



FOI MEMO

Projekt Sidnr
Rysslands- och Eurasienprojektet (RUFS) 1 (3)

Projektnummer Uppdragsgivare
A12401 Försvarsdepartementet
FoT-område
Inget FoT-område

Författare
Emil Wannheden

Datum Memo nummer
2024-05-08 FOI Memo 8519

Mot krigsekonomi? Om Rysslands ekonomiska mobilisering efter februari 2022

Sammanfattning¹

Rysslands ekonomiska mobilisering efter invasionen av Ukraina i februari 2022 har hittills skett gradvis och i begränsad omfattning. Regeringen har fokuserat på att minimera krigets ekonomiska kostnader och har valt att inte aktivt försöka omvandla ekonomin till en krigsekonomi. Inom statsapparaten finns dels de som vill föra en försiktig ekonomisk politik genom att hålla nere de offentliga utgifterna, dels de som vill mobilisera ekonomin i högre grad för att finansiera både kriget i Ukraina och konfrontationen med Väst. Regeringen har hittills valt att försöka finna en gyllene medelväg mellan dessa ståndpunkter.

Om det ryska systemet utsätts för större stress, antingen genom striktare sanktioner eller på grund av ett utdraget krig, kan den politiska ledningen få svårt att upprätthålla denna balans. Det kommer också att bli svårare att isolera den ryska befolkningen från krigets ekonomiska effekter. Kriget leder vidare till en militarisering av ekonomin, vilket skapar inlåsnings effekter. Det skulle vara både ekonomiskt och politiskt smärtsamt för Ryssland att minska de militära utgifterna, även om kriget i Ukraina pausas. Rysslands ledare vill dessutom återuppbygga och expandera de Väpnade Styrkorna. Därför är det troligt att Rysslands ekonomi kommer att förbli strukturellt militariserad så länge som konfrontationen med Väst fortsätter.

Vissa analyser framhåller att Ryssland har anammat en krigsekonomi genom att drastiskt öka de militära utgifterna och expandera försvarsindustrin på bekostnad av den civila sektorn. På detta sätt, hävdar de, har Ryssland lyckats kraftigt öka produktionen av militärt materiel. Detta narrativ bidrar till en bild av att det är svårt eller omöjligt för EU och Väst att matcha Rysslands försvarsindustriella satsning. Öppna källor indikerar snarare att den ryska regeringen är tveksam till att höja militärutgifterna ytterligare och gå över till en krigsekonomi. I ryskt tänkande innebär krigsekonomi att hela samhället kraftsamlar alla tillgängliga resurser för att vinna krig. Ryssland har visserligen höjt militärutgifterna de senaste två åren, men ännu är de inte nära de nivåer som Sovjetunionen spenderade under kalla kriget, även under fredstid. Det finns all anledning att undersöka hur produktiv och uthållig den ryska försvarsindustrin faktiskt är, även om den har fått tillgång till ökad finansiering och mer arbetskraft.

Ekonomiskt sett befinner sig Ryssland i en prekär situation. Ryssland behöver samtidigt finansiera sin krigsinsats i Ukraina, upprätthålla drägliga levnadsstandarder för befolkningen och fortsätta att betala för import av insatsvaror och konsumentvaror från Kina och andra länder. I motsats till Ukraina får Ryssland inget finansiellt stöd från andra länder, och måste därmed helt förlita sig på den inhemska ekonomin och en krympande valutareserv. De västerländska sanktionerna gör att

¹ Denna text bygger på min presentation på finska Försvarshögskolans årliga Rysslandskonferens som ägde rum i februari 2024. Ett utförligare papper på engelska kommer att publiceras i maj 2024 som en del av konferensrapporten. Presentationen går att titta på här: <https://youtu.be/nr4KGImtKvc?t=20163>.

Titel

Memo nummer/Number

Mot krigsekonomi? Om Rysslands ekonomiska mobilisering efter februari 2022 FOI Memo 8519

Ryssland befinner sig i en beroendeställning gentemot sina handelspartner i Asien. Flera ryska investeringar i infrastruktur som är nödvändig för att styra om handelsflöden österut har pausats eller lagts på is.

I denna kontext är det intressant att undersöka till vilken grad Ryssland har mobiliserat den inhemska ekonomin sedan attacken på Ukraina i februari 2022. Min slutsats, baserat på analys av offentliga utgifter och relevant lagstiftning samt läsning av ryska medier och artiklar i ryska tidskrifter, är att den ryska ledningen har varit senfärdig med att mobilisera den inhemska ekonomin. Ryssland ärvde ett omfattande system för ekonomisk mobilisering från Sovjetunionen, men det avskaffades och Moskva har hittills valt att inte gå över till en krigsekonomi.

Ryssland spenderade, konservativt uppskattat, runt 6-8 % av BNP på militären under 2023, att jämföra med ca 15-18 % i Sovjetunionen under 80-talet. Sannolikt vill den ryska ledningen fortsätta att upprätthålla illusionen att kriget är en begränsad specialoperation som inte påverkar majoriteten av den ryska befolkningen. Dessutom har president Putin sagt att Ryssland bör undvika att dras in i en kapprustning med Väst som gör att den ryska ekonomin, i likhet med den sovjetiska ekonomin, krackelerar på grund av höga militärutgifter, något han upprepade i sitt linjetal den 29 februari 2024.

Icke desto mindre blir ekonomiska faktorer viktigare ju längre kriget pågår. Ryssland måste fortsätta att uppbygga resurser till krigsinsatsen. Militärutgifterna har gradvis stigit under 2023 och i budgeten för 2024, och ligger nu på den högsta nivån sedan Sovjetunionen upplöstes. Vidare har Ryssland antagit lagar som möjliggör ökad statlig inblandning i ekonomin. Till exempel kan staten detaljreglera arbetstider, tvinga företag att acceptera statliga kontrakt och fängsla företagsledare som inte lyckas leverera på dessa kontrakt. Den tilltagande ekonomiska mobiliseringen samordnas av ett särskilt koordineringsråd som leds av premiärminister Michail Misjustin. I det ingår en rad ministrar liksom även ledarna för de viktigaste statliga bolagen, och har i uppgift att samordna stödet till krigsinsatsen i Ukraina: leveranser av militär och annan materiel, utveckling av försvarsindustrin, tillhandahållande av transport, logistik, sjukvård, utbyggnad av fortifikationer och utbetalning av sociala utgifter. Allt eftersom kriget förlöper får koordineringsrådet en viktigare roll och ansvar för en växande militärrelaterad budget. Även om Ryssland ännu inte har anammat en krigsekonomi, finns alltså tecken på att landet rör sig i den riktningen.

Den ekonomiska mobilisering som har inletts förefaller inte vara resultatet av ett aktivt val eller utgöra en del av en långsiktig plan eller strategi. Den är snarare ett resultat av kortsiktiga beslut som drivs av krigets händelseutveckling. Den ryska regeringens ekonomiska politik har sedan februari 2022 varit reaktiv och syftande till att minimera de ekonomiska skadorna av kriget och sanktionerna. Vladimir Putin har hittills inte formulerat en framtidsvision eller på ett trovärdigt sätt förklarat hur den ryska ekonomin ska utvecklas. De nya investeringarna i infrastruktur och sociala förbättringar som han utlovade i sitt linjetal i februari 2024 är relativt blygsamma (runt en halv procent av BNP per år fram till 2030, om de genomförs).

Inom och utanför den statliga administrationen pågår därför en debatt om huruvida den ryska staten bör göra mer för att stimulera ekonomin. Den grupp som för närvarande har det största inflytandet över den ekonomiska politiken, ”teknokraterna”, förordar minskade offentliga utgifter och bibehållande av den marknadsekonomi som fortfarande finns kvar. Det finns dock andra grupper, inte minst inom säkerhetsfären, som vill se större statlig inblandning i ekonomin och ökade offentliga utgifter, antingen till nya investeringar i ekonomin eller till militären. Putin har hittills balanserat mellan dessa positioner. Denna balansgång blir svårare ju större pressen är på systemet i form av motgångar i kriget eller effekter av sanktioner. En övergång till krigsekonomi med större statlig inblandning och ännu högre militärutgifter är fortfarande ett möjligt alternativ. För regeringen kan detta alternativ möjligen framstå som ett sätt att skapa sammanhållning och stöd för kriget. En sådan utveckling skulle möjligen kunna leda till viss ökad försvarsindustriell produktion på sikt, om nya produktionslinjer etableras. Under de närmsta åren är det dock framförallt tillgång på arbetskraft och teknologi snarare än finansiering som är gränssättande för den försvarsindustriella produktionen.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Mot krigsekonomi? Om Rysslands ekonomiska mobilisering efter februari 2022 FOI Memo 8519

Den senfärdiga men tilltagande ekonomiska mobiliseringen sker i kombination med en ökande militarisering av den ryska ekonomin. Även om det ryska samhället inte har ställt om till en krigsekonomi, så har den militära sektorn intagit en särställning i den ryska ekonomin. Försvarsindustrin prioriteras och får tillgång till de bästa insatsvarorna och den mest kvalificerade arbetskraften. Det militärindustriella komplexet har blivit tillväxtmotorn i ekonomin och fungerar som en viktig distributionskanal för de energirelaterade inkomsterna till regionerna. Den ryska militära ledningen har dessutom som ambition att återuppbygga och expandera de Väpnade Styrkorna enligt försvarsminister Sergej Sjojgus tal i december 2022. Av dessa anledningar kommer det, oaktat vad som sker i Ukraina eller vem som leder Ryssland, vara mycket svårt för ledningen att sänka militärutgifterna eller rulla tillbaka militariseringen av ekonomin. Erfarenheterna från 90-talet visar hur svårt det är att försöka demilitarisera den ryska ekonomin, även under relativt gynnsamma externa förhållanden och med västerländskt stöd. Det finns en risk för att militariseringen av den ryska ekonomin leder till inlåsningseffekter, givet att intressegrupper kopplade till det militärindustriella komplexet får en allt tyngre inrikespolitisk roll.