



DET KONGELIGE  
FINANSDEPARTEMENT

# Prop. 107 S

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

## Endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina)

*Tilråding fra Finansdepartementet 4. april 2025,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Innledning og formål

Russlands angrep på Ukraina 24. februar 2022 er et tidsskille for Europa, og en alvorlig trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Norges sikkerhet, velstand og handlefrihet er tuftet på respekt for folkeretten i en regelstyrt verden. Russlands angrepskrig mot Ukraina truer våre nasjonale interesser. Et samlet politisk Norge står sammen i fordømmelsen av Russlands krigføring i Ukraina og støtter det ukrainske folks legitime forsvarskamp.

Regjeringen foreslår i denne proposisjonen en betydelig økning av Nansen-programmet i 2025 innenfor rammen av den politiske enigheten våren 2023, høsten 2024 og vinteren 2025 som samtlige partier på Stortinget har sluttet seg til. Forslaget innebærer at den militære støtten økes med 50 mrd. kroner, og at den samlede rammen for Nansen-programmet i 2025 økes fra 35 mrd. kroner i Saldert budsjett 2025, til totalt 85 mrd. kroner. Den økte bevilgningen på 50 mrd. kroner skal gå uavkortet til internasjonale initiativer og kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri. Økningen som foreslås, er i samsvar med handlingsregelen for bruk av fondsmidler og det finanspolitiske rammeverket. Med denne tilleggsbevilgningen økes den samlede rammen for Nansen-programmet til

204,5 mrd. kroner i perioden 2023–2030, jf. forslag til romertallsvedtak II.

Den økte støtten har to hovedformål:

- å styrke Ukrainas evne til å stå imot det russiske presset og forbedre Ukrainas forhandlingsposisjon overfor Russland, og
- å støtte den mulige fredsplanen som er under utarbeidelse i samarbeid med andre europeiske allierte.

Nivået på støtten er et tydelig signal til Ukraina, Europa, USA og Russland om at Norge er villig til å gjøre mer for europeisk sikkerhet.

Det økte bidraget i 2025 skal gå utelukkende til militær støtte, i tråd med behovene som Ukraina har formidlet til regjeringen. Prioriterte områder for den økte militære støtten i 2025 er anskaffelse av luftvern, artilleriammunisjon og droner samt tiltak innenfor det maritime domenet, hvor Norge har en lederrolle i å bistå Ukraina med utviklingen av deres maritime kapasiteter sammen med Storbritannia. Norge skal også bidra til oppbygging av en skalerbar ukrainsk styrke på størrelse med en brigade i samarbeid med de andre nordiske og baltiske landene. Innenfor bevilgningsøkningen i denne proposisjonen foreslås det å bidra med anskaffelser av materiell til

brigaden fra internasjonal og ukrainsk industri. For luftvern vurderes tilskudd til anskaffelse av luftvernmateriell i samarbeid med andre allierte, som for eksempel Tyskland og Storbritannia. Regjeringen vil også vurdere tilskudd til ett eller flere internasjonale initiativer for anskaffelse av artilleriammunisjon, som sammen med luftvern er blant Ukrainas vedvarende høyt prioriterte behov. Norge planlegger med deltakelse i dronekoalisjonen til støtte for Ukraina, og det vil gis tilskudd til fellesanskaffelser gjennom koalisjonen i tillegg til mulige anskaffelser fra ukrainsk industri.

Regjeringen vil innrette bruken av midlene fleksibelt slik at Norge skal kunne støtte konkrete initiativer relatert til den mulige fredsplanen. Dette innebærer også at regjeringen vil bevare et handlingsrom til å støtte nye og viktige initiativer i samarbeid med allierte og partnere etter hvert som de avtegner seg. Norges bidrag skal innrettes for å svare på Ukrainas behov og samordnes med bidrag fra andre europeiske land.

Nansen-programmet vil fortsatt følges opp i tråd med den politiske enigheten på Stortinget våren 2023 og høsten 2024. Regjeringen vil på vanlig måte helhetlig vurdere økonomien og statsbudsjettets innretning i de årlige budsjettfremleggelsene for Stortinget.

### 1.1 Sikkerhetspolitisk situasjon

Den sikkerhetspolitiske situasjonen er i stadig endring og Norges økte støtte må ses i sammenheng med økt usikkerhet og kompleksitet. USA har innledet samtaler med både Russland og Ukraina med sikte på å oppnå en forhandlet løsning på krigen, i første rekke ved en våpenstillstand. Avstanden mellom partene er imidlertid fremdeles stor. Med sitt tallmessige overtak, særlig innenfor personell, opplever Russland en langsom fremgang på slagmarken, til tross for store tap av menneskeliv og materiell. Samtidig vil det sannsynligvis være utfordrende for Russland å opprettholde den nåværende intensiteten i kampfhandlingene over de neste årene.

Det er få tegn til at Russlands president, Vladimir Putin, har gitt opp sine opprinnelige krav om å ødelegge Ukraina som en selvstendig og levedyktig stat. Russland har gjennomgått dype og mulig irreversible endringer. Russland har i stor grad omstilt samfunnet til støtte for krigsinn-satsen, og mye tyder på at denne situasjonen vil vedvare også ved en eventuell våpenstillstand. I 2025 beregnes 40 prosent av det russiske statsbudsjettet å gå til forsvars- og krigsrelaterede utgifter. Sivile rettigheter innskrenkes og samfunnet

militariseres for å støtte det russiske regimets narrativ om at krigen i Ukraina er nødvendig for å beskytte Russland mot vestlig innflytelse. Samtidig prioriteres krigsveteraner til politiske stillinger for å legge til rette for en ny generasjon ledere med krigserfaring.

Det er usikkerhet om videre amerikansk støtte til Ukraina. Samtidig har USA uttrykt forventninger om større europeisk engasjement i å støtte Ukraina. Flere europeiske land og EU har økt sin militære og sivile støtte. Storbritannia og Frankrike har tatt initiativ til en europeisk militær sikringsstyrke som kan bidra til å understøtte en våpenhvile eller fredsavtale som inngår i en eventuell fredsplan. Parallelt med en slik innsats er det avgjørende å fortsette den militære støtten til Ukraina, slik at landet kan forsvare seg selv på både kort og lang sikt, og ha en sterkest mulig forhandlingsposisjon overfor Russland. Det understrekes at selv ved en våpenhvile vil det være avgjørende å bygge opp en troverdig ukrainsk avskrekkingsevne, som gjør det vanskeligere for Russland å gjenoppta krigføringen mot det ukrainske folk.

Dette danner bakteppet for regjeringens forslag om å øke rammen for Nansen-programmet med 50 mrd. kroner i 2025.

### 1.2 Budsjettmessig håndtering

Den betydelige økningen i Nansen-programmet i 2025 er begrunnet med den helt ekstraordinære situasjonen med krig i Europa. Økningen på 50 mrd. kroner i 2025 vil innebære en midlertidig økning i bruken av fondsmidler, og må ses i sammenheng med fundamentale norske sikkerhetsinteresser.

Den foreslåtte økningen innebærer ingen endringer i det finanspolitiske rammeverket og er i samsvar med handlingsregelen for bruk av fondsmidler. Det er viktig, også i dagens situasjon med krig i Europa, å holde fast ved prinsippet om trygg økonomisk styring og retningslinjene for finanspolitikken i Norge. Det finanspolitiske rammeverket har stått seg i over 20 år og har tjent Norge godt. Budsjettpolitikken skal være langsiktig og ansvarlig, slik at kraftige fall i fondsverdien og markerte tilbakeslag i norsk økonomi kan håndteres. Nansen-programmet skal ikke være et virkemiddel for å føre mer fondsmidler inn i norsk økonomi. I Prop. 44 S (2022–2023) fremgår det at Nansen-programmet skal innrettes på en måte som gir liten innvirkning på aktivitetsnivået i norsk økonomi. Den økte bevilgningen på 50 mrd.

kroner skal gå uavkortet til internasjonale initiativer og kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri.

### 1.3 Den militære støtten i Nansen-programmet

Gjeldende ramme for den militære støtten til Ukraina i 2025 er 22,5 mrd. kroner, og øker med regjeringens forslag med 50 mrd. kroner til 72,5 mrd. kroner i 2025. Den økte bevilgningen skal gå uavkortet til internasjonale initiativer og kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri. De prioriterte områdene for den militære støtten i 2025 er blant annet anskaffelse av luftvern, artilleriammunisjon, droner, tiltak innenfor det maritime domenet og bidrag til oppbygging av en skalerbar ukrainsk styrke på størrelse med en brigade sammen med de andre nordiske og baltiske landene.

Med en økt ramme på 50 mrd. kroner vil regjeringen legge til rette for å støtte konkrete internasjonale initiativer i samarbeid med allierte og Ukraina. Ukrainske behov skal være førende for støtten. For å legge til rette for tempo i gjennomføringen vil Forsvarsdepartementet benytte allerede etablerte samarbeidsmekanismer, der dette er hensiktsmessig for å møte Ukrainas behov. Dette omfatter ordninger som det britiskledede International Fund for Ukraine, hvor Norge tidligere har gitt tilskudd til blant annet anskaffelse av luftvern, ammunisjon og anti-droneløsning, og det tyske rammeverket Immediate Action on Air Defence, hvor Norge har bidratt til finansiering av luftverntiltak. Andre internasjonale mekanismer for felles finansiering av støttetiltak inkluderer EUs European Peace Facility, ammunisjonsinitiativer som det tsjekkiske og den amerikanske JUMPSTART-mekanismen. Støtten vil også innrettes for å muliggjøre kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri, både direkte og gjennom den dansk-ukrainske mekanismen for anskaffelser fra ukrainsk industri.

### 1.4 Økt risikoaksept for støtte til ukrainsk forsvarsindustri

Økningen på 50 mrd. kroner i militær støtte til Ukraina er et betydelig beløp, og må forvaltes slik at midlene når frem dit de skal og anvendes godt i tråd med Ukrainas behov. Midlene må ha en rask effekt på Ukrainas forsvarsevne dersom den norske støtten skal bidra til at landet skal kunne bestemme over egen fremtid, i tråd med målsetningen for Nansen-programmet slik denne kommer til uttrykk i Prop. 44 S (2022–2023). Stortinget har i Prop. 44 S (2022–2023) og i Meld.

St. 8 (2023–2024) sluttet opp om den særskilte risikoen som følger med Ukraina-støtten og at tiltakene i Nansen-programmet innebærer en større risikoaksept enn ved andre statlige tiltak som foreslås og forvaltes i en normalsituasjon.

I Meld. St. 8 (2023–2024) er det lagt til grunn at Norge i hovedsak ikke skal gi midler direkte til Ukraina. Grunnlaget for denne vurderingen var blant annet at Ukraina er et land i krig og at det er utfordringer med korrupsjon i landet. Siden stortingsmeldingen ble lagt frem, har krigen utviklet seg. Parallelt har Ukraina gjennomført vesentlige reformer i lovgivningen, offentlig administrasjon og rettsvesenet for å imøtekomme EUs krav til medlemskap og få tilgang til lån og garantier fra de internasjonale finansieringsinstitusjonene. Nansen-programmets sivile del understøtter reformarbeidet og Ukrainas arbeid mot korrupsjon og andre former for kriminalitet. Ukrainas behov er mange og kritiske, og Norge har opparbeidet noe mer erfaring i å samarbeide med Ukraina. Ukraina har samtidig vist til at landet er i stand til å produsere deler av det nødvendige materiellet selv, så fremt allierte investerer i og anskaffer materiell som produseres fra ukrainsk forsvarsindustri. Ukrainsk produksjonskapasitet og innovasjonsevne vil være avgjørende for Ukraina, men kan også på sikt styrke alliertes tilgang på relevant militært materiell.

Rask og relevant støtte direkte til Ukraina er avgjørende for at Ukraina kan fortsette sin forsvarskamp. Ressurser direkte til Ukraina vil gjøre at landet kan utnytte mer av potensialet som ligger i deres forsvarsindustri. Regjeringen anbefalte derfor høsten 2024, etter konsultasjoner med Stortinget, å anvende midlene i Nansen-programmet til også å understøtte ukrainsk forsvarsindustri, jf. brev fra forsvarsministeren til Stortingets president av 15. november 2024. Med en så stor økning som denne proposisjonen legger opp til, og siden store deler av midlene skal anvendes direkte i Ukraina, er det nødvendig å legge til grunn en enda høyere risikoaksept enn tidligere. Det skal legges vekt på kontroll med hvordan midlene brukes, men risikostyring og avdempende tiltak må veies opp mot resultatene som ønskes oppnådd på kort tid. Behovet for oppfølging og kontroll må ikke belaste Ukrainas statsforvaltning ut over det som er strengt nødvendig, og må vektes mot vesentlighet. Midler vil kunne komme på avveie, gå tapt eller potensielt gi risiko for korrupsjon og misligheter. I tråd med prinsippene for Nansen-programmet legges det derfor opp til å koordinere og samordne oppfølging og

kontroll gjennom de etablerte internasjonale mekanismene og i samarbeid med andre allierte.

Norge gir tilskudd til donasjoner av militært materiell som anskaffes gjennom internasjonalt samarbeid og mekanismer for felles finansiering, for eksempel fond. En økende andel av den norske militære støtten består av tilskudd til slike mekanismer og initiativer, som administreres av blant annet Storbritannia, Tyskland, USA, Danmark og EU. De flernasjonale fondene og de øvrige bi- eller multilaterale samarbeidene gir gode rammer for videreutvikling og styrking av arbeidet med militær støtte til Ukraina og relasjoner mellom allierte og partnere. Slikt samarbeid med andre land bidrar til økt gjennomslikthet og etterprøvbarehet og styrket koordinering av støtten.

## 2 Forslag til bevilgningsendringer

### Kap. 1700 Forsvarsdepartementet

*Post 79 Militær støtte til Ukraina, kan overføres, kan nyttes under kap. 1710, post 1 og 47, kap. 1720, post 1 og kap. 1760, post 1 og 45*

Det er lagt opp til stor fleksibilitet i Nansenprogrammet, også gjennom året. Den økte støtten i 2025 skal gå uavkortet til internasjonale initiativer og kjøp fra ukrainsk forsvarsindustri. Det foreslås å bevilge hovedandelen av midlene på kap. 1700, post 79, siden det legges til grunn at en stor del av økningen skal gå til tilskudd gjennom

internasjonale samarbeidsmekanismer. I løpet av budsjettåret vil bevilgningen foreslås fordelt i henhold til endelig innretning på støtten. Til sammen foreslås det å øke bevilgningen på kap. 1700, post 79 med 30 mrd. kroner.

### Kap. 1760 Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold

*Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres, kan nyttes under kap. 1700, post 79*

Det foreslås å bevilge de resterende 20 mrd. kronene av den økte støtten på kap. 1760, post 45 til anskaffelser fra Ukraina og internasjonale initiativ som innebærer anskaffelser av materiell og tjenester for støtte til Ukraina. Det foreslås at kapittel 1760, post 45, gis stikkordet «kan nyttes under kap. 1700, post 79», gitt at det her er snakk om store betalingsstrømmer og at det kan bli aktuelt med en kombinasjon av anskaffelser og tilskudd som en del av støtten til Ukraina.

Finansdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina).

---

Vi HARALD, Norges Konge,

st ad f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til vedtak om endringer i statsbudsjettet 2025 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (økt militær støtte til Ukraina)

#### I

I statsbudsjettet for 2025 gjøres følgende endringer:

#### Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
1700		Forsvarsdepartementet:	
	79	Militær støtte til Ukraina, <i>kan overføres, kan nyttes under kap. 1710, post 1 og 47, kap. 1720, post 1 og kap. 1760, post 1 og 45</i> , forhøyes med fra kr 17 006 150 000 til kr 47 006 150 000	30 000 000 000
1760		Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold:	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres, kan nyttes under kap. 1700, post 79</i> , forhøyes med fra kr 34 249 213 000 til kr 54 249 213 000	20 000 000 000

#### II

Stortinget samtykker i at Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet kan pådra forpliktelser om sivil og militær støtte gjennom Nansen-programmet for Ukraina innenfor en samlet ramme på 204,5 mrd. kroner i perioden 2023–2030.

=====





