

Arbejdsrapport

**Økonomiske aspekter  
af  
Forsvarsaftalen  
mellem  
USA og Danmark  
om  
Grønland**

- en indledende undersøgelse

**Keld Jensen  
august 1997**



**Økonomiske aspekter  
af  
Forsvarsaftalen  
mellem  
USA og Danmark  
om  
Grønland  
- en indledende undersøgelse**

**Keld Jensen  
august 1997**

**Økonomiske aspekter  
af Forsvarsaftalen  
mellem USA og Danmark  
om Grønland  
- en indledende undersøgelse**

**Keld Jensen, august 1997**

## Forord

Udgivelsen af Dansk Udenrigspolitisk Instituts (DUPI's) rapport "Grønland under den kolde krig" har startet en vigtig debat i det grønlandske samfund om Grønlands rolle som militær-geografisk område. DUPI-rapporten er et enestående grundlag for det videre dokumentationsarbejde for Grønlands rolle i den kolde krig i perioden 1949 til 1968. Men som det fremgik af et foredrag af en af forfatterne bag DUPI-rapporten, lektor Thorsten Borring Olesen fra Århus Universitet, på et møde den 15. maj 1997 på Ilisimatusarfik i Nuuk, har DUPI-forskerne kun i begrænset omfang haft mulighed for at tage alle aspekter op. Dette skyldes både manglende adgang til officielle aktstykker i USA og i Danmark, manglende tilførte ressourcer til løsning af opgaven fra den danske regerings side samt den begrænsning, der fra regeringens side lå i det relativt snævre kommissorium, som forskerne fik udstukket i forbindelse med overdragelsen af opgaven.

DUPI-forfatterne berører stort set ikke de økonomiske aspekter i forbindelse med Danmarks forhandlinger med USA og NATO vedr. de militære aktiviteter i Grønland. Denne diskussion er meget vigtig at få inddraget i den igangværende debat. Dette arbejdspapir er ikke en endelig undersøgelse af disse forhold, men snarere et oplæg, som kan danne grundlag for, at egentlige detaljerede undersøgelser kan påbegyndes.

Nuuk, august 1997  
Keld Jensen



# Indhold

<b>FORORD</b> .....	<b>5</b>
<b>INDHOLD</b> .....	<b>7</b>
FIGURLISTE.....	8
TABELLISTE.....	8
<b>INDLEDNING</b> .....	<b>9</b>
HENSIGT OG RAMME FOR UNDERSØGELSEN .....	9
HYPOTESE OG PROBLEMFOMULERING - ET SIMPELT REGNESTYKKE.....	10
DEFINITION AF CENTRALE BEGREBER .....	11
AFGRÆNSNINGER OG FORBEHOLD .....	11
TIDLIGERE UNDERSØGELSER OG LITTERATUR.....	12
DETTE OPLÆGS STRUKTUR OG INDHOLD.....	12
<b>DANMARK OG BYRDEFORDELINGEN I NATO</b> .....	<b>15</b>
DANMARKS MILITÆRE UDgifter SAMMENLIGNET MED NORGE .....	16
HVAD BETINGER DANMARKS MINDRE ANDEL I BYRDEFORDELINGEN? .....	19
<b>STATENS UDgifter I GRØNLAND</b> .....	<b>21</b>
AFTALEN FRA 1951 GIVER INGEN MULIGHEDER FOR AT INDKRÆVE SKATTER OG AFGIFTER FRA USA'S BASER .....	22
DANMARKS FORSVARSUDGIFTER I GRØNLAND OG PÅ FÆRØERNE .....	22
<b>KOMPENSATION FOR UDgifter TIL GRØNLAND?</b> .....	<b>27</b>
FRA AMERIKANSK AFTALE TIL NATO-AFTALE .....	28
FORHOLDET MELLEM DANMARKS LAVERE ANDEL I NATO-BYRDEFORDELINGEN OG STATENS UDgifter I GRØNLAND OG PÅ FÆRØERNE.....	29
<b>SAMMENFATNING OG KONKLUSION</b> .....	<b>33</b>
ANBEFALINGER FOR VIDEREFØRELSE AF ANALYSE M.V. ....	33
<b>ANVENDT LITTERATUR OG KILDER</b> .....	<b>35</b>

## **Figurliste**

FIGUR 1. MILITÆRUDGIFTER SOM ANDEL AF BNP FOR DANMARK, NATO EUROPA & NATO TOTAL 1973-1992	15
FIGUR 2. MILITÆRUDGIFTER SOM ANDEL AF BNP. DANMARK OG NORGE 1949 TIL 1995 .....	17
FIGUR 3. FORØGEDE MILITÆRUDGIFTER, HVIS DANMARK ANVENDTE SAMME PCT. AF BNP SOM NORGE .....	18
FIGUR 4. DANMARKS UDGIFTER I GRØNLAND OG PÅ FÆRØERNE 1970-1993, MIO.KR. ....	21
FIGUR 5. DIFFERENCE MELLEM LEMPELSE I NATO-BYRDEFORDELING OG UDGIFTER TIL NORDATLANTISKE OMRÅDE 1970-1993, MIO.KR. (ÅRETS PRISER).....	31

## **Tabelliste**

TABEL 1. FORDELING AF SAMLEDE MILITÆRUDGIFTER PÅ OVERORDNEDE KATEGORIER.....	17
TABEL 2. FORSVARSMINISTERIETS UDGIFTER TIL INTERNATIONALE OPGAVER OG NORDATLANTEN, 1992-1995 ....	23
TABEL 3. SAMLEDE OMKOSTNINGER VED FORSVARETS AKTIVITETER I NORDATLANTEN 1992-1995 .....	24



## **Indledning**

### ***Hensigt og ramme for undersøgelsen***

Hensigten med undersøgelsen i dette arbejdspapir er at få et nærmere kendskab til eventuelle økonomiske aspekter af aftalen fra 1951 mellem USA og Danmark. Disse aspekter er vigtige at få belyst for at få en grundlæggende forståelse for forholdet mellem ikke blot USA og Danmark på det sikkerhedspolitiske område, men også mellem Danmark og Grønland.

Det er iøjnefaldende, hvor få politiske diskussioner, der har været om dette emne siden aftalens ikrafttræden i 1951. Dette på trods af at amerikanske base-aftaler med andre lande i verden oftest på den ene eller den anden måde giver landet med base-faciliteterne en eller anden form for økonomisk fordel. Amerikanske baseaftaler med ikke-NATO-lande som Philippinerne og Japan omfatter alle et økonomisk aspekt, enten i form af direkte økonomisk betaling eller indirekte i forbindelse med våbenleverancer m.v. Men også base-aftaler med NATO-lande omfatter et økonomisk aspekt. Således betaler USA for basefaciliteter til NATO-landene Tyrkiet, Spanien, Grækenland og Portugal (Azorerne).

Aftalen med Portugal om basefaciliteter på Azorerne blev undertegnet den 6. september 1951, dvs. mindre end fem måneder efter Danmarks aftale med USA om Grønland blev undertegnet. Udover informationer om, at disse aftaler faktisk indeholder økonomiske aspekter, er det vanskeligt at få kendskab til hvor stor en sum penge, de omfatter. Selv den amerikanske Kongres har ikke haft muligheder for at få disse informationer. Således gennemførte Senatet base-aftaler med Portugal og Bahrain i 1972 som hovedaftaler (“executive agreements”), selv om de var afleveret til Senatet til godkendelse som traktater (“treaties”). Forskellen var, at Kongressen kunne få indsigt i traktater, men ikke i hovedaftaler.<sup>1</sup>

I efteråret 1949 fremkom Hedtoft-regeringen med argumentation om, at Danmark ønskede en særlig kompensation fra USA, hvis landet skulle have baser på Grønland, i form af beskyttelse af “hovedlandet”. Denne kompensation var derimod ikke ønsket af den efterfølgende Eriksen-regering. Hedtoft-regeringens “noget-for-noget”-strategi blev nedtonet. Til gengæld ønskedes aftalen af den nye regering nu at omfatte en bilateral dansk-amerikansk aftale, som var støttet på multilateralt vedtagne planer i NATO-regi. Der skete altså to væsentlige ændringer i for-handlingsstrategien over for USA:

1. Kompensation benægtes.
2. Grønlandsaftalen går fra kun at være en bilateral aftale med USA til både at være en bilateral aftale med USA og en multilateral aftale med NATO.

Antages det, at den danske regering fortsat ønsker at få fordele af at give amerikanerne rettigheder til baser m.v. i Grønland, så er der nu via Danmarks medlemskab af Atlantpagten både dukket en meget stor udgiftsbyrde op for Danmark, men altså også en mulighed for at gøre en eller anden form for betaling for rettighederne til Grønland mindre synlig. På denne baggrund synes det sandsynligt, at eventuel kompensation for Danmarks vedkommende skal findes i

forbindelse med byrdefordelingen i NATO. Derfor bliver dette forhold også udsat for en mere detaljeret undersøgelse i analysen i dette arbejdsrapport.

Ovenstående er det grundlæggende rationale for denne undersøgelse. I de næste afsnit er der mere direkte opstillet hypotese og problemformulering for undersøgelsen samt betingelserne i forbindelse med analysearbejdet.

### **Hypotese og problemformulering - et simpelt regnestykke**

Hypotesen (påstanden, der undersøges) i analysen i dette arbejdsrapport er enkel:

***Danmark har modtaget kompensation fra USA og/eller NATO for USA og NATO's anvendelse af grønlandsk område til militære formål. Ved på den ene side at give USA adgang til baser i Grønland og på den anden side at sikre, at andre lande ikke kan anvende det grønlandske område til fjendtlige militære aktiviteter over for USA, har Danmark på en eller anden måde modtaget en gen-ydelse fra USA eller NATO. Denne gen-ydelse kan have form af direkte eller indirekte økonomisk støtte eller andre politiske fordele.***

Det er formålet med dette arbejdsrapport at sandsynliggøre denne hypotese. Lykkes dette, fører denne konklusion umiddelbart videre til spørgsmålet: Hvad har Danmarks gevinst på Grønland så været siden indmeldelsen i Atlantpagten i 1949? Hvis, der har været en form for gevinst for Danmark, kan der i princippet være tre konklusioner med hensyn til det økonomiske forhold mellem den danske stat og det grønlandske samfund:

1. Danmark har profiteret på rigsfællesskabet med Grønland, idet statens udgifter til Grønland har været mindre end de indtægter, som Danmark indirekte har fået via fordele i byrdefordelingen i NATO.
2. Danmark har ikke profiteret på rigsfællesskabet med Grønland, idet statens udgifter i Grønland har været lige så store, som de lempelser Danmark har fået i byrdefordelingen i NATO. Denne konklusion kan føre til, at den grønlandske selvopfattelse af at have været og være i en eller anden form for økonomisk afhængighedsforhold til Danmark bør tages op til revurdering.
3. Den tredje konklusion er status quo - at Grønland via økonomiske overførsler står i en form for afhængighedsforhold til den danske stat. Et forhold, som af de fleste politikere i Grønland opfattes som den vigtigste bremse i selvstændighedsprocessen.

Det samlede regnestykke er relativt simpelt. Det vanskelige består i at få informationerne samlet til beregningerne. Regnestykket ser i princippet således ud:

<p style="text-align: center;"><b><u>Danske fordele ved Grønlands deltagelse i Rigsfællesskabet</u></b> <i>minus</i> <b><u>Danske udgifter og ulemper ved Grønlands deltagelse i Rigsfællesskabet</u></b> <i>er lig med</i> <b><u>Profit eller tab for Danmark ved Grønlands deltagelse i Rigsfællesskabet</u></b></p>
--

I denne foreløbige undersøgelse undersøges følgende *fordele*, som Danmark har eller kan have haft ved Grønlands deltagelse i Rigsfællesskabet med hensyn til militære forhold:

- Våbenleverancer og økonomiske fordele i øvrigt til Danmark efter krigen fra USA.
- Sænkelse af Danmarks byrde i byrdefordelingen i NATO.
- Amerikansk refusion for danske militære udgifter i Grønland.
- Skatteindtægter fra militære aktiviteter i Grønland for den danske stat eller for Hjemmestyret.
- Begunstigelse i samhandlen med USA for Grønland og for Danmark.
- Politiske fordele i øvrigt.

Følgende *ulemper* undersøges på samme måde:

- Danmarks militære udgifter til Grønland.
- Danmarks direkte udgifter til Grønland.
- Politiske ulemper i øvrigt.

### **Definition af centrale begreber**

Det er nødvendigt her nærmere at definere visse centrale begreber anvendt i dette arbejdspapir. For det første følger begrebet *militære udgifter*, de definitioner, som er fastlagt i NATO, hvor ikke anden målestok er nævnt. Således er alle udgiftstabeller, hvor der er gennemført sammenligninger af Danmark med andre lande, udarbejdet på et fælles definitionsgrundlag, og derfor direkte sammenlignelige.

I undersøgelsen anvendes det geografiske begreb *det nordatlantiske område*. Dette område består af Færøerne og Grønland. At Færøerne er medtaget i analysen skyldes, at der i mange sammenhæng - både i det danske forsvarsministerium og i NATO - ofte henvises til Færøerne og Grønland som én geografisk størrelse.

For *statens udgifter vedrørende Grønland* er anvendt tal fra Danmarks Statistik og Grønlands Statistik, som omfatter statens nettoudgifter. Disse nettoudgifter omfatter både drifts- og anlægsudgifter samt udlån.

For *statens udgifter vedrørende Færøerne* er anvendt kontoen "betalinger fra den danske stat" i regnskabet fra Færøernes Landskasse.

### **Afgrænsninger og forbehold**

Den debat, der for øjeblikket føres om Grønlands rolle i sikkerhedspolitikken, er desværre præget af uklarhed, direkte misinformation, bevidste fortielser og ubevidste misforståelser. Dette forårsager politisk usikkerhed og varierende fortolkninger af den nuværende situation. Det har endnu ikke været muligt at gennemføre en klar og åben diskussion, fordi hverken præmisserne for tagne beslutninger eller selve beslutningerne er blevet tydeligt fremlagt.

Det er i dette lys, at arbejdsgrundlaget for dette arbejdsrapport skal ses. Det er meget vanskeligt for offentligheden at danne sig et overblik, selv om der arbejdes målrettet for at få nye informationer frem.

Alligevel synes det at have fået gennemført en analyse, hvis resultater også en bredere del af den grønlandske befolkning vil have interesse i at få kendskab til. Der er en tendens til, at sådanne typer analyser ofte rejser flere spørgsmål, end de besvarer. Det er også gældende i dette arbejde.

Tidsmæssigt er der forsøgt etableret tidsrækker for militæruddgifter, bruttonationalprodukt m.v. for hele perioden fra Danmarks undertegning aftalen med USA vedrørende Grønland til i dag. Perioden efter 2. Verdenskrig er vanskeligere at analysere end perioden fra 1970 og frem til i dag. Det skyldes, at USA i perioden efter 2. Verdenskrig understøttede de europæiske lande i form af Det europæiske Hjælpeprogram (Marshall-hjælpen) og counterpartbevillinger. Det Europæiske Hjælpeprogram tilførte de vesteuropæiske lande varer og valuta i form af gaver og billige lån.<sup>2</sup> Disse hjælpeforanstaltninger m.v. gør det centrale regnestykke så kompliceret, at det i analysen primært er valgt at fokusere på perioden efter 1960.

Når det handler om et lands sikkerhedspolitik, forsvarspolitik eller udenrigspolitik, kan det være vanskeligt at få alle informationer stillet til rådighed. Dette viser også de erfaringer, som forskerne fra Dansk Udenrigspolitisk Institut har fået med undersøgelse af Grønlands rolle under den kolde krig. Ovenstående analyse kan ikke karakteriseres som en fuldstændig afsluttet analyse. Detaljeringsniveauet bør forøges og ny viden bør inddrages fra involverede parter. Det væsentligste budskab i dette arbejdsrapport er da også, at flere forhold vedrørende Grønlands rolle i militær- og sikkerhedspolitisk henseende bør undersøges nærmere.

### ***Tidligere undersøgelser og litteratur***

I forbindelse med udarbejdelsen af arbejdsrapporten har der været adgang til en del kopier af tidligere klassificerede aktstykker fra State Department i USA. Viden fra disse aktstykker er suppleret med den omfattende viden, der er fremlagt i DUPI-rapporten, samt oplysninger fra officielle danske rapporter, såvel som oplysninger fra NATO-organisationen. Talmaterialet, der er anvendt i dette arbejdsrapport er indsamlet fra udgivelser fra NATO Information Service, fra Stockholm International Research Institute (SIPRI), fra det danske forsvarsministerium samt fra Danmarks Statistik, Grønlands Statistik og Rigsombudet på Færøerne.

Anvendelse af kilder fremgår i noter til tekst, figurer og tabeller. En samlet litteraturoversigt er medtaget bag i dette arbejdsrapport.

### ***Dette oplægs struktur og indhold***

Foruden denne indledning består dette arbejdsrapport af fire kapitler. Denne indledning er *kapitel 1*.

*Kapitel 2* omhandler byrdefordelingen i NATO. Danmarks deltagelse i denne byrdefordeling analyseres - især i detaljerede sammenligninger med Norges deltagelse. Afslutningsvis gives der i *kapitel 2* nogle svar på, hvad der kan betinge Danmarks relativt lave andel i byrdefordelingen.

I *kapitel 3* analyseres Danmarks udgifter i Grønland og Færøerne. Her resumeres kort Danmarks militære udgifter i perioden 1949 til i dag.

I *kapitel 4* sættes Danmarks udgifter i det nordatlantiske område i relation til andelen i byrdefordelingen i NATO. Samtidig gives nogle historiske oplysninger vedr. de økonomiske aspekter mellem Danmark og USA vedr. Grønland.

Konklusioner og sammenfatning for den samlede analyse er gengivet i *kapitel 5*. Her er også opstillet en liste over anbefalinger med hensyn til det videre analysearbejde m.v.

En samlet oversigt over anvendt litteratur og kilder fremgår af en *litteraturliste* bagerst i rapporten.

### ***Noter til kapitel:***

---

<sup>1</sup> Stockholm International Peace Research Institute: World Armaments and Disarmament. SIPRI Yearbook 1973, side 298.

<sup>2</sup> Svend Aage Hansen: Økonomisk vækst i Danmark, bind II, 1914-1970. Akademisk Forlag, København, 1974.



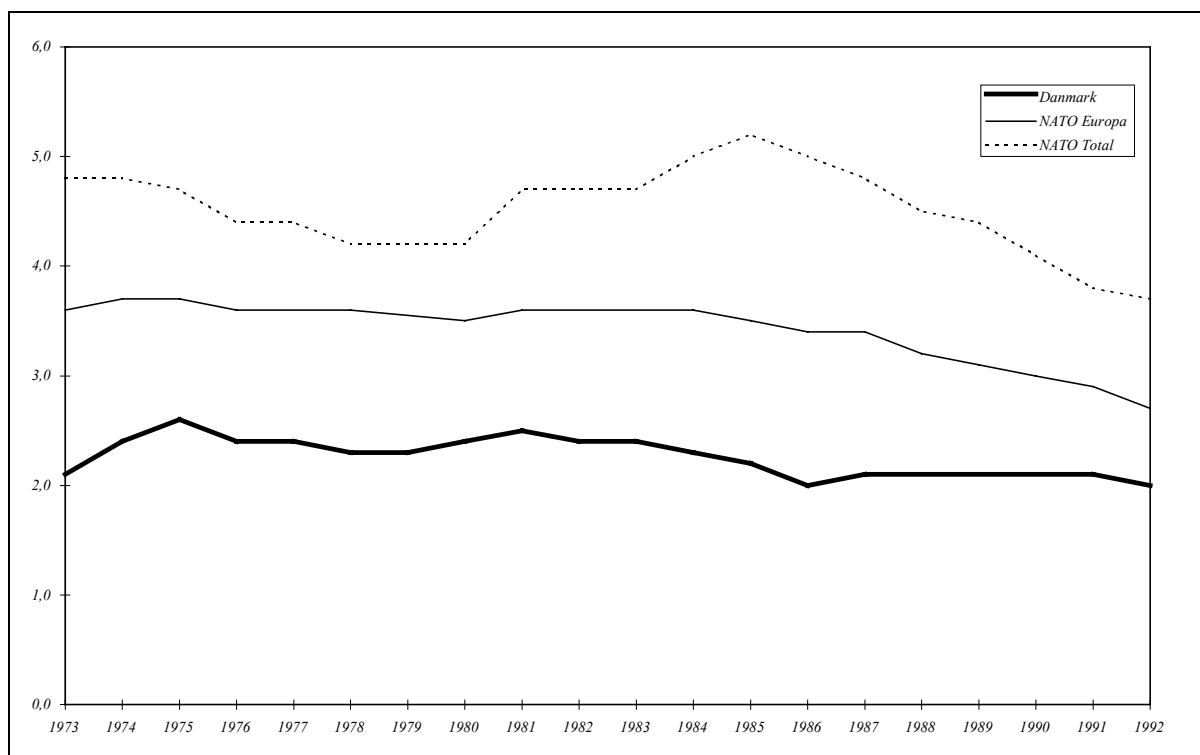
## Danmark og byrdefordelingen i NATO

I internationale samarbejder vil der altid være både byrder og fordele. Hvordan byrdefordelingen skal være mellem parterne vil altid være et hedt diskussionsemne. Dette gælder også for NATO. Her skiller Danmark, Canada og Luxembourg sig ud ved at have en relativ lav andel af militæruddgifter i forhold til landenes beregnede økonomiske formåen:

De danske militæruddgifter har i perioden 1949 til i dag omfatter mellem 1,8 og 3,4 % af bruttonationalproduktet. I mange år har det været målet, at alle lande skulle nå et mål på 3 % af bruttonationalproduktet til militæruddgifter. Dette mål har Danmark ikke indfriet siden 1963.

De danske militæruddgifter har derimod i hele perioden siden NATO's stiftelse i 1949 ligget betydeligt under de udgifter, som de øvrige NATO-lande har haft på det fælles forsvar, som jo er selve fundamentet i NATO-samarbejdet. I Figur A er Danmark sammenlignet med gennemsnittet for alle NATO-lande og for de europæiske NATO-lande i perioden fra 1970'erne til i dag. Måleenheden er militæruddgifter som andel af bruttonationalproduktet (BNP):

**Figur A. Militæruddgifter som andel af BNP for Danmark, NATO Europa & NATO total 1973-1992**



Kilde: NATO Information Service, div. år.

Som det fremgår af figuren ligger Danmark betydeligt under både gennemsnittet for alle NATO-landene og for de europæiske NATO-lande, hvad angår udgifter til militær. Sammenligninger af denne karakter er dog vanskelige. F.eks. betyder landes engagement uden for

NATO-området (f.eks. USA, Storbritannien og Frankrig og tidligere Portugal og Holland og disses landes engagement i Den 3. Verden) samt indbyrdes stridigheder (f.eks. mellem Grækenland og Tyrkiet), at NATO-landene kan have forholdsvis store udgifter til militær. I det følgende er Danmark derfor sammenlignet med et enkelt NATO-land, nabolandet Norge. Norge ligner på mange områder Danmark, således at en direkte sammenligning af militærudgifterne mellem de to lande giver et realistisk billede af Danmarks andel af byrdefordelingen i NATO:

### **Danmarks militære udgifter sammenlignet med Norge**

At netop Norge er anvendt til denne komparative analyse skyldes, at Danmark og Norge har mange forhold til fælles i forbindelse med deres tilknytning til NATO. I det følgende er nogle af de vigtigste nævnt:

- Norge har ligesom Danmark forbeholdt sig ret til to væsentlige begrænsninger af, hvilke byrder landet ønsker at påtage sig i det militære samarbejde. Det gælder henholdsvis stationering af fremmede styrker på landets territorium og modtagelsen af kernevåben.
- Begge lande har påpeget, at deres prioritering af et højt civilt beredskab (som normalt ikke henføres som militære udgifter i NATO-regi) samt betydningen af et hjemmevern af frivillige, bør indgå i vurderingen, når den fælles byrdefordeling tages op til diskussion i NATO.
- Begge lande har kun en mindre våbenindustri, således at en stor andel af de militære våben må købes i udlandet. Sammenligning af Danmark med andre NATO-lande, f.eks. Belgien, vanskeliggøres af, at disse lande har en stor våbenindustri, hvor udgifterne til våbenindkøb bliver til interne indtægter for landets egen industri.
- Ligesom Danmark er Norge en frontstat i forhold til den vigtigste potentielle fjende i hele den kolde krig og i dag: Sovjetunionen/Rusland/Warszawapagten. Norge ved den tætte beliggenhed i forhold til de russiske baser ved Murmansk og Danmark ved dets placering som "proppen" i Østersøen.
- Nogle vil måske påstå, at Norge i modsætning til Danmark (excl. Grønland og Færøerne) kan siges at have en geografisk udstrækning, der forøger de militære udgifter til infrastruktur. Dette forhold spiller dog ikke en større rolle. Med hensyn til den fællesfinansierede NATO-infrastruktur betaler Danmark endog en større andel end Norge. Danmark betaler 3,77 %, mens Norge kun betaler 3,17 %.

Danmarks og Norges militære udgifter har stor lighed, hvad angår fordelingen af udgifterne på hovedkategorier. Alligevel angiver fordelingen af militærudgifterne i Tabel A, at Danmark har større udgifter til personel end Norge, hvorfor Norges udgifter til de øvrige hovedkategorier kommer til at fremstå større end de danske.



**Tabel A. Fordeling af samlede militæruddgifter på overordnede kategorier**

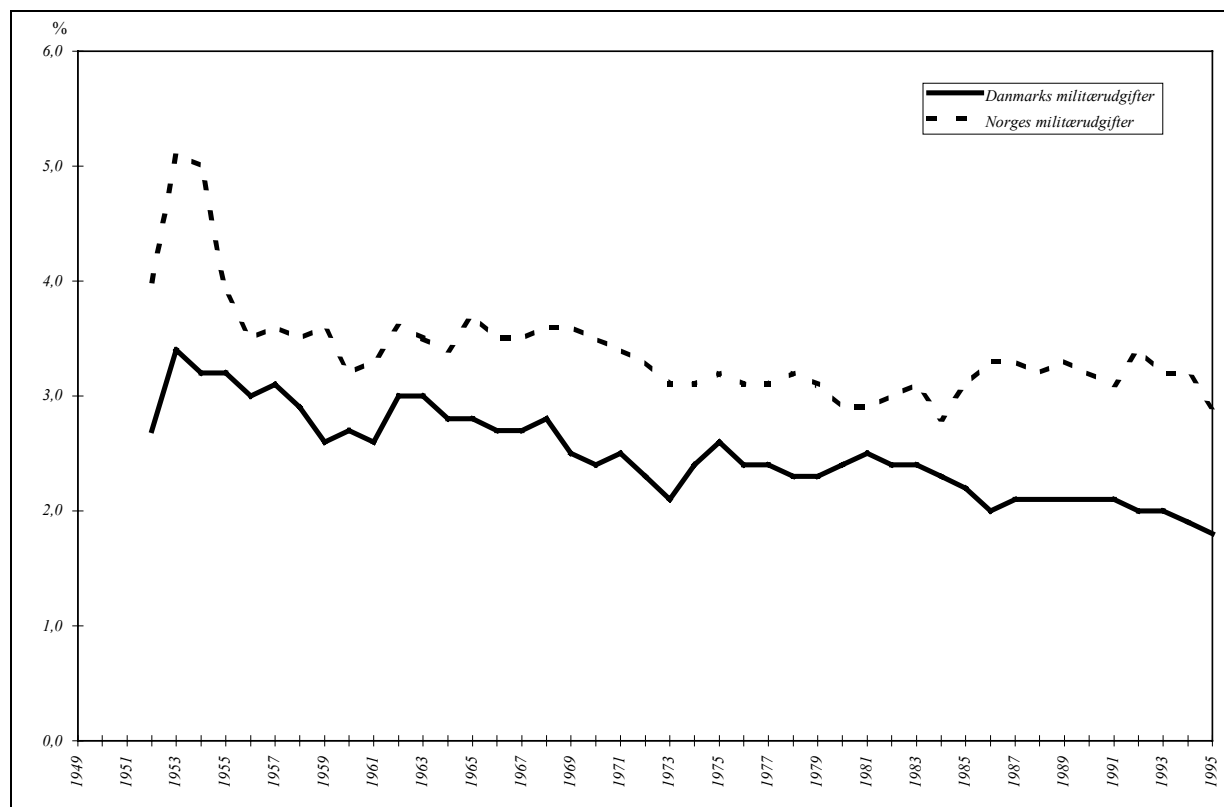
År/periode	Materielanskaffelser		Infrastrukturformål		Andre driftsudgifter		Personeludgifter	
	Danmark	Norge	Danmark	Norge	Danmark	Norge	Danmark	Norge
Gnmsnt. 1970-74	16,4	15,2	3,3	4,4	21,2	28,0	58,9	52,1
Gnmsnt. 1975-79	18,4	16,0	2,4	4,3	21,0	26,6	58,0	52,9
Gnmsnt. 1980-84	16,9	19,4	2,8	5,0	25,7	26,7	54,6	48,8
Gnmsnt. 1985-89	14,0	21,7	3,4	8,2	25,8	26,0	56,6	43,9
1985	13,8	24,9	3,8	9,1	28,5	25,4	53,8	42,7
1986	14,0	20,2	3,3	7,5	26,5	26,6	56,1	45,6
1987	14,9	20,4	2,8	9,7	27,1	26,5	55,2	43,3
1988	14,4	18,8	3,4	8,2	24,2	27,4	58,0	45,6
1989	13,1	24,8	4,0	8,7	23,1	24,0	59,8	42,6
1990	14,9	22,6	3,4	9,8	23,4	24,3	58,4	43,3
1991	15,8	22	4,3	9,5	22,7	22,3	57,2	46,3
1992	17,8	24,4	3,7	9,8	21,8	22,1	56,7	43,8
1993	17,8	24,2	2,5	8,2	22,3	22,5	57,5	45,1

Kilde: NATO Information Service.

Samlet set synes en sammenligning af de to landes tilskud til den fælles NATO-byrdefordeling alligevel at vise, at de to lande i hovedtræk virker identiske.

Norge har alligevel langt større udgifter til militær end Danmark. I Figur B er der anvendt samme måleenhed (militæruddgifter som pct. af BNP) som i Figur A. Af Figur B fremgår det, at Norge på trods af den store ensartethed de to lande i mellem på militærområdet, bruger en langt større andel af bruttonationalproduktet til militære formål.

**Figur B. Militæruddgifter som andel af BNP. Danmark og Norge 1949 til 1995**



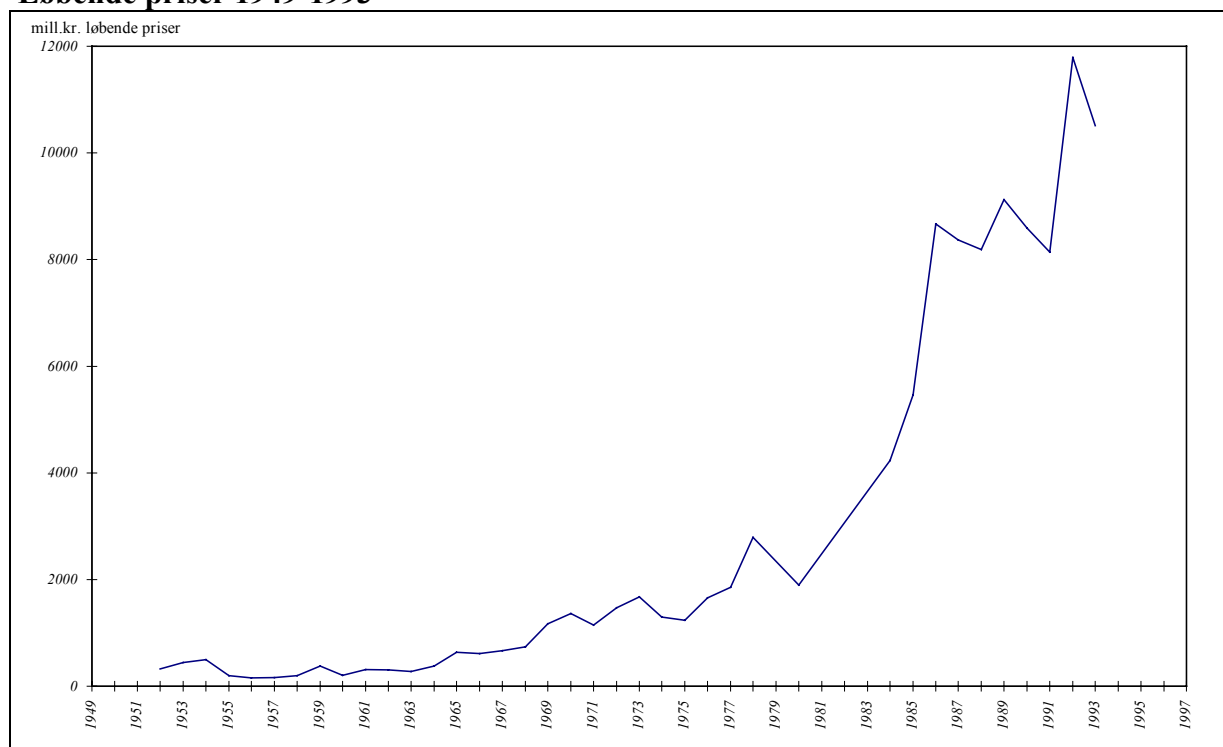
Kilde: NATO Information Service

Figur B viser, at Danmark i hele perioden har ligget mellem 0,4 og 1,8 % under Norges andel. På denne baggrund er der nu både et kvalificeret bud på, at Danmark rent faktisk *har* relativt lavere militærudgifter end andre NATO-lande, og via sammenligningen med Norge også et bud på i hvilken størrelsesorden de er lavere end de øvrige NATO-landes bidrag.

Figur C angiver differencen mellem Danmarks militære udgifter i hele perioden, og hvad disse udgifter skulle have været, hvis Danmark lå på samme niveau som det norske m.h.t. procentuelle andel af bruttonationalproduktet anvendt til militærudgifter.

### Figur C. Forøgede militærudgifter, hvis Danmark anvendte samme pct. af BNP som Norge

#### Løbende priser 1949-1993



Kilde: Egne beregninger på basis af oplysninger fra NATO Information Service.

I Figur C er forskellen angivet i løbende priser. Forskellen må have en naturlig forklaring. Skiftende norske regeringer kan på den ene side have fordel af at stå som foregangsmænd over for ditto danske regeringer ved at vise "forsvarsvilje", men det synes usandsynligt, at nordmændene og de andre NATO-lande ikke i fuld offentlighed vil protestere mod danskernes manglende lyst til at indgå i den fælles byrdefordeling, hvis der ikke bag disse tal findes en logisk forklaring. I NATO har byrdefordelings-diskussion foregået siden pagten blev stiftet i 1949. Af officielle dokumenter i denne diskussion kan elementer til denne logiske forklaring findes.

### **Hvad betinger Danmarks mindre andel i byrdefordelingen?**

Hvorfor har de øvrige NATO-lande accepteret, at Danmark andel i byrdefordelingen er så lille? Det kan besvares ved at citere fra en af NATO's egne arbejdsgrupper. Bl.a. med Danmarks aktive støtte fik en undersøgelsesgruppe i NATO (NATO's Executive Working Group) en bred vinkel at arbejde under, da gruppen i 1988 skulle analysere byrdefordelingen mellem NATO-landene. Dengang hed det sig, at det enkelte lands bidrag til det fælles forsvar burde vurderes ud fra såvel kvantificerbare som ikke-kvantificerbare elementer.

Som nævnt tidligere kan mange forhold kan gøre sig gældende, således at mere simple økonomiske målestokke ikke er nok. Men NATO's Executive Working Group berører indirekte en i denne sammenhæng vigtig faktor, som ikke umiddelbart er kvantificerbar: Afskrivning af udgifter til geografiske strategisk vigtige placerede områder. F.eks. har USA direkte betalt for baseretigheder i Spanien, i Tyrkiet og på Azorerne under Portugal. I denne sammenhæng indgår også Danmarks nordatlantiske områder. Følgende er et citat fra arbejdsgruppens konklusion:<sup>1</sup>

*"Denmark's percentage of GDP devoted to defence is one of the lowest in the Alliance and the trend has been one of steady decline, from about 2½ % at the beginning of the eighties to 2.0 % in 1986, with a slight recovery in 1987. The average growth in defence spending during the period of the Alliance's 3 % target has been very low. Denmark makes available a relatively small percentage of her labour force for the permanent defence effort: however a large part of the population can be mobilised to contribute to the territorial defence. Budgetary difficulties have led to reductions in capabilities in several areas, which is reflected in the fact that a number of high priority force goals have not been implemented. The financial costs in support of Greenland and the Faroe Islands constitute a considerable burden to Denmark. Denmark also makes significant financial and military contributions in foreign aid and United Nations peacekeeping efforts respectively, thus enhancing the wider security situation. Denmark's policy is, under the present circumstances, i.e. in peacetime, not to accept nuclear weapons on her territory. Denmark, as a more prosperous nation, would seem to be in a position to do more for the defence effort. In order to achieve this a reversal of the hitherto critically low real growth in defence expenditure would seem both necessary and warranted. A long and sustained period of*

*growth and capital investments will be an essential prerequisite for a more substantial Danish contribution to the collective defence.”*

NATO-arbejdsgruppen nævner altså tre forhold, der kan være med til at legitimere, at Danmark deltager med en relativt lille tilskud til den fælles byrdefordeling i NATO:

1. Specielle mobiliseringsmuligheder.
2. Udgifter til Grønland og Færøerne.
3. Relativt store udgifter til u-landshjælp og deltagelse i FN's fredsbevarende styrker.

I princippet kunne der være specielle norske forhold, der har gjort, at Norge har indvilget i at betale relativt høje militærudgifter. Men sådanne forhold kendes ikke. Da punkt 1 og 3 af ovenstående forklaringsmuligheder omtrentlig er identiske for Danmark og Norge, synes hovedforklaringen på forskellen i NATO-byrdefordelingen mellem de to lande kun at kunne være et hensyn til Danmarks udgifter eller fordele ved at have rigsføllesskab med Grønland og Færøerne.

Dette er en midlertidig konklusion, som bør afprøves ved nøjere undersøgelser af militærstrategiske, militærøkonomiske og samfundsøkonomiske forhold. I det følgende fastholdes forskellen i niveauet for Norges og Danmarks militære udgifter udelukkende at være forårsaget af Danmarks nordatlantiske områder. På denne baggrund undersøges i det følgende, hvorvidt gabet mellem de to landes militære udgifter størrelsesmæssigt modsvarer Danmarks udgifter i Grønland og på Færøerne.

#### ***Noter til kapitel:***

---

<sup>1</sup> : Her citeret fra Beretning fra Forsvarskommissionen af 1988, bilag 2, side 19-20

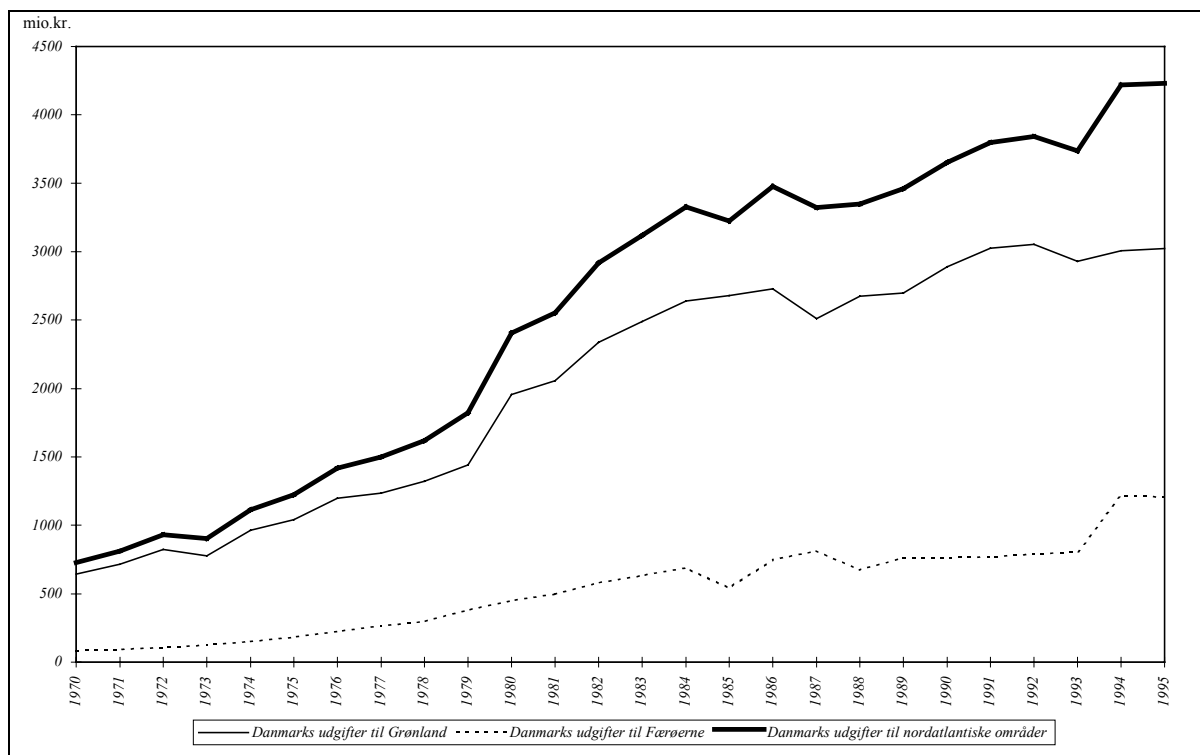
## Statens udgifter i Grønland

Statens udgifter til Grønland og Færøerne fremgår af Figur D.

For *statens udgifter vedrørende Grønland* er anvendt tal fra Danmarks Statistik og Grønlands Statistik, som omfatter statens nettoudgifter. Disse nettoudgifter omfatter både drifts- og anlægsudgifter samt udlån.

For *statens udgifter vedrørende Færøerne* er anvendt kontoen “betalinger fra den danske stat” i regnskabet fra Færøernes Landskasse.

**Figur D. Danmarks udgifter i Grønland og på Færøerne 1970-1993, mio.kr. årets priser**



Figur D viser, at statens udgifter til det nordatlantiske område har været jævnt stigende, regnet i løbende kroner.

Figuren viser ikke, hvordan mange af disse udgifter i princippet “flyder” tilbage til Danmark igen. Dette kan ske i form af danske virksomheders eksport til Grønland samt bygge- og anlægsopgaver i Grønland udført af danske virksomheder. Dette forhold er ikke medregnet i sammenligningen af Danmarks lavere andel i NATO-byrdefordelingen og statens udgifter i Grønland og på Færøerne, som gennemføres i næste kapitel.

De danske virksomheders anlægsarbejder på de amerikanske baser har i visse perioder været meget omfattende. Allerede fra starten af 1950'erne viste danske virksomheder interesse og i 1956 blev der indgået en aftale med USA herom. I 1961 oprettedes et særligt dansk-ameri-

kansk udvalg til at sikre, at aftalen fra 1956 blev overholdt. I denne aftale indgår også drøftelser af de kommercielle sider af forsyningsplanerne i forbindelse med USA's forsvarsforanstaltninger i Grønland. I årene 1952-65 udførte danske entreprenører bygge- og anlægsarbejder på de militære baser til et samlet kontraktbeløb på ca. 500 mill. kr. i datidens priser.<sup>1</sup>

### **Aftalen fra 1951 giver ingen muligheder for at indkræve skatter og afgifter fra USA's baser**

I aftalen fra 1951 har USA betinget sig, at de kan importere og eksportere varer uden, at danske myndigheder kan blande sig. I aftalens artikel 7 hedder det herom:

*“(1) Enhver form for materiel, udrustning og forsyninger, der er fornødne i forbindelse med virksomhed i medfør af nærværende overenskomst, herunder levnedsmidler, lagre, beklædningsgenstande og andre varer, bestemt til benyttelse eller forbrug af medlemmer af De Forenede Staters militære styrker, af civile personer, som er ansat eller i henhold til kontrakt beskæftiget af regeringen Amerikas Forenede Stater med henblik på udførelse af arbejde i Grønland i forbindelse med virksomhed i medfør af nærværende overenskomst, samt af medlemmer af disses familier, tilligemed sådant militært og civilt personels personlige effekter og husgeråd, skal kunne indføres i Grønland under fritagelse for undersøgelse, told- og forbrugsafgifter eller andre afgifter; ej heller må nogen eksportafgift pålægges materiel, udrustning, forsyninger eller effekter af denne art i tilfælde af udførsel fra Grønland.*

*(2) Det ovennævnte militære og civile personel og medlemmer af deres familier fritages for enhver form for skatter, afgifter eller offentlige byrder iøvrigt, pålagt af Kongeriget Danmarks regering eller af danske myndigheder i Grønland. Ingen statsborger i Amerikas Forenede Stater sålidt som nogen juridisk person, etableret i henhold til Amerikas Forenede Staters lovgivning, skal betale indkomstskat til Kongeriget Danmarks regering eller til danske myndigheder i Grønland af nogen fortjeneste, som måtte hidrøre fra en kontrakt indgået med regeringen i Amerikas Forenede Stater i forbindelse med virksomheden i medfør af nærværende overenskomst, eller nogen skat i forbindelse med tjenesteydelser eller arbejde af en hvilken som helst art udført for regeringen i Amerikas Forenede Stater i forbindelse med virksomhed i medfør af nærværende overenskomst.”*

### **Danmarks forsvarsudgifter i Grønland og på Færøerne**

Tabel B viser det danske forsvarsministeriums samlede udgifter sammenlignet med udgifterne til forswarets aktiviteter i Grønland og på Færøerne. Bemærk at der her er tale om de samlede udgifter for forsvaret inklusive såkaldte civile udgifter.

**Tabel B. Forsvarsministeriets udgifter til internationale opgaver og Nordatlanten, 1992-1995**

	1992	1993	1994	1995
	<i>mio.kr.</i>			
<i>Forsvarsministeriet i alt</i>	15816,4	16575,5	16409,1	16502,7
<i>NATO</i>	637,3	603,8	564,5	441,9
<i>Deltagelse i FN og NATO opgaver</i>	420,4	602,4	684,9	625,8
<i>EU-monitorer og OSCE-observatører</i>	20,1	30,6	17,5	14,1
<i>Østsamarbejde</i>			11,6	41,9
<i>Nordatlanten i alt</i>	<b>475,6</b>	<b>494,6</b>	<b>498,2</b>	<b>490,1</b>
<i>Beregning af andel i pct.</i>				
	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
	<i>pct.</i>			
<i>Forsvarsministeriet i alt</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>NATO</i>	4,0	3,6	3,4	2,7
<i>Deltagelse i FN og NATO opgaver</i>	2,7	3,6	4,2	3,8
<i>EU-monitorer og OSCE-observatører</i>	0,1	0,2	0,1	0,1
<i>Østsamarbejde</i>	-	-	0,1	0,3
<i>Nordatlanten i alt</i>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>

Kilde: Forsvarsministerens årlige redegørelse 1995, Tabel 1 og 3 samt De af Folketinget Valgte Statsrevisorer: Beretning om forsvarrets aktiviteter i Nordatlanten, 16/95, Bilag 2.

Tabellen viser, at Forsvarsministeriets udgifter i perioden 1992-95 i det nordatlantiske område ligger på lidt under ½ milliard kr. svarende til ca. 3 % af ministeriets samlede udgifter. Dette lave udgiftsniveau står i stærk kontrast til det officielle billede af, hvor strategisk vigtig Grønland er for USA og NATO. F.eks. er det interessant, at Danmark i denne periode har anvendt flere midler til deltagelse i de internationale opgaver end til forsvaret af Grønland og Færøerne. Tabellens tal illustrerer tydeligt, at forsvaret af Grønland primært må være et amerikansk anliggende. Det danske aktiviteter er ubetydelige. Den konklusion forventes at dække hele perioden siden 2. Verdenskrig.

Hertil kommer, at en stor del af Forsvarsministeriets udgifter til det nordatlantiske område er anvendt til civile opgaver som fiskeriinspektion og redningsopgaver m.v. I Tabel C er ministeriets udgifter til Nordatlanten fordelt på overordnede udgiftsgrupper. Udgifterne til Grønland omfatter samlet set ca. 64-65 pct. af alle udgifter til Nordatlanten.

**Tabel C. Samlede omkostninger ved forsvarets aktiviteter i Nordatlanten 1992-1995**

Omkostningssted	Andel	1992		1993		1994		1995	
	Pct.	1000 kr.	Pct.	1000 kr.	Pct.	1000 kr.	Pct.	1000 kr.	Pct.
<i>Inspektionsskibe</i>	100	143886	30	159972	32	166528	33	160581	33
<i>Inspektionsskuttere</i>	100	33983	7	33866	7	37068	8	32361	6
<i>Eskadrestab</i>	100	18209	4	28692	6	26206	5	32835	7
<i>I. eskadre i alt</i>	-	196078	41	222530	45	229802	46	225777	46
<i>Lynx helikoptere</i>	90	51459	11	55772	11	50882	10	49370	10
<i>Eskadrille 721</i>	75	15556	3	18375	4	18710	4	19811	4
<i>Flådestation Frederikshavn, driftsudgifter</i>	5	6202	1	6331	1	6736	1	11566	2
<i>Søværnets Materielkommando</i>	5	7236	2	7373	2	4197	1	6671	1
<i>Orlogsværftet</i>	20	19624	4	0 -		466 -		-	
<i>Flyvestation Værløse</i>	5	13666	3	15117	3	14867	3	14839	3
<i>Flyvematerielkommandoen</i>	5	62018	13	62199	13	60413	12	57728	3
<i>Understøttende myndigheder i alt</i>	-	371839	78	387697	79	386073	77	385762	79
<i>Grønlands Kommando</i>	100	44475	9	41779	8	45954	9	43607	9
<i>Færøernes Kommando</i>	100	12936	3	13507	3	14420	3	14782	3
<i>Fiskeriinspektion i alt</i>	-	429250	90	442983	90	446447	89	444151	91
<i>Sirius-patroljen</i>	100	11885	3	13145	3	13339	3	14971	3
<i>Station Nord</i>	100	3448	1	4517	1	4847	1	4648	1
<i>Mestersvig</i>	100	1590 -		2109 -		2115	1	1816 -	
<i>Flyvestation Thorshavn</i>	100	29459	6	31825	6	31435	6	24494	5
<i>Nordatlanten i alt</i>		475632	100	494579	100	498183	100	490080	100
<i>Indeks 1992</i>		100		104		105		104	

Kilde: De af Folketinget Valgte Statsrevisorer: Beretning om forsvarets aktiviteter i Nordatlanten, 16/95, Bilag 2.

Af tabellen fremgår tydeligt, at størstedelen af det danske forsvars udgifter i Nordatlanten går til civile opgaver.

Samlet set kan der på basis af ovenstående oplysninger om Danmarks udgifter på forsvarsområdet vedrørende Grønland konkluderes, at forsvarets udgifter til det nordatlantiske område er små i forhold til de samlede udgifter for forsvarret, og at størstedelen af forsvarets udgifter til det nordatlantiske område er udgifter til civile aktiviteter.

Militære udgifter anvendt i Grønland og på Færøerne omfatter derfor stort set kun de udgifter, som NATO samlet, USA (vedr. Grønland) og Storbritannien (vedr. Flyvestation Thorshavn på Færøerne) har i området. Størrelsen af disse udgifter er ukendt. Men til denne undersøgelse kan blot konkluderes, at Danmarks forsvarsudgifter eller militære udgifter til Grønland og Færøerne er ubetydelige, hvorfor der i de videre beregninger af eventuelle økonomiske aspekter i forbindelse med aftalen mellem USA og Danmark vedrørende Grønland ses bort fra eventuel refusion fra den amerikanske stat for disse udgifter.

Men i analysen i denne undersøgelse vil der, som tidligere nævnt kun blive anvendt de samlede udgifter for staten i Grønland og på Færøerne uden hensyn til disse fordele for den danske stat.



---

<sup>1</sup> Udenrigsministeriet: Udenrigsministeriets gråbog, Dansk sikkerhedspolitik gennem tyve år. Stjernebøgernes Informationsserie, Vinten, 1969, side 88.



## Kompensation for udgifter til Grønland?

Helt fra perioden efter 2. Verdenskrig havde både USA og Danmark standpunkter vedrørende de økonomiske aspekter af aftalen om USA's baserettigheder m.v. i Grønland. Ja, faktisk blev USA's køb af Grønland fra Danmark første gang foreslået af Secretary of State, Seward, fra USA i 1867.<sup>1</sup>

I 1946 var der i USA debat i gang om at købe Grønland af Danmark. Logikken bag tankegangen var, at Grønland var komplet værdiløs for Danmark, og at USA's kontrol over Grønland var absolut nødvendig. I Bilag 1 er gengivet teksten fra et brev skrevet af John Hickerson fra Department of State. Brevet har været stemplet top secret, men blev "declassified" i juni 1978. Brevet giver på glimrende måde udtryk for, hvordan Grønlands skæbne blev vejet i lyset af den samlede verdenspolitiske situation. Samtidig viser brevet, at det var en udbredt synspunkt, at Danmark evt. kunne være interesseret i at sælge Grønland til USA, og at USA kunne være interesseret i at købe.

I et svar til Hickerson fra William C. Trimble, Department of State, Office of European Affairs, fra den 24. maj 1946, gav Trimble i et memorandum et overblik over forskellige mulige løsninger til spørgsmålet om efterkrigsbaser i Grønland. Blandt forslagene indgår

- USA's køb af Grønland fra Danmark for 100.000.000 dollars i guld.
- Bytte mellem USA og Danmark, så USA fik Grønland og Danmark fik et tilsvarende areal i Point Barrow-distriktet i Alaska.

Også dette dokument er i helhed bragt i fotokopi i bilaget til dette arbejdspapir. Trimble's memorandum giver et godt indblik i den amerikanske tænke måde vedr. Grønland umiddelbart efter 2. Verdenskrig.

Men også andre kredse havde deres sultne blikke rettet mod Grønland. I det islandske blad Timinn fra den 16. februar 1945 var der et indlæg af en tidligere advokat, Magnus Torfason. I sig selv Torfason en i politisk henseende uinteressant person. Det, der gjorde hans indlæg interessant, var, at den danske minister i Island, Fr. de Fontenay, krævede at få et dementi bragt i Timinn. Dele af Torfason's indlæg i Timinn er bragt i bilaget til dette arbejdspapir, som det blev rapporteret fra den amerikanske delegation i Reykjavik til Secretary of State, dateret 23. februar 1945.

Den amerikanske debat i regeringskredse og i State Department uddør tilsyneladende i 1946, men dermed stopper handlen om Grønland ikke. I bogen "Studier i dansk sikkerhedspolitik 1948-49" har professor Nikolaj Petersen undersøgt Grønlands rolle i aftalerne om USA's våbenleverancer til Danmark. Petersen kommer frem til, at en væsentlig årsag til, at Danmark overhovedet fik tilbud om våbenhjælp fra USA skulle forstås i forholdet til USA's baseinteresser i Grønland. Våbnene blev givet som en slags "token assistance", konkluderer Nikolaj Petersen.<sup>2</sup>

Samtidig fastslår professor Nikolaj Petersen, at for amerikanerne var spørgsmålet om at få sikret baser på Grønland en af de væsentligste grunde til deres interesse i at få Danmark i et atlantisk forsvarssystem.

### **Fra amerikansk aftale til NATO-aftale**

I efteråret 1949 fremkom Hedtoft-regeringen med krav om en særlig kompensation fra USA. Kompensationen omfattede beskyttelse af “hovedlandet”, hvis USA skulle have baser på Grønland. Denne kompensation var derimod ikke ønsket af den efterfølgende Eriksen-regering. Hedtoft-regeringens “noget-for-noget”-strategi blev tilsyneladende nedtonet. Til gengæld ønskede Eriksen-regeringen nu, at aftalen skulle omfatte en bilateral dansk-amerikansk aftale, som var støttet på multilateralt vedtagne planer i NATO-regi. Der skete altså to væsentlige ændringer i forhandlingsstrategien over for USA:

1. Kompensation benægtes.
2. Grønlandsaftalen går fra kun at være en bilateral aftale med USA til både at være en bilateral aftale med USA og en multilateral aftale med NATO.

Antages det, at den danske regering fortsat ønsker at få fordele af at give amerikanerne rettigheder til baser m.v. i Grønland, så er der nu via Danmarks medlemskab af Atlantpagten både dukket en meget stor udgiftsbyrde op for Danmark, men altså også en mulighed for at gøre en eller anden form for betaling for rettighederne til Grønland mindre synlig. På denne baggrund synes det sandsynligt, at eventuel kompensation for Danmarks vedkommende skal findes i forbindelse med byrdefordelingen i NATO. Derfor bliver dette forhold også udsat for en mere detaljeret undersøgelse i analysen i dette arbejdspapir.

Sammenhængen mellem aftalen mellem USA og Danmark og Atlantpagten/NATO fremgår af aftalens indledning:

*“Overenskomst*

*I henhold til Den nordatlantiske Traktat mellem Regeringerne i Kongeriget Danmark og Amerikas Forenede Stater om forsvaret af Grønland.*

*Indledning.*

*Regeringerne i Kongeriget Danmark og Amerikas Forenede Stater,*

*som er deltagere i Den nordatlantiske Traktat, undertegnet i Washington den 4. april 1949, som under hensyn til det ansvar, der i medfør af denne traktat påhviler dem med hensyn til forsvaret af det nordatlantiske traktatområde, ønsker at bidrage til et forsvar heraf og derigennem til deres eget forsvar i overensstemmelse med principperne om selvhjælp og gensidig bistand, og*

*som af Den nordatlantiske Traktats Organisation (NATO) er blevet anmodet om at føre forhandlinger om og indgå after, hvorefter væbnede styrker tilhørende deltagerne i Den nordatlantiske Traktats Organisation kan gøre brug af anlæg i Grønland til forsvar af Grønland og den øvrige del af det nordatlantiske traktatområde, har for at styrke Den nordatlantiske Traktats Organisation indgået følgende overenskomst:”*

DUPI-rapporten bliver af Udenrigsministeriet ved forelæggelse af kommissoriet benævnt som en hvidbog. DUPI-rapporten har en søster, nemlig en såkaldt gråbog, som blev udgivet i 1969.

Gråbogen, hvis officielle titel er “Udenrigsministeriets Gråbog, Dansk sikkerhedspolitik gennem tyve år”, omfatter et kapitel om Grønlands særlige stilling under Den Nordatlantiske Traktat. Her er koblingen mellem økonomi og Grønlands-aftalen direkte berørt. Om de økonomiske aspekter vedrørende Grønlands-aftalen hedder det:

*“Fra tid til anden har der været rejst spørgsmål om, hvorvidt Danmark modtog eller burde modtage leje eller lignende ydelser for den amerikanske tilstedeværelse på de fælles forsvarsområder i Grønland. Det har her stedse været den danske regerings opfattelse, at den ved overenskomsten af 27. april 1951 givne tilladelse til amerikansk og anden allieret aktivitet i Grønland var et dansk bidrag til det fælles vestlige forsvar, og at det ikke ville være rigtigt at betragte forsvaret af danske område ud fra et forretningsmæssigt synspunkt.”<sup>3</sup>*

Selv om der er tale om en officiel rapport fra det danske udenrigsministerium, betinger de informationer, som nu er fremkommet i DUPI-undersøgelsen, at der ikke bør sættes større lid til oplysningerne i denne gråbog, som er kendt under navnet Seidenfaden-rapporten. Danske regeringer har jo tilsyneladende spillet et dobbeltspil, hvis omfang og resultater vi med DUPI-rapporten måske kun har set en lille flig af.

Men sætningen om, at aftalen om Grønland “var et dansk bidrag til det fælles vestlige forsvar”, giver et fingerpeg om, hvordan en “noget-for-noget”-strategi kan være blevet fortsat af Eriksen-regeringen i forbindelse med forhandlingerne i 1950-51. Danmark stod på dette tidspunkt over for et kæmpemæssigt økonomisk problem i forbindelse med de forpligtigelser, der lå med hensyn til oprustning i forlængelse af landets undertegning af Atlantpagten i 1949. Fik Danmark direkte rabat i de enorme militære udgifter til etableringen af et NATO-forsvar på basis af aftalen om Grønland? Kendsgernerne er, at Danmarks andel af byrdefordelingen i NATO i hele perioden 1949 til i dag har været relativt lav i forhold til sammenlignelige lande. Samtidig angiver en af NATO’s egne rapporter vedrørende NATO-byrdefordelingen netop Danmarks udgifter til Grønland og Færøerne som en compensation, som legitimerer en del af de lavere militærudgifter. NATO-rapportens konklusioner desangående er der refereret til i kapitel 2 i dette arbejdsblad.

### **Forholdet mellem Danmarks lavere andel i NATO-byrdefordelingen og statens udgifter i Grønland og på Færøerne**

På basis af de tidligere gennemførte beregninger af gabet mellem danske militærudgifter og norske militærudgifter i kapitel 2 og på basis af en forståelse af at dette gab primært synes at være betinget af NATO’s hensyn til, at Danmark har relativt høje udgifter forbundet til det nordatlantiske område, undersøges her, hvilken af de tre konklusioner, der i indledningen blev omtalt, kan være den rigtige. De tre konklusioner var:

1. Danmark har profiteret på rigsfællesskabet med Grønland, idet statens udgifter til Grønland har været mindre end de indtægter, som Danmark indirekte har fået via fordele i byrdefordelingen i NATO.
2. Danmark har ikke profiteret på rigsfællesskabet med Grønland, idet statens udgifter i Grønland har været lige så store, som de lempelser Danmark har fået i byrdefordelingen i NATO. Denne konklusion kan føre til, at den grønlandske selvopfattelse af at have været

og være i en eller anden form for økonomisk afhængighedsforhold til Danmark bør tages op til revurdering.

3. Den tredje konklusion er status quo - at Grønland via økonomiske overførsler står i en form for afhængighedsforhold til den danske stat. Et forhold, som af de fleste politikere i Grønland opfattes som den vigtigste bremse i selvstændighedsprocessen.

I indledningen blev der opstillet et regnestykke, som i princippet dækker analysen i dette arbejdsrapport:

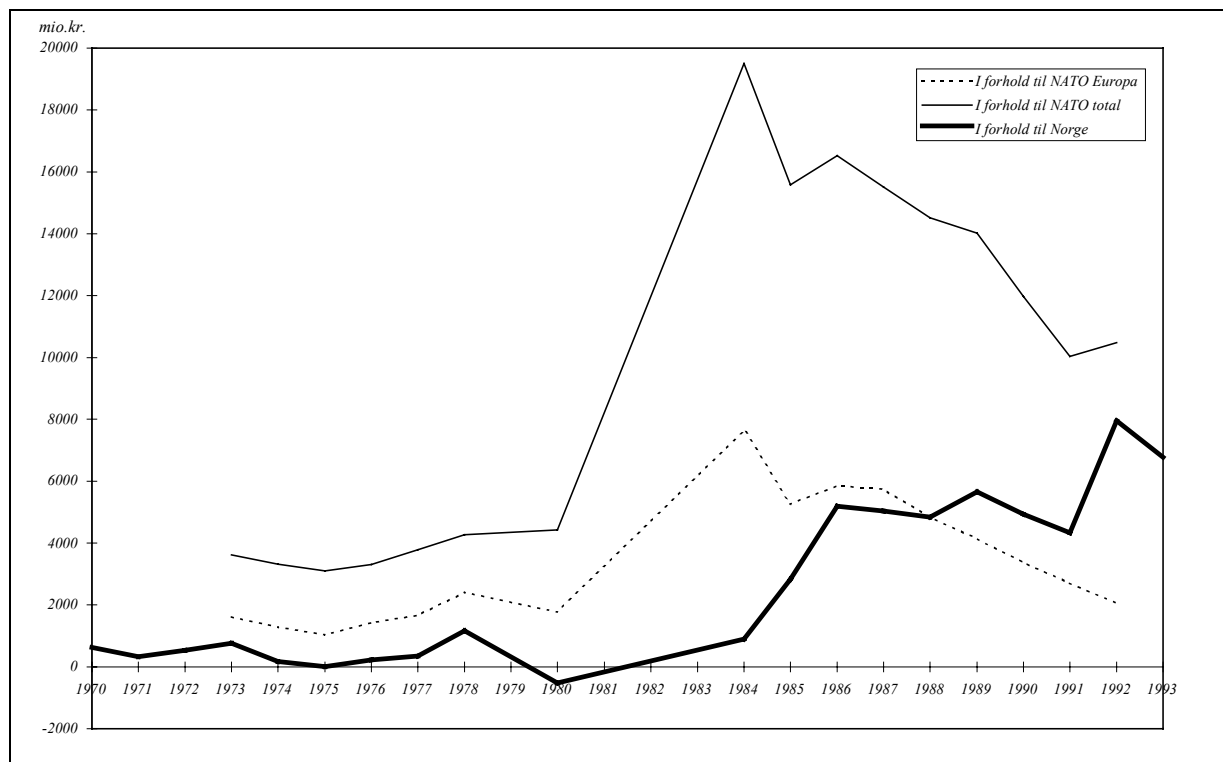
<p style="text-align: center;"><b><u>Danske fordele ved Grønlands deltagelse i Rigsfællesskabet</u></b> <i>minus</i> <b><u>Danske udgifter og ulemper ved Grønlands deltagelse i Rigsfællesskabet</u></b> <i>er lig med</i> <b><u>Profit eller tab for Danmark ved Grønlands deltagelse i Rigsfællesskabet</u></b></p>
--

Efter analysen kan regnestykket mere præcist formuleres på følgende måde:

<p style="text-align: center;"><b><u>Dansk lempelse i NATO's byrdefordeling</u></b> <i>minus</i> <b><u>Danske udgifter til Grønland og Færøerne</u></b> <i>er lig med</i> <b><u>Profit eller tab for Danmark ved Grønlands deltagelse i Rigsfællesskabet</u></b></p>
--

Figur E viser, hvordan dette regnestykke fra indledningen ser ud for perioden 1970-1993.

**Figur E. Difference mellem lempelse i NATO-byrdefordeling og udgifter til Nordatlantiske område 1970-1993, mio.kr. (årets priser)**



Det er interessant at se, at regnestykket med hensyn til sammenligninger med Norge for perioden 1970-79 går op. Der er stort set balance i Norges og Danmarks bidrag til NATO-byrdefordelingen, hvis der i den danske byrde til NATO indregnes udgifterne til Grønland og Færøerne. Efter 1984 er der tilsyneladende ikke mere balance. Dette kan skyldes dobbeltbeslutningen, hvor Danmark afstod fra at være med til at finansiere de nye krydsermissiler i Europa.

Væsentligst er det, at der via analysen i dette arbejdsrapport er sandsynliggjort, at Danmark har kunnet indregne udgifterne til Grønland og Færøerne i landets samlede tilskud til NATO's byrdefordeling.

#### **Noter til kapitel:**

<sup>1</sup> Memorandum skrevet af William C. Trimble, Department of State, Office of European Affairs, sendt til John Hickerson, samme institution, side 3.

<sup>2</sup> Amstrup, Niels og Fauery, Ib: Studier i dansk sikkerhedspolitik 1948-49, Århus, 1978, side 208.

<sup>3</sup> Udenrigsministeriet: Udenrigsministeriets Gråbog, Dansk sikkerhedspolitik gennem tyve år. Stjernebøgernes Informationsserie, Vinten, 1969, side 88.





## **Sammenfatning og konklusion**

I følgende seks punkter er der gennemført en sammenfatning og uddraget konklusioner for denne indledende undersøgelse af de økonomiske aspekter af aftalen mellem USA og Danmark om Grønland.

1. Denne foreløbige undersøgelse bør give anledning til videre undersøgelse.
2. I perioden efter 2. Verdenskrig ønskede den danske regering en eller anden form for kompensation fra amerikanerne for deres baser i Grønland.
3. Aftalen mellem USA og Danmark om Grønland var et dansk bidrag til NATO's samlede forsvar.
4. Danmark har i perioden siden 2. Verdenskrig til i dag haft en betydelig mindre andel i NATO's samlede byrdefordeling end sammenlignelige lande.
5. Forskellen mellem Danmarks relativt lille andel i byrdefordeling i NATO skal i følge NATO's egne undersøgelser om byrdefordelingen, bl.a. ses i lyset af Danmarks udgifter til Grønland og Færøerne.
6. Medregnes Danmarks udgifter til Grønland og Færøerne i byrdefordelings-regnestykket, ligner Danmarks andel Norges andel i perioden 1970-1984.

### **Anbefalinger for videreførelse af analyse m.v.**

I forlængelse af dette arbejdsrapport kan der gives følgende anbefalinger for videreførelse af analyse m.v.:

1. Forøge det politiske engagement fra det grønlandske Hjemmestyre vedr. de militære aspekter af Grønlands sikkerhedspolitik. Herunder både bidrag til den generelle diskussion i det grønlandske samfund om dette emne, men også forøgede aktiviteter i forbindelse med deltagelse i diskussioner om dansk forsvarspolitik. Denne anbefaling skal bl.a. ses i lyset af, at Grønlands Hjemmestyre kun på embedsmands-niveau deltager i den nyligt nedsatte forsvarskommission i Danmark.
2. Forøge offentligheden vedrørende Landsstyrets aktiviteter inden for dette politik-område, så der kan gennemføres reelle politiske debatter om, hvordan Grønland i fremtiden skal deltage i international politik.
3. Hjemtagelse af de aktstykker, der har dannet basis for DUPI-forskernes arbejde. Aktstykkerne kunne f.eks. placeres i Grønlands Arkiv til anvendelse for forskere, politikere, studerende og andre interesserede i det grønlandske samfund.
4. Motivering af unge grønlandske forskere til at igangsætte forskning om Grønlands rolle i sikkerheds- og militærpolitikken. Herunder ikke mindst skabe økonomisk grundlag for rejser og studieophold ved offentlige arkiver i USA og Danmark, så f.eks. DUPI-rapportens kommissorium kan bringes op til i dag. DUPI-rapportens kommissorium dækkede som tidligere nævnt kun perioden fra 2. Verdenskrig til i dag. Dette kunne f.eks. ske i et samarbejde mellem unge grønlandske forskere (i Ph.D.-regi) i samarbejde med uafhængige danske forskere eller forskere fra andre lande i Arktis.

5. Starte debat om eventuelt at forøge kontrolmuligheden med militære amerikanske aktiviteter i Grønland igennem en genforhandling af aftalen mellem USA og Danmark. Dette gælder både amerikanske baser og amerikanske forskningsaktiviteter i Grønland.

## Anvendt litteratur og kilder

Aktstykker fra State Department i USA.

Amstrup, Niels og Fauery, Ib: Studier i dansk sikkerhedspolitik 1948-49, Århus, 1978.

Bekendtgørelse om den i København den 27. april 1951 undertegnede overenskomst i henhold til Den nordatlantiske Traktat mellem Regeringerne i Kongeriget Danmark og Amerikas Forenede Stater om forsvaret af Grønland. Bekendtgørelse af 20. juni 1951.

Danmarks Statistik: Statistisk Årbog, diverse årgange.

Dansk Udenrigspolitisk Institut: Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68, København, 1997.

De af Folketinget Valgte Statsrevisorer: Beretning om forsvarets aktiviteter i Nordatlanten. 16/95. Beretning fra rigsrevisor fremsendt til Folketinget i henhold til § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m., København 1996.

Forsvarskommissionen af 1988: Forsvaret i 90'erne, Betænkning nr. 1188, København, 1988.

Færøernes Landskasse: Regnskab, diverse årgange.

Grønlands Statistik: Statistisk Årbog, diverse årgange.

Hansen, Svend Aage: Økonomisk vækst i Danmark, Akademisk Forlag, København, 1974.

NATOnyt, diverse årgange.

NATO Information Service: The North Atlantic Treaty Organisation. Facts and Figures, Bruxelles, 1989.

Stockholm International Peace Research Institute: World Armaments and Disarmament. SIPRI Yearbook 1973, Stockholm 1973.

Udenrigsministeriet: Udenrigsministeriets Gråbog, Dansk sikkerhedspolitik gennem tyve år. Stjernebøgernes Informationsserie, Vinten, København, 1969.



