





21.01.2024

# Det vil kræve en fordobling af EU's støtte til Ukraine for at lukke hullet fra USA

Tal fra Kiel Institute viser udviklingen i støtten til Ukraine. I USA og EU har nye hjælpepakker vist sig svære politisk - særlig den militære hjælp er udfordret. Danmark er blandt de største donorer.

# Hovedkonklusioner

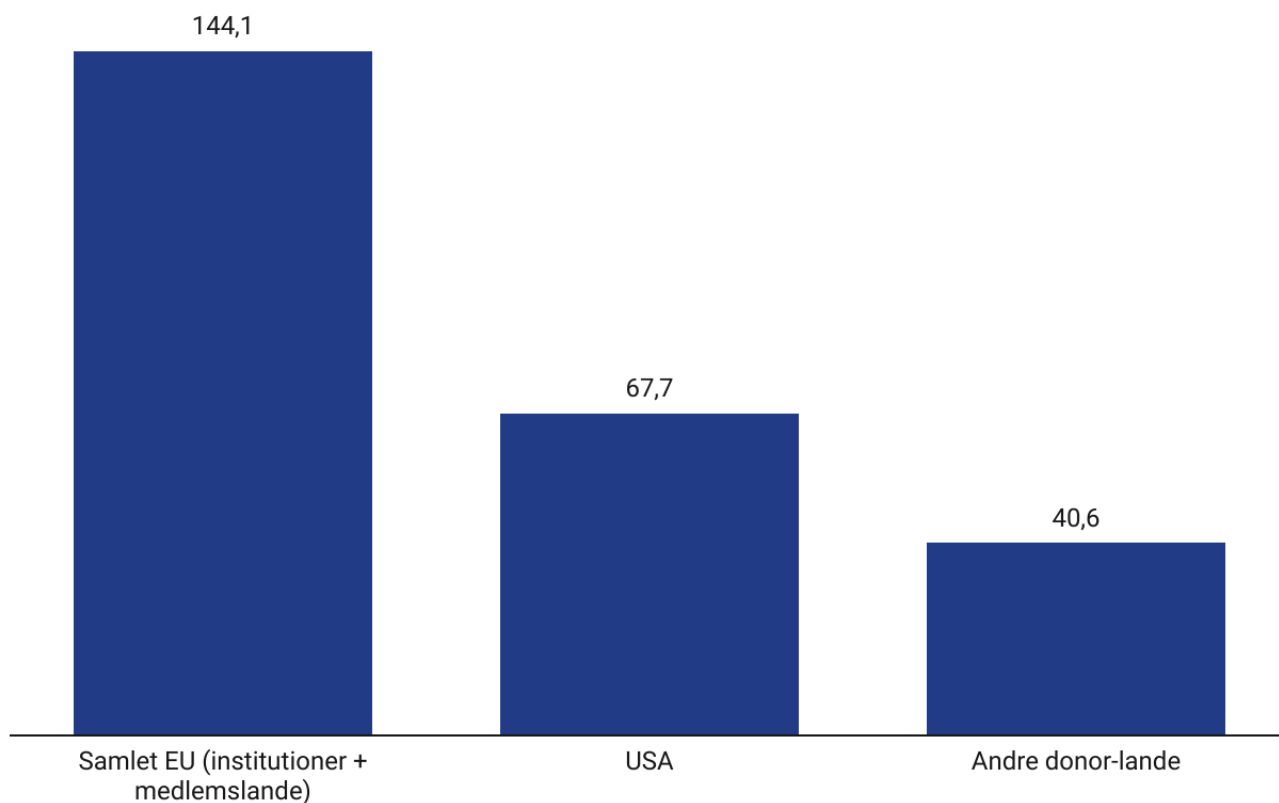
- Efter langvarig politisk stilstand lykkedes det EU at godkende en omfattende støttepakke på 50 milliarder euro til Ukraine. Denne udvikling sker på et kritisk tidspunkt, hvor Ukraines behov for finansiel og militær støtte intensiveres, samtidigt med at USA's bidrag er blevet mere usikkert på grund af interne politiske kampe og et forestående valgår.
- Danmark tilhører en alliance af vedholdende støtter, som har fortsat bilaterale donationer. Disse lande har været afgørende for at sikre yderligere finansiel støtte på trods af forsinkelser i større hjælpepakker.
- Særlig den militære støtte er truet. USA har mindsket støtten, Tyskland kræver reform af den europæiske fredsfacilitet (EPF) og den europæiske forsvarsindustri er udfordret på kapacitet.
- Ukraine mangler fortsat militær og finansiel kapacitet, og de medregner støtte fra allierede til at dække disse huller.

Både det europæiske og amerikanske politiske forhandlingsmiljø har været ramt af stilstand i forhandlingerne om støtte til Ukraine. I EU har Ungarns Viktor Orbán længe blokeret en EU støttepakke på 50 milliarder euro, mens Kongressen i USA ikke har godkendt nye midler til Ukraine i over 14 måneder.[1](#)

Den 1. februar lykkedes det imidlertid EU at nå til enighed om støttepakken på 50 milliarder euro[2](#) , hvilket bringer EU's samlede bidrag op på 144,13 milliarder euro. Pengene kommer på et vigtigt tidspunkt, hvor Ukraines offentlige sektor er presset af udgifter til både soldater og velfærdsydelser.

## EU's pakke på 50 milliarder euro er vigtig

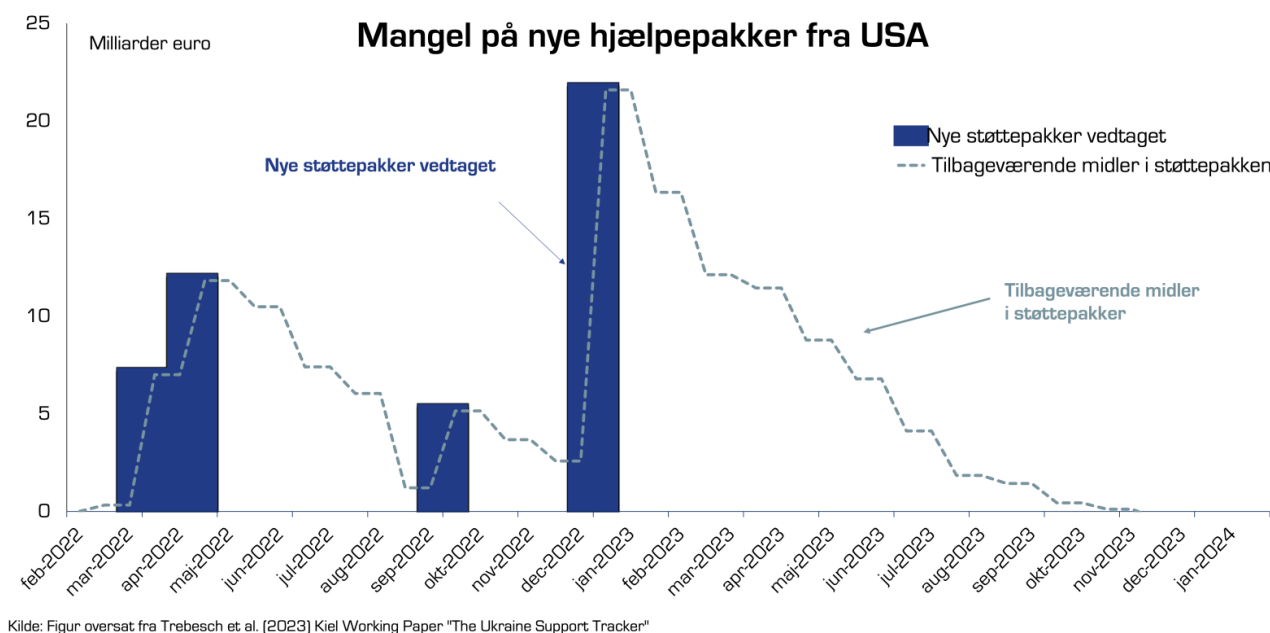
Samlet forpligtet støtte opgjort i milliarder euro



*Note: Omfatter både finansiel, humanitær og militær støtte*

Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: Trebesch et al. (2023) Kiel Working Paper "The Ukraine Support Tracker" • Lavet med Datawrapper

USA, som i løbet af krigen har været den største enkeltstående bidragsyder til Ukraine, har i den seneste tid reduceret støtten til Ukraine betragteligt.



Det har vist sig svært for Biden-administrationen at få nye hjælpepakker godkendt, da USA er indtrådt i et valgår, og støtten til Ukraine er blevet en del af den politiske kamp mellem Republikanerne og Demokraterne. I onsdags lykkedes det Senatet at få godkendt en større pakke med bl.a. 60 milliarder USD øremærket til Ukraine. Der er dog stadig stor usikkerhed om, hvorvidt pakken kan gå igennem Repræsentanternes Hus, hvis godkendelse det kræver at få pakken endeligt vedtaget.<sup>3</sup> Uanset hvad stiger usikkerheden omkring USA's fortsatte støtte til Ukraine, hvilket lægger et yderligere pres på EU til at levere støtte. Die Welt estimerer, at EU skal fordoble støtten i løbet af 2024, hvis hullet fra USA skal lukkes.<sup>4</sup>

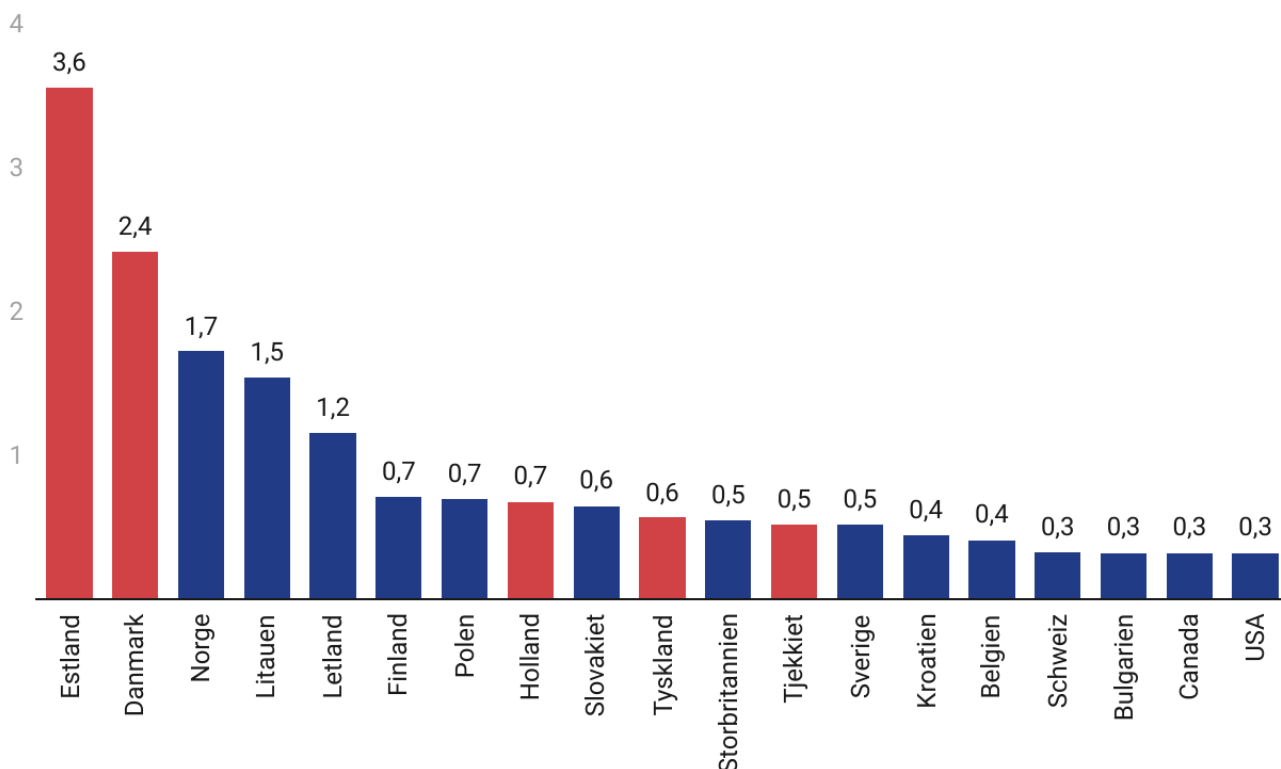
## De vedholdende allierede

Danmark tilhører en lille alliance af vedholdende allierede, der i tiden, hvor forhandlingerne i både EU og USA har været fastfrosset, har fortsat donationerne bilateralt. Alliancen tæller udover Danmark bl.a. Tyskland, Estland, Tjekkiet, Holland og Norge. Disse seks lande var fælles om at formulere et brev i Financial Times, der opfordrede til at øge våbendonationerne til Ukraine.<sup>5</sup>

Alle disse lande blandt de 15 lande, der har doneret mest målt i procent af BNP.

## Danmark tilhører en vedholdende kerne af allierede

Støtte til Ukraine i procent af BNP



Note: Landene markeret med rød er medunderskriver på et brev i Financial Times om øget våbenleverancer til Ukraine.

Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: Source: Trebesch et al. (2023) Kiel Working Paper "The Ukraine Support Tracker" • Lavet med Datawrapperr

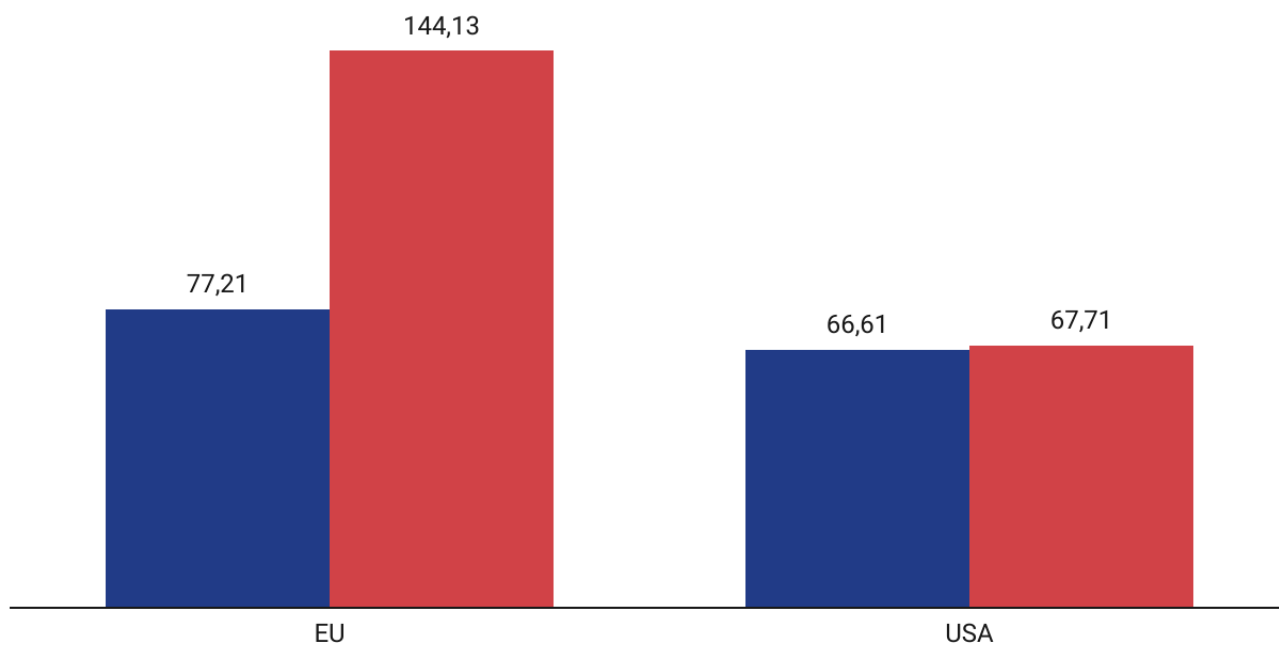
I perioden mellem den 1. november og den 15. januar har disse lande været afgørende for, at der til trods for alle problemer er blevet lovet yderligere 10 milliarder euro i ny støtte til Ukraine.[6](#), [7](#)

## Militære bidrag og kapacitet i den europæiske forsvarsindustri

Hvad der nu er afgørende, er at få hjælpen frem. Der er generelt set en stor diskrepans mellem det forpligtede niveau af støtte, og hvad der rent faktisk er blevet leveret til Ukraine. Dette er særligt tilfældet for de militære donationer, og leveringstiden på det donerede materiel er en helt afgørende faktor i krigen. Af den militære støtte har f.eks. Tyskland kun været i stand til at levere 9,4 milliarder euro ud af 17,7 milliarder euro, Danmark 4,5 ud af 8,4 milliarder euro og Norge 1,0 ud af 6,6 milliarder euro[8](#), men dette er som sagt et gennemgående problem.

## Dele af støtten er fremtidige forpligtelser - Særligt for EU

■ Leveret støtte ■ Forpligtet og leveret støtte



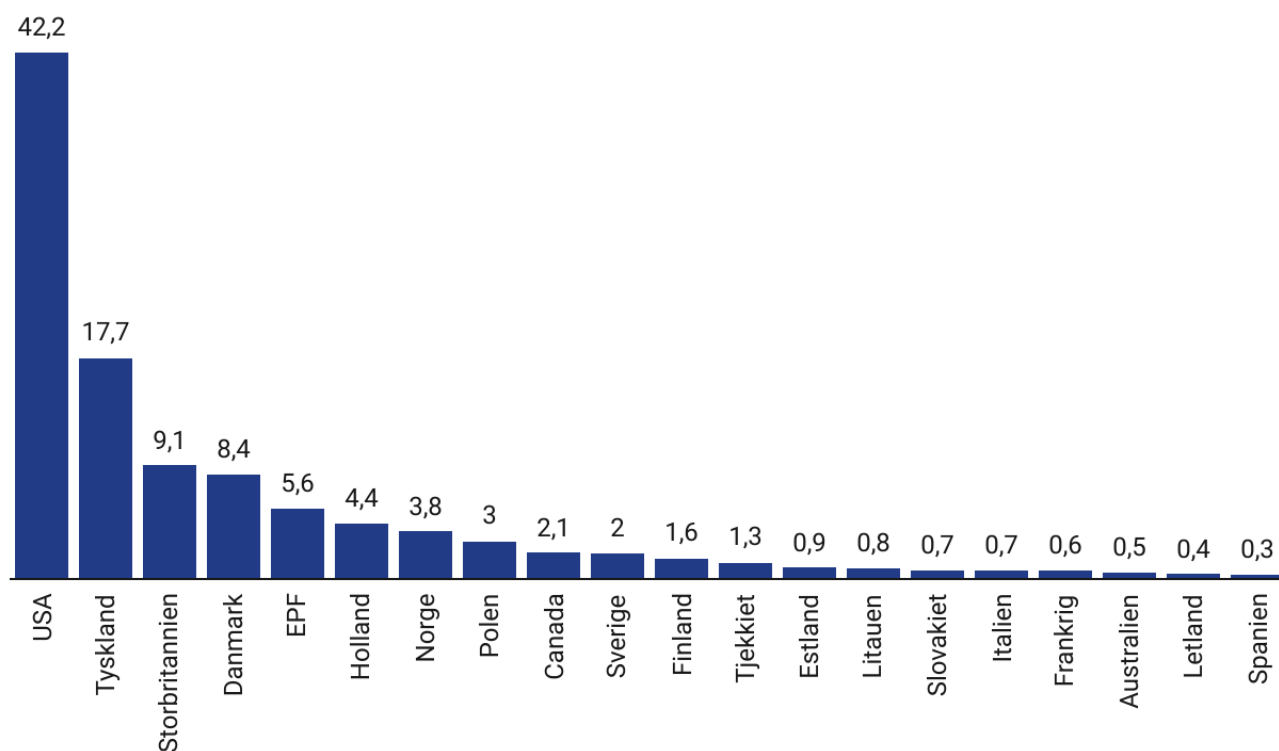
Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: Trebesch et al. (2023) Kiel Working Paper "The Ukraine Support Tracker" • Lavet med Datawrapper

Helt centralt for Ukraine er, at de modtager nye våbenleverancer, da krigen sætter store krav til militær kapacitet. Problemer med de manglende våbenleverancer er dog besværliggjort af en række faktorer.

Først og fremmest lider Ukraine af, at USA har begrænset sin støtte, da USA i løbet af krigen er det enkeltstående land, der har bidraget klart mest militært.

## USA er fortsat den største enkeltstående militære bidragsyder

Forpligtet støtte opgjort i milliarder euro



Note: Tæller kun militære bidrag. Samlet EU militære bidrag: 49,7 milliarder euro.

Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: Source: Trebesch et al. (2023) Kiel Working Paper "The Ukraine Support Tracker" • Lavet med Datawrapper

Dertil er EU begrænset i sin evne til at donere våben til Ukraine. Det skyldes, at direkte våbendonationer rækker udover EU's mandat, og at EU derfor ikke direkte må støtte en part i en krig med dødbringende våben gennem det fælles overstatslige samarbejde. EU-landenes muligheder for at støtte Ukraine med militære bidrag er derfor begrænset til bilaterale donationer mellem medlemslandene og Ukraine, samt donationer lavet gennem det mellemstatslige samarbejde, Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF).

Som en tredje faktor har den europæiske forsvarsindustri, som skal levere en stor del af våbnene til Ukraine, oplevet udfordringer med at opskalere deres kapacitet i tilstrækkelig grad til at imødekomme de store krav, som krigen i Ukraine stiller.[9](#)

Forsvarsindustrien skal først til at omstille sig på et Europa i krig efter mange år med fredstid på kontinentet. F.eks. kommer Ukraine i 2024 til at mangle mindst 1,8 millioner artillerigranater, men et estimat vurderer, at de vestlige lande kun vil være i stand til at levere cirka 1,3 millioner stykker.[10](#)

## Reform af Den Europæiske Fredsfacilitet

Efter de lange forhandlinger med særligt Viktor Orbán om at få støttepakken igennem, står EU nu overfor en ny diskussion om støtten til Ukraine. Striden omhandler Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF).

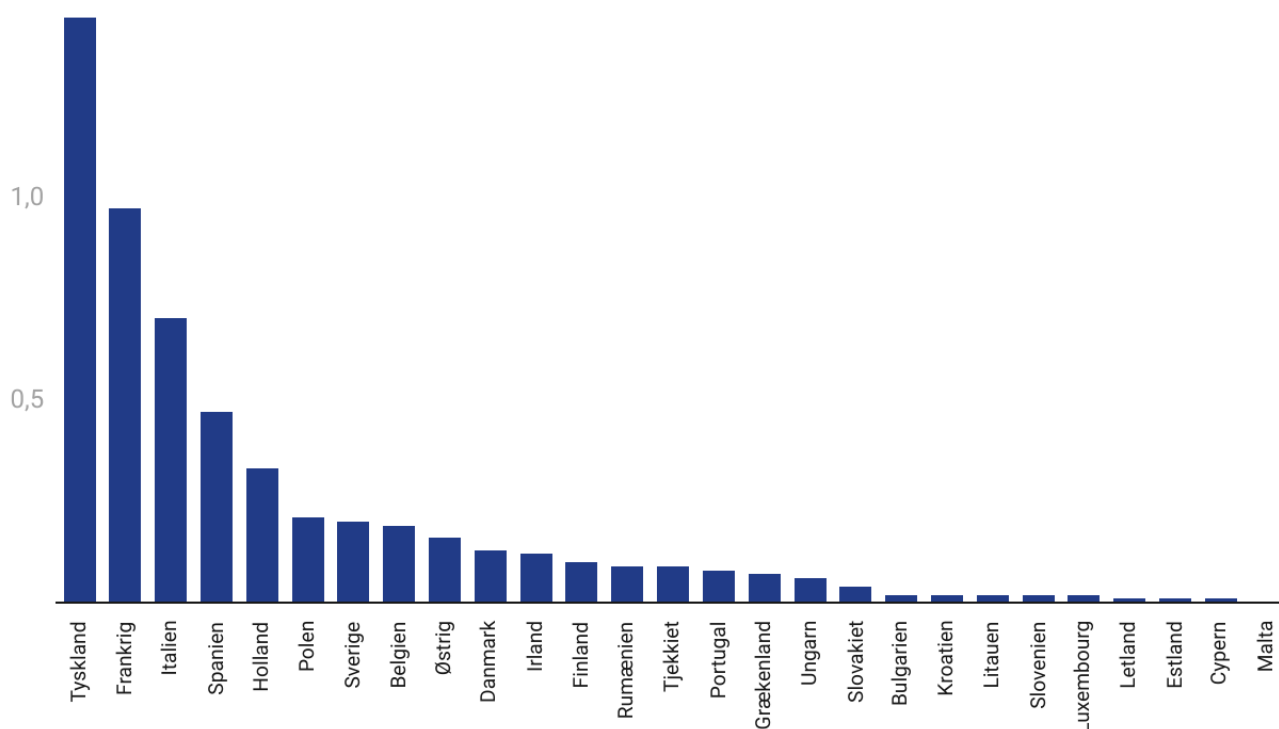
EPF'en er et mellemstatsligt fondssamarbejde, som giver medlemslandene mulighed for at få kompensation for våbenleverancer, som de leverer til Ukraine. Denne kompensation finansieres af medlemslandene ud fra en fordelingsnøgle, så de største økonomier donerer mest.

Dette har fået fondens største bidragsyder, Tyskland, til at argumentere for, at andre medlemslande udnytter fonden til at modernisere deres eget forsvar for tyske midler.

Tyskland ønsker derfor en reform af fonden. Med reformen ønsker Tyskland ikke at reducere bidragene, men lægge pres på andre EU-lande til at spytte flere penge i fonden.

# Tyskland fører an i bidraget til Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF)

Fordelingen af de i alt 5,6 milliarder euro



Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: Source: Trebesch et al. (2023) Kiel Working Paper "The Ukraine Support Tracker" • Lavet med Datawrapper

På nuværende tidspunkt har EPF'en stået for samlede donationer for 5,6 milliarder euro, mens yderligere 5 milliarder euro lige nu bliver tilbageholdt grundet uenighederne om finansieringen.[11](#) EPF'en står derfor som et centralt element i EU's støttebidrag, særlig som en mulighed for at levere militære bidrag.

## Konklusion

Ukrainerne er hårdt presset, både finansielt og militært. Den seneste periode har været karakteriseret ved store politiske uenigheder både i EU og i USA om at få nye støttepakker godkendt. Mens EU lykkedes med at få godkendt en 50 milliarder euro hjælpepakke i starten af februar, er støtten fra USA fortsat usikker. Alt dette sætter et yderligere pres på EU for at finde løsninger, og her går Danmark foran i en lille alliance af ligesindede lande, som har øget deres støtte betragteligt for at vise solidaritet med Ukraine.

Støtten til Ukraine er dog generelt udfordret af, at leverancen af den nødvendige hjælp går langsomt. Særligt den militære hjælp, som er afgørende for Ukraine på slagmarken, er blandt andet udfordret af manglende kapacitet i den europæiske forsvarsindustri, reformkrav af EPF fra Tyskland og USA's reduktion af støtten.

Alt dette skaber en situation, hvor Ukraine står et svagere sted end tidligere i krigen. Den Internationale Valutafond, IMF, estimerer, at Ukraine kommer til at mangle knap 50 milliarder euro i 2024<sup>12</sup>, ligesom Ukraine akut mangler militært udstyr, heriblandt artillerigranater og ammunition.<sup>13</sup>

---

<sup>1</sup>[www.politico.com/live-updates/2024/02/12/congress/senate-advances-foreign-aid-00141010](https://www.politico.com/live-updates/2024/02/12/congress/senate-advances-foreign-aid-00141010)

<sup>2</sup>[www.politico.eu/article/ukraine-gets-eu-aid-as-orban-folds/](https://www.politico.eu/article/ukraine-gets-eu-aid-as-orban-folds/)

<sup>3</sup>[www.politico.com/news/2024/02/13/senate-aid-package-ukraine-israel-taiwan-00141135](https://www.politico.com/news/2024/02/13/senate-aid-package-ukraine-israel-taiwan-00141135)

<sup>4</sup>[www.welt.de/politik/ausland/plus250112472/Militaerhilfe-Das-Schicksal-der-Ukraine-haengt-ploetzlich-fast-allein-an-Europa.html](https://www.welt.de/politik/ausland/plus250112472/Militaerhilfe-Das-Schicksal-der-Ukraine-haengt-ploetzlich-fast-allein-an-Europa.html)

<sup>5</sup>[www.ft.com/content/0d24aade-7701-4298-89ff-2843a47466c5](https://www.ft.com/content/0d24aade-7701-4298-89ff-2843a47466c5)

<sup>6</sup>[www.ifw-kiel.de/publications/news/europe-has-a-long-way-to-go-to-replace-us-aid-large-gap-between-commitments-and-allocations/](https://www.ifw-kiel.de/publications/news/europe-has-a-long-way-to-go-to-replace-us-aid-large-gap-between-commitments-and-allocations/)

<sup>7</sup>EU's 50 milliarder hjælpepakke blev annonceret i juni, men er først blevet vedtaget nu, så den er ekskluderet fra denne opgørelse

<sup>8</sup>[www.ifw-kiel.de/publications/news/europe-has-a-long-way-to-go-to-replace-us-aid-large-gap-between-commitments-and-allocations/](https://www.ifw-kiel.de/publications/news/europe-has-a-long-way-to-go-to-replace-us-aid-large-gap-between-commitments-and-allocations/)

<sup>9</sup>[www.politico.eu/article/europe-military-industry-defense-buildup-war/](https://www.politico.eu/article/europe-military-industry-defense-buildup-war/)

<sup>10</sup>[x.com/thinkeuropa/status/1757406922825711953](https://x.com/thinkeuropa/status/1757406922825711953)

<sup>11</sup>[www.ft.com/content/9b7202e8-efc7-41ec-bbf9-7f44c42ec9e1](https://www.ft.com/content/9b7202e8-efc7-41ec-bbf9-7f44c42ec9e1)

<sup>12</sup>[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/733763/IPOL\\_IDA\(2023\)733763\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/733763/IPOL_IDA(2023)733763_EN.pdf)  
<sup>13</sup>[www.politico.eu/article/eu-ukraine-aid-war-50-billion/](https://www.politico.eu/article/eu-ukraine-aid-war-50-billion/)

<sup>13</sup>[www.politico.com/news/2024/01/23/pentagon-ukraine-ammunition-congress-00137274](https://www.politico.com/news/2024/01/23/pentagon-ukraine-ammunition-congress-00137274); [thinkeuropa.dk/brief/2024-02-mangel-paa-ammunition-i-ukraine-faar-advarselslamperne-til-at-blinke](https://thinkeuropa.dk/brief/2024-02-mangel-paa-ammunition-i-ukraine-faar-advarselslamperne-til-at-blinke)