



Rørte vande

Europæisk sikkerhed og dansk forsvar i en opbrudstid



Henrik Breitenbauch
Kristian Søby Kristensen

Figurer

- Figur 1. Internationale rammer og dansk forsvarspolitik
- Figur 2. Forsvarsbudgettets andel af BNP ved fastholdelse af 2016-niveau
- Figur 3. Prisen på fremtidens forsvar
- Figur 4. Danmarks strategiske rum
- Figur 5. Udgifter til internationale virkemidler 1980-2015 som andel af BNP
- Figur 6. Udgifter til internationale virkemidler 1980-2015 som andel af de samlede offentlige udgifter
- Figur 7a. Udvalgte NATO-landes andel af forsvarsudgifter anvendt på personel 1985-2015
- Figur 7b. Udvalgte NATO-landes andel af forsvarsudgifter anvendt på materiel 1985-2015
- Figur 8. Andelen af danske udgifter anvendt på personel og materiel 1985-2015
- Figur 9. Udgifter til internationale operationer og drift 2006-2014
- Figur 10a. Budgetforholdet mellem de tre værn (udvalgte år)
- Figur 10b. Det relative budgetforhold mellem de tre værn (udvalgte år)
- Figur 11. Budgetandelen for forsvaret inklusive underliggende myndigheder 2014 og 2015

Oversigt over fotografier

- Side 10 Soldater fra Gardehusarregimentet i øvelsesterræn ved Slagelse, 24. november 2016.
Copyright: Ronny Rasmussen, forsvarsgalleriet.dk.
- Side 11 US Seahawk på Peter Willemoes. Amerikanske Seahawks lander, letter og træner fast-roping med specialsoldater. Træningen foregår ifbm. F362 Peter Willemoes' deltagelse i Carrier Strike Group 2, der fra Middelhavet bekæmper ISIL. Marts 2017.
Copyright: Peter Willemoes besætning, forsvarsgalleriet.dk.
- Side 15 Forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen og partilederne Mette Frederiksen, Kristian Thulesen Dahl og Morten Østergaard på besøg hos det danske styrkebidrag i Irak. 19. marts 2017.
Copyright: Presseofficer Jeanette Serritzlev, DANCON OIR 5, forsvarsgalleriet.dk
- Side 16 Foto taget ifbm. NATO's generalsekretærs besøg i Danmark, 17. marts 2017.
Copyright: NATO
- Side 18 Foto taget ifbm. forsvarschefens besøg hos de danske soldater i Resolute Support Mission i Kabul, april 2017. Copyright: Karsten Nielsen. Forsvarsgalleriet.dk
- Side 31 Forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen og partilederne Mette Frederiksen, Kristian Thulesen Dahl og Morten Østergaard i samtale med chefen for DANCON OIR 5, oberstløjtnant Henrik Hvilsom, under deres besøg hos det danske styrkebidrag i Irak. 19. marts 2017.
Copyright: Presseofficer Jeanette Serritzlev, DANCON OIR 5, forsvarsgalleriet.dk.
- Side 34 Samsejlads med Y388 Tulugaq, P570 Knud Rasmussen og F359 Vædderen ved Grønland, 2. april 2008. Copyright: Forsvarsgalleriet.dk.

Indhold

Dansk resumé	4
English abstract	5
Indledning	6
Fra internationale forandringer til danske prioriteringer	6
Byrdedelingen i NATO og dansk forsvarsøkonomi frem mod 2025	8
Analysens metode og opbygning	10
Wales-Warszawa-Bruxelles – Internationale rammer for dansk forsvarspolitik	12
Sikkerhedspolitiske rammer under forandring	12
Forsvarspolitikken internationale forandringer	14
Militær teknologi og økonomi i et globalt perspektiv	14
Forsvarspolitikken operative krydspres og dansk forsvarspolitik	16
De internationale betingelser og behovet for prioriteringer	17
Hovedlinjer i dansk forsvarspolitik i dag	19
Forsvarspolitikken er også et normalt politisk område	19
Internationale virkemidler i tal	20
Fire dimensioner af forsvarspolitikken	22
Styring og strategi i forsvarspolitikken	29
Det kommende forlig – Optimering og strategiske valg	30
Strategiske betingelser og forsvarspolitiske balancer	31
Konklusion	34
Appendiks – Datagrundlag, forbehold og fremskrivninger	36
Litteratur	43
Noter	46

Dansk resumé

Der er rørte vande omkring Danmark. Et forværret sikkerhedspolitisk trusselsbillede placerer sammen med afgørende forandringer i forsvarspolitikken internationale betingelser dansk forsvarspolitik ved en skillevej. Nye trusler og opgaver samt øget international organisering af militær magt, global teknologiudvikling og et markant internationalt økonomisk tryk skaber et dobbelt pres på forsvaret og forsvarspolitikken. Fordi Danmarks bidrag til at producere sikkerhed udfolder sig under forandrede internationale vilkår, er det afgørende at debattere, hvordan Danmark kan prioritere sin forsvarspolitiske indsats og forsvarets indretning, så dansk sikkerhed og indflydelse styrkes, så centrale internationale institutioner understøttes, og så Danmark kan medvirke til at løse konkrete sikkerhedspolitiske udfordringer.

Formålet med denne rapport er at understøtte debatten om prioriteringer ved at belyse betingelser og balancer i dansk forsvarspolitik og identificere mulige håndtag, der fremadrettet kan støtte strategisk og politisk styring i – og debat om – dansk forsvarspolitik.

Rapporten tager udgangspunkt i de i stigende grad internationale rammebetingelser for dansk forsvarspolitik for at afdække hovedtræk ved dansk forsvarspolitik, som den ser ud i dag. Rapporten fokuserer dermed på mellemregningerne mellem sikkerhedspolitiske udfordringer og konkrete forsvarspolitiske valg om materiel, personel og struktur. De mellemregninger handler om internationale forsvarspolitiske rammer – blandt andet øgede forventninger om samarbejde og stigende priser på højteknologisk materiel – og om muligheder for strategi og styring i forsvarspolitikken.

På den baggrund identificerer rapporten fire strategiske balancer som bidrag til at debattere prioriteringerne i dansk forsvarspolitik og forsvarets fremtidige indretning. Det er balancen mellem et nationalt og et internationalt fokus, balancen mellem operative kapaciteter og støttefunktioner, balancen mellem et operativt fokus på kamp eller kontrol og endelig balancen mellem mennesker og maskiner. Disse afvejninger viser forskellige veje til forskellige typer fremtidige forsvar.

I den fortsatte udvikling af forsvaret kan de balancer også understøtte en dialog om, hvordan strategiske mål for forsvaret og dansk forsvarspolitik skal identificeres og måles – både i og i forlængelse af det kommende forlig. Afhængig af politiske prioriteter, er der flere måder, hvorpå forsvarspolitikken strategiske styring kan styrkes. Et middel kan være forskellige måltal, afledt af de fire balancer i forhold til international efterspørgsel. Et andet er et strategisk rammedokument for forsvarsområdet. Endvidere kan man fokusere på, om mål- og resultatstyringen af forsvaret er optimeret i forhold til de strategiske mål. Nye måltal bør også sikre nye data om dansk forsvarspolitik for forsvaret selv, for Folketinget og for offentligheden. Endelig kan forliget fastsætte gennemførelsen af større analyser om eksempelvis den militærteknologiske udviklings betydning for dansk forsvarspolitik eller de forventede forandrede krav til forsvarets ansatte i fremtiden.

English abstract

A deteriorated security environment in combination with substantive changes in the conditions for international defence policy puts Danish defence policy at a crossroads. New threats and tasks, increasingly international organization of military power, global technological development and significant international economic pressures, create a double pressure on the Danish Armed Forces and Danish defence policy. Because Denmark's contribution to the production of security is evolving under changing international conditions, it is crucial to debate how Denmark can prioritize its defence policy to strengthen Danish security, to support key international institutions, and to secure Danish contributions to the effective solution of concrete security challenges.

The purpose of this report is to support this debate on priorities by highlighting conditions and balances in Danish defence policy and by identifying possible handles that can enable strategic and political governance in – and debate on – Danish defence policy.

The report takes its starting point in the increasingly international conditions for Danish defence policy. It identifies main features of Danish defence policy as it appears today. In doing so, the analysis focuses on the level between security challenges and concrete defence policy choices on material, personnel and structure. This level contains both evolving international conditions for defence policy – including increased patterns of cooperation and rising prices for high-tech equipment – and opportunities for strategy and governance in defence policy.

Against this background, the report identifies four strategic balances that are relevant to future prioritisation in Danish defence policy and its armed forces. These are the balance between a national and an international focus; the balance between operational capabilities and support functions; the balance between an operational focus on warfighting or an operational focus on control; and the balance between personnel and equipment. These balances show different pathways to different types of future armed forces. In the continued development of the armed forces, these balances can also support a dialogue on identifying and measuring strategic goals for Danish defence policy.

Depending on political priorities, there are several ways to strengthen the strategic governance of Danish defence policy. One way is to determine different budgetary targets, derived from the four balances in relation to international demand. Another is the introduction of a defence strategy document. Further, it is important to coordinate performance management of the Armed Forces and other subordinate authorities with the strategic goals. New targets should also ensure that new data on Danish defence policy will be available for public authorities as well as for Parliament. Finally, the upcoming defence agreement can authorize new major analyses of, for example, the significance of military technology development for Danish defence policy, or of changing demands for armed forces' personnel in the future.

Indledning

Der er rørt vande i verden omkring Danmark. Siden 2012, hvor det nuværende forsvarsforlig blev indgået, er de sikkerhedspolitiske betingelser for Danmark markant forandret, ikke kun i Europas periferi, men i dansk nærområde.

Trusselsbilledet har udviklet sig negativt og sikkerhedspolitikken har fået ny aktualitet. Derfor bidrager forsvaret i dag til meget forskellige opgaver, fra konventionel afskrækkelse og kollektivt forsvar i øst, til terrorbekæmpelse samt stabiliserings- og fredsoperationer i syd. Hertil kommer nationale opgaver i lyset af truslen fra terrorisme, ligesom Arktis udgør et særskilt ansvarsområde med stigende betydning for Rigsfællesskabet. Sammen med internationale forsvarspolitiske tendenser og en usikker alliancepolitisk situation, sætter dette trusselsbillede dansk forsvarspolitik i et stærkt krydspres.

Det næste forsvarsforlig vil lægge rammerne for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i perioden 2018-22 og sætte pejlemærker for udviklingen på længere sigt. Ikke mindst hvis forsvaret, som foreslået i regeringsgrundlaget fra efteråret 2016, står foran et 'substantielt' økonomisk løft, kan beslutningen om hvordan de midler anvendes få afgørende og langsigtede konsekvenser for fremtidens danske forsvar.¹ Det er store strategiske beslutninger. Dansk forsvarspolitik står derfor ved en skillevej, og det forlig, der efter planen indgås i efteråret 2017 kan blive et historisk forlig.

Danmarks bidrag til at producere sikkerhed udfolder sig under forandrede internationale vilkår. Derfor er det afgørende at debattere, hvordan Danmark kan prioritere sin forsvarspolitiske indsats og forsvarets indretning, så dansk sikkerhed og indflydelse styrkes, så centrale internationale institutioner understøttes, og så Danmark kan medvirke til at løse konkrete sikkerhedspolitiske udfordringer. Formålet med denne rapport er derfor at understøtte disse prioriteringer og beslutninger ved at belyse betingelser og balancer i dansk forsvarspolitik og identificere håndtag, der kan støtte strategisk og politisk styring og forsvarspolitisk debat.

Rapporten tager udgangspunkt i de i stigende grad internationale rammebetingelser for dansk forsvarspolitik for at afdække hovedtræk ved dansk forsvarspolitik, som den ser ud i dag. Rapportens tilgang er ny, fordi den fokuserer på mellemregningerne mellem sikkerhedspolitiske udfordringer og konkrete forsvarspolitiske valg om materiel, personel og struktur. Disse

mellemregninger handler om internationale forsvarspolitiske rammer – blandt andet øgede forventninger om samarbejde og stigende priser på højteknologisk materiel – og om muligheder for strategi og styring i forsvarspolitikken.

På den baggrund identificerer rapporten fire strategiske balancer som bidrag til at debattere prioriteringerne i dansk forsvarspolitik og forsvarets fremtidige indretning. De fire balancer er en balance mellem et nationalt og et internationalt fokus, balancen mellem operative kapaciteter og støttefunktioner, balancen mellem et operativt fokus på kamp eller kontrol og endelig balancen mellem mennesker og maskiner. Balancerne viser forskellige veje til fremtidens danske forsvar og ved at lægge snittet forskelligt på disse fire balancer, kan man komme frem til forskellige typer forsvar.

Formålet med analysen er at synliggøre overordnede træk ved dansk forsvarspolitik, som samtidig viser, at der findes strategiske valg og muligheder for politisk styring. Næste afsnit samler disse relationer i en model, der kombinerer trusler og udfordringer samt forandringer i den internationale opgaveløsning med strategiske balancer i dansk forsvarspolitik. Modellen er samtidig styrende for rapportens analyse.

FRA INTERNATIONALE FORANDRINGER TIL DANSKE PRIORITERINGER

De internationale rammer for dansk forsvarspolitik skabes af trusler og udfordringer samt hvordan verdenssamfundet organiserer sine forsøg på at imødegå disse trusler og udfordringer. Disse rammer er under markant forandring.

Et væsentligt element i diskussionen om forsvarets fremtidige indretning handler derfor om, hvordan Danmark kan og bør reagere på de forandringer. Det gør den følgende analyse ved i mindre grad at fokusere på forandringen af trusselsbilledet (det man kunne kalde efterspørgslen) og i højere grad fokusere på de tendenser, der kendetegner den internationale opgaveløsning (udbud), som det danske forsvar er en del af. Ved efterfølgende at se nærmere på hvordan dansk forsvarspolitik indrettes og styres, giver analysen et fokuseret blik på de balancer, som forsvarspolitikken er struktureret efter.

Siden 1949 har NATO været hjørnestenen i dansk sikkerhedspolitik. Men det er ikke kun i kraft af det kollektive forsvar og den amerikanske sikkerhedsgaranti, at NATO står centralt for dansk forsvarspolitik. Gennem

NATO etableres et strategisk fokus for kollektiv transatlantisk sikkerhed. NATO sætter endvidere standarder for militært udstyr, træning, operationer, og sætter rammer for praktisk samarbejde om et stigende antal militære funktioner, ikke mindst i form af støttekapaciteter. Ligesom større lande, men i endnu højere grad, er Danmark afhængig af at være integreret i det internationale netværk af militære støttefunktioner for at kunne operere militært. NATO er altså en ramme for udbygget samarbejde om udviklingen og anvendelsen af militære kapaciteter. Hertil kommer andre former for forsvarssamarbejde, for eksempel EU og NORDEFCO (med de nordiske lande) samt bilateralt samarbejde, som også er med til at lægge internationale rammer for dansk forsvarspolitik.

Det internationale samarbejde i bred forstand udgør dermed et filter mellem på den ene side trusler og udfordringer og på den anden side konkrete opgaver, daglig drift såvel som strategisk udvikling af dansk forsvar. Denne relation er sammenfattet i Figur 1.

Figur 1 beskriver tre lag. Øverst findes trusler og udfordringer som afføder et konkret opgavekompleks for Danmark, allierede og partnere ude i verden. Opgavekomplekset forsøges håndteret i det midterste lag gennem initiativer af både kort- og langsigtede karakter. De to lag udgør de internationale rammer for dansk forsvarspolitik, som fastlægges i figurens nederste lag. Som markeret med ellipsen er dansk forsvarspolitik ikke alene afledt af dens internationale rammer. Der er også andre kilder hertil. Ikke desto mindre udgør udviklingen i trusler og udfordringer, samt tendenser for hvordan moderne militære styrker udvikles og drives for at håndtere de trusler og udfordringer, en væsentlig rammesættende dimension i dansk forsvarspolitik.

Forsvarsforligsteksten – det vigtigste beslutnings- og styringsdokument i dansk forsvarspolitik – indledes normalt med en sikkerhedspolitisk analyse. Men som Bertel Heurlin har vist i relation til de noget længere forsvarskommissionsberetninger,² så er der ikke altid en klar kobling mellem international sikkerhedspolitik og danske forsvarspolitiske valg. Sikkerhedspolitikken varierer mere end forsvarspolitikken, fordi sikkerhedspolitikken diagnosticerer eksterne forhold, mens forsvarspolitikken valg er langvarige. Det er de, fordi de drejer sig om omfattende materielinvesteringer og fordi forsvarspolitikken opgave er at sikre – som det udtrykkes i Lov om forsvaret – at Danmark ”råder over

Figur 1 **Internationale rammer og dansk forsvarspolitik**



styrker af hæren, søværnet og flyvevåbnet” som kan løse de opgaver, der nu engang findes for et land, der ønsker at bevare sin fortsatte fredelige eksistens. Forsvarspolitikken fundamentale funktion er dermed at opretholde og udvikle evnen til at udføre militære operationer til vands, til lands og i luften, også på langt sigt.

En af rapportens grundlæggende pointer er, at dansk forsvarspolitik i stigende grad vil blive formet af og i samklang med internationale tendenser. Stigende priser på materiel, forøget teknologisk kompleksitet, og forøget integration af operative mønstre og standarder er med til at forankre dansk forsvarspolitik internationalt i væsentligt omfang – og vil blive det endnu mere fremover. Derfor fokuserer vi i det følgende mere på dansk forsvarspolitik, dens internationale rammer og deres betydning (de gule dele af figur 1), end på sikkerhedspolitiske forandringer (den blå del af figur 1).

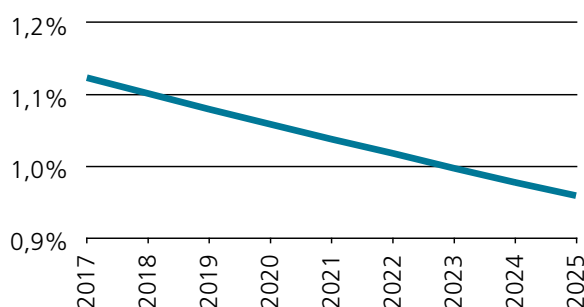
BYRDEDELINGEN I NATO OG DANSK FORSVARSØKONOMI FREM MOD 2025

Ved NATO-topmødet i Wales i 2014 gav alliancens stats- og regeringschefer håndslag på at de, under indtryk af den russiske intervention i Ukraine og efter amerikansk pres, ville stoppe faldet i deres forsvarsbudgetter, og frem mod 2024 blandt andet arbejde på at nå et forsvarsbudget på to procent af BNP. Selv om mange europæiske lande – herunder Tyskland – har afvist at leve fuldt op til dette krav, er presset på Europa kun blevet intensiveret af Trump-regeringen. Byrdedelingsdebatten i NATO er således accentueret.

I Danmark har der også været debat om forsvarsbudgettets størrelse funderet både i en forværret sikkerhedspolitisk situation og i de alliancepolitiske konsekvenser knyttet til det amerikanske pres. Den debat har taget udgangspunkt i regeringsgrundlagets ønske om et 'substantielt' løft til forsvaret. Præcist hvad regeringen lægger i ordet substantielt er ikke klart.

Diskussionen kompliceres samtidig af, at to procent af BNP ikke er et fast mål, men kan stige og falde afhængigt af den nationaløkonomiske udvikling. Med udgangspunkt i den anerkendte DREAM-models fremskrivning af dansk BNP frem til 2025 viser de følgende grafer prognoser for forsvarsbudgettets udvikling. DREAM-modellen forventer en gennemsnitlig BNP-vækst på 1,98%. Det betyder, at forsvarsbudgettets andel af BNP ud fra NATO's kriterier i tilfælde af et konstant budget vil udvikle sig som i figur 2 nedenfor.

Figur 2 **Forsvarsbudgettets fremtidige andel af BNP ved fastholdelse af 2016-niveau**
Procent af BNP



Figur 2 og 3. Tekstboksen bygger på data fra Finansministeriet, Danmarks Statistik, DREAM-gruppen og CMS' egen beregning.

Det fremgår af figur 2, at et konstant budget vil føre til en BNP-andel på 0,96% i 2025. Ønskes det derimod politisk at fastholde den nuværende andel af BNP på forsvarsudgifterne, vil det i lyset af den forventede økonomiske vækst medføre en stigning af udgifterne i perioden.

NATO's opgørelse over Danmarks andel af BNP som anvendes på forsvaret indeholder en række udgifter til pensioner og andre offentlige myndigheder som ikke er en del af det reelle forsvarsbudget. Det faktiske forbrug i Finanslovens §12 ligger i perioden 2005-2015 ca. 1,8 mia. under det beløb, som NATO bogfører*. Forskellige politiske ambitionsniveauer og valg vil give forskellige udgiftskurver. NATO's opgørelser, hvor BNP-andelen måles samt de (mulige) faktiske tilsvarende danske udgifter, er beregnet parvist på figur 3 nedenfor.

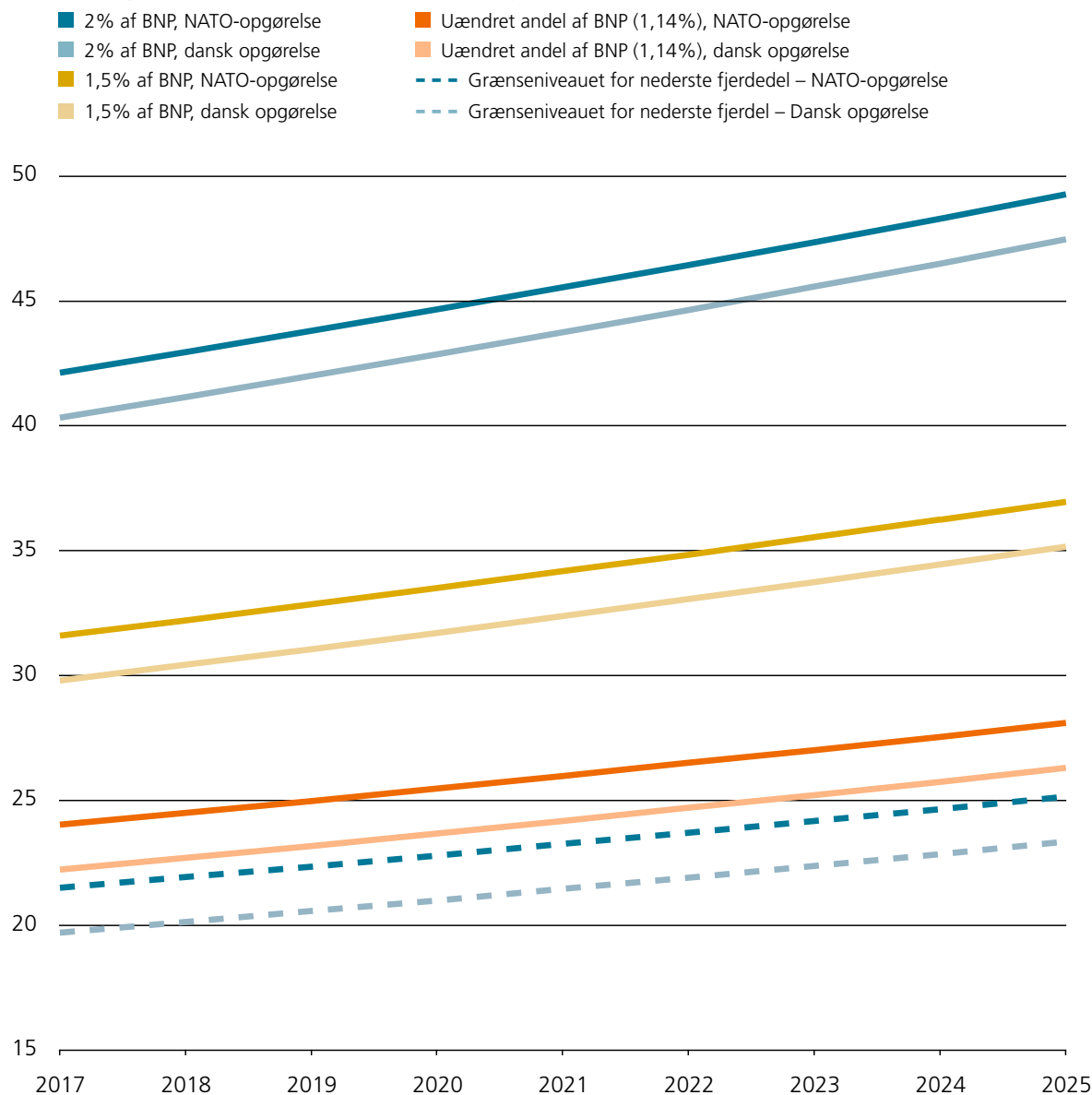
På figur 3 ses prisen på fremtidens forsvar ved forskellige fremskrivninger baseret på DREAM-modelens fremskrivning af BNP. Den orange linje beskriver udgifternes udvikling ved et uændret relativt budgetniveau (NATO-opgørelse). Den lysorange linje nedenunder indikerer et estimat på det faktiske udgiftsniveau til samme (dansk opgørelse). Ønsker man at fastholde en BNP-andel på 1,14% vil forsvarsudgifterne i 2025 andrage godt 26 milliarder.

De to brune linjer i midten viser henholdsvis NATO og dansk opgørelse for et udgiftsniveau på halvdelen procent af BNP. Her ender forsvarsudgifterne i 2025 på omkring 35 milliarder kroner. Endelig viser de to blå linjer øverst udgifterne ved henholdsvis NATO og dansk opgørelse for et udgiftsniveau på to procent af BNP. I dette eksempel vil forsvarsudgifterne efter den danske opgørelse udgøre omkring 47,5 milliarder årligt.

Endelig, til brug for en international sammenligning viser figurens stiplede linjer prisen på dansk forsvar, hvis målsætningen er at ligge lige over den nederste fjerdedel af NATO-medlemmernes budget. Regeringens målsætning om at fastholde Danmarks status som

*) Forsvarsministeriet beskriver, at: "NATO udarbejder en opgørelse af forsvarsbudgetterne for de enkelte medlemslande efter NATO's egen definition. Opgørelsen giver grundlag for sammenligning af udgifterne i de enkelte landes forsvar. NATO-opgørelsen afviger på væsentlige områder fra den nationale definition af forsvarsbudgettet. I NATO-opgørelsen indgår der udgifter til: [t]jenestemandspensioner, [p]ensioner i henhold til Civilarbejderloven, [k]øbsmoms, Geodatastyrelsen, [og] Danmarks Meteorologiske Institut." Kilde: Forsvarsministeriet, <http://www.fmn.dk/videnomi/Pages/ministeromraadetsoekonomi.aspx> (19/05/2017). De 1,8 milliarder dækker over en variation på 439 mio. – 2,5 mia. Det forklarer hvorfor grafens 2017-tal afviger fra det af Finansministeriet oplyste forsvarsbudget som angivet i Finanslov 2017. Se desuden appendiks.

Figur 3 **Prisen på fremtidens forsvar** · Mia. kr. (2016-priser)



NATO-kerneland skal også i et vist omfang holdes op mod denne rangering. Beregningen er baseret på, at de andre NATO-medlemmer fastholder deres nuværende BNP-procentandel allokeret til forsvaret. Med forbehold for udviklingen over tid i forskellen mellem NATO-opgørelsen og den danske opgørelse, og uden at tage hensyn til voksende budgetter i de andre NATO-lande, så vil det eksempelvis medføre, at en placering i toppen af den nederste fjerdedel af NATO-medlemskredsen vil betyde et budget på 25 mia. i 2025 efter NATO-

opgørelse og godt 23 mia. efter dansk opgørelse.

Forsvarsbudgettets størrelse vil spille en væsentlig rolle i de kommende forligsforhandlinger. Som graferne ovenfor indikerer, er det væsentlige beløb, der potentielt er tale om. Det er et politisk ansvar at afgøre, hvilken størrelse forsvarsbudgettet skal have, og hvordan det skal udmøntes.

Resten af denne rapport analyserer, hvilke forhold, der er med til at sætte rammer for disse beslutninger fremfor at diskutere beløbets størrelse.

ANALYSENS METODE OG OPBYGNING

Rapporten baserer sig på et deskstudy samt omfattende indsamling og behandling af offentligt tilgængeligt data om dansk forsvarspolitik.³ Rapporten bygger som andre CMS-analyser på almindelig samfundsvidenskabelig metode og er endvidere kvalitetssikret igennem intern fagfælle vurdering.

Analytisk gør denne rapport to ting. For det første syntetiserer rapporten eksisterende CMS-analyser og international policy-orienteret forsvarspolitisk forskning for at skabe et samlet blik på forandringerne i dansk forsvarspolitiks internationale rammebetingelser, herunder forsvarssamarbejdet i NATO, teknologiske trends og tendenser i internationale operationer (kapitel 2). For det andet analyserer rapporten en række træk ved organiseringen og styringen af dansk forsvarspolitik, herunder den økonomiske fordeling af midler samt de forskellige drifts- og styringsmekanismer, der udmønter forsvarsforligenes politiske rammer (kapitel 3). På basis af de to analyser, identificerer rapporten de fire strategiske balancer nævnt ovenfor som centrale for dansk forsvarspolitik. Herigennem håber rapporten at skabe klarhed over styringsmuligheder indenfor dansk forsvarspolitik og opstille en række anbefalinger for næste forligsperiode (kapitel 4).

Se i øvrigt venligst det særskilte appendiks nedenfor for en uddybende begrundelse vedrørende datagrundlaget samt forbehold overfor beregninger og fremskrivninger.



Soldater fra Gardehusarregimentet i øvelsesterræn ved Slagelse, 24. november 2016.

Side 11: US Seahawk på Peter Willemoes. Amerikanske Seahawks lander, letter og træner fast-rope med specialsoldater. Træningen foregår ifbm. F362 Peter Willemoes' deltagelse i Carrier Strike Group 2, der fra Middelhavet bekæmper ISIL. Marts 2017.



Wales-Warszawa-Bruxelles

Internationale rammer for dansk forsvarspolitik

De internationale betingelser for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik forandres. Det spændte forhold mellem Rusland og Vesten siden Ukraine-krisen i 2014 betyder, at perioden efter den kolde krig er slut. Vi er i en ny fase for europæisk sikkerhed. Kort sagt, har europæisk sikkerhed igen betydning for dansk sikkerhed. Det betyder nye udfordringer, opgaver og prioriteringer i dansk forsvarspolitik og dansk forsvarsplanlægning. Det følgende kapitel analyserer disse forandringer og deres danske forsvarspolitiske konsekvenser. Konklusionen er, at dansk forsvarspolitik er fanget i et internationalt krydspres mellem flere opgaver og stigende omkostninger.

SIKKERHEDSPOLITISKE RAMMER UNDER FORANDRING

De internationale forandringer kan aflæses i NATO's udvikling. Fra topmødet i Wales i 2014 til topmødet i Warszawa i 2016, er der sket en omfattende reorientering af NATO – tilbage til Europa og tilbage til NATO's klassiske opgaver. Siden 2014 har meget politisk energi og militær planlægning koncentreret sig om at styrke NATO's territoriale kollektive forsvarskapacitet. Brugen af begreber som genforsikring, konventionel afskrækkelse, sikkerhedsdilemma, forstærkningsstyrker, samt regional og lokal magtbalancering vidner om en ny form for gammel sikkerhedspolitik i Europa.⁴ For det danske forsvar betyder det nye opgaver af konventionel karakter i Østeuropa. Det gælder f.eks. det danske bidrag på 200 soldater samt støttefunktioner til den britisk-ledede kampgruppe i Estland, der skal udsendes, i første omgang i ca. 12 måneder fra omkring årsskiftet 2017/2018.⁵

Samtidig er det sigende for den sikkerhedspolitiske situation, at det netop var i kanten af Wales-topmødet, at den daværende præsident Obama samlede den koalition, som siden har bekæmpet Islamisk Stat i Irak og efterfølgende også i Syrien.⁶ Som illustreret af det arabiske forår, flygtningekrisen, borgerkrigen i Syrien samt truslen fra international terrorisme, står Europa, og dermed også Danmark, overfor store sikkerhedspolitiske udfordringer på sin sydlige flanke.

De to udfordringer i øst og syd er både geografisk forskellige og væsensforskellige, men også samtidige. Det udgør i sig selv en vanskelighed for udformningen af sikkerhedspolitik og forsvarsplanlægning. Derudover går begge udfordringer på tværs af traditionelle måder

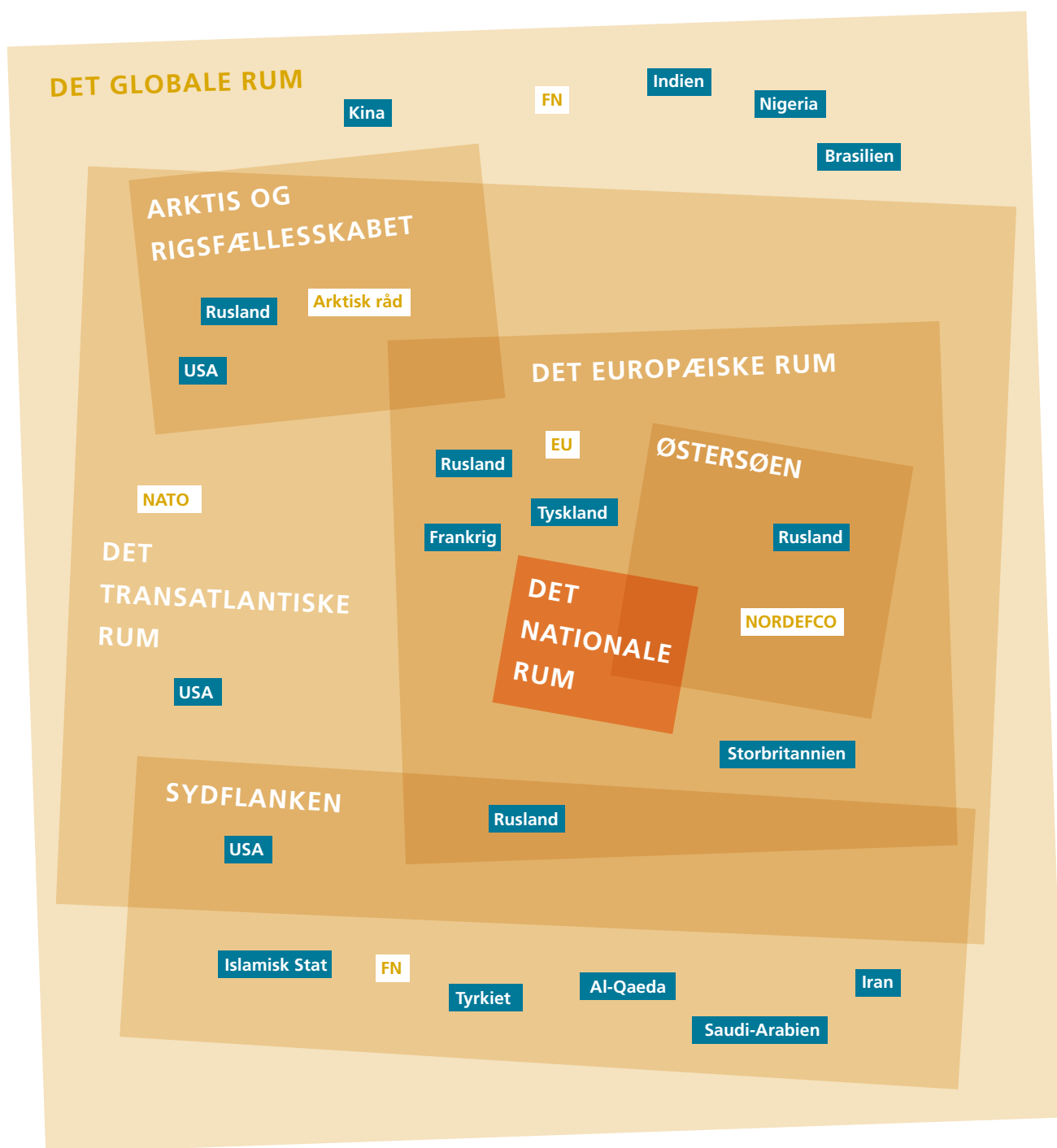
at forstå og indrette sikkerhedspolitik på. Hybrid krigsførelse såvel som international terror går på tværs af både danske og internationale sikkerhedspolitiske institutioner og deres ansvarsområder.⁷ Det indebærer nye krav og prioriteringer såvel som et behov for nye begreber.

Endelig betyder flygtningekrisen, Brexit, valget af ny amerikansk præsident, og en politisk polarisering i store dele af Europa usikkerhed om styrken af de vestlige sikkerhedsinstitutioner. Et isoleret Storbritannien og et svækket EU skal arbejde sammen med et uforudsigeligt USA ledet af Donald Trump. Det får flere iagttagere til at se den afgørende udfordring i Vestens manglende sammenhængs- og beslutningskraft fremfor fra Putins Rusland eller Islamisk Stat.⁸

Den afgørende – og negative – forandring af de internationale rammer for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik understreger betydningen af, at Danmark igennem sin forsvarspolitik bidrager til europæisk og regional sikkerhed samt bidrager til at fastholde og styrke centrale institutioners muligheder for at handle. Det er en klassisk opgave og en klassisk strategi for en småstat. Eksempelvis fremgår det af regeringsgrundlaget, at Danmark nu har en endnu mere væsentlig rolle at spille som international sikkerhedsproducent.⁹

Forsvaret og forsvarspolitikken har i lang tid spillet en central rolle i den aktivistiske danske udenrigspolitik.¹⁰ Den rolle har været knyttet til en ganske specifik situation. Siden 2001 og i særdeleshed efter forsvarsforliget i 2004 har dansk udenrigspolitik, forsvarspolitik og forsvarsplanlægning været bundet op på 1) fraværet af sikkerhedspolitiske udfordringer i Danmarks nærområde, 2) fraværet af flere væsensforskellige internationale sikkerhedspolitiske udfordringer og derfor 3) et helhjertet fokus på at udsende militære styrker til at understøtte amerikansk global ordenshåndhævelse, hvordan den end er kommet til udtryk. Med de forandrede internationale rammer forandres både formen, funktionen og meningen med dansk militær magt.

Den forandring slår igennem på i hvert fald tre måder. For det første i kraft af forandrede krav fra danske kerneallierede og det pres, som danske alliancerelationer, først og fremmest NATO, lægger på forsvarets udvikling. Deltagelse i NATO's nye reaktionsstyrker og udstationeringen af danske hærstyrker i Baltikum er eksempler på dette. For det andet i kraft af forandrede trusler og udfordringer, der kræver en reorientering i forhold til geografisk fokus og operationstyper samt



Figur 4. **Danmarks strategiske rum**

Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik udspiller sig geografisk i en række strategiske rum. Hvert rum indeholder forskellige udfordringer, opgaver og strategiske bilaterale relationer. Kortet illustrerer dermed forsvars- og sikkerhedspolitikens i stigende grad internationale karakter, som samtidig er en kompleks ramme for de valg, der skal træffes i det kommende forlig.

nye kapaciteter. Ikke mindst investeringen i cyberkapaciteter understreger dette. For det tredje udfordres dansk forsvarspolitik af, at stadig mere avancerede og tilsvarende dyre militære teknologier – F-35-kampflyet er et eksempel – i stigende grad begrænser, hvordan et lille land som Danmark kan sammensætte et meningsfuldt militært instrument.

De forsvarspolitiske konsekvenser af den internationale udvikling er fokus for næste afsnit.

FORSVARSPOLITIKKENS INTERNATIONALE FORANDRINGER

Da præsidentkandidat Donald Trump kædede størrelsen af de europæiske forsvarsbudgetter sammen med en fortsat fremtidig amerikansk sikkerhedsgaranti, og efterfølgende blev valgt som præsident sendte han rystelser gennem NATO og Europa.¹¹ Med valget havde USA for første gang siden 2. Verdenskrig en præsident, som havde sat spørgsmål ved USA's sikkerhedspolitiske engagement i Europa og dermed fundamentet for de sidste 60 års europæiske sikkerhedspolitiske orden. Hertil kommer usikkerhed forbundet med Trumps syn på Rusland og det amerikanske engagement i Mellemøsten.

Uafhængigt af, hvilken politik Trump faktisk fører, er udtalelserne nok til at skabe opbrud i det transatlantiske forhold. I kombination med Brexit betyder det nye ubalancer mellem USA og Europa, og mellem de europæiske stormagter. Det fører til nye ubalancer i hele den vestlige alliance, hvor amerikansk og britisk lederskab nu kan betvivles. Opbruddet er både sikkerhedspolitisk, alliancepolitisk og forsvarspolitisk. Med sikkerhedspolitisk usikkerhed om den amerikanske sikkerhedsgaranti følger også usikkerhed om USA's forsvarspolitiske fremtid i Europa.

Det er i det lys – og i lyset af Brexit – at aktualiseringen af EU's forsvars- og sikkerhedspolitik skal ses. I tilknytning til udenrigsrepræsentant Federica Mogherinis lancering af EU's nye Globale Strategi i 2016 følger en række initiativer, der skal styrke europæisk forsvarspolitik.¹² I EU's dokumenter tales nu om behovet for at skabe europæisk forsvarspolitisk autonomi.¹³ Her er en ny fransk-tysk enighed afgørende. Den er drevet dels af bekymring om det fremtidige amerikanske engagement i europæisk sikkerhed, dels af ønsket om at stabilisere Europas nærområde. Hvis de målsætninger skal realiseres vil det kræve et fundamentalt gennembrud i europæisk forsvarspolitisk samarbejde. Det er tvivlsomt,

om det vil ske. Selv hvis det gør, betyder udviklingstiden på militære kapaciteter, at der går mindst ét og sandsynligvis flere årtier, før grundlaget for en fundamental reorientering af europæisk sikkerhedspolitik i retning af europæisk strategisk autonomi kan realiseres.

Europa vil i hvert fald på mellemlang sigt fortsat være præget af fragmenteret forsvarspolitik og ineffektiv ressourceudnyttelse. Konsekvensen er, at selv hvis den i øvrigt skrøbelige tysk/franske konsensus opretholdes, så vil Europa stadig være afhængig af amerikanske kapaciteter. Det gælder, når det drejer sig om kollektivt forsvar forankret i NATO, og når det kommer til krisestyring udenfor kontinentets grænser. Uden USA's informations- og kommunikationssystemer har danske kampfly svært ved at udpege mål i Irak og Syrien, og ingen europæiske lande – eller for den sags skyld Europa i fællesskab – kan erstatte de amerikanske støttekapaciteter. Uden amerikansk lufttankningskapacitet og anden støtte kunne Frankrig ikke have gennemført den såkaldte Operation Serval i Mali i 2013, som lagde grunden for den efterfølgende FN-operation.¹⁴ Tilsvarende viser tyngden af USA's unilaterale forstærkninger af sine europæiske kapaciteter med henblik på at styrke det europæiske kollektive forsvar (European Reassurance Initiative), at enhver kapabel konventionel militær kapacitet i Europa er centreret om amerikansk militær magt.¹⁵

EU's Mogherini har derfor i hvert fald ret i diagnosen: Europa er militært afhængig af USA. På grund af den militærteknologiske udvikling samt den globale spredning af militære teknologier vil den afhængighed slå yderligere igennem i tiden, der kommer. Betydningen af det amerikanske engagement – eller mangel på samme – i europæisk sikkerhed, er derfor stigende. Usikkerheden omkring den amerikanske linje er derfor en væsentlig udfordring, der skal adresseres og håndteres.

MILITÆR TEKNOLOGI OG ØKONOMI I ET GLOBALT PERSPEKTIV

Den globale teknologiske udvikling og tilvæksten i computerkraft, sensormuligheder og våbenteknologi i det hele taget betyder, at prisen på militære kapaciteter stiger samtidig med, at teknologier spredes. Det har globale forsvarspolitiske konsekvenser. På den ene side sker der en teknologispredning, som betyder, at både stormagter som Kina og Rusland og mellemstater som eksempelvis Iran, Nigeria, Brasilien og Indonesien



Forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen og partilederne Mette Frederiksen, Kristian Thulesen Dahl og Morten Østergaard på besøg hos det danske styrkebidrag i Irak. 19. marts 2017.

anskaffer eller opbygger kapaciteter, der indtil for kort tid siden var forbeholdt en snæver vestlig klub af amerikanske allierede.¹⁶ Droner, krydsermissiler samt avancerede luftforsvarssystemer er tre eksempler på militære teknologier, der spredes og medvirker til at afbalancere Vestens hidtidige militære overlegenhed.

Spredningen af højteknologiske militære våbensystemer kan risikere at afskære vestlige militære styrker fra at operere i store dele af verden. Netop derfor arbejder USA målrettet på at skabe (endnu) et amerikansk militært teknologispring. På den måde vil amerikanerne underminere betydningen af den globale teknologispredning og fastholde USA's position som verdens førende militære magt. Det er grundelementet i den såkaldte 'Third Offset Strategy', som skal drive revolutionerende militære teknologier frem og sikre deres integration i de amerikanske væbnede styrker.¹⁷ Disse trends vil accelerere med alvorlige konsekvenser for europæisk sikkerhed.

For det første vil vi se en genoplussen af debatten om kapacitetsefterslæbet mellem USA og Europa. Den

debat handler om, at økonomi og teknologi driver USA's og de europæiske forsvar fra hinanden i en sådan grad, at de ikke vil være i stand til at operere sammen.¹⁸ Som en gammel computer risikerer de europæiske forsvar ikke at være kompatible med den amerikanske militære udgave af den nyeste iPhone. Det er en direkte konsekvens af USA's målrettede indsats for konstant at drive, og ligge nummer ét, i et globalt militærteknologisk kapløb.

For det andet vil den militære udvikling lede til en konsolidering. Som prisen på F-35 tydeligt viser, stiger prisen på højteknologiske militære kapaciteter. Det gælder ikke kun kampfly, men også andre platforme. Samtidig kræves øgede investeringer, ikke mindst i de kommunikations- og kontrolsystemer, der understøtter anvendelsen af de avancerede militære platforme. Resultatet er, at stadig større investeringer kræves for at drive stadig mindre (men også mere effektive) militære enheder. Det vil lede til reducerede investeringer i støttestruktur i USA, såvel som blandt større europæiske



Foto taget ifbm. NATO's generalsekretærs besøg i Danmark, 17. marts 2017.

lande. Men for Danmark og andre mindre lande er det netop redundans i større landes støttestruktur – for eksempel britisk luftbåren evakuering af danske sårede eller *live-feeds* fra amerikanske droner i Helmand – der muliggør, at de små landes militære bidrag kan 'koble sig på'. I takt med, at USA kapitaliserer de sidste dele af den amerikanske koldkrigsstruktur, vil der være mindre at koble sig på, med kapaciteter, der kræver støtte for at finde anvendelse. Den overkapacitet, som USA har brugt til at understøtte sine allierede, vil ikke nødvendigvis være tilstede for eksempel i den næste generation af amerikansk lufttankningskapacitet.

Begge forhold vil, for det tredje, føre til et øget amerikansk pres for øgede europæiske investeringer og øget effektivisering af europæisk forsvarspolitik. Prisen på adgangsbilletten til deltagelse i international militær aktivitet (ledet af USA) er stigende. For mange amerikanske allierede i Europa vil den billetpris snart være for høj at betale individuelt. Fra et amerikansk perspektiv forudsætter en meningsfuld amerikansk alliance med

Europa, at europæerne bidrager med en form for nyttig militær kapacitet, og den kapacitet risikerer at blive fundamentalt undermineret af manglende reinvesteringer, europæisk ineffektivitet og USA's egen teknologiudvikling.

For Danmark har disse internationale forandringer i forsvarspolitikken væsentlige implikationer. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik skal forholde sig til dybe usikkerheder i danske og transatlantiske alliancerelationer. Samtidig vil Danmark på både kort og langt sigt opleve et stigende pres for øget investering, modernisering og internationalt samarbejde. Prioritering bliver derfor en fortsat udfordring, hvis betydning vil både stige og forandres. De krav til reinvestering, der følger af den militærteknologiske udvikling indebærer, at Danmark selv med et moderat øget forsvarsbudget sandsynligvis ikke kan fastholde samme bredde i sine kapaciteter, hvis disse skal fungere i rammen af vores kerneallierede. Budgettets værdi vil blive udhulet af stigende priser. Det er derfor sandsynligt, at der vil ske en konvergens mellem forsvarspolitiske prioriteringer og forskellige former for internationalt samarbejde og koordinering om blandt andet forsvarsplanlægning, indkøb og drift. De effektiviseringer, amerikanerne vil ønske sig, vil i den europæiske ende derfor blive til prioriteringer, som indebærer flere og større ambitioner for fælles investeringer og kapaciteter. Danmark vil i endnu mindre grad være i stand til at opstille enheder, som kan operere selvstændigt. Derfor vil Danmark sammen med de europæiske NATO-lande blive drevet mod at skulle prioritere i fællesskab. Hertil kommer det forhold, at et forøget samarbejde i kapacitetsudviklingen kan blive drevet frem i EU-regi, hvorfor det danske forsvarsforbehold kan sætte yderligere begrænsninger for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.¹⁹

FORSVARSPOLITIKKENS OPERATIVE KRYDSPRES OG DANSK FORSVARSPOLITIK

Der findes altså et komplekst og markant forandret internationalt miljø for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Det giver sig udslag i en række operative krydspres, som dansk forsvarspolitik skal kunne håndtere.

Med udgangspunkt i de sidste års internationale begivenheder og i de signaler, NATO har sendt igennem sine to sidste topmødeerklæringer såvel som igennem de initiativer, alliancen har sat i værk siden 2014, tegner der sig en række nye operationer – også for dansk for-

svar. I kraft af den 'rebalancering', som NATO igangsatte i 2014, fokuseres også dansk forsvar mod det europæiske nærområde – ikke mindst Østersøregionen, hvor danske soldater som en del af NATO's nye fokus har deltaget i omfattende øvelsesvirksomhed – fokuseret på at imødegå både hybride og mere konventionelle trusler.²⁰ Samtidig er der fortsat efterspørgsel efter danske bidrag til krisestyring udenfor Europa. I Mali, under FN-kommando og ikke mindst i Syrien og Irak, som part i en større koalition, bidrager det danske forsvar igennem træning og uddannelse.²¹ Herudover har terroranslag – herhjemme og i Europa – på en ny måde genaktualiseret forsvarets rolle i national sikkerhed. Ved et større terrorangreb i Danmark risikerer også forsvaret – i samarbejde med andre myndigheder – med kort varsel at skulle udføre nye, potentielt mandskabstunge opgaver. Selv om traditionen for anvendelse af forsvaret på dansk territorium er anderledes end i Frankrig, viser den fortsatte Operation Sentinelle, hvor omkring 10.000 franske soldater stadig bidrager til offentlig sikkerhed efter terrorangrebene i Paris i 2015, den potentielle betydning af militære styrker i national sikkerhed og beredskab.²² Endelig kræver udviklingen i Arktis, at forsvaret fortsat lægger en vis tyngde i det område. Selv om der ikke er afgørende tegn på en arktisk konflikt, er forsvarets fokus på området og forsvarets kapaciteter en forudsætning for, at Danmark fortsat kan føre en aktiv arktisk udenrigspolitik.²³

Samlet tegner dette krydspres en flersidig portefølje af opgaver for det danske forsvar, der spænder fra konventionel afskrækkelse forankret i NATO, over forskellige former for krisestyring og stabilisering i det globale syd, til politisk rådgivning og sikkerhedssektorreform samt risikofyldt anvendelse af militær magt, eksempelvis ved kampfly og specialoperationsstyrker.²⁴ Hertil kommer nye krav til det nationale beredskab. En klar geografisk prioritering er dermed svær at få øje på. Tilsvarende gælder, at graden af intensitet varierer. Forsvaret skal kunne deltage i operationer af både meget høj og meget lav intensitet, og alt indimellem. Det er tilsvarende svært at se en prioritering af opgavetyper – ikke mindst fordi den militære evne til at adressere komplekse operative problemstillinger i stabiliseringsmissioner ikke følger lineært med evnen til at udføre højintensive kampoperationer.²⁵ Forskellige operationsmiljøer og missionstyper stiller forskellige krav til doktrin, træning, uddannelse og udstyr.

DE INTERNATIONALE BETINGELSER OG BEHOVET FOR PRIORITERINGER

De internationale betingelser for dansk forsvarspolitik kan opsummeres i tre udsagn. For det første er tiden karakteriseret ved en usikker international situation, der betyder uklarhed og ubalance i de alliancerelationer, som er afgørende for dansk sikkerhed og dansk forsvarspolitik. Det understreger Danmarks traditionelle småstatsrolle, som understøtter af internationalt samarbejde. For det andet er der en stigende efterspørgsel efter danske militære kapaciteter til en meget omfattende række af indsatser, der samtidig ikke lader sig fokusere geografisk. For det tredje har den militærteknologiske udvikling stigende betydning for, hvad det danske forsvar kan og hvad det danske forsvarsbudget kan. De betingelser har to overordnede konsekvenser for dansk forsvarspolitik, ikke mindst fordi de sætter rammer for, hvordan der kan prioriteres.

Først og mest afgørende stiger de omkostninger, der er forbundet med at anskaffe og opstille moderne militære kapaciteter. Det betyder, især for mindre lande, at international integration er en nødvendighed. Danmark får aldrig et forsvar, der kan operere uafhængigt af partnere og allierede – i hvert fald ikke i mere komplekse operationer. Det indebærer, at indretningen af det danske forsvar, i højere grad end tilfældet har været tidligere, vil skulle ske ikke kun i relation til opgaver og operationer, men også i relation til partnere. Den internationale, gensidige militære afhængighed er stigende – men man kan prioritere sine afhængigheder. Det kræver dog klare valg.

Og det er den anden konsekvens. Med de nuværende internationale betingelser er alle valg balancerings- fremfor optimeringsvalg. Det er ikke som tidligere – som eksempelvis i 2004-forliget – muligt at optimere det danske forsvar til en bestemt type operationer. Tværtimod drejer forsvarspolitiske valg sig om en balancering af militære kapaciteter, der tager hensyn til en række forskelligartede målsætninger og risici i indretningen af forsvaret – på både kort og langt sigt. Disse valg er det forsvarspolitikken handler om: både som styring fra år til år og som overordnet strategi. Det handler det følgende kapitel om.



Foto taget ifbm. forsvarschefens besøg hos de danske soldater i Resolute Support Mission i Kabul, april 2017.

Hovedlinjer i dansk forsvarspolitik i dag

Nutidens forsvar bygger på koldkrigsforsvaret og er et resultat af de forandringer, som forsvarsforligene siden slutningen af den kolde krig har medført. Det gælder ikke mindst 2004-forliget, der fokuserede forsvarret på internationale operationer fremfor territorielt forsvar. Dette forsvar udfordres nu af et nyt sikkerhedspolitisk trusselsbillede og af internationale rammer i forandring. Når de ydre rammer skaber nye betingelser for hjemlige beslutninger, giver det mening at se nærmere på forsvarspolitikken i sig selv – at trække kendte hovedlinjer af dansk forsvarspolitik op for at se, hvordan den kan udvikles i pagt med de beslutninger, der skal træffes i forbindelse med forliget.

Dette kapitel diskuterer derfor, hvordan det forsvarspolitiske område er indrettet – som et kredsløb af politisk-strategiske beslutninger vedrørende midlerne på §12 i Finansloven. Det er et kredsløb, der både involverer ministeren og departementet, forligskredsen og de underliggende myndigheder. I amerikansk forsvarspolitik findes et mundheld som siger, at 'en strategi uden et budget bare er et essay, mens et budget uden en strategi bare er tal'. Det betyder, at de måder, pengene bruges på, i vid udstrækning er lig med strategien – den strategiske styring – i dansk forsvarspolitik. Kapitlet starter derfor med at analysere strategi, politik og styring i forsvarspolitikken. Det er et spørgsmål om, hvordan man kommer fra politik til administration, fra strategi til implementering. Kapitlet ser derefter på, hvordan forsvarsbudgettet er blevet udmøntet historisk, og i sammenhæng med udviklingsbistanden og Udenrigsministeriets budget, som ét blandt flere virkemidler i dansk udenrigspolitik. Herefter undersøger kapitlet forsvarsbudgettets udmøntning over tid i forhold til fire forskellige dimensioner: forholdet mellem personel og materiel, mellem drift og operationer, mellem de tre værn og mellem det militære forsvar og resten af ministerområdet. I denne sammenhæng diskuteres, hvordan disse dimensioner har betydning for dansk forsvarspolitik i en international sammenhæng. Afslutningsvis reflekterer kapitlet over strategiske og styringsmæssige udviklingsmuligheder i dansk forsvarspolitik.

FORSVARSPOLITIKKEN ER OGSÅ ET NORMALT POLITISK OMRÅDE

Forsvarspolitik handler om krig og fred og dermed i sidste ende om liv og død. Det handler også om de usædvanlige kapaciteter, menneskelige evner og specialiseret

materiel, som forsvaret består af. Forsvarspolitikken er med andre ord usædvanlig, fordi den vedrører problemer og virkemidler, der ligger langt fra den danske hverdag. Men forsvarspolitikken er også almindelig politik. Den bestemmes af regeringen – traditionelt med opbakning fra en bred kreds af forligspartier i Folketinget, som på den måde sikrer kontinuitet på området – og den reguleres ved lov og gennem politiske aftaler, hvis implementering styres af Forsvarsministeriet.

Udover Grundloven er Lov om forsvaret den fundamentale ramme for dansk forsvarspolitik. Loven beskriver forsvarets formål, opgaver, organisation og andre forhold. Forsvarets formål er at 'bidrage til at fremme fred og sikkerhed'. Forsvaret udgør et 'væsentligt sikkerhedspolitisk middel og har til formål 1) at forebygge konflikter og krig, 2) at hævde Danmarks suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens og integritet og 3) at fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne'.²⁶ Udover forsvarsloven er forligsteksten det vigtigste styringsdokument i dansk forsvarspolitik. Dokumentet sætter de væsentligste politisk-strategiske rammer for forsvarspolitikken og dens praktiske implementering.

Forligsteksten består traditionelt af en sikkerhedspolitisk fortale samt en gennemgang af de forsvarspolitiske konsekvenser heraf. Forliget udgør samtidig grundlaget for den implementeringsplan, som forliget efterfølgende udmøntes i pagt med. Forligspartierne orienteres i løbet af forligsperioden løbende om status på implementeringen. Forligsteksten er sammen med implementeringsplanen de styringsredskaber, som binder de øverste niveauer i dansk forsvarspolitik sammen – fra forligskredsen i Folketinget over ministeren og departementet til de myndigheder, som er underlagt Forsvarsministeriet og omfattet af forligsteksten, blandt andet Værnsfælles Forsvarskommando (VFK). I mangel af et mere formelt strategidokument, er forligsteksten det nærmeste, man kommer på en udfoldet begrundelse for de prioriteringer, der foretages i dansk forsvarspolitik, i form af de midler, der via Finansloven tilflyder Forsvarsministeriets område.

Også ud fra et styringsperspektiv er dansk forsvarspolitik på trods af sit emne et normalt politikområde. Ser man på forsvarspolitikken som et styringskredsløb, består den af en kaskade af strategiske målsætninger, som løber oppefra og ned og som udfolder sig mere og mere differentieret nedefter.²⁷ Forligets femårsplaner

følges op med en implementeringsplan, der igen fungerer som et vejkort for forligsparterne såvel som for de underliggende myndigheder. Herunder findes der årligt rullede resultatkontrakter mellem Forsvarsministeriet og de underliggende styrelser, inklusive VFK. Tilbageløbet sker ved en nedefra-og-op-bevægelse, der bl.a. baseres på Forsvarets Koncernfælles Overordnede Udviklingsplan (KFOU), som er det centrale militære planlægningsdokument. KFOU samles af VFK, men involverer løbende dialog med de underliggende stabe. På VFK's niveau findes ligeledes den langsigtede materielinvesteringsplan, som beskriver de store linjer i de kommende større investeringer i forsvarsmateriel.²⁸ Dele af denne plan gentages som appendiks i forsvarsforligsteksten. Styringskredsløbet løber altså oppefra og ned i forhold til implementering af beslutninger, og nedefra og op i forhold til analyse og afrapportering.

Hvis forligsteksten binder det politiske niveau sammen – fra forligskreds til ministerium – er resultatkontrakterne det, der binder ministeriet og de underliggende myndigheder sammen. Kontrakterne er det konkrete udtryk for, at dansk forsvarspolitik er et politikområde som andre i centraladministrationen. Som på andre ministeriområder tages der udgangspunkt i Finansministeriets anbefalede mål- og rammestyringsprincipper.²⁹ Resultatkontrakten mellem Forsvarsministeriet og VFK er derfor det centrale administrative styringsredskab i dansk forsvarspolitik. Det er her den politisk-strategiske ramme bliver omsat til konkrete militære aktiviteter og kapaciteter, og det er her strategien (målsætninger og konceptuelle prioriteringer) og budgettet (den faktiske udmøntning) mødes som et sæt af besluttede aktiviteter og ydelser, som VFK leverer til ministeriet. Det er i koblingen mellem forligskredsen og ministeriet samt mellem ministeriet og forsvaret, at strategi bliver til forsvarspolitik. Det er derfor her, man skal kigge for at se nye muligheder i dansk forsvarspolitik – det vender vi tilbage til nedenfor.

Inden da giver det mening at se på, hvordan midlerne indenfor Finanslovens §12 anvendes. Fordelen ved at trække basale logikker frem er, at vi kan eksplicite (nogle af) de strategiske valg, der ligger i det at lave forsvarspolitik. Selvom ikke alle tallene er nemme at skaffe er det nyttigt at rekonstruere forsvarspolitikken i store træk. Vi har her valgt fem områder: forsvarsbudgettets andel af dansk økonomi og af de offentlige udgifter, forholdet mellem udgifter til personel og materiel i

Danmark såvel som blandt NATO-landene, udviklingen i udgifter til henholdsvis drift og internationale operationer, de absolutte og relative budgetandele for hvert af værnene og endelig udviklingen i den øverste militære myndigheds (forsvarschefens) formelle budgetansvars størrelse.

Data er ikke kun en forudsætning for forskning og analyse. Transparente og sammenlignelige tal er også en forudsætning for politisk-strategisk rammesætning og administrativ styring. Der er i den forbindelse anvendt tal fra offentligt tilgængelige kilder såsom Danmarks Statistik, Finansministeriet, Forsvarsministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando. For hver figur er kilder anført i en fodnote. Særligt interesserede kan se appendikset om datagrundlaget bagest.

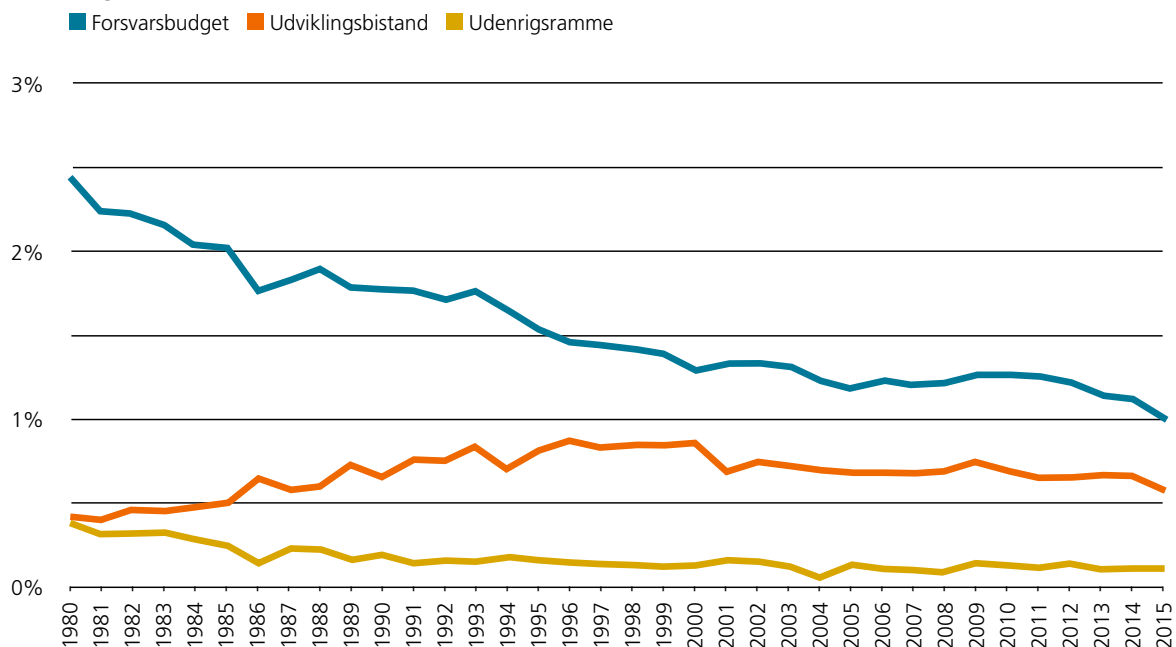
INTERNATIONALE VIRKEMIDLER I TAL

Ifølge Lov om forsvaret er forsvaret et 'væsentligt sikkerhedspolitisk middel', der blandt andet har til formål at fremme fred og sikkerhed, for Danmark og i verden. Forsvaret er på den måde et væsentligt aspekt af de samlede internationale virkemidler, som Danmark råder over.

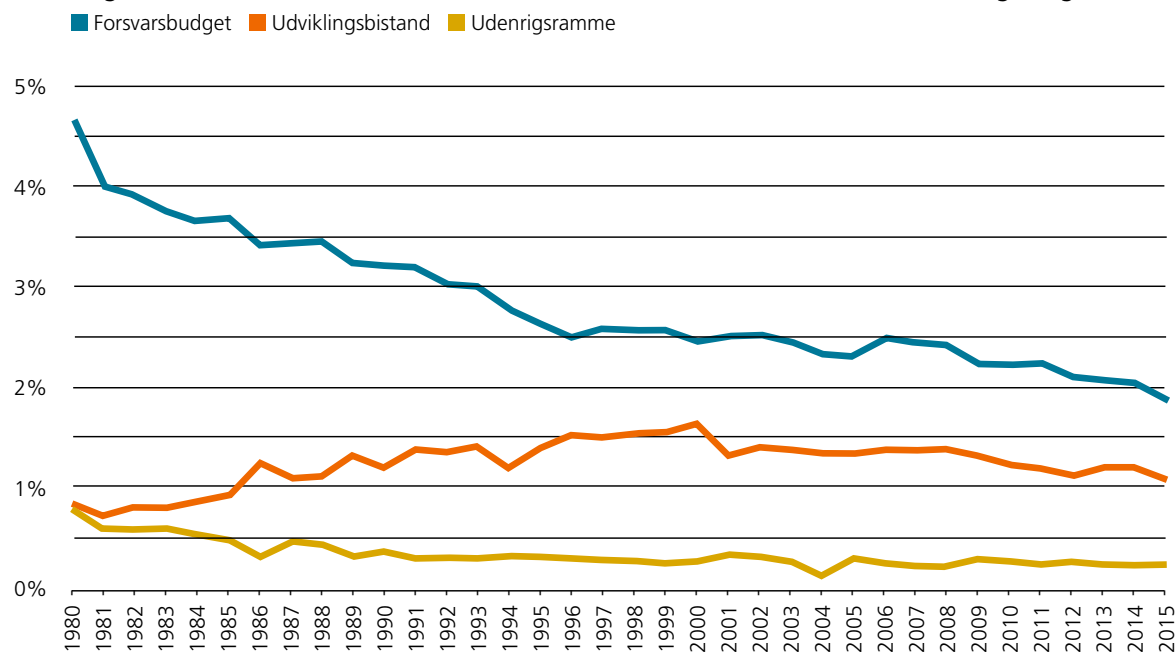
Siden slutningen af den kolde krig har overskriften på Danmarks udenrigspolitik været 'aktivisme'. Begrebet er ikke entydigt og har heller ikke været entydigt udmøntet i perioden; eksempelvis har det militære instrument fyldt mere siden midten af 1990'erne.³⁰ Stadig ligger der i begrebet om aktivisme en konstant idé om, at Danmark kan påvirke sine omgivelser og bør styrke den internationale orden og de institutioner, som kommer småstaten Danmark til gavn. Det er altså i modsætning til en mere passiv rolle, hvor småstaten gør så lidt væsen af sig selv som muligt. Denne distinktion – mellem det aktive og det passive paradigme – er væsentlig at have in mente, når man ser på den faktiske udvikling i Danmarks samlede internationale virkemidler over tid, herunder de midler, der er afsat til forsvaret.

På figur 5 og 6 ses udgifterne til henholdsvis Forsvaret, Udenrigsministeriets departement og Udenrigstjenesten samt udviklingsbistanden i perioden 1980-2015 som andel af BNP og Danmarks samlede offentlige udgifter. Som det fremgår, er udgifterne til statens internationale virkemidler faldet over tid som andel af samfundsøkonomiens samlede størrelse. Til sammenligning er de offentlige udgifters andel i den

Figur 5. **Udgifter til internationale virkemidler 1980-2015 som andel af BNP**

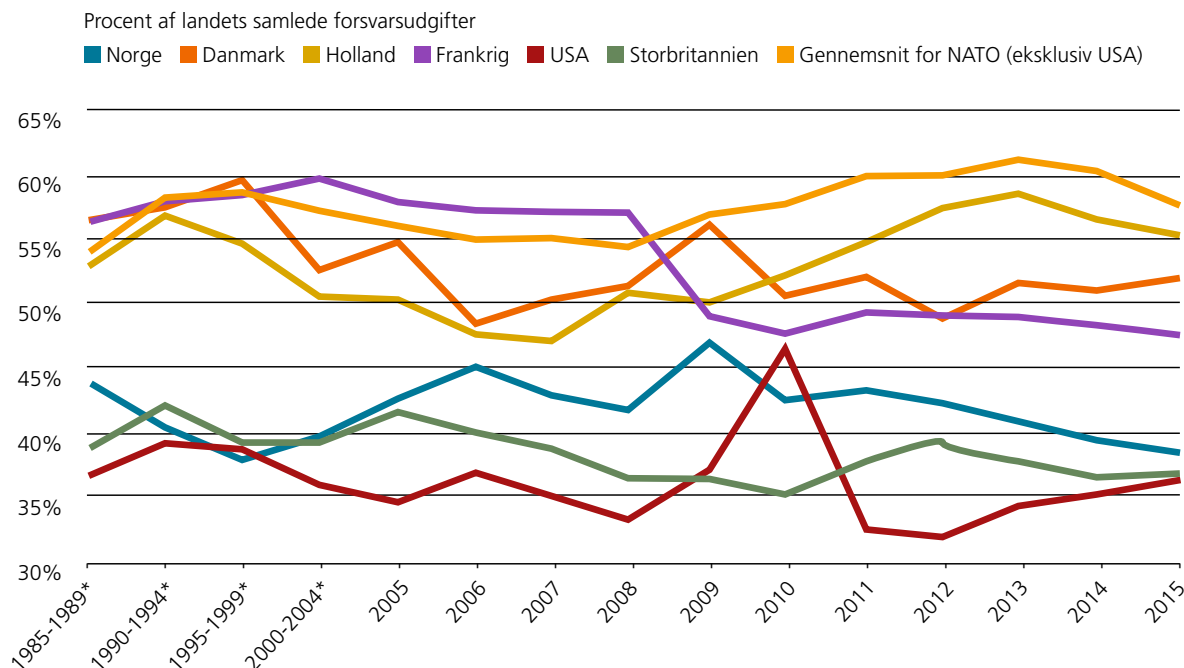


Figur 6. **Udgifter til internationale virkemidler 1980-2015 som andel af de samlede offentlige udgifter**



Figur 5 og 6. Kilde: Finansministeriet, Danmarks Statistik og egen beregning. Udgifterne er eksklusiv løbende ekstravællinger og reserver på Finanslovens §35. Se appendiks, andet afsnit, for en specifikation af, hvad de forskellige kategorier dækker over. I det følgende er alle tal august 2015-priser, med mindre andet er angivet.

Figur 7a. **Udvalgte NATO-landes andel af forsvarsudgifter anvendt på personel 1985-2015**



samme periode vokset fra 52,4% af BNP til 54,8%.³¹ De to udviklingstal viser, at statens opgaver samlet set er kommet til at fylde en smule mere som andel af samfundsøkonomien. Denne relative forøgelse og lidt til er altså anvendt indenlands, hvorimod de internationale virkemidlers andel er faldet både absolut og som andel af de samlede offentlige udgifter.

Udgifterne til internationale virkemidler udgør altså en faldende andel af de samlede offentlige udgifter over perioden. Tallene alene siger naturligvis ikke noget om opgaveløsningen: De globale udfordringer kan være blevet mindre i perioden, ligesom effektiviseringer kan have sikret et større udbytte på trods af relativt set faldende udgifter.

For så vidt angår forsvaret er udgifterne faldet markant over hele perioden. I begyndelsen udgør forsvarsbudgettet ca. 2,44% af BNP. I 2015 udgjorde det 1,01% af BNP efter dansk opgørelse som NATO bogfører til 1,10%.³² Vender man sig mod forklaringer på udviklingen i forsvarsbudgettet, er 'fredsdividenden' realiseret efter afslutningen af den kolde krig en forventelig konsekvens af et mindre risikabelt sikkerhedsmiljø. En anden forklaring er, at det er lykkedes at effektivisere

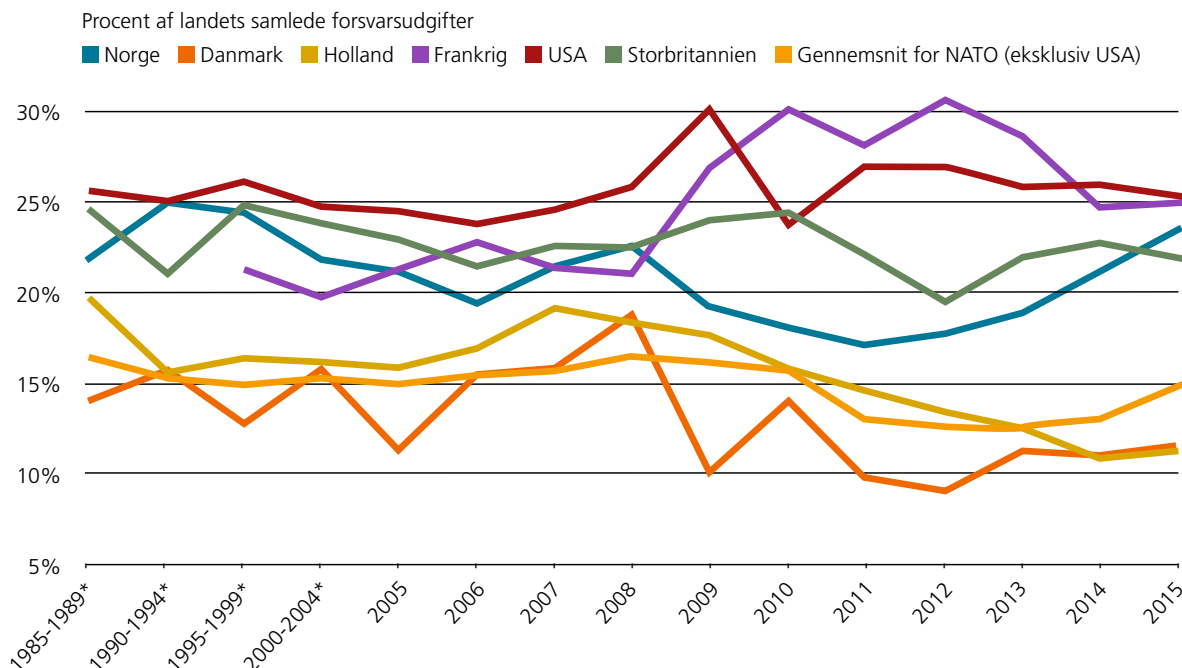
forsvaret i sådan en grad, at det har været i stand til at yde mere internationalt, samtidig med at de samlede økonomiske udgifter til forsvaret er faldet.

Begge forklaringer kan være rigtige samtidigt, men ingen af dem siger noget om, hvordan forsvarsbudgettet eller de andre internationale virkemidler vil udvikle sig, når de sikkerhedspolitiske vilkår forandres markant, som tilfældet har været siden indgåelsen af sidste forsvarsforlig. Under alle omstændigheder er det bemærkelsesværdigt, at den 'aktivistiske' periode i dansk udenrigspolitik har set et relativt fald i prioriteringen af Danmarks udenrigspolitiske virkemidler, ikke mindst på forsvarsområdet.

FIRE DIMENSIONER AF FORSVARSPOLITIKKEN

Uanset budgettets størrelse, så betyder det noget, hvordan pengene bruges. Ser man konkret på, hvordan midlerne udmøntes på Forsvarsministeriets §12 på Finansloven, er det, som tidligere omtalt, interessant at fremhæve i hvert fald fire dimensioner – nemlig mellem personel og materiel, mellem drift og operationer, mellem de tre værn, og endelig mellem det militære forsvar og resten af ministerområdet.

Figur 7b. **Udvalgte NATO-landes andel af forsvarsudgifter anvendt på materiel 1985-2015**



Figur 7a og 7b. Kilde: NATO. *Gennemsnit for perioden. Bulgarien er eksklusiv pensioner. Data er ikke tilgængelig for følgende lande før deres optagelse: Tjekkiet, Ungarn og Polen blev optaget i NATO i 1999. Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Rumænien, Slovakiet og Slovenien blev optaget i 2004. Albanien og Kroatien blev optaget i 2009. Data for Frankrig er først tilgængelig fra 1995. Data for 2009 angives forskelligt i to dataark fra NATO – her er data fra NATO (2010) anvendt.

Personel og materiel

Forholdet mellem udgifter til personel og materiel er en af de væsentligste dimensioner i forsvarspolitikken. Det er muligt, at der i fremtiden vil være konflikter, som bliver udkæmpet af robotter, men i al nær fremtid vil menneskene – menige, befalingsmænd, officerer og civile embedsmænd – spille en central rolle i det danske forsvar og andre forsvar verden over. Forsvarets aktiviteter, fra træning over øvelser til operationer, drejer sig i vidt omfang om det materiel, der i samspil med de menneskelige kræfter gør aktiviteterne mulige. Militær aktivitet er altid en konkurrence om våbensystemer og platforme og om at perfektionere deres anvendelse. Samtidig er militære platforme og våbensystemer ikke noget værd uden en organisation, som kan sikre særligt uddannet og trænet personel, som sammen med platformene bliver til kapaciteter, der kan løse forsvarets opgaver i praksis.

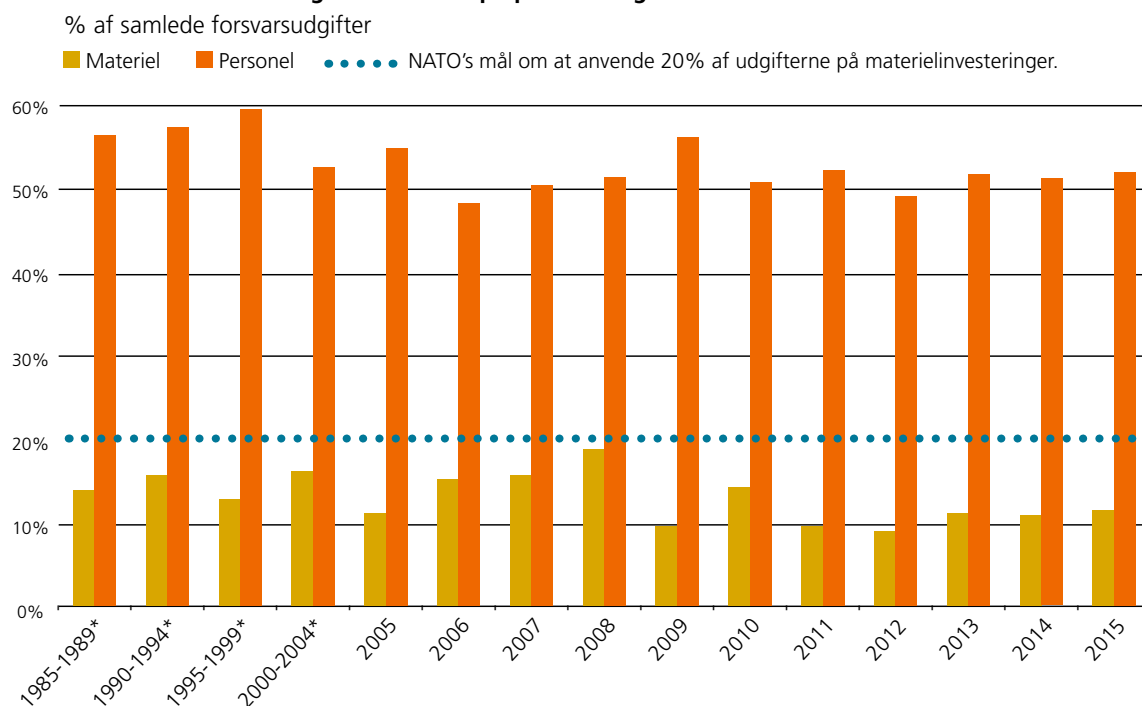
I denne sammenhæng er det for Danmark ikke

blot væsentligt at se på personeludgifternes andel af budgettet. Man må også have øje for balancen mellem personel og materiel, særligt den andel, der går til investering i nyt materiel. Materielinvesteringsandelen er selvfølgelig vigtig af hensyn til en fortsat fornyelse af forsvarets kapaciteter. Men den er også interessant i lyset af sluterklæringen fra NATO's topmøde i Wales. Erklæringen indeholder tre forskellige politiske løfter. Dels et løfte om at 'knække kurven' og ikke beskære forsvarsbudgetterne, men i stedet investere mere, dels det omtalte mål om at nå op på to procent af BNP anvendt på forsvarsudgifter, og endelig et tilsagn om at ville arbejde for at anvende 20 procent af budgettet på nye materielinvesteringer.

Det er derfor interessant at se, hvordan fordelingen af udgifter til henholdsvis personel og nyt materiel fordeler og udvikler sig over tid i Danmark og en række andre NATO-lande. Det fremgår af figur 7a og 7b.

Det er særligt interessant at hæfte sig ved den

Figur 8. **Andelen af danske udgifter anvendt på personel og materiel 1985-2015**



relative andel af forsvarsudgifterne, som anvendes til personel i USA, Storbritannien og Norge. Disse lande skiller sig ud med en andel på under 40%. Lande som Holland, Danmark og Frankrig ligger til gengæld noget højere især i sidste halvdel af perioden: mellem 50 og 55%. Endelig ligger den samlede gruppe af NATO-lande uden USA (dvs. inklusive de syd- og østeuropæiske lande) lige over det danske og hollandske niveau.

Ser man i stedet på den andel af de samlede forsvarsudgifter, der anvendes på indkøb af materiel (figur 7b), er Norge igen med i gruppen af store lande sammen med USA, Storbritannien og Frankrig, som alle ender perioden med et gennemsnit et godt stykke over 20%. Herimod udviser både Danmark og Holland en faldende tendens (om end der er udsving undervejs) og ender på godt 10% af de samlede udgifter investeret i materiel. Den lysorange streg over Danmark og Holland viser gennemsnittet for NATO-landene uden USA – den ender på 15%. Samler man de to udgiftstal for Danmark alene ser det ud som på figur 8.

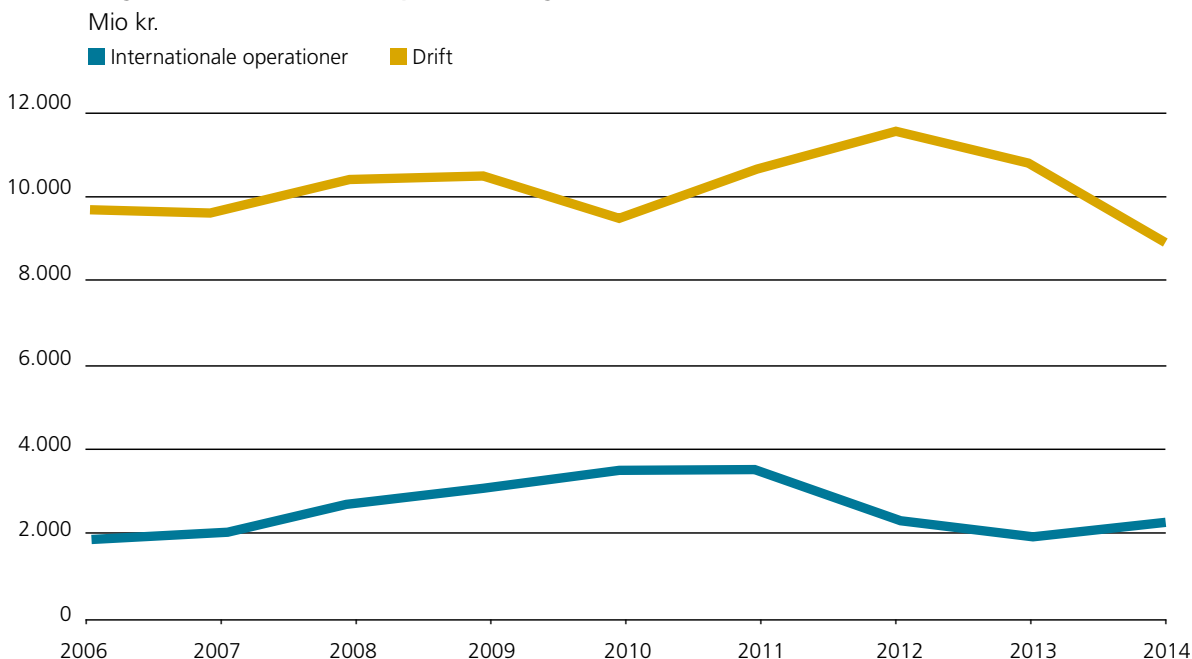
På figur 8 ses udviklingen over tid fra 1985/9 til 2015 i de relative udgifter til personel og materiel med NATO's 20%-målsætning for udgifter til materiel indtegnet.

Figur 8. Kilde: NATO. *Gennemsnit for perioden.

Ud fra de oplysninger, som Forsvarsministeriet gav i forbindelse med regeringens indstilling om at anskaffe F-35 som Danmarks næste kampfly, kan det estimeres, at andelen af materielinvesteringer vil stige i de kommende år.³³ Men det er ikke på den baggrund muligt at vurdere, om Danmark vil komme tæt på at opfylde 'tyve procent-tilsagnet'.

Tallene taler ikke for sig selv, når man sammenligner forskellige lande med forskelligt lønniveau, strategiske prioriteter og forsvarsindustriel base. Det er dog stadig et strategisk valg, om man anvender forsvarsudgifterne på udstyr eller lønninger. Ikke mindst er der her tydelig forskel på de enkelte værn. Hæren har mange ansatte og har relativt færre omkostninger til materiel end flyvevåbnet og søværnet. Selvom hæren i stigende grad er et højteknologisk værn, ville en eventuel strategisk principbeslutning om at leve op til 20%-målsætningen sandsynligvis være nemmere at opfylde ved at fokusere på søværnet og flyvevåbnet på bekostning af hæren. Talbaserede politiske målsætninger kan altså have konsekvenser for, hvilken type forsvar Danmark vil udvikle.

Figur 9. **Udgifter til internationale operationer og drift 2006-2014**



Drift og operationer

En anden vigtig dimension i forsvarsbudgettet er forholdet mellem drift og operationer. Under den kolde krig var det svært at skelne mellem drift og operationer – driften handlede om at forberede sig på operationer. Siden 2004-forliget, hvor forsvarrets kerneopgave blev at producere styrker til internationale operationer, har dybe reformer fokuseret på at øge forsvarrets internationale operative evne. På amerikansk tales om en 'tooth to tail'-ratio – altså forholdet mellem udsendelsesklare kapaciteter og støttefunktioner. Reformerne har derfor fokuseret på at strømline forsvaret i forhold til denne produktionslogik. Under et forsvar dimensioneret til produktion af styrker til anvendelse i internationale operationer bliver det pludseligt tydeligt, hvilke kapaciteter der kan udsendes og hvilke der alene har en støttende funktion.

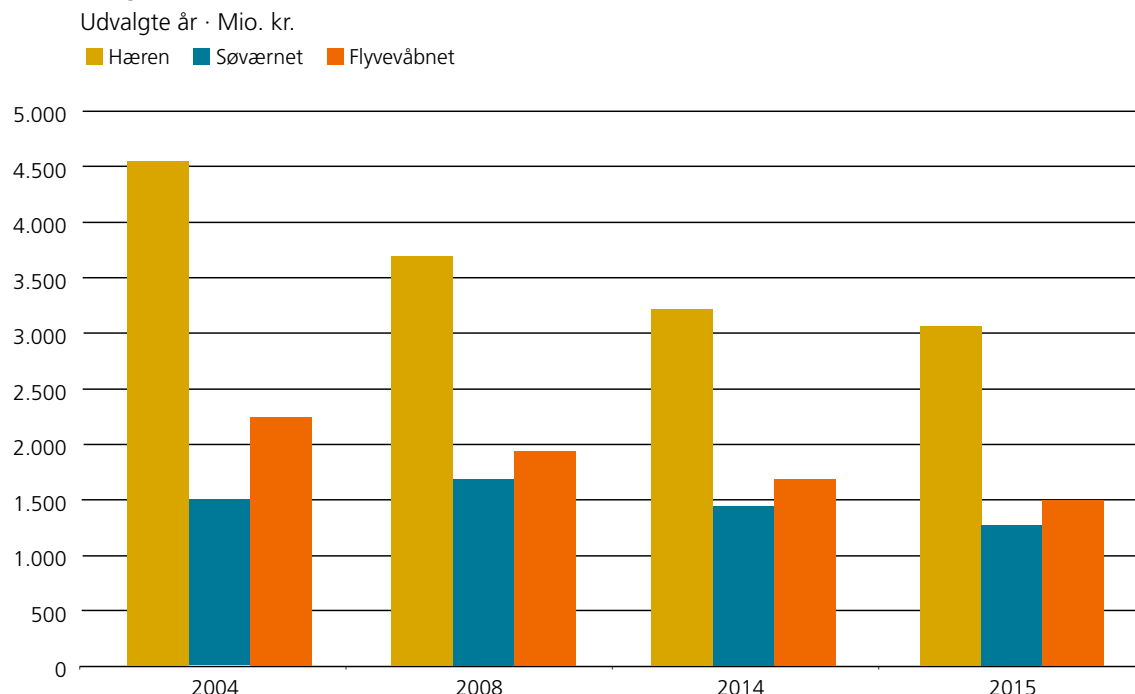
I en verden, hvor der er konstant efterspørgsel efter danske militære bidrag til internationale operationer, er det oplagt at se på forsvarrets samlede struktur med et blik, som søger at optimere organisationens samlede operative output. Den måde at tænke forsvaret på, altså som en virksomhed, der producerer en særlig ydelse, er central for styringen af moderne forsvar. Det hænger

Figur 9. Kilde: Forsvarskommandoen/Værnsfælles Forsvarskommando og Finansministeriet. Relationen mellem tallene er vejledende, da datagrundlaget for driftskategorien er fra Finansministeriet, mens data vedrørende internationale operationer er fra Forsvarskommandoen/Værnsfælles Forsvarskommando. Udgifterne til internationale operationer er ligeledes vejledende. Se appendiks for en uddybelse heraf.

sammen med, at paradigmet om serviceproduktion er hentet fra den generelle offentlige mål- og kontraktstyring. Spørgsmålet er, hvor passende denne styringslogik er, hvis de operative krav og mønstre forandres fremover – eksempelvis i form af nye nationale opgaver, som kan kræve deres egne støttestrukturer, eller fordi de påkrævede kapaciteter bliver dyrere som følge af mere omfattende opgaver, som f.eks. NATO's tilstedeværelse i Baltikum. Det er væsentligt at holde sig for øje, at nye opgaver kan betyde forandrede krav til støttestrukturerne – og dermed også forandringer i forsvarspolitikken nuværende styringsrationaler.

Udgifterne til internationale operationer er ikke opgjort særskilt før forliget i 2004, sandsynligvis fordi det først blev et vigtigt styringsparameter i forbindelse med forliget. Der findes heller ikke tal fra samme myndighed for udgifterne til drift og internationale operationer. Derfor sammenstiller vi ovenfor på figur 9 Finansmini-

Figur 10a. **Budgetforholdet mellem de tre værn**



steriets bud på udgifter til forsvarets drift sammenholdt med beregninger af udgifter til internationale operationer foretaget på baggrund af VFK's data (se også noten om data).

På figur 9 ses udviklingen i relationen mellem drift og operationer i perioden 2006-2014. Relationen mellem disse udgiftstyper har været bærende for indretningen af det danske forsvar i denne periode. Men NATO's og det danske forsvars fokus er ved skifte tilbage mod kollektivt forsvar. Det betyder f.eks., at øvelsesaktiviteter under visse omstændigheder kan ses som kerneydelser, idet de kan bidrage til afskrækkelse. Derved kan distinktionen mellem internationale operationer og drift igen miste noget af sin betydning som parameter for effektivisering af det danske forsvar. Ikke desto mindre er produktionslogikken og forholdet mellem de to størrelser vigtige forsvarspolitiske håndtag. Derfor er det også en særskilt pointe, at der ikke findes tilgængelige, sammenlignelige tal for to af de vigtigste parametre for udviklingen af det danske forsvar siden 2004. Det ville være nyttigt, hvis der fremadrettet blev udarbejdet data svarende til de strategiske udviklingsmålsætninger, der opstilles for forsaret i fremtiden.

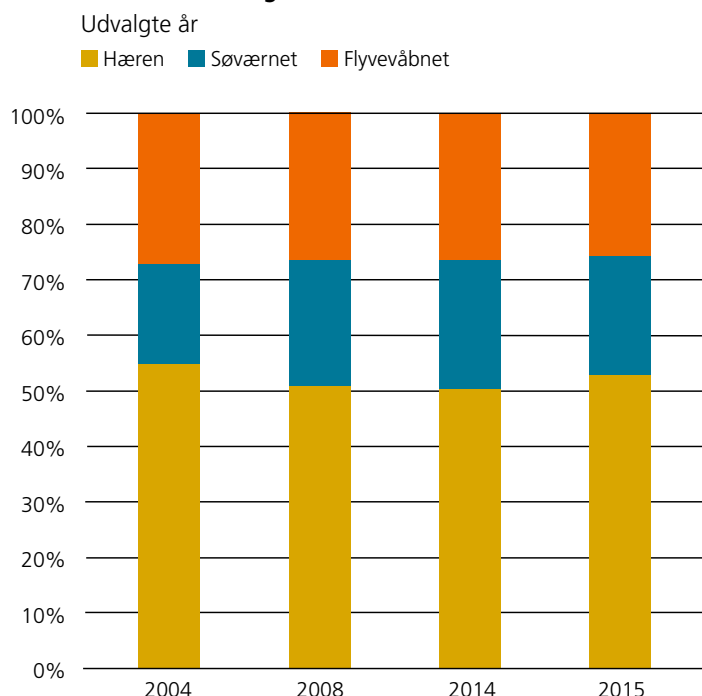
Figur 10a og 10b. Kilde: Forsvarskommissionen af 2008 og Finansministeriet. Udviklingen i værnenes budgetter er vejledende, da datagrundlaget for 2004 og 2008 er fra Forsvarskommissionen af 2008 (s. 529), mens datagrundlaget for 2014 og 2015 er fra Finansministeriet (Finanslov 2014 og 2015).

Værnsbalancen

En tredje dimension for udmøntningen af forsvarsbudgettets midler kaldes traditionelt en balance, nemlig værnsbalancen. Begrebet dækker over en (uformel) fordelingsnøgle over tid mellem hæren, søværnet og flyvevåbnet. De tre værn nævnes eksplicit i Lov om forsvaret og kendetegnes ved dybtliggende og forskellige professionelle selvforståelser. Værnene og deres særlige underkomponenter, såsom Livgarden, udgør væsentlige brikker i det danske forsvars liv.

Når de tre værn fremhæves som en vigtig distinktion i forsvarspolitikken, skyldes det, at det er på dette niveau, at større udviklinger i forsvarets langsigtede praksis kan identificeres, fremmes eller begrænses. Fremvæksten af særlige værn for flyvende enheder i mellemkrigstiden er et historisk eksempel herpå. Specialstyrkernes øgede internationale rolle siden årtusindskiftet er et nyere eksempel på, hvordan nye roller og opgaver kan betyde

Figur 10b. **Det relative budgetforhold mellem de tre værn**



et organisatorisk skift, som også kan få budgetmæssige konsekvenser (som med oprettelsen af specialstyrkekommandoen SOKOM). Fordi moderne konflikter ofte finder sted både til lands, til vands og i luften, og fordi en stat har behov for kapaciteter indenfor alle tre dimensioner for at kunne hævde sin suverænitet, er det logisk, at der indfinder sig en balance i det budgetmæssige styrkeforhold mellem værnene. Men selv naturligt opståede balancer er ikke nødvendigvis optimale forstået sådan, at de automatisk vil flugte med den politiske prioritering. Det er derfor interessant at undersøge, hvordan udviklingen har været mellem de tre værn i nyere tid, ikke mindst fordi det viser, at der her er et potentielt strategisk styringsredskab (figur 10a og 10b).

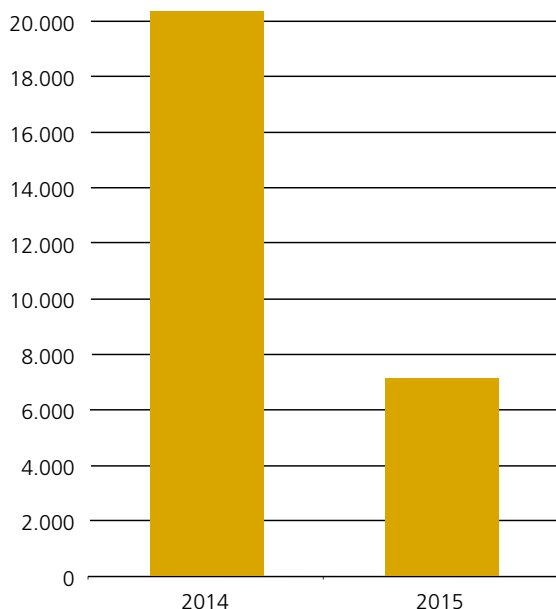
På figur 10a og figur 10b ses både udviklingen i det absolutte og det relative budgetforhold mellem de tre værn for udvalgte år siden 2004. Sammenholder man de to figurer, ses det, at det relative forhold mellem de tre værn er ganske konstant på tværs af en ret markant (faldende) udvikling i det samlede budget. Denne konstans kan begrundes i lovens krav om opretholdelsen af de tre typer af væbnede styrker. Den kan også begrundes i objektive operative behov eller i form af interna-

tional *best practice* funderet i eksempelvis NATO. Men konstansen på tværs af en budgetvarians understreger, at der her findes en knap, som kan skrues på i forhold til forsvarets fremtidige indretning.

De tre værn har forskellige egenskaber og kan på forskellige måder bidrage til forskellige opgaver. De to 'blå' værn er relativt teknologitunge, relativt mandskabsfattige, og opererer i relativt tomme områder med relativt lille risiko, undtagen i højintensive kampfoperationer. I forhold til indsættelser koster de – med forbehold for brug af avanceret ammunition – ikke væsentligt mere end i den normale fredstilstand hjemme. Det 'grønne' værn er derimod relativt mere mandskabs tungt, opererer oftere i befolkningstætte områder med relativt stor risiko for egne styrker. Endelig er landstyrker relativt dyre at indsætte. Til gengæld er landstyrker de eneste militære styrker, som kan kontrollere territorium, og derfor de eneste, der er i stand til at afslutte en konflikt og sikre freden. En politisk prioritering af et bestemt værn ville derfor også få konsekvenser for, hvilke typer af opgaver forsvaret ville kunne løse, ude som hjemme.

Det internationale pres for større koordinering af de militære kapaciteter kan i sin mest ekstreme form prin-

Figur 11 **Budgetandelen for forsvaret inklusive underliggende myndigheder 2014 og 2015**
Mio kr.



Kilde: Finansministeriet. I 2014 udgøres data til "Forsvaret inkl. underliggende myndigheder" af hovedkonto 12.23 "Forsvarskommandoen med tilhørende myndigheder" på Finanslovens §12. I 2015 udgøres den af konto 12.23 "Værnsfælles Forsvarskommando". Begge år er eksklusiv udgifter til Hjemmevernet, Forsvarets Efterretningstjeneste og særlige udgifter vedr. NATO.

cipielt betyde, at landene specialiserer sig i forskellige værnsbidrag. Men en sådan specialisering vil samtidig reducere de enkelte landes mulighed for at sige til eller fra. Ud fra denne logik er det vigtigt at have mindst 'en af hver', så man kan vælge, hvor og hvordan man vil bidrage. Dette forhold, mulige nye nationale opgaver, og det faktum at opgaverne historisk har udviklet sig over tid og med stor sandsynlighed også vil gøre det fremover, taler alt sammen imod en radikal omlægning af værnene. Ikke desto mindre er værnsbalancen et væsentligt styringsparameter at have for øje i forhold til et eventuelt budgetløft.

Relationen mellem departementet og forsvaret

Den fjerde og sidste dimension i forhold til udmøntningen af Finanslovens §12, som fremhæves her, er udviklingen i den budgetpost, som forsvarschefen har kontrol over.

I et demokrati er der civil kontrol med militæret, og forsvarsministeriet har altid haft det overordnede ansvar for dansk forsvarspolitik. Men reformen af den overordnede struktur i 2014 betød, at et styringslag i dansk forsvarspolitik blev fjernet, nemlig forsvarskommandoen.³⁴ I stedet blev styringen af de tidligere funktionelle tjenester lagt direkte op under et let udvidet departement. Den reorganisering siger ikke bare noget om, hvilke midler hvert niveau administrerer, men også noget om, hvilke styringsopgaver der findes for særligt departementet samt om styringsopgavernes relative størrelse og udvikling over tid. Tallene kan fortælle os noget om, hvad det er, der er forandret med reorganiseringen og reformen af relationen mellem departementet og forsvaret som en konsekvens af ændringen af lov om forsvaret i 2013. I stedet for at se på de relative budgetforhold mellem departementet og forsvaret før og efter reformen, så kan man nøjes med at illustrere skiftet, som det er gjort på figur 11.

På figur 11 ses udgifter afholdt indenfor det militære forsvar, hvilket indtil 1. oktober 2014 ville sige Forsvarskommandoen og i dag vil sige Værnsfælles Forsvarskommando, inklusive udgifterne til driften af andre underliggende styrelser. Den 'omsætning', der teknisk set hørte til det militære forsvar er faldet fra godt 20 til godt 7 milliarder kroner. Denne forandring er først og fremmest sket ved, at de funktionelle tjenester er gået fra at være myndigheder underlagt den daværende Forsvarskommando til nu at være direkte underlagt ministeriet – Forsvarets Materieltjeneste har skiftet navn til Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og så fremdeles. Disse navneskift og forandringer af forbindelseslinjerne på organigrammet over Forsvarsministeriets område udtrykker afgørende ændringer af styringsforholdene indenfor dansk forsvarspolitik.³⁵

Med reformen er departementets styringsudfordringer blevet mere omfattende, komplekse og konkrete. En væsentlig opgave er derfor at sikre en snitflade, der gør, at departementet kan lave strategisk styring uden at drukne i detailafgørelser. En anden væsentlig konsekvens, der udspringer af reformerne, vedrører den professionelle selvforståelse i forsvaret. Med reformernes styrkelse af ministeriets strategiske styringsansvar skete der samtidig en væsentlig reduktion af det militære rum på Forsvarsministeriets område. Forsvarschefens ansvarsområde er kort sagt reduceret. Sammen med kraftige effektiviseringer og reformen af personelstrukturen er

reduktionen af forsvarschefens formelle styringsret en faktor i den utilfredshed, forswarets ansatte har givet udtryk for i den mellemliggende periode. Det privilegerede styringsrum, der findes for den militære profession er simpelthen blevet mindre. Selv med gode driftsmæssige grunde til reformen, er symbolske professionsfaglige forhold vigtige at have sig for øje, når de civil-militære relationer skal behandles i forbindelse med det kommende forlig.

STYRING OG STRATEGI I FORSVARSPOLITIKKEN

Til sammen giver disse fire dimensioner et blik på, hvordan midlerne til forsvaret udmøntes – og udgør samtidig eksempler på potentielle håndtag for strategisk kurs-sætning. Eksemplet med tyve procent-tilsagnet omkring investeringer i materiel er centralt her, fordi en principbeslutning om at tilnærme sig dette vil have konsekvenser for andre fremadrettede beslutninger. Konkret vil den beslutning gøre det nemmere at tage beslutninger om køb af nyt materiel sammenlignet med en udvidelse af mandskabssiden. Når det kommende forlig muligvis bliver historisk – fordi verden ser markant anderledes ud end ved sidste forlig – er der også behov for at gentænke de strategiske styringsredskaber i forsvarspolitikken. Den kommende udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi er en ny udvikling og en ny type dokument i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Strategien blev bl.a. foreslået i ambassadør Peter Taksøe-Jensens udredning. Et interessant forslag herfra er at indføre et "strategisk rammedokument" for forsvarspolitikken. Et sådant rammedokument vil være et strategidokument, der – som en delstrategi under den samlede udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi – skal være retningsgivende for forsvarsområdet. I Taksøe-Jensens rapport kan dokumentet tænkes at beskrive "rammebetingelser og principper for udviklingen af forsvarets kapaciteter på kort og mellemlangt sigt og danne grundlag for forsvarets udviklingsarbejde i forhold til de opgaver og ressourcer, der er fastlagt i forsvarsloven og forsvarsforliget. Det skal give et opdateret grundlag for en fortsat hensigtsmæssig implementering af det gældende forsvarsforlig. Desuden kan dokumentet skabe en fælles forståelse i forhold til Værnsfælles Forsvarskommandos arbejde med koncept for udvikling af forsvarets operative kapaciteter og det deraf afledte prioriteringsdirektiv."³⁶

Hvilken rolle dette dokument ville spille i forhold til

forligsteksten, er noget, som ville skulle afklares, ikke mindst fordi relationen mellem regering og forligskreds allerede skaber udfordringer.

Det er af væsentlig demokratisk interesse at inddrage Folketinget i udarbejdelsen af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Der ligger derfor en værdi i, at Folketinget og forligskredsen gennem forliget kan medvirke til at opstille målsætninger, der kan styrke systematisk, langsigtet styring i dansk forsvarspolitik. Samtidig er det væsentligt, at forligskredsen ikke de facto bliver en del af den udøvende magt. Det er en udfordring for alle politikområder med udstrakt brug af langsigtede og tværgående politiske forlig. Hvis parlamentets repræsentanter i stedet for at udøve en kontrolfunktion overtager regeringens logik, kan balancen mellem tilsyn og løbende regeringsudøvelse risikere at blive undermineret. En gentænkning af forligstekstens format, inklusive i samspil med et eventuelt nyt forsvarskoncept, kunne fokusere på at sikre rum for større strategisk styring på departementets område såvel som i relationen mellem forligskreds og ministerium. Forligskredsen kan her med fordel fokusere på mere overordnede, men konkrete politiske mål i forhold til forsvaret.

Resultatkontrakterne mellem ministeriet og de underliggende myndigheder er et afgørende styringsinstrument. Det er vigtigt, at de udvikles i takt med større forsvarspolitiske beslutninger. Eksempelvis har kapacitetsopbygning og øvelsesaktiviteter en central rolle som strategiske virkemidler. Hverken kapacitetsopbygning eller øvelsesaktivitet kan reduceres til et driftsspørgsmål, men kan ses som kerneydelser for forsvaret. De er derfor gode eksempler på aktiviteter, der kan indgå i resultatkontrakterne på ministerområdet. Strategisk styring er på den måde i vidt omfang aktivitetsstyring indenfor forsvars- og sikkerhedspolitikken. Det gælder blandt andet danske bidrag til internationale operationer. I alle tilfælde er det vigtigt, at ydelseskontrakten afspejler de strategiske målsætninger, der er fastlagt i forligsteksten. Det gælder uanset om forligspartnerne ønsker sig flere flyvetimer over Bornholm, mere og bedre kapacitetsopbygning i de kurdiske områder af Irak, investeringer i højteknologisk ammunition, eller alle tre ting.

Det kommende forlig

Optimering og strategiske valg

Det danske forsvar står ved en skillevej. Sikkerhedsmiljøet rundt om Danmark og Europa har forandret sig væsentligt siden sidste forlig blev indgået i 2012. Nye og meget forskellige kriser mod øst og syd vil på både kort og sandsynligvis også på langt sigt trække omfattende veksler på dansk forsvar. Denne forandring alene fordrer en grundig debat om, hvorvidt ambitionerne i både national og international opgaveløsning samt den tilhørende finansiering er på det rette niveau, eller om ambitions- og finansieringsniveauet nu bør følge trusselskurven opad. Den amerikanske opmærksomhed på byrdedelingen internt i NATO har været konstant under alle Obamas forsvarsministre,³⁷ mens præsident Trump har dagsordensat byrdedeling med endnu større emfase.³⁸ Men selv hvis man ser bort fra disse sikkerheds- og alliancepolitiske rammer for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, står forsvaret alligevel ved en skillevej. Det skyldes et dobbelt internationalt pres, der har at gøre med måden, forsvarspolitikken og dens militære kapaciteter opstilles, udrustes og anvendes på.

Dette dobbelte internationale pres kommer fra de stadigt stigende enhedspriser på højteknologisk forsvarsmateriel samt fra det delvist deraf affødte behov for udvidet internationalt forsvarssamarbejde om de forskellige fælles opgaver, på og uden for NATO's territorium. Udgifterne til højteknologisk forsvarsmateriel stiger hurtigere end inflation og den almindelige samfundsøkonomiske udvikling.³⁹ Over tid vil et givet forsvar derfor indenfor en given finansiell ramme få råd til færre og færre enheder. Det er en udvikling, der naturligt rammer små stater først, fordi man her risikerer at nå en nedre grænse for, hvor få platformsenheder man kan have og stadig oppebære en meningsfuld kapacitet. Beslutningen om de nye kampfly – og den tilgrundliggende dimensioneringsanalyse – er et godt eksempel på rettidig omhu i forhold til dette spørgsmål.⁴⁰

Det internationale forsvarssamarbejde tager stadig nye former indenfor NATO, i regi af EU og i andre rammer som i det nordiske forsvarssamarbejde NORDEFCO eller bilateralt. Noget handler om stadigt dybere operative partnerskaber i form af uddannelse, træning, øvelser eller endda operativ opgaveløsning. Andet handler om udvikling af nye kapaciteter, om investeringer i forskning samt innovation og produktion af nyt militært materiel. Den tyske forsker Christian Mölling har rammende beskrevet udfordringen ved at have mange små og selvstændige nationale forsvarsstrukturer indenfor NATO:

Man risikerer at have 28 bonsai-forsvar, der ligesom et bonsaitræ ligner et rigtigt træ, men som højest kan pynte på et skrivebord.⁴¹ Mölling argumenterer derfor for øget forsvarssamarbejde i form af decideret *pooling and sharing*, hvor landene gør fælles sag og deles om visse kapaciteter, specialiserer sig i nogle og overlader det til allierede at sørge for atter andre kapaciteter. For de fleste NATO-lande er dette allerede i vist omfang en realitet, idet ingen lande ud over USA besidder det fulde spektrum af støttekapaciteter (*enablers*) såsom lufttankning, strategisk logistik, avancerede måludpegningsystemer og avancerede kommunikations- og overvågningsnetværk. For især små lande er det en klokkeklar realitet, at de sjældent kan operere uden for egne grænser uden at trække store veksler på allierede partners støttefunktioner. Der er således særdeles gode effektiviseringsargumenter for et dybere forsvarssamarbejde blandt de europæiske NATO-lande.

Ikke desto mindre findes der en oplagt politisk årsag til, at nationerne vægrer sig ved at gå længere ned ad den sti, som specialisering indebærer. Grunden er, at nationerne primært er interesseret i at bevare deres suveræne mulighed for at vælge, hvorvidt, hvornår, hvor længe og hvordan de skal bidrage til allieret eller anden international opgaveløsning uden for deres eget territorium. Regeringer og parlamenter ønsker ikke at være tvunget til at bidrage med en særlig kapacitet (fordi man er den eneste, der har den), eller at lade andre lande have en praktisk veto over brug af væbnet magt, fordi deres tilsagn til anvendelsen af den fælles kapacitet er nødvendig. Resultatet er, at denne politiske logik dimensionerer de nationale forsvar til at kunne stille med 'en af hver', altså med mere eller mindre meningsfulde bidrag til international opgaveløsning inden for hvert af de tre værn eller til de forskellige mulige missionstyper. Værktøjsskassen dimensioneres i den logik i sin minimale version med henblik på politisk manøvreedygtighed.

Men mellem en vision, hvor der er sket en fuldt specialiseret *pooling* af de europæiske NATO-forsvarsudgifter – til én NATO-hær, én NATO-flåde og ét NATO-flyvevåben – og en realitet, hvor landene står isoleret hver for sig på hver deres territorium, er der stadig plads til udvikling af eksisterende og nye samarbejdsformer. Udviklingen af samarbejdet kan have forskellige motiver. Det kan for eksempel være at bevare og styrke den europæiske forsvarsindustrielle base, som det er tilfældet med EU's forsvarspolitiske opfølgning på Udenrigs-



Forsvarsminister Claus Hjort Frederiksen og partilederne Mette Frederiksen, Kristian Thulesen Dahl og Morten Østergaard i samtale med chefen for DANCON OIR 5, oberstløjtnant Henrik Hvilsom, under deres besøg hos det danske styrkebidrag i Irak. 19. marts 2017.

kommissær Mogherinis globale EU-strategi.⁴² Både fra et amerikansk og et EU-perspektiv er der gode grunde til at søge mere effektiv anvendelse af forsvarsmidlerne på tværs af kontinentet.

STRATEGISKE BETINGELSER OG FORSVARSPOLITISKE BALANCER

Uanset de politiske forhold vil det dobbelte internationale politiske pres fortsætte. Det er både et pres for at bidrage med mere, og et pres for at bidrage med mere i *fællesskab*. Dansk forsvarspolitik skal kunne håndtere begge og med stigende omkostninger. Det vil betyde svære valg.

Hertil kommer, at dansk forsvarspolitik er mere end bare driftsmæssig optimering i forhold til forskellige former for internationalt pres. Forsvarspolitik er også normative, endda etiske, prioriteringer om for eksempel forsvarrets grundlæggende opbygning samt dets rolle og placering i samfundet. Det er legitimt, at forsvarrets indretning også afspejler den del af politikken.

I det følgende opstiller vi fire balancer, som må afvejes i den strategiske udvikling af det danske forsvar. Selvom afvejningen må ske i lyset af det dobbelte internationale pres, er der stadig rum for – og behov for – dansk politisk prioritering.

Den første balance er mellem et territorialt og et internationalt fokus. Forsvaret løser en række vigtige opgaver på dansk territorium såvel som i Nordsøen og Arktis. Det gør forsvaret samtidig med, at det bidrager til dansk og international sikkerhed – i og uden for Europa. Balancen er de seneste år svunget mod det internationale; både langt væk i det globale syd og i Danmarks nærområde, herunder ikke mindst Østersøen. Et afgørende forsvarspolitisk spørgsmål er derfor, om det internationale fortsat skal have stor vægt, eller om betydningen af nationale opgaver kræver en ny balancering. Særligt hæren er i dag dimensioneret næsten udelukkende til på forskellig vis at kunne bidrage til internationale operationer. Samtidig bliver

danske soldater pålagt opgaver knyttet til det nationale beredskab, f.eks. i relation til migrationskrisen i sommeren 2015 samt terrorberedskabet efter angrebet i København samme år.⁴³ En generel udbygning af det danske forsvars rolle i det nationale beredskab vil rykke balancen mellem internationale og territoriale opgaver i retning af sidstnævnte.

Det samme gælder for investeringer i kapaciteter, som primært finder anvendelse enten inden for eller uden for dansk territorium. Flådens store enheder, fregatterne og de fleksible støtteskibe, er eksempelvis designet med henblik på internationale operationer. Det samme gælder for den danske flåde af F-16-fly (og flyvevåbnet som helhed), der i løbet af de sidste 20 år er blevet opgraderet og omdannet fra at være fokuseret på nationalt luftforsvar til også at kunne bidrage til bombemissioner i internationale operationer.⁴⁴ Selv Hjemmeværnet har fået indføjet internationale operationer som en del af sin resultatkontrakt.⁴⁵

En anden måde at anskue denne balance på er mellem danske kapaciteter og kapaciteter indkøbt og drevet internationalt. Danmark bidrager til NATO's fælles flåde af AWACS-fly, der giver alliancen kapacitet til fælles overvågning af luftrummet. Danmark deltager endvidere i det konsortium af NATO-lande, der driver NATO's lille flåde af Global Hawk-droner, som fra 2018 skal overvåge landjorden. I øjeblikket diskuteres, om Danmark – sammen med bl.a. Holland og Tyskland – skal deles om udgifterne til at udstyre og drive (egne) flådenheder med sensorer, der kan støtte NATO's missilforsvar.

Balancen mellem nationalt og internationalt har også betydning for opstilling, træning og uddannelse. Sprogofficerer med arabiskkundskaber samt erfarne soldater med god kulturforståelse er eksempelvis forudsætninger for kapacitetsopbygning i Irak, hvorimod bevogtning af terrormål i København kræver klar viden om politiets regler for magtanvendelse.

Der er en grundlæggende balance mellem det territoriale og det internationale, der i forlængelse af det ovenstående afsnit for dansk forsvarspolitik udspiller sig på to dimensioner: I hvor høj grad skal dansk forsvar internationaliseres i sin opgaveportefølje, og i hvor høj grad skal dansk forsvar internationaliseres i sin indretning? Det er givet muligt at finde kapaciteter og træffe valg, som bidrager begge steder, men generelt er der her en væsentlig afvejning at holde sig for øje som strategisk balance i dansk forsvarspolitik.

Den anden balance er mellem operative kapaciteter og støttefunktioner. I dansk forsvarspolitik – ikke mindst i det seneste forlig – skelnes mellem operative kapaciteter og støttefunktioner. Ud fra en målsætning om effektivisering var udgangspunktet, at besparelserne i sidste forlig ikke måtte have operative konsekvenser. Logikken er sådan set sund nok, om end distinktionen er kunstig, da støttefunktionernes rolle i sidste ende er at understøtte operative kapaciteter. Konsekvensen af en ubalance mellem de to er derfor enten en bagtung organisation med et lille operativt output, eller en organisation med operative enheder organisationen ikke er i stand til at anvende og udvikle.

Hvis man ser på det danske forsvars udvikling over tid, er balancen rykket til de operative kapaciteters fordel. Man taler, som tidligere nævnt, om en 'tooth-to-tail' ratio. Ratioen er et udtryk for, hvor effektive eller bagtunge militære organisationer er, og her scorer Danmark udmærket i NATO-regi.⁴⁶ Et fast talepunkt for danske forsvarsministre i NATO-sammenhæng har således længe været, at budgettet muligvis er lille, men effekten eller outputtet er stort målt på NATO's operative indikatorer. Det gælder eksempelvis i relation til, hvor stor en del af forsvaret, der kan deployeres internationalt. Især set i forhold til Danmarks relativt lille forsvar, har det ganske store 'tænder' i forhold til størrelsen på 'halen'.

Faktisk hænger det internationale fokus og effektiviseringen sammen i dansk forsvarspolitik. Det er i vidt omfang i kraft af tæt samarbejde med internationale partnere, at Danmark har kunnet fokusere på operative kapaciteter. Ofte kobles disse kapaciteter ind i en allieret sammenhæng – Storbritannien i Afghanistan og USA i Irak – hvor støttestrukturen stilles til rådighed af allierede. Det omfatter eksempelvis kommunikations- og kontrolsystemer, sanitet og større stabe.

Balancen mellem operative og støttende funktioner kan imidlertid også tippe i en sådan grad, at det har u hensigtsmæssige konsekvenser. Helt konkret og på kort sigt er operative enheder afhængige af velfungerende logistik, værksteder og tilstrækkelige lagerbeholdninger samt tilstrækkeligt stadig mere specialiseret personale. Dette blev tydeligst eksemplificeret i sagen om kampflymekanikernes arbejdspress i sommeren 2015.⁴⁷ Mere generelt er det også afgørende at fastholde et fokus på de strukturer, der understøtter eksistensen og udviklingen af forsvarets operative kapaciteter. Det

betyder på den ene side et stigende krav til integrerede kommunikationsnetværk- og kapaciteter, som bliver stadig vigtigere for anvendelse af militær magt. På den anden side kræver det fortsat investering i de dele af forsvaret, der udvikler forsvarets materiel og personel, så man kan sikre, at de to aspekter komplementerer hinanden. Endelig vil spørgsmålet om støttefunktioner i stigende grad fremover også blive et spørgsmål om internationalisering. Med en uhensigtsmæssig balance mellem operative og støttende funktioner risikerer forsvaret at ende i en situation med kapaciteter, man hverken kan drive, udnytte eller udvikle.

For det tredje skal der findes en operativ balance mellem et fokus på kamp og på kontrol.⁴⁸ I den amerikanske hærs operative koncept 'Win in a Complex World', beskrives kerneopgaven som at 'opnå, opretholde og udnytte kontrol over land'.⁴⁹ Det korte citat udtrykker en dualitet i den militære magtanvendelse. På den ene side skal militære styrker kunne kæmpe. På den anden side skal militæret også kunne kontrollere et område. Det er to vidt forskellige opgaver. Den ene opgave knytter sig ofte til en traditionel – eller klassisk – forståelse af militær magt som noget, der anvendes i en direkte kamp mod en modstander for at ødelægge dennes evne til at kæmpe, eller alternativt – og bedre – noget, der i kraft af sin blotte eksistens afskrækker modstanderen fra at indlede en væbnet konflikt. NATO og det danske forsvars fokus på forstærkning af og tilstedeværelse i de baltiske lande er et eksempel på dette. Den anden opgave handler om at kontrollere og øve indflydelse på de aktører og politiske fællesskaber, der befinder sig i et givet område. Det er ofte afgørende for at realisere en mere varig fred end den, der opnås på slagmarken. Besættelsesstyrker, stabiliseringsoperationer og oprørsbekæmpelse, herunder træning og kapacitetsopbygning, såvel som mange af FN's fredsskabende, fredsstøttende eller fredsbevarende operationer er alle eksempler på militære opgaver, hvor magtudøvelsen er knyttet til kontrol.

De to opgaver – eller typer af magtudøvelse – er grundlæggende forskellige. De kræver forskellige vidensformer, kompetencer og doktriner. De værdisætter forskellige militære kapaciteter forskelligt. Et eksempel på udviklingen af det danske forsvar i relation til spørgsmålet om værdisætning er beslutningen om afskaffelsen af ubådvæsnets, hvis værdi i relation til oprørsbekæm-

pelse i ørkenstater er begrænset. Samtidig er det dog ofte kun i kombinationen af de to typer af magtudøvelse, at en militær sejr kan sikre freden og at en politisk sejr dermed kan skabes. Derfor er der de seneste år blevet lagt meget energi – især blandt Danmarks større allierede – i at skabe militære organisationer, som kan begge dele.⁵⁰

For det danske forsvar, der ifølge Lov om Forsvaret skal kunne håndtere begge opgaver, betyder ovenstående, at en balance mellem en snæver og en bred forståelse af militær magtudøvelse skal findes i den fortsatte udvikling af forsvarets doktriner og investeringerne i forsvarets organisation og kapaciteter.

For det fjerde skal der balanceres mellem mennesker og maskiner. På globalt plan har især USA det sidste halve århundrede drevet en revolutionær højteknologisk militær udvikling, der i vidt omfang har haft som mål at substituere mennesker med maskiner. Langtrækkende præcisionsvåben som de Tomahawk-missiler, der ramte mål i Syrien i foråret 2017, er et velkendt resultat af dette. Også det danske forsvar er en del af denne teknologiske udvikling, ikke mindst med flyvevåbnets erhvervelse af F-35-kampflyet. Også de andre værn er i stigende grad afhængige af at kunne erhverve og udnytte højteknologisk militært udstyr. Vestlig militær magt udøves i stigende grad i et globalt digitalt kommunikationsnetværk. Integrerede sensorer, links samt dataproduktion og -udnyttelse giver uset hastighed og præcision.

Men det betyder også voksende omkostninger. Prisen på højteknologiske platforme og våbensystemer, der kan indgå i dette system, er høj og stiger fortsat. Samtidig er det nødvendigt at investere i de kommunikationsnetværk, der udgør rygraden i systemet og som er forudsætningen for de enkelte platforme og våbensystemers effekt.

NATO-målsætningen om, at medlemmerne bør prioritere 20 procent af deres forsvarsbudget til materielinvesteringer, er et forsøg på at sikre højteknologiske militære styrker i alliancen. Et centralt hensyn i dansk forsvarsplanlægning er således at sikre det danske forsvars placering i det militærteknologiske kapløb; at det danske forsvar kan følge med, både i forhold til venner og fjender.

Omvendt er anvendelse af militær magt ikke kun en teknologisk disciplin. Teknologi kan kun til en vis



Samsejlad med Y388 Tulugaq, P570 Knud Rasmussen og F359 Vædderen ved Grønland, 2. april 2008.

grænse substituere mennesker. Den erkendelse gjorde den amerikanske hær sig i 2003 i Irak, hvor få højteknologiske styrker hurtigt vandt krigen, men ligeså hurtigt tabte freden.⁵¹ Militær magt handler som nævnt om både kamp og kontrol, og mennesker er en forudsætning for det sidste. Det betyder, at investeringer i teknologi skal balanceres med investeringer i mennesker. Samtidig betyder et højteknologisk forsvar ikke nødvendigvis færre mennesker. Et eksempel på det, er den store mængde af personale, der skal til for at drive avancerede ubemandede fly og ikke mindst for at fortolke, udnytte og dele de store datamængder, som disse fly producerer.⁵²

Lektionen er derfor, at konsekvensen af den teknologiske udvikling betyder, at der skal investeres anderledes i mennesker, som stadig vil være centrale for militær magt. Hvis en balance skal opretholdes, så forsvaret fortsat kan være i stand til at integrere, drive og bemande mere og mere højteknologiske kapaciteter, kræver det et ligeså vigtigt fokus på strategisk planlægning for

at sikre en tilstrækkelig mængde af stadig mere specialuddannet personel, fordi også de kvalitative krav til forsvarets personel både vil forandres og forøges.

KONKLUSION

Der er rørte vande omkring Danmark. Denne rapport viser, hvordan en forværret sikkerhedspolitisk situation sammen med afgørende forandringer i forsvarspolitikens internationale betingelser placerer dansk forsvarspolitik ved en skillevej. Nye trusler og opgaver, såvel som den internationale organisering af militær magt, global teknologiudvikling og et markant internationalt økonomisk tryk på forsvaret skaber et dobbelt strukturelt – og potentielt kritisk – pres på forsvaret og forsvarspolitikken.

Det gør det mere kompliceret at tage strategiske forsvarspolitiske beslutninger, men også vigtigere at tage de rigtige. En afgørende pointe er, at på trods af de internationale rammers stigende betydning, er der et anseeligt rum for danske forsvarspolitiske prioriteringer.

De fire balancer, der er beskrevet i rapporten peger på centrale forsvarspolitiske udfordringer, og kan dermed danne basis for en strategisk informeret debat fokuseret på politiske prioriteringer for dansk forsvars fremtidige indretning. Med andre ord er de fire balancer centrale for at give bud på, hvad dansk forsvar skal være, og hvordan det bliver det.

For at bidrage hertil har vi videre udfoldet, hvordan det danske forsvar er finansieret, organiseret, indrettet og styret. Det handler i vidt omfang om, hvordan det rammedokument, som forligsteksten udgør, bliver udmøntet af Forsvarsministeriet og forsvaret. I den fortsatte udvikling af forsvaret kan de strategiske balancer også understøtte en dialog om, hvordan overordnede mål for forsvaret og dansk forsvarspolitik – i og i forlængelse af det kommende forlig – skal identificeres og måles.

Hvis målsætningen eksempelvis er øget internationalisering af dansk forsvar, så kan et måltal være antallet og størrelsen af dansk deltagelse i international øvelsesaktivitet. Hvis målsætningen er et højteknologisk forsvar, er en nærlæggende prioritet (med alliancepolitisk gevinst) at leve op til NATO's målsætning om, at 20 procent af forsvarsbudgettet investeres i materiel – alternativt kan en lavere, nedre grænse fastlægges. Dette er bare to eksempler på, hvordan strategiske målsætninger for forsvarets indretning og fokus kan udmøntes i konkrete målbare initiativer. Mere generelt viser rapporten, at der, afhængig af politiske prioriteter, er flere – og andre – måder, hvorpå forsvarspolitikken kan styres.

For det første lægger regeringens beslutning om at udarbejde en national sikkerhedsstrategi op til at diskutere, om den bør følges af et underliggende forsvarspolitisk dokument – et strategisk rammedokument i form af et forsvarskoncept – der kan supplere og skabe sammenhæng mellem sikkerhedsstrategi, forligstekst og forsvarets konkrete planlægningsdokumenter.

For det andet kan de forsvarspolitiske beslutningstagere overveje strategiske budgetmål – som i eksemplet ovenfor om andelen af budgettet, der anvendes på materiel. Disse budgetmål kan udformes forskelligt. De kan tænkes absolut, altså en pulje til bestemte aktiviteter eller initiativer, som en procentdel af forsvarsbudgettet som vist ovenfor, eller i forhold til en international benchmarking som for eksempel NATO-gennemsnittet.

For det tredje kan man overveje om de måltal, der i dag er centrale for forsvarsministerielle myndigheders

resultatkontrakter, er de bedst egnede til strategisk at styre forsvaret. Øvelser er en aktivitetstype, der ikke fremgår, og derfor heller ikke opgøres systematisk – hverken i omfang eller i omkostninger. En afledt konsekvens af andre eller nye måltal vil derfor også være, at nye data om dansk forsvarspolitik vil blive tilgængelige for forsvaret selv, for Folketinget og for offentligheden.

For det fjerde bør forligskredsen være opmærksom på, at nye forsvarsforlig er en lejlighed til at pålægge forsvaret at gennemføre større analyser. I sidste forlig drejede det sig blandt andet om forsvarets opgaver i Arktis. I forlængelse af denne rapporters diskussion kunne fremtidige analyser belyse den militærteknologiske udviklings betydning for dansk forsvarspolitik, eller de forventede forandrede krav til forsvarets ansatte i fremtiden.

Dette er imidlertid bare eksempler. I sidste ende er spørgsmålet om den forsvarspolitiske styring op til forligskredsens parter at identificere og udtrykke.

Det kommende forlig har historisk potentiale. Især i tilfælde af et 'substantielt' øget forsvarsbudget, vil forliget præge den langsigtede udvikling af forsvaret. Samtidig står Danmark over for både større og nye sikkerhedspolitiske udfordringer – ikke mindst i dansk nærområde. Desuden er de politiske, økonomiske og teknologiske rammer for internationalt forsvarssamarbejde under forandring. Derfor er det nødvendigt at tænke strategisk i forhold til forsvarets fremtid, og om hvordan forsvaret kan styres hen imod at realisere den fremtid.

Appendiks

Datagrundlag, forbehold og fremskrivninger

Det følgende præsenterer en oversigt over detaljer og forbehold for rapportens datagrundlag og beregninger. Her angives både de overordnede metodiske forbehold (afsnit 1) samt en mere specifik redegørelse for vores anvendelse af finanslove (afsnit 2), af forsvarrets årsrapporter specifikt med henblik på en redegørelse for det metodiske grundlag for vores beregning af udgiften til internationale operationer (afsnit 3), vores metodiske tilgang til udregning af forsvarrets og departementets driftsbudget (afsnit 4), samt forbehold vedrørende fremskrivning af forsvarsbudgettet (afsnit 5).

GENERELT

Datagrundlaget for denne rapport er hentet fra mange forskellige instanser: Finansministeriets finanslove, forsvarsministeriet, forsvarrets egne årsrapporter (udarbejdet Forsvarskommandoen/Værnsfælles Forsvarskommando), Forsvarskommissionen af 2008, NATO, Nationalbanken, Danmarks Statistik samt DREAM-gruppen (en uafhængig institution, der har som hovedformål at foretage langsigtede strukturanalyser af den danske økonomi).

For samtlige kilder gælder det, at hver instans har forskellige regnskabs- og opgørelsesmetoder, samt at disse i visse tilfælde ændrer sig over tid. Derfor knyttes der en generel usikkerhed til fremstillinger hvor data er sammenlignet eller manuelt beregnet på baggrund af to eller flere datakilder. Det er angivet i selve teksten eller noten til den pågældende fremstilling, hvis vi har sammenlignet tal, som kun kan sammenlignes med forbehold. Alle tal er indekseret til prisniveau august 2015 med mindre andet er angivet. Forbrugerprisindekset er leveret af Danmarks Statistik.

VEJLEDNING OG FORBEHOLD VEDRØRENDE FINANSLOVEN SOM DATAKILDE

Hvor Finansministeriets årlige finanslove er anvendt som datakilde, er den i rapporten angivne bevilling inklusiv tillægsbevillinger for det pågældende år. Bevilling + tillægsbevilling = samlede bevilling.

Tillægsbevillingerne er at finde i *Lovtidende*.

Finanslovene kan tilgås tre forskellige steder:

- 2003-2016: Finansministeriets Finanslovsdatabase på: <http://www.oes-cs.dk/olapdatabase/finanslov/index.cgi>
- 1996-2002: Moderniseringsstyrelsens oversigt over

“Bevillingslove og statsregnskaber” på: <http://www.oes-cs.dk/bevillingslove/>

- 1980-1995: Folketingstidende 1980-1995. NB. 1991 er undtagelsesvist taget fra “Lovtidende”.

Finansloven er opdelt i paragraffer, der hver især specificerer økonomien for forskellige dele af staten. Der tages forbehold for, at 1) finanslovens detaljeringsgrad og overordnede udformning og økonomiske fremstilling ændrer sig over tid, 2) at der over tid bliver ændret i paragraffernes navn/nummer samt 3) forekommer periodevis ændringer i, hvilke udgifter, hovedopgaver og aktivitetsområder finanslovens paragraffer inkluderer. F.eks. dækker Forsvarsministeriet udgifter til Meteorologisk Institut i 1981, men ikke i 2015 og f.eks. er udgifter til den militære klædefabrik underlagt som underkonto til Forsvarsministeriets hovedkonto 22.03 i 1981, men har mellem 1985-1990 sin separate hovedkonto (22.35).

UDGIFTER TIL FORSVARET OG UDENRIGSOMRÅDET

Danmarks udgifter til de i rapporten angivne kategorier “forsvar”, “udviklingsbistand” og “udenrigsområdet” i figurene over Danmarks udgifter til forsvar og udenrigsområdet som andel af BNP/offentlige udgifter 1980-2015 er beregnet ud fra finansloven. I det følgende anføres specifikt hvilke paragraffer og dertilhørende konti der udgør hver kategori. Da der, som beskrevet ovenfor, forekommer ændringer i hvilke konti paragrafferne indeholder, har vi manuelt sammensat udgiftsposterne for at skabe kontinuitet i kategorierne på tværs af tid. Derudover specificerer følgende om bevillingerne er automatisk eller manuelt beregnet i nettotal, og hvor/ hvordan den samlede bevilling er manuelt udregnet, i de tilfælde hvor den samlede bevilling ikke er angivet fra Finansministeriets side. Der tages forbehold for de usikkerheder der knytter sig til ovenstående.

Forsvarsministeriet:

- 1980-1990: §22
- 1991-2015: §12

Fra 1980-1995 er bevillingen til Forsvarsministeriet angivet i nettotal. Hertil er nettotallet af tillægsbevillingen manuelt lagt til.

Fra 1996-2002 er bevillingen til Forsvarsministeri-

et manuelt udregnet som forskellen mellem samlede indtægter og samlede udgifter inklusive ændringer i tillægsbevillingsloven. Disse er listet i det pågældende års tillægsbevillingslov under "artsoversigt". Denne metode er anvendt for at skabe kontinuitet ifht. de af Finansministeriet oplyste bevillinger i perioden 2003-2015.

Fra 2003-2015 er den af Finansministeriet oplyste bevil-
ling for det pågældende år inklusiv tillægsbevilling. Alle
tal er netttotal.

Nedenstående tabel viser hvilke overordnede konti
(kaldet aktivitetsområder) der udgør udgifter til katego-
rien "forsvarsbudget", altså §12/22 *Forsvarsministeriet*.

År	Konti der tilsammen giver kategorien "forsvarsbudget" (kontonr+ navn)	Kommentar
1980-1984	22.01 Centralstyrelsen m.v. 22.02 Værnene m.v. 22.03 Virksomheder m.v., civilafsnit. 22.20 Anlægs- og udlånsbevillinger.	Inklusive udgifter til Hjemmevær- net og NATO, uklart om udgifter til Forsvarets Efterretningstjeneste er inklusiv/eksklusiv
1985-1990	22.01 Centralstyrelsen m.v. 22.02 Værnene m.v. 22.03 Virksomheder m.v., civilafsnit. 22.20 Anlægs- og udlånsbevillinger 22.35 Statens Konfektion	Inklusive udgifter til Hjemmevær- net og NATO, uklart om udgifter til Forsvarets Efterretningstjeneste er inklusiv/eksklusiv
1991-2003	12.1 Fællesudgifter 12.2 Militært forsvar 12.3 Civil virksomhed	Inklusive udgifter til Hjemmevær- net og NATO, uklart om udgifter til Forsvarets Efterretningstjeneste er inklusiv/eksklusiv
2004-2012	12.1 Fællesudgifter 12.2 Militært Forsvar 12.3 Civil virksomhed 12.4 Redningsberedskab 12.5 Militærnægterområdet	Inklusive udgifter til Hjemmeværnet, NATO og Forsvarets Efterretnings- tjeneste
2013	12.1 Fællesudgifter 12.2 Militært Forsvar 12.3 Civil virksomhed 12.4 Beredskab	Inklusive udgifter til Hjemmeværnet, NATO og Forsvarets Efterretnings- tjeneste
2014	12.1 Fællesudgifter 12.2 Militært Forsvar 12.4 Redningsberedskab	Inklusive udgifter til Hjemmeværnet, NATO og Forsvarets Efterretnings- tjeneste

År	Konti der tilsammen giver kategorien "Udviklingsbistand" (kontonr+ navn)	Kommentar
1980-1990	10.03 Internationalt humanitært samarbejde 10.04 Fagligt samarbejde med udviklingslande	Modregnet indtægter
1991-2015	6.3 Bistand til udviklingslande	Fra 1991-1995 modregnet indtægter. Konto 06.11.01.20 "Administration af udviklingsbistand" er fra 2003 inkluderet i kapitel 06.1 "Udenrigstjenesten", og ikke kapitel 06.3 "Bistand til udviklingslande"

Udenrigsministeriet:

Udgifterne til kategorierne "Udviklingsbistand" og "Udenrigsrammen" er manuelt beregnet af underkonti på Udenrigsministeriets bevilling. Udenrigsministeriets bevilling skifter paragraf som følger:

- 1980-1990: §10
- 1991-2015: §6

Kategorien "Udenrigsrammen" er udgjort af Udenrigsministeriets samlede bevilling fratrukket udgifterne til udviklingsbistand. Ovenstående tabel viser hvilke konti kategorien "Udviklingsbistand" er udgjort af.

Fra 1980-1995 er den samlede bevilling til Udenrigsministeriet udregnet manuelt. Tallene er, fra Finansministeriets side, angivet i netttotal. Fra 1996-2002 er bevillingen til Udenrigsministeriet manuelt udregnet som forskellen mellem samlede indtægter og samlede udgifter inklusive ændringer i tillægsbevillingsloven. Disse er listet i det pågældende års tillægsbevillingslov under "artsoversigt". Denne metode er anvendt for at skabe kontinuitet ifht. de af Finansministeriet oplyste bevil-linger i perioden 2003-2015. Fra 2003-2015 er den af Finansministeriet oplyste bevilling for det pågældende år inklusiv tillægsbevilling. Hvor der fra Finansministeriets side ikke er angivet netttotal, 1991-1995, er disse regnet manuelt ved at trække eventuelle indtægter fra udgifter.

Fra 1996-2002 fremgår netttotalen i *anmærkningerne* til tillægsbevillingsloven under afsnittet *bevillingsoversigt*. Bemærk at fra 1980-1990 er udviklingsbistanden ikke angivet i netttotal, men udelukkende listet som udgift, mens udenrigsrammen i samme periode er regnet som netttotal.

VEJLEDNING OG FORBEHOLD VEDRØRENDE FORSVARSKOMMANDOENS ÅRSRAPPORTER SOM DATAKILDE

Årsrapporter fra Forsvarskommandoen/Værnsfælles Forsvarskommando er tilgængelige på Forsvarsministeriets hjemmeside: <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/aarsrapport.aspx>

De er anvendt som datakilde til kategorien "internationale operationer", figuren over udviklingen i udgifterne til internationale operationer og drift. Årsrapporterne afrapporterer i både udgifts- og omkostningsbaserede regnskaber. I denne rapport har vi kun anvendt de omkostningsbaserede. I nedenstående tabel er det specificeret hvilke tal udgifterne til kategorien "internationale operationer" bygger på. I årsrapporternes angivelse (under årets målrapportering/faglige resultat fordelt på hovedformål) veksler FKO/VFK mellem de listede betegnelser. Det giver anledning til en vis usikkerhed om, hvornår en operation kategoriseres som det ene eller det andet og om den således indgår i udgiftsposten.

År	Specifikation af kategori	Kommentar
2006	"Internationale operationer"	Eksklusiv udgifter til "Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar"
2007	"Internationale operationer"	Eksklusiv udgifter til "Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar"
2008	"Internationale operationer"	Eksklusiv udgifter til "Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar". Derudover anvendes der også "betydelige ressourcer fra Forsvarskommandoens almindelige driftsbudget til de internationale operationer". (Årsrapport 2008, s. 4)
2009	"Internationale operationer"	
2010	"Udsendelse af de ønskede kapaciteter (INTOPS)"	Eksklusiv udgifter til "Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar"
2011	"Internationale operationer"	Eksklusiv udgifter til "Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar" og "Tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver"
2012	"Internationale operationer"	Eksklusiv udgifter til "Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar" og "Tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver"
2013	"Internationale operationer og fredsstøttende opgaver"	Eksklusiv udgifter til "Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar" og "Tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver"
2014	"Fredsstøttende opgaver"	Betegnelsen "internationale operationer" lader til at være udeladt til fordel for "fredsstøttende opgaver". Om de to kategorier dækker det samme, er uklart. Eksklusiv udgifter til "Konfliktforebyggelse, krisestyring og kollektivt forsvar" og "Tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver" og "Andre opgaver"

Hovedområde 12.1 Fællesudgifter. Årsspecifikke ændringer med udgangspunkt i år 2004

2004	Hovedområdet er manuelt sammensat af underkonti under aktivitetsområdet 12.11 Centralstyrelsen: 12.11.01 Departementet, herunder 12.11.01.10 "Almindelig virksomhed" og 12.11.01.50 "Østarbejde". 12.11.03 Forsvarsministeriet, Regnskabssekretariat. 12.11.10 Forsvarets Interne Revision
------	--

Årsspecifikke ændringer

2005	Konto 12.11.03 Forsvarsministeriet, Regnskabssekretariat ophævet som konto Konto 12.11.01.50 omdøbt til "Forsvarsministeriets sikkerhedssamarbejde"
2007	Konto 12.11.01.20 "Christiansø" oprettet som selvstændig konto under Departementet
2012	Ressortansvaret for cybersikkerhed rykket fra IT- og Telestyrelsen til Forsvarsministeriet under Departementet. (Konto 12.11.01.30)
2014	Konto 12.11.01.40 "Nyt Kampflyprogram" oprettet under Departementet
2015	Aktivitetsområde 12.11 Centralstyrelsen sammensættes nu af: 12.11.01 Departementet (herunder 12.11.01.10 "Almindelig virksomhed", 12.11.01.40 "Nyt Kampfly Program" og 12.11.01.20 "Christiansø"), 12.11.02 Centralt Styrede Initiativer (herunder 12.11.02.10 "Centralt styrede initiativer", 12.11.02.50 "Freds- og Stabiliseringsfonden", 12.11.02.60 "Internationalt Sikkerhedssamarbejde", og 12.11.02.70 "Reserve ved internationale operationer"), 12.11.10 Forsvarsministeriets Interne Revision (herunder 12.11.10.10 "Almindelig virksomhed"). Derudover er følgende nye aktivitetsområder oprettet: 12.12 Personalestyrelsen, 12.13 Materiel og IT, 12.14 Ejendomme, 12.15 Regnskab. Hver af disse består af en række yderligere underkonti, som ikke defineres i dette appendiks, men som er medregnet i den samlede fremstilling. Budgettet er ikke modregnet negative udgifter på underkonto 12.11.02.10 "Centralt styrede initiativer" og 12.11.02.70 "Reserve vedr. internationale operationer" for i alt 467,1 mio. kr.

VEJLEDNING OG FORBEHOLD VEDRØRENDE FORSVARETS UDGIFTER TIL DRIFT

Datagrundlaget for udgiftsposten "drift", i figuren om udviklingen i udgifterne til internationale operationer og drift er uddybet i dette afsnit. I finansloven angives der ikke samlede driftsudgifter for paragrafferne og/eller paragraffernes hovedområder, hvorfor det har været nødvendigt at sammensætte denne kategori manuelt. Kategorien "drift" inkluderer hovedområderne 12.1 *Fællesudgifter* og 12.2 *Militært Forsvar* på §12 Forsvarsministeriet og de

dertilhørende aktivitetsområder (12.11 og 12.21/12.23) og underkonti – angivet i ovenstående og nedenstående tabel. Af disse underkonti er underliggende standardkonti, som har med drift at gøre, medregnet, dvs.: x.14 "Køb af varer og tjenesteydelser", x.16 "Leje, vedligeholdelse og skatter" samt x.19 "Diverse driftsudgifter". Fra 2006 inkluderer driftsbudgettet også standardkontoen x.22 "Andre ordinære driftsomkostninger". Fra 2007 omdøbes standardkonto x.16 til "Husleje, lejearealer, leasing" (gældende for alle hovedområder og underkonti).

Hovedområde 12.2 Militært forsvar. Årsspecifikke ændringer med udgangspunkt i år 2004

2004	Hovedområdet er manuelt sammensat af underkonti under aktivitetsområde 12.21 Forsvarskommandoen og Hjemmeværnet: 12.21.01 Forsvarskommandoen, herunder 12.21.01.10 "Almindelig virksomhed", 12.21.01.50 "Østarbejde, Forsvarskommandoen" og 12.21.01.70 "Forsvarets Forskningstjeneste".
------	---

Årsspecifikke ændringer

2005	Konto 12.11.01.50 "Østarbejde, Forsvarskommandoen" omdøbt til "Sikkerhedssamarbejde, Forsvarskommandoen". Fra 2011 er kontoen omdøbt til "Global ramme". Fra 2012 er kontoen omdøbt til "Freds- og Stabiliseringsfonden"
------	--

2007	Forsvarets Forskningstjeneste er nedlagt som myndighed under Forsvarsakademiet og herefter integreret i Forsvarets Materietjeneste (<i>sic</i>)
------	---

2014	Hovedområde 12.2 Militært Forsvar sammensættes nu af aktivitetsområde 12.23 Forsvarskommandoen med tilhørende myndigheder. Aktivitetsområdet dækker følgende underkonti: 12.23.01 Forsvarskommandoen, 12.23.02 Hærens Operative Kommando, 12.23.03 Søværnets Operative Kommando, 12.23.04 Flyvertaktisk Kommando, 12.23.08 Arktisk Kommando, 12.23.10 Forsvarets Personeltjeneste, 12.23.11 Forsvarets Materieltjeneste, 12.23.12 Materieldrift, 12.23.14 Forsvarets Bygningstjeneste, 12.23.15 Etablissementdrift, 12.23.20 Forsvarsakademiet, 12.23.21 Forsvarets Sundhedstjeneste, 12.23.26 Forsvarets Koncernfælles Informatiktjeneste, 12.23.27 Forsvarets Informatik Plan, 12.23.28 Forsvarets Regnskabstjeneste. Underkonto 12.23.10 Forsvarets Personeltjeneste udgøres endvidere af underkonto 12.23.10.10 "Almindelig virksomhed", 12.23.10.30 "Forsvarets Auditørkorps", 12.23.10.40 "Den danske repræsentation ved NATO", 12.23.10.50 "Arbejdsskadeerstatning vedr. veteraner", 12.23.10.60 "Forsvarets Center for Arbejdsmiljø", 12.23.10.70 "Veterancerter".
------	--

2015	Aktivitetsområde 12.23 skifter navn til 12.23 Værnsfælles Forsvarskommando. Aktivitetsområdet er nu sammensat af følgende underkonti: 12.23.02 "Hæren", 12.23.03 "Søværnet", 12.23.04 "Flyvåbnet", 12.23.06 "Specialoperationer", 12.23.20 "Forsvarsakademiet", 12.23.21 "Forsvarets Sundhedstjeneste".
------	---

Driftsudgifterne dækker ikke erhvervelse af materiel, tilskudsvirksomhed, interne statslige overførselsudgifter eller driftsindtægter. Driftsbudgettet er eksklusiv driftsudgifter til Hjemmeværnet og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Her er det specificeret hvilke underkonti der hører til de to hovedområder og aktivitetsområder. Udgangspunktet er år 2004. Årsspecifikke fravigelser og ændringer er noteret.

VEJLEDNING OG FORBEHOLD VEDRØRENDE FREMSKRIVNING AF FORSVARSUDGIFTER/ PRISER PÅ FREMTIDENS FORSVAR VED FOR- SKELLIGE SCENARIER

Fremskrivningen af Danmarks BNP er manuelt udregnet på baggrund af DREAM-gruppens estimering af en årlig gennemsnitlig vækstrate på 1,98% i perioden 2015-2025, http://www.dreammodel.dk/pdf/T2016_05.pdf, s. 3. Fremskrivningen er baseret på og angivet i 2016-prisniveau. Der tages forbehold for, at BNP'et i basisåret er oplyst af Danmarks Statistik, og dermed er fremskrivning baseret på to forskellige kilder.

Der gøres opmærksom på, at størrelsen på Danmarks forsvarsbudget udtrykt i procent af BNP (1,14% i 2016) er oplyst af NATO, og derfor ikke stemmer overens med den tidligere angivne størrelse i forhold til figurerne som viser Danmarks udgifter til forsvar og udenrigsområdet som andel af BNP/offentlige udgifter 1980-2015. Det skyldes, at der er forskel på hvordan hhv. NATO og Danmark definerer og opgør forsvarsbudgetter. For at kunne sammenligne med andre NATO lande er NATO's opgørelse anvendt. Desuden angiver grafen prisen på fremtidens forsvar ved udregning på baggrund af både NATO's opgørelse og den danske opgørelse af forsvarsbudgettet: Fordi der er forskel på opgørelsesmetoderne er den reelle "danske pris" på NATO's 2% mindre end hvad "NATO's pris" på 2% er. De præcise tal på forskellen mellem de to budgetter kan ikke fremskrives, da de udgifter NATO medtager også fluktuerer – fx DMI samt udgifter til pensioner – hvorfor den angivne forskel på 1,8 mia. kr./år er estimeret bagudrettet og udregnet som gennemsnittet af forskellen på de to opgørelser fra 2005-2015. Der tages forbehold for, at forskellen kan vokse eller falde i takt med den generelle prisudvikling samt eventuel udvikling i forsvarsbudgettets opgørelse. Dette er tallet ikke korrigeret for.

Litteratur

"Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence", annex til "Outcome of Proceedings. From General Secretariat of the Council, on 14 November 2016, to Delegations". (22.05.2017): <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

"Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATOs fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen", beslutningsforslag nr. B 150, Folketinget 2016-17. (18.05.2017): http://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20161/beslutningsforslag/B150/20161_B150_som_fremsat.pdf

"Forslag til Lov om ændring af lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.", lovforslag nr. L 200, Folketinget 2012-13. (22.05.2017): <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Udkast%20til%20forsvarslov.PDF>

"Lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v." (22.05.2017): <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=6294>

"Input/Output Metrics – Individual Nation's Fact Sheet, Year 2011" (23.05.2017): <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/InputOutputMetrics%E2%80%9393DKFactSheet.pdf>

"Implementation plan on security and defence", annex til "Note. From High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice President of the European Commission, and Head of the European Defence Agency, on 14 november 2016, to Council". (22.05.2017): https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

Andersson, Jan Joel, Sven Biscop, Bastian Giegerich, Christian Mölling, Thierry Tardy. *Envisioning European defence. Five futures*. Chaillot Paper no. 137, marts, 2016. (23.05.2017): http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_137.pdf

Applebaum, Anne. "This Is How the West Ends". *Slate.com*, 4. marts, 2016. (22.05.2017): http://www.slate.com/articles/news_and_politics/foreigners/2016/03/can_nato_and_the_eu_survive_donald_trump_french_nationalists_and_a_brexit.html

Augustine, Norman R. *Augustine's Laws*. American Institute of Aeronautics, 1997.

Barnes, Julian E. "NATO to Take Action on Trump Spending Call", *Wall Street Journal*, 21. maj, 2017 (23.05.2017): <https://www.wsj.com/articles/nato-to-back-trump-call-for-more-spending-1495364360>

Beretning fra Forsvarskommissionen af 2008. Dansk forsvar, Globalt engagement, bilagsbind 2.

Indsæt: Breitenbauch, Henrik. "As Europe Breaks in Two, Putin Gains". *Atlantic Council*, 24. april, 2015. (30.05.2017): <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/as-europe-breaks-in-two-putin-gains>

Breitenbauch, Henrik. "Trends in Western Defence Planning: Regulatory, Temporal and Functional Dimensions", memorandum, 29. marts, 2011.

Breitenbauch, Henrik. "Defence planning". *Academic Foresights*, No. 13, January-June, 2015. (23.05.2017): http://www.academic-foresights.com/Defence_Planning.html

Breitenbauch, Henrik. *Uendelig krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter*. København: Jurist og Økonomforbundets forlag, 2015.

Breitenbauch, Henrik, Niels Byrjalsen, Mark Winther og Mikkel B. Jakobsen. *Orden og afskrækkelse. Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim*. København: Center for Militære Studier, 2017.

Breitenbauch, Henrik, Mark Winther og Mikkel B. Jakobsen. *Byens pris: Tendenser og udfordringer for militære operationer i urbant terræn*. København: Center for Militære Studier, 2016.

Bremmer, Ian. "The Hollow Alliance". *Time Magazine*, 16. juni, 2016. (22.05.2017): <http://time.com/4371195/nato-transatlantic-alliance-us-europe/>

Carter, Ash. "A Strong and Balanced Approach to Russia". *Survival* 58:6 (2016), 51-62.

Cooper, Helene. "Obama Enlists 9 Allies to Help in the Battle Against ISIS." *New York Times*, 5. september, 2014. (18.05.2017): https://www.nytimes.com/2014/09/06/world/middleeast/us-and-allies-form-coalition-against-isis.html?_r=0

Danmarks Statistik. "Forbrugerprisindex". (22.05.2017): <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/priser-og-forbrug/forbrugerpriser/forbrugerprisindex>

Danmarks Statistik. "NAHL2:1-2.1.1 Produktion, BNP og indkomstdannelse (hovedposter) efter transaktion og prisenhed". (22.05.2017): <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=NAHL2&PLanguage=0&PXId=0&wsid=cftree>

Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030. Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, maj 2016.

DREAM. "Finanspolitisk holdbarhed, skattelettelser og det såkaldte råderum", 15. august, 2016. (23.05.2017): http://www.dreammodel.dk/pdf/T2016_05.pdf

EU. "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy", juni, 2016. (22.05.2017): <http://eu-un.europa.eu/wp-content/uploads/2016/10/EU-Global-Strategy.pdf>

European Commission. *Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region – European Defence Action Plan*, 30. November, 2016. (23.05.2017): <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372>

Finansministeriet. *Ansvar for styring – vejledning om styring for koncern til institution*, februar, 2010. (23.05.2017): https://www.fm.dk/publikationer/2010/1962_ansvar-for-styring

Finansministeriet. *Finanslov*, 1980-2016.

Fiott, Daniel. "A Revolution Too Far? US Defence Innovation, Europe and NATO's Military-Technological Gap". *Journal of Strategic Studies* 40:3 (2017), 417-437.

Forsvarsministeriet. "Danish Contributions to NATO Assurance Measures 2016". (22.05.2017): <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/nato-assurance-measures-2016.pdf>

Forsvarsministeriet. *Rapport fra Udvalget for dimensioneringen af nyt kampfly*, 12. april, 2016. (23.05.2017): <http://www.fmn.dk/temaer/kampfly/Documents/rapport-fra-udvalget-for-dimensionering-af-nyt-kampfly-2.pdf>

Forsvarsministeriet. *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis*, 16. juni, 2016. (22.05.2017): <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/arktis-analyse/forsvarsministeriets-fremtidige-opgaveloesning-i-arktis.pdf>

Forsvarsministeriet. "Redegørelse fra arbejdsgruppe om modernisering af ledelsen af forsvaret", april, 2012. (22.05.2017): <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Redegoerelse-om-modernisering-af-ledelsen-af-forsvaret.pdf>

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. *Oversigt over planlagte større materielinvesteringer og materieldriftsopgaver*, januar, 2017. (23.05.2017): http://www.fmi.dk/industri/anskaffelser/Documents/materielkapacitetsplan_2017.pdf

Friis, Karsten (red.). *NATO and Collective Defence in the 21st Century: An Assessment of the Warsaw Summit*. Abingdon: Routledge, 2017.

Golts, Alexandr. "From Assurance to Deterrence: The Russia Question and NATO's Summit in Warsaw". *Eurasia Daily Monitor Volume* 13:124 (2016). (22.05.2017): <https://jamestown.org/program/from-assurance-to-deterrence-the-russia-question-and-natos-summit-in-warsaw/>

Heurlin, Bertel. *Riget, Magten og Militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2004.

Hjemmeværnskommandoen. *Resultatkontrakt 2013-2017 mellem Forsvarsministeriet og Hjemmeværnkommandoen*, 10. december, 2014. (23.05.2017): <http://www.hjv.dk/om-os/Documents/Resultatkontrakt%202015.pdf>

Hove, Kjetill og Tobias Lillekvelland. *Defence specific inflation (DSI) of goods and services. A refinement of concepts and new estimates*. FFI-Rapport 16/00175, 4. April, 2016 (23.05.2017): <http://www.ffi.no/no/Rapporter/16-00175.pdf>

Jacobsen, Katja Lindskov og Troels Gauslå Engell. *Forbedring og fornyelse af FN's fredsarbejde: Politiske og praktiske udfordringer på vejen mod et styrket FN*. København: Center for Militære Studier, 2016. (22.05.2017): http://cms.polsci.ku.dk/publikationer/forbedring-og-fornyelse-af-fns-fredsarbejde/Forbedring_og_Fornyelse_UN_report.pdf

Jensen, Henrik og Jens Anton Bjørnager. "F16-mekanikere: Stop fly-aktion mod Islamisk Stat". *Berlingske*, 27. juli, 2015.

Judson, Jen. "US Army's 2018 budget request stockpiles munitions, modernizes armored brigade", *DefenseNews*, 18. maj, 2017. (23.05.2017): <http://www.defensenews.com/articles/armys-2018-budget-request-stockpiles-munitions-modernizes-armored-brigades>

Krepinevich, Andrew, Barry Watts og Robert Work. "Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge". Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2003. (22.05.2017): <http://csbaonline.org/uploads/documents/2003.05.20-Anti-Access-Area-Denial-A2-AD.pdf>

Kristensen, Kristian Søby (red.) *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013.

Kristensen, Kristian Søby og Rune Hoffmann. *Mars på Jorden. Betingelser og udfordringer for fremtidig brug af dansk landmilitær magt*. København: Center for Militære Studier, 2015. (22.05.2017): http://cms.polsci.ku.dk/publikationer/dansk-landmagts-fremtid/Mars_p_jorden_CMS-rapport_2_Final_version.pdf

Kristensen, Kristian Søby, Flemming Pradhan-Blach og Gary Schaub, Jr. *Unmanned and Unarmed. On the Future use of Unmanned Aerial Systems in the Danish Armed Forces*. Copenhagen: Centre for Military Studies, 2014. (22.05.2017): http://cms.polsci.ku.dk/english/publications/uav1/Unmanned_and_Unarmed.pdf

Kristensen, Kristian Søby og Casper Sakstrup. *Russisk Politik i Arktis efter Ukraine-krisen*. København: Center for Militære Studier, 2016, tilgængelig på: http://cms.polsci.ku.dk/publikationer/russisk-politik-i-arktis-efter-ukraine-krisen/Rusland-i-arktis_final.pdf (22.05.2017).

Larsen, Esben Salling, Flemming Pradhan-Blach, Mikkel Vedby Rasmussen og Lars Bangert Struwe. *En analyse af vilkår for dansk forsvarspolitik – strategiske valg 2012*. København: Center for Militære studier, 2012.

McInnis, Kathleen J. "Coalition Contributions to Countering the Islamic State". Congressional Research Service, 24. august, 2016. (22.05.2017): <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44135.pdf>

Morgan, David. "Gates criticizes NATO; How much does U.S. pay?". *CBS News*, 10. Juni, 2011 (23.05.2017): <http://www.cbsnews.com/news/gates-criticizes-nato-how-much-does-us-pay/>

Montgomery, Evan Braden. "Contested Primacy in the Western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection". *International Security* 38:4 (2014), 115-149.

Mölling, Christian. "Europe without defence". SWP Comments 38, november, 2011. (23.05.2017): https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C38_mlg_ks.pdf

NATO. *Wales Summit Declaration*. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5. September, 2014. (18.05.2017): http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

NATO. "Defence Expenditure of NATO Countries (2009-2016)". 13. marts, 2017. (22.05.2017): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf

NATO. "Financial and Economic Data Relating to NATO Defence". 10. juni, 2010. (22.05.2017): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_06/20100610_PR_CP_2010_078.pdf

NATO. *The Secretary General's Annual Report 2016*. Bruxelles, 2017. (22.05.2017): http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf

Odierno, Raymond T., James F. Amos og William H. McRaven. *Strategic Landpower. Winning the Clash of Wills*, 2013 (23.05.2017): <http://www.tradoc.army.mil/FrontPageContent/Docs/Strategic%20Landpower%20White%20Paper.pdf>

Regeringen. *Regeringsgrundlag. For et friere, rigere og mere trygt Danmark. Marienborgaftalen 2016*. (22.05.2017): <http://www.stm.dk/multimedia/Regeringsgrundlag2016.pdf>

Ricks, Thomas E. *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq, 2003 to 2005*. New York: The Penguin Press, 2006.

Sanger, David E. og Maggie Haberman. "Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack". *New York Times*, 20. juli, 2016. (22.05.2017): <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html>.

Schack, Marc. *Soldater i Europas gader*. København: Center for Militære Studier, 2016.

Schaub, Jr., Gary. *Læren fra F-16*. København: Center for Militære Studier, 2016.

Shurkin, Michael. *France's War in Mali. Lessons from an Expeditionary Army*. Santa Monica: RAND Corporation, 2014.

Sokolsky, Richard. "The New Nato-Russia Military Balance: Implications for European Security". Carnegie Endowment for International Peace, 13. marts, 2017. (22.05.2017): <http://carnegieendowment.org/2017/03/13/new-nato-russia-military-balance-implications-for-european-security-pub-68222>

Speck, Ulrich. "The Crisis of the Liberal Order". *The American Interest*, 12. september, 2016. (22.05.2017): <https://www.the-american-interest.com/2016/09/12/the-crisis-of-liberal-order/>

Tangredi, Sam J. *Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies*. Annapolis: Naval Institute Press, 2013.

Taylor, Ishaan. "The guardians of the liberal order now foresee its collapse". *The Washington Post*, 13. januar, 2017. (22.05.2017): https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/01/12/the-guardians-of-the-liberal-order-now-foresee-its-collapse/?utm_term=.74e4c-54d0edc

The White House. "Fact Sheet: The FY 2017 European Reassurance Initiative Budget Request", 2. februar, 2016. (22.05.2017): <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/02/fact-sheet-fy2017-european-reassurance-initiative-budget-request>

U.S. Army Headquarters. TRADOC Pamphlet 535-3-1, The U.S. Army Operating Concept: *Win in a Complex World*, 31. oktober, 2014. (22.05.2017): <http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/tp525-3-1.pdf>

U.S. Department of Defense. "Remarks by Deputy Secretary Work on Third Offset Strategy", tale af USA's viceforsvarsminister Bob Work i Bruxelles, 28. april, 2016. (18.05.2017): <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/753482/remarks-by-d%20eputy-secretary-work-on-third-offset-strategy/>.

Walt, Stephen M. "The Collapse of the Liberal Order". *Foreign Policy*, 26. juni, 2016. (22.05.2017): <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brex-it-donald-trump/>

Noter

- 1 Regeringen, *For et friere, rigere og mere trygt Danmark*, Regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016, 46, tilgængelig på: <http://www.stm.dk/multimedia/Regeringsgrundlag2016.pdf> (22.05.2017).
- 2 Bertel Heurlin, *Riget, Magten og Militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997* (Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2004), 29.
- 3 Forskningsassistent Laura Hollænder Schousboe har ydet en stor indsats med dataarbejdet for hvilket der skal lyde en særligt stor tak, ligesom resten af de ansatte ved CMS har bidraget med input og kommentarer.
- 4 Henrik Breitenbauch, Niels Byrjalsen, Mark Winther, Mikkel Broen Jakobsen, *Orden og afskrækkelse. Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim* (København: Center for Militære Studier, 2017); Karsten Friis (red.), *NATO and Collective Defence in the 21st Century: An Assessment of the Warsaw Summit* (Abingdon: Routledge, 2017); Alexandr Golts, "From Assurance to Deterrence: The Russia Question and NATO's Summit in Warsaw", *Eurasia Daily Monitor Volume* 13:124 (2016), tilgængelig på: <https://jamestown.org/program/from-assurance-to-deterrence-the-russia-question-and-natos-summit-in-warsaw/> (22.05.2017); Richard Sokolsky, "The New Nato-Russia Military Balance: Implications for European Security", *Carnegie Endowment for International Peace*, 13. marts 2017, tilgængelig på: <http://carnegieendowment.org/2017/03/13/new-nato-russia-military-balance-implications-for-european-security-pub-68222> (22.05.2017).
- 5 "Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til NATOs fremskudte tilstedeværelse i Baltikum og Polen", beslutningsforslag nr. B 150, Folketinget 2016-17, tilgængelig på: http://www.ft.dk/Rlpdf/samling/20161/beslutningsforslag/B150/20161_B150_som_fremsat.pdf (18.05.2017).
- 6 Helene Cooper, "Obama Enlists 9 Allies to Help in the Battle Against ISIS", *New York Times*, 5. september 2014, tilgængelig på: https://www.nytimes.com/2014/09/06/world/middleeast/us-and-allies-form-coalition-against-isis.html?_r=0 (18.05.2017); Kathleen J. McInnis, "Coalition Contributions to Countering the Islamic State", 24. august 2016, Congressional Research Service, tilgængelig på: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44135.pdf> (22.05.2017).
- 7 NATO blev ved topmødet i Wales i september 2014 enige om følgende definition af trusler fra hybrid krigsførelse: 'en bred vifte af åbne og hemmelige militære, paramilitære og civile midler, som anvendes på en yderst integreret facon', jf. §13 i NATO, *Wales Summit Declaration*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5. september 2014, tilgængelig på: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm. (18.05.2017).
- 8 Se f.eks. Anne Applebaum, "This Is How the West Ends", *Slate.com*, 4. marts 2016, tilgængelig på: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/foreigners/2016/03/can_nato_and_the_eu_survive_donald_trump_french_nationalists_and_a_brexit.html (22.05.2017); Henrik Breitenbauch, "As Europe Breaks in Two, Putin Gains", *Atlantic Council*, 24. april 2015, tilgængelig på: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/as-europe-breaks-in-two-putin-gains> (30.05.2017); Ian Bremmer, "The Hollow Alliance", *Time Magazine*, 16. juni 2016, tilgængelig på: <http://time.com/4371195/nato-transatlantic-alliance-us-europe/> (22.05.2017); Ishaan Taylor, "The guardians of the liberal order now foresee its collapse", *The Washington Post*, 13. januar 2017, tilgængelig på: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/01/12/the-guardians-of-the-liberal-order-now-foresee-its-collapse/?utm_term=.74e4c54d0edc (22.05.2017); Stephen M. Walt, "The Collapse of the Liberal Order", *Foreign Policy*, 26. juni 2016, tilgængelig på: <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexit-donald-trump/> (22.05.2017); Ulrich Speck, "The Crisis of the Liberal Order", *The American Interest*, 12. september 2016, tilgængelig på: <https://www.the-american-interest.com/2016/09/12/the-crisis-of-liberal-order/> (22.05.2017).
- 9 Regeringen, *For et friere, rigere og mere trygt Danmark*, 46.
- 10 Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013).
- 11 David E. Sanger og Maggie Haberman, "Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies Against Attack", *New York Times*, 20. juli 2016, tilgængelig på: <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html> (28.05.2017).
- 12 EU, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy", juni 2016, tilgængelig på: <http://eu-un.europa.eu/wp-content/uploads/2016/10/EU-Global-Strategy.pdf> (22.05.2017).
- 13 "Implementation plan on security and defence", annex til "Note. From High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice President of the European Commission, and Head of the European Defence Agency, on 14 november 2016, to Council", tilgængelig på: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf (22.05.2017); "Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence", annex til "Outcome of Proceedings. From General Secretariat of the Council, on 14 november 2016, to Delegations", tilgængelig på: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/> (22.05.2017).
- 14 Kristian Søby Kristensen og Rune Hoffmann, *Mars på Jorden. Betingelser og udfordringer for fremtidig brug af dansk landmilitær magt* (København: Center for Militære Studier, 2015); Michael Shurkin, *France's War in Mali. Lessons from an Expeditionary Army* (Santa Monica: RAND Corporation, 2014).
- 15 The White House, "Fact Sheet: The FY 2017 European Reassurance Initiative Budget Request", 2. februar 2016, tilgængelig på: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/02/fact-sheet-fy2017-european-reassurance-initiative-budget-request> (22.05.2017); Jen Judson, "US Army's 2018 budget request stockpiles munitions, modernizes armored brigade", *DefenseNews*, 18. maj 2017, tilgængelig på: <http://www.defensenews.com/articles/armys-2018-budget-request-stockpiles-munitions-modernizes-armored-brigades> (23.05.2017).

- 16 Sam J. Tangredi, *Anti-Access Warfare: Countering A2/AD Strategies* (Annapolis: Naval Institute Press, 2013); Evan Braden Montgomery, "Contested Primacy in the Western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection", *International Security* 38:4 (2014), 115-149; Andrew Krepinevich, Barry Watts og Robert Work, "Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge", Center for Strategic and Budgetary Assessments (2003), tilgængelig på: <http://csbaonline.org/uploads/documents/2003.05.20-Anti-Access-Area-Denial-A2-AD.pdf> (22.05.2017).
- 17 U.S. Department of Defense, "Remarks by Deputy Secretary Work on Third Offset Strategy", tale af USA's viceforsvarsminister Bob Work i Bruxelles, 28. april 2016, tilgængelig på: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/753482/remarks-by-d%20deputy-secretary-work-on-third-offset-strategy/>. (18.05.2017).
- 18 Daniel Fiott, "A Revolution Too Far? US Defence Innovation, Europe and NATO's Military-Technological Gap", *Journal of Strategic Studies* 40:3 (2017), 417-437.
- 19 For en scenariebaseret diskussion af mulighederne se Jan Joel Andersson et al., *Envisioning European defence. Five futures*, Chaillot Paper no. 137, marts 2016, tilgængelig på: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_137.pdf (23.05.2017).
- 20 Forsvarsministeriet, "Danish Contributions to NATO Assurance Measures 2016", tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/nato-assurance-measures-2016.pdf> (22.05.2017).
- 21 Forsvarsministeriet, "Indsatsen i Mali (MINUSMA)", senest opdateret 31. oktober 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/viden/Pages/IndsatseniMali.aspx> (19.05.2017); Forsvarsministeriet, "Indsatsen mod ISIL", senest opdateret 10. maj 2017, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/viden/Pages/danmarks-indsats-mod-isil.aspx> (19.05.2017).
- 22 Se Marc Schack, *Soldater i Europas gader* (København: Center for Militære Studier, 2016).
- 23 Kristian Søby Kristensen og Casper Sakstrup, *Russisk Politik i Arktis efter Ukraine-krisen* (København: Center for Militære Studier, 2016), tilgængelig på: http://cms.polski.ku.dk/publikationer/russisk-politik-i-arktis-efter-ukraine-krisen/Rusland-i-arktis_final.pdf (22.05.2017); Forsvarsministeriet, *Forsvarsministeriets fremtidige opgaveløsning i Arktis* (København: Forsvarsministeriet, 2016), tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/arktis-analyse/forsvarsministeriets-fremtidige-opgaveloesning-i-arktis.pdf> (22.05.2017).
- 24 Henrik Breitenbauch, *Uendelig krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter* (København: Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2015); Katja Lindskov Jacobsen og Troels Gauslås Engell, *Forbedring og fornyelse af FN's fredsarbejde: Politiske og praktiske udfordringer på vejen mod et styrket FN* (København: Center for Militære Studier, 2016), tilgængelig på: http://cms.polski.ku.dk/publikationer/forbedring-og-fornyelse-af-fns-fredsarbejde/Forbedring_og_Fornyelse_UN_report.pdf (22.05.2017).
- 25 Henrik Breitenbauch, Mark Winther & Mikkel B. Jakobsen, *Byens prisme: Tendenser og udfordringer for militære operationer i urbant terræn* (København: Center for Militære Studier, 2016).
- 26 "Lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v." tilgængelig på: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=6294> (22.05.2017).
- 27 Se også kapitlet om forsvarsplanlægning og herunder særligt figuren på side 37 i Esben Salling Larsen et al., *En analyse af vilkår for dansk forsvarspolitik – strategiske valg 2012* (København: Center for Militære studier, 2012); Henrik Breitenbauch, "Trends in Western Defence Planning: Regulatory, Temporal and Functional Dimensions", memorandum, 29. marts 2011; Henrik Breitenbauch, "Defence planning", *Academic Foresights*, No. 13, January-June 2015, tilgængelig på: http://www.academic-foresights.com/Defence_Planning.html. (23.05.2017).
- 28 Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, *Oversigt over planlagte større materielinvesteringer og materieldriftsopgaver*, januar 2017, tilgængelig på: http://www.fmi.dk/industri/anskaffelser/Documents/materielkapacitetsplan_2017.pdf (23.05.2017).
- 29 Finansministeriet, *Ansvar for styring – vejledning om styring for koncern til institution*, februar 2010, tilgængelig på https://www.fm.dk/publikationer/2010/1962_ansvar-for-styring (23.05.2017).
- 30 Kristensen, *Danmark i krig*.
- 31 Egen beregning baseret på Danmarks Statistik.
- 32 NATO, *The Secretary General's Annual Report 2016*. Bruxelles, 2017, tilgængelig på: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf (22.05.2017).
- 33 Se Forsvarsministeriets pressemateriale ang. kampflyindkøbet samlet under "Infoside for journalister" på: <http://www.fmn.dk/temaer/kampfly/Pages/kampfly-infoside-for-journalister.aspx> (22.05.2017).
- 34 Jf. "Forslag til Lov om ændring af lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.", lovforslag nr. L 200, Folketinget 2012-13, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Udkast%20til%20forsvarslov.PDF> (22.05.2017) samt Forsvarsministeriet, "Redegørelse fra arbejdsgruppe om modernisering af ledelsen af forsvaret", april 2012, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Redegoerelse-om-modernisering-af-ledelsen-af-forsvaret.pdf> (22.05.2017).
- 35 Ministerområdets organisation fremgår af: <http://www.fmn.dk/omos/ministeromraade/Pages/forsvarsministeriet-ministeromraadet.aspx> (22.05.2017).
- 36 *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*, Udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, maj 2016, 80.
- 37 Se tabel 2 på s. 8 i NATO, "Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)", 13. marts 2017, tilgængelig på: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf. (22.05.2017).

- 38 Se f.eks. David Morgan, "Gates criticizes NATO; How much does U.S. pay?", *CBS News*, 10. juni 2011, tilgængelig på: <http://www.cbsnews.com/news/gates-criticizes-nato-how-much-does-us-pay/> (22.05.2017); Ash Carter, "A Strong and Balanced Approach to Russia", *Survival* 58:6 (2016), 51-62; Julian E. Barnes, "NATO to Take Action on Trump Spending Call", *Wall Street Journal*, 21. maj 2017, tilgængelig på: <https://www.wsj.com/articles/nato-to-back-trump-call-for-more-spending-1495364360> (22.05.2017).
- 39 Kjetill Hove og Tobias Lillekvelland, *Defence specific inflation (DSI) of goods and services. A refinement of concepts and new estimates*, FFI-Rapport 16/00175, 4. april 2016, tilgængelig på: <http://www.ffi.no/no/Rapporter/16-00175.pdf> (23.05.2017); Norman R. Augustine, *Augustine's Laws* (American Institute of Aeronautics, 1997).
- 40 Forsvarsministeriet, *Rapport fra Udvalget for dimensioneringen af nyt kampfly*, 12. april 2016, tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/temaer/kampfly/Documents/rapport-fra-udvalget-for-dimensionering-af-nyt-kampfly-2.pdf> (23.05.2017).
- 41 Christian Mölling, "Europe without defence", SWP Comments 38, november 2011, tilgængelig på: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C38_mlg_ks.pdf (23.05.2017).
- 42 European Commission, *Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region – European Defence Action Plan*, 30. november 2016, tilgængelig på: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372> (23.05.2017).
- 43 Schack, *Soldater i Europa*.
- 44 Gary Schaub, Jr., *Læren fra F-16* (København: Center for Militære Studier, 2016).
- 45 Hjemmeværnskommandoen, *Resultatkontrakt 2013-2017 mellem Forsvarsministeriet og Hjemmeværnkommandoen*, 10. december 2014, tilgængelig på: <http://www.hjv.dk/om-os/Documents/Resultatkontrakt%202015.pdf> (23.05.2017).
- 46 "Input/Output Metrics – Individual Nation's Fact Sheet, Year 2011", tilgængelig på: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/InputOutputMetrics%E2%80%9393DKFactSheet.pdf> (23.05.2017).
- 47 Se fx. Henrik Jensen og Jens Anton Bjørnager, "F16-mekanikere: Stop fly-aktion mod Islamisk Stat", *Berlingske*, 27. juli 2015.
- 48 Følgende afsnit bygger i vidt omfang på Kristensen og Hoffmann, *Mars på Jorden*, afsnit 2.1. og 2.2.
- 49 U.S. Army Headquarters, TRADOC Pamphlet 535-3-1, The U.S. Army Operating Concept: *Win in a Complex World*, 31. oktober 2014, tilgængelig på: <http://www.tradoc.army.mil/tpubs/pams/tp525-3-1.pdf> (22.05.2017).
- 50 Ibid.; Raymond T. Odierno, James F. Amos og William H. McRaven, *Strategic Landpower. Winning the Clash of Wills*, 2013, tilgængelig på: <http://www.tradoc.army.mil/FrontPageContent/Docs/Strategic%20Landpower%20White%20Paper.pdf> (23.05.2017).
- 51 Der er skrevet meget om den amerikanske indsats i Irak 2003. Noget af det bedste er Thomas E. Ricks, *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq, 2003 to 2005* (New York: The Penguin Press, 2006).
- 52 Kristian Søby Kristensen, Flemming Pradhan-Blach, Gary Schaub, Jr., *Unmanned and Unarmed. On the Future use of Unmanned Aerial Systems in the Danish Armed Forces* (Copenhagen: Centre for Military Studies, 2014), III, 10-12, 23-24.

