å ivareta egne internt fordrevne, og at flere flyktninger derfor vil kunne ankomme Europa også de påfølgende år.

forsvar gjennom en kombinasjon av regulering og incentiver. Ukrainsk forsvarsindustri har ledig kapasitet på grunn av manglende finansiering. I 2022 økte Ukraina finansieringen av våpenproduksjon, men det ga press i økonomien med høy inflasjon og rente. Man antar at droneproduksjonen kan dobles med tilstrekkelig finansiering, og produksjon i utlandet kan være en del av løsningen for å unngå destabiliserende press i ukrainsk økonomi.

Ukraina viste i 2022 og 2023 at de kan gjennomføre effektive offensiver og ta tilbake okkupert land, dersom de får til rådighet tilstrekkelige mengder panserstyrker, pansret infanteri, artilleri og langtrekkende missiler – slik de hadde under offensivene disse årene. Dette kan enten finansieres med konfiskering av frosne russiske midler i Europa (300 milliarder euro), eller ved økt europeisk støtte gjennom låneopptak, bilateral støtte eller ulike EU-mekanismer for finansiering. Som i dag må hovedbyrden antas å falle på givelandene nord for Alpene, inkludert Frankrike. Landene i Sør-Europa har høy gjeldsbyrde og har så langt vist langt mindre interesse for å bevilge til Ukraina.

Betydelige muligheter for finansiering åpnes når regjeringer dekker deler av 3,5 %-målet for militærutgifter i form av å gi militær støtte til Ukraina. For land som Norge vil denne muligheten være ekstra gunstig, fordi en forsert oppbygging av totalforsvaret til 5% av BNP vil skape betydelig press i norsk økonomi. Med NATOs nye budsjettmål vil deler av den økte støtte til Ukraina kunne dekkes innenfor en økt budsjettmessig kostnad som de europeiske landene uansett vil være forpliktet til å bære. Den viktigste forskjellen er at ved varig konflikt eller russisk seier pådrar Ukraina seg et varig støttebehov, mens ved ukrainsk seier vil den vestlige støtten bli mer redusert over tid.

Ved full opptrapping av Ukraina-støtten hvor Nord-Europa finansierer totalt tilsvarende sin andel av bilateral støtte hittil, vil disse landene i gjennomsnitt øke sin støtte til Ukraina til 2,4 % av landenes BNP. Det betyr at de vil måtte allokere halvparten av sin totale forsvarsopptrapping under NATO-målet til Ukraina-fronten i bare ett år, hvor alle kostnadene vil komme i form av militær støtte og vil trolig kunne bevilges i stor grad som ledd i den besluttede forsvarsopptrappingen.

Vi beregner hvordan Europa vil kunne finansiere en ukrainsk offensiv, og kompensasjon for bortfall av amerikansk støtte, utfra både landenes støttefordeling i dag og utfra deres andel av regionalt BNP. Vi anser at et land som Norge har behov for å støtte europeisk sikkerhet med beløp større enn vår andel av BNP tilsier, fordi vi med grense til Russland og lange kyst- og havområder har større egeninteresse av militært forsvar og større behov for å sikre støtte fra stormakter i EU i tilfelle krig eller konflikt. Norge er også et av få europeiske land med økonomisk handlingsrom til å bidra mer uten at det går på bekostning av andre budsjettposter, eller ved å ta opp lån.

Vi anslår følgende **årlige kostnader for Europa og Norge i euro** ved tre scenarier, utover Europas forsvarsbudsjetter i dag, og utenom kostnadene for gjenoppbygging:

<i>Faste 2025-priser</i>		Europa	Nord-Europa	Norge
Scenario 1	År 1	338 - 463 mrd €	266 - 417 mrd €	290 – 315 mrd kr
	År 2	319 - 432 mrd €	279 - 384 mrd €	280 – 300 mrd kr
	År 3	287 – 387 mrd €	249 – 342 mrd €	265 – 290 mrd kr
	År 4	261 - 351 mrd €	225 – 309 mrd €	255 – 280 mrd kr
	SUM	1205 – 1633 mrd €	1019 – 1452 mrd €	1090 – 1185 mrd kr
Scenario 2	År 1	258 - 419 mrd €	222 - 372 mrd €	220 – 360 mrd kr
	År 2	138 - 243 mrd €	128 - 226 mrd €	95 – 195 mrd kr
	År 3	63 – 88 mrd €	59 – 82 mrd €	70 – 95 mrd kr
	År 4	63 – 88 mrd €	59 – 82 mrd €	70 – 95 mrd kr
	SUM	522 – 838 mrd €	468 – 762 mrd €	455 – 745 mrd kr

Dersom Scenario 1 inntreffer og vi legger disse kostnadene til grunn, hvor Europa kompenserer all tidligere amerikansk støtte, får vi sammenlagte kostnader for Europa over en fireårsperiode på 1.205 - 1.633 milliarder euro.

Dersom Scenario 2 skal muliggjøres og Europa kompenserer all amerikansk støtte, får vi sammenlagte kostnader for Europa over fireårsperioden på 522 - 838 milliarder euro.

Denne rapporten viser at en videreføring av dagens støtte til Ukraina gradvis vil forverre situasjonen og føre til russisk seier, og at dette for Europa vil bli dobbelt så dyrt som å bevilge det som skal til for å sikre ukrainsk militær overlegenhet på slagmarken og presse Russland til å godta en gunstig fredsslutning.

Vi anser det som rimelig at **Norge** dekker 8-10 prosent av Nord-Europas kostnader i begge scenarier. Det gir følgende årlige kostnader i faste priser utover dagens forsvarsbudsjett, og sammenliknet med noen andre kostnader og inntekter:

Dagens støtte , kostnad 2025	85 mrd kr
Russisk seier , gj.snitt 2026-29, årlig	273 - 296 mrd kr
Ukrainsk seier , gj.snitt 2026-29, årlig	114 - 186 mrd kr
Dagens norske forsvarsbudsjett, 2025	103 mrd kr
Statens pandemikostnad, gj.snitt 2020-21, årlig	116 mrd kr
Oljefondets nominelle avkastning, 2023	2 222 mrd kr
Oljefondets nominelle avkastning, 2024	2 511 mrd kr

I 2025 gir Norge 85 milliarder kroner i støtte til Ukraina, hvorav 72,5 milliarder kroner er militær hjelp.² Mens de to scenariene blir nesten like kostbare for Norge første år, vil kostnadene bli svært ulike over en fireårsperiode. Ved Scenario 1 med russisk (del)seier løper gjennomsnittlige årlige kostnader på **284 milliarder kroner**, tilsvarende 7 % av Fastlands-BNP. Dette blir i så fall den mest kostbare krisen i moderne tid. Til sammenlikning kostet alle Covid-19-relaterte utgifter over

² Karlsrud, Stormoen og Svendsen, [Tempo og effektivitet i Norges støtte til Ukraina](#), NUPI, 6.mai 2025.

statsbudsjettet i årene 2020-2022 til sammen om lag 250 milliarder kroner. Årlige forsvarskostnader på i gjennomsnitt 284 milliarder er et svært høyt beløp, selv for et rikt land som Norge.

For å realisere Scenario 2 med ukrainsk offensiv og akseptabel fredsslutning, vil Norge måtte forvente en gjennomsnittlig årlig kostnad på 150 milliarder kroner i årene 2026-2029, tilsvarende ca. 3,6 prosent av fastlands-BNP per år. Dette er også en betydelig sum. Men en slik pengebruk vil ikke være et brudd på handlingsregelen. Siden forventet realavkastning ble justert ned til 3 prosent i 2017, har fondsuttaket i gjennomsnitt ligget på 2,8 prosent. Regelen åpner for at uttaket kan være større enn tre prosent i lavkonjunkturer eller alvorlige kriser. En støtte til Ukraina på 150 mrd. i 2026 kan dekkes innenfor en oljepengebruk på 3,14 prosent. For årene 2027-2029 kan årlig støtte på 150 mrd. opprettholdes selv med et uttak under 3 prosent av fondet, og uten andre kutt. Dette skyldes betydelig påfyll av midler fra statens netto kontantstrøm. Det er altså fullt mulig å gjennomføre en politikk som gir Ukraina et overtak i krigen, uten å gå på bekostning av handlingsregelen.

Riktignok er 150 mrd. et årlig gjennomsnitt over fire år, og i praksis vil utlegget i 2026 bli vesentlig større enn de andre årene (220-360 milliarder). Deretter blir det mye lavere 2027 og veldig mye lavere i 2028-29. Den høye pengebruken i enkeltåret 2026 kan likevel ikke sies å være et brudd på regelen. Allerede i St. meld. nr. 29 (2000-2001) ble det klargjort at regelen er langsiktig, og at et hovedhensyn er at den økonomiske politikken skal være opprettholdbar over tid. Støtten til Ukraina kan ikke sies å legge et varig press på statsfinansene, slik f.eks. en utvidelse av trygderettigheter vil. At man i et enkeltår kan gå over 3 prosent for å bidra under en alvorlig krig på vårt kontinent, er i tråd med regelens intensjon.

De ulike scenarienes årlige kostnader for Europa kan ses i historisk perspektiv: ³

1. Russisk (del)seier, Europas kostnad	1,8 % av BNP
2. Ukrainsk (del)seier, Europas kostnad	0,9 % av BNP
Euro-sonen, redningsaksjoner 2010-12	0,9 % av BNP ⁴
Tyskland, energi-subsidier 2021-23	1,9 % av BNP ⁵
USA, innsats i Vietnamkrigen 1965-75	1,0 % av BNP
USA, støtte til Sovjetunionen 1941-1945	1,4 % av BNP
USA, innsats i Koreakrigen 1950-53	1,7 % av BNP
USA, støtte til Storbritannia 1941-45	3,2 % av BNP

³ Torbjörn Becker et al, "[Svensk Ukrainastöd i en internationell kontext](#)", *Handelshögskolan i Stockholm*, SITE, rapport til Finanspolitiska Rådet, 2025. Basert delvis på: Christoph Trebesch et al, "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?" *Kiel Working Paper*, nr 2218, ss 1-75, 2024.

⁴ Basert på Eurosonens BNP som var 16.500 milliarder US dollar i 2024, tilsvarende ca. 15.000 mrd euro. Totale redningspakker var nøyaktig 400 mrd euro over tre år, eller 133 mrd euro årlig.

⁵ Total tysk [energistøtte](#) til befolkningen og næringslivet i perioden fra september 2021 til juni 2023 var 158 milliarder euro, mot et offisielt [BNP](#) på 3.989 milliarder euro i 2022, og 4.219 milliarder euro i 2023. Giovanni Sgaravatti et al, "[National fiscal policy responses to the energy crisis](#)", Bruegel dataset, 26. juni 2023.

Oppsummert finner vi gjennom denne studien at:

- En videreføring av dagens støtte til Ukraina vil bygge opp under en viss russisk militær overlegenhet på slagmarken, **Russland** vil gradvis vinne terreng og okkupere mer ukrainsk land og presse fram en fredsslutning på russiske vilkår, som medfører inntil 6-11 millioner nye flyktninger til Europa, og behov for fortsatt stor militær, sosial og humanitær støtte til Rest-Ukraina.
- En slik russisk (del)seier kan i verste fall gi konfrontasjoner som truer Europa slik vi kjenner det. Trusselen vil de neste fire år koste Europa 256 milliarder euro i raskere opprustning for å forsvare Baltikum og Nordområdene, økt støtte til Rest-Ukraina, og inntil 952 milliarder euro i økte kostnader for mottak av flyktninger - totalt inntil 1.633 milliarder euro i økte direkte økonomiske kostnader for Europa.
- Dersom Europa støtter **Ukraina** med så betydelige mengder våpen at landet oppnår klar overlegenhet på slagmarken, slik landet hadde ved hjelp av større vestlig støtte i 2022, vil det de neste fire årene gi totalt inntil 838 milliarder euro i økte kostnader for Europa, altså om lag halvparten av kostnaden som påløper dersom man ikke foretar en slik opptrapping av Ukrainastøtten.
- Denne kostnaden ved å sette Ukraina i stand til klar militær framgang med rom for en gunstig og mer varig fredsslutning, er altså ørlite mindre (inntil 838 milliarder euro) enn bare den økte flyktningekostnaden som påløper (inntil 952 milliarder euro) hvis Russland seirer og påtvinger Ukraina fredsslutning på dikterte vilkår.
- **Norge** kan finansiere en betydelig andel av hele Nord-Europas bidrag til ukrainsk seier, over de neste fire årene, uten å bryte handlingsregelen, som er en langsiktig regel. Dersom leveransene av militærmateriell til Ukraina gjøres raskere med høyere kostnad første år, vil det innebære pengebruk over 3 prosent ett enkelt år, men med en begrunnelse helt i tråd med regelens intensjon. Nemlig for å håndtere en europeisk sikkerhetskrise. Over hele fireårsperioden 2026-2029 vil den økte pengebruken til Ukraina kunne håndteres med et årlig fondsuttak på under 3 prosent, selv uten å kutte andre budsjettposter. Handlingsregelen blir altså fulgt.
- Konfiskering av russiske midler i Europa er godt begrunnet juridisk i Russlands bruk av midlene til å forberede en folkeretts-stridig angrepskrig med omfattende krigsforbrytelser. Konfiskering vil kunne finansiere om lag halvparten av kostnaden ved å utruste Ukraina til å seire militært og oppnå gunstig fred.

2 Sikkerhetspolitisk bilde

2.1 Bakgrunn

Russlands krigføring mot Ukraina har pågått siden 2014. Krigen kan tolkes som en konsekvens av en grunnleggende frykt og aversjon i Kreml mot at land i det post-Sovjetiske rom orienterer seg vestover – politisk og økonomisk. Årsakene til den pågående krigen kan derfor spores tilbake til 2013, da Ukrainas daværende president Viktor Janukovitsj ble tvunget til å forkaste en fremforhandlet assosieringsavtale med EU til fordel for en avtale med Russland. De påfølgende demonstrasjonene på Majdanplassen i Kyiv ledet til at Janukovitsj ble avsatt og at han senere flyktet til Moskva. I forkant av invasjonen i 2014 initierte russiske myndigheter separatistiske demonstrasjoner og opptøyer i øst- og sør-Ukraina, før de sendte tropper inn på Krym og i deler av Donbas.⁶ Tross forsøk på forhandlinger gjennom blant annet Minsk-avtalene, godtok Russland aldri å gi tilbake de områdene som var okkupert og annektert. På mange måter lyktes Russland med å bremse eller stanse Ukrainas demokratisering og vestorientering – ved å holde krigen såpass varm at det begrenset investeringer og utvikling i Ukraina. I perioden etter 2020 ser det ut til at president Putin og Kreml ønsket mer direkte kontroll over Ukraina, slik som i relasjonen med Belarus. I 2021 publiserte Putin et kvasi-historisk narrativ om at Russland, Belarus og Ukraina er ett og samme land og folk – og at Ukraina nærmest var blitt forført av vestlige krefter bort fra sin sanne tilhørighet med Russland. Året etter igangsatte han som kjent fullskalainvasjonen av Ukraina.

Russiske medier har i årevis nøret opp under konspirasjonsteorier og anti-vestlig propaganda hvor liberale verdier latterliggjøres som et tegn på vestlig feminisering, svakhet og dekadens. Samtidig tegnes det samme vesten som en trussel mot Russland. Med den begrunnelsen militariseres det russiske samfunnet – fra barnehager og oppover – mens «tradisjonelle verdier» fremheves og dyrkes. Timothy Snyder har uttalt at «Russland ikke har noen innenrikspolitikk. Eliten har stjålet alle pengene, lovene er korrumpert, det er knapt sosial mobilitet eller mulighet for endring i russernes liv, så utenrikspolitikk må kompensere og skape et inntrykk av styring».⁷ Det er altså ute i verden Putin kan oppnå mest suksess og framstå handlekraftig, og regimet trenger derfor den vestlige fienden for å opprettholde dette bildet – og dermed sin egen makt.

Selv om Russland gjennom krigen vil bringe Ukraina under sin kontroll, ser vi også et regime som anser vesten som trussel. Dels er dette instrumentelt – for å kunne fremstå som en beskytter av folket – dels er det reelt ved at moderne og liberale krefter er en direkte trussel mot regimets overlevelse. Demokratisk «smitte» fra Majdan-bevegelsen til Russland ville vært katastrofalt for regimet. Det er derfor av strategisk interesse for Moskva å forsøke å svekke, splitte og undergrave vestlige samfunn. Å slå en kile inn i det transatlantiske forholdet er det optimale de kan oppnå i en slik kontekst.

Poenget er altså at krigen ikke bare handler om ukrainsk sikkerhet, men også om europeisk og transatlantisk sikkerhet. Det er liten grunn til å tro at en russisk seier i Ukraina vil gjøre Putin «fornøyd» – det nåværende russiske regimet styrkes av konflikten med Europa og ønsker å svekke

⁶ Marieke de Hoon, «Dutch Court: Russia Had Overall Control of Forces in Eastern Ukraine Downing of Flight MH17», *Just Security*, 19. desember, 2022, <https://www.justsecurity.org/84456/dutch-court-in-life-sentences-russia-had-overall-control-of-forces-in-eastern-ukraine-downing-of-flight-mh17/>

⁷ Sam Jones, «Historian Tim Snyder: "Our misreading of Russia is deep. Very deep"», *Financial Times*, 28. juli, 2023, <https://www.ft.com/content/9a23b1a7-da4e-466b-99f4-9f7f369fe128>

vestlige demokratier og den samfunnsmodellen de bygger på. Snarere vil en seier over Ukraina trolig inspirere Russland til å fortsette denne undergravingen. Det vil kunne medføre både å legge økt press på land i den russiske «interessesfæren» - det post-sovjetiske området og tidligere Warszawapakt-land - og forsøk på å svekke vestlige land, institusjoner og verdier hvor det lar seg gjøre. Når europeiske ledere - litt klisjeaktig – sier at Ukraina sloss på vegne av Europa og forsvarer vestlige liberale verdier, så har de et viktig poeng. Et tap kan bli veldig kostbart, økonomisk, politisk, sosialt – og moralsk – for Europa.

2.2 Fraværet av strategi

De vestlige landene har vært svært vage i å uttrykke en målsetning eller strategi for støtten til Ukraina. President Joe Biden lovet å støtte Ukraina «as long as it takes» – men det ble aldri klart hva «it» betød i denne sammenhengen.⁸ Det var utvilsomt viktig for USA og andre NATO-land å unngå å bli trukket direkte inn i krigen, så det ble utvist stor varsomhet med hvilke våpensystemer man ga til Ukraina. Som kjent utviklet dette seg, og man våget etter hvert å gi svært avanserte og kraftige våpen. Men det ble likevel, slik flere har påpekt, bare donert nok til at Ukraina ikke tapte krigen, men ikke nok til å vinne. Frykten for russisk kjernefysisk svar har åpenbart vært en viktig faktor i denne forsiktigheten. Problemet er at i en utholdenhetskrig med Russland vil Ukraina tape på sikt, gitt landenes størrelsesforhold. I en slik situasjon vil Ukraina være avhengig av vestlig støtte i evig tid – eller så lenge Russland har evne til å true dem. Det er der Vesten står i dag, og det er ingen god strategi. Faren for vestlig krigstrøtthet gjør det også til en farlig strategi. Å gi de samme ressursene, men over kortere tid, vil kunne gi Ukraina nok overtak til at Kreml endrer kalkylene – og krigen avsluttes raskere.

President Donald Trump har gått bort fra «as long as it takes» og stanset amerikansk militær og økonomisk støtte til Ukraina. Europa må nå betale for amerikanske våpen som går til Ukraina, og all sivil amerikansk støtte har opphørt. Trump har satt i gang et forsøk på forhandlinger som, ikke overraskende, har feilet. Dårlig situasjonsforståelse, lite forarbeid, og amatørmessig amerikansk diplomati gjør at kun Putin har tjent på det som har skjedd så langt. Han har blitt styrket på hjemmebane og i store deler av verden. Det er ingenting som tyder på at dette bildet vil endres. Trump er nå muligens i ferd med å innse at dette ikke vil være noe enkel politisk seier for ham selv – men hva det betyr med hensyn til USAs videre engasjement er usikkert.

Europeiske ledere har imidlertid mobilisert på en måte vi ikke har sett før i nyere tid. Dette er trolig mest drevet av panikk over hva Trump kan finne på, og ikke del av en strategisk plan. Etter det famøse møtet i det hvite hus mellom Trump og Zelensky 28.februar 2025, ga de største europeiske landene Ukraina politisk støtte mot utilbørlig press. Ulike *ad hoc* konstellasjoner, som E3 (Storbritannia, Frankrike, Tyskland), E5 (+ Italia og Polen), og «Coalition of the willing», har blitt etablert for å koordinere europeiske posisjoner og responser. Både før og etter Trumps møte med Putin i Alaska 15.august mobiliserte Europa for å påvirke Trump – med blandet hell.

Det mest konkrete har vært arbeidet for et militært bidrag – en sikkerhetsgaranti for Ukraina – som er en forutsetning for at Ukraina overhode skal kunne forhandle med Russland. En reell sikkerhetsgaranti som sørger for at landet overlever politisk, økonomisk og kulturelt er det viktigste

⁸ Karsten Friis, "[Kan Trump avslutte krigen](#)", *Klassekampen*, 14. November 2024.

for Ukraina. Det europeiske planverket knyttet til denne garantien har blitt ganske detaljert, og vil trolig kunne tilfredsstille ukrainske behov. Det er blant annet snakk om å overvåke en buffersone langs frontlinjen, å sende militære instruktører inn i Ukraina, sikre fri ferdsel i Svartehavet, bidra til luftvern i vest-Ukraina – og kanskje gjenåpne deler av det ukrainske luftrommet for sivil luftfart.

Det aller viktigste i et avskrekkingsøyemed (som formålet med sikkerhetsgaranti er) er at USA er involvert, operasjonelt så vel som politisk. Det gir en effekt ingen europeiske land kan oppnå. Den planlagte vestlige sikkerhetsgarantien vil etter vårt syn bety en form for *de facto* integrasjon av Ukraina inn i det europeiske forsvararkitekturen – uten at de blir NATO-medlem med det første.

Sikkerhetsgarantien forutsetter derimot en våpenhvile eller fredsavtale, og det er det høsten 2025 ingen utsikter til. Så lenge Kreml motsetter seg NATO-styrker i Ukraina vil disse planene i praksis bare gi Putin nok et motiv for å fortsette krigen. Dermed blir det europeiske initiativet hengende i luften – slik resten av forhandlingsprosessen gjør.

2.3 En europeisk strategi?

Europeiske regjeringer ser det som avgjørende å holde USA inne i prosessen fordi dette dypest sett også berører det transatlantiske sikkerhetsforholdet. Trump ønsker at Europa skal ta mer ansvar for egen sikkerhet, både gjennom økt ressursbruk på forsvar og ved å kunne utvise økt handlekraft. Spørsmålet er om Europa kan legge en strategi for å avslutte krigen som ikke avhenger av USA, men med USA som aktiv part. Det siste er viktig for å kunne legge tilstrekkelig press på Russland og for å kunne gi Ukraina troverdige sikkerhetsgarantier.⁹ Hvordan kunne en slik strategi se ut?

For det første må den ikke være avhengig av Putins velsignelse. Det må altså være en strategi som Ukraina og Europa selv kan oppnå, med amerikansk støtte. Målsetningen må være å legge såpass stort militært og økonomisk press på Russland at de begynner å tape utmattelseskrigen. Europa må også investere så mye i Ukrainas overlevelse som suveren stat at Putin opplever å stilles overfor et Europa som er handlekraftig, og som avkrefter det russiske budskapet om at kontinentet er svakt og dekadent. Europa har allerede vist styrke i sanksjonspolitikken – som nok overrasket Moskva i 2022. Den europeiske strategien må vise sikkerhetspolitisk handlekraft hvor Ukraina kan legge så stort press på Russland at krigen koster mer enn regimet kan klare å bære. Det må være et sentralt element i hva europeiske regjeringer definerer som ukrainsk seier.

På frontlinjen må de russiske okkupantene møte så sterk motstand at de slites ut, samtidig som store styrker bindes opp. Ukrainsk gjenerobring av visse områder må gjøres mulig for å endre Kremles selvsikre narrativ om fremgang på slagmarken. Det vil fordre at Ukraina tilføres pansret materiell, artilleri og annet som trengs for å styrke og gjenoppbygge brigadenes evne til å operere i frontens dronesvermer og minefelt. Europa må gjøre større investeringer i ukrainsk forsvarsindustri, kombinert med fortsatt donasjon av systemer Ukraina ikke produserer selv, som stridsvogner, mange typer missiler og avansert luftvern. Europeisk forsvarsindustri bør i langt større grad motiveres til å produsere for Ukraina, framfor dagens store eksport til Midtøsten.

⁹ Bjørtvedt, Friis og Stormoen, "[Europa må ta ansvar i Ukraina](#)", *Dagens Næringsliv*, 8. juli 2025.

De nordiske-baltiske land og Polen bygger nå en garnison for å trene ukrainske soldater i Nowa Dęba-Lipa i Polen.¹⁰ Målet er blant annet å trene opp instruktører ved ukrainske avdelinger som kan ta kunnskapen med seg til egne avdelinger. Dette vil styrke både Ukrainas og NATOs forsvar på østflanken. Et videre skritt kan være å flytte mer trening og øving inn i vest-Ukraina. Det er enklere å sende instruktører dit enn å sende mengder av ukrainske av soldater til Europa. Det ville også signalisere europeiske forpliktelser.

For det andre kan europeiske land bidra til luftvern i vest-Ukraina. Etter russiske grensekrenkelser i Polen, Estland og Romania høsten 2025, kan Europa med den begrunnelsen påta seg luftvern i grenseområdene og inn i Ukraina, og utvide dette etter hvert. Tilsvarende kan Tyrkia og andre allierte mer aktivt bidra til fri kommersiell trafikk i Svartehavet. Slike initiativ kan signalisere europeisk forpliktelse til Ukraina uten å eskalere krigen eller havne i direkte konflikt med russiske styrker.

For det tredje må den ukrainske evnen til å svekke russisk infrastruktur styrkes. Angrepene mot oljeraffinerier sommer og høst 2025 hadde en tydelig effekt på både militær og sivil side, med lange bensinkøer og svekket militær stridsevne. Tidligere har enkelte vestlige land uttrykt skepsis eller frykt for konsekvensene av slike ukrainske operasjoner. Derfor må Europa gi tydelig politisk støtte til slike asymmetriske anslag. De er kanskje Ukrainas viktigste militære kort når Russland har et overtak ved frontlinjen.

Den fjerde pilaren i strategien er sanksjonspolitikken mot Russland. Sanksjonene virker, og bør derfor forbedres og styrkes. Sterkere tiltak mot russisk petroleumseksport og evne til å foreta pengetransaksjoner har trolig størst effekt. Forbudet mot å selge nesten 4.000 kritiske varegrupper til Russland har økt landets importkostnader betydelig. Høsten 2025 rettet EU nye sanksjoner mot skyggeskip og indiske oljekjøpere, mens USA sanksjonerte eksportgigantene Lukoil og Rosneft. Sanksjonene vil være helt avgjørende for å svekke Russlands evne til militærproduksjon og krigføring.

Formålet med en slik strategi må være å legge press på Russland og få dem til å endre kalkylene. Når USA ikke vil ta føringen i en slik strategi, må Europa gjøre det. Som vi vil vise på de neste sidene er en slik strategi – **Scenario 2** – også langt billigere økonomisk enn alternativet som er å fortsette langs dagens spor og la Russland gradvis vinne.

¹⁰ Ministry of National Defence. «New training facilities at the Nowa Dęba – Lipa training grounds.» *Government of Poland*. 22. august, 2025. <https://www.gov.pl/web/national-defence/new-training-facilities-at-the-nowa-deba--lipa-training-ground>

3 Scenarier

Vi opererer med to scenarier som beskriver mulig utvikling i krigen i Ukraina: Russisk (del)seier og ukrainsk (del)seier. Vi analyserer hvilke faktorer som er viktigst for at scenariene realiseres, og indikatorer for hvordan faktorene er i ferd med å utvikle seg. Fordi utviklingen avhenger av en rekke beslutninger fra et stort antall aktører, ønsker vi ikke forsøke å spå utfallet av krigen. Snarere belyse hva slags utvikling i faktorene som vil trekke oss mot det ene eller det andre scenariet. Endelig drøfter vi mulige konsekvenser for Europa og Norge av de to slutttilstandene, og vi tallfester i kapittel 6 de økonomiske konsekvensene av scenariene russisk (del)seier og ukrainsk (del)seier.

Utgangspunktet er dagens situasjon. USA har kuttet sin økonomiske støtte til Ukraina, men bidrar fortsatt med noe operativ støtte og tillater at europeiske land kjøper amerikansk materiell gjennom NATOs PURL-prosess (*Priority Ukraine Requirement List*). Europa øker dermed sin støtte til Ukraina, men foreløpig ikke nok til å fylle gapet etter USA. Om støtten fortsetter på dagens nivå vil situasjonen gradvis forverres, og vi vil bevege oss mot Scenario 1. Dette innebærer at Russland kjemper seg sakte fremover, sliter ut den ukrainske motstanden, og ødelegger Ukrainas framtid som selvstendig demokrati.

3.1 Scenario 1: Russisk (del)seier

Scenariet innebærer at Russland helt eller delvis når sine mål for angrepskrigen i Ukraina - enten ved at framrykningen når fram til elven Dnpr, eller at russisk bombing av sivile over tid svekker ukrainsk motstandskraft, begge med det resultat at Russland vinner innflytelse over Ukrainas videre utvikling. En slik situasjon har historisk parallell i eksempelvis Polen i 1945, hvor utslettelsen av det polske offiserskorpset fjernet landets forsvarsevne og Sovjetunionen vant avgjørende innflytelse over landets videre veivalg. Scenariet inntreffer dersom Russland øker sin fortsatt beskjedne overlegenhet i kampkraft til et nivå som tillater hurtigere framrykning – nødvendigvis med overlegen pansret mobilitet og artillerikraft – og Ukraina ikke oppnår tilsvarende våpentilgang og forsyninger. En våpenstillstand kan gi russisk delseier gjennom avtaler om ukrainsk alliansefrihet, avrustning, regjeringsskifte, en valgprosess som kan påvirkes, eller andre politiske konsesjoner som gir Kreml avgjørende innflytelse i landet.

Slutttilstanden ved våpenstillstand i et slikt scenario innebærer at Russland gjennom framrykning har ødelagt eller overtatt betydelige deler av ukrainske militære ressurser, Ukraina har bare tre gjenværende atomkraftverk for kraftproduksjon, og Russland kan tvinge igjennom en avtale hvor Ukraina igjen gjøres avhengig av russisk gass. Areal- og befolkningsmessig er 20 prosent av Ukraina okkupert, og landet har mistet deler av sin energi og industriproduksjon. I et scenario hvor Russland lykkes med å påtvinge Ukraina alliansemessig isolasjon vil rest-Ukraina enten måtte godta vedvarende russisk innflytelse, eller bære store militærutgifter for å kontinuerlig avskrekke Russland fra å gjenoppta sin aggresjon.

For Europa og Norge vil en slik russisk (del)seier innebære at Russland frigjør militære ressurser fra krigføring i Ukraina, viderefører sin opprustning og kan planlegge videre aggresjon mot land som Georgia, Aserbajdsjan, Belarus, Estland, Latvia, Litauen, Moldova, eller deler av Norden. Ukrainas i dag betydelige militære kapasiteter vil enten være delvis ødelagt eller tapt, eller politisk nøytralisert

fra å bidra til Europas forsvar. Europa vil stå overfor risiko for væpnet konflikt med Russland, og må i løpet av 2-4 år etablere et troverdig forsvar av Baltikum og Finland. Norge må bidra økonomisk og militært til dette, og vil møte økt press mot våre interesser i Nordområdene.

Faren for videre konflikt eller russisk politisk innblanding vil øke landrisiko-premien for utenlandske investeringer og ukrainsk låneopptak, noe som vil øke kapitalkostnaden og sinke gjenoppbyggingen av Ukraina. Russisk innflytelse vil også kunne påtvinge Ukraina veivalg innen energi og industrireiseing som reduserer landets vekst og reduserer avkastningen av utenlandske investeringer. Ved okkupasjon helt frem til elven Dnpr vil millioner av nye flyktninger også strømme til Europa. De økonomiske, sosiale og politiske kostnadene ved dette vil være formidable.

3.2 Scenario 2: Ukrainsk (del)seier

Dette scenariet innebærer at Ukraina lykkes i å nekte Russland videre ekspansjon og har et potensiale til å gjenvinne landareal i større eller mindre omfang. Begge deler vil innebære at Russland for lengre tid gir opp forsøket på å okkupere Ukraina, og det oppnås en politisk stabilitet i Ukraina som muliggjør retur av flere flyktninger og fordrevne, økonomisk investering og utvikling, og videre demokratisk utvikling. En slik situasjon har historisk parallell på Korea-halvøya hvor Sør-Korea med alliert støtte lyktes i å stoppe den nord-koreanske angrepskrigen, med en bærekraftig og varig våpenstillstand som muliggjorde gunstig økonomisk og politisk utvikling på sørlig side.

Slutttilstanden ved våpenstillstand er at Russland mangler evne til videre ekspansjon, men opplever en konstant risiko for ukrainske offensiver for å gjenvinne mer tapt ukrainsk territorium. Dette binder opp russiske militære styrker og ressurser i og rundt Ukraina, og vanskeliggjør russisk aggresjon mot NATO-land. På sin side har Ukraina opparbeidet og videreutviklet en militær kapasitet som inngår i forsvaret av Europa, og landets militærindustri bidrar til den videre avskrekking av Russland både i Ukraina og lengre nord. Ukraina eksporterer betydelig militær kompetanse og materiell til Nordøst-Europa og sikres rom for utenlandske investeringer, økonomisk utvikling, rask gjenoppbygging, og tilhørende tilbakevending av flyktninger og fordrevne til en større del av Ukraina enn ved andre scenarier. Ukraina tilbys EU-medlemskap og inngår forpliktende forsvarsallianser enten gjennom EU eller bilateralt med toneangivende europeiske land. Europeiske styrker utplasseres i Ukraina som manifestasjon av viljen til å forsvare Ukraina mot videre russisk aggresjon.

For Europa og Norge vil en slik ukrainsk (del)seier innebære at Russland vil trenge mer tid og ressursvridning for å utgjøre en reell militær trussel vestover. Europa og Norge vil få lengre tid til å etablere tilstrekkelig militær avskrekking, og betydelige ukrainske militære kapasiteter vil inngå i det samlede forsvaret av Europa. En rekke flyktninger i Europa vil kunne returnere til Ukraina og frigjøre økonomiske ressurser både i de europeiske vertslandene og i Ukraina. Gjenoppbyggingen vil ikke foregå under konstant risiko for nye fysiske ødeleggelser, og rettsstaten vil kunne videreutvikles uten russisk innblanding, hvilket vil redusere kapitalkostnaden for investeringer. Bedre vekstvilkår i Ukraina vil øke avkastningen av utenlandske investeringer, og sammen med lavere lånekostnader vil dette bidra til økt tempo i gjenoppbyggingen.

4 Humanitær analyse

Konflikten i Ukraina har enorme humanitære konsekvenser med mellom halvannen og to millioner militære tap så langt etter tre og et halvt år med intense kamper. De humanitære kostnadene på sivil side er også enorme, og den væpnede konflikten har utløst en kaskade av humanitære negative utviklinger i Ukraina og Europa på grunn av en enorm migrasjonsstrøm av flyktninger fra Ukraina. Sikkerhetstrusselen fra Russland, samt USAs tydelige kommunikasjon om at Europa må sørge for sin egen sikkerhet, herunder militær støtte til Ukraina, har flyttet fokuset til regjeringer i Europa mot sin egen region. Oppbygging av europeiske forsvar er sterkt prioritert, som sammen med finansieringsbehov knyttet til mottak av flyktninger fra Ukraina, samt militær- og humanitær støtte til Ukraina, har satt europeiske økonomier under press. USAs reduksjon av utviklingshjelp og humanitært arbeid på global basis, har også gitt betydelig reduksjon av støtten til humanitært arbeid blant Ukrainas befolkning. USAs budsjettkutt har så mye som 40 % av humanitære prosjekter i Ukraina blitt redusert eller kansellert. Et annet resultat av omprioriteringer i Europa og drastiske kutt i USA er at utviklingshjelp og humanitær innsats i resten av verden er vesentlig redusert.¹¹ Flere europeiske land har kuttet sine bistands- og utviklings-budsjetter med inntil 50%.

4.1 Migrasjon

Det humanitære landskapet i Europa vil sannsynligvis i de kommende årene bli mest påvirket av den væpnede konflikten i Ukraina og Russland. Inntil reelle våpenhvileforhandlinger forventes det at kampene vil fortsette i Ukraina med en langsam russisk fremrykning, hvor hovedinnsatsen sannsynligvis vil være i oblastene (fylkene) Donetsk, Zaporizja, Dnipropetrovsk, Kharkiv og Sumy. En slik langsam fremrykning vil medføre en tilsvarende økning i internt fordrevne personer (IDP-er) i Ukraina, men det ser ut til at flyktningestrømmen mot Europa er lavere enn antatt i 2025¹². Imidlertid er det tegn på at flere stater vurderer muligheten for å returnere noen av de ukrainske flyktningene på deres territorier.

I 2025 er det minst 4,5 millioner ukrainske flyktninger i Europa utenom Russland.¹³ Det er ytterligere 1,3 millioner flyktninger i Russland og mer enn 0,6 millioner utenfor Europa, derav mange i Tyrkia. I tillegg er det om lag 3,8 millioner internt fordrevne i Ukraina per april 2025.¹⁴ De viktigste mottakerne av flyktninger fra Ukraina er: Tyskland (1,24 millioner), Polen (0,99 millioner) og Tsjekkia (0,37 millioner). Alle de baltiske statene har imidlertid mottatt det høyeste antallet flyktninger målt i forhold til folketall.

Dersom støtten til Ukraina avtar i reelle termer gjennom siste del av 2025 og 2026, og Russland ser en betydelig militær fordel, vil den russiske fremrykningen ta seg opp i **Scenario 1** og sannsynligvis

¹¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *Global Plan 2025* (Geneva: IFRC, 2024), 13, https://www.ifrc.org/sites/default/files/2024-12/IFRC_GlobalPlan_2025.pdf

¹² NRK, «Kilder til NRK: Sparer milliarder på flyktninger,» NRK, 15. mai, 2025, https://www.nrk.no/nyheter/kilder-til-nrk_-sparer-milliarder-pa-flyktninger-1.17418614

¹³ Statista, «Number of Ukrainian refugees recorded in Europe since February 2022, by selected country,» oppdatert mai 2025, <https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country/>

¹⁴ Global Data Institute og International Organization for Migration (IOM). *Ukraine Displacement Report*. (Geneve: IOM, 2025). https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1461/files/reports/IOM_UKR_Internal%20Displacement%20Report_GPS%20R20_April%202025.pdf?iframe=true

utløse nye bevegelser av internt fordrevne i Ukraina og flyktninger til Europa. Dersom den russiske fremrykningen skyter fart og når frem mot elven Dnipro, er det sannsynlig med dobling av dagens antall internt fordrevne og flyktninger.¹⁵ Vi anslår at **6 – 11 millioner** nye flyktninger ankommer til Europa avhengig av hvor stort areal Russland okkuperer. En slik migrasjon vil skape kaskadeeffekter med økte humanitære behov, først og fremst i Ukraina og nabolandene, men også i resten av Europa. En slik migrasjonsbølge vil mest sannsynlig overbelaste Europas nåværende kapasitet til å motta og håndtere flyktninger, og føre til økende sivile protester og uro i Europa. De årlige kostnadene ved en slik migrasjonsbølge for Europa vil være i størrelsesorden **150 – 275 milliarder euro**,¹⁶ i tillegg til de allerede påførte kostnadene med å understøtte dagens 6 millioner flyktninger. Økningen i humanitære behov og internt fordrevne i Ukraina er ikke inkludert i kostnadsgrunnlaget. Selv om en ytterligere flukt av mennesker fra Ukraina sannsynligvis vil redusere Ukrainas evne til å gjenoppbygge etter en våpenhvile, vil det gi andre europeiske land en tilstrømning av migranter, hvorav det vil finnes både høyt utdannede og faglærte arbeidere.

Hvis den militære støtten til Ukraina derimot økes og gir Ukraina en militær fordel i kampkraft overfor Russland under **Scenario 2**, vil vi sannsynligvis se motoffensiver og gjenerobring av okkuperte områder. Avhengig av omfanget av ukrainsk fremrykning før en våpenhvile, kan dette føre til en retur av inntil 1–3 millioner internt fordrevne og inntil **1,5 millioner** flyktninger når våpenhvilen blir varig og Russland påføres nederlag. Dette vil kunne gi en europeisk besparelse på totalt **40 milliarder euro** over de første to år, men neppe mer de påfølgende år fordi uforholdsmessig mange av flyktningene i Europa kommer fra de betydelige russisk-okkuperte områdene, og en full frigjøring av disse virker svært usannsynlig selv ved realisering av Scenario 2.

Forløpet vil avhenge av mange faktorer, inklusive hvor store territorier som gjenerobres og hvor varig flyktningene vil anse gjenerobringen. Per april 2025 hadde 5-10 % av de som var flyktet til Europa vendt tilbake til Ukraina, hvorav 314.000 ikke kom til sine hjem, men vendte tilbake til en tilværelse som internt fordrevne i Ukraina.¹⁷ Det viser at viljen til å vende hjem er begrenset så lenge situasjonen er uavklart, og vi anser det i et konservativt estimat som sannsynlig med en reduksjon i europeiske kostnader med flyktninger på kort sikt med 40 milliarder euro de to første årene av Scenario 2. Ved en fredsslutning med russisk nederlag vil kanskje flere returnere, men antakelig vil 3 millioner flyktninger fra Donbass, Krym og andre okkuperte områder forbli i Europa inntil videre.

Uansett hvilket scenario som utspiller seg i 2026, vil den humanitære situasjonen i Ukraina mest sannsynlig forverres inntil en våpenhvile inngås. Hvis konflikten eskalerer igjen, kan situasjonen igjen forverres kraftig.

¹⁵ Vårt estimat er at 15-30% av dagens gjenværende befolkning vil flykte ut av Ukraina, dvs. 5,9–10,7 millioner. Basert på erfaringstall fra de russisk-okkuperte områdene, estimerer vi i tillegg at 20-40% av den nåværende befolkningen øst for Dnipro-elven, samt alle IDP-ene der, vil flytte seg vest for elven. Dette utgjør 5,4–7,1 millioner mennesker som vil (for)bli internt fordrevne i Ukraina.

¹⁶ Basert på en historisk gjennomsnittlig kostnad på 25 000 euro per flyktning. Tyskland brukte i 2024 anslagsvis 10.000 euro per ukrainske flyktning bare til dagpenger. Chas Pravdy, «Social support for Ukrainian refugees in Germany: Scale, financial payments and future prospects», Chas Pravdy, 4. august 2025, <https://chaspravdy.com/en/news/economy-en/2025/08/04/social-support-for-ukrainian-refugees-in-germany-scale-financial-payments-and-future-prospects/>. I nordiske høykostland er kostnadene høyere, i Norge ble kostnaden for mottak av ukrainske flyktninger beregnet til 675.800 kroner første år i 2023, og deretter 262.000 kroner årlig i de påfølgende årene. Ny Analyse & SMB Norge, «Rapport om sysselsettingen av ukrainske flyktninger: – Norge gjør en for dårlig jobb», NTB, 15. mars, 2024, <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemedling/18058404/rapport-om-sysselsettingen-av-ukrainske-flyktninger-norge-gjor-en-for-darlig-jobb?lang=no&publisherId=11898808>

¹⁷ Global Data Institute og International Organization for Migration (IOM). *Ukraine Displacement Report*. (Genève: IOM, 2025). https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/IOM_UKR_Internal%20Displacement%20Report_GPS%20R20_April%202025.pdf?iframe=true

4.2 Helse

Feilinformasjon, spesielt spredt på sosiale medier, har svekket ukraineres tillit til offentlige myndigheter, noe som har redusert omfanget av vaksinerings. Utbrudd av vaksineforebyggbare sykdommer som f.eks. meslinger har økt betydelig i 2024. Meslingtilfellene forventes å fortsatt øke i Øst- og Sørøst-Europa de kommende månedene på grunn av utilstrekkelig vaksinerings. Basert på vaksinasjonsdekning og historiske trender for rapporterte meslingtilfeller i regionen, har IFRC Europe identifisert ti land med høyest mulig risiko for en meslingepidemi hvorav Ukraina er ett av dem.¹⁸

Elleve år med krig i Donbass og tre år med fullskala krig har påvirket helsen negativt over hele Ukraina. I oktober 2024 fastslår Verdens helseorganisasjon:

“ ... 68 % av ukrainere rapporterer en forverring av helsen sin sammenlignet med førkrigstiden. De vanligste helseproblemene er psykiske helseproblemer, med 46 % av de berørte, etterfulgt av psykiske lidelser (41 %) og nevrologiske lidelser (39 %).

Ikke-smittsomme sykdommer (NCD-er) står for 84 % av alle dødsfall i Ukraina. De primære barrierene for behandling av NCD-pasienter er manglende tilgjengelighet av tjenester og høye medisinkostnader, noe som gjør de med kroniske lidelser sårbare for forstyrrelser i behandlingen og irreversibel helseforringelse.

Krigen har intensivert helsebehovene, spesielt på områder som traumebehandling og rehabilitering. Helsedepartementet anslår at innen midten av 2024 var 100.000 amputasjoner utført på grunn av krigen. Den alvorlige mangelen på traumespesialister, proteser og rehabiliteringstjenester har ytterligere forverret krisen. Helbredelse er ofte et spørsmål om tid, men kan også være et spørsmål om muligheter. Langsiktige rehabiliteringstjenester for krigsskadede vil være avgjørende for både fysisk og psykisk bedring.¹⁹

Krigen i Ukraina representerer også en risiko for befolkningen på grunn av en økning i epidemiske sykdommer som kolera, som følge av ødelagt vann- og sanitærinfrastruktur langs frontlinjen. Selv om de fleste sykehus har ekstra energikilder, er det fortsatt en økt helserisiko fra angrep på energiinfrastruktur, som påvirker andre helseklinikker.

4.3 Beskyttelse av sivile

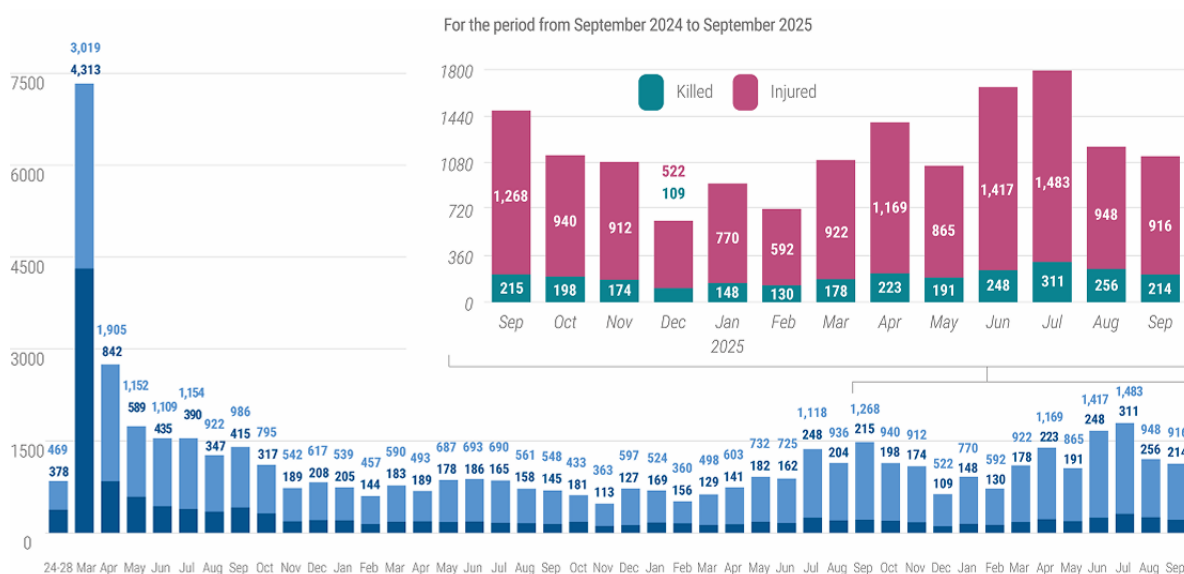
Krigen i Ukraina representerer også en stor risiko for sivilbefolkningen på grunn av en økning i russiske angrep på sivile boliger og annen infrastruktur. Siden desember 2024 har Russland økt sine droneangrep på ukrainske byer, noe som har ført til en økende trend av drepte og skadede sivile, se

¹⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), "IFRC Disaster Response and Preparedness", IFRC GO (situasjonsdata analysert mars 2025), <https://go.ifrc.org/>

¹⁹ World Health Organization (WHO), "Three Years of War," WHO, February 24, 2025, <https://www.who.int/europe/news/item/24-02-2025-three-years-of-war-rising-demand-for-mental-health-support-trauma-care-and-rehabilitation>

figur med FNs offisielle tall nedenfor.²⁰ Det er sannsynlig at disse angrepene vil fortsette i styrke gjennom hele 2025, men det er usikkert hvordan trenden vil være i 2026.

Disse angrepene driver også en økning i internt fordrevne som har begrenset tilgang til tilstrekkelig bolig, samt økende leiekostnader.²¹ Sammen med mer enn tre års fullskala konflikten har dette medført at de fleste internt fordrevne brukt opp sine sparepenger, og nesten 25 % av befolkningen ble spådd å ville leve i fattigdom i 2024 - et tall som trolig er økende.²² Det forventes at antallet internt fordrevne i Ukraina vil øke gjennom 2026, inntil en eventuell våpenhvile. En slik våpenhvile kan gi en nedgang i antall internt fordrevne i en periode, men den væpnede konflikten må i et slikt scenario uansett kunne forventes å bli gjenopptatt i løpet av perioden 2026–2028.



Figur 1: Døpte og skadde sivile i Ukraina 2022-2025. Kilde: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

Krigen i Ukraina har også forsterket kjønnsbasert vold (GBV) på grunn av utilstrekkelig husly og strømbrydd.²³ Unge jenter og medlemmer av rom-minoriteten har blitt identifisert som spesielt sårbare. Det er mangel på spesialiserte tjenester i Ukraina, noe som øker risikoen for de som overlever kjønnsbasert vold.

4.4 Andre typer risiko

Europakommisjonen publiserte en tverrsektoriell risikovurdering i juni 2025, som presenterte et omfattende bilde av nåværende og nye risiki i Europa. Fordi mange av riskene kan ha kaskadeeffekter som kan utløse humanitære behov, har vi fokusert på de riskene som har potensielt de mest umiddelbare helseeffektene. Av de 15 konsekvens-sektorene er de mest relevante (i

²⁰ Se også: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Protection of Civilians in Armed Conflict* — April 2025. (Genève: OHCHR, 2025). <https://ukraine.ohchr.org/en/Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-April-2025>

²¹ Danish Refugee Council (DRC). «Protection of Civilians Week: spotlight on Ukraine.» *Danish Refugee Council*. 22. mai 2025. <https://drc.ngo/resources/news/protection-of-civilians-week-spotlight-on-ukraine/>

²² United Nations Regional Information Centre for Western Europe (UNRIC), "2024: UN Humanitarian Forecasts for Ukraine," *UNRIC*, 11. september, 2024, <https://unric.org/en/2024-un-humanitarian-forecasts-for-ukraine/>

²³ DRC, *Protection of Civilians Week*.

synkende rekkefølge etter grad av risiko knyttet til dem): *Menneskers helse, forstyrrelser i essensielle tjenester, mat- og vannsikkerhet, psykologisk og sosialt velvære, fordrivelse og migrasjon, og stress i folkehelse-systemet.*²⁴ De to viktigste driverne for disse riskene er geopolitisk ustabilitet og svakt styresett.²⁵

Desinformasjon er også en stor trussel mot humanitært arbeid, den svekker tilliten til humanitære organisasjoner og krever at vi gjør mottiltak. Vi har også sett at respekten for internasjonal humanitærrett i konflikten i Ukraina er lav på russisk side. Sivile, som skal være en beskyttet gruppe, angripes målrettet, fengsles og tortureres uten lov og dom; og krigsfanger utsettes for systematisk tortur, underernæring og drap. Disse overgrepene og bruddene på krigens folkerett må adresseres og det bør jobbes målrettet for å styrke det framvoksende apparatet for et rettsoppgjør etter krigen.

4.5 Konklusjon

Jo lenger krigen varer, desto verre vil disse humanitære trendene utvikle seg. Ved *status quo* og utvikling mot Scenario 1 vil de økonomiske, sosiale og politiske kostnadene for både Ukraina og Europa forøvrig, bli overveldende. Innsats for å realisere Scenario 2 er derfor viktig både av humanitære og økonomiske grunner. Jo lenger tid det tar, jo større blir de allerede voldsomme humanitære omkostningene av krigen.

Økonomiske kostnader for Europa ved ny tilstrømning av flyktninger og migrasjon fra Ukraina hvis Senario 1 inntreffer, estimeres til 150 - 275 milliarder euro per år. Vi må forvente at denne kostnaden løper med noe fallende årlige beløp over de neste fire år, slik at **kostnaden blir 524 - 952 milliarder euro over fire år.**

Denne kostnaden vil forekomme, om enn avtagende, inntil de ukrainske flyktningene er integrert og i jobb. Nyere erfaring fra Europa tilsier at integrasjonen til arbeidsmarkedet tar tid, blant annet grunnet usikre økonomiske tider i mottakslandene. Det norske statsbudsjettet for 2026 indikerer at utgifter for mottak og integrering av Ukrainske flyktninger i Norge er betydelige tre år etter den største migrasjonsbølgen. Basert på våre erfaringer i Norge, innebærer dette at vi må forvente at eventuelle nye årlige migrasjonskostnader vil være betydelige minimum fire år etter at immigrasjonen skjer. Vi må anta at det vil påløpe kostnader knyttet til denne migrasjonen også etter denne perioden. En eventuell samfunnsøkonomisk gevinst av ukrainske utdannede og faglærte flyktninger vil komme gradvis etter at de kommer til Europa. Den økonomiske belastningen på statsbudsjettene og ikke minst den fysiske og strukturelle belastningen på Europas mottaksapparater kan innebære stor økonomisk og politisk belastning ved en ny stor flyktningestrøm, som sannsynligvis Scenario 1 vil utløse.

²⁴ Azzurra Lentini et al. *Analysis of Risks Europe Is Facing*. (Brussel: European Commission Joint Research Centre, 2025). <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC141673>

²⁵ Lentini et al., *Analysis of Risks Europe Is Facing*, 78.

5 Militær analyse

5.1 Kjennetegn ved den militære situasjonen i Ukraina

Krigføringen vi ser i Ukraina kjennetegnes ved en evolusjon fra første verdenskrig frem til i dag hvor to konvensjonelle styrker kjemper mot hverandre. De anvendte kapasitetene har vært benyttet også i tidligere kriger, men fire utviklingstrekk kan sies å være nye knyttet til sitt omfang og betydning; 1) omfattende bruk av droner i luften, på bakken og til sjøs, mot taktiske, operasjonelle og strategiske mål, 2) omfattende elektronisk krigføring for å beskytte egne styrker og støtte offensive operasjoner, 3) omfattende bruk av krysser- og ballistiske missiler mot hovedsakelig operasjonelle og strategiske landmål, og 4) den avgjørende betydningen av satellitter og satellittkommunikasjon for kommando, etterretning og ildledning.

Det taktiske samvirkesystemet er fortsatt avgjørende på det taktiske nivået i landkrigen. Det omfatter fotsoldater, artillerikanoner, stridsvogner, stormpanservogner, ingeniør-systemer, droner, osv., som utfyller hverandre mht. kapasitet. Volum og bredde i tilgjengelige kapasiteter er viktig, hvor effektivitet skapes ved kompetanse innen taktikk og ledelse. Dette representeres hovedsakelig ved de militære organisasjonsnivåene fra kompani og opp til og med brigade og divisjon. Det er ikke slik at enkelte våpensystemer og teknologi alene dominerer slagfeltet.²⁶ Det er *kompetansen* til å utnytte ulike våpensystemer sammen for å skape synergi og taktiske dilemmaer for fienden, samt tilstrekkelig *volum* av personell, våpensystemer og ammunisjon som er avgjørende. Den omfattende bruken av oppklarings- og angrepsdroner, først og fremst i luften, gir kamuflasje, villedning, spredning og beskyttelsesnett mot droner, økt betydning. Bruken av droner har økt risikoen og dødeligheten for artilleri- og logistikkenheter langt bak frontlinjen. Hurtig innovasjon og læring er sentralt for overlevelse og å opprettholde kampkraften. Feltbefestninger og sperringer for å beskytte egne styrker og sinke fiendens fremrykning er gjenkjennelig fra tidligere århundrer, men fortsatt meget viktig, om enn med enkelte tilpasninger for beskyttelse mot droner.

I landkrigen er taktiske og operasjonelle støttesystemer på de høyere nivåene korps og arme, fortsatt avgjørende for å skape forutsetninger for operasjonene på disse og lavere nivåer. Den ukrainske hæren har etablert armekorps for å lede manøverbrigader og andre støtteavdelinger under sin kommando. Støtteavdelingenes ressurser kan på denne måten prioriteres mer effektivt av korpsstaben mot de mest kritiske oppgavene til enhver tid. Støtteavdelingene består av oppklarings- og etterretningsavdelinger, som regel en artilleribrigade med både langtrekkende raketartilleri og rørartilleri, luftvern, ingeniørressurser, logistikk og sanitet. En sambandsavdeling sørger for kommunikasjon og innehar også kapasiteter for elektronisk krigføring. Særlig viktige oppgaver for korpset er forsyning og sanitet for å opprettholde stridsevne og moral, kontrabeskytning av fiendens artilleri for å redusere dennes virkning på egne styrker, bekjempelse av fiendens oppklaring og

²⁶ Da en i vårt reisefølge under et besøk ved en dronefabrikk i Lviv (oktober 2024) fremhevet hvor viktig det var med droner i krigen i Ukraina, ble han umiddelbart svart fra en representant i ledelsen for fabrikk: «Dere må ikke tro at droner alene kan vinne denne krigen. Det kreves også stridsvogner og artilleri i tillegg, ved siden av infanteriet, for å vinne striden.» I den videre dialogen var det interessant å registrere hvorledes en sivil, med innsyn i krigens egenskaper og realiteter gjennom sitt tette samarbeid med ukrainske styrker, hadde fanget essensen av taktisk samvirke og taktikk.

etterretning på bakken og i luften (med droner), samt støtte undergitte avdelinger med ingeniørarbeid, eller lede slike f.eks. ved bygging av nye forsvarslinjer med befestninger. En siste viktig oppgave for korpset er å koordinere innsats med eget flyvåpen og langtrekkende droner og kryssermissiler, både for å legge til rette for god effekt av deres innsats, og for å unngå tap fra egen beskytning.

Større offensive og mobile operasjoner kan ledes av et armekorps, men mer sannsynlig et operasjonelt hovedkvarter for å fokusere innsats av bakkestyrker, flyvåpen, regionalt luftvern og logistikkressurser. En kraftsamling av alle typer ressurser vil være en forutsetning for å bryte gjennom fiendens frontlinje, som har vist seg svært utfordrende, særlig med omfanget av droner som brukes både for å overvåke fiendens troppebevegelser og angripe disse opp mot 100 km bak kontaktlinjen.

På ukrainsk side er brigader og korps ansvarlige for utdanning og trening av egne mannskaper. At dette gjøres på en tilstrekkelig og god måte, er også en forutsetning for å holde kampeffektivitet oppe og redusere egne tap. I forsvarskrigen har Ukraina vært avhengig av kontinuerlig innovasjon.²⁷ Droner eller “unmanned aerial vehicles” (UAV) er svært sentrale både for angrep, beskyttelse og transport av forsyninger til frontlinjen, samt evakuering av sårede. En viktig forutsetning for innovasjonen er at sivile aktører har vært sterkt medvirkende.²⁸ Private selskaper har utviklet prototyper i nært samarbeid med brigadene, ofte med frivillige organisasjoner som *Come Back Alive* og *Dignitas* som kritiske og effektive bindeledd. Det positive ved dette har vært høy autonomi på brigadenivå og tilpassede våpen med hyppig forbedring.

Ulempen er at mange aktører er involvert med liten grad av standardisering og integrasjon av våpensystemene som tilbys. Militære bidrag fra allierte land til Ukraina har lenge lidd under samme problem. En slik tilnærming nedenfra har gjort det vanskelig å standardisere utstyr på tvers av brigadene og opp til korpsnivå. Dette dilemmaet vil fortsatt gjelde når vestlig våpenindustri samarbeider med ukrainske partnere. Et avbøtende tiltak har vært opprettelsen av *Unmanned Systems Forces* i Ukrainas væpnede styrker som kan ha en overordnet styring av trening, utrustning og innsats med slike styrker. Men dette er utfordrende å organisere ettersom hver brigade fortsatt har ansvar for å anskaffe sine egne «first person view» (FPV) droner.

Krigen har vist at så lenge partene greier å opprettholde en basis av luftvern, så makter ingen å etablere fullstendig luftherredømme. Imidlertid har Russland evne til å levere et betydelig antall glidebomber som taktisk nærstøtte og delvis som avskjæring av en del av slagfeltet, hvilket gir dem luftoverlegenhet. Russlands hærstyrker har bestilt 75 000 glidebomber i 2025, og har brukt minst 100 per dag med stor effekt mot de ukrainske styrkene.²⁹ Sammen med langtrekkende oppklaringsdroner, store mengder FPV-droner og russernes artillerioverlegenhet, har dette gitt dem tilstrekkelig ildoverlegenhet til å presse seg langsomt frem i prioriterte frontavsnitt.

Ganske overraskende har Ukraina gjennom kombinert bruk av sjødroner og missiler maktet å tvinge den russiske Svartehavsflåten vekk fra egen kyst og åpent hav. Dette kan sies å være et vesentlig trendskifte sammenlignet med tidligere kriger hvor store overflate-sjøstridskrefter har evnet å dominere hav og kystnære strøk. Dette har påvirket landstriden ved at den russiske Svartehavsflåten ikke lenger utgjør en stor trussel om landsetting av landstyrker mot Ukrainas flanke og bakre rom mellom byen Mykolajiv og Romania. Utviklingstrender tyder på at undersjøiske droner kan få en

²⁷ Karlsrud, Stormoen og Svendsen, [Tempo og effektivitet i Norges støtte til Ukraina](#), NUPI, 6.mai 2025.

²⁸ Karlsrud, Stormoen og Svendsen, [Tempo og effektivitet i Norges støtte til Ukraina](#), NUPI, 6.mai 2025

²⁹ Sam Cranny-Evans, «Blood and Dust: The Rise of Russia's Glide Bombs», *European Security & Defence*. 15. juli 2025. <https://euro-sd.com/2025/07/articles/armament/45382/blood-and-dust-the-rise-of-russias-glide-bombs/>

betydelig rolle i både overvåking og angrep, hvilket kan bidra til å utvikle nye konsepter for sjønektelse og -kontroll.

Et markant trekk ved krigen er hvordan operasjonelle og strategiske mål på dypt av fiendens territorium blir angrepet med et stort volum av langtrekkende droner og krysser- og ballistiske/hypersoniske missiler. Disse har erstattet tidligere krigers langtrekkende bombekampanjer, først og fremst ut fra et kost/nytte perspektiv. Den fulle effekten er vanskelig å vurdere gjennom åpne kilder, men det er åpenbart at slike angrep har hatt en betydelig virkning på de krigførende parters evne til å fortsette krigen. Ukraina startet sommeren 2025 en omfattende kampanje mot Russlands raffinerier og infrastruktur. I november 2025 er det mange indikasjoner på at dette vil smerte Russlands økonomi og evne til å holde både det sivile samfunnet og militære operasjoner i gang.

Til sist er det et trendskifte i krigføringen at en sivil kommunikasjonsleverandør (og ikke et utelukkende militært system) – *Starlink* som via *SpaceX* eies av Elon Musk, har hatt avgjørende påvirkning på utfallet av operasjoner. Starlinks kapasitet kan ha berget Ukrainas forsvarskamp da denne kapasiteten ble gjort tilgjengelig kort tid etter angrepet i februar 2022. Det ukrainske kommando- og kontrollsystemet var sterkt svekket etter innledende russiske fly- og missilangrep. Russisk elektronisk krigføring svekket også Ukrainas evne til å lede en koordinert krigføring. Selv om russiske angrep mot Starlink har resultert i varierende tilgang på tjenesten, er det liten tvil om at det har vært meget viktig for Ukrainas evne til å lede alle former for operasjoner.

En delkonklusjon basert på denne gjennomgang er at Ukraina har behov for hele bredden av kapasiteter for å lykkes i den videre krigføringen. De har behov for finansiell støtte for å kunne produsere systemer med produksjonskapasitet i Ukraina, men også leveranser av materiell der hvor de ikke har produksjonsevne eller tilstrekkelig kapasitet for en høyere grad av standardisering.

5.2 Taktikken i bakkestriden

Taktikken i bakkestriden er vesentlig forskjellig for russiske og ukrainske styrker. Russland benytter dårlig trente styrker i formasjoner på ca. 10 mann i første bølge for å tiltrekke seg ild fra ukrainske stillinger og identifisere dem før de eventuelt setter inn flere eller bedre styrker for å nedkjempe de identifiserte stillingene. De holder et høyt tempo i angrepene når styrkene er friske med bataljoner og regimenter på ca. 300-1000 personell, og roterer disse ut av striden for gjenoppbygging når de har tatt 30% tap.³⁰ Imidlertid kan de også sette inn angrep med inntil 30 mann støttet av en eller to stormpanservogner. De ukrainske stillingene beskytes så med FPV-droner, artilleri og glidebomber. Når de har oppnådd å forstyrre og bryte opp de ukrainske stillingene, eller det gjennomføres en rotasjon av styrkene på ukrainsk side, gjennomføres bedre forberedte russiske angrep.

Den konstante kombinerte bruken av artilleri for å holde ukrainerne nede i stillingene og hindre omgrupperinger og motangrep, FPV-droner for å slå ut skytestillinger, enkeltmenn og om mulig mindre bunkere, samt glidebomber for å slå ut bunkere og stillinger i hus, gjør det meget vanskelig for de ukrainske styrkene å holde sine stillinger dersom russerne setter inn en intakt styrke. De ukrainske styrkene forsøker derfor å forutsi hvor de russiske styrkene vil angripe og legge personell- og stridsvognminer for å sinke de russiske styrkene og samtidig forberede ild mot disse

³⁰ Jack Watling and Nick Reynolds, *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*. (London: RUSI, 2025), 8. <https://static.rusi.org/tactical-developments-third-year-russo-ukrainian-war-february-2205.pdf>

angrepsaksene med tilgjengelige våpen – FPV-droner, artilleri og kampkjøretøy inkludert stridsvogner og stormpanservogner om det er tilgjengelig.³¹

For å redusere egne tap så mye som mulig, særlig av fotsoldatene (infanteriet) som holder frontlinjen og er mest utsatt, graver partene dype skyttergraver, bygger bunkere og kamuflerer og dekker disse til med nett mot droner, i tillegg til å bruke mye narrestillinger for å lure fienden til å skyte på og angripe feil stillinger. Ukrainerne strekker også ut forsvarstillingene over flere kilometer i dybden, i tillegg til å engasjere angriperne med ulike våpensystemer inntil 10-15 km foran kontaktlinjen.³² «Alle ukrainske avdelinger bruker en blanding av angrepsdroner, fra lette og tunge bombedroner til FPV-er. De fleste brigader har et eget UAV-kompani eller -bataljon, og dedikerte UAV-avdelinger er allokert til å støtte seksjoner av fronten på mellom 40 og 70 kilometer bredde.»³³ Selvstendige avdelinger har ofte dronelag ned på enda lavere nivå for å ikke måtte være avhengige av å få støtte av dette fra høyere avdeling.

Ettersom ukrainske styrker ennå ikke har et like stort volum av trådstyrte FPV-er som russerne, er de i langt større grad avhengig av radiostyrte FPV-er som kan jammes, og av egne jammetiltak mot de russiske radiostyrte dronene. For å kunne benytte disse må ukrainerne planlegge nedstenging av egne jammetiltak og må forstyrre de russiske jammetiltakene med artilleriangrep, for å tvinge russerne til å flytte dem. Generelt er angrepsdroner avhengige av oppklaringsdroner for å finne og identifisere mål.³⁴

Taktiske UAV-er har betydelige begrensninger og bare 20-40 % av ukrainske FPV-er når frem til målene sine. Russiske jammetiltak og lange perioder med regn, skodde, snø og vind hindrer ofte bruk av FPV-droner, og dronene som treffer pansrede kjøretøy makter oftest ikke å ødelegge disse. Imidlertid er FPV-er effektive mot infanteri, og ukrainske angrepsdroner er likevel svært viktige da de står for 60-70% av tapene av russiske systemer.³⁵ En viktig grunn til denne høye andelen er at de ukrainske styrkene har mindre artilleri og tilgang til ammunisjon enn russerne.³⁶ Mange ukrainske offiserer nevner at de har behov for mer artilleri ettersom dette har mange fordeler sammenlignet med UAV-er og utfyller disse systemene. Artilleri kan redusere effekten av russisk jamming (EK), tvinge russerne til å flytte sitt luftvern, eller holde det nede slik at det blir mulig for ukrainerne å bruke droner og fly. Dersom man benytter UAV-er og artilleri sammen vil det ofte øke ødeleggelseeffekten vesentlig utover å bruke systemene hver for seg. Eksempelvis kan en FPV skade et kjøretøy mens artilleriet dreper personell som hopper ut. Artilleri kan benyttes under flere værtyper selv om også dette krever observasjon av målet, og responderer raskere enn droner. Med riktig artilleriammunisjon³⁷ kan man også effektivt ødelegge pansrede kjøretøy som står stille.

Utover droner og artilleri benytter også ukrainerne stridsvogner og stormpanservogner for å stanse russiske angrep og slå ut russiske stillinger. De skjules gjerne i godt kamuflerte stillinger inntil 3 km bak fronten for å kalles frem hurtig og skyte mot russiske angrep ved behov. Avhengig av tilgjengelighet forsøker alle ukrainske brigader å ha tilgjengelig et kompani eller en bataljon med stridsvogner (10-30 vogner) for slike oppdrag, samt for eventuelle motangrep ved behov.³⁸ I tillegg til

³¹ Watling and Reynolds, *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*, 8-9.

³² Watling and Reynolds, *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*, 8-13.

³³ Watling and Reynolds, *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*, 10.

³⁴ Watling and Reynolds, *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*, 10.

³⁵ Watling and Reynolds, *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*, 10.

³⁶ Watling and Reynolds, *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*, 11.

³⁷ F.eks. med BONUS-granater som heimer inn på målet automatisk så lenge de skytes noenlunde i riktig område, samt med «cargo-granater» som slipper ut mange sprengladninger som kan slå gjennom taket og motordeksler på pansrede kjøretøy.

³⁸ Watling and Reynolds, *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*, 9.

at kampkjøretøy kan ha en relativt kort responstid om de er plassert på beredskap, kan de også operere under alle værforhold. Særlig vestlige kampkjøretøy av nyere generasjoner har meget god evne til å operere og skyte effektivt også i mørke og under forhold med dårlig sikt.

Det er viktig å understreke at Ukraina må støttes med alle typer våpensystemer slik at de kan ha et komplett taktisk samvirkesystem og styrkenes kvalitetsfordel kan omsettes til overlegen kampkraft.³⁹ Selv om droneteknologien vil forbli en viktig del av Ukrainas (og russernes) arsenal, er det viktig å gi dem forutsetning for et komplett samvirkesystem. Det er like viktig som å stille et fullt fotballag med alle roller og typer spesialister når man skal spille i Champions League. Man kommer til kort dersom man mangler noen av spesialistene som spisser, vinger, midtbanespillere, forsvaret, eller målvakten. Det er behov for et komplett team for å vinne, og de må være best trent og ha de beste ferdighetene. Det samme gjelder for det ukrainske forsvaret. Det er en raskt økende produksjon av små droner på begge sider, hvor Russland foreløpig har evnet å skalere opp sin produksjon til om lag det dobbelte av Ukrainas. Imidlertid kan Ukraina doble sin produksjon og produsere 3-5 millioner små observasjons- og angrepsdroner med tilstrekkelig europeisk støtte, og hvis de i større grad klarer å standardisere sin produksjon. Det må også produseres andre langtrekkende varianter av droner som er svært viktige for både oppklaring og angrep.

5.3 Militære faktorer for krigsutfallet

Hensikten med krig er politisk gevinst, og den militære strategien og operasjonene vil styres for å oppnå dette. Selv om man kan ha suksess med en mindre serie taktiske kamper, og man vil søke å ødelegge så store deler av fiendens styrker som mulig i en operasjon, kan man ikke lenger ødelegge hele motstanderens hær i ett stort slag. Den militære ledelsen vil planlegge og gjennomføre operasjonene på en slik måte at man kan utnytte serien av taktiske kamper for å oppnå de strategiske målene. Etter at Russland mislyktes med et strategisk kupp i 2022, ser vi nå at krigen dreier seg om å slite ut motstanderens styrker og evne til å fortsette krigen, samt ta, eller forsvare, viktig terreng og infrastruktur. For å predikere hvordan krigen kan utvikle seg i retning av det ene eller andre scenariet, er det derfor nødvendig å analysere den faktoren som best kan forklare hvordan summen av de taktiske kampene vil utvikle seg.

Av de militære faktorene er det **kampkraft** som avgjør hvordan stridens utfall blir. Overlegen kampkraft gir alltid taktisk suksess. Potensiell kampkraft utgjøres av to hovedkategorier av elementer: *potensiell styrke* (*Force Strength*), som er summen av personell og våpensystemenes dødelighet/ildkraft; og *kampeffektivitet* (*Combat Effectiveness*), som er effekten av kvalitative faktorer, eller av *taktisk samvirke* og *logistikk*. De kvalitative underliggende faktorene er bl.a. treningsstandard, ledelsesevne, moral, etc. Potensiell kampkraft påvirkes av operative faktorer slik som terreng, vær og føreforhold, etc.⁴⁰ *Den potensielle styrken er en additiv størrelse, mens kampeffektivitet er en multiplikativ størrelse:* To like store styrker utrustet identisk, kan ha ulik kampkraft avhengig av deres treningsstandard og ledernes kvalitet.⁴¹ Kampkraft kan summeres opp

³⁹ Jack Watling, *Emergent Approaches to Combined Arms Manoeuvre in Ukraine*. (London: Royal United Services Institute (RUSI), 2025). <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/insights-papers/emergent-approaches-combined-arms-manoevre-ukraine>

⁴⁰ Vedlegg A viser en modell med underliggende faktorer for beregning av kampkraft.

⁴¹ Trevor N. Dupuy, *Understanding War: History and Theory of Combat* (Nova Publications, 1987), 81–123; Trevor N. Dupuy, *Numbers, Predictions, and War: Using History to Evaluate Combat Factors and Predict the Outcome of Battles* (Bobbs-Merrill, 1979), 40–117.

på flere nivåer, fra bataljonsnivå (500-1.000 personell per side), til frontavsnittsnivå (inntil 1-2 millioner personell per side).

Med forbehold om unøyaktige og falske tapstall, indikerer estimer fra krigen i Ukraina at de ukrainske hærstyrkene har en relativ kampeffektivitet mot russiske hærstyrker på nivå mellom 1,1 og 1,2. At forskjellen er såpass liten innebærer at det er relevant og nødvendig å analysere utviklingen innen våpensystemer tilgjengelig for Russland og Ukraina for å kunne predikere utviklingen av *potensiell styrke og kampkraft*. Gjennom dette kan vi så predikere utviklingen i de militære operasjonene og krigsutfallet.⁴² Dette vil hjelpe oss til å anslå hva Ukraina trenger for å avgjøre krigen til sin fordel.

De våpensystemene som hver for seg utgjør den største konsentrasjonen av potensiell styrke blant bakkestyrkene er hhv. *stridsvogner og artilleriskyts*. Selv om disse enkeltstående våpnene inngår i et system av taktiske samvirkesystemer i kombinasjon med luftvern, droner, og andre våpensystemer, utgjør de en kjerne som et slikt system bygges rundt. Ikke minst vil tilgjengelighet av stridsvogner og tilhørende ingeniør-kapasiteter være en forutsetning for å utnytte suksess i gjennombruddsoperasjoner som kan gi betydelig fremgang og påføre fienden betydelige tap. En vurdering av utviklingen i produksjonskapasiteten i den russiske forsvarsindustrien, kan gi oss et grunnlag for å predikere en utviklingstrend for kampkraft for de russiske landstyrkene.

Ukrainsk dronekompetanse har bremsset, men ikke stanset en langsomt pågående russisk fremrykning.⁴³ Det er *summen* av våpensystemene og partenes kompetanse til å utnytte disse med synergieffekter i et taktisk samvirkesystem, som avgjør deres kampkraft. Selv om den russiske taktikken har endret seg på flere frontavsnitt med hovedvekt på dronestøttet infiltrasjonsangrep, vil fortsatt artilleri og stridsvogner være en avgjørende kjerne for å utvikle kampkraft for større offensive operasjoner.

Det er slike operasjoner som vil være avgjørende for om Ukraina kan gjennomføre motoffensiver for å ta tilbake okkupert territorium. *Vi vil derfor analysere utviklingen i beholdningen av russiske stridsvogner som indikator på endringer i tilgjengelig russisk kampkraft for bakkestriden, samt kunne si noe om hva Ukraina trenger av slike våpensystemer for eventuelle motoffensiver.*

Luftstyrker og luftvern er viktige systemer også i denne krigen. Selv om Ukraina frem til nå ikke har hatt tilstrekkelig bakkebasert luftvern til å beskytte sine bakkestyrker fullt ut mot Russlands fly-leverte glidebomber, og disse har en viss betydning for russisk fremgang og ødeleggelse av Ukrainas bakkestyrker, har imidlertid leveranser av F-16 bidratt noe til å redusere Russlands fordel i luften. Ventede leveranser av Mirage 2000 vil bidra til å utligne dette forholdet noe mer og vi kan for det nærmeste året ikke forutse at noen av partene vil kunne tilrive seg avgjørende luftoverlegenhet. *Vi har derfor valgt å ikke vurdere nærmere utviklingen av styrkeforholdet i luftkrigen. Imidlertid er det viktig for Ukraina å fortsatt motta støtte til å bygge opp sitt luftforsvar for å sikre at de kan parere Russlands luftangrep, samt bidra til å forsvar mot missiler og droner.*

⁴² En sentral forutsetning for analysen er at selv om det vil smerte, vil både Russland og Ukraina være i stand til å mobilisere tilstrekkelig med soldater så lenge de har tilstrekkelig materiell å utruste dem med, med andre ord er produksjonskapasitet og tilgjengelig materiell mest avgjørende for utvikling av kampkraft, og ikke personell. Vi mener denne forutsetningen er gyldig innenfor den tidshorizonten vi vil analysere, dvs. fra midten av 2025 og ut året 2026.

⁴³ Justin Bronk, *NATO Should Not Replace Traditional Firepower with 'Drones'* (London: RUSI, 2025), <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/rusi-defence-systems/nato-should-not-replace-traditional-firepower-drones>

Strategiske missil- og dronestyrker påvirker konflikten politisk og økonomisk, mer enn de påvirker den militære situasjonen. De brukes av russerne til angrep mot kritisk infrastruktur, særlig langtrekkende droner brukes til terrorangrep mot sivilbefolkningen. Disse angrepene har økt drastisk siden februar 2025. Angrepene er ment å bryte ned Ukrainas evne og vilje til å fortsette kampen. Mange sivile er drept i angrepene og slike tap vil alltid være forferdelige for dem de rammer. På kort sikt er sannsynligvis den psykologiske terroreffekten av angrepene viktigere for Ukrainas politiske vilje til å fortsette kampen, enn den fysiske effekten på selve kampevnen. Men dersom Ukrainas bakkebaserte luftvern går tom for missiler som kan beskytte mot russiske ballistiske missiler og redusere den ødeleggende effekten av disse angrepene, kan det etter hvert få betydelig effekt på Ukrainas industrielle og militære evne til å fortsette kampen.

Ukrainas angrep på russiske oljeinstallasjoner rammer russisk økonomi og landets evne til å holde viktige samfunnstjenester og militære operasjoner i gang. Dette har blitt en stadig viktigere komponent i Ukrainas asymmetriske krigføring, mot mål langt bak frontlinjen. En intensivering av disse kampanjene, for eksempel med amerikanske Tomahawk-missiler og egenproduserte systemer, vil være viktig både strategisk mot russisk økonomi, og taktisk mot Russlands evne til å forsyne fronten.

Det er viktig for utfallet av krigen at Ukraina mottar våpenstøtte som kan beskytte mot russiske drone- og missilangrep, samtidig som de får støtte til å lage og utvikle egne systemer, slik at de kan ramme Russlands krigsviktige infrastruktur og krigsøkonomi.

5.4 Analyse av utviklingen i russiske bakkestyrkers kampkraft

For å vurdere utviklingen i de russiske bakkestyrkenes kampkraft trenger vi å estimere beholdningen ved starten av krigen, tap på slagmarken og tilførsel gjennom produksjon av nytt materiell og vedlikehold av langtidslagret materiell. Som diskutert over, har vi valgt å fokusere på stridsvogner. For å gi en ytterligere indikasjon om validitet, har vi også gjort et estimat av russiske tap av panservogner⁴⁴ og artilleri. Dette estimatet viste en tilstrekkelig samvariasjon med estimatet for stridsvogner, til å styrke vår tillit til estimatene ettersom dette er som forventet iht. empiriske statistiske data. Estimaten er gjort konservativt for å sikre vi ikke overestimerer de russiske tapene.

For detaljerte tallgrunnlag, se figurene 1-5 i dette avsnittet.

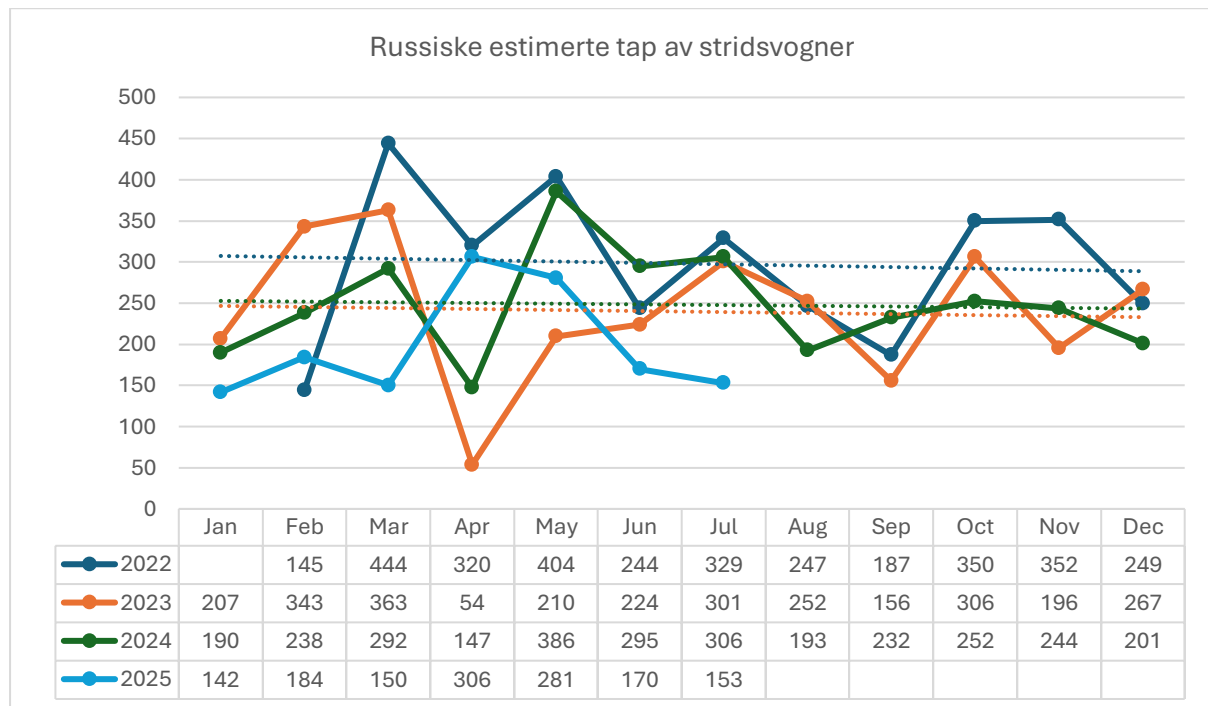
Vi har konsultert pålitelige kilder for materiellbeholdninger i 2022 og estimert tapene på slagmarken ved å justere verifiserte tap fra uavhengige åpne kilder, med empiriske data fra tidligere kriger for å kompensere for de sannsynlige tapene som ikke er verifisert. Til slutt sammenligner vi med russiske tap offentliggjort av den ukrainske generalstab.⁴⁵ Denne sammenligningen har bare vært mulig for enkelte perioder for stridsvogner, da tall for noen perioder er utilgjengelige, og generalstabens tall for artilleri inkluderer våpensystemer⁴⁶ som ikke er sammenlignbare med våre. Samvariasjonen mellom oppgitte tapstall fra den ukrainske generalstab med våre estimater for 2024 er så stor at den

⁴⁴ Stormpanservogner (IFV) og transportpanservogner (APC).

⁴⁵ Se vedlegg B: *Estimat av russiske tap av landmateriell i krigen i Ukraina 2022-2025*.

⁴⁶ Sannsynligvis bombekastere og muligens annet materiell også.

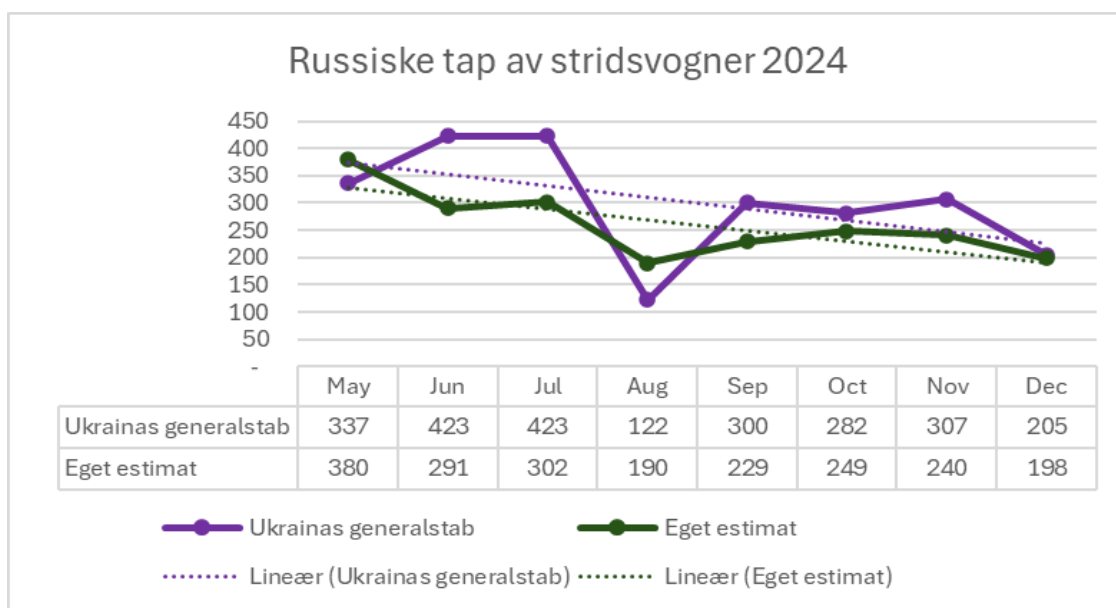
sterkt indikerer at tapstallene er valide og at vårt estimat er systematisk noe lavt. Samvariasjonen i 2025 er noe mindre, men fortsatt indikerer den at tallene er valide.



Figur 2: Russiske estimerte totale tap av stridsvogner, dvs. verifiserte tap justert opp ift. Empiriske statistiske verdier. En angriper som rykker frem kan berge og reparere 50% av disse tapene, mens en forsvarer som trekker seg tilbake kan berge og reparere 30%.

Det relevante for analysen er tallet for månedlige gjennomsnittlige ikke-reparerbare tap av stridsvogner, som vi sammenholder med estimater for russisk produksjonskapasitet for denne type materiell. Dette gir oss mulighet til å predikere utviklingen av russisk beholdning av operative stridsvogner, gitt at deres offensiver fortsetter med omtrent samme intensitet og innsats av ressurser. Dersom vi legger til grunn at Russland hovedsakelig har hatt perioder med offensiver sett alle krigsårene under ett, og at de kan reparere halvparten av tapene, er det russiske gjennomsnittlige månedlige tapet av ikke-reparerbare stridsvogner 125 for alle krigsårene⁴⁷. Vårt estimat er at de russiske tapene av stridsvogner fra februar 2022 til juli 2025 var 10.600 stridsvogner, hvorav 5.300 var ikke-reparerbare. Ukrainas generalstab oppgir for samme tidsrom et tap på 10.839 russiske stridsvogner.

⁴⁷ Februar 2022–tom. juli 2025.



Figur 3: Sammenligning av egne estimater med tapstall for russisk materiell i 2024 offentliggjort av den ukrainske generalstaben.

Imidlertid ser vi en betydelig nedadgående trend i de russiske tapene av stridsvogner og panservogner gjennom siste halvdel av 2024 og gjennom 2025.⁴⁸ Dette kan indikere flere trendsift, eventuelt en kombinasjon av disse; som endret materielltilgjengelighet, endret taktikk, og endret prioritering av materiell. For samme periode så vi en vesentlig økning i daglige personelltap i 2024, men med en nedgang i 2025.⁴⁹ Empirisk er stridsvogntap en funksjon av personelltap.⁵⁰ Ettersom vi ikke ser dette i 2024, i tillegg til at vi hadde forventet høyere stridsvogntap i 2024 og 2025, kan vi anta at de russiske infiltrasjonsangrepene med hovedsakelig infanteri og liten innsats av pansrede kjøretøy, forklarer en del av dette. Oppbyggingen av nye avdelinger i Russland⁵¹ for en eventuell konflikt med NATO i Baltikum og på Kola-halvøya⁵² kan også forklare at færre stridsvogner settes inn ved fronten, men sannsynligvis ser vi en kombinasjon av disse to faktorene sammen med en svak nedgang i tilgjengelig materiell.

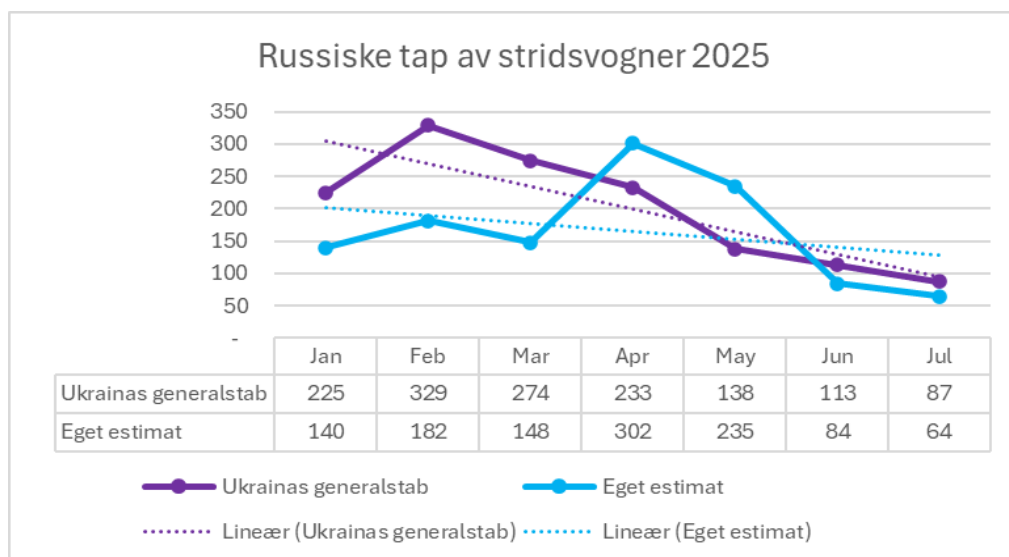
⁴⁸ Frem tom. juli 2025.

⁴⁹ Ministry of Defence [@DefenceHQ], «Latest Defence Intelligence update on the situation in Ukraine – 5 August 2025,» Twitter (X), 5. august, 2025, <https://x.com/DefenceHQ/status/1952652176704111038>

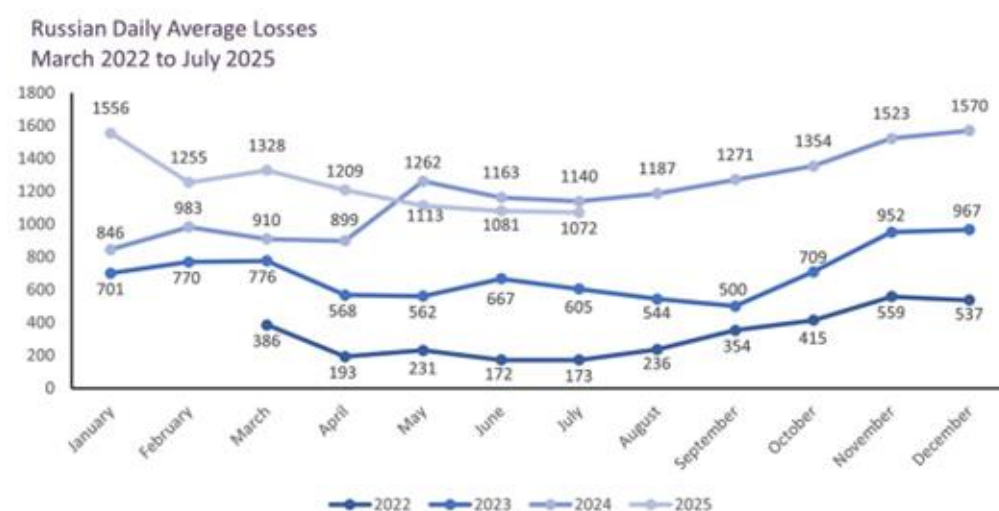
⁵⁰ Trevor N. Dupuy, *Attrition: Forecasting Battle Casualties and Equipment Losses in Modern War* (NOVA Publications, 1995), 78–90

⁵¹ Estonian Foreign Intelligence Service, *Russia's Armed Forces Are Expanding*. (Estonia: Estonian Foreign Intelligence Service, 2024), https://raport.valisluureamet.ee/2025/upload/vla_eng-raport_2025_WEB_1-1.pdf

⁵² Yury Fedorov, *Russian Military Manpower After Two and a Half Years of War in Ukraine*. (Paris: IFRI, november 2024). https://www.ifri.org/sites/default/files/2024-11/ifri_fedorov_russian_military_manpower_rer48_nov2024.pdf



Figur 4: Sammenligning av egne estimater med tapstall for russisk materiell i 2025 offentliggjort av den ukrainske generalstab.



Figur 5: Månedlige gjennomsnittlige russiske personelltap. Gjengitt fra Storbritannias Ministry of Defence, Intelligence updates.

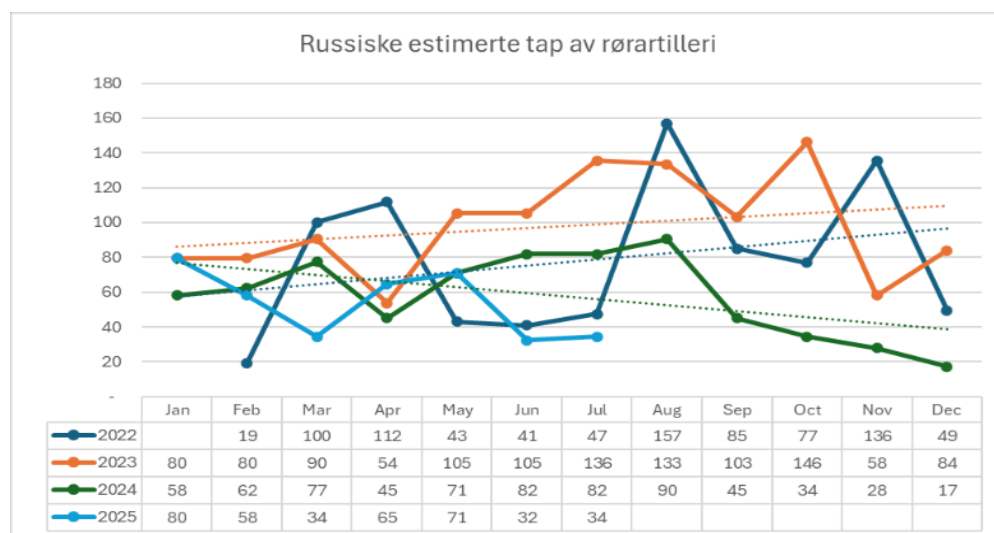
Uavhengig av den nøyaktige kombinasjonen av nedgangen i tap av stridsvogner og panservogner, kan vi forvente en trend med nedadgående tap inntil russiske styrker på nytt kraftsamler tilgjengelige panserreserver for innsats. En slik innsats vil enten skje for å oppnå eller utnytte et gjennombrudd av den ukrainske forsvarslinjen, eller for å gjøre motangrep mot en eventuell ukrainsk motoffensiv. De gjennomsnittlige månedlige russiske stridsvogntapene fremover bør derfor settes lavere enn gjennomsnittet for hele krigen, for å kunne ha validitet i en prediksjon av utvikling i russisk kampkraft. Gjennomsnittlig månedlige ikke-reparerbare russiske stridsvogntap⁵³ for perioden mai 2024–september 2025 er 117 ifølge Ukrainas Generalstab⁵⁴, mens gjennomsnittet for januar–september 2025 er 87.

⁵³ Ministry of Defence of Ukraine, «News on Enemy Losses and Combat Operations in Ukraine,» *Ministry of Defence of Ukraine*, 3. oktober, 2025, <https://mod.gov.ua/en/news/tag-combat>

⁵⁴ Tallene er justert ned med 50% fra totale tap til ikke-reparerbare tap.

Vi vurderer at det foreløpige gjennomsnittet av russiske stridsvogntap for 2025 er anslått noe lavt vurdert for hele året og estimerer det derfor til 100 stridsvogner per måned for bruk i den videre analysen. Dersom vi fremskriver tapene ut 2025 vil de samlede russiske tapene av ikke-reparerbare stridsvogner være 5 800 for perioden februar 2022 – desember 2025.

Vi har valgt å følge samme metode for å beregne russiske tap av rørtartilleri.⁵⁵ Vi har imidlertid tilpasset justeringen ift. artillerimateriell som er erobret, ettersom de verifiserte tapene av dette er lavere og varierer mindre enn for stridsvogner. Dette er som forventet ettersom artilleriet befinner seg mange kilometer bak frontlinjen og som regel kan berges vesentlig enklere og med mindre risiko for personellet. Dette gir et estimat på totalt 2.889 artillerisystemer med et gjennomsnittlig månedlig tap på 37 ikke-reparerbare systemer for alle krigsårene. Som for stridsvogner viser imidlertid våre estimater en nedadgående trend for 2024 og 2025.



Figur 6: Russiske estimerte tap av rørtartilleri. Merk nedadgående trend i siste del av 2024 og i 2025.

5.5 Sammenfattende analyse av russisk materielltilgang

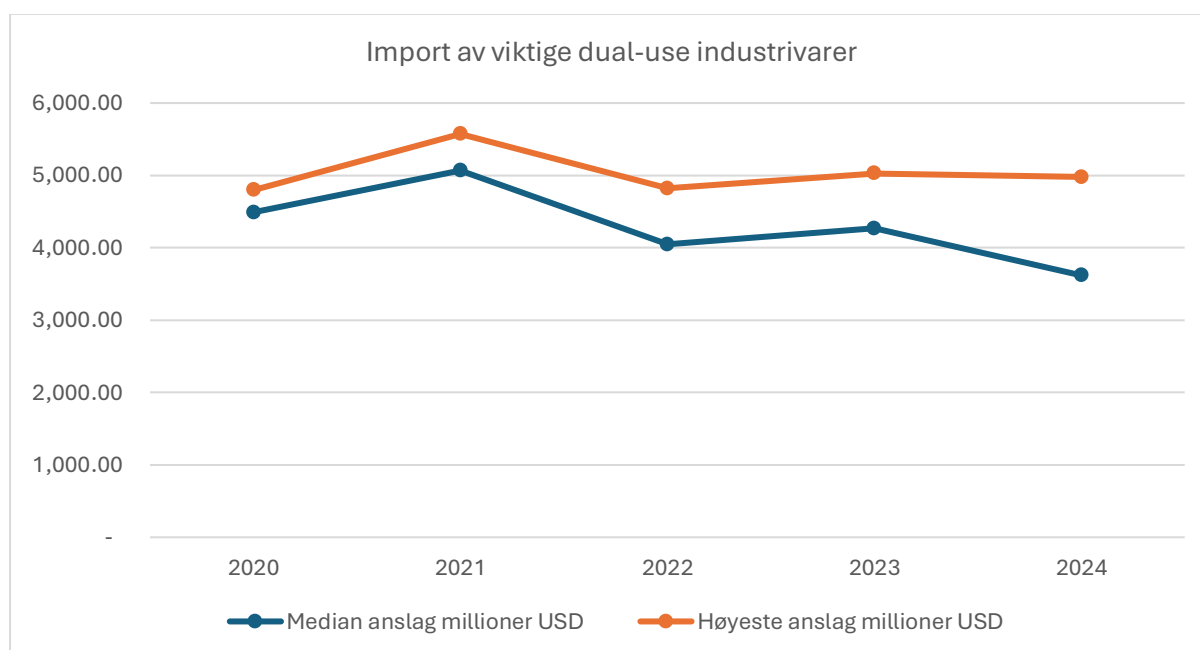
Analysene ovenfor av russiske ikke-reparerbare tap av stridsvogner vil vi nå kombinere med anslag for russisk produksjonsevne. Dette anslaget vil vi basere på internasjonale kilder og beregninger fra anerkjente ekspertmiljøer, kombinert med våre anslag for utviklingen i russisk økonomi og råvaretilgang. Dette vil inngå sammen med tapstallene som basis for å fastslå russisk materielltilgang i 2025 og 2026, for på den måten å etablere hvilket materiellnivå (potensiell styrke) Ukraina må overgå for å omsette sin kampeffektivitet til overlegen kampstyrke og gjenvinne okkupert terreng.

Russlands forsvarsindustri er nesten helt dominert av statseide bedrifter, mange innenfor Rostek-konglomeratet. De statlige tradisjonelt sivile selskapene Rosatom og Roskosmos har også i økende

⁵⁵ Rakettartilleri er åpenbart også en viktig kapasitet, men vi har ikke hatt et tilstrekkelig godt datagrunnlag til å vurdere produksjons- og vedlikeholdskapasitet til å finne det hensiktsmessig å inkludere i denne analysen. Den ukrainske generalstaben oppgir et totalt russisk tap av slike til 1514 fra starten av krigen opp til 3. oktober 2025.

grad militære oppgaver, blant annet innenfor atomvåpen-programmene. Almaz-Antey spesialiserer seg innenfor luftvern, mens mange relativt store nisjeprodusenter inngår formelt eller gjennom allianser under Rostek-familien. Studier fra *Kyiv School of Economics* av mer enn 6.700 bedrifter viser at Russlands militær-industrielle kompleks er svært sentralisert, hvor bedriftene inngår i drøyt 600 clustere som avhenger av et begrenset antall statlige selskaper.⁵⁶

Russland er selvforsynt med våpen, industrien har stor kapasitet, men er relativt tungrodd med antatt betydelig korrupsjon og annen ineffektivitet. Det antas at mye produksjonsutstyr er nedslitt og at dette problemet kan være økende på grunn av sanksjonene.⁵⁷ Industrien går trolig med høy kapasitetsutnyttelse, begrenset først og fremst av importtilgangen og knapphet på arbeidskraft. Russland produserer trolig 3-4 millioner lettere droner og inntil 10.000 strategiske droner årlig.⁵⁸



Figur 7: Russisk import av noen sentrale komponenter til våpenproduksjon. 80% av komponentene i russisk produksjon av krigsmateriell importeres. For enkelte varekategorier har prisstigningen vært 550-600%. Komponentvolumet har derfor gått mer ned enn valutaverdien tilsier. For det høyeste anslaget over er det en nedgang på 1% fra 2023 til 2024. For mediananslaget over er det en nedgang på 15% fra 2023 til 2024. Når vi sammenstiller dette med utviklingen i russisk BNP og statsinntekter, legger vi derfor til grunn en total reduksjon i produksjonsresultat i 2025 på 5%, og ytterligere en reduksjon i produksjonsresultat i 2026 med 10%.

Framtidig russisk produksjonskapasitet framgår blant annet ved å studere russisk nominell import (i løpende dollarverdi) av sentrale innsatsvarer for våpenproduksjon som landet er avhengig av å importere. Vi har studert seks såkalte «dual-use» importvarer som er avgjørende viktige i russisk våpenproduksjon, ved å sammenstille russiske importdata mot handelspartneres eksportdata fra UN

⁵⁶ Kyiv School of Economics (KSE Institute), *Russia's Military Industry Relies on 692 Geographic Clusters – KSE Institute Report*. (Kyiv: Kyiv School of Economics, 2025). <https://raport.valisluureamet.ee/2025/en/1-russian-armed-forces-and-the-war-in-ukraine/1-1-russias-armed-forces-are-expanding-the-example-of-the-44th-army-corps/> Nyere versjon med større materiale presentert ved Handelshögskolan i Stockholm, 24. oktober 2025.

⁵⁷ Upublisert presentasjon fra *Economic Security Council of Ukraine* ved EU-kommisjonens RELEX-møte for medlemsland i Warszawa, 10. april 2025.

⁵⁸ David Axe, «4.5 Million Drones Is A Lot Of Drones. It's Ukraine's New Production Target For 2025,» *Forbes*, 12. mars 2025, <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2025/03/12/45-million-drones-is-a-lot-of-drones-its-ukraines-new-production-target-for-2025/>

ComTrade og nasjonale kilder, se Figur 6.⁵⁹ Importen av de seks varene utgjør om lag 5 milliarder dollar årlig, og falt 2023-2024 med inntil 15 % nominelt. Dette er styrende for potensiell produksjon av flere våpensystemer. Med de utfordringene vi ser fiskalt og i russisk forsvarsindustri så langt i 2025, anslår vi forsiktig at denne råvaretilgangen nominelt faller med 5 % i 2025, og med 10 % i 2026. Verdien ovenfor er nominelle og tar ikke høyde for prisveksten på import av sanksjonerte varer. Anslag for denne prisveksten er krevende, men studier fra *Corisk* viser at importkostnaden (frakt, osv) har økt fra 4 % til 11 % av importverdien, hvor prisvekst i mellomledd kommer i tillegg.⁶⁰ Det er dermed sannsynlig at reelt fall i importen av de studerte innsatsvarene har vært merkbart høyere enn det angitte.

Basert på de samme kildene har vi studert fire kritiske råvarer til våpenproduksjon, som Russland må importere, jf. Figur 7.⁶¹ Vi ser nominell reduksjon av importen med drøyt 20 % i 2024, med en antatt enda større reduksjon målt i realverdi. Det er reduksjon for alle de studerte råvarene. Russland klarer ikke selv å produsere raffinert krom, som er en nødvendig legering for kanonrør, stridsvogner og rørartilleri, og importen av dette ble ifølge tilgjengelige data antakelig halvert fra 2022 til 2024 - en indikasjon på mulig redusert produksjon av stridsvogner og rørartilleri. Bildet er likt for en rekke andre importvarer som Russland ikke produserer selv. Med unntak av biler og lastebiler var det nedgang i nesten all kritisk russisk import i 2024.

Produksjonen av nye stridsvogner i Russland siden starten av krigen har kun vært av T-90M stridsvogner, med en årlig produksjon i 2025 på ca. 280-300 vogner.⁶² Innledningsvis i krigen ble en del av denne produksjonskapasiteten benyttet til å oppgradere T-90 til T-90M varianter, både for forbedring og for standardisering. Produksjonskapasiteten for T-90M har økt fra 2022 til 2025, men vi forventer nå at dette stagnerer og deretter sakte reduseres. All annen produksjon av stridsvogner fra russisk forsvarsindustri er enten overhalte vogner som har stått på langtidslagring, eller ødelagte vogner som er berget fra slagmarken og sendt tilbake til fabrikkene for gjenoppbygging eller tyngre vedlikehold.

Av de ca. 7.350 stridsvognene som Russland hadde i utendørs langtidslagre⁶³ før fullskalainvasjonen i 2022, var mer enn 4.800 sendt til overhaling per september 2025.⁶⁴ Tilsynelatende gir dette 35 % gjenværende materiell av opprinnelig beholdning. Imidlertid er det estimert at tilnærmet hele beholdningen av de relevante, moderne stridsvognene (T-72, T-80 og T-90 varianter) er helt borte ved utgangen av 2025.

Av de eldre variantene som fortsatt er relevante ettersom de benyttes til å konstruere vogner med grave- og mineryddesystemer, estimeres det å eksistere om lag 800 av T-62-modellen ved utgangen av 2025.⁶⁵ Av de vognene som er sendt til fabrikkanleggene for å overhales og settes i stand, vil det sannsynligvis være fler og fler som krever lengre og mer kostbar innsats for å nå operativ status. Vi legger til grunn at også gjennom 2025 har dette slått inn og redusert gjennomstrømming i

⁵⁹ Metallverktøy (HS 8461), maskinsentre (HS 8457), ventiler mm (HS 8481), kulelagre (HS 8482), akslinger og gear (HS 8483), og måleinstrumenter (HS 9031).

⁶⁰ Erlend Bollman Bjørtvedt. *Russia's foreign trade and trade costs 2019–2024*. (Oslo: Corisk, 2024).

https://www.researchgate.net/publication/384867435_Russia%27s_foreign_trade_and_trade_costs_2019-2024

⁶¹ Raffinert krom (HS 81122x), cellulose-derivater inkludert nitrocellulose (HS 3912), tantalum (HS 8103), natriumklorat (282911).

⁶² Conflict Intelligence Team, «How Many T-90M Tanks Does Russia Produce?», *Teletype*, 19. juni, u. å., https://notes.citeam.org/eng_t90

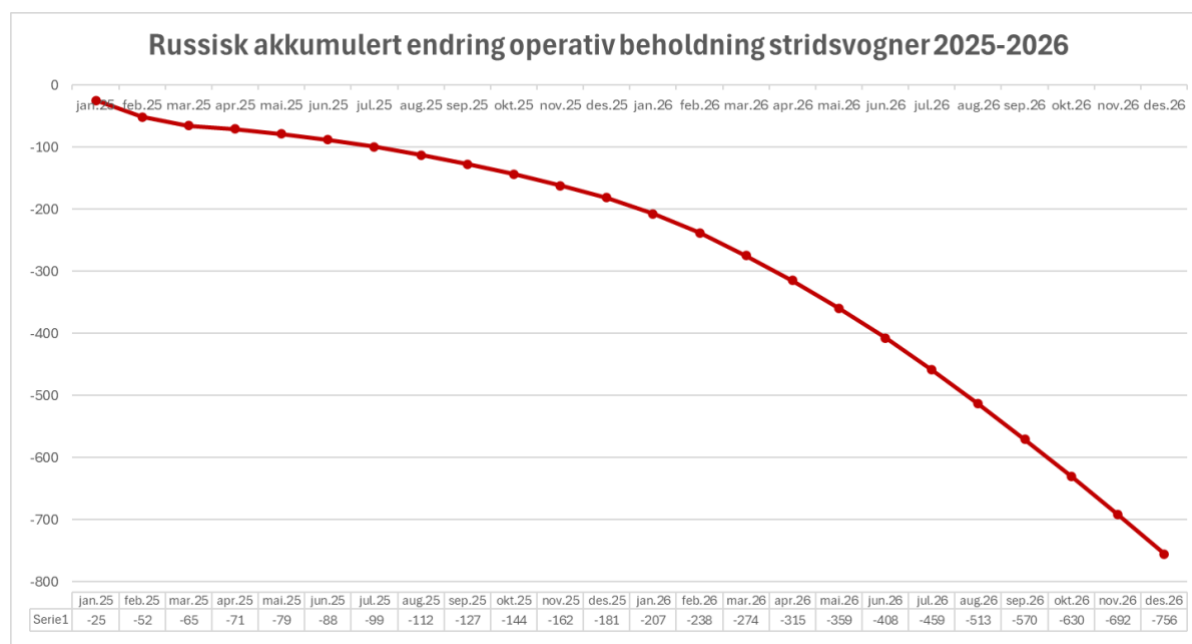
⁶³ Dvs. mulige å telle ved bruk av satellittbilder.

⁶⁴ Jompy [@Jonpy99], profil på X, *Twitter* (X), <https://x.com/jonpy99>

⁶⁵ Jompy [@Jonpy99], profil på X, *Twitter* (X), <https://x.com/jonpy99>

produksjonen med 2 % per måned. Det innebærer at det vil være en betydelig kø av materiell for overhaling en del måneder ut i 2026, men disse vil ta stadig lengre tid å sette i stand, og produksjon per måned vil gå betraktelig ned. Vi legger til grunn at produksjon av overholte vogner fra langtidslagring vil falle med 10 % per måned i 2026 inntil det kun er reparerbare vogner fra slagmarken som er igjen å overhale ved siden av noen få T-62.

Figur 8 viser vårt anslag for fremskrevet endring i den russiske beholdningen av stridsvogner i 2025 og 2026. Vi ser at Russland vil ha mistet netto ca. 200 stridsvogner innen utløpet av 2025, og ytterligere 550 stridsvogner innen utløpet av 2026.⁶⁶



Figur 8: Estimert akkumulert endring i antall russiske operativt tilgjengelige stridsvogner.

Det er usannsynlig at alle vognene som er sendt til overhaling har vært mulig å gjøre fullt operative, vi estimerer at 5 % ikke har latt seg reparere. Det gir en produksjon av overholte vogner på 4.550 ved utgangen av 2025. Produksjon av nye og oppgraderte T-90M fra 2022 til ut 2025 er estimert å være ca. 750 vogner, altså en tilgang på ca. 5.300 overholte og nye vogner. Tilførselen av nye og overholte vogner nådde sannsynligvis en topp rundt årsskiftet 2024-2025, med en etter hvert noe synkende produksjon gjennom 2025. Som nevnt over er vårt estimat av tapte vogner som ikke kan repareres på 5 800 vogner. Vårt estimat er dermed at Russland hadde en tilgjengelig flåte av operative stridsvogner på 3 300 i 2022 og vil ha en flåte på 2 800 vogner ved utgangen av 2025, dvs. en netto reduksjon på ca. 500. Vi estimerer videre at netto reduksjonen i 2026 er ytterligere 550 dersom krigen fortsetter med tapene vi har lagt til grunn. **Dette vil gi en restbeholdning på 2.250 vogner ved utgangen av 2026**, og utgjøre 32 % netto tap av den opprinnelige styrken på 3.300 operative stridsvogner i 2022.

⁶⁶ Disse og påfølgende tall er rundet av til nærmeste 50 ettersom dette er estimerer.

Russisk beholdning av operative stridsvogner	
2022-02 Totalt operative ved starten av fullskalainvasjonen	3.300
2025-12 Nyproduserte/oppgraderte T-90M	750
2025-12 Overholte varianter av T-55, T-62, T-72, T-80	4.550
2025-12 Estimerte tap som ikke kan repareres	5.800
2026-01 Estimert beholdning ved inngangen til 2026	2.800
2026-12 Estimert netto reduksjon i 2026	550
2026-12 Estimert beholdning ved utgangen av 2026	2.250

Det er ytterligere indikatorer for at viktige russiske materiell-beholdninger er i ferd med å svekkes og reduseres med kritisk virkning. Sammensetningen av de russiske stridsvogntapene, dvs. hvor stor andel av tapene som utgjøres av ulike modeller og varianter, indikerer at de eldste modellene som T-54 / T-55 og T-62 utgjør en betydelig andel av den totale beholdningen av stridsvogner. Tapene av disse modellene har vært 25-30 % av totale stridsvogntap juli–september 2025. Evnen til offensive operasjoner er derfor relativt sett redusert. Helt frem til august 2025 har tapene av russiske stormpanser- og transportpanservogner vært dobbelt så høye som for stridsvogner. Dette er normalt ettersom de i en normal organisasjon er langt mer tallrike enn stridsvogner. Dette har imidlertid blitt snudd på hodet ved at gjennom august og september har tapene av russiske stridsvogner blitt dobbelt så mange som stormpanser- og transportpanservogner.⁶⁷ Dette er en sterk indikasjon på at det kan være alvorlig brist i tilførselen av overholte og nyproduserte modeller av disse vogntypene. Vi kan imidlertid ikke utelukke at også dette delvis skyldes at Russland prioriterer å bygge opp nye divisjoner for en planlagt krig med NATO. Summen av indikasjoner peker dessverre også i denne retningen.

Vi har dessverre ikke vært i stand til å etablere et entydig bilde av russisk produksjonskapasitet av artillerisystemer. Vi er derfor ikke i stand til å levere samme type prediksjon for operativ tilgjengelighet av russiske rørtillerisystemer.

5.6 Styrkebehov i Nord-Europa ved russisk (del)seier

I krigen i Ukraina er russiske styrker tallmessig overlegne med en faktor på mellom 2:1 og 5:1, avhengig av frontavsnitt. Ved en russisk seier og reduksjon av krigføringen, vil vi anslå at Russland vil måtte beholde endel styrker på okkuperte områder, men kan frigjøre inntil 500.000 soldater. Disse soldatene vil være kampvante, men bestå av til dels mange dømte kriminelle og andre grupper med blandede utsikter til å integreres i samfunnet. Russland opplever mye voldsutøvelse fra hjemvendte veteraner, og med svekket økonomi er ressursene til å håndtere dette redusert.

⁶⁷ Richard Vereker [@verekerrichard1], «1) Russian tank loss update,» *Twitter (X)*, 26. september 2025, <https://x.com/verekerrichard1/status/1971575829785424302>

I tillegg til å ha som en langsiktig strategisk målsetting å reetablere sin makt og innflytelse tilsvarende under Sovjetunionen, kan regimet i Kreml derfor ha behov for fortsatt fiendebilder og krigføring, for eksempel i tilfelle folkelig demokratisk mobilisering i Belarus eller Georgia, men primært rettet videre mot grensene mot Polen, Baltikum eller Finland. De Baltiske statene er de mest sårbare i dette bildet, ettersom de har de minste forsvarsstyrkene, deres territorium og befolkning er relativt små og derfor enkle å besette, og en okkupasjon vil gi forbindelse med Kaliningrad og skape bedre strategisk dybde for et mulig forsvar av Russland. Dessuten har Estland og Latvia betydelige etniske russiske minoriteter, om lag 25 % så sent som i 2020.⁶⁸ Vi beregner her kostnader for å avskrekke russisk angrep etter en russisk (del)seier i Ukraina under realisering av Scenario 1.

Det er ikke sannsynlig at Russland angriper Europa med mindre USA er låst inn i krig over Taiwan. Om USA blir utfordret militært av Kina, har USA utilstrekkelig luftvern, missilforsvar og transportkapasitet til å kunne kjempe i to store krigsteatre samtidig.⁶⁹ Selv om USA kan ha tilstrekkelige bakkestyrker til å støtte Europa, vil mangelen på slike støttesystemer hindre innsats av større amerikanske styrker. Russland og Kina kan ha sammenfallende interesse av å bryte USAs rolle som ledende global militærmakt og dets geopolitiske innflytelse i både Asia og Europa.

Det er derfor sannsynlig at større kriger i Asia og Europa mellom hhv. Kina og USA med allierte, og Russland og Europa, vil skje samtidig. Europa må dermed være forberedt på å utkjempe en krig mot Russland uten særlig støtte fra USA. Det er neppe realistisk at USA deployerer store bakke- og luftstyrker til Europa uten beskyttelse for mottak, logistikk og flybaser mot angrep fra langtrekkende missiler og droner. Dersom Russland angriper NATO i Europa innebærer det også at de mest sannsynlig vil invadere deler av Nordkalotten for å etablere en buffersone mellom NATOs bakkestyrker og sine strategisk viktige militæranlegg på Kola. Disse anleggene er baser for russiske strategiske ubåter med andreslagskapasitet for atomvåpen og må beskyttes for å opprettholde atomavskrekkingen. Det er derfor meget sannsynlig at Russland vil søke å besette Finnmark og Nord-Finland i en krig mot NATO-land.

I **Baltikum** består stående hærstyrker av ca. 10.000 soldater og inntil 25.000 reserver.⁷⁰ I tillegg finnes 7.500 stående europeiske hærstyrker, slik at forsvaret av Baltikum i beste fall består av tre reelle manøverbrigader. En tysk pansret brigade med 4.800 soldater skal stå operativ innen 2027.⁷¹ Disse mangler støtte av artilleri- og missilbrigader. Legger vi til grunn at NATO rekker å mobilisere reservene i dette området, vil det altså være en europeisk forsvarsstyrke tilgjengelig med ca. 47.500 personell. Styrken vil ha fordelene av å være i forsvar i et flatt, blandet terreng med skog, myr og åpent lende (multipliseres med 1,2). De vil ha forberedte forsvarsstillinger (x 1,5)⁷² og selv om det ikke har vært testet i strid, anslår vi at NATO-styrkene vil ha en kvalitativ fordel hvor 100 NATO-soldater tilsvarer kampverdien til 120 russiske. Ettersom russiske styrker har fersk kamperfaring fra Ukraina, noe NATO-styrkene ikke har, er det lite sannsynlig at den kvalitative forskjellen er større. Med disse fordelene skal NATO-styrken kunne stanse en russisk styrke på 100.000 soldater.

⁶⁸ Sarah Coolican, *The Russian Diaspora in the Baltic States: The Trojan Horse that Never Was*. (London: LSE IDEAS, desember 2021). <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/LSE-IDEAS-Russian-Diaspora-Baltic-States.pdf>

⁶⁹ Sidharth Kaushal og Juliana Suess, *The Impact of a Taiwan Strait Crisis on European Defence*. (London: RUSI, 2024). <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/whitehall-reports/impact-taiwan-strait-crisis-european-defence>

⁷⁰ IISS, *The Military Balance 2025*. (London: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2025).

⁷¹ Deborah Cole, «German troops start first permanent foreign deployment since second world war,» *The Guardian*, 22. mai, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/may/22/germany-anti-russian-defence-nato-lithuania-friedrich-merz>

⁷² Dupuy, 1979: *Numbers Predictions & War*. 228-230.

Dersom den russiske styrken har 120.000 personell eller mer, er det sannsynlig at den vil kunne kjempe seg gjennom NATO-styrkens forsvar. Om det skulle vise seg at den kvalitative fordel til NATO-styrken er så høy som 1,5, vil Russland mest sannsynlig kunne bryte gjennom med en styrke på 150.000 soldater. Vi forutsetter at begge parter har balanserte styrker for taktisk samvirke. Dersom Russland kan oppnå en taktisk overraskelse, vil det innebære at kampkraften til styrkene deres kan vurderes som 1,3 ganger større, eller opp til 5 ganger mer - avhengig av graden av overraskelse - enn hva de ellers tallmessig ville tilsvare.

Tilsvarende beregning for NATOs landstyrker på **Nordkalotten**, i Finnmark og Nord-Finland, tilsier at med 20.000 NATO-soldater er det sannsynlig å oppnå et russisk gjennombrudd med 50.000 bakkestyrker. Her legger vi også til grunn at ingen av sidene oppnår luftherredømme raskt. Uten reservemannskaper og -materiell vil NATOs landstyrke miste så mye kampkraft i løpet av 5-10 dager at de ikke lenger vil være i stand til å yte relevant motstand hvis den russiske styrken evner å etterfylle sine avdelinger, eller sette inn en neste gruppe av styrker. Lokalt vil evnen til gjennombrudd også være avhengig av kraftsamling langs ulike akser, m.m. Dette viser hvor viktig det er å forstærke opprustningen i Finland og Norge både i volum og tidsmessig, utover dagens planverk. Ved en våpenstillstand i Ukraina i 2026 eller 2027 vil Russland kunne utfordre NATO i 2028 eller 2029, og planlagt opprustning etter dette blir irrelevant for den første og avgjørende fasen av krigen. Det kan også være mulig at Kina stenger tilgang til kritiske sjeldne mineraler og komponenter og svekker eller stanser vestlig våpenproduksjon. Det vil kunne gi samme konsekvenser med stans i forsyningskjedene som under pandemien i 2020, som hadde følgeeffekter for teknologiproduksjon minst to år etter at restriksjonene ble lettet.

Det anses som mulig at **Russland** starter en slik krig to år etter våpenhvile i Ukraina.⁷³ Det forventes at Russland reorganiserer og bygger opp tre hovedkapasiteter; evne til offensive operasjoner i en posisjonskrig slik vi ser i Ukraina i 2025, evne til manøverkrig som innledningsvis i 2022, og langtrekkende presisjonsild.⁷⁴ Det kan forventes at disse kapasitetene sys sammen og kan anvendes parallelt i krig, tilpasset motstanderens grad av forberedte stillinger og hvorvidt NATO-styrkene er fullt operative. Med bare 100-200 km dybde fra den russiske og hviterussiske grensen til Østersjøen, er det særdeles viktig å etablere nedgravde forsvarsstillinger med beskyttelse av minefelt, stridsvogngrøfter m.m., for å kunne stanse en russisk offensiv. Dersom det ikke skjer før et angrep, kan man forvente en gjennombrudd av stillingene og fremrykking til Østersjøen i løpet av 4-5 døgn. Hastigheten i en russisk offensiv avhenger av graden av forberedelser og tilgjengelige forsvarsstyrker, en utfordring som ligger til grunn for NATOs oppbygging av *Eastern Flank Deterrence Line*.

For **Europa** er tilgangen på reservemannskaper og -materiell avgjørende for hvor lenge brigadene kan kjempe. Allerede etter 4-5 dager må hver brigade tilføres erstatnings-mannskaper på 500 personell for å kunne fortsette striden med tilnærmet samme kampkraft. De største tapene skjer i infanterikompaniene med inntil 20 % per dag.⁷⁵ På samme måte er det vesentlig å erstatte tapt materiell, det vil gi en betydelig fordel overfor motstanderen. Dersom Russland evner å kutte kommunikasjonslinjene inn til de baltiske landene, og dermed tilførselen av personell og materiell, vil det forsegle skjebnen til NATO-styrkene der. En hurtig aksjon for å redusere de russiske styrkene i

⁷³ Forsvarets Efterretningstjeneste, *Opdateret vurdering af truslen fra Rusland mod Rigsfællesskabet*. København, 9. februar 2025. <https://www.ft.dk/samling/20241/almdele/FOU/bilag/79/2977109/index.htm>

⁷⁴ Mason Clark, *The Russian Military: Forecasting the Threat*. (Washington, DC: Institute for the Study of War (ISW), oktober 2025). <https://www.understandingwar.org/wp-content/uploads/2025/10/The-Russian-Military-Forecasting-the-Threat.pdf>

⁷⁵ Dupuy, *Attrition: Forecasting Battle Casualties and Equipment Losses in Modern War*.

Kaliningrad og ved St. Petersburg sin evne til å isolere Baltikum, er derfor essensielt. Forhåndslagring av NATO-materiell i Baltikum er også meget viktig. NATO må være forberedt på russisk bruk av sivile fartøy for å minelegge havner i Baltikum, og blokade av lufthavner med bruk av droner. Større mengder vestlige droner med godt trente droneoperatører vil kunne redusere tempoet i russisk framrykning.

Vi tror Russland vil være overlegen innen dronekrig, og nekte NATO-landene luftherre-dømme gjennom bruk av luftvern fra Russland, Kaliningrad og Belarus. Luftstrids-kreftenes innsats og vår evne til å beskytte flybasene vil avgjøre om, og hvor raskt, NATO kan etablere luftherredømme. Det er imidlertid urealistisk å anta at dette kan skje før flere uker inn i en krig. Russland vil meget sannsynlig ville slå ut så mye som mulig av flybasene i den første fasen av en krig. NATO-landene vil kunne operere noe i luften og ha generell overlegen teknologi for landkrigen med unntak av dronebruk. Russland vil ha store mengder langtrekkende missiler og Europa må bygge opp betydelig luftvern.⁷⁶

For å være sikre på å kunne stanse et russisk angrep ser vi at det er behov for om lag halvparten av de bakkestyrkene Russland kan samle relativt hurtig. Om Russland gjennomfører sin plan og bygger opp de stående bakkestyrkene utover nivået de hadde i 2022, og får tilgjengelig 250.000 stående bakkestyrker i løpet av 2028, kan de sette inn 50.000 soldater mot Nordkalotten og 200.000 mot Baltikum i første bølge, og lykkes med et hurtig felttog slik de forsøkte i 2022. For å svare på denne trusselen og etablere en troverdig avskrekkende styrke må NATO ha minst 95.000 bakkestyrker i Baltikum og 25.000 på Nordkalotten. Det må derfor raskt etableres 5.000 nye bakkestyrker for innsats på Nordkalotten i form av en ekstra mekanisert og forsterket brigade som må rekrutteres fra Norge og Sverige. For Baltikum må det etableres og øremerkes opp mot 50.000 nye bakkestyrker. Man må begge steder balansere styrkene og kanskje prioritere støtteavdelinger på divisjons- og korpsnivå før nye manøverbregader.

Det må også etableres personell- og materiellreserver for å kunne etterfylle avdelingene etter tap. Krigen i Ukraina har så langt krevd personellerstatning på 2,5-4 ganger opprinnelig styrke ved frontavdelingene. For materiell er forbruket 2-3 ganger opprinnelig operativ beholdning. Det innebærer for Baltikum at det må utdannes personell og anskaffes materiell for minimum 2 ganger den innledende styrken for å ha realistisk avskrekking mot en langtrukken krig. Russland har forbrukt mesteparten av sine strategiske lagre av landmateriell, så Europa kan først fokusere på å etablere førstelinjeforsvaret med 50.000 + 5.000 nye styrker. Det er da behov for langsiktig planlegging og investeringer i forsvarsindustrien i Vest-Europa for å kunne reversere eksport til Asia, levere materiell til 55.000 nye tropper, og produsere materiell for lager til 240.000 tropper. De eksisterende troppene i dag skal også ha nytt materiell i henhold til normal fornying, som også krever kapasitet. Det følger implisitt at det er behov for å sikre tilgang av strategiske råvarer og komponenter for en effektiv forsyningskjede.

Europeisk personellbehov vil trolig være 50.000 stående styrker og 90.000 reserver med materiell med kort responstid bak disse. Dette er i tillegg til de styrkene som må operere ut fra Polen for å holde åpent Suwalki-gapet mellom Kaliningrad og Belarus for å sikre landforbindelsen med Baltikum. Det forutsetter nøytralisering av Kaliningrad og utbygging av bedre infrastruktur for styrkeframføring.

⁷⁶ Mykola Bielieskov, «Putin's escalating air offensive is overwhelming Ukraine's defenses,» *Atlantic Council*, 1. juli 2025, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putins-escalating-air-offensive-is-overwhelming-ukraines-defenses/>

Vi anser at forsvaret av **Baltikum** må omfatte minst fem komplette, stående manøver-brigader, en stående artilleribrigade og en stående missilbrigade, etterretnings- og oppklaringsbataljoner, ingeniørvæpningsdivisjoner, logistikk etc., totalt minst 50.000 stående mannskaper og lagret ammunisjon. Det trengs solid dronedeforsvar og Litauen kan alene kanskje trenge 3 millioner droner til forsvar for å møte russiske kapasiteter.⁷⁷ For Europa kan droner ha en effekt som Ukraina ikke utnytter, de kan slå ut russisk luftvern og dermed øke nytten av europeiske kampfly. Anti-drone-kapasiteter vil være et annet avgjørende element.⁷⁸ Tiden er ekstremt kritisk her, ettersom Russland kan ved en våpenstillstand i Ukraina ila. 2026 kunne være klare til en ny krig allerede i 2028.

Det må forhåndslagres tilstrekkelig våpen og ammunisjon i regionen, men også bygges lagre i Polen eller Tyskland for ytterligere styrking ved lengre kamphandlinger. Dette vil kreve store investeringer i lagre, havner, veier og jernbane for mottak av allierte forsterkninger i Baltikum. Videre må det gjøres forsert utbygging av kapasitet ved baltiske sykehus, tilfluktsrom, og utbygging av betydelige havneanlegg og faste fortifikasjoner med tilhørende veier og anlegg for innkvartering av stående styrker.

Erstatning av privat land vil kreves ved ekspropriasjon langs kyst og store deler av grensen mot Russland, Belarus og Kaliningrad. Erstatning for jordbruksmark var 2.400 euro per hektar i Polen i 2005, og 10.000 - 25.000 euro per hektar i Tyskland før 2012, mot 66.700 euro for strandarealer i Riga i 2014.⁷⁹ Med anslått kompensasjon på 25.000 euro per hektar og utbygging av fortifikasjoner m.m. over 500 kvadratkilometer (500.000 hektar), gir det en rimelig kostnad for ekspropriasjon på 12,5 milliarder euro. Tapt jordbruksproduksjon vil utgjøre ca. 1.020 euro per hektar i Litauen og antatt noe høyere verdier i Polen og Estland, tilsvarende totalt anslagsvis 600 millioner euro årlig.⁸⁰

For Baltikum, med maksimalt 1.000 km frontlinje, trussel fra 500.000 russiske soldater og forsert oppbygging av en forsvarslinje, gir det følgende anslåtte økte behov og kostnader for avskrekking og håndtering av et angrep i inntil 3 måneder:

⁷⁷ Siobhan Robbins, «EU warns Europe must start building millions of drones to defend itself against possible Russian attacks,» *Sky News*, 26. juni, 2025, <https://news.sky.com/story/eu-warns-europe-must-start-building-millions-of-drones-to-defend-itself-against-possible-russian-attacks-13388472> LRT, «Lithuania needs 3 million drones to defend against Russia, says EU commissioner,» *LRT*, 24. juli, 2025, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/2598591/lithuania-needs-3-million-drones-to-defend-against-russia-says-eu-commissioner>

⁷⁸ Bronk, *NATO Should Not Replace Traditional Firepower with Drones*.

⁷⁹ Beregnede kompensasjoner per hektar var 2.400 euro for skog i Polen (2005), 10.500 euro for landbruksmark i Tyskland (før 2012), 25.000 euro for dyrket mark i Tyskland (før 2012), og 66.700 euro for kystområde til havneformål i Latvia (2014). Polish Real Estate Scientific Society, *Some Aspects of Compulsory Purchase of Land for Public Purposes* (Olsztyn: Polish Real Estate Scientific Society, 2010), https://tnn.org.pl/tnn/publik/18/TNN_monografia_2010.pdf. LexTechSuite, *In the Case of Visiting and Perepjolkins vs Latvia* (Mumbai: LexTechSuite, 2014), <https://lextechsuite.com/In-The-Case-Of-Visiting-and-Perepjolkins-Versus-Latvia-2014-05-25>

⁸⁰ Zur.lt, «20 years of the CAP: Agricultural progress is significant, but it is necessary to strengthen the sector's resilience,» *Zur.lt*, 15. januar, 2025, <https://www.zur.lt/20-years-of-the-cap-agricultural-progress-is-significant-but-it-is-necessary-to-strengthen-the-sectors-resilience/>

Faste priser, millioner EUR	2026	2027	2028	2029
5 manøverbrigader	6.500	6.550	4.600	3.650
Ammunisjon 3 mnd	2.000	1.000	400	400
5 doble brigadereserver	2.000	2.200	2.400	2.600
1 artilleribrigade	2.500	1.220	980	990
Ammunisjon 3 mnd	4.000	4.000	3.000	2.000
1 missilbrigade, drift	1.750	1.760	1.520	1.530
Ammunisjon 3 mnd	1.500	1.200	100	100
2 e-/oppklaringsbataljoner	500	500	700	700
1 logistikkbrigade, drift	500	510	520	530
3000 lastebiler,				
1000 biler	900	700	200	100
1 luftvernbrigade, drift, ammo	1.200	1.200	710	710
1 MP-bataljon, m/kjøretøy	100	100	70	80
Korpsstab, deployering, m.m.	500	500	500	500
Ammunisjon m.m., øvelser	1.000	1.000	1.100	1.200
Ulike forhåndslagre 3 mnd	3.000	3.000	2.000	1.000
Samband, satellitt,				
10.000 biler	1.000	800	800	800
Matr.verksteder, underjordisk	500	500	400	300
Anti-drone-kapasiteter	1.000	1.000	1.000	1.000
Obs-droner FPV, måltall 5 mill	2.000	1.500	1.000	1.000
Angrepsdroner				
100.000 nye årlig	400	410	420	430
Avskj.droner,				
100.000 nye årlig	200	220	240	260
Dronesentra,				
2.000 landdroner	250	110	110	110
Sjødroner sverm, 1.000	100	10	10	10
Luftvern, Nord-Europa	7.000	5.000	2.500	2.250
Ammunisjon kampfly	2.000	2.000	1.100	1.100
Garantikjøp,				
utkjøp kontrakt, m.m.	5.000	4.000	4.000	4.000
Fortifikasjoner og				
grenseanlegg	5.000	3.000	2.000	500
Erstatning ved ekspropriasjon	5.000	5.000	2.000	500
Veier, havner, jernbane, m.m.	7.000	5.000	4.500	4.500
Lokale sykehus,				
tilfluktsrom m.m.	2.000	2.000	1.500	1.500
Tap stengt luftrom,				
jordbruk, m.m.	1.000	1.000	1.000	1.000
Produksjonstap,				
90.000 soldater	3.500	3.500	3.500	3.500
SUM, avrundet	71.000	60.500	45.500	33.000

De totale ekstra kostnader av drift, investeringer og tap for **Baltikum** utgjør altså om lag **210 milliarder euro** over fire år, fordelt med **71 milliarder euro** i 2026, gradvis fallende til om lag 33 milliarder euro fjerde år. Det utgjør første år 0,3 % av Europas BNP, gradvis fallende til 0,15 % av BNP. Et rimelig norsk bidrag basert på realistisk byrdefordeling og nytte kan være 200 milliarder kroner totalt og 60 milliarder kroner i 2026, utover kostnadene av langtidsplanen samt støtte og gjenoppbygging for Rest-Ukraina.

En økning av landstyrker i mindre skala vil også være nødvendig på **Nordkalotten**, hvor Sverige og Norge må stille styrkene. Det vil også måtte gjøres forberedelser med nye fortifikasjoner i **Finland**. Her er arealene større, men den strategiske dybden gunstigere med bedre mulighet for mer langvarig forsvar, bruk av luftmakt og framføring av allierte forsterkninger. En total kostnadsøkning i Finland og på Nordkalotten med betydelig utbygging av infrastruktur, fortifikasjoner og forhåndslagring over større avstander og med høyere kostnadsnivå, men bare en ny brigade utover det planlagte.

Vi anslår at ammunisjon for en norsk feltbrigade med mekanisert infanteri og en artilleribataljon koster anslagsvis 25 milliarder kroner per måned med strid. Ved oppskalering til en egen artilleribrigade vil kostnader for ammunisjon for denne trolig passere 10 milliarder kroner per måned. Oppsett og innfasing av en egen missilbrigade med (mobilt) luftvern vil ha en investeringsramme på anslagsvis 50 milliarder kroner med ytterligere løpende ammunisjonsbehov ved vedvarende kamphandlinger.

I motsetning til Sverige og deler av Finland mangler norsk territorium dybde, og er helt avhengig av forsyninger sjøveien. Dette innebærer betydelige behov for styrking av norsk og nordisk luft- og sjøforsvar for å kunne beskytte forsterkninger og bidra til å svekke fiendtlig framrykning. I Norden står Norge alene om forsvaret av våre kyst- og havområder, og den vedtatte styrkeplanen for Sjøforsvaret innebærer teknisk fornying uten vesentlig utvidet kapasitet. Også her avhenger forsvarsevnen utover de første ukene av allierte forsterkninger. Mer bekymringsverdig er det at langtidsplanen innebærer innfasing av langtrevende droner og luftvern først fra 2029, og ingen innfasing av maritime droner. Sjødroner og integrerte luftstyrker med betydelig bruk av droner vil tvinge seg fram og gi økte kostnader utover langtidsplanens rammer.

For **Finland og Nordkalotten** anslår vi følgende drift-, materiell- og utbyggingsbehov:

1 forsterket brigade, drift	500	500	550	550
Investering	1.500	1.500	500	500
Ammunisjon 3 mnd	700	500	100	100
Artilleri ammunisjon 3 mnd	2.000	2.000	1.000	1.000
500 lastebiler, 1000 biler	200	100	0	0
Droner, dronetiltak	2.000	2.000	1.000	1.000
Støttetropper, inkl materiell	200	200	100	100
Forlegninger, anlegg	100	100	0	0
Luftvern, Finnmark	800	800	100	100
Ammunisjon, øvelser, m.m.	200	200	210	210
Forhåndslagre 1 mnd	700	700	100	100
Sjødroner sverm, 1.000	100	100	10	10
Infrastruktur, veier, m.m.	2.000	3.000	2.000	2.000
Fortifikasjoner og grenseanlegg	4.000	3.500	1.500	500
Erstatning ved ekspropriasjon	2.000	500	100	0
SUM, avrundet	17.000	16.000	7.000	6.000

Utbyggingen i nord har altså en kostnad med om lag **46 milliarder euro** over fire år, fordelt med **17 milliarder euro i 2026** og deretter fallende beløp. Mye av infrastrukturen kan bygges ut innenfor 5 %-målet i NATO, men dette er likefullt statlige utgifter utover eksisterende planer og øvrig bistand til Ukraina. Basert på vår beliggenhet og nytte av den svensk-norske oppbyggingen på Nordkalotten, beregner vi et rimelig norsk bidrag med inntil 100 milliarder kroner totalt, og 30 milliarder kroner første år.

Totale europeiske kostnader til militær forberedelse i Baltikum og Nordkalotten anslås dermed til **256 milliarder euro** over fire år. For Norge antar vi utfra rimelig byrdefordeling en økt kostnad med 300 milliarder kroner over fire år, fordelt med inntil 90 milliarder kroner i 2026, tilsvarende 90 % av årlige norske forsvarsutgifter, i tillegg til den allerede vedtatte opptrappingen av Forsvaret i Norge. Etter første år vil vi fra norsk side møtes med gradvis fallende bevilgningsbehov i tråd med det totale programmets framdrift i.h.t. de to tabellene ovenfor.

5.7 Ukrainsk materiellbehov for å oppnå (del)seier

Den russiske beholdningen av tyngre materiell forventes altså å være vesentlig redusert ved utgangen av 2026 og dette gir et mulighetsrom for Ukraina dersom de tilføres materiell som tillater dem å gi en balansert utrustning til sine brigader, og som gjør at de ikke bare matcher, men etablerer en overlegen kampkraft i forhold til russerne.

Ukrainas forsvarsindustri arvet en del sovjetiske produksjonssteder inklusive *Antonov* (fly) og *Motor Sich* (helikopter-motorer), og domineres av statlige *Ukroboronprom*. De fleste større produsenter er statlige, men det vokser raskt fram en underskog av private produsenter og utviklere, særlig innenfor droner, dronedefens, og elektronisk krigføring. Ukraina produserer tyske Fuchs personellkjøretøy og Lynx stormpanservogner, og reparerer disse samt stridsvogner i Ukraina.⁸¹ Høsten 2025 planlegges også produksjon av Panther stridsvogner i samarbeid med Rheinmetall, mens Nammo og Kongsberg planlegger lokal produksjon av ammunisjon for henholdsvis artilleri og luftvern. Ukraina produserer nå langtrevende missiler og droner som når sentrale deler av Russland.

Det antas at forsvarsindustrien på grunn av manglende finansiering produserer med bare 30-50 prosent kapasitet, med et stort uutnyttet potensial for å skalere opp og sette nye løsninger i produksjon, gitt tilstrekkelig finansiering.⁸² Blant annet antas det at droneproduksjonen med finansiering kan dobles fra 4 millioner til 8 millioner droner årlig. Industrien kan altså produsere en betydelig del av økte materiellbehov for mange våpentyper dersom den vestlige finansieringen økes

Basert på analysene vil vi i det følgende anslå de ukrainske materiellbehovene som etter vår forståelse kan gi en viss overlegen ukrainsk kampkraft, og muliggjør en stabilisering av fronten med evne til ukrainske motoffensiver under **Scenario 2**.

Vi gjør dette på to måter for kjernemateriellet i vår modell – stridsvogner. Først vil vi anvende tallene for russiske tap og beholdninger fra studiene ovenfor til å beregne det ukrainske materiellbehovet for å oppnå overlegen kampkraft, og anslå kostnader for dette materiellet utfra prisnivå i nyere europeiske materiellanskaffelser (Alternativ A). Deretter vil vi anvende en alternativ metode hvor vi beregner behovet for ukrainske manøver- og artilleribrigader og anslår disse styrkenes materiellkostnad utfra erfaringstall for komplette materiellsett uten reservedeler til norske brigader, med fratrekk for kostnadsnivå og lokal anskaffelse (Alternativ B). Disse alternative metodene bør ideelt sett gi sammenliknbare resultat.

Ved beregning etter **Alternativ A** fant vi ovenfor i kapittel 5.5 at Ukraina må tilføres en materiellkjerne på anslagsvis 2.300 stridsvogner eller mer, og tilhørende andre våpensystemer. I dette spennet vil behovet for materiell variere mellom et minimumsnivå og et maksimumsnivå for mer kortsiktig leveranse. Vi anser at spekteret for å komme på nivå med Russland, omfatter 1.500-2.500 stridsvogner og 10.000-20.000 IFV-er / APC-er. Igjen minner vi om at det er behov for balansert utrustning, slik at man etablerer et komplett taktisk samvirkesystem med alle nødvendige kapasiteter inklusive også artilleri, lastebiler, droner, etc. Driftskostnader beregnes dekket innen eksisterende budsjett.

Dersom Ukraina kan tilføres en balansert hærstyrke i løpet av 2026 som har 2.300 eller flere stridsvogner som kjerne, og ytterligere støtte til å trene sine hæravdelinger til et vesentlig bedre faglig nivå enn de russiske, vil de ha en reell mulighet for å kunne tvinge russerne bakover og ut av Ukraina. Med dette som kjerne mener vi at den ukrainske hæren må tilføres en balansert mengde av alle typer materiell, slik at de kan kjempe med taktiske samvirkesystemer. Ukraina må matche

⁸¹ Elisabeth Gosselin-Malo, «Rheinmetall opens repair facility for combat vehicles in Ukraine,» *Defense News*, 11. juni 2024, <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/06/11/rheinmetall-opens-repair-facility-for-combat-vehicles-in-ukraine/>; Orysia Hrudka, «Rheinmetall to commence armored vehicle production in Ukraine in 2024,» *Euromaidan Press*, 2. desember 2023, <https://euromaidanpress.com/2023/12/02/rheinmetall-to-commence-armored-vehicle-production-in-ukraine-in-2024/>; Dylan Malyasov, «Rheinmetall begins Lynx fighting vehicle production in Ukraine,» *Defence-Blog*, 26. oktober 2024, <https://defence-blog.com/rheinmetall-begins-lynx-fighting-vehicle-production-in-ukraine/>

⁸² Informasjon innhentet ved to uavhengige reiser til Ukraina sommeren 2025.

russisk styrke og ha 10% minimum margin i kvantitet, som i kombinasjonen med overlegen kvalitet i bedre trent og utdannet personell vil kunne gi seier.

Ved beregning etter **Alternativ B**, og gitt at vi ikke kjenner de eksakte ukrainske materiellbeholdningene, gjør vi alternativt estimater av materielltap basert på ukrainske personelltap. Frem til midten av april 2024 er vårt estimat at Ukraina hadde mistet ca. 140 % av den opprinnelige mengden tungt landmateriell de hadde i 2022.⁸³ Imidlertid kan man legge til grunn at ca. 40 % av materiell som blir tapt i strid kan repareres av en forsvarer (basert på hhv. 10 artilleribrigader og 45 manøverbbrigader). Dette innebærer at Ukraina mistet ikke-reparerbart materiell i løpet av to år i krig tilsvarende materiell for ca. 46 brigader. Materielldonasjonene fra Vesten var avgjørende for å opprettholde en grad av operativitet i de ukrainske brigadene, i tillegg til at Ukraina i stadig større grad supplerte en del av ildkraften fra tradisjonelle systemer, med droner. Det er her vesentlig å nevne at droner kommer i tillegg til andre tradisjonelle materiellsystemer og utfyller disse. Vi legger som forutsetning at et eventuelt bytteforhold med andre systemer balanserer økonomisk.

Dersom vi fremskriver tilsvarende periodiske tap frem til utgangen av 2025, men trekker fra 40 % av disse tapene i tungt materiell ettersom materiellmengden var vesentlig redusert i de ukrainske avdelingene, gir dette et tap på ytterligere 22 brigadesett, totalt tilsvarende materiell for 68 brigader. Ved siden av tapene har Ukraina etablert 51 nye manøverbbrigader og 6 nye artilleribrigader siden februar 2022, som også trenger materiell i tillegg til det materiellet som er tapt. Det er et meget stort problem for Ukraina at de mangler materiell til å utruste og bemanne disse styrkene tilstrekkelig, de vil trenge støtte særlig fra Vest-Europa for dette.⁸⁴ Ovennevnte materiellbehov vil bare kunne utruste landstyrkenes manøver- og artilleribrigader, og omfatter ikke materiell til øvrige styrker, eller ammunisjon. Eventuelle tap i 2026 og videre kommer også i tillegg.

Basert på erfaringstall fra Norge er investeringsbehovet for en norsk manøverbbrigade ca. 100,5 milliarder kroner i 2025-verdi (eksklusive luftvern). Normen er at dette beløpet også skal omfatte reservedeler for fredsdrift en viss periode, men ettersom vi nå analyserer behov for krigstid vil dette kun gi noen ukers drift, og kan ses bort fra. Ettersom Ukraina kan handle en del av materiellet fra egen industri som har vesentlig lavere lønnskostnader enn Vest-Europa, legger vi til grunn at de kan anskaffe et materiellsett for 80 % av kostnaden av et norsk materiellsett. Imidlertid er de ukrainske brigadene 40 % mindre målt i personell og materiell enn hva en norsk brigade er, så vi estimerer da en kostnad på 46,2 milliarder kroner (4 milliarder euro) for et ukrainsk manøverbbrigadesett. Ettersom en artilleribrigade ofte utgjør ca. 40 % av en manøverbbrigade i personell og materiell, er denne investeringskostnaden satt til 1,6 milliarder euro. Et vektet gjennomsnitt for 45 manøverbbrigader og 10 artilleribrigader er 3,5 milliarder euro.

For å beregne behovet for materiell må vi vurdere erstatningsmateriell for tap, materiell til nye brigader, og trekke fra allerede levert materiell og pengestøtte til militært materiell. Totalt forpliktet militær støtte til Ukraina er 153 milliarder euro,⁸⁵ hvor vi estimerer at 128 milliarder euro dekker landmateriell, utenom fly, helikoptre, luftvern og sjøfartøy. Av totale forpliktelser anslår vi at ca. 85 % er levert ved utgangen av desember 2025 (75 % var levert per august 2025) og at Ukraina da har

⁸³ Upublisert analyse presentert ved NUPI i april 2024.

⁸⁴ Thibault Spirlet, «Ukraine Army Forming New Brigades but Can't Supply All of Them,» *Business Insider*, 4. juli 2024, <https://www.businessinsider.com/ukraine-army-forming-new-brigades-cant-supply-all-russia-experts-2024-7>

⁸⁵ Kiel Institute, «Ukraine Support Tracker,» besøkt oktober 2025, <https://www.kielinstitut.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>

mottatt ca. 109 milliarder euro i militær materiellstøtte (vi har ikke hatt tilstrekkelige data til å skille ut kostnadene til treningsstøtte i dette).

Estimerte behov for landmateriell		Antall brigadesett	Mrd euro
Tap februar 2022 - desember 2025	+	68	242
Donasjoner t.o.m. august 2025	-	31	109
Nye manøverbrigader etter 2022	+	51	202
Nye artilleribrigader etter 2022	+	6	24
Sum materiellbehov og kostnader	=	95	359

Ovenstående tabell viser vårt estimat av Ukrainas behov for midler til landmateriell for å erstatte det som er tapt over fire år og for å fullt utruste alle sine 96 manøverbrigader og 17 artilleribrigader. Vi forutsetter at de 30 territorielle brigadene ikke har samme behov. Den samlede kostnad for å erstatte alle de undersøkte materielltap over fire år er her anslått til **359 milliarder euro**. Andre materiellbehov, slik som f.eks. luftvernssystemer, ammunisjon, luftstridskrefter etc. kommer i tillegg. Ovennevnte materiellmengde og totalbeløp er ikke realistisk å anskaffe og omsette i 2026. Det illustrerer imidlertid behovet og at det haster å plassere bestillinger ved Europas forsvarsindustri og drastisk øke dens kapasitet. Fra og med 2026 estimerer vi at Ukraina for å opprettholde status quo hvert år må erstatte 17 brigadesett, en fjerdedel av tapene 2022-2025 - til en verdi av 60 milliarder euro, hvilket omtrent tilsvarer landets årlige forsvarsbudsjett.

Ved første øyekast kan det se overveldende ut at Ukraina vil trenge nytt materiell til en stor del av sin landmilitære struktur. Men Ukrainas beholdning av en del materiell-kategorier er svært lav, og det haster å tilføre materiell. Det må understrekes at de ovennevnte tapene inkluderer også hele 2025. Ukrainas personelltap har vært ca. 2,5 høyere enn antallet ved frontlinjen i dag. Krigen er forferdelig og krever svært høye ofre.

Utgangene med tap av 95 brigadesett med tyngre materiell representerer hele tapet over fire år, ikke årlig. Materiellbehovet er vanskelig å fordele tidsmessig, men hele erstatningsbehovet er verken nødvendig eller mulig å oppfylle i 2026. Derfor vil vi nedenfor betrakte behovene under Scenario 2 som et spektrum, fra militær evne til å stabilisere fronten og utgjøre en viss offensiv trussel ("Min"), til å oppnå overlegen kampkraft som muliggjør større gjenerobringer av territorium ("Maks").

Nedenfor anslår vi Ukrainas materiellbehov i 2026 innen et slikt spekter. Vi har studert nyere inngåtte kontrakter for forsvarsmateriell i Europa, særlig via *Defence24* og fra ulike lands budsjettokumenter. Vi beregner kostnadene ved å anskaffe materiellet som ble anslått utfra russiske beholdninger i kapittel 5.5 (Alternativ A) og validerer dette resultatet mot beregningen av materiellkostnader på brigadenivå (Alternativ B). Videre tar vi med alle andre våpentyper og komponenter som naturlig vil trenge rundt en organisering av 95 brigader – som artilleri, ammunisjon, luftvern, langtrekkende missiler og en rekke andre komponenter.

Vi beregner under **Alternativ A** at kostnadene for å matche russisk kampkraft som utledet av kapittel 5.5 dekkes innenfor et spektrum av mulige leveranser, med leveranse av enten et minimums-volum i 2026 eller en maksimums-leveranse av alt det nødvendige materiellet i 2026. Under **Alternativ B** beregner vi at materiell-settene som et minimum leveres til halvparten av de 95 brigadene i 2026, og som et maksimum til alle brigadene. Innen et slikt spektrum vurderer vi at Ukraina i 2026 trenger følgende materiell for å etablere overlegen kampkraft under Scenario 2:

<i>Euro, faste priser</i>	Ukrainske behov	Min 2026	Max 2026
Alternativ A: Materiell basert på nyere kontrakter		171 mrd	309 mrd
Stridsvogner ⁸⁶	1 500-2 500	45 mrd	75 mrd
Pansret infanteri (IFV, APC)	10 000-20 000	95 mrd	190 mrd
Feltbiler, delvis sivile modeller	20 000-30 000	2 mrd	3 mrd
Samband, antall sett	100 000	1 mrd	1 mrd
Artilleri, rør, brutto sett	2 000 - 3 000	20 mrd	30 mrd
Granater, artilleri		8 mrd	10 mrd
Alternativ B: Materiell for 95 brigader over 1-2 år		180 mrd	359 mrd
Øvrige materiellbehov		29 mrd	32 mrd
Feltsykehus, evakuering, m.m.	20	2 mrd	2 mrd
Artilleri, missil 300 km sett	200	1 mrd	1 mrd
Luftvern, batterier inkl missiler	50 – 100	5 mrd	8 mrd
Mobile kommandosentre		0,5 mrd	0,5 mrd
Droneforsvar, radar, jamming, m.m.		5 mrd	5 mrd
Droner, FPV, m.m.	8 mill	5 mrd	5 mrd
Droner, angrep	10 000	0,5 mrd	0,5 mrd
Sky Shield for Ukraine, utvidet		10 mrd	10 mrd
SUM materiellbehov, gjennomsnitt av Alternativ A-B		205 mrd	366 mrd
+ Dagens allierte støtte til Ukraina		85 mrd	85 mrd
= Total alliert militær støtte (gjennomsnitt av A-B)		290 mrd	451 mrd
- Finansiering fra IMF, Verdensbanken, Canada, Japan, m.fl		- 12 mrd	- 12 mrd
= SUM europeisk militær og direkte støtte		278 mrd	439 mrd

Vi ser av tabellen for Alternativ B at når vi fordeler de erfaringsbaserte kostnadene for norske brigader over to år, justert for ukrainsk kostnadsnivå og egenskaper ved ukrainske brigader, blir estimatet svært likt det som framgår ved Alternativ A hvor vi tar utgangspunkt i behovet for å overgå russiske beholdninger og anslår kostnader for de enkelte våpensystemer basert på nyere europeiske kontrakter.

Ved å anvende et gjennomsnitt av de to metodenes resultater anslår vi at Ukraina for å utvikle overlegen kampkraft og realisere Scenario 2, vil trenge militært materiell og drift m.m. tilsvarende **290 – 451 milliarder euro**, mens multilaterale institusjoner, Canada, Japan, m.fl. antas å fortsatt kunne finansiere minst dagens 12 milliarder euro årlig. Det gir en europeisk kostnad for total alliert militær bistand beregnet til **278 - 439 milliarder euro** første år for realisering av Scenario 2, avhengig av tidsbehov for våpenleveransene og om man søker stabilisering av fronten med noe offensiv kraft (“Min”) eller en klart overlegen kampkraft med evne til å gjenerobre okkuperte territorier (“Max”).

Men siden materiellet under scenariet vil gi ukrainsk overlegenhet med rom for offensiver og press for fredsslutning, blir det totale nye materiellet på 366 milliarder euro (“Maks”) en engangskostnad

⁸⁶ Vi beregner økende enhetskostnad per stridsvogn, fordi anskaffelse utover dagens realistiske nivåer vil kreve utkjøp av kontrakter, langsiktige garantikjøp for økning av produksjonskapasitet, osv.

som ikke gjentas utover de første 1-2 årene det tar å levere materiellet. Resten, altså erstatning av tap og materiell for senere år vil da kunne dekkes innenfor dagens støttenivå på 85 milliarder euro årlig. Som vi skal se i kapittel 7, gir scenariets motoffensiver og/eller akseptabel fredsslutning en besparelse for Europa i form av repatriering av flyktninger på 20 milliarder euro allerede første år.

5.8 Europeisk våpenproduksjon

Europa som helhet er blant verdens største våpenprodusenter og -eksportører, bare USAs våpeneksport overgår den europeiske. Europa har allerede en produksjon av våpen som kan dekke behovet i forsvarskampen mot russisk aggresjon. Utfordringen er at det meste av våpeneksporten går til land utenfor NATO og Europa, i stedet for å dekke Europas og Ukrainas behov. Frankrike alene har større våpeneksport enn både Kina og Russland, og retter hele 63 % av sin eksport til Asia og Midtøsten. Nedenfor gjengir vi hvor mye hvert land eksporterer til Ukraina, og hvor mye som eksporteres til land utenfor Europa og NATO, i årene 2020-2024:

2020-2024 (%)	% av global Våpeneksport	% av det vestlige landets våpeneksport				
		Til Ukraina	Til noen land utenfor NATO			
USA	43,0	9,3	Saudi	12,0	Qatar	< 8,0
10 land i Europa	30,8	< 10,0				
Frankrike	9,6	< 5,0	India	28,0	Qatar	9,7
Tyskland	5,6	19,0	Egypt	19,0	Israel	11,0
Italia	4,8	< 5,0	Qatar	28,0	Egypt	18,0
Storbritannia	3,6	10,0	Qatar	28,0		
Spania	3,0	< 5,0	Saudi	24,0		
Nederland	1,2	< 10,0	Pakistan	20,0	Mexico	12,0
Polen	1,0	96,0				
Sverige	0,9	< 15,0	Brasil	22,0	Pakistan	18,0
Norge	0,8	21,0				
Tsjekkia	0,3	78,0	Vietnam	9,5	Indonesia	6,1

Kilde: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2025.

Mens Polen, Tsjekkia og Norge eksporterer praktisk talt bare til NATO-land og Ukraina, er denne andelen lav hos Frankrike, Tyskland og Italia. I perioden 2020-2024 solgte Italia 71% av sin eksport til Midtøsten, mot nesten ingen eksport til Ukraina. Tyskland og Frankrike rettet henholdsvis 37% og 28% av sin våpeneksport til Midtøsten, mer enn dobbelt så mye som til Ukraina.⁸⁷ Mens Europa mangler våpen, har europeiske land stor eksport til tre diktaturer i Midtøsten – Saudi-Arabia, Qatar, og Forente arabiske emirater. Mange av de største produsentene er statlige, mens andre er private og må kompenseres for å vri sin eksport til Europa. Under den kalde krigen ble en slik vridning besørget

⁸⁷ Matthew George, et al., *Trends in International Arms Transfers, 2024*. (Stockholm: SIPRI, 2025).
https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-03/fs_2503_at_2024_0.pdf

gjennom en kombinasjon av Cocom-reglene (lisensiering) og NATOs våpenprogrammer, og de samme typer virkemidler må tas i bruk for å sikre nødvendig europeisk oppbygging i en overgangperiode.

Store deler av eksporten kan trolig bare vris til Europa gjennom økonomisk insitament for eksportørene i form av garantikjøp og kompensasjoner eller utkjøp fra inngått kontrakt. Det har i flere år vært sterkere inflasjon i våpenmarkedet enn i andre markeder, og sammenlikning av våpenproduksjon mot andre regioner må ta høyde for forskjeller i lønnsnivå og andre lokale kostnader.⁸⁸ Europeisk opprustning i konkurranse med våpenkappløpet i Midtøsten kan virke ytterligere inflasjonsdrivende, men dette vil skje uavhengig av støtten til Ukraina fordi de europeiske landene selv står overfor meget store investeringer, som bare vil øke ytterligere dersom støtten til Ukraina reduseres og resulterer i russisk framrykning med forverret trusselbilde.

Det er altså stor kapasitet i europeisk forsvarsindustri som kan bidra til å oppnå scenario 2. Det krever imidlertid politisk vilje til å overprøve kommersielle hensyn, tvinge produsenter til å skyve kunder nedover prioriteringslisten og utsette leveranser til etter at Ukraina har fått sitt. Dette vil koste, men er fullt mulig.

5.9 Konklusjon

I utmattelseskriger har den parten med mest menneskelige og materielle ressurser en fordel. Selv om Russland har store tap, har de overtaket så lenge ressurstilgangen er på dagens nivå på begge sider. Ukraina har behov for økt støtte til å anskaffe mer innen hele bredden av militære kapasiteter, for å lykkes i den videre krigføringen. Det er ingen enkeltstående våpensystemer, eller teknologi, som kan dekke deres materiellbehov. De har et betydelig ubrukt produksjonspotensial i sin egen industri, men mangler midler for å utnytte denne fullt ut. Likeledes er det behov for standardisering, spesielt innen droneproduksjonen i Ukraina. Selv om de ukrainske styrkene har mer relevant kamperfaring enn europeiske NATO-lands hærstyrker, så har de likevel behov for støtte til å trene særlig nye styrker. De trenger også støtte til å strukturere taktisk trening til en enhetlig og god standard, særlig for landstyrkene. Ukraina er nødt til å utdanne og trene til et høyere kvalitetsnivå enn Russland dersom de skal kunne seire i krigen.

Opprettholder vi støtten på dagens nivå vil vi gå sakte mot **Scenario 1**, hvor dette etter hvert vil frigjøre russiske militære ressurser og tvinge NATO til å forsere planlagt opprustning langs øst-grensen. Etter en russisk (del)seier i Ukraina vil landet frigjøre tropper og materiell fra innats der, vinne tid til å erstatte og produsere nytt materiell, og ha betydelige styrker av krigsvante veteraner som vanskelig lar seg integrere i det sivile russiske samfunnet uten store kostnader. Vi anser, som andre europeiske observatører, at det da vil være betydelig risiko for russisk aggresjon mot Europa, fortrinnsvis mot Baltikum, men med konsekvenser i nord. Den rene militære kostnaden til opprustning i Baltikum og i Norden anslås å gi Europa kostnader utover dagens forsvarsbudsjetter med **256 milliarder euro** over fire år. I tillegg kommer nødvendig militær støtte til Rest-Ukraina for å kunne avskrekke videre russiske angrep og ekspansjon, med totale militære bevilgninger og støtte fra Europa med 425 milliarder kroner over fireårs-perioden, slik at vi anslår den samlede europeiske militære ressursbruk utover dagens forsvarsbudsjetter til **681 milliarder euro** over fire år.

⁸⁸ Peter Robertson, «Real Military Spending 2024 – Military PPP,» *Military PPP*, 12. mai 2025, <https://militaryppp.com/2025/05/12/real-military-spending-2024-military-ppp/>

Som vi skal se i kapittel 7, kommer i tillegg følger **de humanitære** og økonomiske kostnadene knyttet til en ny bølge med flyktninger og migrasjon dersom Russland rykker fram, som vil gi Europa økte økonomiske kostnader med **524-952 milliarder euro** over fire år bare for flyktningmottak ved russisk (del)seier i Scenario 1 (se tabell i kapittel 7.1).

Dersom Russland skulle angripe og okkupere Baltikum og deler av Nordkalotten, vil en krigføring for å frigjøre disse landene koste vesentlig mer enn de samlede kostnadene ved krigen i Ukraina så langt pluss kostnadene ved å realisere Scenario 2. Dette vil sannsynligvis utløse en full mobilisering i Russland med påfølgende risiko for anvendelse av atomvåpen.

For analysen av **Scenario 2** med ukrainsk (del)seier fastslår vi for utgangen av 2025 at Russland vil ha en netto nedgang i operativt tilgjengelige stridsvogner, en trend som vil forsterkes gjennom 2026 gitt at krigen fortsetter. Deler av denne trenden kan skyldes prioritering til oppbygging av nye styrker for å forberede en krig mot NATO i Europa, men en betydelig del av dette skyldes sannsynligvis en kombinasjon av store tap og redusert evne til produksjon i forsvarsindustrien som følge av reduserte statsinntekter, høyere importkostnader og vanskeligere tilgang på kritiske komponenter i produksjonen. Vi tolker dette som en indikasjon på en generell utfordring for russisk produksjon av krigsmateriell i krigstid, og at denne produksjonen vil svekkes gjennom 2026. Det er også en indikasjon på at Russland får en svekket offensiv kapasitet, selv om de fortsatt vil ha betydelig kampkraft. Det gir mulighet for Ukraina til å oppnå styrkebalanse og stanse Russland, og etter hvert tilstrekkelig kampmessig overtak i krigen til å kunne starte gjenerobring av eget territorium med tilstrekkelig støtte fra Europa. Det trengs alle typer våpensystemer slik at de kan ha et komplett taktisk samvirkesystem og styrkenes kvalitetsfordel kan omsettes til overlegen kampkraft for å oppnå scenario 2.

Vårt estimat er at nødvendige militære ressurser vil kreve en total europeisk bevilgning og støtte med **278 - 439 milliarder euro** første år for realisere Scenario 2, avhengig av om man søker stabilisering av fronten med noe offensiv kraft (det laveste anslaget) eller overlegen kampkraft med evne til å gjenerobre okkuperte territorier (det høye anslaget).

Men som vi skal se i kapittel 7, kommer i tillegg besparelser ved repatriering av noen av de ukrainske flyktningene i Europa, som gir en samlet anslått europeiske besparelse på 20 milliarder euro første år (se tabell i kapittel 7.2). Netto europeisk støtte for full realisering av ukrainsk (del)seier blir dermed **258 – 419 milliarder euro** i 2026. Dette reduseres betydelig de neste årene slik at netto støttebehov blir **522 - 838 milliarder euro** over fire år. Dette er litt mindre enn bare den økte flyktningekostnaden i Scenario 1 (524 – 952 millioner euro).

Vi finner at det er et stort ubrukt potensial i europeisk forsvarsindustri for å realisere en slik støtte. Mindre enn 10 % av dagens europeiske våpeneksport går til Ukraina. Det krever imidlertid politisk vilje til å overprøve kommersielle hensyn, tvinge produsenter til å skyve kunder nedover prioriteringslisten og utsette leveranser til etter at Ukraina har fått sitt behov dekket. Dette vil koste i form av kompensasjoner, men er fullt mulig. Med en konfiskering av russiske midler i Europa vil disse dekke om lag halve kostnaden.

6 Økonomisk analyse

I dette kapitlet vil vi analysere den økonomiske utviklingen i Russland og Ukraina, for å validere vurderingene vi gjorde om russisk produksjonsevne i kapittel 5, og for å danne et bilde av særlig Russlands framtidige evne til opprustning og økt militær innsats. Vi analyserer landenes ressurstilgang, men tar for gitt - i tråd med vårt syn i kapittel 5 - at Ukraina tilføres tilstrekkelig finansiering fra allierte til å kunne fortsette forsvarskrigen. Vi gjør et anslag for den økonomiske veksten i Russland de neste tre årene, og undersøker betydningen av fortsatt sanksjoner. Avslutningsvis gjør vi en vurdering av hvorvidt det er sannsynlig med en større, skjult handel mellom Russland og Kina.

6.1 Økonomiske ressursforhold

Russland og Ukraina har siden 2022 allokert stadig større andeler av verdiskaping og offentlige budsjetter til krigføring. Evnen til å øke ressursene til militære formål vil avgjøre krigsutfallet. Særlig viktig er evnen til våpenproduksjon, avlønning av mannskaper, og effektiv logistikk. En stor økonomi med variert produksjon og god tilgang til kreditt kan utholde kostbar krigføring over lang tid.

Vår kunnskap om Russlands økonomi er bygget på et usikkert tallgrunnlag. Russiske myndigheter har motiv for å manipulere økonomiske data for å villedde motstandere eller gi vestlige allierte inntrykk av at støtte til Ukraina er nytteløst. Flere hundre statistiske tidsserier som før ble publisert, er nå fjernet. Det gjelder tall for demografi, økonomi, levekår mv.⁸⁹ Tallene som fortsatt publiseres, inngår i en propagandakrig og må tolkes kritisk. Siden februar 2022 har tidligere stabile korrelasjoner mellom offisiell statistikk og tredjepartsinformasjon, som russiske statistikkmyndigheter ikke kan manipulere, brutt sammen.⁹⁰ Det indikerer at statistikken blir tuklet med. Landet har også stengt nettsider for utenlandske besøkende og fjernet viktige uavhengige kilder.⁹¹ Vi har en håndfull forskere på russisk økonomi hver i Norge og Finland, og noen titalls i Sverige. Kun det svenske fagmiljøet har kapasitet til å studere russisk økonomi i hele sin bredde, mens andre nordiske fagmiljøer forsker på avgrensede temaer.

Russland hadde før 2022 tre ganger større befolkning og en verdiskaping nesten ti ganger større enn Ukrainas.⁹² Landet står for ti prosent av verdens oljeeksport og har levert inntil tretti prosent av Europas gasstilførsel, og har på sikt potensial til betydelig sivil og militær utvikling, særlig dersom prisene på olje og gass tar seg opp. Militær ressursbruk i Russland er årlig mer enn 100-150 milliarder euro, og kanskje enda større hvis det foregår en bank-finansiert opprustning utenom

⁸⁹ Rina Nikolaeva, «Disappearing Data: How Russia Has Buried Key Wartime Statistics,» *Worldcrunch*, 18. august 2025, <https://worldcrunch.com/focus/russia-ukraine-war/disappearing-data-how-russia-has-been-buried-key-wartime-statistics/>

⁹⁰ Oleksii Plastun og Anna Vorontsova, «Illusion of Stability: Never Trust Russian Stats,» *VoxUkraine*, 25. desember 2024, <https://voxukraine.org/en/illusion-of-stability-never-trust-russian-stats>

⁹¹ To eksempler: Det er ikke lenger mulig å skaffe seg full oversikt over domsavsigelser for utenlandske nettbrukere, og Romir-instituttets alternative økonomiske beregninger er fjernet fra Internett.

⁹² Målt i USD og regnet om med markedsvalutakurser. Forskjellen var omtrent 1:7 målt med internasjonale dollar, kjøpekraftjusterte tall (PPP).

budsjett – selv om ikke alle disse militærutgiftene anvendes til selve krigføringen. Ukrainas forsvarskostnader var til sammenlikning om lag 60 milliarder euro i 2024.⁹³

Ukraina styrkes av rikelig utenlandsk kreditt og et relativt bredt næringsliv, men svekkes av stadige russiske ødeleggelser av infrastruktur og fortsatt begrenset produksjon i våpenindustrien. Våre delegasjoner i Ukraina i 2025 avdekket at våpenindustrien har anslagsvis 50-70 prosent ledig kapasitet, hovedsakelig på grunn av manglende finansiering. Ukraina gjorde dårlige erfaringer i 2022 med å finansiere kostnader gjennom ekspansiv monetær politikk, det ga inflasjon og ubalanse i økonomien.⁹⁴

Kostnadene til løpende reparasjoner av krigsskader er betydelige. Det er også fare for strømmangel hvis ytterligere ett atomkraftverk okkuperes eller nøytraliseres. Ukraina utsettes for målrettet russisk bombing av energi og infrastruktur, men etter stort fall i verdiskaping i 2022 har den ukrainske økonomien og skatteinntekten igjen vokst siden 2023. Forsvarsindustrien er særlig utvidet – Ukraina er selvforsynt med droner og igangsetter trolig produksjon av artilleri-ammunisjon, stridsvogner og luftvern i nær framtid. Ukraina er helt avhengig av å importere våpen og høyteknologi, og mye av innsatsvarene til droneproduksjonen importeres fra Kina.

Ukraina er videre avhengig av alliert finansiell og militær støtte. Fortsatt dekkes halve militærbudsjettet ved vestlige lån og bidrag. I framtiden vil NATO-land delvis kunne bokføre Ukraina-støtte under egne forsvarsutgifter, i lys av NATO-målet om å bruke 3,5 prosent av BNP på militært forsvar. Det tyske Kiel-instituttet registrerte en nedgang i finansieringen av Ukraina sommeren 2025, som følge av bortfall av amerikanske midler. Vi tror likevel at europeiske land vil være fullt i stand til å sikre finansiering av Ukraina de neste årene, ikke minst etter at det er gjort framskritt i bruken av frosne russiske aktiva som sikkerhet for langsiktige lån til fordel for Ukraina.

Russland styrkes av en stor og bred våpenindustri, som stadig utvides. Det er nå etablert to fabrikker som produserer angrepsdroner, og det gjøres stadige forsøk på å erstatte importerte varer med innenlandsk produksjon, med vekslende hell. Landets evne til å mobilisere militære mannskaper er fortsatt formidabel. Russland har tross sanksjoner og fravær av kreditt, finansiert 3,5 års krigføring. Dette er derimot ikke uvanlig, blokade og handelstap er normalt i krig og Russland har ikke opplevd veldig store ødeleggelse av produksjonsutstyr på egen jord i denne krigen. Sammenlignet med tidligere erfaringer er fullskala-krigen i Ukraina ikke særlig ødeleggende for Russland, og den har ikke pågått lengre enn tilsvarende større kriger i nyere tid. I utgangspunktet kan Russland med sine enorme innenlands naturressurser holde krigen gående i minst ti år, men landets økende og godt kjente strukturelle svakheter gjør dette mindre sannsynlig.

Russland svekkes av olje-avhengigheten og fraværet av utenlandsk kreditt. Russland har overskudd på energi og råvarer, men mangler høyteknologi og en rekke mer avanserte innsatsvarer til våpenproduksjonen. Når landet mangler handelskreditt, må mengden import begrenses av eksportinntektene. Russland har de tre siste årene møtt seks tunge tilbakeslag: Brede sanksjoner demper oljeinntektene og øker prisene på importvarer, landets valutareserver i utlandet er frosset med det resultat at sentralbanken er mer avhengig av å sette opp rentene, gasseksporten er betydelig redusert, fallende eksport reduserer statens inntekter, staten har trolig brukt halve de

⁹³ George, et al., *Trends in World Military Expenditure, 2024*. Ruslan Bortnyk og Oksana Krasovska, *Economics of the Russian–Ukrainian War (2022–2024): Analytical Review*. (Kyiv: Ukrainian Institute for Applied Macro-economics (UIAMP), 2025). <https://uiamp.org/en/economics-russian-ukrainian-war-2022-2024-analytical-review>

⁹⁴ Informasjon fra møte med politisk ledelse i Ukrainas finansdepartement, juli 2025.

gjenværende fondsreservene, og utvandring og krigstap gir en mangel på arbeidskraft som reduserer økonomiens effektivitet og vekstutsikter.

Ledende økonomer anslår at Russlands likvide⁹⁵ valutareserver vil uttømmes i 2026. De fleste betraktere mener nå at den offisielle inflasjonen på 9-10 prosent er undervurdert og kan være betydelig høyere. Hvis det er riktig, betyr det at det kan ha vært kontinuerlig lav og/eller negativ økonomisk vekst (resesjon) i Russland siden 2022. Økonomisk vekst beregnes i volum, og tallet avhenger fullstendig av beregnet prisvekst. Hvis den offisielle statistikken viser en kunstig lav prisvekst, mens verditallene (pris ganger volum) er korrekte, må per definisjon volumveksten være kunstig høy og ikke gjenspeile reell vekst. Volumtallet (=den økonomiske veksten) kan ikke observeres direkte, det er en størrelse som konstrueres av det russiske statistikkbyrået.

Det er i dag nesten ingen vestlige økonomer som mener at russisk økonomi er godt balansert, innovativ og vekstkraftig. Diskusjonen dreier seg om hvorvidt landet styrer mot en nær forestående bankkrise, eller om de mange ubalansene «bare» vil utløse mer gradvise problemer som nytt statlig mislighold av gjeld, tyngende skatteøkninger, konfiskering av folks sparepenger, kraftig inflasjon, rasjonering, osv.

Russlands budsjetter for militær og sikkerhets-sektoren, inkludert krigføringen i Ukraina, er ikke fullstendig tilgjengelig via budsjettprosessen, men det anslås at landet på grunn av behov for innstramming vil se stagnerte forsvars- og sikkerhetsbudsjetter i 2026, og reduksjoner i militær ressursbruk i 2027 og 2028.⁹⁶

6.2 Russlands økonomiske utvikling

Det rådende synet på Russlands økonomiske utsikter under krigen og sanksjonene har gått gjennom tre faser. I første halvår 2022 spådde mange økonomer og analytikere at sanksjonene ville gi en snarlig og sterk nedgang i verdiskapingen. IMF anslo i april 2022 at BNP i Russland ville falle 8,5 % det året. Fra høsten 2022 bredte det seg en ny oppfatning av at den analysen var feil, og at russisk økonomi klarte seg langt bedre enn antatt, utvilsomt motivert av de høye olje- og gassprisene gjennom det året.

I 2023 påpekte noen forskere tre mer fundamentale ubalanser - tømmingen av pensjonsfondet, reduksjonen i import og eksport, og den høye inflasjonen. De fleste eksperter mente likevel at Russland klarte seg overraskende bra og kunne fortsette krigen lenge. Først sent i 2024 begynte flere økonomer å påpeke større ubalanser, og mange er nå enige om at Russlands økonomi sliter på flere fronter, tyngt av krigføringen og sanksjonene. Forskere ved *Carnegie Russia Eurasia Center* hadde lenge et positivt syn på russisk økonomi, men postulerte i desember 2024 at budsjett- og

⁹⁵ Med «likvid» menes at et aktiva (kontanter eller verdipapirer) har 12 måneders løpetid eller mindre (kan innløses innen ett år). Verdier med lengre løpetid (langsiktige fordringer) regnes som «ikke likvide».

⁹⁶ The Moscow Times, «More Taxes for More War: Unpacking Russia's 2026 Budget,» *The Moscow Times*, 7. oktober 2025, <https://www.themoscowtimes.com/2025/10/07/more-taxes-for-more-war-unpacking-russias-2026-budget-a90736>

kredittveksten innvarsler stagnasjon.⁹⁷ Uavhengige eksperter og Russlands økonomi-ister uttalte i slutten av juni 2025 at landet er på randen av resesjon.⁹⁸

Inflasjonen er antakelig klart høyere enn hva offisielle tall viser. Styrings- og bankrentene er svært høye, slik at offisielle inflasjonstall impliserer en realrente som er mye høyere enn i andre land.⁹⁹ Det er mangel på arbeidskraft. Sivil industri og landbruk sliter med lønnsomhet, rekruttering og rentenivåer. Pensjonsfondets likvide reserver kan være tømt i 2026. Økonomien er overopphetet med høyt statlig forbruk til krigføringen, eksplosive lønnsutgifter til soldater og krigsindustrien, og tilhørende problemer med å bemanne landbruk, sivil industri, og godstrafikk. Kostnadene til enkepensjoner og bostøtte har økt, samtidig som de ambisiøse prognosene for skatteinngang ikke slår til. Staten subsidierer militærindustrien med billige lånerenter, og presser på den måten bort enda mer sivil produksjon. Dessuten er det meget stor vekst i overføringer og statlige subsidier til minoritetsområder og de okkuperte områdene, særlig Donbass-regionen hvor det er enorme behov for gjenoppbygging.¹⁰⁰

Ekspansjon i militærindustrien, som i vesentlig grad er statlig, reduserer den delen av økonomien som responderer på markedssignaler og prismekanismer. Ukrainsk etterretning anslo at den militære budsjettbruken i Russland ligger 5 milliarder dollar over rammene tidlig i 2025.¹⁰¹ Til alt overmål svikter russisk våpeneksport, delvis på grunn av behovene fra egen krigføring. Mens landet sto for 21 % av global våpeneksport 2015-2019, sank denne eksporten med 64 % til en markedsandel på bare 7,8 % i perioden 2020-2024, med sviktende salg i Kina, India, og ex-sovjetiske stater.¹⁰² Dette svekker industriens inntektsgrunnlag når oljeprisene svinger.

Craig Kennedy ved Harvard-universitetet mener at Russland driver skjult finansiering av krigsindustrien utenom budsjett, gjennom en eksplosiv kredittvekst fra bankene.¹⁰³ Forskerne ved Handelshögskolan i Stockholm mener kredittveksten utgjør en stor systemrisiko for bankvesenet.¹⁰⁴ Kritikere av Kennedy viser til at den russiske sentralbankens data ikke støtter Kennedys funn.¹⁰⁵ Sommeren 2025 kom nye signaler om ubalanser i russisk bankvesen.¹⁰⁶ Ledende svenske økonomer

⁹⁷ Alexandra Prokopenko, «Russia's Economic Gamble: The Hidden Costs of War-Driven Growth.» *Carnegie Politika*, 20. desember, 2024, <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/12/russia-economy-difficulties?lang=en>

⁹⁸ Javier G. Cuesta og Ignacio Fariza, «Russia on the Edge of Economic Collapse after 40 Months of War,» *El País*, 7. juli 2025, <https://english.elpais.com/economy-and-business/2025-07-07/russia-on-the-edge-of-economic-collapse-after-40-months-of-war.html>

⁹⁹ Før februar 2022 lå realrenten med offisielle tall rundt 0 prosent, siden har den beveget seg rundt 10 prosent. Dersom man legger til grunn at realrenten i Russland de siste årene har vært omtrent på høyde med historiske nivåer, tilsier det at den faktiske inflasjonen ligger nærmere 20 prosent.

¹⁰⁰ Vjerstka, «Distribution of budget funds to regions, Plan for 2026» *Telegram*, 1. oktober 2025, <https://t.me/svobodnieslova/7626>

¹⁰¹ Volodymyr Savchenko, «High interest rate, low growth: Kremlin tries to hide crisis,» *The Ukrainian Review*, 27. mai 2025, <https://theukrainianreview.info/high-interest-rate-low-growth-kremlin-tries-to-hide-crisis>

¹⁰² George et al., *Trends in International Arms Transfers, 2024*. Stockholm Institute of Transition Economics (SITE). *Financing the Russian War Economy*. (Stockholm: SITE, 2025). <https://www.consilium.europa.eu/media/d4zd40wd/financing-the-russian-war-economy-stockholm-institute-of-transition-economics.pdf>; Khrystyna Holynska, «Something Is Rotten in the State of Russian Arms Industry.» *RAND*, 7. august, 2024, <https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/08/something-is-rotten-in-the-state-of-russian-arms-industry.html> Mercator Institute for China Studies (MERICS). «China-Russia Dashboard: Facts and figures on a special relationship.» *MERICS*, 2025, https://merics.org/en/china-russia-dashboard-facts-and-figures-special-relationship?utm_source=substack&utm_medium=email

¹⁰³ Craig Kennedy, «Russia's Hidden War Debt,» *Navigating Russia (Substack)*, 14. februar 2025, <https://navigatingrussia.substack.com/p/russias-hidden-war-debt-full-report>

¹⁰⁴ SITE, *Financing the Russian War Economy*.

¹⁰⁵ Peter Mironenko, «No: Russia Is Not on the Verge of a Banking Crisis,» *The Bell*, 17. januar 2025, <https://en.thebell.io/no-russia-is-not-on-the-verge-of-a-banking-crisis/>

¹⁰⁶ Maria Tril, «Russian Banks Fear Debt Crisis Is Coming as War Strains Economy,» *Bloomberg*, 26. juni 2025, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-06-26/russian-banks-fear-debt-crisis-is-coming-as-war-strains-economy>

anser det mest sannsynlig at en pågående, statlig garantert kredittvekst gjennom bankvesenet bidrar til monetær krise i form av bank-kollaps («bank run»), framskyndet av stigende boligpriser, høye rentenivåer, høy inflasjon og kapitalkontroll. Slike scenarier kan i ytterste konsekvens utløse økonomisk kollaps dersom vridningen av ressurser til krigsøkonomien videreføres.¹⁰⁷ I desember 2024 meldte ett av fire russiske kjøpesentre om risiko for konkurs.¹⁰⁸ Det er også risiko forbundet med store utlån fra banker til militære produsenter, fordi den varslede reduksjonen i militærutgifter vil frata mange slike produsenter inntekter og redusere deres evne til å betjene sine lån.¹⁰⁹

6.2.1 Økonomisk vekst og kunstig lave inflasjonstall

Internasjonale retningslinjer sier at offentlig produksjon av våpen og ammunisjon skal gi et BNP-bidrag lik kostnadene ved produksjonen.¹¹⁰ Veksten i denne «næringen» krever arbeid og realkapital, på bekostning av verdiskapende sivil produksjon og/eller annen offentlig virksomhet. Opprustning gir altså en BNP-vekst som kan skjule et større langsiktig problem. Reallokering av ressurser til militær produksjon, høyt rentenivå og høy inflasjon medfører at næringslivet presses bort («crowding out»).

Russiske myndigheter kan i liten grad ta opp lån utenlands, på grunn av de finansielle sanksjonene. I fravær av et produktivetsmirakel betyr det at krigens behov på kort og mellomlang sikt kan dekkes ved å:

1. Bruke oppsparte statlige midler. Flere økonomer anslår at de likvide midlene i statens fond ligger an til å bli brukt opp i 2026. Høsten 2025 økte den totale fondsmengden, men ikke den kortsiktige (likvide).¹¹¹ Budsjettunderskuddet anslås å kunne nå 65 milliarder euro i 2025, og anslagsvis 43 milliarder euro i 2026.¹¹²
2. Øke statens innenlandske låneopptak. Det russiske finansdepartementet utstedte nye lån på 4 billioner rubler (35 milliarder euro) 17. oktober 2025, men det er usikkert om slike lån vil kunne fulltegnes i nær framtid. Lånemuligheten innenlands begrenses av at publikum og bedrifter allerede møter høy gjeld og høye renter.
3. Øke skattebyrden på sivilsamfunnet. Dette pågår i Russland, med betydelig høyere skattebyrder på befolkningen for å kunne finansiere krigen.¹¹³ Skatteøkninger i 2026 anslås å kunne innbringe inntil 32 milliarder euro årlig.¹¹⁴ Momsen ble høsten 2025 økt fra 20 prosent til 22 prosent, med lavere fradrag for småbedrifter.¹¹⁵

¹⁰⁷ SITE, *Financing the Russian War Economy*.

¹⁰⁸ The Moscow Times, «Hvert fjerde kjøpesenter i Russland er på randen av konkurs,» *The Moscow Times*, 18. desember 2024, <https://www.moscowtimes.ru/2024/12/18/kazhdii-chetvertii-torgovii-tsentr-v-rossii-okazalsya-na-grani-bankrotstva-a150826>

¹⁰⁹ The Moscow Times, «Russia Faces Surge in Corporate Bankruptcy, Experts Warn,» *The Moscow Times*, 28. januar 2025, <https://www.themoscowtimes.com/2025/01/28/russia-faces-surge-in-corporate-bankruptcy-experts-warn-a87757>

¹¹⁰ Det er en gammel diskusjon i fagmiljøene om offentlig våpenproduksjon og tilhørende egen bruk er å betrakte som verdiskaping (se for eksempel Simon Kuznets, 1944).

¹¹¹ Kommersant, «Volumet av NWF økte med 62 milliarder rubler i august,» *Kommersant*, 3. september 2025, <https://www.kommersant.ru/doc/8008630>

¹¹² The Moscow Times, «More Taxes for More War: Unpacking Russia's 2026 Budget.»

¹¹³ Alexandra Prokopenko, «New Budget Confirms the Russian Public Is Paying for the War,» *Carnegie Politika*, 1. oktober 2025, <https://carnegieendowment.org/russia- Eurasia/politika/2025/09/russian-economy-forecast?lang=en>

¹¹⁴ The Moscow Times, «More Taxes for More War: Unpacking Russia's 2026 Budget.»

¹¹⁵ Tatyana Rybakova, «How the Kremlin Decided to Sacrifice Small Business to Pay for War,» *The Moscow Times*, 9. oktober 2025, <https://www.themoscowtimes.com/2025/10/09/how-the-kremlin-decided-to-sacrifice-small-business-to-pay-for-war-a90768>

4. Økt bruk av kommandoøkonomi, rasjonering og tvangsarbeid. Utvandringen i 2022 kan kompenseres i noen grad av arbeidsinnvandring fra Kina eller Nord-Korea, men innvandring fra Sentral-Asia de senere tiår har møtt betydelig politisk motstand.¹¹⁶

5. Monetær ekspansjon ("trykke penger"), noe som vil øke inflasjonen ytterligere, med økt press på allerede høye lønnskrav og renter.

Endelig kan staten også redusere ytterligere overføringene til velferdstiltak, slik man har sett gjennom alle krigsårene, utenom soldaters ytelser. Nye kutt i helse, distrikts- og energi-budsjetter er framlagt i budsjettforslaget for 2026.¹¹⁷ På sikt vil disse løsningene være skadelige for økonomiens vekstevne, noe som vil gå ut over evnen til krigføring.

I første halvår 2025 registrerer vi fortsatt nedgang i importen, også innførselen av krigsviktige innsatsvarer. Prisen på Ural-olje beveget seg under 50 dollar, og med 18.sanksjonspakke senket EU pristaket til knapt 48 dollar. Veksten i industri-produksjon ble kraftig redusert i januar 2025 og negativ i februar.¹¹⁸ Samtidig kommer det stadig flere meldinger om konkurser, inklusive hovedvirksomheten i Roskosmos.¹¹⁹ I mai 2025 meldte Gazprom at de ikke vil betale utbytte på grunn av doblede gjelds-kostnader. Gazproms ledelse har vært åpent kritisk til sentralbankens høye rentenivå.

I vår ble den offisielle vekstprognosen for 2025 justert ned til 2,5 %. IMF har siden justert ned sitt anslag til 0,9 % vekst i 2025, mens den russiske sentralbanken spår 1-2 %. Høsten 2025 anslår den russiske regjeringen selv kun 1,5 % vekst i 2026.¹²⁰

Den økonomiske vekstens nivå avhenger av inflasjonstallet, og det virker lite plausibelt at inflasjonen bare er 8-10 %, et offisielt tall som i sommer ble økt til 13,5 % men siden er redusert til 8 % i oktober 2025. Det uavhengige Romir-instituttets inflasjonstall har siden 2021 ligget klart høyere enn de offisielle.¹²¹ Fram til 1. kvartal 2022 var gapet mellom de to sjelden mer enn noen prosentpoeng, og det var en sterk positiv korrelasjon mellom dem. Men siden fullskalaangrepet har avviket økt betydelig - Romirs tall har hver måned ligget 10-15 %p over myndighetenes.¹²² Dette gir veldig ulike prisforløp over tid, som figur 9 viser.

Publikasjonene fra uavhengige Romir stoppet brått opp like etter at de høsten 2024 ble sitert i rapporten «*The Russian Economy in the Fog of War*»¹²³ fra Handelshögskolan i Stockholm. Med utgangspunkt i Romirs tall anslo de den faktiske inflasjonen i Russland som langt høyere – og den reelle BNP-veksten derfor langt lavere – enn offisiell statistikk indikerer. På den tiden anslo Rosstat

¹¹⁶ Niginakhon Saida, «Russia Still a Cold Front for Central Asian Migrants.» *The Diplomat*, 5. november 2024.

<https://thediplomat.com/2024/11/russia-still-a-cold-front-for-central-asian-migrants/>

¹¹⁷ Aгенство, «The Russian authorities have cut spending on every third state program,» *Telegram*, 30. september 2025, <https://t.me/agentstvovnews/12165>

¹¹⁸ Savchenko, «High interest rate, low growth: Kremlin tries to hide crisis»

¹¹⁹ Kerry Harrison, «Russia's Soyuz Maker Company Is Crashing Under Debt and Delays.» *Orbital Today*, 29. august 2025, <https://orbitaltoday.com/2025/08/29/russias-legendary-space-firm-faces-collapse-after-mounting-failures/>

¹²⁰ Vadim Vislogusov, «Budget sent to Okhotnyj Ryjad,» *Kommersant*, 30. september 2025, <https://www.kommersant.ru/doc/8078571>

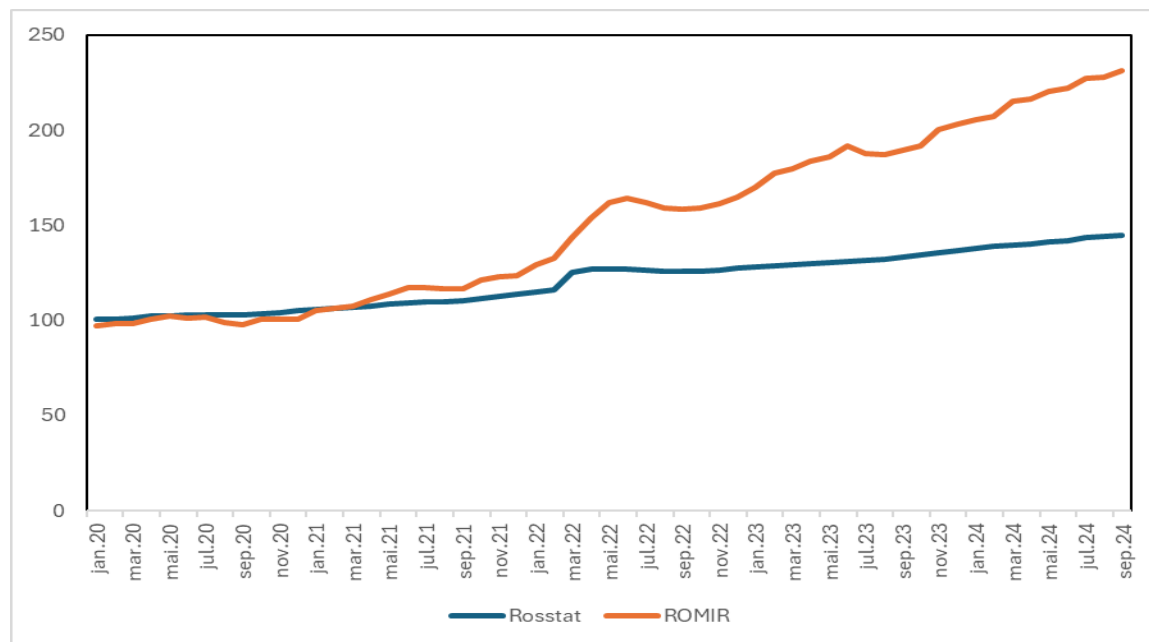
¹²¹ Her sikter vi til Romir-instituttets FMCG-deflator.

¹²² The Moscow Times, «Den reelle inflasjonen for russere har siden krigsstart oversteget 70 %,» *The Moscow Times*, 20. august 2024, <https://www.moscowtimes.ru/2024/08/20/realnaya-inflyatsiya-dlya-rossiyan-s-nachala-voini-previsila-70-a139908>

¹²³ Stockholm Institute of Transition Economics (SITE), *The Russian Economy in the Fog of War*. (Stockholm: Stockholm School of Economics 2024). <https://www.konj.se/media/piamenit/2024-10-01-report-on-the-russian-economy.pdf>

den økonomiske veksten for 2023 til å være 3,6 %. Bruk av Romirs inflasjonstall tilsa at veksten var - 8,7 %, altså en kraftig tilbakegang.¹²⁴

Det er også mye annet som taler for at inflasjonen er høyere enn den offisielle: den høye styringsrenten, Olivier-indeksen som viser priser på utvalgte matvarer, tilbud fra banker om innskuddsrente til private på 27 %, og amerikanske beregninger av inflasjonen i krigsviktige importvarer som kan ha kommet opp i mange hundre prosent.¹²⁵ Sentral-bankens reduksjon av styringsrenten i 2025 fra 21 til 18 prosent, deretter 17 prosent og 16,5 prosent i oktober, tross en situasjon med ”vedvarende inflasjonspress”, antas å være utslag av politisk press og en undergraving av sentralbankens uavhengighet.¹²⁶



Figur 9: Utviklingen i russiske konsumpriser ifølge offisielle tall (Rosstat) og det uavhengige ROMIR-instituttet. Indeks, der 2019=100. Januar 2020– september 2024.

De lave offisielle inflasjonstallene innebærer en gjennomsnittlig reallønnsvekst i Russland på rundt 10 % årlig og en realrente på 10-15 %, hvilket fremstår fullstendig urealistisk. En overordnet historisk erfaring fra 1. og 2. verdenskrig, er at land som har krigsøkonomi fremstiller reallønnsveksten som sterk i løpende kommunikasjon, mens senere granskning ofte viser store reallønnsfall.^{127 128}

¹²⁴ Belkin, Vadim. «Bargaining, Acceptance, Recession: Why It's Getting Harder to Deny Russia's Economic Downturn.» *The Insider*. 6. august 2025. <https://theins.ru/en/economics/283807>

¹²⁵ Olena Bilousova, Benjamin Hilgenstock, Elina Ribakova, Nataliia Shapoval, Anna Vlasyuk, og Vladyslav Vlasiuk, *Challenges of Export Controls Enforcement*. (Kyiv: KSE Institute, 2024). https://sanctions.kse.ua/wp-content/uploads/2024/02/export_controls_-_final_-_1-11-24_update.pdf Upublisert presentasjon fra USAs regjering ved G7+ ekspertseminar i Warszawa, mai 2025, med anslag for inflasjonen for varene på *Common High Priority Items List*.

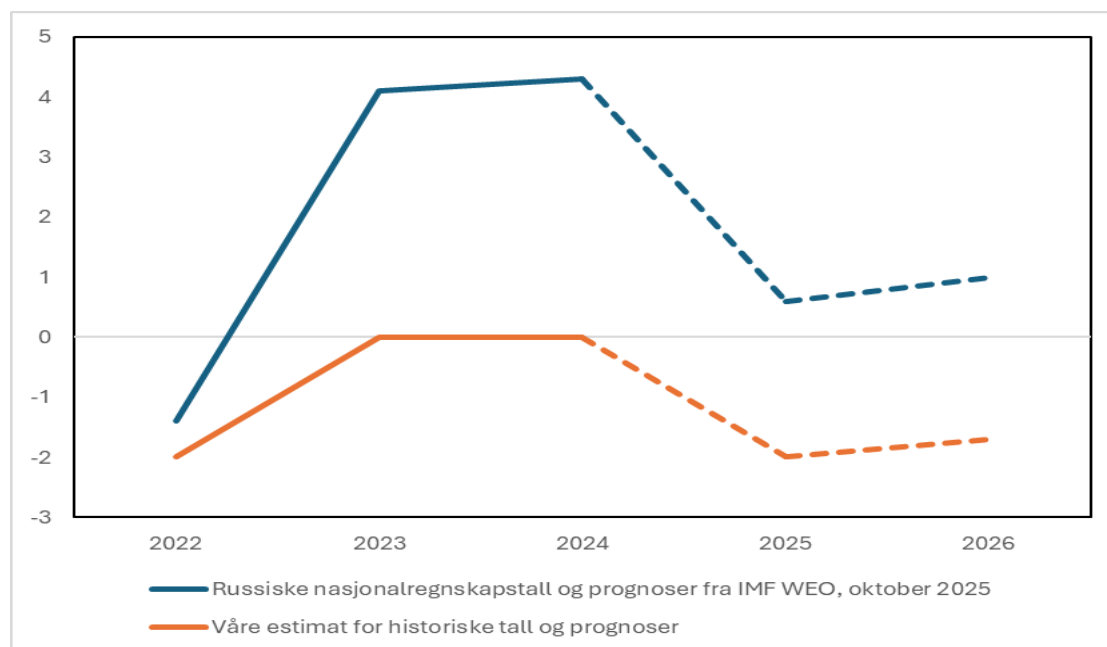
¹²⁶ Tatyana Rybakova, «Russia's Central Bank Has Lost What Remained of Its Independence,» *The Moscow Times*, 29. oktober 2025, <https://www.themoscowtimes.com/2025/10/29/russias-central-bank-has-lost-what-remained-of-its-independence-a90972>

¹²⁷ Gerhard Bry, «Wages during War, Inflation, and Dictatorship.» I *Wages in Germany, 1871–1945*, red. Gerhard Bry og Charlotte Boschan, 191–265. (Princeton: Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research, 1960). <https://www.nber.org/system/files/chapters/c2509/c2509.pdf>

¹²⁸ Storbritannia under 2. verdenskrig er et unntak, der reallønningene vokste noe.

Internasjonale rentemarkeder priser inn risken for statlig mislighold av gjeld («sovereign default») gjennom rentepåslaget mot risikofri rente, i praksis uttrykt gjennom prisen på *Credit Default Swaps* (CDS). Tidlig i juli 2025 var den 5-årige CDS- kursen for Russland 13,775%, hvilket innebærer 100% risiko for mislighold. En viktig indikator for markedets tro på resesjon er den såkalte «yield curve», eller forskjellen i markedsrente på langsiktige versus kortsiktige obligasjoner. Tidlig i juli 2025 var den 10-årige renten på russisk gjeld 4,7%p høyere enn den 2-årige renten, og dette er det høyeste nivået siden våren 2022.¹²⁹ Det er en indikasjon på at markedet forventer resesjon innenfor den lengre løpetiden for russiske obligasjoner.¹³⁰

Et konservativt anslag gjør offisielle inflasjonstall i Russland undervurdert i alle fall med 4-5 prosentpoeng hvert år de siste årene. Det betyr at det må ha vært økonomisk nedgang (resesjon) det siste året, og kanskje hvert år siden 2021. Figur 10 viser offisielle tall, og våre anslag for økonomisk vekst ved mer realistisk anslag for prisveksten. I våre anslag for Russlands økonomiske vekst 2022–2027, anslår vi prisveksten til å ligge mellom den russiske sentralbankens egne tall og anslagene fra uavhengige Romir.¹³¹ I seg selv tilsier dette en negativ BNP-vekst både for 2023 og 2024. Det er klart lavere enn offisielle tall, som viser en årlig vekst på om lag 4 %.



Figur 10. Utviklingen i volumvekst i BNP i Russland. Offisielle tall m/prognose fra IMF (lyserød linje), våre anslag for historiske tall og prognose for 2025-2027 (mørkerød linje)

¹²⁹ World Government Bonds, «Russia Government Bonds – Yields Curve,» u. å., <https://www.worldgovernmentbonds.com/country/russia/>

¹³⁰ Martin Sandbu, «Sanctions on Russia are working,» *Financial Times*, 12. juni 2025, <https://www.ft.com/content/7a5ded70-166a-4e99-9726-737f01c308a5>

¹³¹ Det er BNP-deflatoren, ikke KPI, som avgjør dekomponeringen mellom pris og volum i russiske BNP-tall. Vi legger til grunn at den russiske BNP-deflatoren er like undervurdert som russisk KPI etter februar 2022. Dette er en konservativ antagelse, fordi BNP-deflatoren også gjenspeiler prisutvikling på en del varer som ikke forbrukes av vanlige husholdninger, særlig militærmateriell fra tungindustrien. Disse har stått for mye av produksjonsveksten siden 2022, og prisutviklingen er i liten grad kjent. Det virker som en rimelig antagelse at prisveksten på militærmateriell i snitt må være minst like høy som prisveksten på konsumvarer.

Basert blant annet på forbedringen i yrkesdeltakelsen fra 2023, som virker å være noenlunde troverdig, oppjusterer vi likevel disse mer mekaniske anslagene noe, og konkluderer med rundt 0% økonomisk vekst både i 2023 og 2024. Dette må anses som et forsiktig estimat. Vi lager også prognoser for 2025-2026 utfra dagens oljepris, futures og EUs nye dynamiske pristak. Her legger vi til grunn en oppnådd pris for russisk Ural-olje på omkring 50 dollar i 2026. Dette er styrende for vårt anslag for økonomisk vekst i Russland i de seks årene etter fullskalaangrepet, som illustrert i figur 10.

Det er vanskelig å feste lit til de offisielle tallene for økonomisk vekst i Russland. Foruten prisbildet har vi sett hen til en rekke uavhengige informasjonskilder om russisk økonomi, herunder tall for utenrikshandel som den fremgår i handelspartnernes data.

Samlet tilsier utviklingen for 2022-2026 at landets økonomi mangler vekstevne. Økt skattetrykk, vedvarende høy inflasjon, høye renter og vridning av aktivitet fra privat næringsliv til militær aktivitet har bidratt til å svekke russisk økonomi. Selv om de negative impulsene i noen grad har vært motvirket av kraftig ekspansiv finanspolitikk, er nettovirkningen klart negativ.

Vi anslår at Russland har hatt null økonomisk vekst i 2023 og 2024. For 2025 og 2026 år er beste prognose at russisk økonomi vil krympe med henholdsvis 2 og 1,7 prosent. Dette er ikke en kollaps, men et klart mindre rosenrødt bilde av russisk økonomi enn offisielle tall gir.

6.2.2 Betydningen av sanksjoner

USA har fra starten i 2014 vært en pådriver for sanksjoner mot Russland, mens EU har innført en mer nølende og gradvis politikk, preget av uenighet mellom nasjonale interesser.¹³² Områder hvor USA og til dels Storbritannia innførte sanksjoner tidligere enn EU, omfatter import av råolje, diesel, naturgass og LNG, sanksjoner mot banker og skip i skyggeflåten, og sekundære sanksjoner mot selskap i tredjeland. EU har valgt en skrittvis tilnærming, kanskje preget av en tro på at trusselen om opptrapping av sanksjonene skal påvirke russisk atferd. Det vokser fram en større forståelse i Europa av at sanksjonene ikke påvirker Russlands atferdsmønster eller intensjoner, men at de effektivt reduserer Russlands økonomiske handlefrihet og derfor bør trappes opp for å utnytte momentum og tippe ressursbalansen i ukrainsk favør.

EUs 18. sanksjonspakke sommeren 2025 innebar et sterkt redusert pristak, grenser for gassimport, mål om importstopp før 2028, og svartelisting av flere skip i skyggeflåten. I september 2025 foreslo Kommisjonen en 19. pakke med ytterligere redusert pristak og utfasing av russisk olje og gass allerede innen 2027.

De mest effektfulle sanksjonene er de nå nær universelle sanksjonene mot Russlands bruk av dollar og euro, som gjør alle slags transaksjoner krevende eller sågar umulige. Dette rammer alt fra import av en rekke varer hvor selgeren krever oppgjør i vestlig valuta, til tredjelands tilbakebetaling av gjeld til Russland. Som følge av de finansielle sanksjonene står Russland i realiteten helt uten likvide valutareserver eller adgang til å ta opp lån i utlandet. Russland var før 2022 den største enkeltstående låntaker i kinesiske banker, og under *Belt and Road*-programmet.¹³³ Fra februar 2022

¹³² Stephanie Baker, *Punishing Putin*. (London: HarperCollins, 2024), 27, 217–220.

¹³³ Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart og Christoph Trebesch, «China's overseas lending and the war in Ukraine.» I *Global Economic Consequences of the War in Ukraine: Sanctions, Supply Chains and Sustainability*, red. Luis Garicano, Dominic

til juni 2023 hadde Russland trolig lånt minst 8-10 milliarder dollar fra kinesiske banker.¹³⁴ Dette er fortsatt en beskjedne kreditttilgang - det tilsvarer om lag en måneds dekning av russisk import fra Kina - men dersom långivningen øker kan det få reell og positiv betydning for russisk finansiell stabilitet. Men rapporter fra 2024 tyder snarere på at kinesiske banker har stoppet transaksjoner og vi finner ingen tegn på at det ytes ny kreditt.¹³⁵

Som følge av kredittmangel og mangel på hard valuta var det allerede i slutten av 2023 tegn på at Russlands handel ble presset inn i en gjensidig bytte-situasjon, hvor landets import avhenger av forutgående eksport og handelsbalanse med hver valuta.¹³⁶ Våren 2024 utformet russiske myndigheter en veiledning for byttehandel, som fortsatte utover året.¹³⁷ Det betyr at eksportinntektene direkte styrer import-mulighetene, slik at en ytterligere innstramming av sanksjoner mot russisk olje, gass eller skyggeflåten kan virke direkte begrensende på landets evne til å importere.

Stor effekt har trolig sanksjoneringen av enkeltskip i skyggeflåten hatt, med gradvis utvidelse høsten 2024 og første halvår 2025. Dette har medført at mange tredjeland vegrer seg for å la skyggeflåten anløpe, og Russlands mangel på reserver innebærer at landet ikke makter å etablere en alternativ forsikringsordning som havnestatene godtar. Sammen med prisfall har dette økt importørenes forhandlingsmakt, og antakelig blir nå mindre enn halvparten av Russlands oljeeksport transportert av skyggeflåten, resten går på konvensjonelle skip med vestlig forsikring. Russland har anskaffet skip for mer enn 8 milliarder dollar, men sanksjoner kan ha satt en tredjedel av flåten ut av funksjon. EU presset prisen ytterligere ned med pristaket på 48 dollar i EUs 18. sanksjonspakke. Amerikanske redere vil sannsynlig måtte følge den europeiske maksimalprisen for å unngå bortfall av forsikringer eller utestengelse fra europeiske markeder. Vi anser at dette nye tiltaket reduserer russiske oljeinntekter med ytterligere inntil 20 %, slik at landets totale eksportinntekter reduseres med om lag 10 %.

Sanksjonene mot eksport av krigsrelevante varer til Russland har vært mindre effektiv i seg selv – en rekke analytikere har påvist hvordan digitale komponenter og «dual-use» varer fortsetter å strømme til Russland ulike steder langs landets 22.000 kilometer lange grense. Men sanksjonene gjør frakten dyrere og øker prisene fra smuglere og mellommenn som skal ha betalt for sin risiko og bestikkelse av ulike myndigheter underveis. Sanksjoner og stengning av EUs østgrense i 2024 har drevet skyggehandelen østover og økt gjennomsnittlige fraktkostnader fra respektable 4 % av vareverdien i

Rohner og Beatrice Weder di Mauro. (London: CEPR Press, september 2022).

<https://www.hks.harvard.edu/publications/chinas-overseas-lending-and-war-ukraine>

¹³⁴ Joseph Wilkins, «Russia is becoming increasingly dependent on Chinese banks as its yuan borrowings more than quadruple,» *Business Insider*, 4. september, 2023, <https://markets.businessinsider.com/news/currencies/dedollarization-chinese-bank-lending-to-russia-more-than-quadruples-2023-9>

¹³⁵ Huileng Tan, «Russia is having a harder time doing business globally with new sanctions, as some Chinese banks are returning payments for goods already shipped,» *Business Insider*, 30. august, 2024, <https://www.businessinsider.com/russia-economy-china-banks-return-payments-shipped-goods-exports-sanctions-2024-8>.

The Moscow Times, «Bank of China Halts Payments With Sanctioned Russian Lenders,» *The Moscow Times*, 24. juni, 2024, <https://www.themoscowtimes.com/2024/06/24/bank-of-china-halts-payments-with-sanctioned-russian-lenders-kommersant-a85503>

¹³⁶ Erlend Bjørtvedt, *Corisk: Sanctions of Russia – Warszawa G7 Jan 2024 Conference Presentation*. (Oslo: ResearchGate, januar 2024).

https://www.researchgate.net/publication/378768787_Corisk_Sanctions_of_Russia_Warszawa_G7_JAN_2024_Conference_Presentation

¹³⁷ Javier G. Cuesta, «Russia turns to bartering,» *El País*, 7. desember 2024, <https://english.elpais.com/international/2024-12-07/russia-turns-to-bartering.html>.

Topcor, «Barter 2.0: can Russian foreign trade move away from using the dollar,» *Topcor*, 28. juni, [-ispolzovanija-dollar.html](https://topcor.no/ispolzovanija-dollar.html)

2021, til hele 11 % i 2024.¹³⁸ Det betyr at så mye som 11 % av importkostnadene går til frakt og andre kostnader, mens de resterende 89 % av importkostnaden gir stadig mindre varer på grunn av ulike prispåslag fra mellomleddene.

I nominell verdi har Russland siden toppårene 2021-2022 sett månedlig eksport falle med 25-35 % og importen med om lag 15 % nominelt.¹³⁹ Importen stagnerte videre i første halvår 2025, og med svært høy inflasjon og fraktkostnad på særlig sanksjonerte importvarer faller importen enda mer målt i reell verdi (mengde varer). Russland har siden 2023 redusert sin import av selv de mest krigsviktige varer, som digitale komponenter og raffinerte metaller til våpenproduksjon (se kapittel 5).

Dersom USA trapper ned sine sanksjoner mot Russland, vil Russland oppleve en bedret situasjon på noen områder mens andre europeiske sanksjoner fortsatt vil ha stor effekt. I en analyse framlagt av KSE i juni 2025, ble det anslått at de amerikanske sanksjonene mot bruk av dollar er svært viktige og ikke i særlig grad kan erstattes av tilsvarende sanksjoner fra EU, mens EU alene kan skade russisk økonomi vesentlig ved konfiskering av aktiva, sanksjoner mot skyggeflåten, kjøp av olje eller gass, vare-sanksjonene, og sanksjoner mot selskap og individer.¹⁴⁰ Dersom USA igjen skulle tillate handel med Russland, vil amerikanske selskap komme i en posisjon hvor de bryter EU-sanksjonene på samme område, og risikere utestengelse fra det europeiske markedet. Denne mekanismen vil kunne hindre vesentlig gjenopptakelse av russisk-amerikansk handel med unntak av mindre nisje-selskap som ikke opererer i Europa.

6.2.3 Skjult handel mellom Russland og allierte

Den russiske handelen som rapporteres med Iran, Nord-Korea, Venezuela og Cuba er svært liten, med Nord-Korea rapporteres nesten ingen handel overhodet. Dette tilsier skjult handel som unndras rapportering, og støtter opp om rapporter om en «Axis of Evasion» hvor disse landene sammen søker å utdype sin handel i skjul for sanksjonsregimene.¹⁴¹ I relativ forstand er handelen med slike svake allierte økonomier neppe særlig stor. I perioden med tilgjengelige data 2019-2021 rapporterte Russland i gjennomsnitt import for 65 millioner dollar månedlig fra Iran, 0,3 millioner dollar fra Cuba, 0,1 millioner dollar fra Nord-Korea, og ingen import fra Venezuela. Landenes samlede import fra Russland var i gjennomsnitt 183 millioner dollar per måned. Nord-Korea har siden 2022 forsynt inntil 6 millioner enheter artilleri-ammunisjon, mens Iran har levert missiler og droner. Det må antas at skjult eksport fra slike land til Russland er av overveiende militær karakter og kan avleses i situasjonen på slagmarken.

Enkelte analytikere mener det foregår en skjult kinesisk eksport til Russland i meget stor skala, som ikke fanges opp av vestlige økonomer eller etterretning. Skjult militær handel har blitt avslørt blant annet av nettverket C4ADS ved hjelp av avansert dataanalyse.¹⁴² Det er også sannsynlig at Kina er

¹³⁸ Bjørtvedt, *Russia's Foreign Trade and Trade Costs 2019–2024*.

¹³⁹ Basert på 170 handelspartneres eksport- og importdata: Bjørtvedt, *Russia's Foreign Trade and Trade Costs 2019–2024*.

¹⁴⁰ Stockholm Institute of Transition Economics, "Sanctioning Russia: Tools & Challenges in a Changing Geopolitical Order," SITE, 23. juni 2025, foredrag, 2:09:10, <https://www.youtube.com/watch?v=Uz25SOXD0KQ&t=4238s>

¹⁴¹ Kimberly Donovan og Maia Nikoladze, «The Axis of Evasion: Behind China's Oil Trade with Iran and Russia,» *Atlantic Council*, 28. mars 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-axis-of-evasion-behind-chinas-oil-trade-with-iran-and-russia/>

¹⁴² Naomi Garcia, «Open Secrets: Exposing PRC-Russia Wartime Trade,» *C4ADS*, 6. april 2023, <https://c4ads.org/commentary/open-secrets-prc-russia-wartime-trade/>

tjent med langvarig krig i Ukraina, da det kan bidra til å redusere europeiske kapasiteter i Asia, og splitte Vestens strategiske fokus og allianse.¹⁴³ Dessuten har Russland og Kina trappet betydelig opp felles militærøvelser.¹⁴⁴ Spørsmålet er om Kina forsyner Russland med våpen, ammunisjon, komponenter eller andre relevante flerbruksvarer i en skala som overgår vanlig handel og får reell betydning i Ukraina-krigen. Det har vært spekulert i betydelig skyggehandel via land i den Eurasiske økonomiske unionen (EAEU) og direkte fra Kina til Russland, ved hjelp av små lokalbanker og kryptovaluta.¹⁴⁵ Erfaring med omgåelse av sanksjonene mot Iran via den regionale *Bank of Kunlun*, kan ha gitt nyttig læring når kinesisk-russiske transaksjoner søker å motstå amerikanske sanksjoner.¹⁴⁶

Landene i Sentral-Asia har tillatt, og åpent registrert, en betydelig handelsøkning. Georgia og Kazakhstan fører en omfattende registrering av handel og grensepassering, og for Georgia samsvarer denne godt med økningen i vestlig eksport til landet og med georgiske data for veitrafikk. Den sterke veksten i offisielt rapportert kinesisk eksport til Russland, både direkte og via tredjeland, viser at heller ikke Kina har sett noe behov for systematisk skjuling av handelen.

En rekke studier har vist at de mest avanserte og kritiske varene som maskinsentre (CNC), kulelagre eller halvledere, i praksis må være vestlige eller til nød kinesiske for å gi høy nok kvalitet til russiske våpensystemer.¹⁴⁷ Det betyr at skjult handel med vestlige varer må gjenfinnes enten i tall for kinesisk produksjonskapasitet, eller i vestlige eksporttall. Ved en presentasjon på *Handelshögskolan i Stockholm* i juni 2025 la Corisk fram to valideringer av russisk-rapportert import mot handelspartner-registrert eksport.¹⁴⁸ En validering sammenliknet Russlands rapporterte månedlige import av varer produsert i vestlige land, mot alle vestlige lands eksport til Russland og «overskuddseksport» via 11 tredjeland. Den månedlige valideringen viste ingen tegn til russiske underrapportering. Den andre valideringen sammenliknet hver måned Russlands toll-deklarererte import fra tre land utenfor den Eurasiske økonomiske unionen - Tyrkia, Usbekistan og Forente arabiske emirater - fratrullet Russlands deklarererte import av varer produsert i disse tre landene, hvor resten indikerer landenes re-eksport av varer de ikke har produsert selv. Dette ble sammenliknet med et estimat for vestlig «overskuddseksport» til de tre landene. Også her var det nesten fullt samsvar, måned for måned. Den russiske rapporteringen lå 10-20 prosent over estimatet basert på vestlige eksporttall og dette kan naturlig forklares ved at de tre landene også re-eksporterer noe varer fra ikke-vestlige land, først og fremst Kina.

I Figur 11 har vi også validert den russiske importen fra Kina ved å sammenlikne russisk og kinesisk handelsrapportering, og sjekke om veksten i kinesisk industriell kapasitet eller vestlig varestrøm til Kina gjør det sannsynlig at den reelle eksporten til Russland er vesentlig større enn dette. I løpende US dollar gjengir vi først tilgjengelige månedstall for russisk deklarerert import fra Kina (rød) og Kinas

¹⁴³ Mick Ryan, «China wants Ukraine to Bleed,» *Substack*, 5. juli 2025, <https://mickryan.substack.com/p/china-wants-ukraine-to-bleed>

¹⁴⁴ Hugo von Essen, «Joint military exercises signal deepening Russia-China strategic alignment,» *MERICS*, 7. mai 2025, <https://merics.org/en/comment/joint-military-exercises-signal-deepening-russia-china-strategic-alignmen>

¹⁴⁵ Angus Berwick og Ben Foldy, «Inside the Russian shadow trade for weapons parts, fueled by crypto,» *The Wall Street Journal*, 1. april, 2024, <https://www.wsj.com/finance/currencies/crypto-fuels-russian-shadow-trade-for-weapons-parts-1b9dc1a1> Aadil Brar, «Russia Suffers Punishing Fees to Trade with China: Report,» *Newsweek*, 24. mai 2024, <https://www.newsweek.com/china-russia-trade-shadow-banks-1904322>

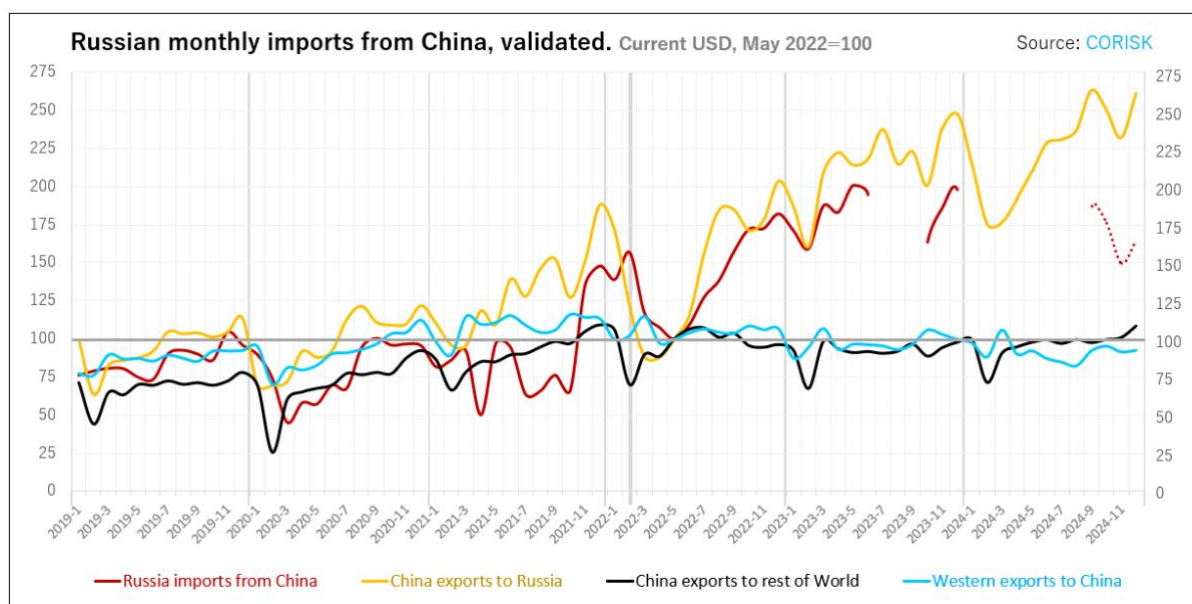
¹⁴⁶ Chen Aizhu og Shu Zhang, «Exclusive: As U.S. sanctions loom, China's Bank of Kunlun to stop receiving Iran payments,» *Reuters*, 23. oktober 2018, https://www.business-standard.com/article/reuters/exclusive-as-u-s-sanctions-loom-china-s-bank-of-kunlun-to-stop-receiving-iran-payments-sources-118102300739_1.html

¹⁴⁷ Max Bergmann, et al., *Out of Stock? Assessing the Impact of Sanctions on Russia's Defense Industry*. (Washington DC: CSIS, 2023). <https://www.csis.org/analysis/out-stock-assessing-impact-sanctions-russias-defense-industry>

¹⁴⁸ Stockholm Institute of Transition Economics, "Sanctioning Russia: Tools & Challenges in a Changing Geopolitical Order"

offisielle eksport til Russland (gul). Vi ser at rapporteringene samsvarer ganske godt, med noe høyere kinesisk rapportering. Vi gjengir også total vestlig eksport til Kina (blå)¹⁴⁹ og samlet kinesiske eksport til verden utenom Russland (svart). Vi presenterer dette som indeks hvor mai 2022 = 100, fordi vi vet av utallige studier at russiske skyggeimport startet for alvor nettopp i mai 2022.

Vi ser at total vestlig eksport til Kina (blå) faller med 10 % siden mai 2022, mens Kinas globale eksport utenom Russland (svart) er stabil uten noen nominell vekst. Dette samsvarer godt med bildet av svak vekst i Kina og landets tiltak mot Covid-19-epidemien, som varte utover 2022 etter at resten av verden opphevd sine restriksjoner. Merk at vestlig eksport til Kina (70-90 milliarder USD månedlig) er om lag 8 ganger høyere enn kinesisk eksport til Russland (8-11 milliarder USD), slik at bortfallet av vestlige varer til Kina er dramatisk. Merk også at kinesisk eksport til Verden utenom Russland er enda større, 200-300 milliarder dollar per måned, og dermed en svært viktig indikator for styrken i Kinas eksportnæringer. De mønstre vi finner i avsnittene ovenfor samsvarer med funn i en analyse fra Atlantic Council fra desember 2024.¹⁵⁰



Figur 11: Utviklingen i månedlig russisk import fra Kina ifølge russisk tollvesen (rød linje) og kinesisk tollvesen (gul linje), samt Kinas handel med Vesten (svart og blå linje). Kilder: Corisk, basert på russisk tollvesen, kinesisk tollvesen, UN ComTrade.

Fallet i disse to indikatorene tilsier at tilfanget av vestlige varer som må være viktige for en skyggeeksport, gikk betydelig ned og at Kinas egen samlede eksportstyrke stagnerte. Det første betyr at en skjult og stor kinesisk skyggeeksport til Russland antakelig må ha vært dekket med ikke-vestlige produkter, det andre betyr at Kina må ha prioritert å øke eksporten til Russland dramatisk i en periode hvor annen kinesisk eksport ikke økte og hvor økonomien slet med ettervirkninger og etterslep av de forlengede pandemi-tiltakene. Kinas rapporterte eksport til Russland etter mai 2022 økte med 150 prosent. Russisk tollvesen rapporterte en betydelig vekst i samme størrelsesorden. Det viser at Kinas eksport til Russland økte meget sterkt, og at landene ikke la skjul på dette.

¹⁴⁹ Den vestlige eksporten representerer de landene som kan tenkes å produsere avanserte industrivarer og omfatter EU, EFTA, USA, Canada, Japan, Korea, Taiwan og Malaysia.

¹⁵⁰ Joseph Webster, «Trade data reveal the inner workings of Russia and China's defense industrial cooperation,» *Atlantic Council*, 18. desember, 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/trade-data-reveal-the-inner-workings-of-russia-and-chinas-defense-industrial-cooperation/>

Handelen via skyggebanker og med kryptovaluta har ikke hatt særlig stort omfang, rapporter antyder krypto-handel via én plattform for mindre enn 10 milliarder dollar. Dersom uregulert og urapportert handel skulle ha vært avtalt mellom landene i større omfang, må vi spørre oss hvorfor et kontroll-fokusert regime som Kina ikke skjulte mer av den sterke veksten i Russland-handelen som framgår i offisielle handelsdata. Erfaring med skyggehandel med Iran via *Bank of Kunlun* indikerer at Kina kan se mellom fingrene med uavhengige banker som setter opp skjulte handelskanaler, men trolig vil dette fordre at den kinesiske banken er helt avsondret fra å betjene større eller statlige kinesiske selskap og banker – noe som igjen vil kreve et nettverk av skyggebanker og begrense skyggehandelens potensielle omfang.¹⁵¹ MERICS mener sanksjonene har styrket Kinas forhandlingsmakt og finner begrensede oppsider i økt kinesisk import fra Russland.¹⁵² Vi stiller spørsmål ved hvorfor Kina skulle gå med på å skjule en omfattende handel når landets vekst er begrenset, øvrig eksport stagnerer, hvor det er umulig å yte Russland kreditt i større omfang, hvor lite tyder på en tilsvarende stor russisk eksportstrøm som motytelse, og hvor en slik praksis ville ha utsatt Kina for betydelig risiko for tillitsbrudd blant andre handelspartnere og sekundære sanksjoner som kan ramme den 20-30 ganger større eksporten til andre land enn Russland.

¹⁵¹ The German Marshall Fund of the United States, "China Global Podcast – Episode #78 – Ft. Yanmei Xie," *YouTube*, 11. juni 2024, intervju, 29:11, <https://www.youtube.com/watch?v=Uz25SOXD0KQ>

¹⁵² Filip Rudnik, «China-Russia trade: asymmetrical, yet indispensable,» *MERICS*, 7. mai 2025, <https://merics.org/en/comment/china-russia-trade-asymmetrical-yet-indispensable>

7 Kostnader og konklusjoner

I dette kapitlet beregner vi kostnadene for Europa og Norge ved realisering av de to scenariene. I hvert scenario tar vi med de samme kostnadselementene: Kostnaden av all forsert militær opprustning i Europa, all økonomisk og sivil støtte til Ukraina medberegnet dagens støttenivå, og kostnadseffekten av all økning eller reduksjon av flyktningestrøm fra Ukraina. Tilsvarende beregnes kostnaden i hvert scenario uten dagens europeiske forsvarsbudsjetter og allerede vedtatte opprustning, og eksklusive dagens europeiske kostnad av å håndtere ukrainske flyktninger i Europa. Vi fokuserer kun på de statsfinansielle og budsjettmessige effektene, og gjør ingen tallberegninger av scenarienes videre økonomiske effekter på investering, rentenivå, priser på forsvarsmateriellvekst, osv. Derimot nevner vi noen slike effekter kvalitativt for å illustrere hvordan hvert scenario kan utløse ytterligere gunstige eller ugunstige effekter.

7.1 Scenario 1: Kostnader ved russisk (del)seier

Ved (del)seier vil Russland kunne gjenreise en mer bærekraftig økonomi og videre ruste opp sin militære evne. Dette blir lettere dersom oljeprisene og gassseksporten igjen stiger og gir rom til å forsere opprustningen. Liberalisering og fortsatt finanspolitisk stimulans vil kunne utløse veksttall opp mot 5 prosent årlig i kortere tidsrom, særlig dersom de amerikanske sanksjonene oppheves, importinflasjonen dempes, og oljeeksporten gis gode vilkår. Med en slik økonomisk vekst vil Russland kunne ruste opp og utgjøre en reell trussel mot de baltiske landene og Polen innen fem år.¹⁵³

Med en mer dempet oljeprisbane vil prosessen romme et viktig paradoks: Videreføring av krigsøkonomien for å sikre rask opprusting vil trolig videreføre og forsterke de strukturelle problemene krigsøkonomien allerede skaper. Landet vil trolig måtte gjennomgå minst 1-2 år med gjenoppbygging av et sunnere og bredere sivil næringsliv og gjenvinne investorers tillit, før det kan komme på tale å vende tilbake til en mer ensidig favorisering av militær produksjon.

Proessen vil avhenge av særlig tre faktorer: olje- og gassprisenes inntektsgrunnlag, skjebnen til de økonomiske sanksjonene, og i hvilken grad Russland makter å tilrane seg militære ressurser fra Ukraina. Det siste er antakelig minst sannsynlig, mens økt oljepris og reversering av sanksjoner er mer sannsynlig. Langvarig krig i Midtøsten kan gi mer varig økt oljepris, men da vil også makspris og sanksjonene mot skyggeflåten få fornyet betydning. Det er viktig å huske at Russlands utenrikshandel naturlig retter seg mot Europa og Kina, mens USA alltid har spilt en mindre økonomisk rolle for Russland. Europa alene kan frarøve Russland inntekter fra gassrørledningene, og påføre Russland betydelige tap gjennom sanksjoner mot olje- og gasskjøp og mot skip i skyggeflåten. Europa har stor makt over global skipsforsikring og kan presse tredjeland til å avvise skyggeflåtens skip. Og Europa kontrollerer nesten hele Russlands valutareserve som kan være avgjørende for en raskere russisk opprustning. Men en reversering av bank- og dollar-sanksjonene vil likevel dramatisk øke Russlands mulighet for handel med tredjeland, og ville gitt et stort tilbakeskritt for Ukraina.

¹⁵³ DW, «Germany: Spy chiefs warn of increasing Russian threat,» *Deutsche Welle*, 14. oktober 2024, <https://www.dw.com/en/germany-spy-chiefs-warn-of-increasing-russian-threat/a-70493640>

Ved en gunstigst mulig utvikling sett fra russisk perspektiv med oljepris over 70 dollar og fornyet adgang til låneopptak i utlandet, vil russisk militærmakt igjen utgjøre en potent trussel. De sanksjonene Europa kan gjennomføre uten USAs støtte er særlig boikott av olje- og gassimport, tiltak mot skyggeflåten, et ensidig europeisk oljepristak, sanksjoner mot enkeltpersoner og enkeltsselskap.¹⁵⁴ Det er også sannsynlig at en amerikansk åpning for investering i Russland eller handel med sanksjonerte varer og selskaper vil ha begrenset effekt, fordi de aktuelle amerikanske selskapene da vil bryte EU-sanksjonene og kan bli utestengt fra EU-markedet som for de fleste er mer lukrativt.

Kiel-instituttet har beregnet at for Tyskland vil tilbakekalling av støtte til Ukraina med tilhørende russisk framgang og fornyet ekspansjon vestover, koste Tyskland 10-20 ganger mer enn å videreføre Ukraina-støtten.¹⁵⁵ Kostnaden kommer i form av økte militærutgifter, flyktningstrømmer, og tap av handel og investeringsmuligheter i Ukraina. Tyske kostnader av økt flyktningstrøm ble anslått i intervallet 24 – 49 milliarder euro.¹⁵⁶ For hele Europa vil vi utfra dette beregne den økte kostnaden til minst 150 - 275 milliarder euro ved en dobling av antall flyktninger til Europa (se kapittel 4). Disse kostnadene dekkes i stor grad av mottakerlandet, men noe koordinering kan forventes.

Russisk seier kan gi både umiddelbare og mer langsiktige militære utfordringer: Kortsiktig kan man se for seg at en kollaps i ukrainske forsvarslinjer med tilhørende større okkupasjon eller fredsdiktat kan føre til at russiske styrker relativt umiddelbart fortsetter framgangen, eksempelvis via Belarus mot Litauen og Suwalki-korridoren. På mellomlang sikt kan russiske framganger tilføre landet ukrainsk militær materiell eller produksjonskapasitet som kan styrke en videre truseloppybygging mot Baltikum og Norden. Den viktigste kostnaden for Europa oppstår i *tidsperspektivet* – dersom vi må bygge opp kapasiteter og styrker allerede innen 2027 som vi opprinnelig planla å bygge opp fram til 2037, innebærer det ti års forsering utover normalkostnadene med en tilhørende økning av budsjettkostnader. Vi skal her ikke synliggjøre ytterligere kostnader som ville kommet frem om vi gjorde en nåverdi-beregning av kostnadsøkningene.

Kostnadene av militær opprustning i Nord-Europa som avskrekker russisk aggresjon, avhenger av omfanget av russisk styrkeoppbygging og hvordan europeiske land velger å organisere sitt forsvar. Mens målet om militær ressursbruk tilsvarende 3,5% av BNP gir en betydelig styrking av nord-europeiske forsvarsbudsjetter, er det ikke gitt at alle land makter å oppfylle dette i tide, eller at de nye militære kapasitetene rettes effektivt inn mot de til enhver tid dominerende russiske trusler. Vi skal derfor nedenfor vurdere kostnadene ved deployering av en styrke som kan avskrekk russisk angrep.

I tillegg til kostnadene nevnt ovenfor vil man ved Scenario 1 fortsatt måtte støtte Ukraina med et beløp noe høyere enn dagens. Et seirende Russland vil ha begrenset motivasjon til å etterleve en fredsavtale og kan når som helst foreta videre angrep eller bombing av sivile. Rest-Ukraina vil ha økte sivile behov og kostnader med internt fordrevne, og økt skattetap fra områder okkupert av Russland. Vi beregner at dagens bistand til Ukraina med kompensasjon av amerikansk støtte tilsvarende 79 milliarder euro vil måtte økes til et nivå som ligger nærmere støttenivået for Scenario 2 med ukrainsk delseier. Vi beregner en videreføring av dagens 80 milliarder euro i vestlig støtte som

¹⁵⁴ Stockholm Institute of Transition Economics, "Sanctioning Russia: Tools & Challenges in a Changing Geopolitical Order"

¹⁵⁵ Johannes Binder og Moritz Schularick, *Kiel Policy Brief Nr. 179: The Costs of Not Supporting Ukraine*. (Kiel: Kiel Institute for the World Economy, 2024). https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/2a62f762-49a1-410a-8225-ca50193faa38-KPB_179_EN.pdf

¹⁵⁶ Binder og Schularick, *Kiel Policy Brief Nr. 179*.

må dekkes av Europa, og i tillegg 20 milliarder euro i økt sivil støtte til Rest-Ukrainas håndtering av sosiale problemer og internt fordrevne.

Med en Ukraina-støtte på hele 100 milliarder kroner og kostnader for forsert forsvar av Baltikum og Finland med 88 milliarder kroner (kapittel 5) første år, vil de totale militære og beslektede europeiske kostnader ved Scenario 1 med russisk (del)seier nå **188 milliarder euro** i 2026. I kapittel 4 så vi at en dobling av antall ukrainske flyktninger i Europa vil gi Europas kostnader for mottak, livsopphold og integrasjon øke med 150-275 milliarder euro på årsbasis. Dermed framstår Scenario 1 med samlede europeiske kostnader beregnet til **338 - 463 milliarder euro** i 2026, eksklusive gjenoppbygging. Kostnadene til håndtering av flyktninger vil synke noe med tiden, gitt at mange vil kunne nå høyere yrkesdeltakelse i nærliggende europeiske land, og et fåtall kanskje vil vende tilbake til Rest-Ukraina tross russisk okkupasjon av større områder. Men erfaringen fra Europa og Norge er at integreringen i arbeidsmarkedet tar tid, med svakere økonomisk utvikling i Sentral-Europa. En stor ny bølge av krigsflyktninger vil sannsynligvis overvelde kapasiteten til integrering og sysselsettingstiltak og øke andre sosiale kostnader, selv om noen ukrainere vil ansettes i selve mottaksapparatet. Vi anslår at kostnadene med flyktninger faller med 10 % årlig de første årene. Det gir følgende kostnadsestimater:

<i>Mrd euro, faste priser</i>	2026	2027	2028	2029
Europa, støtte til Rest-Ukraina	100	105	110	110
Militær oppbygging, Europa	88	77	52	39
Nye ukrainske flyktninger	150 - 275	137 - 250	125 - 225	112 - 202
SUM kostnader for Europa	338 - 463	319 - 432	287 - 387	261 - 351

Dersom Scenario 1 inntreffer og Europa kompenserer all amerikansk støtte, får vi totale kostnader for Europa over en fireårsperiode på 1.205 - 1.633 milliarder euro.

7.1.1 Kostnader for Norge ved russisk (del)seier

Det norske forsvarsbudsjettet på anslagsvis 103 milliarder kroner i 2025 utgjør om lag 2,1% av BNP, mens rammen gjennom Forsvarets langtidsprogram skal økes til 140 milliarder kroner i 2030 målt i fast kroneverdi (2,36 % av BNP), og videre til 166 milliarder kroner i 2036. Investeringsrammen skal økes fra 39 milliarder til 80 milliarder kroner årlig, og drift fra 61 milliarder til 86 milliarder i løpet av tiårs-perioden.¹⁵⁷ Det skal etableres tre brigader hvorav en betydelig mekanisert i Finnmark og en i Sør-Norge ved reservestyrker. Strukturen er vesentlig mindre enn under den kalde krigen, og med erfaring fra tidligere styrkeplaner er det usikkert om strukturen blir fullt ut realisert. Hæren planlegges oppsatt med langtrekkende presisjonsild fra 2028, og med integrert NASAMS luftvern fra 2033. Brigadene i nord skal være delvis mekaniserte og romme en artilleribataljon i løpet av 2032, men mangel på korpsorganisering, missilkraft og luftvern de neste åtte årene tilsier at styrkene ikke vil kunne yte vesentlig motstand ved et angrep mot Nord-Norge fra sjøsiden eller gjennom Finland.

¹⁵⁷ Prop. 87 S (2023–2024). *Forsvarsløftet - Langtidsplan for forsvarssektoren 2025-2036*, proposisjon til Stortinget. Kunnskapsdepartementet/Forsvarsdepartementet, 5. april 2024.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/27e00e5acc014c5ba741aacff235d99/no/pdfs/prp202320240087000dddpdfs.pdf>.

For Norge vil russisk (del)seier under Scenario 1 innebære risiko for økt press mot Østersjøen og Nordområdene, med behov for forsert styrking av norsk forsvarsevne. For Scenario 1 konkluderte vi i kapittel 5.6 at det vil være nødvendig å opprette ytterligere en forsterket norsk-svensk brigade på Nordkalotten, med tilhørende støttetropper og materiell, luftvern, sjødroner, m.m. Vi konkluderte også med behov for betydelig utbygging av infrastruktur og fortifikasjoner der og i Finland. Vi anså det rimelig at Norge dekker en andel av kostnadene her og i Baltikum med 300 milliarder kroner over fire år, hvorav 90 milliarder kroner første år.

Russisk framrykning vil gi økte **flyktningstrømmer**, områdene i øst fra Donbass til Dnipro-elven er tett befolket og frontbevegelser vil gi nye internt fordrevne (IDP-er). Mange kan velge å flykte utenlands, særlig dersom Ukrainas økonomi og velferdstilbud svekkes. I Norge ble kostnaden for mottak av hver voksen ukrainske flyktning beregnet til 675.800 kroner første år i 2023, og deretter 262.000 kroner årlig i de påfølgende årene.¹⁵⁸ I introduksjonsprogram fikk hver voksen flyktning 230.000 kroner, eller om lag 285.000 kroner i sosialhjelp uten slik deltakelse, i tillegg til bostøtte med 50-100.000 kroner avhengig av antall barn.¹⁵⁹ I tillegg kommer kostnader til skolegang, helsestell, osv. Med en anslått kostnad på 500.000 kroner per flyktning første år, vil mer enn doubling av antall flyktninger i Europa kunne gi 100.000 - 150.000 nye flyktninger til Norge, med en økt kostnad på 50 - 75 milliarder kroner.

Vi anslår at Norge i 2026 må dekke 90 milliarder kroner av Europas forserte opprustning, 50 milliarder kroner til forsert opprustning innen vedtatt langtidsplan for Norge, og 50-75 milliarder kroner til økte kostnader med flyktninger, totalt 190-215 milliarder kroner. I tillegg kommer videreført Ukraina-støtte med 100 milliarder kroner, og forsvarsbudsjettet på 123 milliarder kroner, totalt **413-438 milliarder kroner** i 2026.

Vi anslår følgende totale, årlige norske kostnadsøkninger ved en 3-årig oppbygging av kapasiteter for tre måneders forsvarskamp, utover vedtakene i langtidsplanen:

Bidrag, oppbygging av landstyrker i Baltikum	60 mrd kr	
Bidrag, oppbygging av landstyrker i Norden	30 mrd kr	
Totalt, økt strøm av flyktninger til Norge	50 - 75 mrd kr	
Norge, ammunisjon + 3 måneder (3 år, årlig)	30 mrd kr	
Norge, forsert missilbrigade (3 år, årlig)	15 mrd kr	
Norge, land- og maritime droner (3 år, årlig)	5 mrd kr	
Totalt økte norske kostnader År 1	190 - 215 mrd kr	3,9 % av BNP
Kommer i tillegg til: Støtte til Ukraina År 1	100 mrd kr	1,9 % av BNP
Kommer i tillegg til: Forsvarsbudsjett År 1	123 mrd kr	2,4 % av BNP
SUM, forsvarsrelaterede kostnader År 1	413 - 438 mrd kr	8,3 % av BNP

Disse kostnadene kommer i tillegg til kostnader ved å gjenoppbygge Rest-Ukraina. Det største direkte økonomiske tapet ved russisk seier, er de tapte muligheter norske selskaper ellers ville kunne realisere som partner ved ukrainsk gjenoppbygging, reparasjoner og fornyelser av energinett, og andre investeringsmuligheter i et langt tidsperspektiv. Som eksempel på hvor store verdier norske

¹⁵⁸ SMB Norge, «Rapport om sysselsettingen av ukrainske flyktninger: – Norge gjør en for dårlig jobb»

¹⁵⁹ Sander Sebastian Amsrud, «Dette får ukrainske flyktninger fra Nav: Kan si nei til jobb,» *Nettavisen*, 13. november, 2024, <https://www.nettavisen.no/okonomi/ukrainere-mottar-1-6-milliarder-i-sosialhjelp-vil-ikke-pa-nav/s/5-95-2123390> Trond Lydersen, «Nav-sjef om støtte til ukrainere – må godt over 500.000 i årslønn,» *NRK*, 12. januar, 2024, https://www.nrk.no/norge/nav-sjef-om-stotte-til-ukrainere_-_-ma-godt-over-500.000-i-arslonn-1.16708943

selskaper har kunnet skape i Ukraina før krigsutbruddet, kan nevnes at Telenors ukrainske datterselskap - KyivStar - ved fusjonen med Vimpelkom i 2010 ble verdsatt til 25 milliarder kroner (5,6 milliarder dollar) og betjente 21 millioner kunder.¹⁶⁰

Norsk eksport til Ukraina på 5 milliarder kroner årlig vil trolig opphøre, og importtapet kan gi prispress på matvarer hvor Ukraina har særlig stor markedsandel, som matolje og korn. Økt russisk selvheldelse vil trolig legge direkte press på Oljefondets gjenværende plasseringer på 1,5 milliarder kroner i Russland, og alle private og ikke avskrevne investeringer i Russland vil trolig for alltid være tapt. Ved okkupasjon av Kyiv og store deler av landet, vil private norske investeringer i Ukraina gå tapt. Per 2023 hadde norske selskaper en totalbeholdning av direkteinvesteringer (poster med mer enn 20% eierandel) på 434 millioner kroner i Russland og 201 millioner kroner i Ukraina, i tillegg kommer eventuelle porteføljeinvesteringer med lavere eierandeler.

7.2 Scenario 2: Kostnader ved ukrainsk (del)seier

Ukraina viste i 2022 og 2023 at de makter å vinne tilbake store områder når de får tilstrekkelig støtte fra allierte. Siden 2023 har allierte trappet ned denne støtten, mens Russland har økt krigsinnsatsen. Ukraina holder likevel stand mot en av verdens tre sterkeste militærmakter med en vestlig støtte på bare 0,1 % av vestlige lands BNP. Det antyder styrken i ukrainsk forsvarsvilje og svakheter i russisk krigsevne og våpenkvalitet. Det viser også at selv en begrenset økning i støtten kan tippe den militære styrkebalansen i ukrainsk favør. Dersom Trump-administrasjonen fortsetter sin svekkelse av amerikanske dollar, vil det bli kunne billigere for Europa å kjøpe amerikanske våpen, hensyntatt den generelle prisøkningen vi allerede har omtalt for militærmateriell.

Fra januar 2022 til april 2025 har USA gitt totalt 115 milliarder euro (i snitt 35 milliarder årlig), mens Europa har gitt 154 milliarder euro (48 milliarder årlig) inkludert 61 milliarder euro gjennom EU-institusjonene. Fra april 2024 til april 2025 ble det gitt 40 milliarder euro fra USA og 54 milliarder euro fra Europa. Bare halvparten av støtten er militær – 140 milliarder euro siden januar 2022, hvorav USA offisielt har donert militær hjelp for 60 milliarder euro – men beløpet kan i realiteten ha vært mindre grunnet utstyrets ofte høye alder og lavere kvalitet.¹⁶¹

Av støtten i 2024 gikk om lag 35 milliarder euro årlig til Ukrainas regjering via direkte budsjettstøtte gjennom EU-program og multilaterale organisasjoner, mens de øvrige 47 milliarder euro er direkte vestlige militære bidrag, våpendonasjoner, og andre støtteprogrammer utenom støtten til Ukrainas statsbudsjett.

I kapittel 5.6 anslo vi de rene militære og beslektede kostnadene for Europa under Scenario 2 med en ukrainsk delseier. For å oppnå ulike grader av overlegen ukrainsk kampstyrke og fremtvinge en løsning på ukrainske premisser uten amerikansk støtte, må allierte støtte Ukraina militært med totalt **290 - 451 milliarder euro** i 2026. Men av dette vil multilaterale organisasjoner og de ikke-europeiske allierte antas å fortsatt dekke 12 milliarder euro, slik at den europeiske kostnaden til

¹⁶⁰ Law Insider, «Kyivstar sample clauses,» *Law Insider*, u. å., <https://www.lawinsider.com/kyivstar>

¹⁶¹ Anastassia Fedyk og James Hodson, *New analysis from Economists for Ukraine: The cost of US aid to Ukraine is less than half the official figures.* (London: CEPR, 2025). <https://www.cepr.org/voxeu/columns/new-analysis-economists-ukraine-cost-us-aid-ukraine-less-half-official-figures>

militær støtte for å realisere ukrainsk seier blir **278 – 439 milliarder euro** første år, i et spektrum hvor nedre sum er minimumsnivået og øvre sum en maksimumskostnad hvor alt nødvendig materiell for seier leveres første år.

De totale kostnadene vil bli lavere, og synke de påfølgende år, på grunn av redusert opprustning etter en fredsslutning og reduserte kostnader når ukrainske flyktninger i Europa kan vende hjem. Vi anslår at dagens kostnader med 4,5 millioner flyktninger er om lag 150 milliarder euro, og at man ved ukrainsk (del)seier får en kostnadsreduksjon med 20 milliarder euro første år og samme beløp andre år. At reduksjonen ikke anslås høyere, skyldes at uforholdsmessig mange flyktninger antas å komme fra områder som fortsatt vil være under russisk kontroll selv etter fredsslutning.¹⁶² Vi beregner også, konservativt, en reduksjon i lånekostnader på 15 milliarder euro på grunn av redusert landrisiko når Russland påføres tap og ikke får innflytelse, som vi her fører andre året.

Ved Scenario 2 anslår vi dermed følgende årlige kostnader for **Europa** i faste priser:

<i>Mrd euro, faste priser</i>	2026	2027	2028	2029
Dagens støtte til Ukraina	85	85	85	85
Ytterligere militær støtte	205-366	100-205	-10-15	-10-15
Finansiering fra andre allierte	-12	-12	-12	-12
Redusert landrisiko, ufordelt	0	-15	0	0
Repatriering av flyktninger	-20	-20	0	0
SUM kostnader for Europa	258 - 419	138 - 243	63 - 88	63 - 88

Vi forutsetter at det fortsatt gis vestlige lån med sikring i frosne russiske reserver, men ikke bruk av midlenes hovedstol. Dersom man velger å beslaglegge russiske aktiva og stille disse til disposisjon for Ukraina som krigserstatninger, vil det dekke Ukrainas finansieringsbehov i 1-3 år og redusere Europas kostnader betraktelig.¹⁶³ Ved å utstede obligasjonslån for Ukraina med sikkerhet i frosne midler gjennom ERA-mekanismen, har EU allerede fratatt Russland råderett over midlenes avkastning. Full konfiskering 20-dobles midlene til disposisjon, og er juridisk fundert i unntak fra reglene om staters suverenitet og immunitet, i tilfeller av folkeretts- og konvensjonsbrudd, erstatninger under internasjonale rettsavgjørelser, eller kollektivt forsvar.¹⁶⁴ Reservene ble bygget opp for å finansiere ulovlig angrepskrig med utstrakt bruk av tortur og krigsforbrytelser som virkemiddel. Den økonomiske effekten av å konfiskere midlene ble trolig priset inn av markedet allerede ved frysing av dem i 2022.¹⁶⁵

Dersom Scenario 2 skal muliggjøres og vi legger disse kostnadene til grunn, hvor Europa kompenserer for all tidligere amerikansk støtte, får vi sammenlagte kostnader for Europa i en fireårsperiode på 522 - 838 milliarder euro.

¹⁶² I kapittel 4 så vi at relativt få har vendt tilbake fra Europa til et liv som internt fordrevet i Ukraina.

¹⁶³ Anna Vlasyuk, *Legal Report on Confiscation of Russian State Assets for The Reconstruction of Ukraine*. (Kyiv: KSE Institute, 2024). https://www.kse.ua/wp-content/uploads/2024/02/CBR-Assets-Legal-Report_February-2024.pdf

¹⁶⁴ Anders Olofsgård, *The Case for Seizing Russian State Assets*. (Stockholm: FREE Network, 2025). <https://freepolicybriefs.org/2025/06/18/seizing-russian-state-assets/>

¹⁶⁵ Olofsgård, *The Case for Seizing Russian State Assets*.

7.2.1 Fordelingen av kostnadene på ulike land

I forrige avsnitt fant vi et europeisk finansieringsbehov på 258-419 milliarder euro i 2026, når finansieringen fra andre allierte og besparelser er trukket fra. Europeiske regjeringer må dekke nesten hele det ukrainske behovet for sivil og militær bistand. Det taler for å konfiskere frosne russiske midler, eller bruke mer av disse som sikkerhet for lån til Ukraina. En annen mulighet åpnes når europeiske lands støtte til Ukrainas forsvarskrig trolig vil kunne inndeckes delvis som ledd i oppnåelsen av NATO-målet for opptrapping av forsvarsbudsjett. Det vil innebære at støtten til Ukraina i betydelig grad er utgifter som uansett må brukes på militært forsvar, og ikke fortrenge andre formål.

Europa har i 2025 en verdiskaping på om lag 22.500 milliarder euro, mot Russlands knapt 2.000 milliarder euro.¹⁶⁶ Det betyr at når Russland øker militærutgiftene med 1% av BNP, kan Europa møte den opprustingen ved å allokere bare 0,1% av sin verdiskaping til de samme formålene. Vi ser her bort fra justering for "militære kjøpekraftspariteter", som den australske forskeren Peter Robertson har utviklet. Forskere ved *Massachusetts Institute of Technology* mener sammenlikning til valutaenes markedskurser ofte fanger opp de forskjellene man ønsker å måle, og at "military PPP" kan gi en sterk overvurdering av lands forsvarsressurser.¹⁶⁷ Forskere ved *International Institute for Strategic Studies (IISS)* mener at det er for mange ukjente kostnadskomponenter til å kunne gjøre meningsfulle PPP-beregninger.¹⁶⁸ Uten å ta stilling i disse metoddebattene, vil vi anvende valutakurser, analysere forutsetningene for materielle styrkeforhold direkte gjennom materiell og kjente priser, og deretter beregne den vestlige kostnaden av å utruste Ukraina til å overgå russisk kampkraft.

En militær ressursanvendelse på 3,5 % av BNP tilsvarer dagens nivå i USA, Polen, Estland og Hellas, men vil være en betydelig opptrapping for mange europeiske land. Mange land har et etterslep hvor bevilget støtte ennå ikke er allokert, tilsvarende inntil 160 milliarder euro.¹⁶⁹ Det vitner om utfordringer med kapasiteten til å omsette bevilgninger til faktiske forsvarsinvesteringer og våpenleveranser, eller også ledig budsjettrom. Ukraina-støtten kan for mange land bli den mest hensiktsmessige og strategisk fornuftige kanaliseringen av forsvarsbevilgninger de neste årene. Mye av den politiske striden omkring støtte har vært unngått ved å gi støtte på EU-nivå som lån.¹⁷⁰

Vi legger til grunn at enkeltland i Europa kompenserer bortfall av amerikansk støtte og at EU-kommisjonen opprettholder sine felles støtteordninger med 19 milliarder euro, slik at de enkelte europeiske land bilateralt donerer **239 – 400 milliarder euro** i 2026.

Bilateralt har kjernelandene i nord hittil gitt 87,5 milliarder euro og de øvrige landene 7 milliarder euro over tre år, altså en prosentvis fordeling 93:7. De nordlige landene har mye høyere verdiskaping

¹⁶⁶ Målt til markedsvlutakurser.

¹⁶⁷ M. Taylor Fravel, George Gilboy og Eric Heginbotham, «China's Defense Spending: The \$700 Billion Distraction», *MIT Security Studies Program (MIT SSP)*, 2. september, 2024, <https://ssp.mit.edu/news/2024/fravel-gilboy-heginbotham-on-china-s-defense-spending-the-700-billion-distraction>

¹⁶⁸ International Institute for Strategic Studies (IISS), *Military Expenditure: Transparency, Defence Inflation and Purchasing Power Parity*. (London: IISS, 2022). <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content-migration/files/research-papers/2022/12/military-expenditure-transparency-defence-inflation-and-purchasing-power-parity.pdf>

¹⁶⁹ Torbjörn Becker, Anders Olofsgård, Maria Perrotta Berlin og Jesper Roine, *Svenskt Ukrainastöd i en internationell kontext: Offentligfinansiella effekter och framtidsscenarier*. (Stockholm: Finanspolitiska rådet, 2025). <https://www.fpr.se/download/18.7e539f2194d337c9da2d4a7/1739358945079/Svenskt%20Ukrainast%C3%B6d%20i%20en%20internationell%20kontext.pdf>

¹⁷⁰ Becker et al., *Svenskt Ukrainastöd i en internationell kontext: Offentligfinansiella effekter och framtidsscenarier*.

(16.380 milliarder euro) enn Sør-Europa (6.090 milliarder euro). Med uendret fordeling mellom Nord-Europa og Sør-Europa, må landene i nord øke sin støtte med 195 - 346 milliarder euro i 2026, og de sør-europeiske landene med 15 - 26 milliarder euro, men med betraktelig lavere kostnader de påfølgende år etter en ukrainsk (del)seier med gunstig fredsslutning. Nedenfor viser vi dagens støtte per region, merkostnaden for å sikre ukrainsk seier, og foreslått regional og norsk andel. BNP er omregnet til dollarkurs 0,92:

<i>Mrd euro, faste priser</i>	Støtte gitt hittil per år	+ Økning i Scenario 2 inkl. kompensere USA	= Nytt nivå for 2026	BNP 2024
EUROPA	48,0	210-371	258-419	22.500
EU, felles	18,8	0	19	
Bilateralt	29,2	210-371	239-400	
NORD	26,4	196-346	222-372	16.380
Norge	3,0	15-28	20-31	445
SØR	2,1	15-26	17-28	6.090

Kilder: Kiel Institute, Ukraina Support Tracker juni 2025. World Bank Data.

Tabellen viser at landene i Nord-Europa i gjennomsnitt må øke sine bidrag til Ukraina med 1000-1500 prosent for å realisere ukrainsk (del)seier. Mange land har svakt økonomisk handlingsrom, og dette er noe av bakgrunnen for at EU har tatt initiativ til en fondsordning for gjenoppbygging av europeisk forsvarsevne. Mens alle land skal løftes opp mot NATO-målet om militære forsvarsutgifter på 3,5 % av BNP (750 milliarder euro for Europa), vil Ukraina-støttens andel av disse nasjonale kostnadene kunne variere.

For land i øst og nord vil det være naturlig at Ukraina-bistanden utgjør en større andel av opptrappingsplanen, mens for land lengre borte fra russiske interesseområder blir det vanskeligere å mobilisere økt støtte til Ukraina. Studier viser at militære budsjetter og Ukraina-støtte blir lavere, desto lengre unna Russland et europeisk land er plassert.¹⁷¹ En kompensasjon av amerikanske midler med 35 milliarder euro hvor 93% av økningen faller på Nord-Europa, vil øke disse landenes totale sivile og militære bistand til Ukraina fra 26,4 milliarder til 235- 386 milliarder euro, eller fra 0,16% av BNP til kanskje 2 % av BNP.

Ved full opptrapping av Ukraina-støtten hvor Nord-Europa finansierer 222 - 372 milliarder euro bilateralt eller via utvidede EU-program, kan Ukraina-budsjettene nå mellom 1,4 % og 2,3 % av regionens BNP. Det vil måtte allokere inntil 66 prosent av den militære opptrappingen under NATO-målet, til Ukraina-fronten. Konfiskering av russiske midler vil redusere disse kostnadene meget betraktelig.

7.2.2 Kostnader for Norge

For Norge vil en opptrapping til NATOs 3,5 %-mål innebære at militærutgiftene øker fra det vedtatte 103 milliarder kroner (8,8 milliarder euro) i 2025 som utgjør 2,05 % av BNP, til anslagsvis 176

¹⁷¹ Becker et al., *Svenskt Ukrainastöd i en internationell kontext: Offentligfinansiella effekter och framtidsscenarier*.

milliarder kroner. Differansen mellom NATO-målet og vedtatt budsjett og langtidsplan er altså 73 milliarder kroner i 2025, eller ganske likt det beløpet Norge har brukt til militær Ukrainastøtte i 2025. Dette er allerede en over-oppfylling av vår «andel» av europeisk kompensasjon og opptrapping av støtten til Ukraina under Scenario 2, utfra vår andel av BNP. Men vi har også hatt store merinntekter, og en spesielt utsatt beliggenhet nær Russland med tilhørende større nytte av støtte fra de andre grenselandene, og avhengighet av europeiske stormakter når USA trapper ned sitt engasjement. Utfra vår strategiske plassering, kostnadene ved å sikre havområder og oljeinstallasjoner, behovet for særskilt opprustning på Nordkalotten, og relative sikkerhetstap hvis USA reduserer sin militære interesse for Europa, er det nødvendig for Norge å bevilge mer både til eget forsvar og til Ukraina, enn land lengre vest og sør som har mindre handlingsrom, mindre territorier å forsvare, og ligger lengre fra Russland.

Den fordelingen av økt støtte til Ukraina som vi i tabellen ovenfor anser som realistisk og nødvendig, vil under Scenario 2 gi behov for norsk støtte til Ukraina med **220 - 360 milliarder kroner** første år, tilsvarende halve inntekten innenfor “handlingsregelen” og det 4-dobbelte av dagens støttenivå. Kostnaden vil reduseres merkbart allerede andre år, og deretter raskt nedover mot 100 milliarder kroner årlig. En fordeling av kostnaden over fireårsperioden, vil være å foretrekke. Langsiktig realavkastning i fondet er beregnet til 3 prosent, men har de siste årene ligget noe over dette. Samtidig har staten de senere årene brukt mindre enn 3 % av realavkastningen («oljepengebruk») slik at vi nå har rom for den forsvarssatsingen som er nødvendig for å ruste Europa mot truslene etter en russisk seier i Ukraina. Vi er enig med 47 ledende norske økonomer som mener at staten i ekstraordinære situasjoner kan bevilge penger til forsvar og sikkerhet utover handlingsregelen.¹⁷² Nå befinner Europa seg i en slik situasjon. Bruk av norske forsvarsmidler i Ukraina har også gunstig effekt ved at det ikke skaper særlig press i norsk økonomi, og legger grunnlag for ulike samarbeid for norsk forsvarsindustri i Ukraina. Dette er et kjernepoeng i “den norske modellen” for Ukrainastøtte.¹⁷³

7.3 Samlede kostnader for Europa og Norge ved scenariene

Vi har anslått de årlige europeiske budsjettvirkninger og militære kostnader av to scenarier for Ukrainas utvikling, uten bruk av nåverdiberegninger, men med kostnader til krigsrelatert infrastruktur, sivil beskyttelse, og anslått netto produksjonstap. Sistnevnte er usikre og antakelig noe undervurdert for begge scenarier. Vi forutsetter at Europa dekker samtlige kostnader, med proporsjonale bidrag fra Norge.

For **Scenario 1** med snarlig russisk (del)seier forutsetter vi at et vestlig rest-Ukraina skal gjenoppbygges, men hvor Russland har begrenset adgang til å utgjøre en militær trussel mot Europa gjennom Ukraina. Vi forutsetter derfor at kostnadene til støtte til Ukrainas forsvar og gjenoppbygging etter en fredsslutning er lik i begge scenarier. Under scenariet må derimot forsvaret av Europa styrkes langt raskere, over bare 3-4 år. Strømmen av ukrainske flyktninger og internt fordrevne vil

¹⁷² Knut N. Kjær m.fl., «Handlingsregelen må ikke stå i veien for en kraftig økning av Norges støtte til Ukraina,» *Aftenposten*, 2. mars, 2025, <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/jQ1r70/handlingsregelen-maa-ikke-staa-i-veien-for-en-kraftig-okning-av-norges-stoette-til-ukraina>

¹⁷³ Karlsrud, Stormoen og Svendsen, *Tempo og effektivitet i Norges støtte til Ukraina*, NUPI, 6.mai 2025

øke dramatisk, med 6-11 millioner til Europa og med 100-150.000 i Norge. Vi tror de vil kunne ankomme gradvis med noe fordeling over årene, blant annet fordi Rest-Ukrainas evne til å ivareta internt fordrevne vil avta, og sammen med økte sosiale utfordringer i mottakslandene vil dette utlikne effekten av at ukrainske flyktninger i Europa gradvis kommer i arbeid. Vi anslår økte europeiske kostnader i 2026 med 71 milliarder euro i Baltikum, 17 milliarder euro i Nordområdene, og støtte til militær og sivile behov i Rest-Ukraina med 100 milliarder euro. Totale militære og beslektede kostnader anslås dermed til 188 milliarder euro i 2026, og totalt **338 - 463 milliarder euro** medregnet en doblet flyktningstrøm. De totale kostnadene beregnes å falle til **319-432 milliarder euro** i 2027.

For **Scenario 2** med ukrainsk (del)seier anslår vi for Europa militære og beslektede kostnader på **258 - 419 milliarder euro** i 2026, men fallende allerede i 2027 til **138 - 243 milliarder euro** på grunn av krigsopphør og reduserte kostnader til flyktninger. Vi har ikke regnet på gevinstene ved reduserte ukrainske kostnader til løpende reparasjoner av krigsskader og økte lokale skatteinntekter ved et krigsopphør. Det vil bli kostnads-besparelser fra repatriering av inntil 1,5 millioner flyktninger, økte investeringer fra utlandet, og økt vekst i Ukraina på grunn av synergier som følge av økt handel med naboland. Ukraina vil få økt evne til selvfinansiering, dels på grunn av skatteinnngang fra høyere produksjon og dels på grunn av lavere kostnader til løpende reparasjoner av krigsskader. Lavere landrisikopremie vil øke avkastningen på kapital og gjøre det mulig også for det norske Oljefondet å investere bredt i Ukraina. Vi har, svært konservativt, bare beregnet 15 milliarder euro i besparelser fra alle disse faktorene.

Vi estimerer følgende totale årlige direkte kostnader for **Europa** i faste 2025-euro ved scenariene, eksklusive dagens europeiske forsvarsbudsjetter, men inklusive all støtte til Ukraina med unntak av den senere gjenoppbyggingen:

Årlig kostnad	EUROPA	NORGE	NORGE
	EURO	EURO	Kroner
1. Russisk (del)seier			
<i>Ukraina-støtte, ekskl gjenoppbygging</i>	<i>100 mrd</i>	<i>7,5 mrd</i>	<i>90 mrd</i>
<i>Økt strøm av flyktninger til Europa</i>	<i>150-275 mrd</i>	<i>4,5-6,5 mrd</i>	<i>55-75 mrd</i>
<i>Styrket forsvar i Baltikum, Finland</i>	<i>88 mrd</i>	<i>8,0 mrd</i>	<i>90 mrd</i>
<i>Styrket forsvar i Norge</i>		<i>4,5 mrd</i>	<i>50 mrd</i>
SUM KOSTNAD 2026	338-463 mrd	25-27 mrd	290-315 mrd
SUM KOSTNAD 2027	319-432 mrd	24-26 mrd	280-300 mrd
SUM KOSTNAD 2028	287-387 mrd	23-25 mrd	265-290 mrd
SUM KOSTNAD 2029	261-351 mrd	22-24 mrd	255-280 mrd
TOTALT FIRE ÅR 2026-2029	1205-1633 mrd	94-102 mrd	1090-1185 mrd
2. Ukrainsk (del)seier			
SUM KOSTNAD 2026	258-419 mrd	19-31 mrd	220-360 mrd
<i>År 2: Mil. støtte inntil min.nivået</i>	<i>173-295 mrd</i>	<i>19,0 mrd</i>	<i>220 mrd</i>
<i>År 2: Repatrierte flyktninger, besparelse - 20 mrd</i>		<i>- 1,5 mrd</i>	<i>17 mrd</i>
<i>År 2: Redusert landrisiko, gevinster - 15 mrd</i>		<i>- 0,7 mrd</i>	<i>4 mrd</i>
SUM KOSTNAD 2027	138-243 mrd	8-17 mrd	95-195 mrd
<i>År 3: Mil. støtte inntil 2025-nivået</i>	<i>63-88 mrd</i>	<i>8,0 mrd</i>	<i>70-95 mrd</i>
SUM KOSTNAD 2028 og 2029	63-88 mrd	6-8 mrd	70-95 mrd
TOTALT FIRE ÅR 2026-2029	522-838 mrd	39-64 mrd	455-745 mrd

For **Norge** sammenlikner vi nedenfor norske årlige forsvarsutgifter og Ukraina-støtte med noen andre norske kostnader og inntekter fra samme periode, i norske kroner:

Oljefondets avkastning 2024 ¹⁷⁴	2.511 mrd kroner
Oljefondets avkastning 2023 ¹⁷⁵	2.222 mrd kroner
Statens pandemikostnad 2020-21, årlig ¹⁷⁶	116 mrd kroner
Produksjonstap Covid-19, 2020 ¹⁷⁷	145 mrd kroner
Norsk forsvarsbudsjett, 2025	103 mrd kroner
Norsk Ukraina-støtte, 2025	85 mrd kroner
Russisk seier, totale kostnader 2026	290-315 mrd kroner
Russisk seier, totale kostnader 2027	280-300 mrd kroner
Russisk seier, totale kostnader 2028	265-290 mrd kroner

¹⁷⁴ Mikael Holter, «Oljefondet med avkastning på 2 511 milliarder i 2024 – ny rekord i kroner,» *Dagens Næringsliv*, 29. januar 2025, <https://www.dn.no/marked/oljefondet/resultater/nicolai-tangen/oljefondet-med-avkastning-pa-2511-milliarder-i-2024-ny-rekord-i-kroner/2-1-1770303>

¹⁷⁵ Holter, «Oljefondet med avkastning på 2 511 milliarder i 2024 – ny rekord i kroner».

¹⁷⁶ Erik Magnus Sæther, Hanna Isabel Løyland og Christoffer Bugge, "En samfunnsøkonomisk analyse tilsier mindre strenge smitteverntiltak mot covid-19," *Tidsskrift for Den norske legeforening* (11. januar 2022), <https://www.tidsskriftet.no/2022/01/kronikk/en-samfunnsokonomisk-analyse-tilsier-mindre-strenge-smitteverntiltak-mot-covid-19>

¹⁷⁷ Fredriksen, «Slik har koronapandemien påvirket norsk økonomi.»

Russisk seier, totale kostnader 2026-28	845-905 mrd kroner
<i>Herav støtte Rest-Ukraina 2026-28</i>	<i>275 mrd kroner</i>
<i>Herav økt flyktningstrøm 2026-28</i>	<i>160-220 mrd kroner</i>
<i>Herav andel europeisk opprusting 2026-28</i>	<i>260 mrd kroner</i>
<i>Herav forsert norsk opprusting 2026-28</i>	<i>150 mrd kroner</i>
Ukrainsk seier, totale kostnader 2026	220 -360 mrd kroner
Ukrainsk seier, totale kostnader 2027	95-195 mrd kroner
Ukrainsk seier, totale kostnader 2028	70-95 mrd kroner
Ukrainsk seier, økte kostnader 2022-28	385-650 mrd kroner

Å investere i Scenario 2 vil skape økonomiske gevinster for Ukraina og Europa for øvrig – i tillegg til en ikke ubetydelig sikkerhetspolitisk gevinst ved å vise at Europa kan slå tilbake de destruktive, autoritære kreftene Russland nå representerer. Det vil også redusere sjansen for politisk og sosial uro som følge av millioner av nye flyktninger, økt politisk polarisering i Europa, og dermed økte offentlige kostnader.

Alternativet, Scenario 1, kan bety slutten på Europa slik vi kjenner det. Demokratiske institusjoner, åpent ordskifte og en omfordelende velferdsstat vil kunne komme under kraftig press fra populistiske krefter og kriminelle miljøer som styrker sin makt. Kampen for ukrainsk seier handler derfor ikke kun om Ukraina, men om Europas framtid.

En Ukrainsk seier vil kreve et politisk og økonomisk skippertak. Det fordrer modige og visjonære politikere som er villige til å akseptere en viss risiko på kort sikt, for å redusere en betydelig risiko på lengre sikt. De må bevilge større summer de neste årene, kombinert med sterkere sanksjoner mot russisk økonomi, med håp om at det til sammen er tilstrekkelig til å gi Ukraina overtaket og presse Russland til varig fred. Europas ledere må gjennom handling bevise overfor Russland at de tar trusselen på alvor, og at de ikke har tenkt å gi seg. Gevinsten er stor om man lykkes: En langt større sjanse for å bevare et fritt og demokratisk Europa, og nødvendig avskrekking overfor en autoritær aggressor. Det vil demonstrere for hele verden at demokratiske land *kan og vil* sloss for sine kjerneverdier, og at frie og demokratiske samfunn er sterkere enn de autoritære. Lykkes dette vil det utgjøre et historisk vendepunkt, og de politiske lederne som gjorde det mulig vil gå inn i historien. De vil åpne døren for et nytt kapittel i Europas historie, intet mindre.

Norge kan spille en historisk nøkkelrolle i å bevare et fritt Ukraina – dersom man er villig til å bruke en liten del, 150 milliarder kroner i året, av vår unike oljeformue som et bidrag til å verne demokratiet mot truslene fra det autoritære.

8 Kilder

Agenstvo. «The Russian authorities have cut spending on every third state program.» *Telegram*, 30. september 2025. <https://t.me/agentstvonews/12165>

Aizhu, Chen, og Shu Zhang. «Exclusive: As U.S. sanctions loom, China's Bank of Kunlun to stop receiving Iran payments.» *Reuters*, 23. oktober 2018. https://www.business-standard.com/article/reuters/exclusive-as-u-s-sanctions-loom-china-s-bank-of-kunlun-to-stop-receiving-iran-payments-sources-118102300739_1.html

Amsrud, Sander Sebastian. «Dette får ukrainske flyktninger fra Nav: Kan si nei til jobb.» *Nettavisen*, 13. november 2024. <https://www.nettavisen.no/okonomi/ukrainere-mottar-1-6-milliarder-i-sosialhjelp-vil-ikke-pa-nav/s/5-95-2123390>

Axe, David. «4.5 Million Drones Is A Lot Of Drones. It's Ukraine's New Production Target For 2025.» *Forbes*, 12. mars 2025. <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2025/03/12/45-million-drones-is-a-lot-of-drones-its-ukraines-new-production-target-for-2025/>

Baker, Stephanie. *Punishing Putin*. London: HarperCollins, 2024.

Becker, Torbjörn, Anders Olofsgård, Maria Perrotta Berlin og Jesper Roine. *Svenskt Ukrainastöd i en internationell kontext: Offentligfinansiella effekter och framtidsscenarier*. Handelshögskolan i Stockholm, SITE, Rapport til Finanspolitiska rådet, 2025. <https://www.fpr.se/download/18.7e539f2194d337c9da2d4a7/1739358945079/Svenskt%20Ukrainast%C3%B6d%20i%20en%20internationell%20kontext.pdf>

Belkin, Vadim. «Bargaining, Acceptance, Recession: Why It's Getting Harder to Deny Russia's Economic Downturn.» *The Insider*, 6. august 2025. <https://theins.ru/en/economics/283807>

Bergmann, Max, et al. *Out of Stock? Assessing the Impact of Sanctions on Russia's Defense Industry*. Washington DC: CSIS, 2023. <https://www.csis.org/analysis/out-stock-assessing-impact-sanctions-russias-defense-industry>

Bielieskov, Mykola. «Putin's escalating air offensive is overwhelming Ukraine's defenses.» *Atlantic Council*, 1. juli 2025. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putins-escalating-air-offensive-is-overwhelming-ukraines-defenses/>

Binder, Johannes, og Moritz Schularick. *Kiel Policy Brief Nr. 179: The Costs of Not Supporting Ukraine*. Kiel: Kiel Institute for the World Economy, 2024. https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/2a62f762-49a1-410a-8225-ca50193faa38-KPB_179_EN.pdf

Bjørtvedt, Erlend. *Russia's foreign trade and trade costs 2019–2024*. Oslo: Corisk, 2024. https://www.researchgate.net/publication/384867435_Russia%27s_foreign_trade_and_trade_costs_2019-2024

Bjørtvedt, Erlend. *Corisk: Sanctions of Russia – Warszawa G7 Jan 2024 Conference Presentation*. Oslo: ResearchGate, 2024.

https://www.researchgate.net/publication/378768787_Corisk_Sanctions_of_Russia_Warszawa_G7_JAN_2024_Conference_Presentation

Bjørtvedt, Erlend; Aage Borchgrevink og Tine Vigmostad, et al. *The Russia Sanctions as a Human Rights Instrument*. Oslo: Norwegian Helsinki Committee, oktober 2023. [The Russia sanctions as a human rights instrument: Violations of export controls regarding war-critical goods to Russia](#)

Bjørtvedt, Erlend; Karsten Friis og Ole Martin Stormoen. “Europa må ta ansvar i Ukraina”, *Dagens Næringsliv*, 8. juli 2025. [Europa må ta ansvar i Ukraina | DN](#)

Bortnyk, Ruslan, og Oksana Krasovska. *Economics of the Russian–Ukrainian War (2022–2024): Analytical Review*. Kyiv: Ukrainian Institute for Applied Macro-economics (UIAMP), 2025. <https://uiamp.org/en/economics-russian-ukrainian-war-2022-2024-analytical-review>

Brar, Aadil. «Russia Suffers Punishing Fees to Trade with China: Report.» *Newsweek*, 24. mai, 2024. <https://www.newsweek.com/china-russia-trade-shadow-banks-1904322>

Bronk, Justin. NATO Should Not Replace Traditional Firepower with ‘Drones’. London: RUSI, 2025. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/rusi-defence-systems/nato-should-not-replace-traditional-firepower-drones>

Bry, Gerhard. «Wages during War, Inflation, and Dictatorship.» I *Wages in Germany, 1871–1945*, redigert av Gerhard Bry og Charlotte Boschan, 191–265. Princeton: Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research, 1960. <https://www.nber.org/system/files/chapters/c2509/c2509.pdf>

Chas Pravdy. “Social support for Ukrainian refugees in Germany: Scale, financial payments and future prospects.” *Chas Pravdy*, 4. august 2025. <https://chaspravdy.com/en/news/economy-en/2025/08/04/social-support-for-ukrainian-refugees-in-germany-scale-financial-payments-and-future-prospects/>

Clark, Mason. *The Russian Military: Forecasting the Threat*. Washington DC: Institute for the Study of War (ISW), 2025. <https://www.understandingwar.org/wp-content/uploads/2025/10/The-Russian-Military-Forecasting-the-Threat.pdf>

Clark, Mason, George Barros, Kateryna Stepanenko, og Karolina Hird. *Russian Offensive Campaign Assessment, April 18, 2022*. Washington DC: Institute for the Study of War, 2022. https://understandingwar.org/research/russia-ukraine/russian-offensive-campaign-assessment_18-30/

Clark, Mason, George Barros, og Kateryna Stepanenko. *Russian Offensive Campaign Assessment, April 6, 2022*. Washington DC: Institute for the Study of War, 2022. https://understandingwar.org/research/russia-ukraine/russian-offensive-campaign-assessment_6-32/

Conflict Intelligence Team. «How Many T-90M Tanks Does Russia Produce?» *Teletype*, 19. juni 2025. https://notes.citeam.org/eng_t90

Coolican, Sarah. *The Russian Diaspora in the Baltic States: The Trojan Horse that Never Was*. London: LSE IDEAS, 2021. <https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/LSE-IDEAS-Russian-Diaspora-Baltic-States.pdf>

Cranny-Evans, Sam. «Blood and Dust: The Rise of Russia's Glide Bombs.» *European Security & Defence*, 15. juli 2025. <https://euro-sd.com/2025/07/articles/armament/45382/blood-and-dust-the-rise-of-russias-glide-bombs/>

Cuesta, Javier G., og Ignacio Fariza. «Russia on the Edge of Economic Collapse after 40 Months of War.» *El País*, 7. juli 2025. <https://english.elpais.com/economy-and-business/2025-07-07/russia-on-the-edge-of-economic-collapse-after-40-months-of-war.html>

Danish Refugee Council (DRC). «Protection of Civilians Week: spotlight on Ukraine.» *Danish Refugee Council*, 22. mai 2025. <https://drc.ngo/resources/news/protection-of-civilians-week-spotlight-on-ukraine/>

de Hoon, Marieke. «Dutch Court: Russia Had Overall Control of Forces in Eastern Ukraine Downing of Flight MH17.» *Just Security*, 19. desember 2022. <https://www.justsecurity.org/84456/dutch-court-in-life-sentences-russia-had-overall-control-of-forces-in-eastern-ukraine-downing-of-flight-mh17/>

Dupuy, Trevor N. *Attrition: Forecasting Battle Casualties and Equipment Losses in Modern War*. NOVA Publications, 1995.

Dupuy, Trevor N. *Understanding War: History and Theory of Combat*. Paragon House, 1987.

Dupuy, Trevor N. *Numbers, Predictions, and War: Using History to Evaluate Combat Factors and Predict the Outcome of Battles*. Bobbs-Merrill, 1979.

DW. «Germany: Spy chiefs warn of increasing Russian threat.» *Deutsche Welle*, 14. oktober 2024. <https://www.dw.com/en/germany-spy-chiefs-warn-of-increasing-russian-threat/a-70493640>

Estonian Foreign Intelligence Service. *Russia's Armed Forces Are Expanding*. Estonia: Estonian Foreign Intelligence Service, 2024. https://raport.valisluureamet.ee/2025/upload/vla_eng-raport_2025_WEB_1-1.pdf

Fedorov, Yury. *Russian Military Manpower After Two and a Half Years of War in Ukraine*. Paris: IFRI, 2024. https://www.ifri.org/sites/default/files/2024-11/ifri_fedorov_russian_military_manpower_rer48_nov2024.pdf

Fedyk, Anastassia, og James Hodson. *New analysis from Economists for Ukraine: The cost of US aid to Ukraine is less than half the official figures*. London: CEPR, 2025. <https://www.cepr.org/voxeu/columns/new-analysis-economists-ukraine-cost-us-aid-ukraine-less-half-official-figures>

Forsvarets Efterretningstjeneste. *Opdateret vurdering af truslen fra Rusland mod Rigsfællesskabet*. København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2025. <https://www.ft.dk/samling/20241/almdel/FOU/bilag/79/2977109/index.htm>

Fravel, M. Taylor, George Gilboy og Eric Heginbotham. «China's Defense Spending: The \$700 Billion Distraction.» *MIT Security Studies Program (MIT SSP)*, 2. september 2024. <https://ssp.mit.edu/news/2024/fravel-gilboy-heginbotham-on-china-s-defense-spending-the-700-billion-distraction>

Fredriksen, Kristin. «Slik har koronapandemien påvirket norsk økonomi.» *Statistisk sentralbyrå*, 14. april 2021. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/slik-har-koronapandemien-pavirket-norsk-okonomi>

Friis, Karsten. «Kan Trump avslutte krigen». *Klassekampen*, 14. november 2024. <https://www.nupi.no/publikasjoner/cristin-pub/kan-trump-avslutte-krigen>

Garcia, Naomi. «Open Secrets: Exposing PRC-Russia Wartime Trade.» *C4ADS*, 6. april 2023. <https://c4ads.org/commentary/open-secrets-prc-russia-wartime-trade/>

George, Matthew, et al. *Trends in International Arms Transfers, 2024*. Stockholm: SIPRI, 2025. https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-03/fs_2503_at_2024_0.pdf

Global Data Institute og International Organization for Migration (IOM). *Ukraine Displacement Report*. Geneve: IOM, 2025. https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd1461/files/reports/IOM_UKR_Internal%20Displacement%20Report_GPS%20R20_April%202025.pdf?iframe=true

Google Docs, «Russia-Ukraine Equipment Losses,» åpnet 20. mai 2025, https://docs.google.com/spreadsheets/d/1bngHbR0YPS7XH1oSA1VxoL4R34z60SJcR3NxguZM9GI/edit?gid=0&usp=embed_facebook

Gosselin-Malo, Elisabeth. «Rheinmetall opens repair facility for combat vehicles in Ukraine.» *Defense News*, 11. juni 2024. <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/06/11/rheinmetall-opens-repair-facility-for-combat-vehicles-in-ukraine/>

Harrison, Kerry. «Russia's Soyuz Maker Company Is Crashing Under Debt and Delays.» *Orbital Today*, 29. august 2025. <https://orbitaltoday.com/2025/08/29/russias-legendary-space-firm-faces-collapse-after-mounting-failures/>

Holter, Mikael. «Oljefondet med avkastning på 2 511 milliarder i 2024 – ny rekord i kroner.» *Dagens Næringsliv*, 29. januar 2025. <https://www.dn.no/marked/oljefondet/resultater/nicolai-tangen/oljefondet-med-avkastning-pa-2511-milliarder-i-2024-ny-rekord-i-kroner/2-1-1770303>

Holynska, Khrystyna. «Something Is Rotten in the State of Russian Arms Industry.» *RAND*, 7. august 2024. <https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/08/something-is-rotten-in-the-state-of-russian-arms-industry.html>

Horn, Sebastian, Carmen M. Reinhart og Christoph Trebesch. «China's overseas lending and the war in Ukraine.» I *Global Economic Consequences of the War in Ukraine: Sanctions, Supply Chains and Sustainability*, redigert av Luis Garicano, Dominic Rohner og Beatrice Weder di Mauro. London: CEPR Press, 2022. <https://www.hks.harvard.edu/publications/chinas-overseas-lending-and-war-ukraine>

Hrudka, Orysia. «Rheinmetall to commence armored vehicle production in Ukraine in 2024.» *Euromaidan Press*, 2. desember 2023. <https://euromaidanpress.com/2023/12/02/rheinmetall-to-commence-armored-vehicle-production-in-ukraine-in-2024/>

IISS. *The Military Balance 2025*. London: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2025

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). 2025. «IFRC Disaster Response and Preparedness.» *IFRC GO* (situasjonsdata analysert mars 2025). <https://go.ifrc.org/>

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). *Global Plan 2025*. Geneve: IFRC, 2024. https://www.ifrc.org/sites/default/files/2024-12/IFRC_GlobalPlan_2025.pdf

International Federation of the Red Cross and the Red Crescent (IFRC). «IFRC GO – Region.» *IFRC*. Hentet 18. juli 2025. <https://go.ifrc.org/regions/3/risk-watch/seasonal>

International Institute for Strategic Studies (IISS). *Military Expenditure: Transparency, Defence Inflation and Purchasing Power Parity*. London: IISS, 2022. <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/research-papers/2022/12/military-expenditure-transparency-defence-inflation-and-purchasing-power-parity.pdf>

Jompy [@Jonpy99]. Profil på X. *Twitter* (X). <https://x.com/jonpy99>

Jones, Sam. «Historian Tim Snyder: “Our misreading of Russia is deep. Very deep.”» *Financial Times*, 28. juli 2023. <https://www.ft.com/content/9a23b1a7-da4e-466b-99f4-9f7f369fe128>

Kagan, Frederick W., George Barros, og Karolina Hird. *Russian Offensive Campaign Assessment, April 5, 2025*. Washington, DC: Institute for the Study of War, 5. april 2025. <https://understandingwar.org/research/russia-ukraine/russian-offensive-campaign-assessment-april-5-2025/>

Karlsrud, John, Ole Martin Stormoen og Øyvind Svendsen, *Tempo og effektivitet i Norges støtte til Ukraina*, Norsk utenrikspolitisk institutt, 6.mai 2025. [Tempo og effektivitet i Norges støtte til Ukraina | NUPI](#)

Kaushal, Sidharth, og Juliana Suess. *The Impact of a Taiwan Strait Crisis on European Defence*. London: RUSI, 2024. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/whitehall-reports/impact-taiwan-strait-crisis-european-defence>

Kennedy, Craig. «Russia’s Hidden War Debt.» *Navigating Russia (Substack)*, 14. februar 2025. <https://navigatingrussia.substack.com/p/russias-hidden-war-debt-full-report>

Kiel Institute. 2025. «Ukraine Support Tracker.» Besøkt oktober 2025. <https://www.kielinstitut.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker>

Kjær, Knut N., m.fl. «Handlingsregelen må ikke stå i veien for en kraftig økning av Norges støtte til Ukraina.» *Aftenposten*, 2. mars, 2025. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/jQ1r70/handlingsregelen-maa-ikke-staa-i-veien-for-en-kraftig-oekning-av-norges-stoette-til-ukraina>

Kunnskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*. Proposisjon til Stortinget. Oslo: Kunnskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, 5. april 2024. https://www.regjeringen.no/contentassets/27e00e5acc014c5ba741aacff235d99/no/pdfs/prp2023_20240087000dddpdfs.pdf

Kyiv School of Economics (KSE Institute). *Russia's Military Industry Relies on 692 Geographic Clusters – KSE Institute Report*. Kyiv: Kyiv School of Economics, 2025.

<https://raport.valisluureamet.ee/2025/en/1-russian-armed-forces-and-the-war-in-ukraine/1-1-russias-armed-forces-are-expanding-the-example-of-the-44th-army-corps/>

Law Insider. «Kyivstar sample clauses.» *Law Insider*, u. å.

<https://www.lawinsider.com/clause/kyivstar>

Lawrence, Christopher A. *War by Numbers: Understanding Conventional Combat*. Lincoln: Potomac Books, an imprint of the University of Nebraska Press, 2017.

Lentini, Azzurra, et al. *Analysis of Risks Europe Is Facing*. Brussel: European Commission Joint Research Centre, 2025. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC141673>

LexTechSuite. *In the Case of Visiting and Perepjolkins vs Latvia*. Mumbai: LexTechSuite, 2014.

<https://lextechsuite.com/In-The-Case-Of-Visting-and-Perepjolkins-Versus-Latvia-2014-05-25>

LRT. «Lithuania needs 3 million drones to defend against Russia, says EU commissioner.» *LRT*, 24. juli 2025. <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/2598591/lithuania-needs-3-million-drones-to-defend-against-russia-says-eu-commissioner>

Lydersen, Trond. «Nav-sjef om støtte til ukrainere – må godt over 500.000 i årslønn.» *NRK*, 12. januar 2024. https://www.nrk.no/norge/nav-sjef-om-stotte-til-ukrainere_-ma-godt-over-500.000-i-arslonn-1.16708943

Malyasov, Dylan. «Rheinmetall begins Lynx fighting vehicle production in Ukraine.» *Defence-Blog*, 26. oktober 2024. <https://defence-blog.com/rheinmetall-begins-lynx-fighting-vehicle-production-in-ukraine/>

Mercator Institute for China Studies (MERICS). «China-Russia Dashboard: Facts and figures on a special relationship.» *MERICS*, 2025. https://merics.org/en/china-russia-dashboard-facts-and-figures-special-relationship?utm_source=substack&utm_medium=email

Merkx, Gilbert W. *Russia's War in Ukraine: Two Decisive Factors*. Quantico: Marine Corps University Press, 2023. <https://doi.org/10.21140/mcu.j.20231402001>

Ministry of Defence of Ukraine. «News on Enemy Losses and Combat Operations in Ukraine.» 3. oktober 2025. <https://mod.gov.ua/en/news/tag-combat>

Ministry of National Defence. «New training facilities at the Nowa Dęba – Lipa training grounds.» *Government of Poland*, 22. august 2025. <https://www.gov.pl/web/national-defence/new-training-facilities-at-the-nowa-deba--lipa-training-grounds>

Ministry of Defence [@DefenceHQ]. «Latest Defence Intelligence update on the situation in Ukraine – 5 August t 2025.» *Twitter (X)*, 5. august 2025. <https://x.com/DefenceHQ/status/1952652176704111038>

Mironenko, Peter. «No: Russia Is Not on the Verge of a Banking Crisis.» *The Bell*, 17. januar 2025. <https://en.thebell.io/no-russia-is-not-on-the-verge-of-a-banking-crisis/>

NRK. «Kilder til NRK: Sparer milliarder på flyktninger.» *NRK*, 15. mai 2025. <https://www.nrk.no/nyheter/kilder-til-nrk-sparer-milliarder-pa-flyktninger-1.17418614>

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Protection of Civilians in Armed Conflict – April 2025*. Geneva: OHCHR, 2025. <https://ukraine.ohchr.org/en/Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-April-2025>

Olofsgård, Anders. *The Case for Seizing Russian State Assets*. Stockholm: FREE Network, 2025. <https://freepolicybriefs.org/2025/06/18/seizing-russian-state-assets/>

Oryx. «Attack On Europe: Documenting Ukrainian Equipment Losses During The Russian Invasion Of Ukraine.» u.å. Åpnet 20. mars 2024. <https://www.oryxspioenkop.com/2022/02/attack-on-europe-documenting-ukrainian.html>

Polish Real Estate Scientific Society. *Some Aspects of Compulsory Purchase of Land for Public Purposes*. Olsztyn: Polish Real Estate Scientific Society, 2010. https://tnn.org.pl/tnn/publik/18/TNN_monografia_2010.pdf

Prokopenko, Alexandra. «New Budget Confirms the Russian Public Is Paying for the War.» *Carnegie Politika*, 1. oktober 2025. <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2025/09/russian-economy-forecast?lang=en>

Prokopenko, Alexandra. «Russia's Economic Gamble: The Hidden Costs of War-Driven Growth.» *Carnegie Politika*, 20. desember 2024. <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/12/russia-economy-difficulties?lang=en>

Richard Vereker [@verekerrichard1]. «1) Russian tank loss update.» *Twitter (X)*, 26. september 2025. <https://x.com/verekerrichard1/status/1971575829785424302>

Robbins, Siobhan. «EU warns Europe must start building millions of drones to defend itself against possible Russian attacks.» *Sky News*, 26. juni 2025. <https://news.sky.com/story/eu-warns-europe-must-start-building-millions-of-drones-to-defend-itself-against-possible-russian-attacks-13388472>

Robertson, Peter. «Real Military Spending 2024 – Military PPP.» *Military PPP*, 12. mai 2025. <https://militaryppp.com/2025/05/12/real-military-spending-2024-military-ppp/>

Rudnik, Filip. «China-Russia trade: asymmetrical, yet indispensable.» *MERICS*, 7. mai 2025. <https://merics.org/en/comment/china-russia-trade-asymmetrical-yet-indispensable>

Ryan, Mick. «China wants Ukraine to Bleed.» *Substack*, 5. juli 2025. <https://mickryan.substack.com/p/china-wants-ukraine-to-bleed>

Rybakova, Tatyana. «How the Kremlin Decided to Sacrifice Small Business to Pay for War.» *The Moscow Times*, 9. oktober 2025. <https://www.themoscowtimes.com/2025/10/09/how-the-kremlin-decided-to-sacrifice-small-business-to-pay-for-war-a90768>

Rybakova, Tatyana. «Russia's Central Bank Has Lost What Remained of Its Independence.» *The Moscow Times*, 29. oktober 2025. <https://www.themoscowtimes.com/2025/10/29/russias-central-bank-has-lost-what-remained-of-its-independence-a90972>

Saida, Niginakhon. «Russia Still a Cold Front for Central Asian Migrants.» *The Diplomat*, 5. november 2024. <https://thediplomat.com/2024/11/russia-still-a-cold-front-for-central-asian-migrants/>

Sandbu, Martin. «Sanctions on Russia are working.» *Financial Times*, 12. juni 2025. <https://www.ft.com/content/7a5ded70-166a-4e99-9726-737f01c308a5>

Savchenko, Volodymyr. «High interest rate, low growth: Kremlin tries to hide crisis.» *The Ukrainian Review*, 27. mai 2025. <https://theukrainianreview.info/high-interest-rate-low-growth-kremlin-tries-to-hide-crisis>

Sgaravatti, Giovanni; Simone Tagliapietra, Cesilia Trasi, Gerog Zachmann. *National fiscal policy responses to the energy crisis*. Bruegel dataset, 26. juni 2023. [National fiscal policy responses to the energy crisis](#)

SMB Norge. «Rapport om sysselsettingen av ukrainske flyktninger: – Norge gjør en for dårlig jobb.» *NTB*, 15. mars 2024. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18058404/rapport-om-sysselsettingen-av-ukrainske-flyktninger-norge-gjor-en-for-darlig-jobb?lang=no&publisherId=11898808>

Spirlet, Thibault. «Ukraine Army Forming New Brigades but Can't Supply All of Them.» *Business Insider*, 4. juli 2024. <https://www.businessinsider.com/ukraine-army-forming-new-brigades-cant-supply-all-russia-experts-2024-7>

Statista. «Number of Ukrainian refugees recorded in Europe since February 2022, by selected country.» Oppdatert mai 2025. <https://www.statista.com/statistics/1312584/ukrainian-refugees-by-country/>

Stockholm Institute of Transition Economics (SITE). *Financing the Russian War Economy*. Stockholm: SITE, 2025. <https://www.consilium.europa.eu/media/d4zd40wd/financing-the-russian-war-economy-stockholm-institute-of-transition-economics.pdf>

Stockholm Institute of Transition Economics (SITE). *The Russian Economy in the Fog of War*. Stockholm: Stockholm School of Economics, 2024. <https://www.konj.se/media/piamenjt/2024-10-01-report-on-the-russian-economy.pdf>

Stockholm Institute of Transition Economics. “Sanctioning Russia: Tools & Challenges in a Changing Geopolitical Order.” *YouTube*, 23. juni 2025. Foredrag, 2:09:10. <https://www.youtube.com/watch?v=Uz25SOXD0KQ&t=4238s>

Tan, Huileng. “Russia is having a harder time doing business globally with new sanctions, as some Chinese banks are returning payments for goods already shipped.” *Business Insider*, 30. august, 2024. <https://www.businessinsider.com/russia-economy-china-banks-return-payments-shipped-goods-exports-sanctions-2024-8>

The German Marshall Fund of the United States. “China Global Podcast – Episode #78 – Ft. Yanmei Xie.” *YouTube*, 11. juni 2024. Intervju, 29:11. <https://www.youtube.com/watch?v=Uz25SOXD0KQ>

The Moscow Times. “Bank of China Halts Payments With Sanctioned Russian Lenders.” *The Moscow Times*, 24. juni 2024. <https://www.themoscowtimes.com/2024/06/24/bank-of-china-halts-payments-with-sanctioned-russian-lenders-kommersant-a85503>

The Moscow Times. «Den reelle inflasjonen for russere har siden krigsstart oversteget 70 %.» *The Moscow Times*, 20. august 2024. <https://www.moscowtimes.ru/2024/08/20/realnaya-inflyatsiya-dlya-rossiyan-s-nachala-voini-previsila-70-a139908>

The Moscow Times. «Hvert fjerde kjøpesenter i Russland er på randen av konkurs.» *The Moscow Times*, 18. desember 2024. <https://www.moscowtimes.ru/2024/12/18/kazhdii-chetvertii-torgovii-tsentr-v-rossii-okazalsya-na-grani-bankrotstva-a150826>

The Moscow Times. «More Taxes for More War: Unpacking Russia's 2026 Budget.» *The Moscow Times*, 7. oktober 2025. <https://www.themoscowtimes.com/2025/10/07/more-taxes-for-more-war-unpacking-russias-2026-budget-a90736>

Topcor. «Barter 2.0: can Russian foreign trade move away from using the dollar.» *Topcor*, 28. juni 2024. <https://en.topcor.ru/48969-barter-20-mozhet-li-rossijskaja-vneshnjaja-torgovlja-ujti-ot-ispolzovanija-dollar.html>

Tril, Maria. «Russian Banks Fear Debt Crisis Is Coming as War Strains Economy.» *Bloomberg*, 26. juni, 2025. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-06-26/russian-banks-fear-debt-crisis-is-coming-as-war-strains-economy>

United Nations Regional Information Centre for Western Europe (UNRIC). "2024: UN Humanitarian Forecasts for Ukraine." *UNRIC*. 11. september 2024, <https://unric.org/en/2024-un-humanitarian-forecasts-for-ukraine/>

Vislogusov, Vadim. «Budget sent to Okhotnyj Ryjad.» *Kommersant*, 30. september 2025. <https://www.kommersant.ru/doc/8078571>

Vjerstka. «Distribution of budget funds to regions, Plan for 2026.» *Telegram*, 1. oktober 2025. <https://t.me/svobodnieslova/7626>

Vlasyuk, Anna. *Legal Report on Confiscation of Russian State Assets for The Reconstruction of Ukraine*. Kyiv: KSE Institute, 2024. https://www.kse.ua/wp-content/uploads/2024/02/CBR-Assets-Legal-Report_February-2024.pdf

von Essen, Hugo. «Joint military exercises signal deepening Russia-China strategic alignment.» *MERICs*, 7. mai, 2025. <https://merics.org/en/comment/joint-military-exercises-signal-deepening-russia-china-strategic-alignmen>

Watling, Jack. *Emergent Approaches to Combined Arms Manoeuvre in Ukraine*. London: Royal United Services Institute (RUSI), 2025. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/insights-papers/emergent-approaches-combined-arms-manoevre-ukraine>

Watling, Jack og Nick Reynolds. *Tactical Developments in the Third Year of the Russo-Ukrainian War*. London: RUSI, 2025. <https://static.rusi.org/tactical-developments-third-year-russo-ukrainian-war-february-2205.pdf>

Webster, Joseph. «Trade data reveal the inner workings of Russia and China's defense industrial cooperation.» *Atlantic Council*, 18. desember, 2024. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/trade-data-reveal-the-inner-workings-of-russia-and-chinas-defense-industrial-cooperation/>

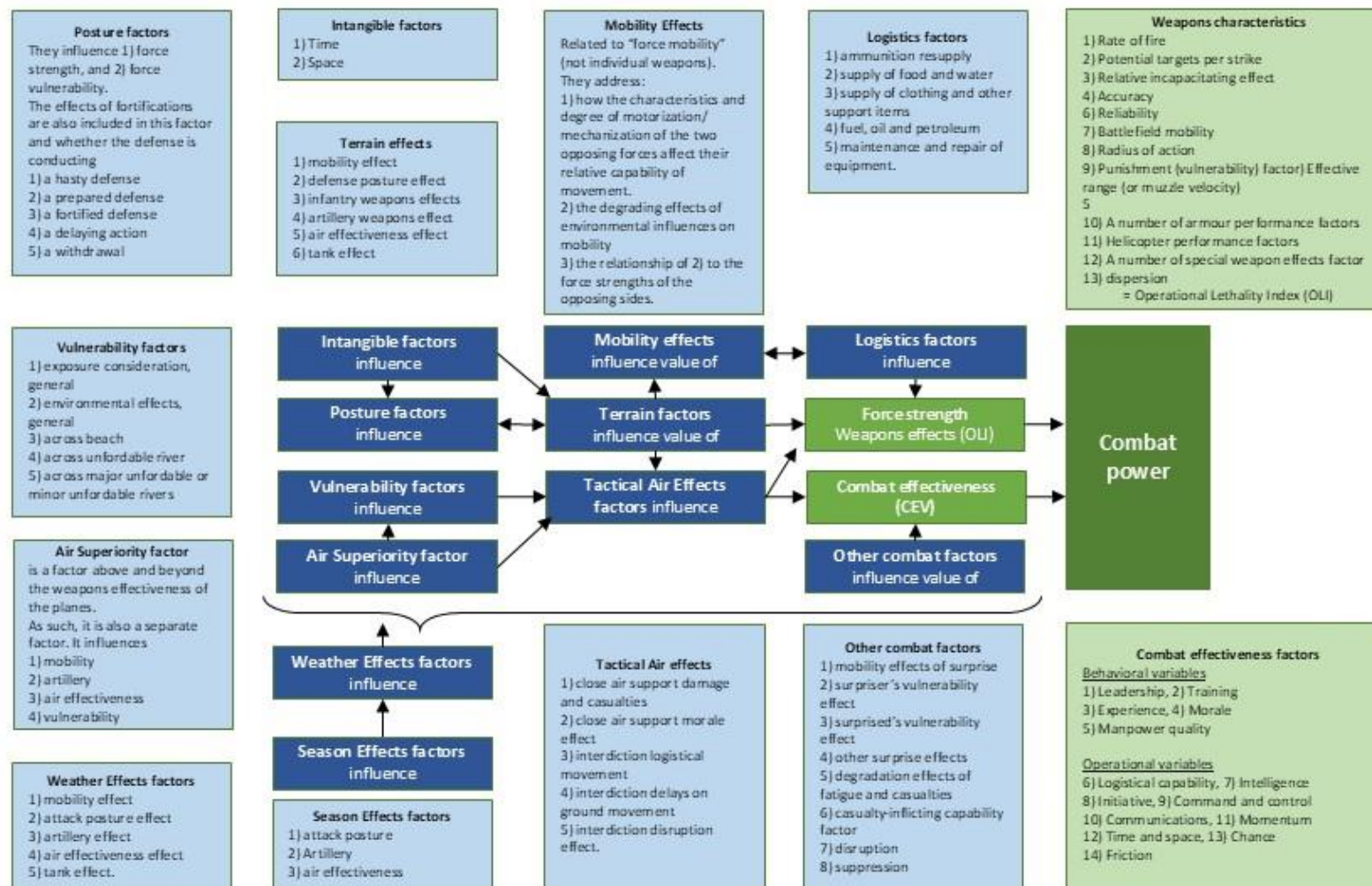
Wilkins, Joseph. «Russia is becoming increasingly dependent on Chinese banks as its yuan borrowings more than quadruple.» *Business Insider*, 4. september 2023. <https://markets.businessinsider.com/news/currencies/dedollarization-chinese-bank-lending-to-russia-more-than-quadruples-2023-9>

World Government Bonds. «Russia Government Bonds – Yields Curve.» Besøkt oktober 2025. <https://www.worldgovernmentbonds.com/country/russia/>

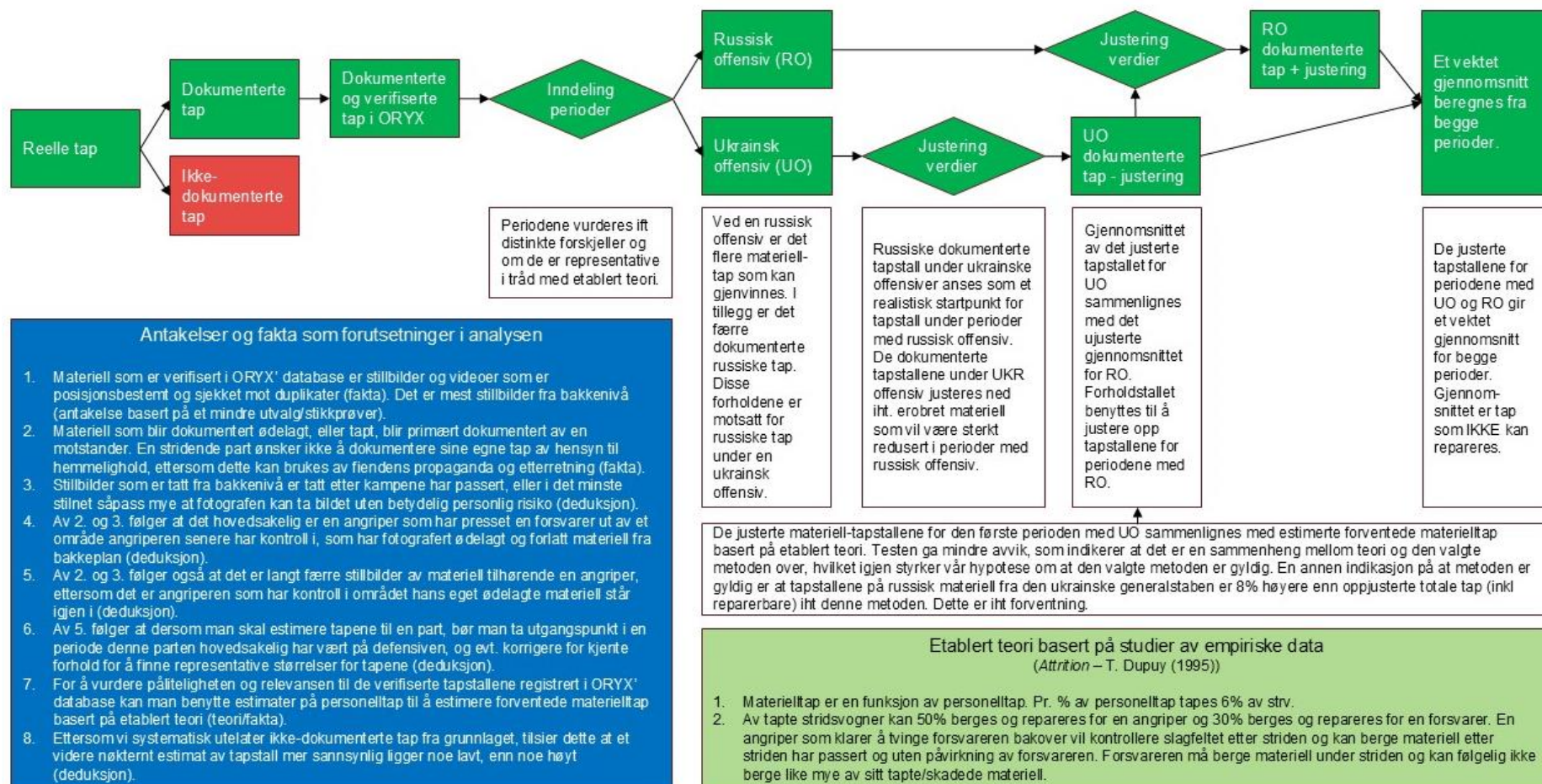
York, Chris. «As Russian Tank Losses in Ukraine Pass 9,000, Here's What You Need to Know.» *The Kyiv Independent*, 1. juli, 2024. <https://kyivindependent.com/as-russian-tank-losses-in-ukraine-continue-to-mount-heres-what-you-need-to-know/>

Zur.lt, «20 years of the CAP: Agricultural progress is significant, but it is necessary to strengthen the sector's resilience,» *Zur.lt*, 15. januar 2025, <https://www.zur.lt/20-years-of-the-cap-agricultural-progress-is-significant-but-it-is-necessary-to-strengthen-the-sectors-resilience/>

Vedlegg A – Utvidet modell for beregning av kampkraft



Vedlegg B – Metode for beregning av gjennomsnittlig tap av russisk materiell



Norsk utenrikspolitisk institutt

Rosenkrantz' gate 22
Postboks 1276 Vika
0111 Oslo

post@nupi.no
nupi.no

