



UNDERLAGSRAPPORT MARS 2023

ÅTER UR ASKAN: DET SVENSKA OCH GLOBALA BIDRAGET TILL UKRAINAS ÅTERUPPBYGGNAD

Anders Olofsgård och Maria Perrotta Berlin

Åter ur askan: det svenska och globala bidraget till Ukrainas återuppbyggnad

Anders Olofsgård och Maria Perrotta Berlin

Underlagsrapport, februari 2023

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

EBA:s underlagsrapporter är kortare studier som självständigt belyser en fråga eller som kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBAs rapporter är underlagsrapporterna inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Som normalt i EBA-sammanhang står författarna självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Vänligen referera till denna rapport som: Olofsgård, A och M. Perrotta Berlin, *Åter ur askan: det svenska och globala bidraget till Ukrainas återuppbyggnad*, Underlagsrapport, februari 2023, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Denna rapport kan nedladdas utan kostnad på: www.eba.se

Omslagets design av Julia Demchenko

Anders Olofsgård är vice VD på Östekonomiska Institutet (SITE) och docent vid Handelshögskolan i Stockholm. Anders har lång erfarenhet av att arbeta med ämnen av relevans för transitionsekonomier och har publicerat i flera ledande tidskrifter inom området. Anders har också varit engagerad i SITEs nuvarande arbete med det ryska kriget mot Ukraina genom policyrapporter, föreläsningar och intervjuer till tidningar, radio och TV. Anders har sedan länge skrivit akademiska artiklar och rapporter om bistånd ur många olika synvinklar och bland annat varit medlem i Sidas vetenskapliga råd i sex år.

Maria Perrotta Berlin är forskare på Östekonomiska Institutet (SITE) sedan 2011. Maria har mångårig erfarenhet av forskning om politik och effektivitet av bistånd. Marias aktuella forskningsprojekt, bland annat finansierade av Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse, fokuserar på våld i hemmet i Ryssland och Ukraina och bygger på samarbete inom FREE-nätverket. Sedan början av kriget i Ukraina har Maria koordinerat SITEs forskargemensamma ansträngning för att snabbt ge ut innehåll och genomföra events med relevans för situationen. Maria har gett intervjuer och skrivit flera policyrapporter om olika aspekter av krisen, från sanktioner till riskerna för kvinnor i konflikt.

Innehåll

Förord från EBA	1
Sammanfattning	2
Executive summary.....	5
1 Bakgrund och syfte.....	9
2 Krigets kostnader och det globala stödet.....	12
Krigets kostnader	12
Det globala stödet	15
3 Historiskt perspektiv	18
Hjälpinsatsens organisation	18
Storleksordning.....	20
Timing och prioriteringar.....	21
Risker och framgångsfaktorer	22
4 Återuppbyggnaden och det globala stödet	26
Vad kommer återuppbyggnaden att kosta?	26
Hur ska återuppbyggnaden finansieras?.....	28
Hur ska återuppbyggnaden organiseras?.....	32
Hur ser tidsplanen för återuppbyggnaden ut?	38
5 Sveriges roll i återuppbyggnaden	40
Sveriges bistånd	40
Sveriges bredare roll.....	44
Den svenska insatsens organisation	46
6 Implikationer för svenskt bistånd	48
7 Slutsatser	51
Referenser	53
Appendix – Källor, intervjupersoner samt intervjuprotokoll ..	56

Förord från EBA

Det ryska anfallskriget mot Ukraina är exempel på en situation där biståndet, vid sidan av det militära stöd som inte definieras som bistånd, får många roller. Utöver det humanitära biståndet har, under pågående krigföring, utvecklingsbiståndet en roll att bidra till att hålla samhällsfunktioner vid liv och återställa vital infrastruktur.

I en framtida postkonfliktsituation sker en rollförskjutning från humanitärt bistånd till mer utvecklingsbistånd i syfte att återuppbygga vad det ryska angreppet förstört. Behoven av återuppbyggnad handlar om långt mer än fysisk infrastruktur. Behoven är också långt större än vad biståndet ensamt kan finansiera. Även om bistånd och övriga offentliga medel kommer att spela en stor roll i ett tidigt skede är privat kapital nödvändigt för långsiktig återuppbyggnad.

Att förstå de utmaningar som den ukrainska befolkningen står inför, när anfallskriget är över, är hart när omöjligt. Vår förhoppning med denna rapport är att den ska bidra till att belysa några av huvuddragen i den pågående diskussionen om hur stödet till återuppbyggnad bör och kan hanteras av det internationella samfundet, med betoning på Sveriges roll i detta. Sedan denna underlagsrapport beställdes har regeringen också gjort Ukraina till en överordnad prioritering i biståndet.

Rapporten har författats av Maria Perrotta Berlin och Anders Olofsgård, båda verksamma vid Östekonomiska institutet (SITE). Rapporten uppskattar krigets kostnader i nuläget och redogör för viktiga erfarenheter från tidigare internationella insatser för återuppbyggnad. Störst vikt läggs vid det framtida globala stödet till Ukraina, i form av innehåll, finansieringsbehov och organisering, samt vad det betyder för det svenska biståndet.

EBA:s underlagsrapporter belyser självständigt en fråga eller kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBA:s rapporter är de inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Författarna står självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Stockholm i februari 2023,

Jan Pettersson, kanslichef

Sammanfattning

Rysslands invasion av Ukraina är det allvarligaste kriget i Europa sedan andra världskriget. Den har i första hand drabbat landet och dess invånare med full kraft, men utgör också ett hot mot, och en utmaning för hela Europa och en världsordning som bygger på internationellt samarbete, rättsstatliga principer, och respekt för nationella gränser. Västvärlden har svarat genom att gå samman och gemensamt fördöma aggressionen samt stödja Ukraina militärt och finansiellt. Ingen vet hur länge kriget kommer att pågå, eller hur situationen kommer se ut den dag kriget slutar, men erfarenheter från tidigare konflikter pekar på betydelsen av att börja planera tidigt för en återuppbyggnad den dag freden kommer. I denna rapport diskuteras hur en sådan återuppbyggnad kan finansieras och organiseras, med ett speciellt fokus på stödet från omvärlden. Rapporten vänder sig till alla svenska parter som kan ha ett intresse av att bidra till stödet till Ukraina, både löpande och i återuppbyggnadsfasen. Analysen baseras på befintliga skrivna källor, både vad gäller lärdomar från tidigare återuppbyggnadsprocesser och den nuvarande situationen i Ukraina, men också intervjuer med experter och personer i ledande befattning inom relevanta myndigheter och företag.

Kriget har redan åsamkat Ukraina enorma förluster i människoliv och kostnader i termer av förstörd infrastruktur och förlorade inkomster. Dessa förluster är svåra att uppskatta exakt, och ökar kontinuerligt allteftersom kriget fortlöper, men med hjälp av beprövade metoder och innovativt utnyttjande av nya teknologier har man kunnat komma fram till trovärdiga ungefärliga siffror. Till exempel så har antalet dödade och skadade soldater uppskattats till 100 000 på vardera sida i kriget, och antalet dödade ukrainska civila till 40 000, även om civila dödsfall bekräftade av FN är betydligt färre. De direkta kostnaderna för förstörelsen uppskattas till ungefär 135 miljarder dollar, medan förlusterna på grund av inkomstbortfall beräknas av Världsbanken till 252 miljarder dollar i ett scenario där kriget pågår i 18 månader. Det är dock viktigt att påpeka att kostnaderna för återuppbyggnaden av Ukraina förväntas bli betydligt högre eftersom ambitionen är att inte bara återställa allt till vad det var innan kriget, utan bygga ett nytt, mer bärkraftigt samhälle, vilket inkluderar en omorientering mot Europa och ett framtida EU-medlemskap med allt vad det innebär. Uppskattningarna av kostnaderna för denna återuppbyggnad varierar kraftigt, mellan 350 och 1 100 miljarder dollar, med den ukrainska regeringens egna uppskattningar någonstans i mitten av detta spann.

Det finns många historiska exempel på återuppbyggnad med hjälp av utländskt stöd, såväl efter krig som efter naturkatastrofer. Hur relevanta dessa är för att förstå utmaningarna och möjligheterna i fallet Ukraina varierar. Några generella framgångsfaktorer som kan nämnas är dock betydelsen av tidig planering, kartläggning av behov och lokal kapacitet, samordningsmekanismer mellan givare och mottagare, uppföljning och ansvarsutkrävande, samt vikten av att inkludera allmänheten och civilsamhället i processen. Försvårande omständigheter kan vara korrruption, svag matchning mellan absorptionsförmåga och finansiella inflöden, strategiska eller kommersiella motiv som tar över och försämrar effektiviteten, och stödets fördelningsprofil, samt i Ukrainas fall, vägen från EU-kandidatur till faktiskt medlemskap. Ett exempel som ofta nämns är Marshallplanen, det vill säga USA:s stöd till Europa efter andra världskriget. Det är en naturlig referens givet storleken på insatsen, att det handlar om samma världsdel och att planen anses ha varit mycket framgångsrik. Men det finns också betydande skillnader. I fallet Ukraina handlar det om många olika givare med delvis olika preferenser och förutsättningar. Dessutom har vi idag ett etablerat finansiellt system för utvecklingsfinansiering. Det underlättar förstås, men risken är att det också skapar konflikter kring ledarskap, ineffektivitet på grund av dubbleringar och bristande samordning, samt så kallad "free-riding", det vill säga att alla förordar ett generöst stöd till Ukraina men helst ser att någon annan betalar. De förslag som har tagits fram betonar behovet av en samordnande länk mellan givarsamhället och den ukrainska regeringen. Ägarskapet och ansvaret för genomförandet ska ligga på Ukrainas regering, men givarna behöver samordna sina insatser för att stödet ska kunna utnyttjas så effektivt som möjligt. Samordningen underlättar även granskning och ansvarsutkrävande vid genomförandet av investeringarna, inte minst med tanke på den historia av korrruption som finns i Ukraina. Återuppbyggnadsarbetet måste löpa parallellt med en reformprocess för att stärka Ukrainas oberoende institutioner, kraftigt minska korrruptionen, öka kompetensen inom offentlig förvaltning och genomföra en harmonisering med EU:s regelverk. Det finns många goda argument för varför EU bör leda givarsamordningen, inte minst det framtida EU-medlemskapet och den harmoniseringsprocess som detta kräver. Samtidigt är USA det land som givit mest, både rent gåvobistånd och militärt. Dessutom kan de agera snabbare än en union som kräver samtycke av alla 27 medlemsstater. I slutändan är dock ledarstolen mindre viktig, det viktigaste är att alla som vill bidra inkluderas, vilket även inbegriper den privata sektorn. Finansieringen kommer av nödvändighet komma huvudsakligen i form av offentligt bistånd eller annat offentligt

stöd (såsom militärt) i början, och om Ukrainas ekonomi ska vara bärkraftig framöver måste en betydande del vara i form av gåvobistånd snarare än lån. När stabilitet och fred nås är det samtidigt viktigt att involvera privata investeringar för att nå de nivåer som krävs och ta tillvara den kompetens som finns inom sektorn. Givet att risken med största sannolikhet kommer vara hög även framgent bör man så långt det är möjligt försöka använda offentliga medel som en katalysator för privat kapital, genom partnerskap och olika typer av riskavlyftningsinstrument.

Även inom Sverige finns det anledning att så långt det går organisera stödet för att uppnå effektivitet och säkerställa att alla relevanta aktörer inkluderas. De som intervjuats pekar på möjligheten av en interdepartemental samordningsgrupp som inkluderar också offentliga myndigheter. Näringslivet kan också inkluderas med inspiration från de nätverk som skapats via Sida till exempel, eller de partnerskap som Swedfund har med den privata sektorn. Från näringslivets håll betonas att viljan att hjälpa till är stor, men att processen inte får vara alltför krånglig och tidskrävande. I grunden behövs en förståelse för att målsättningar delvis skiljer sig mellan offentliga och privata aktörer.

Svenskt bistånd till Ukraina steg från 248 miljoner kronor 2021 till 1,76 miljarder 2022. Ukraina var 2022 den enskilt största bilaterala biståndsmottagaren. Detta vid en tidpunkt då den totala biståndsnivån har sjunkit och enprocentsmålet övergivits. Vad gäller krigets effekter på inriktningen av biståndet till Ukraina så präglas det fortfarande av stöd till reformarbetet, men det har förstås tillkommit en viktig komponent med humanitärt stöd. Regeringen har givit Sida i uppdrag att ta fram ett underlag för en ny Ukrainastrategi men i nuläget är detaljerna inte klara. I vilken mån bistånd till Ukraina trängt undan bistånd till andra ändamål är omöjligt att besvara i och med att den totala biståndsnivån inte längre är given, men utrymmet för bistånd till andra länder, och institutioner eller organisationer som inte jobbar med Ukraina, har minskat jämfört med tidigare år. Det är rimligt att Ukrainas del av biståndsbudgeten ökar betydligt, men det är viktigt att förstå storleken på de insatser som kan krävas vid en återuppbyggnad, och att inte bortse från andra behov i en värld där utvecklingen tyvärr går åt fel håll på många områden. Detta är viktigt ur ett humanitärt perspektiv, men också med tanke på den globala bilden av Sverige som en humanitär stormakt. Det är även viktigt för att världen fortsatt ska hjälpa Ukraina och sätta press på Ryssland genom sanktioner.

Executive summary

Russia's invasion of Ukraine is the most serious war in Europe since World War II. Besides the catastrophic impact of the war on the country and its inhabitants, it is also a threat, and a challenge, to the whole of Europe, as well as to a world order based on international cooperation, the rule of law and respect for national borders. The West has largely responded by coming together and jointly condemning the aggression, while at the same time supporting Ukraine militarily and financially. Though no one can forecast how long the war will last or what the situation will look like once it ends, experience from previous conflicts points to the importance of starting to plan early for reconstruction. This report discusses how such a reconstruction can be financed and organised, with a special focus on support from the outside world. The report is aimed at Swedish stakeholders interested in contributing to the international support to Ukraine, both on an ongoing basis and during the reconstruction phase. The analysis is based to some extent on written sources, both in terms of lessons learned from previous reconstruction processes and analyses of the current situation in Ukraine, complemented by original material from interviews with experts and people in senior positions in relevant public agencies and companies

The war has already caused Ukraine enormous loss of life and economic costs in terms of infrastructure destruction and foregone income. These losses are difficult to estimate with precision and are continuously increasing as the war goes on. However, credible approximate figures are in circulation, derived from established methodologies and complemented by innovative uses of new technologies. For example, the number of soldiers killed and injured has been estimated at 100,000 on each side of the war, and the number of Ukrainian civilians killed at 40,000, although civilian deaths confirmed by the UN are significantly fewer. The direct costs of the destruction are estimated at approximately \$135 billion, while the World Bank estimates the costs due to loss of income to be \$252 billion in a scenario where the war goes on for 18 months. It is important to note that the costs of rebuilding Ukraine are expected to be significantly higher, because the ambition is not only to restore everything but rather to build a new, more sustainable society that is oriented towards Europe and future EU membership, with all that it entails. Estimates of the costs of this reconstruction vary widely, between \$350 billion and \$1,100 billion, with the Ukrainian government's own estimate falling somewhere in the middle of this range.

There are many historical examples of externally supported reconstruction efforts that have followed conflicts or natural disasters, but their relevance for understanding the challenges and opportunities in the case of Ukraine varies. Some general success factors that can be mentioned are the importance of early planning, the identification of needs and local capacity, the establishment of coordination mechanisms between donors and recipients, and of routines for follow-up and accountability – in addition to the inclusion of the broader public and civil society in the reconstruction process. Challenges may arise from corruption, mismatches in absorption capacity and financial inflows, strategic or commercial motives impacting negatively on the efficiency and equality of investments, and in Ukraine's case, the precarious path from EU candidacy to actual membership. A frequently mentioned reference is the Marshall Plan, i.e., US support to the reconstruction of Europe after World War II. It is a natural reference given the size of the operation, the setting in Europe, and its reputation as a very successful effort. But there are also significant differences that will likely entail challenges. In the case of Ukraine, we are talking about a range of donors with differences in preferences and financial capacity, and a world in which a mature financial system for development finance is already established. While this is in many ways an advantage, it nevertheless risks creating conflicts around leadership, inefficiencies due to duplication and lack of coordination, as well as free riding, i.e. everyone advocates generous support for Ukraine but prefers to see someone else pay for it. The proposals that have been written therefore stress the need for a coordinating platform that can act as a link between the donor community and the Ukrainian government. Ownership and responsibility for planning and implementation must lie with the Government of Ukraine, and through the platform donors should coordinate their efforts so that support is used as efficiently as possible. At the same time, the platform must have an important role in terms of oversight and accountability in the implementation of the investments, not least in view of the history of corruption that characterizes Ukraine. It should also be emphasized that the reconstruction work must run in parallel to a reform process that strengthens the independence of Ukraine's institutions, sharply reduces corruption, increases competence in the public administration and harmonizes laws and standards with the EU.

There are many good arguments for why the EU should lead the coordination of donors, not least because of the planned future EU membership and the harmonization process that this will require. At the same time, the US has so far emerged as the strongest supporter of

Ukraine and has the big advantage of faster decision-making as compared to a union that requires the consent of all 27 member states. By and large though the leadership position is less important; what matters is that those willing and well-placed to contribute are all involved, including organisations in the private sector. Funding will necessarily take mainly the form of foreign aid or other public support (such as military equipment) initially, and if Ukraine's economy is to be viable in the future, a significant part must be in the form of grants rather than loans. However, once stability and peace are achieved, it is important to involve private capital to reach the required levels of investment, and to make use of the skills available in the private sector. Given that the country-risk will most likely remain high in the future, public funds should, as far as possible, be used as a catalyst for private capital through partnerships and various types of guarantee instruments.

Even within Sweden, there is reason to coordinate support to the extent possible to achieve efficiency and ensure that all relevant actors are included. Those interviewed point to the possibility of an inter-departmental coordination group that also includes representatives of public agencies. The business community should also be included, perhaps through a forum similar to the Swedish Investors for Sustainable Development (SIDS), a network developed by Sida, or the models for partnership that Swedfund has created with the private sector. The business community emphasises that the process must however not be too complicated and time-consuming, and that there needs to be an understanding of the fact that objectives and constraints for private and public actors may partly differ.

Swedish aid to Ukraine rose from SEK 248 million in 2021 to SEK 1.76 billion in 2022. In 2022, Ukraine was the single largest bilateral aid recipient. This happens against the backdrop of cuts to the overall level of aid, with Sweden's 1-percent target now abandoned. As for the effects of the war on the composition of aid to Ukraine, it is still characterized by reform support, but an important component of humanitarian aid has of course been added. The government has asked Sida to formulate a basis for a new bilateral Ukraine strategy, but the details of this are not yet public.

Though the extent to which aid to Ukraine has displaced aid for other purposes is unclear, it is evident that the scope for aid to other countries and institutions or organizations that do not work with Ukraine has decreased compared to previous years. It is reasonable that Ukraine's share

of the development assistance budget should increase significantly given the circumstances, but it is important to understand the size of the investments that will be required for reconstruction – and keep in mind other needs in a world where despair and poverty continue to rise often unchecked. This is important not only from a humanitarian perspective, but also in light of the global image of Sweden as a humanitarian superpower. It is also important for maintaining support around the world for Ukraine and for the sanction regime against Russia.

1 Bakgrund och syfte

Rysslands fullskaliga attack på Ukraina inleddes den 24 februari 2022. Europa stod plötsligt igen inför ett omfattande krig inom sina gränser. Ryssland hade visserligen annekterat Krim-halvön redan 2014 och sedan dess också understött och eggat ett blodigt uppror i östra Ukraina, men invasionen definierades snabbt som en vändpunkt i Europas historia och resulterade i ett starkt ställningstagande från ett i stort sett enat europeiskt politiskt ledarskap. Kriget ses i väst inte bara som en attack på Ukraina, utan också på den europeiska säkerhetsordningen och en världsordning som bygger på ett skydd mot maktmissbruk från ekonomiskt och militärt starkare nationer, genom internationella institutioner och avtal styrda av rättsliga principer. Denna världsordning är ännu mer betydelsefull i en tid då vi står inför globala utmaningar som kräver samarbete, gemensamma lösningar och en samsyn om utmaningarnas risker. Demokratins tillbakagång får då ytterligare fart, och framgång för Ryssland i kriget mot Ukraina riskerar att sporra auktoritära krafter att ytterligare utmana den demokratiska världen. Att västvärlden behöver stå stark och enad i sitt stöd för Ukraina och i sitt fördömande av Rysslands aggressioner råder det därmed stor uppslutning kring, både inom politiken och bland Europas befolkningar.

Men, att gå från ord till handling och genomföra politiska beslut som syftar till att stödja Ukraina och straffa Ryssland (och begränsa landets förmåga att föra krig) innebär också kostnader och risker, både ekonomiskt, politiskt och militärt. Dessa kostnader bleknar i jämförelse med det pris som Ukrainas befolkning betalar för att försvara den rådande världsordningen, men upplevs som betydande av en europeisk befolkning som i huvudsak levt under en period av fred och stigande materiellt välstånd. Kriget, sanktionerna, och Rysslands svar på sanktionerna har bidragit till en kostnadskris med en inflationsnivå vi inte sett på mycket länge, och Europas beroende av rysk energiimport har skapat skenande gas- och elpriser och risk för en ännu mer omfattande energikris vid en sträng vinter. Samtidigt har Rysslands ursinningslösa krig, och rena terrorbombningar av civila mål och infrastruktur, dramatiskt skadat Ukrainas ekonomi och förmåga att försvara sig själv utan substantiell militärt och ekonomiskt stöd från utlandet. Kostnaderna för det löpande stödet, och stödet till en framtida återuppbyggnad av Ukraina, kommer med andra ord vara betydande.

Storleken på den nödvändiga insatsen samt de politiska utmaningarna som kostnadskrisen skapar inom Europa, gör det extra viktigt att stödet organiseras på ett effektivt sätt, samt att alla samhällets sektorer engageras för Ukraina. Syftet med den här rapporten är att bidra till vår förståelse för hur detta kan göras, både på en global nivå och inom Sverige. Rapporten bygger på en översikt av vad som skrivits inom området, inklusive erfarenheter från tidigare återuppbyggnadsprogram, och de politiska steg som tagits och hittills diskuterats. Ambitionen är att erbjuda en relativt kort och koncis sammanfattning av vad som skrivits och knyta an till både en global och svensk stödinsats. Förhoppningen är att detta ska vara användbart som en tankeram eller referens för alla de krafter inom Sverige som har ett engagemang för Ukrainas återuppbyggnad. Utöver det har vi också samlat information genom att intervjua en större grupp personer som antingen är experter inom området eller representerar myndigheter, institutioner eller företag som kan förväntas bidra till återuppbyggnadsarbetet. Dessa personer kommer huvudsakligen från Sverige, då en del av syftet är att fånga svenska tankar kring hur ett stöd till återuppbyggnad kan finansieras, organiseras och länkas till den globala insatsen, men vi har även intervjuat internationellt, framför allt i Ukraina. Genom dessa intervjuer har vi kunnat samla in kunskap om vad som görs på olika håll och hur representanter från olika sektorer och intressen resonerar kring deras respektive potentiella bidrag till återuppbyggnaden. Intervjuerna har också gett en bild av hur olika aktörer tycker att svenska resurser mer generellt kan användas på bästa sätt, och hur man ska organisera stödet för att få så många som möjligt ombord. Intervjuerna gjordes enskilt, men förhoppningen är att de snarlika frågor vi ställt kring finansiering och organisationsform kan vara ett litet steg på vägen till att förenkla en bredare diskussion kring de här frågorna mellan offentlig, privat, och akademisk verksamhet. Rapporten vänder sig med andra ord till alla i Sverige som har ett intresse i att bidra till stödet till Ukraina, på kort sikt men också till återuppbyggnaden.

I alla de analyser vi sett betonas att ett långsiktigt återuppbyggnadsarbete kräver både offentligt och privat kapital, men framför allt i ett tidigt skede är det ofrånkomligt att offentliga medel, inklusive bistånd, kommer att spela en stor roll. Detta gäller både i sig själv och som eventuell katalysator för framtida privata kapitalflöden. Vi ägnar därför en relativt stor del av rapporten åt att diskutera hur svenskt offentligt stöd kan bidra till det globala stödet till en återuppbyggnad av Ukraina, samt vad det betyder för svenskt bistånd.

Rapporten är organiserad på följande sätt. I kapitel 2 redogörs kort för krigets kostnader i nuläget samt den globala nivån på militärt, ekonomiskt, och humanitärt stöd till Ukraina. I kapitel 3 diskuteras erfarenheter från tidigare internationella insatser för återuppbyggnad efter krig eller naturkatastrofer. Även analyser om tidigare storskaliga moderniseringsprocesser, såsom övergången till marknadsekonomier i Östeuropa efter Sovjetunionens fall, nämns kort. I kapitel 4 diskuteras det framtida globala stödet till Ukraina, både i det lite kortare perspektivet och vad gäller återuppbyggnaden på lång sikt. Huvudfokus ligger på vilka insatser som krävs, och hur stödet kan finansieras och organiseras på ett effektivt sätt. I kapitel 5 diskuteras det svenska stödet, med en mer detaljerad diskussion om hur det kan organiseras och finansieras, samt vilken roll olika institutioner kan spela. I kapitel 6 ligger fokus på vad kriget kan betyda för svenskt bistånd mer generellt, samt för biståndet till just Ukraina. Slutligen sammanfattas slutsatserna i kapitel 7.

2 Krigets kostnader och det globala stödet

Huvuddelen av rapporten kommer att fokusera på det framtida stödet för Ukrainas återuppbyggnad. Men i det här kapitlet ger vi en kort sammanfattning av vad vi vet om krigets kostnader och det internationella stödet till Ukraina fram till januari 2023.

Krigets kostnader

Som redan nämnts har kriget inneburit indirekta kostnader runt om i världen, i Europa, men även i låg- och medelinkomstländer i andra delar av världen som påverkats av stigande globala priser på energi, mat, och gödningsmedel bland annat. Fokuset på Ukraina har också till viss del påverkat biståndsflöden till andra delar av världen, och därmed potentiellt drabbat också andra utsatta (The New Humanitarian, July 7, 2022). Dessutom har kriget inneburit mycket stora kostnader för Ryssland, både ekonomiskt och humanitärt, och det politiska och ekonomiska priset för kriget kommer att vara mycket kännbart i landet under en lång tid (Sonnenfeld et al. 2022). I en nyläppt rapport från UNICEF (Richardson med flera, 2022) beräknas till exempel nästan 2,9 miljoner barn i åldern 0–17 hamna under fattigdomsgränsen i Ryssland som en följd av kriget och den efterföljande ekonomiska krisen. De indirekta kostnaderna globalt ligger dock utanför syftet med denna rapport och vi begränsar oss till uppskattade kostnader i Ukraina. Det ska betonas att dessa är just uppskattningar, eftersom det är omöjligt att få en exakt bild, och dessutom så ökar kostnaderna för varje dag som kriget pågår. Det betonas också generellt att de uppskattningar som görs tenderar att vara i underkant givet svårigheterna att mäta förstörelsen inte minst i de mest drabbade områdena.

Ett krig innebär kostnader på många plan. I första hand handlar det förstås om förlorade människoliv. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, OHCHR) rapporterar 6 952 bekräftade civila ukrainska dödsfall och 11 144 skadade mellan krigets start och den 9 januari 2023. OHCHR betonas dock att detta är i underkant och att det egentliga antalet troligen är betydligt högre, framför allt i de östra och södra delarna av landet där stridigheterna har varit som mest intensiva. Den ukrainska regeringens siffror är högre men olika rapporter uppger olika siffror (mellan 7 000 och 30 000 civila döda) och även dessa kommer

med en brasklapp om att de är i underkant. Vi vet ännu mindre om hur många militära dödsfall Ukraina haft, men i början på juni 2022 uppgavs från officiellt ukrainskt håll att ungefär 10 000 militärer dött i stridigheter (BBC News June 11, 2022). I november gick den amerikanske generalen Mark Milly ut med ett uttalande om att fler än 100 000 ryska soldater, och lika många ukrainska, hade dödats eller skadats. Han uppskattade de civila dödsoffren till 40 000 (Europaportalen 2022-11-10).

Vad gäller ekonomisk skada, så skiljer en ofta nämnd Världsbanksrapport (2022) mellan *förstörelse* (damage), *förluster* (losses) och *behov* (needs). Förstörelse avser skador på fysiskt kapital (såsom bostäder och infrastruktur), vilket man sedan värderar i monetära termer ifall man skulle återuppbygga kapitalet till sitt tidigare skick. Man kan tänka på detta som skadorna på kapitalstocken i landet, den fysiska delen av landets förmögenhet. Med förluster menar man bortfallet i inkomstflöden på grund av kriget, dvs. konsekvenserna av minskad och utebliven ekonomisk aktivitet. Behov handlar om återuppbyggnad, så det återkommer vi till senare i rapporten.

De kostnader som är av störst relevans för en diskussion om återuppbyggnad handlar om det som här definieras som förstörelse. Dessa kostnader kan uppskattas på några olika sätt. Ett är att utnyttja det välkända faktum att ett lands förmögenhet eller kapital förhåller sig relativt stabilt till landets bruttonationalprodukt. Den så kallade kapital/inkomstkvoten ändras alltså väldigt långsamt över tid för varje enskilt land. Givet att denna kvot har uppskattats till ungefär 4,5 i Ukrainas fall under det senaste decenniet, och att landets BNP var 165 miljarder dollar år 2021, så resulterar det i en uppskattad förmögenhetsstock på 660 miljarder dollar vid början av kriget (Ekonomistas, 2022-05-20). Fysiskt kapital, som alltså inkluderar husbestånd, mark, och infrastruktur men inte finansiella tillgångar, utgör normalt sett mellan 50 och 75 procent av totalen. Utifrån uppskattningen att omkring en tredjedel av det fysiska kapitalet i Ukraina har förstörts landar vi på en nota på förstörelsen mellan 100 och 140 miljarder dollar.

En alternativ ansats är att inventera var och en av de skador som skett på bebyggelse, infrastruktur, mark, naturresurser, osv. Med hjälp av bistånd från Storbritannien och USA har Kyiv School of Economics (KSE) involverat befolkningen på gräsrotsnivå genom en webbsida ("Russia will pay") där alla kan ladda upp bilder och beskrivningar av fysiska skador och förstörelse de upptäcker i sitt närområde (crowd-sourcing). Med hjälp av experter från KSE, men också andra lokala institutioner, skattas

kostnaderna för den fysiska förstörelsen baserat på dessa uppgifter. Enligt den senaste tillgängliga rapporten, som sträcker sig från krigets början till december 2022, uppskattas förstörelsen till nästan 138 miljarder dollar. Med andra ord så genererar de båda metoderna i nuläget mycket liknande estimat av kostnaderna för den fysiska förstörelsen. Men det är viktigt att ha i åtanke att dessa ändå är rätt grova mått och att felmarginalen, framför allt på grund av underrapportering, kan tänkas vara ganska stor. Dessutom ökar kostnaden för varje dag som kriget pågår. Det ska också betonas att vi ännu inte har några fullständiga uppskattningar av kostnaderna för den terrorbombning mot infrastruktur och civila som Ryssland ägnat sig åt sedan oktober månad.

I den ovan nämnda Världsbanksrapporten använder man sig av en metod som utvecklades av FN redan 1972 och som sedan över tid har förbättrats, så kallad "Damage and Loss Assessment (DaLA) Methodology". Denna metod bygger på inhemsk statistik såsom bland annat nationalräkenskaper och estimat av förväntad ekonomisk tillväxt, och har använts för att bedöma förstörelse och förluster från olika typer av naturliga eller av människan skapade katastrofer. Bedömningar av faktisk *förstörelse* bygger på information som den från KSE nämnd ovan, men kompletterad med uppskattningar från Ukrainas regering, och "big data" (data från satelliter, sociala medier, mobiltelefoner), och kostnaderna bedöms sektorsvis och för olika regioner. Man får med andra ord räkna med en relativt stor felmarginal, och estimaten ska i första hand förstås som en undre gräns för förstörelsen. Men den siffra som ges i rapporten är en förstörelse till ett värde av 97 miljarder dollar fram till 1 juni.

Det som Världsbanken benämner *förluster* handlar om utebliven produktion och tillväxt i ekonomin, dvs. ekonomiska flöden snarare än stocken av kapital eller förmögenhet. En ofta använd metod vid andra typer av kriser, till exempel covid-19-pandemin, baseras på jämförelsen av den faktiskt realiserade inkomstnivån med en uppskattad hypotetisk nivå ifall krisen inte uppstått. Världsbankens uppskattningar baseras på en tidsperiod av totalt 21 månader: tre månader fram till 1 juni för vilka de har viss statistik, och sedan ytterligare 18 månader framåt baserade på antaganden om utvecklingen i kriget och dess effekter på ekonomin. Mer specifikt så antar man att det vid slutet av 2023 råder fred och att Ukraina är tillbaka vid samma förutsättningar för tillväxt och ekonomisk aktivitet som innan kriget. Dessa estimat är med andra ord till viss del ännu mer hypotetiska än estimaten av förstörelsen. Med det i åtanke, är siffran som rapporten anger på förlusterna fram till slutet av år 2023 lika med 252 miljarder dollar.

Till detta kan också läggas ekonomiska uppskattningar av kostnaden av människoliv, inklusive fysisk och psykisk ohälsa och invalidisering, nödvändiga utgifter för det militära försvaret och humanitärt stöd, de ekonomiska konsekvenserna av de stora flyktingströmmarna, och effekter på kulturarv och dylikt. Det behöver förstås också nämnas att inte bara när men också hur kriget slutar är helt avgörande för beräkningarna av krigets kostnader. Ifall Ukraina skulle hamna i en ”frusen konflikt”, såsom nuvarande Transnistriområdet i Moldavien eller Abchazien och Sydossetien i Georgien, eller helt och hållet som en rysk lydstat, skulle det försvåra till exempel möjligheterna till EU-medlemskap och andra internationella överenskommelser. Detta försämrar utsikterna för framtida internationellt samarbete, bistånd och inte minst privata investeringar från väst, och tillväxtbanan får sig en permanent negativ chock.

Sammanfattningsvis är det förstås omöjligt att med stor precision estimerar krigets totala kostnader, framför allt mitt under rådande strider, men det finns beprövade metoder för att räkna fram rimliga uppskattningar. Dessa uppskattningar, från 130 miljarder dollar och uppåt i förstörelse och 250 miljarder dollar och uppåt i förluster, ger en värdefull förståelse för storleken på den minimala insats som behövs för en återuppbyggnad, och ett golv för hur mycket som bör krävas av Ryssland i krigsreparationer vid ett krigsslut. Ytterligare en fördel med de mer detaljerade metoderna, som DaLa metoden, är att de innebär en inventering av den geografiska och sektoriella fördelningen av förstörelsen och förlusterna. Detta kommer i sin tur att underlätta för ett återuppbyggnadsarbete där prioriteringar i början är nödvändiga. Det understödjer också en för ändamålet effektiv tidsplan och en plan för sekvensering av olika insatser, eftersom rättvisefrågor mellan regioner blir en viktig politisk fråga för framtida sammanhållning.

Det globala stödet

Ukraina har fått betydande finansiellt, militärt och humanitärt stöd från demokratierna i väst sedan krigets början. De relativa bidragen, och formen de tagit, har dock varierat över tid. USA har fram till nyligen gett betydligt mer stöd, framför allt militärt sådant, i relation till det samlade EU-stödet. Det amerikanska stödet har också i högre grad varit i form av gåvor i stället för billiga lån, medan EU:s utbetalningar ofta kommit med en viss fördröjning. Denna bild förändrades till viss del mot slutet av 2022

då EU-länderna kom överens om betydande finansiellt stöd i låneform, 18 miljarder euro under 2023. Dessa svängar har givit upphov till en debatt kring olika länders ansvarstagande för vad som i praktiken upplevs som en utmaning mot den rådande världsordningen.

Utvecklingen av stödet över tid kan man följa i ”Ukraine Support Tracker” (Antezza med flera, 2022). I rapporten som sträcker sig fram till den 3 oktober 2022 framgår att bilaterala givare förband sig till totalt nästan 94 miljarder euro i hjälp, och multilaterala givare (huvudsakligen Världsbanken, Internationella Valuta Fonden, IMF, och den Europeiska Banken för Återuppbyggnad och Utveckling, EBRD) till nästan 12 miljarder euro. Överlägset störst i absoluta termer var vid denna tidpunkt USA som förbundit sig till drygt 52 miljarder euro, fördelade på finansiellt (15), humanitärt (9), och militärt bistånd (28). Det totala EU-bidraget var 29 miljarder euro, varav 13 bilateralt och 16 genom EU:s institutioner. Bidraget var uppdelat på 17 miljarder i finansiellt, 4 i humanitärt, och 8 i militärt stöd. Även Storbritannien (7 miljarder euro), Canada (3 miljarder) och Norge (1,4 miljarder) hade gett relativt betydande bidrag till Ukraina. Det kan också nämnas att Kina och Indien inte har bidragit.

I den senaste uppdateringen av rapporten, som sträcker sig till den 20 november 2022, har däremot det totala stödet från EU (bilateralt och institutionellt) ökat till nästan 52 miljarder euro, framför allt beroende på det lån på 18 miljarder som utlovats genom EU-kommissionen. Samtidigt har USA:s stöd nedreviderats till ungefär 48 miljarder euro, alltså i nuläget mindre än det totala stödet från EU. USA är fortfarande den klart största givaren av militärt stöd, men EU den klart största givaren av finansiellt stöd.

Inom EU har Tyskland (5,4 miljarder euro), Polen (3,0), och Frankrike (1,4) gett mest i bilateralt stöd i absoluta termer. Detta är dock ett missvisande mått på generositet och vilja då det inte tar hänsyn till ekonomisk förmåga. Om man i stället tittar på stöd som andel av bruttonationalprodukt (BNP), både bilateralt och som andel av EU:s institutionella stöd, är det en grupp länder i Östeuropa som varit klart mest generösa. Estland har gett stöd som uppgår till 1,32 procent av landets BNP, Lettland 1,14, Polen 0,75 och Litauen 0,66. De stora länderna Tyskland (0,33), Frankrike (0,28), och Italien (0,27), har däremot utlovat betydligt mindre stöd, på den nedre halvan av alla EU länder. Sverige har utlovat totalt 0,8 miljarder euro, vilket uppgår till 0,37 procent av BNP vilket placerar oss på 10e plats bland EU:s 27 medlemsländer som andel av BNP. Det ska dock nämnas att den nya regeringen har ökat insatserna

vilket delvis inte syns i dessa data på grund av fördröjningen i uppdateringarna. USA:s bidrag som andel av BNP är förstås också betydligt mer blygsamt än i absoluta termer, och uppgår till 0,23 procent, ungefär på samma nivå som Storbritannien (0,26). Det ska dock också betonas att en betydligt större andel av USA:s stöd är rent gåvobistånd (i kontrast till lån) jämfört med EU:s stöd.

Skillnader i stödinsatserna, framför allt nivåerna på dem, men också upplevelsen av hur snabbt de levererats och relationen mellan ord och handling, har haft implikationer för diskussionen om hur återuppbyggnaden bör finansieras och organiseras. Det faktum att USA har varit snabbare med att understödja Ukraina inte minst med nödvändigt militärt bistånd är förstås delvis en funktion av ekonomisk och militär förmåga. Men reaktionen från EU, som initialt upplevdes som långsam och där ord inte alltid följdes av handling, har ifrågasatts inte minst mot bakgrund av att konflikten är i vårt närområde och omedelbara intressesfär. Detta har skapat en viss misstro mot de europeiska ländernas vilja och förmåga att leverera det som krävs för att hjälpa Ukraina vinna kriget, och en skepsis gentemot EU-institutionernas trögrörlighet och byråkratiska kvarnar. Vi återkommer till detta när vi diskuterar finansieringen och organiseringen av det globala stödet till Ukraina.

3 Historiskt perspektiv

Syftet med detta avsnitt är att lyfta fram de lärdomar och insikter som finns att hämta från tidigare fall av internationellt återuppbyggnadssamarbete. I sammanhanget är tidigare biståndsfinansierade återuppbyggnadsinsatser till följd av militära konflikter eller naturkatastrofer potentiellt av intresse, såsom Irak- och Afghanistaninsatserna, återuppbyggnaden i Europa efter andra världskriget, samt tsunamin 2004 i Sydostasien och jordbävningen 2010 på Haiti. Men även erfarenheter från kommunismens fall i Östeuropa och inte minst från tidigare EU-anslutningsprocesser är relevanta. Vi vill betona att detta inte är någon fullständig översikt utan ett axplock av insikter från tidigare insatser av relevans för just Ukraina, främst i termer av insatsstorlek och organisering samt vad gäller kända misstag och framgångar. I det avseendet är det viktigt att poängtera att Ukraina på flera sätt skiljer sig från de typiska länder som svenska och västerländska biståndsorganisationer arbetar gentemot. Detta i och med att landet är relativt välutvecklat med starka institutioner som besitter mycket kompetens. Ukraina har dock också haft historiskt omfattande problem med korruption.

Hjälpinsatsens organisation

Återuppbyggnadsbehoven i Europa efter andra världskriget var så stora att ingen befintlig internationell institution kunde hantera dem. Detta faktum, kombinerat med svaga resultat från de amerikanska stödprogrammen efter första världskriget (vilka hade inneburit stora utgifter utan någon större kontroll eller tydlig plan) ledde till att ett nytt tillvägagångssätt utformades. Den så kallade ”Marshallplanen” presenterades inte som ett biståndsprogram, utan snarare som en plan för att få europeiska länder på fötter igen – i skick att producera och exportera för att ta sig ur behovet av hjälp utifrån. Den motiverades också i huvudsak inom USA som av strategisk betydelse, ett sätt att återskapa marknader i Europa för amerikanska exportörer och investerare.

Idag diskuteras behovet av en motsvarighet till Marshallplanen för Ukrainas återuppbyggnad, där en fristående institution – förslagsvis under eller parallellt med EU – tillsammans med Ukrainas regering bör koordinera hjälpinsatserna från de olika givarna för att säkerställa effektivitet och för att undvika att en alltför stor administrativ börda läggs på landet. Den institution som bildades för att hantera Marshallhjälpen, den så kallade ”Economic Cooperation Administration” (ECA) medgav

möjligheten att kringgå vissa normala myndighetsregleringar vilka annars hade minskat flexibiliteten och möjligheten att fatta snabba beslut. Becker med flera (2022a) har särskilt argumenterat för införandet av en institution som liknar ECA för Ukraina. De generella fördelar som ofta nämns med en plattform såsom den som användes för Marshallhjälpen är först och främst att en sådan fond underlättar givarsamordning och undviker dubbelarbete. Dessutom tillåter denna ansats att kontrollen över återuppbyggnad och utveckling överlämnas till mottagarregeringarna utan att medel nödvändigtvis kanaliseras genom dessa regeringar, vilket kan vara en fördel vid problem med korruption. Det finns dock komplikationer som kan uppstå i praktiken som det är viktigt att man är medveten om för att undvika misstag. Vad gäller just Marshallplanen fanns det flera utmaningar som var specifika för den dåvarande historiska perioden och den geopolitiska situationen, men planen anses ändå generellt ha varit en stor framgång. När liknande förvaltningsfonder har använts i andra sammanhang har dock problemen ibland varit större. En utvärdering av Afghanistans Reconstruction Trust Fund (Barakat, 2009) belyser några sådana: genomförandeinsatser blev alltför komplexa; samordnings- och tillsynsorgan var dominerade av givarländerna; korta tidsramar och höga förväntningar på utbetalning resulterade i försämrade utsikter för statsbyggande och biståndseffektivitet. Därtill var otydlighet i ledarskapet och konkurrens om densamma problematiskt i Afghanistansinsatsen.

Den indonesiska återhämtningen efter tsunamin i Sydostasien 2004 anses däremot vara en framgångssaga. Landet skapade sin "Rehabilitation and Reconstruction Agency" (BRR), en myndighet med tydligt mandat från den indonesiska presidenten att hantera allt inkommande stöd (så kallat "one-window-of-entry agency") på ett öppet och ansvarsfullt sätt, med tydligt formulerade riktlinjer, upphandlingsregler och offertprocesser, och med krav på löpande rapportering gällande implementeringen.

En annan finansieringsmetod av potentiellt intresse är den sociala fond som växte fram i Latinamerika på 1980-talet med avsikt att dämpa effekterna av strukturanpassningsprogrammen (De Haan et al., 2002). Tanken var att undvika givardrivna projekt och i stället tillhandahålla bidragsfinansiering från en gemensam pott till småskaliga offentliga investeringar som identifierats och föreslagits av intressenter på lägre nivå (t.ex. av civilsamhället eller av kommunala myndigheter). Utvärderingar tyder på att sociala fonder har varit användbara för att skapa kortsiktig sysselsättning, dock inte särskilt effektiva vad gäller tillhandahållandet av sociala tjänster (Tendler 2000).

Leitmann (2007) har sammanställt lärdomar från hjälpinsatser efter naturkatastrofer runt Indiska oceanen. Insikterna tydliggör vikten av: i) en tydlig utformning av en samordningsmekanism på tre nivåer: inom regeringen, inom det internationella samfundet, och mellan detta och regeringen; ii) en tydlig redogörelse för roller, ansvar, förväntade resultat och tidsramar; iii) integration av allmänhetens synpunkter, öppenhet och ansvarsskyldighet i både hjälp- och återhämtningsfasen; iv) identifiering, användning och förstärkning av befintligt socialt kapital. Att säkerställa detta kräver betydande investeringar i form av tid och mänskliga resurser, men det har resulterat i större nöjdhet, snabbare utbetalningar och större lokalt inflytande. Vad gäller Ukraina är den redan genomförda decentraliseringen och delegeringen av beslutfattande till kommunnivå mycket lovande mot bakgrund av Leitmanns iakttagelser. Denna har enligt samfälliga kommentatorer stärkt Ukrainas styre betydligt och den kommer fortsatt att spela en central roll under återuppbyggandefasen.

Storleksordning

Omfattningen av tidigare liknande insatser är en användbar referenspunkt i förhållande till den kommande återuppbyggnadsplanen för Ukraina. Marshallhjälpen kostade USA mellan 2 och 5 procent av landets BNP, vilket omräknat i dagens BNP uppgår till mellan 450 och 1 150 miljarder dollar. Planen var riktad till en stor del av Europa, snarare än till ett enskilt land, och i förhållande till mottagarländernas samlade BNP motsvarade den också en liknande andel (närmare 2 procent). För att sätta det i perspektiv, uppskattas den insats som beräknas krävas i Ukraina kosta mer än 1,5 till 2 gånger hela Ukrainas BNP för 2021.

Den internationella koalitionen spenderade ungefär 220 miljarder dollar på Iraks uppbyggnad och USA ensamt spenderade ungefär 145 miljarder dollar på Afghanistans uppbyggnad (befolkningsstorleken i båda dessa länder är ungefär hälften av den i Ukraina). Dessa utgifter inbegrep dock även militära utgifter för att trygga säkerheten inom länderna. Tyvärr har resultaten av insatserna i Irak och Afghanistan knappast gett givarländer mersmak för att satsa betydande resurser på återuppbyggnad.

Vad gäller insatser för att modernisera ett land kan investeringarna som gjordes i före detta Östtyskland nämnas. Kostnaderna för återföreningen av Öst- och Västtyskland uppskattas till 2 000 miljarder euro, varav ungefär 15 procent gick till uppgradering av infrastruktur. Befolkningen i

dåvarande Östtyskland motsvarar ungefär 40 procent av Ukrainas befolkningsmängd före kriget. Av relevans i sammanhanget är också de direkta och indirekta ekonomiska bidrag som många länder i Östeuropa fått genom medlemskap i EU. Utvecklingen i Polen illustrerar tydligt betydelsen av de indirekta fördelarna av EU-medlemskap, utöver de direkta ekonomiska bidragen. Ukraina och Polen var på många sätt jämförbara ekonomiskt i början av 90-talet men Polen har sedan dess, och särskilt efter EU-medlemskapet 2004, utvecklats mycket starkt. Polens BNP ökade med 80 procent under de första 15 åren som EU-medlem, samtidigt som landet tog emot uppskattningsvis 160 miljarder euro i direkt stöd från EU.

Timing och prioriteringar

Marshallplanen utformades i detalj 1947. Men inom de politiska, ekonomiska och intellektuella eliterna i USA började diskussioner kring vilka lärdomar som skulle hämtas från första världskriget långt innan landets inblandning i andra världskriget. Idéer och planer kring att USA skulle ta en aktiv roll i att forma efterkrigstidens Europa, och inte dra sig tillbaka till isolationism denna gång, gjordes gällande redan i Atlantic Charter 1941. Detta står i kontrast till avsaknaden av en tydlig plan för återuppbyggnaden av Afghanistan, vilket ses som ett stort misslyckande. Ytterligare en detalj som anses vara en styrka med Marshallplanen är att det var en plan med en explicit slutpunkt, vilket skapade en tydlig tidsram för att färdigställa flera planeringsdetaljer.

De största bidragen till återuppbyggnaden kommer ofta under de två första åren efter en konflikt på grund av initial entusiasm och välvilja, men efter det tenderar bidragen att avta. Detta kan vara kontraproduktivt eftersom fysisk återuppbyggnad och företagsinvesteringar i själva verket kommer igång i ett senare skede, när landet är mer stabilt. Därför hävdas det att förmågan att absorbera och utnyttja bistånd och internationella bidrag toppar efter 4–5 år (Bray, 2009). Det innebär att internationella aktörer måste vara villiga att ge stöd under hela återuppbyggnadsperioden, för att undvika risken att de kortsiktiga framstegen blir ogjorda på mellanlång sikt.

Vad gäller prioriteringar, så måste alla återuppbyggnadsinsatser utgå från en omfattande kartläggning av mottagarlandets kapacitet och behov. Utvärderingar visar (Ozlu, 2006) att Irakinsatsen ignorerade lokal kompetens (inklusive språklig sådan) och lokalt engagemang, och saknade

strategisk planering och samordning av olika initiativ. Bristen på en omfattande kartläggning har identifierats som en av flera anledningar till den misslyckade insatsen i Irak.

En utvärdering av återuppbyggnadsinsatser i Afrika (Bender, 2011) visar att ett för stort och specifikt fokus på makroekonomiska strukturer (inklusive säkerhet, infrastruktur och ekonomisk utveckling), på bekostnad av ”mjuka frågor” (såsom nationsbyggande, försoning, rättvisa under övergångsperioden och politisk demokratisering), leder till misslyckanden. Dessa insikter kommer vara av särskild relevans för de områden i Ukraina som sedan 2014 har varit under olika grad av ryskt inflytande och under rysk eller halvt oberoende jurisdiktion, såväl som för den etno-lingvistiska ryska minoriteten i Ukraina. Med avseende på den sistnämnda kan erfarenheterna från Bosnien och Hercegovina (BiH) vara av relevans. Efter konflikten skapades där en institutionell struktur baserad på etnicitet med avsikten att säkerställa växelvis styre och representation. I praktiken ledde dock detta till institutionell fragmentering och onödiga parallella strukturer, vilka dränerade statskassan. Det växelvisa styret ledde rent av till återkommande politiska konflikter, misstro och etnisk chauvinism, vilket än idag ligger till grund för ytterligare konflikter (McMahon et al., 2014).

Freeman (2004) betonar ett återkommande problem i återuppbyggnadsinsatser: när en oproportionerligt stor mängd medel öronmärks för bostäder gynnas ofta den sociala och ekonomiska eliten. I stället föreslår författaren en mer effektiv tilldelning där medel ägnas åt projekt som har högre ekonomisk hävstång, såsom infrastrukturprojekt. Det är dock oklart i vilken mån detta är en vanlig åsikt. Det är också värt att nämna att krig i sig, men även återuppbyggnad, kan ha omfattande negativ miljöpåverkan och det är viktigt att detta beaktas och mildras där det är möjligt. Även om miljökonsekvenser allmänt brukar beaktas inom infrastrukturbyggande, prioriteras de inte i tillräcklig utsträckning i just post-konfliktprojekt (Sakalasuriya et al., 2016).

Risker och framgångsfaktorer

Bilden av Marshallplanens framgångar behöver dock nyanseras. Implementeringen gick inte på räls hela tiden och överallt, och misslyckanden förekom, särskilt i mottagarländer där givarna inte hade tillräckligt med inflytande. I Frankrike och Storbritannien, till exempel, var lokala makteliters intrång omfattande, och många projekt som påbörjades

kunde aldrig slutföras delvis på grund av detta. Detta belyser det faktum att fysisk och ekonomisk återuppbyggnad inte kan skiljas från politiken, varken på nationell eller internationell nivå. Framgång var vanligare där man etablerade mer omfattande kontrollmekanismer och ansvarsutkrävande. Marshallplanens starka betoning på mottagarländernas ägandeskap balanserades kontinuerligt med behovet av kontroll och ansvarsutkrävande, tack vare effektiva styrmekanismer och starka juridiska och administrativa organ. Bland annat var personal från internationella organisationer i många fall anställda i mottagarländernas ministerier. Ett vanligt förekommande sätt att öka ägandeskapet är genom krav på matchande insatser från mottagarlandet, något som var regel snarare än undantag också i Marshallplanen.

Graden av framgång varierade inte heller bara geografiskt utan även över tid. Spänningar och kriser av olika slag uppstod och utvecklades kontinuerligt, och ständigt diplomatiskt arbete krävdes för att säkerställa ett fortsatt genomförande. Planen strävade inte efter optimala lösningar överallt och till varje pris, utan prioriterade stundtals pragmatiskt och snabbt genomförande. Till exempel rekonstruerades kolproduktionen i Centraleuropa trots insikten att detta var en utdöende teknik som inte skulle vara konkurrenskraftig på medellång sikt (Berger och Ritschl, 1995). Någon liknande nödlösning kommer troligtvis vara nödvändig på kort sikt för elförsörjningen i Ukraina till följd av de pågående riktade bombningarna av infrastrukturen, även om det långsiktiga målet är en omfattande omställning av energisektorn.

Efter orkanen Katrina i New Orleans visade det sig att de administrationer (parishes) inom området som sedan tidigare hade ett starkt upphandlingssystem, som dokumenterade transaktioner och tilldelade kontrakt transparent, lyckades hantera katastrofen mycket mer motståndskraftigt, med en starkare återhämtning som följd (Atkinson och Sapat, 2012). Detta talar för att det nya e-upphandlingssystemet som skapades i Ukraina i samarbete med Transparency International (ProZorro) efter Maidanrevolutionen, och decentraliseringsreformerna för ökat lokalt självstyre, kan vara till stor hjälp.

Ojämlig resursfördelning har observerats både i samband med nybyggnation av infrastruktur (MacDonald, 2005) och flytt av densamma (Chandra, 2000; Unruh och Shalaby, 2012). De stora insatserna kan generera höga inkomster och skapa förmögenheter vilket lockar till sig särintressen och riskerar leda till korruptionsproblem. Detta kan ytterligare marginalisera de som redan varit särskilt utsatta under konflikten och

skapa klyftor, eller till och med bereda väg för nya oligarker. En annan sorts ojämlikhet att ta hänsyn till avser skillnaden mellan de som lyckades lämna landet för att därefter återvända, vilka till stor del har högre utbildning, större humankapital och kontakter utomlands, och de som stannade kvar och därigenom fick betala ett än högre pris (exempelvis i form av strider i närområdet, bombningar, och högre risk för psykisk ohälsa). I allmänhet är lokalt engagemang viktigt för att komma åt olika problem med ojämlikhet, samt för att centrera återuppbyggnadsinsatser runt människor och deras behov.

Korruption är också generellt en utmaning i många fall av återuppbyggnad. En utvärdering (Bisogno, 2010) uppskattade att de mutor som betalats i Afghanistan motsvarade 23 procent av BNP. När sådana uppgifter om korruption avslöjas upprör de naturligtvis den allmänna opinionen och minskar betalningsviljan i givarländerna. Lika oroande är effekterna på cynism och bristande förtroende för regeringen och andra offentliga institutioner hos mottagarlandets befolkning. Haiti är fortfarande en av de mest fragila staterna i världen trots minst 38 miljarder dollar i utländskt stöd under de senaste 60 åren (inklusive efter jordbävningen 2010). Den övervägande orsaken till att biståndsinsatserna misslyckats i Haiti har kunnat härledas till den sociala, kulturella och historiska kontexten som dominerats av ekonomiska och politiska eliter drivna av egenintresse snarare än av ett intresse för att främja landets utveckling (Buss, 2015). Biståndsgivare och biståndets organisering kan göra mycket för att förbättra effektiviteten under sådana förhållande, men felaktig biståndspolitik kan i värsta fall till och med främja korruption. Litteraturen är överväldigande överens om att den USA-drivna nyliberala agendan i Irak skapade en korrupt och laglös miljö där företag kunde skörda enorma vinster (Chwastiak, 2013). Flera amerikanska företag har gynnats enormt av återuppbyggnaden av Irak. Samtidigt har de många institutioner som inrättades för att bekämpa korruption och främja ansvarsutkrävande snarare förvandlats till en grogrund för och ett skydd åt korruptionen (Abdullah, 2017). Mer allmänt finns det en stor litteratur som visar att utvecklingseffekten minskar drastiskt när internationell finansiering/bistånd drivs av strategiska eller kommersiella motiv (t.ex. Burnside and Dollar, 2000; Alesina and Dollar, 2000).

Rumäniens erfarenhet är annorlunda men illustrerar en annan risk kopplad till korruptionsbekämpning i samband med bistånd/externt stöd. När EU bad Rumänien inrätta en antikorrupsionsbyrå som ett villkor för EU-anslutning (2004) svarade landet med att skapa det nationella antikorrupsionsdirektoratet (DNA). DNA:s växande effektivitet gjorde

det till ett oemotståndligt politiskt vapen för makthavarna att använda mot sina motståndare (Mungiu-Pippidi, 2018) på ett sätt som hävdas kränka individuella rättigheter, principerna om rättvisa och proportionalitet, processuell integritet och rättsstatsprincipen (Mendelski, 2020). Samtidigt har Rumänien den lägsta absorptionsgraden av EU:s struktur- och sammanhållningsfonder av alla EU27-länder, till och med lägre än vad som hade kunnat förväntas givet det generellt negativa förhållandet mellan absorptionsgrad och korruption (Badea, 2012). Vissa menar att den låga absorptionsgraden beror på att en överbyråkratisering av förfaranden och att en rädsla bland byråkrater att ådra sig korruptionsanklagelser leder till inaktivitet.

EU-kandidaturen kommer att bli en viktig drivkraft för reformframsteg i Ukraina. Som erfarenheterna från västra Balkan dock tydligt visar, garanterar inte ens inledandet av anslutningsförhandlingar att ett kandidatland faktiskt närmar sig ett EU-medlemskap. När det gäller västra Balkan syns dessvärre ingen koppling mellan framsteg vad gäller reformer och närmande till anslutning. Mycket beror på huruvida EU är berett att omvärdera sin egen utvidgningsstrategi och inte låta Ukraina, likt västra Balkan, glida in i fällan av ändlösa förhandlingar som inte i praktiken tar landet närmare ett EU-medlemskap. En inledd förhandling skulle dock i sig vara ett enormt lyft för reformarbetet i Ukraina och en inspirationskälla för reforminriktade politiker och civilsamhället. Att lägga till flera element av ekonomisk integration på vägen skulle dessutom ge praktiska resultat såväl som förstärka anslutningsprocessen. Tidigare har Sverige tillsammans med Finland och Österrike framgångsrikt navigerat sina respektive EU-anslutningar genom att delta i det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Samma framgång kan realiseras för Ukraina om EU åtar sig att samarbeta med landet längs två parallella spår – inleda anslutningsförhandlingar och samtidigt tillåta Ukraina att ansluta sig till den europeiska inre marknaden så snart landet är redo – oavsett status på anslutningsförhandlingarna och vilka framsteg som gjorts när det gäller de interna EU-reformerna (Getmanchuk, 2022).

4 Återuppbyggnaden och det globala stödet

Den här delen av rapporten fokuserar på Ukrainas återuppbyggnad och framför allt den globala insatsen för att stödja den.

Vad kommer återuppbyggnaden att kosta?

Som nämns ovan sammanfaller inte åtagandet för återuppbyggnaden med kostnaden för kriget, även om man begränsar sig till den fysiska delen av återuppbyggnaden. Detta eftersom det inte handlar om att återställa en kopia av det som var, utan att ta tillfället i akt att bygga ett bättre, mer funktionellt och bärkraftigt samhälle ("build back better"). Detta är speciellt angeläget mot bakgrund av att Ukrainas infrastruktur före kriget, precis som i många andra före detta Sovjetrepubliker, var bristfällig och till stor del anpassad till ett energiutnyttjande baserat på fossila bränslen (tågen drivs till stor del av diesellok snarare än elektricitet). Denna ambition är tydlig i alla rapporter vi har sett oavsett om de kommer från Ukrainas regering (National Recovery Council, 2022), Världsbanken (2022), EU-kommissionen (2022) eller har skrivits av akademiker (Becker med flera, 2022a). Dessutom behöver Ukraina anpassa standarder och infrastruktur för ett närmande till Europa och fjärande från Ryssland, och i förlängningen till de krav som ställs för medlemskap i EU.

En konsekvens är att det är svårt att prata om kostnaden för återuppbyggnaden utan att först ha bestämt sig för hur ett återuppbyggt Ukraina ska se ut. Givet storleksordningen på behoven är det också viktigt att ha en prioriteringslista, både från ett finansiellt och ett rent praktiskt perspektiv. Även om finansiella resurser inte skulle vara bindande så är vissa insatser mer angelägna och brådskande ur ett humanitärt perspektiv, och andra insatser nödvändiga som en grund för att kunna återstarta privat kommersiell verksamhet. De uppskattningar som görs ger dock en fingervisning om hur stora kostnader det kan handla om. Den 10-årsplan som Ukrainas regering lade fram vid givarkonferensen i Lugano i juli 2022 nämner 750 miljarder dollar. Världsbanken (2022) uppskattade kostnaderna för återuppbyggnad i början av juni till 349 miljarder dollar, men noterade också att kostnaden förstås ökar för varje dag som kriget pågår. Becker med flera (2022a) estimerar kostnaden i spannet 200–500 miljarder euro, beroende på hur länge kriget pågår. Det ska också betonas att alla de uppskattningar vi här tar upp gjordes innan Ryssland började terrorbomb

ukrainsk infrastruktur över hela landet. De slutgiltiga kostnaderna för återuppbyggnaden kommer påverkas av den militära strategin från Rysslands sida, samt hur utdraget kriget blir. Ukraina har haft militära framgångar nyligen, inte minst med återtagandet av Cherson, men samtidigt varnar mer eller mindre samfälliga analytiker för att det är mycket som pekar på att Ryssland inte kommer ge upp i närtid och planerar för en lång konflikt. Frusna konflikter i Georgien och Moldavien, samt konflikten i östra Ukraina sedan 2014, säger något om den ryska regimen strategier i relation till grannländer som ses som icke vänskapliga. Kanske är det mot bakgrund av detta som Werner Hoyer, chef för EIB, har nämnt en ännu större siffra, 1 100 miljarder euro, som en rimlig uppskattning av slutnotan (Bloomberg, 2022-06-21).

Skillnaderna i uppskattningarna av kostnaderna beror också på hur snävt man definierar uppbyggnadsfasen. Ukraina är i omedelbart behov av finansiellt stöd löpande under krigets gång för att täcka det stora inkomstbortfall som kriget föranlett. Becker med flera (2022b) tecknar en blek bild av Ukrainas makroekonomiska situation, men lägger samtidigt fram en plan för ekonomisk överlevnad, det vill säga en plan för att finansiera nödvändiga åtaganden utan att landet drabbas av hyperinflation och en kraftigt fallande växelkurs. Denna plan kräver dock att givarna bidrar med betydande och löpande finansiellt bistånd redan nu. Ukrainas regering har sagt att landet behöver 56 miljarder euro i stöd under 2023. EU-kommissionen har svarat med att förbinda sig till ett bidrag på 18 miljarder euro under 2023, i praktiken utställda som räntefria lån.

Dessa är mycket stora summor, även i relation till andra historiska exempel såsom de vi redovisade i det förra kapitlet. Det ska dock betonas att detta är ett stöd som kommer från många länder, i motsats till Marshallplanen där allt kom från USA. Det kan också jämföras med andra utgifter inom dessa länder för att ge lite perspektiv. Till exempel så har de europeiska regeringarna lovat mer än 500 miljarder euro i stödåtgärder enbart till inhemska elkonsumenter (Nell med flera, 2022). Givet ambitionen att modernisera landet och ”build back better”, är det också troligen mest relevant att jämföra med investeringarna i Östtyskland i samband med återföreningen, som beräknas till 2 000 miljarder euro.

Hur ska återuppbyggnaden finansieras?

Vem ska betala för Ukrainas återuppbyggnad? En betydande andel kommer att komma från Ukraina självt, men landet har förstås inte förmågan att bära hela denna kostnad. En möjlighet, åtminstone som startkapital, är krigsreparationer från Ryssland, alternativt att man använder sig av de frusna ryska tillgångar som finns i väst. Eventuella krigsreparationer är i nuläget omöjligt att uttala sig om, eftersom frågan är helt beroende av hur kriget slutar och vilka villkor för freden som kan tillskrivas Ryssland. Planeringen för återuppbyggnaden kan med andra ord inte förhålla sig till denna möjlighet i nuläget. Vad gäller de frusna tillgångarna så finns större möjligheter. Dessa tillgångar består dels av frusna centralbanksreserver i utländsk valuta placerade i västerländska banker, dels av olika typer av fysiska tillgångar (såsom fastigheter och lustjakter) som ägs av förmögna ryssar med täta band till den ryska regimen. Den första delen uppskattas till ungefär 300 miljarder dollar, medan den andra är mer osäker. Enligt EU-kommissionen har EU:s medlemsstater med dess hjälp frusit tillgångar värda 19 miljarder euro, och Storbritannien har, enligt Dagens Nyheter (10 november), fryst tillgångar till ungefär samma värde.

Det finns en bred konsensus vad gäller det etiskt rimliga i att använda dessa ryska tillgångar till att finansiera Ukrainas återuppbyggnad. Det är tydligt både i de skrivna underlag vi gått igenom och i de intervjuer som vi genomfört. Det är dock inte triviale juridiskt och politiskt. I princip skulle berörda regeringar kunna genomdriva ny lagstiftning motiverad av den unika situationen, men i praktiken finns en tydlig ambition att i möjligaste mån operera inom rådande lagar och förstås i enlighet med rättsstatens principer. Detta är också av politiska skäl, för att undvika så tvivel om respekten för lag och äganderätt hos utländska investerare. Det måste vara tydligt att detta sker inom rådande rättsordning och att det motiveras av extraordinära omständigheter. Den 30 november kom EU-kommissionen med ett förslag som går ut på att på kort sikt förvalta aktivt de frysta tillgångarna så att utdelningen kan utbetalas som skadestånd till Ukraina. I det lite längre perspektivet kan tillgångarna bli del av ett krigsskadestånd från Ryssland vid en fredsuppgörelse. Många tycker dock detta är otillräckligt och hävdar att mer aktiva steg för att faktiskt beslagta tillgångarna är motiverade och möjliga.

Uppfattningen bland våra intervjupersoner vad gäller möjligheterna att använda dessa tillgångar till återuppbyggnaden skilde sig något, där framför allt representanter från näringslivet betonade de juridiska

utmaningarna. Det var dock tydligt att centralbanksreserven ansågs betydligt lättare att komma åt. Till exempel betonades att dessa resurser är likvida, ägandeskapet är tydligt, och den ryska statens skuld till förstörelsen i Ukraina väl dokumenterad. Vad gäller ”oligarkpengarna” uttrycktes det mer tvivel kring möjligheterna, eller om det ens skulle vara värt mödan. Dessa tillgångar är mindre likvida, ägarförhållandena är ofta, med avsikt, juridiskt oklara, och ägarna förväntas ta juridisk strid. Detta skulle sannolikt leda till mycket långvariga och dyra processer, med osäkert utfall, och att juridiskt säkerställa relationen mellan ägarna och den ryska statens ansvar är knivigt.

Det huvudsakliga utländska bidraget till en återuppbyggnad måste komma från partners i den demokratiska delen av världen. Detta handlar om samma länder och multilaterala och regionala institutioner som varit mest aktiva i stödet fram till nu. En förskjutning inom denna grupp mot EU och dess medlemsländer är dock något som betonas unisont bland de personer som intervjuats. Bidraget från EU:s institutioner och medlemsländer har upplevts som otillfredsställande (det ska dock nämnas att intervjuerna gjordes före den senaste utfästelsen om 18 miljarder euro). Detta gäller både storleken på bidraget, eftersläpningen i att leva upp till de åtaganden som gjorts, samt vad som upplevs som en diskrepans mellan vad som sägs och vad som faktiskt levereras. En gemenskap av 27 medlemsstater har inneboende trögheter när förslag och initiativ måste få majoritetsstöd i varje enskilt parlament eller motsvarande. Det öppnar också upp för kohandel och en oproportionell makt för mer skeptiska stater, vilket kan ytterligare fördröja beslutsfattande. I ett sådant sammanhang får ledarskapet inom både EU-institutionerna och de ledande medlemsländerna stor vikt. En i praktiken överdriven återhållsamhet (trots fina löften) från Tyskland och Frankrike, och brist på ledarskap inom toppen av EU-byråkratin nämns som bidragande orsaker till tillkortakommandena, och inte minst trögrörligheten.

EU:s andel i den totala bidraget förväntas trots allt öka succesivt, dels på grund av att EU:s bidrag i absoluta termer förväntas öka, dels för att USA:s bidrag över tid förväntas minska. USA har fram tills nyligen varit den klart största enskilda bidragsgivaren, framför allt vad gäller militärt stöd men även i totala termer. Men generositeten börjar ifrågasättas från politiskt håll, framför allt från ytterlighetsfalangerna inom respektive parti. Konsekvenserna av mellanårsvalet, då majoriteten i representanthuset övergick till republikanerna, försvårar också beslutsfattande generellt i amerikansk politik. Under alla omständigheter kommer USA att fortsätta vara en betydande givare även under återuppbyggnadsfasen, samtidigt som

EU tar större plats. Utöver USA och EU och dess medlemsländer förväntas även länder som Storbritannien, Kanada, Japan, Norge med flera bidra med mindre delar.

De multilaterala och regionala utvecklingsbankerna förväntas också spela en viktig roll. Utmaningen är de stora belopp som krävs, och att betydande bidrag måste komma i form av gåvobistånd snarare än lån, så därför måste de bilaterala givarna trots allt ta ett stort ansvar. Men detta kan kompletteras med stöd och inte minst kompetens från utvecklingsbankerna. Dessa besitter mycket kunskap om hur man genomför större investeringsprojekt, även inom utmanande miljöer generellt och inom Ukraina specifikt. Vid samtal med den Europeiska Investeringsbanken (EIB) nämndes deras spetskompetens inom infrastrukturinvesteringar, samt EBRD:s spetskompetens inom stöd till investeringar inom den privata sektorn. IMF kan spela en betydande rådgivande roll vad gäller makroekonomisk politik och bidra med billiga lån för att stabilisera ekonomin på kort och medellång sikt. Världsbanken har betydande erfarenhet av att befrämja ekonomisk och social utveckling och av att jobba i post-konflikt miljöer. Inom FN-systemet finns det många organ med kompetens och vana att jobba i konfliktmiljöer, både med humanitärt stöd och mer långsiktigt arbete, och de har ofta väl utbyggda nätverk av lokalanställda som kan fungera som implementerande partners för andra finansiärer. Den politiska delen av FN hämmas förstås dock av Rysslands status som permanent medlem i säkerhetsrådet.

Det är också av betydelse hur det offentliga stödet utformas, och från vilken budgetpost pengarna kommer. En stor del av stödet både från multilaterala institutioner och från bilaterala givare och EU kommer i form av billiga lån snarare än rent gåvobistånd. Det finns argument varför lån kan vara att föredra framför gåvor i vissa fall, se Olofsgård (2022), men i fallet Ukraina måste den dominerande delen av det offentliga stödet vara rena gåvor. Orsakerna är bland annat storleken på den insats som krävs, Ukrainas utmanande skuldsituation redan innan kriget, och möjligheterna till framtida EU-medlemskap, vilket bland annat begränsar hur stor statsskuld ett land kan ha. Att belasta landet med skuldnivåer som anses ohållbara riskerar också att skrämja bort privata investeringar som skyr den makroekonomiska osäkerhet som dessa innebär.

När vi talar om offentligt stöd, som bistånd, är det också viktigt att förstå att kostnaderna för återuppbyggnaden är väldigt mycket högre än hela den nuvarande globala biståndsbudgeten. Det totala utvecklingsbiståndet (Official Development Assistance, ODA) såsom det definieras av

medlemmarna i OECDs Development Assistance Committee (DAC), uppgick 2021 till 179 miljarder dollar. Detta inbegriper inte militärt bistånd, men detta kommer minska i relativ betydelse i återuppbyggnadsarbetet jämfört med vad som är fallet för närvarande. Om länder finansierar betydande delar av sitt stöd till Ukraina från existerande biståndsbudgetar innebär detta att utrymmet för att stödja andra behövande i biståndsmottagande länder minskar dramatiskt. Vi ser lite av det redan nu, och som nämnts i de intervjuer vi har haft, har detta också inneburit utmaningar för ambitionen att skapa en bred global allians till stöd för Ukraina inom till exempel FN. Det spelar också i händerna på den ryska retoriken som försöker skylla de umbäranden som kommer med inflation, minskat globalt utbud av vissa matvaror, och minskade biståndsflöden i låg- och medelinkomstländer på västvärldens sanktioner mot Ryssland och stöd till Ukrainas krigsföring. Det är alltså väldigt viktigt att man hittar finansiella lösningar på stödet till Ukraina som inte innebär att man drastiskt minskar stödet till andra behövande. Det offentliga stödet till Ukraina bör alltså till huvudsak antingen läggas i ett separat spår, eller som del av en större total biståndsbudget.

På lite längre sikt kommer privata investeringsflöden få störst betydelse. Detta är något som betonas av alla som intervjuats, inte minst från ukrainskt håll. Även från svenska myndigheter betonas vikten av utländska privata investeringar, inklusive svenska. Att även privata kapitalflöden behöver engageras för ekonomisk utveckling i fragila kontexter är förstås ingen nyhet, och explicit betonat i den globala processen för utvecklingsfinansiering och omnämnt i ”Addis Ababa Action Agenda” från 2015. Det är också välkänt att det officiella biståndets betydelse i låg- och medelinkomstländer som grupp (men förstås inte i alla länder) minskat betydligt de senaste decennierna jämfört med privata kapitalflöden. Det bör dock betonas att länder drabbade av militära konflikter har speciella utmaningar att locka privata investeringar av uppenbara skäl. Den goda nyheten är att innan kriget var Ukraina ett medelinkomstland med en relativt stor marknad, en välutbildad befolkning, och rika naturtillgångar. Potentialen finns alltså där ifall fred och långsiktig stabilitet kan skapas, inte minst med tanke på att vägen till ett potentiellt framtida EU-medlemskap nu har öppnats.

Frågan är då när och hur privata investeringar kan lockas till Ukraina. De personer som intervjuats inom det privata näringslivet betonar betydelsen av fred och en upplevelse av stabilitet över en tidshorisont som är tillräckligt lång för att kunna motivera investeringar med de ofta extra osäkra avkastningar som kommer av att verka i en post-konfliktmiljö. Det

betonas att det finns en stor vilja att engagera sig i att bidra med investeringar och kompetens för Ukraina, men att risken inte får upplevas som alltför stor, att eventuella samarbetsinsatser med offentliga givare och ukrainska motparter inte får vara för krångliga, långsamma och byråkratiska, och att det måste finnas en förståelse för att målsättningen till viss del ser olika ut för offentliga och privata aktörer. Den pågående reformagendan inom Ukraina, och arbetet med att stärka institutioner och kraftigt begränsa korruptionen (framför allt inom rättsapparaten), ses som mycket viktiga för att kunna locka privata investeringar. Ett framtida EU-medlemskap har stor betydelse som morot och piska för denna reformprocess, men samtidigt ses ett EU-medlemskap som alltför avlägset och osäkert i nuläget för att kunna ha en direkt påverkan på flödet av privata investeringar i det kortare perspektivet.

Givet den stora investeringsrisken betonades både från privat och offentligt håll betydelsen av olika typer av riskavlyftningsinstrument, såsom offentliga kreditgarantier. Vi återkommer till detta i den specifika svenska kontexten senare i rapporten, men mer generellt är detta ett verktyg som används brett för att med hjälp av offentliga medel stimulera privata investeringar. I de flesta fall behöver aldrig kreditgarantin realiseras så kostnaden för den offentliga insatsen blir relativt liten. Premien på denna typ av instrument är normalt högre i mer riskabla miljöer så förväntad avkastning måste vara relativt hög för att motivera privata investerare till högriskmiljöer även med backning från en kreditgaranti. Det finns dock möjligheter att använda offentliga medel för att subventionera dessa premier ifall man anser att det finns ett speciellt värde av att styra privata investeringar till en specifik miljö. Detta är alltså en möjlighet för offentliga aktörer att stimulera mer privata utländska investeringar när väl en mer stabil situation uppkommer. Offentliga myndigheter och statliga bolag kan också befrämja privata investeringar genom partnerskap, kunskapsförmedling och genom att dela med sig av sitt kontaktnät.

Hur ska återuppbyggnaden organiseras?

De flesta av de personer som intervjuats uppfattar att viljan att stödja Ukraina till seger i kriget och återuppbyggnad är stark. Det gäller både internationellt och i Sverige, och bland både de politiska och ekonomiska ledarskikten. Även inom befolkningen uppfattas stödet som starkt, men det finns förstås orosmoln. De ekonomiska utmaningar som Europa står inför i närtid kan få flera att ifrågasätta sanktionerna mot Ryssland samt

det monetära och militära stödet till Ukraina. Det finns redan tecken på att ökat folkligt missnöje göder populistiska politiska krafter som ifrågasätter stödet, både i delar av Europa och i USA. Än så länge har dessa krafter begränsat direkt inflytande, men oron för ett politiskt bakslag kan möjligen vara en bakomliggande förklaring till det till synes otillräckliga finansiella stödet till Ukraina från en del europeiska regeringar, trots retoriska inslag av det motsatta.

Det som flera intervjupersoner tagit upp som den stora utmaningen är hur stödet ska organiseras på ett effektivt sätt. En modell för återuppbyggnaden som det ofta hänvisas till är Marshallplanen. Det är lätt att förstå varför man använder sig av Marshallplanen som modell. Dels handlar det om storleken på insatsen som på den tiden var enorm, vilket den också kommer behöva vara för Ukraina. Det var också en insats som sågs som strategiskt viktig för givarlandet USA. Planen motiverades explicit med hänvisning till nyttan av att återskapa en betydande marknad för amerikanska produkter, och vikten av att undvika ytterligare krig på kontinenten samt kommunismens utbredning i Europa. På samma sätt ses kriget i Ukraina som avgörande i kampen mellan demokratiska och auktoritära krafter om framtidens världsordning.

Marshallplanen är också ett exempel på en lyckad insats. Det är ingen slump att ingen i debatten hänvisar till återuppbyggnaden av Afghanistan eller Irak som modell för Ukraina. Marshallplan är med andra ord också politiskt användbar som ett exempel på hur en massiv stödinsats kan vara effektiv. Men det finns också olikheter i förutsättningarna. Marshallplanen administrerades och finansierades av ett land, medan det i fallet Ukraina handlar om dussintals länder och ett stort antal multilaterala och regionala utvecklingsbanker. Det betyder att man kan dra lärdomar av Marshallplanen, men man måste också inse att organisationen i detta fall är betydligt mer komplex. Dessutom, som nämns i kapitel 3, så var processen när det begavs sig långt ifrån friktionsfri. Kongressen var delad om huruvida planen skulle finansieras över huvud taget, och regeringen var delad vad gäller hur den skulle organiseras.

Conley (2022), presenterar en modell för återuppbyggnaden av Ukraina som baseras på lärdomarna av Marshallplanen. Vad gäller just organisationen av den globala insatsen så poängteras flera framgångsfaktorer. Det betonas att insatsen måste ledas av Ukrainas regering men med stöd och översyn från det globala givarsamfundet, dvs. man betonar betydelsen av ukrainskt ägarskap. Under Marshallplanen var varje mottagarland ansvarigt för att utveckla sin egen återuppbyggnadsplan och implementera den, men

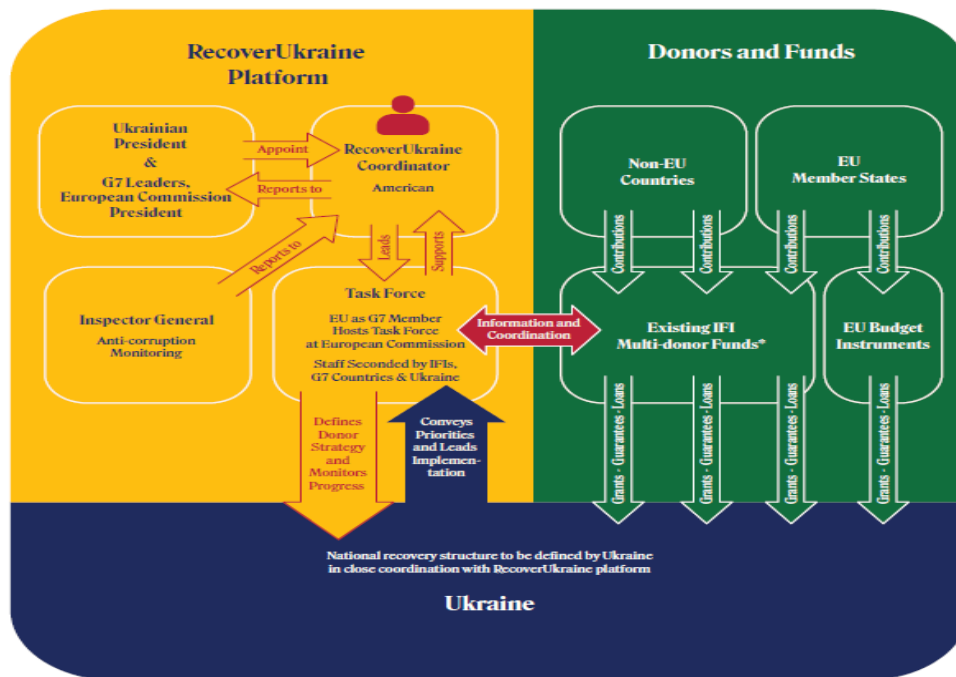
planerna granskades noggrant och godkändes av myndigheten i USA, som också tillsammans med kongressen översåg hur pengarna användes och hur ekonomierna utvecklades. Det betonas också att stödet behöver vara noggrant koordinerat mellan givarna, och tidsbegränsat. Marshallplanen var från början planerad för fyra år men blev i slutändan lite kortare på grund av bland annat Koreakriget. På liknande sätt föreslår Ukrainas regering i sin återuppbyggnadsplan att insatsen för Ukraina ska vara tidsbegränsad, fast till 10 år. Conley (2022) menar att en sådan tidsbegränsning skapade ett omvandlingstryck som var nödvändigt för att säkerställa en snabb process. Slutligen betonas att det underliggande målet med återuppbyggnaden måste vara en ekonomisk integration med Europa.

Ett misslyckande med Marshallplanen framhävs också: betydelsen av att integrera civilsamhället samt kommunala och regionala administrationer i återuppbyggnadsprocessen. Ett decentraliserat engagemang kan stärka den lokala demokratin, och lokal kunskap om de mest trängande behoven vad gäller ekonomiska och sociala investeringar kan öka effektiviteten. Det finns också redan frön till partnerskap ("twinning") mellan regioner och städer i Ukraina med motsvarande bland givarländerna för utbyte av kompetens, erfarenheter och även finansiering. Civilsamhället (inklusive lokal media) i Ukraina är starkt, och har spelat en betydande roll i kampen mot korruption och under kriget för humanitära insatser. Att integrera dem i återuppbyggnaden kan öka insatsernas effektivitet och träffsäkerhet och inte minst minska risken för att korruption underminerar hela processen inklusive givarnas biståndsvilja.

I Ganster med flera (2022) presenteras mer detaljerade förslag på hur en global insats kan organiseras och finansieras. Rapporten föreslår att en insatsgrupp bildas, med G7 tätt tillsammans med Ukrainas regering i spetsen, ledd åtminstone initialt av en prominent amerikan. Denna insatsgrupp ska fungera som en plattform för koordinering av insatsen och översynen av dess implementering. Givet betydelsen av ett EU-närmande föreslås att EU-kommissionen huserar denna insatsgrupp, men EU anses inte ha tillräcklig med politisk eller finansiell tyngd för att leda insatsen initialt. Till denna insatsgrupp kan alla G7-länder (och eventuellt andra) utse en senior representant som leder respektive lands insatser. Även de stora utvecklingsbankerna, privata filantroper, samt större företagsledare kan ansöka om att få representation, eller observatörsstatus. Conley (2022) föreslår att arbetet delas upp i sekretariat sektorsvis, ledda av G7-representanter tillsammans med representanter från Ukrainas regering, men med medverkan från regioner, kommuner och städer i Ukraina, relevanta privata företag, utvecklingsbanker, samt civilsamhället.

Bilden nedan kommer från Ganster med flera (2022) och visar ganska tydligt hur de tänker sig organisationen av plattformen som de benämner ”RecoverUkraine”. Som i den ursprungliga Marshallfonden har Ukrainas regering ansvar för att definiera prioriteringarna och implementera de insatser som beslutas. Insatsgruppen huseras inom EU-kommissionen men de anställda stöds av kompetens från G7, Ukraina, och de internationella investeringsbankerna. Samtidigt finansieras insatserna i en parallell process från givarländerna genom befintliga finansiella institutioner, inklusive EU-instrument för dess medlemsländer. Däremot avråder författarna från att bilda en ny centraliserad biståndsorganisation för att samordna finansieringen av insatsen. De föreslår i stället att G7-länderna och andra bilaterala givare ska arbeta genom befintliga bilaterala och multilaterala institutioner, använda deras respektive starka sidor och hitta kreativa lösningar för omedelbara behov. De betonar att insatsen initialt kommer vara beroende av offentliga medel, framför allt gåvobistånd, något som dock kräver transparens och tydlighet gentemot befolkningen i givarländerna för att säkerställa långsiktigt stöd. Över tid kan det vara möjligt att använda frysta ryska tillgångar, främst centralbankens utländska valutareserver, och privata investeringar kommer att bli mer betydande. Givet att processen i ett senare skede blir mer fokuserad på EU-närmande och reformer, föreslås det att finansiering från andra länder över tid kommer att bli av mindre vikt, medan EU:s stöd växer.

Figur 1: Organisering av plattformen ”RecoverUkraine”



* IFIs may use different terminology for their respective multi-donor funds.

Källa: Ganster med flera (2022).

Andra analyser och förslag ser relativt likartade ut. En nyansskillnad gäller ledarskapet, där som sagt Ganster med flera (2022) betonar G7 med USA främst medan andra argumenterar för EU i förarsätet (European Commission, 2022; Becker med flera, 2022a), men förstås också med stark medverkan från andra ledande aktörer. Detta gäller också genomgående bland de individer vi intervjuat. Med några få undantag lyfter de EU-institutionerna och medlemsländerna som det mest naturliga valet för ledarskap, samtidigt som den ukrainska regeringens ägarskap betonas. Det är också värt att notera, som påpekades vid en av våra intervjuer, att USA inte hade någon politisk representant på hög nivå på programmet vid Berlinkonferensen den 25 oktober. Orsaken är oklar, men det är under alla förutsättningar viktigt att ledarskapet inte blir en källa för konflikt eller fördröjning. Ett förslag på en organisation av det globala stödet från EU har utlovats, men finns inte i skrivande stund. Med stor sannolikhet kommer den planen ge EU en än mer framträdande roll i processen än den förordad ovan.

En annan tydlig utmaning för återuppbyggnadsprocessen är korruptionen. Ukraina har länge brottats med betydande korruption, oligark-välde och "state capture" (dvs. att ekonomiska intressen tar makten över lagstiftningen för att implementera lagar i deras eget intresse). Samtidigt har de progressiva krafterna i landet, med framgång åtminstone i perioder, och ofta med backning från väst, genomfört anti-korruptions reformer som haft betydande effekt inom vissa områden. Två exempel är en digital plattform där offentligt anställda rapporterar sina tillgångar, samt en annan digital plattform som används för offentlig upphandling, Pro-Zorro, vilken anses världsledande i sin utformning. Enligt uppgift ska dessa system spara resurser motsvarande 1 procent av BNP (European Commission 2022-06-17). I Gorodnichenko med flera (2022) rapporteras att alla de i debatten mest refererade korruptionsindexen visar på betydande förbättringar efter 2014. Men förbättringarna är från låga nivåer, och fortfarande tyder indexen på otillfredsställande hög korruption i landet. I en intervju med Riksbanken lyftes också den enorma positiva förändring som skett inom den ukrainska nationalbanken (deras centralbank), vilket också förklarar institutionens förmåga att hantera den rådande extremt utmanande situationen. Samtidigt drabbades banken och dess ledarskap av oligark-ledda attacker 2019. Dessutom entledigades nyligen centralbanksguvernören och han anklagas nu för korruption i hans tidigare roll inom banksektorn. Betydande reformer och förbättringar genomförs med andra ord kontinuerligt men oligark-väldet hotar ständigt framsteg genom deras inflytande från hög nivå och genom det fortfarande korrupta domstolväsendet. Antikorruptions-institutioner som den

nationella anti-korruptionsbyrån och den Ukrainska Åklagarmyndighetens anti-korruptionssenhet har i perioder fungerat väl, och i perioder påverkats själva av korruption och politiskt inflytande. Generellt bedöms framstegen vara större vad gäller förmågan att hindra korrupta transaktioner från att uppkomma jämfört med förmågan att lagföra de som ägnat sig åt korruption. Utredningar är inte alltid oberoende, och politiker lägger sig ofta i den rättsliga processen (European Commission, 2022-06-17).

Samtidigt påpekar de vi intervjuat från Ukraina, och många av de svenska aktörerna, att grogrunden för korruption har förändrats av kriget. Dels handlar det om att kriget försvagat de flesta av oligarkerna både ekonomiskt och politiskt, inte minst de med kontakter och affärer med Ryssland. Dessutom har toleransen för korruption i en krigssituation inom både förvaltning, militären och bland befolkningen minskat. Effekterna av korruption och inkompetens inom den ryska försvarsmaskinen och samhället har också blivit uppenbara, och systemrisken som korruption innebär för hela samhällen har blivit tydligare. Vändningen mot väst, och förhoppningen om ett framtida EU-medlemskap enar också landet i stöd för en fortsatt reformagenda som är helt nödvändig för att ett EU-medlemskap någonsin ska realiseras. Som nämns i bland annat Gorodnichenko med flera (2022), kan korruption ofta beskrivas som en process med multipla jämviktslägen, där huruvida ett land hamnar i en situation med hög eller låg korruption till stor del beror på befolkningens förväntningar på andras beteende. I en sådan situation kan det krävas en rejäl chock av systemet för att flytta från en jämvikt med hög korruption till en med låg korruption, där individers förväntningar ser fundamentalt annorlunda ut. Förhoppningen är att kriget kan fungera som en sådan chock.

Likväl uttrycks oro, inte minst bland de som intervjuats från Ukraina, om vad som kommer hända när kriget tar slut om betydande resurser för återuppbyggnad flödar in på ett otyglat sätt. Gorodnichenko med flera (2022) pekar på att tidigare erfarenheter tydligt visar de problem som uppkommer när omedelbara akuta behov som kräver snabba insatser krockar med ambitionen att säkerställa genomlysta processer och ansvarsutkrävande. Till viss del kan det vara nödvändigt i ett tidigt skede att tolerera en lägre nivå på översynen för att inte fastna i inaktivitet. För den mer långsiktiga återuppbyggnaden måste dock kontrollapparaten vara i ordning. Det betonas generellt att översyn och vissa krav (konditionalitet) är i Ukrainas eget intresse för att förhindra en återgång till korruption som hotar framtida EU-medlemskap och ekonomisk utveckling.

Hur ser tidsplanen för återuppbyggnaden ut?

Flera av de rapporter som skrivits föreslår också en tidsplan för återbyggnaden uppdelad i olika faser. Becker med flera (2022a) beskriver tre olika faser: akut nödhjälp (rapid response) de första 6 månaderna, följt av akut återuppbyggnad (rapid revival) de följande 18 månaderna, och slutligen fundament för långsiktig tillväxt (foundation for long run growth). I Ganster med flera (2022) talar man om fyra olika faser (relief, reconstruction, modernization, and EU accession). I den Ukrainska regeringens plan nämns också tre faser (war time economy 2022, post war recovery 2023–2025, new economy 2026–2032).

I rapporterna ges betydligt mer detaljer kring vad som ska prioriteras i respektive fas, framför allt i den ukrainska regeringens egen plan. I väldigt breda drag präglas den första delen av akuta omedelbara humanitära åtgärder för att säkerställa överlevnad och basala sociala tjänster som boende, hälsovård, utbildning, och den mest omedelbara infrastrukturen. Dessutom behövs finansiellt stöd för att balansera den makroekonomiska situationen, och stöd till kapaciteten inom jordbruket för att trygga matförsörjningen. Det kommer med största säkerhet också behövas fortsatt militärt stöd för att återuppbygga militären och trygga gränserna.

I nästa fas behövs investeringar som sår frön för en återgång till en mer normal ekonomi, med fortsatta investeringar i sociala sektorer men också infrastruktur inom till exempel energi, telekommunikation, samt vägar och järnvägar. Arbetstillfällen kan främjas genom återuppbyggnadsarbetet. Penning- och finanspolitiken behöver normaliseras med släppta priskontroller, minskat inflationstryck och skuldsanering. Den finansiella sektorn behöver inventeras och solida institutioner åter-kapitaliseras.

Slutligen krävs en ekonomisk modernisering i slutfasen (som kan definieras som en eller två faser) enligt ”build-back-better” principer och med utgångspunkt i ett framtida EU-medlemskap. Ekonomin behöver vridas mot väst, marknader integreras och produkter synkroniseras med EU-standarder. Nya investeringar ska vara miljömässigt och socialt hållbara. Energieffektiviteten behöver till exempel höjas: Ukraina har för närvarande en energiintensitet i produktionen som överstiger EU-genomsnittet med en faktor av 2.5. Offentlig förvaltning och rättsväsende behöver reformeras och effektiviseras för att kraftigt minska utrymmet för korruption, stärka kompetensen, och modernisera beslutsgångarna. Affärsklimatet behöver förbättras för att locka nödvändiga utländska investeringar.

Typen av finansiering och vem som huvudsakligen bidrar kan också skifta i de olika faserna. I den tidiga fasen krävs betydande humanitära insatser som av nödvändighet finansieras av offentligt gåvobistånd (och till viss del av privata donationer genom civilsamhället). Över tid blir långsiktiga lån från utvecklingsbanker och privata kommersiella investeringar viktigare, men även dessa kan främjas av offentliga medel genom kreditgarantier och saminvesteringar (public-private partnerships). Ganster med flera (2022) betonar att alla partners ska vara kontinuerligt engagerade och delaktiga i finansieringen, men också att, beroende på de olika typer av stöd som krävs i olika faser, det är rimligt att givarnas relativa betydelse förändras över tid. Till exempel nämns att militärt bistånd kommer spela en större roll i början, medan investeringar som syftar till att integrera ekonomin med EU blir mer betydande på längre sikt. Detta gör det naturligt att USA tar en större roll initialt medan EU över tid tar över det största försörjningsansvaret.

5 Sveriges roll i återuppbyggnaden

I detta kapitel fokuserar vi på det svenska stödet. Vi fokuserar först på offentligt finansiellt stöd, för att sedan ta en bredare ansats, och avslutar med en diskussion om hur den svenska insatsen kan organiseras.

Sveriges bistånd

Sverige har all anledning att stötta Ukraina med alla tillgängliga medel och efter landets fulla förmåga, men i nuläget spelar bistånd en särskilt central roll. Detta då de humanitära behoven är enorma och landet fortfarande befinner sig i en krigssituation, vilket kraftigt försvårar för landet att erhålla lån på kommersiella villkor samt attrahera privata investeringar. Sverige var redan före invasionen en av Ukrainas främsta bilaterala partners och har genom ett brett och långvarigt engagemang en etablerad och viktig plattform i landet. Sida har bedrivit reformsamarbete i Ukraina och även särskilt stöttat den administrativa decentralisering som påbörjades 2014 och förnyades 2019, efter en positiv utvärdering av Sida, implementeringspartnern Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt de lokala deltagarna. Decentraliseringsprogrammet anses ha varit synnerligen framgångsrikt även enligt våra intervjupersoner. Sedan 2014 har Sida också gett humanitärt stöd, ett stöd som har ökat kraftigt i storlek sedan februari 2022.

I relation till de behov som finns i Ukraina, både under den pågående militära konflikten och vad gäller den kommande återuppbyggnaden, är dock Sveriges bistånd, ekonomiskt sett, litet. De stora utvecklingsbankerna har mer anpassad struktur, storlek och relevant erfarenhet när det gäller stora byggnadsprojekt, inklusive sådana som rör infrastruktur och bostadsbestånd, vilket onekligen kommer utgöra en stor del av återuppbyggnaden. Men det finns fördelar också med ekonomiskt bistånd av mindre storlek, samt med bilaterala relationer. Specifika bidrag till vissa nivåer, exempelvis på kommunnivå, kan vara för små för de mindre lätttröliga multilaterala mekanismerna, samtidigt som exempelvis institutions- och demokratistöd kan falla utanför de multinationella organisationernas kärnverksamhet. Insatser för kapacitetsuppbyggnad inom myndigheter eller lokal administration kan med fördel åstadkommas med någon form av twinning på lämplig nivå, där myndigheter eller kommuner i givarlandet delar med sig av kunskap och erfarenheter till sina motsvarigheter i mottagarlandet. Sida stödjer twinning-projekt genom att täcka beredningskostnader, inklusive sonderingsmissioner och kontraktsskrivande, samt genom konsultstöd och utbildningar.

Två områden där Sida har gjort viktiga insatser i Ukraina, och därför besitter viktig kompetens och erfarenhet, rör decentraliseringen, som redan nämnt, samt arbetet för jämställdhet i budgetprocessen. Decentraliseringen och självstyret hos de lokala administrationerna i Ukraina har visat sig vara viktigt för landets motståndskraft och försvarsförmåga under det ryska anfallet. Ansatsen att främja ett jämställt budgetarbete har också fått starkt genomslag i Ukraina. Som exempel på detta kan nämnas att det ukrainska försvarsdepartementet sedan 2019 varje år, inklusive 2022 trots de extrema förhållanden som gäller, har uppmanat alla departement och myndigheter att genomföra en jämställdhetsanalys av samtliga budgetposter (Letter of the MFU, 2022).

De båda insatserna kommer fortsatt spela en stor roll i återuppbyggnaden. Initiativkraft och demokratisk förankring hos den lokala administrationen är viktiga komponenter för planering och genomförande av återuppbyggnadsinsatser. Lokala initiativ är viktiga i planering och genomförande av återuppbyggnadsinsatser eftersom det är där ansvaret för genomförandet ligger och eftersom man där är bäst på att identifiera lokala behov. Lokala samarbeten mellan olika intressenter, såsom politiker, frivilligorganisationer och invånare, ger också en bredare grund för besluten som tas och säkerställer att de får stöd från olika håll. Dessutom kan det bidra till att öka tilliten till den lokala administrationen och att de insatser som genomförs blir mer hållbara och effektiva på sikt. Att ta hänsyn till konsekvenserna av investeringar och hur de påverkar olika grupper, såsom män och kvinnor, på olika sätt är oerhört viktigt i och med omfattningen av den kommande återuppbyggnaden. Sverige kan därmed spela en nyckelroll genom att fortsatt stödja och främja denna utveckling i Ukraina. Detta kan bli särskilt viktigt i förhållande till koordinering inom det internationella givarsamhället. Under återuppbyggnadsfasen kommer en stor del av de finansiella medlen att komma från externa givare. I likhet med bistånd, kan sådana externa medel inte alltid vara en del av mottagarlandets budgeteringsprocess. Olika givare har som bekant egna prioriteringsområden och olika praxis för budgetering och rapportering. Men trots att Ukraina inte kommer att ha möjlighet att disponera återuppbyggnadsmedlen i dess helhet, och inkludera dem i sin budgeteringsprocess, är det viktigt att respektera de principer som redan har anammats med stor framgång i landet, till exempel med avseende på upphandlingsrutiner samt jämställt budgetarbete. För att säkerställa en effektiv och hållbar återuppbyggnad är det viktigt att följa de riktlinjer och strategier som har visat sig vara framgångsrika.

Vad gäller specifika område för stöd kommer både utbud från givarsamhället och efterfrågan från den ukrainska sidan att styra hur samarbetet utvecklas. Det finns dock ett antal områden där Sverige har god expertis och därför kan bidra särskilt mycket. Många av de personer som intervjuats har till exempel nämnt statsförvaltning som ett område där Sverige har solid erfarenhet och ett gott rykte. Andra områden som nämnts och inom vilka Sverige kan anses ha komparativa fördelar är stöd till civilsamhället, miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och energipolitik. Just nu har Sverige ansvaret för avfallshanteringen i Ukraina, på begäran av ukrainska myndigheter. Krigsförstörelse har orsakat stora mängder rasmassor, som ofta innefattar farligt material och ämnen som behöver hanteras på ett speciellt sätt. Men det handlar inte bara om att hantera avfall. Frågan omfattar också vattenreningsanläggningar, installation av fjärrvärme, och i synnerhet återvinning av material som kan vara användbart vid återuppbyggnaden. I detta syfte ger Sida anpassat stöd till miljöorganisationer och samarbetar med EBRD, EIB och Nordiska Miljöfinansieringsbolaget (Nefco) inom projekt för bevakning av de miljömässiga konsekvenserna av kriget samt återuppbyggnad av förstörd relevant infrastruktur.

Som nämnts ovan kommer även privata investeringar behövas på sikt, och här finns det en stor efterfrågan på att utnyttja synergier mellan offentliga och privata medel. De som intervjuats inom näringslivet, både i Sverige och i Ukraina, samt även flera av de som jobbar inom svensk förvaltning, har betonat betydelsen av någon form av statlig riskreduktion för att locka privata investeringar. Sverige är ett av få länder som kan erbjuda kredit- och exportgarantier, och ett stort intresse för detta finns redan inom den privata sektorn. Sida kan ställa ut kreditgarantier, och myndigheten har sedan länge arbetat med garantiinstrument för att uppmuntra banker och andra investerare att satsa kapital i lokala småföretag i kontexter som anses riskfyllda. Garanti-instrumentet fungerar som försäkring där långivaren, om låntagaren inte kan betala tillbaka skulden, får tillbaka en del av pengarna mot en avgift som beräknas baserat på risktagandet. Sida har dock inte en egen riskfunktion utan är beroende av Riksgäldens ställningstagande om förväntad förlust och beräkning av risker och avgifter. Före kriget var Ukraina den största mottagaren av Sidas kreditgarantier men i skrivande stund är situationen så pass riskfylld att Riksgälden anser det omöjligt att utöva sin funktion i enlighet med den nuvarande garantiförordningen. Än så länge har Sida ställt ut garantier till Världsbanken och EBRD för projekt i Ukraina mot framtida budgetåtaganden, men dessa går utanför garantiförordningen. Användning av kreditgarantier i Ukraina riktade till andra finansiärer kräver dock en förändring i garanti-

förordningen vilket aldrig tidigare har skett. Samtidigt saknar situationen i Ukraina motstycke, därför är det inte otänkbart att lagstiftningen kan komma att ändras. Till skillnad från andra finansiärer har Sida inga restriktioner vad gäller landkoncentration för kreditgarantier. Däremot är totalramen i dagsläget begränsat till 18 miljarder SEK, varav 12 redan allokerats. Gränsen kan dock höjas, och har gjorts så tidigare, enligt experter på Sida.

Den akademiska litteraturen om bistånd, som vi hänvisar till i kapitel 3, är entydig om att strategiska eller kommersiella motiv leder till sämre effektivitet vad gäller just utvecklingseffekten av bistånd. Därför har Sida länge, och mer explicit än andra givare, avstått från bundet bistånd, det vill säga, bistånd som ställer krav på att mottagarlandet måste spendera en del av stödet på varor eller tjänster från givarlandet. I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att garantiinstrumentet inte är kopplat till svenska varor och leveranser, i stället sker upphandling alltid inom landet i fråga. Att involvera svenska aktörer anses till och med vara opraktiskt på grund av krångligare byråkratiska processer där transparens och konkurrens behöver säkerställas för att inte hamna i konflikt med bland annat svensk statsstödsreglering. Här finns risk att näringslivets önskemål om att enkelt få offentligt stöd för att investera i Ukraina, som delvis återspeglas i den nya politiska riktningen med mer fokus på näringslivets roll i biståndet och en gemensam handels- och biståndsminister, kan komma i konflikt med de principer Sida arbetar utifrån vad gäller god förvaltning av offentliga medel.

Sida har också bred erfarenhet av public-private partnerships (PPP), ett ytterligare sätt att involvera näringslivet i finansieringen av utvecklingsprojekt. I PPP bildas partnerskap kring frågor där Sidas mål överlappar med ett företags kärnverksamhet. Ett projekt samfinansieras av Sida och den privata sektorns partners och genomförs ofta genom, och i samarbete med, en ideell organisation. Denna implementerande partner är också ansvarig för den ekonomiska förvaltningen av projektet och tillhandahåller ofta teknisk expertis och know-how inom projektet. Inom ramarna för PPP överför därför Sida aldrig några medel direkt till den privata sektorns partner, vilket är fördelaktigt när det föreligger risk för korruption. Sida har tidigare jobbat med PPP i ett flertal länder men verktyget har aldrig tidigare använts i Ukraina.

Swedfund, svenska statens utvecklingsfinansiär som också finansieras av bistånd, använder riskavlyft för att involvera privata aktörer i riskfyllda kontexter. Målsättningen är att mobilisera åtminstone 30 procent institutionell finansiering, och att främja privata investeringar genom att

ingå partnerskap med privata aktörer. Genom att inte dela ut medel till mottagarlandets samarbetspartners, utan i stället låta dem upphandla konsulter som Swedfund sedan betalar, reduceras också risken för korruption. Andra viktiga redskap som Swedfund har är teknisk expertis i genomförandet av förstudier, samt erfarenhet och förmåga av att hantera korruption, något som kan reducera privata aktörers upplevda risk.

I sin roll som historiskt generös och tillförlitlig samarbetspartner i andra delar av världen kan Sverige genom sitt bistånd också bidra till att minska de spänningar som kriget i Ukraina har skapat inom det internationella samfundet. Många låg- och medelinkomstländer, som redan under covid-19-krisen upplevde sig vara bortprioriterade, ser nu återigen deras andel av det globala biståndet krympa när fokus och resurser läggs på Ukraina. Detta samtidigt som själva kriget förvärrat situationen i många andra låg- och medelinkomstländer då det medfört brist och höga priser på mat och vissa råvaror samt en global lågkonjunktur. Samtidigt som FN pratar om en ny humanitär kris runt om i världen, säljer Ryssland å sin sida gas och olja under marknadspris till många utvecklingsländer, i ett försök att vinna deras stöd. Det finns en risk att det globala stödet för Ukraina kommer att minska ifall andra konflikter och behovande glöms bort, och andra viktiga frågor trängs undan. Framtida utmaningar kräver resurser *både* till Ukraina *och* till andra behovande. Sverige har idag en stark röst som biståndsgivare, en röst som dock fortsatt måste användas för att undvika ökande spänningar globalt.

Sveriges bredare roll

Utöver bistånd finns det en bredare roll för Sverige att axla vad gäller Ukrainas återuppbyggnad. Ur ett bilateralt perspektiv finns det flera resursflöden som är värda att nämna, varav det första är militärt stöd. Detta är viktigt så länge kriget pågår då ingen långsiktig återuppbyggnad kan påbörjas så länge förstörelsen fortsätter. Målet med militärt stöd är att påskynda ett slut på konflikten och minimera de materiella och mänskliga skador som landet tillfogas. Därutöver bör andra bilaterala finansiella flöden från Sverige inkluderas, såsom privata investeringar, remitteringar och handel, och inte minst rollen som Sverige kan komma att spela som en del i multilaterala organisationer och mekanismer.

Det svenska näringslivet har sedan slutet av kalla kriget haft ett betydande engagemang i Östeuropa och det har därigenom skaffat sig god kompetens och förståelse för den marknaden. De flesta företag har haft

sitt regionala nav i Moskva, vilket i den rådande situationen är ohållbart att fortsätta med. Många företag har därför lämnat Ryssland, utan någon plan på att återvända inom en överskådlig framtid. Utöver den genuina viljan att hjälpa till, vilket många svenska företag idag ger uttryck för, skulle ett engagemang i Ukraina även bidra till en god image bland kunder och anställda. Riskerna är i nuläget fortsatt för stora, men det är inte otänkbart att Kyiv och Ukraina på sikt skulle kunna ta över rollen som nav för företagsverksamhet i länder i östliga partnerskapet och Centralasien.

För att främja privata kommersiella flöden har Sverige också möjlighet att ställa ut exportgarantier genom Exportkreditnämnden (EKN). Liksom för Sidas kreditgarantier får exportgarantier inte ställas ut till Ukraina i dagsläget, med anledning av begränsningarna i garantiförordningen. Däremot har EKN en mycket större budgetram än Sida om den kan aktiveras, värd ungefär 400 miljarder. Viss möjlighet till kreditgarantier finns också i nuläget genom Nefco, med fokus på projekt som skapar positiva miljö- eller klimatrelaterade resultat.

Sveriges roll i återuppbyggnaden av Ukraina sträcker sig utöver rent finansiellt stöd. Sverige åtnjuter gott rykte i Ukraina och är respekterat inom det internationella samfundet, vilket placerar landet bra i en koordineringsroll bland andra givare. Dessutom axlar Sverige ordförandeskapet för EU under det första halvåret 2023, en avgörande tidpunkt vad gäller etableringen av ett ramverk för det kommande arbetet med återuppbyggnaden. Regeringen har också varit mycket tydlig med att stödet till Ukraina är den högsta prioriteringen för ordförandeskapet, vilket bådär gott. EU-ordförandeskapet ger större möjligheter för Sverige att påverka, bland annat genom fastställandet av dagordningen. Återuppbyggnaden kommer troligtvis inte ha kommit i gång inom ramen för Sveriges ordförandeskap, utan i stället kommer akut stöd sannolikt fortfarande vara prioriterat. Båda delar är dock viktiga att ha på agendan. Samtidigt kan Sverige vara drivande i frågan om en plattform för återuppbyggnaden, möjligtvis genom att etablera ett dedikerat sekretariat eller liknande, samt i fråga om Ukrainas väg mot ett EU-medlemskap. Flera frågor kommer konkurrera om uppmärksamheten under denna period, allra främst energikrisen och flyktningsmottagandet. Återuppbyggnaden av Ukraina är dock så pass intimt förknippad med den större frågan om energisäkerhet att intresset för Ukraina inte borde trängas ut till förmån för den senare problematiken, förutsatt att man lyckas lyfta denna koppling på rätt sätt.

På samma sätt kan frågan om flyktingmottagande avhandlas utan att den tränger ut stödet för återuppbyggnad. Fokus kan i detta fall flyttas från den ekonomiska börda som flyktningsmottagande oftast förknippas med i debatten till den viktiga roll som den ukrainska diasporan kan spela för återuppbyggnaden. När migranter etablerar sig inom EU-länder, inklusive Sverige, skaffar sig kontakter med det lokala näringslivet samt en förståelse för regelramverket, kan de senare fungera som en brygga till verksamheter i Ukraina när dessa väl kommer i gång. Slutligen är remitteringar, eller pengar som skickas hem av migranter till sina hemländer, som bekant en viktig källa till finansiering för utveckling i många länder. Enligt Världsbanken är remitteringar den näst största källan till finansiering för utveckling efter bistånd. De är också en mer stabil källa till finansiering än bistånd eller investeringar, eftersom de inte är lika beroende av politiska beslut eller ekonomiska fluktuationer. Likaså kan remitteringar vara viktiga för återuppbyggnad efter konfliktens slut, först och främst för att finansiera grundläggande behov såsom mat, kläder och boende, men så småningom också genom att investera i nya företag och återuppbygga den lokala ekonomin. I nuläget är det dock svårt att se remitteringar i en större skala från Sverige, eftersom de flesta av de ukrainska flyktingarna här lever under mycket knappa förhållanden och tyvärr till stor del begränsas i sin förmåga att tjäna pengar av snåriga regleringar. Att underlätta deras integration i det svenska samhället och ge dem skälig dagsersättning, skulle underlätta denna källa till finansiella flöden till Ukraina.

Den svenska insatsens organisation

I förra kapitlet presenterade vi idéer och förslag om hur det internationella stödet kan organiseras. Även inom ett enskilt land finns det dock en mångfald av aktörer vars olika bidrag bör uppmuntras och tillvaratas. Ett brett engagemang inom Sverige bör uppmuntras för att ge olika aktörer möjlighet att bidra med sina idéer och kompetenser. Genom att involvera aktörer med olika bakgrund och med olika erfarenhet av beslutsfattande blir insatsen mer komplett och inkluderande. Ett bredare deltagande kan också bidra till att öka medvetenheten om olika frågor och behov i samhället, vilket därmed kan stödja en mer hållbar och rättvis utveckling. Återuppbyggnadens utmaningar kommer vara många och av varierande natur och det kommer därför finnas frågor vars ansvarsområden faller inom ramarna för ett flertal departement inom Regeringskansliet, samt myndigheter. Dessutom, som så ofta upprepats, kommer det vara viktigt att involvera även privata aktörer.

Många som intervjuats förespråkar en interdepartemental samordningsgrupp. Den koordineringsprocess som krävs för en sådan måste ha tydliga mål och avgränsningar, och tydliga mekanismer måste specificeras för att möjliggöra god utvärdering. Eftersom en stor del av finansieringsmedlen kommer vara statliga, åtminstone initialt, skulle även Sida kunna axla denna samordningsroll. Oavsett är det viktigt att samordningsmekanismen hålls öppen och transparent gentemot den privata sektorn. Näringslivet ska kunna kommunicera med politiska beslutsfattare och offentliga aktörer redan från början och ett ömsesidigt informationsflöde bör inrättas och upprätthållas. Den privata sektorn behöver informeras om hur läget utvecklas och vilka möjligheter som finns för engagemang. Det finns också mycket kunskap och kompetens hos privata aktörer, ovärderligt vid detaljplaneringen av diverse specifika insatser. Som föregångsmodell skulle man eventuellt kunna använda Sidas initiativ SISD, *Swedish Investors for Sustainable Development*, ett nätverk av investerare från pensionsfonder, försäkringsbolag och banker, som med hjälp av svenskt bistånd bidrar till att stödja de Globala målen. SISD har också tidigare inspirerat ett liknande FN-initiativ. SISD tillhandahåller inga finansiella medel utan verkar i stället som en mötesplats för informationsdelning och för diskussion kring de Globala målen samt för att identifiera möjligheter för investerare inom ramen för dessa.

När det gäller gränsdragningen mellan de offentliga och de privata aktörerna är det viktigt att det finns tydliga gränser för hur mycket den offentliga sidan kan påverka den privata. Det är viktigt att vinstintressen respekteras, eftersom dessa är en grundläggande del av den kommersiella verksamheten. Samtidigt är det också viktigt att kommersiella motiv inte får styra besluten som fattas av den offentliga sidan. Det är en fråga om balans där både allmännyttan och kommersiella intressen ska beaktas.

6 Implikationer för svenskt bistånd

I detta kapitel ligger fokus på vad kriget kan betyda för svenskt bistånd mer generellt.

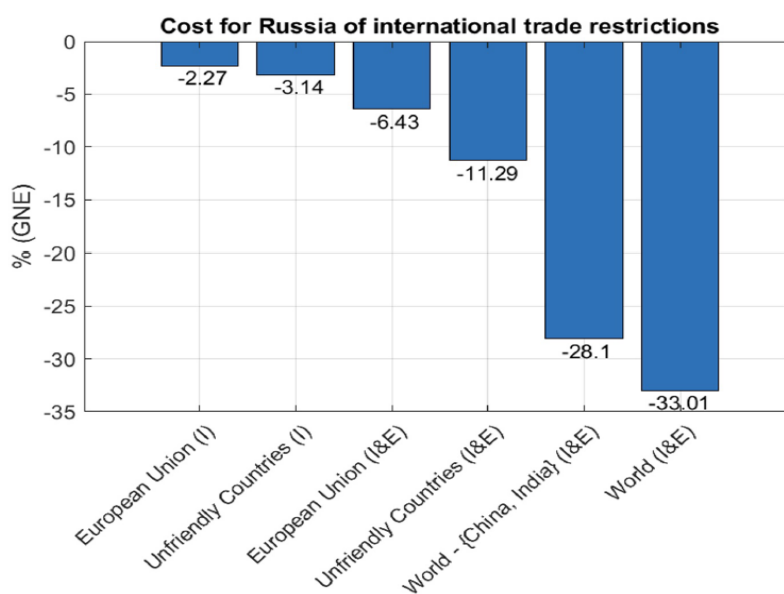
Stödet till Ukraina genom Sida uppgick 2021 till 248 miljoner kronor, av vilket 215 var reformsamarbete och 34 humanitärt stöd. Utöver detta gavs mindre belopp genom andra aktörer. Det totala biståndet under 2022 var 1,76 miljarder kronor (Openaid). Av detta stöd så gick 1,13 miljarder genom Sida och drygt 600 miljoner direkt från Utrikesdepartementet. Den absolut största delen av pengarna går genom FN-systemet, inklusive genom Världsbanken. Det humanitära biståndet (akut hjälp) står nu för den största delen, 540 miljoner kronor. Till detta kan också räknas ett kärnstöd på 400 miljoner till World Food Program även om det klassificeras som ”ospecificerat” på Openaids hemsida. Biståndet till Ukraina har alltså gått upp betydligt, mer än sjufaldigats, under 2022 jämfört med 2021. Stödet uppgår till nästan 5 procent av det totala svenska biståndet, och Ukraina har nu blivit det största enskilda mottagarlandet av svenskt bistånd, i enlighet med regeringens ambitioner (se intervjun med bistånds- och utrikeshandelsminister Johan Forssell i Dagens Nyheter, 2022-11-30).

Denna dramatiska ökning av biståndet till Ukraina väcker förstås frågan hur detta kommer att påverka annat svenskt bistånd. Detta blir extra akut i en situation där regeringen har offentliggjort minskningar i biståndsbudgeten för åren 2023–2025 och att man överger biståndsmålet att skänka 1 procent av bruttonational inkomsten (BNI). Den nya biståndspropositionen nämner Ukraina som ett prioriterat område, och uttrycker mer allmänt en omorientering till vårt geografiska närområde. Detta tyder på att bistånd till andra delar av världen sannolikt kommer att minska, även om det förstås kommer variera hur mycket detta påverkar olika länder och regioner. Samtidigt har regeringen beslutat om minskat kärnstöd till multilaterala organisationer, främst FN-systemet, och betonar nu i stället riktat stöd till FN-insatser inom av regeringen prioriterade områden. Det är dock viktigt att påpeka att enprocentsmålet under alla omständigheter hade övergivits under den nuvarande regeringen, och att de önskemål som framfördes av både Sverigedemokraterna och Moderaterna innan valet antydde ännu större sänkningar av den totala biståndsnivån. Givet det starka politiska stödet för Ukraina är det inte osannolikt att den totala biståndsbudgeten hade sänkts ytterligare om inte kriget hade härjat i Ukraina. Med andra ord, det är svårt att uttala sig om i vilken mån, om någon, det minskade svenska biståndet till andra delar av världen som vi kommer att bevittna beror på en undanträngningseffekt av mer bistånd till

Ukraina, i en situation där den totala kakan är under förhandling, till skillnad mot om enprocentsmålet hade bestått. Men det är helt klart att vi hade sett minskade svenska biståndsflöden till resten av världen även utan kriget i Ukraina. Denna minskning är mycket olycklig i en situation där FN bedömer att vi går mot en historisk humanitär katastrof i världen, där den positiva utvecklingen vi sett på sistone vad gäller fattigdom och andra utvecklingskriterier har vänt på grund först av pandemin och nu av konsekvenserna på den globala ekonomin av kriget i Ukraina. Men återigen, det är inte en minskning som främst, och eventuellt inte alls, kan härledas till ökat stöd till Ukraina.

Det bör också nämnas att det inte är i Ukrainas intresse att andra låg- och medelinkomstländer upplever det som att deras behov nedprioriteras till förmån för Ukraina. Stödet till Ukraina, samt effektiviteten i sanktionerna mot Ryssland, blir betydligt starkare med en större global uppbackning. Figuren nedan, från en VoxEU artikel publicerad den 22 april (Langot med flera, 2022) illustrerar hur sanktionernas negativa påverkan på Ryssland beror mer på sanktioner på export (E i figuren) till Ryssland än import (I i figuren) från Ryssland, samt hur viktigt det är att få med så många länder som möjligt i sanktionsregimen. Bristande anslutning till sanktionsregimen mot Ryssland handlar förstås inte bara om minskade biståndsflöden, men minskade flöden spelar i händerna på de som vill framställa sanktionerna som missriktade och ineffektiva och kriget i Ukraina som en lokal konflikt som alla andra.

Figur 2: Negativ påverkan av sanktioner på Rysslands ekonomi



Källa: Langot med flera, 2022.

Vad gäller biståndet till Ukraina så är det i skrivande stund en hel del som är oklart för framtiden. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2023 bett Sida komma in med ”en analys av förutsättningarna för att stärka Ukrainas samhällsfunktioner och en hållbar demokratisk, ekonomisk och miljömässig utveckling i landet under perioden 2023–2027”. Denna analys ska inkomma senast den 15 februari 2023 och ska kunna ligga till grund för en ny strategi för reform och återuppbyggnadsstödet till Ukraina. Utifrån den inriktning som indikeras mer allmänt i regleringsbrevet och budgetpropositionen kan man eventuellt spekulera kring hur stödet kan utformas, men i slutändan kommer det till hög grad bero på utvecklingen i kriget, både vad gäller humanitärt stöd kontra utvecklingsbistånd, återuppbyggnadsarbete kontra omedelbart finansiellt stöd, och vilka projekt runt reformprocessen som är mest meningsfulla och genomförbara. I återuppbyggnadsarbetet kommer troligen mer fokus ligga på privata näringslivet, inklusive riskavlyftningsinstrument för att främja privata utländska investeringar i Ukraina. Det ska sägas att denna typ av instrument inte alltid är så effektiva som man kan hoppas, men det är viktigt att betona att Ukraina inte är ett typiskt svenskt biståndsland. Den inhemska marknaden är relativt stor, och landet kan också fungera som ett nav för utländska investeringar i den bredare regionen nu när globala företag söker sig bort från Ryssland. Dessutom finns det i landet högutbildad och relativt billig arbetskraft att tillgå och betydande naturtillgångar.

Det kommer också vara fokus på reformprocessen och EU-närmande. Reformprocessen är dock inget nytt utan är redan en viktig del i strategin, även om själva EU-anpassningen nu tar en mycket mer konkret form. Eventuellt kommer strategin mer direkt bli knuten till stöd för att uppnå de kriterier som framställs inför ett framtida EU-medlemskap, men det måste ställas mot Sveriges komparativa kompetens inom området, och de målsättningar kring till exempel jämlikhet, grön omställning och demokratistöd som generellt genomsyrar svensk biståndspolitik.

7 Slutsatser

Den här rapporten har diskuterat hur stödet till Ukrainas återuppbyggnad kan finansieras och organiseras både internationellt och mer specifikt i Sverige. Analysen baseras på befintliga rapporter med ett globalt fokus, samt intervjuer med huvudsakligen svenska intressenter från offentlig och privat sektor. I relation till det som skrivits tidigare, är bidragen främst diskussionerna kring Sveriges roll och hur svenskt stöd kan organiseras, men också i sammanställningen av de olika argument och framställningar som gjorts av andra.

Nedan presenteras några av rapportens policyslutsatser i punktform.

- Det är kritiskt att bibehålla det politiska stödet för att hjälpa Ukraina i det långa loppet. Som kriget utvecklar sig i nuläget, och enligt de rapporter som kommer om Rysslands planering, så är det tyvärr mycket som talar för att konflikten kan bli långvarig, och stöd kommer behövas både under konflikten och för återuppbyggnaden. Om det ska finnas något Ukraina att bygga upp krävs löpande betydande stöd från västmakterna under krigets gång, både finansiellt och militärt. När väl återuppbyggnad blir aktuellt så tyder tidigare erfarenheter på att den initialt höga biståndsviljan kan avta relativt snabbt, trots att absorptionsförmågan vad gäller investeringar snarast ökar över tid. Det är med andra ord viktigt att bibehålla viljan och förmågan att stötta Ukraina i ett längre perspektiv, även om erfarenheterna från bland annat Marshallplanen också pekar på att en tydlig slutpunkt kan vara av värde.
- Sverige har en unik möjlighet att påverka stödet till Ukraina även från EU genom att utnyttja ordförandeskapet första halvåret 2023. Regeringen har varit tydlig med att stödet till Ukraina är deras främsta prioritet. Det är naturligt att störst fokus ligger på omedelbart militärt och finansiellt stöd. Men om Sveriges regering kan lyfta behovet av att utveckla en effektiv plattform för global givarsamordning även för återuppbyggnaden så skulle det ha stort värde. Denna plattform bör fungera som brygga mellan Ukrainas regering, som sätter prioriteringarna och ansvarar för genomförandet, och givarsamhället. Fokus bör ligga på effektivitet, koordinering, och att undvika dupliceringar och onödiga byråkratiska rutiner, men samtidigt kontroll och översyn för att minska korruptionsproblem. Huruvida ledarskapet tas av EU eller USA är egentligen av sekundär betydelse, men det är viktigt att alla betydande länder och institutioner inkluderas, även

näringslivet, och att arbetet styrs av en samsyn om bland annat framtida EU-medlemskap. Svenska företrädare bör också använda sitt höga anseende bland låg- och medelinkomstländer för att försöka påverka den globala opinionen kring kriget och sanktionerna mot Ryssland. Kriget förs också genom information och desinformation, och en trovärdig röst kan ha stor betydelse när det är svårt att bedöma vad som är sant eller inte.

- Inom Sverige bör man också tänka på hur man organiserar stödet till Ukraina så att alla intresserade parter inkluderas på ett effektivt sätt. Detta inbegriper samordning mellan departement och med svenska myndigheter, men också med svenskt näringsliv som kan få stor betydelse i det lite längre perspektivet. Näringslivet kan bidra med både investeringskapital och teknisk kompetens, och viljan att bidra förefaller hög. Möjligheten att använda risk-avlyftningsinstrument och andra metoder för att skapa synergier mellan privata och offentliga intressen bör utnyttjas.
- Det är rimligt att Ukrainas del av biståndsbudgeten ökar betydligt, men det är viktigt att förstå storleken på de insatser som kan krävas vid en återuppbyggnad, och att inte bortse från andra behov i en värld där utvecklingen tyvärr går åt fel håll på flera platser. Detta är viktigt ur ett humanitärt perspektiv, men också med tanke på den globala bilden av Sverige som en humanitär stormakt, och för stödet runt om i världen för Ukraina och sanktionerna mot Ryssland som nämns ovan.

Referenser

- Abdullah, S. M. (2017). *Clientelism, rent-seeking and protection: a study of corruption in Iraq after 2003* (Doctoral dissertation, Newcastle University).
- Alesina, A., & Dollar, D. (2000). *Who gives foreign aid to whom and why?* Journal of economic growth, 5(1), 33–63.
- Antezza, A., Bushnell, K., Frank, A., Frank, P., Franz, L., Kharitonov, I., Kumar, B., Rebinskaya, E. & Trebesch, C. (2022). “*The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?*”. Kiel Working Paper, No. 2218, 1–65.
- Atkinson, C. L., & Sapat, A. K. (2012). *After Katrina: Comparisons of post-disaster public procurement approaches and outcomes in the New Orleans area*. Journal of public procurement.
- Badea, A. S. (2012). *Corruption-an inhibiting factor for the efficient implementation of structural funds in Romania*. CES Working Papers, 4(2), 110–120.
- Barakat, S. (2009). *The failed promise of multi-donor trust funds: aid financing as an impediment to effective state-building in post-conflict contexts*. Policy studies, 30(2), 107–126.
- BBC News (June 11, 2022).
- Becker, Torbjörn, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Maurice Obstfeld, Kenneth Rogoff, Beatrice Weder di Mauro (2022a), “*A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*”, CEPR Rapid Response Economics 1.
- Becker, Torbjörn, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Kenneth Rogoff, Beatrice Weder di Mauro (2022b), “*Macroeconomic Policies for Wartime Ukraine*”, CEPR Rapid Response Economics 2.
- Bender, G. (2011). *Post conflict reconstruction in Africa: lessons from Sierra Leone. Insight on Africa*, 3(1), 71–90.
- Berger, Helge and Ritschl, Albrecht (1995) *Germany and the political economy of the Marshall Plan, 1947–52: a revisionist view*. In: Eichengreen, Barry, (ed.) Europe’s Postwar Recovery. Studies in macroeconomic history. Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 199–245.
- Bisogno, Enrico, ed. *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims*. DIANE Publishing, 2010.
- Bloomberg. (June 11, 2022). “*Ukraine Reconstruction May Cost \$1.1 Trillion, EIB Head Says*”.
- Bray, J. (2009). *The role of private sector actors in post-conflict recovery: Analysis*. Conflict, Security & Development, 9(1), 1–26.

- Burnside, C., & Dollar, D. (2000). *Aid, policies, and growth*. American economic review, 90(4), 847–868.
- Buss, T. F., & Gardner, A. (2015). *Why Foreign Aid to Haiti Failed – and How to Do it Better Next Time*. In *Foreign Aid and Foreign Policy* (pp. 173–213). Routledge.
- Chandra, A., & Thompson, E. (2000). *Does public infrastructure affect economic activity?: Evidence from the rural interstate highway system*. Regional science and urban economics, 30(4), 457–490.
- Chwastiak, M. (2013). *Profiting from destruction: The Iraq reconstruction, auditing and the management of fraud*. Critical Perspectives on Accounting, 24(1), 32–43.
- Conley, Heather A. (2022). “*A Modern Marshall Plan for Ukraine: Seven Lessons from History to Deliver Hope*.” GMF, Washington DC.
- De Haan, A., Holland, J., & Kanji, N. (2002). *Social funds: An effective instrument to support local action for poverty reduction?*. Journal of International Development, 14(5), 643–652.
- Europaportalen (October 11, 2022) “*Amerikansk uppgifter: 200 000 ukrainska och ryska soldater döda eller sårade*”.
- European Commission. (June 17, 2022). “*Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the European Union*.” Brussels.
- European Commission. (May 18, 2022). “*Ukraine Relief and Reconstruction*.” Brussels.
- Freeman, P. K. (2004). Allocation of post-disaster reconstruction financing to housing. Building Research & Information, 32(5), 427–437.
- Ganster, R., J. Kirkegaard, T. Kleine-Brockhoff, and B. Stokes. (2022). “*Designing Ukraine’s Recovery in the Spirit of the Marshall Plan: Principles, Architecture, Financing, Accountability: Recommendations for Donor Countries*.” GMF, Washington DC.
- Getmanchuk, A. (2022). *How to Prevent Ukraine’s EU Accession Process from Slipping into the Western Balkan Trap*. SCEEUS Guest Platform for Eastern Europe Policy No. 5.
- Gorodnichenko, Y., I. Sologoub, B. Weder di Mauro (redaktörer) (2022). *Rebuilding Ukraine: Principles and policies*. Paris report 1. CEPR Press.
- Leitmann, J. (2007). *Cities and calamities: learning from post-disaster response in Indonesia*. Journal of Urban Health, 84(1), 144–153.
- Letter of the MFU dated August 15, 2022 No. 05110-14-6/17891 (excerpt) “*On the features of drafting local budgets for 2023*”.
<https://ibuhgalter.net/ru/material/1380/27015>
- MacDonald, M. (2005). *Provision of infrastructure in post conflict situations*. Department for International Development, London.

- McMahon, P. C., & Miller, J. L. (2014). *After violent conflict: Justice, well-being, and international criminal courts*. In *Justice, Conflict and Wellbeing* (pp. 197–221). Springer, New York, NY.
- Mendelski, M. (2021). *15 years of anti-corruption in Romania: augmentation, aberration and acceleration*. *European Politics and Society*, 22(2), 237–258.
- Mungiu-Pippidi, A. (2018). *Explaining Eastern Europe: Romania's Italian-Style Anticorruption Populism*. *Journal of Democracy*, 29(3), 104–116.
- National Recovery Council. (2022). *Ukraine's National Recovery Plan*, Kyiv.
- Nell, J., Bilan, O., Becker, T., Gorodnichenko, Y., Mylovanov, T., and Shapoval, N. (2022). *Financing Ukraine's Victory*. KSE Working Paper, Kyiv.
- Olofsgård, Anders (2022-04-22). "Financial Aid to Ukrainian Reconstruction: Loans Versus Grants", FREE Policy Brief.
- Ozlu, O. (2006). *Iraqi economic reconstruction and development*. Center for Strategic and International Studies, 1–92.
- Richardson, D., Otchere, F., Musatti, A., (2022). *The impact of the war in Ukraine and subsequent economic downturn on child poverty in Eastern Europe and Central Asia*, UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight, Florence.
- Roine, Jesper (2022-05-20), "Vad kostar det att återuppbygga Ukraina?", bloggpost på Ekonomistas.
- Sakalasuriya, M., Haigh, R., & Amaratunga, D. (2016). *The consequences of post conflict reconstruction: a review of literature*.
- Sonnenfeld, Jeffrey and Tian, Steven and Sokolowski, Franek and Wyrebkowski, Michal and Kasprowicz, Mateusz (2022) "Business Retreats and Sanctions Are Crippling the Russian Economy", SSRN Working Paper.
- Tendler, J. (2000). *Why are social funds so popular*. *Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development*, 114.
- The Economist. (November 11, 2022). "Donors are already mulling a Marshall Plan for Ukraine".
- The New Humanitarian (July 7, 2022) "How the focus on Ukraine is hurting other humanitarian responses".
- Unruh, J., & Shalaby, M. (2012). *A volatile interaction between peacebuilding priorities: road infrastructure (re) construction and land rights in Afghanistan*. *Progress in Development Studies*, 12(1), 47–61.
- World Bank. (2022). "Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment", World Bank, Washington DC.

Appendix – Källor, intervjupersoner samt intervjuprotokoll

Underlaget till denna rapport kommer från två typer av källor. Den första delen är skrivet material, huvudsakligen policyorienterade rapporter, officiella dokument samt tidningsartiklar och bloggposter. Detta inkluderar också visst statistiskt material. När vi diskuterar tidigare erfarenheter från att organisera utländskt stöd för återuppbyggnadsarbete i postkonflikt-miljöer så kan vi till viss del förlita oss på existerande publicerad forskning. Angående kriget i Ukraina och en eventuell återuppbyggnad så finns det förstås i nuläget inte mycket litteratur som har genomgått akademisk referentgranskning eller motsvarande rigorös kvalitetskontroll. Detta är inte helt tillfredsställande, inte minst med tanke på propagandans utbredning och betydelse i en krigssituation, men är tyvärr ofrånkomligt. För att minimera riskerna för att sprida felaktigheter så har vi begränsat oss till källor vi bedömer som mycket tillförlitliga och oftast till uppgifter som kan verifieras av flera oberoende källor.

Den andra delen av källmaterialet kommer från intervjuer som vi har gjort med för uppgiften relevanta aktörer främst inom Sverige, men också i utlandet, framför allt då från Ukraina. Vår utgångspunkt är att den offentliga stödinsatsen till Ukraina över tid kommer att behöva kompletteras med privata utländska investeringar. Vi har därför intervjuat personer som representerar offentliga myndigheter och departement som kan tänkas bidra till Ukrainas återuppbyggnad, men även representanter för näringslivet med erfarenhet från Ukraina. Dessutom har vi intervjuat en grupp experter på landet och den rådande situationen för att få deras syn på saken. Totalt genomförde vi 19 intervjuer. Nedan finns en lista med detaljer på exakt vilka vi intervjuat. Vi har bland annat intervjuat personer på Utrikesdepartementet, Sida, EU-kommissionen, Europeiska Investeringsbanken (EIB) och Riksbanken. Och från näringslivssidan företrädare för pensionsfonder, banker och finansinstitut (svenska och ukrainska), svenska företag med verksamhet i Ukraina, samt företagarföreningar med specifikt fokus på regionen (svenska och ukrainska). Intervjuerna genomfördes huvudsakligen digitalt och varade i 45–60 minuter. Intervjuerna var vad som benämns ”semi-structured” och utgick från ett frågeformulär med återkommande frågor, men också frågor specifikt utformade för respektive intervjuperson. Alla frågor var av kvalitativ karaktär och utan specifika svarsalternativ, dvs. det var inga flervalsfrågor. Intervjuerna spelades in, men bara för eget bruk.

Svaren från intervjuerna presenteras löpande som inslag i texten i de sammanhang som är relevanta. Syftet är att intervjusvaren i texten kompletterar det skrivna materialet i analysen av frågeställningen, snarare än att lista detaljerade svar från respektive individ eller institution. I de allra flesta fall redovisas synpunkter och förslag utan exakt avsändare mer än att klassificeringen offentlig, privat eller oberoende expert ibland används. Detta är delvis motiverat av önskemålet att befrämja en öppen och ärlig diskussion under intervjun, och delvis för att vi tänker oss de intervjuade som företrädare för sina respektive sektorer. Vi kan förstås inte garantera att deras åsikter är representativa, detta är ett relativt litet och inte slumpmässigt urval, så läsaren bör ha det i åtanke. Frågorna vi ställde rörde sig huvudsakligen om finansieringen och organisationen av stödet till Ukrainas återuppbyggnad, både på en global och svensk nivå.

Nedan följer en lista på de personer som vi intervjuat.

Tabell 1: Förteckning över intervjupersoner

Namn	Titel	Institution
Kristian Andersson	CEO	SEB Ukraine
Torbjörn Becker	Director	SITE
Olena Bilan	Chief Economist	Dragon Capital
Cecilia Chroona	Deputy Director Ukraine	UD (vid tidpunkten för intervjun)
Christian Danielsson	Chef för representationen	EU-kommissionen (vid tidpunkten för intervjun)
Anna Derevyanko	Executive Director	European Business Association, Ukraine
Fredrik Ekman	Kanslichef	Östkontoret
Yuri Gorodnichenko	Professor	Berkeley University
Erik Korsgren	Director at Unit for Guarantees and Catalytic Financing for Development	Sida
Karin Kronhöffer	Director of Strategy and Communication	Swedfund
Lena Kövamees	Handläggare vid enheten för garantiberedning	Sida

Namn	Titel	Institution
Kristin Magnusson Bernard	CEO	Första AP-fonden
Pernilla Meyersson	Deputy Chief of Staff	Riksbanken
Henrik Norberg	Head of Division for Reform Support to Eastern Europe	UD
Fredrik Rågmark	CEO	Medicover
Heinz Sjögren	CEO	Swedish Chamber of Commerce for Eurasia
Carl Skau	Head of Department for UN Policy, Conflict and Humanitarian Affairs	UD
Andreas Umland	Analyst	SCEEUS
Jean-Erik de Zagon	Head of the Representation to Ukraine	EIB
Anders Åslund	Senior fellow	Frivärld

Varje intervju var individuell och frågorna var en blandning av mer generella frågor som vi ställde till alla intervjuade, och frågor mer specifika för personen och den verksamhet som hen företrädde. Nedan är några exempel på de mer generella frågorna vi ställde.

- Utifrån ditt perspektiv, vilka är de nödvändiga förutsättningarna vad gäller situationen i Ukraina för att det ska vara meningsfullt att starta ett internationellt storskaligt återuppbyggnadsarbete?
- När förutsättningarna finns, vilket land/organisation/institution anser du ska leda denna process?
- Vilken roll anser du att Sverige ska spela i återuppbyggnadsprocessen?
- Är det några speciella områden där du tror Sverige kan ha en komparativ fördel i att bidra?
- Är det någon speciell form av samordning/koordinering för det globala/svenska stödet som skulle vara behjälpligt? Hur ser du att en sådan samordningsplattform skulle kunna vara organiserad och ledd?
- Vilka svenska institutioner/företag/organisationer ser du som speciellt viktiga för en insats att hjälpa Ukraina?

- Vad gäller finansiering för återuppbyggnaden, var ser du att pengarna framför allt kommer att komma ifrån, och i vilken form? Stat kontra privat sektor, lån kontra gåvobistånd?
- Vad tror du om möjligheterna till krigsreparationer, att kräva ersättning från Ryssland, använda ryska frusna tillgångar?
- Ukraina har liksom Ryssland länge haft problem med korruption. Hur har svenska investerare hanterat den utmaningen och vad ska man tänka på vad gäller återuppbyggnadsarbetet för att undvika att detta har alltför stor negativ påverkan på effektiviteten i insatsen?
- Vilken roll kan utländskt bistånd, inklusive svenskt, spela för att hjälpa den privata sektorn att börja fungera igen, och när är det prioriterat? Kan biståndsfinansierade kreditgarantier, landrisk-försäkringar eller liknande instrument spela en roll för att locka privat kapital.