



Internasjonalt forsvarssamarbeid

Forsvarssamarbeid på tvers av landegrensene fungerer ikke optimalt. Hva kan Forsvaret gjøre for å få mer utbytte av internasjonalt samarbeid?

Langtidsplaner og politiske taler trekker opp en tydelig retning for det norske Forsvaret, som skal samarbeide mye mer både for å spare penger og få mer operativ evne. Likeledes har Nato forpliktet seg til en ambisiøs handlingsplan for økt internasjonalt samarbeid, kalt Smart Defence. I Norge har dette blant annet blitt framhevet i Proposisjon til Stortinget 73 S (2011–2012) «Et forsvar for vår tid» som et helt nødvendig svar på økende materiellkostnader og kutt i forsvarsbudsjetter blant våre allierte. På tross av dette behovet og denne svært tydelige uttalte viljen, har gevinstene fra samarbeid vært beskjedne.

I en nylig utgitt FFI-rapport¹ gjennomgikk forskere 152 gjennomførte effektiviseringstiltak i Forsvaret i perioden 2009-2012. De fant kun tre internasjonale samarbeidstiltak. Det er selvsagt mange gode norske initiativer, men hovedinntrykket er likevel at internasjonalt sam-

arbeid ikke har lyktes. Hva kan dette skyldes? En mulig årsak til at norske internasjonale samarbeid de siste årene ikke har spart penger, er den manglende innretningen mot samarbeidsområder som har forutsetning for å spare penger. En annen årsak er at Forsvaret flere ganger har valgt samarbeidsformer og samarbeidsområder hvor mulighetene for problemer og økte kostnader er store. I tillegg kan det synes som om de politiske ambisjonene om økt samarbeid i liten grad videreføres av de ulike fagmiljøene i Forsvaret, som ikke søker samarbeid i første rekke for å spare penger.

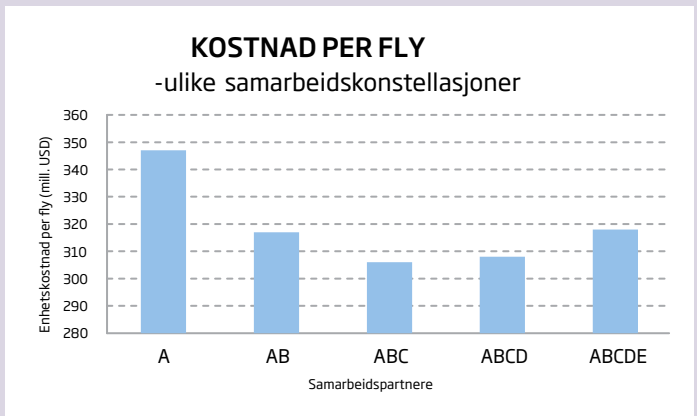
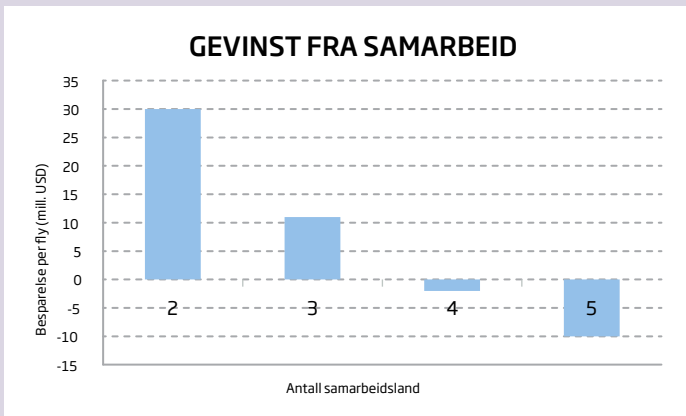
Hvordan kan Forsvaret snu utviklingen i årene framover?

Her gir vi noen anbefalinger basert på en nylig utgitt forskningsrapport fra Natos forskningssamarbeid, Science and Technology Organization².

Hva bør Forsvaret samarbeide om?

Hovedårsaken til kostnadsgevinster i internasjonale samarbeidsprosjekter er skalafordeler, hvor landene sammen kan dele på de faste kostnadene ved å gjennomføre aktiviteter som utdanning, øving, vedlikehold eller produksjon av materiell. Gevinstene fra skalafordeler er størst i tilfeller der landenes egne produksjonsapparater er små. Dette er ofte tilfellet for det norske Forsvaret, som på mange områder har svært få enheter. I tillegg vil skalafordelene være store der andelen faste kostnader er stor, det vil si der det er en betydelig oppstartskostnad. Med andre ord gir det liten mening å samarbeide om rekruttskoler, som krever beskjedne ressurser for å starte. Samarbeid om for eksempel spesialiserte vedlikeholdstjenester, kompetansekrevende utdanning eller til og med samarbeid om en operativ kapabilitet, vil ha langt større skalafordeler.

¹Amot, Elisabeth: "Erfaringer fra effektiviseringen: kvantitativ analyse 2009-2012", FFI-rapport 2014/"Cost Efficiency Implications of International Cooperation" – Technical Report STA-TR-SAS-090, 2014.



FFIs casestudie av internasjonalt samarbeid om kampfly viser både betydelige kostnadsgevinster fra å samarbeide med noen få land (land A, B og C), men også at gevinsten fort kan bli betydelig redusert ved for mange partnere (ABCDE).

Videre vil nivået på samarbeidet avgjøre hvor lønnsomt det vil være. Et samarbeid om utvalgte støtteaktiviteter til utdanning vil naturlig nok ha mindre potensial enn et samarbeid hvor en inkluderer alle støtteaktivitetene og også opererer sammen. De største gevinstene ligger dermed uten tvil i å samarbeide om marginale aktiviteter, og da gjerne om hele produksjonskjeden.

Hvordan bør Forsvaret samarbeide?

Mange i Forsvaret opplever betydelige kostnader og utfordringer knyttet til internasjonalt samarbeid. De viktigste blant disse er utfordringene knyttet til å få ulike land til å enes om krav og materielle spesifikasjoner, ønsker om å beholde nasjonal forsvarsindustri og behov for å opprettholde full nasjonal kontroll over operative kapabiliteter. Formen på samarbeidet, eller hvordan landene velger å organisere seg,

spiller ofte en avgjørende rolle. Det kan her være nyttig å skille mellom to ulike former for samarbeid:

- 1) *Integrasjon*, hvor landene bidrar med sine ressurser i et fellesskap
- 2) *Spesialisering*, hvor ett land konsentrerer seg om en aktivitet, som kan tilbys til flere land

Særlig stor betydning har valget mellom spesialisering og integrasjon. Skal vi gå inn i et samarbeid der ett land har tydelig ledelse og kanskje gjennomfører alt arbeidet, eller i et samarbeid hvor Forsvaret er en partner på likefot med de andre aktørene?

Det viser seg at dette i stor grad er valget mellom økonomiske gevinster (spesialisering)

eller fortsatt politisk og militær kontroll over kapabiliteten (integrasjon). Spesialisering, der ett land utfører vedlikeholdet, produksjonen eller utdanningen på vegne av de andre, har betydelig større potensial for skalagevinster, ettersom en i større grad kan redusere parallelle kostnadsstrukturer og dublering. Likeledes er ofte de økonomiske kostnadene knyttet til samarbeidet mindre for spesialisering.

Hvordan få til mer samarbeid?

Samarbeid på tvers av landegrensener vil av mange i Forsvaret oppfattes som nytt og uprøvd, og vil også kunne redusere størrelsen på norske fagmiljøer, og begrense den norske handlingsfriheten. Det ville derfor være unaturlig for de ulike fagmiljøene i Forsvaret å være forkjemperer for dette, særlig siden det er vanskelig for dem å vurdere slike ulemper opp mot fordelene det vil være for hele Forsvaret å spare penger. Det er videre naturlig at de samarbeidene som faktisk initieres og støttes av fagmiljøene ofte er begrunnet i andre behov enn kostnadsreduksjoner, for eksempel å øke den operative evnen eller å knytte en alliert til seg.

Dersom Forsvaret mener alvor med å høste besparelser fra internasjonalt samarbeid, må den strategiske ledelsen i større grad styre fagmiljøene med detaljerte retningslinjer og pålegg. I dette arbeidet må nødvendigvis velberettigede innvendinger om for eksempel koordineringsproblemer og suverenitet fra disse miljøene veies nøye mot den potensielle kostnadsbesparelsen.

Kontaktperson:
Sverre Kvalvik (sverre.kvalvik@ffi.no)



▲ Det er skalafordeler å hente ved å dele på de faste kostnadene ved vedlikehold. Her er vedlikeholderen en flytekniker et F-16 jagerfly ved Bodø Hovedflystasjon.