

Evaluering av St. meld. 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien – strategiske partnere

Oslo, 26.9.2014



Building a better
working world

1	INNLEDNING.....	2
1.1	BAKGRUNN OG FORMÅL MED OPPDRAGET.....	2
1.2	LESERVEILEDNING.....	2
2	GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET	3
2.1	EVALUERINGSKRITERIER.....	3
2.2	DATAGRUNNLAG.....	4
2.2.1	Dokumentgjennomgang	4
2.2.2	Intervjuer.....	4
2.3	BEGRENSNINGER OG FORUTSETNINGER.....	4
3	FUNN.....	6
3.1	OVERORDNET	6
3.1.1	Hensikt med norsk forsvarsindustripolitikk.....	6
3.1.2	Implementering av St. meld. 38 (2006-2007)	7
3.1.3	Overordnet om samarbeidet mellom Forsvaret og forsvarsindustrien.....	7
3.1.4	Håndtering av etiske forhold	8
3.2	NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDLER.....	9
3.3	TIDLIGSAMARBEID	9
3.3.1	Kompetanseområdene.....	9
3.3.2	Næringsstrategisk analyse.....	10
3.3.3	Utviklingsprosjekter	11
3.3.4	FFIs rolle i tidligsamarbeidet.....	11
3.4	EKSPORTSTØTTE.....	11
3.4.1	Politisk involvering ved salg	11
3.4.2	Deltakelse fra forsvarssektoren ved promotering av norsk forsvarsindustri	12
3.4.3	Innovasjon Norge og eksportstøtte	12
3.4.4	Forsvarssektorens bidrag til kontakt mot internasjonale institusjoner	12
3.5	ANSKAFFELSER.....	12
3.5.1	Gjennomføring av anskaffelser.....	12
3.5.2	Spesielt om krav til nytt materiell	13
3.5.3	Samarbeid etter en anskaffelse - outsourcing av vedlikehold	14
3.6	GJENKJØP	14
3.7	OPPSUMMERING AV FUNN.....	16
4	VURDERING	16
4.1	VIRKEMIDLENES EFFEKT FOR Å SIKRE RELEVANT NORSK FORSVARSINDUSTRI	17
4.2	HVORDAN FORSVARSINDUSTRIPOLITIKKEN PÅVIRKER FORSVARETS INVESTERINGER	18
4.3	HVORDAN FORSVARSINDUSTRIPOLITIKKEN PÅVIRKER FORSVARETS KOMPETANSE.....	20
5	KONKLUSJON.....	21
6	FORSLAG TIL VEIEN VIDERE	22
	REFERANSER	23

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med oppdraget

Rammene for forsvarssektorens nåværende samarbeid med industrien er definert i St.meld. 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien – strategiske partnere, strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser og gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 117 (2007-2008).

Regjeringens hovedmål med St. meld. 38 (2006-2007) var å legge frem en strategi for samarbeidet mellom Forsvaret og industrien i Norge, og konkretisere tiltak som skulle iverksettes for å styrke dette forholdet til det beste for begge parter. I St. meld. 38 heter det at strategien skulle bidra til økt nasjonal verdiskaping og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv, samt sikre Forsvaret nødvendig tilgang på kompetanse, materiell og tjenester. Videre skulle det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet styrkes, basert på Forsvarets behov.

St. meld. 38 beskriver fire faser i en strategiprosess for å styrke samarbeidet mellom forsvarssektoren og industrien. Siste fase i denne prosessen er en evaluering av strategien. På bakgrunn av endrede rammebetingelser, særlig knyttet til implementeringen av EUs direktiv om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser i norsk rett fra 2014, og de erfaringer som er gjort med iverksetting og oppfølging av strategien ønsket Forsvarsdepartementet å gjennomføre en evaluering av strategien våren og høsten 2014. Hensikten med denne evalueringen er å undersøke effekten av stortingsmeldingens varslede tiltak, herunder om det kan konkluderes med at tiltakene har vært kostnadseffektive for forsvarssektoren og om de har bidratt til å dekke Forsvarets behov.

Med utgangspunkt i funn og vurderinger vil vi presentere råd som innspill for fremtidig innretning av innholdet i norsk forsvarsindustripolitikk.

1.2 Leserveiledning

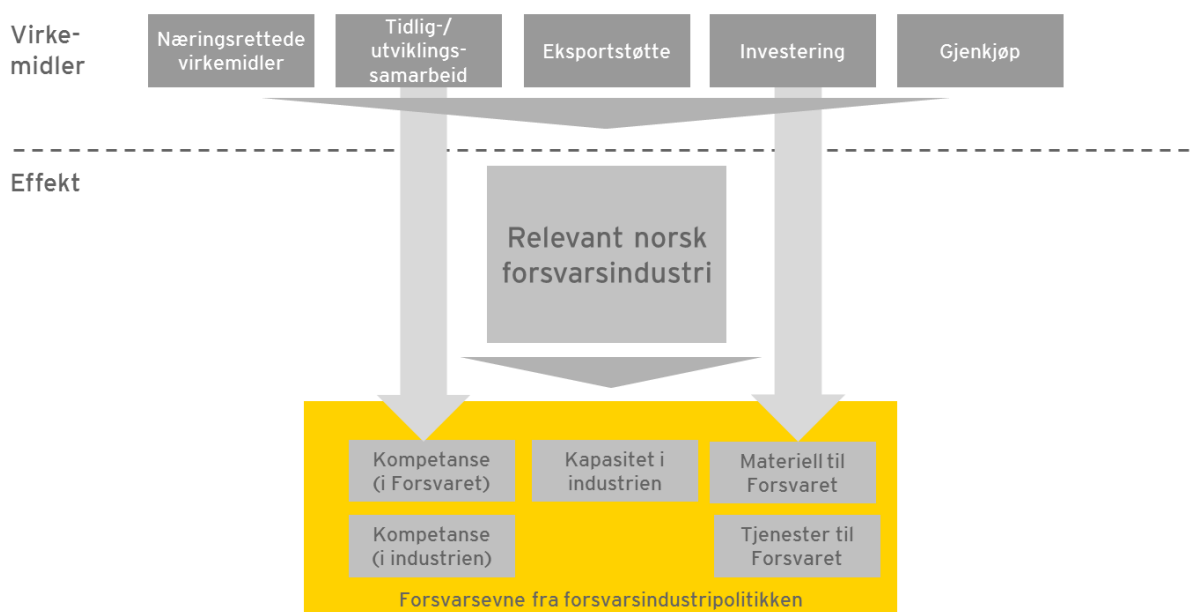
Rapporten starter med et innledende kapittel som beskriver bakgrunn og formål med oppdraget samt en leserveiledning. Kapittel 2 beskriver hvordan oppdraget er gjennomført. I kapittel 3 presenteres våre funn knyttet til virkemidlene presentert i St. meld. 38 (2006-2007), henholdsvis næringsrettede virkemidler, eksportstøtte, tidligsamarbeid, anskaffelser og gjenkjøp. Vi har valgt å beskrive våre funn først i kapittel 3 for å underbygge vår vurdering i kapittel 4. EYs vurderinger er basert på intervjuene, samt EYs fagkompetanse og relevant erfaring. Noen momenter gjentas på ulike steder i rapporten, men disse er da satt i ulik kontekst.

I kapittel 5 trekkes trådene fra kapittel 3 og 4 sammen til en konklusjon. Basert på denne konklusjonen presenterer vi i kapittel 6 et forslag til veien videre med det forsvarsindustripolitiske arbeidet.

2 Gjennomføring av oppdraget

2.1 Evalueringskriterier

Som beskrevet i innledningen er hensikten med evalueringen å undersøke effekten av meldingens varslede tiltak, herunder om det kan konkluderes med at tiltakene har vært kostnadseffektive for forsvarssektoren og om de har bidratt til å dekke Forsvarets behov. Forsvarssektoren defineres her som Forsvarsdepartementet med de underliggende virksomhetene Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarsbygg. Vi har valgt å gruppere tiltakene i fem virkemiddelområder. Figuren under viser hvordan tiltakene presentert i St. meld. 38 påvirker norsk forsvarsevne. Denne påvirkningen skjer først og fremst indirekte gjennom å bidra til utviklingen av en relevant norsk forsvarsindustri. At norsk forsvarsindustri er relevant betyr i dette tilfellet at industrien har en størrelse og et innhold som gjør at Forsvaret får dekket nåværende og fremtidig behov for materiell og kompetanse som ikke kan eller ønskes dekket av utenlandsk industri. Virkemidlene har også en effekt på forsvarsevnen direkte gjennom forsvarsindustripolitikken påvirkning på de investeringer Forsvaret gjør, og alt samarbeid mellom Forsvarsindustrien og forsvarssektoren som har en direkte effekt på Forsvarets kompetansebase.



Figur: Tilnærming til utforming av evalueringskriterier

EY har derfor gjennomført evalueringen med bakgrunn i følgende tre overordnede evalueringskriterier:

1. Hvilken effekt har virkemidlene presentert i St. meld. 38 hatt for å sikre en relevant norsk forsvarsindustri?
2. Hvordan har forsvarsindustripolitikken påvirket Forsvarets investeringer?
3. Hvordan har forsvarsindustripolitikken påvirket Forsvarets kompetanse?

Disse evalueringskriteriene har dannet grunnlaget for vår tilnærming til intervjuene og dokumentgjennomgangen gjennomført i forbindelse med evalueringen. Det er også disse kriteriene vi har tatt utgangspunkt i for vår vurdering presentert i kapittel 4.

2.2 Datagrunnlag

Datagrunnlag og bakgrunnsinformasjon knyttet til vurderingene i dette arbeidet har blitt samlet inn gjennom to kilder, hhv en gjennomgang av relevante dokumenter og intervjuer. Intervjuobjektene er valgt ut med den hensikt å representere ulike syn og innfallsvinkler til det forsvarspolitiske arbeidet, dette for å sikre et best mulig grunnlag for vurderinger.

2.2.1 Dokumentgjennomgang

EY har gjennomgått et utvalg dokumenter fra FD og andre relevante aktører i sektoren. De gjennomgåtte dokumentene har blitt brukt som en del av foranalysen for å bedre forstå arbeidet med forsvarsindustrien i sektoren, og for å bli bedre kjent med samarbeidet. Disse dokumentene har ikke blitt tematisk analysert, men har bidratt til en økt forståelse for totalbildet av samarbeidet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien.

De viktigste dokumentene som er gjennomgått:

1. St. meld. 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien – strategiske partnere
2. Innst. S. nr. 117 (2007-2008)
3. Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2011/02199, Kompetanseområder hvor Forsvaret har behov for støtte fra forsvarsindustrien i Norge
4. Forsvarsdepartementet, Næringsstrategisk analyse/vurdering (presentasjon fra FD IV)
5. Prop. 1 S (2011–2012), Kap. 1760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg
6. St. meld. 49 (2012-2013), Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2012, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningsarbeid
7. Forsvarsdepartementet, strategi for forskning og utvikling for forsvarssektoren, 2013
8. Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsindustrien i Norge – statistikk 2012 (rapport utgitt årlig – denne evalueringen har fokusert på rapportene utgitt i årene 2009-2012)
9. Diverse dokumenter fra forsvarsindustrien (ikke listet grunnet behov for anonymisering)

2.2.2 Intervjuer

EY har gjennomført 18 intervjuer med til sammen 23 personer fra Forsvarsdepartementet, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvaret, herunder både brukere og kjøpere, forsvarsindustrien og Innovasjon Norge. Intervjuene har vært semistrukturerte og inkludert intervjuer med både enkeltpersoner og grupper. Informasjon og sitater innhentet fra intervjuene er anonymisert, men vi har valgt å skrive hvilken aktør de representerer.

2.3 Begrensninger og forutsetninger

Denne evaluering forutsetter at Norge ønsker en egen forsvarsindustri. Norsk forsvarsindustri defineres her som bedrifter som er lokalisert i Norge og som leverer varer og tjenester til norsk og utenlandsk forsvar eller forsvarsbedrifter¹. Dette innebærer at evalueringen ikke skal undersøke alternativ anvendelse av midler utenfor forsvarsindustrien, men heller hvordan midlene har bidratt til å styrke samarbeidet mellom Forsvaret og industrien, til det beste for begge parter.

Det er utfordrende å beregne i et kost-nytte perspektiv nøyaktig samfunnsøkonomisk effekt av norsk forsvarsindustripolitikk i senere år. Dette fordi det er meget usikkert hvilke faktorer som har hatt hvilken betydning for industriens resultater, og at en slik beregning vil kreve for mange forutsetninger ved valg av analysemodell. Evalueringen vil derfor ikke presentere en monetær kost-nytte vurdering av St. meld. 38 (2006-2007).

I St. meld. 38 står det beskrevet at en ny strategi for norsk forsvarsindustripolitikk skal konverteres til en

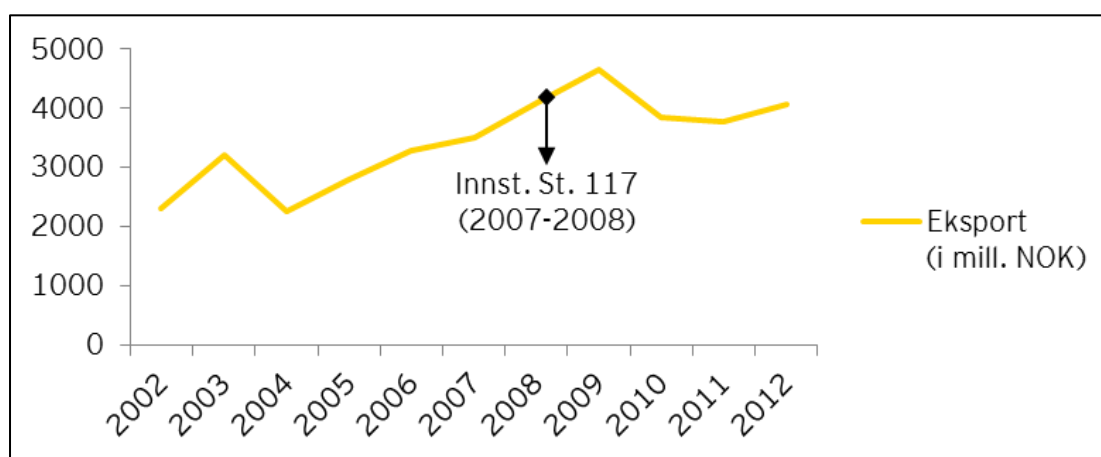
¹ FFI-rapport 2011/02199

handlingsplan. På grunn av at en slik handlingsplan ikke er etablert vil det ikke være mulig å evaluere om handlingsplanen er etterlevd og hvordan tiltakene i handlingsplanen har fungert. Evalueringen vil derfor fokuseres mot å evaluere hvordan forsvarsindustripolitikken i praksis har vært gjennomført i tiden etter lanseringen av St. meld. 38.

Norge implementerte 1.1.2014 EU-direktivet om forsvarsanskaffelser som skal åpne Europas forsvarsmarkeder. Det nye EU-direktivet inngår ikke i denne evalueringen, men undersøkes gjennom en egen evaluering i regi av Forsvarsdepartementet.

Det er flere rammefaktorer som sannsynligvis påvirker effekten av samarbeidet, både for Forsvaret og forsvarsindustrien. Disse faktorene vil ikke inngå i denne evaluering, men presenteres kort for å gi en forståelse for omgivelsene i perioden fra St. meld. 38 (2006-2007) ble presentert og behandlet i Stortinget gjennom Innst. S. nr. 117 (2007-2008) fram til i dag:

1. I perioden fra 2007 til 2014 var NATO og USA med i noen av de største internasjonale operasjonene i nyere tid i Irak og Afghanistan. Dette gjorde at behovet for nytt materiell for å støtte et nytt operasjonsmønster, og viktigheten av hurtige leveranser, åpnet tradisjonelt lukkede forsvarsmarkeder for import. Et eksempel er Kongsberg Defence Systems eksport av «Remote weapons systems» (RWS) til USA. Grunnet behov for denne kapasiteten for å håndtere operasjonsmønsteret i Irak og Afghanistan, og behovet for hurtig leveranse ble Kongsberg valgt foran amerikanske leverandører som ikke hadde kommet like langt i utviklingen av tilsvarende kapasitet.
2. Samtidig har internasjonale konjunkturer, sammen med en kraftig reduksjon av NATOs innsats i Afghanistan og USAs innsats i Irak, de siste årene gitt forventninger om et mindre forsvarsmarked i Europa og USA i kommende år. Importen av forsvarsmateriell til Europa sank med 25 % mellom 2009-13 sammenlignet med 2004-2008. Samtidig øker importen av forsvarsmateriell i land i Asia. De fem største våpenimportørene i perioden 2009-2013 var hhv. India, Kina, Pakistan, UAE og Saudi Arabia².
3. Implementering av det nye EU-direktivet om forsvarsanskaffelser 1.1.2014 (omtalt ovenfor).



Figur: utvikling i eksport for norsk forsvarsmateriell, 2000-2012³

² SIPRI Fact Sheet: March 2014: <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1403.pdf>

³ St. meld. 49 (2012-2013), Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2012, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningsarbeid

3 Funn

3.1 Overordnet

Det er gjort flere funn knyttet til den overordnede utformingen og gjennomføringen av forsvarsindustripolitikken i etterkant av St. meld. 38 (2006-2007). Under presenteres funn knyttet til hvorfor Norge skal ha en aktiv forsvarsindustripolitikk, hvor godt dette er beskrevet i St. meld. 38 og overordnet om implementeringen og samarbeidet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien. Det presenteres også funn knyttet til håndtering av etiske forhold i samarbeidet mellom industrien og forsvarssektoren.

3.1.1 Hensikt med norsk forsvarsindustripolitikk

Både forsvarsindustrien og respondentene fra FD mener at det viktig med en aktiv forsvarsindustripolitikk grunnet særtrekkene ved det internasjonale markedet for forsvarsmateriell. Egen forsvarsindustri anses som viktig for et lands totalforsvar, og derfor er forsvarsmateriellanskaffelser i de fleste land unntatt konkurranselovregulering. Det norske forsvaret anskaffer materiell for sjeldent til at det er mulig å opprettholde ønsket kompetanse og produksjonskapasitet over tid uten eksport. Flere intervjuobjekter er meget klare på at Norge trenger en politikk til støtte for egen forsvarsindustri med bakgrunn i det faktum at sammenlignbare land favoriserer egen forsvarsindustri. Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), FD og forsvarsindustrien er alle enige i at det hadde vært mindre behov for en aktiv forsvarsindustri og favorisering av egen industri om det internasjonale markedet for forsvarsmateriell fungerte mer som et åpent marked med reell konkurranse. Forsvarsindustrien mener det er viktig at Forsvarets preferanseskjevhet for å velge norsk materiell ikke må bli en sovepute for norsk forsvarsindustri. Samtidig trekkes det frem at forsvarsindustrien raskt ville blitt gjennomskuet om de ikke leverte kostnadseffektive produkter. I følge forsvarsindustrien er de vant til å strekke teknologi og løsninger til det ytterste, samtidig som det er viktig at Forsvaret fortsetter å stille høye krav til industrien.

Selv om forsvarsindustrien er unntatt norsk konkurranselovregulering, mener flere av intervjuobjektene at Norge er blant de landene som favoriserer eget lands industri minst til fordel for utenlandske tilbydere ved forsvarsanskaffelser. Ifølge Forsvarsdepartementet anskaffer Norge over 70 % av sitt materiell (målt i kontraktsverdi) fra utenlandske leverandører. Både Forsvarsdepartementet og forsvarsindustrien mener at det verken er mulig eller ønskelig at norsk forsvarsindustri leverer alt nødvendig materiell til det norske forsvaret. Utvikling av forsvarsmateriell krever vanligvis store ressurser. Det norske forsvaret kjøper for lite til å dekke inn utviklingskostnadene til høyteknologisk materiell. Samtidig er mulighetene for salg til andre nasjoner enn Norge alltid høyst usikkert. Forsvarsdepartementet trekker frem kjøpet av nye fregatter til Sjøforsvaret (Nansen-klassen) som et eksempel på en våpenplattform som var så stor og kompleks at det ble bestemt å anskaffe dette materiellet i utlandet. Norske skipsverft kunne bygd skipene, men et slikt prosjekt ville både vært ressurskrevende og ført til at norsk forsvarsindustri sannsynligvis måtte binde kompetanse til materiell som høyst sannsynlig ikke ville blitt kjøpt av mange andre land. Istedenfor valgte Forsvarsdepartementet å anskaffe fartøyene i Spania med gjenkjøpsavtaler som gjorde at blant annet Kongsberggruppen fikk ta del i leveransen av kommando- og kontrollsystemet til de nye fartøyene.

Fra ledelsesnivået i FD og forsvarsindustrien er det bred enighet om at norsk forsvarsindustri er viktig for å sikre Norge en tilstrekkelig bred kompetansebase relevant for Forsvaret. Forsvaret er for lite til at det er hensiktsmessig, eller mulig, at all relevant kompetanse skal finnes internt i organisasjonen. Det er i følge Forsvarsdepartementet hensynet til beredskap og sikkerhet som ligger bak et ønske om en sterk norsk forsvarsindustri, ikke hensynet til verdiskapning målt i monetær verdi. Forsvarsdepartementet mener at en sterk forsvarsindustri bidrar til norsk forsyningssikkerhet. Forsvaret er enige med FD i at prinsippet om åpen konkurranse om anskaffelser bør avvikes hvis det er sterke argumenter for leveransesikkerhet som bør hensyntas. En forsker som har jobbet mye med forsvarsindustrien mener det er vanskelig å måle effektene nøyaktig av en aktiv forsvarsindustripolitikk, men at argumentene for en aktiv politikk henger bedre sammen enn argumentene imot. En annen trekker frem at «fordelene er store hvis aktørene evner å håndtere habilitetsutfordringene som

følger med et slikt samarbeid på en god måte». I tillegg til beredskaps- og kompetansehensyn, mener enkelte fra forsvarsindustrien at forsvarsindustripolitikken er viktig for å sikre at risikokapital tilflyter forsvarsindustrien. Industrien på sin side sier de er helt avhengig av bidrag fra forsvarssektoren for å utvikle materiell for det norske forsvaret.

Selv om intervjuobjektene er enige om at den faktiske utøvelsen av forsvarsindustripolitikken ble forbedret etter St. meld. 38 mener flere at det er vanskelig å lese ut fra stortingsmeldingen nøyaktig hvorfor Norge ønsker en aktiv forsvarsindustripolitikk. Ifølge Forsvarsdepartementet kan dette ha ført til at relevante aktører, spesielt i Forsvaret, ikke har fått tilstrekkelig forståelse for hvorfor Norge har en aktiv forsvarsindustripolitikk. Enkelte fra forsvarsindustrien mener at St. meld. 38, i tillegg til en svak beskrivelse av hensikt, også mangler et tydelig ønsket fremtidsbilde med tilhørende evaluerings- og målekriterier for forsvarsindustripolitikken. Flere mener at Forsvarsdepartementet bør bli tydeligere på i hvilken retning de ønsker at norsk forsvarsindustri skal utvikle seg i årene fremover.

3.1.2 Implementering av St. meld. 38 (2006-2007)

Flere respondenter både fra FD og forsvarsindustrien uttaler at St. meld. 38 har bidratt til å etablere en mer tydelig retning for norsk forsvarsindustripolitikk. Før denne stortingsmeldingen ble norsk forsvarsindustripolitikk opplevd som ad-hoc og lite enhetlig. I følge FD er alle tiltakene som er presentert i St. meld. 38 vurdert, og de som er vurdert som hensiktsmessige er implementert.

I innstilling til Stortinget fra Forsvarskomiteen nr. 117 (2007-2008) trekkes det frem at et av kjernepunktene i strategien skissert i St. meld. 38 er etablering av en handlingsplan for samarbeid mellom Forsvaret og industrien i Norge⁴. Denne handlingsplanen er ikke etablert. Dette påvirker i følge flere evnen til å gjennomføre en mer forutsigbar forsvarsindustripolitikk. Det påvirker også evnen til å kommunisere retning for arbeidet nedover i de ulike virksomhetene i forsvarssektoren.

Et annet av kjerneelementene i St. meld. 38 er etablering av felles møteplasser mellom Forsvaret og industrien. Det ble etablert flere slike møteplasser etter St. meld. 38. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) skal delta på disse møtearenaene. I følge FD og forsvarsindustrien er det etablert uformelle kontaktfora i tillegg til formelle. Flere intervjuobjekter peker på disse uformelle kontaktforaene som mer effektfulle enn de formelle møtearenaene. Et av intervjuobjektene trekker frem; «Det er korte linjer og lite byråkrati, det er fordelen med Norge og hvordan vi gjennomfører forsvarsindustripolitikken». Ifølge FD er de formelle møtearenaer som forum for materiellanskaffelser blitt vanskeligere å gjennomføre fordi industrien holder «kortene tett til brystet» og i mange tilfeller ikke ønsker å diskutere hva de kan tilby med andre bedrifter til stede. Det trekkes også fram at møtearenaene fungerer suboptimalt fordi de store aktørene har direkte tilgang til informasjon utenom de faste møtearenaene, mens de mindre bedriftene er spesielt varsom for å dele informasjon med konkurrenter tilstede. Enkelte mener at de mindre bedriftene bør sikres bedre tilgang til regelmessig å kunne gjennomføre samtaler en-til-en med relevante representanter for FD og Forsvaret.

3.1.3 Overordnet om samarbeidet mellom Forsvaret og forsvarsindustrien

Flere intervjuobjekter fra forsvarsindustrien mener det er forskjell på hvor flinke de ulike avdelingene i Forsvaret er til å få utbytte av samarbeid med norsk forsvarsindustri. Enkelte avdelinger har utfordringer med å realisere synergier på tvers av investeringsprosjektene sine. Dette for å sikre at anskaffelser med grensesnitt mot hverandre henger sammen og for å sikre oppslutning, både internt i forsvarsgrenene og eksternt i forhold til store investeringsprosjekter. Også Forsvarsdepartementet mener at enkelte avdelinger sliter med å slippe ekspertrollen og spille på kompetansen til industrien.

⁴ Innst. St. nr. 117 (2007-2008)

I følge Forsvaret er det marginalt hva norsk forsvarsindustri kan bidra med av materiell til Hæren, utover optikk og sensormateriell. Det er kun i grensesnittet mot IKT at norsk forsvarsindustri oppleves som en relevant samarbeidspartner for landstyrkene. Norsk forsvarsindustri oppleves som mer relevant for Luftforsvaret, Sjøforsvaret og Cyberforsvaret. Industrien opplever at forståelsen for viktigheten av en aktiv norsk forsvarsindustripolitikk varierer mellom ulike avdelinger i Forsvaret.

FLO er overrasket over at de ikke mottar flere henvendelser fra industrien enn hva de gjør i dag vedrørende fremtidige anskaffelsesprosjekter. FLO mener dette er på grunn av at industrien får informasjonen de ønsker fra FD og eller andre deler av Forsvaret.

3.1.4 Håndtering av etiske forhold

Dagens samarbeidsform mellom forsvarsindustrien og forsvarssektoren synes å håndtere etiske utfordringer på en god måte. Flere mener St. meld. 38 har gjort det legitimt for forsvarssektoren å møte forsvarsindustrien, både formelt og uformelt, etter flere år med avstand etter «Siemens-skandalen» og Dalseide-utvalget. Det er også flere som mener at det er blitt enklere og mer akseptabelt å støtte industrien internasjonalt. For eksempel deltar forsvarssektoren på promotering av norsk forsvarsindustri i utlandet. Det er alltid Forsvarsdepartementet som dekker kostnader knyttet til reise og opphold for ansatte i forsvarssektoren ved slik promotering. Både respondentene fra FD og forsvarsindustrien mener det er mest ryddig at denne formen for bistand finansieres av FD for å sikre tilstrekkelig uavhengighet mellom forsvarssektoren som kunde og industrien.

3.2 Næringsrettede virkemidler

I St meld. 38 (2006-2007) (s. 21) foreslås det å øke samarbeidet mellom forsvarssektoren, forsvarsindustrien og Innovasjon Norge. Hensikten med dette er å «styrke markedsføringen av nasjonale forsvarsprodukter ved å koble nettverkene og kompetansen til Innovasjon Norge, FD, FFI og Forsvaret for å få en målrettet støtte for industrien i Norge». I den videre presentasjonen av funn knyttet til næringsrettede virkemidler er det først og fremst lagt fokus på bidraget fra Innovasjon Norge.

FD og industrien hevder det har variert hvor ofte Innovasjon Norge har deltatt i ulike relevante samarbeidsfora. Enkelte aktører i forsvarsindustrien uttaler at det i liten grad er behov for et sterkt samarbeid med Innovasjon Norge. Innovasjon Norge gir støtte til små prosjekter med for kort tidshorisont til å være betydningsfulle for norsk forsvarsindustri. Behovet for forutsigbarhet er høyere enn hva Innovasjon Norge kan tilby. På den annen side er det andre i forsvarsindustrien som mener at Innovasjon Norge er villige til å støtte gode prosjekter i alle bransjer, også forsvarsindustrien, så lenge de har gode muligheter for å lykkes. Forsvarsindustrien mener det er viktig at Forsvarsdepartementet er den koordinerende part mellom forsvarsindustrien og NFD/Innovasjon Norge.

Flere intervjuobjekter trekker frem et faktisk behov for Innovasjon Norge fordi Forsvarsdepartementet er lite villige til å bruke risikokapital på små bedrifter i forsvarsindustrien. Disse intervjuobjektene mener det mangler en god politikk for hvordan små forsvarsindustribedrifter skal få tilgang til risikokapital. Innovasjon Norge burde i større grad ta denne rollen og etablere en mer forutsigbar praksis for behandling av små forsvarsindustribedrifter. Innovasjon Norge oppleves som mindre risikovillige enn norske banker, noe som underminerer eksistensberettigelsen til dette organet. Innovasjon Norge mener derimot at de ikke kan gi bedre betingelser enn norske banker da de av markedsmessige grunner ikke skal tilrive seg kunder fra bankene. Beslutningsprosessene i Innovasjon Norge oppleves som byråkratiske og tidkrevende, samtidig som de mindre industribedriftene er helt avhengige av å komme hurtig i gang med utvikling og salg av sine produkter for å lykkes.

I følge Innovasjon Norge har de meget gode ordninger for bedrifter i etableringsfasen, også forsvarsindustribedrifter. De tilbyr 150 000 NOK for at bedriften kan gjennomføre markedskartlegging og 850 000 NOK til innledende utvikling av et produkt. Denne støtten blir gitt etter en vurdering av bedriftens likviditet fram mot produkt lansering. I følge forsvarsindustrien er oppstartstøtten god, men de savner en støtteordning de kan søke etter innledende produktutvikling.

I følge innovasjon Norge har det over tid vært en nedgang i forsvarsindustribedrifter som søker om støtte via deres IFU/OFU-ordninger⁵. Innovasjon Norge mener dette er en ordning som burde passe svært godt til norsk forsvarsindustri. Ordningen begrenser ikke industrien fra å søke om støtte fra andre aktører som Forsvaret eller FD. Innovasjon Norge mener industrien har kunnskap om disse ordningene, men vet ikke hvorfor de ikke velger å søke. De har selv hørt at industrien opplever beslutningsprosessene i Innovasjon Norge som trege uten at de nødvendigvis mener dette er hovedforklaringen.

3.3 Tidligsamarbeid

Tidligsamarbeid skal sikre at norsk industri får mulighet til å delta i utviklingen av planlagte og mulige investeringsprosjekter til det norske forsvaret. Under presenteres funn knyttet til kompetanseområdene, næringsstrategisk analyse, utviklingsprosjekter og FFIs rolle i tidligsamarbeidet.

3.3.1 Kompetanseområdene

Forsvarsdepartementet har et ønske om å fokusere samarbeidet med forsvarsindustrien mot utvalgte kompetanseområder med særlig relevans for det norske forsvaret. FFI gjennomførte en evaluering av

⁵ IFU = Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter, OFU = Offentlige forsknings- og utviklingsprosjekter

kompetanseområdene i 2011 med følgende evalueringskriterier⁶:

1. Anskaffelseskompetanse
2. Særnorske behov
3. Følsomme områder
4. leveransesikkerhet og beredskap

Evalueringen resulterte i en presisering av de eksisterende kompetanseområdene. I følge FFI anbefalte de at kompetanseområdene ble spisset i større grad enn hva som ble resultatet etter behandlingen i Forsvarsdepartementet og deretter i Stortinget.

I dag er følgende syv kompetanseområder gjeldende⁷:

1. Kommando-, kontroll-, informasjons-, beslutningsstøtte- og kampsystemer
2. systemintegrasjon
3. Missilteknologi (med særlig vekt på bruk i topografisk krevende og kystnære områder) og tilhørende sensorer og ildledningssystemer
4. Undervannssensorer og autonome undervannssystemer
5. Ammunisjon, siktemidler, fjernstyrte våpenstasjoner, rakettmotorteknologi og militære sprengstoff
6. Materialteknologi (herunder kompositt) spesielt utviklet og/eller bearbeidet for militære formål
7. Levetidsstøtte for militære luft- og sjøfartøy

Både forsvarsindustrien og Forsvarsdepartementet mener kompetanseområdene fungerer godt. I følge ledelsen i FD hjelper kompetanseområdene til med å prioritere hvilke prosjekter som bør få utviklingsmidler og ikke. I følge FD er det viktig at et tidlig samarbeid gir et utbytte for Forsvaret. FD mener det er en fare for at Forsvaret binder seg i litt for stor grad da et tidlig samarbeid ofte skaper en forventning om at samarbeidet skal kunne ut i en anskaffelse. Enkelte i FD mener at prosjekter som ikke ser ut til å lykkes bør kuttes tidligere enn i dag. Ifølge FD er de svært restriktive med å dele ut utviklingsmidler til prosjekter utenfor kompetanseområdene.

Det er ulik oppfatning av om kompetanseområdene primært er definert ut i fra hva norsk forsvarsindustri kan levere til det norske forsvaret eller hva Forsvaret trenger i årene fremover. FLO mener kompetanseområdene i stor grad gjenspeiler hva industrien kan levere og er interessert i å produsere, og i mindre grad Forsvarets behov. Andre trekker frem at kompetanseområdene har liten tilknytning til langtidsplanarbeidet i Forsvarsdepartementet, da dette planverket i realiteten kun fokuserer fire år frem i tid. Utvikling av kompetanse innenfor kompetanseområdene krever et mer langsiktig fokus. Det er samtidig flere i forsvarssektoren som ser et behov for å knytte utviklingen av kompetanseområdene tettere sammen med langtidsplanarbeidet. Dette vil gi en tydeligere forståelse for valget av kompetanseområdene. Videre ville dette bidratt til å engasjere Forsvaret i større grad da det ville vært enklere å forstå hensikten med forsvarsindustripolitikken. Det er flere som mener at det bør gjennomføres en bedre analyse av hvordan kompetanseområdene henger sammen med langtidsplanene.

Forsvarsindustrien er godt fornøyd med kompetanseområdene og hvordan de praktiseres i dag. De er opptatt av at kompetanseområdene beholdes, samtidig som de ønsker fortsatt fleksibilitet slik at nye gode prosjekter kan motta støtte.

3.3.2 Næringsstrategisk analyse

Det gjøres i følge FD alltid en skjønnsmessig vurdering av om det skal gjennomføres en egen næringsstrategisk analyse for et anskaffelsesprosjekt. Industrien inkluderes også i disse vurderingene, selv om industrien alltid

⁶ FFI-rapport 2011/02199

⁷ Prop. 1 (2011-2012), Kap 1760,

ønsker så mange som mulig av disse.

Forsvarsindustrien er opptatt av at Forsvaret forstår hvilken kompetanse som er tilgjengelig hos FFI og industrien. En rekke intervjuobjekter fra forsvarsindustrien hevder at det kreves mer åpenhet og tillit mellom partene på dette området.

3.3.3 Utviklingsprosjekter

I følge Forsvarsdepartementet settes det av over 200 millioner kroner til forsknings- og utviklingsprosjekter hvert år.

Flere intervjuobjekter fra forsvarsindustrien mener at tidligssamarbeid kan gjennomføres mer effektivt enn i dag. Enkelte intervjuobjekter fra forsvarsindustrien mener at det tar for lang tid å få etablert utviklingsprosjekter, selv om det er uttalt fra departementet sin side at prosjektet skal bli støttet. Det hevdes også å være mye dødtid underveis i tidligssamarbeidet. I følge industrien skyldes dette at lange beslutningsprosesser fremtvinger unødvendige opphold i prosjekter. Forsvarsindustrien mener også at fremdrift i stor grad er prisgitt årlige bevilgninger. Dette er utfordrende for utviklingssamarbeid som ofte går over flere år, og hvor prosjektets fremdrift avgjør hvor tidlig Forsvaret får tilgang til nytt og moderne materiell.

I følge FLO er et viktig suksesskriterium for tidligssamarbeid at det avholdes en reell konkurranse etter at tidligssamarbeidet er avsluttet. De trekker frem anskaffelsen av nye fregatter som et eksempel på et prosjekt hvor Forsvaret og industrien hadde et svært godt samarbeid i tidlig fase. Når Forsvaret gjennomførte konkurransen viste det seg at norsk industri ikke klarte å møte de definerte kravene. Prosjektet gikk til en utenlandsk aktør samtidig som norsk industri deltok som underleverandør (omtalt i kap 3.1.1).

3.3.4 FFIs rolle i tidligssamarbeidet

FLO mener at FFI har en helt sentral rolle for forsvarssektoren i samarbeidet med norsk industri. Uten FFI hadde ikke FD og Forsvaret hatt noen å rådføre seg med i større anskaffelser og i så måte vært prisgitt vurderingene til forsvarsindustrien. FLO har samtidig erfart at enkelte prosjekter har blitt for store for FFI slik at utviklingen av materiellet har gått fra FFI til industrien, som f. eks utviklingen av Naval Strike Missile (NSM). FLO påpeker samtidig at det ikke alltid er slik at utviklingsprosjektene til FFI speiler strukturplanene til Forsvaret. I følge FLO vurderte Sjøforsvaret flere år før St. meld. 38 relevansen til prosjekter i FFI mot egen strukturplan. Dette resulterte i at flere prosjekter ble kansellert da prosjektene ikke stemte overens med strukturplanene til Sjøforsvaret. FLO mener dette også bør gjøres for andre deler av Forsvaret når strukturplanen til Forsvaret er moden for dette.

3.4 Eksportstøtte

Forsvarsindustrien opplever at eksportstøtte er blitt mer vektlagt og bedre koordinert fra FD etter lanseringen av St. meld. 38. Eksportstøtte har i tillegg fått mer oppmerksomhet fra ledelsen i Forsvarsdepartementet. Det trekkes også frem at materielldirektørene har vært dyktig til å signalisere en mer tydelig retning for gjennomføring av forsvarsindustripolitikken. Under presenteres funn knyttet til politisk involvering ved salg, deltakelse fra forsvarssektoren ved promotering av norsk forsvarsindustri, Innovasjon Norge og eksportstøtte, og forsvarssektorens bidrag til kontakt mellom industrien og internasjonale institusjoner.

3.4.1 Politisk involvering ved salg

Forsvarsindustrien er svært godt fornøyd med hvordan Forsvarsdepartementet gjennomfører eksportstøtte i dag. Dette er i følge Forsvarsdepartementet et virkemiddel som har fått større fokus etter St. meld. 38. Industrien mener at politisk støtte til salg av norsk forsvarsmateriell i utlandet er kritisk for å skape nødvendig omsetning. Dette gjelder spesielt salg av store prosjekter hvor politisk deltakelse er helt avgjørende for at et annet land skal være villige til å kjøpe materiellet. Det blir også påpekt at det så å si er umulig å selge norsk forsvarsmateriell i utlandet om det norske forsvaret selv ikke har kjøpt utstyret først. I følge intervjuobjektene fra norsk forsvarsindustri er de helt avhengige av å ha det norske forsvaret som referanse i utlandet. I følge

forsvarsindustrien har de dårligere fortjeneste på salg av forsvarsmateriell til det norske forsvaret sammenlignet med fortjenesten på materiellet de eksporterer.

3.4.2 Deltakelse fra forsvarssektoren ved promotering av norsk forsvarsindustri

Budsjettet til deltagelse fra forsvarssektoren ved promotering av forsvarsindustrien i utlandet er relativt lite (2-3 millioner NOK), men Forsvarsdepartementet bruker mye tid på å forberede denne deltagelsen, blant annet gjennom produksjon av informasjon om alle bedriftene delegasjonene skal besøke. Forsvarssektorens deltagelse på arrangementer skjer alltid gjennom initiativ fra industrien, og som tidligere nevnt er det Forsvarsdepartementet som dekker kostnadene når ansatte i departementet og Forsvaret bistår med å promotere norsk forsvarsindustri i utlandet. Forsvarsindustrien opplever at FD er svært positive når de etterspør deltagelse på messer i utlandet.

Det er noe ulik oppfatning av hvor viktig deltagelse på de internasjonale forsvarsindustrimessene i seg selv er for evnen til å eksportere norsk forsvarsmateriell. Men, det er samtidig bred enighet om at norske forsvarsbedrifter er helt avhengige av deltagelse fra Forsvarsdepartementet og Forsvaret, som industriens viktigste referansekunde, om de skal fremstå som troverdige for utenlandske kjøpere.

3.4.3 Innovasjon Norge og eksportstøtte

I følge Innovasjon Norge har de mulighet til å støtte norsk forsvarsindustri ved messer i utlandet i større grad enn det som gjøres i dag. De støtter for eksempel fiskeri- og landbruksnæringene direkte gjennom å finansiere messedeltagelse og betale kostnadene med å leie og utstyre messeområder. Innovasjon Norge mener det ville vært enklere for dem å gi direkte støtte til forsvarsindustrien enn hva det er for Forsvarsdepartementet som i enkelte tilfeller også er kunde av forsvarsindustrien.

Innovasjon Norge finansierer 50 % av stillingen som forsvarsindustriråd ved den norske ambassaden i Washington D.C. De resterende 50 % finansieres av FSI og FD. Forsvarsindustriråden har siden 2012 fungert som kontaktpunkt for det nyopprettede Norwegian-American Defense Industry Council (NADIC). NADIC er en USA-basert industriorganisasjon for norsk forsvarsindustri med markedsinteresser i USA. Medlemmene i NADIC representerer til sammen over 90 % av norsk forsvarsindustri. Samme tilnærming har i følge Innovasjon Norge vært forsøkt i store europeiske land, inkludert EU, med mindre suksess.

3.4.4 Forsvarssektorens bidrag til kontakt mot internasjonale institusjoner

I St. meld. 38 blir det fremhevet at deltagelse i internasjonalt materiellsamarbeid skal være et viktig element i norsk forsvarsindustripolitikk. Enkelte i forsvarsindustrien mener derimot at forsvarssektoren bidrar i liten grad til å sikre norsk forsvarsindustri tilgang til internasjonale institusjoner som NATO og EDA.

3.5 Anskaffelser

En aktiv norsk forsvarsindustripolitikk innebærer i gitte tilfeller en preferanse for å anskaffe norsk materiell til Forsvaret. Forsvarsindustripolitikken har å så måte en innvirkning på hvilket materiell Forsvaret anskaffer. At det anskaffes norsk materiell har selvfølgelig også innvirkning på forsvarsindustrien ved at de både får økt produksjon og får Forsvaret som referansekunde (omtalt i kap 3.4). Under presenteres funn knyttet til hvordan gjennomføringen av anskaffelser og samarbeidet etter en anskaffelse påvirker partene.

3.5.1 Gjennomføring av anskaffelser

I følge FLO er anskaffelsesprosessen til Forsvaret mer effektiv enn i sammenlignbare land. De hevder også å ha effektivisert prosessene senere år. FLO mener samtidig at disse forenklingene har redusert muligheten til å gjennomføre iterasjoner på krav som de hadde tidligere. Den mest utfordrende delen av anskaffelsesprosessen er fra prosjektideen er godkjent til det blir gitt en gjennomføringsordre (GO) fra FD. I denne fasen er det mange aktører som skal bidra inn i prosessen. Det er også her industrien har størst mulighet til å påvirke de ulike aktørene. Samtidig mener FLO at det ved enkelte anledninger bør bli enklere å gjøre anvendelse av enkle anskaffelsesprosesser slik at Forsvaret får tilgang til dette materiellet tidligere. De opplever at Forsvarsdepartementet ofte avviser en forenklet tilnærming til de minste eller enkleste anskaffelsene. FLO ønsker

at FD skal bli flinkere til å oppgi i oppdragsformuleringen at de godtar et forenklet beslutningsgrunnlag i enkelte anskaffelser slik at de slipper at forenklet beslutningsdokumentasjon avvises av FD.

Flere av intervjuobjektene fra forsvarsindustrien mener at Forsvarets investeringsprosess er for treg og lite fleksibel til å følge den teknologiske utviklingen. Dette gjelder spesielt i forhold til materiell som har en høy regenerasjonshastighet⁸, hvor teknologien endres kjapt. Det er også flere som mener at når det brukes samme investeringsmodell på alle investeringene slik som nå, blir det stadig vanskeligere for Forsvaret å anskaffe materiell som er moderne når det tas i bruk. Det er derfor flere fra industrien som mener det er et behov for å effektivisere anskaffelsesprosessen til Forsvaret. Det er samtidig flere fra industrien som erkjenner at det norske forsvaret ikke skiller seg ut fra andre nasjoner på dette området. Det finnes både nasjoner som er mer og mindre fleksible og omstendelige enn hva det norske forsvaret representerer. Flere mener likevel at Norge som et lite land bør evne og gjennomføre anskaffelser mye raskere enn større land hvor byråkratiet nødvendigvis er større. Forsvarsindustrien mener at Forsvaret bør bli flinkere til å stille krav til FLO om å gjennomføre mer fleksible/dynamiske anbudskonkurranser. Flere fra forsvarsindustrien mener noe av grunnen til at anskaffelsesprosessene går tregere enn hva som er ideelt, både for Forsvaret og industrien, er mangel på personellressurser, kompetanse og interne uenigheter i Forsvaret.

På den andre siden er det enkelte i Forsvaret som mener det er vanskeligere å samarbeide med norsk industri enn utenlandsk forsvarsindustri. Ved anskaffelse av utenlandsk materiell er det kontraktene som styrer samarbeidet mellom Forsvaret som kjøper og industrien som selger. Dette betyr at hvis den utenlandske bedriften har en kontrakt på å selge et produkt med en gitt spesifisert teknologi, men underveis i anskaffelsesprosessen utvikler ny teknologi til en høyere pris, så får Forsvaret mulighet til å gjøre en kost-nyttevurdering av om de ønsker å anskaffe den nye eller den opprinnelige teknologien. Norsk forsvarsindustri, i tillegg til å tilby Forsvaret den nye teknologien, bruker i slike tilfeller sitt kontaktnett og St. meld. 38 som pressmiddel ovenfor Forsvaret for å anskaffe den nyeste teknologien. I følge Forsvaret er det vanskelig å legitimere at de ikke anskaffer den nyeste teknologien til en høyere pris, selv om det vil kunne bidra til anskaffelse av færre enheter, da St. meld. 38 argumenterer for at Forsvaret skal tilrettelegge for norsk industri ved å bidra til deres teknologiutvikling. Forsvaret mener det ved enkelte anledninger har vært vanskelig å argumentere ovenfor FD for ikke å kjøpe nyeste, og dyreste, norsk teknologi. Forsvaret havner dermed i en skvis mellom FD og forsvarsindustrien. Dette er for Forsvaret en grunn til i enkelte tilfeller å heller kjøpe fra utenlandsk forsvarsindustri. Det hadde vært enklere om Forsvaret i slike tilfeller fikk tid og mulighet til å gjøre sine egne kost-nyttevurderinger uten industriens innblanding.

3.5.2 Spesielt om krav til nytt materiell

Enkelte i FD mener det er tegn til at det settes for høye krav fra Forsvaret til nytt utstyr i forhold til hva som er det reelle behovet. Det er også en utfordring at det gjøres en for dårlig vurdering i Forsvarsdepartementet av kravene som stilles fra Forsvaret til nytt materiell. «Ingen tørr å stille spørsmål ved vurderingene til «fagmyndighetene ute i linja - hvem tørr å si at panservognene ikke trenger så tykk pansring?». Ledelsen i FD mener de har blitt flinkere til å vurdere om kravene til nye investeringer er riktige, men erkjenner at Forsvaret kan bli enda flinkere til å kjøpe hylleware. Det kreves riktig kompetanse for vurdering av krav, noe FD ikke alltid har tilgjengelig. Også FLO mener at de sammen med industrien bør bli mer dynamiske/fleksible hva gjelder utforming av krav i konsept- og fremskaffelsesfasene.

Det er flere i industrien som mener kravene som stilles til materiellet som skal anskaffes er for rigide, og for lite funksjonelle og fleksible. Ved at Forsvaret anvender krav som er for spesifikke, på mer eller mindre kvalifisert grunnlag, fratas industrien fleksibilitet til å tilby utstyr best mulig tilpasset funksjonene og behovene som etterspørres. Dette mener industrien er til hinder for utvikling samtidig som det gjør Forsvarets materiell mindre

⁸ Regenerasjonshastighet = Hvor hurtig nye generasjoner eller modeller av materiell gjøres tilgjengelig

dynamisk enn hva som er optimalt i en verden hvor teknologi utvikler seg stadig raskere. Enkelte fra industrien mener at Forsvaret ved ikke å åpne opp for å endre krav underveis i anskaffelsen, samtidig som prosessen tar lang tid, ender opp med utdatert materiell ved tidspunktet for kontraktsinngåelse. Enkelte fra Forsvaret mener det eksisterer et forbedringspotensial knyttet prosessen med å omgjøre funksjonelle krav fra brukerne til teknisk kravspesifikasjon i anskaffelsesdokumentasjonen fra FLO.

3.5.3 Samarbeid etter en anskaffelse - outsourcing av vedlikehold

FLO mener de i økende grad har blitt flinkere til å sette ut vedlikehold til private aktører. Dette skyldes at det blant annet har vært et økt fokus på «Life Cycle Costs» (LCC) de seneste årene. De har stort sett god erfaring med vedlikeholdet de har satt ut til private aktører. FLO mener det er mest kostnadseffektivt at vedlikeholdet for en type materiell gjennomføres på ett sted, uavhengig om dette er internt i Forsvaret eller hos en privat aktør. De mener samtidig at Forsvaret også må tenke på leveransesikkerhet når det gjelder vedlikehold. Forsvaret anskaffer ofte materiell som skal vare i 40 år, og FLO er usikre på om de kan stole på at en privat aktør vil være villig til å binde seg til et slikt samarbeid til en rimelig pris over en lang periode. Det er videre utfordrende å lage gode kost-nytteanalyser fordi de ikke har god nok oversikt over kostnadene ved utsetting av vedlikeholdsoppgaver til private aktører.

FFI mener Forsvaret i større grad vil bli tvunget til å anskaffe totalentrepriser hvor vedlikehold vil være en del av anskaffelsen. Dette har bakgrunn i at det stadig blir mer teknisk utfordrende å vedlikeholde Forsvarets materiell, og at Forsvaret må konkurrere med sivile bedrifter om personell med riktig kompetanse for å gjennomføre vedlikeholdet. Innenfor vedlikehold av maritime kapasiteter opplever Forsvaret allerede stor konkurranse om personell fra sivile bedrifter spesialisert for å jobbe med oljeindustrien.

Forsvarsindustrien mener at de kan levere en del tjenester mer effektivt enn Forsvaret. Dette er særlig knyttet til vedlikehold av materiell. Flere mener regnestykker fra FLO som kommer frem til at det er billigst å gjøre vedlikeholdet in-house ikke alltid inneholder alle relevante kostnader. Dette resulterer i at vedlikeholdsorganisasjonen til FLO kommer billigere ut enn kostnadene ved outsourcing av vedlikeholdet. Forsvarsindustrien mener også at det er vanskelig å få tilgang til gode kostnadsdata for å gjøre kvalitativt gode nok kost-nytte-analyser forbundet med å utføre vedlikehold internt sammenlignet med eksternt.

3.6 Gjengkjøp

I følge Forsvarsdepartementet og forsvarsindustrien handler ikke gjengkjøp om å bidra til handelsbalansen eller til teknologioverføring, men å sikre at relevant kompetanse for Forsvaret beholdes i Norge over tid. Gjengkjøp sikrer i følge forsvarsindustrien en fot innenfor nye markeder. Dette virkemiddelet bidrar også til å opprettholde og videreutvikle allerede etablert kontakt med andre land hvor muligheten for å innfri en gjengkjøpsforpliktelse blir en del av totalbildet når de skal gjøre en anskaffelse av materiell de uansett ønsker å kjøpe. Gjengkjøp er spesielt viktig for å få innpass i USA og de store europeiske landene som er mer proteksjonistiske enn Norge når det kommer til forsvarsanskaffelser. Etter at gjengkjøp er blitt brukt for å få innledende tilgang til et nytt marked stoler forsvarsindustrien på at kvaliteten på deres egne produkter skal sikre ytterligere salg utover hva som er gitt av gjengkjøpsavtalen.

I følge både forsvarsindustrien og Forsvarsdepartementet hadde norsk industri ikke hatt behov for gjengkjøp om det internasjonale forsvarsmarkedet hadde vært mer åpent. I følge ledelsen i FD vil norsk industri lykkes med eksport uten bruk av gjengkjøp hvis det nye EU-direktivet gir ønsket effekt. Det er derimot ingen av intervjuobjektene som tror EU-direktivet vil føre til endringer som åpner forsvarsmarkedene i Europa på kort sikt.

FLO, med støtte fra FD, gjennomfører alle forhandlinger knyttet til gjengkjøp. En gjengkjøpsavtale må være på plass før anskaffelseskontrakten underskrives. Gjengkjøpsavtalen er i følge FLO ofte det siste punktet leverandøren ferdigstiller. Sammen med Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSI) presenterer FLO mulige prosjekter hvor de utenlandske tilbydere kan innfri sine gjengkjøpsforpliktelser. Hovedregelen er at de har et 10 års

tilbakebetalingsperspektiv på disse avtalene. I følge FLO er det et fåtall nøkkelpersoner i FLO og Forsvarsdepartementet som har nødvendig erfaring med å håndtere komplekse gjenkjøpsforhandlinger med ulike leverandører.

FD forsøker å være fleksible for å sikre at norsk industri får benyttet seg av avtalene. FLO mener også at det er enkelte utfordringer med dagens gjenkjøpsregime. Spesielt ved kjøp av spesialiserte tjenesteavtaler til en verdi over 50 MNOK er det ofte vanskelig å finne muligheter for å innfri sine gjenkjøpsforpliktelser. For eksempel er det vanskelig for en utenlandsk spesialist på vedlikehold av en spesifikk del av de norske jagerflyene å finne muligheter for å innfri gjenkjøpsforpliktelsene. Det er også utfordrende å forklare for utenlandske leverandører at de må signere gjenkjøpsavtaler når mange små anskaffelser over tid overstiger 50 MNOK.

3.7 Oppsummering av funn

Oppsummering av våre funn fordelt per virkemiddelområde	
Overordnet	1. Det er bred enighet om hvorfor Norge skal ha en aktiv forsvars-industripolitikk – men St. meld. 38 (2006-2007) mangler tydelig hensikt, ønsket fremtidsbilde og evaluerings- og målekriterier 2. Det er bred enighet om at den overordnede gjennomføringen av forsvarsindustripolitikken har vært vellykket i senere år – men det etterlyses en formalisert handlingsplan 3. Det er ingen som trekker frem vesentlige etiske utfordringer med dagens samarbeidsform
Nærings-rettede virkemidler	1. Det over tid vært en nedgang i antall forsvarsindustribedrifter som søker om støtte fra Innovasjon Norge. Forsvarsindustrien opplever at beslutningsprosessene i Innovasjon Norge er for tid- og ressurskrevende 2. De små forsvarsindustribedriftene trekker frem behovet for bedre tilgang til risikokapital
Eksportstøtte	1. Forsvarsindustrien er godt fornøyd med støtten fra FD, spesielt materielldirektørene, og Forsvaret
Tidlig-samarbeid	1. Flere i forsvarssektoren mener kompetanseområdene ikke er godt nok knyttet opp mot langtidsplanarbeidet (LTP) til FD 2. Forsvarsindustrien mener utviklingssamarbeid kan gjennomføres mer effektivt 3. FFI oppleves som viktig for Forsvaret og industrien – men, viktig at utviklingsprosjektene er tilpasset strukturplan(ene) i Forsvaret
Anskaffelse/ Investering	1. FLO er overrasket over at de ikke mottar flere henvendelser fra industrien om fremtidige anskaffelser. Deres vurdering er at industrien får informasjonen de ønsker fra FD og eller andre deler av Forsvaret 2. Forsvarsindustrien og FD mener det er forskjell på hvor godt samarbeid de ulike grenene og FLO har med forsvarsindustrien 3. Forsvarsindustrien mener investeringsprosessen til Forsvaret er for treg og lite fleksibel til å ta ut potensialet i ny teknologi 4. Deler av Forsvaret opplever et press fra norsk industri til å kjøpe nyeste, og dyreste teknologi, uten å kunne gjøre egne nytte-kostnads-vurderinger. Slike tilfeller er enklere å håndtere ovenfor utenlandsk industri som ikke kan bruke St. meld. 38 som pressmiddel 5. Forsvarsindustrien mener kravene som stilles fra Forsvaret/FD til nytt materiell er for rigide, og for lite funksjonelle. Samtidig mener FD selv at prosessen for kravsetting kan forbedres
Gjenkjøp	1. Det er bred enighet om hensikten med, og behovet, for gjenkjøp

4 Vurdering

Forsvarssektoren og forsvarsindustrien er i stor grad fornøyd med utøvelsen av norsk forsvarsindustripolitikk i årene etter lanseringen av St. meld. 38. Fravær av en tydeligere beskrivelse i St. meld. 38 av hensikt og ønsket fremtidsbilde, med tilhørende målekriterier gjør det likevel utfordrende å vite hvilken retning Forsvarsdepartementet ønsker at forsvarsindustrien skal utvikle seg i, for kommende år. En tydeligere beskrivelse

av hensikt og ønsket fremtidsbilde ville gjort det tydeligere for alle involverte parter at det jobbes mot felles mål for norsk forsvarsindustripolitikk. En tydeligere beskrivelse ville sannsynligvis også gjort det enklere for ansatte i Forsvaret å forstå hvorfor en aktiv norsk forsvarsindustri er viktig for den totale forsvarsevnen til Norge.

Gjennomføringen av dagens forsvarsindustripolitikk er ikke knyttet til en handlingsplan som beskrevet i St. meld. 38 (kap. 12.2, s. 33). I tillegg til å bidra til å skape usikkerhet omkring retning for forsvarsindustripolitikken, gir dette inntrykk av at dagens forsvarsindustripolitikk er mer ad-hoc enn hvis den tok utgangspunkt i en egen handlingsplan. Fraværet av en handlingsplan gjør sannsynligvis også forsvarsindustripolitikken mer personavhengig, og dermed mer sårbar enn hvis den var gjennomført med bakgrunn i en etablert handlingsplan.

Det er ingen i intervjuene som trekker frem vesentlige etiske utfordringer med dagens praktisering av forsvarsindustripolitikken. Som omtalt i kapittel 2.3 er det internasjonale forsvarsmarkedet i endring ved at vestlige land kjøper mindre, mens land utenfor vesten har økt importen av forsvarsmateriell. Det er mulig at dette kan by på etiske utfordringer i fremtiden ved at norsk forsvarsindustri vil ønske støtte til å eksportere materiell til land med et uavklart forhold til menneskerettigheter og internasjonal humanitær rett.

4.1 Virkemidlenes effekt for å sikre relevant norsk forsvarsindustri

Som beskrevet i kapittel 3.2.1 er det ulik oppfatning innad i forsvarsindustrien av hvor viktig de næringsrettede virkemidlene er for deres utvikling. Dette er ikke unaturlig da norsk forsvarsindustri domineres av noen store aktører. Det næringsrettede virkemiddelapparatet er i større grad tilpasset de mindre forsvarsindustribedriftene. For disse bedriftene er de næringsrettede virkemidlene viktigere. De mindre forsvarsindustribedriftene hevder at Innovasjon Norges virkemiddelapparat ikke er relevant utover den støtten de kan få i oppstartsfasen. Hvis det er viktig med små forsvarsindustribedrifter i et forsvarspolitisk perspektiv, er det i vår vurdering viktig at Forsvarsdepartementet tar rollen for å sikre de små bedriftene risikokapital selv, eller gjennom andre institusjoner, som Innovasjon Norge og/eller EUs forsknings- og utviklingsprogrammer. Hvis små forsvarsindustribedrifter kun er relevant i et næringspolitisk perspektiv bør dette ansvaret (fortsette) å ligge hos Nærings- og fiskeridepartementet og Innovasjon Norge.

Forsvarsindustrien mener kompetanseområdene er riktig utformet og fungerer godt til formålet med å utvikle relevant kompetanse for Forsvaret. Kompetanseområdene slik de er utformet i dag er lite ekskluderende. Dette innebærer at Forsvarsdepartementet kan være fleksibel i forhold til å definere prosjekter innenfor kompetanseområdene. Men med fleksible rammer for hva som omfattes av kompetanseområdene er det også en risiko for at Forsvarsdepartementet kan komme i en situasjon hvor de støtter utviklingen av materiell med overlegne evner og eksportmuligheter, som likevel ikke er relevant for det norske forsvarets nåværende og fremtidig struktur.

Både Forsvarsindustrien og Forsvarssektoren selv mener utviklingssamarbeid ikke gjennomføres så effektivt som mulig i dag. Dette gjelder både før og underveis i samarbeidet, hvor dødtid knyttet til årlige bevilgninger og beslutningsprosesser gjør at fremdriften forsinkes. Samtidig kan Forsvarsdepartementet og Forsvaret sannsynligvis bli flinkere til å avslutte prosjekter som ikke lenger passer fremtidig struktur eller ikke ser ut til å oppnå ønskede resultater. Dette ville spart Forsvarsdepartementet for utviklingsmidler og gitt industrien mulighet til å fokusere på utvikling av materiell bedre tilpasset Forsvarets behov. Dette gjelder også utviklingsprosjekter i regi av FFI som til enhver tid også bør gjenspeile Forsvarets foreliggende strukturplaner, samt fremtidig behov.

Forsvarsdepartementets støtte til eksport vurderes å fungere godt. Dette gjelder både viljen til politisk involvering ved salg til andre nasjoner og deltakelse fra forsvarssektoren ved promotering av forsvarsindustrien i utlandet. Denne støtten er primært rettet mot de større norske forsvarsindustribedriftene som ofte eksporterer store prosjekter til utlandet. Samtidig eksisterer det sannsynligvis et ubenyttet potensiale i å bruke innovasjon Norge som en uavhengig aktør til å finansiere messedeltakelse. Dette gjelder såfremt bruk av Innovasjon Norge til

promotering av forsvarsmateriell i utlandet anses som politisk akseptabelt.

Det er bred enighet om at gjenkjøp er et viktig virkemiddel for å sikre en relevant norsk forsvarsindustri. Dagens innretning og praktisering av gjenkjøp vurderes som fornuftig fra alle involverte parter. Samarbeidet mellom FSI og FLO om å finne relevante prosjekter som kan tilbys utenlandske bedrifter med gjenkjøpsforpliktelse virker å fungere godt. Kompetanse knyttet til å fremforhandle gjenkjøpsavtaler er samlet på et fåtall ansatte i FLO og Forsvarsdepartementet. Det er viktig at denne kompetansen ikke blir knyttet til et så lite antall nøkkelpersoner at Forsvaret og FD blir uforholdsmessig sårbar mot å miste tilgang til denne kompetansen.

Det er ikke blitt gjennomført undersøkelser av hvordan gjenkjøp påvirker prisen på materiell til Forsvaret, men et antall eksempler viser at gjenkjøpsavtaler har sikret norsk industri eksportmuligheter utover størrelsen på gjenkjøpsavtalen. Det kunne likevel vært hensiktsmessig å få forståelse for hvordan gjenkjøp påvirker prisen på ulike typer anskaffelser, fra anskaffelse av store våpenplattformer til tjenesteleveranser fra spesialiserte leverandører.

4.2 Hvordan forsvarsindustripolitikken påvirker Forsvarets investeringer

Tidligsamarbeid er nært knyttet til kompetanseområdene beskrevet i St. meld. 38, og senere revidert i prop. 1 (2011-2012), kap.1760. Som beskrevet i kapittel 3.3.1 er det flere som mener kompetanseområdene i større grad bør knyttes tettere opp mot langtidsplanarbeidet til Forsvarsdepartementet. Med en målsetting om å fremskaffe best mulig materiell basert på Forsvarets behov vurderes det som lite hensiktsmessig at forsvarsindustripolitikken ikke er nært knyttet opp mot langtidsplanarbeidet i forsvarssektoren. I verste fall vil dette føre til at norsk forsvarsindustri utvikler materiell som det ikke er behov for i det norske forsvaret. Dette kan både føre til at Forsvaret anskaffer materiell som ikke passer fremtidig struktur og/eller operasjonskonsepter, eller at Forsvaret ikke anskaffer det forsvarsindustrien har utviklet. Ved at Forsvaret ikke anskaffer norsk materiell vil eksportmulighetene til norsk forsvarsindustri begrenses da de mister sin viktigste referansekunde. Som det blir påpekt av enkelte intervjuobjekter vil en tettere tilknytning mellom forsvarsindustripolitikken og langtidsplanarbeidet også øke legitimiteten og forståelsen i forsvarssektoren for forsvarsindustripolitikken.

Det er flere både i forsvarssektoren og forsvarsindustrien som mener anskaffelsesprosessen til Forsvaret er for rigid, særlig knyttet til utforming av krav. Med materiell som stadig blir mer teknisk avansert, og med høyere regenerasjonshastighet, blir det stadig mer utfordrende å utforme krav som gjør at Forsvaret får mulighet til å anskaffe det beste materialet ved tidspunktet for kontraktsinngåelse. At krav som ble utformet tidlig i en anskaffelsesprosess som spenner seg over flere år ikke er mulig å justere når ny teknologi gjøres tilgjengelig er uheldig. Det er også uheldig hvis tekniske krav utformet på bakgrunn av funksjonelle krav fra brukerne i Forsvaret i for stor grad begrenser leverandørens mulighet til å presentere alternative løsninger for å oppfylle de funksjonelle kravene. En løsning på denne utfordringen vil sannsynligvis kreve bedre samarbeid mellom de involverte partene i anskaffelsesprosessen. Forsvaret må bruke egen brukerkompetanse sammen med FFI- og industriens forsknings- og utviklingskompetanse til å utvikle tekniske krav som treffer de funksjonelle kravene til brukerne på en slik måte at alternative løsninger ikke avvises. Det er vår vurdering at det kreves meget god prosessledelse for å utforme krav til materiell som det er knyttet stor usikkerhet til hvordan skal utformes. St. meld. 38 gir ingen god beskrivelse av hvem som skal lede eller drive slike samarbeidsprosesser fremover.

Samtidig, som beskrevet i kapittel 3.5.1, uttrykkes det bekymring over at norsk industri bruker St. meld. 38 til å øve et press på Forsvaret til å kjøpe nyeste teknologi uavhengig av egne kost-nyttebetraktninger. Forsvarets oppgave er å kjøpe det materialet som trengs. Dette kan være forskjellig fra det som tilbys. Investeringsrammene for investeringsprosjekter endres sjelden, selv i de tilfeller hvor ny, og dyrere, teknologi gjøres tilgjengelig fra leverandør. Uten en økning i investeringsrammene medfører dyrere teknologi at Forsvaret må anskaffe et mindre antall enn planlagt. Noen ganger vil den nye teknologien kompensere for en reduksjon i antall, mens andre ganger er det et behov for å anskaffe opprinnelig antall. Det er derfor viktig at Forsvaret får mulighet til å gjøre

egne, uavhengige, vurderinger slik at de får materiell som møter de funksjonelle kravene, men også i et antall som gjør at Forsvaret får ønsket effekt ut av materiellet.

Selv om det er flere av intervjuobjektene som trekker frem at norsk industri er helt avhengig av Forsvaret som kunde for å kunne eksportere materiell til utlandet, er Norge samtidig et lite land med få leverandører av forsvarsmateriell. Hvis Forsvaret skal velge norsk materiell har de dermed ikke alltid mange alternativer å velge mellom. Dette gjelder spesielt i de tilfellene hvor Forsvaret er avhengig av norsk industri enten ved at relevant kompetanse kun eksisterer i Norge, eller det er krav til at leverandør må jobbe lokalt, f. eks ved vedlikehold. Flere i både forsvarssektoren og forsvarsindustrien mener Forsvaret i fremtiden vil sette ut (outsource) større deler av vedlikeholdet enn i dag. Da er det viktig at Forsvaret beholder kompetanse for å kunne følge opp arbeidet som gjøres eksternt, både faglig og merkantilt. Det vil også være viktig at Forsvaret ikke gjør seg avhengig av enkeltleverandører. Dette vil plassere leverandøren i en monopolsituasjon som vil gjøre at anskaffelseskostnadene blir uforholdsmessig høye.

4.3 Hvordan forsvarsindustripolitikken påvirker Forsvarets kompetanse

Flere steder i St. meld. 38 trekkes det frem at forsvarsindustripolitikken skal bidra til å utvikle relevant kompetanse i Forsvaret og i forsvarsindustrien. Flere steder står det beskrevet hvordan forsvarsindustripolitikken skal sikre utvikling av relevant kompetanse i forsvarsindustrien, f. eks gjennom utviklingsprosjekter og gjenkjøp (kap 4.5, s. 11-12). Det står derimot lite beskrevet hvordan forsvarsindustripolitikken skal innrettes for å sikre Forsvaret relevant kompetanseutvikling fra samarbeidet. St. meld. 38 er heller ikke tydelig på hvilke kriterier som skal benyttes til å bestemme hvilken kompetanse det er behov for å beholde i Forsvaret og hvilken kompetanse som kan ligge i industrien. På spørsmål om hensikten med norsk forsvarsindustri er det ingen av respondentene som trekker frem viktigheten av at Forsvaret må sikres relevant kompetanse av samarbeidet. Det er vår erfaring at vellykket kompetanseutvikling i et samarbeid mellom leverandør (industrien) og kunde (Forsvaret) er avhengig av at det eksisterer formaliserte prosesser for å sikre kompetanseoverføring mellom partene, og at evne til kompetanseoverføring regelmessig måles og evalueres.

5 Konklusjon

Norges forsvarsindustripolitikk har fått en tydeligere retning med St. meld. 38 (2006-2007). Virkemidlene presentert i stortingsmeldingen har totalt sett hatt en positiv effekt på å sikre en norsk forsvarsindustri relevant for Forsvaret. Tidligsamarbeid har bidratt til at forsvarsindustrien har fått mulighet til å samarbeide med forsvarssektoren om utvikling av materiell relevant for Forsvaret, mens eksportstøtte har sammen med gjenkjøp bidratt til å øke eksportmulighetene til norsk industri.

Samtidig som forsvarsindustripolitikken har fått en tydeligere retning, er hensikt, ønsket fremtidsbilde og evalueringskriterier ikke tydelig beskrevet i St. meld. 38. Som omtalt i St. meld. 38, skulle det etableres en handlingsplan for norsk forsvarsindustripolitikk. Denne handlingsplanen er ikke blitt etablert. En handlingsplan ville sannsynligvis gjort gjennomføringen av norsk forsvarsindustripolitikk mer forutsigbar. Innenfor de næringsrettede virkemidlene er det manglende tilgang til risikokapital for mindre forsvarsindustribedrifter. Samtidig er det et potensiale for å forbedre samarbeidet mellom industrien og forsvarssektoren i anskaffelsesprosessen slik at Forsvaret får bedre tilgang til riktig materiell til riktig tid. Dagens forsvarsindustripolitikk mangler også en tydelig beskrivelse av hvordan kompetanseutvikling skal gjennomføres i samarbeidet mellom forsvarsindustrien og forsvarssektoren.

6 Forslag til veien videre

Vi har under valgt å presentere en oppsummering av våre anbefalinger i det videre arbeidet med norsk forsvarsindustripolitikk.

Forslag til veien videre	
1. Definere tydeligere hensikten med forsvarsindustri-politikken	En tydelig formulering av hensikt, ønsket fremtidsbilde og evalueringskriterier vil gjøre det enklere for aktører i og utenfor forsvarssektoren å forstå forsvarspolitiske avgjørelser.
2. Etablere en handlingsplan for forsvarsindustri-politikken	En handlingsplan vil gjøre gjennomføringen av forsvarsindustripolitikken mer forutsigbar for aktører i forsvarssektoren og forsvarsindustrien.
3. Bedre små forsvars-industribedrifters tilgang til risikokapital	Gitt at Forsvarsdepartementet anser det som viktig med små forsvarsindustribedrifter i et forsvarspolitisk perspektiv, bør Forsvarsdepartementet ta ansvar for å sikre de små bedriftene risikokapital selv, eller gjennom andre institusjoner, som Innovasjon Norge og/eller EUs forsknings- og utviklingsprogrammer
4. Effektivisere samarbeidet mellom industri og Forsvaret i anskaffelsesfasen	Ved å undersøke muligheter for å effektivisere samarbeidet mellom industri og Forsvaret, herunder hvordan kravspesifikasjoner kan gjøres mer dynamiske uten at Forsvarets kontraktsmessige stilling svekkes, kan Forsvaret få større nytte fra kompetansen til industrien i sine anskaffelser.
5. Effektivisere investeringsprosessen til Forsvaret	Ved å undersøke muligheter for å differensiere mellom ulike anskaffelser med utgangspunkt i størrelse og kompleksitet, kan Forsvaret få tidligere tilgang til ønsket materiell.

Referanser

Castellacci F., Fevolden A., "Capable Companies or Changing Markets? Explaining the Export Performance of Firms in the Defence Industry" , Defence and Peace Economics, 2014

Finansdepartementet, Prop. 1 S (2011–2012), Kap. 1760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg

Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2011/02199, Kompetanseområder hvor Forsvaret har behov for støtte fra forsvarsindustrien i Norge

Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsindustrien i Norge – statistikk 2012

Forsvarsdepartementet, St. meld. 38 (2006-2007) Forsvaret og industrien – strategiske partnere

Forsvarsdepartementet, Næringsstrategisk analyse/vurdering (presentasjon fra FD IV)

Forsvarsdepartementet, strategi for forskning og utvikling for forsvarssektoren, 2011

Forsvarsdepartementet, strategi for forskning og utvikling for forsvarssektoren, 2013

Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Fact Sheet: March 2014

Stortinget, Innst. S. nr. 117 (2007-2008)

Utenriksdepartementet, St. meld. 49 (2012-2013), Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2012, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningsarbeid

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

Om EY

EY er den mest globale organisasjonen innen revisjon, skatt og avgift, forretningsjus, transaksjoner og rådgivning. Med 175.000 ansatte i 150 land bidrar våre tjenester og vår kunnskap til å bygge tillit og skape bærekraftig vekst i finansmarkedene og i økonomier rundt om i verden.

Vi vil at alt vi gjør skal bidra til at offentlige og private virksomheter fungerer bedre – for våre medarbeidere, kunder og samfunnet vi opererer i.

www.ey.no

Navnet EY kan representere den globale organisasjonen eller et eller flere av medlemsfirmaene i Ernst & Young Global Limited, som hver er atskilte juridiske enheter. Ernst & Young Global Limited, et britisk selskap med begrenset ansvar, yter ingen tjenester til kunder.

www.ey.com

© 2014 Ernst & Young AS

All Rights Reserved

Rapporten skal kun benyttes av Forsvarsdepartementet internt (eventuelt: til de formål den er ment) og skal ikke distribueres til andre parter uten vårt skriftlige samtykke. Rapporten er ment som en oppsummering av vårt arbeid med det spesifikke oppdraget. EY er kun ansvarlig for rapportens innhold ovenfor Forsvarsdepartementet.