



FFI Forsvarets
forskningsinstitutt

23/00687

FFI-RAPPORT

Strategisk materiellsamarbeid

– bruk av NSPA i investeringsprosjekter

Hanna Pandum Øverseth
Petter Fredrik Hemnes
Brage Sjursen Lien

Strategisk materiellsamarbeid

– bruk av NSPA i investeringsprosjekter

Hanna Pandum Øverseth
Petter Fredrik Hemnes
Brage Sjørusen Lien

Emneord

Forsvarsmateriell
Internasjonalt samarbeid
Materiellinvesteringer
Nato

FFI-rapport

23/00687

Prosjektnummer

1625

Elektronisk ISBN

978-82-464-3465-0

Engelsk tittel

International armaments cooperation – use of the procurement function in NSPA

Godkjenner

Ane O. Presterud, *forskningsleder*
Sverre Kvalvik, *forskningssjef*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

Sammen drag

Forsvarsmateriell (FMA) må bruke knappe ressurser mer fleksibelt og effektivt. En måte å gjøre dette på er å intensivere bruken av internasjonale partnere. I denne rapporten undersøker Forsvarets forskningsinstitutt hvordan økt samarbeid med Natos anskaffelsesfunksjon NATO Support and Procurement Agency (NSPA) kan bidra til bedre ressursallokering innenfor anskaffelser. Vi stiller spørsmålet: «Hvordan kan FMA tilrettelegge for effektiv bruk av NSPA?». Vi svarer ved å se på tre delspørsmål:

1) «Hvilken effekt har bruk av NSPA for FMA?», 2) «Hvordan er bruken av NSPA i FMA i dag?», og 3) «Hvilke utfordringer og flaskehals er gjør bruken av NSPA ineffektiv i dag?».

Vi diskuterer effektene basert på teori og empiri fra tilgrensende områder, på grunn av få erfaringer og et lite datagrunnlag. Bruk av NSPA kan blant annet gi fordeler i form av lavere anskaffelseskostnad, varierende grad av ressursfrigjøring for ulike kompetansegrupper og ved å være en fleksibel ressurs for FMA. Analysen av to caser viser tilsvarende at enhetskostnad synker, og at arbeidstid (for ansatte med kontraktskompetanse) reduseres. På den annen side vil NSPA føre med seg koordinerings- og transaksjonskostnader. Ettersom disse kostnadene typisk utgjør en liten andel av totale anskaffelser er det imidlertid grunn til å tro at nettoeffekten vil være positiv i favør av samarbeid med NSPA. Et snevert datagrunnlag gjør at vi ikke kan trekke klare konklusjoner om kostnad og tid. Positive erfaringer og teori tyder på at FMA bør benytte NSPA mer, og evaluere effekten av bruk ytterligere.

Vi finner at FMA i liten grad benytter NSPA i dag, og at bruk varierer mellom kapasitetene. En gjennomgåelse av data på utbetalinger fra FMA til NSPA viser at NSPA er blitt benyttet i 17 investeringsprosjekter. Vi identifiserer kun to prosjekter der FMA har påtatt seg en aktiv rolle i samarbeidet mellom organisasjonene. Lite bruk tyder på at potensialet for å øke bruken er stort.

FMA står overfor flere utfordringer rundt bruk av NSPA i dag. For det første har FMA ingen strategi eller ambisjon for bruk av NSPA. For det andre mangler det struktur rundt vurderingsprosessene rundt NSPA som fremskaffelsesstrategi. For det tredje finner vi at rollene og informasjonskanalene internt i FMA er uklare. Det er lav kjennskap til NSPA blant ansatte. Dette begrenser prosjekters evne til å gjøre gode vurderinger. For det fjerde har flere ansatte negative inntrykk av NSPA. Disse er delvis basert på utdatert informasjon, og inntrykket kan føre til feilaktige valg. Den femte og siste utfordringen er at FMA ikke planlegger rundt bruk av NSPA utenfor prosjekter. Dette resulterer blant annet i at FMA sjeldent evner å formidle norske behov og planer til NSPA og andre nasjoner.

FMA kan gjennomføre flere tiltak for å tilrettelegge for effektiv bruk av NSPA. Vi anbefaler at FMA begynner med å etablere en ambisjon og strategi for bruk av NSPA. Deretter bør FMA iverksette tiltak for å formalisere vurderingsprosessen. Herunder bør FMA etablere vurderingskriterier for bruk av NSPA i prosjekter. For å legge til rette for gode vurderinger bør FMA også avklare og synliggjøre FMAs informasjonskanaler til NSPA. FMA bør gjøre tilgjengelig informasjon om FMAs strategi og plan for bruk, og tidligere erfaringer. For å oppnå effektiv bruk av NSPA kreves det også planlegging. Vi anbefaler derfor at FMA gjennomgår investeringsplanen i fellesskap med relevante aktører, og peker på prosjekter som egner seg for prosjektgjennomføring i NSPA.

Summary

NDMA needs to increase flexibility and efficiency in allocation of resources, and must consider how to use international partners to achieve this. In this report, the Norwegian Defense Research Establishment (NDRE) investigate how NDMA can use one such partner, namely the NATO Support and Procurement Agency (NSPA). Limited to the area of acquisitions, we answer the question: “How can NDMA facilitate efficient use of NSPA?” The question is dissected into the three parts: 1) “What effects are associated with use of NSPA?” 2) “How and to what extent is NSPA currently being used by NDMA?” 3) “What organizational barriers exist within NDMA that inhibits efficient collaboration and use of NSPA?”

Based on theory and empirical findings from relevant literature we study the impact of using NSPA on acquisition project cost, time, and (equipment) quality. We find that use and collaboration with NSPA is associated with lower acquisition costs and fewer working hours. We find that this use is not associated with changes in quality. Analysis of two cases show that the projects achieved lower costs (36 percent decrease in unit cost for one project), and less working hours spent on tasks related to contracting in both projects. On the other hand, collaboration with NSPA is associated with an increase in coordination and transaction costs. As unit costs on average make up a much larger portion of the total acquisition cost, there is reason to believe that the net effect on costs will be positive. Due to a scarcity of empirical evidence, we are not able to draw strong conclusions concerning the effects on cost or time. The experiences have so far been positive, which encourages further exploration.

Data scarcity is largely a result of scarce use of NSPA rather than scarce data collection on the part of NDMA. Using expense data from 2016–2021, we find that 17 NDMA-projects used NSPA. Furthermore, we are only able to identify and collect data on two cases in which Norway has actively collaborated with NSPA. The scarce use of NSPA indicates that there is a potential for increased use.

The NDMA faces several challenges that harm the ability to use and collaborate with NSPA efficiently. We highlight the most critical points here. First, NDMA has no set ambition or strategy concerning NSPA. Second, NDMA lacks transparent and structured assessments processes, which in turn harms its ability to identify the potential for collaboration with NSPA. Third, the general knowledge of NSPA within NDMA is severely limited. Fourth, NDMA does not plan for use of NSPA outside of individual investment projects. Fifth, preconceived notions and outdated views guide decisions and lead to less collaboration and usage of NSPA.

We identify steps NDMA can take to alleviate these challenges. We recommend that NDMA begin by establishing a clear ambition and strategy for use of NSPA. Thereafter, we recommend that NDMA formalize the assessment processes and construct a set of criteria that projects can use to evaluate whether NSPA should be used or not. This serves to make the assessment process more transparent and replicable and facilitates good decision-making in projects. To facilitate good decision-making further, NDMA should disseminate information concerning NDMA's own strategy and plans for use of NSPA, the organizations internal points of contact and their roles, and results of use and collaboration. To establish a plan for use, we recommend that NDMA collaborate with relevant stakeholders in identifying potential candidate projects in the current investment plan.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstilling	8
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Rapportens struktur og målgruppe	8
2 Om NSPA	10
2.1 Organisasjonen NSPA	10
3 Metode og data	14
3.1 Studiedesign	14
3.2 Datainnsamling	15
4 Hva kan FMA oppnå ved bruk av NSPA?	19
4.1 Avrop på rammeavtale	19
4.2 Etablere avtaler gjennom NSPA	21
4.3 Erfaringer fra to casestudier	23
4.4 Delkonklusjon	26
5 Nivå på dagens bruk av NSPA	27
5.1 Norske medlemskap, kjøp og salg	27
5.2 Bruk av NSPA i FMA i dag	29
6 utfordringer og flaskehals	32
6.1 Ledelse og insentiver	32
6.2 Informasjon og kommunikasjon	36
6.3 Inntrykk av NSPA	42
6.4 Planlegging	44
7 Konklusjon og anbefalinger	46
7.1 Anbefalinger til FMA	47
Ordliste	49

Referanser	50
Vedlegg	52
A Spørreundersøkelse	52
A.1 Spørreundersøkelse	52
B Liste over obligatoriske milepæler	62
C Kompetanseområde og avdelingstilhørighet	63
D Partnerskap og norske medlemskap	64
E Obligatoriske milepæler i gjennomføringsfasen	65
F Definisjon av hyllevare, tilpassing og utvikling	66

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Inneværende langtidsplanperiode (2021–2024) vil kreve mye av Forsvarsmateriell (FMA). Innenfor sine ansvarsområder står de overfor en betydelig økning i oppdragsmengden. Etaten har også rapportert risiko for en rekke samtidighetsutfordringer i oppdragsporteføljen sin (Forsvarsdepartementet, 2021). Det er forventet at FMA skal understøtte forsvarssektoren raskere og mer effektivt, og det stilles krav om effektivisering, kompetanseutvikling og økt koordinering mot andre etater. For at FMA skal evne å oppnå resultatmål 1, som er å fremskaffe materiell og tjenester til avtalt tid, kostnad og ytelse, må etaten utnytte sine tilgjengelige ressurser optimalt. I FMA sitt tildelingsbrev for 2022 er det derfor spesifisert at etaten skal intensivere arbeidet for å etablere strategiske samarbeid med blant annet internasjonale partnere og øvrig næringsliv. Formålet med dette er å oppnå bedre og mer fleksibel utnyttelse av de tilgjengelige ressursene. En mulig internasjonal partner er NATO sitt eget anskaffelsesbyrå NATO Support and Procurement Agency (NSPA).

I 2012 ble NATO Maintenance Supply Services Systems (NAMSA)¹ sammenslått med to andre NATO-byråer og omgjort til NSPA² som skulle ha ansvaret for støttetjenester i NATO. I 2015 fikk de tildelt overordnet ansvar for NATO-anskaffelser og ble Support and Procurement Agency, kun ett år før FMA ble opprettet som egen etat med ansvar for materiellinvestering og forvaltning i forsvarssektoren (Forsvarsdepartementet, 2015). NSPA kontraherer behovene til sine medlemsnasjoner og etablerer avtaler. Ved å samle krav fra ulike medlemsnasjoner ønsker NSPA å oppnå bedre betingelser for anskaffelsen. De kan bidra med støtte inn i enkeltanskaffelser. I tillegg inngår de rammeavtaler som NATO-land kan gjøre avrop på. NSPA har også en egen plattform hvor landene kan kjøpe og selge overskuddsmateriell mellom hverandre. NSPA er også en tjenesteleverandør i operasjonell støtte.

FFI gjennomførte i 2016 en studie på interneffektivisering i forsvarssektoren der blant annet effekten av økt bruk av NSPA ble undersøkt (Waage, 2016).³ Studien så blant annet på om Forsvaret kan oppnå lavere innkjøpspriser ved å benytte seg av avtaler gjennom NSPA, og vurderte at den samlede økonomiske gevinsten kom på totalt 9,69 MNOK. Dette viser at det finnes muligheter for å redusere innkjøpspriser gjennom bruk av NSPA. Denne studien ble imidlertid gjennomført før FMA ble opprettet og før NSPA fikk hovedansvar for materiellanskaffelser. Det er ingen studier som har vurdert muligheten for å bruke NSPA i anskaffelsesprosjekter og hvilke gevinster dette kan gi.

¹ NAMSA ble opprettet i 1958 med formål om å støtte de tre våpensystemene Nato anskaffet i perioden 1945–1958.

² NSPA var en sammenslåing av NAMSA, Central Pipeline Management Agency (CEPMA) og NATO Airlift Management Agency (NAMA). NSPA-forkortelsen var for 2012–2015: NATO Support Agency.

³ Studien ble gjennomført i 2016, og så på resultater av interneffektiviseringen i årene 2009–2015.

1.2 Formål og problemstilling

FFI-prosjektet «Analyser for Forsvarsmateriell» (AFMA) har støttet FMA med strategiske analyser innenfor temaene personell og kompetanse, materielltilstand og forbedring og effektivisering siden 2016. Våren 2022 ba FMA prosjektet om å igangsette en studie for å identifisere potensialet for økt bruk av strategiske samarbeid i etaten. Studien sitt formål er å styrke FMA sin evne til å fremskaffe materiell og tjenester til avtalt tid, kostnad og ytelse ved bruk av NSPA. For å oppnå dette søker rapporten å besvare følgende problemstilling: Hvordan kan FMA tilrettelegge for effektiv bruk av NSPA? For å svare ut denne problemstillingen besvarer vi tre delspørsmål: 1) «Hvilken effekt har bruk av NSPA for FMA?», 2) «Hvordan er bruken av NSPA i FMA i dag?», og 3) «Hvilke utfordringer og flaskehalsen gjør bruken av NSPA ineffektiv i dag?».

1.3 Avgrensninger

NSPA tilbyr et bredt sett med tjenester til NATOs medlemsland. Blant annet er de en tjenesteleverandør i operasjonell støtte og kan tilby tjenester i alle tre av hovedprosessene til FMA (fremskaffelse, forvaltning og avhending av Forsvarets materiellsystemer). Vi har avgrenset studien til å se på hvordan FMA kan oppnå effektiv bruk av NSPA innenfor anskaffelsesområdet, det vil si i gjennomføringen av investeringsprosjekter. Studien er avgrenset til å kun se på NSPA sin effekt for FMA, og ser ikke på hvordan bruk påvirker norsk forsvarsindustri sin konkurransevne. Vi har imidlertid inkludert informasjon om hvordan NSPA velger leverandør og kriterier for hva som gjør at en leverandør blir godkjent til NSPA sin *source*-liste over godkjente leverandører. Dette vil gi bedre forutsetninger for at FMA kan bidra med markedsadgang for norsk forsvarsindustri i NSPA, i henhold til Meld. St. 17 (2020–2021): «Internasjonal markedsadgang er avgjørende for norsk forsvarsindustri sin evne til å opprettholde tilstrekkelig produksjonsvolum, kompetanse og teknologiutvikling for å evne å understøtte Forsvaret» (Forsvarsdepartementet, 2021b).

1.4 Rapportens struktur og målgruppe

Rapporten er strukturert som følger: kapittel 2 er et informasjonskapittel om NSPA sin organisasjon og går inn på hvilke oppgaver og kompetanse NSPA kan støtte inn med i anskaffelser. De som kjenner NSPA godt anbefales derfor å hoppe over dette kapittelet. I kapittel 3 presenterer vi vår fremgangsmåte, metode og data. Deretter vil vi i kapittel 4 diskutere fordeler og ulemper av å gjennomføre et anskaffelsesprosjekt i NSPA, før vi i kapittel 5 ser på den faktiske bruken av NSPA i FMA og i Norge i dag. Her finner vi at NSPA brukes relativt lite, og at det er potensiale for å øke bruken. Kapittel 6 går derfor videre med å identifisere hindringer for bruk av NSPA og bakgrunnen for disse. Til slutt vil vi, i kapittel 7, oppsummere studien og fremme anbefalinger og tiltak basert på våre funn.

Rapporten henvender seg først og fremst til ledelsen i FMA med ansvar for investeringer, men også personell som jobber i prosjektene. For ledelsen i FMA bidrar rapporten til å peke på effekten av å bruke NSPA i anskaffelsesprosjekter for FMA. Samtidig gir rapporten råd og anbefalinger

om hvordan FMA burde tilrettelegge for bruk av NSPA, noe som er opp til ledelsen å vurdere. Rapporten fungerer også som et informasjonsgrunnlag for den som vil utforske mulighetene som eksisterer hos NSPA. På den måten vil rapporten være relevant for ansatte i prosjektene og eventuelt andre i forsvarssektoren som har eller vurderer kontakt med NSPA.

2 Om NSPA

For å forstå rammene for denne studien er det nyttig med en beskrivelse av organisasjonen NSPA og hvilke arbeidsoppgaver de kan støtte FMA med. I dette kapitlet skal vi derfor gjennomgå NSPA sin historie, organisasjonens formål og ulike områder hvor de kan støtte FMA i deres oppgaver. Vi vil også forklare sentrale begreper som er nyttige for å forstå NSPA.

2.1 Organisasjonen NSPA

2.1.1 Historie og bakgrunn

I 1958 ble NATO Maintenance Supply Services Systems (NAMSA) opprettet. Formålet var å støtte tre våpensystem NATO hadde anskaffet i perioden 1945–1958. Flere tiår senere, i 2012, ble NAMSA slått sammen med to andre NATO-byråer: Central Pipeline Management Agency (CEPMA) og NATO Airlift Management Agency (NAMA) og omdøpt til NATO Support Agency, forkortet NSPA. Tanken bak sammenslåingen var å fortsette rendyrkingen av det som på den tiden var 14 byråer inn i større organisasjoner for: anskaffelser, støtte, og kommunikasjon og informasjon. NATO Support Agency var organisasjonen som skulle ha ansvaret for støtte-tjenester. Det ble aldri opprettet en egen organisasjon for anskaffelser, men i 2015 fikk NATO Support Agency tildelt overordnet ansvar også for NATO-anskaffelser og ble til NATO Support and Procurement Agency. Geografisk har NSPA hovedsete i Luxembourg, med operasjonssentre i Frankrike, Ungarn og Italia (NSPA, u.å.).

2.1.2 Styringsstruktur

NSPA drives som en *no-cost-no-profit-organisasjon*. Dette innebærer at NSPA fakturerer etter et selvkostprinsipp. Med andre ord skal inntektene fra en tjeneste som NSPA leverer ikke overstige kostnadene ved å produsere tjenesten. Til sammenligning vil en profittmaksimerende bedrift typisk bestemme pris etter etterspørselen på et produkt og i visse tilfeller kunne oppnå store marginer på produksjon av en vare eller tjeneste. NSPA krever at nasjoner betaler på forskudd, siden de ikke har lov til å ta risiko. Organisasjonen er derfor unntatt fra norsk lovgivning om anskaffelser av forsvarsmateriell som sier at utbetalinger skal skje ved overlevering av varer.

Som ett av tre NATO-byråer ligger NSPA under North Atlantic Council (NAC). Figur 2.1 viser en oversikt over NSPA sin organisasjon. NSPA styres av NATO Support and Procurement Organisation (NSPO). I NSPO er alle 30 medlemslandene representert i Agency Supervisory Board (ASB), som kontrollerer aktivitetene til NSPA. Norges representant kommer per 2023 fra Forsvarsdepartementet (FD). ASB rapporterer til NAC angående aktiviteter i NSPO (NSPA, u.å.). ASB-gruppen møtes vanligvis to ganger i året for godkjenning av retningslinjer, direktiver og budsjetter og gir det nødvendige rammeverket og kontrollen for å sikre at NSPA utvikles i riktig retning og har tilgjengelige ressurser for å respondere på krav fra kundene. Alle beslutninger skal være enstemmig blant medlemslandene. ASB får også støtte fra to underordnede organer som i likhet med ASB møtes to ganger i året, før de årlige ASB-møtene: Logistics Committee (LOG)

og the Finance Administration and Audit Committee (FAA). De ble etablert for å gjennomgå teknisk logistikk og økonomirelaterte emner. Norges representanter inn i disse gruppene kommer per 2023 fra henholdsvis FMA stab og fra FD VI.

NSPA er det utøvende organet til NSPO. I figur 2.1 ser vi inndelingen av organisasjonen med sine fire avdelinger (*business units*) som inkluderer to programmer for spesifikke kapabiliteter, én enhet for støtte til operasjoner og én enhet for livssyklusstyring samt flere støttefunksjoner. Vi skal nå gå inn på hvilke funksjoner og oppgaver som NSPA kan støtte FMA med.



Figur 2.1 Oversikt over NSPA sin organisasjon. Kilde: NSPA General orientation 2022. (NSPA, 2022a)

2.1.3 Support Partnership

Support partnerships, heretter kalt partnerskap, er formelle partnerskap opprettet ved at to eller flere NATO-nasjoner (eller partnernasjoner) har gått sammen for å anskaffe en spesiell materiell-kategori over tid, f.eks. radar eller GPS. Partnerskapene er åpne for de som ønsker å bli medlem, mot en medlemsavgift som brukes til å dekke NSPA sine administrative utgifter knyttet til partnerskapet. Det eksisterer i dag 31 partnerskap i NSPA. Av disse er Norge medlem i 14. En full liste over partnerskap og norsk medlemskap finnes i vedlegg D. Partnerskap oppstår som regel etter forslag fra NATO-land med en vurdering om at det foreligger et vedvarende materiell-behov.

Medlemskap i et partnerskap innebærer tilgang til partnerskapets ressurser, og mulighet til å være med på å forme partnerskapet. Det er kun medlemmer som får full tilgang til rammeavtalene som etableres under partnerskapets paraply, samt valget om å bli med i utviklingen eller fremme utviklingen av nye avtaler. Hva partnerskapene skal anskaffe bestemmes av medlemsnasjonene i partnerskapene. Disse avgjørelsene fattes i partnerskapsmøter hvor én representant fra hvert av medlemslandene har mulighet til å fremme sin egen nasjons interesser. Det gjennomføres to

partnerskapsmøter i året, ett på høsten og ett på våren, hvorav høstmøtet er det viktigste. Det er da beslutninger angående retning på partnerskapet tas.

Partnerskapsrepresentantene spiller derfor en sentral rolle, og må være godt forberedte for å fremme sin nasjons interesser. Disse må også ha myndighet til å ta beslutninger i henhold til satt agenda for møtene. Representantene er ofte en definert rolle også internt i landenes respektive anskaffelsesfunksjoner. I Norge sitter de fleste partnerskapsrepresentanter enten i FLO eller FMA, avhengig av partnerskapets funksjon. I visse tilfeller kan også ikke-medlemmer av partnerskapet delta som observatør og/eller prøve partnerskapet i en periode før de melder seg inn. Det gir de grunnlag til å beslutte om de ønsker å bli permanent medlem.

Når NSPA får oppdraget om å anskaffe materiell vil de opprette et prosjektteam som skal støtte nasjonen(e) i anskaffelsen. Teamet består som oftest av en prosjektleder fra NSPA i tillegg til ansatte med kompetanse på markedene, kontrakter og NSPA sitt eget regelverk. NSPA vil også tilrettelegge for flernasjonale anskaffelser og konsolidere kravene til medlemslandene for å oppnå anskaffelser på større kvantum, og på den måten oppnå bedre betingelser for anskaffelsen. Det vil være NSPA som signerer kontrakt og rammeavtale med valgt leverandør. Det vil si at det er NSPA som er ansvarlig for kontakt med leverandør gjennom anskaffelsen og eventuelle garantisaker. Det er primært nasjonen i *lead* som er ansvarlig for å bistå med teknisk kompetanse og gjennomføre tester av materiellet.⁴ Det eksisterer oversikter over rammeavtaler i hver av partnerskapene, noe nasjonenes partnerskapsrepresentanter har oversikt over. Alle av partnerskapets medlemmer (nasjonene) har som utgangspunkt tilgang til alle rammeavtaler utarbeidet i partnerskapet, men det finnes unntak.⁵

Norge har en fast liaisonoffiser stasjonert hos NSPA som representerer forsvarssektoren. Vedkommende har tilgang til alle partnerskapene som Norge er med i, samt tilgang til informasjon om de partnerskap Norge ikke er medlem av.

2.1.4 Random Brokerage Service (RBS)

Om materiell som skal anskaffes eller ikke faller inn under noen av de eksisterende partnerskapene, kan NSPA likevel bistå i anskaffelsen gjennom meglingstjenesten RBS. RBS skiller seg fra anskaffelser gjennom partnerskap på flere måter. For det første gjennomføres RBS-anskaffelser på oppdrag fra én enkelt nasjon.⁶ Dermed vil RBS-anskaffelser ikke ha de samme fordelene i form av kostnadsdeling og kvantumsrabatter som partnerskap. Det blir heller ikke mulig for andre land å benytte seg av avtalen. For det andre påløper det ingen medlemskapsavgift ved bruk av RBS. Isteden må nasjoner som benytter RBS, i tråd med prinsippet om forskuddsbetaling, betale 8 prosent av prosjektets estimerte kostnad på forskudd for mindre prosjekter og en skjønnsbasert

⁴ For noen partnerskap som spesialiserer seg på ett materiellsystem så har NSPA også noe teknisk kompetanse. Dette gjelder f.eks. på GPS.

⁵ Nasjoner har mulighet til å stenge for at andre nasjoner gjør avrop på rammeavtaler de har utarbeidet selv.

⁶ Det er ingen regel om at RBS ikke kan benyttes for flernasjonale anskaffelser, men RBS-anskaffelsene er ikke-gjen-takende hasteanskaffelser utenfor den definerte materiellporteføljen at anskaffelsene. Det følger da at det ofte er enkeltnasjoner som har bruker denne muligheten.

sum for større prosjekter.⁷ For det tredje er RBS-anskaffelser mer fleksible enn partnerskaps-anskaffelser med tanke på hvilke arbeidsoppgaver NSPA kan utføre. Mer spesifikt innebærer dette at NSPA stiller med mer teknisk ekspertise og er mer tilbøyelige til å leie inn teknisk ekspertise. En beskrivelse av kapabiliteten, dvs. en behovsbestilling, må fremdeles utvikles av kundenasjonen. Mest vanlig er likevel at nasjoner selv leverer teknisk kravstilling til materiellet.

Prinsipielt skal RBS, ifølge NSPA, benyttes når anskaffelsen hverken er planlagt eller gjentakende. Hvorvidt en anskaffelse ikke er planlagt er vanskelig for NSPA å bedømme. Det er derfor ikke unaturlig at RBS også benyttes for planlagte anskaffelser. Det siste kriteriet – at anskaffelsen ikke skal være gjentakende – vurderes strengere av NSPA for å avgjøre om anskaffelsen kan eller bør gjennomføres ved RBS. At en anskaffelse er ikke-gjentakende innebærer at det samme behovet ikke vil oppstå i forutsigbar fremtid. Sagt med andre ord regnes anskaffelsen som ikke-gjentakende dersom det er sannsynlig at RBS ikke skal benyttes for å gjøre en lignende anskaffelse i nær fremtid. Samtidig kalles RBS av enkelte i NSPA for partnerskapenes vugge. Tidligere har anskaffelser gjennomført av enkeltnasjoner gjennom RBS synliggjort andre nasjoners behov og ført til etablering av partnerskap.

2.1.5 Tildeling av kontrakt

Det er flere faktorer som avgjør hvilken leverandør som vinner anbudet. Leverandører skal normalt være begrenset til bedrifter som er lokalisert i ett av NSPO sine medlemsnasjoner, med noen unntak.⁸ Leverandører må også være registrert i NSPA sin *source*-liste for å komme med tilbud og være med i konkurransen. Konkurransetsetting og krav for valg av leverandør gjøres på ulike måter basert på valg gjort av prosjektteamet, og skal dokumenteres. Det kan være ved f.eks. Lowest Price Technically Compliant (LPTC) eller ved *Best Value*. Best Value evaluerer i tillegg til pris også andre faktorer som kvalitet som ikke kan vurderes ved LPTC. Det finnes også andre metoder for å tildele kontrakter i NSPA.

I tillegg er det en mekanisme i NSPA for å sikre at nasjonene sine leverandører på det jevne skal bli prioritert likt i konkurranser, og kan være med å avgjøre hvilken leverandør som vinner anbudet.⁹ For hver av nasjonene måles produksjonsbalansen ved å sammenligne andel kjøp i NSPA mot andel salg.¹⁰ I tilfeller hvor det er to relativt like tilbud fra nasjoner, skal tilbud fra firmaet i nasjonen med lavest produksjonsbalanse favoriseres som leverandør.

⁷ Føringsen om 8 prosent gjelder for estimerte prosjektkostnader opp til 2 millioner euro. Over 2 millioner euro kan sum diskuteres avhengig av Level of Effort (LOE) ((NSPA, 2022c).

⁸ Unntakene kan være f.eks. at nasjonen er medlem av et NSPO-program, at de er medlem i et NSPO partnerskap eller ved noen få andre unntak (NSPO Agency Supervisory Board, 2013)

⁹ Dette kaller NSPA for *balancing of production policy*.

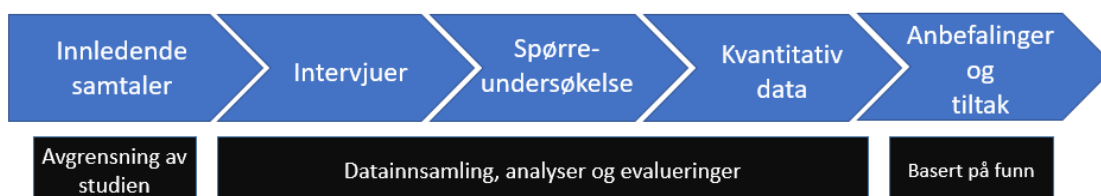
¹⁰ Utrekning av nasjonenes produksjonsbalanse er gjort ved å sammenligne andel i NSPO sine kontraktsverdier og nasjonens andel av total NSPO-salg, basert på de tre tidligere årene.

$$R = \frac{\% \text{ of total contract value let to each NSPO country}}{\% \text{ of total sales value to each NSPO country}}$$

3 Metode og data

3.1 Studiedesign

Studien har vært delt inn i flere steg, som illustrert i figur 3.1. Det første steget i studien var å holde innledende samtaler med nøkkelpersoner hos FMA, FLO og FD for å definere problemstilling og identifisere oppdragsgivers behov. Dette ble gjennomført i første del av 2022. Det ble også opprettet kontakt med Norges liaison hos NSPA som har kontroll over prosessene i NSPA. Fra de innledende samtalene identifiserte vi anskaffelsesprosessen som et område hvor FMA kan utnytte NSPA i stor grad. Formålet med studien er å styrke FMA sin evne til å fremskaffe materiell og tjenester til avtalt tid, kostnad og ytelse gjennom en effektiv bruk av NSPA.



Figur 3.1 Oversikt over metode og datakilder i studien.

For å bidra til studiens formål har vi gjennomført totalt 16 semi-strukturerte intervjuer med ansatte i FMA, NSPA og liaisoner i NSPA fra andre NATO-nasjoner. Formålet med intervjuene var å kartlegge bruk, muligheter og erfaringer ved NSPA. Intervjuene danner grunnlag for spørreundersøkelsen som ble sendt ut til ansatte i FMA som er involvert i anskaffelsesprosessen. Her fikk vi bekreftet og avkreftet de hypotesene vi danner oss i intervjuene, og fikk også et større utvalg. I tillegg til innsamling av kvalitative data har vi samlet inn kvantitative data på overføringer fra FMA til NSPA for å konstatere nivå på bruk, samt arbeidstimer på FMA-prosjekter for å kunne sammenligne ressursbruk ved prosjektgjennomføring ved NSPA mot normal prosjektgjennomføring hos FMA.

Etter at datagrunnlag var samlet inn analyserte vi datagrunnlaget vårt. Databehandlingen ble gjort i Excel og i R. Konklusjoner ble trukket gjennom datatriangulering. Datatriangulering er en forskningsmetode hvor slutninger trekkes ut ifra å studere konvergens i teorier og forskjellige datakilder (Carter et al., 2014). I kvalitativ forskning er det mest vanlig å triangulere funn fra intervjuer og spørreundersøkelser. I denne studien benytter vi også kvantitative data og økonomisk teori. Datatriangulering er nødvendig ettersom funn fra hver datakilde isolert er tilknyttet stor usikkerhet. Med triangulering kan usikkerheten reduseres ved å peke på tilfeller med bevisovervekt for et standpunkt gjennom flere kilder. Alternative tolkninger av data blir også diskutert der det er nødvendig. Ved divergens i datakilder la vi mest vekt på kilden med flest observasjoner. Det vil si at vi la fortrinnsvis mer vekt på funn fra spørreundersøkelsen enn funn fra enkeltintervjuer, ved samme spørsmål. Studiens siste steg var å formulere anbefalinger og tiltak ut av analysens slutninger. I stort følger disse naturlig fra de identifiserte utfordringene.

3.2 Datainnsamling

3.2.1 Intervjuer

I FMA intervjuet vi ledere i prosjekt- og kontraktsavdelingen i de ulike kapasitetene. Fokuset i disse intervjuene var å hente inn informasjon om prosesser med NSPA og generelle erfaringer i prosjektene hos FMA. Det ble ikke gjennomført intervjuer med Maritime kapasiteter da kapasiteten har lite erfaring med å kjøre prosjekter gjennom NSPA.¹¹ I FMA gjennomførte vi også intervjuer med ansatte fra to prosjekter som har blitt gjennomført gjennom NSPA, og hvor Norge har vært nasjonen i *lead* for anskaffelsen. Begge prosjektene tilhører Landkapasiteter. I disse intervjuene var fokuset på prosjektene erfaringer med NSPA i prosjektgjennomføringen. Vi har også gjennomført intervjuer med partnerskapsrepresentanter fra både Landkapasiteter og Luftkapasiteter. Fokuset i disse intervjuene har vært på rollen til partnerskapsrepresentanten i både FMA og NSPA.

Fra NSPA intervjuet vi prosjektansatte og representanter fra ulike partnerskap. Fokuset i intervjuene med de prosjektansatte var å fange opp erfaringer de har hatt i prosjekter med Norge, og bedre forstå prosesser og muligheter i NSPA. Vi intervjuet også liaisonene fra Danmark, Storbritannia og Nederland. Fokuset i disse intervjuene var å samle inn deres erfaringer med prosjekter i NSPA. Grunnen til at vi valgte å intervju disse tre NATO-nasjonene er at de har tilnærmet like behov fra NSPA som det Norge har. En ulempe ved å intervju relatert like land som Norge er muligens at vi ikke får erfaringene fra andre måter å benytte seg av NSPA på.

3.2.2 Spørreundersøkelse

For bedre å være i stand til å kartlegge dagens situasjon gjennomførte vi en spørreundersøkelse i FMA.¹² Formålet med spørreundersøkelsen var å kartlegge kjennskap til, erfaringer med og inntrykk av NSPA hos ansatte i FMA. Undersøkelsen ble sendt ut av FMA på vegne av FFI til alt relevant personell i FMA som er involvert i anskaffelsesprosjekter, dvs. hele populasjonen.¹³ Totalt fikk 439 personer tilsendt spørreundersøken hvorav 370 har svart. Dette tilsvarer en svarandel på 84 prosent. Av de 370 som svarte er det 324 som har fullført hele spørreundersøkelsen, en fullføringsrate på 74 prosent. Utvalget dekker en stor andel av populasjonen, hvilket taler for at utvalget er representativt. Samtidig er det 26 prosent som har unnlatt å svare eller ikke fullført undersøkelsen. Om det er ikke-tilfeldige grunner til hvorfor de 26 prosentene har unnlatt å svare kan undersøkelsens resultater være forventningsskjevne.

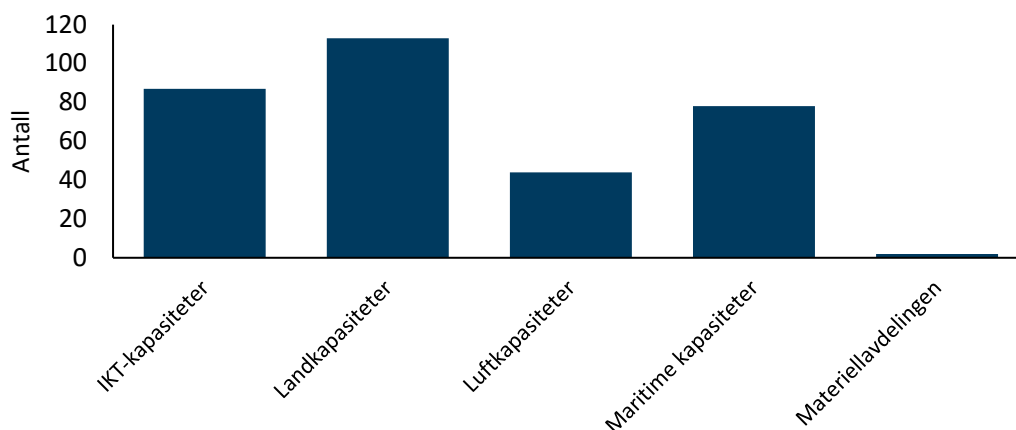
Undersøkelsen inneholdt et kontrollspørsmål om generell kjennskap til NSPA. Respondenter som svarte at de ikke kjente til NSPA fikk spørsmål om de ønsket å avslutte eller fortsette spørreundersøkelsen. Det var totalt 75 respondenter som valgte å avslutte spørreundersøkelsen på bakgrunn av dette. Antall respondenter som svarte på hele spørreundersøkelsen var 249. Foruten

¹¹ Det ble i stedet gjennomført et kortere telefonintervju hvor det ble bekreftet at kjennskap til NSPA hos Maritime kapasiteter er lav, men at de er interessert i mer informasjon om muligheter hos NSPA

¹² FFI's personvernombud har godkjent gjennomføringen av undersøkelsen.

¹³ Erfaringer fra tidligere studier på FFI tilsier at responsrater øker om spørreundersøkelsen sendes ut fra internt hold.

spørsmålet om generell kjennskap er derfor 249 å anse som totalt antall respondenter. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til kapasitetenes prosjektavdelinger, tekniske avdelinger og merkantile avdelinger. Figur 3.2 viser hvordan respondentene fordeler seg på de ulike kapasitetene. Det er kun to fra materiellavdelingen som har svart på spørreundersøkelsen. I de tilfeller vi skiller svar på kapasitet utelates svarrespons oppløst på materiellavdelingen for å sikre anonymitet. Vedlegg A viser spørsmålene fra spørreundersøkelsen.



Figur 3.2 Fordeling av respondenter i spørreundersøkelsen. $N=324$.

Gjennomgående har et stort antall respondenter valgt å besvare spørsmål med «Vet ikke» eller «Har ikke inntrykk» der dette har vært mulig. Denne gruppen respondenter er sterkt korrelert med gruppen som svarte at de i ingen eller liten grad kjenner til NSPA. Hvor mange respondenter som har svart på et spørsmål opplyser vi om i figurteksten der data presenteres. Andel av respondentene som har unnlatt å svare kan derfor beregnes som avviket fra 249. Ettersom flere respondenter også valgte å avslutte spørreundersøkelsen da de i ingen grad kjente til NSPA må de aller fleste resultater fra spørreundersøkelsen tolkes som kjennskap og inntrykk fra ansatte som til en viss grad kjenner til NSPA.

3.2.3 Kvantitativ data

3.2.3.1 Arbeidstiddata

Vi har fått tilsendt et datasett over ansatte i FMA sin arbeidstid og filtrert for arbeidstid i prosjekt for året 2021. Med dette datagrunnlaget kan vi sammenligne FMA sin ressursbruk i anskaffelsesprosjekter gjennomført i FMA med prosjektene som gjennomføres ved NSPA. På den måten kan vi vurdere om det eksisterer muligheter for ressursfrigjøring. Det er også interessant å se hvilke kompetansegrupper i FMA som påvirkes. Vi har derfor ved hjelp av en tidligere FFI-studie koblet kompetanse opp til ansatt basert på hvilken seksjon de jobber i (Røtvold et al., 2019)¹⁴. Til forskjell fra inndelingen i Røtvold (2019) har vi skilt kontraktskompetanse ut av prosjektkompetanse

¹⁴ Røtvold et al., 2019 deler personell inn i kategoriene prosjekt, forvaltning og ledelse/støtte etter hvilken avdeling og seksjon personellet jobber. I prosjekt inngår blant annet prosjekt- og kontraktsavdelingene i kapasitetene. Se vedlegg A i Røtvold (2019) for en fullstendig oversikt over inndelingen.

og deler derfor inn i fire ulike kompetanseområder: forvaltningskompetanse, kontraktskompetanse, prosjektkompetanse og kompetanse fra ledelse/støtte. Ansatte med prosjektkompetanse kommer oftest fra prosjektavdelingene i kapasitetene, ansatte med kontraktskompetanse kommer fra kontraktsavdelingen, mens ansatte med forvaltningskompetanse er fra ulike seksjoner og avdelinger og bidrar med teknisk støtte i prosjekter. I tillegg er det ansatte med kompetanse innenfor ledelse/støtte som er fra investerings- og materiellavdeling eller stab. En oversikt over fordeling av kompetanse til seksjon i vår arbeidstidsdata er vist i vedlegg C.

En svakhet med datasettet er at vi kun har arbeidstidsdata på prosjekter for året 2021. Prosjekter vil ha ulik ressursbruk (arbeidstid) avhengig av hvor i gjennomføringsfasen de befinner seg, og det hadde derfor vært ønskelig med en lengre tidsserie for å håndtere dette. For å kunne gjennomføre sammenligninger av arbeidstid i NSPA-gjennomførte prosjekter mot FMA-gjennomførte prosjekter har vi plassert prosjektene inn i fire ulike egendefinerte deler av gjennomføringsfasen. Vi kaller disse delene delfaser. Inndelingen har vi gjort ved hjelp av prosjektenes gjennomførte obligatoriske milepæler (OMP) i 2022, hentet ut fra Forsvarssektorens investeringsdatabase (FID).¹⁵ Inndelingen vises i tabell 3.1. Datasettet på milepæler ble hentet ut i midten av august 2022, og viser datoer for når milepæler er planlagt gjennomført og faktisk gjennomført.¹⁶

Delfase	Milepæl start (OMP)	Milepæl slutt (OMP)
Planlegging	GO mottatt	Oppdragsmøte gjennomført
Konkurransen	Konkurransgrunnlag utarbeidet	Alle kontrakter signert
Oppfølging	PLP oppdatert	Alle kontrakter avsluttet
Terminering	Termineringsrapport fremsendt	Produksjon avsluttet og evaluert

Tabell 3.1 Oversikt over vår inndeling av gjennomføringsfasen for sammenligning av arbeidstid i prosjekter. Registrering på OMP brukt for start- og slutt.

På grunn av mangelfull føring av milepæler i anskaffelsesprosjektene reduserer vi antall prosjekter vi kan sammenligne arbeidstid for. For eksempel er kun åtte prosjekter i delfasen konkurranse, i henhold til vår definisjon. For å sikre at vi ikke har fått en skjev utvelgelse av prosjekter har vi derfor også valgt å sammenligne arbeidstiden mot prosjekter fra samme kapasitet som de gjennomførte ved NSPA. Dette er arbeidstiden i prosjekt for anskaffelsesprosjekter i Landkapasiteter siden begge prosjektene gjennomført ved NSPA er gjennomført i Landkapasiteter.

3.2.3.2 *Pristilbud*

For denne studiens formål ville det vært nyttig å sammenligne enhetspris og endelig enhetskostnad for materiellet for å vurdere om NSPA bidrar med gevinster i form av reduserte enhetspriser eller kostnader. Det er av åpenbare grunner ingen prosjekter som har gjennomført to parallelle anskaffelser av samme materiell i samme tidsperiode gjennom NSPA og internt hos FMA. For å vurdere hvordan bruk av NSPA påvirker enhetsprisen på materiell har vi derfor benyttet oss av kontraktsprisen på vernemasker i prosjekt P4032 gjennomført av NSPA og

¹⁵ Se vedlegg E for full oversikt over de obligatoriske milepælene (OMP) i gjennomføringsfasen.

¹⁶ Gjennomføringsfasen ledes av FMA; Forsvaret som brukeransvarlig (BA) er bidragsyter. Prosjektleder i FMA (PL) er ansvarlig for at obligatoriske milepæler etableres i prosjektenes WBS (Work Breakdown Structure) og tidsplan (FMA Fagmyndighet, 2021).

sammenlignet mot tilbud gitt i *Request for Information* (RFI). I P4032 tok det noe tid før det ble bestemt at FMA skulle bruke NSPA. FMA sendte derfor ut en RFI til markedet alene. Det endelige pristilbudet på RFI-en er pris- og valutajustert til samme verdi som kontraktsprisen ved anskaffelsen i NSPA. I tillegg har investeringsprosjektet konkludert med at materiellet som ble tilbudt er av sammenlignbar standard og kvalitet. Det er viktig å være klar over at tilbud fra en RFI ikke er bindende, og vil være gjenstand for en videre forhandling.

3.2.3.3 Data fra NSPA: Medlemskap, kjøp og salg

Vi har fått oversendt data over nasjoners medlemskap, kjøp og salg. Status på nasjonenes medlemskap i de ulike partnerskapene er per april 2022, og kjøp og salg er fra april 2019–april 2020. Dette datagrunnlaget lar oss anslå tilgang til NSPA sine tjenester, og omfanget av FMA sin bruk av NSPA sammenlignet med andre land. En ulempe med å benytte NSPA sine data over kjøp og salg er at disse er aggregert til nasjonsnivå og omfatter alle goder og tjenester omsatt hos NSPA. Dette betyr at vi ikke kan frikoble FMA sin bruk fra Forsvarets bruk av NSPA. Det betyr også at vi ikke kan fastslå hvor store verdier som er anskaffelser. En del av kjøpene vil være for andre tjenester, slik som støtte til operasjoner.

3.2.3.4 Data fra Forsvarets regnskapsavdeling (FRA)

For å fastslå omfanget av FMA sin bruk av NSPA benytter vi data over utbetalinger til NSPA.¹⁷ Datasettet dekker alle transaksjoner fra FMA-eide kontoer til NSPA fra januar 2016 til mai 2022. Det er to ulike transaksjonstyper som føres enten på administrative kontoer eller operasjonelle kontoer. Utbetalinger til administrative kontoer dekker i hovedsak medlemskapsavgift, og operasjonelle kontoer dekker bestillinger av materiell eller ekstraordinære prosjektkostnader. Utbetalinger til administrative kontoer påløper hvert år, og er i hovedsak faste kostnader som er lite egnet til å fastslå bruk. Utbetalinger til operasjonelle kontoer er ofte tilknyttet et investeringsprosjekt og det er disse vi benytter for å anslå bruk. Vi benytter også dataene til å trekke konklusjoner om karakteristikk ved bruk så langt dataene tillater.

Datasettet over utbetalinger har svakheter. For det første er utbetalinger til NSPA forskuddsbetalinger. Vi kan derfor ikke slå fast om materiellet er anskaffet. For det andre fanger ikke utbetalinger til operasjonelle kontoer opp gjennomføringskostnader til prosjekter. Dette kommer av at medlemskapsavgiften dekker NSPA sine gjennomføringskostnader. Videre benyttes noen kontoer av både Forsvaret og FMA. Dette skaper usikkerhet i hvorvidt utbetalingene godt approksimerer FMA sin bruk.

¹⁷ Datasettet ble oversendt fra Forsvarets Regnskapsavdeling (FRA) etter godkjenning fra FMA.

4 Hva kan FMA oppnå ved bruk av NSPA?

FMA kan som nevnt i kapittel 2 benytte seg av NSPA i anskaffelsesprosjekter på ulike måter. Vi vil i denne rapporten se nærmere på to måter: 1) avrop på eksisterende rammeavtaler i NSPA, og 2) samarbeid med NSPA om anskaffelse av materiell. I dette kapittelet skal vi først diskutere hvilken effekt avrop på NSPA sine rammeavtaler har for FMA, deretter effekten av å benytte NSPA for å etablere avtaler. Vi omtaler bruk av NSPA som «avrop» der det gjelder rammeavtale. Vi bruker begrepet «NSPA-inngåelse» der det gjelder utvikling av ny avtale i samarbeid med NSPA. Som sammenligningsgrunnlag til det å benytte NSPA bruker vi utvikling av ny avtale utført av FMA alene.¹⁸ Vi kaller dette for «FMA-inngåelse». Avslutningsvis vil vi gå nærmere inn på to caser der NSPA er brukt.

For å stadfeste effekten av å benytte NSPA i gjennomføringen av investeringsprosjekter kreves det en stor mengde empiri på prosjekter. På grunn av få erfaringer og lite datagrunnlag kan vi kun vise til to caser der FMA har brukt NSPA. Casene har også flere likhetstrekk ved seg som gjør det ytterligere vanskelig å generalisere. Datagrunnlaget er derfor ikke tilstrekkelig til å generalisere effektene av bruk av NSPA til en større prosjektportefølje, men vil være nyttige for å danne velbegrunnede hypoteser om fordeler og ulemper. Siden vi ikke har empiri må vi heller lene oss på analyse, teori og empiri fra tilgrensende områder for å forstå hvilke fordeler og ulemper som ligger i bruk av NSPA. Dette har implikasjoner for hvor tydelige konklusjoner vi kan trekke. Konklusjonene vi trekker i dette kapittelet må ses på som hypoteser som må testes videre når mer empiri foreligger. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.4.

4.1 Avrop på rammeavtale

Vi begynner med å diskutere hvilke fordeler og ulemper som ligger i at FMA gjør avrop på eksisterende rammeavtaler¹⁹ som ligger i NSPA. Rammeavtalene²⁰ i NSPA er tilgjengelige i de ulike partnerskapene, og medlemsnasjonene i partnerskapet har mulighet til å gjennomføre avrop på disse.²¹

Det er mange argumenter for at bruk av eksisterende rammeavtaler vil være fordelaktig for FMA sammenlignet med FMA-inngåelse. Ved å gjøre avrop på NSPA sine rammeavtaler vil deler av prosjektets gjennomføringsfase falle bort. Det er behov for mindre tid til utvikling av kravstilling (avsjekk istedenfor formulering fra bunnen av) og ingen anbudsprosess. Dette vil være tidsbesparende i gjennomføringsfasen av prosjektet. Spørsmålet er videre om materiellet også blir levert raskere, og hvilke effekter bruk av en eksisterende rammeavtale vil ha på kostnad og ytelse til det materiellet som blir levert.

¹⁸ Dette kommer av at FMA må prioritere sine egne rammeavtaler der disse foreligger, og at åpen tilbudskonkurranse gir mindre variabelt utvalg av aktuelle leverandører.

¹⁹ Rammeavtalene kan være på alt fra vedlikeholdsavtaler, driftsanskaffelser (som f.eks. soveposser) og anskaffelser av hele materiellsystemer (som f.eks. lette terrengkjøretøy).

²⁰ Rammeavtalene er fremforhandlet av enten én eller flere medlemsnasjoner i partnerskapet.

²¹ NSPA har som hovedregel at rammeavtaler skal ha en lengde på 5 år, men unntak kan gjøres.

Leveransetid fra avrop på rammeavtale er gjort til materiellet er levert, forventer vi ikke at påvirkes av om avtalen ligger i FMA eller NSPA. Der avtalen kommer på plass som resultat av en åpen konkurranse vil begge aktørene nå ut til (i stort²²) de samme leverandørene. Vi forventer videre at samme leverandør vil vinne om konkurransen kjøres gjennom NSPA eller FMA, gitt lik kravstilling. Vel å merke er NSPA mindre rigid enn hva vi legger frem her. Det kan tenkes at leveransetid også påvirkes av forhold slik som personlige relasjoner og kundeforhold.

Et av NSPA sine prinsipper er å konsolidere alle kravene til sine medlemsland slik at flere nasjoner kjøper det samme materiellet. I henhold til standard økonomisk teori vil rammeavtalene i NSPA derfor ha en lavere enhetskostnad enn hva FMA får ved å etablere ny avtale selv. Dette kommer av at en økt produksjon av materiellsystemer med høye faste produksjonskostnader vil redusere den gjennomsnittlige produksjonskostnaden for bedriften (Bernheim & Whinston, 2008). Avhengig av markedet (og produksjonskostnader til materiellet) kan derfor enhetsprisen reduseres når kravene til partnernasjonene samles. I en eldre studie gjennomført for Europakommisjonen ble det estimert en 10–20 prosent median enhetskostnadsbesparelse ved å øke produsert kvantum fra minimumsnivå til idealnivå (Hartley, 2006).²³ Det er vanskelig å fastslå hvor langt ifra idealnivået produsenter befinner seg. Det er imidlertid grunn til å tro at små land (som anskaffer små mengder) risikerer å være lengre unna idealnivået av produksjon enn større land (Markowski, 2014).

Ved å gå samlet ut i markedet vil NSPA også kunne oppnå sterkere markedsmakt som gir dem større spillerom til å forhandle på pris. I noen få markeder preget av monopoltilbydere kan det imidlertid være insentiver for leverandør å prisdiskriminere²⁴ mellom nasjoner og gi lavere pristilbud til Norge enn til NSPA (Varian, 1989). Dette gjør de for å blant annet svekke markedsmakten til kjøper (NSPA), og for å kunne selge flere tjenester til nasjoner som støtte gjennom materiellets levetid. I markeder hvor det er få leverandører med sterk markedsmakt bør det derfor vurderes om FMA kan oppnå lavere enhetspris ved individuell forhandling, enn ved å gjøre avrop på rammeavtale.

FMA skal åpenbart kun gjøre avrop på eksisterende rammeavtaler der materiellet oppfyller Forsvarets behov. Ytelse vil derfor per definisjon alltid være god nok der avrop er et alternativ til FMA-inngåelse. Dette begrenser imidlertid åpenbart mulighetsrommet. Det kan tenkes at kun få rammeavtaler i NSPA svarer tilstrekkelig til Forsvarets behov. Samtidig kan vurdering av eksisterende rammeavtaler tidlig i investeringsprosessen være en god måte å etablere et nullpunkt som kan være med på å redusere f.eks. overspesifisering av kravstilling til materiell og forbedre kostnadsestimater. Nullpunktet kan sees opp mot tilbud som FMA får på egne utarbeidede kravstillinger til materiellet (som inkluderer mer særegne norske krav). Dette vil være med på å synliggjøre eventuelle avveininger mellom ytelse og kostnad.

²² Ikke alle leverandører som FMA har tilgang til ligger i NSPA sin *source*-liste.

²³ Estimaten ble innhentet gjennom intervjuer og varierte sterkt avhengig av materielltype. For eksempel hadde stridsvogner enhetskostnadsbesparelser på 10 prosent eller mindre, mens missiler hadde enhetskostnadsbesparelser på mellom 25 og 40 prosent.

²⁴ Definisjon av prisdiskriminering er at to eller flere like varer selges til en pris som varierer fra marginalkostnaden (Varian, 1989).

Gitt fordelene av å benytte rammeavtaler og et fravær av nevneverdige ulemper mener vi det som regel vil være fordelaktig for FMA å gjennomføre avrop hos NSPA. Muligheten for avrop avhenger imidlertid av preferansene til nasjonene som etablerte rammeavtalen. Om andre nasjoners preferanser avviker fra Forsvarets behov vil mulighetsrommet tilsvarende være begrenset. For å øke sannsynligheten for at en rammeavtale også vil ivareta norske behov kan FMA ta en aktiv rolle i utvikling av rammeavtalen. I neste kapittel diskuterer vi fordeler og ulemper ved å ta en aktiv rolle.

4.2 Etablere avtaler gjennom NSPA

Foruten å benytte eksisterende rammeavtaler kan FMA samarbeide med NSPA om å etablere avtaler (NSPA-inngåelse). Dette innebærer at NSPA påtar seg oppgaver i gjennomføringen av prosjektet og administreringen av avtalen som FMA ellers ville gjort. Hvilke oppgaver som bortfaller i FMA vil avhenge av formen for bruk. FMA kan være pådriver for å anskaffe materiell, eller være med på andre nasjoner sine initiativ på anskaffelser. På samme måte kan FMA velge i hvor stor grad de ønsker å være delaktig i f.eks. utarbeidelse av kravstilling eller gjennomføring av tester. I kapittel 2 gjorde vi mer konkret rede for hvordan dette foregår og hvilke oppgaver NSPA påtar seg. Vi vil i dette kapitlet ikke skille mellom hvor delaktig FMA er, men diskutere fordeler og ulemper ved å etablere avtaler gjennom NSPA.

FMA kan forvente fordeler av NSPA-inngåelse. En fordel er mulighet for lavere anskaffelses-kostnader gjennom deling av gjennomføringskostnader med andre nasjoner. En annen fordel er lavere enhetskostnader gjennom stordriftsfordeler på produksjonssiden og konsolidering av kjøpekraft på kjøpersiden. En tredje fordel er ressursfrigjøring i FMA. Denne fordelene følger direkte av at NSPA pådrar seg oppgaver som FMA ellers ville gjort i gjennomføringsfasen. Der NSPA pådrar seg oppgaver kan FMA om dirigere sine knappe ressurser til andre aktiviteter og derigjennom få gjennomført mer til mindre tid. I kapittel 4.3 ser vi på hvorvidt FMA opplevde fordeler i form av lavere enhetskostnad og ressursfrigjøring i to caser av NSPA-inngåelse.

Flere av fordelene har overlapp med fordelene som forekommer ved avrop – ved avrop vil FMA eksempelvis unngå enkelte arbeidsoppgaver som ellers ville vært i gjennomføringsfasen. NSPA-inngåelse skiller seg derimot fra avrop ved at FMA kan velge hvordan de ønsker å påvirke kravstillingen på materiellet. Mulighetsrommet ved NSPA-inngåelse er sådan langt mindre begrenset enn ved avrop hvor man er prisgitt andre nasjoners ex-ante preferanser. Muligheten til å velge hvor involvert man skal være åpner også opp for at FMA kan styre sine ressurser mer fleksibelt på lang sikt. Det kan gi FMA muligheten til å benytte NSPA i perioder med ekstra ressursbehov og unnlate å bruke NSPA i perioder der ressursbehovet kan dekkes av interne ressurser. Dette kan være til stor nytte for FMA som i perioden fremover vil få en økt oppdragsmengde innenfor alle sine ansvarsområder (Forsvarsdepartementet, 2021).

Fordelene av NSPA-inngåelse kan realiseres under visse forutsetninger. Enkelte av disse er i stort utenfor FMA sin kontroll. Et eksempel på en slik forutsetning er at NSPA er kompetente, og at de utfører arbeidsoppgavene med samme kvalitet som FMA. Vi finner ingen grunn til å tro at NSPA er mindre profesjonelle enn FMA, men har ikke hatt mulighet til å studere dette. Et annet

eksempel er distanse fra produsenters idealnivå i produksjon som forutsetning for stordriftsfordeler som nevnt tidligere. Andre forutsetninger kan FMA være med på å påvirke. For å oppnå mer fleksibel ressursstyring og redusere arbeidsbelastning for ansatte i FMA er en viktig forutsetning at det er tillit mellom partene. Dette blant annet for å unngå overlapping av arbeidsoppgaver eller dobbeltarbeid. Tillit er mulig å bygge og roller er mulig å klargjøre over tid (se blant annet Fawcett et al., 2012). Men kostnader kan påløpe i perioden før tillit og rolleavklaring er etablert. Der det er uklare roller og mangel på tillit mellom samarbeidspartnere må tilknyttede kostnader sees i sammenheng med en gitt tidshorisont. Desto lengre tidshorisont for samarbeid, desto mindre signifikante vil kostnader knyttet til bygging av tillit og avklaring av roller være.

En konsekvens av å inkludere NSPA, som er en ekstern part i anskaffelser, er økte koordinerings- og transaksjonskostnader av ulik art. For det første må ansatte i FMA og NSPA samarbeide og kommunisere. Det er ulike prosesser, en annen kultur og geografisk avstand til ansatte i NSPA. Dette kan skape misforståelser og øke gjennomføringstiden. Ved samarbeid med NSPA vil det også kunne påløpe andre gjennomføringskostnader enn det FMA ellers vil ha. En åpenbar kostnad vil være reisekostnader til NSPA, da fysisk kommunikasjon ofte ses på som en nødvendighet.

En annen årsak til koordineringskostnader er tilknyttet det faktum at NSPA eier endelig kontrakt og er ansvarlig for kontakt med markedet og leverandør som vinner tilbudet. Kommunikasjon mellom leverandør og Norge skal derfor normalt sett gå gjennom NSPA. Hvis for eksempel Norge ønsker å endre kravstilling til materiell vil kommunikasjonen først gå gjennom NSPA, som igjen kontakter leverandør. NSPA blir et ekstra ledd i kommunikasjonen, noe som kan være tidkrevende og igjen skape risiko for misforståelser.

En siste kilde til koordineringskostnader oppstår når FMA må forholde seg til andre nasjoner i anskaffelsen. Nasjoner må bli enige om blant annet kravstilling, grad av involvering og ansvarsområder. Hartley & Sandler (1995) peker på at tidsbruk i prosjekt øker som et resultat av høy frekvens av møter, papirarbeid og det å måtte konsultere alle partnernasjoner. I visse tilfeller vil nasjoner ha sammenfallende preferanser som Norge, og det vil være mindre uenigheter om krav til materialet. I andre tilfeller vil preferansene til Norge og andre nasjoner være så forskjellige at det må inngås kompromisser og en form for minste felles multiplum. En tidligere studie påpekte at utviklingskostnader i samarbeidsprosjekter i noen tilfeller var dobbelt så høye som i nasjonale prosjekter (Ministry of Defence, 2001). Noen av årsakene som det ble pekt på var at nasjoner la til flere og flere spesifikasjoner i utviklingsfasen, og at dette økte med antall nasjoner som var med. Det finnes muligheter for å redusere disse koordineringskostnadene i NSPA. Nasjonene kan f.eks. for noen materiellsystemer utvikle ulike varianter av samme materiellsystem, som er tilpasset behovet til nasjonene. Dette må vurderes i sammenheng med blant annet potensielt lavere kvantumsfordeler, og fordeler av kompetansedeling i kravstillingsprosess.

I tillegg til koordineringskostnader må FMA også betale for NSPA sitt arbeid i prosjektet. Disse kostnadene dekkes i stort av medlemskapsavgiften.²⁵ I de partnerskapene Norge allerede er

²⁵ Som regel dekker medlemskapsavgiften kun ordinære kostnader. Kostnader som påløper på grunn av overtidstimer i NSPA vil eksempelvis ikke dekkes av medlemskapsavgiften. Videre er det opp til hvert enkelt partnerskap å bestemme hvordan kostnadene skal fordeles mellom medlemmene. Som utgangspunkt deles kostnadene likt, men i enkelte partnerskap kan medlemskapsavgiften avhenge av bruk.

medlem (og derfor allerede betaler medlemskapsavgift) vil gjennomføringskostnader hos NSPA være en «*sunk cost*». Det vil si at kostnaden påløper uavhengig av om prosjektet benytter seg av NSPA eller ikke. Disse bør derfor ikke hensyntas når FMA vurderer samarbeid i et enkeltprosjekt. Nytte-kostvurderinger av medlemskap gjøres ellers bedre på porteføljenivå enn i enkeltprosjekter.

Vi vil også kort trekke frem at ved å anskaffe gjennom NSPA vil FMA i flere tilfeller anskaffe samme materiellsystemer som andre nasjoner. Anskaffelse av mer standardiserte materielltyper med allierte kan forenkle felles trening og doktriner. Dette kan videre øke interoperabilitet med alliansen (Ministry of Defence, 2001). En annen fordel ved å anskaffe samme materiellsystemer som andre nasjoner er at det kan gi økt forsyningssikkerhet. Nasjoner vil ha behov for samme type reservedeler, og kan da trekke på hverandres lagerbeholdning på behov. Det finnes eksempler på at nasjoner har anskaffet reservedeler gjennom NSPA, og opprettet en felles reservedelsbeholdning sentralt i NSPA. Der har nasjoner kunnet sende inn defekte reservedeler i bytte mot nye.

Det er selvsagt også mulige nedsider ved å ha et lager av reservedeler og eventuelt teknisk kompetanse utenfor landets grenser. I en krisesituasjon kan tilgangen på lageret og kompetansen bli mer begrenset. Samtidig kan forsyningssikkerheten også styrkes som følge av felles, og sannsynligvis større, reservedelsbeholdning. Dette vil også kunne gi kostnadsbesparelser. En økning i etterspørselen fra flere nasjoner etter reservedeler kan også være med på å sikre produksjonslinjene i lengre tid. På motsatt side kan det argumenteres for at forsyningssikkerheten på kort sikt reduseres ved å bruke NSPA fordi flere etterspør samme vare og «tømmer markedet».

Gitt fordelene og ulempene redegjort for i dette kapittelet gjenstår spørsmålet om hva som veier tyngst. Er fordelene større enn ulempene? To momenter trekker i retning av at fordelene ved NSPA-inngåelse veier tyngre enn ulempene. Det første er at enhetskostnad utgjør en langt større kostnad enn gjennomføringsevne. En gjennomgang av investeringsprosjekters kostnadsstruktur viser at gjennomføringskostnader utgjør mellom 0–10 prosent av anskaffelseskostnaden (Presterud et al., 2018). Det er sannsynlig at gevinster gjennom lavere enhetskostnader vil være større enn ulemper ved økte gjennomføringskostnader gjennom betaling av medlemskapsavgift og økte koordinerings- og transaksjonskostnader. Det andre momentet er at FMA står overfor betydelig økt arbeidsmengde i kommende periode. Dette kombinert med (og påvirket av) en krevende sikkerhetssituasjon. Dette gjør at tiltak som kan redusere gjennomføringstid veier tyngre enn ellers. Fordelen av ressursfrigjøring er derfor viktigere nå enn før.

4.3 Erfaringer fra to casestudier

Vi har identifisert og analysert to prosjekter hvor FMA og NSPA har samarbeidet om å etablere en avtale, og de to prosjektene har flere likhetstrekk. Begge er prosjekter i Landkapasiteter og er anskaffelse av personlig bekledning og utrustning materiell (PBU). I tillegg er de anskaffet i samme partnerskap: Common Item Material Management (COMMIT). Norge har hatt ansvar for teknisk kravstilling i begge prosjektene (påtatt seg rollen som *lead*).

Erfaringer fra to prosjekter er ikke tilstrekkelig til å generalisere for en hel prosjektportefølje. Samtidig er det interessant å benytte erfaringene fra casene til å danne hypoteser om hvilke fordeler og ulemper som gjør seg mest gjeldende. Vi ser derfor nærmere på tid brukt i prosjektene og enhetskostnad.

4.3.1 Arbeidstid

Vi har oversikt over arbeidstimer FMA-ansatte har brukt i anskaffelsesprosjekter for 2021. Datasettet dekker begge prosjektene som har benyttet NSPA. Vi forventer at bruk av NSPA har ført til færre arbeidstimer benyttet på arbeidsoppgavene NSPA gjør som FMA ellers ville gjort. Vi sammenligner derfor arbeidstiden brukt i de to prosjektene mot andre prosjekter gjennomført i FMA. Som sammenligningsgrunnlag benytter vi: 1) snittverdi av arbeidstid for prosjekter i samme delfase, uavhengig av tilhørighet til FMA-kapasitet, og 2) snittverdier av arbeidstid for alle landprosjekter i datasettet.²⁶

Som nevnt i kapittel 2 er NSPA ansvarlig for blant annet å sende ut konkurransegrunnlag, holde kontakt med leverandør og å signere kontrakten. Dette er i stor grad overlappende med arbeidsoppgavene til ansatte i FMA i kontraktsavdelingen. Vi forventer derfor at ansatte med kontraktskompetanse reduserer sin arbeidstid i prosjekter gjennomført i NSPA. I tabell 4.1 sammenligner vi arbeidstiden til ansatte med kontraktskompetanse i de NSPA-gjennomførte prosjektene P4038 (Hjelm) og P4032 (Vernemaske) opp mot de to sammenligningsgrunnlagene. Arbeidstid i P4038 er sammenlignet med prosjekter som er i konkurransedelen av gjennomføringsfasen (heretter kalt konkurranseprosjekter), mens P4032 er sammenlignet mot prosjekter i oppfølgingsfasen (heretter kalt oppfølgingsprosjekter). Negative tall betyr at prosjektet som er gjennomført i NSPA har brukt færre timer enn sammenlignbare prosjekter, og motsatt for positive tall.

FMA har registrert null arbeidstid fra ansatte med kontraktskompetanse i P4032.²⁷ Vi kjenner ikke til om dette er en reell frigjøring av arbeidstid fordi ansatte i NSPA har overtatt alle arbeidsoppgavene eller om prosjektet i 2021 ikke hadde relevante arbeidsoppgaver for ansatte med kontraktskompetanse. For P4038 brukte prosjektet 27 og 35 prosent færre arbeidstimer enn henholdsvis andre landprosjekter og andre prosjekter i konkurransefasen.

²⁶ I prosjekter jobbet også ansatte fra ulike etater i Forsvaret, men vi har ikke tilgang på deres arbeidstid i prosjektet.

²⁷Til sammenligning er det registrert 308 timer i andre landprosjekter i FMA og i snitt 345 timer i prosjekter i oppfølgingsfase.

Kompetanse	P4038 – Hjelm		P4032 – Vernemaske	
	Land-prosjekter	Konkurranseprojekter	Land-prosjekter	Oppfølgings-prosjekter
Kontrakt	-27 %	-35 %	-100 %	-100 %

Tabell 4.1 Avvik i arbeidstimer for P4038 og P4032 sammenlignet mot gjennomsnittlige arbeidstimer forbrukt i land- og konkurranseprosjekter for personell med kontraktskompetanse. Negative tall innebærer at NSPA-prosjektet har brukt færre timer enn sammenlignbare prosjekter. $N_{Landprosjekter}=60$, $N_{Konkurranseprojekter}=8$, $N_{Oppfølgingsprosjekter}=24$.

Siden Norge har vært *lead* i begge NSPA-prosjektene forventer vi ikke å se en reduksjon i arbeidstiden til ansatte med forvaltningskompetanse. Dette er fordi Norge ved å være *lead* er de som har brukt tid på å sette kravstillinger til materiellet med sine egne ansatte.

For ansatte i prosjektavdelinger eller i ledelse/støttefunksjoner er vi usikre på hvilken påvirkning NSPA har på deres arbeidstid. FMA må fremdeles koordinere arbeidsoppgaver til NSPA sitt prosjektteam og brukerne av materiellet samt styre prosjektet. Tabell 4.2 viser den prosentvise endringen i arbeidstid for ansatte med kompetanse på prosjekt-, forvaltning og ledelse/støtte for de to ulike prosjektene. For begge prosjektene ser vi at det er motstridende resultater avhengig av hvilket sammenligningsgrunnlag vi benytter. Arbeidstiden for kompetansegruppene i de to gjennomførte prosjektene med NSPA er høyere sammenlignet mot landprosjekter, men lavere sammenlignet med prosjektene i samme delfase av gjennomføringsfasen. På grunn av et lite data-grunnlag av prosjekter og informasjon om egenskaper ved prosjektene kan vi ikke si noe mer om hva som påvirker de motstridende resultater. Som nevnt må ansatte i disse kompetansegruppene fremdeles bistå i prosjektet når Norge er *lead* for anskaffelsen i NSPA.

Kompetanse	P4038 – Hjelm		P4032 – Vernemaske	
	Landprosjekter	Konkurranseprojekter	Landprosjekt	Oppfølgings-prosjekter
Prosjekt	15 %	-17 %	46 %	-4 %
Forvaltning	7 %	-3 %	4 %	-6 %
Ledelse/støtte	9 %	-82 %	67 %	-94 %

Tabell 4.2 Avvik i arbeidstimer for P4038 og P4032 sammenlignet mot gjennomsnittlige arbeidstimer i land- og konkurranseprosjekter for ulike kompetansegrupper. Negative tall innebærer at P4038 har brukt færre timer enn sammenlignbare prosjekter, og vice versa. $N_{Landprosjekter}=60$, $N_{Konkurranseprojekter}=8$, $N_{Oppfølgingsprosjekter}=24$

4.3.2 Enhetskostnad på materiellet

For vernemaskeprosjektet (P4032) har vi kunnet vurdere om NSPA faktisk oppnådde lavere enhetskostnad enn det FMA ville klart. For dette prosjektet tok det tid før det ble bestemt at NSPA skulle brukes. Det ble derfor sendt ut en Request for Information (RFI) til markedet av FMA. På grunn av dette har FMA pristilbud fra leverandører som har besvart RFI-en. Vi kan med dette

sammenligne prisen vi kan anta at Norge hadde fått ved å gå alene ut i markedet mot kontraktsprisen ved å anskaffe materiellet hos NSPA.²⁸ Totalt ble anskaffelseskostnaden for vernemasker redusert med 140 MNOK. Det tilsvarer en reduksjon på 36 prosent fra pristilbudet FMA fikk av leverandørene på RFI. Vi vil understreke at det er usikkerhet knyttet til pris gitt i RFI. En RFI er ikke bindende, og det vil måtte følges av forhandlinger med leverandør. Forhandlingene vil kunne presse prisen ned fra den som ble oppgitt i RFI-en. Samtidig er 36 prosent reduksjon i enhetspris en stor reduksjon. Reduksjonen i enhetspris ved bruk av NSPA kan derimot ikke forventes å gjelde alle prosjekter, da vi kun har resultater fra ett enkeltprosjekt.

4.4 Delkonklusjon

Vi har i dette kapitlet diskutert både fordeler og ulemper ved bruk av NSPA. Dette gjelder både ved avrop av eksisterende rammeavtaler i NSPA og ved etablering av nye avtaler. Vi påpeker flere fordeler FMA kan oppnå ved bruk av NSPA, og mener det er sannsynlig at fordelene vil være større enn ulempene i de fleste tilfeller. Men vi har lite empiri på dette punktet og kan ikke konkludere entydig. Vi mener likevel at FMA bør øke bruken av NSPA som en fleksibel ressurs, i første rekke for å få gjennomført de økende arbeidsoppgavene. FMA vil blant annet kunne flytte og kutte arbeidsoppgaver tilknyttet utarbeidelse av kontrakt og kontakt med markedet ved bruk av NSPA. Det er ikke opplagt for oss hvor mye FMA bør øke bruken av NSPA og innenfor hvilke områder dette bør skje. Veien videre bør derfor ha fokus på å samle erfaringer, lære og justere kursen underveis. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.

Imidlertid vil bruk av NSPA kreve høy grad av koordinering og endrede prosesser. Dette må FMA være klar over for å kunne redusere de største koordinerings- og transaksjonskostnadene og for å unngå misforståelser. For å kunne stadfeste effekten av å gjennomføre prosjekter ved NSPA er det behov for å strukturert samle inn flere erfaringer. Gjennom dataanalyse vil fordeler og ulemper kunne nyanseres mer og nettoeffekter kartlegges.

²⁸ Det er prosjektet selv som har gjennomgått pristilbudene fra leverandørene og vurdert hva tilbudet inneholder av utstyr, og sammenstilt det mot pristilbudet fra NSPA.

5 Nivå på dagens bruk av NSPA

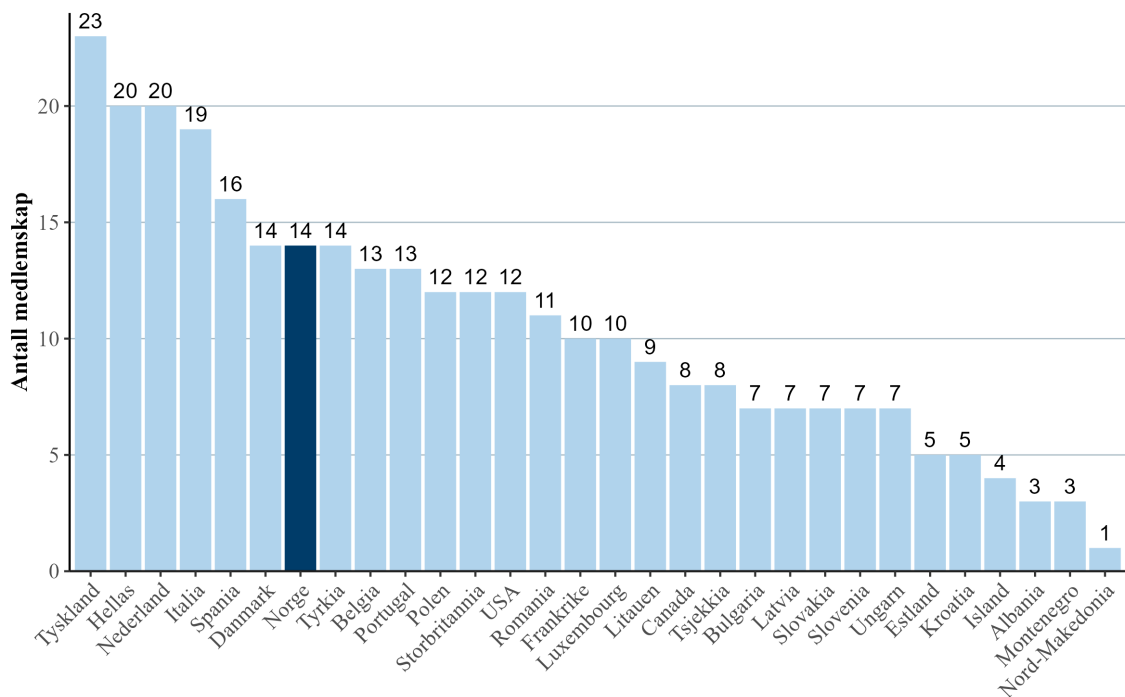
I kapittel 4 besvarte vi delspørsmål (1) om hvilken effekt bruk av NSPA har for FMA basert på litteratur, analyser og intervjuer. Vi beveger oss nå videre til neste delspørsmål: (2) Hvordan er bruken av NSPA i FMA i dag? For å få en forståelse av nivået av bruk benytter vi andre land som sammenligningsgrunnlag. Andre land har imidlertid ikke nødvendigvis samme inndeling mellom anskaffelsesfunksjon og andre etater som Norge. Vi begynner derfor med en gjennomgang av Norges (dvs. FMA og Forsvarets samlede) bruk av NSPA sammenlignet med andre land. Deretter forsøker vi å isolere FMA sin bruk.

5.1 Norske medlemskap, kjøp og salg

Som beskrevet i kapittel 2 defineres materiellsamarbeid i NSPA gjennom forskjellige partnerskap. Eierskap av partnerskap fordeler seg mellom Forsvaret og FMA. Utbetalinger til partnerskapet fordeler seg også mellom Forsvaret og FMA. I dette kapitlet omfatter norsk medlemskap og norsk bruk både FMA og Forsvaret. Et norsk medlemskap i et partnerskap innebærer både at Norge samlet får tilgang til de rammeavtalene som er etablert gjennom partnerskapet, og at vi har delvis råderett over de ressursene NSPA delegerer til partnerskapet. Per 2022 er Norge medlem i 14 av 31 partnerskap (NSPA, 2022b).²⁹

En sammenligning mot andre land gir en pekepinn på den relative tilgangen Norge har på materiellanskaffelser gjennom NSPA. I figur 5.1 er NATO-land stilt opp i synkende rekkefølge etter antall medlemskap i NSPA sine partnerskap. Sammenlignet med andre land er Norge medlem av relativt mange partnerskap. Det er kun Tyskland, Hellas, Nederland, Italia og Tyrkia som er medlem av flere partnerskap enn Norge. Flertallet av disse er land som bruker betraktelig mer på forsvar enn Norge (NATO, 2022). Vel å merke er Danmark, et land Norge ofte sammenligner seg selv med, medlem av like mange partnerskap som Norge. Danmark bruker om lag 60 prosent av det Norge gjør på forsvar (NATO, 2022).

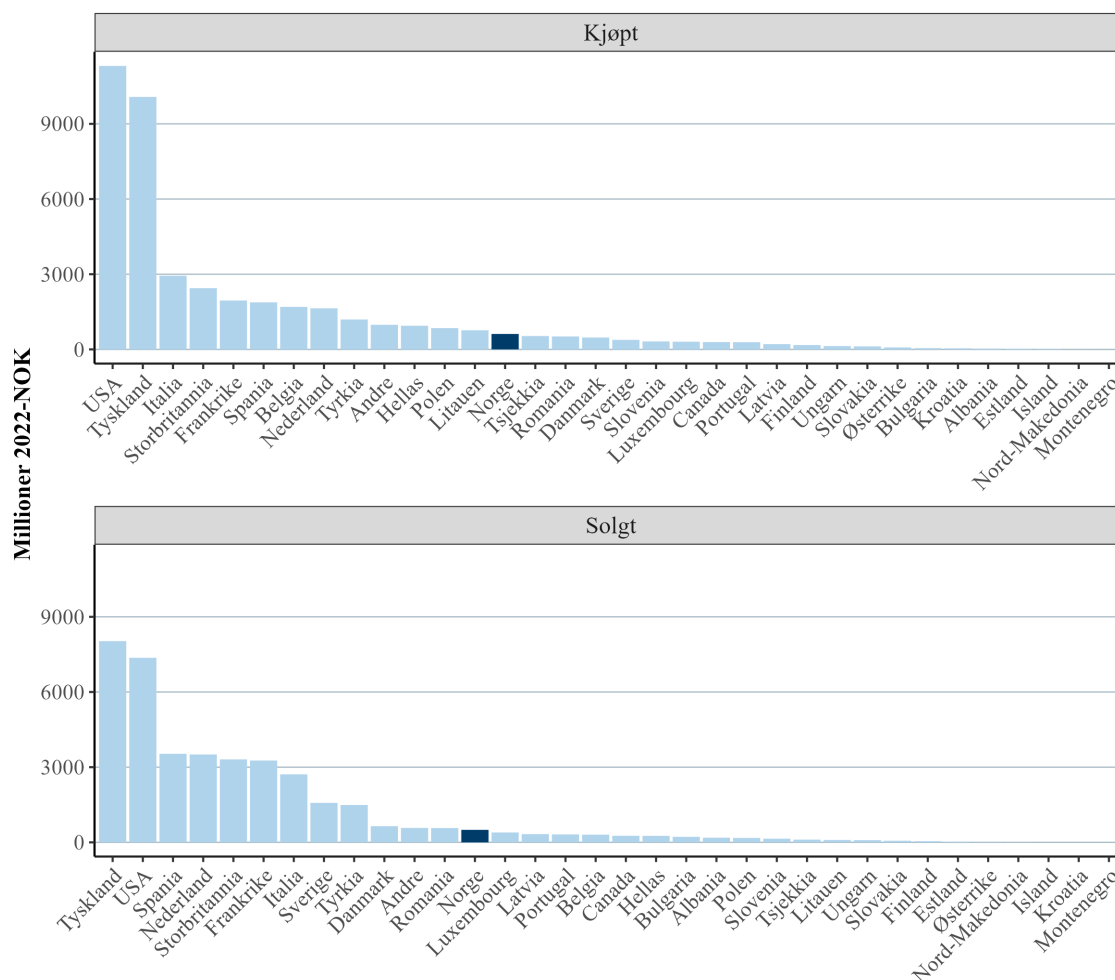
²⁹ Listen over alle partnerskapene finnes i vedlegg D.



Figur 5.1 Antall medlemskap i partnerskap per NATO-land (NSPA, 2020).

Medlemskap i et partnerskap forutsetter imidlertid ikke bruk. Norge kan ha tilgang til mange avtaler uten i stor grad å benytte seg av dem. For å få et overblikk over hvordan partnerskapene blir brukt ser vi på alle medlemmers kjøp og salg gjennom NSPA. I figur 5.2 er land rangert etter summen av kjøp eller salg i NSPA. Som nevnt og begrunnet i kapittel 3 er dataene aggregert til nasjonsnivå. På kjøpsiden innebærer dette at utbetalinger også kommer fra Forsvaret.

Innen kjøp er de største brukerne av NSPA: USA, Tyskland og Storbritannia. Til forskjell fra figur 5.1 finner vi Norge relativt langt nede på listen over brukere. I 2020 kjøpte Norge goder og tjenester gjennom NSPA til en verdi av 615 MNOK. Korrigerer vi for landenes størrelse ved å se på kjøp gjennom NSPA i prosent av BNP eller forsvarsutgifter, ligger Norge fremdeles lavt på listen. Som prosent av norske forsvarsutgiftene i 2020 utgjør kjøp eksempelvis mindre enn 1 prosent. Med andre ord utgjør anskaffelser gjennom NSPA en svært liten del av norske forsvarsutgifter. Norge kjøper om lag like mye gjennom NSPA som Danmark, Romania og Tsjekkia. Dette er land som bruker langt mindre enn Norge på forsvar – også innenfor områdene investering og vedlikehold (NATO, 2022). At land som har lavere investerings- og vedlikeholdsutgifter enn Norge kjøper om lag like mye gjennom NSPA, tyder på at Norge i relativt liten grad benytter seg av NSPA. Dataene trekker i retning av at FMA sin bruk av NSPA tilsvarende er lav, men i mindre grad enn det figur 5.2 gir inntrykk av. Dette kommer av at Norge bruker en relativt stor andel av forsvarsutgiftene sine (31,6 prosent) på materiellanskaffelser (NATO, 2022).



Figur 5.2 Kjøp og salg i NSPA etter kontraktsverdier, 2020.

I 2020 tilegnet norske leverandører seg kontraktsverdier til en verdi av 498 MNOK gjennom NSPA. Dette er om lag 117 MNOK mindre enn det Norge kjøper for. Relativt til mange andre land virker disse tallene balansert. Land som Spania, Frankrike og Nederland selger eksempelvis langt mer enn de kjøper for. På den andre siden kjøper Østerrike og Belgia og Polen langt mer enn de selger for. Forholdet mellom kjøp og salg er viktig å merke seg ettersom det påvirker norske leverandørers konkurranseevne i NSPA. Som nevnt i kapittel 2 påvirker balansen mellom kjøp og salg kontraktstildeling i NSPA. Ettersom Norge har færre salg enn kjøp vil norske leverandører bli forfordelt i konkurranse med leverandører fra andre nasjoner med relativt flere salg. En videre diskusjon rundt hvordan norsk forsvarsindustri kan nyttiggjøre seg mer av NSPA faller utenfor omfanget av denne rapporten.

5.2 Bruk av NSPA i FMA i dag

Som nevnt kjøpte Norge materiell og tjenester for om lag 615 millioner fra NSPA i 2020. Kjøperne er både Forsvaret og FMA. For å frikoble Forsvarets bruk fra FMA sin bruk benytter vi

oss av regnskapsdata fra Forsvarets regnskapsavdeling (FRA). Regnskapsdatagrunnlaget viser utbetalinger til materiell og ekstraordinære prosjektkostnader. Datagrunnlaget fører med seg et nytt sett av svakheter. Svakheteene er redegjort for i kapittel 3.

FMA sine utbetalinger til NSPA utgjør en liten andel av forsvarssektorens totale investeringsbudsjetter. I perioden 2016–2021 betalte FMA i snitt 139 MNOK per år til NSPA. Det årlige snittet av utbetalinger trekkes opp av enkelte år med høy aktivitet. Året med høyest utbetalinger er 2020, hvor FMA utbetalte 354 MNOK til NSPA. Til sammenligning var investeringsbudsjettet på 8 900 MNOK i 2020.³⁰ Året 2020 var en markant uteligger, og det er ikke mulig å lese en tydelig trend av dataene.

FMA foretok utbetalinger til seks partnerskap i perioden 2016–2021. I all hovedsak gikk utbetalingene til COMMIT (77 prosent) og MRTT (18 prosent). En stor andel av utbetalingene kunne knyttes til prosjekter. I alt er det 17 investeringsprosjekter som har registrerte utbetalinger og er tilknyttet én kapasitet. Fordelt på kapasitetene tilhørte 11 prosjekter Landkapasiteter, 2 IKT-kapasiteter, 2 Luftkapasiteter og 2 Maritime kapasiteter. Den desidert største utbetalingen knytter seg til landprosjektet P4019 – Bekledning og beskyttelse – hvor 347 millioner ble utbetalt i 2020.³¹ At de fleste utbetalinger skjer innen COMMIT, at de fleste prosjektene der FMA benytter NSPA er landprosjekter, og at de største utbetalingene er innen PBU indikerer at FMA i stor grad benytter NSPA til anskaffelser av fellesmateriell. Presterud mfl. (2015) deler inn FMA-prosjekter i kategoriene hyllevare, tilpasning og utvikling. Følger vi deres inndeling består de 17 anskaffelsesprosjektene av 8 hyllevare-, 5 tilpasnings-, og 4 utviklingsprosjekter. Prosjektene der NSPA er benyttet er i hovedsak hyllevareanskaffelser, men vi finner også et godt antall tilpasnings- og utviklingsprosjekter. Ut ifra dataene kan vi ikke fastslå i hvor stor grad prosjektene benyttet seg av NSPA. Det vil si at vi ikke vet om FMA har brukt NSPA for å anskaffe hele materiellsystemer eller kun deler til materiellet. Vi vet heller ikke hvorvidt det kun er gjort avrop på rammeavtaler eller om FMA og NSPA har samarbeidet i kontraheringsarbeidet.

Datasettet dekker ikke alle aktiviteter (se kapittel 3). Eksempelvis finner vi ikke utbetalinger knyttet til hjelmprosjektet, og kun små utbetalinger til vernemaskeprosjektet i datasettet. Dette er naturlig da gjennomføringskostnader i stort betales gjennom medlemskapsavgiften. Vi kartla derfor antall prosjekter gjennomført ved bruk av NSPA også i spørreundersøkelsen. Kun et fåtall av respondentene i undersøkelsen har jobbet på prosjekter hvor NSPA er benyttet, men antallet er likevel en del større enn det vi finner i FRA-datasettet. I alt ble 23 unike prosjekter nevnt.³² Kun 10 prosjekter nevnes både i FRA-datasettet og i spørreundersøkelsen.³³

³⁰ Utgifter omfatter materiellanskaffelser til forsvarssektoren, ekskludert nye kampfly med baseløsning som til og med 2020 ble bevilget over kapittel 1761.

³¹ Det var kun to andre utbetalinger fra FMA dette året. De utgjorde til sammen 7 millioner.

³² Vi teller kun prosjekter der et 4-sifret prosjektnummer er oppgitt.

³³ At kun 10 prosjekter nevnes i begge datasettene kan ha forskjellige forklaringer. En forklaring er at vi ikke har nådd ut til alle som har jobbet med NSPA-prosjekter i FMA, fordi de f.eks. har sluttet å jobbe i FMA eller fordi de av andre grunner ikke har hatt mulighet til å delta i spørreundersøkelsen. En annen forklaring er at prosjektene ikke er kommet til faser hvor det vil være utbetalinger til NSPA. Vi finner fire prosjekter der dette virker å være tilfellet. Fire andre prosjekter nevnes ikke i investeringsplanen 2014–2021 under prosjektnummeret som er oppgitt. Det er mulig at disse prosjektene hadde utbetalinger før 2016 – et tidsrom som FRA-datasettet ikke dekker. Det er sannsynlig at disse prosjektene benyttet seg av eldre iterasjoner av NSPA (se kapittel 2).

Enkelte partnerskap og tjenester i NSPA står ubrukt av FMA. I 2021 hadde FMA ingen utbetalinger til åtte partnerskap. For tre av disse sitter også partnerskapsrepresentantene i FMA. Vi finner heller ingen eksempler på at FMA har benyttet NSPA til å anskaffe større materiell slik som helikoptre, feltvogner, droner eller våpen. Andre nasjoner har tidvis benyttet NSPA til dette. Portugal har anskaffet pansrede feltvogner, Luxembourg har anskaffet (sivile) helikoptre, Spania har anskaffet RHIB-er³⁴, Danmark har anskaffet missilsystemer, og flere land har anskaffet håndholdte våpen. Det kan virke som at FMA i mindre grad benytter seg av NSPA enn hva enkelte andre land gjør.

Der partnerskap står helt eller i noen grad ubrukt påløper det fremdeles medlemskapsavgift. Prisen for tilgang til tjenester i partnerskapet er derimot relativt liten. For partnerskapene FMA sitter som representant for ble det utbetalt 279 000 kroner i administrative utgifter per partnerskap per år. Gjennomsnittet trekkes opp av partnerskapet RADAR hvor utbetalingene knyttet til administrasjon var om lag 2,8 MNOK i 2021 og om lag 4,7 MNOK i 2022. Kostnaden for å være medlem av partnerskapet må derfor vurderes opp mot de tjenestene det partnerskapet tilbyr.

Oppsummert har FMA tilgang til mange partnerskap, men benytter seg i liten grad av NSPA relativt til andre land. I de tilfellene NSPA har blitt brukt er det i stor grad begrenset til anskaffelse av fellesmateriell og avrop på eksisterende rammeavtaler. I nyere tid har derimot NSPA blitt benyttet for prosjektgjennomføring både for hjelm- og vernemaskeanskaffelse. Sett i sammenheng med konklusjonen i kapittel 4 mener vi NSPA er lite brukt og at det er behov for å samle inn flere erfaringer strukturert og stadfeste effektene.

³⁴ *Rigid hulled inflatable boats.*

6 Utfordringer og flaskehals

Vi har argumentert for at bruk av NSPA kan gi fordeler for FMA (kapittel 4) og at FMA bruker NSPA lite (kapittel 5). Sagt med andre ord tyder våre funn på at det er et større potensiale for å bruke NSPA i anskaffelsesprosjektene enn hva som gjøres i dag. Spørsmålet som gjenstår er «Hvilke utfordringer og flaskehals gjør bruken av NSPA ineffektiv i dag?». Vi skal i dette kapitlet derfor gå nærmere inn på utfordringer og flaskehals, basert på intervjuer og svarene fra spørreundersøkelsen.

Vi kategoriserer utfordringene i fire hovedgrupper: ledelse og insentiver, informasjon og kommunikasjon, inntrykk og planlegging. Vi begynner med å redegjøre for hvordan bruk av NSPA er begrenset av ledelse og av insentiver til å benytte NSPA i anskaffelser. Deretter ser vi på hvordan manglende informasjon og kommunikasjon setter begrensninger for gode vurderinger rundt bruk. Til sist utgreier vi om inntrykk av NSPA som kan føre til feilaktige råd, og mangler ved hvordan FMA planlegger for bruk av NSPA.

6.1 Ledelse og insentiver

Ledelse setter insentivstruktur, ambisjonsnivå og kontrollerer bruk. Dette får konsekvenser for hvordan prosjekter forholder seg til NSPA. Det er derfor viktig med bevissthet rundt disse faktorene. I dette kapitlet ser vi først på føringer satt for bruk av NSPA i FMA og deretter på hvordan insentivstrukturen kan føre til liten, men også usystematisk bruk.

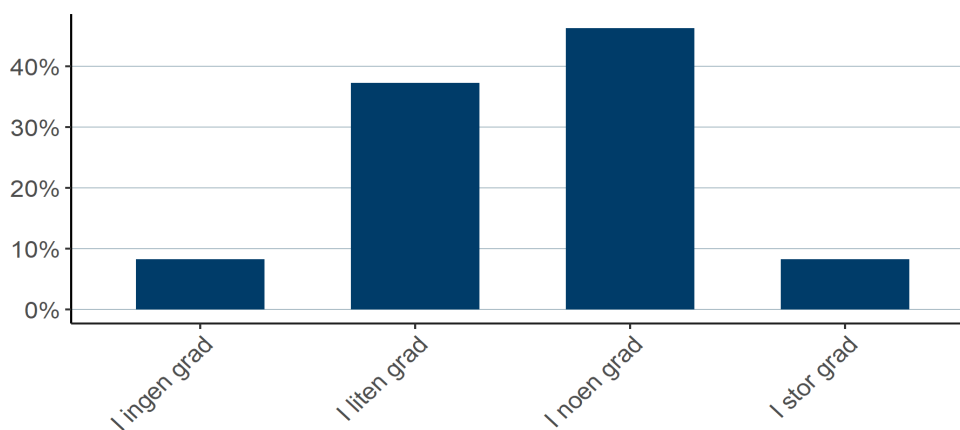
6.1.1 Manglende vurderinger av NSPA som fremskaffelsesstrategi

FMA har ingen uttalt ambisjon om å benytte seg av NSPA i større eller mindre grad. En konsekvens av dette er at vurdering av bruk av NSPA er opp til hvert av prosjektene i FMA. Til tross for manglende ambisjonsnivå om bruk av NSPA er det per 2021 satt krav i forsvarssektorens prosjektmodell om når prosjekter skal vurdere bruk av NSPA. Kravet ligger i malen for det sentrale styringsdokument (SSD), en mal FMA har ansvar for å fylle ut i prosjekters forprosjekt-fase. I gjeldende SSD-mal står det at NSPA alltid skal vurderes som en mulig fremskaffelsesstrategi. Med andre ord skal NSPA som hovedregel vurderes.

Kravet som foreligger i SSD-malen er lite konkret og står i kontrast til den praksisen vi finner i FMA i dag. Selv om det er stilt krav til hyppigheten av vurderinger – alltid – finner vi at NSPA heller vurderes unntaksvis. Prosjektene etterlever med andre ord ikke kravet til hyppighet. Videre mangler det en felles forståelse av hva det vil si å vurdere NSPA. Vi finner ingen dokumenter som beskriver hvordan vurderinger skal gjennomføres. Av intervjuene finner vi heller ingen etablert praksis. Prosjektene bestemmer sådan hvordan vurderinger skal gjennomføres, men denne praksisen fører til varians i vurderinger og kan derav føre til ineffektivitet.

Før vi ser på hvordan prosjekter gjennomfører vurderinger av NSPA, ser vi nærmere på hvorvidt kravet om alltid å vurdere NSPA er kjent og hvorvidt det etterleveres. I spørreundersøkelsen ble

ansatte spurt hvorvidt de var enige i påstanden: «I FMA vurderer vi å benytte NSPA i anskaffelsesprosjekter». Responsene er vist i figur 6.1.³⁵ Av figuren fremgår det at 45 prosent av respondentene mener at FMA vurderer å benytte NSPA i anskaffelsesprosjekter *i ingen* eller *i liten grad*. Resterende 54 prosent mener at FMA vurderer å benytte NSPA *i noen* eller *i stor grad*.³⁶ Det er klare forskjeller i responser mellom kapasitetene. I Luft-, IKT- og Maritime kapasiteter mener 62–74 prosent at de *i ingen* eller *i liten grad* vurderer NSPA. I tillegg er det et høyt antall av ansatte i IKT- og Maritime kapasiteter som svarer at de ikke vet eller at de ikke har noe kjennskap til NSPA. Dette tyder på at det er et forbedringsrom for disse kapasitetene knyttet til å øke sin kjennskap til NSPA og vurdere bruk på en mer kunnskapsbasert måte. Medianresponsen for hele FMA er *i noen grad* og snittresponsen ligger mellom *i liten grad* og *i noen grad*. Dette er lavere enn vi forventer da NSPA alltid skal vurderes. Fra intervjuer med kapasitetene finner vi også at ansatte ikke er klar over kravet om at NSPA alltid skal vurderes som fremkaffelsesstrategi. Dette tyder på at kravet ikke etterleves.



Figur 6.1 Svar på spørsmålet «I FMA vurderer vi å benytte NSPA i anskaffelsesprosjekter». N=145.³⁷

Andre datapunkter trekker også i retning av at vurderinger ikke alltid gjøres. Antall ansatte som har deltatt i en vurdering kan estimeres ut ifra to datapunkter: 1) antallet ansatte som svarer at de har erfaring med bruk av NSPA og 2) ansatte som svarer at de har vært med i et prosjekt hvor NSPA ble vurdert irrelevant å benytte.³⁸ Vi finner fra disse to datapunktene at om lag 36 prosent av respondentene har deltatt i et prosjekt hvor NSPA har blitt vurdert benyttet. Sett i sammenheng med forrige avsnitt konkluderer vi med at NSPA ikke alltid vurderes benyttet i anskaffelsesprosjekter.

Som nevnt fremgår det ikke hvordan vurderinger av NSPA skal gjennomføres. Med andre ord er det ikke klarhet i hva vurderingene skal omfatte og heller ikke hvor omfattende de skal være.

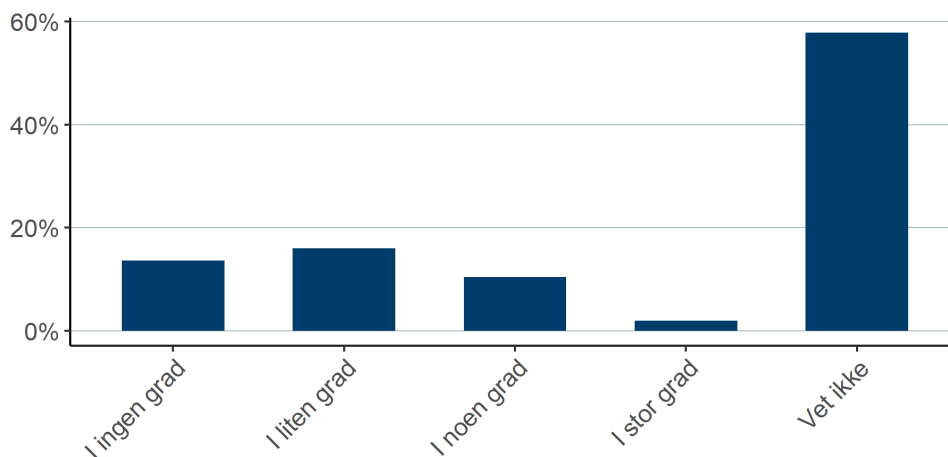
³⁵ Ett av svaralternativene for spørsmålet er «Vet ikke». Vi antar at respondenter som har svart «Vet ikke» ikke er involvert i vurderingsprosessen og disse er derfor ikke inkludert i figuren.

³⁶ Respondenter kjenner til NSPA i noen eller i stor grad.

³⁷ Ekskludert respondenter som har svart vet ikke (N=104) og blankt (N=75).

³⁸ Spørsmål 4: «Har du vært involvert i et anskaffelsesprosjekt der NSPA har vært benyttet?» og Spørsmål 23: «Har du vært involvert i en anskaffelse der NSPA har blitt vurdert, men ikke valgt?».

Dette fremkommer både av intervjuer og av et fravær av prosessdokumenter. Spørreundersøkelsen viser det samme. Figur 6.2 viser respondentenes svar på påstanden: «I FMA er det konkrete føringer om hvor og når NSPA skal vurderes å brukes». Foruten de som svarte «vet ikke», falt hovedvekten av responser på ingen eller i liten grad.



Figur 6.2 Svar på spørsmålet: «I FMA er det konkrete føringer om hvor og når NSPA skal vurderes å brukes». N = 249.

Fraværet av regler i skjønnsmessige vurderinger kan føre til stor variasjon i vurderinger (Kahneman et al., 2022). Vi finner at det samme gjelder for vurderinger av NSPA. Flere intervjuobjekter mener at vurderinger og valg av NSPA beror på enkeltindividers interesse av NSPA, og at det er stor variasjon i hvordan vurderinger gjøres. Dette tyder på at vurderinger om bruk av NSPA blir gjort usystematisk, og dette kan føre til at FMA ikke velger å benytte seg av NSPA selv der det er hensiktsmessig og motsatt.

Vel å merke er det ikke unaturlig at vurderinger gjennomføres forskjellig. Hvor grundig en vurdering skal gjøres bør eksempelvis måles opp mot nytten av å foreta riktig valg. Når vi likevel sier at vurderinger av NSPA er usystematiske, og at dette fører til ineffektivitet, er dette fordi det er en risiko for at også like prosjekter foretar ulike valg om bruk. Likeledes mener vi det er en risiko for at prosjekter velges bort i større omfang enn de bør. Et eksempel er vernemaskeprosjektet hvor det opprinnelig ble besluttet at NSPA ikke skulle benyttes. På et senere tidspunkt ble prosjektet gitt en (indirekte) føring fra ledelsen i FMA om å bruke NSPA. Som vi så i kapittel 4 er det sannsynlig at man har spart millioner av kroner i reduserte enhetskostnader ved å gjennomføre anskaffelsen av vernemasker sammen med andre land gjennom NSPA.

6.1.2 Insentivutfordringer

Ettersom vurderingskriterier uteblir, og de samme vurderingskriteriene ikke går igjen, virker det tilfeldig hvilke prosjekter som gjennomføres gjennom NSPA. Dette er assosiert med ineffektivitet. Generelt finner vi at selv enkle parametere slik som tid, kost og ytelse ofte uteblir i diskusjonen om bruk av NSPA. Ved fraværet av kriterier er spørsmålet hvordan prosjekter fatter

beslutninger rundt bruk. Insentiver kan gi en indikasjon på hvordan prosjekter treffer sine beslutninger.

Samfunnsøkonomisk teori predikerer at problemer kan oppstå der en person – en agent – tar beslutning på vegne av en annen – en prinsipal – i bytte mot insentiver. Teorien fokuserer på hvordan agenten endrer adferd ut ifra insentiver gitt av prinsipalen. Teorien kan benyttes for å forklare ineffektiv vurdering og liten bruk av NSPA. Uten struktur i vurderingsprosessen, og med tilhørende mangel på etterprøvbare vurderinger, predikerer økonomisk teori at beslutningstager, i dette tilfellet prosjektet, vil handle ut ifra sine egne interesser og ambisjoner. Vi kartlegger noen insentiver beslutningstager har til å velge bort NSPA. Vi begynner med å diskutere hvordan bruk av NSPA kan føre til merarbeid og tap av kontroll for beslutningstager, og deretter trekker vi kort inn andre insentiver.

I intervju med prosjektledere poengteres det at bruk av NSPA kan føre til merarbeid for enkelte. Opphavet til merarbeidet er ofte større behov til koordinering, ettersom man i FMA og NSPA har forskjellige arbeidsvaner og prosesser, sitter geografisk spredt og snakker forskjellig språk. Dette ble også påpekt i kapittel 4. Flertallet av respondentene er enige i at bruk av NSPA i noen grad fører til høye koordineringskostnader, uavhengig om de har erfaring. Dette trekker i retning av at beslutningstager har insentiver til å velge bort NSPA. Vel å merke er koordineringskostnader en reell kostnad oftest reflektert i økte gjennomføringskostnader, noe som faktisk taler imot bruk av NSPA. Et problem oppstår imidlertid der gevinstene av å gjennomføre prosjektet gjennom NSPA (raskere gjennomføring, reduserte projektkostnader eller økt ytelse) overstiger koordineringskostnadene, men NSPA likevel ikke blir benyttet fordi beslutningstagerne i vurderingsprosessen opplever det som tungvint.

I intervjuer trekkes det frem at bruk av NSPA innebærer å oppgi kontroll over styring av prosjektet. NSPA har egne prosjektlederroller som til en viss grad gjør prosjektlederrollen i FMA overflødig i de faser NSPA styrer. Samtidig kan prosjektet miste kontroll over kvalitetssikringsprosesser. For en beslutningstager som må kunne forsvare hvordan prosjektet har blitt styrt kan det å gi fra seg denne kontrollen oppleves som vanskelig.

I tillegg til merarbeid og mindre kontroll, finner vi at bruk av NSPA oppfattes som å bortsette arbeidsoppgaver. Vi må regne med at det eksisterer interne ønsker om å vokse som organisasjon og bevare jobbsikkerhet og at disse kolliderer med bruk av NSPA. Intervjuene understøtter til en viss grad dette. Vi har ikke videre forsøkt å måle omfanget av dette. Om ansatte opplever at de konkurrerer med NSPA – at valg av NSPA i dag kan true egen jobbsikkerhet eller egen makt i organisasjonen – vil de naturlig ha insentiv til å velge bort bruk av NSPA.

Vi vurderer det slik at prosjekter har insentiver til å velge bort NSPA samtidig som det er mangel på insentiver til å velge NSPA der et samarbeid gir FMA. Dersom FMA skal øke bruken av NSPA, må det sannsynligvis skje gjennom sentral styring. Insentivene vi har kartlagt treffer vurderinger av prosjektgjennomføring i samarbeid med NSPA og ikke vurderinger om avrop på rammeavtaler. Det er derfor mindre grunn til å tro at prosjekter har insentiver til å velge bort muligheter for å gjøre avrop på rammeavtaler.

6.1.3 Delkonklusjon

I henhold til mal for investeringsprosjektenes SSD skal NSPA alltid vurderes brukt. Vi finner at prosjekter ikke etterlever dette kravet, og at bruk av NSPA avhenger av personer i prosjektet. Årsaken til dette er blant annet mangel på ambisjon og fravær av et satt rammeverk for vurderingsprosessen for når NSPA bør brukes. Som følge av dette blir vurderingene usystematiske og tilfeldige. Vurderingsprosessen kan heller ikke etterprøves. Økonomisk teori predikerer at NSPA vil bli brukt om det sammenfaller med prosjektets interesser. Vi peker på at det finnes flere insentiver for prosjekter til å velge bort prosjektgjennomføring sammen med NSPA. Bruk av NSPA kan føre til merarbeid og redusert kontroll over hvordan prosjektet blir styrt. Det følger at NSPA i visse tilfeller velges bort på grunn av manglende insentiver hos prosjektet. Fraværet av systematiske vurderinger kan dermed være med å forklare hvorfor bruken er lav og sannsynliggjør at bruken er lite effektiv.

6.2 Informasjon og kommunikasjon

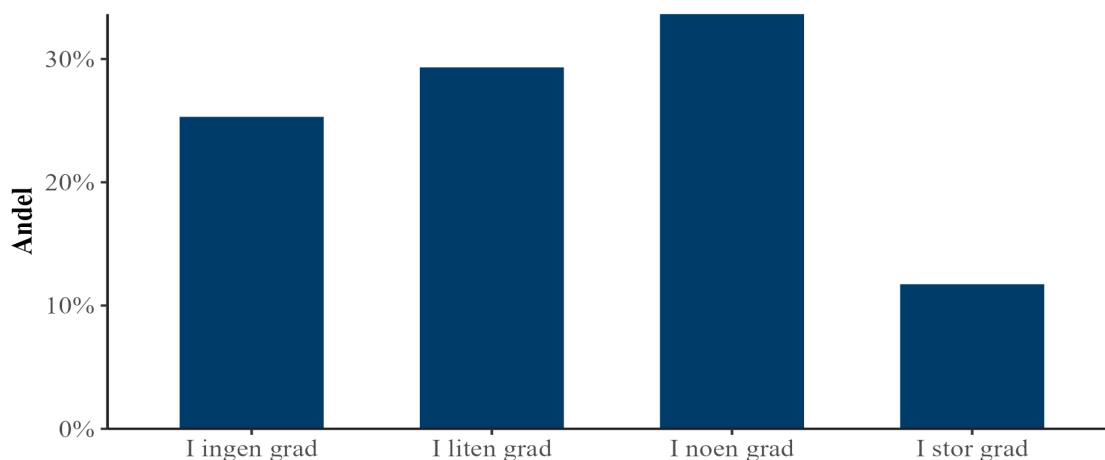
I kapittel 6.1 konkluderte vi med at NSPA ikke blir vurdert så ofte som de bør og at vurderingene er usystematiske. I dette kapitlet går vi inn på en annen, men nærliggende utfordring. Tilgangen på informasjon er avgjørende for om vurderinger blir riktige eller ei, og bestemmer hvor grundig de prosjektansatte kan gjennomføre vurderingene. Uten kjennskap til NSPA blir det vanskelig for prosjektmedarbeidere å gjøre vurderinger rundt bruk, uavhengig om det er utarbeidet gode vurderingskriterier som beskrevet i kapittel 6.1. Med andre ord må utfordringene fra forrige kapittel sees i sammenheng med ansatte i FMA sin kjennskap til NSPA og hvordan informasjonen om NSPA spres i organisasjonen. Vi finner at kjennskapet til NSPA generelt er lav og at ansatte ikke vet hvordan de skal gå frem for å benytte seg av NSPA. Videre finner vi at ansatte ikke vet hvor man får tak i informasjon om bruk og at det finnes få i FMA som påtar på seg rollen som formidler av slik informasjon.

6.2.1 Mangel på kjennskap til NSPA

I intervjuer og fra kommentarer i spørreundersøkelsen trekkes mangel på kjennskap frem som det største hinderet for bruk av NSPA.^{39,40} I spørreundersøkelsen ble ansatte bedt om å rangere sin egen kjennskap til NSPA. Svarene vises i figur 6.3. Om lag 55 prosent av ansatte svarte at de *ingen* eller *liten grad* kjente til NSPA. Ettersom et knapt flertall har liten kjennskap vurderer vi kjennskapet til NSPA i FMA som lav. Samtidig svarte 45 prosent at de *i noen grad* eller *i stor grad* kjente til NSPA. Når vi likevel omtaler kjennskapet til NSPA i FMA som lav er det fordi vi anser det som naturlig å kjenne til NATO sin primære anskaffelsesfunksjon når man jobber med forsvarsanskaffelser. NSPA omtales både i PRINSIX-kurs og i PRINSIX-maler, noe som også skaper en forventning om at ansatte vet hvem NSPA er.

³⁹ Intervjuer med Maritime kapasiteter ble ikke gjennomført ettersom kapasiteten hadde for lite kjennskap og erfaring med NSPA til å være hensiktsmessig. (se kapittel 3).

⁴⁰ I spørsmål 27 (se vedlegg A) var kjennskap ikke inkludert som en egen kategori. Flertallet av respondenter som svarte *Annet*, og presiserte at mangel på kunnskap om NSPA var det største hinderet for bruk.



Figur 6.3 Svar på spørsmålet «I hvilken grad kjenner du til NATO Support and Procurement Agency (NSPA)?». N=324

Som vi beskriver i kapittel 2 er det medlemsnasjonene i NSPA som hovedsakelig stiller med forvaltningskompetanse (teknisk kompetanse) i anskaffelsene. NSPA stiller med kontraktskompetanse (merkantil kompetanse) og er derfor en fleksibel ressurs som kan benyttes i flere ulike typer prosjekter. Hvorvidt det vil gi fordeler å benytte NSPA i et konkret prosjekt vil stadig endre seg. Dette skyldes at fordeler beror på forhold slik som norske og andre lands preferanser, hvorvidt andre land ønsker å anskaffe samme materiell som Norge og vice-versa, i tillegg til ressurstilgjengelighet i FMA og NSPA. Vurderinger rundt bruk fordrer derfor alltid innhenting av ny informasjon.

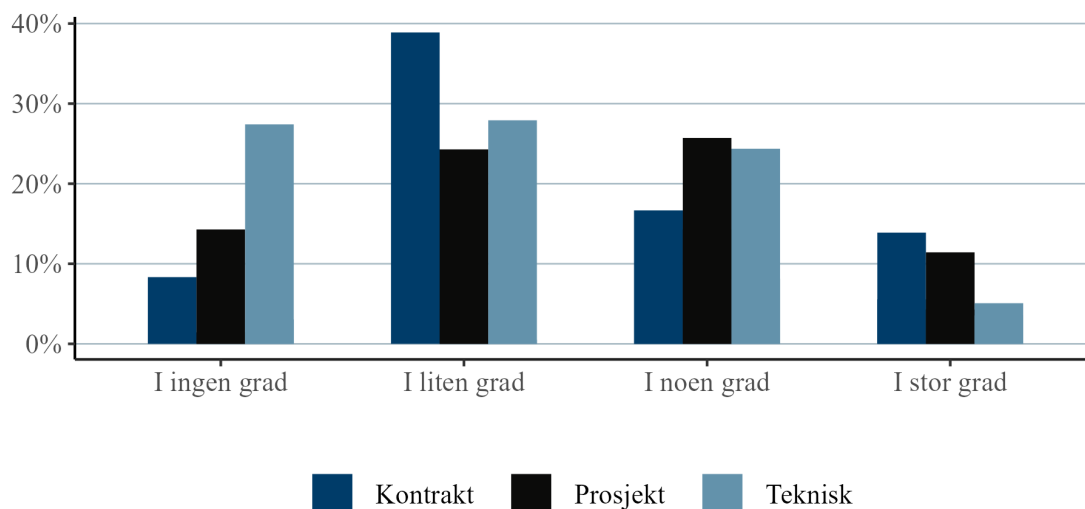
Å hente inn informasjon er en tidkrevende prosess. Akkurat hvor tidkrevende avhenger av hvor kjent de ansatte er med NSPA og interne kontaktpunkter til NSPA i FMA. Ansatte med lite kjennskap må bruke mer tid på å finne frem og hente ut informasjon enn de med mer kjennskap. Lav kjennskap innebærer også at det er uvisst hvor mye informasjon som er mulig å hente ut, og hvor mye informasjon som er nødvendig for å ta gode avgjørelser. Med andre ord kan prosessen med å hente inn informasjon fremstå som usikker og krevende for enkeltprosjektene. Dette kan føre til at vurderinger rundt bruk blir mindre grundige eller at vurderinger ikke gjøres i det hele tatt.

6.2.1.1 Diskusjon av hvem som trenger kjennskap til NSPA

Det vil være alternativkostnader ved å heve ansatte i FMA sin kjennskap til NSPA. Den tiden og kostnaden som benyttes på å lære om NSPA kunne alternativt vært brukt på noe annet. Vi må med andre ord være forsiktige med å pålegge medarbeidere i FMA krevende oppgaver. Hvem må vite hva? Er det tilstrekkelig at noen ansatte har god kjennskap til NSPA, men at majoriteten av ansatte har liten kjennskap?

I figur 6.4 er kjennskap til NSPA delt inn etter kompetanse. Avdelingene med lavest kjennskap er de tekniske avdelingene. Ansatte fra prosjekt- og kontraktsavdelinger har mer blandet kjennskap, men om lag like mange havner i de to nedre gruppene som de to øvre. Vi mener at

kjennskapen til NSPA må heves slik at alle har en viss grad av kjennskap til NSPA. Det vil si at ingen ansatte havner svarer at de *i ingen grad* kjenner til NSPA. Utover dette skiller behovet for kjennskap seg mellom kompetansetype.



Figur 6.4 Svar på spørsmålet «I hvilken grad kjenner du til NATO Support and Procurement Agency (NSPA)?», fordelt på avdelingstilhørighet. N = 303.⁴¹

Vi mener det er tilstrekkelig at ansatte med prosjektkompetanse, eller mer spesifikt prosjektledere, har god kjennskap til NSPA, og at det ellers er behov for et fåtall eksperter innenfor snevre områder i forvaltning og kontraktsavdelinger. Det er prosjektledere (PL) som fatter beslutninger knyttet til fremskaffelsesløsning og dermed er ansvarlig for å vurdere om NSPA skal benyttes eller ikke. Den som fatter beslutninger må sørge for å innhente beslutningsrelevant informasjon.

For NSPA mener vi dette krever kjennskap til organisasjonen og partnerskapsstrukturene i NSPA, kjennskap til FMA sine kontaktpunkt til NSPA, og hvilke effekter som forekommer ved bruk av NSPA. De to første punktene sikrer at prosjektleder vet hvem de skal spørre, og det siste sikrer at de riktige spørsmålene blir stilt. Eksempler på informasjon som må hentes inn er hvorvidt NSPA har tilgjengelige ressurser, hvorvidt FMA har tilgjengelige ressurser, og om andre land er interessert i samme materiell som prosjektet skal anskaffe. Dette er informasjon vi mener prosjektledere må forespørre fra de relevante kontaktpunktene i NSPA og FMA ut ifra hvilket problem de ønsker å løse. Vi har ikke kartlagt i hvilken grad prosjektledere kjenner til kontaktpunkter til NSPA. Imidlertid var kjennskapet til generell fremgangsmåte lav. Samtidig, og som vi skal se på senere, er det imidlertid uklart hvem FMA sine kontaktpunkter til NSPA er og hvem som skal formidle hvilken informasjon.

Vi mener at kjennskap til spesifikke partnerskap må ligge hos ansatte i tekniske avdelinger (forvaltningskompetanse). Dette kommer av at de fleste partnerskap er definert ut ifra kategorier av materiell. Ansatte i tekniske avdelinger har tilsvarende tilhørighet til kategorier av materiell. Med kjennskap til partnerskap mener vi: 1) hvilket materiell det samarbeides om i NSPA, 2)

⁴¹ 21 respondenter oppga tilhørighet til en annen avdeling enn kontrakt, teknisk, eller prosjekt.

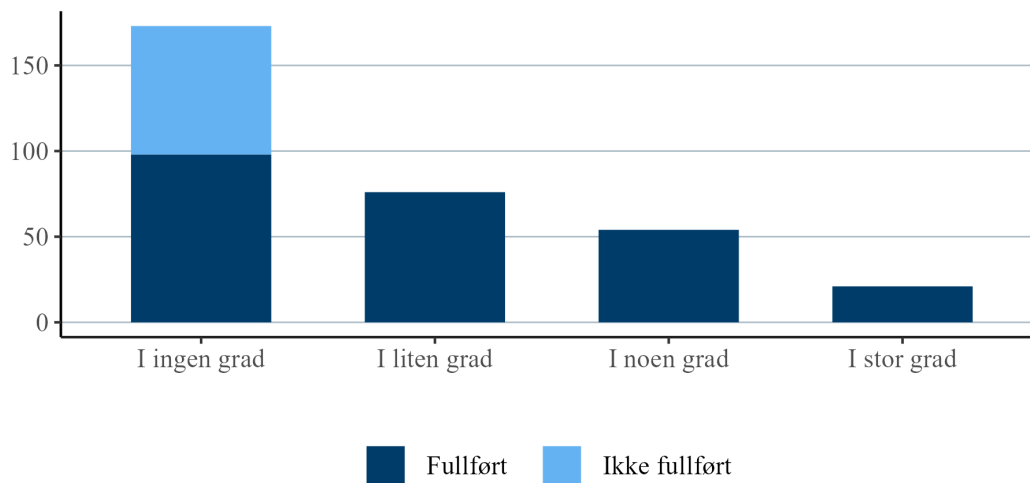
oversikt over eksisterende rammeavtaler, og 3) pågående initiativ hos NSPA. Kjennskapet til partnerskap i NSPA trenger ikke å være høy for alle tekniske ansatte. Kun enkelte nøkkelpersoner må ha kjennskap, og deretter gjøre denne informasjonen tilgjengelig for andre i FMA.

Ansatte i kontraktsavdelingene er den gruppen ansatte som har minst behov av å kjenne til NSPA sitt virksomhetsområde og hvilke tjenester de tilbyr. Denne gruppen er minst inne i vurderingen av når NSPA bør benyttes, og samarbeider i mindre grad med NSPA i prosjektgjennomføring. Innsats for å øke kunnskapen om NSPA hos FMA bør derfor i mindre grad legges på ansatte i kontraktsavdelinger. Noe kunnskap om NSPA er det likevel behov for. I intervjuer med kontraktsavdelingene trekkes det frem at FMA må støtte NSPA i enkelte merkantile arbeidsoppgaver, og at anskaffelsen ellers må dokumenteres av merkantile saksbehandlere i henhold til PRINSIX, også der NSPA blir benyttet. Ansatte i kontraktsavdelinger må dermed ha kjennskap til hvilke oppgaver som ikke bortfaller ved bruk av NSPA.

6.2.2 Manglende retningslinjer for fremgangsmåte og få informasjonskanaler

Ansatte i FMA mener de mangler oversikt over hvordan prosjektet skal gå frem for å benytte NSPA i anskaffelser. Fra figur 6.5 ser vi at flertallet av ansatte ikke har oversikt over fremgangsmåte for å bruke NSPA. Om vi inkluderer respondenter som, grunnet mangel på kjennskap, avsluttet undersøkelsen tidlig (uthevet i lyseblått) blir trenden enda klarere.

Vi har argumentert for at ikke alle som jobber med prosjekter har likt behov for kjennskap til NSPA. På samme måte mener vi at ikke alle må ha lik oversikt over hvordan man skal gå frem for å benytte seg av NSPA i anskaffelser. Vi forventer derfor ikke at svaralternativene *i noen* eller *i stor grad* har høyest svarrate. Fordelingen i figur 6.5 er likevel mer skjevfordelt enn forventet. Tendensen er lik for alle grupper av ansatte og alle kapasiteter foruten Landkapasiteter. I Landkapasiteter svarer de fleste respondenter at de *i noen grad* kjenner til fremgangsmåte.



Figur 6.5 Svar på spørsmål «I hvilken grad vet du hvordan du skal gå frem for å benytte NSPA i anskaffelser?». N = 324.⁴²

Vi finner flere årsaker til at en høy andel ikke kjenner til hvordan de skal gå frem for å benytte seg av NSPA i anskaffelser. For det første eksisterer det få prosedyrer eller retningslinjer for hvordan prosjekter kan gjennomføre anskaffelse gjennom NSPA. Vi finner én eldre intern-prosedyre som beskriver fremgangsmåten for å benytte NSPA. Prosedyren⁴³ ble utarbeidet av FLO i 2013, det vil si tiden før NSPA fikk egen anskaffelsesfunksjon og før opprettelse av FMA.⁴⁴ Prosedyren er derfor utdatert for FMA sitt formål. For det andre eksisterer det ingen oversikt over interne kontaktpunkter til NSPA. I forsøk på å innhente informasjon om NSPA kontakter prosjektene blant annet NATO infrastruktureksjon (NAIS) i IKT-kapasiteter som ikke har noe mer informasjon om NSPA.⁴⁵ Enkelte trekker frem at *modus operandi* ved mangel på informasjon er å spørre en kollega. Å finne en kollega som vet hvordan NSPA kan og skal benyttes er imidlertid vanskelig når kun 25 prosent av ansatte i FMA har deltatt i et prosjekt der NSPA har blitt benyttet. I tillegg har langt færre vært med i prosjekter hvor FMA har vært initiativtager. En siste årsak til at en høy andel ikke kjenner til fremgangsmåte for bruk av NSPA er derfor mangel på eller lite oversikt over kolleger som er erfarne på området.

Ofte er det tilstrekkelig å kjenne til *oppslagsverket* istedenfor å ha direkte kjennskap. Med andre ord er det nok å vite hvor informasjonen om fremgangsmåte finnes. Fra norsk side finnes det tre kontaktpunkter til NSPA: 1) Norges partnerskapsrepresentanter, 2) FMA sitt kontor for internasjonalt materiellsamarbeid, og 3) Norges liaison til NSPA. Alle disse har potensial til å formidle om NSPA. Kontaktpunktene er i varierende grad i stand til å ivareta rollen som

⁴² Antall som har svart «I ingen grad» på spørsmål q3: «I hvilken grad kjenner du til NSPA», og deretter svart «Nei, jeg har aldri hørt om NSPA, og vil avslutte spørreundersøkelsen».

⁴³ Prosedyren omfatter fremgangsmåte for inngåelse av rammeavtaler, engangsanskaffelser og kjøp av tjenester og noe om ansvar og myndighet.

⁴⁴ FLO (2013), Bruk av NSPA ifølge med anskaffelser, 1130-Prosedyre for bruk av NSPA i forbindelser med anskaffelser.

⁴⁵ IKT-kapasiteters infrastruktureksjon har ansvar for å gjennomføre investeringsprosjekter helt eller delvis finansiert av NATOs investeringsprogram for sikkerhet (NSIP).

kommunikasjonsledd og formidler av informasjon. I boks 6.1 diskuterer vi deres rolle og ansvarsområder nærmere.

Boks 6.1 – FMA sine kontaktpersoner til NSPA og deres roller:

Norges liaison til NSPA er en heltidsstilling som ligger hos FLO, men er utplassert ved hovedkontoret til NSPA i Luxembourg. Den viktigste rollen til liaisonen er å være et kommunikasjonsledd mellom Norge og NSPA. Dette innebærer også et ansvar om å forbedre informasjonsflyten mellom Norge og NSPA. Liaison-rollen fungerer i stor grad etter hensikten i dag. I 2022 observerte vi at liaisonen arrangerte seminarer både på anskaffelsessiden og på industrisiden, og stilte seg til rådighet både for FMA og FLO. I intervjuer nevnes liaisonen ofte som mest nærliggende (og eneste) kontaktpunkt til NSPA. Rollen er imidlertid ikke fast, og roteres hvert 3.–4. år. Overgangstiden mellom gammel og ny liaison, og dermed opplæringsløpet, er kort med ca. 3 uker. Dermed er det risiko for at rolleoppfyllelse blir personavhengig. Siden stillingen ligger formelt i FLO kan det i fremtiden føre til at FMAs behov for tjenestene til liaisonen blir nedprioritert.

Partnerskapsrepresentantene er kontaktpunktet til NSPA som sitter nærmest beslutningstagerne i FMA. I flere tilfeller er det ansatte i FMA som har partnerskapsvervet. Representantene har størst tilgang til beslutningsrelevant informasjon om det kortsiktige mulighetsrommet (initiativ og rammeavtaler) innenfor sitt partnerskap. Det er også representantene som har mulighet til å forme det fremtidige mulighetsrommet ved å fremme forslag i NSPA. Vi finner at ansvaret til representantene ikke er godt klargjort i dag. Rollen har ingen stillingsbrøk eller jobbeskrivelse, og få arenaer for informasjonsdeling. Videre utnevnes rollen tilfeldig, og oppleves av ansatte som venstrehåndsarbeid. Enkelte representanter kjenner i liten grad til NSPA eller partnerskapet de sitter som representant for, og enkelte har ikke mulighet til å delta på årlige partnerskapsmøter. Flertallet har aldri fremmet forslag om et anskaffelsesprosjekt på vegne av Norge. Som Norges representant er også representantene mottaker av konsolideringsforespørsler sendt ut av NSPA. Av intervjuer finner vi at Norge sjeldent svarer på konsolideringsforespørsler. Videre finner vi få eksempler der representantene er nevnt som kontaktpunkt opp mot NSPA. Etter vår vurdering er det behov for mer struktur og ansvarsavklaring for representantrollen.

Det **internasjonale materiellsamarbeidskontoret** hos FMA er et naturlig kontaktpunkt opp mot NSPA. På FMA sine (intranett-) og hjemmesider fremgår det at kontorets ansvarsområde omfatter «vurdering av bruk av flernasjonalt samarbeid i de enkelte materiellprosjektene, f.eks. i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsdokumentasjon». Vi finner at kontoret ikke opplever å være (eller har en ambisjon om å være) involvert i vurderinger om bruk av NSPA. Formuleringen av kontorets ansvar kan virke forvirrende. Enkelte i FMA fremmer et ønske om å få støtte fra materiellsamarbeidskontoret i vurderinger av NSPA i prosjekt.

6.2.3 Delkonklusjon

Ansatte i FMA har liten kjennskap til NSPA. Ved behov om å involvere NSPA i en anskaffelse må ansatte derfor medberegne mye og ofte et usikkert omfang av tid på å finne frem til informasjon. Mangelen på kjennskap til fremgangsmåte er på mange måter synonymt med begrenset tilgjengelighet av informasjon. Kollegaer og interne prosedyrer er i dag uegnede til å svare ut om hvordan man skal gå frem for å benytte seg av NSPA i anskaffelser. I verste fall ender det med at NSPA ikke blir benyttet, der det ellers er hensiktsmessig. Søket kan stoppe om innledende forsøk på å kontakte NSPA eller finne relevante personer i FMA feiler. Denne utfordringen kan gjøre seg gjeldende uavhengig om vurderingskriterier er på plass.

6.3 Inntrykk av NSPA

Til tross for at ansatte generelt både har begrenset kjennskap til og tilgjengelig informasjon om NSPA finner vi at flere i FMA har et definert inntrykk av NSPA. Disse ansatte har ofte også en definert tanke om hvordan NSPA opererer og hvordan bruk påvirker (eller vil påvirke) FMA. I dette kapitlet ser vi nærmere på utfordringer knyttet til noen av inntrykkene.

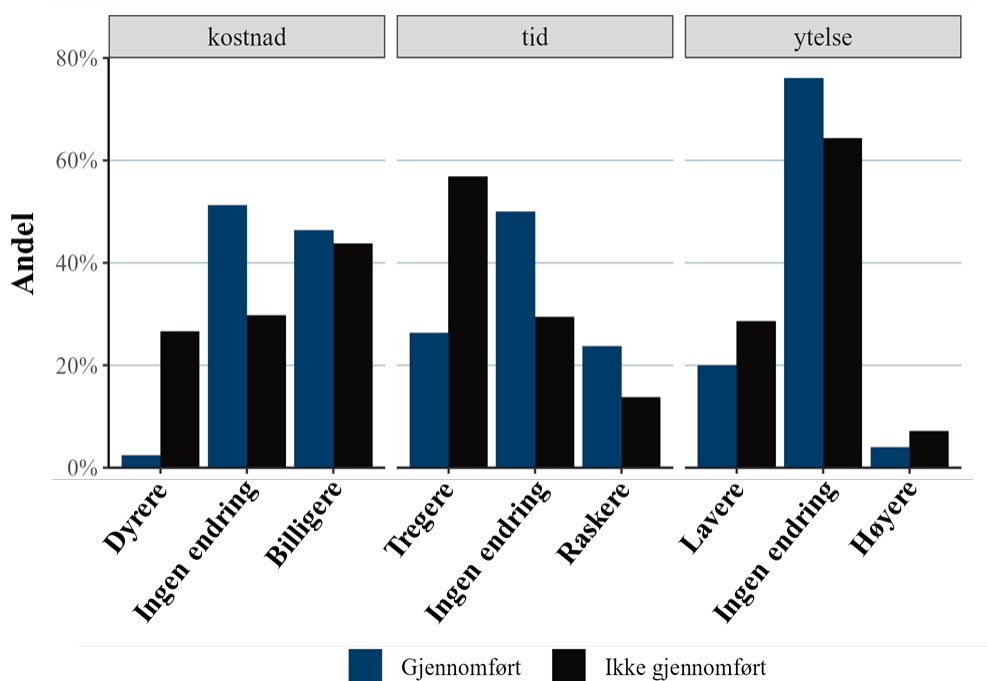
I enkelte intervjuer ble det trukket frem at ansatte hadde blitt frarådet å benytte seg av NSPA. Noen frarådelser bygget på generelle oppfattelser av NSPA – «NSPA har et dårlig rykte» – og andre bygget på mer konkrete påstander – «NSPA kontraherer kun det billigste og verste materiellet». Funnene gikk igjen i spørreundersøkelsen. Om oppfattelsene og påstandene svarer til virkeligheten kan fraråding være en god mekanisme som sikrer at FMA bruker sine ressurser effektivt. Om de isteden baserer seg på utdatert og feilaktig informasjon kan det føre til at NSPA velges bort der bruk er hensiktsmessig.

Vi finner at noen påstander baserer seg på utdatert informasjon. Et eksempel er påstanden om at NSPA kun kontraherer det billigste og verste. Denne virker å komme fra et eldre NSPA-prinsipp om å kun velge vinnere i konkurranser basert på lavest pris gitt at minimumskrav er oppfylt. Dette prinsippet ga mindre rom til å velge leverandør basert på andre kriterier enn kun pris, f.eks. der en liten økning i pris kan gi en høy økning i ytelse. I nyere tid har NSPA åpnet opp for mer bruk av andre strategier, slik som *best value*. I denne strategien kombineres minimumskrav med alternative krav som veies opp mot pris. Videre bygger enkelte oppfatninger på erfaring med NSPA sine forgjengere, slik som NATO Support Agency og NAMSA. Det er grunn til å tro at oppfatninger som bygger på erfaringer fra tiden før NSPA fikk anskaffelsesfunksjon har mistet validitet over tid.

I spørreundersøkelsen kunne vi kartlegge den generelle FMA-ansatte sine inntrykk av NSPA. Ansatte ble spurt om hvordan bruk av NSPA påvirker FMA sine måleparametere i tid, kost og ytelse. Innen hver parameter ble de ansatte bedt om å vurdere om NSPA påvirket prosjektet negativt, i ingen grad, eller positivt. Ansatte kunne også velge å ikke svare. Vi har valgt å skille mellom svar fra de med og uten erfaring, dvs. de som har vært med på prosjektgjennomførelse der NSPA er benyttet og de som ikke har det. Resultatene er vist i figur 6.6.

Generelt er de uten erfaring i snitt mer negative til NSPA. De med erfaring fra prosjekter mener i stort at bruk av NSPA fører til like billig eller billigere materiell, om lag lik anskaffelsestid, og om lag lik ytelse. En naturlig forventning er at mer erfaring vil føre til bedre estimater på hvordan bruk faktisk påvirker FMA sine måleparametere. At holdningene blant de med erfaring er mer positive enn blant dem uten erfaring, trekker i retning av at noen av de frarådelene rundt bruk bygger på feilaktig informasjon.

Vi understreker samtidig at enkelte ansatte med erfaring mener bruk av NSPA påvirker måleparameterne negativt. Dette kan sees i sammenheng med de negative effektene påpekt i kapittel 4. Av intervjuer med prosjekter finner vi også enkelte fallgruver i prosjektgjennomføring som kan gi opphav til negative erfaringer. Blant annet har FMA opplevd at rammeavtalens maksverdi (CAC-verdi) er oversteget ved at andre nasjoner har tømt rammeavtalen før Norge har fått gjort avrop på sine rammeavtaler. Det opprettes heller ikke en kommunikasjonsplan mellom FMA og NSPA. Konsekvensen er at relevant informasjon ikke når frem til de som har behov for det. Ikke alle disse negative erfaringene bør føre til frarådingen rundt bruk. Enkelte fallgruver kan utbedres ved bedre kjennskap til prosjektgjennomføring med NSPA.⁴⁶



Figur 6.6 Svar på spørsmål 7–9: «Hva er ditt inntrykk av NSPA mtp. kostnad/tid/ytelse i anskaffelser?».⁴⁷ Respondenter inndelt i om de har gjennomført prosjekt eller ikke gjennomført prosjekt i NSPA.

⁴⁶ Prosjektene kan for eksempel reservere verdi for sin egen nasjon i CAC-verdier, prosjektene kan være involvert i evaluering av tilbud ved for eksempel å teste materialet selv.

⁴⁷ Respondenter på hvert av spørsmålene ekskludert «Har ingen inntrykk»:

Spørsmål 7-Tidsbruk: N=89, spørsmål 8-Kostnad: N = 105, spørsmål 9-Ytelse: N=120.

6.3.1 Delkonklusjon

Vi har identifisert negative inntrykk og oppfattelser rundt bruk av NSPA i FMA. Konsekvensen er at ansatte velger bort NSPA eller fraråder andre fra å velge NSPA. Dette er kun et problem om frarådelene bygger på usannheter. Vi finner i intervjuer at påstanden om at «NSPA kun kontraherer det billigste og verste» virker å komme fra et eldre NATO-prinsipp om å velge vinnere i konkurranser basert på lavest pris gitt at minimumskrav er oppfylt. NSPA har nå åpnet opp for mer bruk av andre konkurransestrategier, og dette inntrykket stemmer dermed ikke lenger. Negative inntrykk av NSPA ser vi også er knyttet til eldre iterasjoner av NSPA, som NAMSA, og fra tiden før NSPA fikk en anskaffelsesfunksjon. Det er også de uten erfaring som er mest negative til hvordan bruk av NSPA påvirker FMA sine resultatmål. Vi konkluderer med at ansatte til dels foretar valg basert på utdatert og feilaktig informasjon, eller på samme vis fraråder andre å bruke NSPA basert på feilaktig informasjon. Dette kan føre til ineffektiv bruk.

6.4 Planlegging

Planlegging er den siste utfordringen FMA står overfor når det kommer til å tilrettelegge for mer effektiv bruk av NSPA. Som nevnt i kapittel 4 vil flere av fordelene ved bruk av NSPA forsterkes ved flernasjonale anskaffelser. At nasjoner har behov for samme materiell er ikke sammenfallende med at behovet faller på samme tidspunkt. En sammenligning av fremtidige anskaffelsesplaner for Finland, Sverige, Norge og Danmark fant for eksempel få muligheter for å gjennomføre felles anskaffelser i samme tidsvindu (Lehtonen & Isojärvi, 2015). For flernasjonale anskaffelser kreves det derfor planlegging for å koordinere tidshorisont og preferanser mellom nasjoner, med en grad av fleksibilitet fra partene for tidsperspektivet. Avhengig av hva FMA ønsker å oppnå ved bruken må planlegging påbegynnes i god tid før gjennomføring.

Fra intervjuer med FMA finner vi at det ikke planlegges for bruk av NSPA utenfor det enkelte prosjektet. Dette henger til en viss grad sammen med at det ikke er satt en ambisjon for bruk av NSPA. Konsekvensen blir at beslutning om bruk av NSPA alltid er opp til det enkelte anskaffelsesprosjekt, med mindre det kommer en føring fra FD. Dette har vi i de forrige kapitlene vist at ikke blir ivaretatt av ulike årsaker. Konsekvensen er derfor at Norge og FMA går glipp av muligheter for å anskaffe gjennom NSPA, som fører til en ineffektiv bruk.

Vi skal videre i dette kapitlet diskutere rollene som bør være involvert i planleggingsprosessen for bruk av NSPA for anskaffelsesprosjekter i investeringsplanen. Dette følger av diskusjon i kapittel 6.2 om roller og ansvarsområder til kontaktpersoner i NSPA.

6.4.1 Diskusjon om roller i planleggingsprosessen

Den norske liaisonen i NSPA sin viktigste rolle er å være et kommunikasjonsledd mellom Norge og NSPA, og holde kontakt med andre medlemsnasjoner. Liaisonen vil sitte på viktig overordnet informasjon om hvilke muligheter for samarbeid som eksisterer og hva som rører seg i NSPA. Dette er derfor en viktig rolle for å identifisere mulighetsrommet for å gjennomføre anskaffelsesprosjekter i NSPA.

De norske partnerskapsrepresentantene har størst tilgang til beslutningsrelevant informasjon om det kortsiktige mulighetsrommet (initiativ og rammeavtaler) innenfor sitt eget partnerskap. Partnerskapsrepresentantene har mulighet til å forme det fremtidige mulighetsrommet ved å fremme forslag i NSPA om materiell som skal anskaffes. Som tidligere nevnt i kapittel 6.2 finner vi at stillingen blir lite ivaretatt og at Norge i liten grad fremmer initiativ på Norge sine vegne eller svarer på konsolideringsforespørsler fra andre land. Dette til tross for at å vise interesse for andre land sine initiativ for anskaffelser ikke er bindende. Konsekvensen er at Norge kan gå glipp av potensielle samarbeidsmuligheter for anskaffelser. For at representantene skal evne å gjøre dette på en god måte må representantene være godt forberedt, og ha en klar plan på hvilke prosjekter og materiell som FMA ønsker å gjennomføre ved NSPA.

En annen rolle som behøves i planleggingsprosessen for å identifisere anskaffelsesprosjekter hvor NSPA kan brukes er ansatte fra FMA som har et overordnet bilde over prosjektporteføljen for investeringer. I tillegg til dette bør det være noen fra FMA som evner å se ressursutfordringene til FMA og når i tiden fremover det vil være en stor investeringsportefølje å gjennomføre som vil sette press på FMA sine ansatte i prosjekt. Dette vil være perioder hvor FMA kan dra nytte av NSPA sin kompetanse, da spesielt innenfor kontraktskompetanse.

7 Konklusjon og anbefalinger

FMA står overfor en betydelig økning i arbeidsmengde innenfor alle sine områder i årene som kommer. Dette vil kunne føre til press på ressurser og gi samtidighetsutfordringer. Denne studien har sett nærmere på økt bruk av strategisk samarbeid og fokusert på hvordan NSPA kan brukes inn i anskaffelsesprosjekter av materiell til forsvarssektoren. Vi har besvart tre delspørsmål 1) «Hvilken effekt har bruk av NSPA for FMA?», 2) «Hvordan er bruken av NSPA i FMA i dag?», og 3) «Hvilke utfordringer og flaskehalsen gjør bruken av NSPA ineffektiv i dag?».

Basert på teori og litteratur fra tilgrensede områder mener vi at bruk av NSPA kan gi fordeler for FMA. Bruk av NSPA kan blant annet føre til lavere enhetskostnader på materiell som anskaffes, reduserte arbeidsoppgaver for ansatte i prosjekt hos FMA og gi likhet i materiell med allierte. Materiellikhet kan igjen føre til økt interoperabilitet og potensielt økt forsyningssikkerhet. På motsatt side vil bruk av NSPA medføre koordinerings- og transaksjonskostnader. Dette kommer blant annet av at det er en geografisk avstand til NSPA og deres prosjektteam, andre regler og lovverk å forholde seg til og behov for koordinering med andre nasjoner. På grunn av få erfaringer og lav datakvalitet kan vi ikke konkludere entydig om effekten av å bruke NSPA for FMA. Vi mener likevel at FMA bør øke bruken av NSPA fordi NSPA kan fungere som en fleksibel ressurs for å få gjennomført arbeidsoppgavene. Det er ikke opplagt hvor mye FMA bør øke bruken av NSPA og innenfor hvilke områder dette bør skje. FMA bør videre derfor ha fokus på å samle erfaringer, lære og justere kursen underveis. Gjennom dataanalyse av erfaringer ved bruk av NSPA vil fordeler og ulemper kunne nyanseres i større grad og nettoeffekter kan kartlegges.

FMA og Forsvaret er medlem i flere av partnerskapene i NSPA, og betaler en fast medlemsavgift i hver av de. Dette gir Norge en rolle i partnerskapene, og innebærer at representanter fra Norge kan være med på de årlige møtene. I de årlige møtene formes partnerskapet og det avgjøres hva partnerskapet skal anskaffe og fokusere på fremover. Norge er medlem av mange partnerskap relativt til andre land. Til tross for dette ser vi at Norge benytter seg relativt lite av NSPA sammenlignet med andre nasjoner. I de tilfellene hvor NSPA har blitt brukt i anskaffelsesprosjekter i FMA er det i stor grad prosjekter gjennomført av Landkapasiteter. Sett i sammenheng med våre funn om de fordelene vi finner i form av reduserte enhetskostnader og potensial for reduserte arbeidstimer mener vi at NSPA er for lite brukt. Ved bruk av intervjuer og en spørreundersøkelse finner vi en rekke utfordringer og flaskehalsen som kan forklare dagens relativt lave bruk.

Vi deler utfordringene inn i fire områder: i) ledelse og insentiver, ii) informasjon og kommunikasjon, iii) inntrykk og iv) planlegging. Innen (i) ledelse og insentiver finner vi at det ikke eksisterer noen strategi eller ambisjon rundt bruk av NSPA, men at det stilles krav til hyppigheten av vurderinger om bruk av NSPA – NSPA skal alltid vurderes. Vi finner at kravet ikke etterlevs, at vurderingene som gjøres er lite systematiske, og at ansatte har insentiver til å velge bort NSPA. Få og usystematiske vurderinger må sees i sammenheng med at det (ii) er lite kjennskap til NSPA blant ansatte i FMA. De fleste har ingen eller lite kjennskap til NSPA og vet ikke hvordan man skal gå frem for å benytte NSPA i anskaffelser. Det er uklart hvem man skal henvende seg til innad i FMA for å kunne ta i bruk NSPA og hente ut beslutningsrelevant informasjon. Videre har vi identifisert at (iii) flere i FMA har mindre fordelaktige inntrykk av

NSPA som gjør at de fraråder andre i FMA å benytte NSPA. Disse inntrykkene svarer ikke nødvendigvis til virkeligheten. I tillegg (iv) planlegger FMA ikke rundt bruk av NSPA og følgende formidler de heller ikke sine planer til NSPA eller andre nasjoner. En følge er at mulighetsrommet for bruk av NSPA forblir ukjent og at bruken blir beroende på enkeltpersoner i prosjekter. Det fører også til at FMA i mindre grad kan nyttiggjøre seg av fordelene ved bruk av NSPA i form av fleksibilitet i ressursstyring.

Utfordringene og flaskehalsene gir et godt grunnlag for å svare ut vår hovedproblemstilling om hvordan FMA kan tilrettelegge for effektiv bruk av NSPA. Vi skal nå gjennomgå anbefalinger for hvordan FMA kan imøtekomme utfordringene og derigjennom oppnå mer effektiv bruk av NSPA. Anbefalingene følger samme inndeling som de fire utfordringsområdene.

7.1 Anbefalinger til FMA

7.1.1 Ledelse og insentiver

- Bruk av NSPA er et strategisk verktøy. Det er FMA sin ledelse som setter insentivstruktur og ambisjonsnivå. Vi anbefaler at FMA på strategisk nivå setter en ambisjon for bruk av NSPA. For å unngå usikkerhet rundt operasjonalisering bør strategi og ambisjon avklares aller først. De resterende anbefalinger som følger i dette kapittelet kan sees på som en operasjonalisering av en strategi der FMA har bestemt at mulighetene i NSPA skal utforskes ytterligere gjennom økt systematikk i vurderinger og bruk.
- FMA bør formalisere vurderingsprosessen ved å etablere vurderingskriterier for når NSPA bør benyttes. Dette vil øke systematikken i måten NSPA vurderes i prosjekter og gjør vurderingsprosessen etterprøvbar. I de tilfeller der NSPA velges bort bør prosjektet sannsynliggjøre at det ikke finnes relevante rammeavtaler, at det er irrelevant å fremme nye eller støtte eksisterende initiativ i NSPA, og at andre nasjoner ellers vil være uinteressert i å anskaffe det samme som Norge.

7.1.2 Informasjon og kommunikasjon

- FMA bør etablere en prosedyre for fremgangsmåte for bruk av NSPA. Dette vil strukturere fremgangsmåten og redusere tilfeldigheter for når NSPA blir brukt. Samtidig vil det fjerne ekstraarbeidet ved å leter etter informasjon.
- Det bør gjøres en rolleavklaring av norske kontaktpersoner til NSPA. Dette gjelder for eksempel partnerskapsrepresentantene, den norske liaisonen i NSPA samt FMA sitt kontor for internasjonalt materiellsamarbeid. Dette vil kreve involvering av Forsvaret og FD siden flere av partnerskapsrepresentantene sitter der, og siden den norske liaisonen i NSPA er ansatt i FLO. En rolleavklaring vil sikre at alle ansvarsområder blir ivare tatt og forbedre informasjonsflyt.

-
-
- FMA bør opprette en informasjonsside om NSPA på FMA sine intranettsider for å redusere tid brukt på informasjonssinnhenting i forbindelse med bruk av NSPA. Informasjonen bør omhandle de nevnte kontaktpersonene til NSPA, en etablert prosedyre og muligheter for bruk av NSPA. For å øke erfaringsutveksling bør nettsiden også inkludere prosjekter som tidligere har gjennomført anskaffelser i NSPA, inkludert deres erfaringer med NSPA.

7.1.3 Inntrykk

- For å korrigere feilaktige holdninger må erfaringsutveksling fra prosjekter som har brukt NSPA øke. På denne måten vil ansatte både bli klar over hvilke potensielle besparelser på enhetskostnad og ressursfrigjøring som finnes, samt dårlige erfaringer i prosjekter. Dette vil bidra til mer effektiv utvelgelse av prosjekter som bør gjennomføres hos NSPA.
- I anskaffelsesprosjekter som gjennomføres ved NSPA bør det etableres en klar kommunikasjonsplan mellom FMA og NSPA. En kommunikasjonsplan kan redusere sjansen for negative erfaringer ved bruk av NSPA. Misforståelser som kan skape koordineringskostnader og forsinkelser i prosjekter kan dermed unngås. Dette kan også være med på å bygge tillit og redusere dobbeltarbeid.

7.1.4 Planlegging

- FMA bør kartlegge mulighetsrommet for bruk av NSPA i investeringsplanen. Dette vil gi FMA bedre forutsetninger for å styre ressursene sine fleksibelt, og bedre forutsetninger for å inngå samarbeid med andre nasjoner gjennom NSPA. En tidlig planlegging for bruk er essensielt for at ansvaret for vurderingene ikke skal falle på prosjektene alene. Tidlig planlegging og tilretteleggelse for bruk av NSPA vil også gjøre det enklere for Norge å koordinere anskaffelser med andre nasjoner. For å gjennomføre dette bør innspill fra blant annet Norges liaison til NSPA og partnerskapsrepresentanter benyttes for mer detaljert informasjon. Når FMA har kartlagt mulighetsrommet for bruk bør det videre stilles krav til partnerskapsrepresentantenes rolle i å videreformidle funn til NSPA og andre nasjoner i partnerskapenes komitémøter (se anbefaling om roller).

De utfordringer vi ser og anbefalingene vi fremmer er basert på dagens situasjonen hos både NSPA og FMA, basert på data hentet inn våren i 2022. Situasjonen i Ukraina har ført til at de fleste av NATOs medlemsland har gitt ekstrabevilgninger til forsvar og økt sine forsvarsinvesteringer. NSPA har merket dette ved at mange nasjoner nå ønsker å fylle opp sine lagre og benytte seg av mulighetene i NSPA. Dette skaper press på ressurser i flere av avdelingene hos NSPA. Dette kan påvirke mulighetsrommet for å benytte seg av NSPA for Norge. Samtidig er det særlig innenfor kategoriene ammunisjon og militært forbruksmaterieell hvor etterspørselen har økt. Siden dette er relativt standardisert materieell vil det være enklere å samarbeide med nasjoner i anskaffelsen. Gitt at behov og krav blir konsolidert vil det redusere presset på NSPA sine ressurser. Mer samarbeid vil kreve mer planlegging fra FMA og andre medlemsnasjoner, samtidig som det er potensial for mer stordriftsfordeler. Denne utviklingen understreker vår anbefaling om å gjennomgå investeringsplanen regelmessig og utpeke prosjekter som egner seg for å bruke NSPA.

Ordliste

AFMA	Analyser for Forsvarsmateriell
ASB	Agency Supervisory Board
CEPMA	Central Pipeline Management
COMMIT	Common Item Material Management
FAA	the Finance Administration and Audit Committee
FAF	Fremtidige anskaffelser for forsvarssektoren
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FID	Forsvarssektorens Investeringsdatabase
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FMA	Forsvarsmateriell
LOE	Level of Effort
LOG	Logistics Committee
LPTC	Lowest Price Technically Compliant
NAC	North Atlantic Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAMA	NATO Airlift Management Agency
NAMSA	NATO Maintenance Supply Services Systems
NORDEFECO	Nordic Defence Cooperation
NSPA	NATO Support and Procurement Agency
OMP	Obligatorisk milepæl
PBU	Personlig bekledning og utrustning
RBS	Random Brokerage Service

Referanser

- Bernheim, B. D., & Whinston, M. D. (2008). *Microeconomics*.
- Carter, N., Bryant-Lukosius, D., DiCenso, A., Blythe, J., & Neville, A. J. (2014). The Use of Triangulation in Qualitative Research. *Oncology Nursing Forum*, *41*(5), 545–547.
<https://doi.org/10.1188/14.ONF.545-547>
- Fawcett, S. E., Jones, S. L., & Fawcett, A. M. (2012). Supply chain trust: The catalyst for collaborative innovation. *Business Horizons*, *55*(2), 163–178.
<https://doi.org/10.1016/j.bushor.2011.11.004>
- FMA Fagmyndighet. (2021). *Vedlegg til veileder – Kvalitetsledelse-milepæler*.
- Forsvarsdepartementet. (2015). *Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for Forsvarssektoren. Prop. 151 S (2015–2015)*.
- Forsvarsdepartementet. (2021a). *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2022*.
- Forsvarsdepartementet. (2021b). *Meld. St. 17 (2020–2021)*. regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20202021/id2838138/>
- Hartley, K. (2006). Defence Industrial Policy in a Military Alliance. *Journal of Peace Research*, *43*(4), 473–489.
- Hartley, K., & Sandler, T. (1995). *Handbook of Defence Economics Volume 1*. Elsevier North Holland.
- Kahneman, D., Sibony, O., & Sunstein, C. R. (2022). *Noise: A Flaw in Human Judgement*. William Collins.
- Lehtonen, J.-M., & Isojärvi, H. (2015). Nordic Armaments Co-operation Savings Potential. *Journal of Military Studies*, *6*(2), 1–20.
- Markowski, S. (Red.). (2014). *Defence procurement and industry policy: A small country perspective* (1. issued in paperback). Routledge.

-
-
- Ministry of Defence. (2001). *Maximising the benefits of defence equipment co-operation*.
- NATO. (2022). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2022)* (PR/CP(2022)105).
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf
- NSPA. (u.å.). *NSPA history*. Hentet 11. august 2022, fra <https://www.nspa.nato.int/about/history>
- NSPA. (2020). *Contracts Overview 2020*. NATO Support and Procurement Agency.
- NSPA (Red.). (2022a). *General Orientation 2022*.
- NSPA. (2022b). *NSPA Users and services (april 2022)*. NATO Support and Procurement Agency.
- NSPA. (2022c). *RBS Programme directive No. 3999 I. Rev 2022*.
- NSPO Agency Supervisory Board. (2013). *NSPO regulation No. 4200—NSPO procurement regulation*.
- Presterud, A. O., Øhrn, M., & Berg, I. H. (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – Økonomiske gevinster ved økte hyllevareanskaffelser*. FFI-rapport 15/02332.
- Røtvold, A., Lien, B., & Waage, K. (2019). *Personell og kompetanse i Forsvarsmateriell – Inndekning av militær kompetanse mot 2026*. FFI rapport 19/01783.
- Varian, H. (1989). *Handbook of Industrial Organization: Bd. Volume I*. Elsevier Science Publishers B.V.
- Waage, K. (2016). *Hvilke tiltak bør vi prøve flere ganger? – Erfaringer fra interneffektiviseringen 2009–2015*. FFI-rapport 16/01641.

Vedlegg

A Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle ansatte i de fire kapasitetene og materiell- og investeringsavdelingen. Introduksjon og spørsmål ble sendt ut 22. august 2022, med svarfrist 1. september og gjengis i dette vedlegget. En purring ble sendt ut tre dager før svarfristen.

A.1 Spørreundersøkelse

Info - Informasjon

FFI-prosjektet Analyser for Forsvarsmateriell (AFMA) er blitt gitt i oppdrag fra FMA å gjennomføre en studie der vi undersøker bruken av NATO Support and Procurement Agency (NSPA).

NSPA er en institusjon under NATO som gjennomfører anskaffelser på materiell. Studien søker å kartlegge omfanget av bruken av NSPA i dag innen anskaffelser, samt potensialet for bruk fremover i tid. Som en del av denne studien gjennomfører vi en spørreundersøkelse vi håper du vil svare på.

Ved spørsmål eller andre innspill til studien, kontakt forskerne Hanna Pandum Øverseth eller Petter Fredrik Hemnes. Forskningsleder på studien er Ane Presterud.

Kontaktinfo:

Hanna-Pandum.Overseth@ffi.no/91154715

Petter-Fredrik.Hemnes@ffi.no/91563401

Ane-Ofstad.Presterud@ffi.no/90190961

FFI-prosjektet AFMA står for innsamling og behandling av data fra undersøkelsen. Vi presenterer og publiserer kun resultater på aggregerte data.

Det er frivillig å delta i spørreundersøkelsen. Ingen personer i din virksomhet vil kunne spore dine svar tilbake til deg. Alle data lagres og behandles ved Forsvarets forskningsinstitutt. Når du har gjennomført spørreundersøkelsen, vil du få spørsmål om å gi ditt samtykke til at dine svar lagres og behandles. Du kan når som helst avbryte spørreundersøkelsen. I så fall vil svarene dine ikke lagres.

Svarene dine vil slettes ved prosjektets slutt i utgangen av 2024.

Det tar rundt 5 minutter å svare på undersøkelsen. Undersøkelsen starter når du trykker «Neste» nedenfor.

Svarfrist er fredag 1. september.

Ønsker du å delta på spørreundersøkelsen?

- Ja (1)
- Nei (2)

info_sikker

Er du helt sikker på at du ikke ønsker å delta?

- Jeg ønsker ikke å delta (1)
- Jeg ønsker å delta likevel (2)

STOP

Complete – Stopp

Du har svart nei på å fortsette undersøkelsen. Takk for din tid.

Page1

End of Page1

q1 - Kapasitet

I hvilken kapasitet/avdeling jobber du i dag?

Vennligst velg et alternativ

- Investeringsavdelingen (1)
- Materiellavdelingen (2)
- Maritime kapasiteter (3)
- Landkapasiteter (4)
- IKT-kapasiteter (5)
- Luftkapasiteter (6)
- Organisasjon og fellestjenester (7)
- Kampflyavdelingen (8)
- Program Mime/MAST (9)

q2 - Type avdeling

Hvilke av alternativene passer deg?

Vennligst velg et alternativ

- Jeg jobber i en teknisk avdeling (1)
- Jeg jobber i en prosjektavdeling (2)
- Jeg jobber i en kontraktsavdeling (3)
- Annet (spesifiser) (4)_____ [Other]

Page 2

End of Page 2

q3 - Kjennskap

I hvilken grad kjenner du til NATO Support and Procurement Agency (NSPA)?

- I ingen grad (1)
- I liten grad (2)
- I noen grad (3)
- I stor grad (4)

kjennskap_sikker

Du har svart at du i ingen grad kjenner til NATO Support and Procurement Agency (NSPA). Dersom dette svaret stemmer, avsluttes spørreundersøkelsen. Dersom det ikke stemmer fortsetter spørreundersøkelsen.

- Nei, jeg har aldri hørt om NSPA, og vil avslutte spørreundersøkelsen (1)
- Jeg har hørt om NSPA, og vil fortsette spørreundersøkelsen (2)

STOP

Complete – Stopp

*Du har svart at du ikke kjenner til NSPA, og er derfor ikke relevant for spørreundersøkelsen.
Takk for din deltagelse.*

Takk for din tid.

q_4_Involvert_prosjektnr

Har du vært involvert i et anskaffelsesprosjekt der NSPA har vært benyttet?

Vennligst oppgi prosjektnummer på prosjektene du har vært involvert i, som har benyttet NSPA. Flere svar mulig.

- Nei (1) [*Exclusive*]
- Ja (Prosjektnummer) (2) _____ [*Other*]
- Ja (Prosjektnummer) (3) _____ [*Other*]
- Ja (Prosjektnummer) (4) _____ [*Other*]
- Ja (Prosjektnummer) (5) _____ [*Other*]
- Ja (Prosjektnummer) (6) _____ [*Other*]

q22

I tilfeller der NSPA er benyttet, hvorfor ble disse valgt?

Trykk på alternativene som passer. Flere svar mulig.

- Muligheter for lavere enhetskostnad (1)
- Muligheter for materiellikhet med partnere i NATO (2)
- Føring fra FD/prosjekteier (3)
- Det eksisterte allerede en rammeavtale vi kunne benytte (4)
- Det var ikke tilgjengelig kompetanse/ressurser internt i FMA (5)
- Muligheter for raskere gjennomføringstid på anskaffelsen (6)
- Andre grunner (presiser) (7) _____ [*Other*]

Page 4

End of Page 4

q7

Hva er ditt inntrykk av NSPA mtp. tidsbruk i anskaffelser?

Vennligst velg det som passer best

- NSPA bruker lengre tid på å gjennomføre en anskaffelse enn FMA (1)
- NSPA og FMA bruker omtrent like lang tid på å gjennomføre en anskaffelse (2)
- NSPA bruker kortere tid på å gjennomføre en anskaffelse enn FMA (3)
- Har ingen inntrykk (4)

q8

Hva er ditt inntrykk av NSPA mtp. kostnader i anskaffelser?

Med kostnader mener vi totalkostnadene for prosjektet (anskaffelseskostnad + gjennomføringskostnad)

- Materiell som anskaffes gjennom NSPA blir dyrere enn dersom vi gjør det selv (1)
- Materiell som anskaffes gjennom NSPA har omtrent samme kostnad som dersom vi gjør det selv (2)

- Materiell som anskaffes gjennom NSPA blir billigere enn dersom vi gjør det selv (3)
- Har ingen inntrykk (4)

q9

Hva er ditt inntrykk av NSPA mtp. ytelse på det materiellet som anskaffes?

- Materiell som anskaffes gjennom NSPA får dårligere ytelse enn dersom vi gjør det selv (1)
- Materiell som anskaffes gjennom NSPA får omtrent samme ytelse som hvis vi gjør det selv (2)
- Materiell som anskaffes gjennom NSPA får bedre ytelse enn dersom vi gjør det selv (3)
- Har ingen inntrykk (4)

Page3

q6

Etter din mening, i hvilken grad stemmer påstandene?

Vennligst velg det som passer best

	I ingen grad (1)	I liten grad (2)	I noen grad (3)	I stor grad (4)	Vet ikke (5)
Det medfører høye koordineringskostnader ved å bruke NSPA (1)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nasjonale hensyn gjør det vanskeligere å bruke NSPA (eks. føringer om å benytte nasjonal industri) (2)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
NSPA anskaffer ikke materiellet vi trenger (3)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det er dyrt å benytte seg av NSPA (4)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

End of Page3

Page 5

End of Page 5

q17

Ville du anbefalt andre i FMA å benytte NSPA i anskaffelser?

- I ingen grad (1)
- I liten grad (2)
- I noen grad (3)
- I stor grad (4)
- Vet ikke (5)

q18

I hvilken grad vet du hvordan du skal gå frem for å benytte NSPA i anskaffelser?

- I ingen grad (1)
- I liten grad (2)
- I noen grad (3)
- I stor grad (4)

Page 6

End of Page 6

q19

Listen under viser ulike partnerskap i NSPA som anskaffer materiell. Hvilke av disse har du hørt om?

- Aviation & Unmanned Aerial Systems (36)
- Fixed-Wing Aircraft (1)
- Multinational Multi Role Tanker Transport (MRTT) (2)
- Helicopter-SP (3)
- Alliance Ground Surveillance (AFSC) (4)
- Airborne Warning and Control System (AWACS) (5)
- Unmanned Aerial systems (UAS) (6)
- NAM-SAC C-17 I Ungarn (7)
- Land Combat (37)
- Land Combat Vehicles (LCV) (8)
- Night Vision & Optoelectronics (NVO) (9)
- Artillery Rocket & Missile systems (ARMS) (10)
- BOXER (11)
- Pzh2000 & Leopard2 (12)
- Surveillance – Command & Control (38)
- Alliance Future Surveillance and Control (AFSC) (13)
- Ground-based Air Defence (GBAD) (14)
- AN/FPS-117 Radar (15)
- RAT 31 Radar (16)
- RADAR (17)
- Missiles (Missile systems) & Ammunition (39)

-
- Patriot (18)
 - STINGER (19)
 - HAWK (20)
 - SIDEWINDER (21)
 - AMRAAM (22)
 - Air-to-surface-Missiles (23)
 - Land Combat Missiles (LCM) (24)
 - Ammunition Support (ASP) (25)
 - Specialized (40)
 - Strategic Airlift Interim Solution (SALIS) (26)
 - Sealift (27)
 - Common Item Material Management (COMMIT) (28)
 - Naval Logistics Support (NLSP) (29)
 - Demilitarization, Dismantling & Disposal (D3) (30)
 - Operations Logistics Support (31)
 - Global Positioning System (32)
 - Multifunctional Information Distribution System (MACCE) (33)
 - NSPA routing Hub (NRH) (34)
 - AC-135 NATO Codification system (35)
 - (44)
 - Random Brokerage Services (43)
 - (42)
 - Kjenner ikke til noen partnerskap (41) [*Exclusive*]

Page 7

End of Page 7

q23

Har du vært involvert i en anskaffelse der NSPA har blitt vurdert, men ikke valgt?

- Ja (1)
- Nei (2)

q24

Hva var årsaken til at NSPA ikke ble valgt?

- Det var for dyrt å benytte seg av NSPA (1)
- For tidkrevende (2)
- Vi fikk ikke den ytelsen vi hadde behov for (3)
- For komplisert å kooordinere (4)
- NSPA hadde ikke mulighet (5)
- Ble frarådet av andre (6)
- Det eksisterte ingen rammeavtale på materiellet (7)
- Annet (presiser) (8) _____ [*Other*]

Page 10

End of Page 10

q25

Vennligst velg den påstanden som passer best

	I ingen grad (1)	I liten grad (2)	I noen grad (3)	I stor grad (4)	Vet ikke (5)
I FMA vurderer vi å benytte NSPA i anskaffelsesprosjekter (1)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I FMA er det konkrete føringer om hvor og når NSPA skal vurderes og brukes (2)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

q26

NSPA brukes best til:

Flere svar mulig

- Prosjektgjennomføring i sin helhet (1)
- Delanskaffelser i prosjekter/enkeltkontrakter i prosjekter (utover hovedkontrakt) (2)
- Vedlikeholdskontrakter (3)
- Driftsanskaffelser (4)
- Annet (presiser) (5) _____ [*Other*]
- Vet ikke (6)

q27

Hva er den største hindringen for å bruke NSPA?

- Det tar for lang tid (1)
- Det er for dyrt (2)
- Det gir ikke god nok ytelse på materiellet (3)
- Det er for ressurskrevende (4)
- Det er for komplisert (5)
- PE/FD tillater det ikke (6)
- Annet (presiser) (7) _____ [*Other*]
- Vet ikke (8)

Copy of Page 10

End of Copy of Page 10

q28

[*Not required*]

Har du andre ting du ønsker å utdype om bruken av NSPA i FMA? Vennligst skriv det her

Copy of Copy of Page 10

End of Copy of Copy of Page 10

q29 - Samtykkeerklæring

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Ingen personer i din virksomhet vil kunne spore dine svar tilbake til deg. Samtykket kan du trekke tilbake ved å ta kontakt med FFI per e-post: haove@ffi.no.

Ved å krysse av «Jeg samtykker til at...» i ruten under, bekrefter du at dine svar kan benyttes av Forsvarets forskningsinstitutt i forskning på Forsvarsmateriell. Resultatene vil kun blir rapportert på et aggregert nivå. Resultatene vil kunne publiseres i vitenskapelige rapporter, vitenskapelige artikler og publikasjoner rettet mot allmennheten. Forskerne som deltar i prosjektet har taushetsplikt.

Prosjektet har behandlingsgrunnlag i personopplysningsloven §8 jf. artikkel 6.1. bokstav a i personvernforordningen.. Du har rett til å klage til Datatilsynet dersom du mener opplysningene om deg behandles i strid med personvernforordningen GDPR.

Personvernombud ved FFI (jo-daniel.liseth@ffi.no) har vurdert undersøkelsen.

- Jeg samtykker til at Forsvarets forskningsinstitutt benytter mine svar til kartleggings- og forskningsformål. (1)
- Jeg samtykker ikke til at Forsvarets forskningsinstitutt benytter mine svar til kartleggings- og forskningsformål (2)

q30

Du har trykket på at du ikke samtykker til at Forsvarets forskningsinstitutt benytter mine svar til kartleggings- og forskningsformål.

Er du sikker?

- Jeg ønsker ikke at mine data samles inn (1)
- Jeg ønsker likevel at mine data samles inn (2)

STOP

Complete –

Du har trykket på at du ikke samtykker til at Forsvarets forskningsinstitutt benytter dine svar til kartleggings- og forskningsformål, og dine svar vil bli ekskludert. Takk for deltagelsen.

STOP

Complete –

Takk for at du tok deg tid til å fylle ut spørreundersøkelsen. Ved spørsmål eller andre innspill til studien, kontakt forskerne Hanna Pandum Øverseth eller Petter Fredrik Hemnes. Forskningsleder på studien er Ane Presterud.

B Liste over obligatoriske milepæler

Tabell B.1 Liste over obligatoriske milepæler og oppfølgingsansvar i gjennomføringsfasen.

Milepæl	MP-godkjenner
<i>GO sendt</i>	<i>Prosjekteier</i>
GO mottatt	Prosjektansvarlig
Oppdragsanalyse gjennomført	Prosjektansvarlig
Prosjektet kvalifisert	Prosjektansvarlig
Gjennomføringen planlagt	Kapasitetssjef
Oppstartsmøte gjennomført	Prosjektleder
Alle konkurransegrunnlag utarbeidet	Prosjektleder
Alle konkurransegrunnlag godkjent	Prosjektleder
Alle konkurransegrunnlag publisert	Prosjektleder
Alle tilbud evaluert	Prosjektleder
Alle kontrakter forhandlet	Prosjektansvarlig
Alle kontrakt signert	Prosjektansvarlig
PLP oppdatert	Kapasitetssjef
Prosjektmøte gjennomført	Prosjektleder
Leverandør fulgt opp	Prosjektleder
Alt materiell mottatt FMA	Prosjektleder
All materielloverføring utført i SAP	Prosjektleder
Kontrakt(er) avsluttet	Prosjektleder
Termineringsrapport fremsendt	Prosjektleder
<i>Termineringsrapport godkjent</i>	<i>PE</i>

C Kompetanseområde og avdelingstilhørighet

Tabell C.1 Oversikt over ansattes kompetanseområde og seksjon-/avdelingstilhørighet.

Ansatt sin avdelingstilhørighet	Kompetanseområde til ansatt			
	Forvaltning	Kontrakt	Prosjekt	Ledelse/ støtte
Prosjektavdeling	X		X	
Teknologiavdeling	X			
Landsystemavdeling	X			
Kontraktsavdeling		X		
Fellessystemavdeling	X			
Nettverksavdeling	X			
Operative systemavdeling	X			
Kontinuerlig luftdyktighetsavd.	X			
Nye Ubåter	X		X	
Programsjef Materiell			X	
Kvalitetsstyringsavdeling	X			X
Sikre plattformavdeling	X			
Systemavdeling	X			
Kvalitetssikringsseksjon			X	
Stab				X
Teknisk plan- og sikkerhetsavd.	X			
Militær luftdyktighetsmyndighetsavd.	X			
Luftvern avdeling	X			
Prøveflygeravdeling	X			
Materiellinformasjonsseksjon	X			
Materiell og regelverkseksjon	X			
IKT-planseksjon	X			
Sikkerhetsseksjon				X
Strategisk samarbeidsavdeling			X	
Investeringsstyringsseksjon			X	
Materiellavhandlingseksjon	X			
Materiellforvaltning og FOU seksjon	X			
Strukturseksjon			X	
Styring og kontrollseksjon				X

D Partnerskap og norske medlemskap

Tabell D.1 Oversikt over partnerskap i NSPA, norske medlemskap og representanttilhørighet.

Partnerskap	Medlemskap	Representanttilhørighet
Naval Logistics Support (NLSP)	X	Sjøforsvaret
Operational Logistics Support (OLSP)	X	FLO
HAWK		
AMRAAM		
Artillery Rocket & Missile Systems (ARMS)		
Land Combat Missiles (LCM)		
Air to Surface Missiles		
Sidewinder		
PATRIOT		
Fixed Wing Aircraft	X	FMA
Helicopter(13)		
Alliance Ground Surveillance	X	FD
Unmanned Aerial Systems		
Alliance Future Surveillance Control (AFSC)	X	FD
Multinational Multi-Role Tanker Transport (MRTT) Fleet (MMF)	X	FMA
Land Combat Vehicles		
PzH2000/Leopard		
Night Vision and Optronics (NVO)	X	FMA
Global Positioning System (GPS)	X	FMA
AN/FPS-117		
Ground-Based Defence (GBD)	X	FMA
RAT 31	(X)	(FMA)
Radar	X	FMA
MACCE	X	FMA
Boxer		
Medical		
Strategic Airlift International Solution (SALIS)	X	FST
Ammunition	X	FMA/FLO
Common Item Material Management System (COMMIT)	X	FLO
Demilitarisation, Dismantling & Disposal		
NSPA Routing Hub Logistics Support		

E Obligatoriske milepæler i gjennomføringsfasen

Tabell E.1 Obligatoriske milepæler og oppfølgingsansvar⁴⁸, inkludert vår definisjon av delfaser.

Milepæl	Delfase	MP-Godkjenner
GO mottatt	Planlegging	Prosjektansvarlig
Oppdragsanalyse gjennomført	Planlegging	Prosjektansvarlig
Prosjektet kvalifisert	Planlegging	Prosjektansvarlig
Gjennomføringen planlagt	Planlegging	Kapasitetssjef
Oppstartsmøte gjennomført	Planlegging	Prosjektleder
Alle konkurransegrunnlag utarbeidet	Konkurranse	Prosjektleder
Alle konkurransegrunnlag godkjent	Konkurranse	Prosjektleder
Alle konkurransegrunnlag publisert	Konkurranse	Prosjektleder
Alle tilbud evaluert	Konkurranse	Prosjektleder
Alle kontrakter forhandlet	Konkurranse	Prosjektansvarlig
Alle kontrakter signert	Konkurranse	Prosjektansvarlig
PLP oppdatert	Oppfølging	Kapasitetssjef
Prosjektmøte gjennomført	Oppfølging	Prosjektleder
Leverandør fulgt opp	Oppfølging	Prosjektleder
Alt materiell mottatt FMA	Oppfølging	Prosjektleder
All materielloverføring utført i SAP	Oppfølging	Prosjektleder
Kontrakt(er) avsluttet	Oppfølging	Prosjektleder
Termineringsrapport fremsendt	Terminering	Prosjektleder

⁴⁸ Definert i vedlegg til veileder for kvalitetsledelse-milepæler (FMA Fagmyndighet, 2021).

F Definisjon av hylleware, tilpassing og utvikling

Definisjon av hylleware, tilpassings- og utviklingsprodukt i henhold til rapport «Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – økonomiske gevinster ved økte hyllewareanskaffelser. Definisjonene er satt med bakgrunn i litteraturen og i samarbeid. (Presterud et al., 2015)

Hylleware

En hylleware må være ferdig utviklet materiell og ha en eksisterende produksjonslinje. Tilpassingene på materialet må begrense seg til mindre enn 10 prosent av de totale anskaffelseskostnadene. Ved å tillate noen tilpassingskostnader unngår vi at alle produktene blir klassifisert som tilpassings- eller utviklingsprodukt.

Tilpassingsprodukt

Et tilpassingsprodukt er en hylleware der det i prosjektet er gjort tilpassinger utover 10 prosent av anskaffelseskostnadene. Det kan derimot ikke være utviklingskostnader knyttet til anskaffelsen av produktet. Dersom tilpassingene utgjør en svært stor andel av de totale anskaffelseskostnadene (90 prosent), regnes materialet som et utviklingsprodukt.

Utviklingsprodukt

Et utviklingsprodukt er definert som et produkt der det har vært teknologisk utvikling i forbindelse med prosjektet, og/eller at produktet ikke finnes i bruk og mangler en eksisterende produksjonslinje. Det siste punktet innebærer at selv om det kun er benyttet kjent teknologi kan et produkt likevel bli klassifisert som utvikling. Dersom et stort antall systemer med kjent teknologi settes sammen til et nytt produkt, og design- og integrasjonskostnadene utgjør en betydelig sum, vil produktet bli klassifisert som et utviklingsprodukt.

Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan, med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

FFIs formål

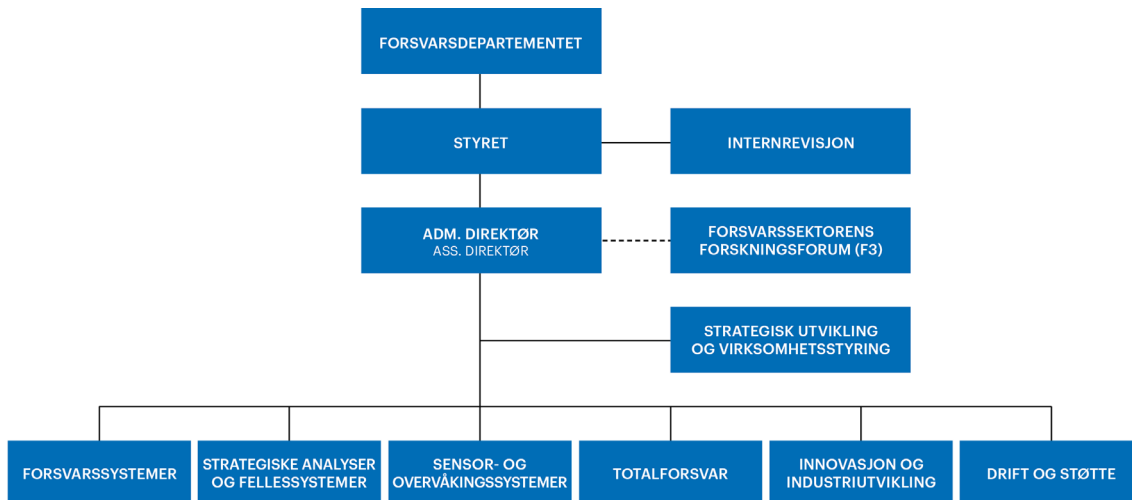
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

FFIs visjon

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

FFIs verdier

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.



Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telefon: 91 50 30 03
E-post: post@ffi.no
ffi.no

Norwegian Defence Research Establishment (FFI)
PO box 25
NO-2027 Kjeller
NORWAY

Visitor address:
Kjeller: Instituttveien 20, Kjeller
Horten: Nedre vei 16, Karljohansvern, Horten

Telephone: +47 91 50 30 03
E-mail: post@ffi.no
ffi.no/en