

Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser

Shahzad Ali, Arne K. Skogstad, Åge Skøelv, Erik N. Warberg og Einar Willassen

Forsvarets forskningsinstitutt/Norwegian Defence Research Establishment (FFI)

29.05.2007

FFI-rapport 2007/00915

1024/911

ISBN 978-82-464-1182-8

Emneord

Forsvarets materiellrelaterte behov

Næringspolitiske aspekter

Strategisk samarbeid

Tidlig dialog og integrerte samarbeidsmodeller

Styrke gjenkjøp

Godkjent av

Einar Willassen

Prosjektleder

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

Sammendrag

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har på oppdrag fra Forsvarsdepartementet (FD) gjennomført et oppdrag for å utarbeide grunnlagsmateriale til departementets utarbeidelse av en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspektene ved Forsvarets anskaffelser.

Strategien skal ta utgangspunkt i Forsvarets materiellrelaterte behov og skal bidra til å sikre Forsvaret tilgang på kompetanse, materiell og tjenester. Utfordringene skal løses i et strategisk samarbeid med Forsvarets samarbeidspartnere innenfor forskningsmiljøene og næringslivet og skal bidra til en økt verdiskapning i næringslivet samt styrking av næringslivets konkurransevne.

Forsvarets materiellrelaterte behov spenner over et vidt område både i forhold til de forskjellige fasene i materiellets levetid (plan, anskaffelse, drift, etc) og den teknologiske dybden som materiellet representerer. En stadig reduksjon av Forsvarets egne miljøer kombinert med en utfordrende fremtid nødvendiggjør utstrakt bruk av sivile samarbeidspartnere for å kunne møte de fremtidige utfordringene som Forsvaret står ovenfor.

I tillegg til de faglige utfordringene representerer også etableringen av gode samarbeidsmodeller en utfordring. Strategien legger til grunn at partene betrakter hverandre som strategiske samarbeidspartnere og at det åpnes opp for bruk av integrerte samarbeidsmodeller for alle prosjekt- og driftsfaser.

Det strategiske samarbeidet skal resultere i etableringen av et utvalg av aktiviteter/prosjekter som skal gjennomføres i samarbeid med næringslivet. Aktivitetene skal tjene Forsvaret ved at de bidrar til å understøtte deres fremtidige behov.

Forsvaret har et planverk og et anskaffelsesregelverk som på en god måte åpner opp for at Forsvaret skal kunne gå inn i den type samarbeid som vil kunne tjene alle parter på en god måte. Dette skal samtidig sikre at vi ivaretar nasjonal kompetanse på områder som vil være kritiske for Forsvaret i fremtiden. De teknologiske kompetanseområdene beskriver sentrale fremtidige kompetanseområder.

Internasjonalt samarbeid og prosjekter som kan gjennomføres i samarbeid med internasjonale bedrifter vil ha stor betydning for utviklingen av våre nasjonale miljøer. Internasjonalt samarbeid vil kunne gi oss muligheten for å samarbeide med andre om morgendagens løsninger. Partene må sammen utvikle en felles strategi for å sikre dette. Bruk av gjenkjøp er et sentralt virkemiddel for å oppnå adgang til andre markeder.

English summary

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) has developed a foundation and key points in connection with establishing an industrial defence strategy plan for defence related industry in Norway. The task was given to FFI from the Norwegian Ministry of Defence and shall be based on the material related needs to the Defence Forces.

The strategy shall safeguard that the Defence Forces will have access to necessary competency, equipment and services. This task must be solved in a strategic collaboration between the Defence Forces and its partners within research and industry. At the same time this should also increase the turnover and strengthen the competitiveness of the industrial base.

The Defence Forces material related needs are covering a wide field of different challenges. The different phases of the life of the material (planning, purchase, operation, upgrading and termination) all represent its own challenges, in addition to the technological challenges following the introduction of more complex equipment in the future. The technical and material related environments within the Defence Forces have experienced a reduction in manpower during the last years. This is a result of the required cost reduction associated with operation of the forces. Such a development also requires that civilian companies have to be included to assist in meeting the future challenges.

The strategy needs to build on a strategic relation between the partners and establish a dialogue in the early phases to identify the competency needed to meet the future. This need for competency has to be converted into activities and projects that will give the Defence Forces the needed knowledge to secure future operations.

Based on the already existing planning tool, used by the Defence Forces in connection with developing the future defence structure, the platform to identify these critical competencies exists. Also the established technological competency areas represent a tool for prioritising future activities.

International collaboration will play an important part in developing and acquiring future material and will for this reason also represent a possibility to secure activities that will be a part of building up the needed competency. The use of offset has been and will continue to be an important part of giving access to the export market for our industry in the future.

Innhold

1	Bakgrunn	9
2	Målsetting/behov	10
2.1	Kompetanse som forutsetning	10
2.2	Sikre støtte for Forsvarets virksomhet	11
2.3	Målformulering	11
2.4	FDs rolle som strategisk premissleverandør	12
2.5	FLOs rolle som materielleier	13
3	Hovedutfordringer	14
3.1	Dagens status og tidligere erfaringer	14
3.2	Strategisk- og gjennomføringsnivå	14
3.3	Langsiktige og kortsiktige behov	15
3.4	Tidlige beslutninger og valg av anskaffelseskategori	15
3.5	Roller og oppgaver	17
3.6	Nytt logistikkonsept	17
3.7	Investeringskonseptet og SUP	17
3.8	Krav om en konkurransedyktig industri	18
	DEL 2 – FORSVARET OG FORSVARSMARKEDET	20
4	Forsvarets strategiske utvikling	20
4.1	Fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar	20
4.1.1	Totalforsvarskonseptet	20
4.1.2	Det norske forsvarskonseptet	20
4.2	Forsvarets strukturutviklingsplan	22
4.2.1	Strukturutviklingsplanen	22
4.2.2	Strukturplanens oppbygging	23
4.2.3	Tidsperspektivet	24
4.3	Forskning og konseptutvikling	24
4.3.1	FoU	24
4.3.2	CD&E	25
4.3.3	Transformasjon	25
4.4	Investeringskonseptet	26
4.5	Logistikk- og støttekonseptet for Forsvaret	29
4.5.1	Hva er logistikk?	29
4.5.2	Økt sivil militært samarbeid	30

5	Fremtidige behov til Forsvaret	30
5.1	Konkretisering av behovene i tilknytning til de teknologiske kompetanseområder	30
5.1.1	De 4 anbefalinger	31
5.2	Utvikling av Forsvarets egen kompetanse og mulige konsekvenser	32
5.3	Forsvaret i internasjonalt samarbeid	33
5.3.1	Grunnlag	33
5.3.2	Definisjon av internasjonalt samarbeid	34
5.3.3	Typer samarbeid	34
5.3.4	Samarbeidspartnere	34
5.3.5	Fordeler og ulemper ved internasjonalt materiellsamarbeid	35
5.4	Tilgang på kritiske tjenester i kritiske situasjoner	36
5.5	Fremtidig sammensetting ved kjøp av kompetanse, tjenester og materiell	36
6	Forsvarsmarkedets egenart	37
6.1	Et lukket marked	37
6.2	Utviklingstrekk innenfor forsvarsmarkedet	38
6.2.1	Restrukturering og internasjonalt samarbeid	38
6.2.2	Teknologisk kompleksitet	39
6.2.3	Utviklingen innenfor EU	40
7	Norsk forsvarsindustri	41
7.1	Omsetning og eksport – forsvarsindustriens betydning for norsk økonomi	41
7.2	Strukturelle forhold	42
7.3	Kompetanse, teknologi og produkter	42
7.4	Suksessfaktorer	43
	DEL 3 – PROSESSER OG VIRKEMIDLER	44
8	Prosesser knyttet til samarbeid og anskaffelser	44
8.1	Konkretisering av tidlig dialog og involvering	44
8.2	Konkretisering av fremskaffelsesstrategier	44
8.2.1	Fremskaffelsesstrategier i Investeringskonseptet	44
8.2.2	Anskaffelsesstrategier i ARF	45
8.3	Konkretisering av samarbeid	45
8.3.1	Samarbeidsmodeller og behovet for arenaer	45
8.4	LOA og ARF – og noen konsekvenser	46
8.5	Adgangen til tidlig involvering/bruk av rådgivning	47
8.5.1	LOA og kravet om å ikke utelukke konkurranse	48
8.5.2	Bruk av rådgivere iht ARF – og fremgangsmåten for kontrahering	49

9	Virkemidler	50
9.1	Forsvaret som en krevende kunde	50
9.2	Eksport og markedsstøtte	51
9.3	Offentlige næringsrettede virkemidler	51
9.4	Gjenkjøp	52
9.4.1	Den norske gjenkjøpsordningen	52
9.4.2	Utfordringer ved dagens praktisering av gjenkjøp	53
	DEL 4 - STRATEGI	57
10	Forslag til en helhetlig strategi	57
10.1	Utgangspunktet for strategien	57
10.2	Målsetting for strategien	58
10.3	Nødvendig grunnlag for å utvikle innholdet i strategien	58
11	Bærende elementer i strategien	59
11.1	Tidlig dialog	59
11.2	Integrert og langsiktig samarbeid	60
11.3	Forskning og konseptutvikling	60
11.4	Teknologiske kompetanseområder	60
11.5	Internasjonalt samarbeid	61
11.6	Bruk av regelverk	61
11.7	Tidlig identifisering og fordeling av oppgaver	61
11.8	Gjenkjøp	61
11.9	Støtte til eksportrettet virksomhet	62
11.10	Næringslivets egne tiltak	62
	DEL – 5 IMPLEMENTERING	64
12	Strategiens struktur	64
12.1	Strategien som en strukturell prosess	64
12.2	Fasene i strategiprosessen	65
12.2.1	Etableringen av Forsvarets behov	65
12.2.2	Konverteringen av de dokumenterte behovene til en handlingsplan.	65
12.2.3	Implementering	66
12.2.4	Evaluering	66
12.3	Organisasjonsmessig støtte til gjennomføring av strategien	66
12.4	Aktørene	66
	REFERANSE	68
	Forkortelser	71

Appendix A

A.1	Temaer som oppdraget bes legge særlig vekt på	72
A.1.1	Teknologiske kompetanseområder	72
A.1.2	Tidlig dialog mellom industri og forsvar	72
A.1.3	Utviklingsprosjekter	72
A.1.4	Avklaring før sluttforhandling	73
A.1.5	Internasjonalt materiellsamarbeid	73
A.1.6	Gjenkjøp	73

Appendix B

B.1	Bruk av offentlige næringsrettede virkemidler for prosjekter og studier	74
B.1.1	Forsknings- og utviklingskontrakter	74
B.1.2	Eksportkreditter og garantier	74
B.1.3	ARENA	75
B.1.4	NCE	75
B.1.5	Risikolån	75

Appendix C

C.1	Behovet for policydokument og industristrategi	76
-----	--	----

1 Bakgrunn

Følgende oppdrag er gitt til Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fra Forsvarsdepartementet. :

Vi ber FFI i samarbeid med Forsvaret, Forsvarsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landsorganisasjonen og industriens representanter utarbeide grunnlagsmateriale for departementets utarbeidelse av en helhetlig strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Arbeidet skal bidra til å;

- *Utvikle en strategi for at de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser skal sikre at Forsvarets behov for kompetanse, materiell og tjenester skal kunne dekkes enten av en konkurransedyktig industri i Norge, gjennom flernasjonalt materiell- og industrisamarbeid der norske myndigheter og industri i Norge deltar, eller ved kjøp fra utenlandsk industri med eventuelt gjenkjøp,*
- *Utvikle kompetanse til industrien i Norge for understøttelse av Forsvarets materiell skal videreutvikles, muligheter for industri i Norge til å delta i internasjonalt materiellsamarbeid skal videreutvikles, og bedrifter i Norge skal best mulig bli satt i stand til å levere materiell på konkurransemessige vilkår til Forsvaret innenfor områder hvor Forsvaret anser det hensiktsmessig, og*
- *Utvikle en strategi som primært skal bidra til å videreutvikle kompetanse, produkter og markeder for bedrifter i Norge på områder som er relevant for Forsvaret, men som også kan være relevant for sivile formål (dual-use).*

Oppdraget legger også til grunn de ambisjonene som er uttrykt vedrørende næringsutvikling i Soria Moria-erklæringen.

I oppdraget er det gitt klart uttrykk for at utviklingen av nye forsvarssystemer, særlig i Europa, i økende grad vil være basert på samarbeid mellom flere land. Regjeringen ønsker at Forsvaret skal engasjere seg økonomisk i utvalgte prosjekter, og vil samtidig forutsette industriell deltakelse. Deltakelse er med på å gi norske miljøer tilgang på andre lands spiss-teknologi.

Forsvaret skal engasjere seg økonomisk i utvalgte prosjekter hvor det forutsettes industriell deltakelse

2 Målsetting/behov

2.1 Kompetanse som forutsetning

Forsvarsdepartementet (FD) sammen med Forsvarets militære organisasjon (FMO) har en rekke oppgaver i tilknytning til Forsvarets materiell som stiller store krav til respektive organisasjons kompetanse på området. Forsvaret er eiere av sitt materiell og må ha kompetanse på en lang rekke områder i tilknytning til materiellet. Dette gjelder:

- valg av type materiell ut fra besluttet struktur (effekt og ytelse)
- utformingen av kravene som skal stilles til materiellet (spesifikasjonen)
- forhandlinger og fastsettelse av betingelser og pris for anskaffelsen
- leveranseplan
- eventuell nødvendig integrasjon mot allerede eksisterende materiell
- drifting og vedlikehold
- nødvendige oppgraderinger
- avhending

Listen ovenfor gir ikke nødvendigvis en fullstendig oversikt over alle Forsvarets materiellrelaterte oppgaver. Det listen imidlertid viser er det enorme omfanget av type oppgaver Forsvaret har i tilknytning til sitt materiell. Denne bredden og dybden i oppgavespekteret setter krav til den kompetanse som er nødvendig for å kunne mestre disse oppgavene. Det er verken mulig eller ønskelig for Forsvaret å selv besitte denne komplette kompetanse. Denne situasjonen kan løses ved å etablere samarbeidsrelasjoner med miljøer som har den kompetansen som er nødvendig.

I tillegg til områdene som er nevnt ovenfor er det også av stor betydning at brukerne har god systemforståelse i tillegg til den operative kompetansen om materiellet. Det kan i kritiske situasjoner være avgjørende å forstå systemets muligheter og begrensninger for derved å anvende materiellet optimalt.

Materiellet som Forsvaret eier har gjerne fremkommet gjennom en lang prosess. Det er ikke uvanlig at det tar 10 – 20 år fra ideen eller behovet beskrives og til materiellet kan leveres. I tillegg har også materiellet normalt en meget lang levetid som kan strekke seg over en 20 – 40 års periode (enkelte ganger også lengre). I tidligfasen og under strukturutviklingen fremkommer det ofte behov og ønsker om krav til ytelsen. Gjennom disse fasene er det viktig at vår samlede kompetanse blir benyttet for å sikre et best mulig grunnlag for anskaffelsen. Her vil forskningsmiljøene og næringslivet kunne bidra med kompetanse om hvilken ytelse som kan oppnås ved bruk av ulike teknologiske løsninger samt bidra med kunnskap om den fremtidige utviklingen.

Forsvarets materiell er på denne måten bygget opp med kompetanse og innspill fra en rekke

forskjellige bidragsytere. Det er derfor nødvendig å erkjenne at Forsvaret er avhengig av et samspill mellom Forsvaret, forskningsmiljøene og næringslivet for å kunne klare de oppgavene de er satt til, for til slutt å kunne levere den effekten vi forventer at Forsvaret skal levere.

2.2 Sikre støtte for Forsvarets virksomhet

Forsvarets aktiviteter, investeringer og totale kostnadsnivå skal konkurrere mot mange andre samfunnsmessige oppgaver når midlene skal fordeles. Alle positive bidrag som Forsvarets virksomhet kan bidra med utover primæroppgaven, å produsere forsvarsevne, vil derfor kunne ha en gunstig effekt for å øke forståelsen og interessen for bruk av nasjonens midler inn mot Forsvarets virksomhet.

Et av disse områdene har vært betydningen av Forsvarets virksomhet i distriktene hvor arbeidsplasser i tilknytning til Forsvaret har gjort det mulig å opprettholde mindre lokale bosettinger.

Forsvaret har på en rekke områder bidratt til en utvikling av det nasjonale næringslivet. For å finne eksempler på dette er det nok å betrakte den enorme utviklingen som har skjedd både på Kongsberg og Raufoss de 10 – 15 siste årene. Her er det etablert en rekke nye virksomheter som i dag henvender seg mot et sivilt marked, men utgangspunktet for virksomheten er den kompetansen og de relasjonene som har blitt etablert gjennom Forsvarets virksomhet. I tillegg til disse tradisjonelle forsvarsbedriftene er det også eksempler på etablering av virksomheter i sivil sektor, som har sitt utspring fra kompetanse og teknologi utviklet på FFI. Et eksempel på dette er etableringen av Norsk Data på slutten av 60-tallet.

Det er derfor viktig å etablere allianser med andre deler av samfunnsapparatet som også ser seg tjent med den virksomheten som Forsvaret representerer. Disse interessene kan ha sitt utspring i at det etableres arbeidsplasser og sikrer lokale investeringer eller at det bidrar til sikkerhet innenfor utsatte deler av næringslivet (oljebransjen f eks). Allianser som derfor på egne vegne vil ønske å støtte Forsvaret i en kamp om tildelingen av økonomiske midler, fordi det representerer et vesentlig bidrag i å nå andre samfunnsmessige målsettinger.

2.3 Målformulering

Et sentralt punkt for utviklingen av en ny strategi vil være formuleringen av formålet med strategien og resultatene strategien skal resultere i. FFI vil foreslå følgende målformulering for strategien.

Strategien skal bidra til å sikre Forsvaret nødvendig tilgang på kompetanse, materiell og tjenester, samt bidra til økt nasjonal verdiskapning og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv. Videre skal det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forskningsmiljøet og næringslivet, basert på Forsvarets behov, styrkes. Samarbeidet vil omfatte både nasjonale og internasjonale prosjekter.

Det er avgjørende at strategien tar utgangspunkt i Forsvarets behov. Samtidig plasserer dette et stort ansvar på Forsvaret for å sikre at nødvendig kompetanse virkelig blir ivaretatt. Det vil også være vesentlig at organisasjonsmessige endringer ikke påvirker gjennomføringen av strategien.

Nedenfor vil vi beskrive grunnlaget strategien må bygge på samt hvilke elementer som vil være avgjørende for å kunne lykkes med strategien og derved nå målsettingen som er gitt ovenfor; sikre Forsvaret nødvendig kompetanse og bidra til utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv.

2.4 FDs rolle som strategisk premissleverandør

Det strategiske elementet i materiellplanleggingen ligger i FD. FD har ansvaret for langtidsplanleggingen (valg av forsvarsstruktur), kapasitetsutviklingen og investeringsplanleggingen samt oppfølgingsansvar overfor Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) i gjennomføringen av materiellinvesteringene. Dette er et resultat av sammenslåingen mellom Forsvarets og FDs strategiske elementer i det som nå betegnes som Integriert Strategisk Ledelse (ISL).

I praksis betyr dette at 4. avdeling i FD (FD IV) har ansvaret for prosessen frem til og med godkjent Fremskaffelsesløsning. Deretter overtar 5. avdeling i FD (FD V) ansvaret for gjennomføringen av investeringen og gir FLO i oppdrag å stå for prosjekteringen, forhandlingen og gjennomføringen av selve anskaffelsen. Denne siste delen innebærer gjerne å utarbeide den endelige spesifikasjonen som skal beskrive materiellens ytelse og kravene til funksjon under forskjellige miljøbelastninger. Deretter verifisering og hvordan leveransen skal gjennomføres.

I forbindelse med FDs planlegging av materiellanskaffelsen blir det tatt en rekke valg som får klar betydning både for hva slags materiell som skal anskaffes og hvordan dette kan gjennomføres. Valgene i denne fasen kan være både av teknologisk natur og operativ art. FD samarbeider derfor også ofte med eksterne samarbeidspartnere for å belyse disse spørsmålsstillingene. I denne tidlige fasen er FFI ofte en sentral samarbeidspartner med FD for å assistere med å belyse hvilken ytelse som kan forventes av alternative løsninger.

Deltakelse i denne fasen vil ha stor betydning for næringslivet og selvfølgelig for de bedriftene som kan være aktuelle som leverandører. Desto bedre innsikt og forståelse man har i kundens (brukernes) behov, desto større sannsynlighet er det for næringslivet å kunne gjøre de rette valgene for hva de tilbyr Forsvaret senere i en eventuell anskaffelsesprosess.

I tillegg til den innsikt næringslivet vil få i en tidlig fase for ytelse/krav som stilles til materialet vil fasen også kunne gi føringer for selve anskaffelsesprosessen, f.eks. ved valg av anskaffelseskategori som kjøp fra nasjonal leverandør, internasjonalt samarbeid eller kjøp ute med krav om gjenkjøp. Videre vil næringslivets innsikt kunne bidra til bedre løsninger for Forsvaret hvis man er inne tidlig nok i anskaffelsen.

Uansett hvilken kategori en anskaffelse havner i, vil forståelse for hva anskaffelsen innebærer være svært verdifull informasjon. Næringslivet kan på denne bakgrunn velge sin strategi og utvikle sin forretningsplan for hvordan de på en konstruktiv måte kan bidra til å gjøre anskaffelsen til en vellykket anskaffelse for Forsvaret. Dette kan innebære at en bedrift velger å komme med et eget tilbud eller velger å tilby sammen med samarbeidspartnere, alt avhengig av hva som vil gi mest konkurransestyrke.

Videreutviklingen av et konkurransedyktig næringsliv vil ha stor positiv verdi for Forsvaret gjennom å sette alternative leverandører under press. Å opprettholde en slik situasjon krever imidlertid en langsiktig strategi.

2.5 FLOs rolle som materielleier

FLO står for anskaffelsen av materiellet og vil på vegne av Forsvaret eie materiellet. FLO representerer en vesentlig del av forsvarets ressurser og kostnader (ca 45 % av forsvarsbudsjettet) og er sentral i forhold til forvaltningen av materiellet. Hvis en ser på kostnadene til materiellet i et levetidsperspektiv representerer investeringen i størrelse 1/3 av de totale kostnadene og den resterende 2/3 er kostnader i forbindelse med å holde materiellet operativt gjennom levetiden. FLO har ansvaret for begge disse fasene. For eksempel så var kostnadene i tilknytning til investeringen i nye fregatter i størrelsesorden 15 mrd NOK. Antatte drifts og vedlikeholds kostnader vil da være i størrelsesorden 30 mrd NOK, dvs. en total kostnad på i størrelsesorden 45 mrd NOK. Dette er en betydelig investering og det sier noe om hvilke verdier Forsvaret forvalter.

Kompetanse er en meget viktig forutsetning for å kunne forvalte materiellet på en mest mulig kostnadseffektiv måte og det er derfor viktig å merke seg at det ikke bare er vi som setter kompetanse i et så sentralt lys, men at følgende uttalelse fra en tidligere statssekretær i Storbritannia gir uttrykk for det samme:

”Forsvaret trenger den tekniske kompetansen til industrien og FoU-miljøene for å være en kompetent kunde. Bare på denne måten kan en få riktig ytelse, pris og driftskostnader.”

De største verdiene ligger imidlertid i arven (allerede anskaffet materiell) som FLO forvalter. Sikring av dette materiellet samt integrasjon av nytt materiell mot arven representerer store og krevende oppgaver videre fremover etter hvert som nytt materiell fases inn. Samlet kompetanse for både arven og nytt materiell er avgjørende for å kunne lykkes med dette. Her besitter også næringslivet som leverandør av materiellet verdifull kompetanse som kan være med å bidra til gode løsninger for Forsvaret.

En viktig forutsetning for å kunne opprettholde vår operative evne er tilgang på nødvendig materiell for å gjennomføre nødvendig vedlikehold, reparasjoner, oppgraderinger etc. ”Security of supply” må derfor være en integrert del av de forholdene som blir vurdert i tilknytning til strategien.

3 Hovedutfordringer

3.1 Dagens status og tidligere erfaringer

Samarbeid mellom Forsvaret og næringslivet har vært et tema i lengre tid, ikke minst har dette tiltatt etter hvert som mer og mer av produksjonen gjennomføres av private bedrifter og ikke statlige foretak. Et eksempel på dette er ammunisjonsproduksjonen på Raufoss som startet som et arsenal tilhørende Forsvaret og til i dag hvor det er et eget A/S som er en del av en nordisk eierstruktur. Slike endringer krever også nødvendige endringer og tilpassninger av avtaler og samarbeidsformer mellom produsent og kunde. Forskjellige samarbeidsformer har vært omtalt og beskrevet i en rekke forskjellige dokumenter gjennom tidene, ikke minst i egne Stortingsmeldinger og proposisjoner. Hensikten har hele tiden vært å klargjøre rammer og målsettinger for samarbeidet.

Erfaringene med hvordan samarbeidet har fungert er nok noe blandet. Det er vel en følelse både i Forsvarets og på næringslivets side at man ikke har klart å etablere en helhetlig og styrt prosess som har hatt en klar forankring i Forsvarets behov og som således har oppnådd nødvendig støtte og forståelse. Det eneste området, som er en del av det strategiske verktøyet, som har fått et omfang som har betydning for næringslivet er bruken av gjenkjøp.

Prosesen for etableringen og gjennomføringen av strategien må være åpen og gi mulighet for innsyn. De forskjellige aktørene vil ha ulike målsettinger som styrer de valg og beslutninger de tar på vegne av egen virksomhet. En viktig forutsetning for et fruktbart samarbeidsmønster er åpenhet, hvor også tillit er en vesentlig dimensjon i samarbeidsforholdet.

Uten en fast styring av hvordan virkemiddelapparatet skal benyttes til å dekke både Forsvarets og næringslivets behov, vil det være opp til de enkelte lokale miljøene selv å påvirke bruken til å oppnå aktiviteter som passer egne interesser. En slik praktisering av virkemidlene vil fort resultere i en fragmentert virksomhet som ikke oppleves å ha en målrettet funksjon. Dette vil kunne skape sterk motvilje mot strategien i organisasjonen.

3.2 Strategisk- og gjennomføringsnivå

Virksomheten i Forsvarsdepartementet og Forsvaret spenner over meget stor variasjon i type aktiviteter, som igjen har behov for ulike typer kompetanse. Strategisk nivå som har ansvaret for tidligfasen i prosjektene, vil ofte legge føringer på prosjektet som får betydning for de senere fasene i prosjektet. Det er derfor vesentlig at man helt i fra starten har kompetansebehov som et sentralt tema i prosjektet.

Siden kompetansebehov vil variere sterkt avhengig av hvor i materiellets livsfase en befinner seg, er det nødvendig å bringe hele levetidsperspektivet til materiellet inn i planleggingsfasen. Det er derfor viktig å trekke miljøene som har ansvaret for gjennomføringen av anskaffelsen og senere driften av materiellet inn i tidligfasen. På denne måten kan det strategiske nivået sammen med de som har ansvaret for gjennomføringen kunne etablere en samlet oversikt over nødvendig

kompetanse for å sikre fremtidig optimal bruk av materiellet.

Identifiserte behov til fremtidig kompetanse bør utgjøre en del av det formelle underlaget (sammen med anskaffelsesplanverket, etc) som skal være grunnlaget for å etablere utvalgte aktiviteter for å sikre egen evne til å håndtere fremtidens oppgaver. Strategisk nivå må etablere nødvendige samarbeidsrelasjoner for å sikre dette.

3.3 Langsiktige og kortsiktige behov

Anskaffelse av materiell i Forsvaret er delt opp i en sekvensiell prosess, hvor forskjellige deler av organisasjonen har ansvar for de forskjellige delene i prosessen (struktur, kapasitet, investeringsplanlegging, anskaffelse, drift og vedlikehold, oppgraderinger, avhending).

Budsjetteringen er delt i to hovedkategorier med kostnadene til investeringene og kostnadene til drift og vedlikehold. Normalt vil de forskjellige involverte organisasjonselementene ha sine budsjetter som gjelder for materiellet gjennom den fasen hvor materiellet befinner seg under deres ansvar. I en slik modell vil det være naturlig at de beslutningene som fattes blir basert på det ansvar og budsjett som avdelingen må legge til grunn for sin virksomhet. Det å påta seg kostnader i denne fasen som kanskje medfører at budsjettet sprekker vil ofte være tilnærmet umulig, selv om det i et levetidsperspektiv for materiellet vil kunne ha betydelig innsparingseffekt.

Konflikten mellom kortsiktige hensyn og de langsiktige behovene vil derfor ofte stå opp mot hverandre. Dette er kun et resultat av hvordan man har valgt å organisere virksomheten. Det burde i utgangspunktet være selvsagt at en løsning som kan gi betydelige innsparinger i et levetidsperspektiv må prefereres selv om et lokalt budsjett tidlig i prosessen får en overskridelse.

Slike konflikter mellom kortsiktige hensyn og langsiktige behov vil også ofte få konsekvenser for samarbeidet mellom Forsvaret og de eksterne miljøene. Løsningene som kan gi kostnadsbesparelser avhenger ofte av bruk av ny teknologi og etablering av nye mer effektive løsninger som krever kompetanse. Problemet er at svært ofte kommer kostnaden ved å etablere nødvendig kompetanse i forkant av besparelsene og derved så havner ofte kostnadene og besparelsene inn i forskjellige budsjetter og vi opplever at de som i en tidlig fase må ta kostnaden sier nei fordi det er ugunstig i forhold til deres budsjett. Disse problemstillingene er nok kjent for de fleste, men så langt har det ikke vært mulig å etablere gode løsninger på problemet.

3.4 Tidlige beslutninger og valg av anskaffeskategori

I flere av avsnittene ovenfor har den tidlige fasen i forbindelse med anskaffelsene av materiell vært beskrevet. Grunnen til det er ikke tilfeldig. I denne fasen taes det en rekke beslutninger som vil få avgjørende betydning for materiellet i seg selv og som vil legge klare føringer på hvordan et samarbeid med næringslivet kan etableres. Et forhold som ofte vurderes i den tidlige fasen er hvordan materiellet bør anskaffes. Her er det tre hovedalternativer:

- Nasjonal anskaffelse
- Internasjonalt samarbeid
- Kjøp ute med krav om gjenkjøp

Hvilken av disse kategoriene anskaffelsen havner i vil ha avgjørende betydning for de nasjonale bedriftenes mulige rolle i anskaffelsen.

Det bør i denne sammenhengen nevnes at det foregår et europeisk samarbeid med den hensikt å samordne forsvarsrelaterte anskaffelser på en bedre måte. Spesielt er det nå etablert en avtale, ”Code of Conduct”, som skal gjøre anskaffelsene mer åpne og derved gi leverandørene som tilhører EDA samarbeidet (European Defence Agency) anledning til å tilby sine produkter til samarbeidende nasjoner. Det kan være aktuelt for Norge å søke å bli med i dette samarbeidet på et senere tidspunkt. Når og hvis dette skjer vil det kunne nødvendiggjøre eventuelle tilpasninger av vår nasjonale strategi.

Ved anskaffelse fra en nasjonal aktør vil det gi mulighet for å etablere et direkte samarbeid mellom leverandøren og Forsvaret. Grad av behov fra Forsvarets side vil være styrende for type samarbeid. Hvordan Forsvaret ønsker å utvikle dette samarbeidet videre vil være avhengig av hvilke løsninger som kan være aktuelle gjennom materiellets levetid. Det bør uansett være av interesse for Forsvaret å benytte seg av den kompetansen som leverandøren besitter, ikke bare for selve anskaffelsen, men også for de senere periodene. Fremtidig konkurransedyktighet vil avhenge av leverandørens mulighet til å videreutvikle sin kompetanse. Tilgang på kompetansegivende utviklingsprosjekter vil ha en avgjørende effekt i en slik videreutvikling.

Velger Forsvaret å søke et internasjonalt samarbeid for å dekke sitt materiellbehov er dette også en beslutning som er av stor betydning for næringslivet. Internasjonalt samarbeid i denne sammenhengen er ofte et samarbeid hvor en deler på kostnadene (f eks basert på antall enheter som skal anskaffes, eller andre modeller) og hvor de forskjellige nasjonenes bedrifter får oppdrag med en tilsvarende fordeling som kostnadsdelingen (cost share equals work share). Slikt internasjonalt samarbeid bør også ha som utgangspunkt at man søker oppgaver som etablerer kompetanse som både Forsvaret og næringslivet har nytte av. Det vil også kunne være formålstjenlig å opparbeide kunnskap som vil kunne ha betydning for bruken av materialet samt betydning for valg av drifts og vedlikeholdskonsepter. Det motsatte, kunnskapsmangel, vil representere en stor trussel mot det å kunne etablere gode kosteffektive løsninger for materiellet på både kort og lang sikt.

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

Ved kjøp ute med krav om gjenkjøp er det også en betydelig fordel å ha denne informasjonen så tidlig som mulig. All erfaring viser at det tar tid å etablere gode gjenkjøpspakker, hvor prosjektene som etableres har interesse og betydning både for Forsvaret og industrien (de såkalte

strategiske prosjektene). Omfanget for prosjekter som inngås under gjenkjøp, gir en årlig omsetning i størrelsesorden 1,5 mrd kr og har derfor stor verdi for næringslivet og muligheten for videreutvikling.

3.5 Roller og oppgaver

Avklaring av roller og ansvar er en viktig forutsetning i ethvert samarbeid og det er viktig at alle som deltar i samarbeidet vet hva som er målsettingen til de forskjellige aktørene.

Forsvaret har sin klare målsetting i å foreta anskaffelser av materiell med rett kvalitet og ytelse til rett tid og pris i henhold til Forsvarets behov. Forsvarets oppgave blir derfor ofte oppfattet til å være å anskaffe materiellet til en så lav pris som mulig. Hva som ligger i begrepet pris, er det imidlertid flere svar på avhengig av hvilket perspektiv man har. Desto mer spesifikk og avgrenset perioden er for spørsmålsstillingen desto lettere er det å svare på den. En utregning eller kalkyle for kostnadene gjennom hele levetiden er ofte et komplekst spørsmål fordi det er så mange ukjente faktorer i den tidlige fasen, med betydning for kostnadene i de senere fasene. Det er derfor ofte det enkleste i tidligfasen å kun ta hensyn til kostnadene knyttet opp til investeringen, selv om dette kun representerer en mindre del av de samlede levetidskostnadene.

Næringslivet på sin side må tjene penger for å kunne opprettholde eller videreutvikle sin posisjon som leverandør. Dette gjelder alle leverandører, ikke bare nasjonale. Ved enkelte anledninger kan det se ut som om lavest mulig pris blir satt opp mot næringslivets forretningsmessige målsettinger, men dette blir like galt som å skulle forlange at de forretningene vi handler varer i ikke skal kunne få lov til å tjene penger på sin aktivitet.

Vi må erkjenne at de forskjellige deltakerne i samarbeidet har forskjellige roller og forskjellige målsettinger. Alle har som formål å styrke egen evne og skape fremtidig styrke.

3.6 Nytt logistikkonsept

Forsvaret har vært og er fremdeles inne i en rivende utvikling med organisasjonsendringer og kostnadsutt. Mange av Forsvarets systemer og rutiner har blitt endret eller videreutviklet, dette gjelder også for Forsvarets logistikksystem. Forsvaret er i ferd med å gå fra et system som opererte med betydelige mellomlagre (regionale og lokale lagerfunksjoner) på varer og utstyr som Forsvaret benytter, til et system hvor varene leveres direkte fra leverandør til bruker. Et slikt system gir Forsvaret nye utfordringer i forhold til å sikre leveransene når behovet er der. Se nærmere beskrivelse i pkt 4.5

3.7 Investeringskonseptet og SUP

Mye av Forsvarets behov for kompetanse kan leses ut av plandokumentene som trekker opp fremtidig struktur og investeringsplanene sammen med strukturutviklingsplanen (SUP) som peker på hva slags type materiell som skal anskaffes i fremtiden. Et velfungerende investeringskonsept, med dertil hørende planer, vil ha stor betydning for næringslivet slik at de også kan etablere planer for sin egen virksomhet. Er det usikkerhet rundt planverket vil dette forplante seg videre i

organisasjonen og medføre usikkerhet i bruk av samarbeidspartnere også.. Beste måte å redusere usikkerhet på er å dele all tilgjengelig informasjon. Se nærmere beskrivelse i pkt 4.2

3.8 Krav om en konkurransedyktig industri

Forutsetningen for anskaffelser fra et nasjonalt næringsliv er at det er konkurransedyktig. Dette er et utgangspunkt som det ikke hersker uenighet om. Spørsmålet blir hvordan sikre et konkurransedyktig næringsliv. Løsningen her ligger i den type oppdrag som legges til næringslivet og valg av samarbeidsformer.

Næringslivet vil kun være konkurransedyktig hvis den får muligheten til å utvikle sin kompetanse innenfor områder hvor den har forutsetninger for å kunne være en konkurransedyktig leverandør. Forsvaret må i tillegg være villig til å involvere, engasjere og benytte seg av næringslivets kompetanse. Uten etableringer av denne typen samarbeid vil vi utarme denne delen av næringslivet og miljøene vil gå til grunne.

Det koster penger å opparbeide kompetanse. Hvis en også erkjenner at det i mange tilfeller vil være riktig å etablere nødvendig kompetanse ute i næringslivet fremfor å skulle dekke området selv i Forsvaret, må Forsvaret være villige til å ta kostnaden. Konsekvensene av en nedbygging av kompetansen i næringslivet samtidig som Forsvaret nedbemanner og dermed også mister kompetanse, kan bli en meget kostnadsdrivende situasjon. Satsning på kompetanse er en langsiktig strategi nettopp for å kunne ha innsikt og forståelse for hvordan kostnader kan holdes under kontroll.

Det er også en klar trend i markedet at det utvikles mer langvarige kunderelasjoner og at det tradisjonelle skillet mellom produksjon og tjenestevirksomhet forsvinner. Fremtiden vil i langt større grad enn i dag forholde seg til totalpakker som tilbyr funksjonalitet i motsetning til kun å anskaffe produkter. En slik utvikling er helt i tråd med et økt fokus på levetidsbetraktninger og et gjennomgående ansvar.

- Strategien må resultere i en gjennomgripende endring i hvordan beslutninger i tilknytning til de næringspolitiske aspektene blir tatt. Kun behandling av noen enkeltprosjekter vil ikke sende de nødvendige signaler om hvor gjennomgripende denne endringen er.
- Strategien må dekke både strategisk og gjennomførende organisasjoners behov
- Materielleier må ha en sentral rolle i utviklingen av innholdet og gjennomføringen av strategien
- Sikre verdiene som ligger i eksisterende materiell (arven)
- Langsiktige kompetansebehov må tillegges betydelig vekt ved valg av fremtidige oppdrag
- En kontinuerlig prosess for å identifisere nødvendig kompetanse for å møte fremtidens utfordringer
- Plassere ansvar og eierskap i organisasjonen
- Bruk av utviklingsprosjekter som kompetansehevende aktiviteter for samarbeidende miljøer
- Krav til konkurransedyktighet

DEL 2 – FORSVARET OG FORSVARSMARKEDET

4 Forsvarets strategiske utvikling

4.1 Fra mobiliseringsforsvar til innsatsforsvar

Bare de siste 10-20 årene har det skjedd store endringer i måten å tenke forsvar på. Den globale politiske konteksten har endret seg dramatisk, og tilsvarende har både trusselbildet og måten å drive militære operasjoner på endret seg drastisk. En personellkrevende, plattformtung og forutsigbar doktrine har blitt erstattet av krav til sofistikerte, raske, fleksible og presise militære løsninger. Militære operasjoner innenfor vårt fellesskap har fra tidlig 90-tallet og fram til i dag klart påvist behovet for interoperabilitet, ikke bare med styrker fra NATO, men også med andre nasjoner. Disse faktorene til sammen har resultert i en akselererende teknologisk utvikling innenfor militære systemer, og stiller store krav til samarbeidspartene under operasjoner. For å kunne utnytte de muligheter som moderne teknologi åpner for, stilles det store krav til kompetansen til militært personell, både innen det operative og tekniske området.

Det norske Forsvaret har naturligvis i stor grad fulgt de internasjonale trendene i omstruktureringen. Fremtidens sammensatte risiko- og trusselbilde er preget av usikkerhet, og dette har Forsvaret i stor grad tatt konsekvensene av. Fra den statiske strukturen som eksisterte under den kalde krig, er Forsvaret nå innrettet på å kunne møte et helt spekter av situasjoner, både nasjonalt og internasjonalt. 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.

4.1.1 Totalforsvarskonseptet

Gjennom hele etterkrigstiden har totalforsvarskonseptet vært en viktig premiss for forsvarsplanleggingen. Totalforsvaret har også spilt en nøkkelrolle for vår evne til å ta imot og understøtte allierte styrker i operasjon på norsk territorium under øvelser.

Dette gjelder ikke minst det at personellstyrken har blitt kraftig redusert, spesielt innenfor støttefunksjonene logistikk og administrasjon. Reduksjonen innen logistikkapparatet har skjedd parallelt med at det har vært en sterk fokus på utstyrmessig modernisering, og under en forutsetning at en del av oppgavene som Forsvaret selv utførte tidligere, skulle kunne settes bort til sivile miljøer. Det er også en klar tendens nasjonalt og internasjonalt at en trekker inn sivile bedrifter i understøttelse av egne styrker langt inn i operasjonsområdet.

4.1.2 Det norske forsvarskonseptet

I dokumentet ”Styrke og relevans” er forsvarskonseptet presist utformet. Det lyder:

”Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets behov. Fokus skal være på å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.”

Dokumentet legger videre følgende prinsipper til grunn for innretningen av Forsvarets operative struktur:

- *Fleksibilitet, dvs. anvendbare kapasiteter som dekker et bredt segment av oppgavespekteret, prioriteres fremfor kapasiteter med et smalt virkeområde.*
- *Høy prioritet gis til kapasiteter med hurtig reaksjons- og forflytningsevne.*
- *Styrker som utelukkende er egnet til å ivareta rent nasjonale oppgaver, skal videreføres bare i den grad de dekker et klart definert nasjonalt behov som ikke kan dekkes på annen måte (eksempler på slike styrker er HMKG, HV, Kystvakten, Grensevakten, kommandostrukturen).*
- *Forsvarets kapasiteter skal være komplementære, dvs. at de enkelte kapasiteter skal være minst mulig overlappende og i størst mulig grad utfylle hverandre, nasjonalt og innenfor NATO.*
- *Nye kapasiteter som bidrar til transformasjon skal gis høy prioritet i forhold til videreføring av arven. Allerede anskaffede og vedtatte strukturelementer skal tilpasses og utvikles slik at de i størst mulig grad kan bidra til å dekke konkretiserte behov som Norge har spesielle forutsetninger for å kunne bidra med, og som er etterspurt i NATO.*
- *Eksisterende kapasiteter kan gjøres mer anvendbare og relevante gjennom nye roller og IKT-løsninger, eller gjennom oppgradering ved hjelp av ny teknologi.*
- *Strukturutviklingen skal være i tråd med NATOs styrkemål, dvs. krav og ambisjoner som Norge på politisk nivå har vært med på å utforme. Den skal basere seg på bi- og multilaterale samarbeidsformer der dette er naturlig og kosteffektivt. Dette innebærer en betydelig innsats for å sikregjennomslag for norske interesser i utviklingen av NATOs militære kapasiteter.*
- *Strukturen skal også ha deployerbare styrker med lavere beredskap, for å ivareta utholdenheten, blant annet også i tradisjonelle fredsbevarende operasjoner som har som formål å stabilisere og gjenoppbygge konfliktområder.*
- *Lav prioritet gis ikke-deployerbare styrker som kun egner seg til tradisjonelt statisk forsvar. Et kvalitativt styrket HV videreføres imidlertid som en viktig del av strukturen.*

Materiellforvaltningen har en særdeles viktig rolle i utviklingen av det moderne forsvaret. Med materiellforvaltning menes i denne sammenheng alle aktiviteter som har med utvikling, design, produksjon, anskaffelse, drift og vedlikehold og utfasing av materiell. Det er derfor viktig å se litt nærmere på de prosessene som inngår som ledd i materiellforvaltningen.

4.2 Forsvarets strukturutviklingsplan

Til tross for overgangen fra det statiske og forutsigbare trusselbildet til et dynamisk, sammensatt og usikkert trusselbildet, er behovet for langsiktig planlegging minst like stort som tidligere. Dette har sammenheng med at for å forstå og følge med i utviklingen, må en hele tiden monitorere den sikkerhetspolitiske utviklingen, herunder mulige scenarier som kan komme til anvendelse for Forsvaret. Dette må modelleres inn i Forsvarets fremtidige struktur.

Forsvarets materiellarv representerer en verdi på 150-200 milliarder kroner, og for å forvalte denne på en tilfredsstillende måte, må materiellparken følges opp med hensyn til vedlikehold og oppdateringer. Hvert år vil Forsvaret anskaffe nytt materiell for 7-8 milliarder kroner, og det vil alltid være behov for tilpasninger for å få nytt og gammelt materiell til å spille sammen. Forsvaret vil alltid ha en del såkalte strukturbærende elementer, som f.eks. jagerfly, fregatter, stridskjøretøy etc. Dette er kostbare elementer, både i anskaffelse og drift, og det er viktig at en hele tiden prøver å få en optimal nytte og effekt ut av slike investeringer. Forsvarets struktur med personell, kompetanse, materiell, EBA og økonomi kan ses på som et stort dynamisk system som en hele tiden prøver å utvikle til å gi en optimal effekt mot et trusselbilde i stadig forandring.

4.2.1 Strukturutviklingsplanen

Ideen bak utviklingen av strukturutviklingsplanen kan spores tilbake til arbeidet med investeringskonseptet, som ble utarbeidet i 2004. Utgangspunktet for investeringene er Forsvarets fremtidige kapasiteter og styrkestruktur. Det ble klart at langtidsmeldingene var for dårlig grunnlag til å styre investeringsvirksomheten på, og det ble besluttet å opprette et eget dokument som ble kalt "Oppdatert strukturutviklingsplan" (OSUP), senere døpt om til Strukturutviklingsplan (SUP).

SUP skal danne grunnlag for gjennomføring av de nødvendige prosesser for å fremskaffe prioritert materiell, forankret i fastsatte krav til kapasiteter og vedtatt styrkestruktur. SUP skal beskrive det fremtidige behovet for kapasiteter konkretisert i et sett planperspektiver, og bidra til utarbeidelsen av beslutningsunderlag i henhold til PRINSIX. Konseptfasen i PRINSIX vil i fremtiden være å betrakte som en integrert del av langtidspanarbeidet i FD.

For å få et større fokus på arbeidet med etablering av SUP, etablerte FD høsten 06 en egen seksjon, FD IV-5, som har som ansvar å utarbeide og vedlikeholde planen. SUP vil bli utviklet i en iterativ prosess mellom FD og FMO. Dette fordrer en kombinasjon av "top down" og "bottom up" prosesser som gir grunnlag for realistiske vurderinger og prognoser for hvilke retninger Forsvaret reelt kan og bør utvikle seg.

SUP oppbygging

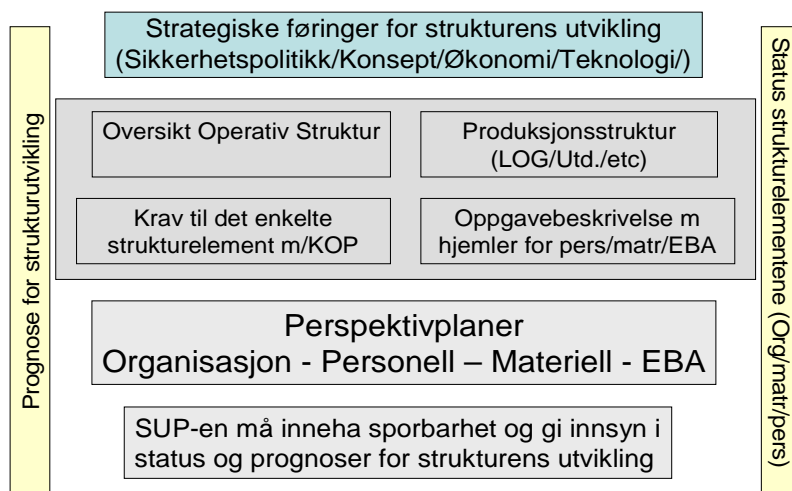


Fig 4.1 Skjematisk fremstilling av strukturutviklingsplanens oppbygging

4.2.2 Strukturplanens oppbygging

Arbeidet med å etablere SUP er i full gang i FD. Etter hvert som en får erfaringer med planen og bruken av denne kan en regne med at også strukturen vil gjennomgå en utvikling. Som utgangspunkt har en valgt følgende struktur:

Del I	Generelt	Denne delen omfatter innledning og hensikt, og beskriver planens oppbygging og hvordan den skal utvikles og revideres
Del II	Strategiske rammer og forutsetninger	Her beskrives det sikkerhets- og forsvarspolitiske grunnlaget, samt utviklingen innen forskning og teknologi og økonomi, personell- og kompetansemessig utvikling og fremskaffelse av materiell og EBA.
Del III	Oppgaver og kapasitet	Denne delen beskriver Forsvarets oppgaver, operativ evne og militære kapasiteter.
Del IV	Strukturbeskrivelse	Her gis en beskrivelse av den operative strukturen i form av status og prioriteringer, målsetting og prognose og visjon og utvikling. Beskrivelsen er gjennomført for områdene felles, land, sjø, luft og HV.
Del V	Organisasjon	En beskrivelse av organisasjonen i planperspektivet. Nødvendig utdrag utgis som en del av departementets årlige iverksettelsesbrev til etatene.
Del VI	Personell og kompetanse	En beskrivelse av personell- og kompetanseutviklingen i planperspektivet. Nødvendig utdrag utgis som en del av departementets årlige iverksettelsesbrev til etatene.
Del VII	Materiell	En beskrivelse av materiellplanen i planperspektivet. Nødvendig utdrag utgis som en del av departementets årlige iverksettelsesbrev til etatene.
Del VIII	EBA	En beskrivelse av EBA-planene i planperspektivet. Nødvendig utdrag utgis som en del av departementets årlige iverksettelsesbrev til etatene.

4.2.3 Tidsperspektivet

SUP vil være en såkalt rullerende plan som oppdateres kontinuerlig, og som danner grunnlag for de årlige iverksettingsbeslutninger til FD. Totalt skal SUP ha en tidshorisont på 20 år, og beskrive den operative strukturen i dette tidsperspektivet. En vil da kunne fange opp behov for oppgraderinger, endringer og utskiftninger i den bestående materiellstrukturen, samtidig som en kan planlegge inn nye elementer for å holde forsvarsstrukturen relevant. Utfordringene ligger i å klare å holde helhetsperspektivet innenfor dette planverket, der både langsiktige og kortsiktige hensyn ivaretas. På den annen side er det avgjørende at en klarer å gjenskape realisme og stabilitet i Forsvarets langsiktige planer. Dette er å betrakte som en forutsetning for å inngå effektivt samarbeid med leverandører, både nasjonalt og internasjonalt. Det er også en forutsetning for å aktivt delta i internasjonalt materiellsamarbeid.

Arbeidet med å ta fram SUP er særdeles viktig. Langsiktighet og stabilitet i planverket har vært etterlyst i lang tid, og er en forutsetning for at Forsvaret skal kunne henge med i utviklingen. Det er denne som skal gi grunnlaget for å gjøre de riktige investeringene, for å komme inn i internasjonalt materiellsamarbeid, og for å bygge det langsiktige forholdet til næringslivet i tråd med egen kompetanse- og organisasjonsutvikling. Forsvarets fremtidige utvikling vil i stor grad avhenge av i hvilken grad en lykkes med dette arbeidet. Den helhetlige tilnærmingen der alle sider fra de sikkerhetspolitiske aspekter, gjennom FoU og teknologiutvikling (inkludert CD&E), økonomi, personell og kompetanse til fremskaffelse og drift av materiell og EBA, vil gi muligheter til å bedre se sammenhengen mellom de ulike aktivitetene, og derved legge til rette for en bedre oppfølging enn i dag.

4.3 Forskning og konseptutvikling

4.3.1 FoU

Hoveddelen av FDs forskning utføres ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Oppdrag og bevilgninger er tredelt. For det første får FFI en grunnbevilgning som styres av FFI selv ut fra de behov Instituttet selv ser. Ca 1/3 av bevilgningene er knyttet til strategiske forskningsprogrammer som fastlegges av Forsvarets forsvarspolitiske råd (FFR), som ledes av Forsvarssjef på vegne av FD. Den siste tredjedelen er ren oppdragsforskning, der de enkelte oppdrag godkjennes og følges opp av Forsvarets forskningsforum (F3). I tillegg disponerer FLO en del midler for prøver og forsøk knyttet til investeringsvirksomheten. Også FLO anvender i stor grad FFI for sine forskningsoppdrag, men står i prinsippet fritt til å kjøpe tjenestene der de finner det mest formålstjenlig. Et policydokument for FoU er for tiden under utarbeidelse i FD.

I tillegg til oppdragene som gjennomføres ved FFI utfører også andre forskningsmiljøer og bedrifter FoU oppdrag på vegne av Forsvaret.

4.3.2 CD&E

CD&E er i NATO definert som ”*A forward looking process for developing and evaluating new concepts within an alliance framework, before committing extensive resources*”.

Konseptutvikling har en klar sammenheng med forskning og utvikling (FoU). I en tidlig fase av konseptutviklingen skal nye trender studeres og potensielle konsepter identifiseres. Dette kan støttes gjennom forskningsrelaterte oppgaver som ikke er direkte koblet til konkrete konsepter, men mer i retning av trendanalyser og forskning på teknologiske fremtidsperspektiver som kan ha stor betydning. Under utviklingen av et konkret konsept vil det være behov for forskning for å videreutvikle og konkretisere konseptet. Eksempler på slik forskning er de pågående NBF-prosjekter på FFI ((NBF-Nettverks Basert Forsvar) NBF i operasjoner, NBF grid etc). Disse studiene har til hensikt å konkretisere NBF-konseptet og identifisere områder for videre utvikling og eksperimentering.

CD&E-aktivitetene i Forsvaret styres gjennom en rekke dokumenter organisert i et dokumenthierarki, som består av Forsvarets policydokument for CD&E, utgitt av Forsvarsdepartementet (FD), FOHKs kampanjeplan (FOHK-FellesOperativt HovedKvarter) for CD&E og planer knyttet til konseptutvikling og det enkelte eksperiment.

FD har det overordnede ansvaret for CD&E, og foretar prioriteringer og tildeler ressurser. FOHK har det koordinerende ansvaret for all praktisk CD&E aktivitet, som dels utføres i FOHKs egen organisasjon, eller i de respektive forsvarsgrenene. Dette gjelder også koordineringen mot CD&E i NATO.

4.3.3 Transformasjon

Transformasjon innebærer bruk av ny teknologi og nye konsepter for mer effektiv anvendelse av militærmakt. Dette omfatter alt fra nye måter å anvende og disponere militære styrker for å løse spesifikke oppdrag, til enklere utprøving av kommersielle systemer i en militær sammenheng. Hensikten med transformasjon er å kunne frembringe relevante, fleksible, tilgjengelige og tilpasningsdyktige militære kapabiliteter. Samarbeid og omforent innsats innen NATO og de enkelte medlemsland, utvikling av kapabiliteter som er interoperable samt endring i doktriner, utstyr, organisasjon, utdanning og prosedyrer bidrar også til transformasjon.

I denne prosessen er det viktig at nye ideer utprøves og at ny teknologi anvendes på en innovativ måte. Dette innebærer et stort spenn, eksempelvis fra nye måter å anvende og disponere militære styrker på for å løse spesifikke oppdrag, til enklere utprøving av sivile systemer i en militær sammenheng. Nye løsninger må utformes og utprøves, og det må etableres kunnskap om den nytte de bidrar med. I en operativ sammenheng er derfor CD&E et av virkemidlene for transformasjonen.

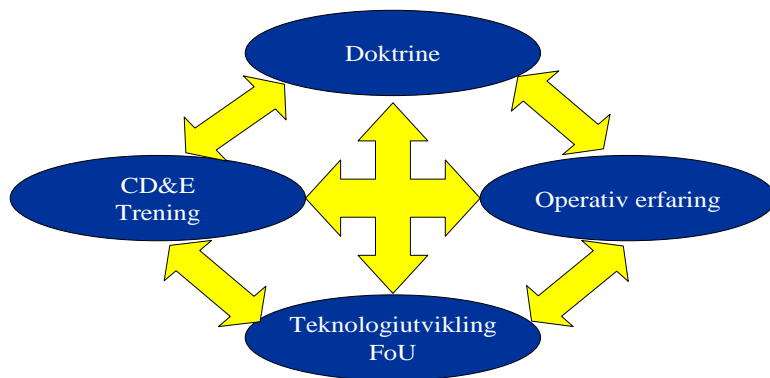


Fig 4.1 Transformasjon er en prosess som utvikler og integrerer nye konsepter og doktrine, og har som mål å forbedre Forsvarets kapasiteter, Forsvarets organisasjon, og Forsvarets evne til å samvirke både nasjonalt og internasjonalt.

Strukturen som forskning og konseptutvikling er bygget opp etter synes velfundert og fornuftig. Det kan imidlertid se ut som at ressursene som er dedikert til dette arbeidsfeltet på operativ side er noe anstrengt. Den sentrale oppfølgingen fra FD vil være helt avgjørende for effekten av dette arbeidet, ikke minst med tanke på grensesnittet mot arbeidet i Forsvarets forskningsforum (F3), langtidsplanleggingen og arbeidet i programområdene. Også her virker det som knapphet på ressurser er en flaskehals for å høste full nytte av arbeidet.

4.4 Investeringskonseptet

15 juli 2004 iverksatte FD et nytt konsept for planlegging og gjennomføring av investeringsvirksomheten i forsvarssektoren. Konseptet beskriver at forsvarssektorens kapasitetsplanlegging skal skje dels innenfor en bred flernasjonalt tilnærming og dels med henblikk på de muligheter som foreligger innenfor sivil sektor. Konseptet er basert på syv grunnprinsipper:

- Utgangspunkt i Forsvarets fremtidige kapasiteter og styrkestruktur.
- Tett kopling mellom langtidsplanarbeidet og investeringsvirksomheten.
- Gjennomgående integrerte arbeidsprosesser
- Fokus på tidlige faser og alternative fremskaffelsesstrategier.
- Økt vekt på driftskonsekvenser og levetidskostnader.
- Program og prosjektansvar hos eier av beslutningsdokumenter.
- Reell porteføljestylingsevne

Som nevnt i pkt 4.2 innså FD under utarbeidelse av investeringskonseptet at det var store mangler i plangrunnlaget for å få en helhetlig tilnærming til investeringskonseptet. Denne erkjennelsen

ledet fram til arbeidet med strukturutviklingsplanen.

Nedenfor følger en kort orientering om innholdet i noen av disse punktene.

Forholdet mellom langtidsplanarbeidet og investeringsvirksomheten

Investeringskonseptet påpeker behovet for å ikke bare gjøre investeringen riktig, men også gjøre de riktige investeringene. Dette påpekes gjennom følgende utsagn:

”Konseptfasen i Prinsix vil i fremtiden være å betrakte som en i utgangspunktet integrert del av langtidsplanarbeidet. Vurderingen av hvordan kapasiteter og styrkestruktur skal realiseres, både med hensyn til tid, ytelse og kostnad, må være et sentralt element i vurderingen av hvilke kapasiteter og styrkestruktur Forsvaret skal ha. Med utgangspunkt i realisering av kapasitet er det påkrevd med økt fokus på forholdet mellom behovet for nye initiativ, materiellarven og pågående prosjekter, herunder behov for endringer i disse.”

Gjennomgående integrerte arbeidsprosesser

For bl.a. å spare tid i forberedelse til materiellanskaffelser, er det lagt opp til mest mulig integrerte arbeidsprosesser:

”Integrerte prosesser vil videre bidra til redusert usikkerhet, bedre anvendelse av Forsvarets totale kompetanse, forsterke kontrollen og kontakten mellom strategisk og operativt nivå samt øke forståelsen for ulike roller. Samtlige aktører innenfor investeringsvirksomheten vil få nye og bedre muligheter til å påvirke utviklingen og resultatene gjennom hele prosessen på en mer direkte og formålstjenlig måte.”

Det sies ikke her eksplisitt at en skal trekke med seg aktører utenfor Forsvarets egne rekker, men dette bør det i større grad åpnes for i den hensikt å effektivisere prosessene.

Fokus på tidlige faser og alternative fremskaffelsesstrategier.

”Et hovedpoeng i herværende konsept er at det må legges betydelig økt vekt på de tidlige faser av aktivitetene for å fremskaffe eller sørge for tilgang til prioritert materiell og infrastruktur. Dette innebærer økt bruk av ressurser i disse faser og forutsetter evne og vilje til også å stanse og/eller endre planer som kan være langt utviklet. Dette er ikke minst viktig for å oppnå raskere reell gjennomføring og maksimere handlefrihet.”

Det påpekes videre at en i den tidlige fasen skal vurdere mulige alternative fremskaffelser, bl.a. løsninger innenfor rammen av offentlig privat partnerskap (OPP), og se på i hvilken utstrekning en bør benytte næringslivet nasjonalt og internasjonalt til å også ivareta driftsfasen.

Økt vekt på driftskonsekvenser og levetidskostnader

Her påpekes det at alle anskaffelser skal være gjenstand for "Life Cycle Cost" (LCC) vurderinger, og ved valg av investeringsalternativ skal en legge total kostnadene til grunn, og ikke optimalisere kun for investeringskapitlet.

Program- og prosjektansvar hos eier av beslutningsdokumenter

Her beskrives de interne ansvarsforholdene i FD og mellom FD og FMO. Dette vil ikke bli beskrevet nærmere her ut fra det faktum at det fortsatt pågår prosesser i FD for å avklare roller og ansvar med hensyn til fremskaffelser av materiell.

Reell porteføljestylingsevne

Her diskuteres hvordan porteføljestylingen skal gjennomføres.

Programområder

Opprinnelig ble investeringsporteføljen delt inn i 13 programmer, og hadde som formål å drive langsiktig planlegging og gjennomføring av investeringer innen et avgrenset virksomhetsområde. I dag er mandatet til programmene kun støtte til gjennomføring av materiellplanen, og har derved ikke lenger ansvar for den langsiktige utviklingen innen sine områder. Programstrukturen har vært gjenstand for flere revisjoner, og består i dag av 7 programmer: Land-, sjø- og luftstrid, Logistikk, NbF, SOI/SOF og EBA. Denne inndelingen er svært lik den inndelingen en hadde mens Forsvarets overkommando hadde ansvaret for investeringsplanleggingen.

I mandat for programmene utgitt av FD 13. september 2006 heter det:

"Programmene er etablert for å understøtte gjennomføringen av gjeldende materiell- og EBA-planer. Programmene skal bidra til en overordnet og koordinert styring av fremskaffelse av materiell og EBA. De skal videre bidra til at eksisterende EBA, materiellarven og nye fremskaffelser gir en optimal effektivitet og ressursanvendelse i forhold til de kapasiteter det er besluttet at Forsvaret skal ha. Programmene skal bidra til at EBA og materiellsystemer som fremskaffes blir levert med riktig ytelse (kvalitet og kvantitet), til rett tid og innenfor godkjent kostnadsramme, og at alle forhold vurderes i et levetidsperspektiv."

I hovedsak er investeringskonseptet i overensstemmelse med moderne prosjektteori, og vil som sådan være et godt hjelpemiddel i realiseringen av næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Det har tatt litt tid å få på plass de nødvendige ansvars- og beslutningsprosesser, men disse er nå under implementering i FD. Konseptet legger til rette for en større åpenhet og transparens, men det er fortsatt et stort utviklingspotensial med hensyn til kommunikasjon med industriaktørene.

4.5 Logistikk- og støttekonseptet for Forsvaret

Logistikkkonseptet ble utarbeidet som en del av arbeidet med den militærfaglige utredningen (MFU) 2003, og ble i juni 2004 gjort gjeldende for inneværende langtidsperiode. Konseptet skal være retningsgivende for hvordan logistikk for understøttelse av operasjoner og støtevirksomhet skal transformeres slik at Forsvaret kan ivareta sine oppgaver på en helhetlig og kosteffektiv måte. Logistikk- og støtevirksomheten skal utformes slik at den støtter et forsvar med økt vekt på operativ virksomhet. Dette innebærer raskere deployerbar logistikkstøtte, tettere alliansetilpasning og økt rollespesialisering. Blant de førende prinsipper som legges til grunn for konseptet er fokus på økt flernasjonalt og sivilt-militært samarbeid for fremtidig understøttelse av militære styrker.

Ett av formålene med konseptet er å åpne for radikalt endrede måter å organisere og tilveiebringe de understøttende tjenestene på, i den hensikt å frigjøre midler fra statisk støtevirksomhet til strukturelementene og deployerbare logistikkapasiteter. Det skal bl.a. bidra til å legge forholdene til rette for at andre aktører kan delta i logistikk- og støtteprosessene. Andre aktører i denne sammenheng er sivil industri eller andre lands militære organisasjoner.

4.5.1 Hva er logistikk?

Logistikk er virksomhet som knyttes til planlegging og gjennomføring av flytting, understøttelse og vedlikehold av militære styrker, og omfatter de sider ved militær aktivitet som handler om:

- Design og utvikling, anskaffelse, lagring, transport, fordeling, vedlikehold, evakuering og disponering av materiell og forsyning
- Forflytning av personell
- Anskaffelse/produksjon, vedlikehold, disponering og utnyttelse av eiendom, bygg- og anleggsfasiliteter
- Sanitets- og veterinærtjeneste
- Anskaffelse og/eller formidling av tjenester

Som det fremgår er logistikkbegrepet ganske omfattende, og for den materielle delen av aktiviteten er det verdt å merke seg at den omfatter hele levetiden, fra vugge til grav.

4.5.2 Økt sivil militært samarbeid

Som hovedprinsipp legger konseptet til grunn at oppgaver som ikke ligger i fremre operative linje i større grad konkurranseutsettes og løses i samarbeid med sivile partnere i et offentlig privat partnerskap (OPP). Videre at administrative og forvaltningsmessige tjenester som kun drives fra stasjonære baser konkurranseutsettes og eventuelt driftes av sivile aktører.

Prinsippene som er nedfelt i Logistikk- og støttekonseptet synes i stor grad å være tilpasset de utfordringene Forsvaret står ovenfor. De er også lagt til grunn for den omstillingen som FLO har vært gjennom de senere år, med sterk bemanningsreduksjon spesielt innen logistikkorganisasjon. Det synes imidlertid som prosessene med å trekke inn sivile aktører til støtte for Forsvarets aktivitet har gått for langsomt i forhold til den interne nedbemanningen. Skiftende regjeringer med ulikt syn på hvordan disse prosessene skal gjennomføres må ta en del av skylden for det. På sikt vil denne mangelen på langsiktig og helhetlig policy kunne skape store problemer for Forsvarets evne til å understøtte egen virksomhet.

5 Fremtidige behov til Forsvaret

5.1 Konkretisering av behovene i tilknytning til de teknologiske kompetanseområder

I 2005 presenterte FFI et forslag til revisjon av de ”Teknologiske kompetanse- og satsningsområder for Forsvaret og norsk forsvarsindustri. (FFI/Rapport-2005/01678). Resultatet av dette arbeidet ble presentert for Stortinget i St.prp. 1 (2005-2006) som ”teknologiske kompetanseområder”. Disse områdene er:

- Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- Systemintegrasjon
- Missilteknologi og autonome våpen- og sensorsystemer
- Undervannsteknologi og sensorer
- Simuleringsteknologi
- Våpen- og rakettmotorteknologi, ammunisjon og militære sprengstoff
- Materialteknologi
- Maritim teknologi

Det ble videre påpekt ovenfor Stortinget at *et ytterligere arbeid vil bli igangsatt for å utdype og konkretisere kompetanseområdene, i et nært samarbeid mellom Forsvarsdepartementet, Forsvaret og industrien.*

Kompetanseområdene ble revidert i et tett samarbeid mellom FD, FFI, Forsvaret og industrien.

Forsvaret ved FLO, FST og FOHK ga uavhengig av hverandre innspill der de pekte på områder som en fra ulike perspektiv fant viktige for Forsvaret å satse på i fremtiden. Tilsvarende innspill kom fra Norske forsvarsleveranser (NFL) og Norwegian Association of Defence Suppliers (NADS). (NFL/NADS gikk sammen til Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSi) våren 2005).

5.1.1 De 4 anbefalinger

Utgangspunktet for revisjonen var de ni teknologiske kompetanse og satsningsområdene som ble etablert i 1991. Områdene var ment å være retningsgivende for hvordan myndighetene ønsket å prioritere bruken av utviklingsmidler, og en del av FDs strategi for norsk deltagelse i internasjonalt forsvarsmateriell- og teknologisamarbeid. Basert på denne historiske bakgrunn, var det naturlig at en under revisjon av satsningsområdene også så på rammevilkårene. Rapporten konkluderer derfor med fire anbefalinger:

- Teknologiske kompetanseområder

De foreslåtte områdene har vært kritisert for å være for store og omfattende, og derfor ikke en reell prioritering. Fra andre hold har det kommet kritikk for at områder er ekskludert; f eks romteknologi som var et av teknologiområdene fra 1991. Basert på den opprinnelige tanken bak kompetanseområdene, ble det foreslått at disse sees opp mot Forsvarets anskaffelsesplaner, og konkretiseres ut fra Forsvarets behov. Kompetanseområdene kan ikke betraktes som statiske, men må fortløpende vurderes og presiseres. Bruk og vektlegging av teknologi er en dynamisk prosess, og følgelig må også prioriteringen av nasjonale kompetanseområder være det. De foreslåtte områdene gir ikke noen mening dersom de blir stående helt fritt, og det ikke foreligger noen filosofi på hvordan og i hvilke sammenheng disse skal utnyttes.

- Overordnet policy og strategi

Som påpekt ovenfor, vil ikke teknologiske kompetanseområder ha noen som helst mening dersom de ikke settes inn i en større sammenheng. Det bør derfor etableres en overordnet policy for hvordan nasjonal kompetanse skal ivaretas og videreutvikles for å understøtte Forsvarets behov og for å legge grunnlag for deltagelse i internasjonalt materiellsamarbeid. Det at de tidligere "kompetanse- og satsningsområder" er døpt om til å bare være "kompetanseområder" må ikke tolkes dit hen at det ikke kreves spesiell innsats for å holde seg i det internasjonale toppsjikt innenfor de utvalgte nisjer. Snarere må policyen legge opp til at en ser Forsvarets materiellbehov og den innsatsen en gjør innenfor forskning - og (konsept)utvikling i sammenheng med de utvalgte kompetanseområdene, og at en søker internasjonalt materiellsamarbeid innenfor de nisjer hvor vår kompetanse gjør oss til attraktive partnere.

- Samarbeid med andre nasjoner

Det er i en rekke sammenhenger påpekt at internasjonalt eller flernasjonalt samarbeid er avgjørende for at små land skal kunne ta fram militært materiell. Dyrkingen av nasjonale kompetansenisjer vil kunne gjøre oss til interessante samarbeidspartnere.

- Involvering av industrien i programområdenes arbeid

Hovedgrunnlaget for valg av kompetanseområdene er Forsvarets behov. Som påpekt tidligere bør derfor kompetanseområdene vurderes i en dynamisk prosess opp mot Forsvarets planer på kort og lang sikt. Den beste måten å gjøre det på er å involvere industrien direkte i arbeidet til de respektive programområdene. Dette vil gi industrien verdifull informasjon om fremtidig behov, samtidig som Forsvaret får innsyn i og kan trekke veksler på industriens kompetanse.

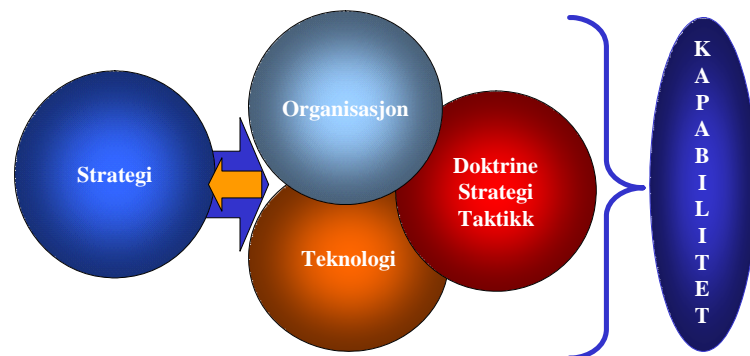
En forutsetning for at det skal gi mening å ha teknologiske satsningsområder er at det foreligger en omforent og forpliktende langsiktig strategi som omfatter politiske myndigheter, Forsvaret og industrien. Kompetanseområder alene har ingen som helst betydning. En ytterligere konkretisering av områdene må skje basert på Forsvarets planer, men det er lite hensiktsmessig å gjennomføre et slikt arbeid før rammevilkårene for hvordan disse områdene skal brukes og videreutvikles er på plass.

5.2 Utvikling av Forsvarets egen kompetanse og mulige konsekvenser

Den teknologiske utviklingen har avgjørende betydning for hvordan militære styrker settes sammen og for hvordan militære operasjoner gjennomføres. Alliansetilknytningen som er en bærebjelke i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, krever at Forsvaret har en teknologisk standard som gjør det mulig å operere effektivt sammen med allierte styrker både i og utenfor Norge. Ny teknologi skaper både nye trusler og sårbarheter, og nye muligheter for å løse militære oppgaver på kvalitativt nye og mer effektive måter. Den raske teknologiske utviklingen gjør det tvingende nødvendig at Forsvarets personell holder seg oppdatert om de muligheter og utfordringer teknologien representerer.

Det er ingen entydig sammenheng mellom teknologisk nivå og evne til å avgjøre en konflikt til egen fordel. Det er derfor viktig at den militære tenkningen legger vekt på den overordnede konseptutviklingen hvor teknologi, organisasjon, operasjonskonsept, doktrine og taktikk utvikles i en helhet. Samtidig må strukturen være fleksibel, og gi åpninger for kontinuerlige tilpasninger, både med hensyn til ulike militære samarbeidspartnere, til å møte nye konkrete situasjoner og til videre teknologiutvikling.

Utvikling og opprettholdelse av kompetanse til å ivareta denne overordnede rollen vil være et avgjørende element for Forsvaret i fremtiden. Forsvaret kan ikke sitte på all kompetanse selv, men må ha tilstrekkelig kunnskap til å kunne kommunisere med kompetansemiljøer utenfor Forsvaret, og utnytte denne informasjonen inn i helheten. Jo bedre etablerte samarbeidsrelasjoner Forsvaret har med omverden, jo lettere vil det være å få tilgang til riktig assistanse i kritiske situasjoner.



Figur 5.1: Forsvaret må ha kompetanse til å ivareta helheten i sin strukturutvikling, der moderne teknologi knyttes sammen med organisasjon, doktriner, strategi og taktikk. Dette vil være en kontinuerlig prosess der alle delene gjensidig påvirker hverandre.

5.3 Forsvaret i internasjonalt samarbeid

5.3.1 Grunnlag

St.prp.nr.42 (2003-2004) sier i avsnittet om teknologiske og materiellmessige rammebetingelser for utvikling av forsvarspolitikken og utformingen av Forsvaret:

”Et relevant forsvar må ha en teknologisk standard som gjør det mulig å operere effektivt, alene og sammen med allierte styrker, i og utenfor Norge og i hele konfliktspekteret. For å oppnå dette må vi ta hensyn til den moderniseringstakt våre allierte har og de potensielle utfordringer vi kan bli stilt overfor, og utnytte de mulighetene som ligger i den teknologiske utvikling. Med sine begrensede ressurser må imidlertid Norge i hovedsak anskaffe ferdig utviklet materiell, alternativt utvikle moderne teknologi og kapasiteter gjennom et samarbeid med andre.”

”Norge har en strategisk interesse i å bidra til utvikling av nytt forsvarsmateriell innenfor så vel en europeisk som en bredere internasjonal ramme. Dette ikke minst av hensyn til Forsvarets operative behov, herunder evnen til å kunne operere effektivt sammen med allierte og for å kunne utvikle og vedlikeholde nødvendig kompetanse, men også ut i fra kravet til kostnadseffektivitet, for å kunne påvirke utviklingen i det internasjonale materiellsamarbeidet og av hensyn til egen forsvarsindustri.”

5.3.2 Definisjon av internasjonalt samarbeid

I den etterfølgende diskusjonen velger vi å legge følgende definisjon til grunn for hva som menes med internasjonalt materiellsamarbeid:

Norsk næringsliv er med i utvikling og produksjon av materiell gjennom et formalisert internasjonalt samarbeid hvor to eller flere land går sammen om å utvikle og produsere materiell for eget lands forsvar. En myndighetsavtale definerer kostnad og arbeidsdeling.

Internasjonalt industrisamarbeid uten en myndighetsavtale kommer ikke inn i denne kategorien. Kjøp med gjenkjøp faller heller ikke inn i denne definisjonen.

5.3.3 Typer samarbeid

Tradisjonelt har internasjonalt materiellsamarbeid vært organisert som type "work share equals cost share" prosjekter. Dette innebærer at nasjonal industrideltagelse har stått i forhold til det økonomiske bidraget respektive land har bidratt med i prosjektet. I tillegg til dette har en prøvd å fordele oppgaver mellom landene slik at alle har fått sin del med hensyn til høyteknologi. Slike fordelingsnøkler er ikke alltid trivielle å etablere, og det er som regel forbundet ekstra kostnader å fordele arbeidet på den måten. Likevel ser vi at totalkostnaden blir lavere, enn om hvert land skulle ha gjennomført prosjektet alene¹.

En ny samarbeidsmodell, såkalt "Best Value" er etablert og benyttes bl.a. i samarbeidet om Joint Strike Fighter (JSF). Denne modellen bygger på at det finnes en hovedleverandør som forplikter seg til å utnytte underleverandører fra de deltagende land. Dette skjer gjennom at det spesifiseres premisser for "Best Value" som industrien skal konkurrere på. Også her blir respektive lands industrideltagelse sett i forhold til landets bidrag inn i prosjektet.

Erfaringen så langt har vist at det er vanskelig for små land å fylle sin andel gjennom denne tilnærmingen. I slike tilfeller har en som et unntak innført begrepet "Strategic Best Value". Dette har sitt utspring i at enkelte land ønsker at enkelte bedrifter innenfor egen forsvarsindustri skal få oppdrag. Gitt at disse bedriftene fyller kravene til pris, teknologi, kvalitet og leveringsplan, kan de få oppdraget så lenge det på ingen måte er til skade for prosjektet.

5.3.4 Samarbeidspartnere

NATO er en viktig arena for internasjonalt samarbeid. Her deltar Norge i mange typer samarbeid, fra forsknings- og utviklingsprosjekter gjennom NATO Research and Technology Organisation (RTO), til samarbeid gjennom fellesprosjekter både på anskaffelser og drift og vedlikehold. NATO-fellesskapet har også gitt opphav til flere bi- og multilaterale samarbeidsprosjekter mellom medlemslandene. Utvikling og produksjon av ESSM og IRIS-T er eksempler på slike prosjekter. Det multilaterale samarbeidet om F-16 (EPAF/USAF) er heller ikke NATO-prosjekt, men et samarbeid mellom NATO-land.

Norden har vært fremhevet som en viktig arena, og NORDAC legger til rette for samarbeid på alle plan. Hittil er det i første rekke Sverige som har stått fram som en naturlig partner, spesielt innenfor landstridssystemer. Artilleriradaren ARTHUR og Ildledningsinstrument kan tjene som eksempler her. Materiellsamarbeidet med USA fremholdes som svært viktig, men det er vanskelig å finne samarbeidsprosjekter utover JSF som faller inn under definisjonen på internasjonalt samarbeid gitt ovenfor. Det meste av samarbeidet med USA faller inn under kategorien kjøp med gjenkjøp. I fremtiden vil det også være naturlig å utvikle et nærmere samarbeid med EDA.

5.3.5 Fordeler og ulemper ved internasjonalt materiellsamarbeid

Det er flere grunner til at en bør søke internasjonalt materiellsamarbeid. For det første vil det være med på å styrke båndene og alliansen mellom de deltagende nasjonene. Dette gjelder i særlig grad der en samarbeider med noenlunde likeverdige partnere. Den gjensidige avhengigheten knytter partene sammen, og operativt samarbeid vil kunne følge som en naturlig konsekvens av dette. Det europeiske samarbeidet omkring F-16 er et godt eksempel på det.

For det andre vil internasjonalt materiellsamarbeid i mange tilfeller være fordelaktig ut fra en økonomisk betraktning. Selve prosessen med å utvikle og produsere materiellet vil normalt sett 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 den enkelte nasjon strengt tatt har behov for. Blant annet tilpasninger til den enkelte nasjons arv vil kunne være grunnlag for konfigurasjonskrav, men ved at kostnadene fordeles over flere brukere, vil internasjonalt materiellsamarbeid kunne være mer gunstig enn nasjonal utvikling.

Dersom samarbeid om utvikling og produksjon følges opp med tilsvarende samarbeid under drift og vedlikehold, vil besparelsene kunne bli enda større. Det forsettes her at en blir enig om å holde en felles konfigurasjon gjennom materiellets levetid. Igjen kan F-16 brukes som eksempel. Dette flyet finnes i mange varianter, med store forskjeller i utstyrsnivå, typer komponenter og ulik software. Innenfor det europeiske samarbeidet har en felles konfigurasjon blitt opprettholdt, hvilket innebærer at alle flyene har samme type komponenter og felles software. Derved kan vedlikeholdet gjøres i fellesskap og muligheten for samarbeidet under operasjoner blir betydelig bedre.

Internasjonalt materiellsamarbeid vil i mange tilfeller være ønskelig, men det vil også kunne begrense handlefriheten til en viss grad. Som for eksempel med konfigurasjonslikhet vil vi ikke kunne stå fritt til å gjennomføre oppdateringer og tilpasninger til egen materiellarv uten at dette er koordinert med våre samarbeidspartnere. Et slikt fellesskap vil også legge budsjettmessige føringer ved at vi ikke står fritt til å bestemme når eventuelle oppdateringer skal gjennomføres. Dette kan representere et betydelig problem, spesielt i samarbeid med de store nasjonene. Det er også vanskelig i en tidligfase å ha gode kostnadmessige beregninger for slike eksternt ”styrte” oppdateringer.

Sist men ikke minst er det en svært krevende prosess å delta i internasjonalt materiellsamarbeid, der mange interesser og synspunkter skal sys sammen til en helhet. Det krever god kompetanse hos aktørene og en god evne til å finne kompromisser uten å miste helheten av syne.

Internasjonalt materiellsamarbeid anses av strategisk interesse for Norge. For å kunne trekke optimal nytte av slikt samarbeide er det avgjørende at vi har en bevisst holdning til hvem og innen hvilke områder vi skal samarbeide. Grunnlaget for et effektivt samarbeid er at alle partene kan bidra på en måte som oppfattes som verdifull for de øvrige deltagerne. Det bør derfor nøye tenkes gjennom hvilke nasjonale elementer innen forskning, konseptutvikling, industriell kapasitet og kompetanse en ønsker å bidra med før det etableres et slikt samarbeid, og hvor langt en ønsker å utvikle samarbeidet i levetidsaspektet og i operativ sammenheng.

Det må også tas høyde for mulig salg til såkalt ”tredje land”. Dette krever at samarbeidspartnerne har noenlunde harmonisert regelverk med hensyn til eksport. Summen av det hele er at det bør etableres en klar og gjennomtenkt policy for hvordan og med hvem vi ønsker å inngå flernasjonalt materiellsamarbeid.

5.4 Tilgang på kritiske tjenester i kritiske situasjoner

I utgangspunktet dekkes de aller fleste av Forsvarets behov gjennom anskaffelser fra sivile leverandører i inn- og utland. Dette gjelder så vel varer og tjenester Forsvaret trenger til sin daglige virksomhet, som sofistikerte våpensystemer. Når det planlegges en anskaffelse, skal drifts- og vedlikeholdskonseptet være en del av grunnlaget anskaffelsen vurderes på. I kritiske situasjoner vil en nasjons ressurser være fokusert på å støtte eget lands militære styrker. Dette finnes det mange eksempler på. Det er derfor avgjørende at det legges vekt på forsyningssikkerhet i materiellplanleggingen.

5.5 Fremtidig sammensetting ved kjøp av kompetanse, tjenester og materiell

Innenfor forsvarssektoren har man gjennom lang tid vært avhengig av leverandører i prosjektforberedende arbeid (tidligfase) hvor rådgivningsdelen har vært en del av dette. Utfordringen er i hvor stor grad man kan ta i bruk beste praksis innenfor de forskjellige fagområder² uten å komme i konflikt med offentlige rammevilkår.

Et sentralt spørsmål er Forsvarets avhengighet av industrien *i fremtiden*. FD sitt konsept for Styrke og Relevans³ beskriver de sentrale prinsipper som legges til grunn for Forsvarets fremtidige utvikling og virksomhet. Her fremkommer det at effektiviserings- og innsparingstiltak skal bidra til en reduksjon av driftsutgiftene og muliggjøre overføring fra drift av logistikk- og støttevirksomhet til operativ drift. Denne vridningen av ressursstrømmen er et hovedelement i omleggingen som skal gjøre Forsvaret i bedre stand til å løse sine oppgaver. Dette fremgår klart av Forsvarets Logistikk- og Støttekonsept (FLS) fra 2004 hvor man skal endre måten Forsvaret

organiserer og fremskaffer understøttende tjenester gjennom bl.a. å: *”Legge forholdene til rette for at andre aktører kan delta i logistikk- og støtteprosessene”*

Her signaliseres en klar dreining mot å involvere sivile aktører langt sterkere i logistikkjeden. Dette følges opp i FLS del 4 som beskriver behovet for økt samarbeid. I forhold til tidligfase fremheves det her at det skal avsettes tilstrekkelige ressurser i tidlige faser av prosjekter for å redusere risiko og sikre fullstendig utredning før investeringsbeslutninger tas. FLS anfører videre at: *”Industrielle og teknologiske miljøer utenfor Forsvaret skal benyttes der Forsvaret selv ikke besitter tilstrekkelig teknologisk kompetanse”*. Et annet viktig element ved FLS er at leverandørene skal ta et helhetlig ansvar for hele levetiden til kapasiteten. Et slikt fokus innebærer et behov for å se aktiviteter i tidlig fase i sammenheng med gjennomføring, drift og oppdateringer under ett.

Det er også en klar trend i andre industriland at deres forsvar søker tettere kontakt med industrien under forberedelse til anskaffelse av materiell samt til støtte i vedlikeholdsfasen. Materiellet blir stadig mer komplisert samtidig som deres forsvars egen fagkompetanse blir mindre. Leverandører sitter også på annen type informasjon og er drevet av andre behov enn hva myndighetene og dets representanter er. Nøkkelen vil antakelig være å samle forskjellige kompetanser og miljøer for å raskere kunne få frem bedre resultater.

6 Forsvarsmarkedets egenart

Myndighetssidens dominerende rolle preger forsvaretsmarkedet. I tillegg til å være eneste kunde, deltar myndighetene ofte med finansiering av de forsknings- og utviklingsaktivitetene som er nødvendig 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 ift eksportkontroll. Tradisjonelt har myndighetene også hatt vesentlige eierinteresser i forsvarsindustrien, i mange tilfeller som eiere.

I tillegg til myndighetenes dominerende rolle er også forsvaretsmarkedet unntatt handelsavtaler som stiller krav til åpen konkurranse og fri markedsadgang, inngått under World Trade Organisation (WTO) og EU. Unntaksbestemmelsen som beskriver dette for Norge er EØS-avtalens artikkel 123.

6.1 Et lukket marked

I motsetning til åpne og frie sivile markeder med god symmetri mellom mange kunder og leverandører, er forsvaretsmarkedet et lukket marked med klare politiske internasjonale overtoner. Med bare en kunde pr nasjon og ofte bare én eller et fåtall dominerende leverandører i hvert land er markedet ulikt sivile markeder. Dessuten har forsvarsmateriell lang levetid og høy kompleksitet. Markedet er videre preget av sterk nasjonal kontroll og en praksis som favoriserer egen forsvarsindustri. Det ligger sterke sikkerhetspolitiske vurderinger bak dette, ettersom egen

forsvarsindustri anses å være svært viktig i forhold til å opprettholde nasjonal handlefrihet.

Alle nasjoner har derfor etablert ordninger som favoriserer egen industri, herunder en eller annen form for gjenkjøpsregime. De tidligere østblokklandene, inkludert de nye NATO-medlemmene, stiller strenge krav om gjenkjøp ved materiellanskaffelser og bruker dette som redskap for eget lands industriutvikling. Selv Storbritannia fører en politikk med uttalt sterk støtte til egen forsvarsindustri og stiller gjenkjøpskrav. Frankrike har ingen gjenkjøpsordning, men oppleves til gjengjeld som kanskje det mest lukkede markedet, nest etter USA.

I de senere år har man sett en økning i bruk 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 ved at krav og spesifikasjoner favoriserer utviklingsarbeider gjort av egen industri. Særlig USA, men også andre ledende land, har etablert et meget restriktivt "technology transfer"-regime som medfører at følsomme varer ikke er kommersielt tilgjengelige. Selv om USA ikke benytter gjenkjøp, står *Buy America Act* kanskje som den sterkeste ordningen for favorisering av egen forsvarsindustri. Denne proklamerer at det skal svært spesielle hensyn til for at amerikanske myndigheter i det hele tatt skal vurdere å importere materiell, og det amerikanske markedet oppleves da også som det tøffeste markedet å få innpass i for internasjonale leverandører.

De fleste nasjoner er enige om at gjenkjøp isolert sett har visse negative konsekvenser i form av mulig fordyrelse for materiellet som anskaffes. Samtidig er det en klar felles oppfatning at med dagens markedssituasjon, er gjenkjøp et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel ut fra sikkerhetsmessige betraktninger. Behovet for å opprettholde en viss kompetanse nasjonalt tillegges også betydelig vekt av de fleste nasjoner, både for å være en attraktiv samarbeidspartner i internasjonalt materiellsamarbeid, og for å kunne fremstå som en kompetent kjøper og bruker av nytt materiell.

6.2 Utviklingstrekk innenfor forsvarsmarkedet

6.2.1 Restrukturering og internasjonalt samarbeid

I lys av stadig synkende forsvarsbudsjetter, ble behovet for en restrukturering av forsvarsindustrien mer aktuelt utover hele 1990-tallet, spesielt på slutten av og ved inngangen til det nye millennium. Fra rundt 1989 til 1996 falt utgiftene til kjøp av forsvarsmateriell med ca 1/3 på verdensbasis⁴. Et svar på utviklingen for å sikre fortsatt lønnsomhet og konkurransekraft, er en restrukturering av forsvarsindustrien på tvers av landegrensene. I Europa har selskaper som BAE Systems, EADS og THALES vokst frem. Konsekvensen av fremveksten av transnasjonale bedrifter er at antall tilbydere er blitt enda mer redusert innen flere sentrale områder.

Det pågår også i noen grad en restrukturering på tvers av Atlanteren. Dette en utvikling som i det vesentlige foregår ved at større europeiske aktører etablerer seg i USA gjennom oppkjøp og nyetableringer, for å få adgang til det amerikanske markedet. På etterspørselssiden går utviklingen i retning av at flernasjonale utviklingsprosjekter i økende grad etableres for å ta frem

nye plattformer og våpensystemer. I alle slike programmer fordeles utvikling, produksjon og levetidsunderstøttelse mellom de deltagende nasjoners industri.

En rapport fra National Audit Office (NAO) i Storbritannia fra 2001⁵ viser at til tross for økte transaksjonskostnader, innebærer flernasjonalt samarbeid totalt sett besparelser for partene, gitt de riktige rammebetingelser og enighet om felles krav. Likevel betrakter mange nasjoner evnen til selv å levere forsvarsmateriell fortsatt som en integrert del av sin forsvarsevne. Sikring av leveranser til et allerede anskaffet system ("security of supply"), spesielt i krisetider er viktig for mange nasjoner. Dette hindrer fortsatt åpning av markeder og internasjonalt samarbeid.

Et eksempel⁶ på at man *har* endret tilnæringsmåte, finnes i Norden. Finland, Sverige og Norge undertegnet i 2001 en avtale til støtte for industrisamarbeid på forsvarsmateriellområdet. Danmark har senere sluttet seg til rammeavtalen. Samarbeidet innebærer at en eller flere deltagende stater, istedenfor å videreføre og utvikle egen produksjon, gir avkall på produksjon på eget territorium av de aktuelle produktene eller komponenter til disse. Avtalen sikrer prioriterte leveranser i tilfelle krise eller krig. På basis av denne rammeavtalen har Norge, Sverige og Finland utarbeidet et eget annekset knyttet til Nammo AS, for å sikre leveranser av ammunisjon. Formålet med å etablere Nammo AS var å utvikle en konkurransedyktig ammunisjonsleverandør med utgangspunkt i et felles nordisk hjemmemarked.

6.2.2 Teknologisk kompleksitet

Forsvarssystemer er ofte høyst komplekse og med et tilsvarende høyt integreringsbehov mot andre systemer, både egne og andre nasjoners. Vi opplever i tillegg et teknologisk paradigmeskifte, spesielt innenfor informasjonsteknologien. Et jagerfly utviklet i dag er f.eks. vesensforskjellig fra et som ble utviklet på 1970-tallet. Et moderne jagerfly har vesentlig større kapasitet på mange områder og forutsetter integrasjon av flere nye teknologiske systemer.

Tradisjonelt har forsvarer i de fleste nasjoner lagt stor vekt på å ha teknologisk dybdekunnskap og spisskompetanse om sitt materiell og sine systemer, og i en del tilfeller har en hatt kontroll med hele verdikjeden fra utvikling til utfasing. Dette er ikke lenger mulig, av to grunner. For det første fordi Forsvaret av ressursmessige årsaker må konsentrere seg om sin kjernevirksomhet og prioritere operative funksjoner. 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 forsvar.

Det blir da en trend mot flernasjonale materiellprosjekter som i seg selv medfører en økt kompleksitet for å avpasse brukerkrav, krav til teknologisk kapasitet for de aktuelle systemer, samt evne til samvirke mot allerede anskaffede systemer hos de respektive forsvar. For å håndtere kompleksiteten er det fra et industrielt ståsted således svært viktig å komme tidlig med i slike programmer for å være sikret innpass i utviklingsfasen. Alt dette innebærer at industrien i økende grad blir en integrert del av logistikksystemet til de respektive forsvar.

6.2.3 Utviklingen innenfor EU

Forsvarsanskaffelser utgjør en ikke uvesentlig del av de enkelte nasjoners anskaffelsesbudsjett. Ifølge "Defence Facts 2005" fra European Defence Agency (EDA) var forsvarsbudsjettene i EUs medlemsland da på totalt 193 milliarder Euro. Andelen som kun relaterer seg til investeringer, samt forskning og utvikling, beløper seg til 35,4 milliarder Euro. I tillegg til investeringer utgjør driftsanskaffelser erfaringsmessig en tilsvarende sum, så det er et betydelig beløp som EUs medlemsland totalt anvender på forsvarsanskaffelser.

Unntaksmulighetene fra ordinære regler i EF (gjennom EF-traktatens artikkel 296) medfører et lukket og segmentert forsvarsmarked som i liten grad er åpent for konkurranse. EF har allerede fra 50- og 60-tallet måttet akseptere at forsvarsmateriell og sikkerhetsgraderte anskaffelser faller utenfor EF sitt domene, og senere det indre marked. Dette har klar relevans for Norge gjennom EØS-avtalen. Endringer av Artikkel 296 og tilstøtende artikler i Amsterdamtraktaten, vil kunne influere på EØS-avtalens Artikkel 123. 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.

I forbindelse med høringen av Europakommisjonens Grønnbok i 2004 vedrørende Artikkel 296, ble det⁷ påpekt at man ikke nødvendigvis kan bruke den klassiske tilnærming i EF-retten om proporsjonalitet for å vurdere hvorvidt anvendelsen av Artikkel 296 er riktig. Hovedpoenget er at "nasjonale sikkerhetsbehov" i stor grad varierer mellom de forskjellige medlemsland. Av den grunn er det vanskelig å sette en enhetlig standard som medlemslandene kan bli vurdert etter.

Samtidig vil ikke enhver henvisning til "nasjonale sikkerhetsbehov" frata EF-domstolen dens frie skjønn til å vurdere legitimiteten/påstander fra de enkelte nasjoner. EF domstolen har iht. artikkel 298 adgang til å vurdere alle sider ved Artikkel 296. Det *kan* likevel stilles spørsmål om hvor langt EF-domstolen kan være uenig i en stats vurdering av nasjonal sikkerhetsbehov, siden disse behov varierer fra nasjon til nasjon. Skjønnsfriheten knyttet til vurdering av egen sikkerhet går antakelig relativt langt. Dette synet støttes av Europakommisjonen et godt stykke på vei når de i sin fortolkning av Artikkel 296⁸ anfører på s. 6 at:

"According to Article 296 TEC, Member States can take measures they consider necessary for the protection of their essential security interests. This provision has been acknowledged to grant Member States a broad degree of discretion in deciding how to protect their essential security interests".

6.2.3.1 Europakommisjonens og EDAs tilnærming til forsvarsmarkedet

Frem til nå har det vist seg praktisk vanskelig å harmonisere krav og anskaffelsestidspunkt til nytt materiell⁹. En rekke prosesser er imidlertid iverksatt i ulike europeiske fora for å skape grunnlag for et mer omfattende samarbeid på tvers av landegrensene. European Defence Agency (EDA) har fastsatt en såkalt Code of Conduct som er en ikke-bindende avtale mellom medlemsstatene, gjeldende fra 21. november 2005. Avtalen innebærer at deltakende stater vil åpne for konkurranse for alle forsvarsanskaffelser over 1 mill Euro, med visse unntak¹⁰. Hvis en deltakende stat ønsker

å gjøre unntak, skal det gis en forklaring til EDA (den såkalte "embarrassment clause"). EDA håper at det skal ha en viss dempende effekt på det lukkede marked at en medlemsstat må forklare seg overfor andre stater at man ikke ønsker å tillate konkurranse i et prosjekt.

Norge har inngått en samarbeidsavtale med EDA, som ble godkjent av EUs forsvarsministere i Innsbruck 7. mars 2006. Denne avtalen åpner for et samarbeid med EDA. For Norge vil den bli et sentralt verktøy i fremtiden til erstatning for den nå nedlagte Western European Armaments Group (WEAG), hvor Norge var fullverdig medlem. Hvor tett vi i praksis blir tatt med i det fremtidige samarbeidet er det imidlertid for tidlig å si noe om.

EDA arbeider også for å harmonisere gjenkjøpsordningene i medlemslandene. To tiltak er iverksatt for å imøtekomme denne målsettingen. For det første skal det utarbeides retningslinjer for fem milepæler for felles anvendelse innenfor gjenkjøp. Det andre tiltaket består i en studie av effekten av gjenkjøp på EUs forsvarsindustribase, deres innbyrdes forhold til hverandre og konkurransevne. Denne studien er planlagt ferdigstilt i løpet av første kvartal 2007¹¹.

Europakommisjonen har videre tatt skritt som på lengre sikt kan føre til et felles forsvarsmarked (European Defence Equipment Market (EDEM)). EU ser at materiellsiden er viktig for å kunne gjennomføre utviklingen av EUs sikkerhetsarbeid (European Security and Defence Policy (ESDP)), spesielt i forhold til EU sine nye militære kapasiteter. Likevel er flere skeptiske til at EU skal få innflytelse i en sektor som historisk er så viktig for nasjonal suverenitet. Eksempelvis vil en fjerning av Artikkel 296 fra EF-traktaten kreve enstemmighet, hvilket ansees som vanskelig i nær fremtid. EDA har likevel uttrykt håp om at det praktiske samarbeidet i EDA over tid vil åpne opp EUs forsvarsmarked og derigjennom gjøre behovet for å påberope seg Artikkel 296 mindre.

I parallell vil også Europakommisjonen starte arbeidet med å utarbeide et mulig nytt direktiv tilpasset forsvarsanskaffelser og dets kompleksitet. Håpet er at innføring av et nytt direktiv vil gjøre det lettere å anvende et felles sett med regler som sikrer større markedsadgang på tvers av EUs grenser. Denne prosessen har nå kommet så langt at man har begynt å involvere medlemsstatene i konsultasjoner.

7 Norsk forsvarsindustri

Med norsk forsvarsindustri menes i denne sammenheng industri i Norge som leverer varer og tjenester til Forsvaret. Vi ser bort fra eierforholdet, så lenge bedriftene er registrert og verdiskapingen skjer i Norge, og kompetansen knyttet til leveransene finnes innenlands.

7.1 Omsetning og eksport – forsvarsindustriens betydning for norsk økonomi

Den totale omsetningen i norsk forsvarsindustri anslåes å være i størrelsesorden 9 mrd. kr pr år. Dette tallet øker vesentlig om forsvarsleverandører som tilhører andre industrigrener, f.eks. verfts-, næringsmiddel- og tekoindustrien, inkluderes. Ifølge Statistisk sentralbyrå utgjorde den samlede

nasjonale produksjon innenfor industri og bergverk ca 450 mrd. kr i 2005. Dermed kan forsvarsindustriens andel av den samlede industriproduksjon i Norge anslåes til ca 2 %. Forsvarets anskaffelser av varer og tjenester fra norsk forsvarsindustri anslåes til om lag 6 mrd. kr per år.

I 2005 utgjorde eksport av lisenspliktig forsvarsmateriell ca 3 mrd. kr. Dette er om lag 1,2 % av den samlede eksport av industrivarer (ekskl. skip, oljeplattformer, olje- og gassprodukter). Eksportandelen har de senere år, med unntak av 2004, vært sterkt økende og er nesten tredoblet siden 2000. Rene forsvarsprodukter eksporteres i hovedsak til NATO-land (78 %), Australia og New Zealand (16 %) og Finland og Sverige (4 %). I alt 59 norske bedrifter rapporterte eksport av forsvarsmateriell i 2005. En vesentlig del av eksporten er leveranser som godskrives som gjenkjøp. I 2005 ble det godskrevet gjenkjøp for en omsetning på til sammen 1,5 mrd kr, tilsvarende 50 % av forsvarsindustriens totale eksport.

7.2 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 form av anskaffelser av reservedeler, oppgraderinger og tjenester. De to største forsvarsindustrielle miljøene er lokalisert på det indre Østlandet, nemlig Kongsberg og Raufoss, og har avgjørende betydning for næringsutvikling og arbeidsplasser lokalt. Et betydelig antall av de mindre bedriftene er lokalisert i de samme områdene, men det finnes underleverandører i nesten alle norske fylker.

Bare et mindre antall av bedriftene som driver utvikling, produksjon og salg av forsvarsmateriell, er rene forsvarsbedrifter. Disse bedriftene står imidlertid for en vesentlig del av omsetningen i bransjen. I alt 9 bedrifter, som i 2002 hadde nesten all sin omsetning innenfor forsvarssektoren, stod for ca. 60 % av den samlede omsetningen i bransjen, og den største bedriften stod alene for mer enn 25 %.

Antall ansatte som direkte er beskjeftiget med oppgaver knyttet til utvikling og produksjon av forsvarsmateriell er anslått til ca. 5000. En betydelig andel av disse arbeidsplassene er knyttet til høyteknologisk virksomhet innenfor utvikling og avansert produksjon. I tillegg kommer ringvirkninger siden forsvarsindustrien i økende grad benytter små og mellomstore bedrifter, ofte mindre, innovative og nisjeorienterte utviklings- og industrimiljøer, som underleverandører.

Forsvarsindustrien er derfor et industrielt og teknologisk lokomotiv som i vesentlig grad bidrar til verdiskaping og sysselsetting

7.3 Kompetanse, teknologi og produkter

Norsk forsvarsindustriens kompetanse og produktportefølje er i betydelig grad et resultat av et tett samarbeid mellom Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og forsvarsindustrien. Det er

ikke mulig for et lite land, med begrensede ressurser og begrenset markedsadgang, å utvikle egne våpenplattformer som f eks fly, helikoptre og pansrede kjøretøyer eller avanserte våpensystemer.

På noen områder har vi imidlertid nasjonal kompetanse til å ta frem 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, sensorteknologi og simulatorer. Dette gjør det mulig å levere avanserte delsystemer helt i forkant av den teknologiske utviklingen, f eks rakettmotorer, våpenstasjoner, lysforsterkningsutstyr, autonome undervannsfarkoster.

7.4 Suksessfaktorer

Særlig to faktorer har vært med å forme norsk forsvarsindustri de siste tiårene. Det tette samarbeidet mellom Forsvaret, FFI og forsvarsindustrien har resultert i innovative og teknologisk avanserte produkter, i stand til å møte 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 nasjoner (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 avgjørende faktoren har vært gjenkjøp. Gjenkjøpsregimet bidrar til adgang til ellers lukkede markeder. Gjenkjøp har også åpnet for en betydelig teknologioverføring og gitt norske bedrifter mulighet 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 vært et viktig bidrag til verdiskaping og vekst.

DEL 3 – PROSESSER OG VIRKEMIDLER

8 Prosesser knyttet til samarbeid og anskaffelser

I dette kapittel vil vi drøfte de mer konkrete prosesser for fremskaffelser av kapasiteter til Forsvaret. Vårt fokus vil spesielt være på tidligfasen av prosjekter samt nærmere vurdere mulighetsrommet for kontrahering av kompetanse.

8.1 Konkretisering av tidlig dialog og involvering

Investeringskonseptet fremhever at de tradisjonelt utpregede sekvensielle prosesser internt i Forsvaret, tilknyttet planlegging, beslutning og gjennomføring av investeringsvirksomheten, må legges om til gjennomgående integrerte arbeidsprosesser. De integrerte prosessene må søke å utnytte den samlede kompetansen innen respektive virksomhetsområdet og er et sterkt signal om å styrke samarbeidet mellom Forsvaret, forskningsmiljøene og næringslivet. Det vil normalt være behov for bruk av ekstern kompetanse både under arbeidet med LTD samt i arbeidet med å ta frem KL

Med Investeringskonseptets fokus på integrerte samarbeidsformer og tidligfase, kreves det en planmessig tilnærming for hvorledes man engasjerer næringslivet i tidligfasen, herunder å ha mulighet for å kunne planlegge med nødvendig kompetanse fra industrien i en egen plan.

8.2 Konkretisering av fremskaffelsesstrategier

En konsekvens av gjennomføringen av tidligdialog og involvering av næringslivet, er behovet for å kunne legge en robust strategi for det aktuelle prosjekt/programmer.

8.2.1 Fremskaffelsesstrategier i Investeringskonseptet

Det nye Investeringskonseptet samt underlagsrapporten for denne, innebærer at før man treffer beslutning om en konkret fremskaffelse skal alle mulige alternativer til tradisjonelt innkjøp vurderes: flernasjonale løsninger, leie-/lease-ordninger, bruktkjøp, OPP-løsninger eller en kombinasjon av disse. Det sentrale er at det er den løsning som er mest kostnadseffektiv i et *levetidsperspektiv* som skal velges.

Et sentralt punkt her er arbeidet som må gjøres i prosjektets tidlige faser. De metoder som Konseptet henviser til for å løse disse overordnede krav, i tillegg til ordinært kjøp og utvikling, er Offentlig Privat Partnerskap (OPP – konkurranseutsetting, bortsetting og offentlig privat samarbeid (OPS) i ulike varianter), flernasjonalt samarbeid, og leie/lease, samt ulike kombinasjoner av disse. Det blir poengtert at for å få optimal effekt ut av OPP-prosjekter, kan det være et behov for at Forsvaret organiserer seg etter et TISAM¹²-konsept. Dette innebærer at berørte parter i Forsvaret settes sammen i en integrert prosjektorganisasjon med potensielle leverandører som deltagere etter behov, noe som vil kunne sikre bedre og raskere kommunikasjon og beslutningslinjer innad i Forsvaret.

8.2.2 Anskaffelsesstrategier i ARF

Kapittel 3 i ARF, om anskaffelsesstrategier, følger direkte opp de behov som Investeringskonseptet gir i forhold til utarbeidelse av strategier. I relasjon til kontrahering fremkommer det i ARF pkt 3.3.1 flere forhold av interesse. For det første kan det foreligge næringspolitiske målsettinger for anskaffelsen som må hensyntas. Dette følges opp i ARF pkt 3.4.2 - politiske føringer, hvor næringspolitiske føringer og mål og eventuelt andre politiske føringer skal tas høyde for ved utarbeidelse av en anskaffelsesstrategi. FD kan gi føringer på:

- Hvilke tilbydere som skal få forespørsel,
- Om, og hvilke leverandører som skal delta med forstudier eller delta i tidlig integrerte prosjektorganisasjoner
- Krav til industrisamarbeid/gjenkjøp
- Oppdeling/inndeling av et prosjekt i delprosjekter osv.

Gjennomføringsoppdraget (GO) fra FD vil angi de overordnede retningslinjer for anskaffelsen. Det påpekes at det i enkelte tilfeller vil kunne være behov for å utdype eller konkretisere gjennomføringsoppdraget hvor det bl.a. vises til:

- Alternative anskaffelsesprosedyrer
- Offentlig privat partnerskap
- Oppdeling av anskaffelsen i faser eller sammenslåing av faser (for eksempel utvikling og produksjon)
- Spesifikasjonsmetoder - (funksjon/ytelse/detalj, bruk av standarder osv.)
- Kontraktstyper (kompensasjonsformater)
- Kontraktvilkår (garantiklausuler, innsyn, insitamenter, opsjoner, osv.)
- Samarbeidsformer med leverandører (f. eks. tidlig integrert samarbeid)

Dette gir Forsvaret et godt utgangspunkt i å tilpasse seg til de enkelte prosjekter herunder oppfølging inn i driftsfasen. Det er full anledning til å skreddersy gjennomføringen av en anskaffelse opp mot den prosjektmodell som ønskes valgt.

8.3 Konkretisering av samarbeid

Prosjekter med lang levetid og krav til høy kompetanse skaper et stort behov for korrekt informasjon til rett tid. Likevel er kravet vanskelig å få grep om. Kompleksitet resulterer i klare utfordringer i å få frem den nødvendige informasjonen til alle partene. Spørsmålet er hvordan man kan organisere seg for å oppveie manglende innsikt. Markeder preget av liten konkurranse, som forsvarsmarkedet (få leverandører og én kunde per nasjon), har i tillegg en stor utfordring å gjøre relevant informasjon tilgjengelig til rett instans til rett tid.

8.3.1 Samarbeidsmodeller og behovet for arenaer

Både privat og offentlig side har gjennom de siste 10-15 år hatt særlig fokus på prosjekter som krever en eller annen form for tett samarbeid, enten det er kalt partnerskap, allianse, governance

contracting¹³ eller partnering¹⁴. Behovet skyldes mange forhold. 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. Nettopp behovet for å kunne samarbeide tett med næringslivet er en stor utfordring når man skal hensynta offentlige rammevilkår og ikke minst, sikre seg riktig kompetanse til riktig tid.

For komplekse systemer kan det være nødvendig å etablere et langvarig forhold til en systemintegrator som både kan opptre som rådgiver og som leverandør for å kompensere kompetansebortfallet i Forsvaret. Dette kan skje ved at Forsvarets gjenværende ekspertise innenfor operativ, forskning og teknisk område setter seg ned sammen med relevante samarbeidspartnere. Det er derfor å anbefale at det vurderes etablert relevante arenaer hvor Forsvaret, FoU og næringslivet har en felles møte- og arbeidsplass.

En systemintegratorløsning bør være åpen slik at man inkluderer flere bedrifter i en eller annen konfigurasjon, samtidig som Forsvaret også bidrar inn i arbeidet. Kravene til en systemintegratorarena kan være:

- Bør være flere leverandører, evt med en ledende bedrift.
- Fremme åpne standarder
- Ha fokus på levetid
- Tilrettelegge for at andre aktører enn leverandøren(e) kan levere og delta i arenaen, dvs fokus på tredjepart og leverandørkjeden
- Fokus på kunden og sikre en ”best for prosjektet” tilnærming
- Evne å ta i bruk den best tilgjengelige teknologi i markedet, uavhengig om den kommer fra leverandøren(e) eller andre
- Synliggjøre kosteffektiviteten av systemintegrators rolle og arenaen
- Være dyktig på å implementere ”beste praksis” på prosjekt- og teknologiområder
- Være dyktig på å gjennomføre gode prosjekter på alle nivå og med involvering av alle relevante aktører

En åpen systemintegrator løsning kan gjennomføres gjennom en Partnerskapsavtale. Ved eventuelle valg av utenlandske systemintegratorer må vi være oppmerksomme på at vi skyver eget næringsliv nedover i verdikjeden. Da mister norsk næringsliv en viktig kundekontakt og vil være lett å skifte ut med andre underleverandører, noe som kan være en beredskapsmessig risiko.

8.4 LOA og ARF – og noen konsekvenser

I forbindelse med tidligdialog og involvering av næringslivet, er det sentrale forhold knyttet til offentlige regler for anskaffelser som Forsvaret er nødt til å ta hensyn til. Det er i tillegg til dels markante forskjeller mellom Lov om offentlige anskaffelser (LOA) og Anskaffelsesregelverket til Forsvaret (ARF), spesielt i tidligfase av prosjekter.

Vår gjennomgang viser at den nødvendige fleksibilitet som skal til for den foreslåtte næringsstrategi, best lar seg realisere gjennom anvendelse av ARF.

Det presiseres at utgangspunktet er at alle offentlige anskaffelser i Norge er underlagt LOA. Dette betyr at Forsvarets anskaffelser faller innunder LOA, med mindre det er anledning til å påberope seg et unntak, jfr LOA § 3, 2 setning: *“Loven gjelder ikke anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123”*.

ARF er gitt som en intern instruks, fastsatt av FD 1. september 2004 med hjemmel i departementets instruksmyndighet og delegeringsvedtak 20. august 2004 nr. 1208. Dette innebærer at FD har selvstendig ansvar for rammebetingelser ved anskaffelser utenfor EØS lovverket, noe som gir FD vide fullmakter og rammer.

Det fremgår av ARF pkt 1.2.5 at Forsvaret for sine anskaffelser skal sikre at; *konkurrans prinsippet, hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas i anskaffelsesprosessen, samt at utvelgelsen skjer på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier*. Det er med andre ord ikke store forskjeller mellom LOA og ARF. Det følger dog at anskaffelser etter Artikkel 123, muliggjør en helt eller delvis fravikelse av kravene når andre hensyn krever det. I så fall må anskaffelsesmyndigheten begrunne hvorfor andre hensyn eller forpliktelser gjør at de grunnleggende krav helt eller delvis må fravikes.

FD kan eksempelvis beslutte eller gi samtykke til direkte anskaffelser uten at det er avholdt konkurranse. Dette behøver ikke nødvendigvis være en konsekvens av næringspolitiske forhold. ARF gir FD generelle fullmakter til alle anskaffelser til Forsvaret under et ARF regime og med en større fleksibilitet enn hva LOA/FOA gir.

ARF pkt 1.8.6 som omhandler likebehandling av leverandører, anfører som hovedregel at leverandører skal gis like muligheter til å oppnå en leveranse. I andre del gis FD likevel unntaksmulighet dersom næringspolitiske eller andre politiske forhold gjør det nødvendig å sette likhetsprinsippet til side. Samme metode følges opp i ARF pkt 1.8.7 som omhandler forbud mot diskriminering av leverandører. Her skal det ikke stilles tekniske, merkantile eller juridiske krav for å hindre konkurranse eller for å favorisere en eller flere leverandører, med mindre næringspolitiske valg er gjort av FD.

Det vil likevel være 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. Høyesterett anfører krav om et minimum av likebehandling, og etter vårt skjønn innebærer dette at man har stor grad av handlefrihet så lenge saklighetskravet etter de forretningsmessige prinsipper er ivaretatt.

8.5 Adgangen til tidlig involvering/bruk av rådgivning

I forhold til behovet og ønsket om tidlig dialog og involvering av næringslivet, vil vi se litt nærmere på de formelle rammer i hhv LOA og ARF.

8.5.1 LOA og kravet om å ikke utelukke konkurranse

FOA § 3-8 omhandler utarbeidelse av spesifikasjoner forut for en konkurranse. Hovedregelen er å unngå at konkurransen påvirkes av rådgivere som senere selv vil kunne delta, *dersom dette vil kunne utelukke konkurranse*¹⁵. Hvor langt bestemmelsen rekker, må vurderes *konkret* for den enkelte anskaffelse. Ved rådgivers utarbeidelse av kun deler av konkurransegrunnlaget, vil det være et spørsmål om en slik begrenset deltakelse er tilstrekkelig vesentlig. Hvis en leverandør gir direkte råd til hele eller vesentlige deler av kravspesifikasjonen/- tekniske spesifikasjoner, vil dette høyst sannsynlig innebære at mulige aktører utelukkes og at konkurransen av den grunn blir skjev.

Oppdragsgiver kan utnytte den kompetansen leverandørene besitter under planleggingen av en anskaffelse. En leverandør som ønsker å delta i konkurranse om en kontrakt, kan eksempelvis gi råd om generelle spesifikasjoner som ikke er særegne for leverandørens eget produkt. Ved bruk av funksjonelle spesifikasjoner vil private aktører lettere kunne finne nye løsninger for å løse funksjonelle krav. Dette vil gjøre det lettere å anvende potensielle leverandører også som rådgivere.

For anskaffelser hvor man ønsker å anvende en leverandør som rådgiver før konkurranse, bør noen tiltak iverksettes for å opprettholde en reell konkurranse, samtidig som anvendt rådgiver senere kan konkurrere. Disse kan være:

- All vesentlig informasjon av betydning for deltakelse i konkurransen og utforming av tilbud må gjenspeiles i grunnlagsdokumentasjonen og tilflyte samtlige tilbydere.
- At leverandørens deltakelse som rådgiver ikke tillegges betydning ved evalueringen av konkurransen, eksempelvis gjennom oppsettet av tildelingskriterier.
- Etter at all vesentlig informasjon er videreformidlet til tilbydere gjennom konkurransegrunnlaget, vil fortrinnet i det vesentlige være redusert til tid. Betydningen av tid som fortrinn blir redusert/faller vekk når andre tilbydere har tilstrekkelig tid. Av den grunn må fristene settes såpass romslig at andre aktørers deltakelse i konkurransen blir reell. At de andre potensielle leverandørene aldri vil kunne innhente rådgiveren kan aksepteres.
- Respektere forskriftens krav om bruk av funksjonelle spesifikasjoner, standarder og bestemmelsene om kvalifikasjonskrav, samt kravene vedrørende tildelingskriterier.
- Ved forhandlet prosedyre kan eventuelt fortrinn kunne bli kompensert for gjennom forhandlingene.
- Eventuelle fortrinn vil kunne reduseres gjennom befarings/konferanse samtidig med alle.
- For opprettholdelse av konkurranse er det viktig å være åpen om situasjonen og informere om den strategi man har, og ikke minst, etterleve strategien.

Gitt at ovennevnte kriterier hensyntas i nødvendig grad, skal man kunne anvende rådgivere uten å komme i konflikt med FOA § 3-8.

8.5.2 Bruk av rådgivere iht ARF – og fremgangsmåten for kontrahering

I kapittel 6 i ARF, gjennomgås hvordan man skal utarbeide de forskjellige krav i forbindelse med en anskaffelse. ARF pkt 6.3.1 – utarbeidelse, gir de overordnede retningslinjer. Som et overordnet mål i ARF pkt 6.3.1, følger det at ansvarlig myndighet for utarbeidelse av kravspesifikasjon, skal sørge: *”For å unngå at det stilles krav som er mangelfulle, kostnadsdrivende eller unødvendig konkurranseshemmende, skal den som er ansvarlig for utarbeidelse av kravspesifikasjonen ha et nært samarbeid med brukere og det kommersielle fagmiljø.”*

Hensikten er å tilrettelegge for Forsvarets kontaktbehov med industri både i investerings- og driftsfasen. Her vil man kunne identifisere mulige teknologier, tekniske ytelser og leverandører for å kunne vurdere oppnåelighet av brukerkrav og eventuell usikkerhet knyttet til dette. Dette følges opp av ARF pkt 6.3.3 - kravspesifikasjoner utarbeidet av rådgivere¹⁶. Det tas her høyde for å kunne bruke rådgivere med leverandørtilknytning, herunder leverandører.

Som et ledd i å opprettholde konkurransen, skal kravspesifikasjon utarbeidet med assistanse fra rådgiver bli gjort tilgjengelig for et utvalg leverandører for kommentering før endelige forespørsel/anbud sendes ut. Hvordan dette utvalget skal foretas, er det ikke anført noe om. Antakelig vil dette bli en konkret vurdering fra sak til sak. Avgjørende vil antakelig være en avveining mellom å sikre tilfredsstillende konkurranse, samtidig som bedriftssensitive opplysninger sikres forsvarlig.

Ved bruk av rådgivere, blir etterlevelse av ARF pkt 6.2.2. - *funksjon/ytelse* viktig. Det fremgår her at Forsvarets krav primært bør uttrykkes i form av funksjon/ytelleskrav. Det fremføres i kommentarfeltet til ARF pkt 6.2.2 at funksjon/ytelleskrav gir: *”... Lavere kostnader og bedre løsninger fordi man overlater til Leverandørene å finne den mest kostnadseffektive måte å dekke Forsvarets behov på. Videre utnytter man i større grad Leverandørenes kompetanse til å finne gode løsninger og reduserer muligheten for favorisering av spesielle leverandører ved å styre leveransene til disse ved å stille spesielle krav til teknisk løsning.”*

Dette er etter vårt skjønn viktige presiseringer og ovennevnte regulerer anskaffelsesmyndighetens rammer for bruk av rådgivere forut for en konkurranse. I praksis betyr dette at Forsvaret kan gjøre bruk av disse muligheter uten å måtte søke om avvik fra FD. Det presiseres at FD kan foreta ytterligere hensiktsmessige og saklige avvik fra dette basert på næringspolitiske hensyn.

Når det gjelder kontrahering av rådgivere, er det et viktig prinsipielt skille mellom ARF og LOA når det gjelder valg av anskaffelsesprosedyrer. Det fremgår i ARF pkt 1.5.2 at anskaffelser etter ARF i sin helhet skal velge den anskaffelsesprosedyre som *vil gi den mest fordelaktig anskaffelse for Forsvaret*. Ved å fokusere på hva som vil være den mest fordelaktige anskaffelsesprosedyre, legger man til rette for en optimal anskaffelsesprosess for Forsvaret hvor man kan skreddersy prosessen og hensynta et videre spekter av Forsvarets behov.

Som en del av denne fleksibilitet som er bygget inn i ARF, er adgangen til å begrense konkurranse eller å foreta direkte anskaffelser, jfr. ARF pkt 1.5.1, b). I motsetning til LOA, kan

FD beslutte eller samtykke i å unnta en anskaffelse fra konkurranse. Det er viktig å være klar over at det ved direkte anskaffelser, skal foretas en kostnadskontroll¹⁷. Videre fremgår det av ARF pkt 2.15.4 om forhandlinger at anskaffelsesmyndigheten kan føre forhandlinger med de tilbydere som ”*har en reell mulighet til å få tildelt kontrakten*”. I slike tilfeller er det også anledning til å fravike konkurranse, spesielt ved oppdateringskontrakter for eksisterende systemer.

9 Virkemidler

9.1 Forsvaret som en krevende kunde

Den rollen Forsvaret spiller som krevende kunde for næringslivet i Norge må ikke undervurderes. En krevende kunde presser industrien til å stadig utvikle og forbedre seg for å klare de kravene som settes til kompetanse, materiell og tjenester. På denne måten kan man i mange tilfeller være med på å utvikle utstyr og materiell som kan bli verdensledende innenfor sitt område.

Betydningen for næringslivet ved å ha Forsvaret som krevende kunde er også helt sentral. Selskap som har levert til sitt lands nasjonale forsvar vil lettere være en foretrukket leverandør også for andre land. Det vil være vanskelig å konkurrere internasjonalt dersom man ikke har noen ”lokal” kunde å vise til. Det norske Forsvaret er nok like kritisk som andre nasjoners forsvar, til internasjonale leverandører som ikke leverer til sitt eget lands forsvar, men som prøver å selge sine produkter til Norge. Man vil raskt oppfatte produktene som lite troverdige på grunn av mangelen på en nasjonal referansekunde.

Med tidlig bidrag av Forsvarets kompetanse i prosjekter ledet av industrien, hvor denne kompetansen utfyller industriens kompetanse, kan man få utviklet innovativ teknologi som verken Forsvaret eller industrien ville klart på egenhånd. 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 sørge for en positiv utvikling for begge parter.

En tilnærming til dette kan være en hospiteringsordning for kortere eller lengre perioder hvor forsvarsansatte har et opphold i industrien for å få en bedre forståelse av industriens utfordringer, tidlig komme med forslag i FoU-prosjekter, og for å få en kompetanseheving. Et slikt opphold vil være av gjensidig interesse for industrien, som får hevet sin egen kompetanse og får bedre innsikt i Forsvarets prosjekter og behov.

Et annet aspekt av betydning er tilstedeværelse på internasjonale messer og støtte fra en nasjons eget forsvarsdepartement og forsvar. En slik støtte under demonstrasjoner vil være med på å øke troverdigheten til utstyret og materiellet. Forsvarets egne detaljer om bruken av utstyret og materiellet og den innsikten de har i hvordan dette kan brukes i skarpe situasjoner, er kritisk informasjon for en kjøper og kan avgjøre hvorvidt en nasjon går til anskaffelse av materiellet.

9.2 Eksport og markedsstøtte

Anskaffelser fra Forsvaret vil alene ikke kunne sørge for en god og langsiktig utvikling av industrien i Norge. Vekst i eksport 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 man oppleve 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.

Problemet er tilgangen til andre markeder hvor det er sterk nasjonal regulering. I tillegg vil eksportrestriksjoner ytterligere begrense det internasjonale markedet. Disse utfordringene krever oppmerksomhet og ressurser for å kunne løses. En løsning kan være et målrettet sekretariat eller enhet som kun har som mål å sørge for at norsk forsvarsmateriell blir profilert mer i utlandet og dermed 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.

For en liten nasjon som Norge vil det ikke være nødvendig med et like stort apparat som i UK hvor de har Defence Export Services Organisation (DESO). Dette er en egen organisasjon under Ministry Of Defence UK. DESO 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, støtte i eksportaktiviteter for å promotere UK sin forsvarsindustri og slik sørge for økt eksport. Så lenge industrien i Norge mangler et slikt apparat for å støtte og profilere seg internasjonalt vil det være vanskelig å øke eksporten. Fokus på kartlegging av muligheter for norsk forsvarsindustri til å være leverandør, støtte på messer og annen støtte i form av kompetanse vil kunne heve eksportandelen fra Norge.

En idé kan være å opprette et sekretariat (gjerne basert på en eksisterende organisasjon) hvor kompetansen og kostnadene dekkes gjennom et spleiselag mellom Innovasjon Norge, FD og industri. Det kan være nødvendig å koble nettverk og kompetansen til Innovasjon Norge, FD, FFI og Forsvaret for å få til en målrettet støtte for industrien i Norge. Et slikt sekretariat kunne også vært et kontaktpunkt for forsvarsindustrien for å kanalisere deres henvendelser til rett person i Forsvaret eller Forsvarsdepartementet.

9.3 Offentlige næringsrettede virkemidler

De fleste av virkemidlene som er presentert i appendiks A er ikke spesialtilpasset forsvarsindustrien men er likevel ment å støtte dette like mye som andre industrier. Dersom forsvarsindustri eller forsvarsrelatert industri ønsker å søke om denne form for midler eller annen støtte må det søkes på lik linje med alle andre sektorer og industrier. Målet er å gi et bilde av virkemidler som finnes og som kan brukes for å styrke industri i Norge til å bli mer

konkurransedyktig både nasjonalt og internasjonalt. Det kan nevnes at NHD i et eget brev har bedt Innovasjon Norge om å fokusere mer på forsvarsindustri spesielt på OFU/IFU midler.

FFI vil i samarbeid med industrien og virkemiddelapparatet gå igjennom 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, i kombinasjon med andre eller nye virkemidler, vil være tilstrekkelig for å sikre nødvendig og ønsket eksportutvikling. I tillegg vil vi se nærmere på hvordan et målrettet apparat for understøttelse av forsvarsindustrien kan organiseres.

9.4 Gjenkjøp

Gjenkjøp praktiseres av over 100 nasjoner, bl.a. nesten alle europeiske land, og antallet øker. De fleste nasjoner er enige om at gjenkjøp kan medføre en fordyrelse for materiell som anskaffes, men anser samtidig at gjenkjøp er et nødvendig og hensiktsmessig virkemiddel. Behovet for å opprettholde en viss kompetanse nasjonalt tillegges også betydelig vekt. Dette er viktig både for å være en attraktiv samarbeidspartner i internasjonalt materiellsamarbeid, og å kunne fremstå som en kompetent kjøper og bruker av nytt materiell. Nasjoner som benytter gjenkjøp, foretar derfor en løpende tilpasning av sitt regelverk.

9.4.1 Den norske gjenkjøpsordningen

Norge har lenge krevd 100 % gjenkjøp på alle utenlandske leveranser til Forsvaret. Dagens retningslinjer for gjenkjøp ble fastsatt i juni 1999. I disse retningslinjene ble terskelverdien for å kreve gjenkjøp for en anskaffelse satt til 50 MNOK, men er senere blitt hevet til 75 MNOK. Mange norske materiellanskaffelser har imidlertid vært under grensebeløpene. I tillegg har en rekke større anskaffelser, spesielt knyttet til oppgraderinger, vedlikehold og drift, samt tjenester, i praksis vært unntatt fra gjenkjøpskravet.

Gjenkjøpsordningen har vært ansett som det viktigste virkemiddelet innenfor en næringspolitisk strategi i tillegg til Forsvarets egne anskaffelser. Markedsadgang var tidlig en viktig målsetting, og i St meld nr 59 (1997–98) heter det 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 fremtidige materielle leveranser og åpne muligheter for materiellsamarbeid på myndighetsnivå. Det har videre vært en hovedregel at direkte gjenkjøp fra norsk industri skal være konkurransedyktig når det gjelder pris, kvalitet og andre betingelser. Det forventes også konkurransedyktighet ved indirekte norske leveranser. Norske myndigheter har ikke ønsket å bygge opp egne produksjonslinjer som bare ville føre til overkapasitet og i siste omgang gi et dyrere sluttprodukt.

I de senere årene har det vært stilt krav om at 50 % av gjenkjøpsforpliktelsen skal oppfylles gjennom såkalte strategiske prosjekter, det vil si prosjekter som er viktige både for Forsvaret og

for forsvarsindustrien. Likeledes begrenses kategorien flerbruksteknologi og -produkter til 10 %. Dette benyttes som et virkemiddel for å styre leverandøren mot prioriterte satsningsområder.

FD har også lagt stor vekt på direkte kontakt med anskaffelsesmyndighetene i leverandørens hjemland. Et resultat har vært utarbeidelsen av «Catalogue-of-Opportunities», som er lister over aktuelle anskaffelsesprosjekter i vedkommende land, innenfor områder hvor norsk industri har kompetanse og skal få markedsadgang. Disse virkemidlene har vært benyttet bl.a. ved fregatt- og helikopteranskaffelsene. Ved fregattanskaffelsen fikk norsk industri store leveranser til det spanske forsvaret. 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 man ønsket å benytte gjenkjøp til å opprettholde eller utvikle en nasjonal kompetanse på vedlikehold av materiell. Dette kan bidra til lavere levetidskostnader. Nasjonal vedlikeholdskompetanse kan gi reduserte kostnader ved senere oppgraderinger. I en del tilfeller har man også byttet gjenkjøpsforpliktelser, ved at norske bedrifter har fått redusert sine gjenkjøpsforpliktelser overfor andre land.

Gjenkjøpsordningen kan bidra til jevnere produksjon innenfor forsvarsindustrien, noe som vil være viktig for å sikre denne industriens levedyktighet i en periode med store kjøp fra utlandet og færre nasjonale anskaffelser. Andelen av Forsvarets investeringsbudsjett som omsettes i Norge varierer nemlig over tid, noe som vil gi en svært variabel omsetning for norsk forsvarsindustri dersom denne kun var basert på et innenlandsk marked. På tilsvarende måte kan gjenkjøp bidra til å opprettholde kompetanse hos norsk industri i tiden mellom leveranser til det norske Forsvaret. Gjenkjøp kan også gi ringvirkninger utover selve forsvarsindustrien. Mange store gjenkjøpsprosjekter har gått til forsvarsbedrifter lokalisert i industriklynger, og dermed fått betydning for sivile bedrifter i de samme områdene. Store anskaffelser kan også bidra inn i forsøk på "nasjonale løft", f eks den store komposittsatsingen som planlegges i f m kampflyanskaffelsen.

9.4.2 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 leverandør(e) i f m 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. I dag er det dessverre slik at "eierforholdet" til gjenkjøpsmålsettingene ikke er like godt etablert overalt, og at koordineringen mellom arbeidet med selve anskaffelsen og gjenkjøp ikke er god nok.

Det er også en fordel at arbeidet med gjenkjøpsavtale 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.

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. Erfaringen viser at i en leverandørsituasjoner er det vanskeligere å få til enighet om gjenkjøpsavtalene og etablere gode gjenkjøpspakker. Dette er særlig markert når man forhandler om oppgraderinger av allerede anskaffet materiell. Det har i den senere tid vært eksempler på at leverandører i slike situasjoner har gitt klart uttrykk for at de ikke har til hensikt å inngå noen gjenkjøpsavtale.

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 vedlikeholdskonseptet klart på det tidspunktet det må tas standpunkt til slike forslag, og Forsvaret har ikke kunnet gi klare signaler om ønskeligheten av slike direkte gjenkjøpsprosjekter.

Generelt må behovet for koordinering og tildeling av tilstrekkelige ressurser påpekes. Leverandørenes primære interesse er å få til en leveranse til det norske Forsvaret, ikke gjenkjøp. Flere av de største leverandørene har også store, profesjonelle organisasjoner som håndterer gjenkjøpsforhandlinger og oppfølgingen av inngåtte avtaler. Det er viktig at man på norsk side setter av tilstrekkelige ressurser til både forberedelser, gjennomføring av forhandlinger og oppfølging.

Kravene til innhold i gjenkjøpspakkene bør oppdateres. Med bakgrunn i gjeldende retningslinjer godkjennes forsvarsprodukter alltid som gjenkjøp, sivile produkter sjelden eller aldri og flerbruksprodukter i noen grad. Det er imidlertid i nyere gjenkjøpsavtaler innført en begrensning der leveranser av flerbruksprodukter til sivil sektor kan utgjøre maksimum 10 % av totalforpliktelsen.

Samfunnssikkerhet får stadig større betydning, og det er overlapping både når det gjelder bedrifter og produkter. Sivil teknologi har i økende grad fått anvendelse på forsvarsområdet. Mange norske bedrifter og spesielt SMB'er har flerbruksprodukter, og man ser en betydelig spill-overeffekt mellom sivil og militær teknologi. Høyteknologisk forskning og utvikling trenger i mindre grad å være forsvarsrelatert, da nye teknologier på et tidlig stadium ofte er uavhengig av sluttbruker.

Det finnes også argumenter for at kategorien flerbruksprodukter bør utvides til å omfatte produkter relatert til beredskap og katastrofe-/nødhjelp. Dette vil være en strategi i samsvar med norske utenrikspolitiske målsettinger med økende fokus på vår rolle som fredsmegler, nødhjelpskoordinator og bidragsyter i etterkant av skarpe operasjoner. En økning, eventuelt fjerning, av dagens begrensning på 10 % for flerbruksprodukter vil skape rom for større fleksibilitet i praktiseringen av gjenkjøpsregimet.

Terskelverdien ble økt fra 50 til 75 mill. kr. i 2002. Det finnes gode argumenter for både høy og lav terskelverdi. Et argument for en høy verdi er at en kontrakt med lite volum kan gi liten mulighet for større og tunge gjenkjøpsprosjekter. Arbeidsmengden knyttet til administrasjon kan

bli uforholdsmessig stor sammenliknet med utbyttet. En lav terskel kan fange opp situasjoner der en leverandør har et stort antall leveranser til Forsvaret, fordelt på små kontrakter, men som samlet blir av et stort omfang. En lav terskel vil også vanskeliggjøre såkalt ”taktisk oppdeling” av anskaffelser.

Basert på en oversikt fra FLO over inngåtte kontrakter over 20 mill. kr i perioden 2001–2005, er antall nye muligheter og merverdi som følge av en reduksjon vurdert. Datagrunnlaget er ikke nødvendigvis komplett og inneholder ikke nok informasjon for en fullstendig analyse. Flere kontrakter er uklart beskrevet og det fremgår f eks ikke hvorvidt det dreier seg om drift eller investering. Med disse forbeholdene er det likevel mulig å trekke noen konklusjoner, som imidlertid må oppfattes som betraktninger om størrelsesorden og ikke eksakte svar.

Tallmaterialet viser at man i perioden 2001–2005 ville hatt 10 flere muligheter for samarbeid, i form av ekstra gjenkjøpsavtaler til en verdi av ca 600 mill. kr, dersom terskelverdien hadde vært 50 istedenfor 75 mill. kr. Dersom terskelen hadde vært 35 mill. kr ville det medført ytterligere 20 avtaler til en verdi av ca 850 mill. kr. I samme tidsperiode ble det inngått gjenkjøpsavtaler til en samlet verdi av 7,7 mrd. kr, men av disse utgjør gjenkjøpsavtalen i f m anskaffelsen av NH-90 helikoptre til fregatter og kystvaktfartøy 3,5 mrd. kr. Dersom man ser bort fra helikopteranskaffelsen, ville en terskelverdi på 35 mill. kr kunne gi et økt volum på gjenkjøpsforpliktelsene på opptil 30 % i perioden 2001–2005.

Det synes også å være flere større investeringsanskaffelser over terskelverdien på 75 mill. kr der det ikke har vært stilt krav om gjenkjøp. Noen av disse har skjedd gjennom Foreign Military Sales (FMS), der amerikanske myndigheter er den formelle leverandøren, mens det i realiteten dreier seg om salg fra amerikansk forsvarsindustri. Det er behov for en tettere oppfølging av slike anskaffelser i fremtiden.

Terskelverdien varierer sterkt mellom ulike nasjoner. FFI gjennomførte i 2006 en komparativ studie av gjenkjøpsordningen i sju europeiske nasjoner. Her fremgår det at verdiene er i Sverige 100 mill. SEK, Danmark 25 mill. DKK, Finland 10 mill. EUR, Nederland 5 mill. EUR, Storbritannia 10 mill. GBP og Spania (uoffisielt) 0,6 mill. EUR.

En redusert terskelverdi vil isolert sett kunne medføre en økt arbeidsmengde. Imidlertid vil denne økningen kunne motvirkes av en effektivisering av forhandlingsprosessen og mer effektiv ressursbruk i oppfølgingen av inngåtte avtaler. I dag forhandles det f eks om nesten alt innhold i gjenkjøpsavtalene og en del leverandører inntar en svært offensiv holdning. Det bør, som en del av gjennomgangen av retningslinjene, utarbeides standardavtaler der forhandlingsrommet blir innskrenket. Dermed bør tidsbruken kunne reduseres.

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) terskel legges til denne forpliktelsen. Et slikt system kan redusere den administrative belastningen. Dette vurderes nærmere i den pågående gjennomgangen av gjenkjøpsretnings-

linjene og bør også medføre en effektiviseringsgevinst.

En del nasjoner, f eks Storbritannia og Spania, men ikke Norge, vektlegger omfang og kvalitet av gjenkjøpspakkene ved den totale evalueringen av leverandørenes tilbud. Et unntak for Norges del er den pågående kampflyanskaffelsen, der det legges avgjørende vekt på innhold av industri-pakkene. Dette har vist seg å være et meget sterkt insentiv for leverandørene om å prioritere arbeidet med gjenkjøpsdelen av tilbudet.

En slik praksis må imidlertid ha en pragmatisk tilnærming, og bør muligens kun gjelde for anskaffelser over en viss størrelse. En slik praksis forutsetter også at anskaffelsesprosessen gjennomføres slik at det blir tid og rom for å etablere gode industripakker, samt å evaluere disse i forkant av kontraktsignering. Vektleggingen av industridelen kontra andre evalueringskriterier ved valg av leverandør bør heller ikke være for stringent, men gi rom for case by case-vurderinger for å bevare fleksibilitet.

Norge har hittil ikke hatt ordninger som særlig prioriterer SMB'er eller regionale utviklingsformål. Mange SMB'er er leverandører til det norske Forsvaret og har også oppnådd leveranser til andre nasjoner av nyskapende og innovative produkter. En ordning med investeringsfond (eller tilsvarende ordninger) der en leverandør med gjenkjøpsforpliktelser bidrar, kan f eks tenkes å bidra til at flere høyrisiko utviklingsaktiviteter i SMB'er vil bli gjennomført. Nederland har slike ordninger i sitt gjenkjøpsregime.

- Forsvaret har klare og strukturerte prosesser for å forberede og gjennomføre materiellrelaterte oppgaver
- Fremtidige komplekse og teknologisk avanserte løsninger vil stille store krav til både anskaffelsen og driften av materiellet
- Kostnader og økt krav til interoperabilitet vil føre til økt vektlegging av internasjonalt materiellsamarbeid i fremtiden
- Forsvarsmarkedet er et lukket hvor en må bruke politiske virkemidler for å få markedsadgang
- Norsk forsvarsindustri har vist seg meget konkurransedyktige innenfor utvalgte satsningsområder
- Mer aktiv bruk av utarbeidelse av fremskaffelsesstrategier iht Investeringskonseptet og ARF
- Forsvarets anskaffelsesregelverk (ARF) gir stort handlingsrom for valg av samarbeidsmodeller med næringslivet og bør utnyttes mest mulig
- Viktig å utnytte samt ta i bruk relevante modeller for samarbeid mellom relevante aktører
- Større fokus på eksport og markedsstøtte med ressurser fra Innovasjon Norge, FD, FFI, Forsvaret og industrien
- Gjenkjøp er et meget viktig virkemiddel for å oppnå markedsadgang

DEL 4 - STRATEGI

10 Forslag til en helhetlig strategi

I det videre vil vi beskrive sentrale deler vedrørende grunnlaget og vesentlige forutsetninger for å utvikle en helhetlig strategi.

10.1 Utgangspunktet for strategien

Forsvarsdepartementet må på tilsvarende måte som de har ansvaret for å utarbeide alle dokumentene i tilknytning til plan- og anskaffelsesprosessene, ta ansvaret for utviklingen og implementeringen av strategien for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Det vil i denne sammenhengen påhvile FD et ansvar å integrere disse prosessene slik at strategiprosessen blir en naturlig del av planprosessen. På denne måten kan man også søke å oppnå en effektiv utnyttelse av eksisterende organisasjon og ressurser.

Etableringen av strategien for de næringspolitiske aspektene ved Forsvarets anskaffelser skal resultere i en handlingsplan. Konkrete aktiviteter skal etableres for å tilfredsstille de fremtidige behovene. Dette vil være det bærende punktet i strategien.

Et annet utgangspunkt for strategien er at det allerede finnes et gjensidig avhengighetsforhold mellom næringslivet og Forsvaret (ingen av partene ville kunne operere slik de gjør uten den andre parts eksistens). En slik erkjennelse gjør det også nødvendig å ta vare på de strategiske elementene i forholdet. Det vil være en fordel å avklare hvordan ansvar og oppgaver fordeles for å møte fremtiden med miljøets samlede kompetanse.

I del 1 av rapporten beskrives flere områder som representerer utfordringer som må løses og som kan oppfattes å være innbyrdes motstridende. Mye av dette kan løses ved at partene i mye større grad enn tidligere oppfatter og behandler hverandre som strategiske samarbeidspartnere. En slik tilnærming vil gi innsyn og muligheter for å behandle spørsmålsstillingene på en mer åpen og direkte måte enn tidligere.

Det vil være et gjennomgående trekk for alle deler av strategien at den vil basere seg på et integrert samarbeid mellom alle impliserte parter. Videre vil begrepet strategiske partnere bli benyttet på partene (Forsvaret, forskningen og næringslivet) som utgjør dette samarbeidet og hvor de strategiske elementene blir tillagt betydelig vekt. Dette innebærer å etablere et fellesskap for å bidra til å løse hverandres og felles utfordringer.

Utgangspunktet for å utarbeide et nytt forslag til strategi for de næringspolitiske aspektene er en erkjennelse av at eksisterende strategi ikke har gitt de resultatene som er ønskelige. En ny strategi må være basert på Forsvarets behov og en klart beskrevet prosess om hvordan behovet omsettes i handling, for å kunne gi de nødvendige resultatene.

Innføring og implementering av en ny strategi som berører organisasjon og prosess vil alltid ha klare utfordringer og hindringer i seg som må overvinnnes. Endringer resulterer ofte i usikkerhet og utrygghet blant de som blir berørt. Det er derfor viktig å utforme en tydelig prosessbeskrivelse av den nye strategien samt å være konkret med hensyn på hvordan implementeringen kan gjøres. Større åpenhet og klarhet i formål og metode vil kunne fjerne utryggheten som kan oppstå og derved fjerne en del av friksjonen ved innføring av nye prosesser.

Som en konsekvens av dette vil beskrivelsen av hvordan strategien bør implementeres i dag ikke nødvendigvis være det samme som en beskrivelse av hvordan prosessen blir gjennomført etter at erfaringene fra den første runden er bearbeidet. Videreutviklingen av strategien må være en kontinuerlig prosess.

Nøkkelpunkt 1: Forsvarsdepartementet har ansvaret for utviklingen og gjennomføringen av strategien som må integreres inn i øvrig planprosess

Nøkkelpunkt 2: Strategien forutsetter at det etableres et integrert samarbeid mellom partene og at partene betrakter hverandre som strategiske samarbeidspartnere

10.2 Målsetting for strategien

Strategien skal bidra til å sikre Forsvaret nødvendig tilgang på kompetanse, materiell og tjenester, samt bidra til økt nasjonal verdiskaping og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv. Videre skal det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forskningsmiljøet og næringslivet, basert på Forsvarets behov, styrkes. Samarbeidet vil omfatte både nasjonale og internasjonale prosjekter.

Målsettingen har to vesentlige dimensjoner; bidra til å løse Forsvarets behov og å bidra til en videreutvikling av et konkurransedyktig næringsliv. Begge disse forholdene må tillegges særskilt vekt når strategien skal konkretiseres.

Det er en vesentlig forutsetning for strategien at samarbeidet mellom Forsvaret, forskningsmiljøene og næringslivet styrkes som et strategisk samarbeid. Partene skal i fellesskap konkretisere innholdet i strategien ut fra en felles forståelse om hvordan kompetanse og ressurser kan anvendes til et felles beste for å løse utfordringene og behovene som miljøet står ovenfor.

Nøkkelpunkt 3: Strategien skal bidra til økt nasjonal verdiskaping og utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv

10.3 Nødvendig grunnlag for å utvikle innholdet i strategien

Grunnlaget for strategien er det komplette og fullstendige behovet (kapasitet og kompetanse) som FD og FMO har i tilknytning til Forsvarets materiellrelaterte oppgaver. Dette behovet må være

dokumenterbart og må kunne kommuniseres til samarbeidspartnerne. Dokumentasjonen må dekke både de kortsiktige og langsiktige behovene, og må ta utgangspunkt i eksisterende materiell, innfasing av nytt materiell, anskaffelser av nytt materiell og fremtidig drift og vedlikehold av Forsvarets materiell. Likeså vil den beredskapsmessige delen og ”security of supply” utgjøre en vesentlig del av det fremtidige behovet. Arbeidet må ta utgangspunkt i de foreliggende materiellplanene (til og med et 20 års perspektiv). Strategien skal ikke overta elementer i investeringsplanen, men skal etablere nødvendig støtte for best mulig gjennomføring av investeringene.

Strategien må representere en gjennomgripende prosess som tar utgangspunkt i et samlet og fullstendig behovsgrunnlag. Alle løsninger som blir gjennomført på utsiden av strategien vil svekke den fremtidige evnen til å behandle problemstillingen på en helhetlig og kontrollert måte.

Parallelt med den videre utviklingen av innholdet i strategien vil det være nødvendig å arbeide med planleggingshorisonten på anskaffelsesplanverket. Et for kort perspektiv fjerner manøvreringsmulighetene og fleksibiliteten til å velge den mest tjenelige anskaffelsesformen, og tilstrekkelig tid til å utvikle en strategisk tilnærming til anskaffelsene. Tilnærmingen må også ta hensyn til hvilke roller de forskjellige aktørene skal spille i forhold til levetidsperspektivet til materiellet.

Nøkkelpunkt 4: 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.

Nøkkelpunkt 5: Etablere en tidlig avklaring om aktørenes rolle i forhold til oppgaver gjennom materiellets levetid

11 Bærende elementer i strategien

11.1 Tidlig dialog

Tidligdialog mellom aktørene sørger for at nødvendig informasjon tilflyter alle parter, slik at alle blir i stand til å ta kompetente beslutninger. Det er mange gode eksempler på gode og konkurransedyktige prosjekter som nettopp springer ut av tidligdialog mellom Forsvaret, FoU og næringslivet (Penguin, Hugin, Multipurposeammunisjon, våpenplattformer, etc.)

Første bud for et godt tilbud fra næringslivet er at næringslivet forstår hva Forsvaret trenger. Dette kan man få gjennom tidlig og direkte dialog og muligheten for å studere forskjellige ideer og løsninger sammen. I tilknytning til dette vil det også være grunn til å anta at en større andel av systemansvaret for Forsvarets materiell blir lagt ut til næringslivet i fremtiden. Her bør nasjonalt næringsliv kunne ha konkurransedyktige bidrag å komme med (IKT, soldatutrustning, etc).

Mange mindre bedrifter savner informasjon om hvordan de skal forholde seg til Forsvaret for å få presentert produkter og tjenester de kan tilby. Som en første tilnærming til dette burde det opprettes en Web-basert tjeneste under FD sin hjemmeside som kan gi enkle råd om dette.

11.2 Integrert og langsiktig samarbeid

Det anbefales et særlig fokus på prosjekter som krever tett og/eller langsiktig samarbeid gjennom eksempelvis partnerskap, allianse og partnering (OPP). Tidlig og nært samarbeid mellom kunde og leverandør *hvor man deler informasjon* er ansett som et nøkkeltkriterium for suksess og for å holde kostnader nede.

OPP konseptet til FD tar høyde for å best mulig utnytte de til enhver tid rådende markedsressurser. Det er i den forbindelse her påpekt at det er viktig at Forsvaret, når det er formålstjenlig, benytter næringslivet både nasjonalt og internasjonalt til å levere varer og tjenester.

11.3 Forskning og konseptutvikling

For å komme med i internasjonalt samarbeid, er et av kravene at en 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 å inngå 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). CD&E består av utvikling av konsepter (grunnleggende ideer eller skisser til hvordan et problem kan løses) gjennom eksperimentering.

Konseptutvikling har en klar sammenheng med forskning og utvikling, og FD bør derfor legge til rette for en sterkere koordinering mellom disse aktivitetene, samtidig som det åpnes for å i større grad benytte den kompetansen forsvarsindustrien besitter på mange områder.

11.4 Teknologiske kompetanseområder

En liten nasjon som Norge har ikke mulighet til å ha dybdekompetanse på hele spekteret av forsvarsmateriell. Det er derfor riktig og nødvendig å satse på noen nisjer, der vi kan være ledende eller fullt på høyde med andre aktører i forsvarsmarkedet, ikke minst for å være en attraktiv samarbeidspartner i internasjonalt samarbeid. FD bør derfor arbeide aktivt for å styrke disse områdene. Dette kan gjøres gjennom et sett av virkemidler.

For det første bør bruk av forsknings- og utviklingsmidler i hovedsak bli knyttet til å styrke disse områdene. For det andre bør en aktivt søke å styrke disse områdene gjennom bruk av gjenkjøp. For det tredje vil det være naturlig at en søker internasjonalt materiellsamarbeid i tilknytning til de områdene der en har nasjonal spisskompetanse.

11.5 Internasjonalt samarbeid

Det er i Norges strategiske interesse å delta i internasjonalt materiellsamarbeid. For å bli sett på som en attraktiv samarbeidspartner, er det avgjørende at vi har attraktiv kompetanse å tilby. FD bør arbeide aktivt for å komme med i eller å få etablert internasjonalt samarbeid knyttet til de nasjonale kompetansenisjene. For å klare dette må den langsiktige planleggingen anvendes aktivt for å komme tidlig med i slikt samarbeid herunder sikre innpass i utviklingsfasen.

11.6 Bruk av regelverk

ARF henviser spesielt til næringspolitiske forhold og næringsstrategi, og man bør få inn en systematikk og etterrettelighet i utøvelsen av denne i forhold til ARF. Dette er særlig viktig for aktivt å utnytte de muligheter som finnes. Slike signaler må komme fra FD og dets ledelse gjennom næringsstrategien og implementeringen.

11.7 Tidlig identifisering og fordeling av oppgaver

Tidlig identifisering og fordeling av oppgaver partene imellom er av vesentlig betydning for å lykkes. En tidlig kategorisering av anskaffelsene kan skje innenfor følgende kategorier:

- Anskaffelse fra nasjonal leverandør
- Internasjonalt samarbeid
- Kjøp ute med krav om gjenkjøp

Denne kategorisering vil gi et godt grunnlag for å etablere hvilke oppgaver det vil være aktuelt å løse innenfor et nasjonalt miljø og i samarbeid med andre nasjoner. Kategoriseringen utelukker på ingen måte bruk av konkurranse. Valg av avtalepartner innledningsvis vil naturligvis kunne basere seg på konkurranse. Valg av oppgaver må i tillegg til hva som er naturlig ut fra strategiske grunner, også legge til grunn hvilken kompetanseprofil vi ønsker å styrke i fremtiden for å videreutvikle vår konkurransedyktighet.

Fremtidige leveranser av funksjonalitet i stedet for produkter vil gi langt større muligheter for å vektlegge levetidsbetraktninger for materiellet og ikke bare selve anskaffelsesfasen. Aktivitetene må ha både en kapasitets- og en kompetanseakse.

11.8 Gjenkjøp

Det anbefales at gjenkjøpsordningen videreføres og styrkes som virkemiddel for å sikre og øke norsk forsvarsindustri adgang til utenlandske markeder. Ordningen bør brukes som et redskap i strategien. FFI gjennomfører på oppdrag fra FD en fullstendig gjennomgang av dagens gjenkjøpsretningslinjer og praksis, med sikte på å utarbeide nye retningslinjer. En del overordnede problemstillinger bør imidlertid prinsipielt avklares som del av det foreliggende strategiarbeidet. Dette følger også av at Regjeringen i Soria Moria-erklæringen legger større vekt på gjenkjøp som virkemiddel enn foregående regjeringer. Den konkrete implementeringen av de anbefalte endringene bør foretas i f m gjennomgangen av retningslinjene.

Det foreslås at kategorien forsvarsrelatert utvides til også å omfatte sikkerhetsrelaterte produkter, Flerbruksteknologi bør også i større grad kunne godkjennes ettersom sivil teknologi i økende grad har fått anvendelse på forsvarsområdet. Det anbefales at strategien generelt åpner for en mer fleksibel tilnærming til innholdet i gjenkjøpspakkene, men fremdeles basert på Forsvarets behov

De teknologiske kompetanseområdene ble i 2005 revidert i et tett samarbeid mellom FD, FFI, Forsvarets militære organisasjon og industrien. Det anbefales at de teknologiske kompetanseområdene benyttes som prioriteringsmekanisme ved vurdering av gjenkjøpsprosjekter.

På bakgrunn av den store betydningen gjenkjøp har for norsk forsvarsindustri, det økte gjenkjøpsvolumet som en redusert terskelverdi vil medføre, samt de klare målsettingene i Soria Moria-erklæringen, anbefales en reduksjon av terskelverdien til 35 mill. kr., under forutsetning av at forhandlingsprosessen effektiviseres slik at ressursbehovet ikke øker. En indeksregulering av terskelverdien bør vurderes som utgangspunkt for en periodisk justering i fremtiden av terskelverdien.

For å styrke gjenkjøpsordningen bør innhold og kvalitet av leverandørens gjenkjøpspakke vektlegges ved den totale evalueringen av tilbudene. Dette vil være et meget sterkt insentiv for leverandørene om å prioritere arbeidet med gjenkjøpsdelen av tilbudet.

Det anbefales at strategien åpner for tiltak for å fremme innovasjon og nyskapning i SMB-er, basert på Forsvarets behov. Det anbefales ikke, basert på Forsvarets behov, at gjenkjøpsordningen innrettes mot å ivareta regionale utviklingsformål. Imidlertid vil en prioritering av SMB-er også kunne ha en viss regional utviklingseffekt, ettersom mange SMB-er er lokalisert utenfor de store befolkningssentra.

11.9 Støtte til eksportrettet virksomhet

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

Andre nasjoner er meget bevisste på disse forholdene og har ofte myndighetsrepresentanter på høyt nivå i delegasjoner sammen med næringslivet. Vi må bevisstgjøre oss på sammenhengen i dette markedet mellom kjøp og salg. Forsvaret og norsk næringsliv må derfor i fremtiden sørge for å være bedre koordinert ved deltakelse under internasjonale arrangementer, messer, utstillinger etc., slik at vi formidler et konsistent budskap og fremstår som godt koordinerte. Det vil være naturlig om FD tar et overordnet ansvar for å sikre dette.

11.10 Næringslivets egne tiltak

I tillegg til nødvendig støtte fra myndighetene må selvfølgelig også næringslivet ta grep om sin

egen utvikling. Det er mange forhold som til syvende og sist avgjør om en virksomhet fremstår som konkurransedyktig, eksempelvis:

- Øke markedstilgangen gjennom samarbeid og strategiske allianser med bedrifter i andre nasjoner
- Strukturell utvikling som styrker bedriftene gjennom økt volum og markedstilgang (f eks Nammo)
- Bevisst satsning på utvikling av næringsfremmende miljøer (f eks konsolidering, klynger)
- Egne effektiviseringstiltak og prosessutvikling for å redusere kostnader
- Sikre bredden og SMB miljøene innenfor bransjen som en vekst- og idéplattform

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

Nøkkelpunkt 6: Strategien skal baseres på tidligdialog og integrert samarbeid

Nøkkelpunkt 7: Konkurransen vil fremdeles være det bærende elementet i valg av leverandører

Nøkkelpunkt 8: Styrke bruken av gjenkjøp

DEL – 5 IMPLEMENTERING

12 Strategiens struktur

12.1 Strategien som en strukturell prosess

En strategi er en langsiktig plan for å nå uttalte mål. Gjennomføringen av strategien vil i det videre bli beskrevet som en prosess bestående av forskjellige faser som til sammen vil danne den helhetlige strategien.

Innføring av en ny strategi som skal oppnå konkrete målsettinger vil kreve endring av atferd og valg må gjøres ut fra nye kriterier. Strategien vil kreve oppfølging fra ledelsen for å sikre at beslutningene blir tatt i henhold til de valgte kriteriene og i henhold til strategiens målsetting. Det må ikke være mulig å iverksette næringspolitiske beslutninger uten at ledelsen har vært involvert i beslutningen.

Dette skal ikke forhindre at det kan etableres aktiviteter basert på allerede identifiserte behov som krever snarlige løsninger, såfremt ledelsen sikrer at alle relevante behov som Forsvaret har blir gjenstand for vurderinger og satt inn i en helhetlig ramme.

For å tydeliggjøre strukturen i strategien kan den deles inn i enkeltelementer som så settes sammen til en helhetlig prosess. Prosessen kan f.eks. deles inn i fire distinkte faser hvor leveransen fra en del vil være utgangspunktet for den neste.

De fire fasene er:

1. Etablere 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 handlingsprogrammet som strategien resulterer i. Alle prioriteringer som gjøres i forhold til å beslutte utvalget av aktiviteter, som skal gjennomføres i samarbeid med næringslivet, må besluttes på ledelsesnivå.

12.2 Fasene i strategiprosessen

12.2.1 Etableringen av Forsvarets behov

Med utgangspunkt i Forsvarets planverk må behovene for støtte og leveranser fra samarbeidende parter identifiseres. Det vil være formålstjenlig, for å få tilstrekkelig fokus på de forskjellige elementene i materiellprosessen, at innspillene kommer fra de gruppene som har ansvaret for de forskjellige fasene og materiellområdene som gir opphavet til behovet. Det vil være opp til FD selv å organisere denne virksomheten, men det må vektlegges at behovene dekker hele materiellets levetid.

I tillegg til rene materielleleveranser må gruppene også vurdere behovene i tilknytning til nødvendige tjenester og fremtidig kompetansebehov. Beredskapsmessige forhold og ”security of supply” må representere sentrale forhold som blir vektlagt i forhold til behov. Det vil være grunn til å forvente at det først og fremst vil være Forsvarets fagmiljøer som vil være den drivende kraften i denne fasen.

FD og FMO må eie denne delen av prosessen, og det må være Forsvarets egen planprosess (konsept for fremskaffelse av materiell, investeringskonsept, logistikk konsept etc) som legges til grunn for å identifisere de materiellrelaterte behovene som organisasjonen har. Samtidig er det vesentlig at de strategiske samarbeidspartnerne blir tatt med inn i prosessen. Dette vil medføre at partene får bedre innsikt i behovene som Forsvaret har, samtidig som Forsvaret får nyttige innspill fra forskningen og næringslivet til måter å løse disse på. Representasjonen fra forskningsmiljøene og næringslivet må settes sammen av Forsvaret basert på det faglige innholdet.

En kvalitetssikring og forankring av planen i forhold til øverste ledelse i FD og FMO vil være avgjørende for å kunne bruke dette som utgangspunktet i den videre strategiske prosessen. FD bør tillegge dette ansvaret til et styringsorgan som overvåker og gir styringssignaler til den strategiske prosessen.

Nøkkelpunkt 9: FD må identifisere et styringsorgan for å ivareta den overordnede styringen av strategien

12.2.2 Konverteringen av de dokumenterte behovene til en handlingsplan.

De strategiske samarbeidspartnerne må deretter utføre en gjennomgripende analyse av hvordan partene på best mulig måte kan etablere en helhetlig handlingsplan for å møte Forsvarets behov. Det vil være nødvendig i denne fasen å etablere kostnadsoverslag på de forskjellige aktivitetene i planen (kostnader som ikke er dekket opp av andre budsjetter). Arbeidet skal resultere i et forslag til en samlet handlingsplan.

I den grad det vil være nødvendig å prioritere de forskjellige tiltakene i forhold til hverandre, for på den måten å sortere de tiltakene som vil ha størst betydning, samt gjøre et utvalg basert på de

finansielle mulighetene som forefinnes, må dette gjennomføres av partene i fellesskap ved hjelp av styringselementet som FD har etablert.

Resultatet fra denne fasen er et utvalg av aktiviteter som partene er enige om å gjennomføre fordi det vil ha stor betydning for Forsvarets videre virksomhet.

12.2.3 Implementering

Aktiviteten som er vedtatt igangsatt må deretter oversendes til rette instans (den som har behovet for aktiviteten eller midlene) slik at disse kan formaliseres i en samarbeidsavtale samt etablere nødvendig finansiering.

12.2.4 Evaluering

En uavhengig evaluering av resultatene bør gjennomføres. Dette vil være et viktig verktøy for å studere effekten av tiltakene, og basert på dette gjøre nødvendige endringer/justeringer av strategien for å sikre mest mulig effekt av fremtidige tiltak. De som har definert behovene må også gi en klar tilbakemelding på hvordan resultatene fra gjennomførte aktiviteter påvirker behovene som var meldt inn i utgangspunktet.

Evalueringen kan med fordel gjennomføres av en uavhengig instans.

12.3 Organisasjonsmessig støtte til gjennomføring av strategien

Mesteparten av oppgavene som er beskrevet i de fire fasene som prosessen består av, vil kunne gjennomføres i eksisterende organisasjon av nåværende medarbeidere. Det er derfor ingen grunn til å se for seg noen større endringer i ressursgrunnet i organisasjonen. Derimot vil det være nødvendig å opprette to nye funksjoner i tilknytning til strategien, et styringsorgan og eventuelt en støttefunksjon. Begge disse kan imidlertid ta utgangspunkt i allerede etablerte organer.

Styringsorganet vil ha det overordnede ansvaret for gjennomføringen av strategien og vil måtte foreta eventuelle prioriteringer underveis. Styringsorganet skal være sammensatt av representanter fra alle de strategiske samarbeidspartene. Styringsorganet må kunne ha anledning til å rapportere resultatene og hvordan strategien er valgt benyttet, direkte til politisk ledelse, når de anser dette nødvendig.

Støttefunksjonen kan opprettes for å støtte samarbeidspartnerne med gjennomføringen av strategien. Dette kan gjelde alt fra støtte til å etablere beskrivelsen av behovet, utarbeide handlingsplaner, støtte til gjennomføring av oppgavene etc. Støttefunksjonen rapporterer til styringsorganet (samt internt i den linjen den blir plassert).

12.4 Aktørene

Det integrerte samarbeidet må ha som siktemål å etablere et dynamisk samarbeid mellom Forsvaret og de øvrige partene som i sin prosess hele tiden retter fokus og innsats mot Forsvarets behov i dag og i fremtiden.

Fellesskapet skal knyttes gjennom felles interesser og erkjennelsen av en positiv gjensidig avhengighet som gir alle parter gevinst. Det må være aksept for at norsk næringsliv også kan være en strategisk samarbeidspartner med Forsvaret på lik linje med det bedrifter i utlandet har vært gjennom flere år.

En vesentlig forutsetning for å få et slikt strategisk samarbeid til å fungere er at næringslivet får tilstrekkelig med informasjon som kan belyse mulighetene som Forsvarets behov vil kunne representere, men også at næringslivet får muligheten til å vurdere egen forretningsmessig risiko forbundet med aktivitetene. Et sunt og konkurransedyktig næringsliv vil kun utvikle seg basert på næringslivets egen forståelse av de mulighetene som ligger der.

Relasjonene mellom FMO og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), som den største aktøren innen forsvarsrelatert forskning, er godt fundamentert og det er etablert gode styringsrutiner for utvelgelse og oppfølging av prosjekter her. Dessuten gjennomfører FD omfattende analyser av FFIs virksomhet fra tid til annen. Hensikten med disse er å sikre at prosjektporteføljen er i henhold til de behov og utfordringer som Forsvaret står overfor. Denne relasjonen vil derfor i denne sammenhengen ikke bli behandlet videre.

For at et strategisk samarbeid skal kunne fungere må det etableres velegnede arenaer hvor partene kan møtes for å blant annet utveksle tanker, ideer, utfordringer og behov. Arenaene vil måtte ha forskjellig format og sammensetning avhengig av formålet med møtene og temaene som skal behandles.

Nøkkelpunkt 10: Velegnede arenaer og møteplasser for de strategiske samarbeidspartnerne må etableres

- FD har ansvaret for utviklingen og gjennomføringen av strategien
- Strategien baserer seg på Forsvarets materiellrelaterte behov
- Strategien baserer seg på et strategisk samarbeid mellom partene og på bruk av tidlig integrerte samarbeidsmodeller
- Strategien skal bidra til å gi økt nasjonal verdiskaping og til utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv
- Konkurransen er bærende element ved anskaffelsene hvor det legges betydelig vekt på levetidskostnader og beredskapsmessige behov
- Bruk av nasjonalt næringsliv også i rollen som systemleverandør
- Prioritere oppgavene basert på ønsket fremtidig kompetanseprofil (de teknologiske kompetanseområdene)
- Støtte til eksportrettet virksomhet gjennom bruk av gjenkjøp og eksportrettede aktiviteter
- Strategien skal resultere i utvalgte aktiviteter som gis økonomiske midler og som gjennomføres sammen med næringslivet

REFERANSE

- [1] B. Andersen and H. Kilde, "Benchmarking av prosjektstyring," PS 2000 - NTNU/SINTEF., Trondheim,1996.
- [2] B. Andersen, "Benchmarking av store prosjekter," PS 2000,NTNU99011, 1999.
- [3] K. Austeng, B. O. Elvenes, H. Hynne, O. J. Klakegg, and T. Skjønhals, "Gjennomføringsmodeller og kontraktstrategier,"STF38 A98610, 1998.
- [4] Australian Department of Defence, "The Electronic Systems Sector Strategic Plan," Defence Materiel Organisation, Canberra,2004.
- [5] Bjørk, Hanne Marit and Skøelv, Åge, "Policy og praksis for gjenkjøp - en komparativ studie av sju nasjoner," Forsvarets forskningsinstitutt, 2006/02132, 2006.
- [6] Dalseide-utvalget, "Rapport fra Granskingsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret," Forsvarsdepartementet,2006.
- [7] A. Department of Defence, "Defence and Industry - Strategic Policy Statement,"1998.
- [8] A. Department of Defence, "Report on Defence Governance, Acquisition and Support,"2000.
- [9] Dr.Aris Georgopoulos, "Contribution to the Consultation process for the establishment of a European Defence Equipment Market," School University of Dundee, School University of Dundee,2005.
- [10] K. A. Eliassen and M. Skriver, "Militære anskaffelser, gjenkjøp og industripolitikk," Handelshøyskolen BI,2002.
- [11] European Commission, "Public procurement in the European Union - Objectives and scope of the public procurement directives," Directive 92/50/EEC ed 1992.
- [12] European Commission, "The Challenges facing the European Defence-related Industry: a contribution for action at the European level,"Jan.1996.
- [13] European Commission, "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts," COM/2000/0275 final - COD 2000/0115 ed 2000.
- [14] European Commission, "European Defence Industrial and Market Issues - Towards an EU Defence Equipment Policy," Europakommisjonen,COM 113 final/ Doc. 8484/03 POLARM 10 COMPET 14 IND 59 MI 85 RECH 59, 2003.
- [15] European Commission, "Public procurement: new Commission initiatives on more open and efficient defence procurement," Europakommisjonen,IP/05/1534, 2005.
- [16] Forsvarsdepartementet, "Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008," Forsvarsdepartementet, St.prp.42 (2003-2004), 2004.
- [17] Forsvarsdepartementet, "Konsept for fremskaffelse av materielle kapasiteter i

forsvarssektoren.," Forsvarsdepartementet, Oslo,2004.

- [18] Forsvarsdepartementet, "Policy for militær tilpasning og anvendelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi i Forsvaret," Forsvarsdepartementet,2005.
- [19] Forsvarsdepartementet, "Strategisk konsept for Forsvaret i perioden 2005-2008: Styrke og relevans," Forsvarsdepartementet,2005.
- [20] Forsvarsstaben and Militær Faglig Utredning 03, "LOGISTIKK- OG STØTTEKONSEPT FOR FORSVARET," Forsvarsstaben, Oslo,2004.
- [21] R. Furuseth, "Konkurranserettslige unntak for forsvarsanskaffelser innenfor EØS området," Forsvarets forskningsinstitutt,2001/04663, 2001.
- [22] O. Gjems-Onstad, *EØS-AVTALEN OG EØS-LOVEN - med kommentarer*, 2 utgave ed Gyldendal, 2000.
- [23] Halvorssen Thomas L and Vamraak Tore, "(U)Effekten av gjenkjøpsordningen på norsk forsvarsindustri 1990-1999," Forsvarets forskningsinstitutt,2000/05788, 2000.
- [24] O. Lædre, "State of the Art - Tidligfasevurdering av prosjekter," Concept programmet/ NTNU, Institutt for bygg- og anleggsteknikk,CONCEPT 01-30, 2002.
- [25] O. Lædre, "Valg av kontraktsstrategi i bygg- og anleggsprosjekt." Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi, 2006.
- [26] P.-C. Müller-Graff and E. Selvig, *The European Economic Area - Norway's Basic Status in the Legal Constructioun of Europe* Berlin Verlag, Arno Spitz GmbH og Tano-Aschehoug, 1997.
- [27] N. Rackham, L. Friedman, and R. Ruff, *Getting Partnering Right - How market leaders are creating long-term competitive advantage*. New York: McGraw-Hill, 1996.
- [28] REPORT BY THE COMPROLLER AND AUDITOR GENERAL, "Implementation of Integrated Project Teams," UK National Audit Office/ Ministry of Defence,HC 671 Session 2001-2002: 14 March 2002, 2002.
- [29] Ruth Nielsen mfl, "The new EU Public Procurement Directives," Djøf Publishing, 2005.
- [30] Rättssekretariatet, "Det svenske regeringens synspunkter på Europeiske kommissionens grönbok om försvarsupphandlingar," Det Svenske Finansdepartement, Fi2004/4841, 2005.
- [31] Skogstad Arne K and E. N. Warberg, "Revisjon av de teknologiske kompetanse- og satsningsområder for Forsvaret og norsk forsvarsindustri," Forsvarets forskningsinstitutt, 2005/01678, 2005.
- [32] Skogstad Arne K and E. N. Warberg, "Samarbeid mellom Forsvaret og industrien innen programområdet INI," Forsvarets forskningsinstitutt,2006/01620, 2006.
- [33] Stortinget, "EØS-avtalen - Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)," nr.109 ed 1992.
- [34] Tronslin-utvalget, "Offentlige anskaffelser," Statens Forvaltningstjeneste, Oslo,NOU 1997: 21, 1997.

- [35] UK Ministry of Defence, "Defence Industrial Strategy Defence White Paper ," Presented to Parliament by The Secretary of State for Defence By Command of Her Majesty, London,Cm 6697, 2005.
- [36] Utenriksdepartementet, "Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde," Særskilt vedlegg til St.prp.100 (1991-92) ed 1991.
- [37] Utenriksdepartementet, "Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2001, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid," Regjeringen,St.meld. nr. 29 (2001-2002), 2002.
- [38] A. J. Van Weele, *Purchasing Management - Analysis, Planning and Practice*, 3 ed International Thomson Business Press, 1994.
- [39] E. N. Warberg, "Mulige kontraktsstrategier for bedre og/eller rimeligere anskaffelser," Forsvarets forskningsinstitutt, -97/04092, 1997.
- [40] E. N. Warberg, "Industriens roller som både leverandør og rådgiver – muligheter og begrensinger," Forsvarets forskningsinstitutt, 2006/01853, 2006.
- [41] E. N. Warberg, "Folkerettslige forhold ved bruk av leverandører i internasjonale operasjoner," Forsvarets forskningsinstitutt, 2006/01328, 2006.

Forkortelser

ARTHUR	Artilleri lokaliserings radar
CD&E	Concept Development & Experimentation
EDA	European Defence Agency
EF	Europeiske Fellesskap
ESSM	Evolved Sea Sparrow Missile
EU	Europeiske Union
EØS	Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde
FD	Forsvarsdepartementet
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FLS	Forsvarets Logistikk- og Støttekonsept
FMO	Forsvarets militære organisasjon
FMS	Foreign Military Sales
FOHK	Felles Operativt Hovedkvarter
FoU	Forskning og Utvikling
FSi	Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening
FST	Forsvarsstaben
GO	Gjennomføringsoppdrag
IFU	Industrielle Forsknings- og Utviklingskontrakter
INI	Informasjons infrastruktur
JSF	Joint Strike Fighter
KL	Konseptuell løsning
LCC	Life Cycle Cost
MOD UK	Ministry of Defence United Kingdom
NAO	National Audit Office UK
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
OFU	Offentlige Forsknings- og Utviklingskontrakter
OPP	Offentlig Privat Partnerskap
SUP	Strukturutviklingsplan
PRINSIX	Prosjektstyringssystem i Forsvaret
NAO	National Audit Office
TISAM	Konsept for Tidlig Integrert Samarbeid
WEAG	Western European Armaments Group

Appendix A

A.1 Temaer som oppdraget bes legge særlig vekt på

A.1.1 Teknologiske kompetanseområder

Bruken av de teknologiske kompetanseområdene er beskrevet flere steder i rapporten. Strategidelen av rapporten beskriver bruken av de teknologiske kompetanseområdene som et verktøy for å legge en innholdsprofil på de prosjektene som velges innenfor de forskjellige kategoriene. Profilen skal sikre videreutviklingen av den type teknologisk kompetanse som Forsvaret har behov av for å løse fremtidens oppgaver. Se pkt 5.1 og 11.4

A.1.2 Tidlig dialog mellom industri og forsvar

Dette temaet er behandlet i detalj flere steder i rapporten og anses å være av avgjørende betydning for å kunne lykkes med strategien

A.1.3 Utviklingsprosjekter

I tillegg til informasjon vil næringslivet være avhengig av aktiviteter som har en kompetansebyggende verdi for å kunne utvikle sin konkurransedyktighet. Dette kan både gjelde prosess eller produktrelatert kompetanse, avhengig av bedriftens forretningskonsept.

For produksjonsbedrifter som først og fremst baserer sin virksomhet på å produsere produkter utviklet av andre vil det i første rekke være pris som avgjør bedriftens konkurransestyrke. Det er imidlertid ofte en sammenheng mellom design og produksjonskostnader slik at fremtidig konkurransedyktighet gjerne vil avhenge av bedriftens evne til å kombinere disse forholdene.

Utviklingsprosjekter og andre type prosjekter som studier, FoU, analyser etc, hvor næringslivet sammen med Forsvaret kan studere forskjellige løsninger opp mot Forsvarets behov og krav, vil være blant de tiltakene som vil ha vesentlig betydning for å lykkes som leverandør til Forsvaret. Historien har vist at et tett og integrert samarbeid mellom Forsvaret, forskningsmiljøet og næringslivet har gitt meget konkurransedyktige produkter. Muligheten til å teste ny teknologi og/eller nye konstruksjoner opp mot Forsvarets krav er en aktivitet av meget stor verdi for alle parter. Bedriftene får på denne måten mulighet til å prøve ut sine ideer og tanker om hvordan kundens krav kan møtes basert på den kompetansen de kan tilby. Forsvaret på sin side får verdifull informasjon fra analysene eller utprøvingen som gir informasjon om hva slags ytelse en kan forvente å oppnå basert på de forskjellige løsningene og konstruksjonene. For Forsvaret vil dette representere verdifull informasjon enten de velger å gå til anskaffelse fra den nasjonale leverandøren eller ikke.

Aktiviteter med et innhold som gir mulighet til å studere ytelsen fra nye løsninger opp mot Forsvarets krav representerer derfor svært viktige aktiviteter for bedriftene i deres egen utvikling for å styrke sin konkurransekraft.

A.1.4 Avklaring før sluttforhandling

I forhold til anbudprosesser, er det anledning til å avklare uklarheter i anbudsforespørselen. Det er i FOA, se § 21-1 (2)¹⁸ presisert at dette ikke skal muliggjøre en skjult forhandlingsadgang. Etter vårt skjønn er gjennomføring av anbud som prosess ikke egnet til å støtte den næringsstrategi som foreslås i rapporten. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn på dette aspektet her.

Man kan også avklare eventuelle nasjonale forhold og leveransemuligheter før man innleder sluttforhandling med en (utenlandsk) leverandør. Etter vårt skjønn, er dette ofte for sent. Nødvendige klargjøringer bør tas så tidlig som mulig og lenge før man kommer til sluttforhandling. Man kan også se for seg bruken av såkalte tilbudskonferanser hvor aktuelle leverandører møter Forsvaret før man innleder forhandlinger med aktuelle kandidater. Dette gjøres allerede i dag, og utgjør en naturlig del av både LOA og ARF prosessene og vi går ikke nærmere inn på dette her.

Det som antakelig er det mest sentrale, er at næringslivet kan forholde seg til en etterrettelig anskaffelsesstrategi slik at de er best mulig forberedt før tilbudsforespørsler sendes ut. Dette vil måtte skje gjennom andre mekanismer som tidlig dialog, innsikt i planverk som drøftes andre steder i denne rapporten samt at Forsvaret utarbeider anskaffelsesstrategier tidligst mulig.

A.1.5 Internasjonalt materiellsamarbeid

Bruk av internasjonale samarbeidsmodeller med det formål å ta frem felles materiell må brukes aktivt for å promotere nasjonalt næringsliv inn i samarbeidet som en aktiv deltaker. Oppgavene som vårt nasjonale næringsliv vil stå for i et slikt samarbeid er oppgaver som uansett vil måtte gjennomføre. For prosjektet vil derfor et slikt nasjonalt bidrag ikke i seg selv være fordyrende for gjennomføringen av samarbeidet. En bevisst satsning på å få vårt næringsliv inn på de områdene som er pekt ut som vesentlige for vår fremtidige evne til å løse våre oppgaver er derfor en meget rimelig måte å sikre denne kompetansen på. Når internasjonalt samarbeid er valgt som den beste modellen for å skaffe den aktuelle kapasiteten. Se pkt 5.3

A.1.6 Gjenkjøp

Gjenkjøp er av avgjørende betydning for å sikre nasjonale miljøer tilgang til eksport markedet, uten gjenkjøp vil dette ha dramatisk betydning for næringslivet. Aktivitetene som inngår i gjenkjøpspakken er også finansiert av leverandøren og representerer således et meget rimelig alternativ for myndighetene, sammen med næringslivet, å sikre kompetansebyggende aktiviteter innenfor utpelte områder. Se pkt 9.4 og 11.8

Appendix B

B.1 Bruk av offentlige næringsrettede virkemidler for prosjekter og studier

B.1.1 Forsknings- og utviklingskontrakter

Ordningen med forsknings- og utviklingskontrakter skal fremme innovasjon i norsk næringsliv gjennom forpliktende og målrettet samarbeid mellom leverandørbedrifter og krevende kundepartnere om utvikling av nye produkter, produksjonsmetoder eller tjenester. Ordningen forvaltes av Innovasjon Norge, og det er satt av 245 mill. kroner i 2007. Ordningen omfatter samarbeid med private kunder (tidligere kalt IFU) og offentlige kunder (tidligere kalt OFU). Innovasjon Norge kan dekke inntil en tredjedel av prosjektkostnadene ved inngåelse av en slik kontrakt.

Ordningen skal bidra til at aktørene som samarbeider får tilgang til hverandres nettverk av kunder og dermed få tilgang til nye markeder. Videre skal ordningen bidra til kompetanseutvikling i næringslivet og til internasjonalisering av norsk næringsliv gjennom samarbeid med utenlandske kundebedrifter. Det er ønskelig at forsknings- og utviklingskontrakter legger grunnlag for industrielt samarbeid også utover den kontraktsfestede perioden.

Forsknings- og utviklingskontrakter kan stimulere til forretningsutvikling, nettverkssamarbeid og relasjonsbygging og kan dermed være et konstruktivt virkemiddel for videreutvikling av norsk forsvarsindustri, enten samarbeidet omfatter det norske forsvaret eller utenlandske kundebedrifter. For forsvaret kan ordningen bidra til utvikling av et nytt produkt, materiell eller tjeneste som dekker et spesielt behov.

Forsvarsindustrien kan også delta som leverandør i forsknings- og utviklingskontrakter. Målet med et slikt samarbeid for forsvarsindustrien kan være å skape produkter, prosesser eller tjenester som er konkurransedyktige både nasjonalt og internasjonalt.

B.1.2 Eksportkreditter og garantier

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) tilbyr eksportkredittgarantier, produkter tilknyttet dette og investeringsgarantier. Kortsiktig kredittforsikring er lagt inn i et eget selskap (GIEK Kredittforsikring). GIEK er underlagt Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og det er Stortinget som setter rammene for virksomheten. Målsetningen med ordningene er å fremme norsk eksport og norske investeringer i utlandet.

GIEKs tjenester blir i liten grad benyttet av forsvarsindustrien, til tross for at GIEK kan tilby mer fleksible vilkår for denne sektoren. Denne fleksibiliteten skyldes at forsvarsprodukter ikke er omfattet av OECDs regelverk for offentlig støtte eksportkreditter. Fra GIEKs side vil det være gunstig å få flere prosjekter fra forsvarsindustrien da det kan bidra til risikospredning gjennom en mer diversifisert portefølje.

B.1.3 ARENA

Dette programmet er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd og er et program for innovasjon i nettverk. Målet er økt innovasjon gjennom samarbeid mellom ulike bedrifter og mellom bedrifter, FOU-virksomhet og det offentlige. Programmet gir støtte til forberedelse og gjennomføring av 3-årige utviklingsprosjekter i form av kapital og kompetanse. Løpetiden på prosjektene kan imidlertid forlenges med opptil 2 år.

Innovasjon Norge har det operative ansvaret for programmet. Programmet vil kunne finansiere opptil 50 % av den budsjetterte omsetningen av forprosjekter og/eller hovedprosjekter med en grense på opptil 0,5 millioner for forprosjekt og opptil 1,5 millioner for hovedprosjekt. Eksisterende eller potensielle forsvarsindustriklynger kan søke om Arena-programmets basisfinansiering til forprosjekter på utviklingsaktivitet, kjøp av konsulent tjenester, kommunikasjon, prosjektledelse eller reise- og møtevirksomhet.

B.1.4 NCE

NCE-programmet (Norwegian Centres of Expertise) er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, SIVA og Norges Forskningsråd. For 2007 er det for NCE satt av 20 millioner til fra Nærings- og handelsdepartementet til Innovasjon Norge, 2 millioner til SIVA og 30 millioner fra Kommunal- og regionaldepartementet til Innovasjon Norge. Av disse midlene mottar hver klynge om lag 5 mill. kroner årlig. I 2006 ble det godkjent 6 NCE-klynger hvor forsvarsindustrien er en av driverne i 4 av klyngene. I 2007 er målet 2-3 nye klynger i NCE-programmet. Programmet har en langsiktig tidshorisont. Dersom forsvarsindustriklynger ønsker å bli del av NCE og få midler til dette, må de konkurrere på lik linje med andre industriklynger.

B.1.5 Risikolån

Risikolån kan gis til delfinansiering av de aller fleste prosjekter og investeringer som handler om nyetablering, nyskaping, omstilling og utvikling. Dette lånet er en del av toppfinansieringen og har ikke samme krav til sikkerhet som kommersielle lån. Rentene for et slikt lån ligger normalt noe høyere enn de beste lån som oppnås i markedet og skal normalt ha noe kortere løpetid. Innovasjon Norge har ingen utlånsramme for distriktsrettede risikolån, og har brukt omtrent 230 millioner per år til dette. For landsdekkende risikolån har Innovasjon Norge en utlånsramme på 100 millioner. Det er mulig forsvarsindustrien har spesielle behov når det gjelder denne låneordningen og FFI vil se nærmere på dette virkemiddelet sammen med industrien.

Appendix C

C.1 Behovet for policydokument og industristrategi

I oktober 2002 utga MOD UK en "Defence Industrial Policy" (DIP) med utgangspunkt i Forsvarets behov, med mål om å styrke konkurranseevnen og eksistensen av UKs forsvarsindustri innenfor rammen av den overordnede næringsstrategien. 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. DIP forteller hvilke faktorer utover konkurranse som vil være kriterier ved anskaffelser, og åpner for tettere industrisamarbeid og partnering. Industrien har blitt konsultert i utarbeidelsen av policydokumentet som gir et rammeverk for forholdet mellom det britiske forsvar og Industri. Fra myndighetenes side legges det stor vekt på større åpenhet, og en forpliktelse til å opprettholde en tett dialog med industrien for å opprettholde en helhetlig tilnærming og for å monitorere framgang og resultater.

For å implementere DIP ble "Defence Industrial Strategy" (DIS) utgitt i desember 2005 hvor man er konkret i hvordan den overordnede planen skal gjennomføres. For første gang blir det sagt noe om hva det britiske forsvaret vil etterspørre av materiell, tjenester og kompetanse de neste 10 årene, hvor eksisterende industribase ikke passer de fremtidige behovene, hvordan kritisk kompetanse og industribasen skal kunne styrkes og opprettholdes, hva som er nasjonale behov med tanke på forsyningssikkerhet og avslutningsvis hvordan man planlegger og tar beslutninger i anskaffelsesprosesser. Denne strategien skal dekke både forsvarets og industriens behov for informasjon med tanke på langsiktighet i planleggings- og beslutningsprosesser.

MOD UK lanserte "Defence Technology Strategy" (DTS) 17.oktober 2006 og den forklarte hvordan man skulle implementere de teknologiske kompetanse- og satsningsområder som var kort beskrevet i DIS. DTS ble utarbeidet i tett samarbeid mellom MOD, industrien og forskningsmiljøene og skal sørge for at man klarer å opprettholde en kompetansebase nasjonalt. I DTS publiserer MOD UK for første gang sine prioriteringer for FoU, finansiering, kompetanse, forbedrede prosesser, muligheter og områder for internasjonalt FoU-samarbeid.

I Australia har man lenge hatt en "Defence Industry Policy" (DIP) men den har de siste årene vært lite brukt og industrien har savnet retningslinjer å forholde seg til. Derfor ble det i 2006 gjennomført en konsultasjonsprosess med industrien for å finne ut hva de har savnet i policydokumentet. Resultatet var et utkast til DIP som ble lagt ut for kommentarer. I mars 2007 ble det utgitt DIP for Australia med en klar plan for implementeringen. Her ser vi en interessant modell hvor man planlegger fremtidig kapabilitet inkludert hva nasjonal industri kan bidra med.



Figur C.1: Oversikt fra Defence and Industry Draft Policy Statement av 6 desember 2006 om hvorledes planer for strategi og kapabilitet gjennomføres ift industri

Det fremgår av dokumentet i forhold til industriens bidrag at;

“To ensure that plans for industrial support for the ADF 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 ADF in peacetime and across a credible range of contingencies”

Tilbakemeldingen på den nylig utgitte policy dokumentet er at det vil være mer gjennomførbart spesielt fordi man allerede nå sier hvordan implementeringen vil foregå.

I Sverige utgav Försvarsmakten 2. januar 2007 ”Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning”. Strategien er utarbeidet i et samarbeid mellom Försvarsmakten, FMV og FOI, og gir retningslinjer for hvordan Försvarsmakten internt skal forholde seg i arbeidet med materiellanskaffelser. Men også her legges det vekt på å gi sivile leverandører større ansvar. I løpet av året skal det også utarbeides en FoU-strategi som vil utfylle materielförsörjningsstrategien. Det kommer klart frem at det skal være forsvarets oppgaver og behov som skal være styrende for Försvarsmaktens materielförsörjning. Det blir også gitt klare føringer på LCC-perspektiv på anskaffelser, iterativ kravutarbeidelsesprosess, internasjonalt samarbeid, eksport og FoU. 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.

Man kan se at forsvaret i flere land i større grad enn tidligere involverer industrien i prosessen med å ta frem policydokument. Denne åpenheten viser større tillitt til industrien og et ønske om et tettere og mer langsiktig samarbeid med næringslivet. Både forsvarets og industriens behov blir ivaretatt i de strategidokumentene som er beskrevet i teksten over.

I Norge har man manglet en helhetlig næringspolitikk for Forsvaret, noe man nå er i ferd med å få på plass. Formålet med dette strategidokumentet er å utarbeide en helhetlig tilnærming knyttet til de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. En styringsgruppe bestående av medlemmer fra FD, Nærings og handelsdepartementet, LO, FST, FOHK, FLO, FFI, Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening og Norsupport har fulgt opp arbeidet.

¹ NAO: Ministry of Defence, Maximising the benefits of defence equipment co-operation, Report by the comptroller and auditor general Hc 300 Session 2000-2001: 16 March 200

² Beste praksis kan relatere seg til: Prosjektstyring, verdikjede betraktninger, beslutningsprosesser, kontraktsutforming, samarbeidsmodeller osv.

³ FD 11 oktober 2004

⁴ Hook, Richard, 2005, The Defence industry in the 21st Century, PwC

⁵ Maximising the benefits of defence equipment co-operation 16 March 2001

⁶ St. meld nr.29 (2001-2002)

⁷ Dr. Aris Georgopoulos, School University of Dundee, Green Paper on Defence Procurement: Anfører på side 1-2, "Nevertheless Article 296 1b EC is not subjected to the classic proportionality test (i.e. examination of the suitability and necessity of the national measure) like other Treaty exemptions. "

⁸ INTERPRETATIVE COMMUNICATION on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement, Brussels, 7.12.2006, s 8. COM(2006) 779 final

⁹ I rapporten, Militære anskaffelser, gjenkjøp og industripolitikk, av Kjell A. Eliassen og Markus Skriver (ISSN 1500-2683) skriver forfatterne; " Landene i denne studien prøver alle i den grad det er mulig å gi forsvarskontrakter til industrien i eget land, og når dette ikke er mulig forlanger de gjenkjøp eller internasjonalt industrisamarbeid."

¹⁰ *Except for procurement of research and technology; collaborative procurements; and procurements of nuclear weapons and nuclear propulsion systems, chemical, bacteriological and radiological goods and services, and cryptographic equipment.*

¹¹ European Defence Agency (2006): *EDA I&M Communication No. 06/16 to the pMS NADs PoCs, Subject: Harmonisation of Offset Requirements- Follow-up to Roadmap of 7 April*, Brussel, 26. juni 2006.

¹² TISAM = Tidlig Integrert Samarbeid. TISAM-konseptet innebærer prosedyrer og retningslinjer for hvorledes prosjekter iverksettes, sammensettes og styres for å legge til rette for tidlig integrert samarbeid med industri.

¹³ Governance Contracting – A Program Delivery Methodology for Complex programs V2.4, David Dombkins, July 2003.

¹⁴ I den sammenheng viser vi til UK MOD sitt White Paper som klart poengterer viktigheten og den suksess de hittil har hatt med å implementere Partnering for de rette prosjekter, se spesielt s.31 og 134.

¹⁵ Se KOFA sak 2003/36 i forhold til FOA § 3-6 (gml bestemmelse) at "Bestemmelsen forutsetter at konkurranse utelukkes, men må tolkes slik at også risiko for konkurranseforvridning av betydning i favør av vedkommende rådgiver omfattes."

¹⁶ I kommentarfeltet til ARF pkt 6.3.3 anføres det at: "Bestemmelsen medfører en liberalisering av tidligere regler for i større grad kunne utnytte leverandørenes kunnskap for å utarbeide kosteffektive krav uten å ødelegge konkurransemomentet."

¹⁷ Gjennom kostnadskontrollen kan Forsvaret forsikre seg om at leverandøren har basert sine kalkyler på korrekte, oppdaterte og fullstendige data, og at leverandøren har fulgt bestemmelsene for kostnadsberegning i ARF. Gjennomført kostnadskontroll danner basis for forhandling av en riktig pris for kontraktsgjennomføringen mellom anskaffelsesmyndigheten og leverandøren.

¹⁸ FOA §21-1 (2) Det er adgang til følgende avklaringer av tilbudene:

- a. oppdragsgiver kan innhente nærmere opplysninger hos leverandørene for å få klarlagt uklarheter og ufullstendigheter i tilbudene. Avklaring skal unnlates dersom uklarhetene og ufullstendighetene er slike at tilbudene skal avvises i henhold til § 20-13 (avvisning på grunn av forhold ved tilbudet),
- b. når det gjelder løsninger, arbeidsmetoder eller materialer som leverandøren selv foreslår, kan oppdragsgiver be leverandøren foreta utdypninger og klargjøringer om hvordan kravene i konkurransegrunnlaget vil bli ivaretatt, eller
- c. dersom det av tekniske eller funksjonelle grunner er nødvendig, kan det gjøres mindre justeringer i de løsninger leverandøren har fremsatt.