



EUROPAPOLITISK ANALYS

EU:s roll i finansieringen av Ukraina-insatser

Daniel Tarschys*

Sammanfattning

Kriget i Ukraina och den stora flyktingströmmen till olika EU-länder har satt fart på många delar av EU-systemet. Ingenting var förstås budgeterat för detta ändamål, men en hel del resurser har ändå kunnat mobiliseras från oförbrukade reserver. Genom återhämtningsplanen (NGEU) finns dessutom bemyndiganden att ta upp stora krediter.

Finansieringskällor som hittills har använts är överblivna medel från långtidsbudgeten 2014–2020, nya medel från långtidsbudgeten 2021–2027 och medel från olika beredskapsanslag. Ett nytt biståndspaket förbereds av Europeiska investeringsbanken. Även Europeiska kommissionen har aviserat ett stort stödprogram, "RebuildUkraine".

Om kreditfinansierade insatser råder dock olika meningar bland medlemsstaterna. Förslaget om ny upplåning har mött kritik från 13 medlemsstater och från den tyske finansministern. En annan kontroversiell fråga gäller i vilken mån som ryska tillgångar inom EU kan tas i anspråk för Ukrainas återuppbyggnad.

Utöver EU:s gemensamma insatser ger olika medlemsstater betydande bidrag till både Ukraina och flyktingar från Ukraina. De resurser som hittills har frigjorts inom unionen bekräftar att EU inte är en enhetlig aktör utan rymmer många delstrukturer som kan agera mer eller mindre självständigt.

* Daniel Tarschys är professor em. i statsvetenskap och senior rådgivare vid Sieps. Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser.

1. Introduktion

Ukraina-krisen utmanar EU-länderna på många vis. Den har utlöst den största europeiska flyktingvågen sedan andra världskriget – hittills mer än sex miljoner enligt en rapport av den 12 maj 2022 från Frontex (Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån), även om många har återvänt. Den rubbar många premisser för den förda säkerhetspolitiken. Den kräver med kort varsel en mobilisering av stora personella och finansiella resurser. Mycket handlar om att stödja individuella insatser inom olika delar av civilsamhället, men det krävs också en kostsam omläggning av politiken för att stärka försvaret och möta den stora migrationen. Behoven sträcker sig över vida fält: boende, arbetsmarknad, utbildning, hälsovård, militär beredskap. Såväl på europeisk som på statlig och lokal nivå tillstöter nya åtaganden och utgifter.

Flaskhalsarna är också många. Många av de resurser som kan frigöras har varit vikta för andra syften. Att bända loss de volymer som behövs och att sedan organisera en fungerande logistik kräver initiativkraft och talang för improvisation. Det fordrar också politisk *Fingerspitzengefühl*. Tätt bakom de spontana uttrycken för solidaritet i olika europeiska länder trängs många andra känslor, inte minst en oro för konkurrens om arbetstillfällen, bostäder och knappa sociala resurser. Från tidigare flyktingvågor finns erfarenheter av kriminalitet. Misslyckas integrationen rymmer senare generationer av invandrare många sociala risker. Vid all fördelning av offentliga resurser uppstår det vidare lätt jämförelser och irritation över de kriterier som bestämmer utfallet.

”I denna korta analys riktas sökarljuset relativt snävt mot EU:s roll som finansiär av nya insatser. Denna roll är begränsad jämfört med de resurser som frigörs på nationell nivå, men kan ändå få en strategisk betydelse.”

I denna korta analys riktas sökarljuset relativt snävt mot EU:s roll som finansiär av nya insatser. Denna roll är begränsad jämfört med de resurser som frigörs på nationell nivå, men kan ändå få en

strategisk betydelse. Inte minst viktigt är samspillet mellan de båda nivåerna. Många lokala och nationella åtgärder kommer lättare till stånd om man också kan repliera på europeiska beslut och europeisk medfinansiering.

Med ”Ukraina-insatser” menas här i första hand två typer av uppgifter och utgifter. Dels bistånd till behövande inom Ukraina för de civila och militära merkostnader som uppstått genom den ryska aggressionen. Hit hör inte minst stöd till internflyktingar. Dels stöd till EU:s medlemsstater och andra grannländer för hanteringen av den externa flyktingströmmen på åtskilliga miljoner människor. En tredje typ merkostnader som lämnas utanför denna analys är de stora investeringar i ökad egen försvarskapacitet som har aviserats av flera länder. Parallellt med stödinsatserna för Ukraina sätts nu inom EU ett antal länge förberedda projekt med syfte att främja det säkerhetspolitiska och försvarspolitiska samarbetet i unionen (”den strategiska kompassen”).

En framtida stor insats som ännu enbart aviserats går under namnet *RebuildUkraine*. Vilka kostnader som erfordras för en återuppbyggnad av landet efter kriget kan ännu inte preciseras, men i Europeiska kommissionens meddelande från den 18 maj 2022 talas om en förstörelse för hundratals miljarder euro, varav till dags dato mer än hundra miljarder enbart för skador på den fysiska infrastrukturen.

2. Fem finansieringskällor

Den 4 april 2022 uppgav Europeiska kommissionen att EU:s samlade stöd till Ukraina hittills hade uppgått till 17 miljarder euro. I sitt meddelande av den 18 maj angav kommissionen i stället att EU hade mobiliserat omkring 4,1 miljarder euro till stöd för Ukrainas motståndskraft i form av makrofinansierat bistånd, budgetstöd, nödhjälp och humanitära insatser. Därtill kom 1,5 miljarder euro i ersättningar till de egna medlemsstaterna för militärt bistånd. Andra siffror har också figurerat i medierna. De större beloppen inkluderar bistånd som givits före det krig som startade den 24 februari 2022.

Varifrån kommer då resurserna? Fem EU-relaterade finansieringskällor kan urskiljas: (1) medel anvisade och öronmärkta i långtidsbudgeten 2014–2020, (2) medel anvisade och öronmärkta

i långtidsbudgeten 2021–2027 och i återhämtningsplanen 2021–2023, (3) ännu inte fördelade reserver för olika slags behov som kan dyka upp under budgetperioden och som kan hämtas från särskilda faciliteter och stödprogram samt (4) lån från europeiska kreditinstitut. I meddelandet från den 18 maj 2022 aviserade kommissionen därtill ett kommande förslag om (5) ett stort samarbetsprogram för landets långsiktiga återuppbyggnad, *RebuildUkraine*.

2.1 Långtidsbudgeten 2014–2020

Budgetperioder i EU har inga tvära slut utan glider lätt samman. En första finansieringskälla för insatser 2022 är därför de relativt betydande resurser som återstår från budgetperioden 2014–2020 och som nu inom vissa ramar kan omdisponeras.

Sådana operationer är ömtåliga eftersom det delvis handlar om anslag som preliminärt varit reserverade för specifika medlemsstater men av olika skäl inte har kunnat utnyttjas – med en sammanfattande term talar man om staternas begränsade absorptionsförmåga. Att pengarna inte har gått åt under den gångna budgetperioden innebär emellertid inte att de ursprungliga mottagarländerna glömt bort dem eller givit avkall på sina anspråk. I många fall finns det också en kvarhängande rätt att utnyttja öronmärkta medel i efterhand. Kommissionen anstränger sig för att anslagna medel ska komma till nytta, bland annat genom stegvis nedsatta eller slopade medfinansieringskrav.

Tillgången på reserver från den nu avslutade budgetperioden har ett direkt samband med de villkor som uppställdes under de föregående budgetförhandlingarna. Sex länder, däribland Sverige, ingick då i den grupp som krävde återhållsamhet ("the friends of better spending") som utgjorde motpol till den större grupp som menade att sammanhållningen inom EU kräver mer resurser ("the friends of cohesion policy"). Utöver att ivra för en lägre totalvolym pläderade den återhållsamma gruppen för olika former av strikt konditionalitet, liksom för en betoning av insatser med ett tydligt europeiskt mervärde och klar additionalitet (det vill säga investeringar som inte hade kommit till stånd utan EU-medlen). Åtskilliga restriktioner infördes i rådsbeslutet om det finansiella ramverket för 2014–2020 för

att tillfredsställa sådana krav. Att det nu finns betydande reserver kvar från denna budgetperiod kan i viss mån gottskrivas dessa säkerhetsåtgärder i början av 2010-talet.

"På basis av överblivna medel har kommissionen lanserat initiativet 'Sammanhållningsinsatser för flyktingar i Europa' [...]"

På basis av överblivna medel har kommissionen lanserat initiativet "Sammanhållningsinsatser för flyktingar i Europa", *Care (Cohesion's Action for Refugees in Europe)*. Härifrån har man hittills finansierat 3,5 miljarder euro för medlemsstaternas insatser för Ukraina-flyktingar, slussade genom återhämtningsstödet för sammanhållning och till Europas regioner, *React-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories in Europe)*. Mer kommer: den totalram som hittills angivits för Ukraina är 17 miljarder euro, varav 9,5 miljarder för 2022. Detta program inrättades under pandemin som uppföljning till några kortlivade improvisationer i dess första skede, investeringsinitiativen mot effekter av coronavirus, *CRII* och *CRII+* (*Corona Response Investment Initiative*). Villkoren för *React-EU*-medlen är i flera avseenden mer frikostiga än vad som gäller inom den ordinarie sammanhållningspolitiken. Inga krav ställs på nationell medfinansiering. Inte heller krävs det någon tematisk koncentration utan medlen kan användas fritt där de kommer till bäst nytta. För detta program utnyttjas resurser från EU:s struktur- och investeringsfonder, Europeiska socialfonden samt Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (*Fead*).

2.2 Långtidsbudgeten 2021–2027 och återhämtningsplanen

I den sjuårsplan som löper för perioden 2021–2027 är förstås ingenting öronmärkt för ett krig som började i februari 2022, men det finns ändå vissa reserver för oförutsedda (eller kanske snarare abstrakt förutsedda men i utgångsläget inte preciserade) ändamål. Här handlar det till stor del om lånebemyndiganden som kan utnyttjas vid behov, efter gemensamma beslut. Flera utvecklingsbanker laborerar även permanent med garantier från delägarstaterna i form av

dragningsrätter som inte begärs in annat än i särskilda nödlägen.

I långtidsbudgeten finns flera ordinarie anslag som kan användas för att möta flyktingströmmar, såsom Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF), Fonden för integrerad gränsförvaltning med instrumentet för gränsförvaltning och visering (BMVI) och Fonden för inre säkerhet (ISF). Berörda myndigheter med uppdrag inom området är Europeiska asylbyrån (EUAA) och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, Frontex, den senare med 362 tjänstemän stationerade längs gränsen mellan EU och Ukraina (5 maj 2022).

Det finns också så kallade faciliteter som helt eller delvis ligger utanför budgeten, i vad som på EU-språk kallas den omgivande galaxen av kompletterande finansieringskällor. Den största av dessa är de lånemedel som ingår i återhämtningsplanen (Next Generation EU, NGEU).

Medan tidigare fleråriga finansplaner har pendlat kring 1 procent av EU:s BNI tog de totala resurserna ett kvantitativt språng genom överenskommelsen 2021 om en koncentrerad satsning för åren 2021–2023. Vad som banade väg för detta beslut var utan tvivel covid-19-pandemin, och en del av programmet inriktades just på förbättrat samarbete på hälsoområdet och skärpt beredskap inför kommande farsoter. En annan del syftade till att kompensera medlemsstaterna för de ekonomiska påfrestningar som följde i pandemins spår. Huvuddelen av medlen reserverades emellertid för helt andra politikområden, såsom digitalisering och grön omställning.

Planen, vilken som mest kan komma att uppgå till 750 miljarder euro, avses bli finansierad genom en upplåning som medlemsstaterna med tiden ska betala tillbaka, om man inte innan dess har kunnat identifiera nya intäkter (egna medel) till unionen. Av de totala medlen planeras 312,5 miljarder euro bli avsatta till bidrag och 360 miljarder euro till lån. För att undvika tempoförluster kopplades en del anslag ihop med planerna för den tidigare budgetperioden 2014–2020.

Förskott på bidragen har börjat utbetalas men efterfrågan på lån via återhämtningsplanen har hittills varit svag. Endast sju stater har begärt

sådana krediter. Återhållsamheten beror säkert på att man redan i sin nationella upplåning har goda villkor, som för övrigt hade blivit ännu bättre genom den ökade kreditvärdighet som har uppstått genom EU:s återhämtningsplan.

"Hittills återstår därför 210 miljarder euro i beviljat upplåningsutrymme som ingen har begärt att få ta i anspråk."

Hittills återstår därför 210 miljarder euro i beviljat upplåningsutrymme som ingen har begärt att få ta i anspråk. Även om ytterligare någon eller några stater kommer att begära krediter inom ramen för återhämtningsplanen finns här en betydande kreditreserv som efter beslut kan användas för andra syften. Sådana överföringar (*redeployment*, eller *repurposing*) har med tiden blivit allt viktigare inslag i EU-politiken, vilket har vidgat kommissionens och i förekommande fall parlamentets handlingsutrymmen och ökat deras slagkraft. På EU-språk talas om ett "headroom" mellan anslagna medel och auktoriserad upplåning.

När kriserna avlöser varandra kan den ena omdispositionen följa efter den andra. Till React-EU fördes först överblivna medel för att hantera konsekvenserna av pandemin. En del av dessa har nu i stället vikts för Ukraina.

2.3 Andra särskilda faciliteter

Merparten av långtidsbudgeten liksom av återhämtningsplanen fördelas redan från början till olika medlemsstater. Härutöver finns emellertid även några särskilda icke öronmärkta stödformer som konstruerats för olika typer av nödlägen. Dessa utgör nu en tredje finansieringskälla.

- i. Europeiska fredsfaciliteten (EPF) inrättades den 22 mars 2021 som en efterföljare till den tidigare Athena-mekanismen och den afrikanska fredsfaciliteten. Syftet är att förstärka unionens förmåga att förebygga konflikter, främja fredsinitiativ samt stärka internationell säkerhet genom att finansiera operationer med militära implikationer inom ramen för gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Inom faciliteten finns två pelare.

Operationspelaren delfinansierar missioner och

operationer inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Biståndspelaren täcker utgifter för aktioner i länder utanför unionen samt insatser av regionala och internationella organisationer, enligt artiklarna 28 och 30 i unionsfördraget.

För EPF gäller ett finansiellt tak om 5,892 miljarder euro, eller 5 miljarder euro i 2018 års prisnivå. De olika ländernas bidrag beräknas enligt gängse BNI-baserad fördelningsnyckel. Särskilda riktlinjer har hittills utfärdats för inledningsperioden 2021–2023.

Från EPF har till och med den 16 maj 2022 avsatts 1,5 miljarder euro för militärt stöd till Ukraina. Ett förslag har också framlagts den 13 maj 2022 om ytterligare 0,5 miljarder euro.

EPF bör noga särskiljas från Europeiska försvarsfaciliteten (EDF). I det förra fallet handlar det om omedelbara och akuta säkerhetspolitiska insatser, medan försvarsfaciliteten i stället är inriktad på den långsiktiga utvecklingen av europeisk försvarskapacitet. En handlingsplan för detta arbete har tagits fram under de senaste två åren och godkändes i mars 2022 av rådet, med namnet EU:s strategiska kompass.

- ii. En annan, äldre facilitet av relevans för Ukraina är Europeiska unionens civilskyddsmekanism (ECPM) där de 27 medlemsstaterna deltar tillsammans med Norge, Island, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien och Turkiet. Mekanismen inrättades 2001 och innebär att såväl anslutna länder som andra länder, FN-organ samt internationella organisationer kan begära hjälp hos (primärt) EU. När så sker kan Europeiska kommissionen medfinansiera upp till 75 procent av nödvändiga kostnader. Mekanismen har mellan 2001 och 2022 aktiverats över 330 gånger och delfinansierat bland annat insatser i samband med ebola-utbrottet i Västafrika 2014 och jordbävningen i Albanien 2019. Den administreras av ett särskilt samordningscentrum, *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC). Nationella resurser samordnas genom en europeisk civilskyddspool, *European Civil Protection Pool* (ECP). Här finns beredskapslager

och logistiska resurser som kan komma till användning vid olika slags katastrofer, rescEU:s beredskapslager (*the rescEU reserve*). Lagring sker hittills i nio länder, däribland Sverige. Ukrainakriget har utlöst den hittills största samordnade räddningsaktionen, med deltagande av alla EU-stater samt Turkiet och Norge. Verksamheten sorterar under generaldirektoratet för civilskydd och humanitära hjälpopoperationer (ECHO).

- iii. Ytterligare en inrättning som har aktiverats för Ukraina-insatser är instrumentet för tekniskt stöd (*Technical Support Instrument*) som hör till generaldirektoratet för stöd för strukturreformer (Reform). Dess syfte var ursprungligen att bistå medlemsstater med expertis inför olika slags reformer. Mandatet är mycket brett, och under senare år har instrumentet använts också för att bistå kandidatländer och andra stater i grannskapet. Budgeten för hela sjuårsperioden uppgår till 864 miljoner euro i löpande priser. Normalt fördelas anslagen en gång per år, efter ansökningar före den 31 oktober, men nu har man i mars 2022 gjort en särskild utlysning för att stödja arbetet med energiomställning och flyktingmottagning från Ukraina.
- iv. En fjärde stödform är det finansiella stöd som EU kan ge till partnerländer som går igenom betalningsbalanskriser. Den handlar om lån och kallas makroekonomiskt stöd (*macro-financial assistance, MFA*). Sådana insatser beskrivs som exceptionella och beviljas enbart från fall till fall. Utbetalning görs normalt till respektive lands centralbank. Lånen ska komplettera krediter från IMF och kan ges enbart till länder som respekterar mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Inga villkor uppställs däremot om hur medlen ska användas. Ukraina har beviljats sådana stöd två gånger sedan krigets utbrott, sammanlagt 1,2 miljarder euro. Vid sitt möte den 30–31 maj 2022 uttalade Europeiska rådet att man var redo att bevilja Ukraina nytt makroekonomiskt stöd på upp till 9 miljarder euro under 2022.

Sannolikt finns det även inom andra generaldirektorat ytterligare program som tänjt sina ramar för att möjliggöra särskilda insatser för Ukraina och för de ukrainska flyktingarna. Pengar finns lite här och var i EU-systemet och allt går inte åt, särskilt inte när reglerna efter frugala insatser

är relativt rigida. Då blir det desto mer kvar när anslagsperioden lider mot sitt slut. Mot slutet av varje budgetperiod finns också en tendens att tumma på medfinansieringskraven. Ukraina-krisen ger nya prov på denna egenhet hos EU:s regelverk: ju stramare konditionalitet, desto mer pengar blir det över. Detta ger i sin tur stora möjligheter till snabba och generösa insatser när sådana efterfrågas.

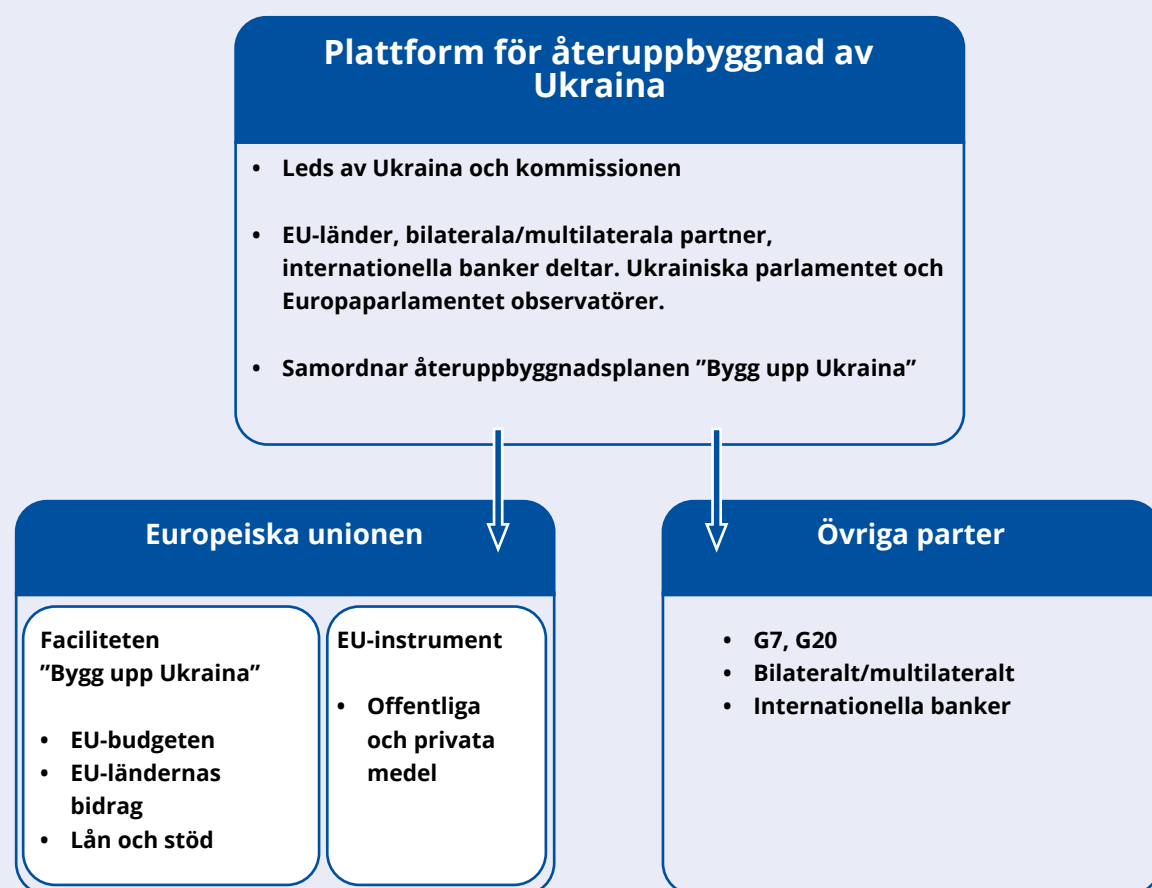
2.4 Europeiska kreditinstitut (EIB och EBRD)

En viktig inrättning i galaxen runt EU-institutionerna är Europeiska investeringsbanken (EIB). Den har länge finansierat investeringar även i unionens grannskap, till stor del med stöd av garantier från medlemsstaterna. Sedan 2014 har EIB tillsammans med Europeiska banken

för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) mobiliserat över 10 miljarder euro i krediter till Ukraina. Efter det ryska anfallet mot Ukraina beviljades den 4 mars 2022 ett lån om 668 miljoner euro för akuta nödsatser avseende mat, mediciner, sjukvårdsutrustning och bränsle. Andra tidigare lån avsedda för jordbrukssektorn respektive små och medelstora företag omdirigerades till mer brådskande insatser.

Efter detta inledande beslut satte EIB också i gång med att ställa samman ett andra paket för att stödja de medlemsstater som tagit emot stora mängder flyktingar. Syftet med detta paket – med det preliminära riktmärket 4 miljarder euro – är att främja investeringar i bostäder, skolor och social infrastruktur, både genom nybyggande och

Figur 1. **Strategisk återuppbyggnadsplan: Bygg upp Ukraina**



Källa: Europeiska kommissionen (2022) *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om stöd till och återuppbyggnad av Ukraina*, COM(2022) 233 final av den 18 maj 2022.

modernisering av befintliga fastigheter. Viktiga målgrupper är lokala och regionala myndigheter.

2.5 Framtida stöd och frågan om reparationer

Hur det framtida stödet till Ukrainas återhämtning kan komma att utformas skisserade kommissionen i sitt meddelande från den 18 maj 2022. Här aviseras förslag om ny upplåning på upp till 9 miljarder euro, med långa löptider och subventionerade räntor. På denna bas avser man att konstruera en strategisk återuppbyggnadsplan kallad *RebuildUkraine* (Bygg upp Ukraina) med de huvudinslag som framgår av figur 1.

Planen ska enligt meddelandet ägas av den ukrainska regeringen men genomföras i strategiskt partnerskap med EU. Stöd förutses från G7, G20, tredjeländer, internationella finansinstitutioner och andra internationella institutioner.

Den svenska hållningen till de finansieringsfrågor som aktualiseras i meddelandet sönderfaller i två delar ([kommenterad dagordning 2022-05-16](#)):

När det gäller eventuella stödåtgärder på EU-nivå till medlemsstaterna anser regeringen att dessa bör finansieras genom omprioritering av medel som redan finns i EU:s fleråriga budgetram för 2021–2027 och inte genom exempelvis ytterligare gemensam upplåning.

Regeringen anser vidare att EU bör bistå Ukraina med ekonomiskt stöd och är öppen för att diskutera lämpliga alternativ.

Man är från regeringens sida således öppen för ytterligare stöd till Ukraina men inte till andra medlemsstater, utöver de medel som redan finns i långtidsbudgeten.

”Man är från regeringens sida således öppen för ytterligare stöd till Ukraina men inte till andra medlemsstater, utöver de medel som redan finns i långtidsbudgeten.”

En fråga som ännu svävar i luften är om det går att utnyttja ryska tillgångar i internationella banker

för att finansiera återuppbyggnaden av Ukraina. Order om den sortens konfiskationer har tidigare utfärdats av USA avseende Afghanistan och Tchad, men många spørsmål får ännu betecknas som obesvarade.

Vad som hittills skett i Ukraina-fallet är att tillgångar tillhörande den ryska staten, vissa ryska företag och vissa på sanktionslistorna upptagna privatpersoner har frusits. EU har inrättat en *Freeze and Seize Task Force* som höll sitt första möte den 11 mars 2022. Kontaktpunkter har etablerats i alla medlemsstater. I arbetet, som leds av Didier Reynders, EU-kommissionär med ansvar för rättsliga frågor, medverkar Eurojust och Europol. Möten framöver är inplanerade varje vecka.

En annan arbetsgrupp som tillsatts av rådet den 16 mars 2022 heter *Russian Elites, Proxies and Oligarchs (REPO)*, med uppgift att följa upp tillämpningen av sanktionerna. I denna grupp deltar utöver EU även Australien och G7-länderna.

Några stater (Polen) och europeiska politiker (EU:s höga representant för utrikes frågor Josep Borrell) har uttalat sig för att finansiera bistånd till Ukraina liksom mera långsiktiga investeringar för landets återuppbyggnad med frusna ryska tillgångar. Tanken kan te sig tilltalande, men kommissionen förhåller sig ännu avvaktande. Varningar mot denna metod har framförts av den tyske finansministern Christian Lindner.

Några invändningar måste tas på allvar. För det första bör kraven på skadestånd vägas mot önskemålet att få slut på det krig som ännu pågår. De flesta slutscenarion som än så länge ter sig sannolika bygger på någon form av förlikning där moraliska och sannolikt även ekonomiska skuldfrågor sopas under mattan.

För det andra kan de historiska erfarenheterna av reparationer efter tidigare krig inte negligeras. Versaillesfreden uppfattades som rättfärdig av segrarmakterna, men bidrog enligt många bedömningar till det andra världskrig som sedan följde.

Slutligen finns det ett knippe svårbedömda rättsliga aspekter. Diskussionen rör inte enbart den ryska statens tillgångar utan också egendom som utöver privatpersoner tillhör juridiska personer i mer eller

mindre komplicerade konstellationer. Motdrag ter sig sannolika, till exempel mot EU-staternas, företagens och medborgarnas egendom i Ryssland. EU värnar om grundläggande rättigheter inte endast inom unionen utan också utanför. Hur olika oligarker har kommit över sina förmögenheter är ett snårigt problemkomplex som inte utan vidare kan kopplas till ansvaret för aggressionen mot Ukraina.

3. EU:s insatser – och andras

Utöver de gemensamma satsningar som här har beskrivits mobiliseras det inom unionen också betydande resurser nationellt, regionalt och lokalt. Översikter av sådana insatser ges av medienätverket Euractiv ([Special Capitals: What Europeans do to support Ukraine – EURACTIV.com](https://euractiv.com/en/special-topics/special-topics-what-europeans-do-to-support-ukraine)) och forskningsinstitutet Kiel Institute for Study of the World Economy ([Ukraine Support Tracker | Kiel Institute \(ifw-kiel.de\)](https://www.kiel-institute.org/ukraine-support-tracker)).

De redan genomförda och aviserade europeiska insatserna är stora, men de överskuggas i pengar räknat utan tvivel av de amerikanska. Med sin lövtunna övervikt i kongressen och med flera demokrater benägna att i vissa frågor stödja republikanerna möter president Joe Biden stort motstånd på många områden, men detta gäller inte stödet till Ukraina. Där pågår i stället en överbudskonkurrens. Presidentens utgångsbud

på 32 miljarder US-dollar har i kongressen höjts till närmare 40 miljarder. Lejonparten av det amerikanska stödet kommer att gå till vapenleveranser. Kanada med sina starka band till Ukraina har hittills bidragit med 245 miljoner kanadensiska dollar och med 620 miljoner i lån, vid sidan om ytterligare 35 miljoner kanadensiska dollar i form av utvecklingsstöd.

”Långtifrån att vara en enhetlig aktör rymmer EU-systemet många olika delstrukturer som i utsatta lägen kan agera mer eller mindre självständigt.”

Den ryska aggressionens mer långsiktiga finansiella återverkningar på den europeiska integrationen går ännu inte att överblicka – här återstår många kapitel att skriva. Till bilden hör rubbade försörjningsmönster och leveranskedjor, stora bakslag i det internationella samarbetet, nya gränshinder och en växande efterfrågan på olika slags trygghetsgarantier. De resurser som hittills har frigjorts inom EU bekräftar unionens fragmenterade karaktär. Långtifrån att vara en enhetlig aktör rymmer EU-systemet många olika delstrukturer som i utsatta lägen kan agera mer eller mindre självständigt.

Referenser

- Europeiska kommissionen (2022) *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om stöd till och återuppbyggnad av Ukraina*, COM(2022) 233 final av den 18 maj 2022.
- Fleming, S. et al. (2022) Can Russia be made to pay for Ukraine? *Financial Times*. 17 maj.
- Garicano, L. & G. Verhofstadt (2022) Union européenne doit émettre des obligations financières de guerre pour l'Ukraine. *Le Monde*. 6 maj.
- Kirschenbaum, J. & N. Véron (2022) War in Europe: the financial front. *Bruegel Blog*. 7 mars.
- Rubio, E. (2022) What the EU budget can and cannot do in response to the war in Ukraine. *Policy brief*. Paris: Jacques Delors Institute. 21 april.
- Sapir, A. (2022) Does the war in Ukraine call for a new Next Generation EU? *Bruegel Blog*. 17 maj.
- Véron, N. & J. Kirschenbaum (2022) Now is not the time to confiscate Russia's central bank reserves. *Bruegel Blog*. 16 maj.