

Analyse

25. januar 2025

Opretholdelse af NATO's styrke uden USA kræver tredobling af bl.a. dansk forsvarsbudget

Af Andreas Lund Jørgensen og Vithusha Viknes

Den kommende amerikanske præsident Donald Trump har ved flere lejligheder indikeret, at han ikke nødvendigvis vil være garant for de øvrige NATO-landes sikkerhed. I denne analyse undersøger vi, hvor meget de øvrige lande skal øge deres forsvarsbudgetter, hvis NATO skal kunne opretholde sin styrke i et hypotetisk scenarie, hvor USA forlader alliancen.

Det viser analysen:

- USA står for ca. to tredjedele af NATO's samlede forsvarsudgifter. Det skyldes dels, at USA er den suverænt største økonomi i alliancen og dels, at de har høje forsvarsudgifter målt som andel af BNP
- Hvis USA trak sig ud af NATO, ville alliancens forsvarsudgifter ikke længere kunne matche Kinas og Ruslands tilsammen
- Hvis NATO uden USA skulle opretholde de hidtidige forsvarsudgifter som andel af BNP i det formindskede NATO, ville landene i gennemsnit skulle øge deres forsvarsudgifter til 2,6 pct. af BNP. For Danmark ville det betyde en stigning til 2,9 pct. af BNP, hvis den nuværende udgiftsfordeling mellem landene fastholdes
- Og hvis NATO uden USA skulle opretholde de hidtidige forsvarsudgifter per indbygger i den reducerede alliance, ville Danmark skulle hæve sine forsvarsudgifter til 4,0 pct. af BNP.
- Og Hvis NATO i yderste tilfælde skulle bevare samme totale styrke uden USA, skulle Danmark øge sine forsvarsudgifter til 6,2 pct. af BNP.

Kontakt

Seniorøkonom
Andreas Lund Jørgensen
Tlf. 5041 1237
E-mail alj@kraka.dk

Trump's trussel om at trække USA ud af NATO bekymrer

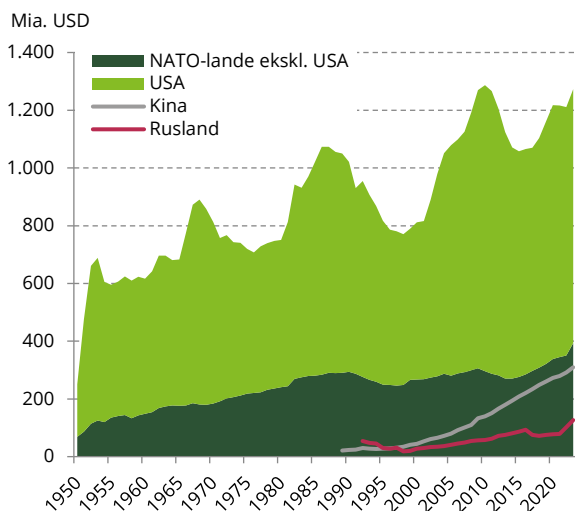
Den amerikanske præsident Donald Trump har flere gange truet med at trække USA ud af NATO-alliancen. Det vækker stor bekymring – både indenrigspolitisk i USA og i de øvrige lande i NATO-alliancen. I slutningen af 2023 vedtog den amerikanske kongres på denne baggrund en lov, som skal forhindre præsidenten i egenrådigt at træffe beslutning om at forlade NATO. Ekspertter har imidlertid påpeget, at det er langt fra sikkert, at det kan forhindre Trump i de facto at stække amerikansk engagement ved fx at deklare, at USA ikke vil overholde alliancens artikel 5, som indebærer, at et angreb på en allieret skal betragtes som et angreb på alle allierede.¹

USA er den største militære magt i NATO

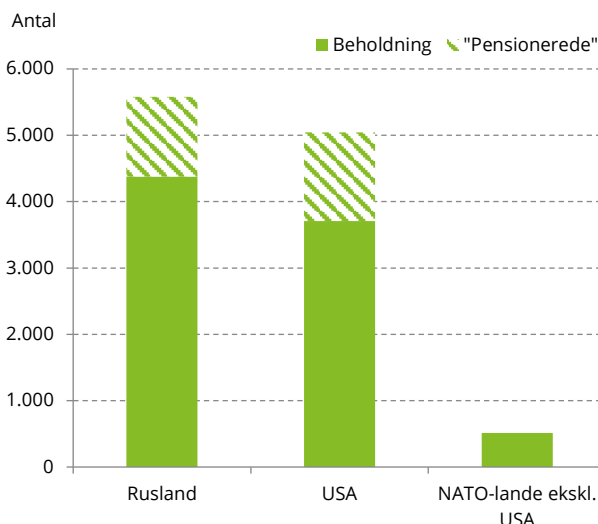
Når risikoen for amerikansk tilbagetræden fra NATO vækker bekymring for alliancens endeligt, skyldes det, at USA er den absolut største militære magt i NATO. I 2023 brugte USA langt over dobbelt så mange penge på militæret som resten af NATO-alliancen tilsammen, jf. figur 1.a. Uden USA ville NATO-landenes samlede militære udgifter have været 70 pct. lavere, end de faktisk var i 2023. Det ville åbenlyst svække alliancens militære styrke markant. Uden USA er de samlede militære udgifter i NATO-alliancen fx kun lidt højere end i Kina alene – og lavere end Rusland og Kina tilsammen. USA er samtidig den absolut største atommagt i NATO-alliancen. Uden USA ville NATO være meget langt fra at matche Rusland i beholdningen af atomvåben, jf. figur 1.b.

Figur 1 Militære udgifter og estimerede nuklearvåbenlagre for udvalgte lande.

Figur 1.a Militære udgifter for udvalgte lande, konstante (2022) USD, 1950-2023



Figur 1.b Estimerede nuklearvåbenlagre, 2024



Anm.: Panel a viser militære udgifter i milliarder konstante (2022) USD for hhv. USA, resten af NATO-alliancen, Rusland og Kina. NATO-alliancen er udvidet over tid – i 1949 var der 12 medlemslande og i 2023 var der 31 – opgørelsen er i hvert år baseret på de lande, der var medlem i det år. Vi har ikke data for Kina og Rusland før hhv. 1989 og 1992. Panel b viser den estimerede beholdning af nukleare springhoveder i hhv. USA, resten af NATO og Rusland i 2024. Foruden disse har også Kina, Pakistan, Indien, Israel og Nordkorea nukleare våben – estimeret til 980 i alt. Kategorien *beholdning* dækker over springhoveder, som er en del af militære lagre til brug for missiler, fly, skibe og ubåde. Kategorien *pensionerede* dækker over springhoveder, som er trukket tilbage, men som stadig er relativt intakte og venter på at blive demonterede.

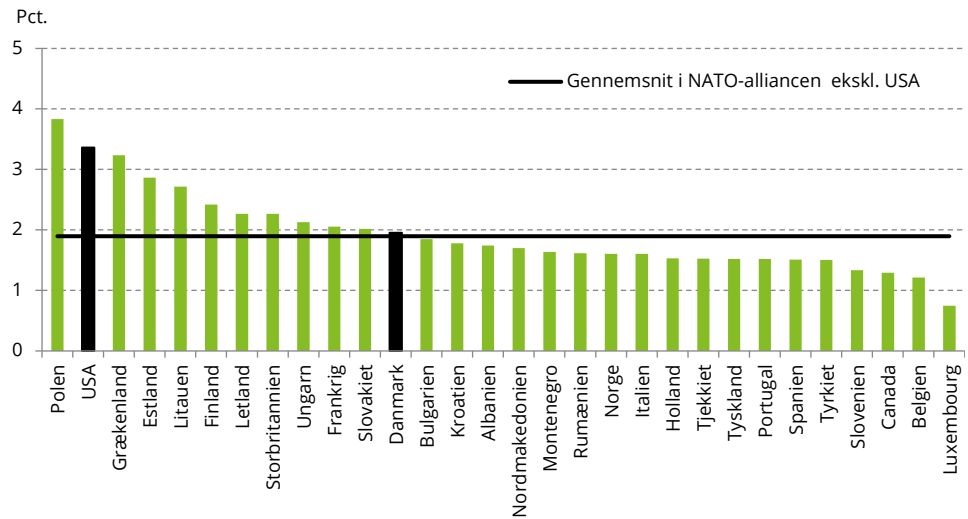
Kilde: Egne beregninger pba. SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex> (panel a) og Federation of American Scientists <https://fas.org/initiative/status-world-nuclear-forces/> (panel b).

Stor økonomi og høj ratio af militære udgifter til BNP

USA's store andel af de NATO-allieredes samlede militære udgifter skyldes ikke alene, at der er tale om den absolut største økonomi i alliancen. USA er også blandt de lande i alliancen, hvor den største andel af BNP anvendes til militæruddgifter – i 2023 kun overgået af Polen, jf. figur 2. Således brugte USA 3,4 pct. af BNP på militære udgifter i 2023. Til sammenligning var gennemsnittet 1,9 pct. i resten af NATO (dvs. ekskl. USA).

¹ <https://www.lawfaremedia.org/article/trump-can-t-withdraw-from-nato-but-he-could-quiet-quit>

Figur 2 Militære udgifter som pct. af BNP for lande i NATO-alliancen, 2023

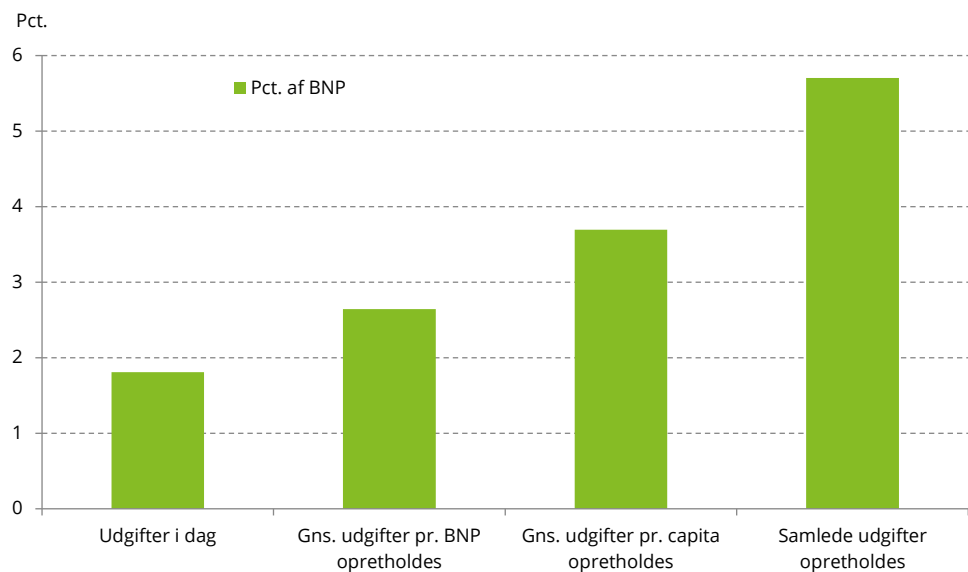


Anm.: Gennemsnittet er et simpelt (uvægtet) gennemsnit.
 Kilde: SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

Uden USA skal øvrige lande hæve militære udgifter markant

Eftersom USA står for over to tredjedele af NATO-landenes samlede militære udgifter, ville det i sagens natur kræve store stigninger i de øvrige NATO-landes forsvarsudgifter at lukke hullet, hvis USA skulle melde sig ud af alliancen. Alene det at opretholde den samlede ratio af militære udgifter til BNP i alliancen ville kræve, at landene ekskl. USA i gennemsnit øgede deres militære udgifter med 50 pct., fra 1,8 til 2,6 pct. af BNP, jf. figur 3.² Alliancens samlede militære styrke ville i så fald stadig være større end fx Ruslands og Kinas tilsammen i 2023. Men den vil være under halvdelen af, hvad den faktisk var i 2023 inklusive USA's bidrag.

Figur 3 Gennemsnitlige militære udgifter i NATO ekskl. USA i forskellige scenarier



Anm.: Gennemsnittet er et simpelt (uvægtet) gennemsnit.
 Kilde: SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

² Egne beregninger på baggrund af SIPRI Military Expenditure Database. Bemærk at disse beregninger ikke tager højde for, at Sverige indtræder i NATO i 2024.

Realistisk scenarie:
NATO-landene skal bruge 3,7 pct. af BNP

Ønsker NATO derimod at opretholde det eksisterende udgiftsniveau målt pr. capita, skal landene i gennemsnit hæve deres forsvarsudgifter til 3,7 pct. af BNP, jf. figur 3. Det virker umiddelbart som et realistisk scenarie, da formålet med en forsvarsalliance ultimativt er at forsvare medlemslandenes befolkninger.

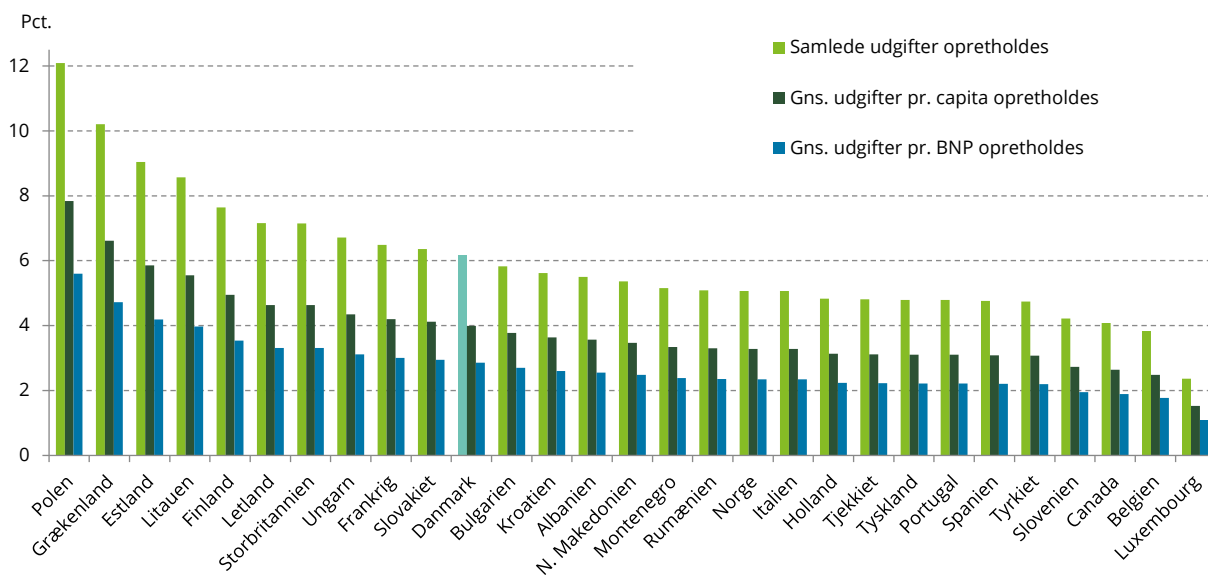
For at dække hele hullet, skal landene tredoble udgifter

Endelig foreligger muligheden, at NATO-landene ønsker at opretholde den samme styre som før USA's udmelding. I dette tilfælde, hvor de samlede udgifter altså opretholdes, vil landene i gennemsnit skulle mere end tredoble deres forsvarsudgifter fra 1,8 til 5,7 pct. af BNP, jf. figur 3. Dette scenarie kan ses som en øvre grænse, hvor meget forsvarsudgifterne kan stige, som konsekvens af at USA måtte melde sig ud af alliancen.

Et realistisk scenarie:
Danmark skal bruge 4,0 pct. af BNP

Hvad de forskellige scenarier ville betyde for Danmark specifikt, afhænger i sagens natur af, hvordan de ekstra militære udgifter fordeles mellem landene i alliancen. En mulighed er, at de ekstra udgifter fordeles på en sådan måde, at forholdet mellem de forskellige landes udgifter til militæret er uændret i forhold til i dag. Det er en realistisk fordeling, hvis forskelle i, hvilken andel af deres BNP, de enkelte lande bruger på militæret i dag, afspejler en grundlæggende forskel i prioritering af militæret, som ikke ændrer sig over tid, og hvis økonomiernes relative størrelser samtidig ikke ændrer sig. I et sådant scenarie, ville Danmark skulle øge militærundergifterne til 2,9 pct., hvis NATO-alliancens udgifter som andel af BNP skulle opretholdes, og 4,0 pct., hvis alliancens udgifter pr. capita skulle opretholdes, jf. figur 4.

Figur 4 Militære udgifter som pct. af BNP hvis øvrige NATO-lande skal opretholde hhv. samlede udgifter, udgifter pr. capita eller udgifter pr. BNP på 2023-niveau uden USA



Anm.: Beregningen tager ikke højde for, at Sverige indtræder i NATO i 2024.

Kilde: Egne beregninger pba. SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

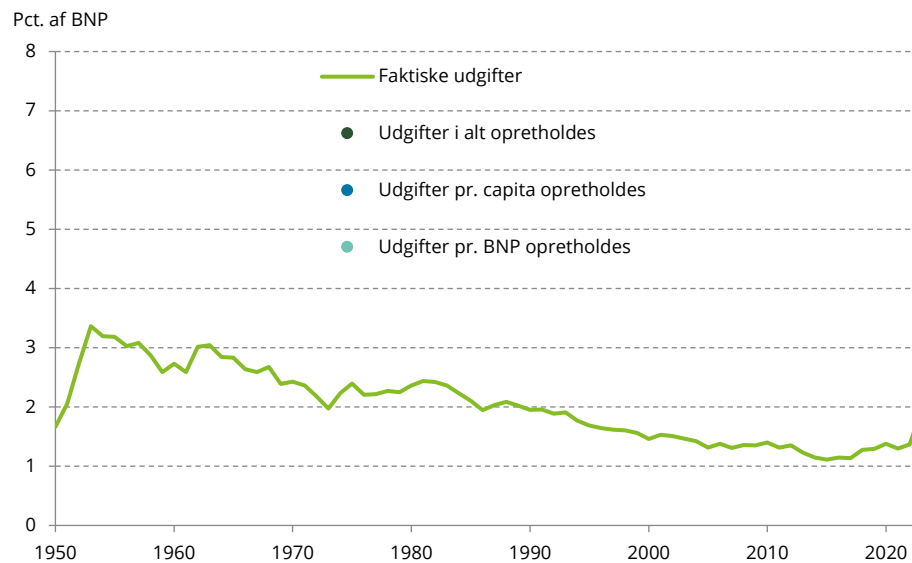
Yderste konsekvens:
Danmark skal bruge 6,2 pct. af BNP

I yderste konsekvens, hvis NATO-alliancen som helhed ønsker at opretholde det eksisterende udgiftsniveau, vil Danmark skulle hæve sine forsvarsudgifter til 6,2 pct. af BNP, ved en sådan fordeling, jf. figur 4

Udvidelse vil lægge pres på de offentlige finanser

Uanset hvilket scenarie vi betragter, vil en udvidelse af det danske forsvarsbudget af denne størrelsesorden være historisk og lægge stort pres på de offentlige finanser. Man skal helt tilbage til de tidlige 1960'ere, hvor den kolde krig var på sit højeste for at finde et tidspunkt, hvor militærundergifterne som andel af BNP var omkring 2,9 pct. figur 5. Og i intet af de år vi har data for, har de danske militærundergifters andel af BNP udgjort mere end 3,3 pct. – dvs. 0,7 pct.-point mindre end, det ville kræve af dansk bidrag for at opretholde NATOs udgifter pr. capita i 2023 uden USA.

Figur 5 Danmarks militære udgifter som pct. af BNP, 1950-2023



Anm.: De tre prikker angiver Danmarks forventede udgifter i de tre scenarier skitseret ovenfor.

Kilde: Egne beregninger pba. SIPRI Military Expenditure Database, <https://www.sipri.org/databases/milex>.