

Et substantielt løft til forsvaret?

Kristian L. Nielsen

Ekstern lektor, PhD, Copenhagen Business School/Roskilde Universitet

”Våbenbrødrene”, kaldte DR statsministeren og forsvarsministeren, da de d. 11. oktober fremlagde regeringens udspil til et nyt forsvarsforlig for 2018-2023. En ”historisk oprustning”. Et ”substantielt løft”. Det var nogle af overskrifterne for et udspil, hvori forsvarsbudgettet over den seksårige periode ville stige med samlet set 13 milliarder kroner, og i 2023 ville være 4,8 mia. højere end i 2017. For de penge skal bl.a. Flådens skibe udrustes langt om længe med missiler, der kan nedskyde både fjendtlige fly og missiler; skibene skal også udrustes til at kunne jage ubåde i danske farvande; endelig, som det tredje store initiativ skal Hæren i løbet af forligsperioden opstille en slagkraftig brigade, som skal kunne indsættes internationalt i sin helhed. Andre indsatspunkter inkluderer cybersikkerhed, støtte til politiet samt terrorbekæmpelse. De ansvarlige politiske partier erklærede sig mere eller mindre positivt indstillet, og konturerne af et forlig tegnede sig hurtigt i horisonten.

Men lever udspillet reelt op til den hype, det er blevet mødt med? Og hvad siger det reelt om de politiske beslutningstageres ambitioner på det danske forsvars vegne?

Når man skal bedømme udspillet, må det naturligvis stå på plussiden, at man rent faktisk er villig til at bruge flere penge. Efter det helt igennem katastrofale forsvarsforlig fra 2012, og de dybe nedskæringer, der fulgte i forligsperioden, er snart sagt alt en forbedring. Behovet for at tilføje flere midler til Forsvaret er da også blevet understreget i f.eks. både Taksøe-rapporten og Den Alternative Forsvarsrapport. I begge er understregningen af Danmarks rolle som en pålidelig NATO-allieret blevet understreget, og dertil det skærpede trusselsbillede i vores nærområde, ikke mindst pga. Ruslands aggressive fremfærd siden 2014.

Men en vurdering er naturligvis også nødt til at tage bestik af udgangspunktet – og det er knap så flot. Det er ingen hemmelighed at 00’ernes aktivistiske udenrigspolitik – ikke mindst krigsindsatserne i Irak og Afghanistan – trak særdeles hårdt på forsvaret. Politikerne udtrykte høje ambitioner for, hvad forsvaret skulle kunne levere af internationale indsatser. Men i stedet for at bevilge en finansiering, der stod mål med ambitionsniveauet, svang politikerne sparekniven.

Der er megen managementsnak, som siger, at man kan effektivisere, og ”gøre mere med mindre”. Det kan være sandt et vist stykke tid, men før eller siden ender man med blot at kunne mindre. Som Anders Fogh Rasmussen sagde som NATOs generalsekretær, så kan man komme langt ved at skære fedt væk, men før eller siden skærer man ind i benet. Forsvaret leverede i vid udstrækning det politikerne forventede, men måtte, for at gøre det, prioritere så benhårdt, at det uvægerligt måtte gå ud over helheden. 2012-forsvarsforliget, som præsenterede Forsvaret for endnu en række nedskæringer, var således det seneste i rækken af forlig, der samlet set og lidt efter lidt efterlod de væbnede styrker i en historisk udmagret og nedslidt tilstand.

Den danske tradition for flerårige forsvarsforlig vedtaget med bredt flertal er på mange måder et gode, da det giver Forsvaret forudsigelige rammer og fastholder en kontinuitet, selv hvis regeringen skifter. Men den forløbne periode har også udstillet nogle svagheder ved modellen. 2012-forsvarsforliget virkede kortsigtet og meget uigennemtænkt, selv da det blev vedtaget. Det virkede allerede dengang tvivlsomt, om Danmark var så sikkert, at vi kunne tillade os at skære yderligere. Men selv da det eksterne trusselsbillede helt

tydeligt ændrede sig til det værre fra 2014, har Forsvaret været fastlåst i en helt igennem utilstrækkelig budgetramme, uden fleksibiliteten til at rette ind efter de nye omstændigheder.

Danmark er således et af de sidste lande, der endnu ikke har øget sit forsvarsbudget i lyset af de nye trusler fra især Putins Rusland. At Forsvaret tilmed, i lyset af en række hjemlige sikkerhedstrusler, er blevet pålagt en række nye bevogtningsopgaver, som tidligere ville have ligget under Politiet – nok den eneste institution, der er lige så pinligt underprioriteret som Forsvaret – har ikke just gjort situationen bedre. Vi har med andre ord ladet stå til i næsten fire år, mens truslerne blot er blevet større. Vi starter med andre ord den kommende forligsperiode med et betragteligt efterslæb.

De 13 milliarder vil sandsynligvis også meget hurtigt få ben at gå på. Anskaffelsen af de (kun) 27 F-35 kampfly vil stadig stå som Forsvarets dyreste anskaffelse over de næste ti år, og i den forløbne uge kom det frem i en kritisk rapport fra Rigsrevisionen at vi reelt ikke kender den langsigtede pris på flyene. Forsvarsbudgettet kan således hurtigt blive presset, hvis prisen viser sig at blive højere end hidtil antaget. For det andet er det et åbent spørgsmål, om det reelt kan lade sig gøre inden for den angivne budgetramme, at opstille en slagkraftig brigade som vel at mærke kan udsendes – om end man naturligvis altid vil kunne skjule en sådan mangel ved simpelt hen ikke at udsende brigaden.

Den yderligere tilførsel på samlet 13 milliarder over fem år virker faktisk heller ikke så meget, når man først regner efter; faktisk vil de ekstra 13 milliarder anslåelsesvis kun løfte vores samlede forsvarsbudget fra 1,17% af BNP til 1,25% - altså ca. tilbage til 2012-niveauet, og fortsat meget langt fra NATO's krav om 2%. I dag ligger Danmark – et af de absolut rigeste lande i Europa – på en 20.-plads i NATO, når man sammenligner forsvarsbudget i forhold til BNP. Selv med den varslede stigning i budgettet, vil vi – forudsat at alle andre fastholder deres budgetter uændrede – kun komme op på en 17.- plads. Til sammenligning er Norge i gang med et løft på i gennemsnit 8 mia. kroner om året frem mod 2030, og det fra et noget højere niveau end Danmark. Samtidig har nordmændene besluttet at indkøbe dobbelt så mange F-35 kampfly som Danmark. Havde der nu været tale om en forøgelse på 13 milliarder om året, hvert år – eller hvis bare man planlagde årlige forøgelser i en sådan takst, at forsvarrets budget for 2023 ville være 13 milliarder større end det for 2017 – så ville der have været noget om snakken.

Danske politikere kan godt lide at påpege, hvad sandt er, at vi er gode til at prioritere vores forsvarsbudget således, at vi kan deployere en meget stor del af det, og at vi har ydet et stort bidrag til de fælles operationer. Men at vi får meget for de penge, som vi trods alt bruger, er ikke en forklaring på, endsige et godt argument for, hvorfor et af NATO's rigeste lande, ikke er villig til at bruge to procent. Tværtimod kan man hævde, at Danmark ville stå meget stærkere som eksempel for andre, hvis vi både opfyldte det generelle krav ift. budgettet og samtidig kunne fremvise en best practise ift. måden pengene bruges. I stedet vil Danmark, selv hvis forsvarsforliget kommer til at ligne regeringens udspil, altså fortsat være en af de absolutte bundskrabere i NATO-regi, når det kommer til forsvarsbudgettet.

Så vil udspillet føre til et kvalitativt løft for forsvaret? Som nævnt indledningsvis, så er det naturligvis positivt, at der langt om længe tilføres flere midler til Forsvaret, som mildest talt trænger til det. Men det sagt, er det svært at se, at den begrænsede tilførsel af midler, som der er lagt op til, markant vil styrke Forsvaret og dermed Danmarks sikkerhed. Det virker ikke som om, man først og fremmest tog udgangspunkt i hvilket forsvar vi behøver, men snarere som et forsøg på at signalere forsvarsvilje, uden at det skal koste alt for meget. Regeringens udspil, og det forlig der tegner sig, er i hvert fald ganske beskedent rent finansielt, og i forhold til trusselsbilledet peger det ikke på en markant opprioritering.