



31. JANUAR 2019

CMS NOTAT

Vedr. Hvad nu hvis Danmark øger forsvarsbudgettet til to procent? En sondering af mulighederne for at styrke dansk innovation og forsvarsevne

Forfatter Henrik Breitenbauch

CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

ØSTER FARIMAGSGADE 5
1353 KØBENHAVN K

Resumé og indledning

Forøger Danmark over en længere årrække forsvarsbudgettet til to procent af BNP vil beløbets størrelse give betydelige muligheder for at fremme både forsvarsevnen og samfundsøkonomien mere generelt gennem teknologiudvikling og innovation. En sådan 'fremtidsbalancering' af nye forsvarsmidler vil – i stil med den grønne omstilling – bygge på en opprioritering økosystemet mellem staten, industrien og den tekniske forskning. Udover at lukke strategiske sårbarheder og styrke hjemtag fra EU's forsvarsfond, vil det samtidig åbne for internationalt udviklingsamarbejde som et væsentligt virkemiddel i sikkerhedspolitikken. Danmark bør derfor allerede nu afdække forsvars- og sikkerhedspolitiske såvel som samfundsøkonomiske muligheder forbundet med en eventuel realisering af to-procents-målsætningen.

DIR 35324086

MOB 60870608

hob@ifs.ku.dk

www.cms.polsci.ku.dk

REF: HØB

Beslutningens generelle rækkevidde - økonomisk og forsvars- og sikkerhedspolitisk

To-procents-målsætningen er i stigende grad mere forpligtende internationalt. Det er derfor rettidig omhu at undersøge konsekvenser og muligheder af en potentiel dansk beslutning. Beslutningen vil sandsynligvis (efter tysk model) først blive varslet internationalt og derefter indfaset langsomt over flere forligsperioder. En lang indflyvning vil gøre det muligt at tænke strategisk og samfundsøkonomisk over udmøntningen.

At løfte forsvarsbudgettet til 2% af BNP svarer til omkring 49 mia. kroner i 2025.¹ Over en 10-årig periode bliver det til minimum 110 mia. kroner i *ekstra* forsvarsmidler (udover det allerede planlagte løft) – over seks gange kampflyindkøbet. Størrelsen åbner for både at gentænke grundlæggende balancer i forsvarspolitikken (mellem investeringer i nutid og fremtid, og mellem værnene), og for at maksimere investeringens alliancepolitiske effekt. En markant mulighed er her at anvende væsentlige dele af det forøgede forsvarsbudget til også at styrke dansk økonomi mere generelt i form af teknologiudvikling og innovation.

En analyse af konsekvenser og muligheder knyttet til et stigende forsvarsbudget bør derfor inddrage *både* de forsvars- og sikkerhedspolitiske aspekter *og* de effekter beslutningen kan have for dansk økonomi.

Økonomi-politiske aspekter: brug grøn omstilling som model

En årlig halv procent af BNP giver væsentlige muligheder for at investere i tiltag, der giver positive afledte effekter for økonomien i bredere forstand.

Dansk forsvarspolitik og forsvarsindustripolitik har generelt et lavt fokus på udvikling. Praksis om at købe hyldevarer (*off-the-shelf*) indebærer mindre risiko, men udelukker samtidig investeringer med større samfundsøkonomiske afkast.

Den grønne omstilling kan tjene som model for en udmøntning af et budgetløft på forsvarsområdet. Danmark fører i øjeblikket en avanceret industripolitik knyttet til grøn omstilling, blandt andet gennem en blanding af offentlige investeringer og offentligt-privat teknologisk udviklingssamarbejde. Dansk innovationspolitik bygger på en aktiv statslig involvering via et netværk af aktører som inddrager og bygger bro mellem statslige myndigheder, industri, og forskningsmiljøer.

En mere udviklingsorienteret forsvarsindustripolitik kan bidrage til både international kapacitetsudvikling og mere rent danske projekter af specialiseret karakter. Et væsentligt hensyn vil være substantielt at styrke virksomhedernes hjemtag fra EU's forsvarsfond – så en del af løftet bliver selvfinansieret. Et vigtigt virkemiddel vil være en styrkelse af det eksisterende økosystem mellem (tekniske og teknologisk orienterede) forskningsmiljøer, (*dual-use*-orienteret) industri (herunder også IT), og de statslige myndigheder – her kan man lære af bl.a. Nederlandene og Israel. Forsvarsindustrien vil (sammen med dele af den civile industri) kunne

¹ Inklusive de på godt seks mia. kr. der indregnes i NATO's opgørelse, men som ikke indgår i det faktiske forsvarsbudget, jf. Henrik Breitenbauch og Kristian Søby Kristensen *Rørte vande: Europæisk sikkerhed og dansk forsvar i en opbrudstid*, CMS Rapport, juni 2017, [<https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/roerte-vande/>], figuren p. 9 og Forsvarsministeriet "Ministerområdets økonomi 2020", [<https://fmn.dk/videnom/Documents/forsvarsministeriets-oekonomi-2020wcagua.pdf>]

udgøre en særskilt erhvervsklynge i det danske innovationssystem. En særlig pointe er her, at digitaliseringen og dermed sårbarhederne af den danske økonomi, staten og forsvaret selv betyder, at grænserne mellem IT-området og det forsvarsindustrielle område i stigende grad udviskes. Statslige investeringer kan forløse væsentlige potentielle synergier mellem den civile industri og forsvarsindustri-politiske udviklingsprioriteter.

Forsvars- og sikkerhedspolitiske aspekter: mere fremtid og alliancepolitik

Dansk forsvarspolitik har i nyere tid haft en konservativ budgetratio til fordel for fastholde (eller erstatte) kapaciteter over at udvikle nye. Med et stort budgetløft kan man i stedet mere grundlæggende gentænke enkelte kapaciteter – eller hele værn – med endnu højere teknologiindhold. Et stort løft er dermed en historisk mulighed for mere radikalt at 'fremtidsorientere' forsvarets budgetratio ved at forøge andelen af kapacitetsudvikling og teknologisk avancerede militære kapaciteter – som er det, der fastholder NATOs og Danmarks teknologiske forspring.

For et lille land er forsvarspolitiske investeringer også alliancepolitiske. Ud over NATOs styrkemål bør forsvarspolitikken bygge på en analyse af Danmarks særlige geostrategiske betingelser, som ud over udfordringer fra syd og spørgsmålet om kollektiv afskrækkelse og forsvar mod øst, også omfatter særlige opgaver mod nord i Arktis samt de for et lille land strategiske vigtige relationer, multilateralt såvel som bilateralt, internt i Vesten. Investeringer i international kapacitetsudvikling må derfor også betragtes ud fra en logik om at finde en balanceret portefølje af samarbejde mellem USA og de store europæiske lande, svarende til Danmarks langsigtede sikkerhedspolitik. Endelig er der en selvstændig sikkerhedspolitisk værdi i at have en vis national forsvarsteknisk kapacitet, særligt i en tid med geopolitisk usikkerhed.

Forsvarspolitisk kan løftet lukke strategiske sårbarheder ved at inddrage både Danmarks strategiske geografi (eksempelvis Arktis) og en mere generel sårbarhedsanalyse (samfundets digitaliseringsgrad og forsvarets egne behov peger eksempelvis på IT som særligt satsningsområde), ligesom der bør bygges videre på eksisterende styrker såsom det maritime område.

Samlede muligheder for udmøntning: et fremtidsrettet løft

Et stort budgetløft kan prioritere fremtidige kapaciteter, og herunder udvikling af teknologi og bredere innovation til gavn for dansk økonomi. Det kan ske gennem et innovationssystem på tværs af statslige myndigheder, industri og de tekniske forskningsmiljøer som over tid kan blive delvist økonomisk bæredygtigt gennem vækst sammen med den civile industri og hjemtagning fra EU's forsvarsfond. Internationale samarbejder

vil åbne for en alliancepolitisk balance mellem USA og store europæiske lande.

SIDE 4 AF 4

Anbefalinger

- Danmark bør påbegynde en proces for at afdække forsvars- og sikkerhedspolitiske såvel som samfundsøkonomiske muligheder forbundet med et forsvarsbudget på to procent af BNP.
- Processen bør fokusere på at analysere muligheder og effekter forbundet med en markant udviklings- og fremtidsorientering af de nye midler i form af en aktiv innovationspolitik i stil med den grønne omstilling.

CMS Notater bygger på forskningsprojekter ved centeret og indeholder konkrete, kortfattede bidrag til politikudvikling inden for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Vurderinger og analyser i CMS Notater er alene forfatterens ansvar.