

SELVFØLGELIG KAN DET NYTTE

TEMAANALYSE

Russisk økonomi vil i de kommende årtier blive presset af en faldende arbejdsstyrke. Kombineret med en beskeden produktivitetsvækst indebærer det, at Danmark sammen med de øvrige nordiske lande, Baltikum og Polen til sammen har den nødvendige økonomiske styrke til at matche russiske forsvarsudgifter.



Forfatterne

Lars Christensen, uafhængig økonom og ekstern lektor ved CBS, med mange års erfaring med makroøkonomisk rådgivning af stater og virksomheder. Han har arbejdet i Økonomiministeriet og Danske Bank, senest som Head of Emerging Markets Research. Han er CEO og medstifter af AI- og analysevirksomheden Paice.

Kontakt: lc@paice.io, +45 52 50 25 06

Mikkel Vedby Rasmussen, professor i statskundskab på Københavns Universitet. Han har deltaget i en lang række kommissioner m.v. angående dansk forsvars- og sikkerhedspolitik og har været leder Center for Militære Studier og Forsvarsministeriets Udviklingssekretariat. Desuden har han haft en række ledende stillinger på Københavns Universitet.

Kontakt: mvr@ifs.ku.dk, +45 93 56 57 12

Thomas Gress, cheføkonom hos SMV Danmark. Han har bl.a. tidligere arbejdet i Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Kontakt: gress@smvdanmark.dk, +45 51 90 50 91.

Selvfølgelig kan det nytte

I 1883 spurgte Viggo Hørup under en Folketingsdebat, ”Hvad skal det nytte”? Spørgsmålet angik befæstningen af København – en sag, der virkelig delte vandene i dansk politik.

”Dette spørgsmål, der er en hæder for vort folks forstandighed, breder sig mere og mere ud gennem alle lag af befolkningen”, lød det.

Vi skal altid stille det spørgsmål. Desværre har danske politikere forsømt at oplyse vælgerne i tilstrækkelig grad om, hvad det rigtige svar er.

Og svaret er ikke blot ”ja” eller ”nej”, men snarere – **vil det nytte nok?** Denne analyse fremlægger et bud på, hvad der er ”nok” samt hvordan ”nok” kan finansieres.

Den sikkerhedspolitiske situation i Europa og opbruddet i det transatlantiske forhold har skabt en bred konsensus i Danmark om behovet for øget oprustning.

Regeringen har således sammen med et bred flertal i Folketinget øget forsvarsbudgettet markant. Dette er imidlertid sket over flere omgange, som svar på nye udfordringer i den sikkerhedspolitiske situation eller krav fra vores allierede. Det skaber usikkerhed om, hvad budgettets endelige størrelse bliver. Denne usikkerhed er med til at forklare, hvorfor europæisk genoprustning tre år efter Ruslands invasion af Ukraine stadig halter.

Vi vurderer, at man – med en række forbehold – kan give et meningsfuldt mål for forsvarsudgifterne de næste 25 år.

Det gør vi med begrebet **MVDE** – Minimum Viable Defence Expenditure. MVDE defineres som det mindst mulige beløb, som en gruppe af lande, der står over for en fælles modstander, burde anvende på forsvaret over tidsperioden, hvori truslen finder sted.

ANALYSENS HOVEDRESULTATER

- I 2025 er Ruslands BNP på niveau med de nordiske landes tilsammen. Vi forventer en realvækst i russisk BNP på 1 pct. om året over de næste 25 år.
- På baggrund af russiske BNP-tal ventes Rusland over de næste 25 år (2026-2050) at bruge ca. 3.185 mia. \$ (2021-niveau) på forsvaret. Det svarer til 5,4 pct. af Ruslands BNP i snit. Tallet dækker over, at byrden for Rusland er voksende over tid.
- **MVDE for NBP-landene er dermed 3.185 mia. \$.**
- Norden, Baltikum og Polen (NBP-landene) kan matche det beløb med blot **3,4 pct.** hver især **over samme periode.**
- For Danmark er MVDE'en dermed 3.080 mia. kr. (2025-niveau) over en 25-årig periode¹.
- Det er 1.280 mia. kr. mere end, hvad der i forvejen er afsat beregningsteknisk (ca. 2 pct. af BNP) frem mod 2050, svarende til 41,4 pct. af BNP for 2025.
- En så stor udskrivning kan foretages uden, at det påvirker det finanspolitiske råderum, hvis politikerne samtidig lemper saldomålet, som senest er sat til -0,5 pct. af BNP i 2030.
- Yderligere 1.280 mia. kr. til forsvaret kan også håndteres uden, at den finanspolitiske holdbarhed sættes – som senest er opgjort til 1,2 pct. af BNP af Finansministeriet – over styr.

¹ Afrundet til nærmeste 5. mia. kr.

"NOK" – OM MDVE OG KØBEKRAFTSJUSTERING AF FORSVARSUDGIFTER

Beslutninger om forsvarsudgifternes andel af BNP træffes ikke i et tomrum – de skal være tilstrækkelige til, at den geopolitiske modpart vurderer, at risikoen for tab ved en væbnet konflikt er større end den potentielle gevinst.

Spørgsmålet er derfor, hvad det mindst mulige beløb er, som en gruppe af lande, der står over for en fælles fjende, kan anvende på forsvaret som andel af BNP?

Det kalder vi **MVDE – Minimum Viable Defence Expenditure**.

Tabrisikoen er en funktion af modpartens egen militære formåen. Der findes forskellige opgørelser over militær formåen, herunder CINC og GFP². Begge korrelerer positivt med forsvarsudgifternes andel af BNP.

Vi anvender de russiske forsvarsudgifter opgjort i konstante 2021-dollars som mål for russisk militær formåen.

Det er vigtigt at understrege, at vi her alene ser på inputs – dvs. nominelle beløb. Analysen tager ikke stilling til, hvor meget forsvarskapacitet, der kan købes for pengene. For eksempel er lønniveauet i Rusland meget lavere end i Danmark. Modsat udgør udgifter til soldater en forholdsvis lav andel af de russiske forsvarsudgifter³.

Til gengæld – hvis den primære økonomiske forskel på Danmark og Rusland kan forklares med forskellige lønniveauer, må man spørge: Hvorfor har Danmark så ikke tidligere købt langt flere varer i Rusland end vi gjorde? Svaret er, at forskellene i købekraft også dækker over modgående kvalitative forskelle. En kampvogn eller et fly er ikke blot en kampvogn eller et fly.

Købekraftsjustering er i virkeligheden blot et forsøg på at vise, at det samme nominelle dollarbeløb kan give forskellige forsvarskapaciteter i forskellige lande.

I forhold til evnen til at afskrække evt. russisk aggression er reel forsvarskapacitet det afgørende "output" – men denne analyse har alene fokus på at sikre, at NBP-landene matcher Rusland på *input*-siden.

² CINC er en forkortelse for "Composite index of National Capability" og GFP er en forkortelse for "Global Firepower Index".

³ <https://www.aljazeera.com/news/2024/9/30/russia-to-hike-defence-spending-by-a-quarter-in-2025>

ØKONOMISK FREMSKRIVNING FREM MOD 2050

Fremskrivningen af de russiske forsvarsudgifter de næste 25 år afhænger i høj grad af, hvordan det kommer til at gå den russiske økonomi (BNP) de næste 25 år.

Derfor har vi med udgangspunkt i den gennemsnitlige, historiske produktivitetsvækst pr. person i den erhvervsdygtige alder udarbejdet en fremskrivning af russisk økonomi.

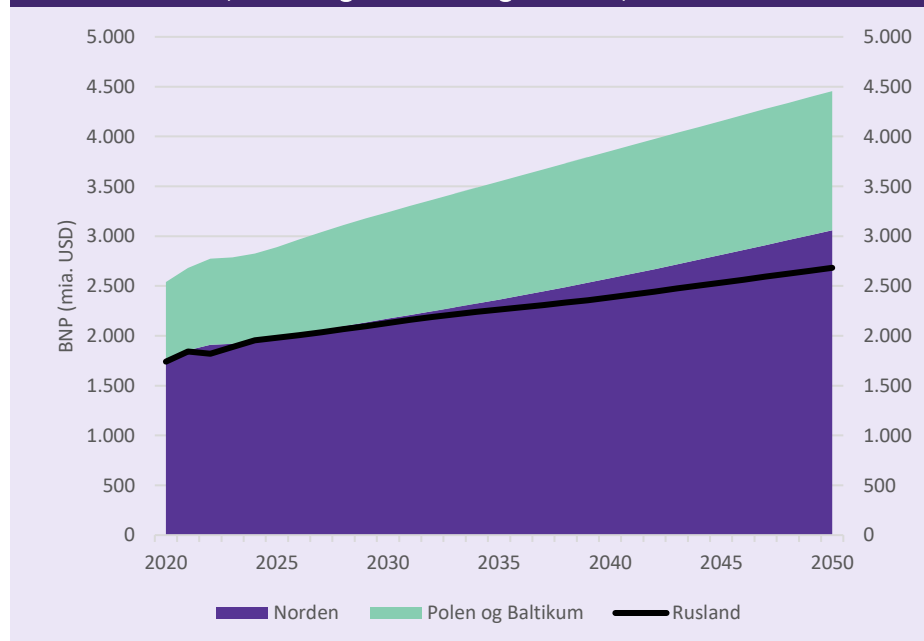
I 2021 var russisk BNP på 1.843 mia. \$, og frem mod 2050 ventes en realvækst i russisk BNP på 1 pct. årligt, hvormed BNP i 2050 forventes at ligge på 2.486 mia. \$.

Til at fremskrive NBP-landenes økonomiske udvikling tages udgangspunkt i OECD's fremskrivning fra december 2023.⁴ BNP for de nordiske lande forventes at vokse fra knap 1.860 mia. \$ til godt 3.050 mia. \$ i 2050, mens Polens og de baltiske landes BNP ventes at vokse fra 825 mia. \$ til knap 1.400 mia. \$ i samme periode, jf. figur 1.

Nordisk BNP er
større end
Ruslands – og
føringen vokser
over tid

Figur 1

BNP for Norden, Polen og Baltikum og Rusland, 2020-2050



Anm: Opgjort i 2021-dollars. Til at fremskrive produktivitetsvæksten i russisk økonomi tages der udgangspunkt i den gennemsnitlige årlige produktivitetsvækst for perioden 2015-2021.
Kilde: OECD, FN, IMF og egne beregninger.

⁴ OECD: Economic Outlook no. 114 – Long-term baseline projections

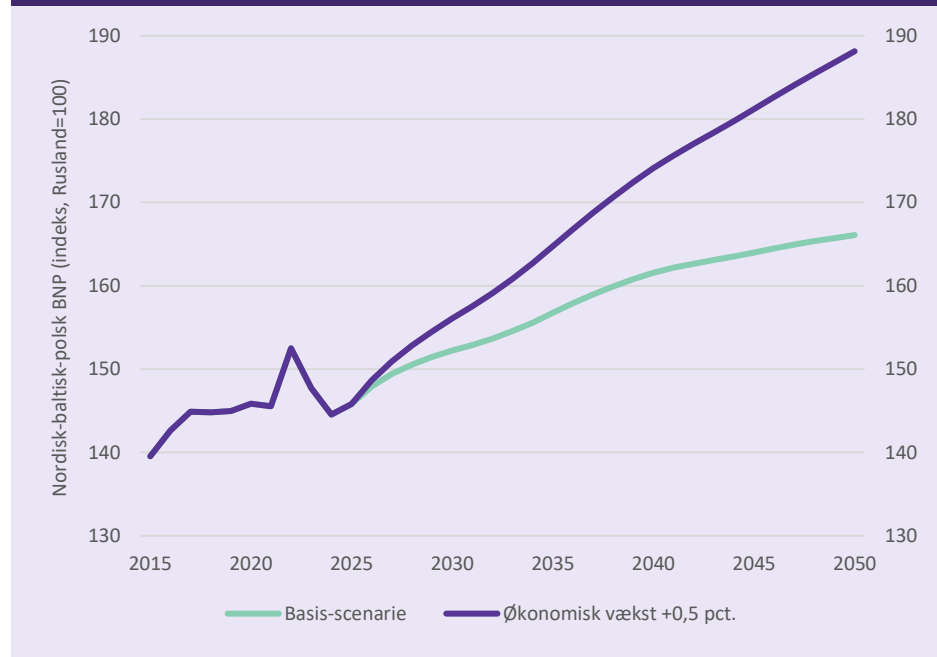
Dermed var NBP-landenes samlede BNP ca. 46 pct. større end Ruslands i 2021. Denne føring ventes at stige til 66 pct. i 2050, *jf. figur 2*.

Hvis NBP-landene lykkes med at løfte den gennemsnitlige årlige real BNP-vækst med 0,5 pct. i forhold til Rusland - enten gennem højere produktivitet eller øget arbejdsudbud - ville føringen vokse til 88 pct. i 2050.

Med lidt ekstra
vækst hvert år,
vokser
føringen
markant

Figur 2

Udviklingen i BNP for NBP-landene i forhold til Rusland, 2015-2050

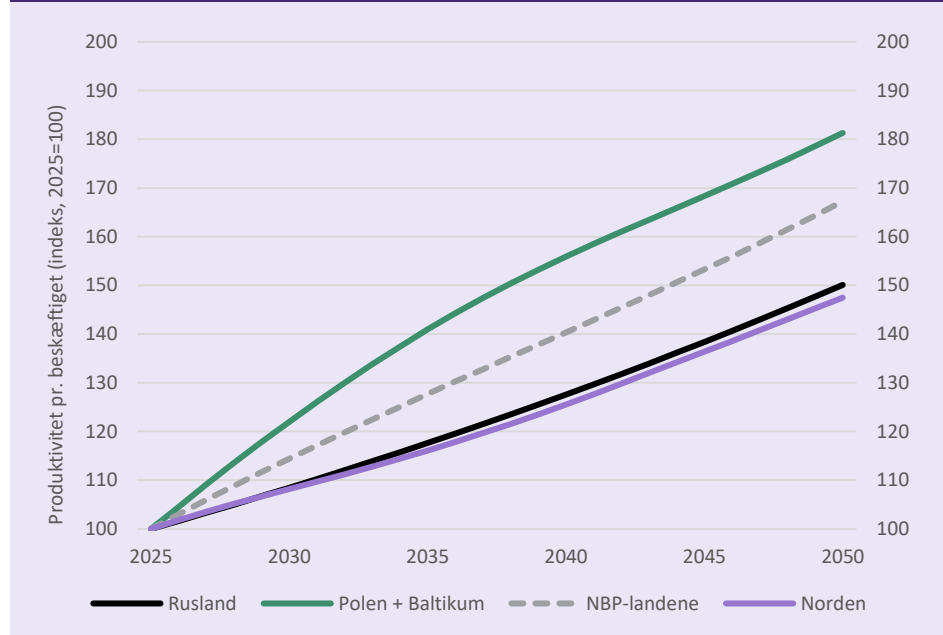


Kilde: OECD, FN, IMF og egne beregninger.

Den voksende føring for NBP-landene kan henføres til, at Polen og Baltikum ventes at nyde godt af en relativ høj produktivitetsvækst, som delvist opvejer deres demografiske modvind. Samtidig ventes russisk produktivitetsvækst at være på niveau med de nordiske landes, *jf. figur 3*.

Ruslands
produktivitets-
vækst er lav ift.
Polens og de
baltiske landes

Figur 3
Produktivitetsvækst i Rusland, Polen og Baltikum, Norden og NBP-landene, 2025-2050



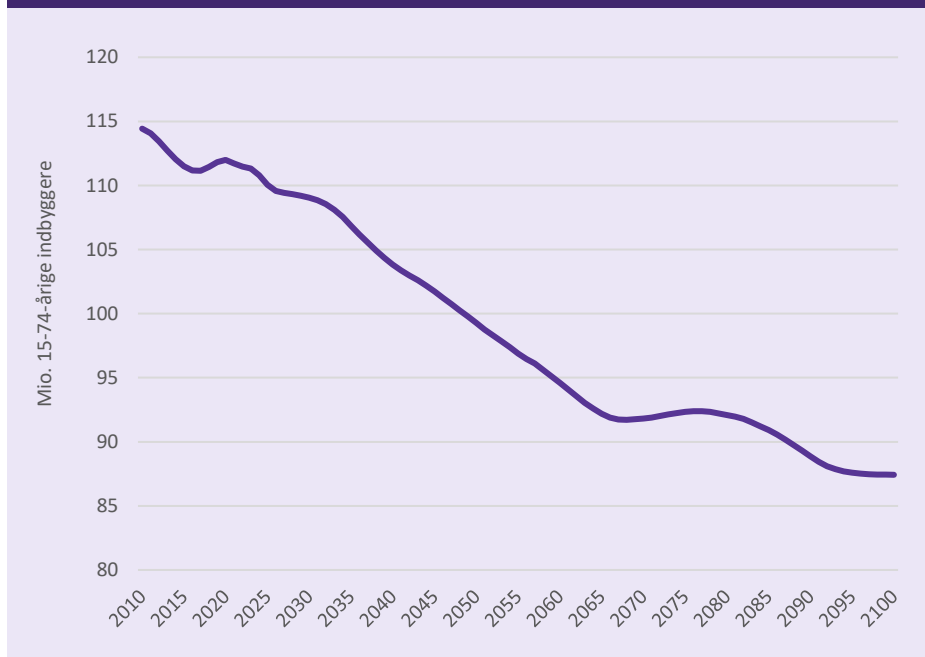
Anm: Produktivitetsvæksten for OECD-lande beregnes på baggrund af OECD's fremskrivning af BNP og arbejdsstyrken størrelse, hvor arbejdsstyrkens størrelse antages at være en fast andel af de 15-74-årige. Russisk produktivitetsvækst er beregnet på baggrund af BNP-trendvæksten pr. 15-74-årig russer for årene 2015-2021.

Kilde: OECD, FN, IMF og egne beregninger.

Frem mod 2050 vil antallet af 15-74-årige russere falde med godt 11 pct. til godt 99 mio. personer, jf. figur 4.

Antallet af russere i den erhvervsdygtige alder falder til under 100 mio. frem mod 2050

Figur 4
Arbejdsstyrken i Rusland, 2010-2100



Kilde: FN

Polen og Baltikums demografiske modvind vil også reducere størrelsen på deres arbejdsstyrke med ca. 24 pct. frem mod 2050, hvorimod de nordiske lande ventes at opleve en fremgang på 6 pct. Eftersom Ruslands produktivitetsvækst vurderes at være svagere end den i Baltikum og Polen, vil den store tilbagegang i den russiske arbejdsstyrkes størrelse slå hårdere igennem på russisk BNP i 2050, jf. tabel 1

Tabel 1

Bidrag til den samlede BNP-vækst i perioden 2025-2050 fra ændringen i antal beskæftigede og produktivitsudvikling (i pct.)

	Beskæftigede	Produktivitet	Samlet
Rusland	-11	50	35
Norden	6	47	55
Polen + Baltikum	-24	81	53
NBP-landene	-12	67	54

Created with Datawrapper

Kilde: OECD, FN, IMF og egne beregninger

OMREGNING TIL FORSVARSUDGIFTER

På grund af deres kompleksitet og størrelse, strækker forsvarsinvesteringer sig ofte over mange år. Derfor er det væsentligt at vide, hvordan forsvarsudgifter udvikler sig over tid.

De russiske forsvarsudgifter bliver i 2024 opgjort til 146 mia. \$, svarende til 6,7 pct. af russisk BNP.⁵ Imidlertid befinder Rusland sig aktuelt i krig mod Ukraine. Af samme årsag går en uforholdsmæssig stor andel af de russiske udgifter til at godtgøre tab af mandskab og materiel, som russerne næppe ville skulle afholde i fredstid.

Det er derfor mere nærliggende at regne på de russiske forsvarsudgifter i en fredssituation over en længere tidshorisont. Derfor tages udgangspunkt i udgiftsniveauet i 2021, som er opgjort til 4.590 mia. rubler (62,2 mia. \$), svarende til 3,4 pct. af russisk BNP i 2021.

Det beløb var nok til at opretholde et stående militær på 900.000 mand, hvilket var på ca. 89 pct. af det officielle mål om 1.013.600.⁶

I september 2024 erklærede Putin, at militæret fremover skulle tælle 1,5 mio. soldater. Under antagelse om, at Rusland i årene 2026-2050 ønsker at opretholde en styrke, som koster godt 50 pct. mere end det militær, Rusland rådede over i 2021 samt, at antallet af soldater holdes fast, vil de russiske forsvarsudgifter som andel af BNP stige fra 5,2 pct. af BNP i 2026 til 5,7 pct. i 2050. Det skyldes, at udgifterne pr. soldat udvikler sig med produktivitetsvæksten, mens russisk BNP samlet set går tilbage på grund af en faldende arbejdsstyrke.

De samlede russiske forsvarsudgifter i hele perioden ventes dermed at ligge på \$3.185 mia., jf. figur 5.

⁵ Military Balance 2025, volume 125, Issue 1 (2025)

⁶ Military Balance 2022, volume 122, Issue 1 (2022). [Link](#). Se også [EU parlamentet](#).

Forsvarets Efterretningstjeneste vurderer, at Rusland i 2024 har intensiveret sin militære oprustning sideløbende med krigsindsatsen i Ukraine. FE vurderer, at målet med den intensiverede oprustning er at kunne føre en ligeværdig kamp mod NATO-styrker.⁷

Danmarks udfordring er således, hvordan vi sammen med vores allierede afskrækker et russisk forsvar, som gennemgår en intensiveret oprustning, og som FE vurderer inden for fem år vil kunne gennemføre en europæisk storskala krig. En tilstrækkelig oprustning kan måles på en række måder, *men et simpelt mål er, at Danmark sammen med vores allierede i Østersøen kan matche det russiske forsvarsbudget.*

I den situation, skal Danmark, Sverige, Norge, Finland, Island, Baltikum og Polen bruge 3,4 pct. af deres BNP på forsvar for have et forsvarsbudget på 3.185 mia. \$. Danmarks andel heraf er 442 mia. \$, svarende til 14 pct. af de samlede udgifter. Det svarer til knap 3.080 mia. kr. (2025-niveau). På nuværende tidspunkt forventer Finansministeriet, at Danmark vil bruge ca. 2 pct. af BNP, svarende til ca. 1.800 mia. kr. (inkl. accelerationsfonden) frem mod 2050. Dermed er der brug for yderligere 1.280 mia. kr. frem til 2050.

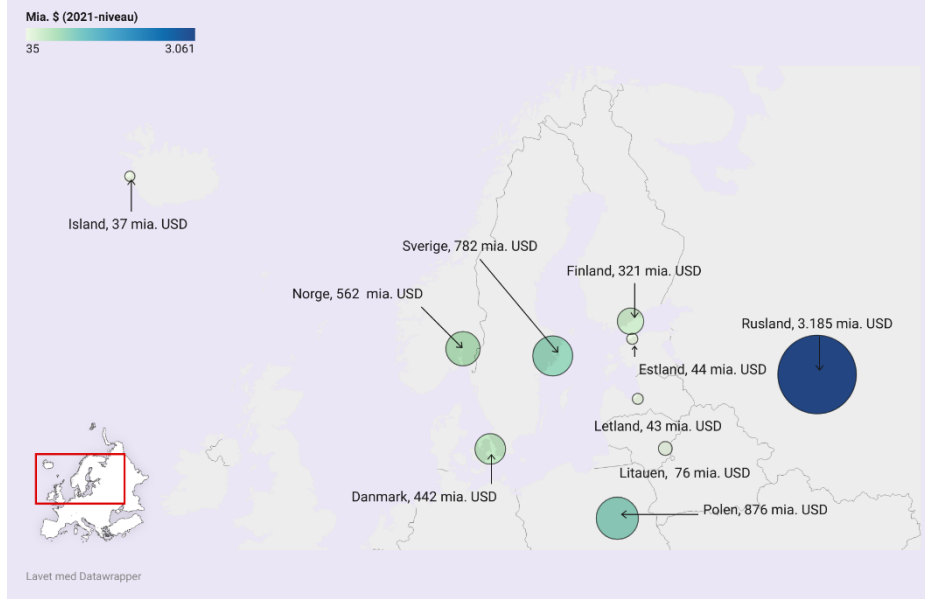
At vi og vores allierede er langt mere velstående end Rusland afspejles i, at mens vi kan "nøjes" med at bruge 3,4 pct. af BNP på forsvaret, så forventer vi at Rusland skal bruge 5,2 pct. af BNP stigende til 5,7 pct. i 2050.

Sverige vil skulle bidrage med 782 mia. \$ og Polen med 876 mia. \$ frem mod 2050, hvis Østersølandene sammen skal kunne matche det russiske forsvarsbudget. Det er derfor afgørende for Danmark, at Sverige og Polen leverer de nødvendige forsvarsinvesteringer. Danmark kan understøtte dette på en række måder, herunder at bidrage aktivt til det nordisk forsvarssamarbejde og indkøbe materiel i Sverige og Polen.

⁷ [Link til FE.](#)

Sammen kan
NBP-landene
matche det
russiske
forsvarsbudget

Figur 5
Hypotetiske forsvarsudgifter 2026-2050 i mia. dollars (2021-niveau)



Kilde: OECD, FN, Finansministeriet samt egne beregninger

Sverige har en stærk forsvarsindustri bl.a. baseret på BAE's medejerskab af dele af den svenske forsvarsindustri og Polen er i gang med at udbygge sin forsvarsindustri - bl.a. i samarbejde med amerikanske og sydkoreanske virksomheder. Svenske eller polske ordre vil således ikke alene styrke samarbejdet med de nævnte lande, men også med andre allierede.

EFFEKT PÅ DEN OFFENTLIGE SALDO

Ved seneste opdatering af den mellemfristede fremskrivning er de offentlige finanser *overholdbare* med 1,2 pct. af BNP, jf. *Finansministeriet*.⁸

⁸ https://fm.dk/media/qtjn440/opdateret-mellemfristet-forloeb_februar-2025.pdf

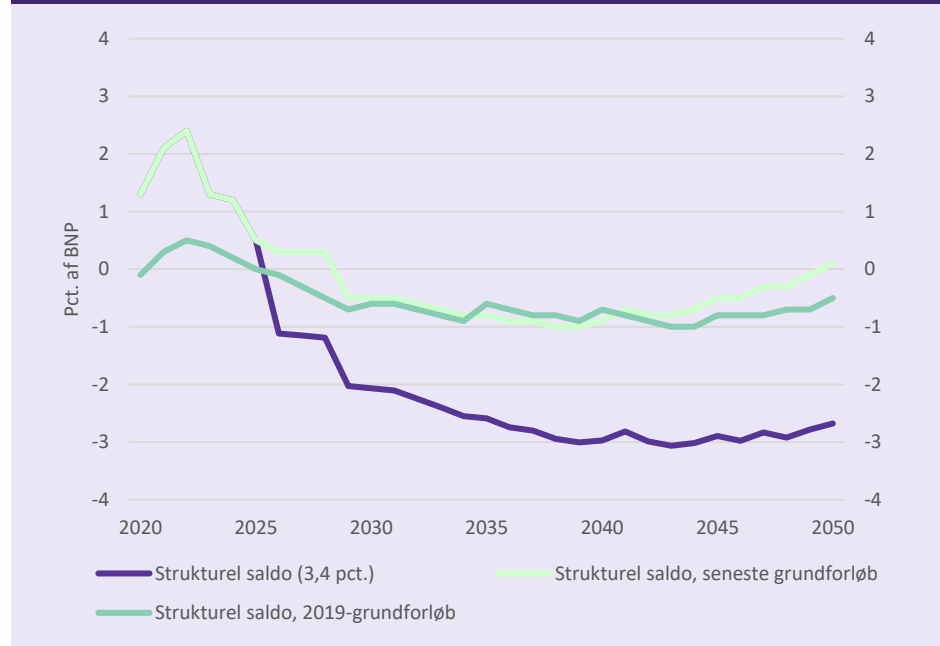
Denne overholdbarhed er under forudsætning af, at de offentlige udgifter stiger i et tempo, som sikrer, at det offentlige udgiftsbehov er fuldt dækket - selv hvis der ikke er produktivitetsforbedringer i den offentlige service ("den velstandskorrigerede demografiske træk" eller en "uændret samfundsstruktur", jf. *AE-rådet*).⁹ Med en stabil befolknings- sammensætning betyder dette udgiftstræk, at den offentlige sektor fastholder en konstant andel af BNP over tid.

Under forudsætning af, at forsvarsudgifterne øges til 3,4 pct. af BNP allerede med finansloven 2026, vil det medføre et strukturelt underskud på -1,1 pct. af BNP., voksende til -1,6 pct. af BNP i 2030 og -3,0 pct. af BNP i 2040, jf. figur 5.

Så stort et underskud er i strid med regeringens eget saldomål på -0,5 pct. af BNP i 2030 (*det finanspolitiske råderum*), foruden at være i strid med budgetloven og EU's finanspagt.

En stor oprustning vil medføre store underskud i strid med budgetloven

Figur 6
Strukturel offentlig saldo, 2020-2050



Anm: Figuren viser udviklingen i den strukturelle saldo ved et løft i forsvarsudgifterne på 1,42 pct.-point af BNP i perioden 2026-2050 (svarende til en stigning fra ca. 2,0 til 3,4 pct. af BNP)
Kilde: Finansministeriet samt egne beregninger

⁹ <https://www.ae.dk/node/3469/pdf-export>

Regeringen kan til enhver tid ændre saldomålet for at øge råderummet, men budgetloven sætter en grænse for, hvor negativ den strukturelle saldo må blive i et givet år. Budgetloven udspringer af Danmarks internationale forpligtelser gennem finanspagten, som er vedtaget i EU-regi.

Uagtet, at finanspagten reelt ikke overholdes af flere EU-lande (fx Frankrig og Italien), giver budgetloven imidlertid mulighed for at afvige fra saldokravet, når "exceptionelle omstændigheder" foreligger. Dette under forudsætning af, at den samlede finanspolitiske holdbarhed ikke sættes over styr.

Et forsvarsbudget på 3,4 pct. over en periode på 25 år, uden modgående finansiering, indebærer en forværring af den finanspolitiske holdbarhed med nedenstående størrelsesordener:

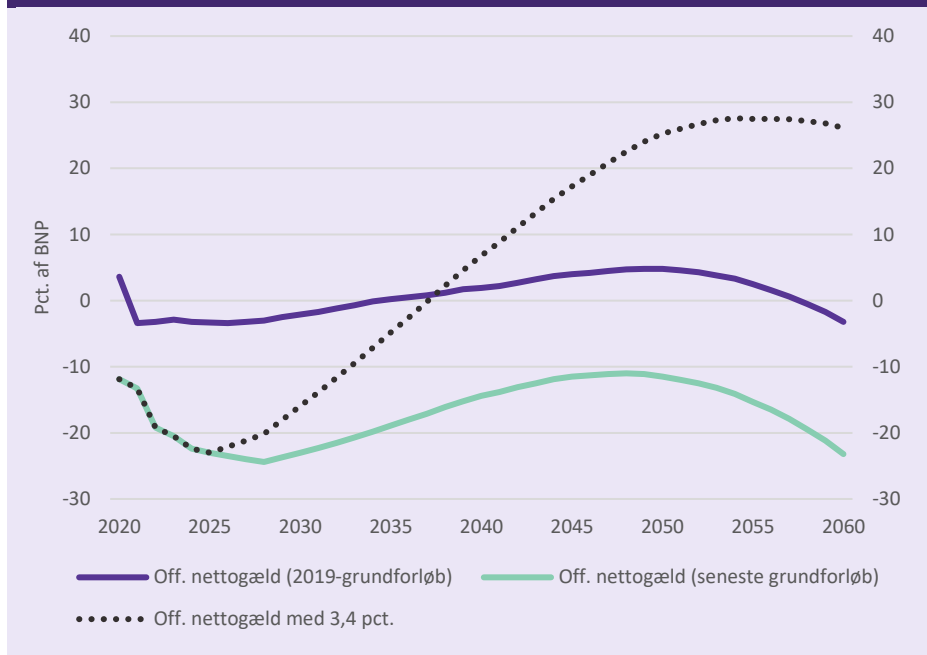
- Et løft af forsvarsbudgettet med 1,4 pct.-point af BNP i 25 år, og 0 pct.-point derefter ville indebære en forværring af holdbarheden med 0,3 pct.-point.
- Et løft af forsvarsbudgettet med 1,4 pct.-point af BNP i 25 år, og 1,0 pct.-point derefter ville indebære en forværring af holdbarheden med 1,1 pct.-point.
- Et permanent løft af forsvarsbudgettet med 1,4 pct.-point i al fremtid ville indebære en forværring af holdbarheden med 1,4 pct.-point.

I scenariet, hvor forsvarsudgifterne øges med 1,4 pct.-point af BNP i 2026-2050, og derefter blot med 1,0 pct. (dvs. 3 pct. fra 2050 og frem), topper den offentlige gæld på knap 30 pct. af BNP i 2050, inden den langsomt aftager, *jf. figur 6*.

Det er værd at bemærke, at nettogælden først bliver positiv i 2038 – omkring det tidspunkt, man oprindeligt forventede i 2019, da Mette Frederiksen overtog statsministerposten.

Nettogælden overstiger på intet tidspunkt 30 pct. af BNP

Figur 7
Nettogælden i Danmark, 2025-2050



Anm: Figuren viser nettogælden i et scenarie, hvor forsvarsudgifterne øges med 1,42 pct.-point af BNP i perioden 2026-2050 (svarende til en stigning fra 2,0 pct. til 3,4 pct af BNP) og 1 pct.-point fra 2051 og frem.

Kilde: Finansministeriet samt egne beregninger.

En forværring af nettogælden fra -20 pct. af BNP til godt 25 pct. i 2050, svarende til 45 pct.-point stemmer godt overens med, at vi anbefaler en oprustning på 41,4 pct. af BNP - omend vores beregning forudsætter en jævn udgiftsprofil.

Konklusion og anbefaling

Danmarks offentlige finanser er så solide, at vi kan tillade os at finansiere store dele af oprustningen ved lån. Imidlertid er ikke alle vores allierede tilsvarende finansielt stabile. Siden deres evne til at investere i forsvar er afgørende for at holde Danmarks forsvarsbudget på under 3,4 pct. af BNP, så bør vi arbejde for at sikre finansiering af deres øgede forsvarsudgifter.

Det kan blandt andet ske ved en fælles nordisk-baltisk-polsk forsvarsbank eventuelt som en del af den Nordiske Investeringsbank (NIB) med fælles udstedte forsvarsobligationer.

Desuden vil Danmark have en sikkerhedspolitisk interesse i at sikre vækst og velstand hos vores nærmeste allierede. Ikke mindst i Polen og Baltikum som i de kommende år vil have deres økonomi voldsomt udfordret af et faldende befolkningstal.

- Folketinget bør vedtage en oprustningsramme på 1.280 mia. kr. over en 25-årig periode. En så stor oprustning på 41,4 pct. af BNP vil drage internationale overskrifter og forsikre vores allierede og modstandere om, at Danmark mener det alvorligt. Så store udskrivninger vil også styrke vælgerens forståelse af, at forsvarsudgifter har første prioritet, og derefter skal prioriteres mellem højere folkepensionsalder, større offentlig sektor eller lavere skat.
- Regeringen bør allerede nu have fokus på at sikre et nordisk-baltisk-polsk forsvarssamarbejde, hvor landene sammen lægger sig fast på en langsigtet økonomisk ramme for genoprustningen. Det udelukker ikke yderligere samarbejde inden for rammerne af EU og NATO, men en mindre gruppe af ligesindede lande muliggør hurtigere eksekvering.

- Der bør oprettes en forsvarsfond, som kan udstede fælles forsvarsobligationer, der kan finansiere en fælles, nordisk-baltisk-polsk oprustning. Forsvarsfonden kan delvist kapitaliseres gennem overdragelse af aktiver, som den danske stat allerede ejer, fx Ørsted, Københavns Lufthavn, DSB, SAS, TV2, EKF, Dansk Spil, m.fl.
- På lang sigt er økonomisk vækst den stærkeste form for forsvarspolitik. Derfor bør regeringen arbejde målrettet for at løfte beskæftigelsen gennem arbejdsudbudsreformer, og produktiviteten gennem reformer, som styrker konkurrencen - f.eks. ved at fjerne den offentlige sektors monopoler (implicitte såvel som eksplicitte) i leveringen af velfærdsydelser, reducere handelsbarrierer og sænke beskatningen af kapital- og lønindkomst.

Kontakt

Cheføkonom, Thomas Gress, tlf. +45 51 90 50 91,
gress@SMVdanmark.dk

Juniorkonsulent, Sofie Katrine Nygaard Pedersen, tlf. +45 33 93 20 00,
pedersen@smvdanmark.dk

SMVdanmark, april 2025