



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Gjenkjøp – et bidrag til forsvarsevnen?

En analyse av gjenkjøpsordningen i forsvarssektoren.

Stian Bendiksen

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Vår 2018

Forord

Forordet er det første som leses, og det siste som skrives. Å oppsummere arbeidet med en masteroppgave ved Forsvarets høgskole handler først og fremst om å takke for et privilegium. Det har vært tidvis ensomt og krevende, men samtidig usedvanlig givende å leite etter og få innsikt i noe jeg er opptatt av. Å få bruke arbeidstiden til å omsette lærdom til tekst og kunnskap som gir fornuft for andre enn meg selv har vært både vanskelig og spennende.

Det er mange som fortjener takk. Professor Kåre Dahl Martinsen har vært veileder i skriveprosessen. Oppgaven ville ha vært svært mye dårligere hadde det ikke vært for Kåres klare tilbakemeldinger, tålmodighet og evne til å hjelpe meg å sortere i både tanker og tekst. Mange andre har gitt meg nyttige innspill og vurderinger underveis, og takkes uten å nevne navn. Dere vet selv hvem dere er. Min arbeidsgiver Forsvarsmateriell fortjener takk for å ha gitt meg muligheten til å studere på etatens tid og penger. Jeg vil også takke min nærmeste leder Knuth Herrefoss for å ha introdusert meg for gjenkjøp i utgangspunktet, og for mange gode diskusjoner i hverdagen. Denne oppgaven hadde ikke vært påbegynt uten.

Like fullt er det alle som var villige til å la seg intervjuer jeg først og fremst står i takknemlighetsgjeld til. Oppgaven har vært nybrottsarbeid, og uten deres kunnskap og innsikt hadde ikke dette prosjektet latt seg gjennomføre. Takk for at dere stilte opp.

Til slutt, takk til Emina for å ha holdt ut!

Stian Bendiksen

Neskollen, 14.5.2018

Sammendrag

Denne oppgaven analyserer gjenkjøp i forsvarssektoren. Gjenkjøp er et av flere virkemidler staten rår over for å støtte opp om industriutvikling og eksport av forsvarsmateriell. Det som skiller gjenkjøp og andre virkemidler som for eksempel eksportkreditt er den tydelige koblingen Forsvarsdepartementet har skapt mellom gjenkjøp og nasjonal sikkerhet. Gjenkjøp skal bidra til forsvarsevnen. Det er dette bidraget som undersøkes i oppgaven.

Forsvarsmarkedet er særegent. Myndighetsinvolveringen er større enn i andre sektorer. Graden av proteksjonisme i forsvarsmarkedet er grunnen til at et virkemiddel som gjenkjøp anses som nødvendig. Det skal bidra til at norsk industri kan være konkurransedyktig. Det skal også gi bidrag til forsvarsevnen. For å vurdere gyldigheten i dette er det to forhold som vurderes. Det ene er forholdet mellom gjenkjøp og det som kalles særnorske forhold: geografisk beliggenhet, topografi og klima. Disse sies det fra myndighetsnivå at norsk industri forstår best, og da blir gjenkjøp et virkemiddel for å sørge for at industrien fortsatt kan gjøre denne jobben. Det andre forholdet som vurderes er om gjenkjøp bidrar til at Forsvaret får rett materiell, teknologi og kompetanse. Melding til Stortinget nr 9 (2015-2016) er klar på at det er målsetningen. Da skulle det også kunne måles.

Det er datainnsamling i form av intervjuer som er primærkildene i oppgaven. Disse representerer et bredt utvalg av beslutningstakere og forvaltere av gjenkjøpsordningen i forsvarssektoren og industrien. Deres vurderinger av måloppnåelsen i gjenkjøpsordningen stilles opp mot de offentlige strategidokumentene som behandler den. Samtidig må dette vurderes i lys av de faktiske forhold som er avdekket under arbeidet med oppgaven. Disse forholdene står i kontrast til målsetningene og vurderingen av hvor godt de oppnås. Det har vært oppgavens mål å vurdere gyldigheten til argumentet om at gjenkjøpsordningen gir viktige bidrag til norsk forsvarsevne. Konklusjonen gir et bilde av en ordning som ikke gjør det.

Summary

This master's thesis provides an analysis of the use of offset in the defence sector. Offset is one of several tools at disposal in the state's toolbox for supporting industrial development and export of defense materials. What distinguishes offset and other tools, such as export credits, is the clear link that the Ministry of Defense has created between offset and national security. Offset contributes to national defense capabilities. The thesis investigates this contribution.

The defense market is distinct. Government involvement is greater than in other sectors. The degree of protectionism in the defense market is the reason why offset is considered necessary. It will help Norwegian defence industry to remain competitive internationally. It will also contribute to defense capabilities. To assess the validity of this, two main aspects are investigated. One is the relationship between offset and what is called distinct Norwegian conditions: geographical location, topography and climate. Norwegian industry understands these distinct conditions best, and offset is then a means of ensuring that the industry can still fulfill its task. The second aspect that is considered is whether offset contributes to the Armed Forces getting access to the material, technology and expertise it needs. The government's White Paper 9 (2015-2016) clearly states that this is the goal. One would then assume it can also be measured.

Data collection in the form of interviews are the primary source material for the thesis. These represent a wide range of decision makers and managers of offset in both the defense and industry sectors. Their opinions of how well offset works in relation to what government white papers state, are assessed. At the same time, this is considered vis-à-vis objective facts and findings that were revealed during the course of this work. These stand in contrast to one another. It has been the goal of this thesis to assess the validity of the argument that offset provides important contributions to Norwegian defense capabilities. The conclusion paints a picture of a setup that fails to do so.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	2
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Problemstilling	5
1.3 Relevans	6
1.4 Avgrensning	7
1.5 Kilder og metode	7
1.6 Eget forhold til forskningsområdet	11
2 Gjenkjøp	11
2.1 Virkemiddelapparatet	11
2.2 Aktørene	13
2.3 Forsvarsmarkedets egenart	13
2.4 Hva er Norges nasjonale sikkerhetsinteresser?	17
2.4.1 Grunnleggende sikkerhetsinteresser	17
2.4.2 Særegne norske forhold	18
2.4.3 Beredskap og forsyningsikkerhet	20
3 Drøfting og gjennomgang av funn	21
3.1 Spørsmål 1 – Hva er sammenhengen mellom gjenkjøp og særnorske forhold?	22
3.1.1 Geografi	23
3.1.2 Topografi og klima	27
3.2 Spørsmål 2 – Hvilke materiell-, teknologi- og kompetansemålsetninger for Forsvaret bidrar gjenkjøp til å nå?	30
3.2.1 Hva er Forsvarets behov?	32
3.2.2 Bidragene til målsetningene	35
4 Konklusjon	44
5 Litteraturliste	50
6 Samtaler	52
7 Vedlegg	52
Vedlegg A – Intervjuguide	53
Vedlegg B – Informasjon til respondenter	57
Vedlegg C – Bekreftelse, bistand til masteroppgave	58
Vedlegg D – Samtykkeerklæring	59
Vedlegg E – Kvittering fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)	60

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det kan være lang vei mellom et vellykket produkt og et vellykket salg. Dette gjelder i forsvarsmarkedet som i andre markeder. Da Kongsberg Gruppen lanserte NASAMS (Norwegian Advanced Surface to Air Missile System) overfor NATO-land i starten av 1990-årene ble produktet godt mottatt, men ikke kjøpt (Sogner & Petersen, 2014, s. 100).

Amerikanske Raytheon dominerte markedet og lot seg ikke utkonkurrere.

Selskapet ville heller ikke samarbeide med Kongsberg. Likevel, i mars 1996 inngikk Raytheon, Hughes Aircraft Company og Kongsberg Gruppen en tiårig strategisk samarbeidsavtale om salg av luftforsvarssystemer på det internasjonale markedet. (Sogner & Petersen, 2014, s. 101) NASAMS har blitt en eksportsuksess. I 2018 er det sju land som bruker det, deriblant USA. Kongsberg Gruppen har samtidig vokst til et i nordisk målestokk stort industrikonsern. Hva skjedde?

Bak lå Forsvarsdepartementets næringspolitiske strategi fra 1995 slik den ble nedfelt i *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets materiell-, bygg- og anleggsinvesteringer*. (Forsvarsdepartementet, 1995).¹ Den vektla gjenkjøp som et virkemiddel til å etablere strategiske allianser for å sikre norsk forsvarsindustri bedre og mer varig tilgang til utenlandske markeder. I den samme strategien påpekes Norges særegne militære behov knyttet til topografi og geografi. Strategien «tvang» Raytheon og andre potensielle tilbydere til å inngå konkrete og forpliktende avtaler med norsk industri før Forsvaret kunne gå til anskaffelse. Ordningen har siden 1995 ligget fast. Den har vært en sterk støtte til norsk forsvarsindustriens mulighet til å konkurrere på det internasjonale markedet og til å tjene penger. Et grunnleggende spørsmål er likevel om den også bidrar til økt forsvarsevne?

I Melding til Stortinget nr. 9 (2015-2016), *Nasjonal forsvarsindustriell strategi*, står det innledningsvis at «en internasjonalt konkurransedyktig norsk forsvarsindustri er viktig for Norge (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 5).» Forsvarsdepartementet understreker betydningen av at Norge har en egen forsvarsindustriell kapasitet innenfor viktige teknologiske kompetanseområder. Det sikrer forsvarssektoren tilgang til «riktig materiell og kompetanse til

¹ Innstillingen bygger på *Forsvarets materiell-, bygg- og anleggsinvesteringer*, St.prp. nr. 54, innst. S. nr. 265 for 1995-96.

rett tid (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 5).» «Dette øker vår evne til å ivareta nasjonal sikkerhet på områder der særnorske forhold krever spesiell kompetanse (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 5).»

Meldingen legger rammene for hvordan regjeringen ser på utviklingen av norsk forsvarsindustri. Den redegjør for Norges sentrale sikkerhetsinteresser, føringene dette har for industrien, rammebetingelser og regelverk, og hvordan utviklingstrekkene er innen forsvarsmarkedet. Til slutt presenteres kjernen i meldingen: den forsvarsindustrielle strategien. Virkemidlene er «fri og åpen konkurranse mellom leverandører gjennomgående [som] vil ivareta norske sikkerhetsinteresser, norsk forsvarsøkonomi og norske industriinteresser på en god måte (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 33).» Samtidig uttrykkes en ambisjon om rammevilkårene for norsk forsvarsindustri skal være like gode som den industrien den konkurrerer mot (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 33). Samarbeidet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien har som mål å gi forutsigbarhet og langsiktighet for begge parter. Det uttrykkes at Forsvarets behov er styrende, men tydeliggjør at det skal legges til rette for samarbeid med norsk forsvarsindustri for å sikre adgang til åpen og rettferdig konkurranse, og at man skal «tilpasse norsk politikk til denne (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 33).»

Virkemidlene i meldingen skal «sikre et godt samarbeid mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien basert på forsvarssektorens behov for kostnadseffektive leveranser av materiell og tjenester.» (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 8) Sentralt her er tidlig dialog mellom aktørene gjennom etablerte møteplasser; et nært samarbeid mellom forsvarssektoren, forskningsmiljøene og industrien. Dette er det som kalles trekantsamarbeidet mellom Forsvaret, FFI og industrien. Konkurranse og likebehandling, internasjonalt samarbeid og at det er Forsvarets behov som skal være styrende for anskaffelser, trekkes frem. Det står også «Videre legger strategien til rette for at norske bedrifter sikres fortsatt tydelige og forutsigbare rammevilkår for sin eksportaktivitet.» (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 8) Disse rammene inkluderer støtte til utvikling (FoU), og en videreføring av myndighetsstøtte til markedsføring og industrisamarbeid. Industrisamarbeid (altså gjenkjøp) er ifølge meldingen et «nødvendig verktøy for å sikre at norske nasjonale sikkerhetsinteresser ivaretas.» (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 37)

Industrisamarbeid er hverken særlig nytt eller et særskilt norsk fenomen. De aller fleste vestlige industriland benytter industrisamarbeid i en eller annen form. En FFI-rapport fra 2006 anslår at ca. 120 land praktiserer gjenkjøp (Bjørk & Skøelv, 2006, s. 10). Meld. St. 9 er også en videreføring og presisering av strategien som ble nedfelt i St. Meld. 38 (2006-2007) *Forsvaret og industrien – strategiske partnere. Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser*. (Forsvarsdepartementet, 2007) Denne meldingen senket terskelverdien for å kreve industrisamarbeid fra 75 til 50 millioner kroner. Samtidig knyttet den gjenkjøp tydeligere opp mot definerte teknologiområder i forsvarsindustrien (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 8). Meld. St. 9 har oppdatert disse teknologiområdene til: (1) Kommando-, kontroll- og informasjonssystemer, (2) systemintegrasjon, (3) autonome systemer, (4) missilteknologi, (5) undervannssensorer, (6) ammunisjon, siktemidler, fjernstyrte våpenstasjoner og militært sprengstoff, (7) materialteknologi spesielt utviklet og/eller bearbeidet for militære formål, og (8) levetidsstøtte for militære land-, sjø- og luftsystemer (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 34).²

Kjært barn har mange navn, og gjenkjøp (offset på engelsk) forstås ofte synonymt med industrisamarbeid. Ordet industrisamarbeid benyttes i *Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren (ARF)*, samt *Bestemmelser for industrielt samarbeid ved forsvarsanskaffelser fra utlandet (BIF)*. I denne oppgaven brukes gjenkjøp gjennomgående. Gjenkjøp avgrenses fra andre former for materiellsamarbeid. Gjenkjøp innebærer at når/hvis en utenlandsk leverandør inngår avtale om leveranse av materiell eller tjenester til en verdi over 50 millioner kroner, skal leverandøren forplikte seg til å inngå avtaler med norsk industri i samme størrelsesorden. Etter 2014 er det knyttet et sentralt unntak til dette: når anskaffelsen gjennomføres i henhold til *Forskrift om offentlige anskaffelser* og leverandøren kommer fra EØS-området, faller kravet om gjenkjøp bort (Fiskeridepartementet, 2016). Bakgrunnen er EUs Forsvars- og sikkerhetsdirektiv (2009/81/EC) fra 2009 som forbød bruk av gjenkjøp i EUs indre marked.³ Norge ratifiserte for egen del direktivet gjennom innføringen av vår egen *Forskrift om Forsvars- og sikkerhetsanskaffelser (FOSA)* fra 1.1.2014 (Forsvarsdepartementet, 2014b).

² I innstillingen til Stortinget gjør utenriks- og forsvarskomiteen mindre endringer. *Beslutningsstøtte- og kampsystemer (inkludert radarsystemer)* legges til for område 1, og område 5 endrer navn fra *undervannssensorer* til *undervannsteknologi*. (Forsvarskomiteé, 2016)

³ Direktiv 2009/81/EC fra EU-Parlamentet og fra EUs råd av 13.7.2009 fastsetter prosedyrer for tildeling av kontrakter av myndigheter til tilbydere og aktører innen forsvars- og sikkerhetsrelatert arbeid.

Til tross for dette sentrale unntaket ser det ikke ut til at bruken av gjenkjøp har gått særlig ned. For Norges del har volum på gjenkjøpsavtaler målt i kroneverdi vært stabilt.

(Forsvarsmateriell, 2018) Bruken av gjenkjøp i EU har heller ikke avtatt. Det skyldes i stor grad to forhold. For det første er det et unntak i EU-traktaten (§ 346) og EØS-avtalen (§ 123)

som gir stater rett til å benytte gjenkjøp i tilfeller dette anses å være av nasjonale sikkerhetshensyn. For det andre gjelder gjenkjøpskravet leverandører som ikke er hjemmehørende i EU. For Norges del er begge disse unntakene bygget inn i FOSA-regelverket. Meld. St. 9 stadfester at de nasjonale sikkerhetshensynene det er snakk om i denne sammenhengen hovedsakelig er at norsk topografi er vesensforskjellig fra andre land i Vest-Europa, «med en meget lang og variert kystlinje med et utall fjorder, øyer, skjær og holmer. Landområdet preges av høye fjell og dype daler med store klimatiske variasjoner.

Våpensystemer og sensorer må være i stand til å operere under disse forholdene.»

(Forsvarsdepartementet, 2015, s. 9) Norsk forsvarsindustri bidrar ifølge meldingen til å dekke dette behovet. Bibehold av tilstrekkelig teknologisk kompetanse i Norge skal også sørge for at man ikke får «en uakseptabel avhengighet av en annen stat eller utenlandsk leverandør(Forsvarsdepartementet, 2015, s. 10).» Dette er aspekter som jeg vil komme tilbake til i oppgavens drøfting, men lite tyder på at gjenkjøpsordningen svekkes i særlig grad.

1.2 Problemstilling

Norge fastholder altså ordningen med gjenkjøp i likhet med svært mange andre europeiske land. I denne oppgaven undersøkes det om ordningen oppfyller Forsvarets behov.

Problemstillingen er:

Bidrar gjenkjøp til Norges forsvarsevne?

For å svare på dette er det nødvendig med en ytterligere konkretisering. Jeg har derfor valgt å bryte problemstillingen ned i to spørsmål:

1. Hva er sammenhengen mellom gjenkjøp og særnorske forhold?
2. Hvilke materiell-, teknologi- og kompetansemålsetninger for Forsvaret bidrar gjenkjøp til å nå?

Spørsmålene er valgt fordi de gir mulighet til å teste det som ifølge Meld. St. 9 beskrives som en direkte effekt. Hvis det er slik at gjenkjøp bidrar til å nå materiell-, teknologi-, og kompetansemålsetninger for Forsvaret, så burde disse også være mulig å måle. Ved å foreta en kvalitativ analyse vil jeg forsøke å komme frem til et svar på hva de er, og om de oppnås. Oppgaven vil munne ut i en vurdering om gjenkjøp som et ledd i den forsvarsindustrielle strategien virker.

Det er selvsagt slik at gjenkjøp som virkemiddel kan tjene andre sikkerhetspolitiske hensyn som ikke direkte kan knyttes til økt forsvarsevne. Disse hensynene kan være mange, og oppgaven tar ikke høyde for alle. Jeg foretar en kort gjennomgang av Norges sikkerhetsinteresser slik de defineres i Meld. St. 9. Disse er gjenstand for drøfting. Andre sikkerhetspolitiske hensyn faller derimot utenfor oppgaven å vurdere.

1.3 Relevans

Gjenkjøp er et sentralt virkemiddel i forsvarssektoren. Ordningen har stor innvirkning både på Forsvarets struktur og anskaffelsesprosess. Den gir bindinger for valg av teknologi og systemer som kan fordyre anskaffelsen, slik St. Meld. 38 (2006-2007) antyder (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 14). Videre båndlegger den ressursene hos anskaffelsesmyndigheten grunnet behov for å fremforhandle og signere en industrisamarbeidsavtale før selve anskaffelsesprosjektet kan signeres. (Forsvarsmateriell (FMA) fremforhandler avtalene, Forsvarsdepartementet (FD) signerer.) Norsk forsvarsindustri påvirkes også i høy grad av ordningen; den sikrer investeringer og omsetning på i snitt 3 til 4 milliarder kroner årlig (Forsvarsmateriell, 2018). Av Kongsberg Defence & Aerospace's driftsinntekter for 2014, er 9 prosent av dette som følge av gjenkjøpsprosjekter. (Forsvarsmateriell, 2018) (Kongsberg_Gruppen, 2015). Forsvarsindustrien har samlet sett inngått gjenkjøpsavtaler på like over to milliarder kroner i snitt hvert år mellom 2005 og 2016 (Forsvarsmateriell, 2018). Ordningens sentrale plass i forsvarssektoren og industrien gir grunn til å undersøke hvordan den fungerer, hvordan og hva den påvirker, og ikke minst om den bidrar til å oppfylle de målsetningene den er ment å gjøre.

1.4 Avgrensning

Når utenlandske leverandører inngår kontrakt om leveranse av materiell eller tjenester til Forsvaret over 50 millioner kroner må disse inngå en avtale med Forsvarsdepartementet (FD) om å investere tilsvarende kontraktens verdi i Norge. Dette er gjenkjøp. Det skilles ikke mellom direkte eller indirekte gjenkjøp. Direkte gjenkjøp er leveranser til det produktet Forsvaret kjøper. Indirekte gjenkjøp stiller ikke slike krav til den utenlandske leverandøren. Indirekte gjenkjøp er det som for alle praktiske formål praktiseres i Norge. Forsvarets samarbeid med industri og/eller andre nasjoner for utvikling av våpensystemer faller dermed utenfor mitt fokus. Dette innvirker ikke på muligheten til å svare på problemstillingen. Det er gjenkjøp knyttet til forsvarsindustrien i Norge og dennes innvirkning på Forsvaret som undersøkes her. Forsvarsindustrien avgrenses ikke utover å gjelde de norskregistrerte bedrifter i Brønnøysundregistrene som til enhver tid kan levere materiell, teknologi og kompetanse til Forsvaret. For alle praktiske formål gjelder dette i hovedsak bedrifter som er medlemmer av Forsvars og Sikkerhetsindustriens forening (FSi). Per utgangen av 2016 hadde FSi 126 medlemsbedrifter (Fsi, 2017, s. 24). Tidsmessig avgrenses oppgaven til å behandle gjenkjøp fra midten av 1990-tallet frem til i dag. Tallmaterialet som benyttes fra Forsvarsmateriells database er fra perioden 2006 til 2015. Eldre data er ikke tilgjengelig.

1.5 Kilder og metode

I tillegg til skriftlige kilder – som er utgangspunktet for oppgaven – benytter jeg intervjuer. De skriftlige kildene er Meld. St. 9 og andre offentlige dokumenter som sier noe om forholdet mellom myndigheter og industri. Strategidokumenter som Meld. St. 9 skal angi retning for forsvarssektoren, men i seg selv sier de ikke nok om hvordan sektoren skal jobbe. Den kvalitative undersøkelsen, intervjuet, brukes for å definere hva målsetningene med gjenkjøp er, samt vurdere aktørenes egen oppfatning om målsetningene nås. Disse to tilnærmingene vil da «fungere som kritiske tester av hverandre (Jacobsen, 2015, s. 139).» Hensikten er at metodene sammen skal skape et bredere grunnlag for å drøfte og validere funnene jeg har gjort.

De skriftlige kildene som benyttes er i hovedsak offentlige strategidokumenter som berører forsvarssektoren og industrien. Meld. St. 9 er utgangspunktet for oppgavens problemstilling fordi den gir tydelige føringer for samarbeid mellom forsvarssektoren og industrien skal samarbeide. Stortingsproposisjoner og meldinger som behandler gjenkjøp er gjennomgått.

Disse har til felles at selv om de sier noe om hva man ønsker å oppnå, er målsetningene runde nok til at de gir mye rom for tolkning. Siden offentlige dokumenter må operasjonaliseres av etatene – som Forsvaret – er det nødvendig å gå disse nærmere etter i sømmene hos de som har ansvaret for dette. Derfor var det nødvendig å gjennomføre intervjuer. Jeg har også brukt historiske kilder og andre dokumenter for å vurdere gyldigheten til de svarene jeg fikk fra intervjuene. Forsvarsmateriells database over gjenkjøpsavtaler er brukt for å gi et bilde av verdiene avtalene representerer for industrien. Figurene som brukes (figur 1-3) har jeg utarbeidet selv med tall fra databasen, samt med tall fra årsrapportene til henholdsvis Kongsberg Gruppen og NAMMO.

Tidligere forskning har i liten grad berørt spørsmålet som ligger til grunn for min undersøkelse, nemlig hvilken effekt gjenkjøpsordningen har hatt på forsvarsevnen. Meg bekjent finnes det ikke noen analyser av dette i Norge. Jeg kan heller ikke finne at det har vært gjort i andre nordiske land. Det finnes derimot forskning på gjenkjøpsordningens virkning på norsk forsvarsindustri. T. Halvorsen og T. Vamraaks *Effekten av gjenkjøpsordningen på norsk forsvarsindustri 1990-1999* (Halvorssen & Vamraak, 2000) fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) er den første som måler effekten ordningen har på et utvalg bedrifter. Den konkluderer med at norsk forsvarsindustri gjennom 1990-tallet ikke klarte ta ut potensialet som lå i gjenkjøpsordningen (Halvorssen & Vamraak, 2000, s. 42). Analysen er siden fulgt opp av årlige rapporter fra FFI med statistikk om norsk forsvarsindustri. Aktivitet knyttet til gjenkjøpsavtaler behandles delvis i disse. Gjenkjøp er også behandlet i A. Fevolden, E. Næss Karlsen og E. Ringdals *Virkemiddelapparatet og forsvarsindustrien i Norge* (Fevolden, Næss Karlsen & Ringdal, 2008). Deres studie har vært et referanseverk for denne oppgavens korte behandling av virkemidlene staten rår over i forsvarssektoren. Studien til S. Ali, A. Skogstad, Å. Skøelv, E. Warberg og E. Willassen *Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser* (Ali, Skogstad, Skøelv, Warberg & Willassen, 2007) ga videre anbefalingen om å senke terskelverdien fra 75 millioner kroner. H.M. Bjørk og Å. Skøelv har også foretatt en komparativ studie av gjenkjøpsordningen i sju forskjellige land. Hensikten var å bruke de forskjellige lands erfaringer i forbindelse med revisjon av Norges egne retningslinjer for gjenkjøp. Et sentralt funn var behovet for å etablere en tydelig målsetning for hva gjenkjøp skal bidra til å oppnå (Bjørk & Skøelv, 2006, s. 57). T. Wroldsen har også gjort en analyse av hva utviklingen mot et felles europeisk marked også for forsvarsanskaffelser har å si for gjenkjøpsordningen. Denne analysen ble gjort før

innføringen av EU-direktivet for forsvarsmarkedet i 2009, men konkluderer ganske riktig med at et «åpent» forsvarsmarked var kommisjonens hensikt (Wroldsen, 2006, s. 41).

Det er også gjort en del casestudier på hvordan norske bedrifter har forholdt seg til gjenkjøpsordningen. Disse har fokusert på hvordan bedrifter har innrettet seg for å kunne dra fordel av ordningen, slik som eksempelvis K. Ovesen og P. Shartum-Hansen avhandling fra 2007 (Ovesen & Shartum-Hansen, 2007).

Den kvalitative datainnsamlingen gjøres ved hjelp av semi-strukturerte intervjuer av et utvalg personer innenfor Forsvaret og forsvarsindustrien. Hvert intervju har hatt en varighet på ca. 45 minutter til én time. Intervjuobjektene er anonymisert, men representerer alle sentrale beslutningstakere og forvaltere av ordningen med gjenkjøp i forsvarssektoren.

Intervjuobjektene fra industrien representerer de største industribedriftene. De er heller ikke navngitt, I tillegg har jeg intervjuet ledere i Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening (FSi).

Utvalget jeg har gjort er ikke basert på den totale masse forsvarsbedrifter i Norge, men på hvilke bedrifter som i praksis står for det meste av gjenkjøpsavtalenes volum i kroner og øre. I realiteten dreier det seg om et fåtall dominerende aktører i markedet. Grupperingen av 12 intervjuobjekter som vist i tabellen under:

Respondent nr.	Organisasjon	Dato
1	Forsvarsmateriell	9. oktober 2017
2	Forsvarsdepartementet	13. oktober 2017
3	Forsvarsdepartementet	13. oktober 2017
4	Forsvarsdepartementet	27. oktober 2017
5	Forsvarsindustri	30. oktober 2017
6	Forsvarsindustri	31. oktober 2017
7	Forsvarets logistikkorganisasjon	31. oktober 2017
8	Forsvarsindustri	9. november 2017
9	Forsvarsindustri	15. november 2017
10	Forsvarsindustri	20. november 2017
11	Forsvarsindustri	19. januar 2018
12	Forsvarsstaben	6. februar 2018

Intervjuene er gjort ansikt-til-ansikt på intervjuobjektene egen arbeidsplass og følger den samme intervjuguiden (vedlegg A) med de samme spørsmålene i fast rekkefølge.

Tilnærmingen medfører noen ulemper. Det er lett å legge merke til noe, og overse noe annet; en «ubevisst siling av informasjon» (Jacobsen, 2015, s. 132) Den beste sikringen mot å falle i

denne fellen er at jeg er klar over den, og at jeg er åpen for at respondentens syn og vurderinger kan være motsatte av konklusjonen jeg selv trekker underveis.

For å være sikker på at det jeg spør om lar seg undersøke, og ikke blir til generaliseringer, er spørsmålene utarbeidet med tanke på dette. Det finnes ingen garanti for at noen snakker sant i en intervjusituasjon, og gjenkjøp har vært et omstridt tema i Forsvaret. Det er i intervjusituasjonen viktig å være oppmerksom på respondentens generelle åpenhet og villighet til å svare på spørsmålene, samt merke seg eventuelle endringer i kroppsspråk underveis. Oppbyggingen av intervjuguiden med fokus på spørsmål som logisk følger argumentasjonen i Meld. St. 9 er gjort med tanke på nettopp å øke sannsynligheten for gyldige svar. Siden meldingen eksplisitt sier at gjenkjøp er et verktøy for å sikre oppfyllelse av materiell-, teknologi- og kompetansemål, følger det at man skal kunne definere hva disse er, samt vurdere hvorvidt de oppfylles. Respondentene er også innforstått med at de behandles anonymt. Gitt det relativt lille miljøet i Norge som forvalter gjenkjøpsordningen er det neppe mulig å unngå at respondentene kjenner til hverandre. Jeg mener dette ikke er en utfordring for oppgaven. Jeg opplevde at respondentene var grunnleggende enige om mye av det de ble spurt om. Det kan også bety at de tilpasser seg hverandre, noe som kan være et funn i seg selv. Mulige årsaker vil jeg komme tilbake til i drøftingsdelen av oppgaven.

Oppgavens utgangspunkt er de praktiske erfaringene aktører i forsvarssektoren og industrien har med gjenkjøp. Hensikten er å få fram disse for å vurdere om ordningen fungerer etter hensikten. Jeg har ikke til hensikt å teste om andres analyser er valide for dette empiriske feltet. En slik tilnærming betyr også at jeg går glipp av informasjon som ikke deles naturlig i en intervjusituasjon. Det er selvsagt mye kommunikasjon på e-post og telefon innad i både Forsvarssektoren og forsvarsindustrien, samt mellom disse, som ikke jeg har tilgang til. Nettopp det å se intervjuobjektene svar opp mot skriftlige kilder blir dermed viktig for å vurdere deres gyldighet.

Analysen tar utgangspunkt i intervjuene. Svarene vurderes mot skriftlige kilder. I tillegg er det nødvendig å sette funnene inn i en større sammenheng. Slik jeg kort utreder i kapittel 2 må funnene ses opp mot Norges geopolitiske ståsted og særegne forhold for å kunne vurdere deres relevans og gyldighet. Analysen er grovt delt inn i de to forskningsspørsmålene som var valgt for å svare på oppgavens problemstilling.

Det er en svakhet ved oppgaven at brukere av materiell i Forsvaret ikke er intervjuet. Representanter for henholdsvis Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret kunne ha gitt relevant kunnskap om hvordan ordningen oppfattes av brukere i Forsvaret. Jeg har valgt å fokusere på sentrale beslutningstakere først og fremst fordi disse vurderes som mest relevante som bidragsyttere til Meld. St. 9. Denne meldingen er utgangspunktet for oppgavens problemstilling. Jeg anser det også slik at intervjuobjektene har god kjennskap til hvordan ordningen påvirker materiell, teknologi og kompetanse i Forsvaret. Det er også lite sannsynlig at objektene ikke hadde vært klar over eventuelle feil eller mangler ved for eksempel materiell. Det tradisjonelt nære forholdet mellom beslutningstakere i forsvarssektoren og industrien mener jeg også er en grunn til å fokusere på disse som intervjuobjekter. Det ville kunne gi innsyn i hvilken rolle industrien spiller i utformingen av den politikken den er underlagt og om de industrielle prioriteringene er utformet av hensyn til forsvarsevnen.

1.6 Eget forhold til forskningsområdet

Jeg har gjennom mitt arbeidsforhold utviklet en interesse for hvordan gjenkjøp påvirker forsvarssektoren. En masteroppgave er en unik mulighet til å utforske dette. Siden 2010 har jeg jobbet med investeringsvirksomheten i forsvarssektoren. Jeg har i disse årene hatt en stilling i Seksjon for Internasjonalt materiellsamarbeid (både i FLO og FMA), som håndterer gjenkjøp. Seksjonen fremforhandler alle gjenkjøpsavtaler og følger opp disse i avtalenes løpetid. Dette inkluderer utarbeidelse av statistikk over avtalene. Denne statistikken er brukt i oppgaven der det er relevant. Nærheten til forskningsområdet gjør at jeg kjenner problemstillingene, og vet hvor jeg har måttet henvende meg for å få tilgang på kilder. Samtidig har jeg vært bevisst på at egen forutinntatthet ikke skulle føre til manglende analytisk distanse til særlig intervjusituasjonen. Da jeg startet arbeidet med oppgaven var det heller ikke med en ferdig konklusjon i tankene.

2 Gjenkjøp

2.1 Virkemiddelapparatet

For å sikre at politiske føringer oppnås har staten en rekke virkemidler som påvirker forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet er ikke det eneste statlige organet som legger føringer på forsvarsindustrien og som i forlengelsen kan påvirke problemstillingen. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har et sektorovergripende ansvar for næringspolitikken i

Norge. Den viktigste aktøren er Innovasjon Norge, som naturlig nok ikke skiller mellom bransjer eller sektorer i sine tilskudd. NFD gir også tilskudd til næringsrettede forsknings- og utviklingsprosjekter forvaltet av Forskningsrådet, som er underlagt Kunnskapsdepartementet. Videre er Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) også et virkemiddel av stor betydning for norsk forsvarsindustri – gitt dennes store eksportrettede virksomhet – fordi GIEK garanterer for norske selskapers eksportkreditter. Forsvarsdepartementet (FD) har flere egne verktøy, som FoU-midler (Forskning og Utvikling) og markedsstøtte, i tillegg til gjenkjøp. Virkemiddelapparatet i sin helhet påvirker norsk forsvarsindustri, slik det gjør det på norsk næringsliv ellers, men det ligger utenfor denne oppgaven å vurdere dette.

Virkemiddelet *gjenkjøp* er nedfelt i Anskaffelsesregelverket for Forsvaret (ARF) kapittel 42. Gjenkjøpsavtalen skaper en forpliktelse hos leverandør om å investere tilsvarende 100 prosent av anskaffelseskostnadens verdi i industri eller forsknings- og utviklingsmiljø lokalisert i Norge. Disse investeringene må falle innenfor de tre kategoriene definert under, hvor av minimum 50 prosent av forpliktelsen i kategori 1, og maksimum 25 prosent i kategori 3:

1. *Strategiske prosjekter* anses å være av strategisk betydning for Forsvaret og nasjonal sikkerhet. Primært er dette prosjekter som bidrar til å opprettholde, videre- eller nyutvikle nasjonal kapasitet innenfor et eller flere av de teknologiske kompetanseområdene. (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 10) Et eksempel på dette er NSM.
2. *Forsvarsrelaterte prosjekter* omfatter militært materiell og tjenester og tilhørende teknologi, og som i det vesentlige brukes av en nasjons væpnede styrker.
3. *Øvrige sikkerhetsrelaterte prosjekter* som omfatter materiell, tjenester og tilhørende teknologi som anvendes for beskyttelse mot ikke-militære trusler mot samfunnets sikkerhet og andre vitale sikkerhetsinteresser.

Det understrekes at «en vesentlig del av prosjektene skal ligge innenfor de til enhver tid gjeldende teknologiske kompetanseområdene» (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 9), jamfør side 4. Det er ikke noe som tilsier at dette ikke lykkes. Likevel har det vist seg at dette fra tid til annen kan være vanskelig. Særlig når det dreier seg om mindre typer materiell (som et mindre håndholdt våpen) fra nisjeleverandøren kan det oppstå utfordringer. Det er en fordel å ha en viss bredde i porteføljen for å kunne finne relevante bedrifter i Norge å starte et

gjenkjøpsprosjekt med. Dette er en indikasjon på at det kan sprike mellom målsetningene i en statlig strategi og hvordan disse fungerer i praksis, og vil bli behandlet utførlig i kapittel 3.

2.2 Aktørene

Aktørene i gjenkjøp er:

Forsvarsdepartementet (FD) som formelt inngår samarbeidsavtalen. Materielldirektør i FD signerer alle samarbeidsavtaler, og har også mulighet til å fravike krav om industrisamarbeid.

Forsvarsmateriell (FMA) forhandler med den utenlandske leverandøren, og følger opp avtalen i etterkant for å sikre at den overholdes.

Utenlandsk forsvarsindustri er leverandøren til Forsvaret, som påtar seg forpliktelsen som ligger i industrisamarbeidsavtalen.

Norsk forsvarsindustri inngår industrisamarbeidsprosjekter med utenlandsk forsvarsindustri. Prosjektene er operasjonaliseringen av avtalen, og tar form av en eller flere av type prosjekt som utredet tidligere.

Det er interessemotsetninger mellom disse aktørene, men ikke som anses som relevante for problemstillingen. FDs oppdrag om gjenkjøp skal utføres av FMA. Motsetninger i dette forholdet kan gå mer på uklarheter ved valg av regelverk. Norsk forsvarsindustri er tjent med at virkemiddelet gjenkjøp brukes, og utenlandsk forsvarsindustri må forholde seg til regelverket når de tilbyr varer og tjenester i Norge. I den grad det er interessemotsetninger har de lite å si for selve problemstillingen, nemlig om virkemiddelet i seg selv bidrar til forsvarsevnen.

2.3 Forsvarsmarkedets egenart

Forsvarsmarkedet kan ikke sies å være åpent, og har historisk vært unntatt fra konkurranse.

Slik har det vært også i Europa etter dannelsen av det indre markedet i EF/EU. Det finnes ikke klare tall for hvilke nasjoner som har praktisert gjenkjøp historisk sett, men en del beregninger gir et anslag på over 100 nasjoner. (Bjørk & Skøelv, 2006) Det er verdt å merke seg at det i det største forsvaremarkedet i verden – det amerikanske – ikke praktiseres gjenkjøp. Likevel fører loven *Buy America Act* til at amerikanske styresmakter skal ha særskilt gode grunner til å anskaffe materiell- og tjenester fra leverandører som ikke er amerikanske. Anskaffelser fra utenlandsk forsvarsindustri forekommer i praksis bare når amerikansk industri selv ikke kan levere. Nettopp innpass på et slikt marked brukes gjerne som et argument for vår egen bruk av

gjenkjøp. Gitt den særegne rollen et lands forsvar har i utformingen av sikkerhetspolitikken, er den politiske styringen av anskaffelser av materiell og teknologi ikke uventet. Likevel, de fleste nasjoner, også Norge, er enige om at gjenkjøp isolert sett gir noe høyere kostnader i forbindelse med anskaffelse av materiell og teknologi. (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 14)

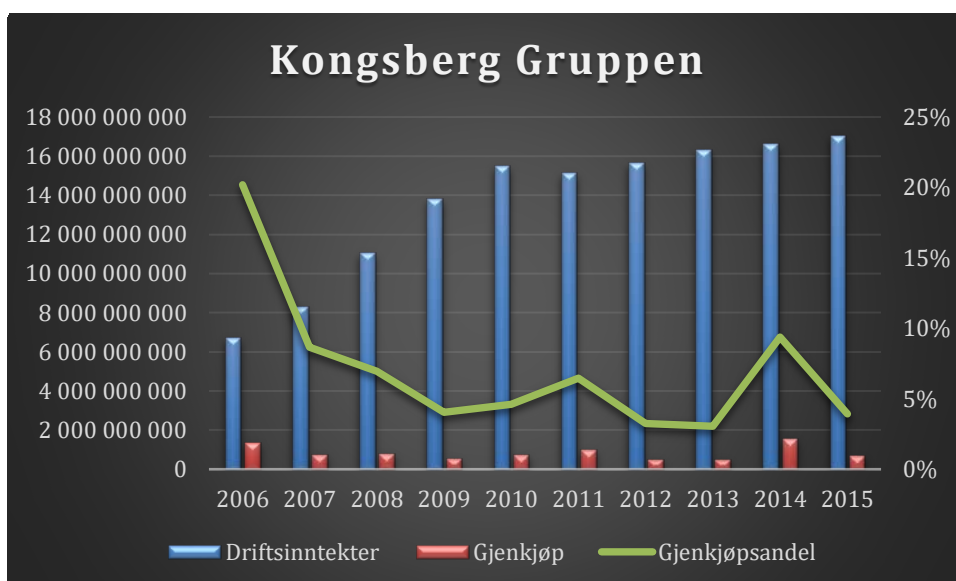
For Norges del har vi praktisert gjenkjøp siden tidlig 1980-tall. Gjenkjøp ble første gang brukt i 1982 i forbindelse med Sjøforsvarets kjøp av ULA-klassen ubåter fra den tyske bedriften Thyssen Nordseewerke (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 8). NASAMS-avtalen mellom Kongsberg og Raytheon i 1996 var likevel et vannskille, og kan ses på som norske myndigheters første svar på strukturutviklingen i internasjonal forsvarsindustri. Mer konsolidering gjorde at man så behovet for større enheter også i Norge. Gjenkjøp blir et virkemiddel for å bidra til å sikre norsk industris konkurranseevne. Det går en rød tråd fra Forsvarskomiteens innstilling til Stortinget i 1995 (Forsvarsdepartementet, 1995) som fastsetter et tett samarbeid mellom myndighetene og industrien, via St.meld. nr. 22 *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002* (Forsvarsdepartementet, 1998) og St. Meld. 38 *Forsvaret og industrien – strategiske partnere, Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser* (Forsvarsdepartementet, 2007), til Meld. St. 9 (2015-2016) *Nasjonal forsvarsindustriell strategi* (Forsvarsdepartementet, 2015), der koblingen mellom industrisamarbeid og nasjonale sikkerhetsinteresser tydeliggjøres, utvikles og settes i klarere sammenheng med de prioriterte teknologiområdene.

Norsk forsvarsindustri har hatt utbytte av industrisamarbeid, og Kongsbergs utvikling av NASAMS sammen med amerikanske Raytheon trekkes gjerne frem som et vendepunkt. Verdien ordningen har hatt for industrien historisk kan illustreres ved figur 1 under. Denne viser verdien av alle avtaler fra 2006 til og med 2015 for norsk forsvars- og sikkerhetsindustri. Tallene inkluderer bruk av faktor, og gir et gjennomsnitt på 2 777 982 621 kroner over disse ti årene. Tar man hensyn til en gjennomsnittlig faktorbruk på 1.2 over denne perioden gir det et gjennomsnitt på 2 222 386 096 kroner.

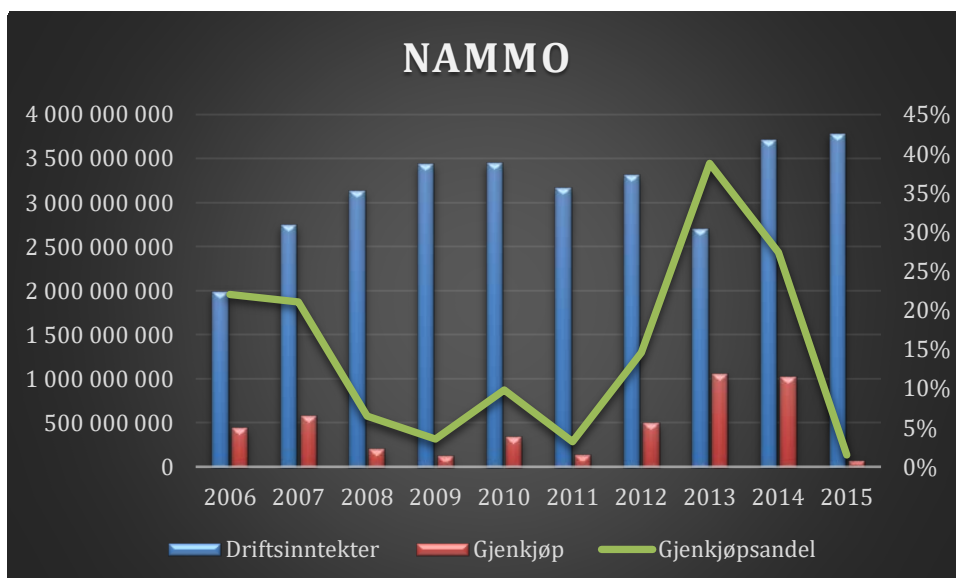


Figur 1, Totalt årlige verdier av gjenkjøpsavtaler, inkludert faktor.

Tallene viser at det ligger en betydelig verdi i ordningen for norsk forsvarsindustri, og illustrerer følgelig også verdien av gjenkjøp som et statlig virkemiddel. Hvis vi tar de to største norske forsvarsbedriftene Kongsberg Gruppen og NAMMO (som også er de eneste børsnoterte), gir figur 2 og 3 en illustrasjon av virkemiddelets innvirkning på bunnlinsen.



Figur 2, gjenkjøpsavtaler som andel av driftsinntekter for KOG, inkludert faktor.



Figur 3, gjenkjøpsavtaler som andel av driftsinntekter for NAMMO, inkludert faktor.

Figurene kombinerer driftsinntekter fra henholdsvis Kongsberg Gruppen (KOG) og NAMMO med verdien av gjenkjøpsprosjektene bedriftene har deltatt i fra 2006 til 2015. For KOG inngår både Kongsberg Defence & Aerospace og Kongsberg Maritime, samt andre selskap i gruppen som har hatt gjenkjøpsavtaler. Det er viktig å presisere at dette kun inkluderer verdiene Forsvarsmateriell har godskrevet på gjenkjøpsavtaler mot utenlandske leverandører. Den totale faktureringen fra henholdsvis KOG og NAMMO til utenlandske leverandører er høyere. Dette fordi verdien av et salg kan strekke seg utover en gjenkjøpsavtales opprinnelige varighet, eller fordi man kun får godskrevet deler av avtalen. Virkemiddelets verdi som et næringspolitisk verktøy fremstår tydelig i denne sammenhengen. Bortfall av ordningen vil ha potensielt store konsekvenser.

Et kort historisk tilbakeblikk på industriens utvikling viser betydningen av gjenkjøp. Norsk forsvarsindustri omsatte i 2016 for like over 13 milliarder kroner (Pedersen, 2017, s. 3). I 2006 var dette tallet ca. 8 milliarder (Fevolden, Christiansen & Karlsen, 2011, s. 29). Gjenkjøp som virkemiddel har til hensikt å hjelpe norske bedrifter på eksportmarkedet. Når det gjelder lisenspliktig eksport av A&B-materiell⁴ økte norsk forsvarsindustri eksporten fra ca. 1 milliard kroner i år 2000 til nesten 3,5 milliarder i 2016 (Pedersen, 2017, s. 3). Samlet eksport utgjorde 5,5 milliarder kroner i 2016, og de fire største bedriftene sto for 69 prosent

⁴ Varekategori A omfatter våpen, ammunisjon og visse typer militært materiell. I tillegg omfattes annet materiell med strategisk kapasitet som vesentlig kan påvirke de militære styrkeforhold ut over nærområdet. Varekategori B omfatter øvrige forsvarsrelaterte varer som ikke har egenskaper eller bruksområder som definert for varekategori A (Utenriksdepartementet, 1992).

av dette (Pedersen, 2017, s. 13). Ved å tydeliggjøre bruken av gjenkjøp fra midten av 1990-tallet har norske myndigheter bidratt til at norsk forsvarsindustri i 2018 er både konkurransedyktig og konsolidert.

2.4 Hva er Norges nasjonale sikkerhetsinteresser?

Forsvarsdepartementet understreker i Meld. St. 9 at det er en klar sammenheng mellom grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser og betydningen av norsk forsvarsindustri. (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 33) Meldingen gir et overblikk over sikkerhetsinteressene, men operasjonaliserer de ikke, noe som må antas å gi et visst tolkningsrom for aktørene den berører. Det er derfor nødvendig å utrede kort hva de nasjonale sikkerhetsinteressene er i grove trekk. Deretter kan jeg også vurdere hvordan forsvarsindustrien i Norge generelt, og gjenkjøp spesielt, bidrar til disse.

2.4.1 Grunnleggende sikkerhetsinteresser

At NATO er hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk skulle det være liten tvil om. Meld. St. 9 sier også at «[a]lliansetilknytningen er viktig for avskrekkingsformål, (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 9)» og videre viktig i forbindelse med håndtering av sikkerhetspolitiske kriser eller en eventuell væpnet konflikt. Å bidra til å bygge kollektiv sikkerhet er viktig for Norge. Etter Russlands inngripen i Georgia i 2008 og annektering av Krim i 2014 har dette fokuset økt. Det legges mer vekt på den militære betydningen av nordområdene; for Norge spesielt vår evne til tilstedeværelse og suverenitetshevdelse. Samtidig er også det nasjonale ansvaret viktig. God beredskap og reaksjonstid, samt evnen til å overvåke eget territorium, er nøkkelord.

Gjenkjøp skal altså være en bidragsyter til at disse grunnleggende sikkerhetsinteressene ivaretas. Dette er det på sin plass å drøfte. For det første må gjenkjøp relateres til Norges strategiske utgangspunkt, nemlig det kollektive forsvaret av landet gjennom alliansetilknytningen. Norges Forsvar skal være et terskelforsvar i nordområdene. Det skal kunne «holde stand» lenge nok til at forsterkninger fra allierte ankommer. I Meld. St. 9 står det samtidig at teknologisk kompetanse på norske hender er viktig. Dette skal bidra til at Norge ikke havner i en situasjon der man får «en uakseptabel avhengighet an en annen stat eller utenlandsk leverandør (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 10).» Da er det nødvendig å drøfte hvilken rolle gjenkjøp spiller i denne sammenhengen. For det andre er det nødvendig å spørre hvordan gjenkjøp har bidratt til de materiell-, teknologi- og kompetansevalg som har

vært foretatt av forsvarssektoren. Funnene fra datainnsamlingen gir grunn til å tvile på om gjenkjøp faktisk bidrar til at Forsvaret oppnår nevneverdig innen materiell-, teknologi- og kompetanse ved bruk av gjenkjøp. Jeg vil komme tilbake til dette i kapittel 3, men i det hele tatt kan det se ut som det ikke finnes noe konkret innhold i målsetningene å vurdere.

2.4.2 Særegne norske forhold

Norges særegne klima og topografi brukes i Meld. St 9 som et viktig argument for gjenkjøp. Ifølge Köppen-definisjonen⁵ kan man dele verden inn i fem klimatiske soner, og videre i klimatyper og undertyper.⁶ Norge deles i tre klimasoner, og videre i åtte klimatyper. En geografi med dype fjorder og dalfører med høye fjellpartier imellom gir store klimatiske forskjeller mellom særlig vestlandet og østlandet. Det er store forskjeller i vindsystemer, oseanografiske forhold, temperatur og nedbørsmengde, selv om temperaturforskjellene nord-sør er preget av mindre forskjeller enn øst-vest (Dannevig & Harstveit, 2013).

Det er altså store topografiske og klimatiske motsetninger. Dette trekkes gjennomgående frem som et grunnlag for gjenkjøp i alle de strategidokumentene fra Forsvarsdepartementet som er gjennomgått i denne oppgaven. Argumentet benyttes også av samtlige respondenter, og det er heller ikke grunn til å tvile på at de store gradientsforskjellene i topografi og klima innenfor korte avstander representerer noe særnorsk. Det eneste sammenlignbare landet her er New Zealand, en geopolitisk verden unna. Det er likevel nettopp gradientsforskjellen sett opp mot vårt geopolitiske ståsted som gjør at det er grunn til å drøfte videre hvor relevant dette særnorske forholdet er for bruken av gjenkjøp.

Norsk forsvarsindustri leverer i det store og hele nisjeprodukter, og er ikke en systemleverandører. Det produseres ikke kampvogner, jagerfly eller fregatter i Norge. Produksjon av missiler og luftvernssystemer er det nærmeste man kommer store systemer eller plattformer. Denne teknologiske kompetansen ble bygget opp hos Kongsberg, men det er vanskelig å si om det var særnorske forhold i seg selv som var driveren bak utviklingen av NASAMS eller NSM (Naval Strike Missile)⁷ og senere JSM (Joint Strike Missile). Den

⁵ Wladimir Köppen var en tysk meteorolog (1846-1940)

⁶ Dette er tropisk klima, tørt klima, varm-temperert klima, kald-temperert klima og polar-klima. (Mamen, 2017)

⁷ *Naval Strike Missile* er benevnelsen Kongsberg Defense Systems bruker når de markedsfører og selger missilet internasjonalt. Sjøforsvaret er utstyrt med *Nytt Norsk Sjømålsmissil*, den opprinnelige benevnelsen. Den internasjonale benevnelsen brukes i oppgaven.

norske topografien spilte en rolle i kravstillingen – som Kongsberg selv deltok i – av både NASAMS og NSM (Sogner & Petersen, 2014, s. 89). Det er likevel viktig å være klar over at NASAMS er en videreutvikling av NOAH (Norwegian Adapted HAWK), en norsk utgave av det amerikanske systemet HAWK (Homing All the Way Killer). At man utviklet NOAH var delvis en tilfeldighet, ettersom Luftforsvaret hadde anbefalt det franske systemet Crotale. At enkelte komponenter ble bygget i datidens apartheidregime i Sør-Afrika, ble brukt som argument av regjeringen til å avbryte kontrakten. Det har blitt hevdet at forholdet til USA var vel så viktig, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 3. Men Forsvaret valgte å utvikle NOAH, og senere NASAMS. Det kan altså se ut som at gjenkjøpsforpliktelsen – avtalen mellom Kongsberg, Hughes og Raytheon – knyttet til missilanskaffelsen for F-16 fra 1996 var vel så mye for å sikre en fortsatt utvikling av missilet og den kompetansen som allerede var bygget opp, som hensynet til særnorske forhold. Det var ikke slik at man ikke kunne kjøpe luftvernssystemer som kunne brukes under særnorske forhold fra utenlandske leverandører. Forsvaret valgte å ikke gjøre det, og la på den måten også føringer for videre utvikling i Norge. Dette har igjen medvirket til fortsatt behov for å støtte opp under industriutviklingen fra myndighetssiden.

Suksessen til nisjeprodukter som NASAMS til tross, så anskaffer Forsvaret mesteparten av sitt materiell fra utlandet. Fra 2010 til 2016 sank andelen anskaffelser fra norsk forsvarsindustri til Forsvaret fra ca. 40 prosent til ca. 30 prosent (Pedersen, 2017, s. 28). Vi kjøper kampfly fra USA, fregatter fra Spania og ubåter fra Tyskland. Kampvogner og pansrede kjøretøy kommer fra Tyskland, Sverige og Italia. Artilleriet skal anskaffes fra Sør-Korea. Med andre ord er materiellet og systemene som utgjør den norske kampkraften i vesentlig grad utviklet og produsert med tanke på andre forhold enn de norske. Når Forsvaret kjøper disse er det fordi de kan tilpasses norske forhold. Man kan videre knytte til norskutviklet materiell det er ønskelig med nasjonal kontroll på – slik som kommunikasjons- og kryptoløsninger – på en tilfredsstillende måte. Gjenkjøp bidrar uten tvil til at det er mulig å utvikle og produsere konkurransedyktig norsk materiell, men det er mer tvilsomt om dette i særlig grad bidrar til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser utover det materiell opprinnelig tilpasset andre forhold gjør.

Fregattanskaffelsen til Sjøforsvaret viser at hensynet til nettopp å få mest mulig kampkraft for pengene veier tungt, samtidig som gjenkjøpsregimet sikrer norsk industris konkurransekraft.

Fregattprosjektet fra sent 1990-tall var den gang det største enkeltprosjektet i Forsvarets historie. I 1997 ble det joint venture-selskapet Nor-Eskort etablert mellom Kongsberg Defence & Aerospace (KDA), Kværner Oil & Gas og skipsverftet Umoe Sterkoder. Selskapet bød på kontrakten på de seks nye fregattene, men tapte mot spanske Bazán⁸. Det spanske selskapet fikk likevel en gjenkjøpsforpliktelse på 100 prosent, noe som kom KDA til gode. Verdien av arbeid knyttet til fregattene ble for KDA større gjennom gjenkjøpsavtaler enn den ville vært hadde det norske joint venture-selskapet vunnet anbudet, nærmere 2 milliarder kroner (Sogner & Petersen, 2014, s. 121). Muligheten til å utvikle et komplett våpenkontrollsystem i samarbeid med Lockheed Martin sikret teknologisk utvikling i Norge, samtidig som gjenkjøpsavtalen på selve fregatten medførte salg av NASAMS og Penguin-missiler til det spanske Forsvaret (Sogner & Petersen, 2014, s. 121). Fregattprosjektet er et eksempel på at norske myndigheter med gjenkjøpsregimet evnet å gjøre både Forsvaret og industrien til lags, med eller uten hensynet til særnorske forhold. Det hører også med til historien at 10 prosent av gjenkjøpsavtalene i prosjektet ble kanalisert mot norsk verftsindustri, et politisk plaster på såret til en da svært presset industri (Børresen, 2015, s. 247). Hensynet til særnorske forhold ser ikke ut til å ha vært viktigere enn hensynet til industrien.

2.4.3 Beredskap og forsyningssikkerhet

Forsvarsmateriell er høyteknologi. Brukeren blir avhengig av leverandøren for å kunne vedlikeholde og bruke materiellet. Dette stiller selvsagt krav til beredskap og forsyningssikkerhet. Å bygge opp nasjonal forsvarsindustriell kompetanse er tidkrevende og kostbart. «Ettersom Norge i en del tidligere situasjoner har valgt nasjonale løsninger for anskaffelse av materiell, vil det være behov for å opprettholde kompetansen i industrien knyttet til vedlikehold og oppgradering av disse systemene (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 10).» Dette sitatet illustrerer spagaten man står i. På den ene siden bidrar man til å bygge opp og vedlikeholde industriell kompetanse i Norge – og binder seg for å beskytte de investeringene dette krever – og på den andre siden blir man mer avhengig av utenlandske leverandører som tross alt produserer og understøtter mer av materiellet vi bruker.

⁸ Senere Navantia etter en fusjon mellom spanske selskaper.

Det er ikke uten grunn at Forsvarsdepartementet vektlegger nødvendigheten av beredskap og forsyningssikkerhet. Hvordan avtaler om understøttelse med industrien vil slå ut i en krise eller krig der flere og større nasjoner enn Norge har behov for ressursene samtidig, vites ikke. Kampflyet F-35 illustrerer denne utfordringen godt. I Proposisjon til Stortinget 73 S (2011-2012), *Et forsvar for vår tid*, fastslår Forsvarsdepartementet at logistikkunderstøttelsen av F-35 vil baseres på et såkalt ytelsesbasert konsept. Det er leverandøren som er ansvarlig for å sikre «avtalt ytelse for brukerne, i hovedsak i form av et bestemt antall flytimer og operativ tilgjengelighet på flyene (Forsvarsdepartementet, 2012b, s. 75).» Det er for F-35 en flernasjonalt logistikkorganisasjon bestående av leverandøren – Lockheed Martin – og brukerne av flyene, som vil stå for understøttelse i all hovedsak. Forsvaret er helt avhengig av andre for depotvedlikehold av motor, komponenter og logistikkutstyr, samt ivaretagelse av etterforsyning av komponenter og reservedeler. Denne avhengigheten gjør selvsagt at man kan stille spørsmål ved hva som egentlig menes med en *uakseptabel* avhengighet, slik FD selv ønsker å unngå (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 10). Norge har lenge vært i et avhengighetsforhold til NATO sikkerhetspolitisk, men vi er også avhengig av utenlandske leverandører hva gjelder materiell og understøttelse. Den kompetansen det er behov for kjøpes inn i økende grad, og det er ikke unaturlig å hevde at en betydelig ressursøkning kreves hvis Forsvaret skal håndtere dette selv. Det er altså vanskelig å se at gjenkjøp er et virkemiddel for å bøte på en eventuell uakseptabel avhengighet, tatt i betraktning at man likevel stort sett får nisjeprodukter fra norsk industri.

3 Drøfting og gjennomgang av funn

Jeg har i intervjuarbeidet opplevd en påfallende monoton fremstilling fra respondentene. Det er små forskjeller mellom oppfatningene på myndighetssiden og fra industrien, og respondentene fremstår i stor grad helt enige om både grunnlaget og hensikten med gjenkjøpsordningen. Få nyanser er avdekket. Mange svar er så godt som enslydende. Jeg har etter datainnsamlingen vurdert om intervjuguiden var for «snill», og at jeg kanskje burde ha vært mer pågående og kritisk. Det kan jeg ikke utelukke. Samtidig har jeg lagt vekt på å ikke fremstå som kritisk pågående nettopp for å unngå at en respondent «går i vranglås» og ikke gir meningsfulle svar.

3.1 Spørsmål 1 – Hva er sammenhengen mellom gjenkjøp og særnorske forhold?

Det er ingen tvil om at gjenkjøpsordningen nyter bred støtte hos respondentene. Det er heller ingen tvil om at beslutningstakere i forsvarssektoren er enige med forsvarsindustrien om behovet for å beskytte ordningen. Ingen av intervjuene bryter med Meld. St. 9s budskap om at en norsk forsvarsindustriell kapasitet bidrar til å ivareta nasjonal sikkerhet. Like stor er enigheten om betydningen av gjenkjøp i denne sammenhengen. Dette funnet er i seg selv ikke så overraskende. Sentrale beslutningstakere i forsvarssektoren har selvsagt som oppdrag å støtte opp om egen sektors strategierklæringer. Det er også tradisjon for et svært tett samarbeid mellom myndighetsnivå og forsvarsindustri i Norge. Det er et utall møteplasser, formelle som uformelle som sikrer god koordinering. Det arrangeres kontaktmøter, programkonferanser og dialogforum. Tidlig involvering av forsvarsindustrien i Forsvarets anskaffelsesprosess er også vedtatt politikk, og nedfelt i lovverket og anskaffelsesregelverk (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 32). At forsvarsindustrien selv forsvaret sin rolle som bidragsyter til norsk sikkerhet er forventet. Det er dens jobb å selge. Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening (FSi) er etablert for blant annet å være en aktiv pådriver overfor myndighetene, «for å legge til rette for forutsigbarhet, lønnsomhet, økonomisk vekst og produkt- og kompetanseutvikling hos medlemmene (Fsi, 2018).»

Når det hevdes at gjenkjøp bidrar til norsk sikkerhet krever det aksept for noen forutsetninger. Det er ikke gjenkjøpsordningen i seg selv som er viktig, men dens plass i en større sammenheng. Norske beslutningstakere må forholde seg til særegne forhold. Disse er ifølge Meld. St. 9 i første rekke geografi, topografi og klima (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 9). Industri basert i Norge forstår dette best, og kan utvikle materiell som Forsvaret kan bruke under disse forholdene. Forsvaret er en liten kunde. Det gir begrenset salgsmulighet for industrien til å tjene penger på materiellet. Industrien er derfor avhengig av eksport for å kunne tjene penger til utvikling av nytt materiell som kommer Forsvaret til gode. Forsvarsmarkedets egenart – med stor grad av proteksjonisme – gjør det svært vanskelig for norsk industri å eksportere uten myndighetsstøtte. En respondent beskriver markedsmekanismen slik:

Men når du da ikke engang får lov til å tilby, selv om du da både kan tilby det beste produktet til den beste prisen; men når du da ikke engang slipper inn døren, ikke sant,

for å legge inn et tilbud, så funker jo ikke dette her. Og det er jo i den sammenhengen da industrisamarbeid og gjenkjøp kommer inn hos oss. Vi bruker det rett og slett som et brekkmiddel for å få åpnet denne døren, for å få kommet inn på markeder som igjen da gjør at vi kan, med referanse til det jeg tidligere sa om å få igjen investeringer, at vi da kan få solgt dette på et større marked.⁹

Gjenkjøp som et næringspolitisk verktøy trer tydelig frem her. Det gjør også det forholdet at sentrale beslutningstakere er bevisst på at gjenkjøp brukes for å beskytte forsvarssektorens egne investeringer i materiell og teknologi.

3.1.1 Geografi

Norges geopolitiske stilling er uløselig knyttet til vårt naboforhold med Russland. Norge skal fremstå som en troverdig sikkerhetspolitisk aktør i nordområdene. Dette gjør vi først og fremst ved suverenitetshevdelse og tilstedeværelse, samt at alliansetilknytningen til NATO skal fungere avskrekkende på Russland. Flere respondenter setter gjenkjøp i sammenheng med dette. Særlig gjelder dette det Meld. St. 9 kaller den «uakseptable avhengigheten av en annen stat eller utenlandsk leverandør (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 10).» Det å unngå en slik avhengighet er viktig for å kunne opprettholde tilstrekkelig nasjonal handlefrihet. Denne handlefriheten kan settes i spill ved for eksempel manglende forsyningssikkerhet eller kompetanse.

Det har derimot vist seg vanskelig å finne gode eksempler fra intervjuene på hvordan gjenkjøp kan bidra til å motvirke uavhengighet og bedre forsyningssikkerhet utover det mer generelle argumentet om at «indirekte opprettholder gjenkjøp dybde i norsk industri.»¹⁰ Med dybde menes det i denne sammenhengen at industrien opprettholder tilstrekkelig kompetanse til å kunne støtte Forsvaret med fore eksempel vedlikehold. Det understrekes av flere respondenter at vi allerede er avhengige av både utenlandske leverandører og stater. Anskaffelsen av F-35 til Luftforsvaret er et mye brukt eksempel, der PBL-avtalen (Performance Based Logistics) gir leverandøren ansvaret for å levere tilgjengelighet på flyet. Da handler det like mye om de økonomiske rammene til Forsvaret som det gjør ønsket om å inngå slike avtaler. Kompleksiteten til systemene tilsier at Forsvaret ikke har ressurser selv til å drifte dem, og leverandørene ser også dette som en mulighet til å tjene penger på

⁹ Respondent 4, 27. oktober 2017

¹⁰ Respondent 3, 13. oktober 2017

vedlikehold og forsyning i større grad. Vi blir avhengig av USA og Lockheed Martin, «men det er ingen alternativ. Da blir gjenkjøp et avhjelpende tiltak.»¹¹ Flere respondenter trekker fram nødvendigheten av å være bevisst på disse forholdene slik at man hele tiden kan avveie avhengigheten og eventuelt justere. Norge tar selvfølgelig en risiko ved å gjøre seg avhengig av en leverandør eller stat i en potensiell krise eller krig. Opprettholdelsen av egen forsvarsindustri der de ansatte har en viss kompetanse på utvikling og vedlikehold av materiell gjør noe med «hvor på skalaen man blir avhengig av utenlandsk støtte. Men opprettholder en høyere selvhjelpsevne.»¹² Hvor stor denne selvhjelpsevnen er, lar seg neppe fastslå.

Det er altså vanskelig å skille mellom en akseptabel og uakseptabel avhengighet, og respondentene gjør det heller ikke. Det er interessant at flere mener at avhengigheten i stor grad er villet. Avhengigheten av NATO og da i første rekke USA gjør at gjenkjøp like gjerne kan forstås som en mekanisme til å *skape* avhengighet som å hindre det. Gitt vårt strategiske utgangspunkt, er ikke det et uvesentlig poeng. Tilstedeværelsen av amerikanske marinesoldater i treningsøyemed i fast rotasjonsordning og det lenge eksisterende forhåndslageret av amerikansk materiell i Trøndelag er begge ordninger som binder Norge tettere opp mot vår viktigste allierte. Da er det ikke unaturlig å også se anskaffelsen av kampflyet F-35 som en del av en slik binding, noe flere respondenter gjør.

Det er ikke stilt krav om gjenkjøp i anskaffelsen av F-35. Fokuset kampflyet får hos respondentene må derfor forstås i en bredere sammenheng siden gjenkjøpsordningen ikke kan tas i bruk for F-35. Det er konseptet *best value* som skal gjelde for alle kontrakter tilknyttet utvikling og produksjon av F-35, og det inngås ikke gjenkjøpsavtaler for de land som har deltatt i utvikling av flyet, eller som anskaffer det. «Best value» betyr at industrien i partnernasjonene må konkurrere om utvalgte oppdrag innenfor rammen av programmet (Forsvarsdepartementet, 2016b, s. 61). Kongsberg Defence & Aerospace (KDA) har konkurrert seg til en kontrakt om levering av komposittmaterialer (Kongsberg_Gruppen, 2013), og NAMMO leverer Apex-ammunisjon (Armour Piercing Explosive) til de norske flyene (Forsvarsdepartementet, 2014a). Det er noen mindre avtaler, som Berget AS som leverer et mindre/begrenset volum maskinerte deler til et hundretalls fly (Berget, 2017).

¹¹ Respondent 3, 13. oktober 2017

¹² Respondent 8, 9. november 2017

Utover KDAs muligheter til å levere komposittmaterialer til flere fly er det lite norsk industri bidrar med. Det understrekes av flere respondenter at *best value* er en dårlig løsning for norsk industri fordi ikke nok bedrifter har klart å konkurrere seg til kontrakter. En respondent pekte på at myndighetene har ikke klart å posisjonere norsk industri mot F-35 grunnet det relativt høye kostnadsnivået i Norge,¹³ og representerer dermed ikke *best value*. Totalt er det per medio 2017 inngått avtaler for ca. 3,2 milliarder kroner (Forsvarsdepartementet, 2017, s. 69). Forventet anskaffelseskostnad for kampflyet var 81,3 milliarder kroner i 2017 (Forsvarsdepartementet, 2017, s. 68). Forsvarsdepartementets målsetning er nasjonal verdiskaping i samme størrelsesorden som flyenes anskaffelseskostnad gjennom levetiden (Forsvarsdepartementet, 2016b, s. 61). Avtalene som er inngått med norsk industri utgjør 4 prosent, og viser med all tydelighet hvorfor norsk industri ikke ser seg tjent med *best value*.

Hvorfor har man da foretatt tidenes dyreste forsvarsanskaffelse uten krav om gjenkjøp? Et kampfly skal utgjøre «en av hjørnesteinene i en moderne forsvarsstruktur (Forsvarsdepartementet, 2008, s. 1).» Det er anskaffet for å kunne operere særskilt med tanke på overvåking og suverenitetshevdelse, der «[t]ilstedeværelse i nordområdene prioriteres (Forsvarsdepartementet, 2017, s. 113).» Flyet burde være ideelt for å videreutvikle teknologi og materiell nettopp med dette i mente. Når det ikke gjøres for et prosjekt av slik viktighet, illustrerer det at gjenkjøp som virkemiddel for ivaretagelse av nasjonal sikkerhet ikke er av avgjørende betydning. I Stortingsproposisjon nr. 36 (2008-2009), *Nye kampfly til Forsvaret*, som ligger til grunn for Stortingets vedtak om kjøp av F-35, presiseres det at industrielle krav til leverandør var et av flere kriterier for valget. Det er imidlertid interessant at de industrielle kravene som styrking av industriens konkurranseevne, næringslivets kunnskaps- og teknologibase samt målsettingen om å skape ringvirkninger i andre sektorer ikke inngår noe sted som en del av de militærfaglige eller sikkerhetspolitiske kravene. Det fremheves også at industriplanene – gjenkjøpsprosjektene – var «vesentlig bedre med hensyn til kvalitet og kvantitet (Forsvarsdepartementet, 2008, s. 9)» fra SAAB.¹⁴ Industrielle kriterier er med andre ord underordnet. Det er ikke uventet, men det styrker oppfatningen om at gjenkjøp først og fremst er et tiltak ment for industrien, ikke Forsvaret.

¹³ Respondent 7, 31. oktober 2017

¹⁴ Svenske SAAB tilbød kampflyet Gripen NG i konkurranse med amerikanske Lockheed Martins F-35.

Det er derimot gjenkjøpsavtaler knyttet til andre store anskaffelsesprosjekt som er av viktighet for vår strategiske rolle i nordområdene. To avtaler blir trukket frem gjennom intervjuene: *P-8 Poseidon* maritime overvåkningsfly til Luftforsvaret og *U212 CD* ubåter til Sjøforsvaret. Begge deler er utvilsomt viktige for forsvarsevnen i nordområdene, men det er uklart hvordan *gjenkjøpsavtalene* vil bidra. Derimot er bilaterale avtaler som ubåtanskaffelsen et eksempel på hvordan man kan benytte gjenkjøp for å finne løsninger som tilgodeser begge parter industriinteresser. Tyskland har til hensikt i den bilaterale avtalen som ligger til grunn å kjøpe NSM fra KDA til sine ubåter.¹⁵ Dette er et kjernepunkt, og trekkes frem også av flere respondenter. Det er en tendens i store anskaffelsesprosjekt i Europa å inngå bilaterale avtaler for å kunne styre anskaffelser på en slik måte at de passer best mulig for egen industri. Slike bilaterale avtaler gjør at man kan unnta anskaffelsen fra EU-direktivets intensjon fra 2009 om åpen konkurranse også i forsvarsmarkedet.¹⁶ Forsvarsdepartementet setter mer eller mindre spesifikke krav om at de nisjeproduktene som produseres i Norge må med/integreres i produkter som kjøpes fra utlandet. Dette kan gjøres enten i form av at leverandøren tar i bruk norskutviklede løsninger i selve produktet, eller at myndighetene forplikter seg til å kjøpe norsk materiell tilbake. Ofte er det en kombinasjon. For ubåtanskaffelsen betyr det at den tyske produsenten tkMS (thyssen krupp Marine Systems) utstyret de seks ubåtene som skal bygges (fire til Norge, to til Tyskland) med KDAs kommando- og kontrollsystem, samt at tyske myndigheter kjøper NSM fra KDA til det tyske Sjøforsvaret. Her blir altså gjenkjøp «et verktøy for å dele opp kaken i en internasjonal samarbeidsforpliktelse.»¹⁷ Dette fremstår som en fleksibel måte å sikre egen industri kontrakter i et særegent marked. Det er likevel vanskelig å se at det gjøres fordi materiellet eller teknologien som leveres er særegen eller spesielt tilpasset norske forhold. Slik sett underbygger dette bildet av gjenkjøp som et næringspolitisk verktøy.

Det er også nødvendig å påpeke at hverken gjenkjøp eller norsk forsvarsindustri tillegges særlig vekt fra et sikkerhetspolitisk ståsted i det strategidokumentet fra Forsvarsdepartementet som ligger til grunn for den siste omstillingen av Forsvaret. I Langtidsplanen for Forsvaret (LTP) settes forsvarsindustrien riktignok i sammenheng med utnyttelsen av samfunnets samlede ressurser. Gjenkjøp beskrives derimot som et rent «næringspolitisk virkemiddel

¹⁵ Men har derimot ikke juridisk forpliktet seg til det.

¹⁶ Respondent 9, 15. november 2017

¹⁷ Respondent 5, 30. oktober 2017

norske myndigheter benytter for å sikre og øke norsk industris tilgang til utenlandske forsvarsrelaterte markeder (Forsvarsdepartementet, 2016c, s. 44)[.]» Det er vanskelig å si om dette er en målforskyvning fra Forsvarsdepartementet, eller om det er andre grunner som ligger til grunn for det som fremstår som et stort sprik mellom strategiske dokumenter fra samme departement.

I Et felles løft, gir Ekspertgruppen for forsvaret av Norge sine anbefalinger til Forsvarsdepartementet i 2015 for hvordan Forsvaret bør innrettes for å løse de nye sikkerhetspolitiske utfordringene Norge står overfor. Denne rapporten var en del av grunnlaget for omleggingen av Forsvaret og den økonomiske opptrappingen LTP'en skisserer. Rapporten gir tre forhold som må vektas når forsvarssamarbeid skal vurderes. Dette er om det gir «sikkerhetspolitiske, operative og økonomiske gevinster (Tamnes et al., 2015, s. 43).» Disse tre forholdene ligger også til grunn for vurderinger av forsvarsindustri og gjenkjøp; de er ikke relevant i en sikkerhetspolitisk sammenheng.¹⁸

3.1.2 Topografi og klima

Det er stor enighet blant respondentene om at topografien og klimaet i Norge i stor grad skiller seg fra forhold i andre land, og at gjenkjøp er viktig for å utvikle materiell som kan brukes her. Et faktisk grunnlag for denne enigheten mangler. Det er ikke topografien og klimaet i seg selv som er særegent for Norge. De klimatiske forskjellene i USA eller Canada er større. USA har flere av Køppens klimasoner og klimatyper enn Norge. Topografiske forhold som dype daler, lange fjorder og høye fjell-rekker finnes også i disse landene. Derimot er det den store gradientsforskjellen nord-sør og øst-vest som er særegent for Norge.¹⁹ Forskjellene i både topografi og klima over korte avstander gjør det krevende for både mennesker og militært utstyr å operere.

NASAMS trekkes frem av alle respondenter som det beste eksempelet på materiell utviklet for særegne norske forhold ved hjelp av gjenkjøp. Det er likevel nødvendig å plassere NASAMS inn i en historisk utvikling for å kunne vurdere hvor gyldig argumentet er. Det er ikke uvanlig at hensynet til vår viktigste allierte – USA – teller tungt ved viktige

¹⁸ Takk til Rolf Tamnes ved Institutt for forsvarsstudier for utdypende samtale om sikkerhetspolitiske vurderinger, 12.2.2018.

¹⁹ Takk til Jon Ove Hagen ved Universitetet i Oslo for utdypende samtale om Norges topografiske og klimatiske særtrekk, 15.1.2018.

forsvarsanskaffelser. Rolf Tamnes har kalt Norges forhold til USA for en «allianse i alliansen (Tamnes, 1997, s. 69),» der norske myndigheter vedlikeholdt det tette forholdet også ved anskaffelser fra amerikansk industri. Avskrekkingsaspektet ved norsk sikkerhetspolitikk har stått og falt på troverdigheten til USA som garantist. Anskaffelsen av F-35 kan forstås i denne sammenheng, men også utviklingen av NASAMS. Som skissert i kapittel 2 har NASAMS (og nå NASAMS II & III) blitt til som en videreutvikling av NOAH, som igjen bygget på amerikanske HAWK. Prosessen med å anskaffe et bakke-til-luft rakettsystem for beskyttelse av norske flyplasser hadde ved flere anledninger ledet frem til at Forsvaret anbefalte anskaffelse av det franske systemet Crotale fra Thomson-CSF. Den militære vurderingen av operative krav, inkludert vurderinger knyttet til topografi, hadde ført til at Forsvaret i 1972 anbefalte Crotale framfor andre tilbydere, blant disse amerikanske HAWK og tysk/franske Roland (Oraug, 2004, s. 43). Vurderingen var også at det franske tilbudet best ivaretok norsk industri. Forsvarsdepartementet stilte krav om gjenkjøp og ønsket å legge deler av produksjonen til Norge av rene industripolitiske grunner (Oraug, 2004, s. 46).

Beslutningen sammenfalt med at det i offentligheten ble kjent at Thomson-CSF også hadde solgt Crotale til i Sør-Afrika, og at apartheidregimet sågar hadde deltatt med midler til utvikling (Oraug, 2004, s. 78). Norske myndigheter brukte det som et argument for å avslutte kontrakten med Crotale (Oraug, 2004, s. 88). Samtidig ble det besluttet å heller anskaffe Roland II, et amerikansk-modifisert system av Roland som ikke tilfredsstilte de operative kravene. Daværende forsvarsminister Alf Fostervoll innrømmet senere at norske myndigheter hele tiden ønsket å kjøpe fra USA av hensyn til det tette forholdet landene imellom og at Sør-Afrika-bindingen til Crotale ble brukt som et påskudd for å avslutte den kontrakten (Oraug, 2004, s. 88).

Nå anskaffet Forsvaret heller ikke Roland II etter at USA forkastet systemet. NOAH ble etter hvert til, utviklet fra HAWK. Jeg mener det fremgår av Tore Oraug's arbeid at Forsvarsdepartementet ønsket å anskaffe fra USA. FD aksepterte et system som var dårligere tilpasset norske forhold og som utgjorde en industripakke uten gjenkjøp. Det betydde at heller ikke NASAMS ble til som følge av behov for materiell tilpasset særnorske forhold. I overgangen fra NOAH til NASAMS var det kun nødvendig å skifte ut launchere og missiler. Sensorer og ildledere – kjernen i luftvernssystemet – kunne fortsatt brukes i lang tid (Skogen, 2003, s. 10-11). Heller ser det ut som det ble utviklet av hensyn til nasjonal sikkerhet ved å

binde seg til USA. Gjenkjøpsavtalen med Lockheed Martin som førte til den første eksporttilgangen til NASAMS kan ses som en ytterligere styrking av forholdet landene imellom. Historikeren Oraugs funn som en «outsider» mener jeg må tillegges vekt og gir grunn til å vurdere om gjenkjøpsordningens selvforsterkende argumentasjon er en form for gruppetenkning. Dette begrepet ble først introdusert av den amerikanske psykologen Irving Janis. I kort betyr det at vurderinger og avgjørelser i grupper styres av et ønske om harmoni og enighet (konformitet) innad gruppen snarere enn av realistiske vurderinger av alternativer, ofte med den konsekvens at beslutningene blir dårlige.

Det anses som naturlig at gruppetenkning ses i sammenheng med næringspolitikk. Det eksisterer et sterkt politisk ønske om bruk av virkemidler som gjenkjøp i forsvarssektoren. I innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteé for Meld. St. 9 presiserer en samlet komité at «[e]n nasjonal forsvarsindustriell strategi vil bidra til økt verdiskaping i Norge og sikre viktige nasjonale kompetansemiljøer (Forsvarskomiteé, 2016, s. 3).» FFI-rapporten *Revisjon av de teknologiske kompetanse- og satsningsområder for Forsvaret og norsk forsvarsindustri* (Skogstad & Warberg, 2005) som reviderte de teknologiske kompetanseområdene fra 2005 merker seg også det politisk underliggende. Den viser til at med tidligere påtegninger fra utenriks- og forsvarskomiteen «synes det urealistisk å få godkjenning for større investeringer uten at der foreligger noen form for nasjonal verdiskaping (Skogstad & Warberg, 2005, s. 39).» Dette underliggende forholdet skal man ikke glemme. Normen er at de aller fleste land beskytter sin egen forsvarsindustri, enten ved hjelp av gjenkjøp eller ved utvikling og anskaffelser direkte fra nasjonal industri. Grunnene til dette er for så vidt gode: det er i et hvert lands interesse å sørge for arbeidsplasser og teknologisk- og økonomisk utvikling. Forsvarsindustrien i Norge bidrar til dette.

Nå er det også slik at hovedpoenget med gjenkjøpsordningen er å sikre eksporttilgang. Med andre ord er materiell utviklet og produsert i Norge i bruk i nasjoner som ikke kan sies å ha de samme særnorske forholdene. Det virker nokså meningsløst for norsk forsvarsindustri å utvikle produkter som ikke er fleksible nok til å kunne brukes vel så godt andre steder enn i Norge. At 70 prosent av materiellet eksporteres viser at det har industrien klart. På samme vis er større internasjonale forsvarsleverandører selvsagt også tjent med at produktene deres er effektive utenfor hjemmemarkedets topografi og klima. NASAMS har blant annet blitt

eksportert til nasjoner så forskjellige som USA, Finland, Nederland, Spania, Oman og også sist Indonesia i 2017 (Kongsberg_Gruppen, 2017).

3.2 Spørsmål 2 – Hvilke materiell-, teknologi- og kompetansemålsetninger for Forsvaret bidrar gjenkjøp til å nå?

Dette forskningsspørsmålet var valgt fordi det er en av målsetningene i Meld. St. 9. Det er da naturlig å undersøke i hvilken grad respondentene mener de blir oppfylt. Når Forsvarsdepartementet trekker en så klar kobling mellom materiell-, teknologi- og kompetansemålsetninger i Forsvaret og gjenkjøp, er det grunn til å forvente en tydelig sammenheng. Det har imidlertid vist seg å være vanskelig. Ikke fordi gjenkjøp ikke bidrar til materiell-, teknologi- og kompetanseutvikling, men fordi det er uklart i hvilken grad dette er fordelaktig for Forsvaret og forsvarsevnen. Forsvarsindustrien drar nytte av for eksempel teknologioverføring fra utenlandske leverandører gjennom gjenkjøpsavtaler, det bekreftes i intervjuene. Men i likhet med den svake koblingen mellom gjenkjøp og særnorske forhold, er også koblingen mellom teknologitilfang til Forsvaret og Meld. St. 9s målsetninger vanskelig å identifisere. For alle praktiske formål er den ikke målbar. Det er de åtte teknologiområdene slik de er formulert i Meld. St. 9 som er styrende for omsettingen av gjenkjøpsordningens politiske målsetninger til praktisk gjenkjøp. Men hverken Forsvarsdepartementet eller Forsvaret har formulert noen målsetninger for disse områdene. Det er få klare/konkrete eksempler på materiell og teknologi i Forsvaret som er utviklet ved hjelp av gjenkjøp. De eksemplene jeg har funnet vil bli problematisert i kapittel 3.2.2. Vanskeligst har det derimot vært å peke på hvordan gjenkjøp bidrar til kompetansemålsetninger. En respondent uttrykte det slik:

Utfordringen med dette her er jo at per i dag så har vi jo ikke noen kompetansemål. Det man har er jo disse åtte teknologiområdene som er identifisert i Stortingsmelding 9 som er relativt runde og lett å på en måte strekke i alle retninger. [...] For at dette skal gi noen mening så må vi jo ha en klar oppfatning om hvor Norge skal være om fem, ti, femten og tjue år innenfor de teknologiområdene som vi da har sagt at vi skal, eller har egentlig bestemt, at er en del av våre vesentlige sikkerhetsinteresser. Da kan vi jo ikke bare si at det er sånn og så gjør vi ikke noe for å holde oss der ikke sant? Og der vil jo åpenbart måten man bruker industrisamarbeidsavtaler på være en viktig delmengde i forhold til å få den teknologien vi trenger inn i norsk industri.²⁰

²⁰ Respondent 5, 30. oktober 2017

Gitt at teknologisk kompetanse på norske hender i en krig eller krise har en så sentral plass i Meld. St. 9s vurdering av våre sikkerhetsinteresser, er denne uklarheten problematisk for ordningens troverdighet. Det er nettopp beredskapsmessige hensyn som bibehold av teknologisk kompetanse som vurderes når forsvars- og sikkerhetsmessige forhold gir unntak fra LOA og FOSA etter EØS-avtalens artikkel 123. Dette er videre av stor praktisk betydning for Forsvarsmateriell som utøvende aktør for både anskaffelse og gjenkjøp. Når det mangler klare føringer eller retningslinjer for hvilket anskaffelsesregelverk som skal benyttes i ulike tilfeller, blir det heller ikke samsvar mellom Forsvarsdepartementets sikkerhetspolitiske hensyn og praktiske utfall i Forsvarsmateriell.²¹

Et eksempel som viser mangelen på samsvar er anskaffelsen av de nye kystvaktfartøyene til Forsvaret. Fartøyene ble besluttet bygget ved norske verft av hensyn til nasjonale beredskaps- og sikkerhetshensyn, et unntak EØS-avtalens artikkel 123 gir rom for (Forsvarsdepartementet, 2016a). Det er av beredskapsmessige grunner viktig at det finnes kompetanse og kapasitet til å bygge, utruste og vedlikeholde fartøy i Norge. Det er ikke et urimelig argument. Regelverket som er lagt til grunn for anskaffelsen av selve fartøyene er ARF.²² Bruk av regelverket gir anledning til å unnta anskaffelser jamfør artikkel 123. Istedenfor utlyses det en konkurranse kun norsk industri får delta i. Samtidig besluttet man å legge FOSA²³ til grunn for anskaffelse av blant annet radarer og IFF (Identification Friend or Foe) som skal om bord på fartøyene, og *ikke* å kreve unntak jamfør artikkel 123, og derfor heller ikke gjenkjøp. Dette er materiell med krypto- og kommunikasjonsutstyr, som Meld. St. 9 eksplisitt nevner som områder der nasjonal kontroll er viktig (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 10-11). Det er vanskelig å se sammenhengen mellom sikkerhetspolitiske hensyn og materiellanskaffelsen i disse to tilfellene. Norsk sivil industri får oppdrag med å bygge fartøyskroget. Her legges nasjonale sikkerhetshensyn til grunn. Samtidig frafalles gjenkjøp på materiell man har vært klar på at er av sikkerhetsmessig karakter. Ved å frafalle gjenkjøp sier man i realiteten at den ikke spiller noen rolle i hensynet til norsk sikkerhet. Til tross for de uttrykte politiske målsetningene er dette jevngodt med en undergraving av ordningen på sikt.

²¹ Takk til Haakon Olav Sato i FMA for utdypende samtale rundt valg av regelverk og anskaffelsesstrategi, 29.1.2018.

²² Anskaffelsesreglement for Forsvarssektoren.

²³ Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

Dette funnet er også interessant i forhold til spørsmålet om hva som utgjør en uakseptabel avhengighet av en annen stat eller leverandør. Slik drøftet i kapittel 3.1.1 finner jeg ikke at det er definert. Hvis man ikke klarer definere det kompetansemessige innholdet ved teknologiområdene, blir det også vanskelig å definere hva som utgjør en uakseptabel avhengighet. Denne uklarheten styrker ikke gjenkjøpsordningen.

3.2.1 Hva er Forsvarets behov?

For å skape et bilde av målsetningene med kompetanseområdene – og hvordan gjenkjøp bidrar – er det nødvendig å avklare hva som er Forsvarets behov i denne sammenhengen. At de skal være styrende for anskaffelser i forsvarssektoren understrekes av respondentene. Spørsmålet er om det har vært tilfelle under utarbeidelsen og revisjonen av teknologiområdene? I forbindelse med revisjonen av teknologiområdene i 2005 var det FFI som fikk oppgaven med å komme med et svar. Rapporten – *Revisjon av de teknologiske kompetanse- og satsningsområder for Forsvaret og norsk forsvarsindustri* – gjennomgår de innmeldte behovene fra henholdsvis forsvarssektoren og industrien og foreslår så seks teknologiområder (Skogstad & Warberg, 2005, s. 36). Antallet ble utvidet til åtte i St. Meld. 38 i 2007 og gjentatt i Meld. St. 9. Jeg har ikke funnet et tilsvarende dokumentert grunnlagsarbeid for revisjonen av områdene for Meld. St. 9, og jeg har fått bekreftet fra involverte i prosessen at det heller ikke ble laget. Revisjonen av områdene ble gjort av en arbeidsgruppe satt ned av Forsvarsdepartementet.²⁴

Det er likevel gode grunner til å se nærmere på til FFIs gjennomgang i 2005 for å si noe mer presist om hva Forsvarets behov er. Behovene ble i rapporten grovt delt inn i fem hovedområder²⁵, med stort fokus på vedlikehold av materiell, levetidsstøtte og vedlikehold. Områdene er i stor grad valgt fordi den teknologiske utviklingen gjorde forsvarsmateriell stadig dyrere. Behovet for samarbeid med industrien tvang seg frem, mer og mer knyttet til understøttelse i hele levetiden til materiell. Det teknologiske kompleksiteten til materiellet og begrensede ressurser i Forsvaret tilsa at industrien tok mer ansvar for det man kaller

²⁴ Takk til Åge Skøelv for utdypende samtale om denne prosessen, 18.8.2017.

²⁵ 1. Vedlikehold av alle typer materiell – spesielt der en ikke ønsker å gjøre seg avhengig av private utenlandske selskaper under skarpe operasjoner. 2. Life time support av materiell levert fra norsk industri. Dette gjelder både vedlikehold av ny struktur og eventuelle oppgraderinger. 3. Deltakelse i nye fremskaffelsesprosjekter der det er behov for særlig tilpassing til tidligere materiell levert fra norsk industri. 4. Støtte til transformasjon og CDE aktiviteter. 5. Nasjonal utvikling av nye kapasiteter der dette er regningsssvarende (Skogstad & Warberg, 2005, s. 31).

«oppetid.» Denne utviklingen har fortsatt, og er viktig for Forsvaret også i dag, slik F-35 er et eksempel på. Rapporten fra 2005 er fremdeles relevant selv om vektleggingen av materiell levert fra norsk industri (arven) neppe er like aktuell i dag. Forsvarets materiell vil i fremtiden være enda mer basert på systemer utviklet og produsert i utlandet: nye kampfly, oppgraderte personellkjøretøy og nye ubåter.

Når det gjelder teknologiområdene slik de ser ut i Meld. St. 9, så gjør mangelen på målsetninger at respondentenes tolkning må tillegges stor vekt. Dette er også det eneste punktet i datainnsamlingen hvor det har vist seg å være et skille mellom svarene fra forsvarssektoren og industrien, om enn et lite et. Funnene viser at industriens innflytelse over utformingen av teknologiområdene anses å være størst fra forsvarssektorens side. En respondent besvarte spørsmålet om industrien hadde vært med å peke ut teknologiområdene slik: «I aller høyeste grad. Det vet jeg bestemt.»²⁶ En annen respondent mente at Forsvaret nærmest hadde «fått det forelagt.»²⁷ Det er fra forsvarsindustrien en mye større forsiktighet med å fremheve egen rolle i forbindelse med prosessen. Respondentene derfra vektlegger en dialog mellom Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening (FSi) og Forsvarsdepartementet med høringsuttalelser og interaksjon, der Forsvarets behov er styrende.

Det er ganske naturlig at denne divergensen oppstår. Min egen erfaring tilsier at forsvarsindustrien er svært bevisst på å ikke skape inntrykk av at gjenkjøpsordningen skal «skli ut» og oppfattes som et rent industripolitisk verktøy. Det tjener ikke industrien hverken i Forsvaret eller i politiske miljø. Da kan man lett se for seg at det vil bli satt spørsmålsteget ved det sikkerhetspolitiske argumentet som ligger til grunn for ordningen. Meld. St. 9 strammer også inn på mulighetene for å starte gjenkjøpsprosjekter med såkalt «dual-use» innretning. Det vil si teknologi eller materiell som også kan benyttes sivilt.

Til tross for at respondentene vektlegger industriens direkte påvirkning forskjellig, er det i det hele enighet om at det er den teknologiske utviklingen i norsk forsvarsindustri som er av størst betydning for hvorfor teknologiområdene ble endret. Det har lite for seg å etablere teknologiske kompetanseområder norsk industri ikke har muligheter til å fylle med innhold. «De fleste av disse områdene kan du jo sette et firmanavn bak,» som en respondent uttrykker

²⁶ Respondent 2, 13. oktober 2017.

²⁷ Respondent 7, 31. oktober 2017.

det.²⁸ Dette er en spissformulering, men den reflekterer virkeligheten. Norsk forsvarsindustri er relativt liten sammenliknet med større europeiske stater. Det er behov for å beskytte de investeringer som allerede er gjort i produksjonen av materiell og tjenester. Ressursbehovet i utvikling og produksjon tilsier at en endring ikke kan foretas før det gir sannsynlige muligheter for å tjene penger på produktene. Industriens kompetanse er retningsgivende for hva Forsvaret kan forvente, og teknologiområdene «speiler det vi er gode på.»²⁹ Teknologien – i forsvarsmarkedet eller andre markeder – er jo ikke statisk, så en endring over tid må uansett forventes.

Forsvarets behov har likevel ikke vært uten betydning for teknologiområdene. Forsvaret har vært under stadig omstilling de senere år. Ved regjeringens forslag til langtidsplan fra 2012 – *Et Forsvar for vår tid* – erklærte Forsvarsdepartementet at tiden med store omstillinger var over og at Forsvaret var «i balanse mellom mål og midler (Forsvarsdepartementet, 2012b, s. 153).» I følge historikerne Olav Bogen og Magnus Håkenstad markerte det slutten på ti år med omstilling (Bogen & Håkenstad, 2015, s. 313). Endret sikkerhetssituasjon spiller en rolle her. Den underliggende årsaken til omstilling har likevel vært et behov for å kunne anskaffe og drifte materiell med en kostnadsutvikling langt høyere enn ellers i samfunnet, samtidig som forsvarssektorens ressurser ikke har økt i samme takt som andre sektorer.

Kostnadsutviklingen har i stort vært drevet av to forhold. For det første er forsvarsmarkedet preget av lite konkurranse, noe som ikke gir særlige insentiver for bedriftene å effektivisere i samme grad som i andre markeder. Produksjon av forsvarsmateriell krever stadig mer kapital, maskiner, utstyr og spesiell kompetanse. «Dette gjør at et allerede begrenset antall produsenter faller og at markedsmakten øker for de gjenværende (Hove & Lillekvelland, 2017, s. 10).» For det andre er det en konkurranse mellom aktørene som opererer materiellet. For å opprettholde sin egen relative styrke vis-a-vis andre nasjoner skapes det et press om å stadig utvikle mer avansert teknologisk materiell. Det bidrar også til å øke kostnadene.

Sett i lys av dette har Forsvaret i Norge i likhet med i mange andre land måttet foreta endringer for å utføre kjerneoppgaver eller beskytte «den spisse enden.» Strukturen er kuttet, forsøk er gjort på å finne interne effektiviseringstiltak. I tillegg har en løsning vært «et redusert operativt aktivitetsnivå i en periode (Forsvarsdepartementet, 2016c, s. 3)», slik det

²⁸ Respondent 12, 6. februar 2018.

²⁹ Respondent 10, 20. november 2017.

forklares i den siste *Langtidsplanen for forsvarssektoren* (LTP). I den samme LTP'en skrives det at «[d]et er et strategisk mål å bruke de kontraktsformene som gir Forsvaret de mest kosteffektive løsningene (Forsvarsdepartementet, 2016c, s. 82).» PBL-løsningen for F-35 er et relevant eksempel. Her er hensikten å kunne redusere ressursbruken knyttet til bemanning innenfor materiellstyring, innkjøp, lager, vedlikehold og lagerareal. Disse oppgavene overtas av leverandør. Forsvarets innretning og ressursbegrensninger har altså vært med å skape et marked for leverandører på alle former for understøttelse av materiell.

Dette markedet for vedlikehold og forsyning er det tatt høyde for i teknologiområdene i Meld. St. 9. Område nr. 8 heter «Levetidsstøtte for militære land-, sjø- og luftsystemer.» Det er en naturlig videreutvikling fra arbeidet som ble lagt til grunn for St. Meld. 38. I meldingen ble Forsvarets behov slik jeg allerede har beskrevet i stor grad knyttet til vedlikehold og levetidsunderstøttelse. Det har igjen resultert i at gjenkjøpsavtalene også reflekterer dette. Et eksempel er bedriftene CHS NOR og RITEK som parter i gjenkjøpsavtaler knyttet til Forsvarets oppgradering av pansrede CV90 kjøretøy fra svenske BAE Systems Hägglunds AB.³⁰ Dette er et samarbeid for å gjøre de norske bedriftene i stand til å kunne vedlikeholde kjøretøyene for Forsvaret, samt også ta på seg understøttelse av lignende komplekse systemer i fremtiden. Gjenkjøpsavtalen mellom BAE og CHS NOR/RITEK er et eksempel på bruk av gjenkjøp som bidrar til å møte Forsvarets behov. Gjenkjøpsavtalen treffer et kompetanseområde (nr 8: levetidsstøtte for militære land-, sjø- og luftsystemer), industrien tilegner seg kompetanse fra en utenlandsk leverandør, og Forsvaret drar direkte nytte av det. Det er likevel ikke mulig å si noe om dette samtidig er den mest kostnadseffektive løsningen.

3.2.2 Bidragene til målsetningene

Samarbeidet mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien skaper merverdi for Forsvaret. Det er ingen tvil om at det resulterer i en kompetanseheving i Forsvaret. Gjenkjøp bidrar til å møte Forsvarets behov, slik CV90 understøttelsen er et eksempel på. Det er derimot langt mellom disse tilfellene. Respondentene ble spurt hvordan de mener gjenkjøp spesifikt har påvirket oppnåelsen av målsetningene i Meld. St. 9. Gitt hvor vanskelig det er å vurdere målsetningene i utgangspunktet, tar jeg her for meg de praktiske eksemplene respondentene gir. Det viste seg vanskelig å skille klart mellom teknologi, materiell og kompetanse i

³⁰ Hägglunds eies av det britiske industrikonsernet BAE Systems plc.

intervjuene, og forsøk på å atskille dem virket forvirrende på mange. Det er likevel av mindre betydning, og langt fra uventet all den tid *målbare* målsetninger og evaluering mangler.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan gjenkjøp gir bidrag til rett *materiell* for Forsvaret, er svaret at det er det vanskelig å vise til konkrete resultater. Det er nødvendig å akseptere samme type sirkelargumentasjon som begrunner hvordan gjenkjøp bidrar til norsk sikkerhet for å kunne finne eksempler. Gjenkjøp er en forutsetning for å få kontrakt, men anses ikke som relevant/avgjørende/nødvendig for at Forsvaret skal få det materiellet det behøver. En respondent uttrykte det slik da han ble spurt om eksempler på at gjenkjøp bidrar til rett materiell: «Nei, det har jeg vel for så vidt ikke. Fordi at det er vel en etablert praksis at gjenkjøp er aldri det kriteriet som bestemmer valg av leverandør.»³¹

Det uttrykkes av respondentene at Forsvarets krav er styrende for valg av materiell.

Gjenkjøpsordningen fungerer som en brekkstang for markedsadgang: «Ja, det balanserte ut investeringen ikke sant. Og som jeg sier, det at vi bygde fregatter i Spania gjorde at Spania åpnet opp for å anskaffe luftvern fra Norge.»³²

Luftvernet som ble anskaffet var NASAMS. Det er et av få eksempler respondentene peker på når det gjelder bidrag til rett materiell. NASAMS er imidlertid ikke et helt godt eksempel. Det var en videreutvikling av NOAH, et amerikansk system som ble ansett som dårligere for norske forhold enn konkurrenten, slik drøftet i kapittel 3.1.2. Den opprinnelige forpliktelsen Raytheon fikk ved Norges anskaffelse av AMRAAM for F-16 sikret markedsadgang. Byggingen av fregattene i Spania åpnet opp enda et marked.

Nytt sjømålsmissil, NSM, nevnes hyppig som materiell utviklet med bidrag fra gjenkjøp. NSM er i ferd med å bli en eksportsuksess for KDA. Ubåtavtalen med Tyskland er det siste eksempelet på det. Dette er selvsagt en åpning av et nytt marked for NSM, men gjenkjøp kan ikke sies å ha vært en bidragsyter til utviklingen av missilet. Missilutviklingen i Norge går i en linje fra NSM til Penguin til Terne. Aslak Bonde har i sin masteroppgave argumentert for at det var utviklingen av Terne på 1950- og 60-tallet som la grunnlaget for den senere utviklingen av Penguin (Bonde, 1990, s. 46). Oppbyggingen av kompetanse på missilteknologi var retningsgivende for hvordan Kongsberg Våpenfabrikk etterhvert utviklet

³¹ Respondent 5, 31. oktober 2017.

³² Respondent 4, 27. oktober 2017.

seg til å bli et høyteknologisk selskap; det KDA vi kjenner i dag. Samtidig etablerte Kongsberg og FFI kunnskap og nettverk. Dette var nødvendig for å skape den industrielle og politiske vilje til å satse på utvikling av en type materiell i Norge som tidligere måtte anskaffes fra utlandet. Det er likevel ikke noe militærindustrielt kompleks i Norge, men myndighetenes involvering og eierskap i norsk forsvarsindustri er forhold som gir insentiv til å opprettholde og videreutvikle den. Statlig eierskap er jo nettopp et uttrykk for en slik strategisk tankegang, og teknologioverføringen som gjøres mellom sivil sektor og forsvarsindustri er viktig. Trekantsamarbeidet mellom Forsvaret, FFI og forsvarsindustrien er også understreket i Meld. St. 9 som noe regjeringen ønsker å videreføre (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 35). NSM er en del av denne strategien, og har lite med gjenkjøp å gjøre.

Den fjernstyrte våpenstasjonen til KDA (Protector Remote Weapon Station) er et annet eksempel respondentene viser til. Selv om gjenkjøpsordningen har åpnet markeder også for våpenstasjonen, ble den i utgangspunktet hverken utviklet eller eksportert ved hjelp av gjenkjøp. Våpenstasjonens suksess som eksportprodukt til i første omgang USA var et resultat av at produktet var det beste tilgjengelige på markedet i en tid da behovet var stort etter 11. september 2001 og invasjonen av Afghanistan (Sogner & Petersen, 2014, s. 147). At gjenkjøpsavtaler senere har bidratt til å opprettholde produksjon og eksport, er det ingen tvil om.

Når det kommer til rett *teknologi og kompetanse* er det flere eksempler på at gjenkjøpsordningen sørger for en slik overføring til norsk forsvarsindustri. Men eksemplene som viser at dette kommer Forsvaret til gode er langt vanskeligere å finne. «Det er litt hummer og kanari»³³ som en respondent uttrykte det. Før de konkrete eksemplene som er funnet gjennomgås, er det nødvendig å understreke at denne teknologi- og kompetanseoverføringen til norsk forsvarsindustri ikke er irrelevant sett fra et totalforsvarsperspektiv. Det at industrien får tilgang til teknologi og kompetanse via gjenkjøpsavtaler gjør at de ressursene samfunnet – og Forsvaret – kan trekke på i en eventuell krise eller krig er større. Kompetansebygging i industrien er også kompetanse for Forsvaret i en slik sammenheng.

³³ Respondent 4, 27. oktober 2017.

Det er derimot ikke sagt at det skjer i fremtid. Tvert imot tyder funn på at Forsvaret ikke er særlig flinke til å utnytte det potensialet i kompetansebygging gjenkjøpsavtalene representerer. Både fra industrien og myndighetssiden uttales det at det bygges opp kompetanse i industrien som Forsvaret ikke drar nytte av. En respondent uttrykker det slik: «Nei det har jeg vanskelig for å eksemplifisere i hvert fall. Jeg tror man bygger opp masse kompetanse i industrien, men jeg vet ikke om vi klarer å la den tilflyte Forsvaret, hvis vi tenker på kompetanse på materiellet som sådan.»³⁴

Dette skyldes i hovedsak to forhold. For det første er ikke Forsvaret selv bevisst hvordan man skal utnytte gjenkjøpsavtalene. Det kjøpes kompetanse fra utenlandsk industri fremfor å utnytte gjenkjøpsavtalene. Da utnytter man ikke den kompetansen norsk industri får som følge av disse. For det andre er det til tross for at stadig mer av Forsvarets behov for vedlikehold og annen understøttelse har vært skjøvet over på industrien i de senere år, fremdeles deler av Forsvaret som ønsker å posisjonere egne løsninger inn foran industrielle. I praksis dreier dette seg om Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO). Det mangler enighet i Forsvaret om slike veivalg. Særlig gjelder dette hva som legges i beredskap, og hvilke føringer langsiktige vedlikeholdskontrakter skal gis. Helikopteret NH-90 viser hvordan mangelen på enighet gir seg praktiske utslag. Forsvaret stilte krav om at vedlikehold etter 600 timer skulle skje på Forsvarets verksteder. Sertifiseringen må derimot gjøres av NHI, leverandøren av helikopteret.³⁵ I stedet for å kjøpe denne tjenesten fra NHI, kunne Forsvaret ha utnyttet gjenkjøpsavtalen på helikopteret til å få sertifisert egne verksteder, og dermed spart tid og penger.³⁶ Det fremstår som bortkastet å bygge opp kompetanse på materiell i industrien ved hjelp av en gjenkjøpsavtale når Forsvaret samtidig ikke ser ut til å vite hvordan dette skal kunne brukes, og attpåtil tidvis bygger opp tilsvarende konkurranse innomhus.

Respondentene gir stort sett eksempler på teknologi og kompetanse som har tilflytt industrien, uten å forklare hvordan dette også kommer Forsvaret til gode. Fremst blant disse er den kompetansen NAMMO har fått tilgang til for utvikling av ammunisjonstyper og missilteknologi. Når det gjelder missilteknologi er det helt klart at NAMMO i dag ikke hadde hatt en rakettmotorpark foruten gjenkjøpsavtale knyttet til anskaffelsen av F-16. Dette var

³⁴ Respondent 10, 20. november 2017.

³⁵ NH Industries er et konsortium eid av Airbus Helicopters, Leonardo og Fokker Aerostructures.

³⁶ Respondent 1, 9. oktober 2017.

teknologiutvikling tilsvarende 30-40 millioner kroner i 1978.³⁷ F-16 har dermed lagt grunnlaget for at NAMMO i dag er eneleverandør på rakettmotor til både ESSM (Evolved Sea Sparrow) og AMRAAM (Advanced Medium-Range Air-to-Air Missile). Forsvaret deltar i ESSM-programmet i NATO, og AMRAAM nyttes i NASAMS. I denne sammenheng er NAMMOs kompetanse en bidragsyter til norsk og alliert sikkerhet. Det er likevel uklart hvordan dette er kompetanse som tilflytter det norske Forsvaret i større grad enn andre nasjoner som også bruker de samme missilene, men i et allianseperspektiv er NAMMOs teknologi og kompetanse verdifull.

Allianseperspektivet må utdypes kort her. Det er en gjennomgående oppfatning hos respondentene at fordi våre viktigste allierte ikke har det samme fokuset på nordområdene, er gjenkjøpsavtalene med på å sikre at Norge har teknologi og kompetanse som gjør oss til en relevant partner for andre NATO-land. Dette er en påstand det er vanskelig å etterprøve. Men i likhet med drøftingen av vår geopolitiske stilling i kapittel 3.1.1, er det ikke noe som tyder på at dette er et aspekt som vektlegges fra et sikkerhetspolitisk ståsted. *Et felles løft* peker på F-35 og maritime overvåkningsfly hva materiell angår når det kommer til nordområdene og norsk sikkerhetspolitikk (Tamnes et al., 2015, s. 67). Industrielle forhold som gjenkjøp anses ikke som relevante.

Et annet relevant og hyppig brukt eksempel er krypto- og kommunikasjon. Ifølge Meld. St. 9 er dette kritisk teknologi og kompetanse (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 10). Flere respondenter viser til Meldingen. Nasjonal kontroll på særlig krypto er viktig, og gjenkjøpsordningen bidrar til å sikre dette gjennom teknologioverføring. Det gis to konkrete eksempler på at Forsvaret har nytt godt av gjenkjøpsavtaler der norsk forsvarsindustri har fått tilgang på teknologi innen krypto- og kommunikasjonssystemer.³⁸ At Norge har ledelsessystemer som kan motstå cyberangrep anses som viktig for konflikthåndtering i en krise- eller krigssituasjon (Tamnes et al., 2015, s. 63). Likevel er det slik at flere NATO-land ikke har en forsvarsindustri med kompetanse på krypto eller ledelsessystemer, og må anskaffe det som annen teknologi eller materiell. Det er også slik at denne industrien opererer på samme måte som høyteknologiske sektorer; med global «sourcing» av materiell og teknologi. Komponentene kommer fra en mengde underleverandører, som leverer til flere av de samme

³⁷ Respondent 9, 15. november 2017.

³⁸ Respondent 1, 9. oktober 2017 og Respondent 7, 31. oktober 2017.

systemleverandørene. Det foregår en konsolidering også blant denne type leverandører innen forsvarsindustrien. Dette er noe blant annet NOU'en «Digital sårbarhet – sikkert samfunn» i 2015 oppfatter som «uheldig sett fra et sikkerhets- og avhengighetsperspektiv (Lysne et al., 2015, s. 115).»

Forsvarets behov innen krypto- og kommunikasjon handler i mindre grad om materiell. Norske selskaper som KDA og Thales Norway leverer løsninger, men Forsvaret er avhengig av å kunne anskaffe også fra utenlandske leverandører for å få dekket alle behov. Utfordringene på IKT-området handler i større grad om tilgang på kompetanse i Norge: nok mennesker med rett kompetanse. For Cyberforsvaret er ikke utfordringen primært hvor utstyret kommer fra, men hvem som skal arbeide med det. Det er vanskelig å rekruttere nok mennesker med kompetanse innen for eksempel krypto som samtidig kan sikkerhetsklareres. Nasjonale krav til sikkerhet gjør at man ikke kan benytte seg av utenlandsk kompetanse på alle systemer.³⁹ Betydningen av å ha norsk industri innenfor krypto- og kommunikasjonsteknologi, og i forlengelsen gjenkjøp som et virkemiddel, kan i denne sammenhengen sies å være begrenset. Det er likevel slik at gjenkjøp gir bidrag til kompetansebygging i industrien som Forsvaret kan dra nytte av i forbindelse med for eksempel felles utviklingsprosjekter.

Det gis også flere eksempler på at forsvarsindustrien har fått tilgang til kommunikasjonsteknologi og kommunikasjonsinfrastruktur gjennom gjenkjøpsavtaler. En respondent viser til selskapene KOMROD, Teleplan Globe og T&G Elektro frem med radioteknologi, antenner og kabeltyper.⁴⁰ Hvordan denne generelle kompetansehevingen kommer Forsvaret til gode forklarer han ikke, det gjør heller ikke de øvrige respondentene. Eksempelet T&G Elektro er ikke særlig velvalgt. Gjenkjøpsavtaler har bidratt til at selskapet er i stand til å levere komponenter til romfartsindustrien.⁴¹ Selv om dette er viktig for denne bedriftens utvikling, kan det ikke sies å være av umiddelbar nytte for Forsvaret.

Det er likevel slik at når Forsvaret anskaffer nytt materiell som kommunikasjonsteknologi, så tas dette selvsagt ikke i bruk uten opplæring. Det betyr at Forsvaret «får med [seg] en

³⁹ Takk til Inge Kampenes og Ivar Kjærem for utfyllende samtale om cybersikkerhet og krypto, 16.4.2018.

⁴⁰ Respondent 1, 9. oktober 2017.

⁴¹ Respondent 1, 9. oktober 2017.

opplæringspakke og vi blir, vi bygger kompetanse, for å så kunne ivareta en del av de nye systemene selv.»⁴² Gjenkjøpsprosjekt har gitt tilgang til opplæringspakker man ellers ville ha måttet betale for. Kompetansen norsk industri har på de systemene som leveres til Forsvaret er selvsagt viktig. Slik er det med alt som leveres Forsvaret, uavhengig av hvor det leveres fra. Hovedsakelig skjer de fleste teknologi- og kompetanseoverføringene direkte til industribedriften, uten krav om at Forsvaret skal dra nytte av det. Det er en konsekvens av gjenkjøpsordningens hovedmål, nemlig markedsadgang. Til tross for at det ligger insentiver⁴³ i ordningen for å sikre teknologisamarbeid og forsknings- og utviklingsamarbeid (FoU), er assistanse i forbindelse med markedsutvikling og markedsadgang viktig. Det fremtidige sannsynlige potensialet i markedsadgang – altså eventuelle fremtidige salgsinntekter – utgjør ofte en del av verdien i en gjenkjøpsavtale. Disse verdiene tilfaller den enkelte bedrift, ikke Forsvaret. Muligheten for å bruke gjenkjøpsavtaler for å sikre norske produkter innpass i prosjekter den utenlandske leverandører er involvert i tredjeland av er også av verdi. Dette understrekes av respondentene i vurderingen av hvilke av statens virkemiddel for forsvarsindustrien som er av størst betydning: Gjenkjøpsordningens rolle som døråpner skal ikke undervurderes:

«Industrisamarbeid er mye, mye viktigere enn alle de andre sakene [andre virkemiddel staten besitter]. For det åpner en masse dører. Ikke bare knyttet til et spesielt prosjekt. Det er klart når det kjøres et prosjekt og du kommer i inngrep og du får nettverket så dukker det opp kanskje noen andre muligheter også.»⁴⁴

Det må også tas med at deler av gjenkjøpsregimet ikke involverer overføring av hverken materiell, teknologi eller kompetanse, men forpliktelser. Dette handler om såkalt *swapping*. Det kan være svært vanskelig å oppfylle en gjenkjøpsforpliktelse i land med lite forsvarsindustri, forsvarsindustri preget av lav teknologisk modenhetsgrad eller små nisjer. Da er det lite å samarbeide om. En *swap* innebærer at en utenlandsk bedrifts gjenkjøpsforpliktelse i Norge frafalles mot at en norsk bedrifts gjenkjøpsforpliktelse frafalles tilsvarende i det andre landet. Man bytter bort forpliktelsene, og slipper på den måten å løse en gjenkjøpsforpliktelse som kan være vanskelig å oppfylle. Det er Forsvarsdepartementet som godkjenner en slik byttehandel i samarbeid med andre lands myndigheter etter forespørsel fra de involverte

⁴² Respondent 7, 31. oktober 2017.

⁴³ Disse insentivene er faktorbruk. Teknologisamarbeid og/eller FoU kan gi opptil 5 ganger den opprinnelige verdien. Assistanse i forbindelse med markedsutvikling og markedsadgang opptil 2 ganger verdien (Forsvarsdepartementet, 2012a, s. 12).

⁴⁴ Respondent 10, 20. november 2017.

industribedriftene. Swap eller byttehandel fremstår som en praktisk og fleksibel ordning ment for å løse utfordringer forsvarsindustrien fra tid til annen står overfor. Men igjen, det har ikke vært mulig å finne noen eksempler på at dette er fordelaktig for forsvarsevnen.

Avslutningsvis må også gjenkjøpsordningens økonomiske betydning for Forsvaret drøftes. På spørsmål om hva Forsvaret kan gjøre hvis gjenkjøp skulle bortfalle svarer en respondent at «den alternative strategien er at Forsvaret bruker mer penger for å oppnå det samme.»⁴⁵ I dette ligger at «det samme» er de bidragene gjenkjøp gir i dag. Funnene tilsier at det er langt mellom dem. Forsvaret får rett og slett lite igjen av ordningen hva materiell, teknologi eller kompetanse angår. En slik alternativstrategi fremstår derfor lite troverdig. Det er mer sannsynlig at bortfall av gjenkjøp vil sikre Forsvaret større handlefrihet. Forsvaret vil kunne få flere leverandører å velge mellom, samt at anskaffelsene blir billigere. Flere respondenter legger ikke skjul på at gjenkjøp er fordyrende for Forsvarets anskaffelser.⁴⁶ Det er også akseptert i Forsvarssektoren at leverandørene gir et pristillegg på mellom 3 og 5 prosent når de må akseptere gjenkjøp. Samlet utgjør det store verdier for Forsvaret.

Forsvarsdepartementet har satt kostnadsrammen for ubåtanskaffelsen på 40,7 milliarder kroner (Forsvarsdepartementet, 2017, s. 71). Et påslag på 3 prosent utgjør 1,2 milliarder kroner. Er påslaget 5 prosent utgjør det 2 milliarder. Prosjektet kampvogner til Hæren – anskaffelsen av CV90 fra BAE Hägglunds – har en kostnadsramme på 10,7 milliarder kroner (Forsvarsdepartementet, 2017, s. 71). Tilsvarende påslag gir henholdsvis 321 millioner og 535 millioner kroner.

Denne type ekstrakostnader problematiseres ikke av respondentene. Jeg kan heller ikke finne at Forsvarsdepartementet gjør det. Derimot vektlegger respondentene gjenkjøpsordningen og forsvarsindustriens rolle i et samfunnsøkonomisk perspektiv. I 2016 var 5028 årsverk i Norge forbundet med forsvarsindustri (Pedersen, 2017, s. 24). Samme år utgjorde verdiskapingen i forsvarsindustrien målt som driftsresultat pluss lønnskostnader 3,7 milliarder kroner (Pedersen, 2017, s. 27). Forsvarsindustrien er selvsagt en viktig bidragsyter til sysselsetting og økonomisk vekst i Norge, men den er relativt liten sammenlignet med mange andre næringer i Norge. Det er vanskelig å finne gode tall for hvor viktig forsvarsindustrien er i norsk industri totalt sett. Statistisk sentralbyrå skiller i sine oversikter og analyser ikke mellom

⁴⁵ Respondent 11, 19. januar 2018.

⁴⁶ Respondent 7, 31. oktober 2017, Respondent 10, 20. november 2017 og Respondent 11, 19. januar 2018.

forsvarsindustri og annen industri. Likevel er det et poeng at forsvarsindustrien er en høyteknologisk næring med større ringvirkninger for samfunnet enn eksempelvis bergverk. En analyse gjort av konsultantselskapet Ernst & Young i 2015 viser til at statens inntekter fra de tre største norske forsvarsleverandørene i Norge er omtrent like store som utgiftene forbundet med disse (Young, 2015). Det er også medvirkende til at den nyter bred politisk støtte, og sies å gi viktige bidrag til samfunnsøkonomien. Daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide uttalte under sin tale til konferansen INFO/ERFA i 2014 at «[f]orsvarsindustrien har en vesentlig rolle å spille i et kunnskapsbasert Norge. Dere bidrar til innovasjon og teknologiutvikling som kommer hele samfunnet til gode. Derfor er dere i høyeste grad en del av regjeringens visjon (Forsvarsdepartementet, 2014c).»

En respondent poengterte at «det er lite samfunnsøkonomi i å eksportere norske penger.»⁴⁷ Argumentet er altså at staten lider et større økonomisk tap på anskaffelser fra utlandet når det ikke appliseres gjenkjøp. Det er en påstand som er vanskelig å etterprøve, men i utgangspunktet er det ikke noe unormalt i å hverken eksportere eller importere penger. Norges handelsoverskudd med utlandet var i januar 2018 på 28,8 milliarder kroner, det høyeste på tre år (Rolsdorff, 2018). Det er urimelig å anta at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprettholde forsvarsindustri i Norge isolert sett. En slik vurdering må i så fall settes i sammenheng med andre næringer i Norge. Teorien om komparative fortrinn sier at hvert land vil eksportere de produktene som landet har best forutsetninger for å produsere, og importere andre produkter. I en markedsøkonomi er det sjeldent samfunnsøkonomisk nyttig å verne om en spesifikk industri. Når det først gjøres er det av andre årsaker, slik Forsvarsdepartementet selv gjør ved å vektlegge «beredskap og reaksjonsevne mot kriser og anslag (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 7)» som det viktigste rasjonale for en nasjonal forsvarsindustri. Det burde også være et tankekors for Forsvarsdepartementet at kostnadene forbundet med gjenkjøp og støtte til forsvarsindustrien dekkes av departementet, mens eksempelvis overskudd og utbytte fra delvis norskeide bedrifter som KDA tilfaller Nærings- og fiskeridepartementet og statskassen.

Noen av respondentene setter også gjenkjøp og statlige støtteordninger for forsvarsindustrien inn i en større sammenheng i Europa. EU-direktivet fra 2009 var ment å motvirke det som

⁴⁷ Respondent 11, 19. januar 2018.

kalles forsvarsmarkedets egenart (i praksis statlige subsidier), og skape et mer konkurransepreget marked lik det som ellers finnes i EUs indre marked. I følge respondentene har ikke det fungert etter hensikten. Forsvarsmarkedet bærer preg av samme proteksjonisme som før direktivet trådte i kraft. Flere respondenter sier at et åpent marked er å foretrekke fremfor gjenkjøp.⁴⁸ Til tross for dette anses likevel gjenkjøp for å ha strategisk verdi i en europeisk sammenheng, «så ikke Europa mister evnen til å forsvare egen sikkerhet. For å ikke skape avhengighet [til ikke-europeiske nasjoner].»⁴⁹ Det er et motsetningsforhold mellom det å ønske et mer åpent marked, men samtidig forsvare virkemiddelets gjenkjøp av strategiske årsaker. At flere europeiske nasjoner kan sies å ha forsvarsindustri av strategisk betydning for EU er mulig. Det er derimot lite som tilsier at norsk forsvarsindustri kan påberope seg det samme.

4 Konklusjon

«Ja, men er det ikke en statsborgers plikt å meddele seg til almenheten, når han har fanget en ny tanke!» «Å, almenheten behøver slet ingen nye tanker. Almenheten er best tjent med de gamle, gode, anerkjente tanker den allerede har.»⁵⁰

Denne oppgaven har utforsket hvilken betydning gjenkjøpsordningen har for forsvarsevnen. Utgangspunktet har vært Melding til Stortinget nr. 9 (2015-2016). Meldingen hevder at det er en sammenheng mellom en konkurransedyktig norsk forsvarsindustri og Norges sikkerhet. Gjenkjøp er i denne sammenheng identifisert som et sentralt virkemiddel for å bidra til dette. For å kunne gi et svar på om dette stemmer har jeg i tillegg til dokumentanalyse basert meg på intervjuer. Tidligere empiri om gjenkjøpsordningen har stort sett fokusert på betydningen den har hatt for industrien. Denne oppgaven har derimot undersøkt effekten på Forsvaret. Det ble valgt to forskningsspørsmål for å vurdere dette nærmere:

1. Hva er sammenhengen mellom gjenkjøp og særnorske forhold?
2. Hvilke materiell-, teknologi- og kompetansemålsetninger for Forsvaret bidrar gjenkjøp til å nå?

⁴⁸ Respondent 3, 13. oktober 2017, Respondent 8, 9. november 2017 og Respondent 12, 6. februar 2018.

⁴⁹ Respondent 2, 13. oktober 2017.

⁵⁰ Sitat fra Henrik Ibsens *En folkefiende* (1882).

Gjenkjøp som virkemiddel ble satt i sammenheng med utviklingen av forsvarsmarkedet. Dette markedets egenart – stort sett lukket med små innslag av konkurranse – er viktig for å forstå hvorfor gjenkjøp benyttes i store deler av den vestlige verden.

Svaret på forskningsspørsmål 1 er entydig. Det finnes ikke en sammenheng mellom gjenkjøp og særnorske forhold. Respondentene oppfatning av hva særnorske forhold er i utgangspunktet stemmer heller ikke med de faktiske forhold. Forholdene i seg selv kan ikke brukes som et rasjonale for gjenkjøp. Det finnes ikke hold i argumentet om at materiell utviklet i Norge er bedre tilpasset norske forhold enn materiell utviklet i andre land. Jeg kan ikke finne at gjenkjøpsavtaler har bidratt til å utvikle materiell spesielt for norsk geografi. Intervjuobjektene ga eksempler på at gjenkjøp bidro til å sikre norsk forsvarsindustri – og i forlengelsen Forsvaret – tilgang til teknologi innen krypto- og kommunikasjonsutstyr som en konsekvens av en gjenkjøpsavtale ved to anledninger.⁵¹ Det er et bidrag til målet om å sikre nasjonal kontroll på kryptoløsninger i Forsvaret. Derimot er materiellet ikke utviklet for nordområdene spesielt eller Norges geografi generelt. Andre funn jeg har gjort tilsier det samme: nemlig at man klarer å sikre forsvarsindustrien teknologisk utvikling til en viss grad gjennom gjenkjøpsordningen, men at dette har lite med de uttalte målene i Meld. St. 9 å gjøre, og enda mindre med særnorske forhold. Videre er det uklart hvordan teknologien eller materiellet har noen større nytteverdi for Forsvaret enn annet materiell utviklet og anskaffet utenom gjenkjøpsordningen.

Når koblingen mellom gjenkjøp og særnorske forhold ikke er tilstede, er det også vanskeligere å feste lit til påstanden om gjenkjøpsordningens sikkerhetspolitiske betydning. Det kan ikke ses bort ifra at det kan være en sikkerhetspolitisk fordel å utvikle og produsere forsvarsmateriell i Norge. Det er likevel lite som tyder på at dette er av særlig viktighet. Sikkerhetspolitiske vurderinger knyttet til forsvarsindustri og gjenkjøp vektlegger tilgang på kompetanse først og fremst i forbindelse med forsyning og vedlikehold. Den kompetansen gjenkjøpsordningen representerer klarer Forsvaret i liten grad å nyttiggjøre seg av i fredstid. Industrien vektlegger det heller ikke. Det er et åpent spørsmål hvordan man fra et totalforsvarsperspektiv skal klare å nyttiggjøre seg kompetansen i krise eller krig. Forsvaret er likevel avhengig av både andre land og deres industri. Det fremkommer ikke hvordan

⁵¹ Respondent 1, 9. oktober 2017 og Respondent 7, 31. oktober 2017, se side 39.

avhengigheten vurderes. Det kunne nok vært forventet at en slik vurdering gjøres av strategisk nivå i Forsvarsdepartementet for å fastslå hva som utgjør en *uakseptabel* avhengighet. Jeg kan likevel ikke se at dette er gjort.

Det som derimot er tydelig er at gjenkjøpsordningens primære målsetning om markedsadgang for norsk forsvarsindustri innfris. 70 prosent av materiellet eksporteres og omsetningen i industrien har økt mye siden midten av 1990-tallet. Gjenkjøpsordningen har vist seg som det mest sentrale virkemiddelet myndighetene rår over i forsvarsmarkedet. I det særegne forsvarsmarkedet er ordningen blitt verktøyet som brukes for å «dele opp kaken» i handelen mellom landene. Det er ikke nødvendigvis noe feil i det. Det er klart at gjenkjøpsordningen bidrar til å sikre norske arbeidsplasser og verdiskapning. Men dette skjer ikke fordi Forsvaret drar nytte av det. Det kan også se ut som at det er noe tilfeldig når man bruker argumentet «nasjonal sikkerhet» som grunnlag for å kreve gjenkjøp, og når det ikke gjøres. Det er nettopp de nasjonale sikkerhetsinteressene som gir grunnlag for å unnta en forsvarsanskaffelse fra LOA eller FOSA etter EØS-avtalens artikkel 123. Manglende klarhet rundt dette fører til at mindre bevisst forhold til hvilket anskaffelsesregelverk som velges fra gang til gang. Det er en fare for at embetsverket selv motarbeider gjenkjøpsordningen ved å ikke være tydelig, og dermed setter spørsmålsteget ved ordningens fremtid.

Svaret på forskningsspørsmål 2 er nesten like entydig som på forskningsspørsmål 1. Det er i det hele vanskelig å måle hva ordningen bidrar med for forsvarsevnen. Det finnes ikke noen klare målsetninger. De teknologiske kompetanseområdene nevnt i Meld. St. 9 (på side 34) gir liten mening fordi disse selv ikke har et innhold. Det finnes ikke målsetninger eller vurderinger av hva man vil med områdene. Hva som er Forsvarets behov defineres ikke hverken i meldingen eller hos respondentene. Forsvarets innspill ved revisjonen av de teknologiske kompetanseområdene i 2005 vektlegger vedlikehold og forsyning. Slik understøttelse er tatt inn som et åttende område i Meld. St. 9. Likevel kommer det frem fra respondentene at det avgjørende for utarbeidelsen av områdene først og fremst er det industrien allerede er gode på. Kompetansen og den teknologiske arven avgjør hvilke områder som blinkes ut. Noe annet ville også vært merkelig. Det ville ha vært urealistisk for myndighetene å kreve at norsk forsvarsindustri skal støtte Forsvaret på et område de ikke allerede behersker til en viss grad.

Det er også langt mellom eksemplene på at gjenkjøpsordningen bidrar til rett materiell, teknologi eller kompetanse til Forsvaret. De eksemplene som nevnes er ikke utviklet på bakgrunn av gjenkjøpsordningen. Hverken NASAMS, våpenstasjonen til KDA eller NSM er kommet til som følge av gjenkjøp. Det er også vanskelig å se at disse produktene ble utviklet for norske forhold, til tross for at flere respondenter mener det. NASAMS er en videreutvikling av et amerikansk system som var tredjevalget da det opprinnelig ble anskaffet. Våpenstasjonen til KDA var selskapet både dyktige og heldige med å kunne posisjonere på rett sted til rett tid. NSM må ses i forlengelse av Terne og Penguin. Alle produktene har hatt – eller har potensiale til å bli en eksportsuksess. Gjenkjøpsordningens bidrar ligger i dette, ikke i at materiellet var det beste for Forsvaret.

Påstanden i Meld. 9 om at ordningen bidrar til rett materiell lar seg vanskelig bekrefte fordi norsk forsvarsindustri stort sett leverer nisjeprodukter. Ordningen sikrer at flere av disse produktene kan inngå som en del av en større plattform anskaffet fra utenlandske leverandører. Kompetansen industrien bygger opp på disse produktene er utvilsomt viktig for industrien. Det fremkommer fra respondentene at gjenkjøpsordningen har sikret industrien tilgang til teknologi og kompetanse som har vært viktig for å fortsatt utvikle nye produkter og henge med på teknologiutviklingen. Norsk forsvarsindustri er i aller høyeste grad høyteknologisk, og dette kan utvilsomt være et grunnlag for nyttig kompetanseoverføring til Forsvaret. Men jeg finner ikke at det eksisterer en slik kompetanseoverføring i dag. Det er en manglende forståelse i Forsvaret for hvordan man skal utnytte gjenkjøpsavtalene for å få til dette. Forsvaret er i mange tilfeller heller ikke enig internt om hva man skal gjøre selv, og hva industrien skal gjøre.

Forsvarsindustrien har et ønske om å gi relevante bidrag til Forsvaret. Den ser på seg selv som en viktig aktør i et totalforsvarsperspektiv, og er bevisst på at ikke gjenkjøpsordningen skal «utvannes» og fremstå kun som et næringspolitisk verktøy. Likevel er det vanskelig å ikke konkludere med at det først og fremst er det den er. Den samfunnsøkonomiske nytten av å ha en norsk forsvarsindustri er vanskelig å synliggjøre utover at den på linje med andre industrier selvsagt bidrar til verdiskapning. Når et politisk virkemiddel brukes for å hjelpe industrien er det av strategiske årsaker som å bidra til egen sikkerhet. Men disse bidragene er det vanskelig å se er tilstede. Forsvaret er heller ikke tjent med en ordning som gir høyere anskaffelseskostnader, uten at man klarer identifisere hva man får igjen for det.

At ordningen ikke bidrar i særlig grad til Forsvaret samtidig som den gjennomgående forsvars nødvendiggjør noen betraktninger om den konformiteten som er avdekket. Av de 12 som ble intervjuet, var det kun én av dem som satte spørsmålstegn ved premisset om at gjenkjøp gir viktige bidrag til norsk sikkerhet. Tatt i betraktning at dette premisset står i sterk kontrast til flere faktiske forhold knyttet til både særnorske forhold, materiellmessige og sikkerhetspolitiske vurderinger, gir det grunn til å vurdere gruppedynamikken blant dem som er ansvarlig for og arbeider med gjenkjøpsregimet i Norge. Irving Janis etablerte begrepet gruppetenking i 1972, som en følge av sine studier av utenrikspolitiske feilgrep i USA. Gruppetenking kan ha flere symptomer, delt inn i tre hovedkategorier. Disse er: 1. overvurdering av gruppen; følelse av usårbarhet; moralsk illusjon. 2. transsynthet; rasjonalisering; stereotyping av andre grupper. 3. konformitetspress; selvsensur; følelse av enstemmighet; press på avvikere; selvoppnevnte informasjonsfiltre. (Janis, 1982, s. 174-175)

Rasjonaliseringen, sirkelargumentasjonen, enstemmigheten og det normative samholdet som kom frem i mine intervjuer sammenfaller med definisjonen Janis utarbeidet. Jeg mener denne konformiteten må settes i sammenheng med at det eksisterer et sterkt politisk press om at forsvarsanskaffelser skal brukes for å også gi verdiskapning i Norge. Dette er i seg selv ikke kontroversielt. Politikere ønsker selvsagt å bruke statlige virkemidler for å sørge for arbeidsplasser og verdiskapning. Men det fører også til at det er skapt en konformitet i forsvarssektoren som stenger for andre synspunkter. Det kan føre til at man fastholder på innarbeidede tankemønstre og prosesser etter at de slutter å ha effekt eller etter at de økonomiske forholdene Forsvaret opererer under har endret seg. Konformiteten gir lite fleksibilitet til å møte endrede forutsetninger.

Avslutningsvis må jeg også komme tilbake til oppgavens metode. Jeg valgte å samle inn data fra sentrale beslutningstakere ved hjelp av semi-strukturerte intervjuer. I etterkant er det mulig å tenke seg at spørsmålene kunne vært skarpere og forsøkt å legge opp til en diskusjon som skapte større kontrast til faktiske forhold. Dette ble ikke gjort for å være sikker på at ikke en eller flere av respondentene skulle «låse seg» og ikke gi verdifull informasjon. De innsigelser jeg kom med under intervjuene var gjerne for forsiktige, og ble følgelig også lite virkningsfulle. Jeg mener likevel at den avdekte konformiteten tyder på at det både fra myndigheter og fra industrien er en ærlig oppfatning om at gjenkjøpsordningen er viktig for Norges sikkerhet. Denne oppgaven har argumentert for at det er den ikke.

Tilnærmingen jeg valgte har gjort at oppgaven ikke har gått i dybden på de politiske føringene eller rammene særlig Forsvarsdepartementets intervjuobjekter må forholde seg til. At det er et politisk press om å avhjelpe forsvarsindustrien er tydelig. Hvordan dette utarter seg i forholdet mellom embetsverk og politisk ledelse har ikke jeg kunnet vurdere. For å svare på dette er det nødvendig å gå den politiske diskursen nærmere etter i sømmene for å vurdere holdninger og eventuelle bindinger til forsvarsindustrien. Slik ville man gjerne også ha kunnet gi et tydeligere svar på hva de rene *sikkerhetspolitiske* vurderingene knyttet til gjenkjøp kan være. Det er hva FD selv offentlig uttrykker som viktig i strategiske dokumenter som Meld. St. 9. denne oppgaven har vurdert.

Helt til slutt. Det startet med NASAMS, og det ender med NASAMS. Hvis det er ett produkt fra norsk forsvarsindustri som har åpnet opp nye markeder og bidratt til at Kongsberg Defence & Aerospace har blitt en global teknologibedrift er det NASAMS. Den drahjelpen gjenkjøpsordningen gav ved å bidra til et strategisk samarbeid med Raytheon og sikre markedsadgang videre skal ikke undervurderes. På sett og vis er KDAs posisjon i dag et eksempel på hvor vellykket statlige virkemidler *kan* være for å skape økonomisk vekst. Gjenkjøpsordningen virker – for industrien.

5 Litteraturliste

- Ali, S., Skogstad, A. K., Skøelv, Å., Warberg, E. N. & Willassen, E. (2007). Næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser *FFI-rapport 2007/00915*. Kjeller.
- Berget. (2017). Første milepæl i F-35 programmet. Hentet 31.01.2018 fra <http://berget.no/nb-no/viktig-milepel-for-berget>
- Bjørk, H. M. & Skøelv, Å. (2006). Policy og praksis for gjenkjøp - en komparativ studie av sju nasjoner *FFI/Rapport-2006/02132* Kjeller.
- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang, forsvarrets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyers forlag.
- Bonde, A. (1990). The Making of Terne. The First Norwegian Weapons System, 1953-1962 IR. Tamnes (Red.), *Forsvarsstudier* (Vol. 1/1990). Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Børresen, J. (2015). *Det store fregattkjøpet, Historien om anskaffelsen av Fridtjof Nansen-klasse fregatter til Sjøforsvaret*. Oslo: Vidarforlaget.
- Dannevig, P. & Harstveit, K. (2013). Klima i Norge. I Store norske leksikon. *Klima i Norge*. Hentet 18.01.2018 fra https://snl.no/Klima_i_Norge.
- Fevolden, A., Christiansen, J. & Karlsen, E. N. (2011). Verdiskaping i forsvarsindustrien i Norge – en studie av den industrielle utviklingen på midten på 2000-tallet *FFI RAPPORT 2011/01258*.
- Fevolden, A., Næss Karlsen, E. & Ringdal, E. (2008). Virkemiddelapparatet og forsvarsindustrien i Norge *FFI-rapport 2008/02066* Kjeller.
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) (2016).
- Forsvarsdepartementet. (1995). *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets materiell-, bygg- og anleggsinvesteringer (1994-1995)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (1998). *Stortingsmelding nr. 22 (1997-1998) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2007). *Stortingsmelding nr. 38 (2006-2007), Forsvaret og industrien – strategiske partnere. Strategi for de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser*. Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2008). *St.prp. nr. 36 (2008–2009), Nye kampfly til Forsvaret* Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2012a). *Bestemmelser for industrielt samarbeid ved forsvarsanskaffelser fra utlandet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2012b). *Proposisjon til Stortinget 73 S (2011-2012), Et forsvar for vår tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2014a). 145 millioner til Nammo for utvikling og test av F-35-ammunisjon. Hentet 30.01.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/kampfly/145-millioner-til-Nammo-for-utvikling-og-test-av-F-35-ammunisjon/id2342477/>
- Forsvarsdepartementet. (2014b). *Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser*. Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2014c). Forsvarsindustriens rolle i et kunnskapsbasert Norge. Hentet 15.03.2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/INFO-ERFA/id755669/>
- Forsvarsdepartementet. (2015). *Melding til Stortinget nr. 9 (2015-2016), Nasjonal forsvarsindustriell strategi*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2016a). Nye fartøy til Kystvakten, bygg og anlegg til Hæren og Luftforsvaret. Hentet 05.02.2018 fra www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-fartoy-til-kystvakten-bygg-og-anlegg-til-haren-og-luftforsvaret/id2514778
- Forsvarsdepartementet. (2016b). *Prop. 1 S (2016 –2017), Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

-
- Forsvarsdepartementet. (2016c). *Prop. 151 S (2015–2016), Kampkraft og bærekraft, Langtidsplan for forsvarssektoren*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2017). *Prop. 1 S (2017–2018), Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- forsvarskomiteé, S. u.-o. (2016). *Innst. 185 S (2015–2016). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om nasjonal forsvarsindustriell strategi*. . Oslo: Stortinget.
- Forsvarsmateriell. (2018). Oversikt over industrisamarbeidsavtaler. Oslo: Forsvarsmateriell.
- FSi. (2017). Årsrapport 2016. I FSi (Red.). Oslo: Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening.
- FSi. (2018). Om FSi. Hentet 11.05.2018 fra www.fsi.no/om-fsi/
- Halvorsen, T. & Vamraak, T. (2000). Effekten av gjenkjøpsordningen på norsk forsvarsindustri 1990-1999 *FFI/Rapport-2000/05788*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Hove, K. & Lillekvelland, T. (2017). Kostnadsvekst i forsvarssektoren. En grunnleggende innføring IF. forskningsinstitutt (Red.), *FFI Rapport* (Vol. FFI Rapport). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Janis, I. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes, A revised and Enlarged Edition of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes (1972)*. . Boston, USA: Wadsworth.
- Kongsberg_Gruppen. (2013). Ordrer på 190 MNOK for leveranser av deler til F-35 Joint Strike Fighter. Hentet 30.01.2018 fra <https://www.kongsberg.com/nb-no/kog/news/2013/july/orders-worth-190-mnok-for-deliveries-to-f-35-joint-strike-fighter/>
- Kongsberg_Gruppen. (2015). Årsrapport og bærekraftrapport 2015. Kongsberg.
- Kongsberg_Gruppen. (2017). Indonesia selects NASAMS air defence system. Hentet 05.02.2018 fra www.kongsberg.com/en/kds/news/2017/october/indonesiaselectsnasamsairdefencesystem
- Lysne, O., Beitland, K., Lunde, E., Jarbekk, E., Hagen, J., Gjøsteen, K., . . . Manne, F. (2015). *Digital sårbarhet – sikkert samfunn. Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Mamen, J. (2017). Köppens Klimaklassifisering. I Store norske leksikon. Hentet 04.01.2018 fra https://snl.no/K%C3%B6ppens_klimaklassifisering.
- Oraug, T. M. (2004). Amerika først. Crotale-saken i norsk politikk 1967-1975 *Forsvarsstudier* (Vol. 2/2004). Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Ovesen, K. & Shartum-Hansen, P. (2007). *Gjenkjøp, og elementer som påvirker en bedrifts arbeid med gjenkjøp*. (Master of International Business). Handelshøgskolen i Bodø, Bodø.
- Pedersen, J. O. (2017). Forsvarsindustrien i Norge - statistikk 2016 *FFI/RAPPORT 17/16354*.
- Rolsdorph, N. (2018). Største handelsoverskudd på tre år. *Utenriksøkonomi*. Hentet 24.02.2018 fra <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/storste-handelsoverskudd-pa-tre-ar>
- Skogen, E. (2003). Fra Forsvarets forskningsinstituttets historie. 8, Luftvern og sårbarhet av flystasjoner. Olje, gass og norsk sikkerhet. I E. Skogen (Red.), *Forsvarets forskningsinstituttets historie* (Vol. 8). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

-
- Skogstad, A. K. & Warberg, E. N. (2005). Revisjon av de teknologiske kompetanse- og satsningsområder for Forsvaret og norsk forsvarsindustri *FFI Rapport* (Vol. 2005/01678). Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Sogner, K. & Petersen, T. (2014). *Strategiske samspill, Kongsberg Gruppens historie 1987-2017*. Oslo: Pax Forlag.
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikkens historie. Bd. 6 oljealder, 1965-1995* (Vol. 6). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, R., Hansen Bundt, K., Grytting, T., Hoel, A. H., Matlary, J. H., Toje, A. & Wilhelmsen, J. (2015). Et felles løst, Ekspertgruppen for forsvaret av Norge. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Utenriksdepartementet. (1992). *Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992*. www.regjeringen.no: Utenriksdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/om-eksportkontroll/retningslinjer-for-utenriksdepartementets-behandling-av-soknader-om-eksport-av-forsvarsmateriell/id2358851/>.
- Wroldsen, T. (2006). Utviklingen mot et europeisk marked for forsvarsanskaffelser - implikasjoner for gjenkjøpsordningen. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Young, E. (2015). Økonomisk konsekvensanalyse av et utvalg store selskaper i norsk forsvarsindustri. I E. Young (Red.). Oslo: Ernst & Young.

6 Samtaler

Åge Skøelv, forsker, Forsvarets forskningsinstitutt, 18. august 2017.

Jon Ove Hagen, professor, Seksjon for naturgeografi og hydrologi, Universitetet i Oslo, 15. januar 2018.

Haakon Olav Sato, seniorrådgiver, Investeringsavdelingen, Forsvarsmateriell, 29. januar 2018.

Rolf Tamnes, professor, Senter for norsk og europeisk sikkerhet, Institutt for forsvarsstudier, 12. februar 2018.

Inge Kampenes, generalmajor, sjef Cyberforsvaret, 16. april 2018.

Ivar Kjærem, oberstløytnant, sikkerhetsleder Cyberforsvaret, 16. april 2018.

7 Vedlegg

Vedlegg A – Intervjuguide

Vedlegg B – Informasjon til respondenter

Vedlegg C – Bekreftelse, bistand til masteroppgave

Vedlegg D – Samtykkeerklæring

Vedlegg E – Kvittering fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)

Vedlegg A – Intervjuguide

Intervjuguide Masteroppgave – Gjenkjøp

Dato:

Intervju med:

Informasjon:

Dette er en masteroppgave i militære studier ved Forsvarets høyskole. Oppgaven ser på gjenkjøp i forsvarssektoren, og vil undersøke spesielt hvilke bidrag gjenkjøp gir til norsk sikkerhet eller forsvarsevne. Jeg intervjuer et utvalg personer i Forsvaret og industrien.

Formaliteter:

Det som sies i intervjuet er “for the record,” men alle intervjuobjekter blir anonymisert.

Oppgaven er ugradert, og agendaen er satt av undertegnede.

Har du noen spørsmål til dette, eller er det ellers noe som er uklart?

For opptakets del, kan du først fortelle meg navnet ditt og stillingen du har?

1. Meld. St. 9 sier at «En norsk forsvarsindustriell kapasitet innenfor viktige teknologiske kompetanseområder er vesentlig for å sikre forsvarssektoren riktig materiell og kompetanse til rett tid. Dette øker vår evne til å ivareta nasjonal sikkerhet på områder der særnorske forhold krever spesiell kompetanse.» (Meld.9. s 5)

Kan du si litt først om hvordan du oppfatter denne formuleringen generelt sett; er dette noe du er enig i?

2. **Hva er de særnorske forholdene slik du ser det? (Hvordan skiller de seg da fra f.eks. Canada og Alaska i USA?)**
3. Gjenkjøp nevnes spesifikt i meldingen som et «nødvendig verktøy for å sikre at norske sikkerhetsinteresser ivaretas.» (Meld.9. s 37) **Er du enig i at gjenkjøp er et verktøy som er med å ivareta våre sikkerhetsinteresser?**
4. **Hvordan mener du gjenkjøp spesifikt bidrar til å nå mål om rett materiell for Forsvaret?**
5. **Kan du gi meg eksempler på materiell som Forsvaret har anskaffet der gjenkjøp var avgjørende for å/ bidro til å nå dette målet?**

-
6. Hva med teknologimålene, hvordan mener du gjenkjøp spesifikt bidrar til å nå disse?
 7. Kan du gi meg eksempler på teknologi Forsvaret har fått tilgang til der gjenkjøp bidro?
 8. Hva med kompetansemålene, hvordan mener du gjenkjøp spesifikt bidrar til å nå disse?
 9. Kan du gi meg eksempler på kompetansemål som er oppnådd der gjenkjøp bidro?
 10. Teknologiområdene (eller kompetanseområdene) som er utpekt (de åtte fra Meld. 9), har industrien vært med å peke ut disse?
 11. Hvordan har industrien vært involvert i utformingen av områdene, og hva ligger til grunn for de?
 12. Meld. 9 bygger på St.meld. 38 (2006-2007). Det er åtte teknologiområder i begge meldinger, men de er ikke like. Hvorfor har de endret seg?
 13. Har industriens oppfatning av hva som er hensiktsmessige teknologiområder vært av betydning for endringene?
 14. Det heter seg at «en vesentlig del av prosjektene [altså gjenkjøpsprosjektene] skal ligge innenfor de til enhver tid gjeldende kompetanseområdene» eller teknologiområdene. **Oppfatter du at gjenkjøpsordningen i praksis klarer å etterleve dette?**
 15. Hva med leverandørene, klarer de å oppfylle forpliktelsene sine innenfor rammene av teknologiområdene?

-
- 16.** Forsvarsmarkedet blir beskrevet som lukket, eller med begrenset konkurranse. Til tross for at EU innførte sitt Forsvars- og sikkerhetsdirektiv i 2009, som Norge ratifiserte gjennom FOSA i 2014. Direktivet har gjerne hatt mindre effekt for å skape et mer åpent marked enn man kunne ha trodd. **Kan du si noe om hvordan dette direktiv har påvirket Norges holdning til og applikasjon av gjenkjøp?**
- 17.** Markedsadgang for norsk forsvarsindustri, hvordan ser du på denne etter innføringen av direktivet; ser du endringer, eller noen grunn til å forvente endringer?
- 18.** Sverige, som ett av få industriland, praktiserer ikke gjenkjøp. Har du en oppfatning av hvorfor det er slik? Hva kan forklare at gjenkjøp ikke benyttes?
- 19.** Det står også i Meld.St. 9 (s 10) at det å beholde teknologisk kompetanse på norske hender er viktig for å ikke havne i en situasjon der man får «en uakseptabel avhengighet av en annen stat eller utenlandsk leverandør.» **Mener du at et eventuelt bortfall av gjenkjøp vil kunne bidra til en slik situasjon?**
- 20.** En uakseptabel avhengighet, hvordan vil du definere den? (Jeg vil vel påstå at en viss avhengighet eksisterer allerede i dag?)
- 21.** Hva mener du er konsekvensene for Forsvaret om gjenkjøp bortfaller; eller hvilken alternativ strategi kunne man da eventuelt fulgt for å oppnå målene?
- 22.** Hva med industrien, hva mener du vil være konsekvensene for industrien om gjenkjøp bortfaller?
- 23.** [For industrien kun] **Hva mener du kan være konsekvensene for din egen bedrift om gjenkjøp skulle bortfalle?**
- 24.** [For industrien kun] **Ser du noen negative effekter av gjenkjøpsordningen i norsk forsvarsindustri generelt, eller knyttet til din bedrift spesielt?**
- 25.** [For industrien kun] **Hvordan vil du vurdere gjenkjøpsordningens betydning for din egen bedrift sett i sammenheng med andre virkemiddel staten besitter? (Som**

f.eks. eksportkreditt, Innovasjon Norges ordninger, næringsrettede tilskudd til utviklingsprosjekter (Forskningsrådets), FoU-midler (FD))

26. Til slutt, er det noe du vil si eller presisere som du mener er relevant, eller som jeg ikke har spurt om?

Vedlegg B – Informasjon til respondenter

Gjenkjøp – bidrar det til å styrke Norges forsvarsevne?

1. Bakgrunn og formål

Mitt navn er Stian Bendiksen, og jeg er p.t. masterstudent ved Forsvarets høgskole. Jeg arbeider til daglig i Forsvarsmateriell, i Seksjon for internasjonalt materiellsamarbeid i Investeringsavdelingen. Jeg har valgt å fokusere på gjenkjøp i forsvarssektoren, og hvilken innvirkning ordningen har på Forsvaret, i min masteroppgave.

Oppgaven min vil bygge på offentlige dokumenter og strategier, men det er også nødvendig å foreta et utvalg intervjuer både fra Forsvaret og forsvarsindustriens side. For å sikre at jeg får det datagrunnlaget jeg trenger er du som mottaker av dette brevet valgt ut som en av flere med kompetanse og kunnskap til å gå i dybden av gjenkjøpsordningen i form av et intervju.

2. Hva innebærer deltakelse

Intervjuene vil bli foretatt i.la. oktober og november 2017. Nærmere tidspunkt vil avtales utfra tilgjengelig tid, der din kalender vil være styrende. Intervjuet vil ta ca. 45 minutter til én time. Det vil være delvis strukturert, og dreie seg om gjenkjøpsordningens bidrag til Forsvaret. Data vil bli registrert ved bruk av opptaker og notater. All data vil bli anonymisert slik at det ikke vil være mulig å kunne tilskrive uttalelser til deg som intervjuobjekt.

Masteroppgaven skal etter planen leveres i medio Mai 2018.

3. Kontaktdetaljer

Ved spørsmål til studien, og for å avtale tidspunkt for intervju kan jeg kontaktes på e-post: stbendiksen@gmail.com og telefon 992 79 252. Min veileder under oppgaveskrivingen er Professor Kåre Dahl Martinsen ved Institutt for forsvarsstudier (kaare.dahl-martinsen@ifs.mil.no); se vedlagt bekreftelse.

Vedlagt samtykkeskjema bes signert og medbrakt til intervjuet.

Med vennlig hilsen,

Stian Bendiksen

Vedlegg C – Bekreftelse, bistand til masteroppgave



> FORSVARETS HØGSKOLE
INSTITUTT FOR FORSVARSTUDIER (IFS)

> Kongens gate 4 > T 23 09 59 00
Postboks 890 Sentrum F 23 09 59 65
0104 OSLO

E-post: Kaare.dahl.martinsen@ifs.mil.no

Vår referanse:

Deres referanse:

2017

Oslo, 29. september

Bistand til Masteroppgave

Stian Bendiksen er i ferd med å skrive sin masteroppgave ved Forsvarets Høgskole. Han har valgt et tema der det er få skriftlige kilder. Derfor er han avhengig av muntlig informasjon fra personell med detaljkjennskap om gjenkjøp.

Som hans veileder vil jeg understreke at Bendiksen er en samvittighetsfull og hardtarbeidende student som har min fulle tillit.

Hilsen

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Kåre Dahl Martinsen'.

Kåre Dahl Martinsen
Professor

Vedlegg D – Samtykkeerklæring

Samtykkeskjema for intervju

Masteroppgave ved Forsvarets høgskole: Gjenkjøp – bidrar det til å styrke Norges forsvarsevne?

Kontaktinfo:

Stian Bendiksen, Orionvegen 10, 2165 Hvam.

E-post: stbendiksen@gmail.com, Mobil: 992 79 252

Samtykke

Jeg bekrefter at jeg ønsker å la meg intervjuet i forbindelse med ovennevnte masteroppgave ved Forsvarets høgskole, at jeg har forstått betingelsene for intervjuet, og at min deltakelse er frivillig.

Navn: _____

Sted: _____ Dato: _____

Signatur: _____

Vedlegg E – Kvittering fra Norsk senter for forskningsdata (NSD)



Kåre Dahl Martinsen
Postboks 890 Sentrum
0104 OSLO

Vår dato: 23.11.2017

Vår ref: 57022 / 3 / LAR

Deres dato:

Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 10.11.2017.
Meldingen gjelder prosjektet:

57022

Gjenkjøp - et bidrag til forsvarsevnen?

Behandlingsansvarlig

Forsvarets høyskole, ved institusjonens øverste leder

Daglig ansvarlig

Kåre Dahl Martinsen

Student

Stian Bendiksen

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- Forsvarets høyskole sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Informasjon må minst omfatte:

- at Forsvarets høyskole er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

-
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileders) sine kontaktopplysninger
 - prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
 - hvilke opplysninger som skal innhentes og hvordan opplysningene innhentes
 - når prosjektet skal avsluttes og når personopplysningene skal

anonymiseres/slettes På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende

mal for [informasjonsskriv](#).

Forskningsetiske retningslinjer

Sett deg inn i [forskningsetiske retningslinjer](#).

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endrings skjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 31.10.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Gjelder dette ditt prosjekt?

Dersom du skal bruke databehandler

Dersom du skal bruke databehandler (ekstern transkriberingsassistent/spørreskjemalerverandør) må du inngå en databehandleravtale med vedkommende. Forråd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se [Datatilsynets veileder](#).

Hvis utvalget har taushetsplikt

Vi minner om at noen grupper (f.eks. opplærings- og helsepersonell/forvaltningsansatte) har [taushetsplikt](#). De kan derfor ikke gi deg identifiserende opplysninger om andre, med mindre de får samtykke fra den det gjelder.

Dersom du forsker på egen arbeidsplass

Vi minner om at når du [forsker på egen arbeidsplass](#) må du være bevisst din dobbeltrolle som både forsker og ansatt. Ved rekruttering er det spesielt viktig at forespørsel rettes på en slik måte at frivilligheten ved deltakelse ivaretas. Se våre nettsider eller ta kontakt med oss dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Lasse André Raa

Kontaktperson: Lasse André Raa tlf: 55 58 20 59 / Lasse.Raa@nsd.no