



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Nordeuropeisk och transatlantisk säkerhet 1 (8)

Projektnummer/Project no Uppdragsgivare/Client

A12312

Försvarsdepartementet

FoT-område

Inget FoT-område

Författare/Author

Karl Agell

Datum/Date

2024-01-11

Memo nummer/Number

FOI Memo 8430

Västs stöd till Ukraina: Så länge som det krävs?

Innehåll

1	Inledning	2
2	Stödet till Ukraina.....	2
3	Utmaningar i amerikansk opinion och politik.....	5
4	Kan Europa axla ett större ansvar?	6
5	Flera frågetecken kring det fortsatta stödet	8

Titel/Title

Västs stöd till Ukraina: Så länge som det krävs?

Memo nummer/Number

FOI Memo 8430

1 Inledning

USA:s president Joe Biden och EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen har båda lovat att stödja Ukraina ”så länge som det krävs”. Hittills har ett omfattande finansiellt, militärt och humanitärt stöd skickats till Ukraina, men det är en öppen fråga i vilken utsträckning stödet kommer att fortsätta i den hittillsvarande intensiteten när Rysslands krig mot Ukraina går in på sitt tredje år.

Det huvudsakliga syftet med detta memo är att beskriva det stöd som hittills har givits till Ukraina, med fokus på stödet från Europa och USA, samt identifiera centrala faktorer som kan påverka stödet till Ukraina framöver.

2 Stödet till Ukraina

Ukraina har sedan Rysslands fullskaliga invasion 2022 mottagit omfattande stöd från främst USA och Europa. Detta har skett i form av militärt stöd, ekonomiska bidrag och förmånliga lån, samt humanitär assistans. Utöver det statliga stöd som redovisas i detta memo har även privata aktörer och välgörenhetsorganisationer hjälpt till. Omfattande medel har också spenderats på flyktingmottagande.

Europeiska stater och USA har därtill gjort stora insatser för att utbilda ukrainska styrkor. Här är Storbritannien framträdande med dess *Operation Interflex* som har blivit ett europeiskt nav med omkring tio bidragande stater. Under 2022 utbildades över 11 000 ukrainska soldater och under 2023 har strids-pilotutbildning inletts. I november 2023 rapporterade Storbritannien att över 30 000 ukrainska soldater tränats sedan juni 2022.¹ På EU-nivå finns *EU Military Assistance Mission in Support of Ukraine* (EUMAM) som utbildar ukrainska soldater i Tyskland och Polen. I november 2023 hade omkring 8 500 ukrainska soldater utbildats i Tyskland.²

Tabellerna nedan ger en överblick över stödet till Ukraina. De visar utlovat, men inte nödvändigtvis levererat, stöd från olika givare. De utgår från data från *Ukraine Support Tracker* framtagen av Kiel Institute for the World Economy, Kiel IfW, och ger en bild av stödet till Ukraina fram till och med 31 oktober 2023. Eurovärdet är satt vid månadsgenomsnittet i oktober 2023.³

I tabell 1 visas de tio största bidragsgivarna, med stödet indelat i finansiellt, humanitärt och militärt stöd. Stöd från EU-länder som förmedlas via EU räknas samlat under EU-spalten. Särskilt noterbart är USA:s stora militära roll och EU:s omfattande finansiella stöd. Tyskland är efter USA den näst största bilaterala givaren av militärt stöd. Tyskland har försett Ukraina med bland annat Leopard 2 stridsvagnar, ammunition och olika sorters luftvärn. Även Norge och Storbritannien sticker ut. Britterna har som tidigare nämnts bidragit med utbildning, tung utrustning som stridsvagnar och artilleripjäser samt kvalificerade system för långräckviddig bekämpning. Norge har bidragit med bland annat luftvärnssystem.

¹ UK Ministry of Defence, *Press release: 30,000 Ukrainian recruits trained in largest UK military training effort since Second World War*, 2023-11-10.

² EUMAM. *One year EUMAM UA Special Training Command*, 2023-11-27. https://www.eeas.europa.eu/eeas/1-year-eumam-ua-special-training-command_en ; Se också: EUMAM. *About EU Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine)*. https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en?s=410260 (Hämtade 2023-11-21)

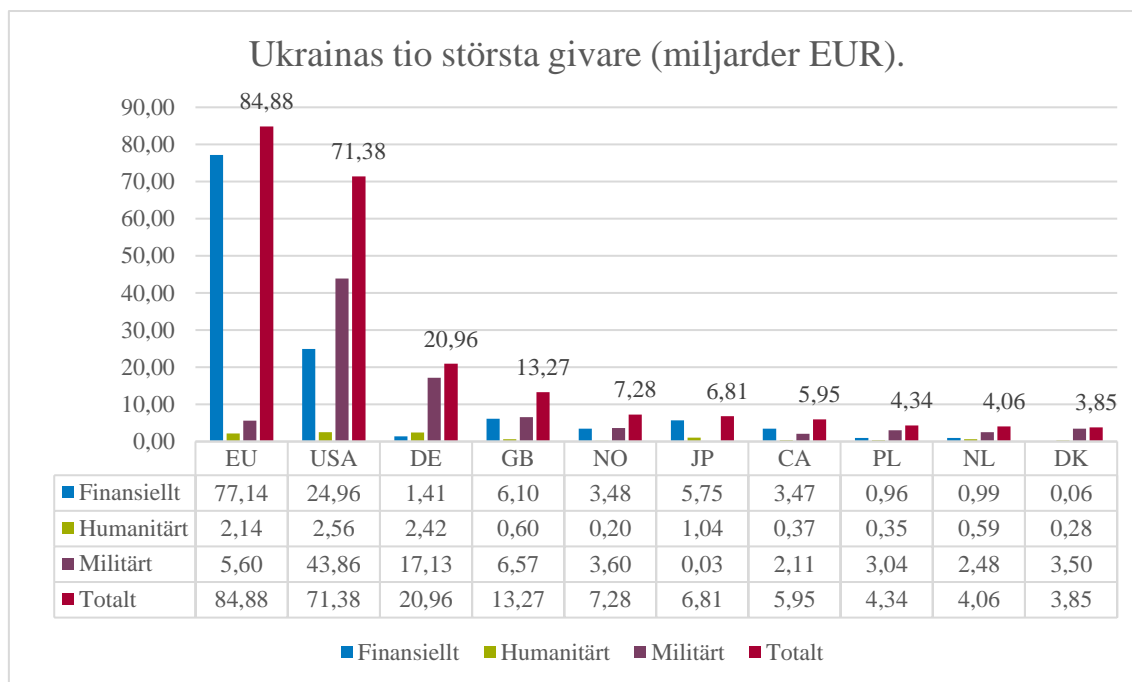
³ Christoph Trebesch, Arianna Antezza, Katelyn Bushnell, Pietro Bompreszi, Andre Frank, Pascal Frank, Lukas Franz, Ivan Kharitonov, Bharath Kumar, Ekaterina Rebinskaya, Christopher Schade, Stefan Schramm & Leon Weiser (2023). "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?" Kiel Working Paper, No. 2218, 1-75.

Titel/Title

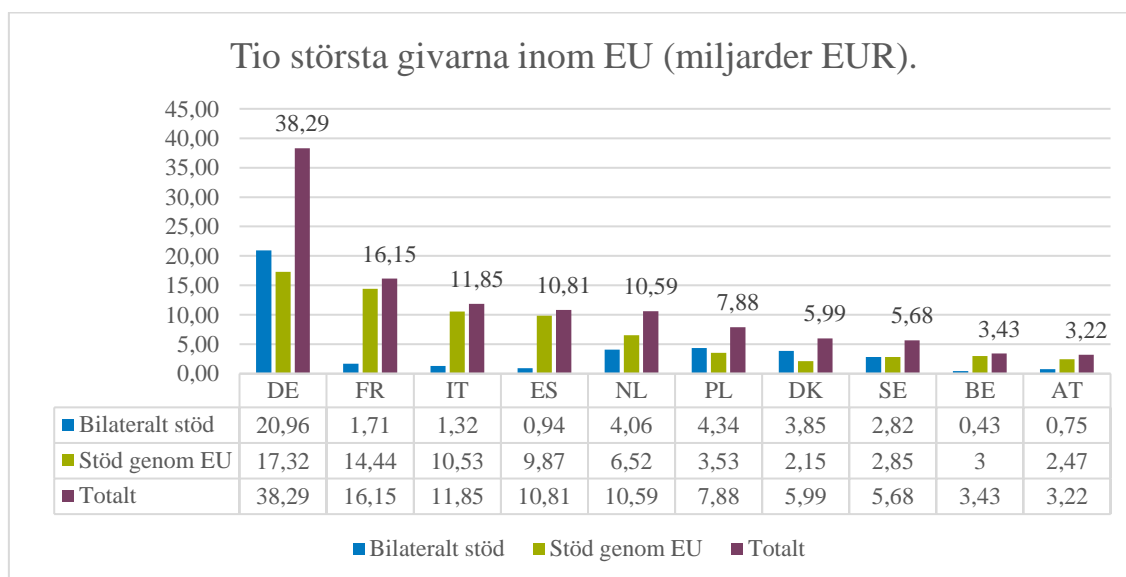
Västs stöd till Ukraina: Så länge som det krävs?

Memo nummer/Number

FOI Memo 8430

Tabell 1. Ukrainas tio största givare (miljarder EUR).**Källa:** IfW Kiel Ukraine Support Tracker Data Set december 2023, 'Fig 4. Ranking (€)'.

Tabell 2 visar de tio största givarna inom EU, med stödet uppdelat på bilateralt stöd och ländernas bidrag via EU. Det innebär att stöd som i tabell 1 räknas under EU-institutioner i tabell 2 bryts ned mellan medlemsländerna. Här visas att flera europeiska länder, exempelvis Frankrike, Italien, och Spanien, till stor del föredrar att bidra med stöd genom EU snarare än bilateralt. Tysklands omfattande stöd är också noterbart, givet att det nästan är lika stort som de tre ovannämnda ländernas stöd tillsammans.

Tabell 2. Tio största givarna inom EU, bilateralt stöd och stöd via EU särredovisade (miljarder EUR).**Källa:** IfW Kiel Ukraine Support Tracker Data Set december 2023, 'Fig 6. Ranking (€ bn. + EU)'.

Titel/Title

Västs stöd till Ukraina: Så länge som det krävs?

Memo nummer/Number

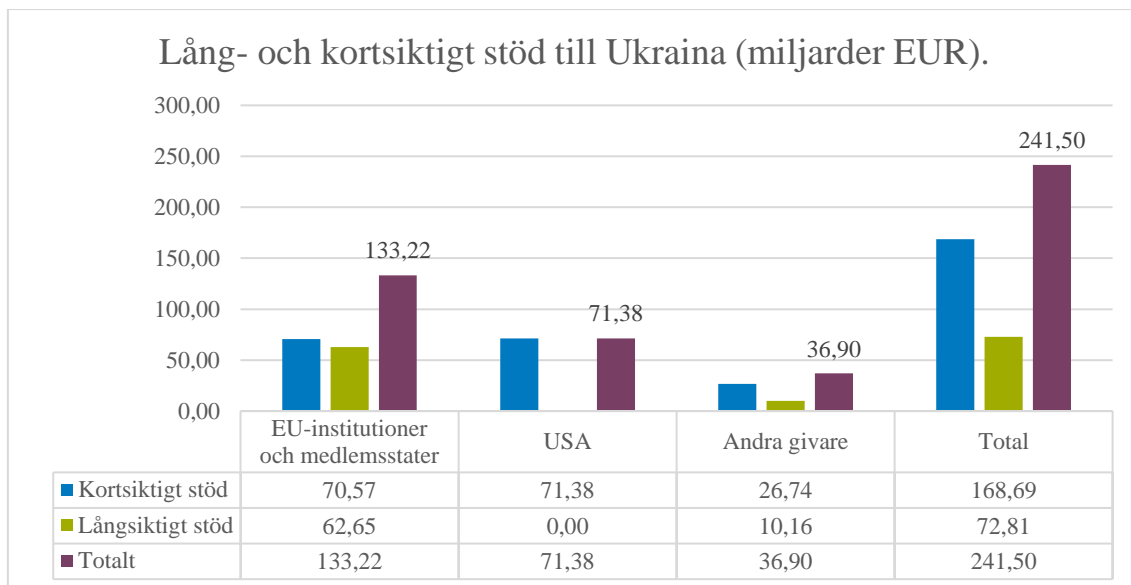
FOI Memo 8430

Stöd genom EU indikerar stöd via EU-budgeten, makrofinansiell assistans (exempelvis lån och lånegarantier), Europeiska Investeringsbanken (EIB), och den europeiska fredsfaciliteten (European Peace Facility, EPF). EPF är ett instrument med två pelare: gemensamma EU-operationer och samarbeten, samt assistans till tredje land. EPF ligger utanför EU-budgeten och finansieras av medlemsländerna utöver deras ordinarie EU-avgifter. EU-länderna kan begära ersättning från EPF för stöd till Ukraina.⁴ Utbetalningar från EPF räknas av Kiel IfW som stöd till Ukraina från EU-institutioner. På detta sätt kan viss dubbelräkning uppstå. Om ett land ger Ukraina stöd för 50 miljoner EUR, och får detta ersatt via EPF skulle det alltså kunna räknas som att Ukraina fått stöd för 100 miljoner EUR.⁵ Fram till och med 2027 förfogar EPF över 12 miljarder EUR. Det är inte klart hur mycket som faktiskt betalats ut från EPF, men det årliga taket ligger på knappt 2.5 miljarder EUR.

Länder kan även erhålla ersättning bilateralt via så kallad cirkelhandel, där ett land ger Ukraina utrustning i utbyte mot att ett tredje land i sin tur ersätter dem med annan materiel. Tyskland har exempelvis ersatt Slovakien med stridsvagnar då landet i augusti 2022 gav Ukraina pansarskyttefordon. Denna sorts stöd stod dock endast för cirka fyra procent av Tysklands stöd till Ukraina fram till och med februari 2023.⁶

Slutligen visar tabell 3 hur mycket stöd som utlovats på kort och lång sikt. Kort sikt avser stöd som levereras inom ett år, lång sikt stöd som utlovats över längre tid än så. Lånegarantier och annan makrofinansiell assistans ges ofta på lång sikt, medan humanitära stödleveranser ofta ges på kort sikt. EU tillsammans med dess medlemsländer står för majoriteten av allt stöd till Ukraina och sticker ut när det gäller det långsiktiga stödet och finansiella stödet. Det amerikanska stödet är dock likvärdigt med det som EU och dess medlemsstater har gett på kort sikt. När USA budgeterar stöd till Ukraina sker detta via särskilda kongressbeslut (exempelvis *Ukraine Supplemental Appropriations Acts* i maj och december 2022). Medlen som budgeteras på detta sätt måste spenderas inom ett år – varför IfW Kiel rapporterar USA:s stöd som kortsiktigt.⁷

Tabell 3. Lång- och kortsiktigt stöd till Ukraina (miljarder EUR).



Källa: IfW Kiel Ukraine Support Tracker Data Set december 2023, 'Fig 3. Country Groups'.

⁴ Tanken är att EU ska ersätta upp till 84 procent av värdet för ett lands stöd, men här varierar det hur länder räknar och hur de värderar givet materiel. Länder kan också få ersättning för annat, exempelvis utbildning av ukrainska soldater.

⁵ Christoph Trebesch et al, *The Ukraine Support Tracker*, s. 11.

⁶ Ibid, s. 22.

⁷ Ibid, s. 18.

Titel/Title

Västs stöd till Ukraina: Så länge som det krävs?

Memo nummer/Number

FOI Memo 8430

3 Utmaningar i amerikansk opinion och politik

Som visas ovan är USA Ukrainas i särklass viktigaste militära givare och förutsättningarna för detta stöd framöver är av särskild betydelse. För närvarande finns dock ett flertal större utmaningar. Den allmänna opinionen om Ukrainastödet vacklar och det har blivit en inrikespolitiskt svår fråga. Därtill distraherar kriget mellan Israel och Hamas amerikanska beslutsfattare. Samtidigt måste USA också prioritera Kina som geopolitisk motståndare.

För att USA ska kunna fortsätta stödja Ukraina måste det finnas en folklig vilja, annars blir det politiskt kostsamt och svårt. Demokratiska politiker och väljare är mer positiva än sina republikanska motsvarigheter, även om intresset hos demokrater också avtagit. I augusti 2022 ansåg 74 procent av amerikanska väljare att stödet skulle bibehållas, eller öka. Vid samma tidpunkt menade 43 procent av republikanska väljare, 28 procent av oberoende väljare, och enbart 9 procent av demokratiska väljare, att stödet borde minska.⁸

Enligt Gallups data har opinionen stadigt blivit mer skeptisk, och i juni 2023 började fler amerikanska väljare (29 procent) anse att USA gjorde för mycket för att stödja Ukraina, snarare än att de borde göra mer (26 procent). Nästa undersökning i oktober 2023 visar en kraftig försvagning av opinionen för fortsatt stöd till Ukraina. 41 procent ansåg då att USA gjorde för mycket, 25 procent ville att mer skulle göras, och 33 procent ville bibehålla stödet på samma nivå. Än så länge är en majoritet av den amerikanska befolkningen för stödet, 58 procent, men det är en markant nedgång jämfört med augusti 2022. Ukrainastödet har också blivit alltmer av en partifråga. I undersökningen från oktober 2023 menade 62 procent av republikanska väljare, och 44 procent av oberoende väljare, att USA gör för mycket. Endast 14 procent av demokratiska väljare instämde.⁹ Denna utveckling måste förstås som del av en bredare skepticism hos den amerikanska väljarkåren gentemot USA:s roll i världen. Yngre väljare har generellt ett lågt intresse för utrikespolitik, och väljarnas förtroende för det utrikespolitiska etablissemanget har under de senaste cirka 20 åren försvagats. Flera väljare ifrågasätter även huruvida USA ska ha en stor och framträdande internationell roll – Donald Trumps ”Amerika först” paroll fångar dessa tankar. Utrikespolitiken är känslig för inrikespolitiska skeenden och politiker kan ha svårt att övertyga väljare om värdet med bistånd när det ekonomiska läget är utmanande.¹⁰

Opinionsnedgången sker samtidigt som USA går till val under 2024 och ukrainastödet är en del av det inrikespolitiska spelet. Stödpaketet har bland annat knutits till den svåra frågan om migration och säkerhet vid landets gräns mot Mexiko. USA tar emot stora flyktingströmmar via Mexiko och vid en topp i december 2023 cirka 10 000 människor per dag.¹¹ Republikaner kräver medel för gränssäkerhet och begränsningar av migrationen i syd för att släppa igenom finansiering för ukrainastödet. Partierna har än så länge inte kunnat enas om någon kompromiss. Gränsfrågan har länge varit partipolitiskt infekterad och blev särskilt känslig under Trumps presidentperiod. Totalt är omkring 60 miljarder USD i Ukrainastöd fast i kongressen – som del av ett större paket värt omkring 110 miljarder USD. Stora delar av de 60 miljarderna ska dock spenderas på att fylla på egna inventarier och på att investera i den egna försvarsindustrin. En del läggs även på den amerikanska närvaron i Europa. Huruvida

⁸ Younis, Mohamed, 'American Views on the Ukraine War in 6 Charts', *Gallup*, 2023-11-02. <https://news.gallup.com/poll/513680/american-views-ukraine-war-charts.aspx> (Hämtad 2023-11-21).

⁹ Ibid.

¹⁰ Ottosson, Björn & Roszbach, Nilka H., *Bidens säkerhetspolitik: Ambitioner och politisk verklighet*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2021, s 33–45.

¹¹ Montoya-Galvez, Camilo, 'Migrants cross U.S. border in record numbers, undeterred by Texas' razor wire and Biden's policies', *CBS News*, 2023-12-24. <https://www.cbsnews.com/news/record-number-migrant-border-crossings-december-2023/> (Hämtad 2024-01-08).

Titel/Title
Västs stöd till Ukraina: Så länge som det krävs?

Memo nummer/Number
FOI Memo 8430

paketet klubbas igenom hänger på huruvida en överenskommelse kan träffas – vilket under överskådlig framtid verkar osannolikt.¹²

Medan förhandlingarna i kongressen pågår, fortsätter Bidenadministrationen att uttrycka starkt diplomatiskt stöd för Ukraina och försöker få igenom stödpaket. Detta sker emellertid i tilltagande motvind. Från Pentagon har uttryckts i försiktiga ordalag att stödet till Ukraina måste avtrappas när finansiering tryter. Utöver detta är det en öm punkt för både europeiska och amerikanska beslutsfattare att Ukraina inte uppnått större strategiska eller operativa genombrott.¹³

I skrivande stund är Trump och Biden jämna i opinionsundersökningar inför valet 2024. Om det republikanska partiet vinner kan det alltså resultera i en andra Trumpadministration. Trumps syn på Ukraina är otydlig. Han har varit skeptisk till USA:s omfattande stöd och har lovat att avsluta kriget inom ett dygn efter sitt eventuella tillträde som president. Det är oklart exakt vad Trump menar med detta, eller hur han tänker sig åstadkomma det, men det betyder sannolikt inte att stödet skulle öka.¹⁴

Dessa inrikespolitiska tvister kompliceras vidare av kriget mellan Israel och Hamas, vilket lett till ett omfattande amerikanskt militärt stöd till Israel. Här måste amerikanerna prioritera vem som ska få vilken materiel, och samtidigt delas beslutsfattarnas uppmärksamhet mellan flera konfliktområden, medan inrikespolitiska kriser ska hanteras.¹⁵

USA har också andra hot att se till. Bidenadministrationens säkerhetsstrategi från oktober 2022 utpekar Kina som det i särklass största hotet mot USA och Ryssland anses inte kunna utmana USA:s intressen eller ställning på samma sätt. Även om amerikanska beslutsfattare har argumenterat för att det hjälper USA att stödja Ukraina – då Ryssland på så sätt försvagas och man visar ett avskräckande exempel för Kina – verkar dessa argument ha tappat sin udd i den amerikanska debatten.¹⁶

Sannolikheten att USA kommer fortsätta stödja Ukraina i hittillsvarande omfattning verkar liten. Kriget är dock inte över än och USA har överraskat förut – skulle gränsfrågan lösas eller någon annan typ av överenskommelse nås, kan nya omfattande stödpaket åter röstas igenom. Osäkerheten i det amerikanska stödet gör det dock allt mer angeläget för Europa att ta en större roll i stödarbetet.

4 Kan Europa axla ett större ansvar?

Än så länge har Europa visat enighet kring stödet till Ukraina. Nästan hela EU, tillsammans med bland annat Storbritannien och Norge, har hållit samman. Länder som innan invasionen var tveksamma till militärt stöd ändrade snabbt inställning. Tyskland, som till en början var blygsamma och avvaktande, är numera en av Ukrainas allra viktigaste partners. Vissa länder, som Ungern, har dock vägrat att ge bilateralt stöd sedan krigets början. Ungern har även blockerat påfyllningar av EPF. Efter regerings-skifte i oktober 2023 har Slovakien anslutit sig till Ungerns invändningar. Turer kring detta har lett till

¹² Luhby, Tami, 'US aid to Israel and Ukraine: Here's what's in the \$105 billion national security package Biden requested', *CNN*, 2023-11-28. <https://edition.cnn.com/2023/10/20/politics/us-israel-ukraine-aid-package/index.html> ; Gonzalez, Valerie & Groves, Stephen, 'Speaker Johnson demands hard-line policies during a border visit as Ukraine aid hangs in the balance', *AP News*, 2024-01-04. <https://apnews.com/article/congress-border-security-ukraine-migrants-texas-mexico-909cfb700eafef95196f97906dc16ae1> (Hämtade 2024-01-08).

¹³ Ryan, Missy & O'Grady Siobhán & Rauhala, Emily, 'As Ukraine fears U.S. will cut off aid, White House sends reassurances', *The Washington Post*, 2023-11-20. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/11/20/ukraine-aid-washington-anxiety-austin/> (Hämtad 2023-11-21).

¹⁴ Blake, Aaron, 'Trump's plan to end the war in Ukraine is ... something' *The Washington Post*, 2023-07-17. <https://www.washingtonpost.com/politics/2023/07/17/trump-ukraine-bartirofomo/> ; Sullivan, Andy, 'Biden, Trump tied at outset of US election year -Reuters/Ipsos poll', *Reuters*, 2024-01-10. <https://www.reuters.com/world/us/biden-trump-tied-outset-us-election-year-reutersipsos-poll-2024-01-10/> (Hämtade 2024-01-11).

¹⁵ Mcleary, Paul, 'Pentagon scours weapons stockpiles for Israel, even as Ukraine stresses industry', *Politico*, 2023-10-19. <https://www.politico.com/news/2023/10/19/pentagon-weapons-stockpiles-israel-ukraine-00122495> (Hämtad 2024-01-11).

¹⁶ Aronsson, Albin & Ottosson, Björn, *Ny amerikansk säkerhetsstrategi: Stormaktskonkurrensen hårdnar*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2022; Tirpak, John A., 'Putin Wins' If US Cuts Support for Ukraine, Senators Told' *Air and Space Forces Magazine*, 2023-11-08. <https://www.airandspaceforces.com/putin-us-cuts-support-for-ukraine-senators/> (Hämtad 2024-01-08).

Titel/Title

Västs stöd till Ukraina: Så länge som det krävs?

Memo nummer/Number

FOI Memo 8430

förseningar av EU:s stödpaket där främst Ungern under hösten och vintern 2023 har blockerat beslut om ett nytt långsiktigt stödpaket om 50 miljarder EUR.¹⁷ Förekomsten av veton är därför en försvarande faktor för det kommande stödet på EU-nivå.

Opinionsläget i Europa är dock förhållandevis stadigt. I maj 2022 svarade 67 procent av tillfrågade medborgare inom EU att de var för militärt stöd till Ukraina.¹⁸ I maj/juni 2023 ansåg 63 procent att det militära stödet skulle fortsätta och i oktober/november 2023 var motsvarande siffra 60 procent. En majoritet i Europa är alltså för fortsatt stöd, men i minskande utsträckning. Jämförs denna trend med den i USA så är opinionsstödet liknande, men i USA har en mer plötslig och snabb utveckling setts medan stödet i Europa sjunker långsammare.¹⁹ Om trenden fortsätter i nuvarande nedåtgående riktning kan europeiska regeringar, likt USA, få mindre stöd och därmed handlingsutrymme för fortsatta stödinsatser till Ukraina. Kiel IfW noterar att nya stödåtaganden under perioden augusti till oktober 2023 var på den lägsta nivån sedan kriget bröt ut.²⁰ Samtidigt syns en utveckling i Europa där EU-skeptiska partier bedöms få ett ökat väljarstöd inför valet till Europaparlamentet i juni 2024. Enligt opinionsundersökningar spås de två högerpopulistiska partigrupperna Identitet och Demokrati (ID), och Europeiska konservativa och reformister (ECR) båda växa.²¹

Om USA skulle vika undan kan något annat land behöva ta över det politiska ledarskapet för stödet till Ukraina. Det finns inga självklara förutsättningar för EU, eller för något enskilt europeiskt land, att göra detta. Som diskuterats ovan är inte samtliga EU-medlemsstater samstämmiga vad gäller det militära stödet och det räcker med att ett land lägger in ett veto för att kraftigt sakta ned beslutsprocesserna. Tyskland har i december 2023 klivit fram med löften om att ta en större roll ifall andra drar sig tillbaka och även budgeterat stöd om 8 miljarder EUR under 2024. Detta är en dubbling från vad som ursprungligen var tilltänkt och satsningarna gick igenom trots en budgetkris under hösten 2023. Detta visar att Tyskland står Ukraina bi. Däremot finns även i Tyskland utmaningar. Regeringens popularitet dalade under 2023 samtidigt som det högerpopulistiska partiet Alternativ för Tyskland (AfD) växer, vilka bland annat förespråkar att lyfta sanktionerna mot Ryssland.²² Det är således osäkert om Tyskland kan axla ledarrollen framöver.

Opinionsnedgången i Europa är långsam och en klar majoritet är för det fortsatta militära stödet. Men ifall USA träder tillbaka, och ifall konjunkturen skulle försvagas, kan den negativa utvecklingen accelereras. Givet en sakta avtagande opinion, och sakta återkommande EU-skepticism, står europeiska regeringar inför svåra val i kommande budgetprocesser. Inhemska populistiska strömningar i europeiska länder, kan försvåra detta vidare. Som tabellerna i avsnitt två visar agerar EU-länder gärna kollektivt via EU-instrument. Förmågan för EU att fortsatt verka som knutpunkt i stödet kan dock komma att försvagas mot bakgrund av de utmaningar som belysts ovan.

Parallellt med de politiska bekymren måste europeiska länder även se till materiella tillkortakommanden som finns inom de egna försvarsmakterna. Försvarsbudgetar ökar i europeiska stater och flera initiativ som främjar upprustning har tagits på såväl EU- som medlemsstatsnivå. Ukraina behöver dock stöd idag, och industrin behöver lång tid för att kunna börja leverera. Europeiska stater har inte

¹⁷ 'Hungary Blocks next tranche of EU off-budget military support for Ukraine', *Reuters*, 2023-05-16.

<https://www.reuters.com/world/europe/hungary-blocks-next-tranche-eu-off-budget-military-support-ukraine-2023-05-16/> ;

Strupczewski, Jan 'Exclusive: EU budget chief sees deal on 50 bln euros for Ukraine, has plan B', *Reuters*, 2023-12-13.

<https://www.reuters.com/world/europe/eu-budget-chief-sees-deal-50-bln-euros-ukraine-has-plan-b-2023-12-13/> (Hämtade 2023-12-13).

¹⁸ Eurobarometer. *EU's response to the war in Ukraine*, Maj 2022, se *Data annex* s 25.

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2772>

¹⁹ Bond, Ian, *Ukraine Fatigue: Bad for Kyiv, Bad for the West*, London: Center for European Reform, 2023-11-21, s 6-7; Se också Eurobarometer. Standard Eurobarometer 100 - Autumn 2023: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053> (Hämtad 2023-12-18).

²⁰ Se IfW Kiels publiceringskommentar: <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/> (Hämtad 2023-12-18).

²¹ Europe Elects. EU Election Projection 2024. <https://europeelects.eu/ep2024/> (Hämtad 2023-12-21).

²² Vela, Jakob Hanke, "Putin at the table" at historic EU leaders' summit', *Politico*, 2023-12-14.

<https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/putin-at-the-table-at-historic-eu-leaders-summit/> Se också: Politico Poll of Polls: <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/germany/> (Hämtade 2023-12-14).

Titel/Title

Västs stöd till Ukraina: Så länge som det krävs?

Memo nummer/Number

FOI Memo 8430

samma lagerhållning som USA, eller Ryssland. Europas ammunitionslager är ansträngda och de reserver av krigsmateriel som fanns är till stor del förbrukade.²³ EU:s ambition att på ett år (mars 2023 – mars 2024) leverera en miljon artillerigranater har visat sig vara en utmaning. I november 2023 hade omkring 300 000 granater levererats, vilket är en betydligt mindre än vad som eftersträvas. På EU-nivå har en vidare beställning om 180 000 granater lagts till industrin, men leveranser har ännu inte inletts.²⁴

Experter menar att Europas försvarsindustri, med omfattande investeringar, troligen kan möta både Ukrainas och övriga Europas behov på medellång till lång sikt. Det finns dock många flaskhalsar i produktionen, och den europeiska försvarsindustrin menar att regeringar är långsamma med att beställa nyproducerat materiel. Därtill spås Europas ekonomi utvecklas blygsamt de kommande åren, vilket försvårar för omfattande försvarsinvesteringar.²⁵ Samtidigt som det ekonomiska läget är spänt, USA:s engagemang väntas minska, och Ukraina ska stödjas, ska också de egna försvarsmakterna rustas upp. Detta kräver en försiktig balansgång: Vad kan gå till Ukraina? Vad behövs för Natoåtaganden, speciellt i ljuset av att Nato höjt ambitionen för avskräckning och försvar? Mot bakgrund av detta är det fortsatt en öppen fråga om Europa kommer att kunna fylla det vakuum som uppstår om det amerikanska militära stödet drastiskt skärs ned 2024.²⁶

5 Flera frågetecken kring det fortsatta stödet

USA och Europa har hittills gett ett omfattande finansiellt, humanitärt, och militärt stöd till Ukraina. Det stöd som redovisats i tabellerna ovan täcker heller inte in stöd från privata aktörer, eller visst immateriellt stöd som exempelvis underrättelser. Flera långsiktiga åtaganden har också gjorts, vilket kan garantera ett visst mått av stöd de kommande åren.

I dagsläget får Bidenadministrationen inte igenom nya stödpaket. Samtidigt är delar av den amerikanska kongressen skeptisk och den allmänna opinionen uppvisar ett sjunkande stöd. Om republikanerna vinner presidentvalet 2024, och om kongressen fortsätter att motsätta sig stödpaket, finns en risk att det amerikanska ledarskapet minskar eller till och med försvinner i kombination med att stödet drastiskt minskar.

Skulle USA:s roll minska eller försvinna är det inte självklart att något europeiskt land, eller EU, kan axla det politiska ledarskapet för stödet till Ukraina. EU tampas med interna motsättningar och EU-skepsisen växer. Europa kan därför ha svårt att på kort tid ta ett större politiskt, diplomatiskt, och militärt ansvar. Lagren med krigsmateriel är ansträngda och industrin är otillräcklig för att på kort sikt möta upp de stora inhemska behoven samtidigt som Ukraina ska stödjas. Det kommer således att krävas politiskt ledarskap samt investeringar och ökad samordning av den försvarsindustriella produktionen för att kunna stödja Ukraina så länge som det krävs.

Detta lämnar vissa centrala frågor för framtiden: Vacklar stödet i USA? Kommer europeiskt ledarskap och investeringar att vara tillräckliga för att väga upp för det amerikanska stödet ifall USA drar sig tillbaka? Kommer den allmänna opinionen, såväl som beslutsfattares fokus på frågan, att hålla i sig? Dessa är några av de frågor som kommer vara centrala för det framtida stödet till Ukraina.

Karl Agell är student vid Försvarshögskolans masterprogram Krig, kultur och samhälle, och var praktikant vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik under höstterminen 2023.

²³ Dempsey, Judy, *Judy Asks: Can Europe Meet Ukraine's Military Needs?*, Carnegie Europe, 2023-11-30.

²⁴ Gray, Andrew & Siebold, Sabine, 'EU to miss goal of 1 million shells for Ukraine - Germany's Pistorius', *Reuters*, 2023-11-14. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-miss-goal-1-million-shells-ukraine-germanys-pistorius-2023-11-14/> (Hämtad 2023-11-23)

²⁵ Dempsey, Judy *Asks: Can Europe Meet Ukraine's Military Needs?*; Aries, Hannah & Giegerich, Bastian & Lawrenson, Tim, *The Guns of Europe: Defence-industrial Challenges in a Time of War*, The International Institute for Strategic Studies, 2023-06-19.

²⁶ Bergman, Max & Svendsen, Otto, *Transforming European Defense*, Washington DC: Center for Strategic & International Studies, 2023, s 22-25.