

FFI RAPPORT

POLICY OG PRAKSIS FOR GJENKJØP – EN KOMPARATIV STUDIE AV SJU NASJONER

BJØRK Hanne Marit, SKØELV Åge

FFI/RAPPORT-2006/02132

**POLICY OG PRAKSIS FOR GJENKJØP – EN
KOMPARATIV STUDIE AV SJU NASJONER**

BJØRK Hanne Marit, SKØELV Åge

FFI/RAPPORT-2006/02132

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2006/02132	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 62
1a) PROJECT REFERENCE FFI-I/881/911	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE POLICY OG PRAKSIS FOR GJENKJØP – EN KOMPARATIV STUDIE AV SJU NASJONER OFFSET POLICY AND PRACTICE – A COMPARATIVE STUDY OF SEVEN NATIONS		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) BJØRK Hanne Marit, SKØELV Åge		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN:		
a) <u>Offset</u>	a) <u>Gjenkjøp</u>	
b) <u>Guidelines</u>	b) <u>Retningslinjer</u>	
c) <u>Comparative study</u>	c) <u>Komparativ studie</u>	
d) <u>Industrial defence strategy</u>	d) <u>Næringsstrategi for Forsvaret</u>	
e) <u>Space of opportunity</u>	e) <u>Mulighetsrom</u>	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT The Norwegian offset guidelines are up for revision, and this study has been part of a process of establishing a new Norwegian offset policy and practice. The purpose of this report has been to conduct a comparative study of offset policy and practise in six other nations to gather ideas and learn from the experience of other countries using different instruments for achieving their strategic goals for offset. The study will form a foundation for the following process of defining the new Norwegian guidelines by describing the space of opportunities available, discussing advantages and disadvantages of different instruments and policies. Offset is one of many means available to achieve the objectives defined in a national industrial strategy for the Defence. This strategy is also up for revision, and it is crucial that these processes are coordinated and that the new offset guidelines are consistent with and support the objectives defined in the new industrial strategy. The report starts by describing the international defence market and its characteristics, explaining the rationale behind offset and some trends related to the European defence market in particular. Then offset policy and practice are outlined for seven nations, including current practise in Norway. Last various instruments and means are described and discussed based on its relevance for Norway, and finally the space of opportunity is summarized as input to the continuing process of revising the Norwegian offset guidelines.		
9) DATE 2006-10-10	AUTHORIZED BY This page only Jan Erik Torp	POSITION Director

ISBN 82-464-1036-9

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

	Side
1	BAKGRUNN FOR STUDIEN 7
2	INNHOOLD 9
3	INNLEDNING 10
3.1	Forsvarsmarkedet 10
3.2	Trender 11
4	NORGE 14
4.1	Karakteristiske trekk ved det norske forsvarsmarkedet 14
4.2	Mål med retningslinjene 14
4.3	Virkemidler 15
4.4	Ansvarsforhold og roller 17
5	SVERIGE 18
5.1	Karakteristiske trekk ved det svenske forsvarsmarkedet 18
5.2	Mål med retningslinjene 19
5.3	Virkemidler 19
5.4	Ansvarsforhold og roller 21
5.5	Erfaringer 21
6	DANMARK 23
6.1	Karakteristiske trekk ved det danske forsvarsmarkedet 23
6.2	Mål med retningslinjene 23
6.3	Virkemidler 23
6.4	Ansvarsforhold og roller 25
6.5	Erfaringer 26
7	FINLAND 28
7.1	Karakteristiske trekk ved det finske forsvarsmarkedet 28
7.2	Mål med retningslinjene 28
7.3	Virkemidler 28
7.4	Ansvarsforhold og roller 29
7.5	Erfaringer 30
8	NEDERLAND 31
8.1	Karakteristiske trekk ved det nederlandske forsvarsmarkedet 31
8.2	Mål med retningslinjene 31
8.3	Virkemidler 32

8.4	Ansvarsforhold og roller	34
8.5	Erfaringer.....	35
9	SPANIA	38
9.1	Karakteristiske trekk ved det spanske forsvarsmarkedet	38
9.2	Mål med retningslinjene	38
9.3	Virkemidler	39
9.4	Ansvarsforhold og roller	40
9.5	Erfaringer.....	42
10	STORBRITANNIA	43
10.1	Karakteristiske trekk ved det britiske forsvarsmarkedet	43
10.2	Mål med retningslinjene	44
10.3	Virkemidler	44
10.4	Ansvarsforhold og roller	46
10.5	Erfaringer.....	46
11	DRØFTING AV UTVALGTE ELEMENTER OG ERFARINGER.....	48
11.1	Sverige	48
11.2	Danmark.....	49
11.3	Finland.....	50
11.4	Nederland.....	51
11.5	Spania	53
11.6	Storbritannia	54
12	OPPSUMMERING	56
	REFERANSER	60
	FORKORTELSER.....	62

POLICY OG PRAKSIS FOR GJENKJØP – EN KOMPARATIV STUDIE AV SJU NASJONER

1 BAKGRUNN FOR STUDIEN

Med bakgrunn i Regjeringens ambisjon om å styrke den industrielle satsningen i forbindelse med Forsvarets fremtidige investeringer, skal Norges retningslinjer for gjenkjøp gjennomgås og revideres slik at gjenkjøp kan fremstå som et effektivt virkemiddel for å styrke mulighetene for norsk forsvars- og sikkerhetsindustri på det internasjonale markedet. Denne regjeringen forutsetter bruk av gjenkjøp i større grad enn før ved store materiellanskaffelser til Forsvaret og ønsker at retningslinjene for gjenkjøp skal være forankret i norske utenrikspolitiske mål (1).

Som grunnlag for dette arbeidet, er det foretatt en dybdestudie av utvalgte nasjoners policy, praksis og erfaringer med gjenkjøp. Hensikten med studien har vært å utforske mulighetsrommet innenfor gjenkjøp og vurdere fordeler og ulemper med ulike virkemidler og praksis basert på erfaringer fra andre nasjoner. Studien utgjør en del av grunnlaget for den videre prosessen med å utarbeide nye retningslinjer for gjenkjøp i Norge.

Studien omfatter følgende nasjoner:

- Sverige
- Danmark
- Finland
- Nederland
- Storbritannia
- Spania

De tre første nasjonene er tatt med i utvalget på bakgrunn av deres nordiske tilhørighet, samtidig som de markedsmessige og sikkerhetsmessige utfordringene er forholdsvis like (med unntak av Sverige). Nederland har også markedsmessige likheter med Norge, men har en ganske annen praksis innenfor gjenkjøp. Storbritannia er som nest største markedsaktør i verden på forsvarsmateriell svært forskjellig fra Norge i så måte, men har mange interessante betraktninger og erfaringer knyttet til gjenkjøp generelt som det var ønskelig å hente ideer fra. Spania skiller seg ut som eneste nasjon i Europa som offisielt er positive til gjenkjøp som markeds mekanisme og bruker mye ressurser på å støtte nasjonal industri innenfor gjenkjøp.

Informasjon er samlet fra offisielle hjemmesider og dokumenter om gjenkjøp i tillegg til presentasjoner på internasjonale konferanser. Det har også blitt gjennomført dybdeintervjuer med nøkkelpersoner på myndighetssiden i samtlige nasjoner med unntak av Finland, da spesielt erfaringer er lite berørt i tilgjengelig skriftlig materiell og praksis kan tenkes å avvike fra offisiell policy.

Det er viktig å påpeke at gjenkjøp må være et virkemiddel for å nå definerte målsettinger i en overordnet strategi som er forankret på politisk nivå. I St. prp. nr. 59 (1997–98) ble det fremlagt en ”Nasjonal strategi for norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri.” Det fremgår her at gjenkjøp er et virkemiddel for å nå målsettingene for strategien. Denne strategien ble imidlertid svekket i forbindelse med implementeringen av Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF), der det vises til at næringspolitiske forhold styres av formuleringene i St. prp. nr. 42 (2003–2004). Det er dermed uklart hva målsettingen for gjenkjøp er, og det bør derfor utarbeides en ”Industri- og teknologistrategi for Forsvaret”, som en overbygning for Forsvarets samhandling med industrien. Det er helt avgjørende at det etableres en klar overordnet målsetting som gjenkjøp skal bidra til å oppnå. Denne må være forankret i Forsvarets behov, men også reflektere overordnede næringspolitiske mål, samt det faktum at den sikkerhetspolitiske situasjon og trusselbildet i økende grad bidrar til å gjøre skillet mellom Forsvar og generell samfunnsikkerhet mindre tydelig enn det tradisjonelt har vært.

Arbeidet med å utrede næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser pågår parallelt med at retningslinjene for gjenkjøp revideres, og det videre arbeidet vil foregå i tett dialog med norsk industri, Forsvarsdepartementet (FD), Forsvaret og Nærings- og Handelsdepartementet (NHD). Målsettingen er å komme frem til et sett med virkemidler innenfor gjenkjøp som kan bidra til å støtte opp under regjeringens klare intensjon om å styrke norsk forsvarsindustri.

Soria Moria 2005:

”Regjeringen vil gjennomgå rutinene for innkjøp av forsvarsmateriell med sikte på å sikre en innkjøpspolitikk som sikrer gjenkjøpsavtaler og samsvar med norske utenrikspolitiske mål”.

2 INNHOLD

Denne rapporten er myntet på en forholdsvis bred målgruppe av lesere, fortrinnsvis aktører som er involvert i gjenkjøpsaktiviteter, enten på myndighetsnivå, i Forsvaret eller innenfor norsk industri.

Kapittel 3 er ment som bakgrunnsinformasjon for å gi leseren den rette innsikten og konteksten for å forstå gjenkjøp som et virkemiddel innenfor norsk næringspolitisk strategi for Forsvaret. Det blir redegjort for hvilke mekanismer som er styrende for det internasjonale forsvarsmarkedet, hvilke trender som preger dette markedet og forholdet til Europa spesielt.

Kapittel 4–10 beskriver 7 nasjoners policy og praksis for gjenkjøp, inkludert norsk praksis siden 1997. For hvert land gis en kort beskrivelse av nasjonens forsvarsindustri og hjemmemarked, samt målsettinger for egen forsvarsindustri og anskaffelser til Forsvaret. Deretter beskrives de faktiske virkemidlene som benyttes i gjenkjøpssammenheng, samt erfaringer i forhold til praktisk gjennomførbarhet og hvordan virkemidlene bidrar til å stimulere til oppnåelse av strategiske målsettinger for nasjonen.

Kapittel 11 drøfter i hvilken grad ulike virkemidler kan være egnet for norske formål basert på erfaringer fra andre nasjoner. Hensikten er å vise noe av mulighetsrommet for nye norske retningslinjer og danne grunnlag for en grundig debatt og vurdering av fordeler og ulemper med ulike virkemidler innenfor gjenkjøp.

Kapittel 12 oppsummerer kort de ulike aspektene som bør vurderes nærmere i den videre prosessen med revisjon av Norges retningslinjer for gjenkjøp.

SORIA MORIA 2005:

“Regjeringen vil forutsette gjenkjøp og industriell deltakelse ved større materiellanskaffelser i større grad enn i dag”.

3 INNLEDNING

3.1 Forsvarsmarkedet

Det internasjonale forsvaremarkedet er *ikke* et åpent velfungerende marked som følger vanlig økonomisk markedsløgg. Markedet for forsvaremateriell har alltid vært preget av sterk grad av nasjonal kontroll og praksis som favoriserer egen forsvareindustri. Det ligger sterke sikkerhetspolitiske vurderinger bak dette, ettersom en egen forsvareindustri anses som svært viktig i forhold til å opprettholde nasjonal handlefrihet. Sikker tilgang på materiell og tjenester og nasjonal evne til å understøtte materialet i levetiden er viktige elementer for å opprettholde nasjonal råderett og handlingsfrihet i krisesituasjoner.

Tendensen i retning av liberalisering og åpne markeder har preget andre deler av internasjonal handel, og EUs indre marked er et eksempel på at prinsippene om fri handel og åpen konkurranse kan fungere godt. EU-kommisjonen har imidlertid måttet akseptere at forsvaremateriell og sikkerhetsgraderte anskaffelse faller utenfor dette indre markedet. Artikkel 296 i Amsterdamtraktaten (tidligere Romtraktatens artikkel 223) gjør det nemlig mulig å unnta forsvaremateriell fra internasjonal konkurranse.

Fra et teoretisk samfunnsøkonomisk perspektiv blir det hevdet at gjenkjøp ikke er et kosteffektivt virkemiddel for å stimulere nasjonal utvikling og vekst innenfor spesielle sektorer (2). Dette synet bygger imidlertid på avgrensede økonomiske betraktninger og en forutsetning om at forsvaremarkedet er styrt av logiske og optimale markedsmekanismer. Den forutsetningen er ikke gyldig for dagens forsvaremarked.

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

De fleste nasjoner har derfor etablert ordninger som favoriserer egen industri. Gjenkjøp praktiseres visstnok av omlag 120 land, herunder nesten alle vesteuropeiske NATO-land. Stadig flere nasjoner innfører gjenkjøp som et virkemiddel for å generere aktivitet nasjonalt som følge av investeringer av forsvaremateriell. Selv om USA ikke benytter gjenkjøp står *Buy American Act* kanskje som den sterkeste ordningen for favorisering av egen forsvareindustri. Denne proklamerer at det skal svært spesielle hensyn til for at amerikanske myndigheter i det hele tatt skal vurdere å importere materiell, og det amerikanske markedet oppleves da også som det tøffeste markedet å få innpass i for internasjonale leverandører.

Forsvarsmarkedet er også forskjellig fra andre markeder ved at det finnes bare en kunde pr nasjon. De fleste nasjoner er ikke selvforsynt med alt forsvarsmateriell. Til dette er hjemmemarkedet for lite og utviklings- og produksjonskostnadene blir for høye. Kjøp fra, og materiellsamarbeid med andre land, er derfor nødvendig og ønskelig, og dette skaper avhengigheter mellom nasjonene. Bilaterale og multilaterale allianser av denne typen bidrar også til å undergrave logiske markedsmekanismer for dette spesielle markedet, da valg av leverandører i enkelte tilfeller også påvirkes av sikkerhetspolitiske og utenrikspolitiske interesser.

3.2 Trender

USA dominerer i verdens forsvarsmarked. De ligger langt fremme teknologisk, og mens resten av Europa nedskalierer sine forsvarsbudsjetter både på investeringssiden og innenfor forskning og utvikling, har USA et forsvarsbudsjett som er 2,3 ganger høyere enn alle medlemslandene i LOI¹ til sammen. I tillegg benyttes 5,4 ganger så mye på FOU. Dette bidrar til at gapet mellom Europa og USA blir stadig større (10).

Europeisk forsvarsindustri er forholdsvis liten og lukket. I Vest-Europa er det snakk om 15–20 markeder av ulik størrelse. Storbritannia ivaretar 22 % av verdensmarkedet, mens Tyskland og Frankrike er andre store aktører. USA selger imidlertid atskillig mer til Europa enn Europa eksporterer til USA på dette området (32).

De fleste europeiske nasjoner (med unntak av Spania) hevder å være prinsipielt imot bruk av gjenkjøp. En rekke argumenter kan fremskaffes for å støtte opp under visjonen om et fremtidig åpent konkurranseutsatt forsvarsmarked i Europa. Aerospace and Defence Industries Association of Europe (ASD) fremhever følgende:

- Evne til å levere kosteffektive løsninger er avhengig av en koordinert europeisk industribase
- Ukonvensjonelle sikkerhetstrusler på tvers av nasjonale grenser krever internasjonale samarbeidsløsninger ("cross-border solutions")
- Samfunnsikkerhet er et økende fokusområde knyttet til nasjonal suverenitet og beskyttelse på grunn av en global trussel om terror
- Den teknologiske avstanden mellom USA og Europa øker og vil fortsette å øke med mindre europeisk forsvarsindustri konsoliderer seg og begynner å trekke i samme retning

En rekke prosesser er iverksatt gjennom ulike europeiske fora for å skape grunnlag for et mer omfattende samarbeid gjennom en europeisk industribase (7). EU-kommisjonen arbeider for et tettere samarbeid innenfor forsvarssektoren i Europa og på sikt et indre åpent

¹ LOI (Letter of Intent) er en intensjonsavtale inngått av 6 land (Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Italia, Spania, Sverige), med den hensikt å forenkle industrisamarbeide innenfor medlemslandene.

forsvarsmarked i EU. Initiativ som Code of Conduct², OCCAR³ og LOI er alle eksempler i så måte. Til tross for dette er det foreløpig lite konkrete resultater å spore, og mange mener at det vil ta svært lang tid før man ser noen effekt av dette arbeidet (9). I mellomtiden er de fleste land av den klare oppfatning av at de vil fortsette å kreve gjenkjøp så lenge forsvaret ikke er et åpent marked. Samtidig som man ser en klar trend mot økt bruk av gjenkjøp, benytter de fleste land i Europa mindre og mindre midler på forsvarsanskaffelser, noe som medfører færre internasjonale salgskontrakter og økt konkurranse mellom leverandører av forsvarsmateriell.

European Defence Agency (EDA) arbeider også for å harmonisere gjenkjøpsordningene i medlemslandene og lanserer nå et veikart for å vise hvordan man tenker seg en harmonisering av gjenkjøpsregimet. To tiltak er iverksatt for å imøtekomme denne målsettingen. For det første skal det utarbeides retningslinjer for 5 milepæler for felles anvendelse innenfor gjenkjøp. Disse omfatter bruk av gjenkjøp som tildelingskriterium, omfanget av gjenkjøpskrav, terskel for inngåelse av gjenkjøpskontrakt, bruk av faktorer og tidsperiode for innfrielse av gjenkjøpsforpliktelse. Det andre tiltaket består i en studie av effekten av gjenkjøp på EUs forsvarsindustribase, deres innbyrdes forhold til hverandre og konkurransevne. Denne studien er planlagt ferdigstilt første kvartal 2007 (11).

ASD har også harmonisering av gjenkjøp høyt på agendaen. I tillegg arbeides det med løsninger for hvordan man kan sikre *Security of Supply*, da dette er et av de tilbakevendende argumentene for å bevare nasjonale løsninger innenfor forsvarssektoren.

I sterk kontrast til disse initiativene for å fjerne gjenkjøpsregimet på sikt, innfører flere nye land krav om gjenkjøp, og deres retningslinjer bygger i stor grad på etablert praksis i Europa. Industrialiserte land med nyoppblomstret økonomi innfører gjenkjøp for å stimulere både militær og sivil sektor. Mindre utviklede land, som for eksempel Malaysia, Libya, Brasil og Colombia benytter gjenkjøp som et middel for å styrke kommersiell business i tillegg til andre sivile sektorer som helse og nasjonal infrastruktur (37).

Et annet utviklingstrekk innen forsvarssektoren er fokus og satsning på internasjonale samarbeidsprosjekter for materiellanskaffelser. Fordelene som fremheves er store potensielle kostnadsbesparelser ved å dele utviklings-, anskaffelses- og drifts- og vedlikeholdskostnader med flere nasjoner. Erfaringene fra slike programmer har imidlertid ikke vært udelt positive. Mange utfordringer er knyttet til harmonisering av operative behov, tidsmessig koordinering og rettferdig fordeling av industrioppdrag (8).

² Code of Conduct for Defence Procurements er et initiativ fra EDA som bygger på en visjon om et åpent og velfungerende forsvaretsmarked i Europa på sikt. Pr i dag gir denne avtalen retningslinjer for hvordan kjøp av forsvarsmateriell i Europa bør foregå. (Mer informasjon finnes på: http://www.ams.mod.uk/ams/content/docs/toolkit/gateway/guidance/eda_ann/ann_a.htm)

³ OCCAR er en europeisk innkjøpsorganisasjon innen forsvarssektoren, med medlemsland som Tyskland, Italia, Spania, og Storbritannia og Nederland. Et prosjekt kan gjennomføres innen OCCAR om minst to av deltakerlandene samarbeider, og prinsippene bygger på hovedreglene for gjenkjøp og *Juste Retour*.

For øvrig er det en klar trend at kjøp av hyllevare prioriteres i større grad enn nasjonal utvikling. Dette medfører et ytterligere behov for å benytte gjenkjøp som et virkemiddel for å sikre kompetanseoppbygging nasjonalt, da mye av kompetansen forvitrer når det iverksettes langt færre nasjonale utviklingsprosjekter enn tidligere (8).

Mange land har vært igjennom store budsjettkutt og nedskjæringer de senere år, og dertil også store omstruktureringer. Dette har også medført at nasjonale kompetansmiljøer forsvinner og forvitrer, og det har blitt enda viktigere for anskaffelsesmyndigheten å ha tilgang til teknisk kompetanse og systemkompetanse hos innenlandsk industri. Det er en klar trend at anskaffelsesmyndighetene i større grad enn før søker kontakt med nasjonal industri i tidlige faser av anskaffelsesprosessen. Den eksplosive teknologiske utviklingen man har vært vitne til den senere tid, innebærer at forsvarsmateriell blir stadig mer komplisert og høyteknologisk. I kjølvannet av dette kommer også myndighetenes erkjennelse av at uten tilgang til nødvendig kompetanse vil man ikke på sikt evne å anskaffe ”riktig materiell til riktig pris”.

Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:

”For å støtte norsk forsvarsindustri har vi en rekke konkrete virkemidler. Blant disse finner vi for det første Forsvarets materielle anskaffelser. Det gjelder gjenkjøp. Det gjelder utviklingsprosjekter. Det gjelder internasjonalt materiellsamarbeid, tilrettelegging for langsiktige industriallianser, militært samarbeid og statens eierskap i forsvarsindustrien”

Innlegg i Stortinget 13 juni 2006

4 NORGE

4.1 Karakteristiske trekk ved det norske forsvarsmarkedet

Som NATO-medlem har Norge aldri hatt noen ambisjon om å være selvforsynt av forsvarsmateriell, og tilbake til den kalde krigen ble en stor del av materiellet skaffet fra USA gjennom FMS (Foreign Military Sales) ordninger, våpenstøtte, leasingavtaler eller utlån. Endringer i den globale sikkerhetsutfordringen har gjort at Norge ikke lenger har en like viktig strategisk posisjon i NATO, og samarbeidsavtaler med europeiske land vies større oppmerksomhet enn før.

Norge har valgt å stå utenfor EU, og dette gjør det enda viktigere for å oss å etablere samarbeid og tette bånd med andre europeiske nasjoner. En annen viktig konsekvens er at vi ikke har direkte påvirkningsmulighet på prosessene som pågår i EDA når det gjelder utviklingen av det europeiske forsvarsmarkedet.

Norsk forsvarsindustri har ikke alene tilstrekkelig kompetansebredde eller produksjonskapasitet til å forsyne Forsvaret med alt nødvendig materiell. En håndfull bedrifter utgjør de store aktørene innen norsk forsvarsindustri, og forøvrig finnes et tjuetalls SMB-bedrifter som tilbyr både forsvarsrelaterte og sivile produkter og tjenester.

Norges forsvarsbudsjett er i 2006 på 30,6 mrd NOK, hvorav 9,2 mrd er satt av til investeringer og ca 1,2 mrd til FoU.

Tidligere ble flere tunge nasjonale utviklingsprosjekter gjennomført i Norge, basert på behov utledet fra kald krig-scenarier og geografiske og klimatiske utfordringer knyttet til operasjoner i Norge. Utviklingen av Penguin, NSM, MTB, MRR og NASAMS er alle eksempler på nasjonale utviklingsprosjekter som til dels ble initiert på bakgrunn av særnorske operative behov.

Militær og sivil teknologi henger stadig tettere sammen, og synergieffektene mellom en sterk sivil industribase og en høyteknologisk forsvarsrelatert industribase er tydelige i flere miljøer i Norge. Store norske forsvarsbedrifter danner kjernen i sterkt voksende klynger av bedrifter eksempelvis på Kongsberg, Raufoss, Horten og i Oslo. Mange av produktene har sin rot i teknologi og produksjonskompetanse utviklet for forsvarsprodukter, og forskning og utvikling innen produkter for militært bruk gir viktige ringvirkninger også for sivil industri.

4.2 Mål med retningslinjene

Hovedmålsettingen med den næringspolitiske strategien som ble utarbeidet i 1997 var å legge forholdene til rette for at industrien skulle få en økende andel av materielleveransene og økt eksport samtidig som forsvaret fikk prisriktige anskaffelser.

For gjenkjøp spesielt er målsettingen å opprettholde og styrke norsk forsvarsindustri kompetanse, kapasitet og markedsmuligheter. Ni (senere 13) kompetanseområder ble den gang definert for å prioritere bruk av utviklingsmidler. Disse er senere revidert (2004) og teller nå åtte områder (4), (5).

4.3 Virkemidler

4.3.1 Krav

Norge krever 100 % gjenkjøp for anskaffelser over 75 MNOK, og kun forsvarsrelaterte transaksjoner godkjennes. Følgende transaksjoner godkjennes så lenge de er innenfor definerte kompetanseområder:

- Kjøp av forsvarsrelaterte produkter eller tjenester
- Markedsassistanse til salg av produkter eller tjenester i tredje markeder
- Etablering av samarbeid innen forskning og utvikling
- Investeringer som resulterer i ny kommersiell aktivitet i Norge
- Åpning av nye eksportmarkeder eller økning i eksisterende markedsandeler

Generelt kreves at en gjenkjøpstransaksjon skal holde det samme teknologiske nivå som materiellet som kjøpes til Forsvaret.

Fra og med fregattanskaffelsen, har Norge innført en kategorisering for gjenkjøpstransaksjoner, med krav til ulike prosentandeler som skal oppfylles innenfor de ulike kategoriene. For eksempel stilles det nå krav om at 50 % av den totale forpliktelsen skal oppfylles innenfor såkalte strategiske prosjekter, det vil si prosjekter som er viktige både for Forsvaret og for forsvarsindustrien. Likeledes begrenses kategorien *dual use* til 10 % av den totale forpliktelsen. Dette benyttes som et virkemiddel for å styre leverandøren mot prioriterte satsningsområder.

Forpliktelsen skal normalt oppfylles innen 5–10 år etter kontraktsignering, og følgende milepæler benyttes:

- 25 % av forpliktelsen skal være oppfylt innen en fjerdedel av løpetiden, mens
- 50 % av forpliktelsene skal være oppfylt innen halvparten av løpetiden er gått.

4.3.2 Direkte kontra indirekte gjenkjøp

Norge har ingen preferanser for direkte kontra indirekte gjenkjøp. Det spesifiseres at direkte gjenkjøp ikke er ønskelig dersom dette resulterer i ekstrakostnader for Forsvaret, f.eks. som følge av doble produksjonslinjer og overkapasitet. Direkte gjenkjøp skal kun benyttes i tilfeller hvor norsk leverandør er konkurransedyktig, markedsmulighetene for norske produkter økes og/eller bidrar til å opprettholde og utvikle nasjonal vedlikeholds kompetanse.

4.3.3 Faktorer

Faktorer benyttes restriktivt innenfor spennet 0,1–5:

Investeringer:	1–5
Forskning og utvikling	1–5
Produksjon	1–1,2
Produksjon av høyteknologiske, delvis ferdige produkter	0,2–1
Markedsassistanse	0,1–2

4.3.4 Straffeklausuler

Det har vært varierende praksis angående straffeklausuler siden 1997, men den senere tiden har straffeklausuler i hovedsak vært knyttet enten til milepælene i kontrakten eller til kontraktens totale beløp. Vanligvis er det en forhandlings sak hvorvidt leverandøren foretrekker en straffeklausul på en gitt prosent av den ikke oppfylte delen av forpliktelsen, 10 % av den totale kontraktsverdien eller en økning på en viss prosent av den ikke oppfylte forpliktelsen. I praksis benyttes straffeklausuler kun som siste utvei. Man ønsker fortrinnsvis å komme frem til mer konstruktive løsninger som faktisk genererer aktivitet for industrien, fremfor å kreve inn penger ved bruk av straffeklausuler. I noen få tilfeller har imidlertid straffeklausuler vært iverksatt, og da med positiv effekt.

4.3.5 Generelt

Myndighetssamarbeid innenfor gjenkjøp har vært et prioritert område, med periodevis stor aktivitet. Såkalte *Catalogues-of-Opportunities* har vært initiert og fulgt opp mot en rekke nasjoner, og intensjonen om å videreføre dette arbeidet ligger fast om ikke like aktivt den senere tiden grunnet knapphet på ressurser. I forbindelse med fregattanskaffelsen, ble det lagt stor vekt på kontakt med spanske myndigheter.

Norge har hittil vært restriktive med aksept av bankingavtaler, da dette i en del tilfeller har vist seg å virke hemmende i forhold til å oppnå gode avtaler for nye gjenkjøpsforpliktelser. Kjøp og salg av banket kreditt har også vært praktisert mellom utenlandske leverandører, og dette har skapt problemer ved forhandlinger om nye avtaler. Swapping av gjenkjøpsforpliktelser har heller ikke vært ønsket fra norske myndigheter.

Reglene for gjenkjøp påvirkes av EØS-traktatens artikkel 123 (som gjenspeiler Amsterdam-traktatens artikkel 296), med retningslinjer for hva som bør godkjennes og ikke godkjennes innenfor kategorien *dual use*. Denne traktaten regulerer også indirekte hvilke produkter det kan kreves gjenkjøp for (3). Norge tolker disse retningslinjene forholdsvis strengt og godkjenner kun forsvarsrelatert materiell ut fra den argumentasjon at ettersom unntaksregelen fra EUs frie marked kun gjelder forsvarsrelatert materiell, bør også samme begrensning gjelde produktene og tjenestene som kreves som gjenkjøp.

4.4 Ansvarsforhold og roller

FD har det overordnede ansvar for gjenkjøp i Norge. I tillegg bistår Forsvarets forskningsinstitutt og FLO med nødvendig støtte ved godkjenning og inngåelse av avtaler, samt oppfølging og godkjenning av gjenkjøpskreditt.

Kontaktperson:

Tore Kvalvik

Forsvarsdepartementet

Telefon: +47 23096573

Email: tore.kvalvik@fd.dep.no

Tore Kvalvik, Forsvarsdepartementet

"Vi ønsker at gjenkjøp skal stimulere til langsiktig teknologisamarbeid mellom norske og utenlandske bedrifter for å heve kompetansen nasjonalt og gjennom dette sikre en konkurransedyktig norsk forsvarsindustri."

Oslo 2006

5 SVERIGE

5.1 Karakteristiske trekk ved det svenske forsvarsmarkedet

Sveriges standpunkt om alliansefrihet utenfor NATO, har hatt og er fortsatt av stor betydning for landets klare ambisjon om å ha en sterk nasjonal forsvarsindustri med høyteknologisk kompetanse. Erkjennelsen av at man ikke kan være selvforsynt med alt forsvarsmateriell har i den senere tid gjort sitt til at det fokuseres mye på internasjonalt materiellsamarbeid med foretrukne nasjoner for å redusere anskaffelseskostnader og sikre interoperabilitet. Behovet for å effektivisere og kostnadsoptimere anskaffelser av forsvarsmateriell ytterligere vil medføre at det søkes å identifisere alternativer til nasjonal utvikling og produksjon av egne systemer. Mer kjøp av hylleware, internasjonalt materiellsamarbeid både når det gjelder anskaffelse, vedlikehold og testing, og mindre fokus på egen utvikling tvinger seg nå frem også i Sverige (16).

Dette medfører at det svenske Forsvaret ikke lenger er hovedkunde for egen forsvarsindustri. Resultatet er at det stilles større krav til at industrien må være konkurransedyktig og ha evne å ”stå på egne ben”. Industrien betrakter imidlertid gjenkjøp som et nyttig verktøy for å gi svensk forsvarsindustri mulighet til å vokse ved å åpne internasjonale markeder og bidra til kompetanseheving og teknologioverføring innenfor prioriterte nisjeområder.

Sveriges forsvarsbudsjett er på ca 37 mrd NOK (2004-tall). Av dette utgjør investeringer 17 mrd og forskning og utvikling 4,5 mrd NOK (10).

Svensk forsvarsindustri består i all hovedsak av 8 store bedrifter og et 20-talls SMB-bedrifter. Den totale omsetningen for disse var på 30 milliarder NOK i 2005, hvorav omlag halvparten ble eksportert. Av de 30 milliardene var 73 % forsvarsmateriell, mens resten var sivile produkter. I 2005 var totalt 21 500 sysselsatt i svensk forsvarsindustri, en reduksjon fra 30 000 i 1999. Av disse er ca 15 000 knyttet til militær produksjon (17).

Det har skjedd en dramatisk utvikling av svensk forsvarsindustri de siste årene, spesielt med tanke på eierskap. En stadig større andel av svensk forsvarsindustri har fått utenlandske del-eiere, og man ser også en tendens til at industrien konsentreres rundt et mindre antall større aktører. Den utenlandske innflytelsen anses som nødvendig for å åpne for muligheter på et større marked. Samtidig er det en fare for at svensk teknologi kan forsvinne ut av landet, særlig til USA. Det eksisterer ikke lenger statlige interesseforhold i svensk forsvarsindustri, noe som også bidrar til å begrense myndighetenes muligheter for å påvirke utviklingen. Svensk forsvarsindustri er betydelig innenfor bilindustri, flyindustri, ubåtverft og skipsverft, samt ammunisjon og IKT og KKI-systemer (16).

En annen trend i Sverige er at mer kompetanse overføres fra Försvarets materielverk (FMV)

til industrien, og det forsøkes nå å etablere såkalte systemhus der sentral kompetanse i forhold til ulike materiellsystemer skal samles. Mer av ansvaret for anskaffelser av komplekse forsvarssystemer vil tillegges slike systemhus, som da vil fungere både som rådgivere i tidlig prosjektfase og tilbydere i senere faser. FMV skal fokusere mer på å ha kompetanse og styring på systemnivå, evne til å stille operative krav og rammebetingelser for gjennomføringen, samt å foreta vurderinger av alternative anskaffelsesløsninger. Denne utviklingen vil kreve et tettere samarbeid mellom forsvarsmyndighetene og forsvarsindustrien i fremtiden. Denne tematikken diskuteres mer inngående fra et norsk perspektiv i (6).

5.2 Mål med retningslinjene

Gjenkjøpsregimet i Sverige ble innført først i 1999 og er derfor forholdsvis nytt. Målet med gjenkjøp er formulert i to hovedpunkter (12):

- 1. Vedlikeholde og styrke kompetanse, kapasitet og markedspotensial for svensk forsvarsindustri, FMVs test fasiliteter og forskningsinstitutter**
 - Sikre at svensk industri får delta i produksjon gjennom direkte gjenkjøp
 - Sikre at svensk industri tilegner seg kunnskap om delsystemer gjennom direkte gjenkjøp
 - Bidra til økt eksport av svensk forsvarsrelatert industri og tilførsel av sofistikert teknologi til forsvarsrelatert industri og forskningsmiljøer
 - Øke internasjonalisering og eksport for svensk forsvarsindustri og forskningsmiljøer
- 2. Samarbeid mellom Forsvaret og forsvarsindustrien i et langsiktig industripolitisk perspektiv er ønskelig (15):**
 - For at Sverige skal være en interessant partner i materiellsamarbeid
 - Viktig å ha nasjonal tilgang til kompetanse og teknologi av sikkerhetsmessige årsaker
 - Forskning og utvikling innen forsvarssektoren er viktig også for sivil industri, spesielt innen informasjonstekniske og flytekniske områder
 - Viktig at Forsvaret er en kompetent kunde som stiller krav og bidrar til kommunikasjon rundt behov og løsninger på komplekse problemer
 - Sikre LCS for vitalt nasjonalt forsvarsmateriell

5.3 Virkemidler

5.3.1 Krav

Sverige krever 100 % gjenkjøp for kontrakter over 100 mill SEK. Alle gjenkjøpsprosjekter må være forsvarsrelaterte, og en robust definisjon av dette begrepet er under utarbeidelse. Forpliktelsene skal i utgangspunktet oppfylles innenfor rammene av anskaffelsesprosjektet. En troverdig gjenkjøpsplan med forhåndsgodskjente prosjekter skal foreligge minimum fire måneder etter signering av gjenkjøpskontrakten.

Former for gjenkjøp inkluderer underleveranser, lisensiert produksjon, testing og evaluering, forskning, teknologioverføring, markedsassistanse, økonomisk assistanse, investeringer og prosjektsamarbeid (joint ventures).

Gjenkjøpsavtalen (der en viss prosentandel skal være på kontraktsstadiet) skal signeres før signering av hovedkontrakt, men gjenkjøpsprosessen skal ikke være til hinder for en effektiv anskaffelsesprosess. Gjenkjøpsprosessen kjøres derfor i parallell med anskaffelsesprosessen, men er underordnet denne. Innholdet i gjenkjøpsavtalen skal ikke ha innvirkning på valg av leverandør, med mindre to tilbud står likt ut i fra tekniske og kommersielle vurderinger.

Sverige har definert 13 prioriterte teknologiområder, og i utgangspunktet skal alle gjenkjøps-transaksjoner falle inn under et av disse områdene. Områdene er til revidering i 2006, og industrien er tungt involvert i dette arbeidet. Ved vurdering av gjenkjøpsprosjekter prioriteres generelt kvalitet foran kvantitet, utvikling foran produksjon og forøvrig aktiviteter som er kommersielt levedyktige (12), (13), (14).

5.3.2 Direkte kontra indirekte gjenkjøp

Målet med direkte gjenkjøpsprosjekter er å sikre svensk forsvarsindustri deltakelse i produksjon av delleveranser og dermed kunnskap om undersystemer av produktet som anskaffes.

Gjennom indirekte gjenkjøpsprosjekter ønsker man å stimulere til økt eksport fra svensk forsvarsrelatert industri og overføring av sofistikert teknologi til svensk forsvarsindustri. Fra tidligere å ha hatt fokus på og preferanse for direkte gjenkjøp er tendensen nå at indirekte gjenkjøp foretrekkes.

5.3.3 Faktorer

Faktorer benyttes i utgangspunktet ikke, men for spesielle tilfeller kan man oppnå inntil faktor 3 på enkelte prosjekter. Utviklingselementer i prosjektene er et kriterium for i det hele tatt å oppnå faktorer. Policy for bruk av faktorer er i prinsippet fleksibel, men Sverige er generelt restriktive i sin bruk av slike.

5.3.4 Straffeklausuler

Som straffeklausul ved manglende oppfyllelse av forpliktelsene benyttes 5 % av manglende andel av hver av tre milepæler. Dette kravet er ikke gjenstand for forhandlinger.

5.3.5 Generelt

Bankingavtaler kan benyttes, og det opereres med to typer:

- Gjenkjøpsaktiviteter implementert mellom RFQ ("request for quotation") og signering av kontrakt kan godskrives for å benyttes innenfor gjeldende kontrakt

- Overskytende forpliktelser kan som hovedregel ikke overføres til andre gjenkjøpsforpliktelser. I spesielle tilfeller kan separate avtaler innvilges, men denne kreditten må da benyttes innen 3 år.

Swapping av gjenkjøpsforpliktelser kan godtas for spesielle tilfeller, men kan utgjøre maks 15 % av verdien av gjeldende leveranse.

I utgangspunktet skal gjenkjøp ikke benyttes for å styrke sivil industri, men *dual use*-prinsippet benyttes pragmatisk, og grenselinjene mellom sivil og militær industri og teknologi blir mer og mer flytende. For teknologioverføring er det et ønske om å vurdere betydningen for hele samfunnet, ikke bare forsvarsindustrien.

5.4 Ansvarsforhold og roller

FMV er ansvarlig for utarbeidelse, godkjenning og oppfølging av gjenkjøpsavtaler. En referansegruppe bestående av representanter fra FMV, Forsvarsmakten (FM) og Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), samt representanter fra forsvarsindustrien benyttes i prosessen med vurdering av teknologisk innhold og forhåndsgodkjenning av prosjekter, samt i krediteringsfasen og ved evaluering av gjennomførte prosjekter.

Gjeldende retningslinjer ble utarbeidet i 2002 av FMV.

Kontaktpersoner:

Phillippa Boman, FMV

Program Manager Industrial Co-operation

Tlf. +46 (8) 7824655

Email: phillippa.boman@fmv.se

Magnus Johansson, FMV

Program Manager Industrial Co-operation

Tlf. +46 (8) 7825146

Email: magnus.johansson@fmv.se

5.5 Erfaringer

Sverige har generelt positive erfaringer med sine retningslinjer. Man opplever på lik linje med mange andre nasjoner at det er vanskelig å vurdere verdien av teknologisamarbeid spesielt, og modeller for hvordan dette kan gjøres på en mer konsistens måte etterlyses.

Samarbeidet med referansegruppen fungerer svært bra, og er spesielt nyttig i forbindelse med evaluering av forslåtte prosjektforslag fra utenlandske leverandører i forbindelse med både godkjenning av faktorer, verddivurdering og kreditering. Det legges også vekt på å støtte svensk industri med forpliktelser i utlandet, enten gjennom *swapping*, bilaterale avtaler om unntak fra gjenkjøp eller på andre måter bistå industrien i kontakten med andre nasjoners

gjenkjøpsmyndigheter.

Også på andre områder søker man i Sverige et tettere samarbeid med nasjonal forsvarsindustri. I kjølvannet av den planlagt nedskaleringen av FMVs virksomhet ser man et klart behov for i fremtiden å utnytte industriens kompetanse i forbindelse med materiellanskaffelser til Forsvaret. Integreerte prosesser mot spesifikke kompetansemiljøer i industrien vil være nødvendig for å sikre at anskaffelsesprosessene kjøres optimalt og at riktige løsninger blir valgt i tidlige faser. Dette anses å være et viktig virkemiddel for at Sverige fortsatt skal kunne fremstå som kvalifisert kjøper av høyteknologisk materiell fra utenlandske leverandører.

Phillippa Boman, FMV:

"Det svenske forsvaret vil i større grad bli avhengig av å utnytte kompetansen innen svensk forsvarsindustri for å sikre kosteffektive materiellanskaffelser i fremtiden"

Stockholm 2006

6 DANMARK

6.1 Karakteristiske trekk ved det danske forsvarsmarkedet

Danmark har et forsvarsbudsjett på ca 20,3 mrd NOK, som tilsvarer 2/3 av det Norge bruker årlig på Forsvaret, og har som NATO-medlem sammenlignbare utfordringer knyttet til operative oppgaver og drift av Forsvaret.

Foreningen for Aerospace- og Defenceindustrien (FAD) er forsvarsindustriens interesseorgan i Danmark, med litt over 40 medlemmer. Tre til fire av disse er av noe størrelse, mens resten er mindre bedrifter innenfor ulike nisjeområder.

Det danske forsvarsmarkedet er forholdsvis lite i europeisk sammenheng, med en årlig omsetning på omlag 2 mrd DKK (tilsvarende 2,13 mrd. NOK). Kompetanseområdene er spredte, men software skiller seg ut som et hovedområde.

Også i Danmark ser man at trenden går mot økt internasjonalisering, med et stigende antall utenlandske eiere i dansk forsvarsindustri. I denne forbindelse er det spesifisert i retningslinjene at ved bruk av dansk leverandør stilles det krav til at 60 % av innholdet i leveransen skal være dansk for å unngå krav om gjenkjøp (20).

6.2 Mål med retningslinjene

Danmarks formål med gjenkjøp er å styrke dansk forsvarsindustri teknologiske nivå, markedstilgang og samarbeid med utenlandske leverandører av forsvarsmateriell. Dette skal skje på konkurransedyktige og like vilkår. Danske gjenkjøpsmyndigheter ønsker å bidra til at den danske forsvarsindustrien vokser i fremtiden, men har ikke spesifikke krav til hvilke områder en slik vekst bør skje innenfor.

6.3 Virkemidler

6.3.1 Krav

Danmark reviderte sine retningslinjer i 2004, og de nye retningslinjene ble da nedfelt som lov. Det stilles krav om 100 % gjenkjøp av anskaffelseskontraktens verdi. Gjenkjøpskontrakten skal signeres 30 dager før signering av hovedkontrakt og typisk varighet av en Industrial Cooperation Contract (ICC) er 6–7 år.

Det opereres med tre ulike innslagspunkt for gjenkjøp, der forskjellige industriavtaler benyttes i hvert intervall:

- Over 100 mill DKK – ICC 1
- Mellom 25 og 100 mill DKK – ICC 2
- Mellom 5 og 25 mill DKK – ICC 3

Med en ICC 1 følger det forholdsvis strenge krav til leverandøren, og denne avtalen opererer med en balansert insentivordning for å stimulere til at leverandører raskt kommer i gang med prosjekter for å oppfylle sine forpliktelser. Det stilles krav til at prosjekter for 30 % av kontraktsverdien skal være fullført innen 2 år etter signering av leveransekontrakt, og dersom dette ikke oppfylles trår straffeklausuler i kraft i form av utbetaling av bankgarantier.

På den annen side kan leverandøren bli belønnet for rask iverksetting av gjenkjøpsforpliktelsene ved at man oppnår en reduksjon av total forpliktelse dersom mer enn 30 % innfries i løpet av de første to årene.

ICC 2 er en ordinær industriavtale uten kravet om 30 % oppfyllelse innen 2 år.

ICC 3 sikrer at dersom det kommer videre leveranser fra samme leverandør innen 5 år slik at beløpet totalt sett overstiger 25 mill DKK, forplikter leverandøren seg til å inngå en industri-samarbeidsavtale.

Denne tredelingen har så langt fungert forholdsvis bra, men man opplever fortsatt en tendens til taktisk oppdeling av anskaffelser for å unngå de strenge kravene som følger med signering av ICC 1 (18) (19).

6.3.2 Direkte kontra indirekte gjenkjøp

Danmark har ingen preferanser i forhold til indirekte kontra direkte gjenkjøp. Da dansk forsvarsindustri er forholdsvis liten, anses det å være lettere å få til gode samarbeidsavtaler på indirekte gjenkjøp, og danske myndigheter er også fleksible i forhold til godkjenning av innholdet i indirekte industriprosjekter. Kravet om at det skal være forsvarsrelaterte aktiviteter ligger imidlertid fast.

6.3.3 Faktorer

Faktorer større enn 1 kan benyttes dersom den utenlandske leverandører medvirker til:

- Teknologioverføring/-samarbeid
- utviklingssamarbeid
- investeringer
- markedstilgang/markedsassistanse
- eller lignende som bidrar til betydelige muligheter for teknologiutvikling, samarbeid eller vekst for dansk forsvarsindustri

Når det anmodes om faktorer høyere enn 1, skal administrerende direktør for involvert dansk bedrift dokumentere skriftlig verdien og betydningen samarbeidet har for virksomheten. Bruken av faktorer vurderes fra sak til sak, uten faste kriterier for hvordan disse kan oppnås. I

all hovedsak benyttes faktorer fra 1–3, men i spesielle tilfeller kan det godkjennes faktorer opp til 30. Faktorer har vært benyttet for å stimulere til at gjenkjøpsmidler kommer bedrifter i spesielt utsatte distrikter til gode, men dette er ikke et offisielt distriktpolitisk virkemiddel innenfor gjenkjøpregimet.

Faktorer kan ikke anvendes for å oppfylle 30 %-kravet knyttet til kontrakter på over 100 mill DKK.

6.3.4 Straffeklausuler

Det kreves bankgarantier for anskaffelser over 100 mill DKK. Disse skal stilles senest 1 år etter kontraktsinngåelse for det beløp som til da måtte mangle opp til total forpliktelse i form av manglende inngåtte kontrakter. Dette kravet møter motvilje fra mange leverandører da det påvirker aksjeverdien av selskapet ved at slike bankgarantier synliggjøres i regnskapet.

Svartelisting av firmaer som ikke oppfyller sine forpliktelser benyttes også som en straffemekanisme.

6.3.5 Generelt

Bankingavtaler for overskytende kreditt kan benyttes, men utløper etter 2 år. Banking kan ikke benyttes for å oppfylle 30 % kravet innenfor de to første årene.

Unntak fra gjenkjøp kan gjøres ved anskaffelse av brukt eller sivilt materiell, ordrer plassert i Danmark eller for EBA-prosjekter. I noen tilfeller er det inngått bilaterale avtaler om gjensidig å frafalle krav om gjenkjøp.

6.4 Ansvarsforhold og roller

Erhvervs- og byggestyrelsen underlagt Økonomi- og Erhvervsministeriet er ansvarlig for retningslinjer, etablering og oppfølging av gjenkjøp.

En *Følgegruppe* er opprettet med representanter fra FD, Forsyningskommandoen, dansk industri og Erhvervs- og Byggestyrelsen. Denne orienteres minst to ganger årlig om inngåelse av nye industriavtaler, status for pågående avtaler, samt at den behandler prinsipielle problemstillinger. Følgegruppen skal også orienteres i forbindelse med svartelisting av leverandører og ved godkjenning av faktorer større enn 3.

Gjeldende retningslinjer ble utarbeidet i 2004 som er resultat av 2 års forhandlinger mellom Forsvarsdepartementet, dansk forsvarsindustri og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Kontaktperson:

Sonja Siegismund

Erhvervs- og Byggestyrelsen

Økonomi og Erhvervsministeriet

Tlf. +45 35466294

Email: ssi@ebst.dk

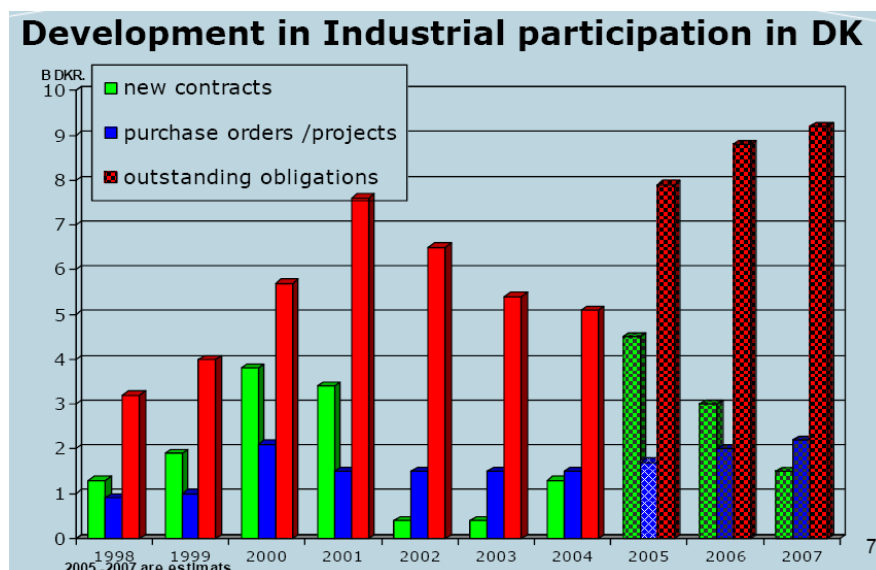
Nettsted: <http://www.ebst.dk/industrisamarbejdsaftaler>

<http://www.naec.dk/ICC>

6.5 Erfaringer

Danmarks nye retningslinjer for gjenkjøp omfatter forholdsvis strenge krav til rask oppfyllelse av forpliktelsene kombinert med strenge straffereaksjoner dersom disse ikke overholdes. Det kreves bankgaranti fra leverandør som brukes som sikkerhet dersom 30 % av forpliktelsen ikke er oppfylt innen 2 år, og denne ordningen har vekket kraftige reaksjoner fra utenlandske leverandører. Enkelte firmaer har gått så langt som å insinuere at Danmark ikke lenger er et interessant marked, ettersom de anser risikoen knyttet til Danmarks retningslinjer for gjenkjøp å være alt for høy. Hovedargumentet er at kravet om bankgaranti utgjør en betydelig risiko for leverandøren, særlig ettersom dansk forsvarsindustri er liten og med begrenset evne til å absorbere de totale forpliktelsene utenlandske leverandører har i Danmark.

Selv med bruk av høye faktorer er det tydelige tegn på at dette faktisk er tilfelle. Figuren nedenfor viser en klar tendens til at utestående forpliktelser i Danmark har økt vesentlig siden de nye retningslinjene ble innført i 2004, og det kan herske tvil om i hvilken grad dansk forsvarsindustri vil være i stand til å imøtekomme en så stor etterspørsel. Resultatet av en svært streng utøvelse av gjenkjøpsregimet kan slå tilbake på Danmarks muligheter til å anskaffe riktig materiell til riktig pris.



Figur 3.1 – Utestående forpliktelser i Danmark

Sonja Siegismund, Erhvervs- og byggestyrelsen:

"Dersom det viser seg at våre nye retningslinjer er så strenge at dette får negative konsekvenser i forhold til Forsvarets anskaffelse av materiell, må vi vurdere alternative løsninger i forhold til hvordan Danmark praktiserer gjenkjøp. Så langt er imidlertid tilbakemeldingene fra dansk forsvarsindustri positive".

Athen 2006

7 FINLAND

7.1 Karakteristiske trekk ved det finske forsvarsmarkedet

Forsvarsindustrien i Finland er i likhet med Norge og Danmark forholdsvis liten, av størrelsesorden 50-60 bedrifter. Finland kjøper derfor mesteparten av sitt materiell fra utenlandske leverandører og benytter gjenkjøp som et virkemiddel for å sikre oppdrag til egen forsvarsindustri. I første rekke gjelder dette oppdrag innenfor drift og vedlikehold av materiell.

I 2005 var Finlands forsvarsbudsjett på 2,2 mrd. EUR (17,5 mrd NOK), hvorav investeringer utgjorde 580 mill EUR (4,6 mrd NOK) (2003). I tillegg ble 200 mill benyttet til FoU.

7.2 Mål med retningslinjene

Finlands primære målsetting for gjenkjøp er å sikre finsk forsvarsindustri full mulighet til å delta i produksjon og sammenstilling av materiellet som kjøpes. Sekundært ønsker man at gjenkjøpsordningen skal bidra til at finske små og mellomstore bedrifter internasjonaleses og kan eksportere til det internasjonale markedet, i tillegg til å bidra til teknologisamarbeid og ny eksport av høyteknologiske produkter.

Gjenkjøp benyttes strategisk for å øke den nasjonale andelen av anskaffelser til Forsvaret.

Andre målsettinger for gjenkjøp er:

- Bygge opp nasjonal kapasitet innen drift og vedlikehold,
- vedlikeholde nasjonal kompetanse i finsk forsvarsindustri,
- videreutvikle forretningsrelasjoner mellom finsk og annen europeisk forsvarsindustri,
- forberede deltakelse i europeiske utviklingsprosjekter.

7.3 Virkemidler

7.3.1 Krav

Finland krever offisielt 100 % gjenkjøp for kontrakter over 10 mill EUR. Det opereres i retningslinjene med 10 kriterier for hva som er kvalifiserende transaksjoner i tillegg til direkte prosjekter. Følgende transaksjoner godkjennes:

- Eksport til nye markeder/kunder,
- markedsføringsassistanse til SMB-bedrifter (ikke ellers),
- teknologisamarbeid eller teknologioverføring,
- utvikling av ny forsvarsrelatert FoU-teknologi.

Nasjonal *value added* må utgjøre minimum 20 % (21).

Tidsrammen for innfrielse av krav er kontraktstid, eventuelt pluss 1–2 år. Dette medfører normalt en varighet for en industriavtale på 4–8 år.

7.3.2 Direkte kontra indirekte gjenkjøp

Finland har stor fokus på direkte gjenkjøp, og dette inkluderer typisk produksjon av deler, integrasjon av software, sammenstilling og testing. I tillegg ønsker man å sikre teknologi-overføring for nasjonalt vedlikehold og videreutvikling av aktuelt materiell. Det presiseres at det er kjøpers ansvar å stille krav til direkte gjenkjøp.

Indirekte gjenkjøp må være på samme teknologiske nivå som anskaffelsesprogrammet. Indirekte prosjekter kan omfatte tilleggsoppdrag til underleverandører på direkte IP (semi-direkte IP), andre oppdrag til finsk forsvarsindustri, tilførsel av sofistikert teknologi til finsk forsvarsindustri eller økt internasjonalisering og eksport for SMB-bedrifter.

7.3.3 Faktorer

Finland benytter faktorer fra 1–3, og disse fastsettes ut i fra verdien for Forsvaret, størrelse på finsk bedrift og hvorvidt prosjekter er innenfor prioriterte kompetanseområder. Prosjekter innenfor ikke prioriterte forsvarssektorer reguleres med bruk av faktorer mindre enn 1 (0.3–1). For å stimulere målsetting om at forsvarsanskaffelser skal komme SMB til gode, gis det høyere faktorer for avtaler med SMB-bedrifter.

7.3.4 Straffeklausuler

Ved manglende oppfyllelse av forpliktelser benyttes straffeklausuler. Gjeldende praksis er 1–3 % av ikke oppfylt del av milepælsforpliktelse, eller 2–5 % av ikke oppfylt del av total forpliktelse. Straffeklausulene har kumulativ virkning, og utløsning av straffeklausul fritar ikke leverandøren ansvaret for gjenværende del av forpliktelsen.

7.3.5 Generelt

Bankingavtaler kan i liten grad opparbeides utenfor avtalens gyldighet. Man begrenser også muligheten for å overføre kreditt til andre selskap i samme land.

I noen tilfeller kan det gis unntak fra krav om gjenkjøp:

- Ved direkte myndighet-til-myndighetsanskaffelser (FMS),
- der det ikke er mulighet for direkte gjenkjøp,
- dersom det kun finnes en tilbyder,
- ved kjøp fra nasjonal hovedleverandør med mange mindre utenlandske underleverandører,
- dersom kostnaden ved å kreve gjenkjøp er større enn gevinsten.

7.4 Ansvarsforhold og roller

Anskaffende myndighet er ansvarlig for å undertegne industriavtaler med kortlistede tilbydere, mens Forsvarsdepartementet er ansvarlig for å forhandle og godkjenne gjenkjøps-

prosjekter. Handels- og næringsministeriet (Ministry of Trade and Industry) er ansvarlig for oppfølging og godkjenning av kreditt for hvert prosjekt.

For vurdering av teknologiske og finansielle aspekter ved foreslåtte gjenkjøpsaktiviteter, er det etablert to ekspertgrupper innenfor henholdsvis teknologi og finans som gir veiledende råd i forhold til godkjenning og verdisetting av prosjekter.

Kontaktperson:

*Mr. Henrik Raiha, Deputy Director General,
Secretary of Finnish Committee on Industrial Participation,
Ministry of Trade and Industry
Tlf. +358 (9) 160 63617
Email: henrik.raiha@ktm.fi*

7.5 Erfaringer

Finlands policy og praksis for gjenkjøp er utviklet nettopp for å støtte de definerte langsiktige målsettingene. Direkte gjenkjøp prioriteres for å sikre nasjonal kompetanse innenfor vedlikehold av materiellet, i tillegg til at faktorer benyttes som et insentiv for å stimulere involvering av SMB-bedrifter. Samtidig utviser Finland en fleksibel holdning blant annet ved at det åpnes for unntak fra gjenkjøp i ulike sammenhenger, og ved å fokusere på å få til gode avtaler i de tilfellene hvor man mener det totalt sett er kosteffektivt å kreve gjenkjøp.

Det er planlagt revisjon av dagens retningslinjer i 2007/2008 (22).

Henrik Râihâ, Deputy Director General:

"Krav om gjenkjøp benyttes kun dersom fordelene er større enn kostnadene ved å kreve dette."

Madrid 2006

8 NEDERLAND

8.1 Karakteristiske trekk ved det nederlandske forsvarsmarkedet

Nederland har i europeisk sammenheng en forholdsvis liten forsvarsrelatert industribase. Forsvarsrelatert industri står for en årlig omsetning på 1,7 mrd EUR (15 mrd NOK) (28). På grunn av lite hjemmemarked for forsvarsprodukter, utgjør 45 % av omsetningen eksport. Majoriteten av militære systemer kjøpes fra utlandet, og årlig budsjett for forsvaret er på 7,7 mrd EUR (ca 62 mrd NOK).

Industribasen består av 245 bedrifter, hovedsakelig SMB-bedrifter, som sikrer 11.000 nederlandske arbeidsplasser. Ca 1/3 av disse er arbeidsplasser knyttet til forskning og utvikling. Noen bedrifter har nisjekompetanse innenfor høyteknologiske områder, mens resten holder et lavere teknologisk nivå. Følgende fire hovedområder kan sies å være satsningsområder:

- Fly og romfartsteknologi
- Skipsverft
- Kommando, kontroll og kommunikasjonssystemer
- Informasjonsteknologi

Ca 11 % av industribasen omfatter aktiviteter innenfor forskning og utvikling.

8.2 Mål med retningslinjene

Nederland reviderte sine retningslinjer for gjenkjøp i 2004, og bakgrunnen for dette var et ønske om å redusere omfanget av sivilt gjenkjøp, da dette i en del tilfeller skapte konflikter i forhold til EUs prinsipper for fri konkurranse på det indre marked. Med en slik argumentasjon i bunn, ønsket man gjennom de nye retningslinjene å rette gjenkjøp mot mer spesifikke kompetanseområder, men fortsatt med aksept for både militært og sivilt gjenkjøp. Det pågår nå en prosess med å spesifisere disse kompetanseområdene, og hensikten er å sikre at det nederlandske forsvaret i samarbeid med sin industri på sikt kan ivareta sitt behov for å være en kompetent kjøper av høyteknologisk forsvarsmateriell (25).

Målet med deres gjenkjøpsspolicy er å bidra til en videreføring av Nederlands industribase gjennom teknologisk utvikling, herunder utvikling av nye teknologiske produkter, bedre kvalitet, større markeder og økt sysselsetting i Nederland.

Tre hovedmål for de nye retningslinjene er (23):

- Større involvering av Nederlandsk forsvarsindustri
- Stimulere til aktiviteter mot SMB bedrifter og innovative bedrifter
- Stimulere til programmer og investeringer som bidrar til kompetanseoverføring

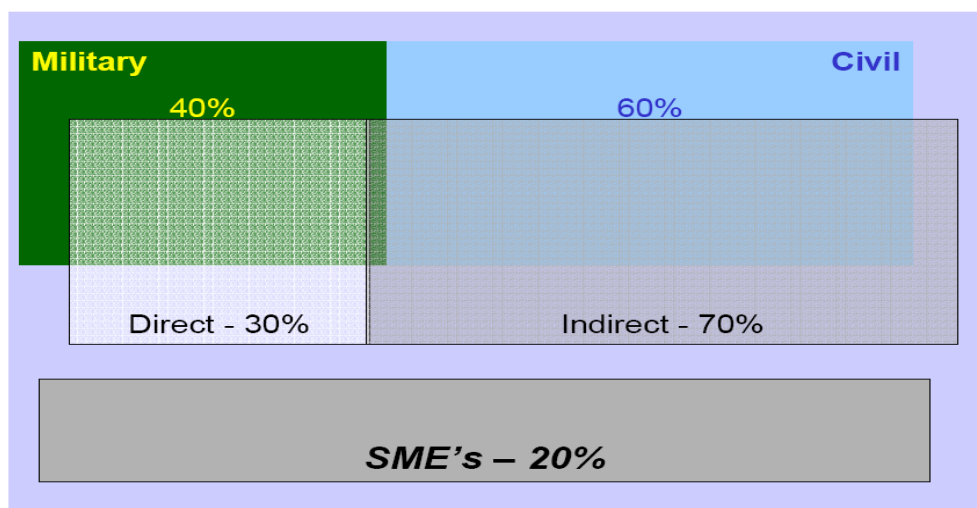
8.3 Virkemidler

8.3.1 Krav

Nederland stiller krav om 100 % gjenkjøp for kjøp av materiell eller tjenester der kontraktsbeløpet overstiger 5 mill EUR. Gjenkjøpskontrakt skal signeres før signering av hovedkontrakt. På dette stadiet skal 30–40 % av innholdet i gjenkjøpspakken være realisert eller klart definerte prosjekter.

Gjennomsnittlig kontraktstid for gjenkjøpsavtalen er 5–7 år, og det skal maksimum gå 10 år fra signering av gjenkjøpskontrakten til forpliktelsen er oppfylt.

Gjenkjøp kan i Nederland omfatte både militær og sivil industri, selv om man nå ønsker sterkere fokus på forsvarsrelatert gjenkjøp. Figuren under viser hvilken fordeling man ønsker å oppnå innenfor sivil og militær, indirekte og direkte gjenkjøp.



Figur 8.1 – Målsetting for fordeling av gjenkjøpsaktiviteter i Nederland (24)

Nederland har i tillegg som mål at 20 % av gjenkjøpsaktiviteten skal komme SMB-bedrifter til gode. SMB er her definert som bedrifter med færre enn 100 ansatte (i motsetning til EUs definisjon der tallet er 250). Markeds- og salgsstøtte til SMB-bedrifter er et satsningsområde der leverandøren kan oppnå kreditt både for selve innsatsen de legger ned i markedsassistansen og oppnådde resultater. For å støtte opp under denne målsettingen nasjonalt har man etablert 4 regionale utviklingsbyråer i regi av Ministry of Economic Affairs (MEA) for å støtte bedrifter i disse regionene. Byråene fungerer som brubyggere mellom internasjonale selskaper og sentrale gjenkjøpsmyndigheter, i tillegg til å yte direkte støtte i form av konferanser, bedriftsbesøk nasjonalt og internasjonalt, samt salgs- og markedsføringsstøtte til sine respektive regionale SMB.

Det legges vekt på at industrien må være konkurransedyktig, begrunnet i at dette kriteriet er absolutt nødvendig for å forhindre økte kostnader som følge av gjenkjøpskrav (27).

Nederland har også en klar målsetting om å involvere nederlandsk industri og forskningsinstitutter i forsknings- og utviklingsprogrammer, samt å etablere teknologisamarbeid med ledende internasjonale aktører. Som et mål stimuleres utenlandsk industri til å oppfylle 10 % av forpliktelsen innenfor dette området.

Med de nye retningslinjene i 2004 ble det også innført et ”venture capital” investeringsprogram som en ny mulig gjenkjøpstransaksjon. Gjennom dette kunne utenlandske leverandører velge å oppfylle deler av sine forpliktelser ved å gå inn med risikovillig kapital og investeringer for prosjekter innenfor FoU, samt for bedrifter i etableringsfasen. Denne typen gjenkjøpsaktiviteter prioriteres høyt ved at faktorer mellom 10 og 30 kan oppnås, avhengig av risikovilje og egenkapital. Av negative erfaringer med denne ordningen bør det nevnes at investorene generelt har vist større interesse for de høye faktorene som sådan enn muligheter for avkastning fra et langsiktig samarbeid med den nederlandske bedriften (25).

8.3.2 Direkte kontra indirekte gjenkjøp

Ved indirekte gjenkjøp skal prosjektene tilfredsstillende følgende kriterier:

- Må være ny aktivitet eller en økning i eksisterende forretningsforhold,
- må være av nederlandsk opprinnelse,
- det må finnes en klar kausalitet i forhold til gjenkjøpsaktiviteten,
- det må være prosjekter på tilsvarende teknologisk nivå som materiellet som anskaffes.

8.3.3 Faktorer

Før revisjon av retningslinjene var det kun faktorer opp til 3 som ble benyttet. I dagens retningslinjer åpnes det for en atskillig mer offensiv faktorbruk, med et spenn på 1–30. Faktorer benyttes spesielt som et insentiv for å få mer fokus på forsvarsrelatert industri kontra sivile prosjekter.

Faktorbruk skal forhåndsgodkjennes av MEA, og følgende veiledning benyttes:

- Involvering av nederlandsk forsvarsindustri, spesielt i tidlige fase kan gis faktor fra 1–5
- Gode FoU-programmer belønnes med opptil faktor 10
- Teknologioverføring – høye faktorer er mulig
- Markedsassistanse og salgsstøtte til det nordamerikanske markedet spesielt kan godkjennes
- Investeringer kan få faktorer fra 10–25 avhengig av risiko involvert
- Innovative nyvinninger som ikke er forsvarsrelaterte kan også oppnå faktorer dersom det er snakk om spesielt attraktive prosjektforslag

8.3.4 Straffeklausuler

Det opereres med milepæler for oppfyllelse av henholdsvis 50 % og 100 % av forpliktelsen. Dersom forpliktelsene ikke er oppfylt i henhold til disse milepælene, pålegges en økning av forpliktelsen på 15 % av ikke oppfylt del for første milepæl, og 30 % av ikke oppfylt del av

siste milepæl. En utvidelse av gyldighetsperioden kan godkjennes for at leverandøren skal kunne innfri en slik økning av sine totale forpliktelser.

På lik linje med Danmark opererer Nederland med insentivordninger for rask oppfyllelse av forpliktelsene. Dersom forhåndsdefinert prosentandel av forpliktelsen oppfylles innen en gitt frist, fritas bedriften for resten av gjenkjøpsforpliktelsen.

8.3.5 Generelt

Nederland er på prinsipielt grunnlag tilhenger av gjensidig swapping av forpliktelser mellom land gjennom bilaterale avtaler og kontakt på myndighetsnivå. De ser dette som et første steg i retning av en avskaffelse av gjenkjøpsregimet og mot et åpent forsvarsmarked i Europa.

Banking av kreditt aksepteres både i forkant av at en industriavtale inngås og ved overskytende innfrielse av krav. En slik avtale vil kun være gyldig i 2–3 år etter signering, og kun 30 % av nye forpliktelser kan oppfylles ved bruk av banket kreditt. Ved bruk av banking-avtaler undertegnes disse fortrinnsvis på konsernnivå.

Generelt er lite av innholdet i industriavtalen gjenstand for forhandlinger, med unntak av faktorer og verdisetting av de enkelte transaksjoner.

8.4 Ansvarsforhold og roller

Nederlands gjenkjøpspolicy er en integrert del av en større næringspolitisk strategi utarbeidet av Ministry of Economic Affairs (MEA). Gjeldende gjenkjøpspolicy gjennomføres i samråd med Ministry of Defence (MOD) og Defence Material Organisation som er ansvarlig for alle forsvarsanskaffelser i Nederland.

Den daglige håndteringen av gjenkjøpsaktiviteter håndteres av The Commissariat for Military Production. Informasjon om gjenkjøpskrav sendes ut sammen med RFQ. Leverandørens forslag til gjenkjøpspakke (vedlagt besvarelsen på RFQ) vurderes av gjenkjøpsansvarlig og resultatet formidles til anskaffelsesmyndighet, men er ikke et beslutningskriterium ved valg av leverandør.

I tillegg til et sentralt gjenkjøpskontor under MEA, har Nederland etablert fire regionale utviklingskontorer for bedre å kunne ivareta behov og yte støtte til bedrifter i disse regionene. Aktiviteten ved disse regionale kontorene koordineres av en koordineringsansvarlig for regional industri underlagt *Commissionar for Military Production*.

Kontaktperson:

Rini Goos

Commissioner for Military Production

Ministry of Economic Affairs

Tlf. +31 (70) 3796226

Email: M.J.M.Goos@minez.nl

Pieter Taal

Deputy Commissioner for Military Production

Ministry of Economic Affairs

Tlf. +31 (70) 3797128

Email: P.Taal@minez.nl

8.5 Erfaringer

Nederland legger generelt stor vekt på fleksibilitet i sin utøvelse av gjenkjøpsregimet. Bakgrunnen for dette er en bevisst holdning i forhold til kostnaden ved å kreve gjenkjøp. Tankegangen er at jo større fleksibilitet som utvises overfor den utenlandske leverandøren i forhold til hvordan han kan oppfylle sine forpliktelser, jo mindre risiko innebærer denne forpliktelsen for leverandøren, og jo mindre kostnadspåslag benytter han for å kompensere for denne risikoen.

De fleste nasjoner er enige om at gjenkjøp isolert sett har visse konsekvenser i form av fordyrelse av materiellet som anskaffes. Samtidig er det en klar felles oppfatning at med dagens markedssituasjon for forsvarsmarkedet, er gjenkjøp et kosteffektivt og helt nødvendig virkemiddel sett i en større samfunnsøkonomisk sammenheng. Nederland har gjennomført en studie av kost-nytteverdien av gjenkjøp, slik dette har blitt praktisert i forbindelse med forsvarsanskaffelser til Nederland de siste 10 år (27). Studien er gjennomført av Price Waterhouse Coopers i 2002 og baserer seg på informasjon fra 10 anskaffelsesprosjekter gjennomført i perioden 1994–2002. For 5 av disse prosjektene ble det stilt krav om gjenkjøp, og 5 var uten krav om gjenkjøp. Modellen som benyttes i studien baserer seg på en nedbryting av kostnader knyttet til praktisering av gjenkjøp. Dette omfatter kostnader både for den utenlandske leverandøren, administrasjonskostnader for nederlandske myndigheter og kostnader for nederlandsk industri i forbindelse med posisjonering og forberedelser for gjenkjøpsprosjekter. Basert på det undersøkte datagrunnlaget beregnes merkostnad som følge av krav om gjenkjøp å ligge mellom 2,6 og 2,9 %. 0,3 % av kostnadene var knyttet til administrasjonskostnader for myndighetenes håndhevelse av gjenkjøpsregimet. I tillegg er det identifisert faktorer som påvirker kostnadene ved gjenkjøp, og disse hevdes i første rekke å være:

- verdien og typen gjenkjøp (direkte eller indirekte),
- verdien av forsvarsanskaffelsen,
- lokalisering av utenlandsk leverandør,
- samt muligheter for samarbeid på myndighetsnivå.

Av nytteeffekter påpekes en betydelig økt omsetning og fortjeneste for nasjonal industri, samt etablering av arbeidsplasser. I tillegg påpekes sekundære konsekvenser av gjenkjøp i form av kompetanseheving og økt teknologisk nivå. Dette resulterer igjen i utvikling og innovasjon innenfor både militære og sivile markeder, mer effektive produksjonsmetoder, organisasjonsutvikling, styrkede markedsmuligheter og innpass på nye markeder, finansiell støtte i forbindelse med internasjonale budrunder og langsiktig evne til å være en kompetent kjøper av høyteknologisk forsvarsmateriell.

Ifølge beregningene i denne studien er Nederlands fordeler og nytteverdi av gjenkjøp 36 ganger høyere enn kostnaden ved gjenkjøp, inkludert administrasjonskostnader og fordyrelse av forsvarsmateriellet som anskaffes.

Disse resultatene må imidlertid tolkes med noe forsiktighet. For det første er denne typen beregninger ikke eksakt vitenskap, og resultatene kan være forskjellig avhengig av hvilke metoder som benyttes og tilnærmingen til problemstillingen. For det andre er det viktig å merke seg at disse resultatene i stor grad bygger på prinsippene om fleksibilitet i det nederlandske gjenkjøpsregimet, der størsteparten av utestående gjenkjøpsforpliktelse kommer sivil industri til gode.

Tatt i betraktning disse forutsetningene for studien er det allikevel svært interessante resultater som presenteres fra den mest grundige og omfattende studien som til nå har vært publisert innenfor kostnyttetraktninger knyttet til gjenkjøp. I forhold til tidligere spekulasjoner og påstander om at kostnaden ved gjenkjøp lå på rundt 20–25 %, tar denne studien kraftig til motmæle. Til sammenligning har Spania gjennomført en tilsvarende studie av kosteffektiviteten ved sitt gjenkjøpsregime, der merkostnaden er estimert til 7–8 %. Denne økningen i forhold til anslaget til Nederland kan forklares ut i fra at Spania stiller strengere krav til andelen de krever oppfylt innenfor direkte gjenkjøp, samt at de kun godkjenner forsvarsrelaterte aktiviteter. Av nyttebetraktninger har Spania estimert at denne merkostnaden på 7–8 % gir en besparelse i levetidskostnader på rundt 30 %.

Selv om Nederland med sine nye retningslinjer fokuserer mer mot militære anvendelser av gjenkjøp enn tidligere, er det fortsatt en stor andel av gjenkjøpsforpliktelsene som oppfylles ved sivile aktiviteter. Argumentet for dette er som tidligere nevnt fleksibilitet, samt erkjennelsen av at med en såpass liten forsvarsindustribase, vil det kunne være vanskelig å absorbere alle utstående forpliktelse.

Med de nye retningslinjene som ble lansert i 2004, var det utarbeidet et *Venture Capital Investment Program* som godkjennes som en type gjenkjøpstransaksjon. Dette programmet innebærer muligheter for utenlandske leverandører å oppfylle deler av sine forpliktelse ved å gå inn med risikovillig kapital enten i spesielle fond, eller ved finansiell støtte til høyteknologiske gründerbedrifter i etableringsfasen. For denne typen investeringer kan det oppnås faktorer fra 10 til 30 avhengig av modellene som legges til grunn for risikodeling og avkastning (23).

Fondene består av en liste forhåndsgodkjente venture kapital-fond som typisk støtter nederlandske nyetableringer innenfor høyteknologiske områder. For øvrig godkjennes også investeringer i gründerbedrifter utenfor de forhåndsdefinerte fondene, men forutsetningen er at det er snakk om investeringer i høyteknologisk utvikling av produkter eller tjenester. Krediteringsverdi og faktorer bestemmes ut i fra type investering, risikodeling, tidsperspektivet for engasjement fra leverandørens side og hvor attraktivt prosjektet er sett i fra myndighetenes

perspektiv. Ulike modeller for egenkapital og avkastning er utviklet og legges til grunn for vurderingene.

Pieter Taal, Deputy Director General:

"Our opinion is that the way the Netherlands practice civil offset is not in any way disturbing the mechanisms for free competition and the open market"

Hague 2006

9 SPANIA

9.1 Karakteristiske trekk ved det spanske forsvarsmarkedet

Spansk forsvarsindustri kan karakteriseres som mellomstor i europeisk sammenheng. Bare to selskaper har mer enn 1500 ansatte og mer enn 90 mill EUR i utbytte. To har mellom 500 og 1500 ansatte, 10 mellom 50 og 500 og 32 under 50 (35).

I motsetning til de fleste andre europeiske nasjoner er Spania offisielt positive til gjenkjøp som et virkemiddel for å stimulere nasjonal forsvarsindustri. Gjenkjøp er anerkjent som et formålstjenlig og nyttig virkemiddel på alle nivåer, og denne holdningen er i liten grad gjenstand for debatt. Støtten til gjenkjøpsordningen har ikke vært avhengig av hvilke partier som sitter med regjeringsmakten. Det er også bred støtte til gjenkjøpsordningen i det spanske forsvaret.

Spania mener at gjenkjøp ikke er en fordyrende faktor i forhold til å kjøpe hylleware. Industriavtaler med amerikanske bedrifter i forbindelse med kjøp av AEGIS ga samarbeidsprosjekter som på lang sikt var verdt mer enn anskaffelseskostnaden. Det hevdes også at spansk forsvarsindustri har blitt mer konkurransedyktig som følge av bruk av gjenkjøp.

Spania har som målsetting å være en så uavhengig og selvstendig militærmakt som det passer seg en nasjon av deres status i Europa, og dette preger deres målsettinger og strategi med gjenkjøp. I tillegg er Spania av den oppfatning at det er en klar sammenheng mellom sivil industri og forsvarsindustri. Tidligere forsvarsminister Trillo-Figueroa uttalte at uten en sterk nasjonal industri er det umulig å ha et sterkt forsvar. I dette ligger også erkjennelsen om at spansk forsvarsindustri er en viktig drivkraft for fremtidig teknologisk utvikling (35).

Spania er ikke fornøyd med måten OCCAR har fungert på, og erfaringene med samarbeidet om kamphelikopteret Tiger blir nevnt som eksempel i denne sammenheng. De mener at OCCAR virker fordyrende uten at landet får noe igjen for sin deltakelse.

Spania har også reservert seg mot EDAs såkalte *Code of Conduct* for anskaffelser som faller inn under Amsterdamtraktatens artikkel 296.

9.2 Mål med retningslinjene

Spania har som hovedmål for sin gjenkjøpsstrategi å være mest mulig selvforsynt av høyteknologisk materiell til det spanske forsvaret, og følgende målsettinger er definert:

- Konsolidering av strategiske forsvarsindustrielle sektorer
- Oppnå en selvstendig nasjonal rolle innen vedlikehold og support, samt oppgraderinger i levetiden til systemer som anskaffes

- Å etablere et grunnlag for tilgang til utenlandske markeder for nasjonal industri, enten alene eller i samarbeid med andre

Første mål stimuleres ved å tilegne seg teknologi direkte relatert til anskaffelsen ved å delta som leverandør, promotere spanske hovedleverandører eller ved deltakelse i internasjonale programmer. Det er spansk policy å kjøpe spansk dersom teknologi, pris og andre strategiske faktorer taler til fordel for det.

Målsettingen om nasjonal livsløpssupport gjenspeiles i økt fokus på nasjonale vedlikeholds-kontrakter, oppbygging av kompetanse og kapasitet innenfor vedlikehold og oppgrading av materiell.

Markedsassistanse til egen industri gis i form av å legge vekt på bruk av nasjonale underleverandører ved anskaffelser fra utlandet, ved å ha fokus på stadig forbedring av kvalitet og ledelse nasjonalt og gjennom direkte støtte til nasjonal industri i utlandet (36).

9.3 Virkemidler

9.3.1 Krav

Spania har ikke utarbeidet offisielle retningslinjer for gjenkjøp, men baserer seg på interne direktiver fra statssekretariatet for Forsvaret. Innholdet i spansk gjenkjøpspolicy og fremgangsmåten for gjennomføring av gjenkjøp har utviklet seg gjennom flere større materiellanskaffelser fra 1980 til i dag.

Spania opererer generelt med fleksible krav. I utgangspunktet kreves 100 % gjenkjøp, med en terskel på 0,6 MEUR (5 mill NOK). De har krav til at 100 % av forpliktelsen skal være forsvarsrelatert, men dette kan fravikes dersom det anses hensiktsmessig. *Dual use* og høyteknologiske sivile industriprosjekter kan også godtas som gjenkjøp. Det har vært en vridning de siste fem år fra teknologioverføring til mer fokus på sysselsetting og markedsadgang (35).

Mangelen på formelle retningslinjer og krav knyttet til gjenkjøp sikrer spanske myndigheter fleksibilitet når det gjelder utvikling av gode samarbeidsavtaler, men det krever også ekstra ressurser for å få til individuelle løsninger tilpasset den enkelte anskaffelse.

Alle tilbydere, både utenlandske hovedleverandør og underleverandør til en spansk hovedleverandør, må forhandle og levere en ferdigforhandlet industrisamarbeidsavtale før valg av leverandør foretas. Avtalen trår kun i kraft for den leverandøren som blir valgt. Innholdet i industrisamarbeidsavtalen er en del av beslutningsgrunnlaget for valg av leverandør. En ferdigforhandlet avtale skal inneholde plan for oppfyllelse, i praksis en liste over planlagte gjenkjøpsaktiviteter.

Gjenkjøpsforpliktelsen skal normalt være oppfylt innenfor levetiden av kontrakten. Aktuelle

prosjekter forhåndsgodkjennes, mens krediteringen skjer på bakgrunn av dokumenterte fullførte aktiviteter.

Alle industriavtaler inneholder en "livssyklus klausul", det vil si at leverandøren forplikter seg til å akseptere de samme betingelser for fremtidige kontrakter om oppgraderinger, vedlikehold og andre tjenester relatert til det produktet som anskaffes.

9.3.2 Direkte kontra indirekte gjenkjøp

Vanligvis kreves minimum 60 % innenfor direkte gjenkjøp. Indirekte prosjekter benyttes i mindre grad, og ofte økes forpliktelsen dersom leverandør må benytte indirekte gjenkjøp for å oppfylle forpliktelsene. Det stilles også strenge krav til innholdet i indirekte prosjekter.

9.3.3 Faktorer

Faktorer benyttes kun unntaksvis. Ved teknologioverføring kan faktorer gis i forhold til kostnaden ved overføringen, for eksempel i form av kursvirksomhet. Faktorer opptil 3 kan da benyttes. Tilgang til kildekode kan også kvalifisere til faktorer.

9.3.4 Straffeklausuler

Straffeklausuler er en del av alle avtaler. Disse er knyttet til milepæler og ligger i størrelsesorden 5–10 % av kontraktsverdi. Straffeklausuler benyttes kun som siste utvei, og man er mer opptatt av å finne gode løsninger og prosjekter. Man foretrekker å forlenge avtalens løpetid fremfor å ilegge straff ved milepælene. Ved milepæler økes gjerne forpliktelsen dersom det forutsatte nivået ikke er nådd. Ved utløpet av avtaleperiodene kan straff i form av innbetaling til statskassen benyttes. Dette vil da føre til at forpliktelsen slettes.

9.3.5 Generelt

Kontraktsforhandlinger av hovedkontrakt og industriavtale gjennomføres som en felles forhandlingsprosess for å optimalisere innholdet, og unngå unødig kostnadspåslag som følge av krav om gjenkjøp.

Spanske myndigheter yter også rådgivende støtte til egen industri i forhold til det internasjonale markedet gjennom markedsanalyse, identifikasjon av muligheter, oppfølging av bilaterale og multinasjonale initiativer, deltakelse på konferanser om myndighetssamarbeid og industribesøk internasjonalt. De gis også bistand i forbindelse med utarbeidelse av konkrete industrisamarbeidsprosjekter når spanske bedrifter har gjenkjøpsforpliktelser i utlandet.

Godkjente gjenkjøpstransaksjoner består av ca 70 % produksjonsoppdrag, mens teknologioverføring utgjør ca 30 %. Alle gjenkjøpsavtaler er underlagt spansk lov.

9.4 Ansvarsforhold og roller

Forsvarsdepartementet er ansvarlig for en strategi i samarbeid med Vitenskaps- og teknologi-ministeriet. General Director for Armament and Materiel (DGAM) har ansvaret for å

gjennomføre forhandlingene om selve anskaffelseskontrakten. Det er imidlertid ISDEFE (som formelt er organisert som et firma under forsvarsdepartementet) som har ansvar for utarbeidelse av spesifikasjoner for anskaffelsene. En avdeling av ISDEFE, Gerencia de Cooperación Industrial, er ansvarlig for å forhandle og følge opp gjenkjøpsavtaler, representere nasjonal industris interesser i internasjonale samarbeidsprogrammer, samt å assistere spansk forsvarsindustri når det gjelder eksport.

Innenfor ISDEFE er det omlag 500 personer som arbeider med å utarbeide spesifikasjoner. Det er ca 20 ansatte som arbeider med gjenkjøp i f m anskaffelser til det spanske forsvaret. Et titalls personer arbeider med andre aspekter knyttet til industrielt samarbeid, f eks understøttelse av spansk forsvarsindustri som har gjenkjøpsforpliktelser overfor andre nasjoner.

ISDEFE yter også støtte til det spanske forsvarsdepartementet når det gjelder prosjektgjennomføring, kontraktsforhandlinger, sammenligning av tilbud, budsjettering og planlegging, trening og dokumentasjon, testing og LCC-aktiviteter knyttet til materiellanskaffelser.

Spania hevder å ha hatt klare industrielle og samfunnsmessige fordeler ved bruk av gjenkjøp, og det er gjort studier som de mener underbygger denne konklusjonen.

Det refereres til følgende tall på ISDEFEs hjemmesider (33):

- 261 ICA er har vært forhandlet frem siste 18 år.
- Av disse er 114 avsluttet og konkludert, mens 147 fortsatt er aktive.
- 149 utenlandske selskaper var involvert, mens 792 spanske selskaper hatt utbytte av avtalene.
- Estimerte genererte verdier for spansk forsvarsindustri er 5,578 mill EUR, og 689 mill for det spanske forsvaret.

Kontaktperson:

Monica Ruiperez

Offset manager

Isdefe

Tlf. +39 914176316

Email: mruiperez@isdefe.es

Nettsted: <http://www.isdefe.es/>

9.5 Erfaringer

Spania har gjennomført en tilsvarende studie som Nederland av kosteffektiviteten ved sitt gjenkjøpsregime, og her er merkostnaden estimert til 7–8 % (34). Når det gjelder nyttebetraktninger har Spania kommet frem til at denne merkostnaden gir en besparelse i levetidskostnader på rundt 30 % for spansk forsvarsmateriell. I lys av denne studien må det tas hensyn til at Spania har forholdsvis høy arbeidsledighet og lav arbeidskostnad knyttet til industriarbeidere, så dette regnestykket ville nødvendigvis se noe annerledes ut for Norge.

Antonia Rodriguez, ISDEFE

“Spanish companies demand offset and industrial cooperation consultancy to present adequate and attractive but credible and feasible IP proposals”.

Madrid 2006

10 STORBRITANNIA

10.1 Karakteristiske trekk ved det britiske forsvarsmarkedet

Det årlig forsvarsbudsjettet for Storbritannia tilsvarte i 2004 370 mrd NOK, med et investeringsbudsjett på 70 mrd NOK og 51 mrd til forskning og utvikling. Forsvarsmarkedet i Storbritannia eksporterer for ca 56,6 mrd NOK årlig, noe som gir grunnlag for 60 000 arbeidsplasser. Av det totale forsvarsmarkedet i verden har Storbritannia en andel på 22 % (30).

Selv om Storbritannia fortsatt har en klar ambisjon om å ha nasjonal suverenitet og råderett over egne forsvarskapabiliteter og herved ivareta en betydelig nasjonal forsvarsindustri, har man også her erkjent at det ikke vil være kosteffektivt å ha nasjonal utvikling og understøttelse for alle kapasiteter i hele levetiden. Dette har vært noe av bakgrunnen for at det i 2005 ble vedtatt en Defence Industrial Strategy (DIS) (32).

DIS bygger på 6 veiledende prinsipper som anses å være vitale å imøtekomme ut i fra nasjonale sikkerhetspolitiske hensyn og Forsvarets operative behov:

- Tilstrekkelig nasjonal suverenitet
- Evne til full understøttelse av forsvarskapasiteter i levetiden
- Vedlikeholde nøkkelkompetanse innenfor ulike teknologiområder og kapabiliteter
- Evne å være en intelligent kjøper – enten kompetansen sitter på myndighetssiden eller hos nasjonal industri. Fornuftig samspill mellom MOD og industrien må utvikles for å sikre effektive anskaffelsesprosesser av komplisert materiell
- Skape langsiktig merverdi for Forsvaret gjennom en konkurransedyktig og dynamisk nasjonal industribase

Da mesteparten av Storbritannias forsvarsmateriell anskaffes nasjonalt, er gjenkjøp kun et av mange virkemidler som omhandles i DIS. DESO er en organisasjon på 600 ansatte underlagt Ministry of Defence (MOD) og har som formål å støtte nasjonal industri gjennom ulike tiltak som markedsføring, eksportlisenser, myndighetskontakt med andre land og støtte ved forhandling om større kontrakter. DESO yter også støtte til SMB (i denne sammenheng bedrifter med mindre enn 200 ansatte) i forbindelse med gjennomføring av testing og demonstrasjoner, markedsassistanse og med briefinger av mer generell karakter.

En klar trend i Europa er at stadig større deler av industrien internasjonaliseres, og det eksisterer ikke lenger klare linjer i forhold til eierskap i større selskaper. Dette er også en medvirkende årsak til at Storbritannia ser et behov for å ha fleksible virkemidler for å imple-

mentere DIS. Flexibilitet er et begrep som går igjen både i arbeidet som DESO gjør generelt for å understøtte egen forsvarsindustri og i retningslinjene for gjenkjøp.

10.2 Mål med retningslinjene

Storbritannias krav om gjenkjøp er begrunnet i ønsket om å åpne ellers beskyttede markeder for egen industri, og da spesielt det amerikanske markedet. Gjenkjøp anses å være et nødvendig onde gitt dagens markedssituasjon og benyttes som et virkemiddel for å oppmuntre til at lovende utenlandske bedrifter tilbyr forsvarsleverandører i Storbritannia å by på utenlandske forsvarskontrakter (31).

10.3 Virkemidler

10.3.1 Krav

Storbritannia har ikke noe formelt krav om gjenkjøp og heller ikke offisielle retningslinjer for gjenkjøp. Ca 15 % av materiellet kjøpes fra utlandet, og i disse tilfellene oppfordres allikevel alle tilbydere å levere forslag til gjenkjøpsplan sammen med tilbud på kontrakter over 10 mill GBP.

Selv om Storbritannia ikke offisielt krever gjenkjøp, er imidlertid gjenkjøpsplanen et av beslutningskriteriene ved tilbudsevalueringen, noe som i seg selv er et svært sterkt insentiv for å etablere en god gjenkjøpsplan allerede før en eventuell kontrakt signeres. Gjenkjøpsplanen evalueres av DESO separat, og en prioritert rangering av de ulike leverandørene sendes Defence Procurement Agency (DPA) som en del av det totale beslutningsunderlaget ved valg av leverandør.

Industripakken skal være av samme teknologiske nivå som anskaffelsen og kun omfatte forsvarsrelaterte prosjekter. Kvalifiserende industriavtaler omfatter kjøp av produkter eller tjenester fra leverandører i Storbritannia, teknologioverføring, forskning og utviklingsarbeid, samt markedsassistanse. Ved vurdering av industriprosjekter legges kvalitet, kvantitet og risiko til grunn, i tillegg til eksportpotensiale for produktet og tidligere erfaringer med den aktuelle leverandøren. Langsiktige samarbeidsrelasjoner foretrekkes, og det legges stor vekt på at supply-kjedene som etableres må være levedyktige på lengre sikt.

Letters of Agreement (LoAs) forhandles i forkant av signering av anskaffelseskontrakt, og aktiveres når hovedkontrakten signeres. Disse er ikke juridisk bindende avtaler, men MOD's *corporate memory* fremheves som et viktig insentiv for å overholde disse avtalene. Denne holdningen understrekes også i DIS der det går klart frem at manglende evne til å oppfylle LOA'ene vil få konsekvenser for aktuelle leverandørers muligheter i fremtidige anskaffelsesprogrammer.

Der hvor et britisk selskap er systemansvarlig, med flere utenlandske underleverandører, stilles gjenkjøpskrav direkte til utenlandske underleverandører dersom total kontraktsverdi

med systemansvarlig overstiger gjenkjøpsgrensen på 10 mill GBP. Prosentvis andel av britisk innhold i hovedkontrakten vurderes ikke, men man følger opp krav til underleverandører ned til et nivå som anses fornuftig for hvert tilfelle (31).

10.3.2 Direkte kontra indirekte gjenkjøp

Storbritannia har ingen uttalte preferanser til direkte kontra indirekte gjenkjøp, men en viss prosentfordeling mellom disse fremforhandles i LOA'en.

10.3.3 Faktorer

Faktorer benyttes ikke av den grunn at Storbritannia ikke har preferert kompetanseområder eller andre føringer i forhold til hvilke gjenkjøpsprosjekter man ønsker skal inngå i en gjenkjøpsplan. Ettersom Storbritannias industribase har god nok kapasitet til å absorbere utestående forpliktelser, er heller ikke dette et argument for å benytte faktorer, slik det kan være for en del land med mindre nasjonal industribase.

10.3.4 Straffeklausuler

Da gjenkjøpsavtalene ikke er juridisk bindende, opereres det heller ikke med straffeklausuler. I stedet refereres det til *long corporate memory* i forhold til kunderelasjoner, og så langt synes dette å ha en tilstrekkelig oppdragende effekt.

10.3.5 Generelt

Det legges stor vekt på samarbeid med andre nasjoner, både for å bygge relasjoner gjennom kjøp av materiell og for å komme frem til fleksible løsninger og former for samarbeid til beste for begge nasjoner utover tradisjonelt krav om gjenkjøp. Bytte eller swapping av gjenkjøpsforpliktelser benyttes gjerne, spesielt i tilfeller der forpliktelsene bæres av SMB-bedrifter som har begrenset mulighet til å etablere internasjonale samarbeidsprosjekter innenfor et lite nisjeområde. I mange tilfeller vil SMB-bedriftene slite med å komme opp med gode gjenkjøpsprosjekter da de har et forholdsvis lite produkt- og tjenestespekter å spille på.

Bankingavtaler aksepteres både i forhold til å akkumulere kreditt i forkant av et program, og for å lagre overskytende oppfyllelse av etablerte forpliktelser. Slike bankingavtaler har en gyldighet på 5 år. Banket kreditt kan ikke benyttes til å oppfylle mer enn 50 % av total forpliktelse og kan kun utnyttes i forhold til å oppfylle andel av indirekte gjenkjøpsforpliktelser.

Teknologioverføring/-samarbeid vurderes ut i fra verdi etter at teknologien er tatt i bruk. Overført teknologi må demonstrere salg før man får godkjent kreditt, men da gis en forholdsvis romslig godtgjørelse i forhold til hva leverandøren mener teknologien er verdt.

For enkelte land er det etablert gjensidige avtaler om frafallelse av gjenkjøpskrav. Storbritannia legger stor vekt på kontakt og relasjonsbygging med ulike samarbeidsnasjoner både på myndighetsnivå og med industrien. Den grunnleggende filosofien er nettopp dette med fleksibilitet og det søkes gjerne alternative løsninger til krav om gjenkjøp der dette anses å

være formålstjenelig.

10.4 Ansvarsforhold og roller

DESO er en egen organisasjon under MOD med ansvar for å ivareta det industrielle aspektet knyttet til anskaffelser og drift av Forsvaret i Storbritannia. En egen avdeling under Directorate of Business Development er ansvarlig for å håndtere gjenkjøp i forbindelse med anskaffelser av materiell fra utlandet.

Godkjenningsprosessen baserer seg på halvårlige rapporter fra den utenlandske leverandøren. DESO sjekker opplysninger opp mot aktuell britisk samarbeidspartner i form av en spørsmålsliste som må besvares innen en gitt tidsfrist. Dette danner grunnlaget for godkjenning av gjenkjøpskreditt for den utenlandske leverandøren. Det etterstrebtes å gjennomføre hyppige møter og samtaler med leverandør for å ivareta en god dialog og skape relasjoner for fremtiden.

Kontaktperson:

Adrian Dalton

Head of Industrial Participation Unit

Defence Export Services Organisation

+44 (20) 7305 2485

bdipuhd@deso.mod.uk

10.5 Erfaringer

Storbritannia legger stor vekt på å ha en fleksibel gjenkjøpspolicy og en pragmatisk tilnærming til hvordan retningslinjene for gjenkjøp utøves. Rasjonale for en slik holdning bygger på en overbeisning om at jo mindre fleksibilitet man utøver i forhold til gjenkjøp, jo dyrere blir kostnaden av å håndheve en slik policy. Jo større fleksibilitet man utviser i forhold til leverandøren som skal oppfylle en viss forpliktelse i et land, jo mindre blir risikoen ved å akseptere en slik gjenkjøpsforpliktelse, og med lavere risiko oppnår man normalt lavere kostnad. Stor grad av fleksibilitet vil også gi bedre grunnlag for nytenkning og innovasjon.

Internasjonale anskaffelsesprogrammer prioriteres høyt i Storbritannia, og en av fordelene som påpekes med slike er at de bidrar til å bringe myndighetsnivået i ulike land tetter sammen samtidig som det skjer en naturlig restrukturering av forsvarsindustrien som en konsekvens av slike programmer. I tillegg er det store potensielle gevinster å hente i forbindelse med kostnadsdeling både under utvikling og understøttelse/oppgradering av materiellet, utveksling av teknologi, økt interoperabilitet med allierte samtidig som det skjer en styrking av bilaterale forhold også av sikkerhetsmessige karakter.

DESO har en bevisst strategi i forhold til hva slags informasjon som legges tilgjengelig for utenlandske aktører i forhold til retningslinjer for gjenkjøp. Da man primært ønsker en personlig og direkte dialog med aktuelle interessenter i Storbritannia, har man bevisst gjort

forholdsvis lite informasjon tilgjengelig via DESOs hjemmesider.

De første erfaringene med DIS er at den har blitt svært godt mottatt både av Forsvaret og forsvarsindustrien i Storbritannia. Det er lagt stor vekt på implementeringen av denne, slik at entydige signaler i forhold til hva man ønsker å oppnå formidles til alle relevante aktører. Gjenkjøp er omtalt som et av flere virkemiddel for å nå målsettingen i DIS, og betydningen av gjenkjøp og forventningene til utenlandske leverandører omtales spesielt i strategien for å understreke og legge tyngde bak policy og praksis. Dette er helt klart et viktig element for å sikre ønsket engasjement og forpliktelse fra utenlandske aktører som pålegges krav om gjenkjøp, og bør tas til etterretning også i Norges arbeid med ny Industri- og teknologistrategi for Forsvaret.

Adrian Dalton, DESO:

"The key to good offset practice is flexibility. We believe in flexible solutions on a case by case basis. That's the reason we don't have official offset guidelines. We want our hands free to find the best solutions for all parties involved".

London 2006

11 DRØFTING AV UTVALGTE ELEMENTER OG ERFARINGER

I det etterfølgende vil spesielt interessante observasjoner fra ulike land trekkes frem og drøftes i forhold til relevans for Norge og hvordan tilsvarende ordninger eventuelt kan utnyttes innenfor rammen av norske målsettinger for gjenkjøp. Det er viktig å merke seg at erfaringer fra andre land ikke nødvendigvis er direkte overførbare til norske forhold, ettersom det er markedsmessig og sikkerhetsmessig store forskjeller mellom enkelte av nasjonene i denne studien. En fullstendig drøfting av ulike problemstillinger vil bli gjort i en etterfølgende studie, hensikten her er i første omgang å spenne ut mulighetsrommet i forkant av den videre prosessen med revisjon av retningslinjene.

11.1 Sverige

Sveriges policy og retningslinjer for gjenkjøp er forholdsvis lik Norges gjenkjøpsspolicy av den grunn at retningslinjene som ble utarbeidet av FMV i 2002 i stor grad bygger på ideer og inspirasjon fra Norges erfaringer og praksis med gjenkjøp. Det var den nære kontakten under den felles nordiske helikopteranskaffelsen som førte til dette. Sverige har en vesentlig større industribase enn Norge, med bakgrunn i annen nasjonal ambisjon for eget forsvar ved å stå utenfor NATO Satsningen på, og samarbeidet med, industrien innenfor gjenkjøp bærer også preg av dette.

Svenske gjenkjøpsmyndigheter har et tett samarbeid med industrien. Gjennom referansegruppen bestående av representanter fra FMV, Försvarmakten, FOI og forsvarsindustrien ivaretas en kontinuerlig dialog og utveksling av erfaringer som kommer til anvendelse ved vurdering av teknologisk innhold og verdivurdering av prosjektforslag fra utenlandske leverandører. I tillegg jobbes det på myndighetsnivå med å støtte egen industri med gjenkjøpsforpliktelser i utlandet, både gjennom ordninger for swapping og bilaterale avtaler som åpner for unntak for gjenkjøp der dette finnes formålstjenelig.

Den senere tids nedskalering av ressurser hos anskaffende myndighet (FMV) har også medført en erkjennelse av at Forsvaret er avhengig av et godt samspill med industrien i tidlige faser av anskaffelsesprosessen. Dette er også svært relevant for Norge (6).

Et tettere og mer konstruktivt samarbeid med myndighetene etterlyses også fra norsk industri, og spesielt innenfor gjenkjøp oppleves det til tider at informasjon om forestående investeringer og muligheter innenfor gjenkjøp formidles for sent i prosessen. Dette gjør det vanskelig for norsk industri å posisjonere seg i forhold til utenlandske leverandører på et tidlig stadium, noe som kan gå på bekostning av kvalitet og langsiktighet i de prosjektavtalene som inngås i en gjenkjøpspakke. Erfaringer fra enkelte hurtiganskaffelser av materiell til Forsvaret den senere tiden er at kvaliteten og omfanget av industridelen blir skadelidende ved at det ikke er god nok koordinering mellom prosessen med kontraktforhandlinger med leverandør og gjenkjøpsforhandlingene. Dette medfører at norsk industri kan gå glipp av gode muligheter

knyttet til gjenkjøp.

I likhet med svensk industri har også en del norske bedrifter gjenkjøpsforpliktelser i andre land, og tiltak for å bistå og støtte norsk industri i denne situasjonen bør vurderes i sammenheng med revisjon av retningslinjene. Spesielt kan det være vanskelig for SMB-bedrifter å oppfylle gjenkjøpsforpliktelser i andre land. Fleksible tilnærminger bør etterstrebes på myndighetsnivå for å se hvordan man kan komme fram til fordelaktige løsninger for begge parter. Effektiv støtte til norsk industri forutsetter en bedre koordinert og styrket innsats og fokus på myndighetssamarbeid fra norsk side.

Sverige har også spesiell fokus på bruk av gjenkjøpsmidler for å styrke nasjonal forskning. I den grad dette er et satsningsområde også i Norge, kan det være riktig å få en større fokus på bruk av gjenkjøpsmidler mot norske forsknings- og utviklingsmiljøer. Det har tidligere vært godkjent prosjekter i denne kategorien, for eksempel i forbindelse med anskaffelse av Javelin der deler av gjenkjøpsforpliktelsen som den utenlandsk leverandøren hadde i Norge, ble brukt til å opprettholde og videreutvikle norsk kompetanse innefor missilteknologi spesielt. Dette kan være et virkemiddel som i større grad kan utnyttes for å opprettholde kompetanse innen kritiske kompetanseområder uten å ha nasjonale utviklingsprosjekter gående.

11.2 Danmark

Danmarks nye retningslinjer ble lansert i 2004 og har høstet mye kritikk fra utenlandske markedsaktører. Argumentasjonen dreier seg i hovedsak om at et så strengt regime og fortolkning som danskene praktiserer medfører en urimelig høy risiko for leverandørene som påtar seg en gjenkjøpsforpliktelse. Kritikerne hevder at denne risikoen vil medføre en betydelig ekstrakostnad for det danske Forsvaret på investeringssiden.

Da Danmark har en forholdsvis liten industribase, kombinert med at det i de nye retningslinjene stilles krav om gjenkjøp for anskaffelser helt ned til 25 mill DKK, vil man kunne komme i den situasjon at de totale utestående forpliktelsene til Danmark er større enn hva den nasjonale industrien kan absorbere. Bruk av høye faktorer kan til en viss grad kompensere for dette, men andre negative konsekvenser av en plutselig stimulering til vekst av forsvarsindustrien vil kunne være at dette går ut over industriens kvalitet og konkurransevne og herved skape en lite levedyktig dansk forsvarsindustri på lang sikt.

Bruk av bankgarantier slik dette nå praktiseres i Danmark, høster også massiv motstand. Spesielt gjelder dette amerikanske selskaper, da bankgarantier i USA går inn som en del av regnskapet til selskapene og dermed får direkte innvirkning på selskapets aksjekurs.

Et positivt element ved Danmarks nye retningslinjer er imidlertid verdt å vurdere i revisjon av Norges retningslinjer. Bruk av bonusordning for å stimulere til rask iverksettelse av gjenkjøpsaktiviteter har blitt positivt mottatt og kan være et effektivt virkemiddel også for Norge for å få den utenlandske leverandører til å komme i gang med sine forpliktelser raskere enn man typisk erfarer i dag. En mulig bonusordning kan være reduksjon av total forpliktelse

dersom leverandøren oppfyller en viss prosentandel av forpliktelsen innenfor en gitt tidsfrist. En tilsvarende bonusordning praktiseres også i Nederland.

Danmarks bruk av svartelisting av leverandører som ikke oppfyller sine forpliktelser har også møtt lite forståelse i markedet, men det er en trend i Europa at leverandører vurderes ut i fra tidligere prestasjoner. For Norges del kunne det være interessant å få til et nordisk samarbeid om utveksling av erfaringer knyttet til spesielle leverandører, muligens med en felles nordisk "svarteliste" som hjelpemiddel ved vurdering og forhandling av nye industriavtaler. En slik koordinert praksis vil kunne ha en større oppdragende effekt på utenlandske leverandører, enn å gjennomføre tilsvarende praksis som enkeltnasjon.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at dansk forsvarsindustri så langt er svært godt fornøyd med resultatene og erfaringene med Danmarks nye retningslinjer, da de har merket en betydelig økning i etterspørsel og omsetning som følge av investeringer til Forsvaret og de nye retningslinjene. Det danske Forsvaret og anskaffende myndighet synes imidlertid ikke å være like begeistret.

11.3 Finland

Finlands policy og praksis for gjenkjøp er utviklet nettopp for å støtte de langsiktige målsettingene man har satt seg for finsk forsvarsindustri og materiellanskaffelser. Direkte gjenkjøp prioriteres derfor for å sikre nasjonal kompetanse innenfor drift og vedlikehold av materiell. Slike konkrete målsettinger må knyttes opp mot nasjonale sikkerhetspolitiske og utenrikspolitiske vurderinger og bør for Norges del gjøres i forbindelse med arbeidet med ny Industri- og teknologistrategi for Forsvaret.

I vurderingen om hvorvidt det er viktig for Norge å ha nasjonal kompetanse og kapasitet på drifts- og vedlikeholdssiden kommer også andre faktorer inn i bildet. Sårbarhet i forhold til å være avhengig av utenlandske leverandører av vedlikeholdstjenester er ett aspekt. Denne problemstillingen kan tildels imøtekommes ved å knytte sterke bilaterale bånd med prefererte nasjoner, og eventuelt søke ordninger som gjør begge parter gjensidig avhengig av hverandres tjenester for å redusere usikkerhet. For eksempel pågår det et arbeid i disse dager for å fordele ansvar for vedlikeholdstjenester knyttet til NH90 og JSF til henholdsvis Norge og Nederland. Ved å danne allianser der nasjonene blir gjensidig avhengig av hverandres tjenester vil man i større grad kunne sikre tilgangen til kritiske tjenester enn ved kun å inngå ensidige avtaler med ett land.

I denne sammenheng må det også tas med i betraktningen at økt krav om direkte gjenkjøp vil kunne gå på bekostning av fleksibilitet og herved kunne virke fordyrende på selve materiellanskaffelsen. Dette må imidlertid veies opp mot potensielle kostnadsbesparelser i driftsfasen igjen. Industrien har større fleksibilitet enn Forsvaret i forhold til å utnytte kompetansen effektivt og ved at industrien blir i stand til å understøtte og vedlikeholde materiellet gjennom levetiden kan dette åpne det for besparelser i driftsfasen.

Finlands praksis med å benytte høyere faktorer som et incentiv for å stimulere involvering av SMB- bedrifter er også interessant sett med norske øyne. I den grad vi har en målsetting om å stimulere små og mellomstore bedrifter i norsk forsvarsindustri kan dette være et egnet virkemiddel å vurdere i de nye retningslinjene.

11.4 Nederland

Nederland er et av få vesteuropeiske land som benytter gjenkjøp som et virkemiddel for å stimulere til vekst også innenfor sivil nasjonal industri. I verden forøvrig ser man imidlertid en økende tendens til at krav om gjenkjøp benyttes for å stimulere andre områder enn forsvarsrelatert sektor. Det er i utgangspunktet to rasjonale for dette:

1. Nasjonal industribase er for liten til å absorbere krav om 100 % gjenkjøp. For å unngå en subsidieringseffekt som svekker konkurransevne til eksisterende forsvarsindustri samt for å unngå høy risiko som igjen kan medføre økte kostnader av å kreve gjenkjøp, aksepteres i stedet at deler av den utenlandske forpliktelsen benyttes innenfor sivil sektor.
2. En del ikke-europeiske land, for eksempel Malaysia, Colombia, Libya og Brasil, innfører nå krav om gjenkjøp (37), og man ser en klar tendens hos mindre utviklede land at gjenkjøp benyttes som en mulighet for å stimulere underutviklede sivile sektorer i eget hjemland, for eksempel for å bedre helsevesenet eller infrastrukturen i landet.

Et hovedargumentet mot godkjenning av sivile gjenkjøpsprosjekter i Norge, er at en slik praksis kan komme i konflikt med WTOs regler for internasjonal handel, EUs indre marked og prinsippene om fri konkurranse. Nederland har imidlertid gjennomgått de juridiske sidene knyttet til sin praksis av sivilt rettede gjenkjøpsaktiviteter og konkludert med at denne er innenfor hva som bør kunne godkjennes under Artikkel 296. Så langt har heller ingen andre land forsøkt å trekke Nederland inn for EF-domstolen på et prinsipielt grunnlag. Nederland har imidlertid skjerpet sine retningslinjer på dette området og ønsker å gå i retning av mindre sivilt gjenkjøp enn hva som tidligere har vært gjeldende policy. For Norges del må det også understrekes at vi ved å stå utenfor EU er i en mer sårbar situasjon når det gjelder potensielle konflikter knyttet til tokningen av EUs regelverk på dette området.

Et utviklingstrekk i tiden er at sivil og militær teknologi i stor grad spiller på hverandre, samtidig som Forsvaret også anskaffer en god del materiell av mer sivil karakter. En sterkere kobling mellom militære og sivile politiske verktøy i en sikkerhetsmessig sammenheng er også et klart utviklingstrekk. Dette er argumenter som har bør tas med i betraktningen om hvorvidt investeringer og bruk av gjenkjøpsmidler også på utviklingsprosjekter som ikke er direkte forsvarsrelaterte, på lang sikt kan ha nytteverdi for Forsvaret og norsk forsvarsindustri. Produkter i kategorien *dual use* har til nå vært begrenset med et volum på 10 % av den totale forpliktelsen, og i første omgang kan det være hensiktsmessig å utvide denne andelen. Det kan også være hensiktsmessig å ta en gjennomgang av begrepet ”dual use” slik dette brukes i norsk gjenkjøpssammenheng i forbindelse med revisjon av retningslinjene. Kanskje bør det

åpnes opp for at *dual use*-kategorien i større grad skal kunne omfatte produkter og teknologi til bruk i mer stabiliserende og oppbyggende faser i etterkant av en konflikt og derfor omfatte sikkerhetsinstallasjoner, logistikkprodukter og produkter og tjenester til støtte for humanitært hjelpearbeid.

Dersom det skulle bli aktuelt å åpne for at en større andel av gjenkjøpsmidler benyttes innenfor kategorien sivilt/dual use, kan det vise seg hensiktsmessig å fokusere den sivile delen av gjenkjøpsforpliktelser mot mer avgrensede typer transaksjoner, slik som investering av risikovillig kapital innenfor forskning og utvikling av høyteknologiske produkter eller tjenester. Dette vil være robust i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Da vil det også være større grad av sammenheng mellom en slik satsning og potensielle langsiktige fordeler for Forsvaret. Det forutsetter imidlertid at investeringen kobles tett mot konkrete forretningspotensial der den utenlandske leverandøren påtar seg en forpliktelse i forhold til å støtte aktuell norsk industri i å få resultatene av FoU-aktiviteter og produktutvikling omsatt i markedet.

I henhold til Nærings- og handelsdepartementet føres en bevisst politikk fra Regjeringens side om økt satsning på forskning og utvikling i Norge (38). Forslaget som her lanseres innenfor gjenkjøp, vil kunne være et virkemiddel i tråd med en slik næringspolitikk. Et av Regjeringens virkemidler for å støtte opp under denne politikken er økt satsning på såkornfond og risikovillig kapital for å stimulere til innovasjon og nyskaping i hele landet. Det nyetablerte såkornfondet i Førde er et konkret eksempel på dette (39). Av andre tilsvarende miljøer kan nevnes Kristiansand kunnskapspark, der innovasjon og nyskaping stimuleres gjennom etablering av teknologiklustere og veksthus for nyetablerte foretak. Det samme gjelder teknologiparken i Narvik og Campus Kjeller, der man jobber med å støtte lokale gründere og innovative utviklingsaktiviteter gjennom inkubatorvirksomhet og etableringsstøtte fra mer etablerte bedrifter i nærområdet.

I den grad det er ønskelig å åpne opp for godkjenning av gjenkjøpstransaksjoner som er mindre direkte forsvarsrelatert, vil det bli viktig å etablere gode insentivordninger og modeller for å stimulere til langvarig engasjement og forpliktelse fra den utenlandske leverandøren. Nederlands erfaringer tatt i betraktning, vil dette bli viktig for å unngå at slike gjenkjøpsprosjekter blir en enkel og attraktiv måte for utenlandske leverandører å sikre seg høye faktorer uten engasjement og oppfølging av investeringen i seg selv.

Av andre erfaringer som er nyttig å ta med seg fra Nederland, er organiseringen av gjenkjøpsaktiviteten med regionale utviklingskontorer for å sikre en bedre kontakt og støtte til spesielt SMB-bedrifter i distriktene. I Norge er Innovasjon Norge etablert med tilsvarende regionale kontorer og kjennskap til norsk industri generelt, og et tettere samarbeid mellom norske gjenkjøpsmyndigheter og Innovasjon Norge når det gjelder støtte til norsk forsvarsindustri vil kunne gi synergieffekter for begge parter. Det forutsetter imidlertid kompetanseoppbygging på regionalt nivå og tett koordinering med sentrale aktører både på myndighetssiden og hos industrien.

En annen interessant observasjon fra Nederland er fleksibilitet i retningslinjene kontra risiko og kostnader knyttet til et gjenkjøpskrav. En omfattende kostnytteanalyse er gjennomført av konsultentselskapet PWC (27), på oppdrag fra nederlandske myndigheter. Denne rapporten anslår kostnaden ved gjenkjøp, slik dette gjennomføres i Nederland, til å ligge mellom 2 og 3 %. En interessant konklusjon er at det er en klar sammenheng mellom et lands gjenkjøps-policy og praktisering av retningslinjene og kostnadene knyttet til gjenkjøp. Fleksible retningslinjer og praksis er en forutsetning for å holde kostnadene av gjenkjøp på et minimumsnivå. Med fleksible retningslinjer refereres det spesielt til liten grad av krav til direkte gjenkjøp, straffeklausuler som er forhandlingsbare, fleksible holdninger og et bredt spekter av muligheter for hvordan den utenlandske leverandøren kan velge å oppfylle sine gjenkjøpsforpliktelser. Jo større grad av styring som pålegges leverandøren i form av hvordan han skal innfri sine forpliktelser, jo mindre fleksibilitet og jo større risiko vil det innebære for leverandøren å signere en gjenkjøpsavtale. Dette vil naturlig nok også påvirke risikopåslaget i tilbudet fra leverandøren.

11.5 Spania

Spania er det eneste landet i Vest-Europa som offisielt er tilhenger av et gjenkjøpsregime. Det er også et av få land der gjenkjøp synes å ha bred nasjonal støtte. De hevder at gjenkjøp har forsterket landets forsvarsindustrielle grunnlag og gitt mulighet for deltakelse i internasjonale programmer.

Spania legger stor vekt på at industrisamarbeidsavtalene skal forhandles samtidig med anskaffelseskontraktene, og med alle potensielle leverandører. Dermed økes presset på leverandørene om å komme opp med gode industrisamarbeidspakker og myndighetene stiller sterkere i forhandlingene om avtaleklausulene. Dette er en mer ressurskrevende fremgangsmåte enn Norge benytter, men vil trolig kunne gi bedre resultater, særlig overfor leverandører som har en motvillig holdning til industrisamarbeid.

En stor del av gjenkjøpstransaksjonene i Spania er knyttet til produksjonsoppdrag. Dette er naturlig ettersom lønnskostnader og arbeidskostnader er lavere i Spania enn i Norge i tillegg til at Spania også har høy arbeidsledighet. For Norge er det motsatt tilfelle, og en slik strategi ville være lite aktuell her.

Et interessant trekk ved spansk policy er den såkalte livsløpsklausulen, der leverandøren forplikter seg til å godta samme betingelser ved fremtidige kontrakter om oppgradering, vedlikehold og tilleggsleveranser. Dette gjelder ikke bare i industrisamarbeidsavtalens løpetid, men hele levetiden til systemet som anskaffes. Norsk erfaring tilsier at det er vanskeligere å forhandle en god industrisamarbeidsavtale i slike situasjoner, ettersom man da gjerne har en eneleverandørsituasjon, og Norge bør vurdere tilsvarende ordninger for å komme bedre i posisjon til å forhandle gode industriavtaler også i slike tilfeller.

Spanske myndigheter støtter også egen industri i utlandet. Landets myndigheter spilte en aktiv

rolle på gjenkjøpssiden da Navantia (den gang Bazan) vant fregattkontrakten med Norge. De er generelt svært åpne for myndighetssamarbeid, men har hele tiden egne nasjonale behov i forgrunnen.

11.6 Storbritannia

Gjenkjøp er bare et av mange virkemiddel for å stimulere og legge til rette for egen forsvarsindustri i Storbritannia, ettersom kun 15 % av materiellet faktisk anskaffes fra utlandet. Således er Storbritannia i en ganske annen situasjon enn Norge, og erfaringene på gjenkjøpsområdet heller ikke direkte sammenlignbare. Allikevel er det en del interessante aspekter å merke seg når det gjelder DESOs syn på praksis og policy for gjenkjøp.

I Storbritannia legges det svært stor vekt på å ha interaksjon og kommunikasjon med leverandører og myndigheter i andre land. Kulturforskjeller tas på alvor og det jobbes bevisst med å overkomme disse for å få til gode samarbeidsrelasjoner på lang sikt både innenfor gjenkjøp og andre områder.

DESO har også erfart betydningen av at entydige signaler sendes ut fra ulike deler av forvaltningen som er involvert i anskaffelser til Forsvaret. Det legges raskt merke til hvorvidt et land er samkjørt i sine gjenkjøpsaktiviteter, og denne oppfatningen utveksles mellom internasjonale leverandører. Det er derfor viktig å ha en overordnet policy som gir føringer og klare signaler for hvordan gjenkjøp skal benyttes som et virkemiddel og hvilke målsettinger man ønsker å oppnå. Effekten som oppnås ved at det tales med en tunge fra både anskaffende myndighet, politisk nivå, og myndigheter med ansvar for gjenkjøp, er mye større enn om ulike signaler sendes fra ulike miljøer.

I likhet med Nederland er også Storbritannia svært opptatt av sammenhengen mellom fleksibilitet og kostnadene knyttet til krav om gjenkjøp. Noe av bakgrunnen for at Storbritannia ikke har offisielle retningslinjer for gjenkjøp, selv om de praktiserer det på tilsvarende måte som de fleste andre europeiske land, er nettopp dette med fleksibilitet. Jo større fleksibilitet man utviser i forhold til leverandøren som skal oppfylle en viss forpliktelse i et land, jo mindre blir risikoen ved å akseptere en slik gjenkjøpsforpliktelse, og med lavere risiko oppnår man normalt lavere kostnad. Stor grad av fleksibilitet vil også gi bedre grunnlag for nytenkning og innovasjon i gjenkjøpspakken. Dette er svært viktige momenter som bør tas til etterretning i arbeidet med Norges revisjon av retningslinjene. I denne sammenheng er det også viktig å påpeke at Storbritannia med sin markedsposisjon og forsvarsbudsjett har en helt annet forhandlingsstyrke enn Norge, og dermed også større forutsetninger for å utnytte fleksibiliteten i sitt gjenkjøpsregime.

Effektiv utnyttelse av fleksibilitet betinger også en klar og entydig strategi fra myndighetenes side, og dagens organisering og ansvarsfordeling hva næringsstrategi og gjenkjøp angår, synes ikke å være optimal i så måte. En hensiktsmessig organisering og ansvarsfordeling innenfor dette området bør vurderes under arbeidet med ny Industri- og teknologistrategi for Forsvaret.

Storbritannia er også opptatt av, og arbeider aktivt for, å bedre samarbeidet på myndighetsnivå når det gjelder swapping av forpliktelser. De anser dette som et spesielt egnet instrument for å hjelpe SMB-bedrifter, da disse opererer innenfor et ganske begrenset kompetanse og produktområde, noe som kan gjøre det vanskelig å oppfylle gjenkjøpsforpliktelser ute.

Et siste aspekt verdt å vurdere er Storbritannias vektlegging av innhold og kvalitet på gjenkjøpspakken i tilbudsevalueringen ved anskaffelser. På bakgrunn av DESOs vurdering av de ulike gjenkjøpspakkene som følger med tilbudene fra leverandørene, lages en prioritert liste som oversendes anskaffende myndighet som beslutningsunderlag for valg av leverandør. Ettersom denne prioriteringen inngår som et av flere beslutningskriterier, er dette et svært sterkt insentiv for leverandørene om å prioritere arbeidet med industridelen av tilbudet. En slik praksis forutsetter at anskaffelsesprosessen gjennomføres slik at det blir tid og rom for å etablere gode industripakker, samt å evaluere disse i forkant av kontraktsignering.

Grensen for gjenkjøp varierer fra ca 5 mill NOK i Spania (selv om denne er uoffisiell) til forholdsvis høyt for Finland og Sverige med grense på rundt ca 80 mill. I den grad det er aktuelt å senke Norges terskel for gjenkjøp fra 75 mill, vil dette også kreve større fleksibilitet i forhold til hvordan leverandøren kan velge å innfri forpliktelsen. For å unngå å komme i samme situasjon som Danmark, der eget forsvarsmarked er for lite til å absorbere totalt utestående forpliktelser, må det innarbeides mekanismer i de nye retningslinjene for å motvirke en slik situasjon. Aktuelle mekanismer kan være å godkjenne alternative transaksjonsformer som for eksempel investering av risikovillig kapital og/eller utvide rommet for transaksjoner slik at det ikke er begrenset til direkte forsvarsrelaterte produkter og tjenester (sivilt/dual use). Et annet virkemiddel er å benytte faktorer i større grad enn i dag og eventuelt med et større spenn. En kunstig stimulering til vekst av forsvarsindustrien er ikke noe vi er tjent da det på sikt kan påvirke konkurransevne og kvalitet.

12 OPPSUMMERING

Med bakgrunn i Regjeringens ambisjon om å styrke den industrielle satsningen i forbindelse med Forsvarets fremtidige investeringer, skal Norges retningslinjer for gjenkjøp gjennomgås og revideres slik at gjenkjøp kan fremstå som et effektivt virkemiddel for å styrke mulighetene for norsk forsvars- og sikkerhetsindustri på det internasjonale markedet. I denne forbindelse er det gjort en komparativ studie av syv nasjoners policy og praksis med gjenkjøp og deres erfaringer knyttet til dette. Hensikten med denne studien har vært å utforske mulighetsrommet for Norges nye retningslinjer for gjenkjøp, samt å drøfte fordeler og ulemper ved disse mulighetene basert på erfaringer fra praksis både hjemme og hos andre nasjoner. Forhåpentligvis vil dette danne grunnlag for en grundig debatt og vurdering av hvordan Norge ønsker å utnytte gjenkjøp som et virkemiddel for å oppnå sine næringspolitiske, utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske målsettinger.

De fleste europeiske nasjoner (med unntak av Spania) hevder å være prinsipielt imot bruk av gjenkjøp. EU arbeider for et tetter samarbeid innenfor forsvarssektoren i Europa. Til tross for mange sterke initiativ for å åpne det europeiske forsvarsmarkedet, er det foreløpig lite konkrete resultater å spore, og mange mener at det vil ta svært lang tid før man ser noen effekt av dette. I mellomtiden er de fleste land av den klare oppfatning at de vil fortsette å kreve gjenkjøp så lenge dette ikke er et åpent marked.

Det er god grunn til å anta at ulempene knyttet til gjenkjøp er mindre nå enn før på grunn av mer fleksible krav fra de fleste land, for eksempel gjennom mindre krav til direkte gjenkjøp. Kostnytteanalysene gjennomført av Nederland og Spania tilbakebeviser på det sterkeste at ekstrakostnaden knyttet til krav om gjenkjøp er så høy som tidligere hevdet, og at mer realistiske anslag ligger i størrelsesorden 2–8 % avhengig av fleksibilitet i retningslinjene, i tillegg til andre faktorer som vil variere fra land til land. Selv om markedsmessige forskjeller gjør det vanskelig å trekke klare paralleller til norske forhold, er det svært interessant å observere at nytteverdien av gjenkjøp slik denne vurderes for Nederland og Spania langt overskrider merkostnadene ved å kreve gjenkjøp.

Norge ønsker primært at gjenkjøp skal være et virkemiddel for å sikre like markedsvilkår for norsk forsvarsindustri som for utenlandske aktører. Dette skal fortsatt skje under forutsetning av at norsk industri er konkurransedyktig. I dag kommer omlag 55 % av Forsvarets anskaffelser fra utlandet, og dette tallet er høyere enn for de fleste andre land i NATO. Dermed har norsk industri større internasjonal konkurranse på eget marked enn de fleste andre, i tillegg til at det internasjonale markedet som er åpent for andre enn nasjonens egen industri blir mindre (40).

Gjennomgangen av praksis og erfaringer med gjenkjøp fra 6 andre nasjoner og drøftingen av utvalgte elementer fra hver nasjon har resulter i en rekke momenter som bør vurderes i den videre prosessen med å utarbeide Norges nye retningslinjer for gjenkjøp. Disse aspektene er

drøftet i kapittel 11, men oppsummeres kort nedenfor:

- Det er helt avgjørende at det etableres en klar overordnet målsetting som gjenkjøp skal bidra til å oppnå. Denne må være forankret i Forsvarets behov, men også reflektere overordnede næringspolitiske mål, og det faktum at den sikkerhetspolitiske situasjon og trusselbildet i økende grad bidrar til å gjøre skillet mellom Forsvar og generell samfunnsikkerhet mindre tydelig enn det tradisjonelt har vært. Det bør derfor utarbeides og iverksettes en "Industri- og teknologistrategi for Forsvaret", som en overbygning for Forsvarets samhandling med industrien.
- Tettere samarbeid mellom norske gjenkjøpsmyndigheter og forsvarsindustrien bør etterstrebes og omfatter:
 - Bedre rutiner for informasjonsutveksling og eventuelt opprettelse av en teknologisk referansegruppe bestående av representanter fra myndighetene, Forsvaret og industrien
 - Større fokus på eksportstøtte til norske bedrifter, for eksempel i form av markedsføringsstøtte til SMB bedrifter, swapping på myndighetsnivå, eller støtte til norske bedrifter med gjenkjøpsforpliktelser i utlandet
- Økt satsning på bruk av gjenkjøpsmidler for å styrke forsvarsrelaterede forsknings- og utviklingsmiljøer innenfor viktige kompetanseområder som er viktige å ha nasjonalt
- Økt fokus og satsning på å bygge opp og vedlikeholde nasjonal drifts- og vedlikeholdskompetanse, eksempelvis ved bruk av faktorer
- Innføring av incentivordninger i gjenkjøpsavtalene som motiverer til tidlig iverksettelse av gjenkjøpsaktiviteter
- Etablering av felles nordisk "svarteliste" for å oppnå en større oppdragende effekt på utenlandske leverandører
- Stimulere til økt involvering av SMB-bedrifter i gjenkjøpsavtaler, eksempelvis gjennom bruk av faktorer eller incentiver til større bedrifter om å dra med seg de små
- Etablering av distriktskontakter for bedre å støtte SMB-bedrifter i regionene
- Utvide omfanget av gjenkjøpsprosjekter i kategorien dual use og produkter og tjenester som ikke er direkte forsvarsrelatert
- Innføre investeringer av risikovillig kapital som mulig gjenkjøpstransaksjon, og benytte kapital av denne typen til å styrke og stimulere til innovasjon og nyskaping innenfor høyteknologiske satsningsområder. Satsningsområdene trenger ikke være begrenset av å være direkte forsvarsrelaterte
- Forhandle gjenkjøpsavtalene med flere leverandører samtidig med forhandling

av anskaffelseskontrakt

- La vurdering av gjenkjøpspakken bli et beslutningskriterium ved valg av leverandør
- Innføre livsløpsklausuler der leverandøren forplikter seg til å godta samme betingelser for gjenkjøp ved eventuelle fremtidige kontrakter knyttet til samme materiell; eksempelvis vedlikehold, tilleggsleveranser og oppgraderinger
- En justering av innslagsgrensen for gjenkjøp. Det samme gjelder innføring av krav om signering av en betinget gjenkjøpsavtale ved kjøp av materiell innenfor et intervall lavere enn innslagsgrensen. Dette vil kunne sikre at mindre investeringer med påfølgende opsjoner omfattes av gjenkjøpskravet.
- Fleksibilitet i retningslinjene bør etterstrebes, gitt sammenhengen mellom fleksibilitet og kostnaden av gjenkjøp. Fleksibilitet må imidlertid også vurderes i sammenheng med forhandlingsstyrke og ressursmessige begrensninger, og fleksibilitet i retningslinjene for gjenkjøp betinger også klare formulerte målsettinger i en overordnet Industri- og teknologi strategi for Forsvaret.
- Sikre at en enhetlig strategi og målsetting for gjenkjøp defineres og forankres hos alle aktører innenfor området, for å bidra til en konsistent og samkjørt innsats innenfor tilgjengelige næringspolitiske virkemidler. I denne forbindelse kan det være relevant å vurdere dagens organisering og ansvarsfordeling innenfor gjenkjøp og Forsvarets næringsstrategi.

Denne listen er ikke en komplett liste av elementer som bør vurderes i den videre prosessen med revisjon av retningslinjene, men innspill og ideer basert på erfaringer fra denne komparative studien.

Avslutningsvis er det viktig å påpeke at effektiv utnyttelse av gjenkjøp krever en samlet strategi fra myndigheter, industri og Forsvaret selv, samt gode virkemidler for å oppnå vedtatte målsettinger for gjenkjøp. I følge Soria Moria erklæringen er det regjeringens intensjon å benytte gjenkjøp som er virkemiddel i samsvar med norske utenrikspolitiske mål. I tillegg bør sikkerhetspolitiske vurderinger i forhold til ufordringer og sårbarhet knyttet til vårt lands beliggenhet og forholdet til Europa og verden forøvrig tas i betraktning. Arbeidet med ny Industri- og teknologistrategi for Forsvaret og det videre arbeidet med nye retningslinjer for gjenkjøp vil søke å bidra til dette fremover.

Forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen:

"Det er slik at forsvarets anskaffelser gir oss mulighet til å utøve en aktiv næringspolitikk..... Vi vil arbeide for å sikre norske arbeidsplasser og heve norsk kompetanse. Det er viktig slik at vi kan styrke mulighetene for norsk forsvars- og sikkerhetsindustri på det internasjonale markedet.... Derfor er det både naturlig og riktig at anskaffelser til Forsvaret også resulterer i oppdrag for norsk industri"

Innlegg i Stortinget, 13. juni 2006

"Regjeringen vil derfor foreta en gjennomgang av gjeldende næringspolitisk strategi for å videreutvikle norsk industris kompetanse til understøttelse av Forsvarets materiell, styrke norsk industris muligheter til å delta i internasjonalt materiellsamarbeid, og sørge for at norske bedrifter best mulig blir satt i stand til å levere materiell til Forsvaret innenfor de områder hvor dette anses hensiktsmessig."

Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråden til forsvarskomiteen, datert 19. mai 2006 (Inst. S. nr. 227 (2005–2006))

Referanser

- (1) SORIA MORIA-erklæringen: *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*, 13. oktober 2005.
- (2) McALEESE, Dermont: *Economics for business – Competition, Macro-stability and globalisat^{ion}*, 3rd ed. Prentice Hall, 2004.
- (3) FURUSETH, Rita: *Konkurranserettslige unntak for Forsvarsanskaffelser innenfor EØS-området*, FFI/Rapport-2001/04663.
- (4) SKOGSTAD Arne, WARBERG Erik: *Revisjon av teknologiske kompetanse- og satsningsområder for Forsvaret og norsk forsvarsindustri*, FFI/Rapport-2005/01678.
- (5) SKOGSTAD Arne, WARBERG Erik: *Samarbeid mellom Forsvaret og industrien innen programområdet INI*, FFI/Rapport-2006/01620.
- (6) WARBERG Erik: *Industrien rolle som både leverandør og rådgiver – muligheter og begrensninger*, FFI/Rapport-2006/01115.
- (7) WROLDSEN, Tone: *Utviklingen mot et europeisk forsvarsmarked for anskaffelser – implikasjoner for gjenkjøpsordningen*, FFI/Rapport-2006/02388.
- (8) DAHL Bjørn Robert et al: *Flernasjonalt kapabilitetssamarbeid – hvorfor og hvordan*, FFI/Notat-2005/003412.
- (9) EUROPAKOMMISJONEN (2004): COM/2004/608 final: “*Green Paper, Defence Procurement*”, Brussel, september 2004
- (10) ASD presentasjon for SERA 18: *Maximising the EU industrial base contribution to the EU security strategy*, Paris, februar 2006.
- (11) EUROPEAN DEFENCE AGENCY (2006): *EDA I&M Communication No. 06/16 to the pMS NADs PoCs, Subject: Harmonisation of Offset Requirements- Follow-up to Roadmap of 7 April*, Brussel, 26. juni 2006.
- (12) Svenske retningslinjer for gjenkjøp: www.epicos.com
- (13) BOMAN Phillippa, *Presentasjon av Sveriges policy for gjenkjøp*, SMi konferanse Helsinki, 2006.
- (14) ELIASSEN og SKRIVER: *European Defence Procurement and Industrial Policy – The case of Sweden*, CEAS-Report 5/2002.
- (15) Svenske forsvarsdepartementet: *Defence aquisition on new terms*, SOU(2001:21).
- (16) Svenske gjenkjøpsmyndigheter: *Personlige samtaler*, FMV, Stockholm april 2006.
- (17) Association of Swedish Defence Industries: www.defind.se
- (18) Danske retningslinjer for gjenkjøp: <http://www.ebst.dk/industrisamarbejdsaftaler>
- (19) SIEGISMUND Sonja, *Presentasjon av dansk policy og praksis for gjenkjøp*, SMi konferanse, Helsinki, 2006.
- (20) Danske gjenkjøpsmyndigheter: *Personlige samtaler*, Økonomi- og erhvervsministeriet, København, april 2006.
- (21) Finske retningslinjer for gjenkjøp: www.epicos.com
- (22) NIEMI Kaj: *Presentasjon av finsk policy og praksis for gjenkjøp*, SMi konferanse, Helsinki 2006.

- (23) Hollandske retningslinjer for gjenkjøp: <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=17203>
- (24) TAAL Pieter: *Presentasjon av finsk policy og praksis for gjenkjøp*, konferanse i Scheveningen, oktober 2004.
- (25) Nederlandske gjenkjøpsmyndigheter, *Personlige samtaler*, Ministry of Economic affairs, Haag, juni 2006.
- (26) ELIASSEN og SKRIVER: *European Defence Procurement and Industrial Policy – The case of the Netherlands*, CEAS-Report 7/2002.
- (27) PWC rapport: *Cost & Benefit Analysis of Offset in Netherlands*, september 2002.
- (28) Ministry of Economic Affairs: *Sektoranalyse av nederlandsk forsvarsindustri*, Hague, 2004.
- (29) Ministry of Economic Affairs: *Gjenkjøpsarbeid i et europeisk perspektiv*, Hague, 2005.
- (30) Britiske retningslinjer for gjenkjøp: <http://www.deso.mod.uk/ip.htm>
- (31) Britiske gjenkjøpsmyndigheter: *Personlige samtaler*, DESO, London, mai 2006.
- (32) MOD UK: *Defence Industrial strategy (DIS)*, Defence White paper. Tilgjengelig fra: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/DefenceIndustrialStrategyDefenceWhitePapercm6697.htm>
- (33) Spanske retningslinjer for gjenkjøp: www.isdefe.es
- (34) ISDEFE: *Presentasjon International Government Conference on IP*, Hague, oktober 2004.
- (35) ELIASSEN og SKRIVER *European Defence Procurement and Industrial Policy – The case of Spain*, CEAS-Report 6/2002.
- (36) Spanske gjenkjøpsmyndigheter, *Personlige samtaler*, Madrid, april 2006.
- (37) GOCA konferanse: *Global Industrial Co-operation Conference*, Athen, mai 2006.
- (38) ERIKSEN Odd: *En aktiv næringspolitikk*, Innlegg i Dagens Næringsliv, 7 juli 2006.
- (39) Pressemelding NHD, *Nytt såkornfond til Førde*, 30 juni 2006.
- (40) BARTH EIDE Espen: *Presentasjon INFO/ERFA*, november 2005.

FORKORTELSER

ARF	Anskaffelsesregelverk for Forsvaret
ASD	Association of European Space and Defence Industries
DESO	Defence Export Services Organisation (UK)
DPA	Defence Procurement Agency (UK)
Dual use	Produkter som er av både sivil og militær betydning
EDA	European Defence Agency
FD	Forsvarsdepartementet
FMS	Foreign military sales
FMV	Försvarets materielverk (Sverige)
FpU	Forskning og utvikling
ICA	Industrial Cooperation Agreement
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
IP	Industrial participation
KKI	Kommando- og kontrollsystemer
LCC	Life Cycle Cost
LCS	Life Cycle Support
LOA	Lov om offentlige anskaffelser
LOI	Letter of Intent
MEA	Minsitry of Economic Affairs
MOD	Ministry of Defence
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement
RFQ	Request for quotation
SMB	Små og mellomstore bedrifter