



ATLANT BRIEF

NATO's 2-procentkrav og Danmarks forsvarsbudget

Professor Mikkel Vedby Rasmussen, Institut for
Statskundskab, Københavns Universitet.

Anbefalinger

Atlantsammenslutningen og Mikkel Vedby Rasmussen har følgende anbefalinger:

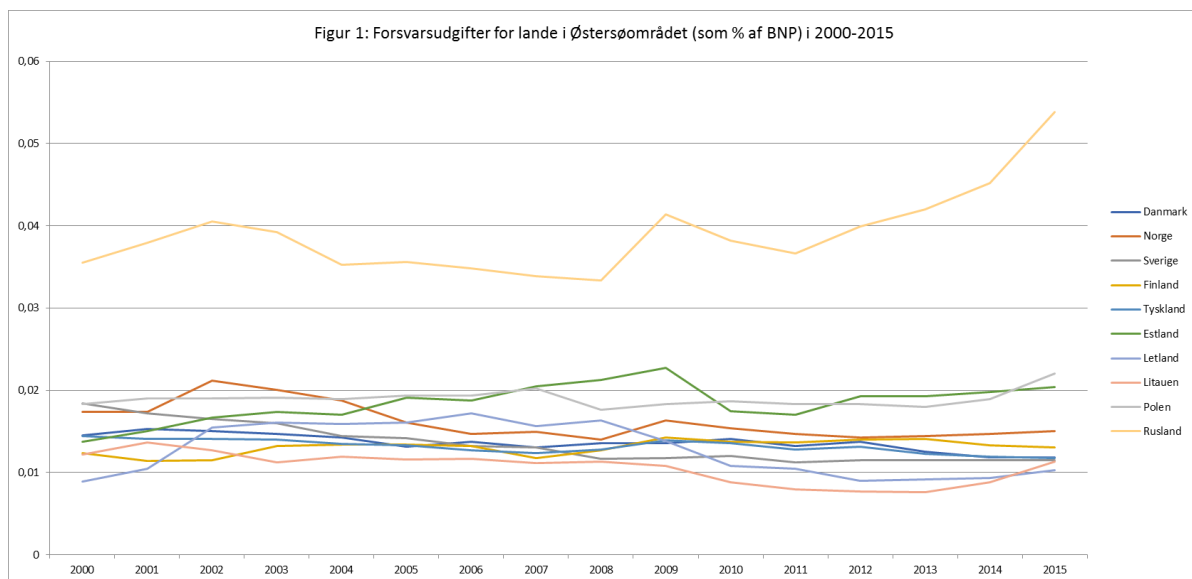
- Sikre en gradvis stigning i forsvarsbudgettet for at bevare en ansvarlig anvendelse af nye midler og under hensyn til, at den årlige stigningsrate af budgettet er et vigtigt diplomatisk redskab i kommunikationen af Danmarks forsvarsvilje.
- Investere i kapaciteter og teknologier, som øger forsvarets fleksibilitet.
- Udarbejde en materielplan for de kommende 10 år, som sikrer den fulde udnyttelse af eksisterende platforme, men samtidig ser på opbygning af nye kapaciteter i kraft af investering i nye teknologier.
- Fokuserer på gradvist at øge materielinvesteringers andel af forsvarsbudgettet til så tæt på 20% af det samlede budget som muligt.



Baggrund

Dette Atlant Brief beskriver baggrunden for NATO's målsætninger for forsvarsbudgetter, herunder tendenserne i de europæiske forsvarsbudgetter samt i det danske forsvarsbudget.

Danmark er det eneste Østersøland, der ikke har øget sine forsvarsudgifter efter 2014. Det betyder et fornyet fokus på forsvarsbudgettets størrelse efter en lang periode, hvor det har været Forsvarets deltagelse i krigene i Irak, Afghanistan, Libyen og Syrien, der har været i centrum. Det har længe været et dansk argument, at output var mere interessant end input, når man diskuterede Forsvarets økonomi – både i Bruxelles og København. Efterhånden som Danmark ikke længere bidrager til store internationale missioner, og de besparelser, som er gennemført på forsvarsområdet siden 2012 for alvor viser deres effekt, står det klart, at man ikke kan se output uafhængigt af input. Imidlertid er spørgsmålet om, hvad der bliver betalt til Forsvaret noget mere kompliceret, end man kunne få indtryk af i den offentlige debat - ligesom NATO's forventninger til det danske forsvarsbudget er mere nuancerede.



Kilde: SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)

Baggrund

2%-målsætningen

Danmark har sammen med de andre 27 medlemslande i NATO lovet at bringe udgifterne til Forsvaret op på 2% af BNP, samt at 20% af forsvarsbudgettet skal anvendes på investeringer i materiel. I dag når hverken Danmark eller 20 andre NATO-lande dette mål. Imidlertid var formålet med at vedtage *Defense Investment Pledge* på NATO-topmødet i Cardiff i 2014 *ikke*, at alle landene skulle nå op på 2% af BNP. NATO-medlemmerne lovede her at bevæge sig i den retning, men ikke at nå 2%. Hertil kan dog tilføjes løftet om at stoppe faldet i forsvarsudgifter i absolutte tal, hvilket Danmark kan få svært ved at leve op til.

Med Tyskland i spidsen havde de europæiske medlemmer af NATO gjort det klart inden topmødet, at de anså det for umuligt at nå 2%. På den anden side var der almindelig enighed om, at det var nødvendigt at øge budgetterne. Nedskæringer efter finanskrisen har presset de europæiske forsvar og nedbragt antallet af ordrer til forsvarsindustrien, så både generaler og direktører lobbyede for øgede budgetter. På et tidspunkt, hvor Europa stadig ikke er kommet ud af den økonomiske krise, var det et argument, som havde vægt. Samtidig havde Ruslands intervention i Ukraine gjort nogle af de lande, som havde skåret mest i deres budgetter efter finanskrisen, mere sårbare – særligt de baltiske lande og Polen, hvilket gjorde dem mere end villige til at sætte budgetterne op.

Løsningen var typisk for alliancen: man var enig om ambitionen, men ikke om, hvad den konkret bestod i, eller hvordan den skulle føres ud i livet. Det afgørende for USA var, at man fortsat kunne henvise til, at der var et krav om, at NATO-landene skulle anvende 2%. Det var ikke mindst vigtigt for amerikanerne i deres kampagne over for den britiske regering om ikke at skære for meget på forsvaret. USA frygtede, at Storbritannien ville reducere sit forsvar i et omfang, hvor Storbritannien ikke længere kunne stå for europæiske operationer, sådan som man havde gjort i Afghanistan og i Libyen. Dette ville pålægge USA en endnu større byrde. Presset på de andre europæiske lande, herunder Danmark, var således i vidt omfang en afledt effekt af presset på Storbritannien.

Donald Trump og de 2%

Hvor løsningen på spørgsmålet om, hvor meget europæerne burde bidrage til det fælles forsvar kunne løses på den traditionelle måde under præsident Obama, så er det imidlertid langt fra sikkert, at den samme løsning vil være god nok for præsident Trump. Amerikanske regeringer har hidtil set diskussionen med europæerne om budgetternes størrelse separat fra den fælles sikkerhedspolitik, men Donald Trump har under valgkampen givet udtryk for, at han betragter NATO-traktaten på samme måde som de lejekontrakter, han har med lejerne i sine bygninger – europæernes løfte om at betale skal indfries, før de kan forvente, at USA vil indfri sit løfte om at hjælpe i overensstemmelse med Atlantpagten.

“I want to keep NATO, but I want them to pay,” sagde Trump i 2016 ved et vælgermøde i Scranton, PA. “We’re protecting countries that most of the people in this room have never even heard of”. Trumps udmelding er i virkeligheden ikke radikalt forskellig fra, hvad en lang række amerikanske politikere og meningsdannere hidtil har sagt. Da Robert Gates blev pensioneret som forsvarsminister i 2011, benyttede han således lejligheden til at give europæerne en opsang, der kan lyde som indledningsmusikken til Trumps udtalelser: “If current trends in the decline of European defense capabilities are not halted and reversed, future US political leaders - those for whom the Cold War was not the formative experience that it was for me - may not consider the return on America's investment in NATO worth the cost.”

Det afgørende ved Trumps udmelding er, at den både rummer en trussel om at trække USA's sikkerhedsgaranti tilbage og en større velvilje over for Rusland. Dermed siger han, at USA ikke har en egeninteresse i at forsvare de baltiske lande eller Polen mod Rusland, og således bliver truslen om ikke at hjælpe langt mere reel. På den måde bliver det paradoksalt nok også mere muligt for de europæiske lande at gøre en forskel. Hvis forsvarsbudgettet nu afgør amerikansk støtte, så kan man jo hæve budgettet og dermed have en større sandsynlighed for amerikansk støtte end man havde, da de sikkerhedspolitiske og budgetmæssige overvejelser var adskilte i Washington.

BNP eller kroner?

Perioden efter afslutningen af den Kolde Krig er ikke blot karakteriseret ved, at der ikke har været en trussel om invasion af Danmark eller vores allierede - vi er også blevet markant rigere. Denne rigdom er ikke blevet investeret i Forsvaret, og derfor er Forsvarets andel af den nationale velstand blevet mindre.

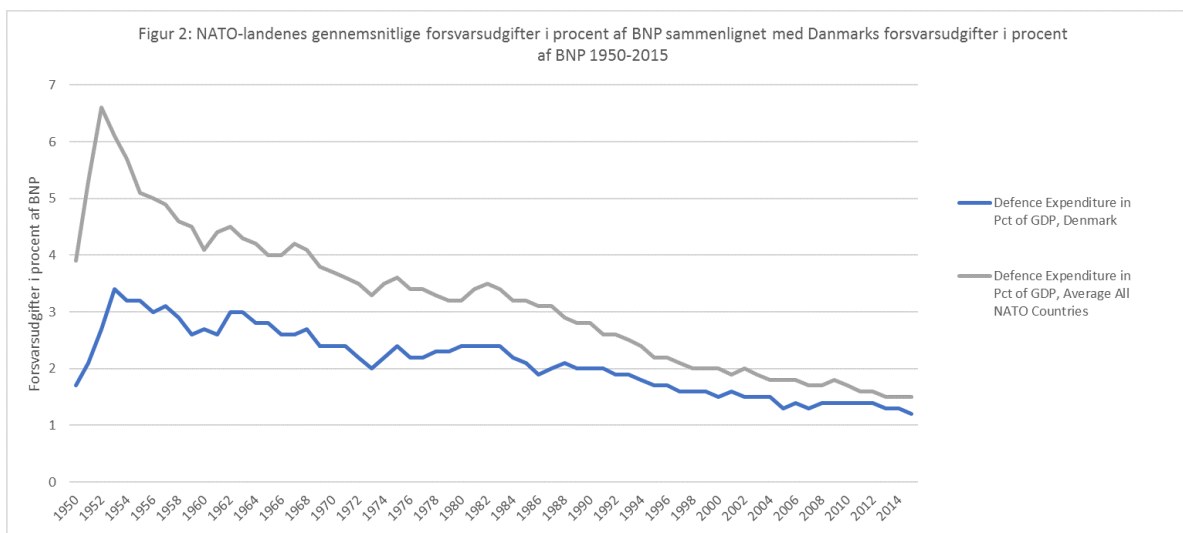
I 1990 brugte de fleste NATO-lande over 2% af BNP på forsvaret. Med afslutningen af den Kolde Krig bliver andelen af NATO-lande, som bruger under 2% dog stadig større, indtil det i 1998 er over halvdelen af landene, som bruger under 2%. Samtidig er det værd at bemærke, at det efter 1990 kun er USA, som bruger over 4% af BNP på forsvaret, og selv USA forlader topkategorien i 1997-2007. Hvor NATO's stormagter brugte over 4% af BNP på forsvaret under den Kolde Krig, er de i dag alle rykket ned omkring 2% af BNP. Standarden for, hvor meget selv de største militærmagter i NATO bruger på forsvar, er således faldet markant.

Spørger man, hvor mange penge NATO-landenes finansministerier sætter ind på forsvarsministeriernes konti, får man svar på, hvor mange kampvogne der kan købes, og hvor mange soldater man kan holde i felten. Det fortæller en mere kompliceret historie end tallene for andel af BNP. Den historie handler om, at USA har øget sit forsvarsbudget siden 1980'erne, mens europæerne og canadierne har holdt deres budgetter mere eller mindre på samme niveau.

I USA har forsvarsudgifterne fulgt konjunkturerne. I 1984 brugte USA \$501 mia., mens forsvarsbudgettet var på \$577 mia. i 2014. I de mellemliggende år havde den amerikanske regering imidlertid skåret på budgettet i 1990'erne, hvor budgettet nåede et foreløbigt lavpunkt på \$378 mia., mens USA i 2011 havde et forsvarsbudget på hele \$711 mia. Mens krige og konjunkturer således har forandret det amerikanske forsvarsbudget markant, har de europæiske og canadiske budgetter været anderledes konstante. I 1984 brugte disse lande til sammen \$310 mia. på forsvar, mens de i 2014 brugte \$303 mia. Det tal dækker over, at de gamle medlemmer af NATO (altså de lande, som var medlem før 1999) skar deres budgetter fra \$305 mia. i 1999 til \$295 mia. i 2014.

Danmark

Tager vi udgangspunkt i NATO's 2%-målsætning, halter det danske forsvar langt bagefter. Det danske forsvarsbudget er i dag halvt så stort som det burde være, hvis Danmark skulle leve op til 2%-målsætningen. Vælger vi i stedet at se på, hvor langt den danske forsvarsinvestering ligger fra andre NATO-landes investeringer, har Danmark aldrig været så tæt på at yde, hvad de andre gør, som i dag. I 1952 brugte NATO-landene i gennemsnit 6,6% af BNP på forsvaret, mens Danmark brugte 2,7% af BNP. I 2015 brugte NATO-landene i gennemsnit 1,5% af BNP på forsvaret, mens Danmark brugte 1,2%.

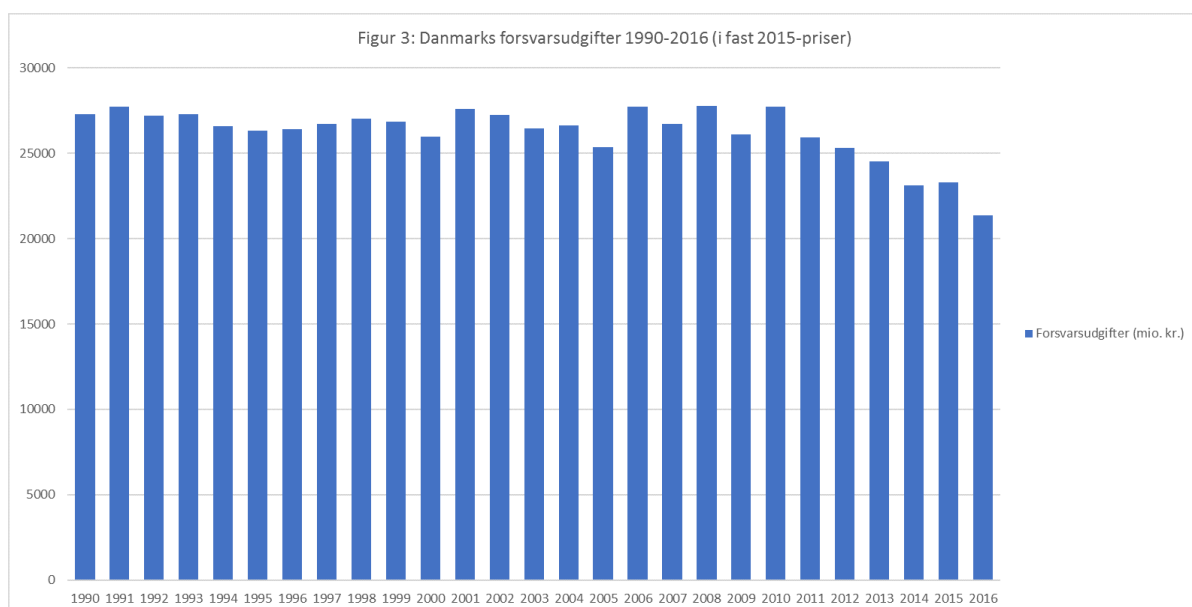


Kilde: SIPRI

Danmark

Figur 2 viser, at frem til 1991 (med undtagelse af 1986) lå det danske forsvarsbudget over 2% af BNP. I 41 år var det således muligt at investere 2 procent af samfundets velstand i Forsvaret, uafhængigt af de økonomiske konjunkturer. Der er derfor *ikke* historisk belæg for at sige, at det er umuligt at bruge 2% af BNP på Forsvaret – i 1963 brugte Danmark fx 3%. Der er til gengæld historisk belæg for at sige, at tendensen siden 1950'erne har været, at forsvarsudgifternes andel af den nationale velfærdskage er blevet stadig mindre.

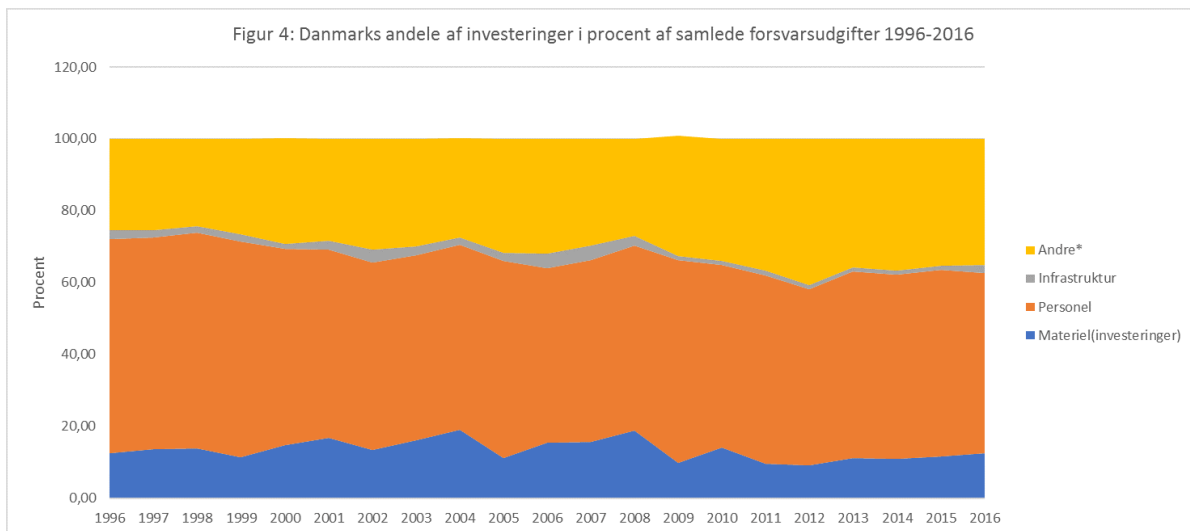
Det er vigtigt at holde sig for øje, at Danmarks BP stiger i denne periode. Udviklingen viser således, at man ikke længere bruger den samme andel af samfundets velstand på Forsvaret. Det beløb, som Forsvaret modtager på finansloven, har imidlertid været overraskende konstant siden 1990. Som de andre europæiske lande og Canada har Danmarks forsvarsbudget været stabilt (omend med en nedadgående tendens) siden afslutningen af den Kolde Krig. Den store forskel mellem udviklingen af det amerikanske og det danske forsvarsbudget er, at hvor det amerikanske budget øges dramatisk i forbindelse med krigen mod terror og når over \$700 mia. i 2011, så begynder det danske budget at falde fra 2011.



Kilde: SIPRI og Forsvarsministeriet

Danmark

Siden 1990 er det danske forsvarsbudget faldet med 21%. Det fald er dog først for alvor indtruffet siden 2012, hvor budgettet for første gang siden 1990 kommer under 25 mia. kr. De dramatiske omlægninger af Forsvaret i perioden er blevet finansieret ved at nedlægge mobiliseringsforsvaret. Den type enheder, særligt i hæren, som er blevet mest påvirket af denne omlægning vil med rette mene, at deres kapaciteter er blevet betydeligt beskåret, men de penge er blevet anvendt andre steder i Forsvaret. Her er således tale om effektivisering og omlægning af opgaver – ikke besparelser. I perioden 1990-2016 finder besparelser først sted fra 2012 og frem.



*: Andre-udgifter inkluderer operationer og udgifter til vedligeholdelse, 'Research and Development'-udgifter og udgifter ikke allokeret i de ovenstående kategorier.

Kilde: NATO Defense Expenditures

20%-målsætningen

Selvom målsætningen om at betale 2% af BNP til Forsvaret fylder mest i den offentlige debat, så er den anden NATO-målsætning om at bruge 20% af forsvarsbudgettet på materiel i virkeligheden en langt bedre indikator for et forsvars ambitioner. Selvfølgelig afgør den første målsætning, hvor mange penge, der er at foretage investeringer for, hvorfor man også med rette fokuserer på 2%-målsætningen. Men en forøgelse af hele budgettet betyder ikke nødvendigvis, at pengene bruges på mere militær kapacitet. Hvis midlerne bruges på lønninger eller kaserner, får man ikke så meget kampkraft ud af dem, som hvis de bruges på fregatter eller kampvogne.

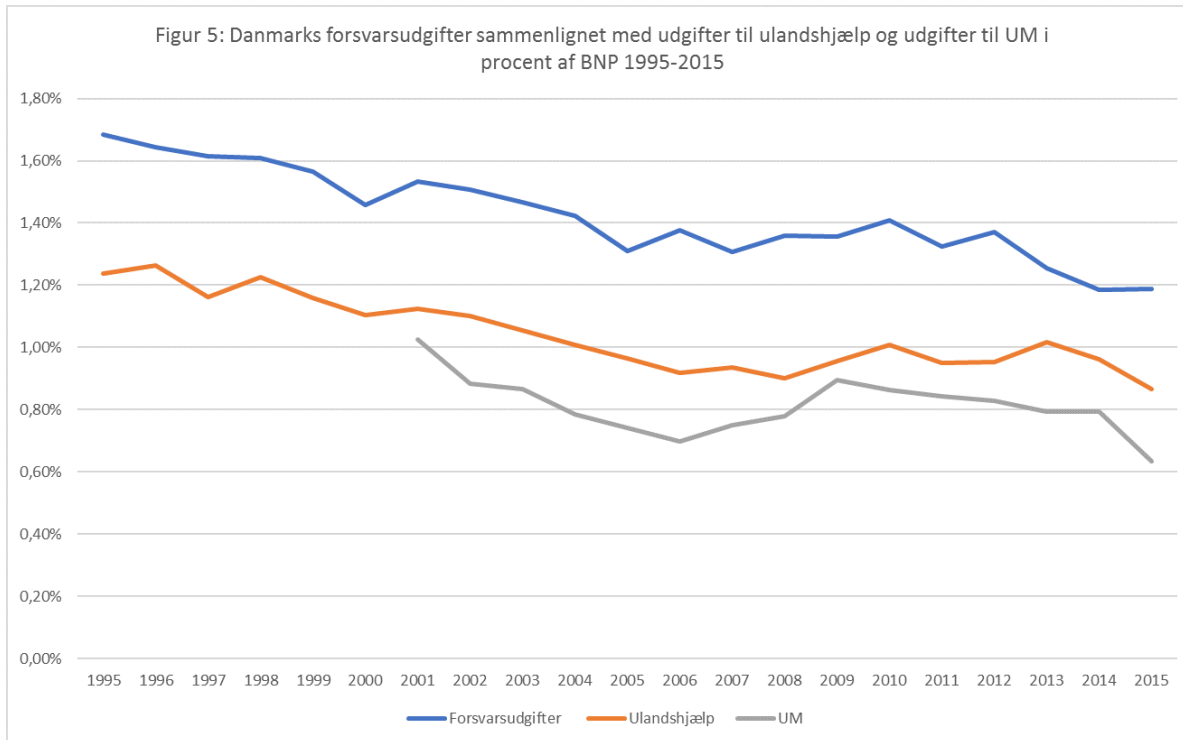
Derfor er det for så vidt mere bekymrende, at Danmark kun bruger omkring 12% af forsvarsbudgettet på materiel, end at der ikke bruges mere end 1,2% af BNP på forsvar i alt. Til Danmarks fordel tæller dog:

- at Danmark generelt foretager bedre indkøb end mange andre lande, fordi der ikke er en national forsvarsindustri at tage hensyn til.
- at med en konstant investeringsrate har Forsvaret været i stand til at lave en materielplan, der sikrede rettidig udskiftning af materiel.

Men det er netop udskiftning og erstatning af eksisterende materiel, der er råd til inden for denne budgetramme. I en tid med ødelæggende teknologiske udviklinger på det militærteknologiske område er kravene til materielinvesteringer blevet stadig større. Det var tydeligt i debatten om erstatningskampfly, hvor den mest teknologisk avancerede og dermed mest fremtidssikrede løsning kom med en helt anden regning end de fly, som skulle erstattes. Hvis erstatningsplatforme bliver dyrere og dyrere pr. styk, så risikerer man med et lille investeringsbudget blot at købe sig til et forsvar, som bliver mindre og mindre.

Nye investeringer

I regeringsgrundlaget forpligter trekløverregeringen sig til at give Forsvaret "et substantielt løft ved at tilføre flere midler til Forsvaret i den kommende aftale på forsvarsområdet, der dækker perioden efter 2017. Det skal føre til en styrkelse af Forsvaret, herunder Forsvarets robusthed og udholdenhed. Der er behov for fortsat at udvikle militære kapaciteter, der er fleksible og anvendelige på hele opgavespektret". Der er således grund til at forvente, at Forsvaret bliver tilført flere midler. Imidlertid vil regeringen skulle forhandle med de andre forligspartier om både budgettets fremtidige størrelse og anvendelse. For en mindretalsregering betyder det, at forsvarsministeren ikke kan regne med at få hverken alle sine ønsker for budgettet eller alle sine ønsker for Forsvarets fremtidige ordning gennemført. Der er derfor en risiko for, at en eventuel budgetforøgelse ikke bliver anvendt, hvor den vil have størst effekt.



Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriet

Atlantsammenslutningen

Atlantsammenslutningen blev oprettet i 1950 som følge af Danmarks nyerhvervede medlemskab af NATO, hvor neutralitet blev ændret til alliancesamarbejde.

Denne nye udenrigspolitiske retning affødte et behov for at informere befolkningen om Danmarks nye internationale rolle, og resultatet blev oprettelsen af Atlantsammenslutningen.

Som uafhængig folkeoplysningsorganisation har Atlantsammenslutningen således haft til opgave at oplyse danskerne om sikkerheds-, forsvars- og udenrigspolitik i mere end 60 år.

Atlantsammenslutningen støttes af en årlig finanslovsbevilling via Udenrigsministeriet.”

Generalsekretær Lars Bangert Struwe er ansvarshavende redaktør på Atlant Brief.

*Atlantsammenslutningen
Ryvangs Allé 1, bygn. 203
2100 København Ø
Tlf. 3059 1944
Mail: atlant@atlant.dk*

Læs mere på www.atlant.dk