



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# St.meld. nr. 38

(2006–2007)

---

## Forsvaret og industrien – strategiske partnere

Strategi for de næringspolitiske aspekter ved  
Forsvarets anskaffelser



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> . . . . .	5	<b>7</b>	<b>Enkelte rammebetingelser</b> . . . . .	19
<b>2</b>	<b>Bakgrunn og sammendrag</b> . . . . .	6	7.1	Prosser knyttet til samarbeid og anskaffelser. . . . .	19
2.1	Bakgrunn . . . . .	6	7.1.1	Konkretisering av tidlig dialog og involvering . . . . .	19
2.2	Sammendrag av regjeringens forslag til strategi . . . . .	6	7.1.2	Fremskaffelsesstrategier i investeringskonseptet . . . . .	19
2.2.1	Målsetting for strategien . . . . .	6	7.2	Anskaffelsesstrategier . . . . .	19
2.2.2	Samarbeidsmodell . . . . .	6	7.2.1	Anskaffelsesregelverket for Forsvaret – ARF . . . . .	19
2.2.3	Sentrale elementer i strategien. . . . .	6	7.2.2	Samarbeidsmodeller . . . . .	19
2.2.4	Sammendrag. . . . .	6	7.2.3	Lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket til Forsvaret – og noen konsekvenser. . . . .	19
<b>3</b>	<b>Historikk</b> . . . . .	8	7.2.4	Adgangen til tidlig involvering/ bruk av rådgivning. . . . .	20
3.1	Forsvarets industrielle engasjement	8	7.3	Etiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren . . . . .	20
3.2	Forsvarets forhold til industrien. . . . .	8	<b>8</b>	<b>Virkemidler</b> . . . . .	21
<b>4</b>	<b>Forsvaret og forsvarsmarkedet</b> .	10	8.1	Forsvaret er en krevende kunde . .	21
4.1	Fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar . . . . .	10	8.2	Eksport og markedsstøtte. . . . .	21
4.2	Forsvarets investeringer . . . . .	10	8.3	Offentlige, næringsrettede virkemidler . . . . .	22
4.3	Forsvarets logistikk- og støttefunksjoner . . . . .	10	8.4	Gjenkjøpsordningen . . . . .	22
4.4	Rollefordeling . . . . .	11	8.4.1	Den norske gjenkjøpsordningen . .	22
4.5	Tidlig beslutninger og valg av anskaffelsesalternativ. . . . .	11	8.4.2	Utfordringer ved dagens praktisering av gjenkjøp . . . . .	23
4.6	De teknologiske kompetanseområder . . . . .	12	<b>9</b>	<b>Næringspolitikken i andre land</b>	25
4.7	Forsvaret og internasjonalt forsvarsmateriellsamarbeid. . . . .	12	9.1	Storbritannia. . . . .	25
<b>5</b>	<b>Forsvarsmarkedets egenart</b> . . . . .	14	9.2	Australia . . . . .	25
5.1	Et lukket marked . . . . .	14	9.3	Sverige . . . . .	25
5.2	Utviklingstrekk innenfor forsvarsmarkedet . . . . .	14	9.4	Nederland . . . . .	26
5.2.1	Restrukturering og internasjonalt samarbeid . . . . .	14	9.5	Finland . . . . .	26
5.2.2	Teknologisk kompleksitet. . . . .	15	9.6	Spania . . . . .	26
5.2.3	Utviklingen innenfor EU . . . . .	15	<b>10</b>	<b>Forsvarets forskningsinstituttets rapport med høringsuttalelser</b> .	27
5.2.4	Europakommisjonens og European Defence Agency's tilnærming til forsvarsmarkedet . . . . .	15	10.1	Forsvarets forskningsinstituttets rapport. . . . .	27
<b>6</b>	<b>Norsk forsvarsindustri</b> . . . . .	17	10.2	Høringsuttalelser . . . . .	27
6.1	Omsetning og eksport – forsvarsindustriens betydning for norsk økonomi . . . . .	17	<b>11</b>	<b>Forsvaret og industrien – strategiske partnere</b> . . . . .	28
6.2	Strukturelle forhold . . . . .	17	11.1	Målsettingen for strategien . . . . .	28
6.3	Kompetanse, teknologi og produkter . . . . .	17	11.2	Forsvaret og næringslivet . . . . .	28
6.4	Suksessfaktorer . . . . .	18			

11.3	Forsvarsdepartementets rolle som strategisk premissleverandør .	28	11.7.9	Støtte til eksportrettet virksomhet .	32
11.4	Forsvarets logistikkorganisasjons rolle som materielleier . . . . .	29	11.7.10	Næringslivets egne tiltak . . . . .	32
11.5	Grunnlaget for å utvikle innholdet i den nye strategien . . . . .	29	<b>12</b>	<b>Implementering og oppfølging av strategien . . . . .</b>	<b>33</b>
11.6	Nærmere om strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser . . . . .	29	12.1	Strategien som en strukturell prosess . . . . .	33
11.7	Bærende elementer i strategien . . .	30	12.2	Fasene i strategiprosessen . . . . .	33
11.7.1	Tidlig dialog . . . . .	30	12.2.1	Identifisering av Forsvarets behov .	33
11.7.2	Forskning og konseptutvikling . . . .	30	12.2.2	Konverteringen av de dokumenterte behovene til en handlingsplan . . . .	33
11.7.3	Teknologiske kompetanseområder	30	12.2.3	Implementering . . . . .	33
11.7.4	Internasjonalt materiellsamarbeid .	31	12.2.4	Evaluerings . . . . .	33
11.7.5	Bruk av regelverk . . . . .	31	12.2.5	Organisasjonsmessig støtte til gjennomføring av strategien . . . . .	33
11.7.6	Etikk . . . . .	31	<b>13</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser . . . . .</b>	<b>35</b>
11.7.7	Tidlig identifisering . . . . .	31			
11.7.8	Gjenkjøp . . . . .	31			



DET KONGELIGE  
FORSVARSDPARTEMENT

# St.meld. nr. 38

(2006–2007)

---

## Forsvaret og industrien – strategiske partnere

Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser

*Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 29. juni 2007,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning

I Soria Moria-erklæringen legges det vekt på at næringslivet skal gis stabile, forutsigbare og konkurransedyktige rammebetingelser, hvor staten er engasjert i partnerskap med næringsliv og arbeidstakere. Staten skal engasjere seg på et bredt felt i næringspolitikken for å bidra til nyskaping og et konkurransedyktig næringsliv, innen forskning og utvikling, i lokalisering og markedsføring, i partnerskap og som tilrettelegger, i kapitaltilgang og eierskap.

Regjeringens hovedmål med denne meldingen er å legge frem en strategi for samarbeidet mellom

Forsvaret og industrien i Norge, og konkretisere tiltak som vil bli igangsatt for å styrke dette forholdet til beste for begge parter.

Strategien skal bidra til å videreutvikle norsk industris kompetanse til å understøtte Forsvarets materiellbehov, styrke norsk industris muligheter til å delta i internasjonalt materiellsamarbeid, og sørge for at norske bedrifter blir satt best mulig i stand til å levere materiell og tjenester til Forsvaret når dette anses hensiktsmessig.

## 2 Bakgrunn og sammendrag

### 2.1 Bakgrunn

Som en del av grunnlagsarbeidet med meldingen ble Forsvarets forskningsinstitutt gitt i oppdrag å vurdere de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. For å gi føringer til arbeidet etablerte departementet en styringsgruppe under ledelse av Forsvarsdepartementet. Styringsgruppen har hatt medlemmer fra Nærings- og handelsdepartementet, Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening, Landsorganisasjonen, NorSupport, Forsvarsstaben, Forsvarets logistikkorganisasjon og Forsvarets forskningsinstitutt. Alle medlemmene i styringsgruppen sluttet seg til hovedtrekkene i rapportens forslag til strategi. Sammen med høringsuttalelsene utgjør Forsvarets forskningsinstituts rapport hovedgrunnlaget for meldingen. Et sammendrag av rapportens forslag er gjengitt i kap. 10.

### 2.2 Sammendrag av regjeringens forslag til strategi

#### 2.2.1 Målsetting for strategien

Basert på Forsvarets behov, vil strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser bidra til økt nasjonal verdiskapning og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv, samt sikre Forsvaret nødvendig tilgang på kompetanse, materiell og tjenester. Videre vil det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet, basert på Forsvarets behov, styrkes. Samarbeidet vil omfatte både nasjonale og internasjonale prosjekter.

#### 2.2.2 Samarbeidsmodell

Kjernepunktene i regjeringens forslag til strategi er:

- En handlingsplan for samarbeid mellom Forsvaret og industrien i Norge
- Felles møteplasser mellom Forsvaret og industrien i Norge:
  - *Forum for materielle fremskaffelser utvides med representanter for blant annet Forsvars-*

*og sikkerhetsindustriens forening og Nærings- og handelsdepartementet*

- *Programmene for materiellfremskaffelser utvides med representanter for forsvarsindustrien og Nærings- og handelsdepartementet*

#### 2.2.3 Sentrale elementer i strategien

- Tidlig dialog mellom Forsvaret og industrien
- Gjenkjøp styrkes og terskelverdien senkes til 50 millioner kroner
- Bedre samordning av tilgjengelige virkemidler
- Etikk

#### 2.2.4 Sammendrag

I kapitlene 4 til og med 8 beskrives grunnlaget strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvaret anskaffelser må bygge på for å sikre Forsvaret nødvendig kompetanse og bidra til utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv. Kapitlene 11 og 12 beskriver strategien, dens bærende elementer, iverksetting og oppfølging.

I kapittel 3 gis det en kort beskrivelse av utviklingen i samarbeidet mellom Forsvaret og industrien i Norge, samt et tilbakeblikk på ulike stortingsdokumenter som har behandlet spørsmålet de siste 10–15 årene.

Kapittel 4 tar for seg hovedutfordringene vi står overfor både i et kort- og langsiktig perspektiv. Behovet for tidlige beslutninger ved valg av anskaffelsesstrategier synliggjøres, og nødvendigheten for avklaring av roller og oppgaver som er viktig for ethvert samarbeid beskrives. Videre omhandler kapitlet kravet til industrien om å være konkurransedyktighet, samtidig som det understrekes at industrien må gis forutsetninger for forretningsmessig drift. Forsvarets strategiske utvikling fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar omtales. Det gis en kort oversikt over planleggingsstrukturen. I lys av moderniseringen av Forsvaret og større vekt på de operative leveranser, er det et økende behov for Forsvaret til å benytte industriens kompetanse til vedlikehold og drift. Dette er belyst. Et område som vil få større betydning for Forsvaret er internasjonalt materiellsamarbeide.

Ulike former for internasjonalt samarbeid og erfaringer er beskrevet.

Kapittel 5 omhandler forsvarsmarkedets egenart. Dette er et marked som i mindre grad domineres av kommersielle markedsmekanismer. Det er bare én kunde i hvert land, og mange land ser på den nasjonale forsvarsindustrien som sentral i industri- og sikkerhetspolitikken. Det vises videre til at proteksjonisme ofte preger forsvarsmarkedet. Utviklingen innenfor forsvarsmarkedet beskrives deretter nærmere. Det har funnet sted betydelige oppkjøp og restrukturering av forsvarsindustrien både i USA og i Europa, samtidig som det internasjonale samarbeidet har økt. Innen EU er etableringen av European Defence Agency og EU-kommisjonens initiativer vedrørende forsvarsindustriektoren med på å styrke konkurransen i Europa. Selv om EU skulle oppnå større konkurranse, betyr dette ikke at norsk industri automatisk får lettere adgang til dette markedet.

Kapittel 6 beskriver norsk forsvarsindustri, størrelse, omsetning og eksport. I 2005 hadde denne industrien en omsetning på 9 milliarder kroner. Lisenspliktig eksport utgjorde ca. 3 milliarder kroner. I norsk forsvarsindustri er det om lag 5 000 sysselsatte. Industriens kompetanse, teknologi og produkter er i betydelig grad et resultat av et tett samarbeid mellom Forsvaret og industrien.

Kapittel 7 beskriver samarbeidet mellom Forsvaret og industrien i forbindelse med anskaffelser. Behovet for tidlig dialog og ulike former for anskaffelser som kjøp, internasjonalt samarbeid, leie-/lease-ordninger, bruktkjøp, samarbeid mellom Forsvaret og industrien eller en kombinasjon av disse beskrives. Videre er mulighetene for samarbeide mellom Forsvaret og industrien i henhold til lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket for Forsvaret vurdert.

Kapittel 8 tar opp noen av de virkemidler Forsvaret og andre myndigheter har til å støtte industri i Norge både i utvikling av produkter og på eksportmarkedene. Det mest nyttige verktøyet Forsvarsdepartementet har hatt de siste årene er Forsvarets egne anskaffelser og gjenkjøpsordningen. Ordningen vil bli videreført og styrket. I dag må et kjøp utenlands være 75 millioner kroner eller høyere for at gjenkjøp kreves. Forsvarsdepartementet har besluttet å senke terskelverdien til 50 millioner kroner for gjenkjøp. Det legges også opp til en kvalitativ styrking av ordningen.

Kapittel 9 gir en oversikt over gjeldende næringspolitikk i Storbritannia, Australia, Sverige, Finland, Nederland og Spania.

Kapittel 10 oppsummerer Forsvarets forskningsinstituttts rapport om «Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser» med høringsuttalelser.

Kapittel 11 beskriver målsettingen og de bærende elementer i forslaget til ny strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Utgangspunktet er Forsvarets behov, og at konkurranseprinsippet skal være styrende. For å legge forholdene til rette for at norsk industri i forkant av anskaffelsene skal kunne posisjonere seg gjennom en realistisk forståelse av krav og muligheter, vil Forsvarsdepartementet arbeide for at:

- Forsvaret og industrien på et tidligst mulig tidspunkt utveksler informasjon om industrielle muligheter ved Forsvarets planlagte anskaffelser.
- Forsvaret legger de teknologiske kompetanseområdene til grunn for samarbeidet med industri i Norge.
- Valg av samarbeidspartnere, både nasjonalt og internasjonalt, industrielt og på myndighetsnivå skal, når det understøtter Forsvarets behov, skje i en tidlig fase av utvalgte prosjekter.
- Ved kjøp fra utenlandske bedrifter vil det bli krevd gjenkjøp.

Forsvarsdepartementet har ansvaret for å utvikle og iverksette strategien. Strategien vil inngå som en del av materiellplanleggingen.

Kapittel 12 beskriver hvordan strategien vil bli implementert og fulgt opp. I den forbindelse er det viktig at det skapes møteplasser mellom Forsvaret og industrien i Norge. Arbeidet med dette vil bli ledet av Forsvarsdepartementet.

Kapittel 13 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser. Det forventes ikke at de tiltakene som presenteres i stortingsmeldingen har vesentlige økonomiske konsekvenser utover det som Forsvarets industrielle engasjement har hatt de siste årene. Skulle det medføre merkostnader, vil Forsvarsdepartementets komme tilbake til Stortinget i de årlige budsjettproposisjonene med forslag om inndekning av utgiftene.

## 3 Historikk

### 3.1 Forsvarets industrielle engasjement

---

Allerede tidlig på 60-tallet ble Raufoss Ammunisjonsfabrikk AS, nå NAMMO AS, trukket inn i forbindelse med Forsvarets anskaffelse av Volvo-feltvogner. Dette engasjementet og den kunnskapen Raufoss Ammunisjonsfabrikk AS fikk om materialer i ulike våpenprogrammer, som for eksempel panservernvåpenet M-72, ledet til de første forsiktede steg mot bildelproduksjon i Norge. I dag er dette en viktig eksportindustri.

Sjømålsmissilprosjektet Penguin ble startet opp som et samarbeid mellom Forsvarets forskningsinstitutt, Sjøforsvaret og Kongsberg Våpenfabrikk AS. Siden den første versjonen ble operativ på slutten av 1960-tallet, har dette vært en industriell suksess. Nye versjoner er utviklet og solgt til blant annet til Australia, Spania og USA. Å selge så avanserte systemer til USA, ble sett på som en stor anerkjennelse av norsk teknologi. Penguin er fulgt opp med utviklingen av Nytt Sjømålsmissil (NSM). Dette er et stort og viktig prosjekt for Sjøforsvaret.

Internasjonale samarbeidsprosjekter er viktig både for norsk industri og Forsvaret. Et samarbeidskonsept som så dagens lys på 1960-tallet, og som fortsatt benyttes, er internasjonal kostnadsdeling/arbeidsdeling. Dette innebærer at det skal være balanse mellom landenes investeringer og den produksjonsandelen det enkelte land får tilbake. Blant de første prosjektene var Sjøforsvarets luftvernrakett Sea Sparrow, et prosjekt hvor norsk industri deltok sammen med industrien i mange NATO-land. Sea Sparrow erstattes nå av Evolved Sea Sparrow. NAMMO AS har stått for utvikling og produksjon av ny motor. Et prosjekt fra 1970-tallet er luft-til-luft-raketten Sidewinder, et samarbeidsprosjekt mellom flere land, hvor daværende Raufoss Ammunisjonsfabrikk AS bygget motoren. Dette ga grunnlaget for en industriell utvikling som medførte at NAMMO AS nå er ansvarlig for utvikling og produksjon av motoren til luft-til-luft-raketten IRIS-T. Dette multinasjonale prosjektet har igjen lagt grunnlaget for NAMMO AS' utvikling og leveranser av motorkomponenter til franske missilprogrammer.

Anskaffelsen av kampflyet F-16 var et annet prosjekt som ga norsk industri store muligheter. Samarbeidet omfattet både anskaffelse, industriproduksjon, logistikk og operativt samarbeid, og er kanskje det mest komplekse og omfattende prosjektet Forsvaret og industrien i Norge til nå har deltatt i. Industrien har fått store oppdrag, og det foregår fortsatt produksjon relatert til F-16-fly i Norge.

Forsvarsdepartementet praktiserer idag krav om industrielt samarbeid – eller gjenkjøp – ved anskaffelser på over 75 millioner kroner fra utenlandske leverandører til Forsvaret. Gjenkjøp ble første gang brukt i 1982 i forbindelse med Sjøforsvarets kjøp av ULA-klassen ubåter fra den tyske bedriften Thyssen Nordseewerke. Gjenkjøp bidrar til at utenlandske leveranser til Forsvaret kommer industrien i Norge til gode. Det bidrar også til å dekke Forsvarets behov for industriell kompetanse på utvalgte teknologiområder.

### 3.2 Forsvarets forhold til industrien

---

Ulike regjeringers strategi for forsvarsindustrien har vært nedfelt i forskjellige stortingsdokumenter.

I Budsjett-innst. S. nr. 7 (1991–1992), jf. St.prp. nr. 1 (1991–1992), ble en strategi for norsk deltakelse i internasjonalt forsvarsmateriell- og teknologisamarbeid etablert. I strategien inngikk de teknologiske kompetanse- og satsningsområdene for Forsvaret og norsk forsvarsindustri.

I tråd med Innst. S. nr. 191 (1994–1995), jf. St.prp. nr. 48 (1994–1995), etablerte Forsvarsdepartementet en langsiktig strategi med det siktemål at Forsvarets anskaffelser de kommende år i betydelig grad skulle komme fra norsk industri, uten at dette skulle komme i konflikt med EØS-avtalens krav om åpen, internasjonal konkurranse. Hensikten var å vektlegge anskaffelser fra norsk industri, der denne var konkurransedyktig.

I Innst. S. nr. 236 (1997–1998), jf. St.prp. nr. 59 (1997–98), ble strategien utdypet. Et aktivt engasjement fra myndighetenes side når det gjelder tilrettelegging av rammebetingelser ble vektlagt. Videre ble virkemidlene som myndighetene hadde



til rådighet for å gjennomføre strategien beskrevet: Forsvarets materiellanskaffelser, gjenkjøp, statens eierskap i forsvarsindustrien og internasjonalt forsvarsmateriell- og teknologisamarbeid.

I Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jf. St.prp. nr. 45 (2000–2001), la Stortinget til grunn de endrede rammebetingelsene og behovet for økt flernasjonalt samarbeid om blant annet forskning, utvikling og anskaffelse av militært materiell. Blant annet ble det vektlagt at kravene til operativt samvirke med allierte og partnere har gjort særnorske løsninger mindre aktuelle.

I Innst. S.nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004), ble det blant annet lagt vekt på konkurranse. Det ble lagt opp til at nasjonale utviklingsprosjekter i samarbeid med næringslivet, finansiert av Forsvaret, kun skulle gjennomføres etter en strategisk beslutning, og dersom det var tilstrekkelig godtgjort at dette tjente Forsvarets interesser best.

Regjeringen har, på bakgrunn av de mål som er satt i Soria Moria-erklæringen, vurdert Forsvarets anskaffelser og ønsker å styrke de næringspolitiske aspekter ved disse anskaffelser.

## 4 Forsvaret og forsvarsmarkedet

Forsvaret og industrien vil ha ulike målsettinger som styrer de valg og beslutninger de tar på vegne av egen virksomhet. Et samarbeid må ha den nødvendige forankring i Forsvarets behov. En viktig forutsetning for et fruktbart samarbeidsmønster er åpenhet og gjensidig tillit. Det vil derfor bli etablert møteplasser hvor Forsvaret og industrien kan utveksle informasjon.

### 4.1 Fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar

---

Det tidligere mobiliseringsforsvaret var antallsmessig betydelig større enn dagens innsatsforsvar. Styrkene var optimalisert for å kunne operere utlukkende i norsk terreng under norske klimatiske forhold. I dag er situasjonen annerledes. Nye sikkerhetsutfordringer med overgangen til et fleksibelt innsatsforsvar har medført store endringer både når det gjelder Forsvarets størrelse, innretning og de krav som stilles til evnen til å operere både i Norge og andre steder i verden. Endringene har blant annet medført en betydelig større satsing på internasjonale operasjoner sammen med allierte, partnere og FN. Dette krever størst mulig interoperabilitet og systemlikhet med våre allierte og partnere for å kunne operere og etterforsyne på en effektiv måte.

I en fremtid der trusselbildet er svært sammensatt, utviklingen over tid usikker og der Forsvaret skal kunne løse en rekke ulike og komplekse oppgaver samtidig, kanskje med forskjellige samarbeidspartnere, blir kompetanse på alle plan en kritisk ressurs.

### 4.2 Forsvarets investeringer

---

Utfordringene for Forsvarsdepartementet ligger i å ha et helhetsperspektiv, der både langsiktige og kortsiktige hensyn ivaretas. Realisme og stabilitet i Forsvarets langsiktige planer er en forutsetning for å kunne inngå et effektivt samarbeid med leverandører, både nasjonalt og internasjonalt. Et helhetsperspektiv er også en forutsetning for at Forsvaret og industrien kan delta aktivt i internasjonalt

materiellsamarbeid. Forsvarets fremtidige behov er omtalt i plandokumentene som trekker opp den fremtidige struktur, beskriver investeringsbehov og konkret hva slags type materiell som skal anskaffes i fremtiden.

For å styre materiellinvesteringene har Forsvarsdepartementet etablert sju programmer: landstrid, sjøstrid, luftstrid, logistikk, nettbasert Forsvar, soldatsystemer/spesialstyrker og eiendom, bygg og anlegg. Programmene skal bidra til Forsvarsdepartementets overordnede og koordinerte styring av fremskaffelse av materiell og eiendom, bygg og anlegg. De skal videre bidra til eksisterende eiendom, bygg og anlegg, materielarven og nye anskaffelser gir en optimal effektivitet og ressursanvendelse. Programmene skal bidra til at anskaffelsene leveres med rett kvalitet og kvantitet, til rett tid og innenfor godkjent kostnadsramme.

Programmene, jf. kap. 12.2.5, vil få en aktiv rolle i å gjennomføre strategien.

### 4.3 Forsvarets logistikk- og støttefunksjoner

---

Stortinget sluttet seg til logistikkkonseptet gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 234 (2003–2004), jf. St.prp. nr. 42 (2003–2004). Konseptet skal være retningsgivende for hvordan logistikk for understøttelse av operasjoner og støttevirksomhet skal utformes for at Forsvaret kan ivareta sine oppgaver på en helhetlig og kostnadseffektiv måte. Logistikk- og støttevirksomheten skal støtte Forsvaret med økt vekt på operativ virksomhet. I St.prp. nr. 78 (2006–2007) har regjeringen foretatt en justering i bruken av fornyelsestiltak. Bortsett er et av en lang rekke virkemiddel, men det skal kun brukes dersom dette er vurdert som mer formålstjenlig enn andre tiltak. Når det gjelder kjernefunksjoner i Forsvaret, skal disse alltid utføres i regi av Forsvaret. Hva som er Forsvarets kjernefunksjoner, må vurderes på grunnlag av grundige prinsipielle vurderinger og analyser. Et klart mål for omstillingen av Forsvaret er å styrke den operative virksomheten, slik at Forsvarets oppgaver løses på en best mulig måte. For å få til dette, er

logistikk- og støttefunksjoner som understøtter den operative virksomheten helt avgjørende. Operativ virksomhet, inkludert direkte operativ understøttende logistikk, er derfor uansett områder som bør gjennomføres i egen regi. Dette vil bli reflektert i det videre arbeidet med Forsvarets logistikk- og støttekonsept.

I vurderingen av hva som er formålstjenelige fornyelsestiltak, vil totaløkonomiske forhold bli lagt til grunn, ikke bare bedriftsøkonomiske innsparinger. I et større perspektiv er det også nødvendig å vurdere de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike fornyelsestiltak i Forsvaret. Forsvaret er en viktig og stor samfunnsinstitusjon som både har og er avhengig av et godt samarbeid med andre samfunnsinstitusjoner og effektiv samhandling med næringslivet, både nasjonalt og internasjonalt, for å ivareta de pålagte oppgaver best mulig. Slik samhandling bidrar også til næringsutvikling og kompetanseoppbygging i næringslivet i ulike lokalmiljøer over hele landet.

#### 4.4 Rollefordeling

Klare, definerte roller og ansvar er en viktig forutsetning for et godt samarbeid. Videre er det viktig at alle som deltar i samarbeidet vet hva som er målsettingen til de enkelte aktørene.

Materiell må anskaffes med rett kvalitet og ytelse til rett tid og pris i henhold til Forsvarets behov. Næringslivet må imidlertid tjene penger for å kunne opprettholde eller videreutvikle sin posisjon som leverandør. En forutsetning for materielanskaffelser fra et nasjonalt næringsliv er konkurransedyktighet. Samtidig skal staten gi næringslivet rammebetingelser som fremmer konkurranseevnen. For Forsvaret vil tidlig dialog med industrien for å avklare muligheter være et viktig bidrag.

Konsekvensene av en nedbygging av kompetansen i næringslivet, samtidig som Forsvaret nedbemanner og dermed også mister kompetanse, kan bli utfordrende. I mange tilfeller vil det være riktig å etablere kompetanse ute i næringslivet fremfor å dekke området i Forsvaret.

Det er en klar utvikling mot mer langvarige relasjoner mellom kunde og leverandør, som for eksempel innen bil- og flyindustrien. Dette fører til at det tradisjonelle skillet mellom produksjon og tjenestevirksomhet forsvinner. I fremtiden vil man trolig i langt større grad enn i dag forholde seg til totalpakker som tilbyr funksjonalitet i motsetning til utelukkende anskaffelse av produkter.

#### 4.5 Tidlig beslutninger og valg av anskaffelsesalternativ

I den tidlige fasen av den enkelte anskaffelse foretar Forsvaret og departementet en rekke beslutninger som vil legge klare føringer for hvordan et samarbeid med næringslivet kan etableres. Et forhold som ofte vurderes i den tidlige fasen er hvordan materiellet bør anskaffes. For hver enkelt anskaffelse må Forsvarsdepartementet ta en strategisk beslutning om direktekjøp, eller kjøp basert på konkurranse med eventuelt gjenkjøp. Dersom direktekjøp velges, foreligger det tre hovedalternativer:

- Nasjonal anskaffelse
- Internasjonalt samarbeid
- Kjøp i utlandet med krav om gjenkjøp

Hvilket av disse alternativene som velges, vil ha avgjørende betydning for næringslivets mulige rolle i anskaffelsen.

Ved en nasjonal anskaffelse kan det være lettere å etablere et direkte samarbeid mellom leverandøren og Forsvaret. Hvordan Forsvaret ønsker å utvikle dette samarbeidet videre, vil være avhengig av hvilke drifts- og vedlikeholdsløsninger som kan være aktuelle gjennom materiellets levetid. Fremtidig konkurransedyktighet avhenger av leverandørens mulighet til å videreutvikle sin kompetanse. Tilgang på kompetansegivende utviklingsprosjekter har en avgjørende betydning for en slik videreutvikling.

Velger Forsvaret å søke et internasjonalt samarbeid for å dekke sitt materielle behov, er også dette en beslutning som er av betydning for næringslivet. Internasjonalt samarbeid i denne sammenhengen er ofte et samarbeid hvor aktørene deler på kostnadene, og hvor de forskjellige landenes bedrifter får oppdrag med en tilsvarende fordeling som kostnadsdelingen. Slikt internasjonalt samarbeid bør ha som utgangspunkt at både Forsvarets og næringslivets prioriteringer i internasjonale samarbeidsprosjekter skal gi kompetanse som både Forsvaret og næringslivet har nytte av.

Tidlig informasjon om valg av internasjonalt samarbeid vil gi næringslivet muligheten til å finne gode internasjonale samarbeidspartnere, noe som også kan være med på å sikre næringslivet oppdrag videre i materiellets levetid.

Erfaringer viser at det tar tid å etablere gode gjenkjøpspakker, hvor prosjektene som etableres har interesse og betydning både for Forsvaret og industrien. Det er derfor en betydelig fordel for næringslivet å ha informasjonen så tidlig som

mulig om kjøp fra utenlandske leverandører med gjenkjøp.

Flere av leveransene industrien har fått som resultat av gjenkjøp har både vært med og skapt grunnlag for nye produkter, og etablert kompetanse for vedlikehold og videreutvikling av Forsvarets materiell.

#### 4.6 De teknologiske kompetanseområder

---

Forsvarsdepartementet, i samarbeid med Forsvaret og industrien, identifiserte i 2005 åtte teknologiske kompetanseområder som skulle legges til grunn for samarbeidet mellom Forsvaret og industrien. I Budsjett-innst. S. nr. 7 (2005–2006), jf. St.prp. nr. 1 (2005–2006), ble de teknologiske kompetanseområder omtalt. Områdene er:

- informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- systemintegrasjon
- missilteknologi og autonome våpen- og sensor-systemer
- undervannsteknologi og sensorer
- simuleringsteknologi
- våpen- og rakettmortorteknologi, ammunisjon og militære sprengstoff
- materialteknologi
- maritim teknologi

De teknologiske kompetanseområdene videreføres i den nye strategien.

#### 4.7 Forsvaret og internasjonalt forsvarsmateriellsamarbeid

---

Internasjonalt materiellsamarbeid er viktig for Norge. Det europeiske samarbeidet om anskaffelse av kampflyet F-16 er et godt eksempel på det. Dette samarbeidet har utviklet seg i en operativ retning, som for eksempel i Afghanistan.

Internasjonalt materiellsamarbeid vil i mange tilfeller være fordelaktig ut fra en økonomisk betraktning. Selve arbeidet med å utvikle og produsere materiell kan imidlertid ha en høyere kostnad i et flernasjonalt samarbeid. Dette har sammenheng med at det tar tid og er krevende å utarbeide en felles konfigurasjon til utstyret, og at det ofte fører til at systemene blir mer kompliserte og sammensatte enn det enkelte land strengt tatt har behov for. Men ved at kostnadene fordeles på flere brukere, vil internasjonalt materiellsamarbeid likevel ofte være mer kostnadseffektivt for det enkelte land enn nasjonal utvikling. Særlig gjelder dette

utvikling av rent nasjonalt materiell for et lite forsvar som det norske. I fremtiden blir det derfor nødvendig å unngå særegne, spesielt tilpassede løsninger på materiellet som anskaffes.

Dersom samarbeid om utvikling og produksjon følges opp med tilsvarende samarbeid om drift og vedlikehold, vil besparelsene kunne bli enda større. Forutsetningen for dette er enighet om å utvikle mest mulig like løsninger og systemer. De europeiske landene som samarbeider om kampflyet F-16 har derfor satset på samme type komponenter og felles programvare. Derved kan vedlikeholdet gjøres i fellesskap, og muligheten for samarbeidet under operasjoner blir betydelig bedre, samtidig som kostnader spares.

Internasjonalt materiellsamarbeid vil imidlertid kunne begrense landenes handlefrihet, blant annet i form av kompromisser når det gjelder de operative kravene til materiellet. Ved systemlighet vil en blant annet måtte ta hensyn til samarbeidspartnere i forbindelse med oppdateringer og tilpassinger.

Tradisjonelt har internasjonalt materiellsamarbeid vært organisert ved kostnads- og arbeidsdeling, jf. kap. 3.1. I tillegg til dette har en prøvd å fordele oppgaver mellom landene, slik at alle har fått sin andel høyteknologiske oppgaver. Slike fordelingsnøkler er krevende å etablere.

Ved en eventuell anskaffelse av kampflyet F-35 Lightning II, tidligere Joint Strike Fighter (JSF), benyttes ikke gjenkjøp, men en samarbeidsmodell som bygger på fordeling av produksjonsoppdrag basert på konkurranse, såkalt Best Value. Denne modellen bygger på at det finnes en hovedleverandør som forplikter seg til å bruke underleverandører fra de deltagende landene. Det er utarbeidet retningslinjer for dette. Også her blir de respektive landenes industrideltagelse sett i forhold til det aktuelle landets bidrag i prosjektet. Erfaringene så langt har vist at det er vanskelig for små land å oppnå sin rettmessige andel gjennom denne tilnærmingen. Amerikanske myndigheter har derfor etablert prinsippet om Strategic Best Value. Dette tar utgangspunkt i at noen land ønsker at enkelte bedrifter skal få oppdrag. Gitt at anskaffelser fra disse bedriftene fyller kravene til pris, teknologi, kvalitet og leveringsplan, vil de kunne få oppdraget, forutsatt at oppdraget bidrar positivt til prosjektet. Det er for tidlig å gå nærmere inn på om denne samarbeidsformen er optimal for fremtidige prosjekter.

NATO er en viktig arena for internasjonalt materiellsamarbeid. Norge deltar i mange typer samarbeid, fra forsknings- og utviklingsprosjekter til samarbeid gjennom fellesprosjekter om anskaf-

felser, drift og vedlikehold. NATO-felleskapet har gitt opphav til flere bi- og multilaterale samarbeidsprosjekter mellom medlemslandene. Utvikling og produksjon av Evolved Sea Sparrow Missile (ESSM), skipsbasert luftvernrakett, er et eksempel på et slikt prosjekt. Dette våpensystemet vil bli installert på de nye fregattene til Sjøforsvaret. Andre NATO-prosjekter er Air Command and Control System (ACCS), Airborne Warning & Control System (AWACS), kampflyet Eurofighter 2000 og helikopteret NH-90. Det flernasjonale samarbeidet om F-16 kampfly er et anskaffelses- og produksjonssamarbeid mellom USA, Belgia, Danmark, Nederland og Norge.

Forsvarsmateriellsamarbeidet i Norden er også viktig. Nordic Armaments Co-operation (NORDAC) legger til rette for samarbeidet. Hittil er det i første rekke Sverige som har stått fram som en naturlig partner for Norge, spesielt innenfor landstridssystemer. Artilleriradaren ARTHUR og ildledningsinstrument for feltartilleriet er eksempler her.

Materiellsamarbeidet med USA er viktig. For tiden er de fleste prosjekter kjøp med gjenkjøp, med unntak av ESSM og eventuelt kampflyet F-35.

I fremtiden kan European Defence Agency bli en naturlig samarbeidspartner (jf. kapitlene 5.2.3 og 5.2.4).

## 5 Forsvarsmarkedets egenart

Norsk forsvarsindustri er avhengig av Forsvaret for å kunne utvikle seg. I tillegg til å være eneste kunde, definerer myndighetene rammebetingelsene for industrien, og deltar ofte med finansiering av de forsknings- og utviklingsaktivitetene som er nødvendige for å frembringe nye eller neste generasjons produkter. Myndighetene har dermed avgjørende innflytelse på forsvarsindustriens teknologinivå og konkurranseevne. Konkurranseevnen påvirkes også av myndighetene, gjennom rollen som reguleringsmyndighet, først og fremst gjennom eksportkontroll.

I tillegg til myndighetenes dominerende rolle, er forsvarmarkedet også unntatt fra internasjonale handelsavtaler. Disse stiller krav til åpen konkurranse og fri markedsadgang, og er inngått under World Trade Organisation og EU. Unntaksbestemmelsen som beskriver dette for Norge er EØS-avtalens artikkel 123. Unntaket gjelder våpen, ammunisjon og krigsmateriell i tillegg til andre varer og tjenester som ansees som vesentlige for nasjonens sikkerhet. For andre kjøp Forsvaret skal foreta, gjelder lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter.

### 5.1 Et lukket marked

Forsvarsmarkedet er et lukket marked med begrenset konkurranse. Med bare én kunde pr. nasjon, og ofte bare én eller et fåtall leverandører i hvert land, er markedet ulikt det sivile markedet. Dessuten har forsvarsmateriell lang levetid og høy kompleksitet. Markedet er videre preget av sterk nasjonal kontroll, og en innkjøpspraksis som favoriserer egen forsvarsindustri. Det ligger ofte sikkerhetspolitiske vurderinger bak dette, ettersom egen forsvarsindustri anses å være svært viktig i forhold til å opprettholde nasjonal handlefrihet.

Landene har derfor etablert ordninger som gjør det mulig å favorisere egen industri, herunder en eller annen form for gjenkjøpsordning. I de senere år har man sett en økning i bruken av gjenkjøp i Europa, idet nasjonene i større grad har måttet gå utenfor sitt eget land for å anskaffe nye systemer. Reell konkurranse begrenses også av krav og spesifikasjoner som favoriserer utviklingsarbeid

gjort av egen industri. Særlig USA, men også andre ledende land, har etablert et meget restriktivt regime for teknologioverføring. Denne tilbakeholdenheten medfører at enkelte teknologier ikke er kommersielt tilgjengelige. Selv om USA ikke benytter gjenkjøp, innebærer loven om å kjøpe amerikansk (*Buy American Act*) favorisering av egen forsvarsindustri.

Det er grunn til å anta at gjenkjøp isolert sett kan innebære en fordyrelse av materiellet som anskaffes. Gjenkjøp praktiseres imidlertid i de fleste land. Regjeringen har, i Soria Moria-erklæringen, uttrykt at den forutsetter gjenkjøp og industriell deltakelse ved større forsvarsanskaffelser i større grad enn i dag. Samtidig er det en klar felles oppfatning av at med dagens lukkede markeder, er gjenkjøp et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel for å skape markedsadgang. Behovet for å opprettholde en viss kompetanse nasjonalt tillegges også betydelig vekt av de fleste land, både for å være en attraktiv samarbeidspartner i internasjonalt materiellsamarbeid, og for å kunne fremstå som en kompetent kjøper og bruker av nytt materiell.

### 5.2 Utviklingstrekk innenfor forsvarmarkedet

#### 5.2.1 Restrukturering og internasjonalt samarbeid

I lys av et endret trusselbilde og synkende forsvarsbudsjetter, ble behovet for en restrukturering av forsvarsindustrien mer aktuelt utover hele 1990-tallet. Et svar på utviklingen for å sikre fortsatt lønnsomhet og konkurransekraft, var en restrukturering av forsvarsindustrien på tvers av landegrensene. Konsekvensen av dette er at antall tilbydere av forsvarsmateriell er blitt enda mer redusert.

Det pågår også i noen grad en restrukturering av forsvarsindustrien mellom landene på begge sider av Atlanterhavet. Dette er en utvikling som i det vesentlige foregår ved at større europeiske aktører etablerer seg i USA gjennom oppkjøp og nyetableringer, først og fremst for å få adgang til det amerikanske markedet. På etterspørselssiden

går utviklingen i retning av at flernasjonale utviklingsprosjekter i økende grad etableres for å utvikle nye våpenplattformer og våpensystemer. I alle slike prosjekter fordeles utvikling, produksjon og levetidsunderstøttelse mellom de deltagende lands industri.

En rapport fra National Audit Office i Storbritannia fra 2003 viser at til tross for økte transaksjonskostnader, innebærer flernasjonalt samarbeid totalt sett besparelser for partene, gitt de riktige rammebetingelser og enighet om de operative og tekniske krav. Likevel betrakter mange land evnen til selv å levere forsvarsmateriell fortsatt som en integrert del av sin forsvarsevne. Sikring av leveranser til et allerede anskaffede våpensystemer er viktig for mange land. Dette begrenser fortsatt åpning av markeder og internasjonalt samarbeid.

Et eksempel på endret tilnæringsmåte finnes i Norden. Finland, Sverige og Norge undertegnet i 2001 en rammeavtale til støtte for industrisamarbeid på forsvarsmateriellområdet. Danmark har senere sluttet seg til avtalen. Avtalen sikrer prioriterte leveranser i tilfelle krise eller krig. Norge, Sverige og Finland har også utarbeidet et eget vedlegg til rammeavtalen i forbindelse med etableringen av NAMMO AS, for å sikre leveranser av ammunisjon.

### 5.2.2 Teknologisk kompleksitet

Forsvarssystemer er ofte høyst komplekse, og har et tilsvarende høyt integreringsbehov mot andre systemer. I tillegg har det de senere årene skjedd en betydelig utvikling på teknologiområdet, spesielt innenfor informasjonsteknologien. Integrasjon av flere sensorer, navigasjons- og våpensystemer er eksempler på dette.

Tradisjonelt har forsvaret i de fleste land lagt stor vekt på å ha teknologisk dybdekunnskap og spisskompetanse om sitt materiell og sine våpensystemer. I en del tilfeller har en hatt kontroll med hele verdikjeden, fra utvikling til utfasing. Dette er ikke lenger mulig, i første rekke for små og mellomstore land, av to grunner. For det første fordi landene, av ressursmessige årsaker, må konsentrere seg om Forsvarets kjernevirksomhet og prioritere operative virksomhet. For det andre fordi den teknologiske utviklingen går for hurtig og kompleksiteten i systemene blir for stor til at det lar seg gjøre å opprettholde nødvendig kompetanse innenfor de respektive lands forsvar.

Det blir da en utvikling mot flernasjonale materiellprosjekter med tilpassing av brukerkrav, krav til teknologisk kapasitet for de aktuelle systemer, samt evne til samvirke med allerede anskaffede

systemer i de respektive forsvar. For å håndtere kompleksiteten, er det fra et industrielt ståsted således svært viktig å komme tidlig med i flernasjonale materiellprosjekter for å være sikret deltakelse i utviklingsfasen.

### 5.2.3 Utviklingen innenfor EU

Anskaffelser utgjør en ikke uvesentlig del av de enkelte lands forsvarsbudsjetter. For EUs medlemsland utgjorde i 2005 forsvarsinvesteringene 35,4 milliarder Euro. I tillegg utgjør driftsanskaffelser erfaringsmessig en tilsvarende sum.

Forsvarsanskaffelser er unntatt fra de ordinære konkurranseregler i EF (EF-traktatens artikkel 296). Dette bidrar til et lukket og segmentert forsvarsmarked med begrenset konkurranse. Dette har klar relevans for Norge gjennom EØS-avtalen. Endringer av Artikkel 296 vil kunne influere på EØS-avtalens Artikkel 123 som unntar kjøp av forsvarsmateriell fra de ordinære konkurransereglene. Dette innebærer at tolkning av Artikkel 123 i stor grad vil bygge på de vurderinger som gjøres av EF-domstolen i forhold til Artikkel 296.

### 5.2.4 Europakommisjonens og European Defence Agencys tilnærming til forsvarsmarkedet

En rekke prosesser er iverksatt for å skape grunnlag for et mer omfattende samarbeid på tvers av landegrensene. European Defence Agency har fastsatt en såkalt Code of Conduct, som er en ikke-bindende avtale mellom medlemsstatene, gjeldende fra 1. juli 2006. Avtalen innebærer at deltakende stater<sup>1</sup> vil åpne for konkurranse for alle forsvarsanskaffelser over 1 million Euro, med visse unntak. Hvis en deltakende stat ønsker å gjøre unntak, må den forklare overfor de andre statene hvorfor man ikke ønsker å tillate konkurranse i et konkret prosjekt. Målet er at dette skal ha en viss dempende effekt på det lukkede forsvarsmarkedet.

Norge inngikk 7. mars 2006 en samarbeidsavtale med European Defence Agency. Samarbeidet er i ferd med å finne sin form og fylles med innhold.

European Defence Agency arbeider også for å harmonisere gjenkjøpsordningene i medlemslandene, men det er for tidlig å si noe om utfallet av dette arbeidet.

<sup>1</sup> Belgia, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Kypros, Latvia, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Slovakia, Slovenia, Sverige, Storbritannia, Tsjekia, Tyskland, Ungarn og Østerrike.

EU ser at materiellsiden er viktig for å kunne gjennomføre utviklingen av EUs sikkerhetsarbeid (European Security and Defence Policy), spesielt i forhold til utviklingen av nye militære kapasiteter. Europakommisjonen har derfor tatt skritt som på lengre sikt kan føre til et felles forsvarsmarked (European Defence Equipment Market). Likevel er flere land skeptiske til at EU skal få innflytelse på dette området. Eksempelvis vil en fjerning av Artikkel 296 fra EF-traktaten kreve enstemmighet.

European Defence Agency har likevel uttrykt håp om at det praktiske samarbeidet over tid vil åpne opp EUs forsvarsmarked, og derigjennom gjøre behovet for å påberope seg Artikkel 296 mindre.

Parallelt planlegger EU-kommisjonen å utarbeide et nytt eller revidert direktiv tilpasset forsvarsanskaffelser og dets kompleksitet. Hensikten med direktivet er å sikre større markedsadgang innen EU.



## 6 Norsk forsvarsindustri

Med norsk forsvarsindustri menes i denne sammenheng industri i Norge som leverer varer og tjenester til Forsvaret. Det vil si bedrifter, uavhengig av eierforhold, som er registrert i Norge, og der verdiskapingen og kompetansen knyttet til leveransene finnes i Norge.

### 6.1 Omsetning og eksport – forsvarsindustriens betydning for norsk økonomi

---

Den totale omsetningen i norsk forsvarsindustri anslås å ha vært i omlag 9 milliard kroner årlig de siste par årene. Dette tallet øker vesentlig om forsvarsleverandører som tilhører andre industrigrener, f.eks. verfts-, næringsmiddel- og tekoindustrien, inkluderes. Forsvarets anskaffelser av varer og tjenester fra norsk forsvarsindustri anslås til om lag 6 milliarder kroner pr. år.

I 2005 utgjorde eksport av lisenspliktig forsvarsmateriell ca. 3 milliarder kroner. Dette er om lag 1,2 % av den samlede eksport av industrivarer. Eksportandelen har de senere år, med unntak av 2004, vært sterkt økende og er nesten tredoblet siden 2000. Økningen er i hovedsak et resultat av gjenkjøp i forbindelse med anskaffelsen av nye fregatter til Sjøforsvaret. Rene forsvarsprodukter eksporteres i hovedsak til NATO-land (78 %), Australia og New Zealand (16 %) og Finland og Sverige (4 %). 59 norske bedrifter rapporterte eksport av forsvarsmateriell i 2005. En vesentlig del av eksporten er leveranser som godskrives som gjenkjøp.

### 6.2 Strukturelle forhold

---

Forsvarsindustrien består av noen få store, et mindre antall mellomstore og mange små bedrifter. De siste er i stor grad underleverandører til de store, men flere leverer også direkte til Forsvaret, særlig i forbindelse med reservedeler, oppgraderinger og tjenester. De to største forsvarsindustrielle miljøene er lokalisert til Kongsberg og Raufoss, og har avgjørende betydning for næringsutvikling og arbeidsplasser lokalt. En betydelig del av de min-

dre bedriftene er lokalisert i de samme områdene, men det finnes underleverandører i nesten alle fylker.

Det er få bedrifter som driver utvikling, produksjon og salg av forsvarsmateriell som er rene forsvarsbedrifter. Disse bedriftene står imidlertid for en vesentlig del av omsetningen i bransjen. I 2002 stod ni bedrifter, som hadde nesten all sin omsetning innenfor forsvarssektoren, for omlag 60 % av omsetningen av forsvarsmateriell. Kongsberg Defence & Aerospace stod alene for mer enn 25 %.

Antall ansatte som er direkte beskjeftiget med oppgaver knyttet til utvikling og produksjon av forsvarsmateriell er anslått til ca. 5 000. En betydelig andel av disse arbeidsplassene er knyttet til høyteknologisk virksomhet innenfor utvikling og avansert produksjon. I tillegg kommer ringvirkninger hos små og mellomstore bedrifter. Disse er ofte mindre, innovative og nisjeorienterte utviklings- og industrimiljøer.

### 6.3 Kompetanse, teknologi og produkter

---

Norsk forsvarsindustriens kompetanse og produktportefølje er i betydelig grad et resultat av et tett samarbeid mellom Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt og forsvarsindustrien. Det er verken mulig eller ønskelig for et lite land som Norge å utvikle egne våpenplattformer som f.eks. fly, helikoptre og pansrede kjøretøyer eller avanserte våpensystemer. På noen områder har imidlertid Norge nasjonal kompetanse til å utvikle komplette systemløsninger. Det gjelder bl.a. missiler, avansert ammunisjon, kommando- og kontrollsystemer, mindre marinefartøyer, kommunikasjonssystemer og systemer for informasjonssikkerhet og kryptering. Videre eksisterer det en betydelig spisskompetanse innenfor bl.a. elektrooptikk, avanserte materialer, sensorteologi og simulatorer. Dette gjør det mulig å levere avanserte delsystemer helt i forkant av den teknologiske utviklingen, f.eks. rakettmotorer, våpenstasjoner, lysforsterkningsutstyr og ubemannede undervannsfarkoster.

## 6.4 Suksessfaktorer

---

Særlig tre faktorer har vært med å forme norsk forsvarsindustri de siste tiårene. Den første er det tette samarbeidet mellom Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt og forsvarsindustrien som har resultert i innovative og teknologisk avanserte produkter som møter Forsvarets krav og behov. De aller fleste av disse produktene har bevist sin konkurransedyktighet i det globale forsvarsmarkedet ved at de gjentatte ganger har blitt foretrukket av andre land (f.eks. luftvern), ofte i skarp konkurranse med produkter fra vesentlig større og mer betydningsfulle leverandører. Uten et tett samarbeid og en god og åpen dialog med Forsvaret, som en krevende og kunnskapsrik kunde, hadde dette ikke vært mulig.

Den andre faktoren har vært gjenkjøp. Gjenkjøpsregimet gir adgang til ellers lukkede markeder. Gjenkjøp har også åpnet for en betydelig teknologioverføring, og gitt norske bedrifter muligheten til å delta i utvikling og produksjon av avanserte våpenplattformer og -systemer. Dette har i vesentlig grad bidratt til å heve den generelle kompetansen hos bedriftene som har deltatt, og har vært et viktig bidrag til verdiskaping og vekst.

Den tredje og kanskje viktigste faktoren er at Norge, sammenlignet med mange andre land, har hatt relativt høy grad av konkurranse om Forsvarets anskaffelser. Dette har gjort norsk industri konkurransedyktig og bidratt til at industrien i Norge har kunnet levere konkurransedyktige produkter til andre lands forsvar.

## 7 Enkelte rammebetingelser

### 7.1 Prosesser knyttet til samarbeid og anskaffelser

---

#### 7.1.1 Konkretisering av tidlig dialog og involvering

Konseptet for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren (Investeringskonseptet) fokuserer på integrerte samarbeidsformer og såkalt tidligfase. Dette krever en tydelig og planmessig tilnærming for hvorledes næringslivet engasjeres i anskaffelsens tidlige faser, herunder å ha muligheten for å kunne planlegge med nødvendig kompetanse fra industrien.

#### 7.1.2 Fremskaffelsesstrategier i investeringskonseptet

Forsvarsdepartementet må, i forbindelse med etableringen av en tidlig dialog med næringslivet i forbindelse med enkelt prosjekter, velge strategi for anskaffelsen. I Investeringskonseptet legges det opp til at man skal vurdere alle potensielle alternativer til tradisjonelt innkjøp før beslutning om en konkret fremskaffelse treffes, herunder flernasjonale løsninger, leie-/lease-ordninger, bruktkjøp, samarbeid mellom Forsvaret og industrien eller en kombinasjon av disse. Dette er en avklaring som må gjøres i prosjektets tidlige faser. Det sentrale er at Forsvarsdepartementet skal velge den anskaffelsesløsning som er mest kostnadseffektiv i et levetidsperspektiv.

### 7.2 Anskaffelsesstrategier

---

#### 7.2.1 Anskaffelsesregelverket for Forsvaret – ARF

For militære anskaffelser følger anskaffelsesregelverket til Forsvaret direkte opp de føringer som investeringskonseptet gir i forhold til utarbeidelse av anskaffelsesstrategier. Hvis det foreligger næringspolitiske målsettinger for en anskaffelse kan Forsvarsdepartementet, med hjemmel i anskaffelsesregelverket, gi næringspolitiske føringer og mål, samt eventuelt andre politiske føringer ved utarbeidelse av en anskaffelsesstrategi.

#### 7.2.2 Samarbeidsmodeller

Både privat og offentlig sektor har de siste 10–15 år hatt særlig fokus på anskaffelser som krever en eller annen form for tett samarbeid, enten det er kalt partnerskap, allianse, governance contracting eller partnering. Tidlig og nært samarbeid mellom kunde og leverandør, hvor man deler informasjon, er ansett som et nøkkelkriterium for suksess, og for å holde kostnader nede i slike prosjekter.

Anskaffelse av komplekse våpensystemer er krevende og Forsvaret kan, for å kompensere for manglende egen kompetanse, ha behov for samarbeide med industrien allerede i prosjektets tidlige faser. Det kan derfor være nødvendig å inngå avtaler med bedrifter, norske og utenlandske, om rådgivning og senere som leverandør. En systemintegratorløsning bør være åpen, slik at Forsvaret kan inkludere flere bedrifter, samtidig som Forsvaret også bidrar.

Dette kan gjennomføres gjennom en avtale mellom partene. Ved valg av utenlandske systemintegratorer må en være oppmerksom på at en skyver eget næringsliv nedover i verdikjeden. Norsk næringsliv mister en viktig kundekontakt, og vil være lett å skifte ut med andre underleverandører.

#### 7.2.3 Lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket til Forsvaret – og noen konsekvenser

I forbindelse med tidlig dialog om Forsvarets anskaffelser og involvering av næringslivet, er det sentrale forhold knyttet til offentlige regler for anskaffelser som Forsvaret må ta hensyn til, herunder noen forskjeller mellom lov om offentlige anskaffelser og anskaffelsesregelverket til Forsvaret, spesielt i tidligfase av prosjekter. Anskaffelsesregelverket for Forsvaret gir mer fleksibilitet en lov om offentlige anskaffelser, og det vil derfor være enklere å gjennomføre næringsstrategien for anskaffelser som kommer inn under anskaffelsesregelverket for Forsvaret.

Utgangspunktet er at alle offentlige anskaffelser i Norge er underlagt lov om offentlige anskaffelser. Det kan gjøres unntak for Forsvarets anskaf-

felser, jf. lovens § 3, andre setning: «Loven gjelder ikke anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123». Unntaksmuligheten i EØS-artikkel 123 gjelder våpen, ammunisjon og krigsmateriell i tillegg til andre varer og tjenester som ansees som vesentlige for nasjonens sikkerhet.

Forsvarets anskaffelsesregelverk er gitt som instruks, fastsatt av Forsvarsdepartementet 1. september 2004. Dette innebærer at departementet har et selvstendig ansvar for rammebetingelsene ved anskaffelser som kan unntas fra EØS-lovverket.

Det fremgår av Forsvarets anskaffelsesregelverk at Forsvaret skal sikre at konkurranseprinsippet, hensynet til forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas i anskaffelsesprosessen, samt at utvelgelsen av leverandør skjer på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Unntak fra loven om offentlige anskaffelser etter EØS-artikkel 123 krever at anskaffelsesmyndigheten må begrunne hvorfor andre hensyn eller forpliktelser gjør at de grunnleggende krav helt eller delvis kan fravikes.

Forsvarsdepartementet kan beslutte eller gi samtykke til direkte anskaffelser uten at det er avholdt konkurranse, men det er en forutsetning at kunden som hovedregel gis fullt innsyn i kostnadselementene. Forsvarets anskaffelsesregelverk gir departementet generelle fullmakter til å håndtere anskaffelser til Forsvaret med en større fleksibilitet enn hva lov om offentlige anskaffelser gir. Anskaffelsesregelverket legger til grunn likebehandling av leverandører, og anfører som hovedregel at leverandører skal gis like muligheter til å oppnå en leveranse. Samtidig gis departementet unntaksmuligheter dersom næringspolitiske eller andre politiske forhold gjør det nødvendig å sette likhets- og konkurranseprinsippet til side.

Det eksisterer likevel sentrale, grunnleggende regler som en offentlig myndighet må følge. I

hovedsak er det forvaltningsmessige regler som kommer til anvendelse, spesielt brudd på (sedvanerettslige) forvaltningsbestemmelser, eksempelvis kravet om saklighet, habilitet etc, som en intern instruks ikke kan fravike. Et sentralt krav er at eventuell forskjellsbehandling skal være rimelig og saklig.

#### **7.2.4 Adgangen til tidlig involvering/bruk av rådgivning**

Både lov om offentlige anskaffelser og Forsvarets anskaffelsesregelverket gir muligheter for at en bedrift kan involveres tidlig i et prosjekt uten å bli ekskludert som anbyder. Tidlig involvering forutsetter åpenhet, ryddige forhold og at regelverket følges.

### **7.3 Ethiske retningslinjer for næringslivskontakt i forsvarssektoren**

---

Regjeringen legger vekt på et godt samarbeid med næringslivet. Det er imidlertid vesentlig at kontakten holdes innenfor forsvarlige og strenge, etiske rammer. Etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for tillit til statstjenesten, herunder Forsvaret. Forsvarsdepartementet utarbeidet i mars 2007 egne etiske retningslinjene for næringslivskontakt i forsvarssektoren. At disse retningslinjene etterleves er helt sentralt av hensyn til forsvarssektorens omdømme i samfunnet. Reglene har sitt utspring i allmenngyldige etiske verdier og normer som for eksempel rettferdighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet og sannferdighet. En viktig forutsetning for å videreutvikle et godt og ryddig samarbeid mellom Forsvaret og næringslivet er respekt for de etiske verdier og normer departementet legger til grunn.

## 8 Virkemidler

### 8.1 Forsvaret er en krevende kunde

Den rollen Forsvaret spiller som krevende kunde for næringslivet i Norge er vesentlig for industrien. En krevende kunde inspirerer industrien til stadig å utvikle og forbedre seg for å klare de kravene som settes til kompetanse, materiell og tjenester. På denne måten kan Forsvaret bidra til utvikling av forsvarsmateriell som kan bli verdensledende innenfor sitt område. Selskaper som har levert til sitt eget lands forsvar har et bedre utgangspunkt i konkurransen om leveranser til andre land. Det er ofte vanskelig å konkurrere internasjonalt dersom man ikke har noen «lokal» kunde å vise til.

Med tidlig bidrag av Forsvarets kompetanse i prosjekter, hvor denne kompetansen utfyller industriens kompetanse, kan innovativ teknologi utvikles som verken Forsvaret eller industrien ville klart å fremskaffe på egenhånd. Det forutsettes at det tas utgangspunkt i Forsvarets behov for det aktuelle produktet. Et slikt tidlig og tett samarbeid vil også muliggjøre bruk av andre næringsrettede virkemidler. Uten noen faste og tette koblinger mellom industrien og Forsvaret vil det være vanskelig å få til en positiv utvikling for begge parter.

Regjeringen vil videre prioritere å styrke forsvarsmyndighetenes deltakelse på internasjonale messer og støtte til egen industri. En slik støtte under materiell demonstrasjoner er med på å øke troverdigheten til utstyret og materialet. Forsvarets kunnskaper om bruken av utstyret og materialet og den innsikten de har i hvordan dette kan anvendes i skarpe situasjoner er kritisk informasjon for en kjøper, og kan avgjøre hvorvidt en nasjon går til anskaffelse av det aktuelle materialet.

### 8.2 Eksport og markedsstøtte

Anskaffelser til Forsvaret vil ikke alene kunne sørge for en god og langsiktig utvikling av industrien i Norge. Eksportvekst i tillegg til en kontinuerlig teknologi- og prosessutvikling kan gi økte markedsandeler, og dermed være viktig for en positiv industriutvikling. Eksport vil også kunne

åpne dører til internasjonalt materiellsamarbeid. Dersom industrien er konkurransedyktig og blir foretrukket av utenlandske partnere, kan industrien få flere henvendelser om samarbeid, og dermed tilgang til å delta i flere utviklingsprosjekter. Det er viktig å bruke eksport som et virkemiddel for å få markert seg som en konkurransedyktig og kompetent leverandør.

Det er en betydelig utfordring å få tilgang til andre markeder hvor det er sterk nasjonal regulering. I tillegg kan norske eksportrestriksjoner ytterligere begrense det internasjonale markedet. Disse utfordringene krever oppmerksomhet og ressurser for å kunne løses. En løsning kan være et sekretariat eller en enhet som kun har som mål å sørge for at norsk forsvarsmateriell blir profilert mer i utlandet, og dermed blir en foretrukket leverandør. Innovasjon Norge har 30 kontorer i utlandet som, i tillegg til norske ambassader, skal dekke mange områder av næringslivet for å bistå norske aktører. Utfordringen er å gi forsvarsindustrien tilstrekkelig fokus, i tillegg til å understøtte alle andre industrier med eksportstøtte. Våre utenriksrepresentasjoner, herunder forsvarsattacheene, bistår også norsk industri. Videre bruker Forsvarsdepartementet omlag 2 millioner kroner i årlig støtte til eksportfremmende tiltak. Støtten går til dekning av reisekostnader for offiserer, både i forbindelse med markedsføring av norsk forsvarsmateriell på utenlandske forsvarsmateriellmesser og ved direkte presentasjoner av aktuelt materiell overfor mulige kjøperland.

For en liten nasjon som Norge vil det ikke være nødvendig med et like stort apparat som for eksempel Storbritannia, hvor det er etablert en egen Defence Export Services Organisation. Dette er en organisasjon under Ministry of Defence. Defence Export Services Organisation jobber målrettet med det industrielle aspektet ved forsvarets anskaffelser og eksportmuligheter internasjonalt. Arbeidet består blant annet av å kartlegge hva slags forsvarsmateriell som er etterspurt i de ulike markedene internasjonalt, og gi støtte til eksportaktiviteter for å promotere britisk forsvarsindustri, og på den måten sørge for økt eksport. Fokus på kartlegging av muligheter for norsk forsvarsindustri til å være leverandør, støtte på mes-

ser og annen støtte i form av kompetanse vil kunne heve eksportandelen fra Norge.

Forsvarsdepartementet vurderer en mulighet for samarbeid mellom Forsvaret, industrien og Innovasjon Norge, hvor kostnadene dekkes gjennom kostnadsdeling. Det kan være hensiktsmessig å koble nettverk og kompetanse til Innovasjon Norge, Forsvarsdepartementet, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvaret for å få til en målrettet støtte for industrien i Norge. Departementet vil ta et overordnet ansvar og lede arbeidet. Departementet vil også kunne være et kontaktpunkt for forsvarsindustrien for å kanalisere deres henvendelser.

### 8.3 Offentlige, næringsrettede virkemidler

Virkemidlene som er etablert for industriutvikling er ikke spesialtilpasset forsvarsindustrien, men er likevel ment å støtte denne like mye som andre industrisektorer. Eksempler på virkemidler er Innovasjon Norges forsknings- og utviklingskontrakter, og risikolån, Garanti-Instituttet for Eksportgarantis eksportgarantier, Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråds ARENA-program for innovasjon i nettverk og Norwegian Centres of Expertise-programmet.

Gjennom ordningen Norwegian Centres of Expertise får flere teknologimiljøer i Norge muligheter til å utvikle sin nisjekompetanse og konkurransedyktighet. Det har vist seg at forsvarsindustrien er sentral i flere av disse klyngene. Ordningen kan være et positivt bidrag til å sikre Forsvaret tilgang til kompetanse og konkurransedyktige samarbeidspartnere.

Nærings- og handelsdepartementet har bedt Innovasjon Norge om å fokusere mer på forsvarsindustrien spesielt i forbindelse med midler til forsknings- og utviklingskontrakter. Denne form for samarbeid kan også inkludere utenlandske bedrifter med gjenkjøpsforpliktelser i Norge, forutsatt at aktuelle prosjekter er i tråd med retningslinjene for gjenkjøp.

Forsvarets forskningsinstitutt vil, i samarbeid med industrien og virkemiddelapparatet, gå igjen om virkemidlene for å kartlegge effektene og mulighetene som finnes. Målet med dette arbeidet vil være å finne frem til hvilke spesielle behov forsvarsindustrien kan ha, og komme med forslag for en bedre tilpasning av virkemidlene. Det er et stort behov for å vurdere hvorvidt eksisterende virkemidler alene eller i kombinasjon med andre eller nye virkemidler vil kunne bidra til å øke norsk

industri konkurransedyktighet og derved sikre nødvendig og ønsket eksportutvikling. I tillegg vil Forsvarsdepartementet se nærmere på hvordan et målrettet apparat for understøttelse av forsvarsindustrien kan organiseres.

### 8.4 Gjenkjøpsordningen

Gjenkjøp praktiseres av over 100 land. Antallet øker. Nasjonene anser at gjenkjøp er et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel. Behovet for å opprettholde en viss kompetanse nasjonalt tillegges også betydelig vekt. Dette er viktig for Forsvaret både å være en attraktiv samarbeidspartner i internasjonalt materiellsamarbeid, og å kunne fremstå som en kompetent kjøper og bruker av nytt materiell. Land som benytter gjenkjøp, foretar derfor en løpende tilpasning av sitt regelverk på området.

Leveranser fra industrien i Norge som et resultat av gjenkjøpavtaler, har de siste årene hatt en årlig gjenkjøpsverdi på i underkant av 3 milliarder kroner. 150 til 220 bedrifter har vært involvert i gjenkjøp i samme periode. Ved utgangen av 2006 hadde utenlandsk industri en samlet utestående gjenkjøpsforpliktelse overfor Norge på 8,6 milliarder kroner som skal gjennomføres frem til 2013. Dette innebærer store muligheter for norske bedrifter.

#### 8.4.1 Den norske gjenkjøpsordningen

Soria Moria-erklæringen forutsetter at gjenkjøp og industriell deltakelse ved større forsvarsanskaffelser skal finne sted i sterkere grad enn det som har vært tidligere. Norge har lenge krevd 100 % gjenkjøp på alle utenlandske leveranser til Forsvaret. Dagens retningslinjer for gjenkjøp ble fastsatt i 1991, og er senere revidert flere ganger med mindre endringer. I retningslinjene fra 1991 ble grenseverdien for å kreve gjenkjøp for en anskaffelse satt til 50 million kroner, men ble hevet til 75 million kroner i 2001.

Gjenkjøpsordningen har, i tillegg til Forsvarets egne anskaffelser, vært ansett som det viktigste virkemiddelet i forbindelse med de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Markedsadgang var tidlig en viktig målsetting. I St. meld. nr. 59 (1997–98) fremgår det blant annet at gjenkjøp skal nyttes systematisk til å åpne utenlandske, lukkede markeder for norsk, forsvarsrelatert industri. Andre viktige målsettinger har vært å bidra til langsiktige samarbeidsrelasjoner mellom norsk og utenlandsk industri, gi tilgang til teknologi, etablere teknologisamarbeid som kan gi frem-

tidige materielle leveranser, og åpne mulighetene for materiellsamarbeid på myndighetsnivå.

Det har videre vært en hovedregel at gjenkjøp fra norsk industri skal være konkurransedyktig når det gjelder pris, kvalitet og andre betingelser.

Siden 2003 har det vært stilt krav om at minst 50 % av gjenkjøpsforpliktelsen skal oppfylles gjennom såkalte strategiske prosjekter, det vil si prosjekter som er viktige både for Forsvaret og for forsvarsindustrien, eller ved direkte gjenkjøp, det vil si leveranser til det produktet Forsvaret kjøper. Maksimum 10 % kan være produkter som defineres som flerbruksteknologi. Den resterende del av gjenkjøpet skal oppfylles i form av ikke-strategiske produkter for Forsvaret og forsvarsindustrien. Dette benyttes som et virkemiddel for å styre leverandøren mot prioriterte satsningsområder.

Forsvarsdepartementet har også ved enkelte tilfeller lagt stor vekt på direkte kontakt med anskaffelsesmyndighetene i leverandørens hjemland. Et resultat har vært utarbeidelsen av en katalog over mulige samarbeidsprosjekter. Denne inneholder lister over aktuelle anskaffelsesprosjekter i vedkommende land, innenfor områder hvor norsk industri har kompetanse og kan få markedsadgang. Listene har vært benyttet bl.a. ved anskaffelsen av nye fregatter og helikopter. Ved fregattanskaffelsen fikk norsk industri store leveranser til det spanske forsvaret som et resultat av Forsvarsdepartementets dialog med spanske myndigheter. Som eksempel kan nevnes sjømålsraketten Penguin og raketluftvernssystemet NASAMS. Salg av norsk materiell til forsvaret i leverandørlandet har også den fordel at det i liten grad koster leverandøren noe, utover litt salgsbistand, mens det kan gi en vesentlig uttelling i forhold til gjenkjøpsforpliktelsen.

I flere tilfeller har Forsvaret ønsket å benytte gjenkjøp til å opprettholde eller utvikle en nasjonal kompetanse på vedlikehold av materiell. Dette kan bidra til lavere levetidskostnader. Nasjonal vedlikeholds kompetanse kan også gi reduserte kostnader ved senere oppgraderinger. Videre har departementet støttet industri i Norge ved å tillate bytte av gjenkjøpsforpliktelser i samarbeid med andre lands myndigheter. Dette for at norske bedrifter skal få redusert sine gjenkjøpsforpliktelser overfor de aktuelle landene.

Gjenkjøpsordningen kan også bidra til jevnere produksjon innenfor forsvarsindustrien, noe som vil være viktig for å sikre industriens levedyktighet i perioder hvor Forsvaret foretar store kjøp fra utlandet og færre nasjonale anskaffelser. Andelen av Forsvarets investeringsbudsjett som brukes i Norge varierer nemlig over tid. Dette vil gi en

svært variabel ordreinngang for norsk forsvarsindustri, dersom industrien kun var basert på et innenlandsk forsvarsmarked. På tilsvarende måte kan gjenkjøp bidra til å opprettholde norsk industri kompetanse i perioder uten leveranser til det norske Forsvaret.

#### **8.4.2 utfordringer ved dagens praktisering av gjenkjøp**

Dersom gjenkjøp skal være et effektivt virkemiddel, bør en del forutsetninger være oppfylt. Den viktigste er at det finnes en gjennomtenkt strategi for hva som skal oppnås i forhold til de (n) aktuelle leverandøren(e) i forbindelse med den konkrete anskaffelsen. Alle involverte parter må være innforstått med hva som er målsettingen, og formidle denne utvetydig til de potensielle leverandørene. Dette må ikke minst gjelde de delene av Forsvaret som står for anskaffelsen, selv om de ikke har direkte ansvar for selve gjenkjøpet. Forsvarsdepartementet vil derfor styrke koordineringen mellom arbeidet med selve anskaffelsen og gjenkjøp.

Det er også en fordel at arbeidet med gjenkjøpsavtaler og -prosjekter starter så tidlig som mulig. All erfaring viser at det tar tid å etablere gjenkjøpspakker av god kvalitet, og særlig å få til prosjekter som anses som strategiske. Det er gjerne de strategiske prosjektene som også er av størst interesse for Forsvaret, og har størst effekt for industrien.

For å oppnå gode gjenkjøpsprosjekter er det også en fordel at flere leverandører konkurrerer om en anskaffelse, og at konkurransen opprettholdes så lenge som mulig. Erfaringer viser at det er vanskeligere å få til enighet om gjenkjøpsavtalene og etablere gode gjenkjøpspakker i eneleverandørssituasjoner. Dette er særlig utfordrende når det forhandles om oppgraderinger av allerede anskaffet materiell.

Direkte gjenkjøp kan i en del tilfeller tenkes å komme Forsvaret til gode ved at man får til mindre underleveranser og kontrakter om installasjon og testing av utstyr som, sammen med overføring av teknologi, kan gjøre norske bedrifter kvalifiserte for oppdrag innen vedlikehold og oppgraderinger av materiellet. Ofte er imidlertid ikke vedlikeholds-konseptet for det aktuelle materiellet klart på det tidspunktet det må tas standpunkt til slike gjenkjøpsforslag, og inngår derfor ikke som en del av vurderingsgrunnlaget for den enkelte anskaffelse.

Samfunnssikkerhet får stadig større betydning, og flere bedrifter som produserer forsvarsmateriell, produserer også materiell til bruk i samfunnssikkerhet. Sivil teknologi har i økende grad fått

anvendelse på forsvarsområdet. Mange norske bedrifter har flerbruksprodukter, og man ser en betydelig spillovereffekt mellom sivil og militær teknologi. Høyteknologisk forskning og utvikling trenger i mindre grad å være forsvarsrelatert, siden nye teknologier på et tidlig stadium ofte er uavhengig av sluttbruker.

Basert på en oversikt over inngåtte kontrakter over 20 millioner kroner i perioden 2001–2005, har Forsvarets logistikkorganisasjon vurdert antallet nye muligheter og merverdi som følge av en eventuell reduksjon av gjenkjøpsgrensen. Oversikten viser at man i perioden 2001–2005 ville hatt 10 ekstra samarbeidsmuligheter, i form av gjenkjøpsavtaler til en verdi av ca. 600 millioner kroner, dersom grensen hadde vært 50 istedenfor 75 millioner kroner. I samme tidsperiode ble det inngått gjenkjøpsavtaler til en samlet verdi av 7,7 milliarder kroner.

Beløpsgrensen for å kreve gjenkjøp varierer sterkt mellom ulike land. Grensen i Sverige er 100 millioner SEK, Danmark 25 millioner DKK, Finland 10 millioner EUR, Nederland 5 millioner EUR, Storbritannia 10 millioner GBP og Spania 0,6 millioner EUR. Landene praktiserer også ordningen på ulike måter. Flere av landene som har en lav grense praktiserer dessuten ordningen liberalt, og godkjenner produkter som ikke ville blitt godkjent i Norge.

Et sentralt spørsmål i arbeidet med strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser er grenseverdien for når det skal kreves gjenkjøp. Grensen har siden 2001 vært 75 millioner kroner. Næringslivet har i forbindelse med strategiarbeidet foreslått å senke grensen til 35 millioner kroner. Dette støttes også i Forsvarets forskningsinstituttets rapport.

Regjeringen vil, i tråd med Soria Moria-erklæringen, styrke gjenkjøp ved anskaffelser av forsvarsmateriell. Som følge av dette vil vi senke gjenkjøpsgrensen til det opprinnelige nivået på 50 milli-

oner kroner. Dette vil være positivt for norsk industri, all den tid en senkning av gjenkjøpsgrensen betyr at det årlige antallet inngåtte gjenkjøpsavtaler vil øke, og at den nye grensen vil inkludere noen av de leverandører som har flere mindre leveranser til Forsvaret, men som samlet blir av et stort omfang. Videre vil det kunne gi økte muligheter for små og mellomstore bedrifter.

En redusert grenseverdi for gjenkjøp kan isolert sett medføre både økt gjenkjøp for næringslivet og noe økte administrative kostnader. Dette er bakgrunnen for at regjeringen ønsker å gå ned til 50 og ikke 35 millioner kroner slik industrien opprinnelig foreslo. Økningen i arbeidsmengden vil også kunne avhjelpest av en effektivisering av forhandlingsprosessen, og en mer effektiv ressursbruk i oppfølgingen av inngåtte avtaler. Forsvarsdepartementet vil derfor utarbeide standardavtaler der forhandlingsrommet blir innskrenket.

Rammeavtaler kan være et middel for å fange opp en situasjon med mange små kontrakter. Det innebærer at det underskrives en samleavtale med leverandøren, og at alle anskaffelser over en viss (lav) grense legges til denne forpliktelsen. Et slikt system kan redusere den administrative belastningen. Dette vurderes nærmere i den pågående gjennomgangen av gjenkjøpsretningslinjene, og bør også medføre en effektiviseringsgevinst.

Norge har i forbindelse med gjenkjøp stilt som krav at de aktuelle tilbydere skal ha en tilfredsstillende gjenkjøpsavtale på plass før valg av leverandør og inngåelse av kontrakt. Dette kravet vil bli videreført. Gjenkjøp vil bli tilpasset planlagte investeringer for å unngå forsinkelser i anskaffelsesplanene.

Mange små og mellomstore bedrifter har oppnådd leveranser til andre land av nyskapende og innovative produkter, men Norge har hittil ikke hatt ordninger som prioriterer disse i forbindelse med gjenkjøp.



## 9 Næringspolitikken i andre land

Alle land vurderer samarbeidet mellom industrien og forsvaret som viktig og nødvendig. For å gi et bilde av hva industrien i Norge konkurrerer mot gis det nedenfor en kort beskrivelse av 6 lands politikk. Felles for de landene som omtales er at de er opptatt av å sikre nasjonal forsvarsindustri kompetanse til videre utvikling. Videre legges det stor vekt på å styrke samarbeidet mellom forsvar, industri og forsknings- og utviklingsmiljøene. De samme elementer som Norge legger vekt på i strategien, går stort sett også igjen hos disse landene.

### 9.1 Storbritannia

Det britiske forsvarsdepartementet etablerte i 2002 en næringspolitikk for forsvarsindustrien med utgangspunkt i forsvarets behov. Målet var å styrke konkurranseevnen og opprettholdelse av britisk forsvarsindustri innenfor rammen av en overordnet næringsstrategi. For å kunne støtte materiellarven i det britiske forsvaret og ta frem nye kapasiteter ble det slått fast at det er viktig å ha en industri som er kompetent og levedyktig. Næringspolitikken omhandler hvilke faktorer, utover konkurranse, som vil være kriterier ved anskaffelser, og åpner for tettere industrisamarbeid og partnering. Fra myndighetenes side legges det stor vekt på større åpenhet, og en forpliktelse til å opprettholde en tett dialog med industrien for å videreføre en helhetlig tilnærming og for å monitorere framgang og resultater.

For å implementere næringspolitikken ble det i 2005 etablert en strategi som skal dekke både forsvarets og industriens behov for informasjon med tanke på langsiktighet i planleggings- og beslutningsprosesser.

I 2006 ble det utarbeidet en strategi som omhandler hvordan man skal iverksette de teknologiske kompetanse- og satsningsområder. Strategien er utarbeidet i tett samarbeid mellom det britiske forsvarsdepartement, industrien og forskningsmiljøene, og skal sørge for at man klarer å opprettholde nasjonal kompetanse på forsvarsområdet.

### 9.2 Australia

I Australia har man lenge hatt en næringspolitikk for forsvarsindustrien. I 2006 ble det gjennomført en gjennomgang av næringspolitikken i samarbeid med industrien. Dette arbeidet resulterte i en revisjon, som blant annet beskriver hva nasjonal industri kan bidra med i forsvarets strategiske planlegging:

«To ensure that plans for industrial support for the Australian Defence Forces are robust and strategically driven, a Defence Industry Self-Reliance Plan will be developed that outlines the essential security role of industry in equipping, re-supplying and maintaining the Australian Defence Forces in peacetime and across a credible range of contingencies»

### 9.3 Sverige

I den svenske Riksdagens beslutning 2005–07, fremgår det at når det er kostnadseffektivt, bør forsvarsindustriell kompetanse i høyere grad utnyttes til systemintegrasjon (integrere delsystemer i et våpensystem) og vedlikehold. Riksdagen påpeker viktigheten av at forsvaret prøver ulike modeller for samarbeid med leverandører for å gjøre det mulig for næringslivet å ta et større ansvar for systemintegrasjon, vedlikehold og løpende drift.

I en proposisjon (2006/07:1 Utgiftsområde 6) fra den svenske regjering til Riksdagen, fremkommer det at;

«Materieförsörjningen kännetecknas av många och komplexa beroenden såsom t.ex. internationella samarbeten, försörjnings-säkerhet, industriell kompetens och infrastruktur för vidmakthållande. Vidare kännetecknas materieförsörjning av att den är långsiktigt syftande och att tiden från beslut till resultat vanligen är långa. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot avvägningen mellan behoven av att tillfredsställa kortsiktiga behov av materiell tillförsel och behoven av kompetens, handlingsmöjligheter och förutsättningar för säker materieförsörjning på längre sikt.»

I januar 2007 utgav det svenske forsvaret Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning. Strategien er utarbeidet i et samarbeid mellom forsvaret, Forsvarets materiellverk (FMV) og Forsvarets forskningsinstitut (FOI), og gir retningslinjer for hvordan forsvaret internt skal forholde seg i arbeidet med materiellanskaffelser. Det legges vekt på å gi sivile leverandører større ansvar. Det kommer klart frem at det skal være forsvarets oppgaver og behov som skal være styrende for forsvarets materiellanskaffelser. Internasjonalt samarbeid er fokusert som et hovedalternativ ved utvikling, anskaffelse og vedlikehold, og det legges stor vekt på å analysere de muligheter og begrensninger som ligger i en slik tilnærming.

#### 9.4 Nederland

---

Nederland legger stor vekt på industrielt samarbeid i forbindelse med forsvarsmateriellprosjekter. Dette gjelder både for utvikling, anskaffelser og bruk av materiellet.

Forsvarsindustrien omsetter for ca. 15 milliarder kroner. Eksporten utgjør ca. 45 %. Industrien består i hovedsak av små og mellomstore bedrifter, og utgjør i overkant av 10 000 arbeidsplasser. Nederland har alltid vektlagt gjenkjøp og internasjonalt samarbeid for å legge forholdene til rette for deltakelse av nederlandsk industri. Nederlenderne har en relativt lav grense for krav om gjenkjøp, omlag 40 millioner kroner. Det stilles også krav om at gjenkjøpskontrakten skal signeres før hovedkontrakten. I Nederland er myndigheter og industri godt samkjørt og omforente i forhold til hva de ønsker å oppnå av industrielle aktiviteter i forbindelse med fremtidige materiellanskaffelser.

#### 9.5 Finland

---

En av grunnpilarene for Finlands forsvar er en nasjonal forsvarsindustri.

Statsministerens kontor i Finland har utgitt en rapport om Finnish Security and Defence Policy 2004 (Government report 6/2004). Denne redegjør for prinsippene og målene i Finlands forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Av rapporten fremgår det at målet er å øke konkurransedyktigheten til den finske forsvarsindustrien innenfor EUs rammeverk. Det er også et mål å opprettholde produksjonspotensialet til den nasjonale forsvarsindustrien og forskningsmiljøene gjennom langsiktige kontrakter og forsknings- og utviklingsprosjekter nasjonalt. Anskaffelsesprosessene legges opp slik industrien involveres allerede i planfasen av prosjekter. Målet er å opprettholde nasjonal kompetanse, samtidig med en konkurransedyktig produksjon og utnyttelse av innenlandsk flerbruksteknologi. Finland krever 100 % gjenkjøp for all kjøp av materiell i utlandet.

#### 9.6 Spania

---

Det spanske forsvarsdepartementet fører en anskaffelsespolitikk som innebærer størst mulig utnyttelse av den kompetanse som spansk industri har, forutsatt konkurransedyktighet. Dersom materiell anskaffes fra utlandet, er det ønskelig å innlede bi- eller multilateralt samarbeid om frembringelse av materiellet. Et annet alternativ er å fremforhandle industrielle samarbeidsavtaler, dvs. gjenkjøpsavtaler.

Det er tre hovedmål for den spanske næringspolitikken på forsvarssektoren: konsolidering av strategiske industrielle sektorer, størst mulig grad av nasjonal selvforsørgelse mht. vedlikehold og støtte over levetiden til det materiellet som anskaffes, og tilgang til eksportmarkeder ved hjelp av utvikling av en spansk konkurransedyktig forsvarsindustri.

Bevisst utnyttelse av forsvarsanskaffelser til utvikling av høyteknologisk industri de siste 25 år gjør at Spania nå foretrekker å anskaffe hovedmateriell gjennom multinasjonale konsortier, hvor spansk industri deltar som likeverdig og fullt ut konkurransedyktig partner.

Spania satser fortsatt på videreutvikling av den nasjonale forsvarsindustrien blant annet ved å beholde nasjonal styring på større anskaffelser. Spania har ikke sluttet seg til EUs Code of Conduct. Dette for å benytte muligheten til å stå friere med hensyn til å foreta strategiske valg med videreutvikling av nasjonal industri.

## 10 Forsvarets forskningsinstituts rapport med høringsuttalelser

### 10.1 Forsvarets forskningsinstituts rapport

---

Forsvarets forskningsinstitutt har, på oppdrag fra Forsvarsdepartementet, utarbeidet en rapport som grunnlag for departementets helhetlige strategi for de næringspolitiske aspektene ved Forsvarets anskaffelser.

De viktigste forslagene i rapporten er:

- Forsvarsdepartementet må ha ansvaret for utviklingen og gjennomføringen av strategien som må integreres inn i øvrig planprosess.
- Det etableres et integrert samarbeid mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og industrien og at de betrakter hverandre som strategiske samarbeidspartnere.
- Det søkes å bidra til økt nasjonal verdiskaping og til en styrkning og videreutvikling av et konkurransedyktig næringsliv.
- De materiellrelaterte behovene må ta hensyn til alle fasene i materiellets levetid og hvordan nytt materiell påvirker eksisterende struktur. Beredskapsmessige forhold må tillegges betydelig vekt.
- Det etableres tidlig avklaring om aktørenes rolle i forhold til oppgaver gjennom materiellets levetid.
- Man baserer seg på tidlig dialog og integrert samarbeid.
- Konkurransen vil fremdeles være det bærende elementet i valg av leverandører.
- Bruken av gjenkjøp styrkes. Grense for gjenkjøp reduseres til 35 millioner kroner.
- Velegnede arenaer og møteplasser for de strategiske samarbeidspartnerne må etableres.

### 10.2 Høringsuttalelser

---

Forsvarets forskningsinstituts rapport er sendt på høring til Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, alle fylkeskommunene, Oslo kommune, Forsvarssjefen, Forsvarsstaben, Felles operativt hovedkvarter, Forsvarets logistikkorganisasjon, Næringslivets hovedorganisasjon, Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening, NorSupport, NITO, Norsk Industri, Landsorganisasjonen, Yrkesorganisasjonenes sentralforbund og Akademikerne.

Særlig berørte instanser, som også har vært representert i styringsgruppen som har gitt innspill til Forsvarets forskningsinstituts rapport, har i sine høringsuttalelser i hovedsak sluttet seg til den foreslåtte strategien for samarbeid mellom Forsvaret og industrien. Dette gjelder i første rekke Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening og Landsorganisasjonen.

Andre høringsuttalelser, blant annet fra Næringslivets Hovedorganisasjon, Norsk Industri, NITO og de fylkeskommunene som har uttalt seg, støtter også opp om rapporten.

Forsvarssjefen (FSJ) viser til at rapporten omtaler en rekke forhold som er viktige for Forsvaret. Det gjelder blant annet forslag om nær dialog med næringslivet og styrket flernasjonalt samarbeid om større prosjekter. FSJ understreker viktigheten av at de næringspolitiske aspekter tar utgangspunkt i Forsvarets behov. Videre er FSJ opptatt av at gjenkjøp ikke forsinkes prosesser knyttet til godkjenning og gjennomføring av planlagte investeringer. Hovedfokus bør være på evnen til å gjennomføre planlagte investeringer.

## 11 Forsvaret og industrien – strategiske partnere

Regjeringen ønsker å styrke de næringspolitiske aspekter i forbindelse med Forsvaret anskaffelser. I Soria Moria-erklæringen legges det vekt på at det skal gis stabile, forutsigbare og konkurransedyktige rammebetingelser, hvor staten er engasjert i partnerskap med næringslivet og arbeidstakerne.

Forslaget om en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspektene ved Forsvarets anskaffelser er en viktig del av regjeringens oppfølging av Soria Moria-erklæringen. Strategien skal bidra til å videreutvikle norsk industris kompetanse til å understøtte Forsvarets materiellbehov, styrke norsk industris muligheter til å delta i internasjonalt materiellsamarbeid, og sørge for at norske bedrifter best mulig blir satt i stand til å levere materiell til Forsvaret innenfor de områder hvor dette anses hensiktsmessig.

Forsvarsdepartementet ønsker å etablere fora hvor industrien og Forsvaret kan møtes for å utvikle nye og bedre samarbeidsrelasjoner. Å styrke dialogen er også et uttrykt ønske fra industrien.

Den nye strategien endrer innretningen på de politiske føringer Forsvaret arbeidet etter under forrige regjering når det gjelder samarbeidet med norsk industri. Strategien innebærer vekt på tidlig dialog og informasjonsutveksling, slik at industrien bedre kan vurdere og planlegge egen deltakelse i enkelt prosjekter.

### 11.1 Målsettingen for strategien

Basert på Forsvarets behov, vil strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser bidra til økt nasjonal verdiskaping og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv, samt sikre Forsvaret nødvendig tilgang på kompetanse, materiell og tjenester. Videre vil det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet, basert på Forsvarets behov, styrkes. Samarbeidet vil omfatte både nasjonale og internasjonale prosjekter.

### 11.2 Forsvaret og næringslivet

Forsvarsdepartementet har, sammen med Forsvarets militære organisasjon, en rekke oppgaver i tilknytning til Forsvarets materiell som stiller store krav til organisasjonenes kompetanse på området.

Forsvaret vil i større grad legge til grunn at sivil kompetanse nyttes, der dette møter kravspesifikasjonene. Det er verken mulig eller ønskelig for Forsvaret selv å besitte alle typer kompetanse. Det bør derfor etableres et samarbeid med miljøer som har den kompetansen som det ikke er hensiktsmessig at Forsvaret selv besitter.

Det er ikke uvanlig at det tar 10–20 år fra behovet beskrives og til materialet kan leveres. En av hensiktene med et nærmere samarbeid mellom Forsvaret og industrien er å korte ned den tiden det tar å anskaffe materiell. I tillegg har også materialet normalt en lang levetid som kan strekke seg over 20–40 år (enkelte ganger også lengre). I tidligfasen av en anskaffelse og under strukturutviklingen fremkommer det ofte behov og ønsker om krav til ytelsen. Gjennom de ulike fasene av anskaffelsen er det viktig at den samlede kompetansen blir benyttet for å sikre et best mulig grunnlag for anskaffelsen. Her vil forskningsmiljøene og næringslivet kunne bidra med innsikt i hvilken ytelse som kan oppnås ved bruk av ulike teknologiske løsninger, samt bidra med kunnskap om den fremtidige utviklingen.

Forsvarets materiell er bygget opp med kompetanse og innspill fra en rekke bidragsytere. Forsvaret er avhengig av et samspill mellom Forsvaret selv, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet. Dette er nødvendig for at Forsvaret skal kunne levere resultater med den kvalitet som er forventet.

### 11.3 Forsvarsdepartementets rolle som strategisk premissleverandør

Forsvarsdepartementet har, som ledd i den overordnede forsvarsplanleggingen, ansvar for materiellplanleggingen og investeringskonseptet, samt oppfølgingsansvar overfor Forsvarets logistikkorganisasjon i gjennomføringen av materiellinveste-

ringene. Dette betyr at departementet har ansvaret for å utarbeide og godkjenne de konseptuelle løsningene og fremskaffelsesløsningene, som grunnlag for å gjennomføre investeringene. Forsvarets logistikkorganisasjon står for prosjekteringen, forhandlinger og gjennomføringen av selve anskaffelsen. Konseptuell løsning omfatter de dokumenter som ligger til grunn for valg av materiellkategorier. Fremskaffelsesløsningen er grunnlagsdokumentasjonen for å kunne iverksette en anskaffelse og implementere det aktuelle materiellet.

I forbindelse med departementets planlegging av materiellanskaffelsen blir det tatt en rekke valg som får betydning både for hva slags materiell som skal anskaffes, og hvordan anskaffelsen kan gjennomføres.

Deltakelse i denne fasen vil ha stor betydning for næringslivet, ikke minst for de bedriftene som kan være aktuelle som leverandører. Bedre innsikt i og forståelse for Forsvarets behov setter næringslivet i stand til å gjøre de rette valgene når de skal tilby kompetanse, materiell eller tjenester i en eventuell anskaffelsesprosess.

#### **11.4 Forsvarets logistikkorganisasjons rolle som materielleier**

Forsvarets logistikkorganisasjon anskaffer materiellet og forvalter dette på vegne av staten. Forsvarets logistikkorganisasjon har ansvaret for en vesentlig del av Forsvarets ressurser (ca. 45 % av forsvarsbudsjettet), og er sentral i forhold til forvaltningen av både nytt og eksisterende materiell.

De største forsvarsmateriellverdiene ligger i allerede anskaffet materiell. Vedlikehold og oppgradering av eksisterende materiell, samt integrering av nytt materiell er ofte en krevende oppgave. Som leverandør av materiellet har næringslivet verdifull kompetanse som kan være med å bidra til gode løsninger for Forsvaret.

En viktig forutsetning for å kunne opprettholde Forsvarets operative evne, er tilgang på nødvendig kompetanse og materiell for å gjennomføre vedlikehold, reparasjoner, oppgraderinger etc.

#### **11.5 Grunnlaget for å utvikle innholdet i den nye strategien**

Det er en vesentlig forutsetning for strategien at samarbeidet mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene samt næringslivet styrkes som et strategisk samarbeid. Partene skal i fellesskap konkretisere innholdet i strategien ut fra en felles

forståelse av hvordan kompetanse og ressurser kan anvendes til felles beste for å løse utfordringene og behovene som Forsvaret står ovenfor i forbindelse med anskaffelse av materiell, kompetanse og tjenester.

Grunnlaget for strategien er behovet som Forsvarsdepartementet og Forsvaret har i tilknytning til Forsvarets materiellrelaterte oppgaver. Dette behovet må være dokumenterbart, og kommuniseres i en egnet form til samarbeidspartnerne. Dokumentasjonen må dekke både de kortsiktige og langsiktige behovene, og ta utgangspunkt i eksisterende materiell, anskaffelser og innføring av nytt materiell, og fremtidig drift og vedlikehold av materiellet. Beredskap er en del av det fremtidige behovet. Samarbeidet må ta utgangspunkt i de foreliggende materiellplanene, og ha et 20 årsperspektiv.

Strategien representerer en gjennomgripende prosess som tar utgangspunkt i et samlet behov. Parallelt med utviklingen av innholdet i strategien er det nødvendig å arbeide med planleggingshorisonten for anskaffelsesplanverket. Et for kort perspektiv reduserer både muligheten til å velge den mest tjenelige anskaffelsesformen, og til å gi tilstrekkelig tid til å utvikle en strategisk tilnærming til anskaffelsene.

#### **11.6 Nærmere om strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser**

Strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser er basert på Forsvarets behov og en klart beskrevet prosess for hvordan behovet omsettes i handling, for å kunne gi de nødvendige resultatene.

Forsvarsdepartementet ønsker å legge til grunn en langsiktig strategi med det siktemål at Forsvarets anskaffelser, drift og vedlikehold skal kunne komme fra industrien i Norge, uten at dette skal komme i strid med anskaffelsesregelverkets krav om åpen konkurranse. Dette innebærer at departementet vil vektlegge anskaffelser fra leverandører i Norge, under forutsetning av konkurransedyktighet blant annet med hensyn til pris og kvalitet.

For å legge forholdene til rette for å oppnå målsettingen for strategien, og for at norsk industri i forkant skal kunne posisjonere seg gjennom en realistisk forståelse av krav og muligheter, vil Forsvarsdepartementet arbeide for at:

- Forsvaret og industrien på et tidligst mulig tidspunkt utveksler informasjon om industrielle

muligheter ved Forsvarets planlagte anskaffelser.

- Forsvaret legger de teknologiske kompetanseområdene til grunn for samarbeidet med industrien i Norge.
- Valg av samarbeidspartnere, både nasjonalt og internasjonalt, industrielt og på myndighetsnivå skal, når dette understøtter Forsvarets behov, skje i en tidligfase av utvalgte prosjekter.
- Ved kjøp fra utenlandske bedrifter vil det bli krevd gjenkjøp.

Forsvarsdepartementet har ansvaret for å utvikle og implementere strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Departementet vil integrere strategien i planprosessen for materiellanskaffelser, og derved søke å oppnå en effektiv utnyttelse av eksisterende organisasjon og ressurser på området.

Etableringen av strategien skal resultere i en handlingsplan med konkrete forslag til samarbeide mellom Forsvaret og industri i Norge. Det er viktig at både Forsvaret og næringslivet oppfatter og behandler hverandre som strategiske samarbeidspartnere. En slik tilnærming vil gi muligheter for et mer åpent og direkte samarbeid enn tidligere.

Et gjennomgående trekk for alle deler av strategien må være et integrert samarbeid mellom alle impliserte parter: Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet, hvor de strategiske elementene blir tillagt betydelig vekt.

Innføring og implementering av en ny strategi vil bli krevende både for Forsvaret og industrien. Det vil bli utformet en tydelig og konkret implementeringsplan for strategien.

## **11.7 Bærende elementer i strategien**

### **11.7.1 Tidlig dialog**

En betingelse for at aktuelle leverandører i Norge skal kunne tilby riktig materiell, kompetanse eller tjenester til Forsvaret, er at næringslivet forstår hva Forsvaret trenger. Dette er mulig i en tidlig dialog, hvor Forsvaret og industrien gis muligheter til å studere forskjellige ideer og løsninger sammen. Det er også grunn til å anta at en større andel av systemansvaret for Forsvarets materiell i fremtiden kan bli lagt ut til næringslivet. Her bør nasjonalt næringsliv kunne ha konkurransedyktige bidrag å komme med (informasjons- og kommunikasjons- teknologi, soldatutrustning, etc.)

Tidlig dialog mellom aktørene vil bidra til at nødvendig informasjon tilflyter alle parter, slik at

den enkelte fra sitt ståsted blir i stand til å ta riktige beslutninger. Det vil derfor bli etablert fora hvor Forsvarsdepartementet, Forsvaret og næringslivet møtes. Forsvarsdepartementet vil også utarbeide en handlingsplan med konkrete forslag til samarbeide mellom Forsvaret og industrien i Norge. Departementet vil ha særlig fokus på prosjekter i handlingsplanen som krever tett og/eller langsiktig samarbeid.

Mange mindre bedrifter savner informasjon om hvordan de skal forholde seg til Forsvaret for å få presentert produkter og tjenester de kan tilby. En Web-basert tjeneste som kan gi enkle råd om dette vil bli opprettet.

### **11.7.2 Forskning og konseptutvikling**

For å komme med i internasjonalt forskningsprosjektsamarbeid, forutsettes det at deltakerne kan bidra med innsats og kompetanse som de andre partene oppfatter som verdifull. Høy faglig kvalitet kan ofte, selv med begrenset innsats, være nøkkelen til et nært samarbeid og få tilgang til resultater fra andres forskning. Slik tilgang er avgjørende for bredden i vår forskningsbaserte kunnskap. Norge har også inntatt en aktiv rolle i NATOs satsning på Concept Development and Evaluation (CD&E). Forsvarsdepartementet vil arbeide for å styrke denne siden av det internasjonale materiellsamarbeidet.

### **11.7.3 Teknologiske kompetanseområder**

En liten nasjon som Norge har verken mulighet til eller økonomiske ressurser til å ha dybdekompetanse innenfor hele spekteret av forsvarsmateriell. Derfor satses det på noen nisjer, hvor norske bedrifter kan være ledende eller fullt på høyde med andre aktører, ikke minst for å være en attraktiv industriell samarbeidspartner i internasjonalt samarbeid. Forsvarsdepartementet vil, basert på Forsvarets behov, bruke de 8 teknologiske kompetanseområdene, jf. kap. 4.6, som et verktøy for prioritering av samarbeidsprosjekter. Departementet vil også arbeide aktivt for å videreutvikle de teknologiske kompetanseområdene, blant annet når det gjelder en nærmere presisering av kompetansebehovene. En presisering vil kunne medvirke til å forbedre kvaliteten på innholdet i gjenkjøp. Videreutvikling av de teknologiske kompetanseområdene for samarbeid mellom Forsvaret og industri i Norge skal ta utgangspunkt i Forsvarets behov. Arbeidet med å definere slike områder må også sees i lys av regjeringens næringspolitiske prioriteringer.

Forsvarsdepartementet vil konsentrere bruken av forsknings- og utviklingsmidler til de teknologiske kompetanseområdene og styrke dem ved bruk av gjenkjøp. Det er også naturlig at departementet søker internasjonalt materiellsamarbeid innenfor de teknologiske kompetanseområdene.

#### 11.7.4 Internasjonalt materiellsamarbeid

Ut fra økonomiske, operative og industrielle forhold er det et stort strategisk interesse å delta i internasjonalt materiellsamarbeid. For å bli sett på som en interessant, industriell samarbeidspartner, er det avgjørende at vi har kompetanse å tilby. Forsvarsdepartementet vil arbeide aktivt for å komme med i eller få etablert internasjonalt samarbeid primært knyttet til de teknologiske kompetanseområdene, jf. kap. 4.6. Dette forutsetter at prosjekter som er aktuelle for samarbeid håndteres med den nødvendige fleksibilitet i Forsvarsdepartementets materiellplaner for å kunne bli realisert.

#### 11.7.5 Bruk av regelverk

Hovedregelen i anskaffelsesregelverket for Forsvaret er at Forsvarets anskaffelser skal baseres på konkurranse, men gir også muligheter for å fravike konkurranseprinsippet, der dette understøtter Forsvarets behov. Disse forholdene vil bli ivaretatt ved implementeringen av strategien gjennom utføringen av handlingsplanen, jf. kap. 11.7.1.

#### 11.7.6 Etikk

Departementets etiske retningslinjer inngår i strategien, og skal være et verktøy til å sikre ryddighet i samarbeidet mellom Forsvaret og industrien. Dette innebærer at både Forsvaret og næringslivet må etterleve de etiske verdier og normer som Forsvarsdepartementet legger til grunn.

#### 11.7.7 Tidlig identifisering

En handlingsplan med tidlig identifisering av mulige prosjekter og fordeling av ansvar mellom Forsvaret og industrien er viktig for implementeringen av strategien. For hver enkelt anskaffelse vil Forsvarsdepartementet ta beslutning om direktekjøp (fra nasjonal leverandør, kjøp i utlandet med krav om gjenkjøp eller via internasjonalt samarbeid), eller kjøp basert på konkurranse med eventuelt gjenkjøp.

Før Forsvarsdepartementet fatter beslutningen, er det viktig at man har gjort en markedsundersøkelse for å identifisere potensielle leverandø-

rer, eller om det eventuelt er nødvendig å starte en utvikling, nasjonalt eller internasjonalt. Dette vil gi et godt grunnlag for å identifisere hvilke prosjekter som vil være aktuelt å anskaffe nasjonalt, i samarbeid med andre nasjoner og fra utlandet med eventuelt gjenkjøp. Denne evalueringen utelukker ikke bruk av konkurranse.

#### 11.7.8 Gjenkjøp

Forsvarsdepartementet vil videreføre gjenkjøpsordningen og styrke den som et virkemiddel for å sikre og øke norsk forsvarsindustriens adgang til utenlandske markeder. Grensen for å kreve gjenkjøp settes til 50 millioner kroner med virkning fra 1. januar 2008. Ordningen er et viktig verktøy i strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Dette følger også av at regjeringen i Soria Moria-erklæringen legger større vekt på gjenkjøp som virkemiddel enn foregående regjeringer.

Forsvarsdepartementet foreslår at gjenkjøpsordningen også åpner for en mer fleksibel tilnærming til innholdet i gjenkjøpspakkene, men fremdeles basert på Forsvarets behov, og at industriprosjektene i hovedsak skal være forsvarsrelatert. Departementet foreslår at kategorien forsvarsrelaterte produkter utvides til også å omfatte sikkerhetsrelaterte produkter. Flerbruksteknologi bør også i noe større grad kunne godkjennes, ettersom sivil teknologi i økende grad har fått anvendelse på forsvarsområdet.

De teknologiske kompetanseområdene, jf. kap. 4.6, vil bli benyttet som prioriteringsmekanisme ved vurdering av gjenkjøpsprosjekter.

Forsvarsdepartementet foretar nå en gjennomgang av retningslinjene for gjenkjøp. I den forbindelse vil det bli utarbeidet standardavtaler for gjenkjøp. Dermed bør departementets tidsbruk på de enkelte gjenkjøpsforhandlinger kunne reduseres.

Flere av de største leverandørene har store, profesjonelle organisasjoner som håndterer gjenkjøpsforhandlinger og oppfølgingen av inngåtte avtaler. For å møte disse utfordringer vil Forsvarsdepartementet styrke både forberedelsene til og gjennomføringen av gjenkjøpsforhandlinger, samt oppfølgingen av gjenkjøpsavtalene.

Forsvarsdepartementet legger opp til en kvalitativ styrking av gjenkjøpsordningen. For å effektivisere gjenkjøpsarbeidet vil departementet iverksette tiltak for å kunne øke omfanget og kvaliteten på gjenkjøpspakkene. Aktuelle tiltak er:

- Livsløpsavtaler (Life-Cycle Agreements)
  - Gjenkjøpsforpliktelser vil øke som følge av oppgraderinger av materiell etc. Dette inne-

bærer at selv mindre kontraktsbeløp vil kunne bli gjenstand for gjenkjøp.

- Rammeavtaler for gjenkjøp med én og samme leverandør som har flere kontrakter under gjenkjøpsgrensen.
- Benytte en multiplikasjonsfaktor over 1 ved industriprosjekter, hvor små og mellomstore bedrifter er involvert direkte eller indirekte. Dette innebærer å gi en fordel til de leverandører som styrer gjenkjøpet mot små og mellomstore bedrifter.

Forsvarsdepartementet vil inkludere leverandørenes gjenkjøpspakker i den totale evalueringen av tilbudene ved valg av leverandør. Dette innebærer at utenlandsk industri må ha tilbudt en kvalitativ tilfredsstillende gjenkjøpspakke for å bli valgt.

Prioritering av små og mellomstore bedrifter vil kunne ha en viss regional utviklingseffekt, ettersom mange små og mellomstore bedrifter er lokalisert utenfor de store befolkningssentrene. Forsvarsdepartementet kan avstå fra å kreve gjenkjøp i særskilte tilfeller.

#### 11.7.9 Støtte til eksportrettet virksomhet

Forsvarsmarkedet er et lukket og politisk styrt marked. Det nasjonale næringslivet er helt avhengig av myndighetenes støtte for å komme inn på eksportmarkedet. Støtte til eksportrettede tiltak fra Forsvarsdepartementet eller Forsvaret i form av markeringer eller felles markedsføring av nasjonale produkter og løsninger, er av stor betydning for hvordan Norge oppfattes i markedet.

Andre land er meget bevisste på hvordan de fremstår, og har ofte myndighetsrepresentanter på høyt nivå i delegasjoner sammen med næringslivet. Forsvaret og norsk næringsliv må derfor i fremtiden være bedre koordinert ved deltakelse på internasjonale arrangementer, messer, utstillinger etc., slik at det formidles et konsistent budskap, og

at norske interesser er godt koordinerte. Forsvarsdepartementet vil ta et overordnet ansvar for å koordinere og lede aktivitetene.

Departementet vil også, i samarbeid med industrien, Forsvaret og Innovasjon Norge, arbeide for å styrke markedsføringen av nasjonale forsvarsprodukter ved å koble nettverkene og kompetansen til Innovasjon Norge, Forsvarsdepartementet, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvaret for å få til en målrettet støtte for industrien i Norge.

#### 11.7.10 Næringslivets egne tiltak

I tillegg til nødvendig støtte fra myndighetene må også næringslivet ta egne initiativer. Det er flere forhold som avgjør om en virksomhet fremstår som konkurransedyktig, eksempelvis:

- Øke markedstilgangen gjennom samarbeid og strategiske allianser med bedrifter i andre land.
- Strukturell utvikling som styrker bedriftene gjennom økt volum og markedstilgang.
- Bevisst satsning på utvikling av næringsfremmende miljøer (f. eks. konsolidering, klynger).
- Egne effektiviseringstiltak og prosessutvikling for å redusere kostnader.
- Sikre bredden og miljøene for små og mellomstore bedrifter innenfor bransjen som en vekst- og idéplattform.
- Industrien bør organisere seg i produkt- og teknologiområder som tilsvarer programmene i Forsvarsdepartementets investeringskonsept, jf. kapittel 12.2.5.

Det vil være ønskelig at næringslivet synliggjør hvilke tiltak bransjen selv iverksetter, og hvilke resultater som oppnås. Et vesentlig element som ligger til grunn for en slik synliggjøring, er om det er behov for å opprettholde eller videreutvikle næringslivets kompetanse innenfor sentrale områder for Forsvaret.



## 12 Implementering og oppfølging av strategien

### 12.1 Strategien som en strukturell prosess

---

En strategi er en langsiktig plan for å nå uttalte mål. For å tydeliggjøre strukturen i strategien kan den deles inn i enkeltelementer som så settes sammen til en helhetlig prosess. Strategiprosessen kan deles inn i fire faser:

1. Identifisere Forsvarets behov.
2. Konvertere behovet til en handlingsplan.
3. Implementere handlingsplanen.
4. Evaluere resultatene.

Den ledelsesmessige forankringen av målsettingen og de dokumenterte behovene vil være avgjørende for å kunne gjennomføre handlingsplanen. Alle prioriteringer som gjøres i forhold til å beslutte hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i samarbeid med næringslivet, besluttes på ledelsesnivå.

### 12.2 Fasene i strategiprosessen

---

#### 12.2.1 Identifisering av Forsvarets behov

Med utgangspunkt i Forsvarets planverk vil behovene for støtte og leveranser fra samarbeidende parter identifiseres. For å få tilstrekkelig fokus på de forskjellige elementene i materiellprosessen, vil innspillene komme fra de enkelte programmene i departementets investeringskonsept. Forsvarsdepartementet vil organisere denne virksomheten, og det vil bli vektlagt at behovene må dekke hele materiellets levetid. I tillegg til rene materielle leveranser vil departementet også vurdere behovene i tilknytning til nødvendige tjenester og fremtidig kompetansebehov. Beredskap vil bli vektlagt i forhold til behov. I denne fasen er det først og fremst Forsvarets fagmiljøer som vil være aktør.

Det er vesentlig at de strategiske samarbeidspartnerne blir tatt med i prosessen. Dette sikrer bedre innsikt i behovene som Forsvaret har, samtidig som Forsvaret får nyttige innspill fra forskningen og næringslivet til måter å løse disse på.

#### 12.2.2 Konverteringen av de dokumenterte behovene til en handlingsplan.

De strategiske samarbeidspartnerne vil utarbeide en handlingsplan basert Forsvarets behov. Handlingsplanen skal beskrive konkret hvilke prosjekter og områder Forsvaret og industrien i Norge skal utrede videre med henblikk på samarbeid. Den skal også beskrive tiltak, roller og ansvar. Det vil være nødvendig i denne fasen å utarbeide kostnadsoverslag for de forskjellige aktivitetene i planen.

Resultatet av denne fasen vil være et utvalg prioriterte aktiviteter (studier, prosjekter etc.), som partene er enige om å gjennomføre.

#### 12.2.3 Implementering

Enkelt prosjekter i handlingsplanen som iverksettes vil bli formalisert i samarbeidsavtaler eller kontrakter mellom Forsvaret og samarbeidspartneren(e). Eventuelle kostnader vil bli identifisert med mulig kostnadsdeling mellom partene. Utgiftene vil bli dekket innenfor Forsvarets årlige budsjetttrammer.

#### 12.2.4 Evaluering

En evaluering av strategien vil bli foretatt.

#### 12.2.5 Organisasjonsmessig støtte til gjennomføring av strategien

Strategien som er beskrevet vil bli gjennomført innen Forsvarsdepartementets og Forsvarets eksisterende organisasjon. Det vil bli identifisert to funksjoner i tilknytning til strategien, et styringsorgan og en støttefunksjon. Begge disse vil ta utgangspunkt i allerede etablerte organer, henholdsvis Forum for materielle fremskaffelser og de sju programmene for gjennomføring av Forsvarets investeringer (jf. kap 4.2). Forum for materielle fremskaffelser har representasjon fra ledelsen i Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben inkludert generalinspektørene, Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt.

Styringsorganet – Forum for materielle fremskaffelser – vil ha det overordnede ansvaret for gjennomføringen av strategien og fremme eventuelle prioriteringer til linjen i Forsvarsdepartementet.

Forum for materielle fremskaffelser vil, når relevante saker som berører industrien behandles, bli utvidet med representanter for Nærings- og handelsdepartementet og Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening, samt eventuelt andre representanter for næringslivet.

Videre opprettes det sju grupper som støttefunksjon, hver bestående av ett av de sju programmene og representanter for Nærings- og handelsdepartementet og forsvarsindustrien for å støtte gjennomføringen av strategien.

Det vil også bli lagt til rette for utvidet kontakt utenom de ovennevnte, etablerte fora mellom Forsvarsdepartementet og industrien slik at begge har tilstrekkelig kunnskap om fremtidig planer, muligheter og begrensninger som følger av disse planene.

## 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltakene som presenteres i stortingsmeldingen har ikke vesentlige økonomiske konsekvenser utover det som Forsvarets industrielle engasjement har hatt de siste årene. En styrking av gjenkjøp kan medføre administrative merkostnader blant annet ved noe økt personellbehov, samtidig vil styrkingen gi positiv virkning for næringslivet. Skulle det medføre merkostnader, vil Forsvarsdepartementet komme tilbake til Stortinget i de årlige budsjettproposisjonene med forslag om inndekning av utgiftene. Et bedre samarbeid mellom Forsvaret og næringslivet vil være kompetanseutviklende for begge parter.

Forsvarsdepartementet vil benytte eksisterende fora og organisasjonsledd for gjennomføringen av strategien.

Forsvarsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 29. juni 2007 om Forsvaret og industrien – strategiske partnere blir sendt Stortinget.

---

---