



FFI Forsvarets
forskningsinstitutt

21/02388

FFI-RAPPORT

Kildegrunnlag og metode i FFIs studier av russisk forsvarsøkonomi

Una Hakvåg
Pernille Engebretsen
Julie Helseth Udal

Kildegrunnlag og metode i FFIs studier av russisk forsvarsøkonomi

Una Hakvåg
Pernille Engebretsen
Julie Helseth Udal

Emneord

Datainnsamling
Forsvarsøkonomi
Metodologi
Russland

FFI-rapport

21/02388

Prosjektnummer

1475

Elektronisk ISBN

978-82-464-3377-6

Engelsk tittel

Russian defence economy: Sources and methodological approaches

Godkjennerne

Mona Sagsveen Guttelvik, *forskningsleder*
Sigurd Glærum, *forskningssjef*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

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

Sammendrag

I denne rapporten redegjør vi for kildegrunnlaget i FFIs studier av russisk forsvarsøkonomi. Rapporten inneholder en gjennomgang av sentrale primær- og sekundærkilder samt en diskusjon av kvaliteten på kildetilfanget og påliteligheten til de ulike kildene. Videre diskuterer vi metodiske utfordringer som følger av begrenset kildegrunnlag og utfordringer knyttet til hvordan vi definerer forsvarsutgifter og foretar sammenligninger på tvers av stater. Rapporten kan leses i sin helhet som en introduksjon til russisk forsvarsøkonomi eller benyttes som oppslagsverk.

Det russiske forsvarsbudsjettet er innhyllet i omfattende hemmelighold. Nær 70 prosent av postene i det russiske forsvarsbudsjettet er hemmelige. De åpne kildene beskriver i hovedsak utvikling på overordnet nivå, og kan i begrenset grad brytes ned på forsvarsgrener eller hovedkategorier av utgifter og aktiviteter.

Det eksisterende kildegrunnlaget gir en relativt god oversikt over hvor mye penger Russland bruker på forsvar årlig. Kildegrunnlaget egner seg også til å vurdere Russlands prioritering av forsvar opp mot andre offentlige oppgaver og hvordan prioriteringen av forsvar har utviklet seg over tid. Til tross for dette er det betydelige variasjoner i vestlige vurderinger av Russlands prioritering av forsvar. Variasjonene skyldes imidlertid i liten grad usikkerhet i kildegrunnlaget eller kildemangel, men snarere ulik praksis med tanke på hva som defineres som forsvarsutgifter og forskjeller i hvordan tallmaterialet bearbeides og presenteres.

Mens vi kan si relativt sikkert hvor mye penger Russland bruker på forsvar, gir kildene mindre grunnlag for å vurdere hvordan pengene anvendes. Det offentlig tilgjengelige tallmaterialet gir en relativt god forståelse av utgifter til personell og støttefunksjoner som utdanning og sanitet. Til tross for at investeringsbudsjettet er gradert, er det vanligvis også mulig å utlede aggregerte bevilgninger til investering og FoU med relativt høy troverdighet. Andre utgiftsposter finnes det derimot lite eller ingen informasjon om i det åpne kildegrunnlaget, herunder utgifter til de kjernefysiske våpnene og utgifter til utvikling av Russlands nye strategiske våpen. Det er også vanskelig å anslå de samlede kostnadene til utvikling og produksjon av nye plattformer, som ofte strekker seg over flere tiår. Andre kapasiteter er det vanskelig å anslå kostandene ved først og fremst fordi kapasitetene er sammensatte og aldri vil inngå som én definerbar post i budsjettet. Eksempler på slike kostnader vil være utgifter til cyber- og informasjonskrigsføring ettersom de utøves av flere aktører og fra ulike plattformer.

Summary

The report presents an overview of available sources and methodological approaches in studies of the Russian defence economy. We present key primary and secondary sources and discuss their quality and reliability. The report may be read in its entirety as an introduction to the Russian defence economy, or used as a reference work.

Nearly 70 per cent of the defence budget is classified. Open sources mainly describe spending on an aggregated level. Open sources provide information on how much money Russia spends on defense annually and Russia's prioritization of defence in relation to other public tasks. The available data also provide a relatively good understanding of expenditure on personnel and support functions such as education and medical services. Despite the fact that the investment budget is classified, it is usually also possible to derive aggregate allocations for investment and R&D with relatively high credibility. On the other hand, there is little or no information in the open budget on expenditure on nuclear weapons or Russia's new strategic weapons. It is also difficult to estimate the total costs of developing and producing new platforms and expenses for cyber and information warfare.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
Forord	7
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstilling	9
1.3 Rapportens struktur	10
2 Introduksjon til det russiske budsjettssystemet	11
2.1 Budsjettssystemets tre nivåer	11
2.2 Ikke-regulerte inntekter	13
2.3 Budsjettprosessen på føderal nivå	14
2.4 Særtrekk ved forsvarsbudsjettets utforming	17
2.5 Handlingsrommet i det føderale budsjettet	18
2.6 Petroleumssektorens betydning for russisk økonomi	20
3 Kilder til studier av russisk forsvarsøkonomi	22
3.1 Primærkilder	22
3.2 Databaser	25
3.3 Andre nyttige kilder til informasjon om russiske forsvarsutgifter	30
4 Kildetilfang og usikkerhet i kildematerialet	32
4.1 Budsjettåpenhet og transparens	32
4.2 Kvaliteten på kildetilfanget	34
4.3 Metoder for å anslå ukjente utgifter	36
5 Metodiske utfordringer knyttet til å sammenlikne forsvarsutgifter	38
5.1 Forsvarsutgiftenes størrelse – et definisjonsspørsmål	38
5.2 Å sammenlikne rubler og dollar	39
5.3 Hvordan vise utviklingen i forsvarsutgifter over tid	40
5.4 Justere eller ikke justere for kjøpekraftsparitet	40

6	Konklusjon og avsluttende betraktninger	42
6.1	Hva vi vet, og hva vi tror vi vet om russiske forsvarsutgifter	42
6.2	Litt om hva vi ikke har kildegrunnlag til å si noe om	43
	Referanser	45
A	Det russiske budsjettssystemets klassifisering av utgifter	50
B	Strategiske innsatsområder	63
C	Informasjon som i henhold til russisk lov er å anse som en statshemmelighet	66

Forord

Russisk forsvarsøkonomi ble etablert som et forskningsfelt på FFI i 2007. Studiene sprang ut av et samarbeid mellom instituttets forskningsmiljøer på Russland og innenfor kostnadsanalyse, og videreføres i dag innen rammen av FFIs forskningsprosjekt på russisk militær utvikling. Med en tilnærming som kobler økonomiske og sikkerhetspolitiske vurderinger er målet med studiene å gi et mer helhetlig bilde av mulig og sannsynlig forsvarsutvikling i Russland enn det rene sikkerhetspolitiske analyser kan gjøre. Til grunn for arbeidet ligger også et ønske om å utnytte det spesielle fortrinnet FFI har ved at instituttet besitter kompetanse både innen forsvarsøkonomi og sikkerhetspolitikk.

Mange forskerkolleger har bidratt med nyttige innspill, viktige korrigeringer og tankevekkende spørsmål gjennom årenes løp. Vi ønsker å rette en særlig takk til Espen Berg-Knutsen, Rolf Inge Vogt Andresen og Cecilie Sendstad som var initiativtakere til, og sentrale bidragsyttere i, de første FFI-studiene av russisk forsvarsøkonomi, og som ved en rekke anledninger har tatt seg tid til å dele av sin kunnskap og kommentere våre arbeider. Vi vil også takke nåværende og tidligere medlemmer av prosjektrådet for å ha utfordret oss på både fakta og metode samt motivert oss til stadig dypere utforskning av dette nokså smale fagfeltet.

Ansvar for gjenværende feil og mangler i rapporten ligger selvfølgelig hos oss.

Kjeller, 22. november 2021

Una Hakvåg
Pernille Engebretsen
Julie Helseth Udal



1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Russland har tradisjonelt vært en viktig faktor i norsk sikkerhetspolitikk og forsvarsplanlegging. Slik er det også i dag, selv om trusselbildet de siste årene er blitt noe mer sammensatt (Etterretningstjenesten 2020; Prop. 14 S 2020–2021). Som en del av FFIs studier av russisk forsvarsutvikling har vi i snart 15 år fulgt den økonomiske utviklingen i Russland. Formålet med aktiviteten er å analysere perspektivene for finansiering av Russlands væpnede styrker på kort- og mellomlang sikt og å identifisere faktorer som kan komme til å påvirke bevilgningsnivået (se blant annet Andresen & Sendstad 2007; Hakvåg 2017; Hakvåg & Sendstad 2018). Russlands planer for og mulighet til å finansiere de statlige våpenprogrammene er blitt viet særlig oppmerksomhet (Hakvåg, Hove & Sendstad 2012; Connolly & Sendstad 2016 og Hakvåg & Engebretsen 2018). FFI understøtter også norsk forsvarsplanlegging med kortere analyser av det russiske forsvarsbudsjettet (Udal & Engebretsen 2019, Engebretsen & Hakvåg 2020 og Hakvåg & Engebretsen 2020).

I alle studier må vi foreta valg med tanke på kildegrunnlag og metoder. Valgene kan påvirke hva vi finner, validiteten av funnene og deres anvendbarhet. Studier av staters forsvarsatsing kjenntegnes ved at det tilgjengelige kildegrunnlaget ofte er begrenset. Russiske myndigheter publiserer for eksempel lite informasjon om planlagte og pågående forsvarsanskaffelser og kostnader knyttet til operasjoner og øvelser. Slike begrensninger i kildegrunnlaget legger naturlig nok føringer for hva slags typer analyser det er mulig og hensiktsmessig å gjennomføre. Samtidig opplever vi at enkelte oppfatter russisk økonomi og finanspolitikk som mindre regelstyrt, forutsigbart og åpent enn hva som faktisk er tilfellet. Dette taler for at det er behov for en klargjøring av hvilke kilder som er tilgjengelige, kildenes pålitelighet og hvordan FFI jobber med dette temaet.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med denne rapporten er å gi leseren økt forståelse for kildegrunnlaget og de metodiske vurderingene som ligger til grunn for FFIs studier av russisk forsvarsøkonomi og usikkerheten forbundet med ulike kilde- og metodevalg. I rapporten adresserer vi et utvalg av de kilde- og metodespørsmålene vi møter oftest:

- *Hvilke allment tilgjengelige (ugraderte) kilder finnes til russisk offentlig pengebruk på forsvarsfeltet, og hvordan er kvaliteten på disse?*
- *Hvilke sentrale metodiske valg må vi foreta når vi studerer russisk pengebruk? Hvordan påvirker valgene analysen?*
- *Gitt de eksisterende begrensningene i kildegrunnlaget, hva vet vi, hva tror vi at vi vet og hva kan vi ikke vite om størrelsen på det russiske forsvarsbudsjettet og hvordan budsjettmidlene anvendes?*

Rapporten er et bidrag til å dokumentere og systematisere den grunnleggende kunnskapen om, og erfaringene fra, studier av russisk forsvarsøkonomi som finnes ved instituttet. Innholdet vil også kunne være av interesse for norske forsvarsplanleggere og andre som støtter forsvarspolitiske beslutningstakere. Vi håper innsikten rapporten gir kan bidra til å gjøre leseren bedre i stand til å vurdere opplysninger om Russlands økonomiske prioriteringer på forsvarsfeltet, både når disse fremkommer i FFI-studier og i andre publikasjoner.

1.3 Rapportens struktur

Rapporten er utformet med tanke på å både kunne leses som en grunnleggende introduksjon til temaet russisk forsvarsøkonomi og å kunne benyttes som oppslagsverk. Deler av innholdet er publisert tidligere som innledende kilde- og metodebetraktninger til andre studier.

Kapittel 2 gir en innføring i det russiske budsjettssystemet og redegjør for handlingsrommet i det føderale budsjettet og petroleumssektorens betydning for russisk økonomi. Grunnleggende kjennskap til hvordan det russiske budsjettssystemet fungerer er en forutsetning for å forstå russiske myndigheters økonomiske handlingsrom og deres mulighet til å prioritere mellom ulike politiske formål og oppgaver på kort og mellomlang sikt. Ettersom innretningen på det russiske budsjettet er noe annerledes enn hva vi er vant til i Norge, er kunnskap om det russiske budsjettssystemet også en forutsetning for å kunne identifisere og vurdere Russlands økonomiske prioritering av forsvar.

FFIs studier av russisk forsvarsøkonomi tar utgangspunkt i den informasjonen som fremkommer i russiske primærkilder, i første rekke det føderale statsbudsjettet, regnskapstall fra føderale finansmyndigheter og møtetranskripsjoner eller annen informasjon lagt ut på russiske myndigheters offisielle nettsider. Disse kildene er nærmere redegjort for i kapittel 3. I dette kapitlet redegjør vi også for ofte benyttede sekundærkilder herunder FNs og SIPRIs *Military Expenditure*-databaser og IISS' *Military Balance*.

I kapittel 4 ser vi nærmere på kvaliteten på kildetilfanget og usikkerheten i kildematerialet. Ikke overraskende er det store forskjeller innad i forsvarssektoren når det gjelder hva slags og hvor detaljert informasjon som er tilgjengelig. I kapitlet redegjør vi for hvilken budsjettinformasjon som vanligvis er åpen og gradert i Russland, og vi drøfter påliteligheten til de tilgjengelige kildene. Videre omtaler vi ulike metoder som er blitt benyttet til å estimere ukjente utgifter, herunder størrelsen på det russiske investeringsbudsjettet.

I tillegg til de metodiske utfordringene som følger av begrenset kildegrunnlag, er studier av russisk forsvarsøkonomi beheftet med metodiske utfordringer ved sammenlikning. Når vi studerer andre staters forsvarssatsing ønsker vi ikke bare å si noe om hvor mye penger de bruker på forsvar i et gitt år, men også å kunne analysere forsvarssatsingen over tid og opp mot andre stater. I kapittel 5 tar vi for oss utfordringer knyttet til ulik praksis for utgiftsklassifisering. Videre drøfter vi betydningen av ulikheter i kjøpekraft mellom markeder og hvorvidt dette bør inkluderes i forsvarsøkonomiske analyser.

Avslutningsvis vil vi i kapittel 6 trekke sammen trådene og komme med noen mer overordnede betraktninger om hva vi vet, hva vi tror at vi vet, og hva vi ikke kan vite om størrelsen på det russiske forsvarsbudsjettet og hvordan budsjettmidlene anvendes. Som det vil fremgå av diskusjonen av kildematerialet, beskriver de foreliggende kildene i hovedsak utvikling på overordnet nivå. Tallmaterialet kan kun i begrenset grad brytes ned på forsvarsgrener eller hovedkategorier av utgifter og aktiviteter.

2 Introduksjon til det russiske budsjettssystemet

2.1 Budsjettssystemets tre nivåer

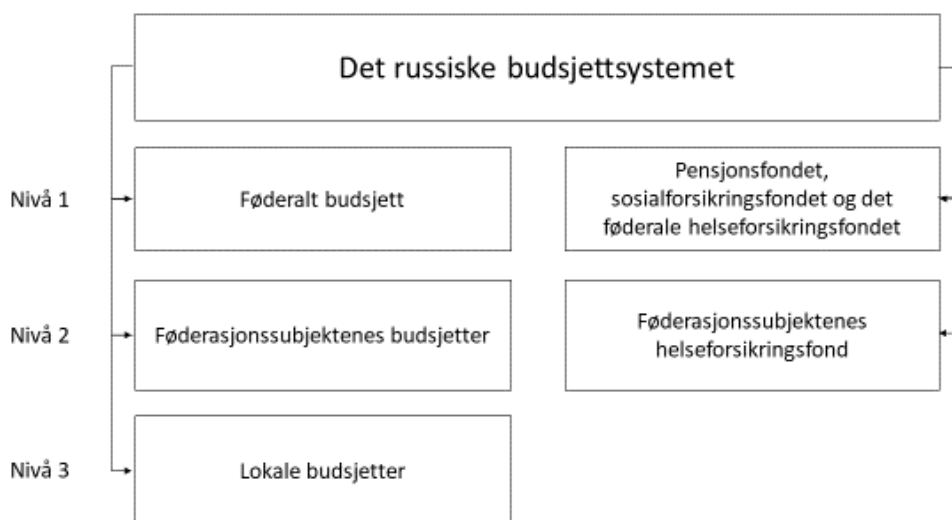
Da Sovjetunionen gikk i oppløsning på slutten av 1980-tallet, arvet de fremvoksende nye statene et sett med økonomiske institusjoner designet for å fungere i planøkonomi. På 1990-tallet gjennomførte Russland derfor en rekke omfattende reformer for å tilpasse landets økonomiske system til markedsøkonomien. En av de viktigste og mest dyptgående av disse reformene var omleggingen av budsjettssystemet. Et nytt juridisk rammeverk kom på plass i 1998 (føderal lov av 31. juli 1998 nr. 145-FZ «Budsjettloven»). Internasjonalt er det betydelige variasjoner i hvordan de statlige budsjettssystemene er regulert. Russland valgte på 1990-tallet å innføre et juridisk rammeverk som faller inn under den kontinentaleuropeiske rettspraksisen. Budsjettssystemet er derfor nedfelt i en «organisk» lov som har vært gjenstand for hyppige endringer. Større endringer fant blant annet sted i årene 2000, 2003, 2004 og 2007 (Kraan mfl. 2008). Informasjonen i denne rapporten er oppdatert med endringer per 22. desember 2020.¹

Russland er etter forfatningen av 1993 en føderasjonsrepublikk. Retten til skatteinnkreving og ansvaret for finansiering av ulike offentlige oppgaver er fordelt mellom føderale myndigheter, de 85² føderasjonssubjektene og lokale myndigheter³. Det russiske budsjettssystemet har tre nivåer: føderalt nivå, regionalt nivå og lokalt nivå, illustrert i figur 2.1. Til budsjettssystemet regnes føderale myndigheters budsjett, føderasjonssubjektene budsjetter og de lokale myndighetenes budsjetter. I tillegg inngår det nasjonale pensjonsfondet, det nasjonale sosialforsikringsfondet og det føderale helseforsikringsfondet samt føderasjonssubjektene helseforsikringsfond i budsjett-systemet.

¹ De fleste russiske lovtekster er tilgjengelige fra den statlige russiske lovdatabasen <http://pravo.gov.ru/> eller de private lovdatabasene <http://www.consultant.ru/> og www.garant.ru/.

² Republikken Krim og Sevastopol er ikke internasjonalt anerkjent som en del av Russland, men er fra og med budsjett-året 2015 en integrert del av det russiske budsjettssystemet.

³ Det finnes 20 846 lokale myndigheter med ulik juridisk status.



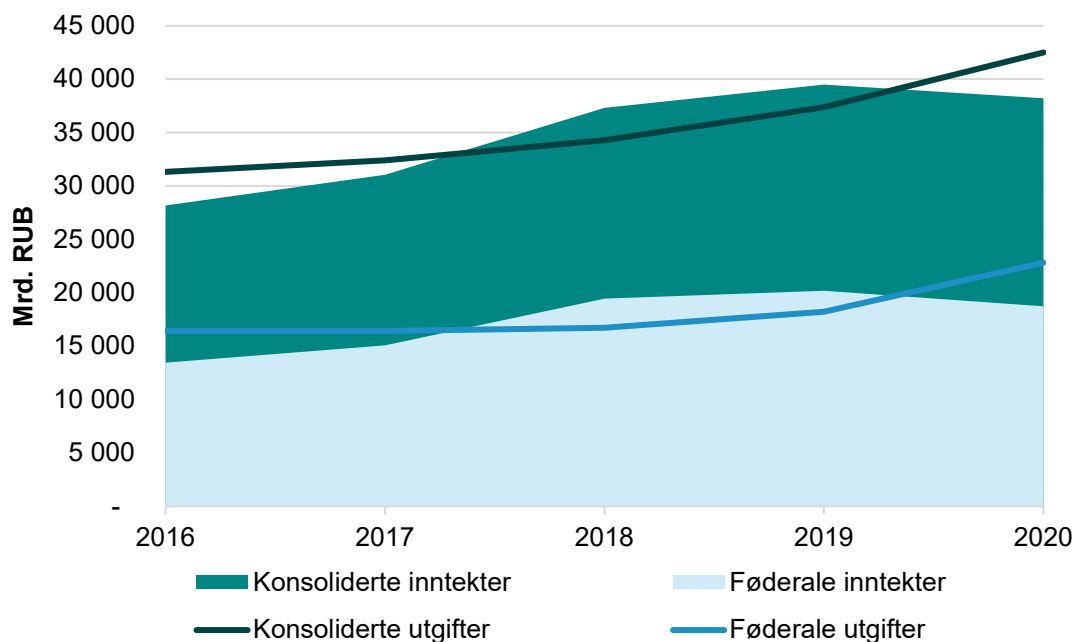
Figur 2.1 Det russiske budsjettssystemets tre nivåer.

Noe forenklet kan vi si at føderale myndigheter har hovedansvar for finansiering av intern og ekstern sikkerhet, mens hovedansvaret for finansiering av det offentlige helse-, utdanning-, kultur- og idrettstilbudet er fordelt mellom regionale og lokale myndigheter. Ansvaret for øvrige offentlige oppgaver er mer jevnt fordelt mellom de ulike nivåene i budsjettssystemet. Tabell 2.1 gir et inntrykk av hvor stor andel av utgifter til ulike offentlige oppgaver som er direktefinansiert over det føderale budsjettet siste fem år. Utfyllende informasjon finnes i vedlegg A.

Tabell 2.1 Andel føderal direktefinansiering av ulike politikkmål, 2016–2020.

> 75 %	75–25 %	< 25 %
Forsvarsformål	Statlig administrasjon	Kommunal sektor
Justis- og beredskap	Næringsformål og samferdsel	Utdanning
Klima og miljø	Sosiale formål	Kulturformål
Betjening av statsgjeld	Medieformål	Helse
		Idrettsformål

Utgifter til nasjonalt forsvar dekkes i sin helhet over det føderale budsjettet. Det føderale budsjettet er følgelig en hovedkilde til informasjon om russiske forsvarsutgifter. Ønsker vi derimot å si noe om hvordan russiske myndigheter prioriterer forsvar opp mot andre offentlige oppgaver, må vi se på utgiftene til budsjettssystemet som helhet. Sistnevnte omtales i Russland gjerne som konsolidert budsjett. I konsolidert budsjett inngår føderalt budsjett, føderasjonssubjektenes samlede budsjetter (herunder også lokale budsjett) og de statlige fondenes budsjetter. Det konsoliderte budsjettet er justert for overføringer mellom budsjettnivåene. Det relative størrelsesforholdet mellom føderalt og konsolidert budsjett er illustrert i figur 2.2. Som det fremgår av figuren har det føderale budsjettets andel av det konsoliderte budsjettet vært mer eller mindre uendret siste fem år.



Figur 2.2 Utvikling i føderale og konsoliderte inntekter og utgifter i perioden 2016–2020, nominelle rubler. Kilde: Nasjonalregnskapet

2.2 Ikke-regulerte inntekter

I mange år var det i Russland en utbredt praksis at ministerier, etater og andre offentlige institusjoner i tillegg til bevilgninger over budsjettssystemet hadde ikke-regulerte inntekter fra kommersielle aktiviteter og forretningsmessige foretak (*внебюджетные доходы*). De ikke-regulerte inntektene ble på slutten av 1990 og første halvdel av 2000-tallet anslått å tilsvare mellom 15 og 22 prosent av budsjettet (Diamond 2002:134, Kraan mfl. 2008:16). Budsjettloven av 1998 forbyr eksplisitt slike ikke-regulerte inntekter, men den opprinnelige lovteksten gjorde unntak for en rekke sektorer og institusjoner, blant annet helsevesenet, utdanningssektoren, utvalgte kulturinstitusjoner og forsvarsministeriet (Diamond 2002:135). Dette skapte, delvis med rette, et bilde i Vesten av at Russland hadde et større forsvarsbudsjett enn hva som fremgikk av offisielle budsjett- og regnskapstall. Gjennom flere større revisjoner på 2000-tallet ble unntakene gradvis eliminert, og alle deler av offentlig sektor ble underlagt det sentraliserte budsjett- og regnskapssystemet (Kraan mfl. 2008:16–17).

På minst to områder finnes det likevel fremdeles en gråsoner mellom offentlige og kommersielle inntekter. Den første gråsonen er de statseide energiselskapene Gazprom og Rosneft. Til tross for at de er statseide, er det bare en liten del av selskapenes utbytte som går inn i det russiske budsjett-systemet. Resten av utbyttet kanaliseres inn i lite transparente holdingselskap som rapporterer direkte til presidentadministrasjonen, og benyttes blant annet til å finansiere infrastrukturprosjekter og nasjonale medier (Gazprom-media) (Kluge 2019).

Den andre gråsonen er de såkalte statlige holdingselskapene (*государственная корпорация*). Disse utgjør en særegen ikke-kommersiell selskapsform, opprettet for å realisere sosial-økonomiske målsetninger, og innehar en særskilt juridisk status. Selv om de statlige holdingselskapene tildeles midler over det føderale budsjettet eller forvalter midler i statlige fond, er de ikke underlagt noen offentlig etat, og med unntak av en årlig rapport til regjeringen, er de fritatt fra all rapporteringsplikt og finansiell kontroll. De er heller ikke underlagt konkurslovgivning.⁴ Det finnes i dag seks selskaper med en slik særskilt økonomisk stilling: Russlands statlige innskuddsforsikringselskap⁵, Fond for reformering av kommunale boligjenester⁶, investerings-selskapet VEB (tidligere Vnesheconombank) og teknologiutviklingsselskapene Rostec (tidligere Rostekhnologii), Rosatom og Roscosmos.

De statlige holdingselskapene står for en vesentlig del av Russlands offentlige investeringer i infrastruktur og industri, og flere av selskapene er viktige for utviklingen av russisk forsvarsevne. VEB låner i samarbeid med kommersielle banker ut midler til finansiering av større infrastrukturprosjekter, industriprosjekter med antatt høy verdiskapning og byutvikling. Sammenlignet med kommersielle lån har finansiering fra VEB, som formelt er et ikke-kommersielt selskap, svært gode betingelser. De siste årene har lånene blant annet bidratt til å realisere politiske målsetninger om diversifisering av økonomien, imports substitusjon og eksportutvikling (VEB 2021). De statlige holdingselskapene Rosatom og Roscosmos er ansvarlige for utvikling av henholdsvis russisk kjernefysisk og romindustri, mens Rostec har som formål å fremme utvikling, produksjon og eksport av russiske høyteknologiske produkter. Sistnevnte selskap omfatter i dag 15 datterselskaper hvorav 13 er tilknyttet det militærindustrielle kompleks, herunder Russian Helicopters, Kalashnikov-konsernet, High-Precision Weapons, United Aircraft Corporation og United Engine Corporation (Rostec 2021).

2.3 Budsjettprosessen på føderal nivå

Russland har de siste årene stort sett ført en stabil og forutsigbar budsjettpolitikk. Større endringer har vært initiert av makroøkonomiske sjokk, ikke av brå endringer i politiske prioriteringer. Den føderale budsjettprosessen er, i likhet med budsjettprosessen i de fleste vestlige land, i stor grad byråkratstyrt. Den største utgiftsposten i budsjettet er offentlige lønninger og pensjoner som legger beslag på rundt en tredel av budsjettmidlene. Etter at Russland i 2013 innførte programstyring av offentlig forvaltning⁷ (Føderal lov av 7. mai 2013 nr. 104-FZ «Om endringer i Budsjettloven [...]»), har en stadig større andel av det føderale budsjettet i praksis vært bundet minst fem–seks år frem i tid (se Ministeriet for økonomisk utvikling 2020a og 2020c).

I likhet med blant andre USA, Storbritannia, Tyskland og Sverige har Russland innført flerårige statsbudsjett. Det finnes to hovedtyper flerårige budsjetter: periodiske og rullerende. Den russiske

⁴ Føderal lov av 12.01.1996 N7-FZ «Om ikke-kommersielle foretak», artikkel 7.1.

⁵ *Агентство по страхованию вкладов*.

⁶ *Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства*.

⁷ Et program kan defineres som «en samling prosjekter med et felles overordnet mål, som sammen skal bidra til forandringer og gevinster i en eller flere virksomheter eller sektorer» (Digitaliseringsdirektoratet 2020a). Intensjonen med denne type organisering er vanligvis å lette koordinasjon på tvers av ulike deler av forvaltningsapparatet og å flytte fokus fra virksomhet og etat til visjon og effekt.

modellen, som ble innført fra og med budsjettåret 2008, er rullerende: Budsjettet utformes for tre⁸ år av gangen. Ved slutten av hver budsjettssyklus, legges et nytt år til planperioden.⁹ Utgiftsnivået i planbudsjettene kan i utgangspunktet ikke endres, kun justeres i henhold til endringer i de makroøkonomiske prognosene og vedtatte indekser. Nye utgiftsinitiativ må skje innen rammen av et satt handlingsrom, nærmere omtalt i kapittel 2.5.

Den årlige budsjettprosessen følger et ovenfra-og-ned-perspektiv og ligner i overordnede trekk på den vi kjenner fra Norge og mange andre OECD-land: Hver budsjettssyklus innledes med en oppdatering av de makroøkonomiske prognosene. Deretter utarbeides nødvendige endringer i det juridiske rammeverket. Ministeriet for økonomisk utvikling er i samarbeid med den russiske Sentralbanken ansvarlig for å utarbeide prognoser for Russlands økonomiske utvikling. Ansvar for finanspolitikken og utformingen av selve budsjettet ligger hos Finansministeriet (Budsjettloven artikkel 165 og 169).

Etter at den tekniske oppdateringen av budsjettet er gjennomført, utarbeider ministeriene og andre etater med selvstendig budsjettansvar forslag til eget budsjett. Budsjettforslagene forelegges så for Finansministeriet, hvorpå det forhandles om nye utgiftsinitiativ, større reallokasjoner og summen som skal settes av til realiseringen av nasjonale prosjekter. Dersom aktørene ikke lykkes med å komme til enighet, løftes saken til en budsjettkommisjon med representanter fra alle de tunge ministeriene (Kraan mfl. 2008:21). Tradisjonelt har Russland hatt mange enheter med selvstendig ansvar for eget budsjett (Diamond 2002:126). Desentraliseringen har gjort at Finansministeriets innsikt i, og dermed mulighet til, å utfordre enkeltposters hensiktsmessighet og økonomiske bærekraft har vært begrenset (Diamond 2002, Cooper 2017). Når det gjelder forsvarsutgifter har det også tradisjonelt vært en utfordring at plandokumenter og budsjetter ofte er høyt gradert, og at ansatte i Finansministeriet ikke alltid har hatt tilgang til alt relevant tallmateriale (Zatsepin 2014).

Budsjettforslaget oversendes Dumaen, den folkevalgte forsamlingen i det russiske parlamentet, tidlig på høsten, senest innen 1. oktober (Budsjettloven, artikkel 192). Dumaen har deretter 60 dager på seg til å gjennomgå budsjettet (Budsjettloven artikkel 196). Budsjettet behandles i tre runder. I første runde drøftes regjeringens økonomiske politikk, prognosene som ligger til grunn for budsjettet og omfanget av statens utgifter og inntekter samt hvordan et eventuelt budsjettunderskudd skal dekkes. I andre runde drøftes fordelingen av inntekter og utgifter på de ulike politikkområdene. Da drøftes også rammene for forsvarsordren og ulike typer overføringer fra føderalt nivå til føderasjonssubjektene. Etter dette er det kun mulig å foreta omdisponeringer innenfor de vedtatte rammene. I tredje runde voteres det over budsjettinnstillingen (Dumaen 2020). Vedtaket oversendes så til Føderasjonsrådet, parlamentets førstekammer. Føderasjonsrådet har 14 dager på seg til å godkjenne eller avvise budsjettet. Føderasjonsrådet tar stilling til budsjettet som helhet og har ikke mulighet til å endre enkeltposter. Dersom Føderasjonsrådet avviser budsjettet blir det returnert til Dumaen for ny behandling (Budsjettloven artikkel 208). Etter at begge kamrene i parlamentet har godkjent budsjettet, oversendes dokumentet til presidenten for signering. Presidenten har mulighet til å avvise budsjettet dersom han mener det

⁸ I 2015 medførte stor makroøkonomisk usikkerhet at det kun ble utarbeidet budsjett for 2016.

⁹ Ved en periodisk budsjettmodell fullfører man hele budsjettperioden før et nytt budsjett utformes.

ikke er i henhold til gjeldende lover og regler (Budsjettloven, artikkel 210), men dette har ikke skjedd i løpet av Vladimir Putins år ved makten.

Sammenliknede analyser av budsjettforslag og vedtatt budsjett tyder på at parlamentet under Vladimir Putins år ved makten har liten reell innflytelse på budsjettet, og at innflytelsen er blitt redusert etter at Russland innførte flerårsbudsjett (Nobel 2017). Fra 2002–2017 var det kun tre år der den prosentvise bruttoendringen i bevilgninger til ulike formål overgikk én prosent (Nobel 2017, 509). FFIs analyse av fjorårets budsjett tyder på at dette bildet ikke har endret seg (Hakvåg & Engebretsen 2020, 3). I de tilfellene hvor det har funnet sted større endringer i budsjettforslaget i løpet av høsten, har endringene vært initiert av regjeringen selv (Cooper 2017, 482) eller et av ministeriene (Nobel, 2017, 515), ikke parlamentet.

Presidenten har formelt en begrenset rolle i budsjettprosessen. I henhold til den russiske konstitusjonen ligger det økonomiske ansvaret hos regjeringen. Presidenten kan imidlertid signalisere områder han mener bør vektlegges i budsjettet gjennom budsjettalen som vanligvis holdes tidlig på våren. Han har trolig også noe mulighet til å påvirke utformingen av budsjettet gjennom presidentadministrasjonen som har representanter i alle ministeriene (Kraan mfl. 2008:25). I praksis ser vi også regelmessig at presidenten trekkes inn i budsjettforhandlingene mellom Finansministeriet og de øvrige ministeriene dersom ministeriene mener dette vil kunne tjene deres sak. Støtte fra presidenten skal blant annet ha spilt en avgjørende rolle da Russland i 2010 vedtok en større økning i bevilgningene til forsvarsmateriell i den kommende tiårsperioden (Hakvåg 2017). Det er også verdt å nevne at flere av lederne i forsvarssektoren, blant dem forsvarsminister Sergej Sjoigu og Rostec-direktør Sergej Tsjemezov, i en årrekke har tilhørt president Putins innerste sirkel og således må antas å ha god tilgang til å luften sine synspunkter for presidenten.

Selv om presidentens rolle i selve budsjettprosessen formelt er begrenset, har han, i samråd med sine støttespillere og regjeringen, mulighet til å legge mer langsiktige føringer for Russlands økonomiske prioriteringer. I den inneværende presidentperioden (2019–2024) er fattigdomsbekjempelse, levestandsvekst og økonomisk utvikling utpekt av presidenten som strategiske satsingsområder.¹⁰ Innsatsen på satsingsområdene er organisert i tretten nasjonale prosjekter, se vedlegg B.

Det er vanlig at det føderale budsjettet revideres flere ganger i løpet av året. Den største revisjonen finner vanligvis sted om høsten i forbindelse med at budsjettet for det kommende året utarbeides. Revisjonen følger i utgangspunktet samme prosedyre som for det opprinnelige budsjettet

¹⁰ De overordnede politiske målsettinger for inneværende presidentperiode er definert i presidentforordning av 7. mai 2018 nr. 204 «Om nasjonale mål og strategiske satsingsområder for utviklingen av Den russiske føderasjonen for perioden frem til 2024 [О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года]» og nærmere konkretisert i «Den russiske regjeringens regjeringsplattform for perioden frem til 2024 [Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года]» vedtatt samme år. Tidsrammen for realisering av målsettingene ble i 2020 justert til 2030, se Presidentforordning av 21. juli 2020 nr. 474 «Om nasjonale mål og strategiske satsingsområder for utviklingen av Den russiske føderasjonen for perioden frem til 2030 [О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года]».

(Budsjettloven artikkel 212). På 1990-tallet bidro høy inflasjon og svake økonomiske styrings-systemer til at det var det store negative avvik mellom budsjettene slik de ble vedtatt og de ressursene forsvaret faktisk fikk (Andresen & Sendstad 2007:13). Dette bedret seg gradvis utover 2000-tallet ettersom den nye budsjettloven og medførende endringer i budsjettssystemet kom på plass. Samtidig bidro de raskt voksende oljeprisene på starten av 2000-tallet til at russiske myndigheter fikk mer å rutte med. I denne perioden etablerte det seg en ny praksis der det ble vanlig at enkelte politikkområder, deriblant forsvarsformål, fikk til dels betydelig påplussinger i budsjettet, særlig mot slutten av året (Ibid.). Redusert økonomisk vekst etter 2008 har begrenset, men ikke fullt ut endret, denne praksisen. Tabell 2.2 viser prosentvis endring i bevilgninger til de største politikkområdene i løpet av budsjettåret 2016–2020. Som tabellen viser har særlig helse kommet godt ut av revidert budsjett de siste årene, mens det kun har vært gjort mindre endringer i bevilgninger til forsvarsformål. Økningen på 20 prosent i revidert budsjett i 2016 viser imidlertid at større tilleggsbevilgninger til forsvar fremdeles ikke kan utelukkes.

Tabell 2.2 Prosentvis endring i bevilgninger til ulike formål i løpet av året, 2016–2020.

Kilde: Budsjett for borgere og Nasjonalregnskapet

Politikkområde	2016	2017	2018	2019	2020
Statlig administrasjon	-3 %	-4 %	-4 %	-4 %	-3 %
Forsvarsformål	20 %	1 %	2 %	2 %	3 %
Rettsvesen og beredskap	-4 %	-1 %	-6 %	-6 %	-8 %
Næringsformål og samferdsel	10 %	9 %	0 %	7 %	31 %
Utdanning	4 %	0 %	9 %	-2 %	5 %
Helse, inkl. idrettsformål	19 %	11 %	16 %	11 %	28 %
Sosiale formål	3 %	-2 %	-3 %	0 %	40 %

2.4 Særtrekk ved forsvarsbudsjettets utforming

Forsvaret har tradisjonelt nytt en økonomisk særstilling i Russland. I Sovjetperioden hadde de en unik tilgang på offentlige ressurser, og frem til den nye budsjettloven ble vedtatt i 1998, hadde de i liten grad måtte avlegge regnskap (Andresen & Sendstad 2007:13). Den sentrale kontrollen på hvordan forsvarsmidlene ble anvendt var svak. Beslutninger om materiellanskaffelser ble foretatt i grenstabene, mens økonomisk styring av løpende driftsutgifter var overlatt til de enkelte avdelingene. Mange forhold fantes det derfor ikke systematisert, sentralisert informasjon om overhodet, og dette har tatt tid å få på plass. Mangel på kostnadsopplysninger og annen relevant informasjon som kunne brukes til planlegging og kontroll fortsatte å prege prosessene rundt forsvarsbudsjettet på hele 1990-tallet og starten av 2000-tallet. Dette ga også grobunn for korrupsjon. Den russiske riksrevisjonen anslo på et tidspunkt at så mye som en femdel av budsjettet forsvant i lommen på utro tjenere (Jamsjanov 2011).

En markant endring i hvordan Forsvarsministeriet forholder seg til budsjetter og regnskap fant sted i perioden 2007–2012 da Anatolij Serdjukov var forsvarsminister. Serdjukov, som var utdannet økonom og jurist og hadde bakgrunn fra Skatteetaten, styrket de sentrale økonomiske

beslutningsprosessene i forsvarssektoren, gjennomførte etableringen av sentrale registre og sørget for å bygge opp en betydelig økonomisk kompetanse i Forsvarsministeriet (Hakvåg 2017). Ministeriet har i dag seks avdelinger som håndterer ulike finansielle problemstillinger (Forsvarsministeriet udatert). Sentraliseringen og styrkingen av ministeriets økonomiske kompetanse har trolig bidratt til å øke Forsvarsministeriets forhandlingsevne overfor Finansministeriet i budsjettprosessen og ikke minst til mer effektiv utnyttelse av budsjettmidlene.

Fremdeles er imidlertid budsjettprosessen svært lite transparent. Forsvar har tradisjonelt vært, og er, det minst åpne politikkområdet i det russiske budsjettet, med en andel graderte utgifter på over 60 prosent (jf. kapittel 4.1). Kun byråkrater og parlamentsmedlemmer med sikkerhetsklarering har tilgang til den hemmeligholdte delen av det russiske forsvarsbudsjettet. I praksis betyr dette at opplysningene gjerne er forbeholdt utvalgte medlemmer med «riktig» bakgrunn fra forsvars- eller sikkerhetsstrukturene (Cooper 2017:483–484). Følgelig er både Finansministeriets, parlamentets og offentlighetens mulighet for innsikt i, påvirkning på og kontroll med forsvarsutgiftene svært begrenset. Finansministeriet har imidlertid de siste årene forsøkt å styrke sin kontroll med forsvarsbudsjettet ved å opprette en egen avdeling der alle de ansatte skal ha tilstrekkelig sikkerhetsklarering (Ibid.).

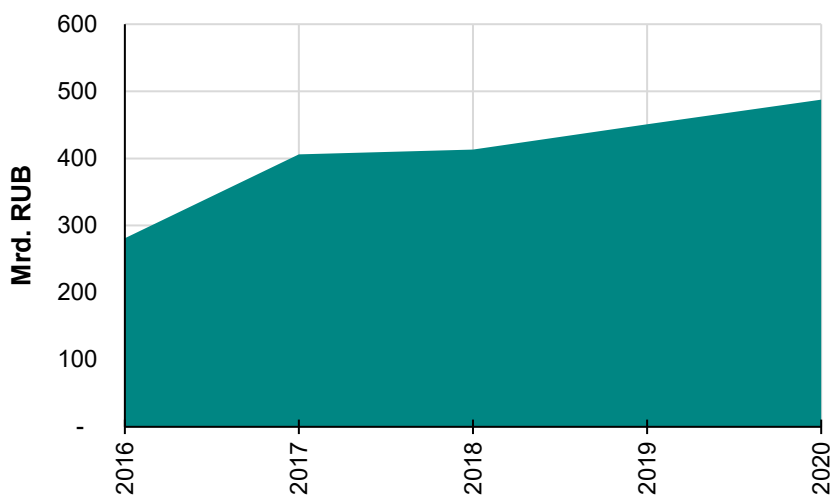
De sentrale postene i forsvarsbudsjettet avgjøres av presidenten og en liten utvalgt gruppe ministere og rådgivere, ofte i relativt uformelle møter (Cooper 2017:479). Mest innsats legges trolig ned i fastsettingen av forsvarsordren, de årlige russiske bevilgningene til anskaffelser og utvikling av våpen, våpenplattformer og annet operativt materiell. Forsvarsordrens størrelsen og sammensetning diskuteres i Russlands militær-industrielle kommisjon. Kommisjonen er direkte underlagt presidenten og dens kjerne består av høytstående representanter fra Forsvarsministeriet, Innenriksministeriet, Finansministeriet Generalstaben, andre paramilitære styrker, russisk utenlandsetterretning og flere forsvarsindustrielle foretak (Hakvåg 2017:499).

2.5 Handlingsrommet i det føderale budsjettet

Som redegjort for i kapittel 2.3 legger den russiske budsjettmodellen tydelige begrensninger på det politiske handlingsrommet på kort sikt. Programbudsjettering og flerårige budsjetter er ment å skape forutsigbarhet samt å ha en disiplinerende effekt på den økonomiske politikken. Flerårige budsjetter er en fordel når prosjekter med lang tidshorison skal realiseres, for eksempel i forbindelse med anskaffelser av forsvarsmateriell. Nedsiden er at utgifter bindes opp fremover i tid. Mangelen på fleksibilitet ble blant annet tydelig i 2020 da et dobbelt eksternt sjokk i form av et kraftig fall i oljeprisen og en global pandemi rammet russisk økonomi. Sjokkene førte til at de føderale inntektene ble vesentlig lavere enn tidligere forventet, samtidig som nye, uforutsette utgiftsposter dukket opp. For å håndtere dette måtte russiske myndigheter midlertidig endre budsjettreglene og åpne for et større underskudd i 2020 og 2021 enn hva som tidligere har vært tillatt (Engebretsen & Hakvåg 2020; Hakvåg & Engebretsen 2020).

Russiske myndigheter har siden innføringen av den flerårige budsjettmodellen i 2008 etterstrebet å holde en forutsigbar størrelse på handlingsrommet. De frie midlene er satt til 2,5 prosent av den totale utgiftsrammen førstkommende år og 5 prosent for det påfølgende året. Nye utgifter som

fastsettes første år, vil få konsekvenser for handlingsrommet det påfølgende året. Det totale utgiftsnivået, og dermed også den faktiske størrelsen på handlingsrommet, settes ut fra forventet inntektsvekst. Inntektsveksten avhenger, som vi vil komme tilbake til i kapittel 2.6, i stor grad av petroleumsprisene og er begrenset oppad av handlingsregler. Handlingsrommet i vedtatt budsjett for perioden 2016–2020 (tilsvarende 2,5 prosent frie midler årlig) vises i figur 2.3.



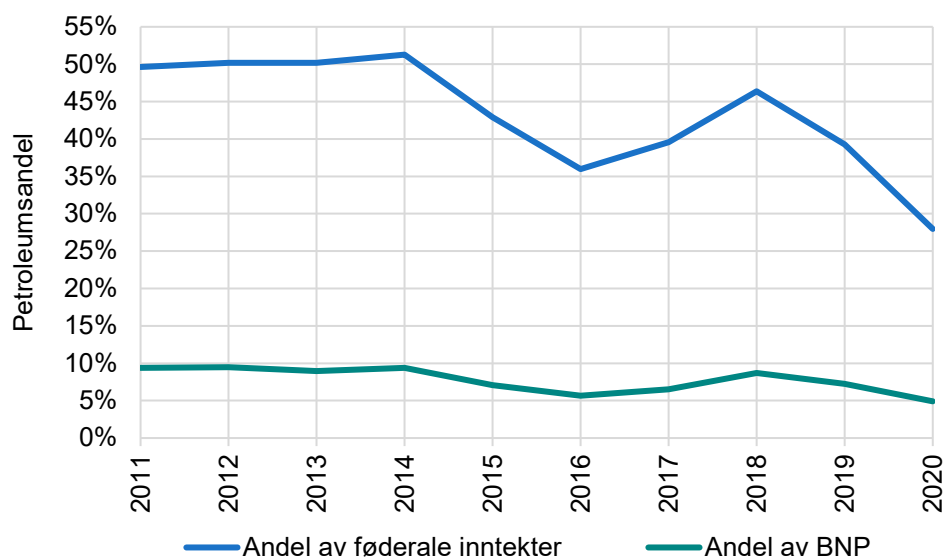
Figur 2.3 *Handlingsrommet i vedtatt budsjett for årene 2016–2020, målt i milliarder rubler (nominelle). Kilde: Budsjett for borgere.*

Selv om rommet for nye overordnede budsjettinitiativ formelt er begrenset, har ministeriene et betydelig rom for å omdisponere ressurser innenfor eget budsjett i løpet av budsjettåret. Pålagte utgifter kan etter tillatelse fra Finansministeriet justeres oppad eller nedad med 5 prosent mot tilsvarende kutt i andre budsjettposter, mens andre utgifter kan justeres oppad eller nedad med 10 prosent (Kraan mfl. 2008:33). Ettersom oppløsningen på den offentlig tilgjengelige budsjett- og regnskapsinformasjonen i mange tilfeller er lav, er det vanskelig å få oversikt over slike ressursmessige omdisponeringer. I praksis innebærer dette at vi må ta høyde for at russisk pengebruk på et eksplisitt formål, for eksempel militære utdanningsinstitusjoner eller forsvarsanskaffelser, kan avvike 5–10 prosent fra de oppgitte budsjettallene. Endringene skal i teorien fremgå av regnskapstallene, men de oppbrutte regnskapstallene er ofte mindre tilgjengelige.

Det er også verdt å nevne at en av indikatorene som benyttes for å kalkulere ministerienes utgifter er antall tilsatte. Forsvarsministeriet og andre såkalte maktministerier har et offisielt antall stillinger. Det samme gjelder De væpnede styrkene, Nasjonalgarden og andre paramilitære styrker. Utgiftene kalkuleres basert på dette offisielle stillingstallet, ikke faktisk antall tilsatte. Ettersom både Forsvarsministeriet og De væpnede styrkene over mange år har hatt et vesentlig lavere antall tilsatte enn formelt antall stillinger, har dette bidratt til å skape et økonomisk handlingsrom i budsjettet (Cooper 2017:481).

2.6 Petroleumssektorens betydning for russisk økonomi

Både de totale inntektene i det føderale budsjettet og handlingsrommet avhenger i stor grad av inntekter fra eksport av olje og naturgass. Russland er verdens tredje største oljeproducent og den nest største produsenten av naturgass. Petroleumsinntektene utgjør i dag rundt 5 prosent av BNP og 30 prosent av inntektene i det føderale budsjettet (Finansministeriet 2020).¹¹ Som figur 2.4 viser har andelen historisk sett vært høyere. Størrelsen på petroleumsinntektene avhenger av markedsprisen på råolje (typen Ural) og naturgass samt av rubelens vekslingskurs opp mot U.S. dollar.



Figur 2.4 Petroleumsinntekter som andel av føderale inntekter og BNP i perioden 2011–2020. Kilde: Nasjonalregnskapet, IMF 2021.

Svingninger i oljeprisen har en direkte innvirkning på de fleste delene av russisk økonomi, inkludert aksjemarkedet, valutakurs, importvolum, innbyggeres disponible inntekt, industriproduksjon, detaljhandel og russiske selskapers omsetning (også utenfor petroleumssektoren). Oljeprisen er svært volatil, og eventuelle prisfall vil, som illustrert i tabell 2.3, gi betydelig reduserte russiske inntekter. Ved fall på 5 dollar vil inntektene reduseres med 0,8 prosent på 1 år, mens på 10 års sikt vil fallet bidra til 9,9 prosent lavere inntekter.

¹¹ Til petroleumsinntekter regnes skatter og avgifter fra utvinning og salg av råolje og naturgass samt skatter og avgifter fra produksjon og salg av olje- og gassbaserte produkter.

Tabell 2.3 *Finansministeriets oversikt over oljeprisens effekt på det føderale budsjettet i prosent av BNP. Kilde: Finansministeriet (2019a).*

Pris uralolje (i 2017-dollar)	1 år	3 år	5 år	7 år	10 år
40 dollar/fat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
35 dollar/fat	-0,8	-2,5	-4,4	-6,5	-9,9
30 dollar/fat	-1,6	-5,0	-8,9	-13,2	-20,4
25 dollar/fat	-2,4	-7,6	-13,6	-20,2	-31,5
20 dollar/fat	-3,4	-10,7	-19,0	-28,3	-43,6
15 dollar/fat	-4,4	-13,9	-25,5	-37,5	-58,9
10 dollar/fat	-5,0	-16,1	-29,1	-44,1	-70,4

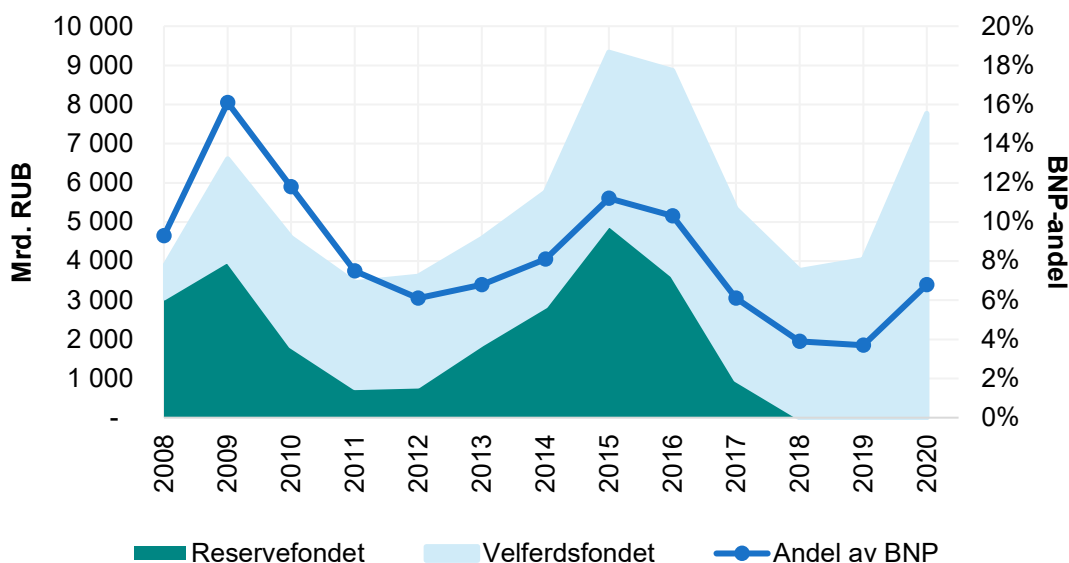
I likhet med Norge har Russland innført handlingsregler for bruk av oljeinntektene. Midler som overstiger et forhåndsbestemt grunnbeløp, skal ikke tilføres budsjettet, men overføres til fond. For råolje er grunnbeløpet satt til USD 40 per fat i 2017-priser. Det er vedtatt en prisjustering på to prosent årlig (Budsjettloven, artikkel 96.6). For 2021 vil dette tilsi et grunnbeløpet på USD 43 per fat.

Fondsmidlene fungerer som reserver i tider med lave petroleumsinntekter. Ettersom fondsmidlene hovedsakelig investeres i utlandet bidrar de også til å unngå såkalt hollandsk syke, det vil si de negative virkningene som stor bruk av inntekter fra en ikke-fornybar naturressurs kan ha for konkurranseutsatt sektor.¹² I utgangspunktet var fondsmidlene ment å være lett tilgjengelige, men fra og med 2008 har deler av fondsmidlene også blitt investert i prosjekter med høyere risiko og lengre tidshorisonter. Selve fondsstrukturen har variert, men i dag føres alle de overskytende petroleumsinntektene inn i Det nasjonale velferdsfondet. Fondet regnes formelt som en del av de føderale budsjettmidlene, men er underlagt separat forvaltning. Fondsmidlene benyttes til medfinansiering av den frivillige pensjonssparingsordningen for russiske statsborgere og til å balansere det føderale budsjettet og Pensjonsfondets budsjett (Budsjettloven, artikkel 96.10). Deler av fondet er investert i valutareserver og inngår således i Russlands internasjonale reserver, sammen med gull og resterende valutareserver. Reservene kontrolleres og investeres av Sentralbanken, basert på instruksjoner fra Finansministeriet. Sammen gir reservene russiske myndigheter en økonomisk buffer i krisetider (Sentralbanken 2020). Ifølge budsjettkodeksen vil også myndighetene kunne bruke midler fritt fra fondet hvis beholdningen når 7 prosent av BNP.

Den systematiske oppbyggingen av fondsreserver, illustrert i figur 2.5, har gjort at russisk økonomi er relativt godt rustet til å takle eksterne sjokk på kort og mellomlang sikt. Petroleumsrikdommen har imidlertid også hatt en negativ effekt på russisk økonomi. Et grunnleggende karaktertrekk ved den russiske økonomien er at oljeavhengigheten går dypere enn budsjettets direkte avhengighet av petroleumsinntektene tilsier. De store petroleumsinntektene har over flere tiår muliggjort etablering og opprettholdelse av ulønnsomme økonomiske foretak og strukturer,

¹² På slutten av 1960-tallet fikk Nederland store inntekter fra gassforekomster. Inntektene finansierte en sterk vekst i offentlige utgifter. Utgiftsveksten førte til tap av konkurranseevne og nedleggelse av arbeidsplasser i konkurranseutsatt sektor.

herunder deler av russisk forsvarsindustri. Politisk sett har det vist seg vanskelig å bryte ut av denne trenden, ettersom foretakene det er snakk om i mange tilfeller er lokale eller regionale hjørnesteinsbedrifter. Petroleumssubsidiering av mindre effektive sektorer har negativ innvirkning på Russlands økonomiske vekst. De bidrar også til at russiske myndigheter må opprettholde høy oljepengebruk også i perioder med lavere inntekter (Gaddy og Ickes 2005, 2013, 2015, 2018).



Figur 2.5 Utvikling i reserve- og velferdsfondet i perioden 2008–2020.
Kilde: Finansministeriet 2021.

3 Kilder til studier av russisk forsvarsøkonomi

3.1 Primærkilder

FFIs studier av russisk forsvarsøkonomi tar utgangspunkt i tilgjengelige primærkilder. Det finnes i hovedsak tre typer primærkilder som kan gi oss informasjon om Russlands økonomiske prioritering av forsvar og landets pengebruk på forsvarsfeltet. Disse er

- det føderale statsbudsjettet,
- nasjonale regnskapstall, og
- policy-dokumenter, offentliggjorte transkripsjoner eller sammendrag fra møter, intervjuer og annen offisiell informasjon lagt ut på russiske myndigheters nettsider.

Alle primærkildene er i utgangspunktet russiskspråklige. Finansministeriet, Føderale finansmyndigheter og Sentralbanken legger også jevnlig ut informasjon om budsjett og regnskap på sine engelskspråklige nettsider, men de engelskspråklige sidene er ikke like omfattende som de russiskspråklige. Det hender også at sentrale policy-dokumenter og taler blir oversatt fra russisk til engelsk. Generelt fremstår imidlertid den engelskspråklige informasjonen som mangelfull og utvalget vilkårlig.

3.1.1 Det føderale budsjettet

Den mest fullstendige informasjonen om hvordan Russland prioriterer ulike politikkområder økonomisk finnes i det føderale statsbudsjettet med tilhørende underlagsdokumenter. Det vedtatte budsjettet publiseres blant annet på Finansministeriets nettside, www.minfin.gov.ru. Ettersom budsjettet er formulert som en føderal lov, er det også tilgjengelig fra russiske lovdata-baser. I tillegg utarbeides det en forenklet fremstilling av de viktigste punktene i budsjettet, såkalt Budsjett for borgere [*Бюджет для граждан*]¹³.

Russland følger internasjonale budsjett- og regnskapsstandarder. Det føderale budsjettet inneholder derfor stort sett den samme informasjonen som vi finner i det norske statsbudsjettet, selv om formen er forskjellig. Det offisielle budsjettdokumentet inneholder kun informasjon om ugraderte utgifter. Størrelsen på bevilgningene som fremkommer i dokumentet varierer derfor i mange tilfeller vesentlig fra de faktiske bevilgningene. For å få et reelt bilde av størrelsen på de føderale utgiftene og utgiftsfordelingen er det nødvendig å konsultere underlagsdokumentene. Disse er tilgjengelige fra den føderale russiske lovforslagsdatabasen, *Система обеспечения законодательственной деятельности*, СОЗД (<http://sozd.parlament.gov.ru>). Det viktigste underlagsdokumentet er Dumaens budsjett- og skattekomité [*Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам*] sin redegjørelse for hovedmomentene i budsjettet med tilhørende vedlegg [*«Пояснительная записка к проекту федерального закона»*]. Dokumentet sammenfatter prognosene som ligger til grunn for budsjettet, redegjør for forventede inntekter og inneholder utfyllende informasjon om utgiftsnivå og utgiftsfordeling. Fra et forsvarsanalyseperspektiv er også Dumaens forsvarskomiteé [*Комитет Государственной Думы по обороне*] sin høringsuttalelse relevant. Komiteen har de siste årene særlig bidratt med utfyllende informasjon om utgifter til personell-drift.

Utgiftene i det føderale budsjettet er kategorisert etter tre ulike prinsipper (Budsjettloven, artikkel 21):

1. *Formålsinndelingen* viser budsjettets utgifter fordelt på politikkområder.

Det russiske budsjettssystemet opererer med tolv politikkområder samt kategoriene gjelds-betjening og budsjettoverføringer. Inndelingen er felles for alle nivåene i budsjett-systemet og benyttes også i regnskaps-sammenheng. Den nåværende formålsinndelingen

¹³ Utarbeidelsen av *Budsjett for borgere* legges ut på anbud og publikasjonens form og innhold har derfor variert en del fra år til år.

har vært benyttet siden 2005, med noen mindre justeringer. En oversikt over alle politikk-områdene som inngår i formålsinndelingen finnes i vedlegg A.

I formålsinndelingen er utgifter til forsvarsformål skilt ut som egen kategori (*Национальная оборона*, formålkode 04). Når en russer snakker om forsvarsutgifter, er det vanligvis denne kategorien det refereres til. I FFIs publikasjoner omtales disse utgiftene gjerne som det offisielle russiske forsvarsbudsjettet.

2. *Etatsinndelingen* viser oversikt over utgifter under de ulike ministeriene og andre etater med overordnet budsjettansvar.

Fra et forsvarsanalyseperspektiv er vi naturlig nok særlig interessert i utgifter under Forsvarsministeriet (etatsnummer 187 i det russiske budsjettssystemet). Som vi vil komme tilbake til i kapittel 5.1, er det imidlertid ikke et én-til-én forhold mellom utgifter til forsvarsformål (som definert over) og Forsvarsministeriets utgifter. Forsvarsministeriets utgifter omfatter en rekke poster som ikke klassifiseres under forsvarsformål i den russiske formålsinndelingen, blant annet utgifter til militære pensjoner, militære utdanningsinstitusjoner og forsvarets sanitet, helse- og velferdstilbud (vedlegg A.4). Det er heller ikke kun Forsvarsministeriet som administrerer utgifter til forsvarsformål, men også Industri- og handelsministeriet (etatsnummer 020), Føderalt organ for militærteknologisk samarbeid (etatsnummer 721) og Den føderale russiske romorganisasjonen Roskosmos (etatsnummer 730) blant andre.

3. *Programinndelingen* viser budsjettets utgifter fordelt på statlige program. I motsetning til formålsinndelingen og etatsinndelingen er programinndelingen ikke fullstendig. Rundt 30 prosent av utgiftene i budsjettet er ikke knyttet til noe program. En fullstendig oversikt over de vedtatte programmene per august 2021 finnes i vedlegg A.

Forsvarsutgiftene var lenge holdt utenfor programstyringen. «Statlig program for sikring av forsvarsevnen» (program nr. 31) ble først vedtatt i 2018 og inkorporert i det føderale budsjettet fra og med budsjettåret 2019. Programmet er ett av i alt åtte program som skal garantere nasjonal sikkerhet (Ministeriet for økonomisk utvikling 2020a). Det finnes lite ugradert informasjon om formålet med, størrelsen på eller innretningen av programmet. Ut fra den ugraderte budsjettinformasjonen (se vedlegg A) kan vi imidlertid konkludere med at programmet verken er synonymt med kategorien utgifter til forsvarsformål i formålsinndelingen eller kategorien Forsvarsministeriets utgifter i etatsinndelingen. Den viktigste forskjellen mellom Forsvarsministeriets utgifter og utgifter til statlig program for sikring av landets forsvarsevne er at det statlige programmet ikke inkluderer pensjonskostnader.

3.1.2 Nasjonalregnskapet

Nasjonalregnskapet er en annen viktig kilde til informasjon om Russlands økonomiske prioriteringer og russiske forsvarsutgifter. Føderale finansmyndigheter [*Федеральное казначейство*] har hovedansvar for å overvåke og registrere budsjettetlevelsen (Budsjettloven,

artikkel 251.1). Føderale finansmyndigheter publiserer månedlige og årlige oversikter over utviklingen i inntekter og effektuerte utgifter på alle nivåer i det russiske budsjettssystemet (<https://roskazna.gov.ru>).

I motsetning til den offentlige utgaven av det vedtatte budsjettet, inkluderer Nasjonalregnskapet også graderte utgifter. De månedlige rapportene inneholder dessuten oppdaterte opplysninger om både det konsoliderte og føderale budsjettet og er således en lett tilgjengelig kilde til informasjon om større revideringer. I de offentlig tilgjengelige rapportene benyttes formålsinndelingen. Tallmaterialet er imidlertid bare tilgjengelig på høyt aggregert nivå. Nasjonalregnskapet kan således brukes til å si noe om hvor mye penger Russland benyttet til forsvarsformål i et gitt år eller måned. Det er imidlertid svært begrenset hvor mye informasjon vi kan trekke ut om hvordan forsvarsutgiftene var fordelt på ulike grener eller oppgaver.

I tillegg til Nasjonalregnskapet publiserer Føderale finansmyndigheter egne løpende oversikter over utviklingen i inntekter og utgifter på føderalt nivå. Disse rapportene er noe mer omfattende og inneholder i tillegg til formålsinndeling også oversikt over utgifter under ulike etater og program. Fra et forsvarsanalyseøyemed er disse rapportene imidlertid mindre interessante ettersom de kun inneholder informasjon om ugraderte utgiftsposter.

Russiske myndigheter har også opprettet en egen internettportal hvis formål er å gi borgerne løpende informasjon om budsjettarbeidet og effektivering av budsjettene (*Единый портал бюджетной системы Российской Федерации*, <http://budget.gov.ru>). Portalen driftes av Finansministeriet i samarbeid med Føderale finansmyndigheter. Per dags dato inneholder portalen bare informasjon om utgiftsfordeling på overordnet nivå og kun deler av innholdet er oppdatert siste halvår.

3.2 Databaser

Det finnes flere databaser over staters forsvarsutgifter. Ettersom databasene, ideelt sett, benytter et konsistent sett med kriterier for å måle utgiftsnivået, er databasene et godt alternativ til primærkildene når vi ønsker å sammenligne ulike staters forsvarsforbruk. Det er imidlertid viktig å være klar over at de forskjellige databasene har ulik praksis for hvordan forsvarsutgifter er definert, hvordan tallmaterialet er hentet inn og hvilken enhet verdiene oppgis i. Det er også betydelig variasjon i hvordan forsvarsutgiftene er brutt opp.

Anerkjente og ofte refererte databaser er Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sin *Military Expenditure Database*, The International Institute for Strategic Studies' (IISS) *Military Balance* og FNs *Military Expenditures Database*. Disse er nærmere redegjort for i det følgende.

3.2.1 Policy-dokumenter, møtetranskripsjoner o.l.

Digitalisering har stått høyt på russiske myndigheters prioriteringsliste de siste årene. De fleste etater har i dag oppdaterte nettsider. Informasjonen som legges ut er omfattende og står i liten

grad tilbake for hva vi er vant til i Norge. Informasjonen på disse nettsidene kan være et nyttig supplement til den informasjonen som fremkommer i de øvrige primærkildene. Blant annet kan den bidra til bedre forståelse av hva som i praksis menes med utgifter til et gitt formål. Informasjon om økonomiske prioriteringer publiseres blant annet på presidentens offisielle nettside (www.kremlin.ru) og regjeringens nettside (www.government.ru) samt på de ulike departementenes nettsider. Informasjon fra de åpne budsjettforhandlingene publiseres på Dumaens nettside (<http://duma.gov.ru>). Siden har en funksjon som gjør det mulig å søke opp møtereferat og transkripsjoner. Dumaens budsjett- og skattekomité lenker også til nyheter om budsjettet og budsjettprosessen samt informasjon som kommer frem i de åpne budsjettforhandlingene på sine nettsider (<http://www.komitet-bn.km.duma.gov.ru>).

Beklageligvis omfatter åpenheten i liten grad forsvarsrelaterte spørsmål. Når det publiseres policydokumenter eller møtereferat fra forsvarspolitiske diskusjoner er det vanligvis kun den delen som omhandler pensjoner, lønninger og boligforhold som er offentlig tilgjengelig. Utover den informasjonen som gjøres tilgjengelig på Forsvarsministeriets egen nettside (www.mil.ru), kan nevnes Dumaens forsvarskomite sin nettside (www.komitet2-15.km.duma.gov.ru) og nettsidene til den russiske riksrevisjonen (<https://ach.gov.ru>).

3.2.2 FNs Military Expenditures Database

FN har samlet inn opplysninger om staters forsvarsutgifter siden 1981. Informasjonen er samlet i *Report on military expenditures* (<https://milex.un-arm.org/>). Året 2000 er per april 2021 første år tilgjengelig i online-databasen.

FN definerer forsvarsutgifter som «all financial resources that a state spends on the uses and functions of its military forces» (FN 2021a). FNs forståelse av forsvarsutgifter ligger relativt tett opptil NATOs forståelse. NATO definerer forsvarsutgifter som alle sentrale eller føderale utgifter som går til de nasjonale væpnede styrkene. Med væpnede styrker menes strategiske styrker og land-, sjø-, luft-, kommando- og støttestyrker samt administrasjon. Paramilitære styrker inkluderes dersom de er trent i taktikk, utstyrt som militære styrker og opererer under militær kommando i krig (NATO 2021: 15). FN inkluderer i tillegg fredsbevarende styrker og nødhjelp til sivile i sin definisjon av forsvarsutgifter. I motsetning til NATO inkluderer FN-databasen ikke utgifter til militære pensjoner.

FNs database er basert på selvrapporing av regnskapstall. Rapporteringen foregår ved at autoriserte embetsmenn fra medlemstatene fyller ut et standardisert skjema. Skjemaset foreligger i tre versjoner med ulikt detaljnivå: *singel figure*-rapport som kun inneholder opplysninger om samlede forsvarsutgifter, forenklet rapport som redegjør for utgifter til personell, aktivitet og vedlikehold, anskaffelser og forskning og utvikling fordelt på forsvarsgrener, og en fullstendig rapport der kategoriene er brutt ned på en rekke underkategorier (FN udatert). Statene kan selv velge detaljnivå. Etter innrapportering, som vanligvis foregår på vårparten, utarbeider FN en årlig rapport hvor statenes innrapporteringer i lokal valuta er gjengitt.

Det er flere metodiske utfordringer knyttet til selvrapporingsspraksisen. For det første stemmer ikke kategoriene som benyttes i FNs rapporteringsskjema nødvendigvis overens med kategoriene

som benyttes i de nasjonale regnskapene. Det blir dermed opp til hver enkelt byråkrat å oversette etter beste evne innenfor de eksisterende føringene. For det andre har vedkommende som er ansvarlig for FN-rapporteringen ikke nødvendigvis selv full innsikt i regnskapsdataene. Dette er særlig aktuelt for land som Russland, der pengebruken på forsvar er preget av høy grad av hemmelighold og lav transparens.

Ettersom rapporteringen er frivillig, er det stor variasjon i både hvor ofte og hvor detaljert ulike stater rapporterer. Kun et fåtall stater leverer full rapport hvert år, og andelen stater som innrapporterer opplysninger i det hele tatt har sunket noe de siste årene (FN 2021a). Ifølge FNs database innrapporterte Russland forsvarsutgifter årlig i perioden 2002–2016. I perioden 2002–2013 leverte Russland fullstendig rapport, mens de i årene 2014–2016 benyttet seg av det forenklete skjemaet. Etter 2016 har Russland ikke rapportert forsvarsutgifter regelmessig til FN (FN 2021b). Innrapporterte russiske tall har i perioden ligget både høyere og lavere enn offisielle russiske forsvarsutgifter. Forskjellen er enkelte år betydelig, noe som understreker de metodiske utfordringene knyttet til FNs selvrapporteringspraksis.¹⁴

3.2.3 SIPRIs *Military Expenditure Database*

SIPRIs *Military Expenditure Database* inneholder data over staters forsvarsutgifter i perioden 1949 til det seneste fulle kalenderår.¹⁵ Første år i databasen for Russland er 1992. Databasen oppdateres årlig.

SIPRIs definisjon av forsvarsutgifter (*military expenditure*) ligger tett opp til NATOs definisjon. I tillegg til utgifter til investeringer og drift av De væpnede styrkene og Forsvarsministeriet med underliggende etater, inkluderer SIPRIs definisjon blant annet utgifter til paramilitære styrker dersom disse kan anses å være trent og utstyrt for militære operasjoner (først og fremst Nasjonalgarden), utgifter til forskning og utvikling over sivile forskningsprogram når disse kan fastslås å ha en militær komponent samt pensjonskostnader.

I motsetning til FN og NATO foretar SIPRI egen innhenting av lands forsvarsutgifter. SIPRIs primærkilde er offisielle data fra myndighetene i de respektive landene, enten i form av offisielle publikasjoner (budsjett- og regnskapsdokumenter, proposisjoner og statistikk fra sentralbanker og nasjonale statistikkbyråer) eller svar på spørreskjemaer fra SIPRI, FN og OSSE. Videre benytter SIPRI seg av flere sekundærkilder i sitt arbeid, herunder data fra NATO og IMF, samt opplysninger som fremkommer i tidsskrifter og aviser som har forsvarsutgifter som spesialfelt (SIPRI 2021b).

¹⁴ Innrapporterte forsvarsutgifter lå i årene 2002–2008 høyere enn Russlands offisielle forsvarsutgifter (dvs. utgifter til politikkområdet «Forsvarsformål»), mens innrapporterte tall siden 2009 har ligget lavere enn offisielle tall. Forskjellen var størst i 2016. Da utgjorde innrapporterte tall til FN kun 54 prosent av offisielle russiske forsvarsutgifter.

¹⁵ Den tilgjengelige informasjonen om militærutgifter varierer betydelig på tvers av ulike land. Når den årlige oppdateringen av databasen finner sted inkluderer dette derfor også noen ganger år bakover i tid, i de tilfellene bedre data har blitt tilgjengelig (SIPRI 2021a).

SIPRI publiserer forsvarsutgifter både i lokal valuta og konvertert til amerikanske dollar. Valutakonvertering er en metodisk utfordring som gjelder for alle databaser eller analyser som tar sikte på å sammenligne forsvarsutgifter på tvers av stater, nærmere omtalt i kapittel 5.

3.2.4 IISS' The Military Balance

IISS' årlige publikasjon *The Military Balance* er en tredje mulig kilde til ulike lands forsvarsutgifter. For større økonomier oppgis forsvarsutgifter de siste ti årene under de aktuelle landkapitlene, både i lokal valuta og konvertert til USD. Publikasjonen inkluderer i tillegg en sammenstilling over de fleste lands forsvarsutgifter for de siste tre årene, kun oppgitt i USD. *The Military Balance* ligger bak betalingsmur, og de forsvarsøkonomiske størrelsene som fremkommer her er ikke åpent tilgjengelig i databaseformat på IISS sine nettsider, slik som for FN og SIPRI.

I *The Military Balance* opereres det med tre ulike kildegrunnlag for forsvarsutgifter: de respektive landenes offisielle forsvarsutgifter, forsvarsrelaterte utgifter som ligger utenfor offisielle forsvarsbudsjetter, dersom disse er «kjent eller kan beregnes på rimelig vis», og forsvarsutgifter beregnet ved hjelp av NATOs definisjon (*The Military Balance* 2021:508–509). For Russland oppgis utgifter etter både førstnevnte og sistnevnte definisjon (ibid.:174).

Det er flere utfordringer knyttet til IISS' beregning og sammenstilling av forsvarsutgifter. Som allerede nevnt opererer de med tre ulike definisjoner av forsvarsutgifter, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne tallene i *The Military Balance* på tvers av land. Det opplyses heller ikke om hvilke indekser som er benyttet for eventuelle inflasjonsjusteringer, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne tallene fra *The Military Balance* med tall fra andre kilder. Det synes også klart at *The Military Balance* tidvis bygger på lite oppdatert tallmateriale.¹⁶ Videre er det vanskelig å forstå hvor de har hentet all informasjon fra. Til tross for at publikasjonen inneholder en egen metodebeskrivelse for forsvarsøkonomidelen fremstår det for eksempel uklart hvordan de beregner utgiftene i det de oppgir som kildegrunnlag to over.

3.2.5 Sammenligning av databasene

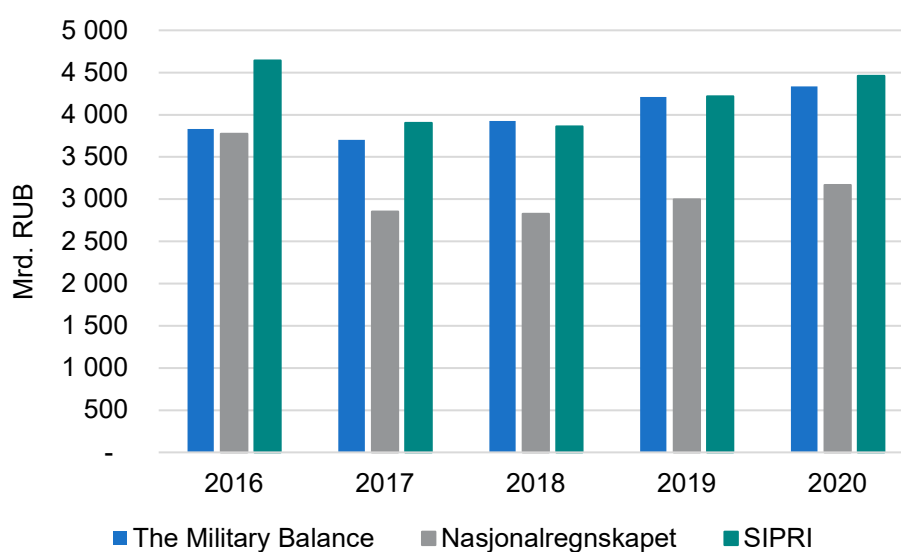
Likheter og forskjeller i hvordan forsvarsutgifter rapporteres i FN, SIPRI og Military Balance er oppsummert i tabell 3.1. Felles for alle databasene, er at de har en vesentlig bredere definisjon av forsvarsutgifter enn den som benyttes i det russiske budsjettssystemet, se figur 3.1. FN-databasen er ekskludert fra figuren da den ikke inneholder årlige data for Russland etter 2016. Som vi ser av figuren, er *The Military Balance* og SIPRI sine tall høyere enn nasjonalregnskapet. Dette kommer av at de inkluderer paramilitære styrker og pensjoner, som forklart i tabell 3.1.¹⁷ Avviket mellom *The Military Balance* og SIPRI i 2016 skyldes at førstnevnte har ekskludert en nedbetaling av forsvarsindustriens statsgaranterte lån.

¹⁶ I kapitlet om Russland i den seneste utgaven, som utkom i slutten av februar 2021, er det for eksempel benyttet budsjettall for 2020, oppdatert per mars 2020 (*The Military Balance* 2021:174).

¹⁷ *The Military Balance* rapporterer tre ulike tall på forsvarsutgifter; ett som samsvarer med nasjonalregnskapet, ett som samsvarer med NATO sin definisjon av forsvarsutgifter og ett siste tall i en egen sammenligning mellom land. Sistnevnte tall har en svak kildehenvisning, og det er derfor vanskelig å få innsyn i hva de faktiske tallene inkluderer.

Tabell 3.1 Oversikt over databaser for forsvarsutgifter.

	FN	SIPRI	Military Balance
Startår	1981	1949	1964
Rapporteringsform	selvrapportering	innhenting	innhenting
Datatype	regnskap	regnskap	regnskap (unntatt siste budsjettår)
Årlig oppdatering	ja	ja	ja
Inkl. utgifter til			
<i>paramilitære</i>	ja	ja	ja (i landkapittel)
<i>pensjoner</i>	nei	ja	ja (i landkapittel)
Verdienhet			
<i>lokal valuta</i>	ja	ja	ja (i landkapittel)
<i>USD</i>	nei	ja	ja
<i>prosent av BNP</i>	nei	ja	ja
<i>per capita</i>	nei	ja	ja
<i>kjøpekraftsjustert</i>	nei	nei	nei
Åpen tilgang	ja	ja	nei



Figur 3.1 Russiske forsvarsutgifter basert på ulike kilder i perioden 2016–2020. Kilde: Nasjonalregnskapet, The Military Balance 2021 og SIPRI 2021.

3.3 Andre nyttige kilder til informasjon om russiske forsvarsutgifter

3.3.1 Russiske medier

I Russland, som i andre land, er nyhetsmedier en viktig kilde til informasjon om hva som foregår på det politiske bakrommet. Mediene videreformidler blant annet offisielle uttalelser fra russiske myndigheter, intervjuer, kommentarer og utspill fra ulike aktører i forsvarssektoren og opplysninger fra anonyme kilder. De er også en arena for debatt om økonomiske og forsvarspolitiske beslutninger. Informasjon fra mediene kan bidra til å gi kontekst til offisielle kilder, fylle ut informasjonsbildet og verifisere eller problematisere opplysninger.

Antallet registrerte massemedier i Russland har økt jevnt og trutt de siste 30 årene og summerer seg i dag til mer enn 148 000 (Roskomnadzor 2020). Det føderale budsjettet får omfattende dekning i russiske nyhetsbyråer som TASS og RIA Novosti og i de større riksdekkende avisene. Mange av de store riksdekkende avisene, herunder regjeringsavisen *Rossijskaja gazeta*, finansavisen *Vedomosti* og dagsavisen *Izvestija*, har også egne forsvarsjournalister som dekker spørsmål knyttet til De væpnede styrkene inkludert utviklingen i forsvarsbudsjettene.

I tillegg til et stort antall riksdekkende nyhetsmedier, har Russland også et betydelig antall medier som spesialiserer seg på dekning av spesifikke tema. For eksempel utgis det mer enn 50 ulike aviser og tidsskrift med forsvarstematikk. Det finnes også et stort antall nettsider, -fora og blogger som er helt eller delvis viet forsvars- og forsvarsindustrielle spørsmål. Videre kan sosiale medier være en kilde til utfyllende, og ofte nyanserende, informasjon om forhold som angår militært og sivilt forsvarspersonell, slik som bemanningsstatus, boforhold, lønnsatser og pensjonsvilkår.

Som nevnt får det føderale budsjettet generelt god dekning i de større avisene. Russiske medier kan også være gode kilder til informasjon om temaer som personell drift og den økonomiske situasjonen i forsvarsindustrien. Dekningen av gradert budsjettinformasjon, for eksempel kostnader forbundet med øvelsesaktivitet, FoU og investeringsutgifter, omtales i mindre grad. Større aviser publiserer riktignok jevnlig informasjon om materiellanskaffelser, blant annet i form av årlige oppsummeringer om gjennomførte og planlagte leveranser, men detaljgraden er varierende og kostnadsperspektivet mer eller mindre fraværende. Det synes å være en uskreven regel blant russiske journalister at kostnader forbundet med opprettholdelse av russisk evne til strategisk avskrekking, herunder kjernefysiske kapabiliteter, ikke omtales.

De siste årenes reduksjon i ytrings- og pressefriheten i Russland har medført at det har blitt færre stemmer i den russiske offentligheten og at risikoen det medfører å uttale seg kritisk til myndighetenes politikk har økt. Mediesensur, både direkte (i form av statlig press) og indirekte (i form av selvsensur), er utbredt (Wilson Center 2020). På *Reportere uten grenser* (RSF) sin årlige pressefrihetsindeks ligger Russland nå på 150. plass av totalt 180 land (RSF 2021). RSF trekker blant annet frem tilfeller av både urettmessige arrestasjoner og vold mot journalister som årsaker til den dårlige plasseringen (ibid.).

I 2019 vedtok Russland et sett av lover som forbyr spredning av falske nyheter og informasjon som viser manglende respekt for presidenten, nasjonale myndigheter og statsymboler i tradisjonelle og sosiale medier (*The Moscow Times*, 2019). Disse lovene har i praksis redusert handlingsrommet for å publisere nyheter som setter russiske myndigheter eller militærmakten i et dårlig lys. Flere profilerte forsvarsjournalister har de siste årene havnet i vanskelige situasjoner. I 2019 ble forsvarsspaltisten Ilja Kramnik sparket fra sin stilling i *Izvestija* etter at han hadde kritisert Russlands forsvarsminister Sergej Sjojgu i en artikkel (BBC 2019). Året etter ble journalisten Ivan Safronov, som i flere år hadde dekket forsvarsspørsmål blant annet for *Kommersant* og *Vedomosti*, arrestert og anklaget for spionasje til fordel for Tsjekkia (CPJ 2020). Safronov skal ifølge russiske myndigheter ha delt statshemmeligheter mens han var ansatt i *Kommersant*, noe avisens ledelse har stilt seg uforstående til (ibid.). Redusert ytrings- og pressefrihet påvirker ikke bare hva slags informasjon som er offentlig tilgjengelig, men også våre muligheter til å oppsøke og ha kontakt med russiske forskere, eksperter og journalister.

3.3.2 Vestlige forsvarsmedier

For ikke-russiskkyndige personer kan vestlige forsvarsmedier som *Janes* være en alternativ kilde til informasjon om russisk forsvarsøkonomi, særlig den delen som er knyttet til industriutvikling og anskaffelser. *Janes* publiserer jevnlig nyheter, rapporter og bøker om ulike forsvarsrelaterte tema, herunder en årlig rapport om ulike lands forsvarsutgifter. Årets rapport inneholder tallmateriale fra årene 2005–2020 samt estimater for årene frem til og med 2032 (*Janes* 2021). En forsvarsøkonomisk database er også tilgjengelig fra *Janes* sine nettsider.¹⁸ *Janes* er generelt gode på områder som militær teknologi og produksjon, men journalistene og analytikernes kjennskap til den samfunnsmessige konteksten fremstår begrenset. For eksempel synes budsjettestimaterne å være rene fremskrivinger av de siste årenes trender som i liten grad tar inn over seg kjent informasjon om russisk økonomisk politikk og planbudsjetter.

Vi ser flere utfordringer knyttet til *Janes*' beregning og sammenstilling av forsvarsutgifter. For det første fremstår kildegrunnlaget uklart. Informasjon åpent tilgjengelig fra *Janes*' nettsider, slik som artikler og webinarer, er for eksempel helt uten kildehenvisninger. Videre oppgis forsvarsutgifter kun i amerikanske dollar. Fraværet av beløp i lokal valuta gjør det enda vanskeligere å se hva de faktisk regner som forsvarsutgifter. Det synes også klart at *Janes*' tallmateriale mangler samme omfang på tvers av år.¹⁹ Det bør også nevnes at *Janes* bruker budsjettall, ikke regnskaps-tall i sine analyser. Budsjettall er mindre presise enn regnskapstall, og det fremgår heller ikke om tallene er foreløpige, vedtatte eller reviderte.

3.3.3 Russiske og internasjonale forskningsmiljøer

Selv om russisk forsvarsøkonomi ikke er et stort forskningsfelt, finnes det russiske og vestlige forsknings- og analysemiljøer som jevnlig publiserer studier innenfor dette eller relaterte fagfelt. I våre analyser har vi særlig hatt nytte av tallmateriale og studier fra den politisk uavhengige

¹⁸ Både forsvarsøkonomirapporten og databasen ligger bak betalingsmur.

¹⁹ Sammenligner vi *Janes*' beregninger av russiske forsvarsutgifter med det offisielle russiske forsvarsbudsjettet, ser vi at *Janes*' tall ikke følger utviklingen i de offisielle russiske tallene. I 2012 utgjorde for eksempel *Janes*' tall ca. 44 prosent av det offisielle russiske forsvarsbudsjettet, mens andelen var 107 prosent i 2020 (FFIs egne beregninger).

russiske forsvarsindustrielle tenketanken *The Centre for Analysis of Strategies and Technologies* (CAST), det russiske økonomiske instituttet *Gaidar Institute for Economic Policy*, det svenske *Totalförsvarets forskningsinstitut* (FOI) og forskere med utspring i *Centre for Russian, European and Eurasian Studies* (CREES) ved University of Birmingham. Julian Cooper, professor emeritus ved University of Birmingham, er en av forskerne som har arbeidet mest systematisk med russisk forsvarsøkonomi og regnes som den ledende ekspert på feltet. Cooper har også bidratt inn i publikasjoner som *The Military Balance* og i en rekke utgivelser fra blant annet SIPRI og FOI. Arbeider av særlig relevans for de spørsmålene som diskuteres i denne rapporten inkluderer *Russian Military Expenditure: Data, Analysis and Issues* (Cooper 2013), «The Russian budgetary process and defence» (Cooper 2017) og «The funding of nuclear weapons in the Russian federation» (Cooper 2018).

4 Kildetilfang og usikkerhet i kildematerialet

4.1 Budsjettåpenhet og transparens

Som redegjort for i kapittel 3 finnes det et utvalg primær- og sekundærkilder som kan benyttes til analyser av hvordan Russland anvender offentlige midler. Den russiske budsjettloven av 1998 vektlegger åpenhet og at Russland skal følge internasjonale budsjettstandarder (Kraan mfl. 2008:9). Formelt sett etterleves disse prinsippene også langt på vei. Komparative vurderinger av budsjettåpenhet viser at Russland med noen mindre unntak følger eksisterende anbefalinger, i hvert fall hvis vi ser på budsjettssystemet som helhet. *Open Budget Survey 2019* vurderer for eksempel omfanget av, og kvaliteten på, den tilgjengelige russiske budsjettinformasjonen som «substansiell». Dette er samme resultat som blant annet Norge, USA, Canada, Tyskland, Frankrike og Storbritannia²⁰ oppnår (International Budget Partnership 2020). Blant de russiske institusjonene scorer Finansministeriet høyt på nasjonale målinger av åpenhet (Ministeriet for økonomisk utvikling 2021).

Ved nærmere analyse av de tilgjengelige budsjett- og regnskapstallene blir det imidlertid klart at det likevel er store mangler. Hemmeligholdet er særlig omfattende innenfor utgifter til forsvar, men det er også en vesentlig grad av hemmelighold innenfor politikkområdene statlig administrasjon og justis og beredskap. Som det fremgår av tabell 4.1, har rundt to tredeler av det offisielle russiske forsvarsbudsjettet vært gradert de siste årene.²¹ Denne andelen er betydelig høyere enn for ti år siden, da den lå på rundt 45 prosent.

²⁰ *Open Budget Survey* rangerer budsjettåpenheten på fem ulike nivåer (fra lavest til høyest): «scant or no information», «minimal», «limited», «substantial» og «extensive». Kun seks land i verden, New Zealand, Sør-Afrika, Sverige, Mexico, Georgia, og Brasil, er vurdert til «extensive».

²¹ Utgiftsnivået i 2016 var hovedsakelig forårsaket av økte investeringer, noe som gjenspeiles i budsjettets særlig høye graderte andel dette året.

Tabell 4.1 Graderte andeler i det offisielle russiske forsvarsbudsjettet, 2016–2020.
Kilde: Nasjonalregnskapet (2021).

	2016	2017	2018	2019	2020
Offisielt forsvarsbudsjett (mrd. RUB)	3 775	2 852	2 827	2 997	3 169
Ugraderte utgifter	1 114	1 030	986	1 023	1 086
Gradert andel	70 %	64 %	65 %	66 %	66 %

Hvilke typer informasjon som er ansett som skjermingsverdig reguleres av Føderal lov av 21. juli 1993 N5485-1 «Lov om statshemmeligheter [Закон о государственной тайне]» artikkel 5. Loven operer med tre nivåer av skjermingsverdig informasjon: «hemmelig» (*секретно*), «strengt hemmelig» (*совершенно секретно*) og «av særlig betydning» (*особой важности*). De to første nivåene benyttes i det russiske budsjettet (Cooper 2017: 482). Nøyaktig hva som defineres som skjermingsverdig informasjon har vært endret flere ganger siden loven ble vedtatt. Den gjeldende versjonen av artikkel 5 er gjengitt i sin helhet i vedlegg C. Som det fremgår av artikkelen omfatter loven i dag alle forsvarsplaner, herunder anskaffelsesplaner og den årlige forsvarsordren samt informasjon om forsvarsstruktur, trening og øvelser.

Det er minst fire grunner til at hemmeligholdet rundt forsvarsutgifter er såpass omfattende i Russland. En første årsak er nasjonale sikkerhetspolitiske vurderinger og ønske om å beskytte den nasjonale forsvarsindustrien. En annen årsak er trolig den styrende elitens generelle – og økende – følelse av utrygghet som gjenspeiles i beskrankninger på informasjonsdeling på nært sagt alle områder i samfunnet, eksemplifisert blant annet gjennom innstramminger i hvilken informasjon om arbeidssted offentlige ansatte kan dele (2021) og forbud mot å publisere informasjon som krenker statsansatte eller nasjonale symboler (2019). En tredje årsak er en langvarig strid mellom Finansministeriet og Forsvarsministeriet om størrelsen på, og kontroll med, forsvarsbudsjettet. Som redegjort for i kapittel 2, var forsvarsbudsjettet lenge delvis holdt utenfor det føderale budsjettet og investeringsdelen av budsjettet har også i dag en spesiell status. Finansministeriet har i post-sovjetisk tid vært dominert av liberale økonomer som har tatt til ordet for reduserte forsvarsutgifter til fordel for økte investeringer i blant annet helse og utdanning. Hemmelighold har tradisjonelt vært en mulighet for Forsvarsministeriet og Generalstaben til å unndra utgifter ikke bare fra offentlig gjennomsyn og kritikk, men også, i hvert fall delvis, fra Finansministeriets kontroll. En fjerde årsak som bør nevnes, er at russiske tjenestemenn har personlige insentiver for å gradere informasjon. En ting er at hemmelighold potensielt muliggjør korrupsjon, men minst like viktig er det at personell som håndterer statshemmeligheter har krav på økonomisk godtgjørelse. Tillegget er betydelig. Siden 2006 har ansatte hatt krav på lønnstillegg på 10–15 prosent dersom de håndterer informasjon kategorisert som «hemmelig», 30–50 prosent tillegg for kategorien «strengt hemmelig» og 50–75 prosent tillegg for kategorien «av særlig betydning» (Cooper 2017: 483). Dette systemet gjør det lite sannsynlig at åpenheten i de russiske budsjettene vil øke i årene fremover.

Generelt kan man si at russiske myndigheter offentliggjør de fleste dokumenter som viser tallmateriale på aggregert nivå. Videre publiserer en rekke etater, private aktører og medier mye informasjon som viser hvordan midlene benyttes på mikronivå. På mellomnivået er det imidlertid store informasjonsmangler. For eksempel publiserer russiske myndigheter tallmateriale som gir

oss informasjon om størrelsen på forsvarsbudsjettet som helhet, andelen graderte og ugraderte utgifter, sivile og militære lønnskostnader, bevilgninger til forsvarsrelatert FoU, bevilgninger til digitalisering av Forsvarsministeriet og Forsvarsministeriets mediehus. Det er også mulig å gå inn på listen over statlige innkjøp og finne ut for eksempel hvor mange sett med personlig soldatutrustning eller hvor mange nye feltsenger Forsvarsministeriet har anskaffet. Derimot foreligger det vanligvis ikke enkelt tilgjengelig tallmateriale som kan gi oss informasjon om hvor store utgifter Russland har til de ulike forsvarsgrenene eller kostnader knyttet til ulike øvelser eller oppdrag.

En særskilt type utfordring for informasjonstilgangen er formen på det russiske budsjettet. Med unntak av de første innledende sidene foreligger budsjettet kun i tabellformat. Mangelen på forklarende tekst gjør det i mange tilfeller i praksis umulig å identifisere innholdet i budsjettkategoriene også i de tilfellene der disse er brutt opp i mer detaljerte underkategorier. Lesbarheten i budsjettet er ikke bare en utfordring for ikke-russiske lesere, men utgjør også i mange tilfeller et hinder for russiske økonomer med inngående kjennskap til både forsvars- og finansstrukturen (Zatsepin 2014).

Et trekk ved den russiske budsjettutviklingen de siste årene har vært en økning i bruk av den lavspesifiserte underkategorien «andre utgifter til dette formålet». De siste fem årene (2016–2020) har denne underkategorien i snitt stått for 10 prosent av utgiftene på føderalt nivå. Russiske myndigheter har blitt beskyldt for blant annet å benytte denne kategorien til bevisst å gjemme unna utgifter i forsvarsbudsjettet, blant annet til private militære selskaper og krigføring i Donbas (Busjujev & Baranovskaja 2020).

4.2 Kvaliteten på kildetilfanget

Som allerede diskutert er det enkelte utfordringer knyttet til de russiske primærkildene vi benytter oss av, slik som omfattende hemmelighold og lavt spesifikasjonsnivå. Dette gjør det både krevende å fastslå den faktiske størrelsen på summen som bevilges til forsvar i Russland, og å analysere hvordan forsvarsmidlene anvendes. Mange typer informasjon kan ikke leses direkte ut fra de tilgjengelige russiske primærkildene, enten fordi størrelsen på utgiftsposten er helt eller delvis hemmeligholdt eller fordi spesifikasjonsnivået på den tilgjengelige budsjett- og regnskapsinformasjonen er for lavt. Innen studier av russisk forsvarsøkonomi gjelder dette blant annet de årlige bevilgningene til forsvarsanskaffelser (materiellinvesteringer), utgifter forbundet med De væpnede styrkenes øvelser og militæroperasjoner, økonomisk prioritering av de ulike forsvarsgrenene samt all informasjon om utgifter til de strategiske styrkene. Enkelte år har russiske myndigheter rapportert utgifter til disse kategoriene til FN, men hvorvidt tallene som rapporteres inn faktisk stemmer er uvisst.

Det må understrekes at den begrensede kildetilgangen og kvaliteten på tilfanget ikke bare skyldes hemmelighold. En av de vedvarende utfordringene for russisk økonomi etter overgangen fra plan- til markedsøkonomi har, paradoksalt nok, vært en nedarvet mangel på sentralisert oversikt. jf. kapittel 2.4. Dette har særlig vært merkbart på forsvarsfeltet. Sovjetiske militære måtte sjelden avlegge regnskap, og mange typer kostnadstall og annen relevant informasjon om økonomien i

forsvaret ble aldri utarbeidet. I andre tilfeller var informasjonen ufullstendig og upålitelig. Dette har det tatt lang tid å rette opp. Først i 2012 ble det etablert et sentralisert personellregister og lønssystem (Hakvåg 2017: 25).

Hva angår det russiske Forsvarsministeriet synes terskelen for hva slags informasjon som deles å være vesentlig høyere i dag enn under reformperioden 2008–2012 da Anatolij Serdjukov var forsvarsminister, og også høyere enn i Sergej Sjoigus første år som minister. Mens det for 10–15 år siden ble publisert en rekke rapporter som beskrev faktisk antall soldater, treningstimer og lønnsnivå samt nokså detaljerte redegjørelser for årlige anskaffelser, gjengir dagens rapporter i større grad prosentvis endring fra året før eller grad av måloppnåelse.

Kvaliteten på informasjonen som fremkommer i de tilgjengelige sekundærkildene varierer også. Tradisjonelt har Russland hatt mange spesialiserte forsvarsjournalister med inngående kjennskap til sektoren og gode kontakter. I likhet med i Vesten har imidlertid russisk tradisjonell presse vært under økonomisk press de siste årene, og som følge av dette har andelen spesialiserte journalister sunket. Generelt gjelder det også for sekundærkildene at de opplysningene som publiseres enten er av overordnet eller svært detaljert art, mens det er mindre informasjon på mellomnivået. For eksempel er opplysninger om utgifter til materiellanskaffelser som gjengis i medier og andre åpne kilder normalt enten basert på overordnede (og omtrentlige) utsagn fra russiske myndighetsrepresentanter eller ulike estimeringsmetoder (nærmere omtalt i kapittel 4.3). Hva som ligger til grunn for anslagene er som regel ikke kjent. Det varierer også mellom ulike åpne kilder hva som regnes som driftsutgifter og investeringer samt hvorvidt estimatene inkluderer statsgaranterte lån til forsvarsindustrien eller ei. På den andre siden av skalaen publiseres det nokså detaljerte beskrivelser av for eksempel endringer i soldatbekledningen, tekniske detaljer om modernisering av ulike typer stridsvogner og antall covid19-syke ansatte ved konkrete forsvarsindustrielle foretak.

I FFIs arbeid med russisk forsvarsøkonomi forsøker vi alltid å kryssjekke informasjonen i de offisielle russiske kildene mot, og supplere denne med, opplysninger som fremkommer i russisk presse samt i analyser fra russiske og internasjonale forskere og kommentatorer. Generelt har det vært en utfordring de siste årene at tilgangen på ulike kilder er blitt færre. Dette må ses i sammenheng med det økende presset på ytringsfriheten i Russland, og et forverret sikkerhetspolitisk forhold mellom Norge og Russland som vanskeliggjør kontakt med russiske forskere og andre kilder. I mange tilfeller er det ikke mulig å fremskaffe uavhengige vurderinger av offisielle tall eller andre opplysninger fra russiske myndigheter. Vi må da gjøre en subjektiv vurdering av hvorvidt de offisielle tallene er verdt å inkludere i analysene vi gjør samt hvor mye vekt de eventuelt bør tillegges.

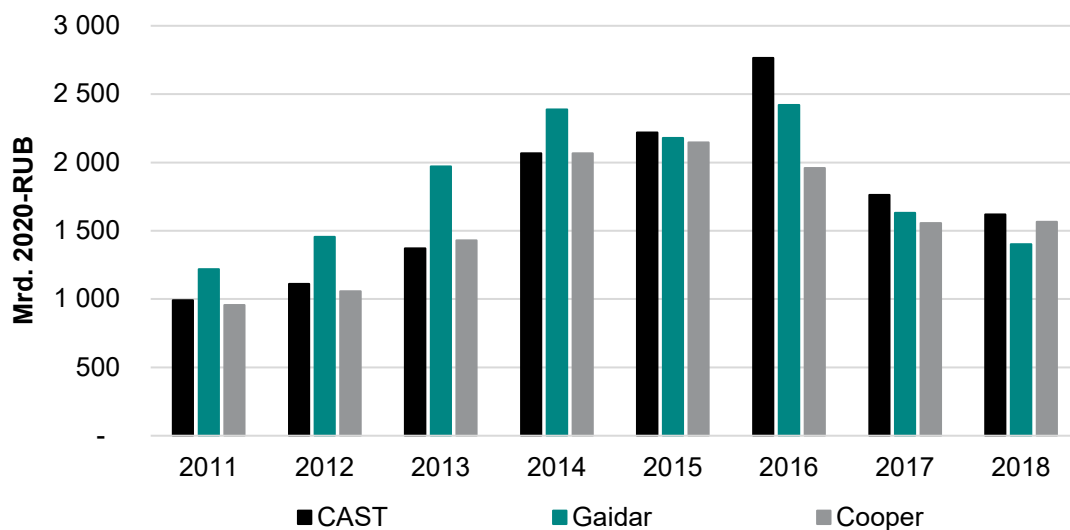
4.3 Metoder for å anslå ukjente utgifter

4.3.1 Restestimant-metoden

Ettersom hemmeligholdet rundt forsvarsutgiftene er omfattende, oppstår det behov for å estimere enkelte størrelser. Den enkleste og mest benyttede metoden for å anslå fremmede staters forsvarsutgifter er den såkalte restestimant-metoden (*residual approach*). Metoden tar utgangspunkt i foreliggende budsjettall på aggregert nivå og anslår deretter størrelsen på de hemmeligholdte utgiftene ved å trekke fra de kjente. Et underliggende premiss ved denne metoden er at budsjett- og regnskapstallene som foreligger er pålitelige.

Under den kalde krigen brukte CIA restestimantmetoden til å estimere sovjetiske utgifter til forsvarsrelatert FoU. Det var også den foretrukne metoden for å vurdere sovjetiske forsvarsutgifter blant akademikere (Firth & Noren 1998:12). I dag benyttes metoden ofte til å estimere størrelsen på de årlige bevilgningene til forsvarsanskaffelser. Noe forenklet forklart antar man da at forsvarsordrens størrelse er lik restverdien man får når man tar den totale størrelsen på forsvarsbudsjettet og trekker fra de kjente utgiftene til drift. Det er her lagt til grunn en forutsetning om at forsvarsanskaffelser står for det overveiende flertallet av graderte forsvarsutgifter i budsjettet. Metodens validitet avhenger med andre ord av at de føringene som ligger i Budsjettloven med tilhørende forordninger er fulgt, og at det kun er informasjon som rettmessig faller inn under Lov om statshemmeligheter (se kapittel 4.1) som er hemmeligholdt.

Figur 4.1 viser forsvarsordrens størrelse ut fra tre ulike restestimant-beregninger. Som det fremkommer av figuren, finner kildene samme trend, men det er vesentlige variasjoner i de faktiske budsjettanslagene. I 2016, som er det året i nyere tid der det har vært størst uenighet i analysene, utgjorde forskjellene hele 807 milliarder rubler. Ulikhetene i estimatene skyldes blant annet at kildene benytter ulike definisjoner av forsvarsordren og ulik praksis for inkludering av statsgaranterte lån til forsvarsindustrien.



Figur 4.1 Forsvarsordrens størrelse, estimater. Kilde: CAST, Gaidar, Cooper 2019.

4.3.2 Byggeblokk-metoden

Den andre hovedmetoden som historisk sett er blitt benyttet for å anslå fremmede staters forsvarsutgifter omtales gjerne som «byggeblokk-metoden». Denne metoden var CIAs hovedmetode for å estimere sovjetiske forsvarsutgifter fra 1950-tallet og frem til Sovjetunionens oppløsning (Firth & Noren 1998), men er langt mer ressurskrevende og derfor mindre brukt.

Byggeblokk-metoden har som utgangspunkt at man ikke kan eller bør basere estimatene på eksisterende statistikk, enten fordi det nødvendige tallmaterialet ikke foreligger eller eksisterende opplysninger anses å ha lav validitet. I stedet tar man derfor utgangspunkt i hver enkelt bestanddel, for eksempel en soldat eller en stridsvogn, og forsøker å kostnadsfastsette den. Deretter kan bestanddelene benyttes til å kostnadsberegne hele eller deler av forsvarsstrukturen.

Sammenlignet med restestimat-metoden åpner byggeblokk-metoden for et mye større detaljnivå og fleksibilitet i analysene. Ulempene med denne metoden er imidlertid at den er svært ressurskrevende og har mange analysesteg. Nyere gjennomganger av CIAs estimater over sovjetiske forsvarsutgifter for årene 1950–1990 viser at de mange analysestegene medførte økt sannsynlighet for at feilmarginene ble store på aggregert nivå (Firth & Noren 1998).

5 Metodiske utfordringer knyttet til å sammenlikne forsvarsutgifter

5.1 Forsvarsutgiftenes størrelse – et definisjonsspørsmål

Et grunnleggende spørsmål som vi søker å besvare i studier av russisk forsvarsøkonomi er naturlig nok «hvor mye penger bruker Russland på forsvar?». Dette spørsmålet er imidlertid også ett av de mest kompliserte å besvare. Internasjonalt er det store variasjoner i hva som inngår i begrepet forsvarsutgifter. Ulike stater har ulik forsvarsstruktur, og noen land, som Russland, har mer enn én væpnet styrke. Det er også store variasjoner mellom stater i hvordan man kategoriserer utgifter til blant annet militære utdanningsinstitusjoner, bygg- og anlegg, og pensjoner. I tillegg kommer utfordringer knyttet til kategorisering av sivil-militære installasjoner og forskning og utvikling (FoU). Bildet kompliseres ytterligere av at det i det russiske budsjett- og regnskapssystemet finnes flere ulike kategorier som alle kan defineres som forsvarsutgifter. Som vi så i kapittel 3.1 er det bare delvis overlapp mellom «utgifter til forsvarsformål», Forsvarsministeriets utgifter og «Statlig program for sikring av forsvarsevnen» i det russiske budsjett- og regnskapssystemet. Et resultat av denne mangelen på en omforent definisjon er at vi risikerer å sammenligne epler og pærer. Et ubevisst forhold til hvilke definisjoner som benyttes og nasjonale endringer i hvordan utgifter kategoriseres fra ett år til et annet vil også medføre en risiko for at vi feilvurderer Russlands prioritering av forsvar over tid.

Russiske offentlige etater og forskningsinstitusjoner benytter vanligvis formålsinndelingen når de sammenligner prioritering av ulike offentlige oppgaver. Når russiske journalister omtaler forsvarsutgiftene, er det også vanligvis formålsinndelingen det refereres til. Denne kategorien er noe smalere enn hva vi vanligvis forstår med forsvarsutgifter i en norsk kontekst. Blant annet inkluderer den ikke utgifter til sanitet, Forsvarsministeriets utdanningsinstitusjoner, kyst- eller grensevakt. At enkelte av utgiftene ikke regnes som utgifter til forsvarsformål i Russland er imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med at de er hemmeligholdt eller på noen annen måte forsøkt skjult. I de fleste tilfeller kan utgiftene ganske enkelt identifiseres andre steder i budsjettet. Dog må det understrekes at størrelsen og formen på budsjettdokumentene gjør at denne typen søk kan være tidkrevende, særlig dersom man ikke vet hvilket ministerium som er ansvarlig. Samtidig inneholder kategorien forsvarsformål også noen (mindre) poster som vi vanligvis ikke forstår som forsvarsutgifter i en norsk kontekst, herunder støtte til utvalgte deler av nasjonal industri (stønad for å opprettholde evne til «mobilisering av krigsøkonomi»). Den norske definisjonen av forsvarsutgifter ligger tettere opp til det som i det russiske budsjettssystemet omtales som Forsvarsministeriets utgifter. Imidlertid er det heller ikke her full overlapp, blant annet ettersom ansvaret for kyst- og grensevakt i Russland tilfaller Innenriksministeriet.

For analyseformål kan det være hensiktsmessig å benytte ulike definisjoner avhengig av hvilke problemstillinger vi ønsker å besvare. Hvis vi ønsker å vurdere Russlands prioritering av forsvar (her forstått som Russlands væpnede styrker) opp mot andre deler av offentlig sektor over tid, vil det stort sett være tilstrekkelig å benytte den offisielle formålsinndelingen. Det er imidlertid viktig å være klar over at dagens formålsinndeling først ble innført i 2005 og at tall før dette ikke er

direkte sammenlignbare. De har også vært gjort noen mindre endringer i formålskategoriene etter dette som blant annet har berørt klassifiseringen av utgifter til krigsskoler og lignende. Ønsker vi derimot å vurdere forsvarssektorens byrde på russisk økonomi eller å sammenligne Russlands prioritering av forsvar opp mot andre staters forsvarssatsing, vil det i de fleste tilfeller være nødvendig å sammenstille informasjon fra ulike deler av det russiske budsjettet. Ettersom dette er en tidkrevende prosess som krever god forståelse av det russiske budsjettssystemet, vil det ofte være hensiktsmessig å benytte allerede eksisterende databaser som SIPRIs *Military Expenditure* database. Når man benytter tall fra disse databasene bør man imidlertid være oppmerksom på at de også inneholder bevilgninger til styrker som under normale forhold ikke vil bli anvendt utenfor russisk territorium.

I FFIs studier av russisk forsvarsøkonomi benytter vi *både* formålssindelingen i det russiske budsjettet og tall fra SIPRIs database. Tallmateriale fra førstnevnte database benytter vi til å analysere Russlands prioritering av forsvar opp mot andre sektorer, mens tall fra sistnevnte database benyttes til å vurdere utviklingen i Russlands forsvarsforbruk opp mot andre staters forbruk. Forskjellen mellom de to definisjonene har, som vist i figur 3.1, vært nokså konstant over tid. Tallene kan leses som et minimums- og maksimumsestimert for russiske forsvarsutgifter. Når det er sagt, må det understrekes at også SIPRIs estimater er basert på åpent tilgjengelige russiske budsjett- og regnskapstall og således ikke inkluderer eventuelle forsvarsutgifter som russiske myndigheter bevisst skjuler for offentligheten.

5.2 Å sammenlikne rubler og dollar

Når man skal sammenligne ulike staters forsvarsforbruk møter man flere metodiske utfordringer. En av utfordringene gjelder valutakonvertering. Russland budsjetterer i nominelle rubler. Ved sammenligning av tall på militære utgifter som er oppgitt i ulik lokal valuta, vil valutaen måtte konverteres for deretter å sammenlignes på tvers i samme enhet. Valutakonvertering benyttes også ofte i redegjørelser og analyser av russisk forsvarspolitik, for eksempel for å gi leseren en forståelse av størrelsen på det russiske våpenprogrammet.

Ofte rapporteres militære utgifter i amerikanske eller internasjonale dollar. Dette gjelder som forklart blant annet utgifter fra SIPRI, *The Military Balance* og FN. En risiko ved valutakonvertering er at forsvarsutgifter kan være lavere eller høyere enn det som blir oppgitt, avhengig av den benyttede valutakursen. Valutakurser påvirkes av tilbud og etterspørsel etter valuta i internasjonale transaksjoner. Det er imidlertid ikke slik at prisen på varer og tjenester nødvendigvis bestemmes av utviklingen i det internasjonale markedet. En rekke priser bestemmes i de innenlandske markedene. Dermed fanger nødvendigvis ikke de benyttede valutakursene opp forskjellene i prisnivå mellom ulike land (SIPRI 2021c).

Valutakurser er i tillegg svært volatile, noe som betyr at verdien man får er avhengig av hvilken valutakurs som brukes. Svingningene i benyttet valutakurs reflekterer ikke alltid den faktiske utviklingen i militære utgifter i et lands egen valuta. Et eksempel på dette er utviklingen i Russlands militære utgifter i perioden 2014–2015. I denne perioden ble rubelen svekket mot den amerikanske dollaren, hovedsakelig som følge av det kraftige fallet i oljepriser i samme periode.

Dermed viste utviklingen i russiske militære utgifter reelt sett en reduksjon når utgiftene ble konvertert til dollar, mens utviklingen i russiske utgifter var positiv når målt i rubler (Kofman & Connolly 2019).

Med unntak av internasjonale sammenligninger, ser FFI for det meste på russiske forsvarsutgifter målt i rubler, ikke i amerikanske dollar. Siden Russland kjøper det aller meste av militært materiell i sitt eget marked, elimineres derfor utfordringene ved valutakonvertering i stor grad.

5.3 Hvordan vise utviklingen i forsvarsutgifter over tid

For at vi skal kunne analysere utviklingen i forsvarsutgifter over tid, er det nødvendig å justere vekk generelle prisøkninger. Dette er særlig viktig når vi ser på utviklingen i de russiske budsjettene, ettersom inflasjonen tidvis har vært høy. Hvilken prisindeks vi bør benytte som deflator for å få et riktig bilde av prisveksten i den russiske forsvarssektoren er imidlertid ikke gitt.

I FFIs studier av russisk forsvarøkonomi legger vi vanligvis konsumprisindeksen (KPI) til grunn når vi deflaterer forsvarsutgiftene til et basisår. KPI måler prisveksten på en standard varekurv, er enkelt tilgjengelig for alle land og er mulig å sammenligne over tid. Denne prisveksten stemmer trolig nokså godt med prisutviklingen på drift- og personellkostnader. Flere studier har imidlertid dokumentert at prisveksten for forsvarsmateriell gjerne er høyere enn for vanlige konsumvarer (se for eksempel Hove og Lillekvelland 2016). Den ekstra høye prisveksten skyldes blant annet staters ønske om *state-of-the-art*-teknologi, mangel på skalafordeler i produksjonen og fravær av konkurranse i markedet for forsvarsmateriell. Det er derfor en fare for at vi ved å KPI-justere forsvarsutgiftene ikke fullt ut fanger opp den reelle prisveksten i forsvarssektoren. Dette medfører igjen at det er en risiko for at vi i våre analyser overvurderer endringene i størrelsen på det russiske forsvaret over tid, og da særlig investeringsbudsjettet, siden kjøpekraften trolig reduseres mer enn den justeres for.

Det finnes alternative indekser som kan benyttes som deflator, men det er vanskelig å vurdere hvorvidt disse er bedre egnet enn KPI til å fange opp den reelle prisveksten på forsvarsmateriell. Russiske forsvarøkonomer tilknyttet Gaidar instituttet benytter en indeks som viser prisveksten i offentlig sektor. Andre alternativer vil for eksempel være prisindeksen for industrisektoren eller BNP. Felles for de to første alternativene er at vi mangler opplysninger om hvordan de venter forsvar opp mot andre sektorer. Når det gjelder BNP-deflatoren påvirkes denne i stor grad av endringer i russisk eksport (Cooper 2013:41–42).²²

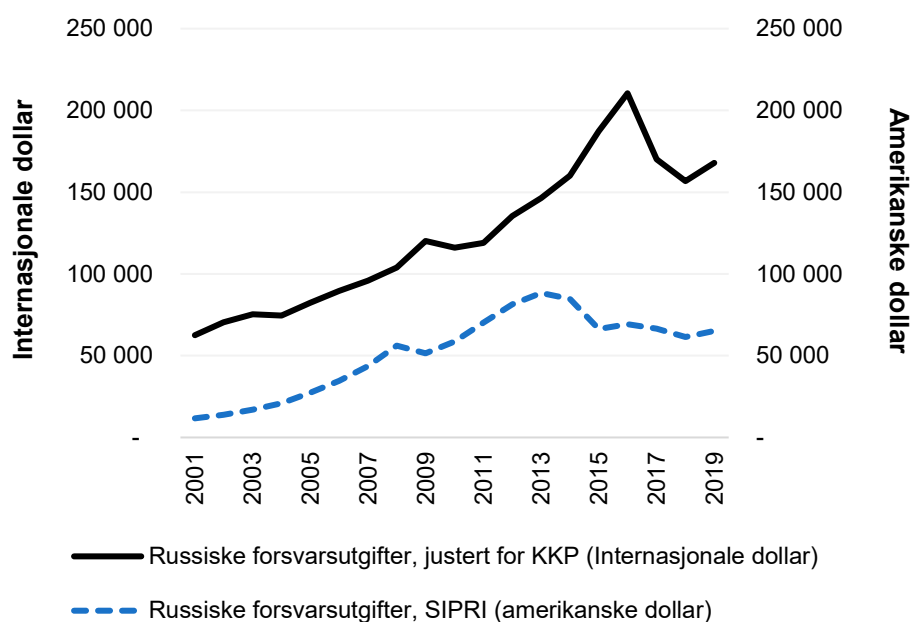
5.4 Justere eller ikke justere for kjøpekraftsparitet

En annen utfordring ved sammenligning av forsvarsutgifter mellom land, er at ulike land har forskjellig kjøpekraft. Mange varer og tjenester er relativt sett billigere i lavinntektsland enn i rikere land. Dette innebærer at man kan få mer for én dollar i Russland, enn det man gjør for én

²² Importerte varer er en viktig del av KPI, og KPI vil derfor fange opp prisendringer som følge av endrede importpriser.

dollar i USA. Dermed vil man kunne underestimere forsvarsutgiftene i et lavinntekstland, ettersom de får mer igjen for pengene de bruker. En måte å løse dette på er å ta hensyn til at land har forskjellig kjøpekraft ved å kjøpekraftjustere utgiftene.

Figur 5.1 viser russiske forsvarsutgifter målt i internasjonale dollar justert for kjøpekraftsparitet (KKP) og som amerikanske dollar. Sistnevnte tall er hentet fra SIPRIs database. Som vi ser av figuren øker russiske forsvarsutgifter betydelig når de justeres for KKP. Nærmere bestemt tilsier dette tre ganger så høye forsvarsutgifter i 2019 sammenlignet med SIPRI sine tall konvertert i amerikanske dollar. Hvilket betyr at Russland får tre ganger så mye igjen for pengene som de ville gjort i USA for det samme beløpet. Videre går russiske forsvarsutgifter i 2019 fra å være ni ganger så høye som norske forsvarsutgifter til å bli 24 ganger så høye. Norske forsvarsutgifter endrer seg knapt ved en KKP-justering. I 2019 tilsier endringen en svak reduksjon på én prosent. Dette stemmer godt overens med hypotesen om at land under utvikling får mer forsvar for pengene, og det er altså en viss mulighet for at den militære evnen til ikke-vestlige stormakter er større enn det SIPRIs tall tilsier.



Figur 5.1 Sammenligning av russiske forsvarsutgifter justert for henholdsvis KKP og valuta.
Kilde: IMF 2019, SIPRI 2020.

Det er imidlertid ikke helt problemfritt å justere forsvarsutgifter for KKP. KKP er hovedsakelig ment for å måle kjøp og forbruk av sivile, ikke militære, varer og tjenester (SIPRI 2019a). Hvorvidt kjøpekraften er overførbar mellom kjøp av sivile og militære varer er usikkert. Det kan også argumenteres for at et høyere kostnadsnivå i Vesten reflekterer bedre kvalitet både på arbeidskraft og produkter, og at det således er en kvalitativ grunn til at kampflyet F-35 er dyrere enn kampflyet Su-35.

Vi har brukt KKP-indeks fra IMF sin database i justeringen av kjøpekraft i avsnittene over. Det finnes imidlertid flere ulike prisnivåindekser man kan benytte til slike formål. OECD har for eksempel også tall på kjøpekraft tilgjengelig på sine nettsider. I tillegg til å ha estimater på KKP, har de også et datasett med sammenlignbare prisnivåer for en rekke ulike land. Datasettet er basert på valutakurser og OECD sine KKP-estimater. I datasettet kan man se hvor høyt prisnivået er i andre land sammenlignet med et valgt land. For eksempel, hvis du er norsk statsborger og vil vite hvordan prisnivået i Norge er sammenlignet med andre land, kan man i datasettet se på kolonnen for Norge. Når prisnivået er satt til 100 der, vil man for andre land se sammenlignbare prisnivå. Eksempelvis tilsier indeksen 94 for Australia. I Australia vil man altså bruke 94 dollar for å kjøpe samme varer og tjenester som man i Norge betaler 100 dollar for. En svakhet ved OECD sin database er at de ikke rapporterer for alle land i verden, deriblant Russland.

6 Konklusjon og avsluttende betraktninger

6.1 Hva vi vet, og hva vi tror vi vet om russiske forsvarsutgifter

Som det fremgår av rapporten er det russiske forsvarsbudsjettet innhyllet i omfattende hemmelighet. Dette er ikke unikt for Russland, men skaper like fullt betydelige utfordringer for de som ønsker å analysere landets forsvarsprioriteringer. Samtidig er tilgangen til budsjettall ofte bedre enn tilgangen på andre opplysninger om russisk forsvarsutvikling. Størrelsen på budsjettbevilgningene er ikke minst nyttige når vi skal vurdere realismen i russiske forsvarsplaner.

På bakgrunn av det eksisterende tallmaterialet har vi relativt god oversikt over hvor mye penger Russland bruker på forsvar årlig. Tallmaterialet egner seg til å vurdere Russlands prioritering av forsvar opp mot andre offentlige oppgaver og hvordan prioriteringen av forsvar har utviklet seg over tid. Russlands innføring av programbudsjettering og flerårige budsjett har ført til betydelig grad av forutsigbarhet i planleggingen. Dagens planbudsjetter gir stort sett en god pekepinn på hvor høyt Russland kommer til å prioritere forsvar fremover i tid. Den faktiske størrelsen på bevilgningene vil likevel kunne avvike en del fra planene ettersom både størrelsen på russisk BNP og størrelsen på det føderale budsjettet er avhengig av petroleumsprisene. Større endringer i budsjettene forekommer i løpet av året, men signifikante ekstrabevilgninger til forsvar er mindre vanlig enn for 10–15 år siden. I de tilfellene hvor vedtatte budsjett har avveket vesentlig fra budsjettplanene, slik som i 2020, har dette skyldtes endringer i de makroøkonomiske forutsetningene som følge av eksterne sjokk, og påfølgende budsjettpolitiske justeringer, ikke endrede politiske veivalg. Til tross for at yringsfriheten i Russland er under press, foregår det fremdeles en relativt åpen diskusjon om landets økonomiske utfordringer og prioriteringer. Ved å følge disse debattene er det stort sett mulig å forutse endringer i økonomiske prioriteringer i forkant.

Som vi har sett i rapporten er det betydelige variasjoner i vestlige vurderinger av Russlands prioritering av forsvar. Variasjonene skyldes imidlertid i liten grad usikkerhet i kildegrunnet eller kildemangel, men snarere ulik praksis med tanke på hva som defineres som forsvarsutgifter og forskjeller i hvordan tallmaterialet bearbeides og presenteres. Som analytikere står vi her overfor både en metodologisk utfordring og et formidlingsproblem. Den metodologiske utfordringen dreier seg blant annet om hvorvidt og hvordan vi justerer for prisvekst, kjøpekraft og hvordan tallmaterialet påvirkes av valutakonvertering. Formidlingsproblemet ligger i at det i dag ikke finnes noen internasjonal omforent definisjon av forsvarsutgifter og at det derfor alltid vil være mange ulike anslag i omløp.

Mens vi kan si relativt sikkert *hvor mye* penger Russland bruker på forsvar, gir kildene mindre grunnlag for å vurdere *hvordan* pengene anvendes. Det foreliggende tallmaterialet beskriver i hovedsak utvikling på overordnet nivå, og kan kun i begrenset grad brytes ned på forsvarsgrener eller hovedkategorier av utgifter og aktiviteter. Kvaliteten på tallmaterialet tilsier at det er best egnet til å analysere trender og overordnede utviklingstrekk, og lite egnet til mer detaljerte studier. Fordi det i mange tilfeller er uklart hva tallene inkluderer og ikke inkluderer og når de sist er oppdatert, bør vi være forsiktige med å legge stor vekt på spesifikke størrelser, men fortrinnsvis behandle dem som omtrentlige verdier.

Oppsummert kan vi si at det offentlig tilgjengelige tallmaterialet gir en relativt god forståelse av utgifter til personell og støttefunksjoner som utdanning og sanitet. Det inneholder også en del opplysninger om utgifter til materielldrift, for eksempel kostnader til drivstoff, men disse lar seg ikke enkelt knytte til operativ kapasitet. Til tross for at investeringsbudsjettet er gradert er det vanligvis også mulig å utlede aggregerte bevilgninger til investering og FoU med relativt høy troverdighet. På laveste nivå kan man finne brokker av ganske detaljert informasjon om for eksempel enkeltplattformer. Naturlig nok er det enklere å finne kostnadsinformasjon om serieproduserte våpen og plattformer som også tilbys eksportmarkedet enn for materiell som er under utvikling. Opplysningene på og troverdigheten til det tilgjengelige tallmaterialet er vanligvis høyest i historiske kilder og i budsjettet (1–3 år), og reduseres jo lenger fremover vi ser. Dette henger sammen med at statlige programmer med høy andel forsvarsutgifter, i motsetning til blant annet de statlige programmene for helse og utdanning, ikke er offentlig tilgjengelige.

6.2 Litt om hva vi ikke har kildegrunnlag til å si noe om

Mange utgiftsposter finnes det lite eller ingen informasjon om i det åpne kildegrunnet. En slik utgiftspost er de kjernefysiske våpnene, andre poster inkluderer utgifter til utvikling av Russlands nye strategiske våpen. Russlands strategiske kapasiteter, og særlig de kjernefysiske våpnene, er det ubestridte fundamentet i landets sikkerhetspolitikk. I den russiske offentligheten synes bare det å nevne at det er kostnader forbundet med å opprettholde denne evnen å være et tabu. Utenlandske forskere har likevel forsøkt seg på estimater (Cooper 2018). Slike beregninger vil nødvendigvis inneholde en rekke antakelser og proxy-verdier, og anslagene bør, selv om de kan være interessant lesning, anvendes med varsomhet.

Andre kapasiteter er det vanskelig å anslå kostandene ved først og fremst fordi kapasitetene er sammensatte og aldri vil inngå som én definerbar post i budsjettet. Eksempler på slike kostnader vil være utgifter til cyber- og informasjonskrigsføring ettersom de utøves av flere aktører og fra ulike plattformer, og kostnader ved plattformer som nyttes både til sivile og militære formål. Det er også vanskelig å anslå de samlede kostnadene til utvikling og produksjon av nye plattformer som ofte strekker seg over flere tiår.

Avslutningsvis er det grunn til å minne om at det russiske budsjettssystemet har svake kontrollmekanismer. Det foreligger vanligvis langt mer informasjon om planer enn om resultater, og oppløsningen på budsjettet er vesentlig høyere enn i regnskapet. Statlige holdingselskap som Rosatom og Rostec er helt unndratt regulær statlig kontroll. I mange tilfeller vil vi ha tilstrekkelig tallmateriale til å si noe om planlagt pengebruk, men lagt mindre grunnlag for å vurdere hvordan midlene faktisk er blitt anvendt.

Referanser

- Afanasiev, M. P. & Shash, N. N. (2014). The introduction of program budgeting in Russia: 20 years of experience with Russian budgetary reforms. *Public Administration Issues* 5, 112–129. <http://doi.org/10.17323/1999-5431-2014-0-5-112-129>.
- Andersen, R.-I. V. & Sendstad C. (2007). Russisk forsvarsmakt og forsvarsøkonomi – mål og midler. FFI-rapport 2007/02564. <http://www.ffi.no/Rapporter/07-02564.pdf>.
- BBC (2019). “Izvestija” uvolili zjurnalista, raskritikovavsjejo Sjojgu. 26. september. Hentet 23. april 2021 fra <https://www.bbc.com/russian/news-49838990>.
- Budusjtsjeje Rossii. Natsionalnyje projekty (2020). «Natsionalnyje projekty». Hentet 13. oktober 2020 fra <https://futureussia.gov.ru>.
- Connolly, R. & Sendstad, C. (2016). Russian rearmament: an assessment of defense-industrial performance. *Problems of Post-Communism* 65(3), 143–160. <https://doi.org/10.1080/10758216.2016.1236668>.
- Cooper, J. (2018). The funding of nuclear weapons in the Russian Federation. Hentet 10. november 2021 fra <http://www.ccw.ox.ac.uk/blog/2018/10/1/the-funding-of-nuclear-weapons-in-the-russian-federation-by-julian-cooper>.
- _____ (2017). The Russian budgetary process and defence: finding the ‘golden mean’. *Post-Communist Economies* 29(4), 476–490. <https://doi.org/10.1080/14631377.2017.1333793>.
- _____ (2013). *Russian military expenditure: Data, analysis and issues*. FOI-rapport nr. FOI-R—3688—SE. Stockholm: FOI.
- CPJ (2020). Russian journalist Ivan Safronov charged with treason; journalists arrested at protests for his release. 8. juli. Hentet 23. april fra <https://cpj.org/2020/07/russian-journalist-ivan-safronov-charged-with-treason-journalists-arrested-at-protests-for-his-release/>.
- Diamond, L. (2002): Budget system reform in transitional economics: the experience of Russia. IMF working paper 02/22. Hentet 10. november 2021 fra https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879366.
- Digitaliseringsdirektoratet (2020a). Programstyring. Hentet 19. oktober 2020 fra <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/programstyring/1418>.
- Dumaen (2020). Kak prinimajetsja projekt federalnogo bjudzjeta. Hentet 3. november 2011 fra <http://duma.gov.ru/news/49608/>.

EIA (2019). The U.S. leads global petroleum and natural gas production with record growth in 2018. Hentet 16. november 2020 fra <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=40973>.

Engebretsen, P. & Hakvåg, U. (2020). Den russiske økonomien i 2020 – konsekvenser av eksterne sjokk. FFI-eksternnotat 20/02426.

Etterretningstjenesten (2020). Fokus 2020: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus>.

Finansministeriet (2020). «O federalnom bjudzjete na 2021 god i na planovyj period 2022 i 2023 godov». Presentasjon, 9. desember. Hentet 25. januar 2021 fra <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/>.

_____ (udatert). «Strukturnye podrazdelenija: Departement bjudzjetnoj politiki v sfere gosudarstvennoj voennoj i pravookhranitelnoj sluzhby i gosudarstvennogo oboronogo zakaza». Hentet 23. juni 2021 fra https://minfin.gov.ru/ru/ministry/structure/departments/?id_4=13-departament_byudzhetoj_politiki_v_sfere_gosudarstvennoj_voennoj_i_pravookhranitelnoj_sluzhby_i_gosudarstvennogo_oboronogo_zakaza.

Firth, N. E. & Noren, J. H. (1998). *Soviet defense spending: A history of CIA estimates, 1950–1990*. College Station, Texas: Texas A&M University Press.

FN (udatert). UN Report on military expenditures – Reporting Forms. Hentet 20. april 2021 fra <https://www.un.org/disarmament/convarms/milex/forms>.

FN (2021a). Standardized Reporting Form. Hentet 20. april 2021 fra <https://www.un.org/disarmament/convarms/milex/forms/>.

FN (2021b). Russian Federation. Hentet 20. april 2021 fra <https://milex.un-arm.org/country-profile/RUS>.

Forsvarsministeriet [Министерство обороны Российской Федерации] (udatert). «Struktura Minoborony Rossii». Hentet 23. juni 2021 fra <https://structure.mil.ru/structure/structuremorf.htm>.

Fortescue, S. (2017). The role of the executive in Russian budget formation. *Post-Communist Economics* 29(4), 523–537. <https://doi.org/10.1080/14631377.2017.1333790>.

Hakvåg, U. (2017). Russian defense spending after 2010: the interplay of personal, domestic, and foreign policy interests. *Post-Soviet Affairs* 33(6), 496–510. <https://doi.org/10.1080/1060586X.2017.1388472>.

-
- Hakvåg, U. (2016). Rekruttering til Russlands væpnede styrker – status, tiltak og utfordringer. FFI-rapport 2015/02365. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/rekruttering-til-russlands-vaepnede-styrker-status-tiltak-og-utfordringer>.
- Hakvåg U. & Engebretsen, P. (2020). Den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2021 og planperioden 2022–2023. FFI-eksternnotat 20/02709.
- _____ (2018). Russlands nye våpenprogram. *Norsk Militært Tidsskrift* 3, 23–30.
- Hakvåg U., Hove, K. & Sendstad, C. (2012). Skremmende tall? – realismen i det russiske våpenprogrammet GPV-2020. FFI-rapport 2012/00356. <http://www.ffi.no/no/Rapporter/12-00356.pdf>.
- Hakvåg, U. & Sendstad C. (2018). Doblet forsvarsbudsjettet på ti år. *Pro Patria* 2, 26–28.
- International Budget Partnership (2020). *Open Budget Survey 2019*. Hentet 29. september 2020 fra <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-survey-2019-0>.
- Ivanova, E.V., Mkovetskaya, E. N., Makovetsky, M. Yu. & Simonova, N. Yu. (2019). Program budget in Russia as a tool to improve the effectiveness of public spending. *Revista Espacios* 40 (20). <https://www.revistaespacios.com/a19v40n20/19402030.html>.
- Jamsjanov, B. (2011). Oruzjje dajot “otkaty”. *Rossijskaja gazeta*, 24. mai. Hentet 10. november 2021 fra <https://rg.ru/2011/05/24/fridinskij.html>.
- Janes (2021). 7 years of uninterrupted growth takes global defence spend to USD 1.9 trillion, says Janes. Hentet 22. april 2021 fra <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/7-years-of-uninterrupted-growth-takes-global-defence-spend-to-usd1.9-trillion-says-janes>.
- Kluge, J. (2019). Mounting pressure on Russia’s government budget. SWP Research paper 2019/RP 02. Hentet 21. juni 2021 fra <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP02/#hd-d58346e3148>.
- Kofman, M. & Connolly, R. (2019). Why Russian military expenditure is much higher than commonly understood (as is China’s). *War on the Rocks*, 16. desember. Hentet 6. november 2020 fra <https://warontherocks.com/2019/12/why-russian-military-expenditure-is-much-higher-than-commonly-understood-as-is-chinas/>.
- Kraan, D-J., Bergvall D., Hawkesworth, I., Kostyleva V. & Witt, M. (2008). Budgeting in Russia. *OECD Journal on Budgeting* 8(2), 1–58. Hentet 3. november 2020 fra https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-russia_budget-v8-art7-en.

-
- Kuboniwa, M. (2016). Estimating GDP and foreign rents of the oil and gas sector in the USSR then and Russia now. BOFIT Policy Brief 10/2016. Hentet 4. februar 2021 fra <http://urn.fi/URN:NBN:fi:bof-201611101483>.
- Kudrin, A. & Knobel, A. (2018). Russian budgetary structure efficiency: empirical study. *Russian Journal of Economics* 4(3): 197–214. <https://doi.org/10.3897/j.ruje.4.30163>.
- Miljukova, J. (2018). Ekonomisty tsjasto udivljalis dannym Rosstata. Teper u nego novyj rukovoditel. BBC. Hentet 5. mai 2021 fra <https://www.bbc.com/russian/news-46674370>.
- Ministeriet for økonomisk utvikling [Ministerstvo ekonomitsjeskogo razvitija] (2020a). Napravlenije gosprogramm. Hentet 19. oktober 2020 fra <https://programs.gov.ru/>.
- _____ (2020b). Tsjto takoje gosprogramma. Hentet 19. oktober 2020 fra https://programs.gov.ru/Portal/government_program.
- _____ (2020c). Glossarij. Hentet 19. oktober 2020 fra <https://programs.gov.ru/Portal/glossary>.
- _____ (2021). Monitoring gosudarstvennykh sajto. Hentet 23. juni 2021 fra <https://gosmonitor.ru/>.
- Moscow Times (2019, 7. mars). Russia passes legislation banning ‘disrespect’ of authorities and ‘fake news’. Hentet 21. juni 2021 fra <https://www.themoscowtimes.com/2019/03/07/russia-passes-legislation-banning-disrespect-of-authorities-and-fake-news-a64742>.
- Nato (2021). Defence Expenditure of NATO Countries (2013–2020). Hentet 20. April 2021 fra https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/210316-pr-2020-30-en.pdf
- Nobel, B. (2017). Amending budget bills in the Russian State Duma. *Post-Communist Economics* 29(4): 505–522. <https://doi.org/10.1080/14631377.2017.1333791>.
- Prop.14 S (2020–2021). Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren. Oslo: Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>.
- Roskomnadzor [Federalnaja sluzjba po nadzoru v sfere svjazi, informatsionnykh tekhnologij i massovykh kommunikatsij] (2020). Peretsjen naimenovaniy zaregistrirovannykh SMI. Oppdatert 4. november. Hentet 4. november 2020 fra <http://rkn.gov.ru/mass-communications/reestr/media/>.
- Rostec (2021). About us. Hentet 23. juni 2021 fra <https://www.rostec.ru/en/about/>.

-
-
- RSF (2021). Russia. Hentet 23. april 2021 fra <https://rsf.org/en/russia>
- Simola, H. & Solanko, L. (2017). Overview of Russia's oil and gas sector. BOFIT Policy Brief 5/2017. Hentet 4. februar 2021 fra <http://urn.fi/URN:NBN:fi:bof-201705191301>.
- SIPRI (2021a). SIPRI Military Expenditure Database. Hentet 21. april 2021 fra <https://www.sipri.org/databases/milex>.
- SIPRI (2021b). Sources and methods. Hentet 21. april 2021 fra <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods>.
- SIPRI (2021c). Frequently asked questions. Hentet 29. mai 2021 fra <https://www.sipri.org/databases/milex/frequently-asked-questions#7-how-reliable-are>.
- TASS (2017). Eksperty: perevod Rosstata v podtsjinenije Minekonomrazvitija ne resjit problemy vedomstva. Hentet 5. mai 2021 fra <https://tass.ru/ekonomika/4124247>.
- The Military Balance (2021). Russia and Eurasia. *The Military Balance* 121(1), 164–217. <https://doi.org/10.1080/04597222.2021.1868794>.
- Udal J. H. & Engebretsen, P. (2019). Den russiske regjeringens forslag til føderalt budsjett for 2020 og planperioden 2021–2022. FFI-eksterntnotat 19/02382.
- VEB (2021). About us. Hentet 23. juni 2021 fra <https://veb.ru/en/about-us/>.
- Zatsepin, V. (2014). Laws, secrecy and statistics: recent developments in Russian defence budgeting. Proceedings Forum for Economists International Conference, Amsterdam 30. mai–2. juni. Hentet 3. november 2020. fra <https://bib.irb.hr/datoteka/709251.Proceedings-electronic.pdf#page=94>.

A Det russiske budsjettssystemets klassifisering av utgifter

A.1 Budsjettets formålsinndeling

Formålsinndelingen fremgår av Budsjettlovens artikkel 21.²³ I den norske oversettelsen har vi valgt å benytte betegnelser som er gjenkjennelig for norske lesere. I tabellen har vi inkludert en kolonne som viser den prosentvise andelen utgifter over de ulike politikkområdene som er finansiert over føderalt budsjett. Procentsatsen viser gjennomsnittlig andel 2016–2020 og er FFIs beregning ut fra opplysninger om effektuerte utgifter på føderalt og konsolidert nivå i det russiske nasjonalregnskapet (per 1. januar påfølgende år).

Budsjett-kode	Politikkområde	Kort beskrivelse av politikkområdet	Føderal finansiering
01	Statlig administrasjon <i>Общегосударственные вопросы</i>	Utgifter til drift av det sentrale statsapparatet herunder <ul style="list-style-type: none">• presidentembetet,• guvernører o.l.,• lovgivende organer,• regjeringen og føderasjonsregjeringene,• domstolene,• valgsystemet,• organer med ansvar for finanspolitikk, skatteinnkreving og revisjon,• organer med ansvar for internasjonalt samarbeid.	59 %
02	Forsvarsformål <i>Национальная оборона</i>	Utgifter til <ul style="list-style-type: none">• drift av og investeringer i landets væpnede styrker,• mobilisering- og krigsforberedende aktiviteter,• fredsbevarende arbeid,• det kjernefysiske kompleks,• internasjonalt forsvarsindustrielt samarbeid,• anvendt forsvarsrelatert FoU.	100 %

²³ Føderal lov av 31. juli 1998 nr. 145-FZ med endringer per 22. desember 2020.

03	<p>Justis og beredskap</p> <p><i>Национальная безопасность и правоохранительная деятельность</i></p>	<p>Utgifter til ivaretaking av indre sikkerhet, justis- og beredskapsfunksjoner herunder</p> <ul style="list-style-type: none"> • politi, • påtalemyndighet, • fengselsvesen, • innenriksstyrker, • grensevakt, • sivilforsvar, • føderale sikkerhetsmyndigheter (FSB), • brannvesen, • migrasjonsverket. 	94 %
04	<p>Næringsformål og samferdsel</p> <p><i>Национальная экономика</i></p>	<p>Utgifter til støtteordninger og tilrettelegging for næringslivet herunder</p> <ul style="list-style-type: none"> • kjernefysisk industri • romteknologi, rominstallasjon • bergdrift • petroleumsindustri • landbruk, skogbruk, fiskeindustri • transport • veinett • kommunikasjon og IKT • nærings- og samferdselsrettet FoU 	57 %
05	<p>Boliger og fellestjenester</p> <p><i>Жилищно-коммунальное хозяйство</i></p>	<p>Utgifter til</p> <ul style="list-style-type: none"> • statseide boliger • fellestjenester (vann, gass, elektrisitet etc.) • utbedring av boligmassen 	12 %
06	<p>Klima og miljø</p> <p><i>Охрана окружающей среды</i></p>	<p>Utgifter til</p> <ul style="list-style-type: none"> • miljøovervåking • avfallsinnsamling, avfallshåndtering og avløpsrensing, • tiltak for å ivareta og beskytte flora og fauna, • miljørettet FoU 	76 %
07	<p>Utdanning</p>	<p>Utgifter til</p> <ul style="list-style-type: none"> • barnehager, 	20 %

	<i>Образование</i>	<ul style="list-style-type: none"> • alle deler av det offentlige utdanningssystemet herunder også militære utdanningsinstitusjoner, • barne- og ungdomspolitik. 	
08	Kulturformål <i>Культура, кинематография</i>	Utgifter til kultur og film.	20 %
09	Helse <i>Здравоохранение</i>	Utgifter til alle deler av det offentlige helsesystemet samt medisinsk forskning.	17 %
10	Sosiale formål <i>Социальная политика</i>	Utgifter til <ul style="list-style-type: none"> • offentlig pensjoner, • trygd • andre sosiale stønader. 	41 %
11	Idrettsformål <i>Физическая культура и спорт</i>	Utgifter til breddeidrett, toppidrett, sportsarrangementer o.l.	24 %
12	Medieformål <i>Средство массовой информации</i>	Utgifter til <ul style="list-style-type: none"> • fjernsyn • radio • aviser, tidsskrift og andre skriftlie medier • forlag 	65 %
13	Betjening av statsgjeld <i>Обслуживание государственного (муниципального) долга</i>		
14	Overføringer mellom budsjettnivåene <i>Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы</i>		

A.2 Statlige program

Per juni 2021 fantes det 46 godkjente statlige program (*государственные программы*) innenfor 5 overordnede tematiske kategorier listet i tabell A.1–A.5. Program med en sikker direkte betydning for utviklingen av den russiske forsvarsevnen er markert i oransje, andre program med en mulig betydning på forsvarsevnen er markert i lyseblått. All informasjon om programmene er hentet fra den offisielle nettportalen <https://programs.gov.ru>. Nettportalen ble sist besøkt 25. juni 2021.

Som det fremgår av tabellene er programmene av ulik varighet. De lengste planene strekker seg frem til 2030. Kolonnen merket budsjett viser finansiering over det føderale budsjettet. Vi gjør oppmerksom på at andre finansieringskilder også kan forekomme. Den totale budsjetttrammen viser alle kjente faktiske og planlagte bevilgninger i den oppgitte programperioden, det vil si regnskapstall for årene til og med 2020, budsjettall for 2021–2023, deretter planlagte bevilgninger. Merk at størrelsen på den totale budsjetttrammen ikke bare reflekterer programmenes relative prioritering, men også antall år programmet har løpt og den nåværende planleggingshorisonten.

Tabell A.1 Statlige program for innovativ utvikling og modernisering av økonomien
[Иновационное развитие и модернизация экономики]

Tittel	Ansvarlig etat	Budsjett- og tidsramme
Vitenskapelig og teknologisk utvikling <i>Научно-технологическое развитие</i>	Ministeriet for vitenskap og høyere utdanning	2019–2024, 2025–2030 Totalt RUB 10 581 mrd., hvorav 806 mrd. i 2021.
Utvikling av det militær-industrielle kompleks <i>Развитие оборонно-промышленного комплекса</i>	Industri- og handelsministeriet	2016–2020, 2021–2027 Totalt RUB 125 mrd., hvorav 9 mrd. i 2021.
Utvikling av den elektroniske og radioelektroniske industrien <i>Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности</i>	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.
Utvikling av kjernekraftsindustrien <i>Развитие атомного энергопромышленного комплекса</i>	Rosatom	2013–2027 Totalt RUB 1 653 mrd., hvorav 104 mrd. i 2021.

Utvikling av handel og økonomiske forbindelser <i>Развитие внешнеэкономической деятельности</i>	Ministeriet for økonomisk utvikling	2013–2030 Totalt RUB 1 379 mrd., hvorav 85 mrd. i 2021.
Økonomisk utvikling og innovasjon <i>Экономическое развитие и инновационная экономика</i>	Ministeriet for økonomisk utvikling	2013–2024 Totalt RUB 1 762 mrd., hvorav 162 mrd. i 2021.
Utvikling av flyindustrien Развитие авиационной промышленности	Industri- og handelsministeriet	2013–2015, 2016–2020, 2021–2025. Totalt RUB 863 mrd., hvorav 78 mrd. i 2021.
Utvikling av farmasøytisk og medisinsk industri Развитие фармацевтической и медицинской промышленности	Industri- og handelsministeriet	2013–2024 Totalt RUB 133 mrd., hvorav 10 mrd. i 2021.
Informasjonssamfunnet Информационное общество	Ministeriet for digitalisering, kommunikasjon og massemedier	2014, 2015–2018, 2019– 2024 Totalt RUB 2 042 mrd., hvorav 279 mrd. i 2021.
Gjenvinning og bruk av naturressurser Воспроизводство и использование природных ресурсов	Ministeriet for naturressurser og økologi	2013–2024 Totalt RUB 655 mrd., hvorav 52. mrd. i 2021.
Industriutvikling og økt konkurransedyktighet Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	Industri- og handelsministeriet	2013–2015, 2016–2020, 2021–2024, 2025–2030 Totalt RUB 3 559 mrd., hvorav 469 mrd. i 2021
Utvikling av skipsverftsindustrien og teknologiske plattformer for offshore-virksomhet	Industri- og handelsministeriet	2013–2020, 2021–2025, 2026–2030

Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений		Totalt RUB 415 mrd., hvorav 25 mrd. i 2021.
Russlands romprogram Космическая деятельность России	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.
Utvikling av fiskeriindustrien Развитие рыбохозяйственного комплекса	Landbruksministeriet	2013–2024 Totalt RUB 156 mrd., hvorav 14 mrd. i 2021.
Utvikling av rurale områder Комплексное развитие сельских территорий	Landbruksministeriet	2020–2025 Totalt RUB 1 198 mrd., hvorav 74 mrd. i 2021.
Utvikling av skogbruket Развитие лесного хозяйства	Ministeriet for naturressurser og økologi	2013–2014, 2015–2017, 2018–2020, 2021–2024 Totalt RUB 424 mrd., hvorav 39 mrd. i 2021.
Utvikling av landbruket og regulering av markeder for landbruksprodukter, råvarer og mat Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	Landbruksministeriet	2013–2017, 2018–2025 Totalt RUB 5 278 mrd., hvorav 732 mrd. i 2021.
Effektiv utnyttelse av jordbruksareal og utvikling av gjenvinningssystemet Государственная программа эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации	Landbruksministeriet	2022–2031 Totalt RUB 754 mrd. Nytt program. Ingen bevilgninger i 2021.

Tabell A.2 Statlige program for ny livskvalitet [новое качество жизни]

Tittel	Ansvarlig etat	Budsjett- og tidsramme
Sosiale støtteordninger <i>Социальная поддержка граждан</i>	Arbeids- og sosialministeriet	2013–2024 Totalt RUB 17 811 mrd., hvorav 1 896 mrd. i 2021.
Realisering av den statlige nasjonalitetspolitikken <i>Реализация государственной национальной политики</i>	Føderalt direktorat for nasjonalitetsspørsmål	2017–2025 Totalt RUB 21 mrd., hvorav 3 mrd. i 2021.
Tilgjengelighet <i>Доступная среда</i>	Arbeids- og sosialministeriet	2011–2012, 2013–2015, 2016–2018, 2019–2020, 2021–2025 Totalt RUB 349 mrd., hvorav 26 mrd. i 2021.
Miljøvern <i>Охрана окружающей среды</i>	Ministeriet for naturressurser og økologi	2012–2024 Totalt RUB 687 mrd., hvorav 78 mrd. i 2021.
Utvikle utdanningstilbudet <i>Развитие образования</i>	Utdanningsministeriet	2018–2024 Totalt RUB 1 353 mrd., hvorav 249 mrd. i 2021.
Utvikle transportsystemet <i>Развитие транспортной системы</i>	Transportministeriet	2018–2024 Totalt RUB 15 379 mrd., hvorav 1 935 mrd. i 2021.
Fremme sysselsetting <i>Содействие занятости населения</i>	Arbeids- og sosialministeriet	2013–2024 Totalt RUB 736 mrd., hvorav 136 mrd. i 2021.
Utvikling av idrett og sport	Idrettsministeriet	2013–2020, 2021–2024

<i>Развитие физической культуры и спорта</i>		Totalt RUB 460 mrd., hvorav 65 mrd. i 2021.
Sikre tilgjengelige og komfortable boliger og fellestjenester <i>Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации</i>	Ministeriet for boligjenester	2018–2025 Totalt RUB 2 447 mrd., hvorav 327 mrd. i 2021.

Tabell A.3 Statlige program for balansert regional utvikling [сбалансированное региональное развитие]

Tittel	Ansvarlig etat	Budsjett- og tidsramme
Sosioøkonomisk utvikling av Det fjerne østen <i>Социально-экономическое развитие дальневосточного федерального округа</i>	Ministeriet for utvikling av Det fjerne østen	2014–2025 Totalt RUB 379 mrd., hvorav 42 mrd. i 2021.
Utvikling av Nord-Kaukasus <i>Развитие Северо-кавказского федерального округа</i>	Ministeriet for økonomisk utvikling	2016–2020, 2021–2030 Totalt RUB 220 mrd., hvorav 17 mrd. i 2021.
Effektiv og ansvarlig styring av regional og kommunal økonomi <i>Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами</i>	Finansministeriet	2013–2015, 2016–2020, 2021–2024. Totalt RUB 9 554 mrd., hvorav 904 mrd. i 2021.
Sosialøkonomisk utvikling av Kaliningrad oblast	Ministeriet for økonomisk utvikling	2013–2020, 2021–2025

<i>Социально-экономическое развитие Калининградской области</i>		Totalt RUB 694 mrd., hvorav 61 mrd. i 2021.
Sosialøkonomisk utvikling av Arktis <i>Социально-экономическое развитие Арктической зоны</i>	Ministeriet for utvikling av Det fjerne østen	2021–2024 Totalt RUB 20 mrd., hvorav 3 mrd. i 2021.
Sosialøkonomisk utvikling av Krim og Sevastopol <i>Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя</i>	Ministeriet for økonomisk utvikling	2019–2022, 2023–2025 Totalt 846 mrd., hvorav 61 mrd. i 2021.

Tabell A.4 Statlige program for effektiv forvaltning [эффективное государство]

Tittel	Tidsramme	Budsjettramme
Utenrikspolitisk aktivitet <i>Внешнелитическая деятельность</i>	Utenriksministeriet	Ikke tilgjengelig per medio juni 2021.
Forvaltning av føderal eiendom <i>Управление федеральным имуществом</i>	Ministeriet for økonomisk utvikling	2013–2015, 2016–2021 Totalt RUB 193 mrd., hvorav 16 mrd. i 2021.
Offentlig økonomistyring <i>Управление государственными финансами</i>	Finansministeriet	2013–2024 Totalt RUB 9 494 mrd., hvorav 1 597 mrd. i 2021.
Rettsvesen <i>Юстиция</i>	Justisministeriet	2013–2026 Totalt RUB 4 173 mrd., hvorav 311 mrd. i 2021.
Utvikling av helsevesenet <i>Развитие здравоохранения</i>	Helseministeriet	2018–2024 Totalt RUB 12 650 mrd., hvorav 3 224 mrd. i 2021.

Tabell A.5 Statlige program for å ivareta nasjonal sikkerhet [Обеспечение национальной безопасности]

Tittel	Ansvarlig etat	Budsjett- og tidsramme
Ivareta offentlig orden og bekjempe kriminalitet <i>Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности</i>	Innenriksministeriet	2013–2024 Totalt 9 361 mrd., hvorav 739 mrd. i 2021.
Ivareta statsikkerheten <i>Обеспечение государственной безопасности</i>	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.
Sikre beskyttelse av individet, samfunnet og staten <i>Обеспечение защиты личности, общества и государства</i>	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.
Beskyttelse av befolkningen og territoriene i nødsituasjoner herunder ved skogbrann og flom. <i>Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах</i>	Ministeriet for sivilforsvar, krisehåndtering og fattigdomsbekjempelse	2013–2015, 2016–2020, 2021–2024, 2024–2030 Totalt RUB 3 154 mrd., hvorav 203 mrd. i 2021.
Forvaltning av statsreservene <i>Управление государственным материальным резервом</i>	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.
Mobiliseringsforberedelser <i>Мобилизационная подготовка Российской Федерации</i>	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.

Sikre landets forsvarsevne <i>Обеспечение обороноспособности страны</i>	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig. Antakelig Forsvarsministeriet.	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.
Beskyttelse mot kjemiske og biologiske trusler <i>Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации</i>	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.	Informasjonen er ikke offentlig tilgjengelig.

A.3 Statlig program for sikring av landets forsvarsevne

Tabell A.6 viser hvordan Statlig program for sikring av landets forsvarsevne [*Обеспечение обороноспособности страны*] er brutt opp på ulike underprogram og kategorier i det russiske budsjettssystemet. Budsjettpostene «Implementering av det statlige våpenprogrammet» og «Industriell utnyttelse av forsvarsteknologi» har vanligvis kun graderte utgifter.

Tabell A.6 Statlig program for sikring av landets forsvarsevne

Budsjettkode	Program og underprogram
31	Statlig program for sikring av landets forsvarsevne
3.1	Vedlikehold og utvikling av De væpnede styrkene
3.1 01	Bemanning av styrkestrukturen
3.1 02	Opplæringssystemet
3.1 03	Forsvarsforskning
3.1 04	Militærpolitisk holdningsarbeid
3.1 05	Logistikk
3.1 06	Utvikling og vedlikehold av Forsvarsministeriets infrastruktur
3.1 07	Implementering av det statlige våpenprogrammet
3.1 08	Mminesmerker for omkomne 2019-2024
3.1 R4	Utbedring av veinett
3.2	Forbedring av styringssystemer
3.2 01	De væpnede styrkenes kommunikasjonssystemer
3.2 02	Forsvarsministeriets ledelsessystemer
31.3	Internasjonal aktivitet
31.3 01	Inspeksjon
31.3 02	Internasjonalt forsvarssamarbeid
31.3 03	Teknologiske systemer for implementering av internasjonale avtaler
31.4	Løpende driftsutgifter
31.4 01	Lønn til militært og sivilt personell
31.4 02	Forsikringer
31.4 03	Sosiale stønader
31.4 04	Tjenestebolig
31.5	Etablere Svartehavsflåtens baser på russisk territorium
31.6	Industriell utnyttelse av forsvarsteknologi

A.4 Forsvarsministeriets budsjett

Tabell A.7 illustrerer hvordan Forsvarsministeriets utgifter (kun ugraderte) kan være fordelt på ulike politikkområder i det russiske budsjettssystemet. Andelene er beregnet ut fra tallene i 2021-budsjettet.

Tabell A.7 Forsvarsministeriets ugraderte budsjett fordelt på politikkområder, 2021

Budsjettkode	Politikkområde	Kort beskrivelse	Andel
01	Statlig administrasjon	Internasjonalt sikkerhetssamarbeid	< 1 %
02	Forsvarsformål	Se A1	57 %
03	Justis- og beredskap		0
04	Næringsformål og samferdsel	Digitalisering	< 1 %
05	Kommunal sektor	Tjenesteboliger og eiendom	5 %
06	Klima og miljø	Opprydning	< 1 %
07	Utdanning	Forsvarsministeriets utdanningsinstitusjoner	4 %
08	Kulturformål	Musikk, film o.l.	< 1 %
09	Helse	Sanitet, helse- og velferdstilbud	4 %
10	Sosiale formål	Pensjon og sosiale stønader	29 %
11	Idrettsformål	Forsvarsministeriets idrettsorganisasjoner	< 1 %
12	Medieformål	Fjernsyn, radio, aviser m.m.	< 1 %
Totalt			100 %

B Strategiske innsatsområder

Tabell B.1 viser russiske myndigheters 13 strategiske innsatsområder²⁴ for årene 2019–2024, på russisk omtalt som nasjonale prosjekt (*национальные проекты*). Innsatsområdene er sortert etter økonomisk prioritering. Budsjettet er gitt i nominelle rubler, andel som skal finansieres over det føderale budsjettet vises i parentes. Informasjon er hentet fra <https://национальныепроекты.рф/-projects> og <https://budget.gov.ru>. Informasjonen er oppdatert per 15. mars 2021.

Tabell B.1 Strategiske innsatsområder, 2019–2024.

Tittel og underprosjekter	Budsjett
Omfattende plan for modernisering og utvidelse av hovedinfrastruktur Nasjonale vannveier Høyhastighetsjernbane Jernbanetransport Utbedre veinettet mellom Europa og Vest-Kina Havner Binde sammen transportruter Regionale flyplasser Nordøstpassasjen Transportknutepunkter	7 105 mrd. (43 %)
Sikre veier av høy kvalitet Utbedring og utbygging av veinettet Modernisere veianlegg Trafikksikkerhet Forbedre Forsvarsministeriets veinett	4 965 mrd. (9 %)
Økologi Fjerne ulovlig dumpet avfall Resirkulering Infrastruktur for håndtering av farlig avfall Ren luft Rense Volga Bevare Bajkalsjøen Bevare elver og innsjøer Nasjonalparker og reservater Bevare skogen	4 098 mrd. (17 %)

²⁴ Prosjektene russiske titler er *Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, Безопасные и качественные автомобильные дороги, Экология, Демография, Здравоохранение, Цифровая экономика Российской Федерации, Жильё и городская среда, Международная кооперация и экспорт, Образование, Наука, Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, Культура* og *Производительность труда и поддержка занятости*.

Vitenskapelig støtte til miljøaktiviteter Nasjonalt system for overvåking av miljøkvalitet	
Demografi Barnetrygd Sysselsettingstiltak Den eldre generasjon Styrke folkehelsen Sport – en naturlig del av livet	3 947 mrd. (75 %)
Helse Utvikling av førstelinjetjenester Bekjempe kreft Bekjempe hjerte- og karsykdommer Utvikling av barnehelsetjenesten Sikre kvalifisert personell i helsevesenet Eksport av medisinsk utstyr Opprette et enhetlig informasjonssystem for helsesektoren Utvikle nettverket av nasjonale medisinske forskningscentre	1 540 mrd. (89 %)
Digital økonomi Regulering av den digitale sfære Informasjonsinfrastruktur Menneskelige ressurser i den digitale økonomien Informasjonssikkerhet Digitaliseringsteknologi Digitalisering av offentlig forvaltning Kunstig intelligens	1 704 mrd. (65 %)
Bolig og bymiljø Boliglån Boligbygging Bedre bymiljø Redusere andelen ubeboelige boliger Rent vann	1 068 mrd. (84 %)
Internasjonalt samarbeid og eksport Eksport av industriprodukter Eksport av landbruksprodukter Støtte til eksportører	911 mrd. (47 %)
Utdanning En moderne skole Suksess for hvert barn Støtte til barnefamilier Digitalt utdanningsmiljø	887 mrd. (82 %)

Fremtidens lærer Unge fagpersoner Livslang utdanning Frivillig arbeid Eksport av utdanning Sosialt løft	
Små og mellomstore bedrifter og støtte til individuelle entreprenører Støtte til selvstendig næringsdrivende Støtte til nasjonale arbeidsgivere Støtte til forretningsutvikling Digitale plattformer	630 mrd. (64 %)
Kultur Kulturskoler Støtte til kreative initiativ Digitalisering	128 mrd. (85 %)
Arbeidsproduktivitet og sysselsettingstøtte Effektivisering Måltrettet støtte for å øke arbeidsproduktiviteten i bedrifter	63 mrd. (73 %)

C **Informasjon som i henhold til russisk lov er å anse som en statshemmelighet**

Statshemmeligheter er regulert av føderal lov av 21. juli 1993 N 5485-1 (med endringer av 30. desember 2020) «Om statshemmeligheter [О государственном тайне]». Artikkel 5 lister opp hvilke typer informasjon som skal behandles som en statshemmelighet. Listen er uttømmende. Artikkelen er gjengitt i sin helhet i engelsk oversettelse.²⁵

Article 5. List of information constituting a state secret

State secrets are:

1) Information in the military field:

On the content of strategic and operational plans, combat control documents for the preparation and conduct of operations, strategic, operational and mobilization deployment of the Armed Forces of the Russian Federation, other troops, military formations and bodies provided for by the Federal Law "On Defense", on their combat and mobilization readiness, on the creation and use of mobilization resources;

On plans for the construction of the Armed Forces of the Russian Federation, other troops of the Russian Federation, on the directions of development of weapons and military equipment, on the content and results of the implementation of target programs, research and development work on the creation and modernization of weapons and military equipment;

On the development, technology, production, on production volumes, on storage, on the disposal of nuclear munitions, their components, fissile nuclear materials used in nuclear munitions, on technical means and (or) methods of protecting nuclear munitions from unauthorized use, as well as on nuclear power and special physical installations of defense significance;

On the tactical and technical characteristics and possibilities of combat use of weapons and military equipment, on the properties, formulations or technologies for the production of new types of rocket fuel or explosives for military purposes;

On the location, purpose, degree of readiness, security of sensitive and especially important facilities, on their design, construction and operation, as well as on the allotment of land, subsoil and water areas for these facilities;

On the deployment, actual names, organizational structure, armament, the number of troops and the state of their combat support, as well as the military-political and (or) operational situation;

²⁵ Lovteksten er hentet fra lovdatabasen www.consultant.ru og maskinoversatt til engelsk ved bruk av Google translate. Vi har foretatt en generell validering opp mot den russiske originalteksten, men unøyaktigheter kan forekomme.

2) Information in the field of economics, science and technology:

On the content of plans for the preparation of the Russian Federation and its individual regions for possible hostilities, on the mobilization capacities of the industry for the manufacture and repair of weapons and military equipment, on the volumes of production, supplies, on stocks of strategic types of raw materials and materials, as well as on the location, actual size and on the use of state material reserves;

On the volumes, plans (tasks) of the state defense order, on the production and supply (in cash or in kind) of weapons, military equipment and other defense products, on the availability and increase of capacities for their production, on the relations of cooperation enterprises, on developers or on the manufacturers of the said weapons, military equipment and other defense products;

On the achievements of science and technology, on scientific research, on experimental design, on design work and technologies that are of great defense or economic importance, affecting the security of the state;

On the reserves of platinum, platinum group metals, natural diamonds in the State Fund of Precious Metals and Precious Stones of the Russian Federation, the Central Bank of the Russian Federation, as well as on the volume of reserves in the subsoil, mining, production and consumption of strategic types of minerals of the Russian Federation (according to the list determined by The Government of the Russian Federation);

3) Information in the field of foreign policy and economics:

On foreign policy, foreign economic activity of the Russian Federation, the premature spread of which may damage the security of the state;

On financial policy in relation to foreign states (with the exception of generalized indicators on external debt), as well as on financial or monetary activities, the premature dissemination of which may damage the security of the state;

4) Information in the field of intelligence, counterintelligence and operational-search activities, as well as in the field of countering terrorism and in the field of ensuring the security of persons in respect of whom a decision has been made to apply state protection measures:

About the forces, means, sources, methods, plans and results of intelligence, counterintelligence, operational-search activities and activities to counter terrorism, as well as data on the financing of these activities, if these data disclose the listed information;

About the forces, means, sources, methods, plans and results of activities to ensure the safety of persons in respect of whom a decision has been made to apply state protection measures, data on the financing of these activities, if these data disclose the listed information, as well as individual information about the specified persons;

On persons who cooperate or have cooperated on a confidential basis with bodies carrying out intelligence, counterintelligence and operational-search activities;

About the organization, about the forces, means and methods of ensuring the security of objects of state protection, as well as data on the financing of this activity, if these data disclose the listed information;

On the system of presidential, government, encrypted, including encrypted and secret communication, on ciphers, on the development, production of ciphers and their provision, on methods and tools for analyzing encryption tools and special protection equipment, on information and analytical systems for special purposes;

On methods and means of protecting classified information;

On the organization and on the actual state of protection of state secrets;

On the protection of the State Border of the Russian Federation, the exclusive economic zone and the continental shelf of the Russian Federation;

On federal budget expenditures related to ensuring defense, state security and law enforcement in the Russian Federation;

On the training of personnel, revealing the activities carried out in order to ensure the security of the state;

On measures to ensure the protection of critical facilities and potentially dangerous infrastructure facilities of the Russian Federation from terrorist acts;

On the results of financial monitoring in relation to organizations and individuals obtained in connection with the verification of their possible involvement in terrorist activities;

On measures to ensure the security of the critical information infrastructure of the Russian Federation and on the state of its protection against computer attacks.

Om FFI

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

FFIs formål

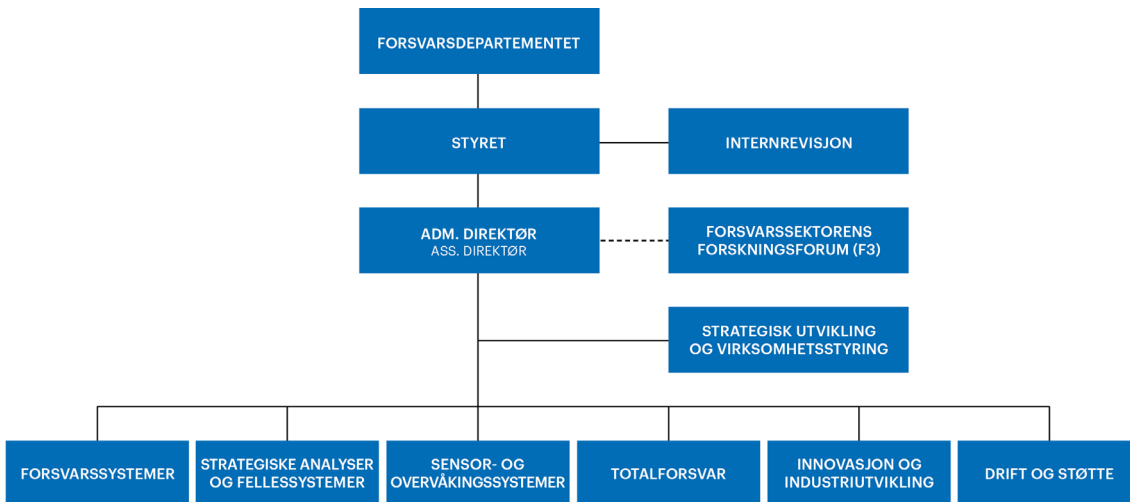
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som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

FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: post@ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
P.O. Box 25
NO-2027 Kjeller

Office address:
Instituttveien 20
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00
Telefax: +47 63 80 71 15
Email: post@ffi.no