



Små stater og store våben

Materielanskaffelse i europæiske småstater

Det er komplekse og vigtige beslutninger, der skal træffes, når små stater køber store våben og andet forsvarsmateriel. Materielanskaffelser involverer omfattende politiske, organisatoriske, økonomiske og operative interesser på både nationalt og internationalt plan. Dette er en særlig udfordring for småstater, som ikke selv kan udvikle og producere disse kapaciteter, men må anskaffe og indkøbe dem på det særlige internationale marked, som altid er indrammet af politiske og strategiske forhold, herunder især alliancepolitik. Beslutninger om materielanskaffelse er således ikke blot administrative eller bureaukratiske valg, men også politisk-strategiske valg, idet en række nationale og internationale hensyn skal prioriteres og balanceres. Småstater må forholde sig til et begrænset handlerum, når det kommer til hvilken tilgang, der vælges til materielanskaffelse. Med begrænsede ressourcer skal småstater i højere grad prioritere og balancere forskellige strategier, herunder internationalt samarbejde, udvikling af nicheteknologier eller indkøb af hyldevarer (se figur 1).

Beslutningsprocesserne bag anskaffelsen af forsvarsmateriel er generelt et underbelyst emne, da den eksisterende viden på området er svært tilgængelig. Dette skyldes, at vidensområdet typisk er enormt teknisk, klassificeret eller

CMS Memo

August 2023 · Henrik Breitenbach & Jens Vesterlund Mathiesen

Centrale pointer

- Materielanskaffelser er komplekse og langsigtede processer, som ikke blot er administrative eller bureaukratiske valg, men politisk-strategiske beslutninger, hvor en række nationale og internationale hensyn skal prioriteres og balanceres.
- Sammenlignet med Norge, Finland og Hollands materielanskaffelsespolitikker, står den danske som den mindst formaliserede, detaljerede og transparente.
- Danmark kan med fordel videreudvikle den militære materielanskaffelsespolitik, samt gentænke den rolle Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) har i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

hengemt i den nationale materielanskaffelsesorganisation. Med det udgangspunkt har rapporten anvendt tre analytiske perspektiver, der hver især belyser udviklingen i materielanskaffelsesprocesser og -politikker i småstater, samt de nationale og internationale betingelser som indrammer disse.

Rapporten undersøger de fire småstater Danmark, Norge, Holland og Finland som cases, og analysen viser, at der i de foregående årtier er sket en gennemgående 'mainstreaming' af den militære materielanskaffelse. Det betyder, at materielanskaffelse i stigende grad betragtes som en civil aktivitet, der kan og bør reguleres som andre typer af offentlige indkøb. Danmarks forsvarspolitik og materielanskaffelse reflekterer således den generelle udvikling på tværs af de europæiske småstater. Forsvarsudgifter, og herunder materielanskaffelsesbeslutninger, blev især gjort 'mainstream' under Finanskrisen i 2008, hvor økonomiske hensyn blev højt prioriteret. Materielanskaffelse blev strømlinet og tilrettelagt efter "just in time" og "just enough"-principper, som havde til formål at effektivisere og optimere. Dette ledte til et fokus på indkøb af omkostningseffektivt og risikominimerende materiel – også kendt som 'Off The Shelf' (OTS) eller 'hyldevarer'.

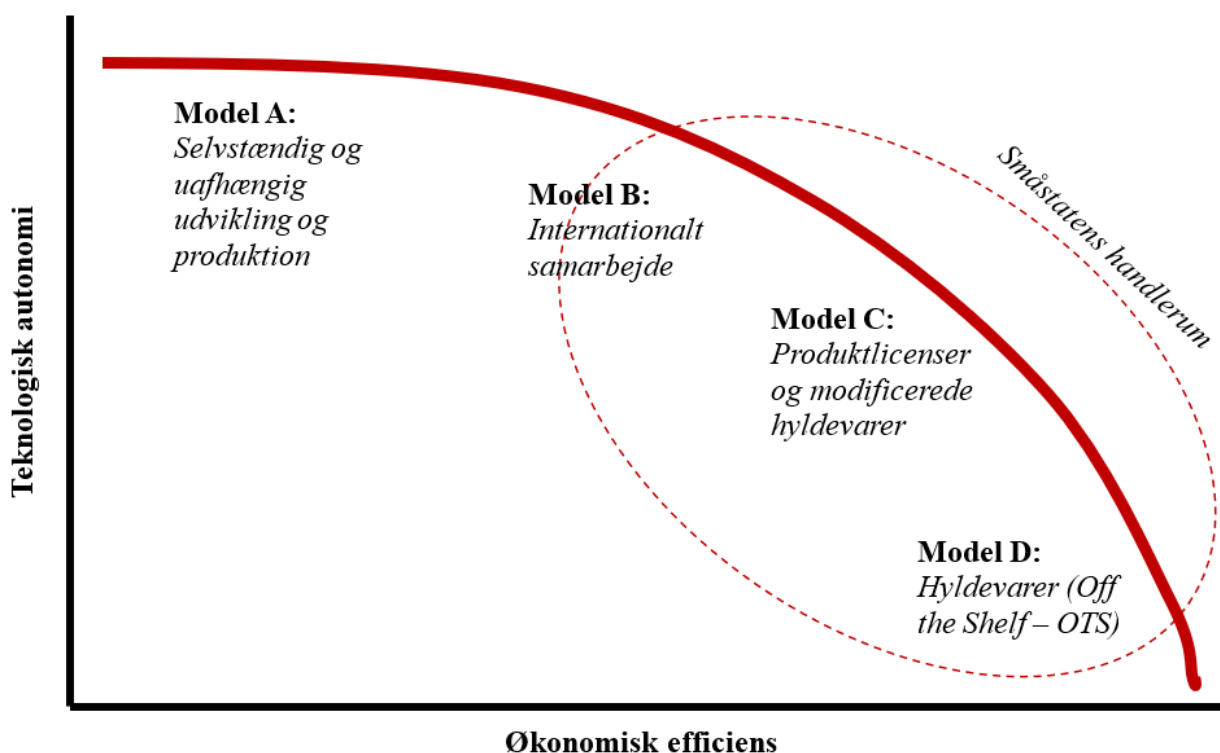
Materielanskaffelsespolitikkerne er blevet mere formaliserede og detaljerede, ligesom principper om teknologiudvikling og innovation, forsyningssikkerhed og økonomiske hensyn er blevet gennemgående prioriteter på tværs af landene. Denne udvikling kan også spores i fire rammesættende faktorer: 1) NATO, 2) EU, 3) forsvarsindustriens rolle, samt 4) offentligt tilsyn og kontrol,

som alle i stigende grad former den nationale materielanskaffelsespolitik. Her har presset fra særligt de internationale faktorer (NATO og EU) været stigende i de seneste år. Samtidig indikerer udviklingen i materielanskaffelsespolitikkerne i løbet af de seneste godt fem år også en modbevægelse til 'mainstreamingen', som er centreret omkring en stigende bevidsthed om forsvarsindustriens strategiske rolle. Dette indikerer, at materielanskaffelsespolitikken i stigende grad vil indebære en prioritering af operative eller alliancepolitiske hensyn, samt en øget bevidsthed om forsvarsindustriel suverænitet, teknologisk autonomi, forsvarsmateriel robusthed og generel selvforsyning. Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 har kun forstærket disse tendenser, som alle i stigende grad vil præge forsvarsplanlægningen og materielanskaffelsen – især hos småstater.

En langsigtet og markant udvidelse af forsvarsbudgettet frem mod 2030, samt en afskaffelse af det danske EU-forsvarsforhold, skaber nye muligheder og rammer for dansk forsvarspolitik og materielanskaffelse. Et større og langsigtet forsvarsbudget betyder et større budget til nyt og mere materiel, mens et nyt sæt af EU-institutioner giver adgang til operationer, kapacitetsudviklingsprojekter og generelt koordineret forsvarsplanlægning i samarbejde med andre EU- og NATO-stater.

Dette skaber en mulighed for en videreudvikling af måden vi tænker, planlægger og udfører materielanskaffelse på. Sådanne overvejelser kan berøre materielanskaffelsesprocesserne, såvel som den rolle Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) spiller for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Figur 1: Fire modeller for militær anskaffelse på autonomi-efficiens balancen





Anbefalinger

Rapportens fund kan således bidrage til overvejelser om videreudviklingen af det danske materielanskaffelsesområde. Grundlæggende handler dette om, at videreudvikle den samlede danske politik på området. Kort sagt vil det forandre måden, vi tænker anskaffelser på fra hovedsageligt at handle om, hvordan og hvad vi anskaffer til i stigende grad også at adressere, hvorfor vi anskaffer, som vi gør.

I videreudviklingen af en dansk militær materielanskaffelsespolitik bør beslutningstagerne overveje og eventuelt inkludere enkelte eller flere af nedenstående punkter:

1) Graden af formalisering, eksplicitering og forankring, herunder det generelle detaljeniveau, antallet af myndigheder, som skal involveres, og hvem der administrerer og fører tilsyn med politikken. I den forbindelse vil der være en vigtig afvejning mellem demokratisk transparens, effektivitet og fleksibilitet i organisationen og processerne.

2) Eksplicitere hvordan politikken imødekommer både nationale og internationale hensyn, som skal prioriteres og balanceres. Eksempelvis hensyn til finansministeriel budgetpraksis, generel udbuds- og indkøbslovgivning, demokratisk transparens, forsvarsindustriel suverænitæt, teknologisk autonomi, klimahensyn, EU-lovgivning, NATO's fælles forsvarsplanlægning samt særlige alliancepolitiske interesser.

3) Identificere og prioritere principper for brugen af forskellige typer (modeller) af materielanskaffelse, herunder:

- På hvilke værn, typer af teknologier, eller specifikke kapaciteter søges danske kompetenceområder (nichekapaciteter) – og hvorfor? De teknologiske kompetenceområder i den forsvarsindustrielle industri eksempel er ét eksempel på dette.
 - Hvornår og hvorfor følges internationalt samarbejde i hhv. anskaffelse og kapacitetsudvikling, og er dette i internationale organisationer (NATO, NORDEFCO eller EU) eller gennem ad-hoc bi- eller multilateralt samarbejde? Og hvordan adskiller og samtænker man NATO's NDPP og EU's CARD?
 - Hvornår indkøbes hyldevarer eller igangsættes udviklingsprojekter og hvorfor? Dette vil synliggøre, hvilken grad og type af risikovillighed man har i materielanskaffelsen, og kan suppleres af etablerede arbejdsgange for løbende selv-evaluering ('lessons learned') på tværs af modellerne.
- 4) Principper for prioriteringen af materielanskaffelse vis-a-vis opnåelse af militærteknologisk situationsforståelse. Herunder overvejelser om hvorvidt kapaciteter skal anskaffes eller kun skal følges og monitoreres med den internationale udvikling på det specifikke teknologiområde.
- 5) Principper for kontrol- og tilsynsmekanismer, samt hvornår disse kan omgås. Herunder:
- Omfanget af parlamentarisk tilsyn. Eksempelvis kan Folketinget anmode om redegørelser vedrørende status på den langsigtede materielplan hvert eller hvert andet år. Alternativt kan Udenrigsministeren og Forsvarsministeren give lukkede

briefinger i Udenrigspolitisk Nævn, Forsvarsforligskredsen eller Forsvarsudvalget. Eventuelt kan der drages inspiration fra de etablerede procedurer i Norge og Holland. Det skal bemærkes, at det parlamentariske tilsyn ofte vil indebære en grad af offentlig eksponering og dermed offentlig debat, og at det erfaringsmæssigt skaber udfordringer med hemmeligholdelse af klassificerede oplysninger.

- Omfanget af det finansministerielle tilsyn og Rigsrevisionens beføjelser på området.
- Muligheder for "fast-track"-procedurer, hvor særlige hensyn (jf. punkt 2) påkræver, at materielanskaffelser foretages uden brug af eventuelle tilsyns- og kontrolmekanismer. Overvejelser om "fast-track"-procedurer kan også benyttes i forhold til EU-lovgivning.

6) Principper for forsyningssikkerhed og graden af materielrobusthed. Herunder:

- Hvilken grad af selvforsyning er påkrævet for bestemte typer af materiel?
- Hvilke typer af materiel kræver en udvidet lagerbeholdning? Her kan man også afsøge muligheder for delelagre med nabolande.
- Hvilke typer af materiel kræver 'særaftaler' eller et 'strategisk samarbejde' med andre stater eller virksomheder?

- Hvilke tekniske kompetencer og uddannelsesmuligheder har Forsvaret for at vedligeholde og eventuelt reparere kritiske systemer?

7) Principper for træning og uddannelse af personel i forbindelse med anskaffelse af mere komplekse kapaciteter, herunder særligt IT-materiel og digitale systemer, som kræver et særskilt fokus på udvikling og cybersikkerhed. Dette bør indtænkes tidligt i anskaffelsesprocessen, således at de nødvendige kompetencer sikres løbende og kan anvendes til at teste og kvalitetssikre produkter undervejs.

8) Eksplicite en overordnet ramme for hvordan materielanskaffelsespolitikken, den forsvarsindustrielle politik og den militære F&U-politik interagerer såvel som afgrænses. Her kan det være gavnligt at gøre materielanskaffelsespolitikken overordnet de to andre.

I videreudviklingen af en dansk materielanskaffelsespolitik kan der tages udgangspunkt i, og drages inspiration fra, eksisterende internationale retningslinjer og "best practice"-dokumenter for materielanskaffelse og generel 'governance' af forsvarssektoren. Herunder især publikationer fra DCAF (Geneva Centre for Security Sector Governance), NATO Membership Action Plan (MAP) og NATO Building Integrity (BI) samt OSCE's Wien-dokument.

Små stater og store våben

Dette CMS-memo bygger på CMS-rapporten *Små stater og store våben*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i fuld længde under "Publikationer" på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Yderligere læsning:

- *Militærteknologisk situationsforståelse: En ny strategisk udfordring i dansk forsvarspolitik*. CMS Rapport. 2021.
- *Teknologikonkurrencen og dens implikationer for Danmark*. CMS Rapport. 2021.
- *Get it Together. Smart Defence Solutions to NATO's Compound Challenge of Multinational Procurement*. CMS Rapport. 2013.

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: @MilStudiesCPH

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies