



”Ja, tja, bom bom”

Af Kristian L. Nielsen, ekstern lektor, PhD, CBS & RUC

”Ja, tja, bom bom”, således var ordene fra salige Niels Helveg Petersen tilbage i 1987. Det er fristende at gentage de bevingede ord, når man vurderer det netop indgåede forsvarsforlig for 2018-2023. For i weekenden kom rammen for forsvaret endelig på plads, og den lignede i det store hele, det [udspil](#) regeringen præsenterede tilbage i oktober. Var der en vending, der blev flittigt brugt dengang var det ”substantielt løft” (eller ”substantielle løft”), og søreme, om den ikke bliver brugt hele syv gange i den endelige [forligstekst](#).

Så derfor bliver forsvaret nu tilført knap 13 mia. kroner over de næste seks år, hvilket de forsvarsvenlige kræfter på Christiansborg ihærdigt forsøger at italesætte som en sejr. Hæren kan se frem til af en ny brigade, som skal kunne indsættes internationalt i sin helhed; indsatsen på cyberområdet styrkes med et milliardbeløb; flådens fregatter bliver udrustet med bedre luftforsvar mod både fly og missiler, i form af de langtrækkende SM2 og SM6; og flådens helikoptere bliver udrustet til at jage ubåde. For flådens vedkommende bliver det dog først i slutningen af forligsperioden, at man skal forvente disse nye kapaciteter, så indtil da regner vi med, at russerne opfører sig ordentligt i danske farvande. Endelig understregedes også den internationale dimension i forhold til vores forpligtelser overfor vores vigtigste alliancepartnere: *”Aftalens indhold søger at imødekomme NATOs ønsker til dansk forsvar og de styrkemål, NATO har givet Danmark”*.

Forliget blev så også en lille måned forsinket, da vigtigere sager tilsyneladende skulle behandles først. Til gengæld skal det så også gælde i hele seks år. Men lad os ikke hænge os mere i politisk sløvhed. Lad os i stedet se på, hvad dette forlig kommer til at betyde for Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik frem mod 2023, og især hvad det reelt siger om Danmarks syn på sine internationale alliance-forpligtelser.

Usikkerhedsmomenter

Det nye forlig skal løbe helt til 2023, hvilket er en længere periode, end forsvarsforlig normalt er blevet indgået for. Det er potentielt problematisk på flere måder. For det første betyder den lange periode, at der sandsynligvis vil finde to Folketingsvalg sted, inden den er slut, og at de politiske vinde derfor kan nå at skifte mange gange. Størstedelen af budgetforøgelsen vil først komme i forligets slutfase, og det kan derfor ikke helt udelukkes, at nogle af nyanskaffelserne kan blive sløjft igen inden da.

Et andet problem er i selve den danske model med flerårige forsvarsforlig. Som Johannes Riber Nordby har [skrevet](#), så skaber den nuværende model usikkerhed frem for noget, da forsvarrets budgetter pludseligt kan blive afsporede af at større materielanskaffelser bliver dyrere end først forventet, eller fordi forsvaret beordres på internationale missioner, som der ikke blev budgetteret for, dengang forliget blev indgået, men som ikke desto mindre skal finansieres indenfor den oprindelige ramme. Med alle de indkøb, der lægges op til, skal der ikke gå meget galt med de økonomiske vurderinger, før der vil skulle skæres andre steder. De 27 (og alt for få) nye kampfly vil med sikkerhed komme til at stå for en meget stor del af midlerne til indkøb – og det er det eneste omkring det indkøb, som man kan være helt sikker på, eftersom den endelige pris, iflg. Rigsrevisionen, reelt ikke kendes endnu. Har man den fornødne fleksibilitet i budgetterne til at håndtere en overskridelse her?

Det kan heller ikke udelukkes, at der bruges fantasi-penge i forligets regnestykker. F.eks. forventes ca. 1 milliard af 'råderummet'/'løftet' i 2023 at komme fra Budgetanalyserne, og der er 39 tiltag løseligt skitseret i forsvarsforliget. Men hvis de sidste femten års mange eksterne konsulent-input til driften af den offentlige sektor i Danmark har vist en ting, så er det, at deres anbefalinger til optimeringer sjældent har levet op til forventningerne, hverken i form af effektivitet eller besparelser. Forventer man virkelig, at Forsvaret skal kunne hente den optimale gevinst? Ikke desto mindre har man lagt sådanne konsulentanbefalinger til grund for en meget stor del af den samlede budgetforøgelse.

Endelige har politikerne konsekvent bevist gennem de sidste tyve år, at de ikke er blege for at sende vores væbnede styrker på omkostningsfulde internationale missioner i fjerne dele af verden. At stille den fornødne finansiering har det generelt knebet med modet til. I stedet er udsendelser oftest blevet efterfulgt af krav om at spare andre steder, så de ekstra omkostninger kan dækkes indenfor den allerede fastsatte budgetramme.

Nu vil der så gå 5-6 år før forsvarer igen vil blive taget til grundig vurdering. Det er så meget desto mere en skam, da de præmisser forsvarsforliget bygger på, aldrig blev lagt frem. Den seneste periode har vist, hvor uflexibel modellen kan være, for selv da sikkerhedssituationen i vores nærområde forværredes drastisk som følge af Vladimir Putins fremfærd, førte det ikke til nogen markante tiltag, ja dårlig nok nogen egentlig debat. Hvilke konkrete trusselsanalyser blev foretaget? Står midlerne i det nye forlig reelt i forhold til de mål, forsvarer skal arbejde efter? Det finder vi ud af over de næste seks år.

I forhold til NATO

Selvom forligsteksten slår fast, "NATO er og bliver hjørnестenen i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Med denne aftale vil Danmark fortsat løfte sit ansvar som kerneland i NATO", og at ... *Partierne genbekræfter vigtigheden af Wales-erklæringen fra NATO-topmødet i 2014 om at øge forsvarsudgifterne, styrke materielinvesteringer i relevante og efterspurgte kapaciteter samt bidrage til operationer*", så er det med det nye forlig så som så med efterlevelsen af vores forpligtelser i forhold til vores vigtigste alliance.

Med noget god vilje kan det hævdes, at vi i forligsperiodens slutning – og vel at mærke under forudsætning af, at budgettet ikke skrider – vil nå målsætningen om at bruge 20% af forsvarsbudgettet på materielindkøb. Men før vi lykønsker os selv alt for meget, er det værd at påpege, at Danmark på dette punkt kommer fra et meget lavt udgangspunkt. De mange internationale indsatser siden 2000 – en periode, hvor forsvarsbudgettet som del af BNP faldt fra 1,7% i 1999 til 1,4% i [2010](#) – satte afgjort deres spor.

Om end det nye forlig vil betyde en nominel forøgelse af forsvarsbudgettet på 20% i 2023 i forhold til i dag, så er det knap så meget i forhold til BNP. Danmark har ikke siden 1991 brugt to procent på forsvarer, og er i dag en af bundskraberne i NATO. Foreholdt dette, sagde forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen ved præsentationen af forliget kort og godt, " Vi mener, at vi har leveret en væsentlig del af den forpligtigelse, vi [har](#)".

"Ja, tja, bom bom"; NATO's [erklæring](#) fra Wales-topmødet i 2014 lader sig egentlig ikke misforstå:

Vi er enige om at vende udviklingen med faldende forsvarsbudgetter, om at gøre mest effektivt muligt brug af vores budgetter, og til at fremme en mere ligelig deling af omkostninger og ansvar. Vores samlede sikkerhed og forsvar afhænger både af hvor meget vi bruger, og på hvordan vi bruger det...

Allierede, som for nuværende bruger mindre end 2% af BNP på forsvarer, vil:

- *Standse ethvert yderligere fald i forsvarsudgifter;*
- *Sigte på realvækst i forsvarsbudgettet i takt med at BNP vokser;*
- *Sigte på at bevæge sig mod 2%-anvisningen indenfor et årti ...*

Det nye forlig betyder, at Danmark frem mod 2023 vil bevæge sig tilbage til niveauet fra 2012 – 1,3% af BNP. Det var Helle Thorning-Schmidt, der, med fuld opbakning hjemmefra, forpligtede os på at nå 2% senest i 2024, for så at sylte sagen med henvisning til 2012-forliget. Og nu har vi under Lars Løkke Rasmussen, og med bredt flertal, reelt besluttet os for, overhovedet ikke at komme i nærheden af den forpligtelse.

Da udenrigsminister Anders Samuelsen i denne uge tog til Washington, glædede han sig til at kunne fortælle om det nye forlig. Overfor [DR](#) nedtonede han, hvor betydeligt for amerikanere det er, om Danmark bruger 1,3 eller 2% af BNP på forsvaret.

“Det, der også bliver lagt stor vægt på fra amerikansk side, er, hvordan pengene bliver brugt, og der har Danmark et rigtig godt ry for at være ekstremt effektive i den måde, vi bruger de penge, vi sætter af. Man får virkelig værdi for pengene ... der, hvor konflikterne gør ondt ... Og det har Danmark en lang historie for, at vi er. Og det er noget, der bliver lagt mærke til”

Der er mange kritikere, som fremfører, og med en vis ret, at to procent er en arbitrær størrelse, og at det ikke nødvendigvis er det mest brugbare mål. Det måler udelukkende det finansielle input, og ikke hvad der kommer ud i den anden ende. Størrelsen på budgettet er ikke nødvendigvis ligefrem proportionel med effektiviteten og kampkraften. Det danske forsvar er rent faktisk virkelig dygtige til at klemme mest muligt ud af de få midler, de har at gøre godt med. Der er yderligere heller ingen tvivl overhovedet om, at amerikanerne er oprigtigt glade for den indsats, Danmark har gjort i mange brændpunkter, og har haft stor respekt for de soldater, der udfører den. Men hvor Danmark kunne have været et forbillede for andre – ved både at bruge, hvad vi har lovet, og samtidig gøre det eksemplarisk – er den højt besungne effektivitet i måden at bruge pengene i stedet blevet et alibi for at bruge mindre.

Ydermere betyder den danske indsats i frontlinjen ikke, at der af den grund er den store amerikanske forståelse for, at et af verdens rigeste lande er så modvillig mod at bruge de fornødne midler til at opretholde et stærkere forsvar. At Amerikanerne fortsat holder på de to procent kan man læse i den nyligt udkomne National Security [Strategy](#): *“The United States fulfills our defense responsibilities and expects others to do the same. We expect our European allies to increase defense spending to 2 percent of gross domestic product by 2024”*.

Årsagen til at målet om 2% fastholdes er politisk, ganske enkelt. Det er en konkret, kvantificerbar målestok for villighed til at spytte i den fælles kasse, som amerikanerne kan forpligte europæerne på. Som sådan har det vundet prominens i den amerikanske sikkerhedspolitiske debat, og man skal ikke undervurdere, at det faktisk betyder noget for vores vigtigste allierede. Danmark bruger sine internationale aktivisme og villighed til at stille soldater til at få en plads ved højbordet. Men det kan bestemt hævdes, at det har en høj menneskelig pris hele tiden at være i forreste række, for derved at bevise den loyalitet og solidaritet, man ikke ville vise ved at bruge nogle flere penge.

Et paradoks?

Det kan virke paradoksalt, at danske politikere konstant lovpriser NATO og alliancens betydning for vores sikkerhed, og samtidig er så uvillige til at leve op til de forpligtelser, alliancemedlemskabet indebærer.

Den grelle kontrast mellem to citater fra regeringens [Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018](#) understreger om noget Christiansborgs pudsige holdning til forsvaret:

”Vi passer på Danmark, når vi tager vare på verden. Derfor er Danmarks udviklingssamarbejde et vigtigt udenrigspolitisk instrument. Danmark er et af kun fem-seks lande, der lever op til FN’s målsætning om 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand. Det kan vi være stolte af. Men vi må også presse på for, at andre velstående lande leverer deres del.”

...

”NATO-samarbejdet og de transatlantiske bånd er den primære garant for Danmarks og Europas sikkerhed. Derfor er det en vital dansk interesse at bakke fuldt og helt op om solidariteten i NATO. Kravet om, at Europa og Canada bidrager mere og leverer på målsætningen om at bevæge sig hen imod forsvarsudgifter på 2 pct. af bruttonationalproduktet, er ikke nyt. Og det er heller ikke svært at få øje på ubalancen og behovet for en mere ligelig byrdedeling. ”

Vi kan med rette stolte af, at vi som et af kun få lande opfylder FN-målsætningen og lever op til vores forpligtelser på dette område. Men samtidig er der kun fem europæiske NATO-lande, der lever op til deres forpligtelse, og, skønt vi erkender at kravet er rimeligt, er Danmark ikke et af de lande. Den ære går i stedet til Estland, Grækenland, Polen, Rumænien og UK. Letland og Litauen forventer begge at nå de to procent inden udgangen af 2018. For disse to landes vedkommende er der tale om en lille fordobling af forsvarsbudgetterne siden 2014, hvilket viser, at er den politiske vilje til stede, kan midlerne findes.

Man fristes til at tænke, at det fra dansk side var politisk ordsqualder i Wales, et løfte man aldrig havde nogen intentioner om at holde. Nogen vil påpege, at der kun var tale om en politisk forpligtelse, ikke en juridisk, og det er sandt. Men det samme gælder for FN-målene for udviklingsbistand, og dem har vi valgt at efterleve. Hvorfor vurderes vigtigheden af forpligtelserne overfor vores vigtigste sikkerhedsalliance lavere end dem overfor FN-systemet? Hvorfor er vi ikke i stand til at sikre forsvaret af Danmark, når vi er i stand til at påtage os vores del af ansvaret overfor udviklingslandene?

”Ja, tja, bom bom”. Pengene er ikke årsagen. Briterne udmærker sig nemlig ved *både* at efterleve deres FN-forpligtelse på udviklingsområdet og *samtidig* fastholde deres forsvarsbudget på den rigtige side af NATO’s 2%-linje, og viser derved, at man sagtens kan markere sig på mere end et politikområde. Det er svært at pege på andet end manglende politisk vilje. Det kan vi så tænke lidt over frem mod 2023.