

Subsidiering av norsk krigsindustri:

«Hvordan staten legger til rette for økt våpeneksport»

Innholdsfortegnelse

<i>Innledning</i>	3
<i>Krigsmateriellindustriens struktur i Norge</i>	4
<i>En eksportorientert krigsmateriellindustri</i>	4
<i>Myter om krigsmateriellindustrien og dens våpeneksport</i>	5
<i>Våpenindustrien operer i lukkede markeder</i>	7
<i>Regjeringen pusher våpen</i>	7
<i>Våpenindustrien subsidieres indirekte gjennom gjenkjøp</i>	8
<i>Det norske gjenkjøpsregimet</i>	11
<i>Forskning, utvikling og innovasjon med statsstøtte</i>	12
<i>Industriens offentlige PR konsulenter</i>	13
<i>Industrien og staten er strategiske partnere</i>	13

Innledning

Denne studien søker å gi leseren en grunnleggende innføring i hvordan staten tilrettelegger for økt krigsmaterielleksporten fra Norge. Formålet er både å oppdatere fredsorganisasjoner på den politikken som i dag tilrettelegger for denne eksporten, og å forklare hvordan grunnleggende strukturer som gjenkjøp og eksportstøtte virker i det internasjonale våpenmarkedet.

Målsettingen med regjeringens strategi for utvikling av norsk krigsmateriellindustri er basert på Forsvarets ønske om nye norske våpen. Poenget er at de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser skal bidra til økt nasjonal verdiskaping og utvikling av en konkurransedyktig krigsmateriellindustri, samt sikre Forsvaret nødvendig tilgang på kompetanse, materiell og tjenester. Det strategiske samarbeidet mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet skal styrkes i dette. Dette er det i dag tverrpolitisk enighet om i Stortinget. På denne bakgrunn etableres stadig nye støtteordninger og direkte eller indirekte subsidiering av våpenindustrien fra statens side. Det er derfor viktig at fredsbevegelsen følger denne utviklingen nøye, og søker å informere befolkningen og politikere om tingenes tilstand.

Grunnen regjeringen selv oppgir for sitt ønske å øke den norske krigsmaterielleksporten dreier seg primært om industri og teknologiutvikling. Regjeringen ser det slik at eksportvekst i tillegg til en kontinuerlig teknologi- og prosessutvikling kan gi økte markedsandeler, og dermed være viktig for industriutvikling. Eksport vil også åpne dører til internasjonalt materiellsamarbeid og utviklingsprosjekter, som igjen vil gi Norge tilgang på avansert krigsteknologi. Regjeringen mener det derfor er viktig å bruke eksport som et virkemiddel for å få markert seg som en konkurransedyktig og kompetent leverandør av krigsmateriell ovenfor det norske militære.¹ Forsvaret kjøper omtrent dobbelt så mye fra næringen som næringen omsetter for gjennom eksport.

Et totalregnskap over våpenindustrien er både nødvendig for å identifisere norsk krigsprofitterende virksomhet, og for å forstå hva denne destruktive industrien koster storsamfunnet. Noe slikt regnskap finnes ikke for den norske krigsmateriellindustrien, og denne rapporten er heller ikke et forsøk på å være et slikt regnskap. Håpet er imidlertid at dette arbeidet kan være et springbrett for et slikt regnskap. Denne rapporten redegjør for noen av de støtteordninger krigsmateriellindustrien i dag nyter fordeler av, hvilke må forstås før en kan produsere et slikt regnskap.

Denne rapporten er produsert på oppdrag av Norges fredsråd av Alexander Harang, og fremlegges på konferansen «Norge i Fred» på Lillehammer i juni 2010. Harang har jobbet med norsk våpeneksport og norsk militærindustrielt kompleks i en årrekke, både som fredsforsker og fredsaktivist. Harang leder Norges fredslags våpenhandelgruppe, og er styremedlem i Norges fredsråd.

¹ St.mld 38 (2007-2008) side 21

Krigsmateriellindustriens struktur i Norge

Denne industrien er sammensatt av noen store, et mindre antall mellomstore og mange små bedrifter. De siste er som oftest underleverandører til de store. Flere leverer også direkte til Forsvaret, særlig i forbindelse med reservedeler, oppgraderinger og tjenester. De to største militærsindustrielle miljøene i Norge er lokalisert til Kongsberg og Raufoss. Mange av de mindre bedriftene er også lokalisert i de samme områdene, men det finnes underleverandører i nesten alle fylker. I 2002 stod ni bedrifter, som hadde nesten all sin omsetning innenfor krigsmateriellektoren, for omlag 60 % av industriens omsetning. Kongsberg Defence & Aerospace stod alene for mer enn 25 %. I dag er industrien mindre monolittisk, og antall krigsmateriellprodusenter som eksporterer vokser raskt.

En eksportorientert krigsmateriellindustri

Norge har etter forholdene en stor våpeneksporterende industri. Krigsmateriellindustrien omsetter for ca 4,5 mrd kroner i året gjennom krigsmaterielleksport. Dette tallet vokser voldsomt. På 2000 tallet er det blitt normalt at krigsmaterielleksporten årlig vokser med over 20 % i kroneverdi. Våpeneksporten alene har økt mer enn 600 % under den sittende regjering, og siden 2000 er denne eksporten 21 doblett.² Dette har særlig sammenheng med en økende våpeneksport til USA, og de omfattende krigene våre nærmeste allierte til enhver tid er engasjert i. Norsk våpenindustri ekspanderer i tillegg i nye markeder, da særlig i Latin Amerika, Midtøsten og Øst-Asia.

Norsk krigsmateriellindustri er avhengig av Forsvaret for å kunne utvikle seg. I tillegg til å være deres viktigste kunde, definerer myndighetene rammebetingelsene for industrien, og deltar ofte med finansiering av de forsknings- og utviklingsaktivitetene som er nødvendige for å frembringe nye våpen. Myndighetene har dermed avgjørende innflytelse på forsvarsindustriens teknologinivå og konkurranseevne. Konkurranseevnen påvirkes også av myndighetene, gjennom rollen som reguleringsmyndighet, først og fremst gjennom eksportkontroll. I tillegg til myndighetenes dominerende rolle, er krigsmateriellmarkedet også unntatt fra internasjonale handelsavtaler. Disse stiller krav til åpen konkurranse og fri markedsadgang, og er inngått under World Trade Organisation og EU. Unntaksbestemmelsen som beskriver dette for Norge er EØS-avtalens artikkel 123. Unntaket gjelder våpen, ammunisjon og krigsmateriell i tillegg til andre varer og tjenester som ansees som vesentlige for nasjonens sikkerhet.

«Vårt utgangspunkt er godt. Og om noen skulle lure: Denne regjeringen ser positivt på veksten i den forsvarsrelaterte industrien. Selvfølgelig med de forutsetninger at norsk våpeneksport skjer under et strengt kontrollregime og med høye etiske standarder. Veksten i norsk forsvarsindustri har knappest vært sterkere enn under denne regjeringen.»

Sitat Forsvarsminister Faremo, 2010

² Se eksempelvis «Rødgrønn våpeneksplosjon», Ny Tid 19. februar 2010, tilgjengelig på: <http://www.nytid.no/nyheter/artikler/20100219/rodgronn-vapeneksplosjon/>

I Norge er det Utenriksdepartementet (UD) som er eksportkontrollmyndighet. Det betyr at alle bedrifter som ønsker å selge krigsmateriell til utlandet må søke UD om lisens for dette. Til tross for at den norske staten eier store deler av forsvarsindustrien får ikke offentligheten vite hvem som får lisens og nøyaktig hva som eksporteres. Dette vil nemlig UD hemmeligholde. Lisenssøknader og opplysninger fra industrien ved eksportkontroll er «underlagt streng lovbestemt taushetsplikt», nedfelt i Forvaltningsloven §13.1, hvilke betyr at de eneste i Norge som faktisk har tilgang på denne informasjonen er UD selv.

Norsk våpenindustri er spesielt eksportrettet. Eksportandelen har vært økende de senere år og eksporten av lisenspliktig krigsmateriell i 2008 utgjorde i overkant av 4 mrd. kroner. Dette tilsvarer mer enn 40 % av den samlede omsetningen i norsk forsvars- og forsvarsrelatert industri. For de største bedriftenes del er eksportandelen mellom 70 % og 80 %.³ I løpet av 2000 tallet har vi gått fra en situasjon hvor under tyve bedrifter var aktive på det internasjonale krigsmateriellmarkedet til en situasjon hvor nærmere åtti norske bedrifter leverer krigsmateriell internasjonalt. Finanskrisen blir som oftest forstått som en alvorlig utfordring for norsk eksportindustri. Dette stemmer absolutt ikke for norsk krigsmaterielleksporterende industri, en næring som har økt omsetningen betraktelig i 2009. Verdensmarkedet for våpen er også økende, og finanskrisen har heller ikke endret på dette bildet. Verden brukte i 2009 1 531 milliarder dollar på militærutgifter, noe som utgjør nesten 6 prosent økning fra 2008⁴, og 49 prosent økning siden år 2000.⁵

Norsk krigsmateriellindustri er tett koblet til norske myndigheter. Interesseorganisasjonen for den norske krigsmateriellindustrien heter Forsvars og Sikkerhetsindustriens Forening (FSi), og møter regelmessig med Forsvarsdepartementet (FD). Samarbeidet med FD er nylig styrket ved at FSi regelmessig deltar i arbeidet til en nyopprettet organisasjonsenhet i FD som har et særlig ansvar for å følge opp industrisamarbeid i forbindelse med nye kampfly og gjenkjøp i forbindelse med andre store anskaffelser fra utlandet. Viktige prosjekter i 2009 har vært inngåelse av gjenkjøpsavtale angående Forsvarets anskaffelse av nye lettvektstorpedoer fra BAE Systems, oppfølging av gjenkjøpsavtalen i forbindelse med anskaffelsen av nye C-130J transportfly og inngåelse av industrisamarbeidsavtale i tilknytning til den felles svensk/norske anskaffelsen av ARCHER artillerisystem til Hæren fra BAE Bofors. Det er også inngått en avtale med EADS om forhåndsgodkjenning av industrisamarbeid som gjenkjøp forhold til eventuelle fremtidige anskaffelser.⁶

Myter om krigsmateriellindustrien og dens våpeneksport

Det er mange myter om våpenindustrien i Norge. Mange av dem anses som enkle faktum i det norske politiske miljø. Eksempelvis er det utbredt myte at norsk våpenindustri ikke profitterer på krig. Dette skyldes en konstant retorikk fra den til enhver tid sittende regjering om at Norge ikke eksporterer våpen til «land i krig, der krig truer eller land i

³ Forsvars og sikkerhetsindustriens forening (Fsi) sin årsmelding for 2009

⁴ SIPRI Yearbook 2010

⁵ NTB: «Ingen finanskriser for våpen og militær», 2. juni 2010, tilgjengelig på: <http://www.aftenposten.no/okonomi/utland/article3675567.ece>

⁶ FSi sin årsmelding 2009

borgerkrig». Selv om dette har ligget til grunn for norsk eksportkontrollregelverk siden 1930- tallet har dette forbudt krigsmateriellindustrien i Norge å selge våpen til land i krig, og dermed heller ikke å profittere på krig. Det er flere grunner til at den tilsynelatende altomfattende restriksjonen i eksportkontrollregelverket ikke bidrar til noen spesielt restriktiv eksportpraksis. Det aller viktigste elementet her dreier seg om at Norges nære allierte alltid får importere det krigsmateriellet de ønsker fra Norge, selv uten re-eksportklausuler og sluttbrukererklæringer. En annen utstrakt myte er at Norge har verdens strengeste kontroll over sin våpeneksport. Dette eksisterer det ingen fysiske bevis for, og det er relativt enkelt å påvise strengere eksportkontroll hos andre stater når det gjelder eksempelvis sluttbrukerkontroll, inspeksjoner og rapportering. Denne usannheten er imidlertid gjentatt så mange ganger fra høyeste politisk hold i Norge, at et samlet Storting i øyeblikket faktisk synes å tro på den.

Slike myter og bevisst dobbeltkommunikasjon fra politikernes side bidrar til mye usikkerhet i befolkningen om norsk industris medvirkning i dagens kriger. Selv om Stortinget eksempelvis ikke ønsket et angrep på Irak i 2003, la flertallet av stortingsrepresentantene aktivt til rette for at norsk krigsmateriellindustri skulle få levere sine våpen, og profittere på dette, i forhold til det folkerettsstridige angrepet. I løpet av de to første månedene av 2003, mens USA har forberedt seg til krig mot Irak, har stormakten ifølge SSBs tall importert norske våpen for til sammen 28 483 348 kroner. Salget til den andre invasjonsmakten, Storbritannia har også steget betraktelig i samme periode. Bare de to første to månedene i 2003 kjøpte den britiske regjeringen like mye norsk våpen og ammunisjon som gjennom hele 2002 samlet. Veksten på 132% i våpensalget til USA i 2003 må i det hele tatt ses forbindelse med Irak krigen, og økt amerikansk aggresjonspolitik generelt. Resultatet var at minst tretten norske selkaper bidro direkte til angrepet på Bagdad, ved å levere krigsmateriell til bruk av aggressorene i konflikten.⁷ Folk flest synes imidlertid å være av den oppfatning at Stortinget var klart imot denne krigen, og at den sittende regjering aktivt motarbeidet USAs illegale angrep. I det offisielle Norge var det altså bare Frp som støttet opp om USAs angrep, mens dette partiet sammen med både Ap og Høyre sikret det politiske flertall nødvendig for å kunne garantere våpenleveranser og norsk krigsprofitt fra krigens første stund.

Staten løper også krigsmateriellindustriens ærend ved å svartmale industriens økonomiske rammevilkår, for derved å skape sympati for subsidiering av denne svært så lukrative næringen. Et eksempel på dette finner vi i en tale Forsvarsminister Faremo holdt den 4. april 2010. Her sier hun at: «Mange norske eksportbedrifter er i en presset situasjon. Fordi etterspørsel og priser har falt, og fordi kostnadsnivået er høyt. Verftene og leverandørindustrien melder om færre bestillinger og mindre å gjøre. Regjeringen arbeider derfor aktivt med tiltak som kan motvirke

«Det er med glede jeg kan konstatere at eksporten av norsk militært materiell til utlandet har opplevd en kraftig vekst de siste årene. Det er liten tvil om at dette er ett uttrykk for at Regjeringen har lykket i å styrke partnerskapet mellom Forsvaret og industrien»

Forsvarsminister Faremo, 2010

⁷ Disse tretten bedriftene er opplistet sammen med deres krigsbidrag i Norges fredslags høringsuttalelse for Stortinget i saken, tilgjengelig på: <http://fredslaget.no/index.php?module=text&action=view&page=374>

disse utfordringene. Forsvardepartementet bidrar også!»⁸ Dette er altså en grov skivebom fra Forsvarsministeren. Veksten i eksporten fra den norske krigsmateriellindustrien var betydelig i 2009, og de ledende eksportørene økte sin inntjening med mellom 7 og 11 % dette året. Forsvardepartementets bidrag til krigsmateriellindustrien i 2008, 2009 og 2010 var altså ingen støttende hånd til en kriserammet industri, slik ministerens uttalelse antyder.

Våpenindustrien operer i lukkede markeder

Krigsmateriellmarkedet er et lukket marked med begrenset konkurranse. Med bare én kunde pr. nasjon, og ofte bare én eller et fåtall leverandører i hvert land, er markedet ulikt det sivile markedet. Dessuten har forsvarsmateriell lang levetid og høy kompleksitet. Markedet er preget av sterk nasjonal kontroll. Innkjøpspraksis favoriserer også egen våpenindustri. Det ligger ofte sikkerhetspolitiske vurderinger bak dette, ettersom egen krigsmateriellindustri anses å være svært viktig i forhold til å opprettholde nasjonal handlefrihet. Landene har derfor etablert ordninger som gjør det mulig å favorisere egen industri, herunder en eller annen form for gjenkjøpsordning. Reell konkurranse begrenses også av at krav og spesifikasjoner favoriserer utviklingsarbeider gjort av egen industri. Særlig USA har etablert et restriktivt regime for teknologioverføring. Denne tilbakeholdenheten medfører at enkelte teknologier ikke er kommersielt tilgjengelige. Selv om USA ikke benytter gjenkjøp, innebærer loven om å kjøpe amerikansk (Buy American Act) favorisering av egen forsvarsindustri.

Regjeringen pusher våpen

Den norske stat har støttet opp om krigsmateriellindustrien i Norge, og våpeneksporten derfra helt siden 1814. I vår tid synes imidlertid myndighetenes innsats for å fremme denne industriens interesser, å markedsføre dere krigsmateriell ovenfor andre stater og å subsidiere denne eksporten langt mer intens enn noen gang tidligere. Særlig har den sittende rødgrønne regjeringen bidratt til denne utviklingen.

Om en bare tar en rask kikk på Forsvarsminister Faremos uttalelser dette året finner vi en lang rekke eksempler på hvordan hun vil bygge opp om den norske krigsmateriellindustrien gjennom å legge til rette for økt våpeneksport. Norge leder i 2010 det nordiske forsvarssamarbeidet, NORDEFKO, og i denne sammenheng sier eksempelvis ministeren at «det har vært en viktig målsetting for det norske formannskapet å realisere allerede igangsatte samarbeidsinitiativ og legge til rette for nye prosjekter.»⁹ Da den samme ministeren besøkte krigsmaterielleksportørene Kitron og Umoe Mandal i mars sa hun at: «FD vil bidra til å markedsføre Umoe Mandal i forhold til nye fartøysprosjekter i

⁸ Faremos tale 4. april 2010: «Forsvaret og industrien – strategiske partnere», tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/Forsvaret-og-industrien--strategiske-partnere.html?id=600337

⁹ Bergen 20. mai, se: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2010/--Felles-losninger-pa-felles-utfordringer.html?id=605450>

USA, og også som mulig deltager i industripakken for nye kampfly». I sin omtale av Kitron sa hun også at: «Deres produksjonsteknologi har gjort at de er konkurransedyktige i et marked med stor konkurranse, og FD vil fortsatt støtte bedriften i dens arbeid med å få flere kontrakter innenfor gjenkjøp generelt og kampfly spesielt.»¹⁰ Når det gjelder gjenkjøp sier også Faremo at «gjenkjøpsordningen er med på å åpne utenlandske markeder for norsk industri». Det samme understrekes i følgende uttalelse: «Basert på Forsvarets behov, foregår det nå et utstrakt strategisk samarbeid mellom Forsvaret, forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet. Samarbeidet omfatter både nasjonale og internasjonale prosjekter.»¹¹

«Norsk forsvarsindustri har hatt en positiv utvikling i eksportmarkedet de senere år. Gjennom et tett samarbeid med myndighetene, tuftet på en solid politisk forankring av nødvendigheten av å øke industriens eksport for å sikre fortsatt utvikling av et konkurransedyktig forsvarsindustrielt miljø i Norge, har det lyktes å øke leveransene i betydelig grad.»

Når statssekretær Barth Eide dro til Chile i februar var det for å selge Kongsbergs NASAMS system. I denne sammenheng var det ikke bare viktig for han å understreke at Norge har gode erfaringer med dette våpensystemet. Den potensielle milliardkontrakten for Kongsberg var faktisk hovedsaken i Statsekretærens møte med Chiles forsvarsminister.¹² Denne måten å promotere norsk våpenindustri gjennom Forsvars og Utenriks-departementenes politiske ledelse på er altså blitt mer og mer vanlig.

Sitat fra Forsvars og Sikkerhetsindustriens forenings årsrapport for 2009

Våpenindustrien subsidieres indirekte gjennom gjenkjøp

Gjenkjøpsavtaler krever at de som selger krigsmateriellet sikrer at en prosentandel av kontraktsverdien blir igjen i landet som kjøper krigsmateriellet. Formålet med gjenkjøpsavtaler kan være å sikre teknologioverføring for å etablere nye eksportmarkeder for krigsmateriellet, arbeidsplasser eller direkteinvestering i landet. Slike gjenkjøpsregimer etableres for at stater som bruker en masse penger på våpenimport skal «få noe igjen for det», ved at de kan tilby egen industri nye kontrakter gjennom egen opprustning. Slike gjenkjøpsregimer innebærer dermed en merkostnad ved anskaffelsen, i forhold til hva som ville vært tilfelle i et åpent marked med fri konkurranse. Denne merkostnaden er det i praksis eksporterende stat som betaler for, selv om dette også medfører prisøkning som den importerende stat må legge ut for. Mange land krever mer enn 100 % av den kontraktsverdi som inngås i gjenkjøp. Man skiller mellom direkte gjenkjøp, hvilke betyr at gjenkjøp skal skje innen den samme sektor som våpensystemet som kjøpes tilhører (eksempelvis marine), og indirekte gjenkjøp, hvilke innebærer at man eksempelvis kan

¹⁰ Se: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/nyheter/2010/Med-fokus-pa-norsk-forsvarsindustri.html?id=598160>

¹¹ Fra en tale under INFO/ERFA konferansen, se: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/Forsvaret-og-industrien--strategiske-partnere.html?id=600337

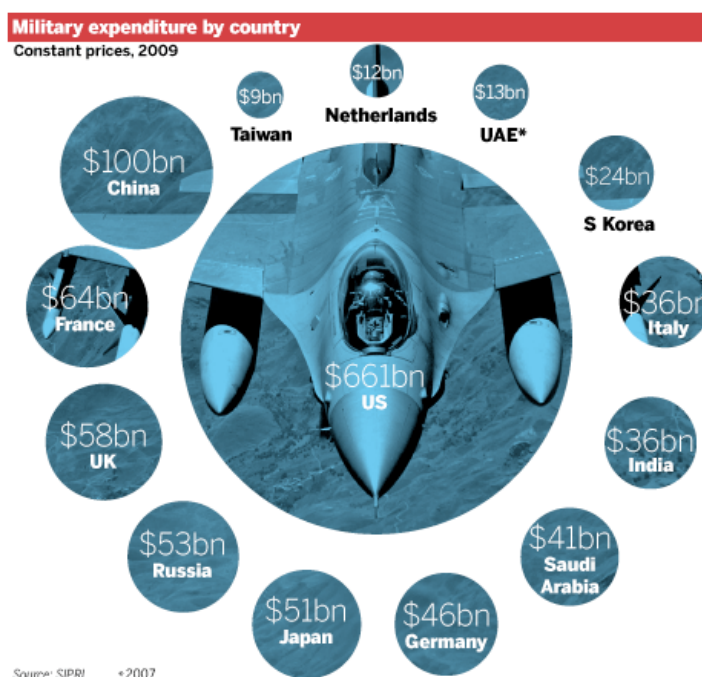
¹² Se «Møtte Chiles forsvarsminister – diskuterte NASAMS», FD 12/2 2010

inkludere kjemikalie eller bilproduksjon som del av gjenkjøpsavtaler man altså etabler på bakgrunn av våpenkjøp.

Gjenkjøpsavtaler viser både hvor tette bånd som eksisterer mellom våpenindustrien og staten denne opptrer fra, og hvor lukkede og ikkeoptimale markeder krigsmateriellindustrien operer i. Over det siste tiåret har vestlig våpenindustri i økende grad fokusert på eksportmuligheter da deres hjemmemarkeder ikke har vokst tilstrekkelig for industriens økonomiske ambisjoner. Ettersom våpeneksporten til land som krever gjenkjøp har økt betraktelig, har dermed også statens utgifter til gjenkjøp, dvs den ekstrakostnad stater betaler for at deres egen våpenindustri skal få fordeler i et ikkeoptimalt marked, økt tilsvarende. Veldig ofte benyttes også gjenkjøpsordninger for å sikre eksporterende bedrift fremtidige eksportinntekter ved å åpne nye eksportmarkeder for dem.

Hittil har de fleste bedrifter involvert i slike gjenkjøpsavtaler tjent store penger på regimet. Dette kan imidlertid endre seg, da man i den senere tid observerer at nøkkelland som realiserer sine gjenkjøpsforpliktelser ikke leverer som avtalt. De landene med de største militære forbruk i verden¹³ presser også i økende grad på for mer fordelaktige gjenkjøpsordninger for dem selv. Eksempelvis er bøtene for ikke å levere som avtalt i gjenkjøpsavtaler økende.¹⁴ I

dag ser vi de nyeste eksemplene på denne trenden i Asia. I skrivende stund søker eksempelvis både Sør- Korea og Taiwan å formalisere eksisterende ad hoc etterspørsel i gjenkjøpsregimer. India, som har hatt gjenkjøpspolicy siden 2005, er også blitt mye tydeligere på at de ønsker noe mer industrielt tilbake for sin eksplosjonsartede våpenimport. I skrivende stund gjennomgår også UAE og Saudi Arabia praksis på feltet på tilsvarende måte. Dette vil innebære at de overnevnte landene, hvilke er blant de aller største våpenimportørene i verden i øyeblikket, søker å bli behandlet mer slik Europeerne har behandlet hverandre i den internasjonale våpenhandelen i



Illustrasjonen er hentet fra Financial Times

¹³ Både målt i reelle tall og som andel av bruttonasjonalprodukt

¹⁴ Se eksempelvis: Sylvia Pfeifer «Overseas defence clients get tougher», Financial Times 10. juni. Artikkelen er tilgjengelig på: <http://www.ft.com/cms/s/0/d2737038-74b6-11df-aed7-001444feabdc0.html>

mange tiår. Dette vil igjen påvirke det internasjonale våpenmarkedet, særlig ved at prisene øker, og at statenes indirekte subsidiering av industrien øker tilsvarende. Bare de to overnevnte arabiske diktaturene har i dag stående ordre for krigsmateriell fra Europa og USA verdt omtrent 100 mrd USD for levering de neste 3-4 år. Ikke bare krever disse diktaturene mer militærindustriell adgang til nord gjennom handelen, men de søker også i økende grad kontroll over den vestlige krigsmaterielle teknologien gjennom denne våpenhandelen. Krav til lisensiert produksjon, teknologioverføring og bistand til teknologiutvikling inngår dermed i økende grad i våpeneksporten til disse landene.

Når stater subsidierer egen industri gjennom innkjøp av våpen bundet av gjenkjøpsordninger de selv betaler for, er det interessant å spørre seg om disse ordningene fungerer. Det er mange eksempler på at det ikke er tilfelle. Ofte forespeiler man seg at langt større industrieventyr skal komme ut av en våpeninvestering enn det som blir tilfelle. Verdien av gjenkjøpsforpliktelsene som ligger i vestlige våpeneksporterende selskap er også blitt så store at de medfører stor finansiell risiko. Janes Defence antar at den totale verdien av industriens ikke-innfridde gjenkjøpsforpliktelser i 2009 var på mellom 75 og 100 mrd USD. Verdien av den samlede våpeneksporten dette året var på mellom 50 og 60 mrd USD. For selskapenes del innebærer administrasjonen av disse gigantiske forpliktelsene også betydelig administrasjonskostnader.¹⁵ Eksempelvis besatt Boeing ved utgangen av 2009 utestående gjenkjøpsforpliktelser til en verdi av ca 11 mrd USD frem til 2024. Lockheed Martin besatt tilsvarende forpliktelser verdsatt til ca 10 mrd USD frem mot 2025, og BAE Systems meddeler å ha etterlevd slike forpliktelser til en verdi av 8,8 mrd USD over de ti siste årene til hele 17 land.¹⁶

En ny studie fra Janes Defence¹⁷ viser at Polens innkjøp av 48 F-16 fra Lockheed Martin i 2002, til en verdi av 3 mrd USD har skapt 104 gjenkjøpsprosjekter. Et av disse prosjektene var GMs beslutning om å velge Polen som sted for å produsere Opel Astra i 2004. Det hele viste seg svært lønnsomt for Polen, og ekstremt dyrt for den våpeneksporterende staten USA. Konklusjonen er at USAs kostnad i form av import, investeringer og teknologioverføring beløp seg til ca 6 mrd USD, mens det våpeneksporterende selskapets kontraktsverdi kun var på 3 mrd USD.

Gjenkjøpsavtalene er det altså i praksis den eksporterende staten som betaler for, og de profitterende selskapene løper ingen risiko ved operasjonen. Ingen våpeneksporterende selskap har hittil måtte betale for at gjenkjøpsforpliktelser ikke overholdes offisielt, men varslere i industrien forteller at det i enkelte tilfeller er inngått hemmelige avtaler med eksporterende stat hvor igjennom industrien er blitt bøtelagt for ikke å overholde slike forpliktelser. Gjenkjøp er uansett avtaler statsrepresentantene forhandler seg imellom, og de kritiske forhold om leveringene holdes hemmelig. Dermed får vi anta at det i det store å hele er skattebetalerne som betaler for denne type arrangementer, uavhengig av hvordan industrien leverer i forhold til avtalene.

15 Uttalelse fra Grant Rogan, som er Chief executive of offset advisory group i Blenheim Capital Services

16 John Brosnan, Head of offset at the UK's BAE Systems, til Financial Times 10. juni 2010

17 Janes defence: «The industry consultancy», 2010

Statene i verden blir allikevel i økende grad oppmerksomme på at man sjeldent får det man forespeiler seg igjen gjennom gjenkjøpsavtalene. Saudi Arabia planla eksempelvis at 75 000 jobber skulle komme ut av en våpenimport fra USA i 1985 til en verdi av 3,8 mrd USD. De fire selskapene som ble etablert gjennom gjenkjøpsavtalen ga i 2009 arbeid til 3 540 mennesker. Et annet element i dette er at de kommende markedene for vestlig krigsmateriellindustri ofte mangler infrastruktur og kunnskap nødvendig for å utvikle krigsmateriellindustri de søker å utvikle gjennom gjenkjøpsavtaler. Dette hovedgrunnen til at gjenkjøpsavtalene ikke leverer som medregnet i Midtøsten, Asia og Latinamerika.

Det norske gjenkjøpsregimet

I sin nyttårstale sa også Forsvarsminister Faremo at «Gjenkjøpsavtalene skal bidra til å styrke nasjonal industriell kompetanse, teknologiutvikling og markedsmuligheter.»¹⁸ Det er altså ingen hemmelighet at det norske gjenkjøpsregimet også er ment å være et våpeneksportfremmende tiltak. Gjenkjøpsordningen har i tillegg til Forsvarets egne anskaffelser vært det viktigste virkemiddelet i forbindelse med de næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser. Markedsadgang var tidlig en viktig målsetting. I St. meld. nr. 59 (1997–98) fremgår det blant annet at gjenkjøp skal nyttes systematisk til å åpne utenlandske, lukkede markeder for norsk, forsvarsrelatert industri. Andre viktige målsettinger har vært å bidra til langsiktige samarbeidsrelasjoner mellom norsk og utenlandsk krigsmateriellindustri, gi tilgang til teknologi, etablere teknologisamarbeid som kan gi fremtidige leveranser til Forsvaret, og å åpne mulighetene for materiellsamarbeid på myndighetsnivå.

Det norske Forsvaret har siden 1982 praktisert krav om industrielt samarbeid eller gjenkjøp ved anskaffelser av en viss størrelsesorden. Inntil nylig var praksis at disse krav stilles gjennom gjenkjøpsavtaler ved kontraktinngåelser verdt mer enn 75 millioner NOK. Denne grensen for krav om gjenkjøp ble senket til 50 mill NOK fra 1. januar 2008. Gjennkjøpsordningen er i vekst internasjonalt, og de senere årene har norsk industri hatt en årlig gjennkjøpsverdi på 3-4 mrd kroner, hvilke har tilsvart den samlede eksportverdien av norsk krigsmateriell. Antall leverandører har vokst langt raskere enn eksportens volum de senere år, noe som har nær sammenheng med de enorme verdiene verden har i gjenkjøpsforpliktelser ovenfor Norge. Ved utgangen av 2006 beløp verdien av disse forpliktelsene seg til hele 8,6 mrd NOK frem til 2013. De senere årene har mellom 150 og 220 norske bedrifter vært involvert i gjenkjøpsavtaler. I Joint Strike Fighter (JSF), benyttes ikke gjenkjøp, men en samarbeidsmodell som bygger på fordeling av produksjonsoppdrag basert på konkurransen. Denne modellen bygger på at det finnes en hovedleverandør som forplikter seg til å bruke underleverandører fra de deltagende landene. Det er utarbeidet retningslinjer for dette. Også her blir de respektive landenes industrideltagelse sett i forhold til det aktuelle landets bidrag i prosjektet. Dette skaper enorme ekspansjonsmuligheter for norsk krigsmateriellindustri, men da ikke formelt gjennom et gjenkjøpsregime. Effektene er imidlertid like.

¹⁸ Faremos tale 4. januar 2010: «Med evne til innsats - Det norske forsvaret 2010», tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-forsvarsminister-gr/2010/Med-evne-til-innsats---Det-norske-forsvaret-2010.html?id=591454

Selv om over hundre land benytter gjenkjøp ved våpenimport, stiller ikke alle våre nære allierte slike krav. Storbritannia har eksempelvis ingen legalt bindende krav til gjenkjøp, selv om de oppfordrer til industrisamarbeid gjennom deres våpenimport. USA, som altså utgjør verdens største marked for krigsmateriell, har ingen formell gjenkjøpspolitikk. Amerikanerne har imidlertid en selvforklarende lov som heter «Buy American Act», som gjør det vanskeligere å ikke kjøpe våpen fra egen industri enn det er for andre vestlige land.

NATO medlemskapet har gitt opphav til flere bi- og multilaterale samarbeidsprosjekter mellom medlemslandene. Utvikling og produksjon av Evolved Sea Sparrow Missile (ESSM) (en skipsbasert luftvernrakett) er et eksempel på et slikt prosjekt. Dette våpensystemet innstales på de nye fregattene til Sjøforsvaret. Andre NATO-prosjekter er Air Command and Control System (ACCS), Airborne Warning & Control System (AWACS), kampflyet Eurofighter 2000 og helikopteret NH-90. Det flernasjonale samarbeidet om F-16 kampfly er et anskaffelses- og produksjonssamarbeid mellom USA, Belgia, Danmark, Nederland og Norge. Krigsmateriellsamarbeidet i Norden er også viktig. Nordic Armaments Co-operation (NORDAC) legger til rette for samarbeidet. Det er i første rekke Sverige som har stått fram som en naturlig partner for Norge, spesielt innenfor landstridssystemer. Artilleriradaren ARTHUR og ildledningsinstrument for feltartilleriet som er relevant på denne arenaen. I fremtiden kan også European Defence Agency bli en naturlig samarbeidspartner på tilsvarende måte.

Forskning, utvikling og innovasjon med statsstøtte

Innovasjon Norge er en samarbeidspartner for våpenindustrien i Norge. FSi jobber konstant for å videreutvikle dette samarbeidet. Også for 2010 har Innovasjon Norge et oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet om å øke innsatsen på forsvarsområdet, bl.a. gjennom å øke omfanget av OFU/IFU kontrakter. Innovasjon Norge er også sentral i arbeidet med å følge opp en stillingen ved ambassaden i Washington D.C, betalt for av norsk våpenindustri, som er etablert for å fremme norsk krigsmateriell på det amerikanske markedet.

Forsvarsindustrien mener myndighetene aktivt må bidra ved å legge til rette slik at norsk industri i størst mulig grad kan møte Forsvarets fremtidige behov for materiell, systemer og kompetanse. Dette er argumenter den sittende politiske ledelse er svært lydhøre ovenfor. Industrien argumenterer videre med at dersom norsk våpenindustri hadde hatt tilgang på tilsvarende offentlige finansieringsordninger og med samme vilkår som i mange EU-land, kunne bransjen vært en betydelig større aktør. FSi vil kartlegge derfor nå eksisterende ordninger for offentlig tilførsel av risikokapital i viktige EU-land, med sikte på å ta opp en dialog med norske myndigheter om hva som kan gjøres for å sikre at norske bedrifter på dette området får enda bedre rammebetingelser fra de offentlige.

Der det er kostnadseffektivt og forenlig med forsvarssektorens behov, bruker regjeringen disse anskaffelsene aktivt til blant annet å videreutvikle industriell kompetanse i Norge. På denne måten fremmes også sysselsetting og eksport.

Industriens offentlige PR konsulenter

Regjeringen sender ikke bare FDs politiske ledelse ut i krigsmateriellindustriens ærend. Den stiller også sine ambassader til rådighet for våpenindustrien. Det vekket en viss oppstandelse da VG i februar 2010 meldte at en norsk ambassaderåd i Washington sponses av norsk våpenindustri. Over en helside meldte avisen at 8 norske krigsmateriellprodusenter betaler for Tom Ivar Sties ansettelse. Dette har imidlertid pågått i flere år. I tillegg ligger det i alle Norges Forsvarsattachéer sin instruks det er deres jobb å promotere norsk krigsmateriell fra de norske ambassadene hvor de er utplassert. Prinsipielt er dette et tilsvarende problem som Sties ansettelse. At Forsvarets personell stiller i uniform på våpenmesser og salgsdemoer for Kongsberggruppen er også en del av dette negative bildet. Dessverre har vi også lang tradisjon for denne type rollesammenblanding mellom stat og industri i Norge.

Myndighetene støtter krigsmateriellindustriens makedaktiviteter i utlandet på mange måter. Dette skjer eksempelvis gjennom aktiv og målrettet deltagelse på messer og utstillinger, og ved bidrag fra Forsvarets personell i markedsføring og demonstrasjoner av norsk krigsmateriell. Forsvarsdepartementet bruker omlag 2 millioner kroner i årlig støtte til dekning av reisekostnader for offiserer, både i forbindelse med markedsføring av norsk forsvarsmateriell på utenlandske forsvarsmateriellmesser og ved direkte presentasjoner av aktuelt materiell overfor mulige kjøperland. FSi søker å være et koordinerende ledd mellom myndighetene og industrien i dette.

Når staten opptrer som våpenindustriens PR konsulent og partner føyer seg inn i rekken av virkemidler staten bruker for å stimulere den kraftig ekspanderende krigsmateriellindustrien i Norge. Samtidig som staten promoterer norske våpen sponser altså myndighetene forskning og utvikling for våpenindustrien, gir skattelette for krigsprofitt og presser frem våpenkontrakter gjennom diplomatiet. Samlet bygger dette det norske militærindustrielle kompleks sterkere. Krigsmateriellindustrien trekkes i økende grad inn i varmen hos våre politikere, og sivil produksjonskapasitet militariseres fordi staten gjør det mer lukrativt å eksempelvis utvikle GSM teknologi for styring av raketter enn mobiltelefoni. Dette er en naturlig effekt av at bindingene mellom stat og krigsmateriellindustri er blitt for sterke. Konsekvensen er at industrien får operere i mer lukkede og ikke-optimale markeder, og at krigsprofitt blir stadig mer tilgjengelig for norsk næringsliv. Dette er en utvikling fredsbevegelsen altså ønsker å reversere.

Industrien og staten er strategiske partnere

Den gjeldende strategien staten i dag benytter for fremme av krigsmateriellindustrien referes ofte til som «Forsvaret og industrien – strategiske partnere». Dette er også tittelen på Stortingsmelding 38 (2006-2007) som utbroderer strategien. Denne stortingsmeldingen har et samlet Storting bak seg, og er til og med referert til i regjeringserklæringen Soria Moria II¹⁹.

¹⁹ Side 11

Et av denne strategiens hovedpoeng er å bringe norsk industri tidlig inn i forhold til utviklingen av gjennkjøpsavtaler. Dette bidrar til militarisering av sivil industri, da særlig FoU innen høyteknologi ikke nødvendigvis er forsvarsrelatert på et tidlig stadium av utviklingen av teknologien. Dermed legger tidlig inkludering av næringsliv i utvikling av gjennkjøpsavtaler til rette for at sivile selskap kan kapitalisere på å omlegge til militær anvendelse av deres teknologi.

Det vektlegges i regjeringens strategi for næringspolitiske aspekter ved Forsvarets anskaffelser at etikk er et av fire sentrale element. Dette etikkelementet er imidlertid kun operasjonalisert til å inkludere FDs etiske retningslinjer for næringslivskontakt fra mars 2007. Statens ansvar som eier i Kongsberggruppen og Nammo konsernet vurderes eksempelvis ikke i denne sammenheng. Dette eierskapet forvaltes av NHD, som ikke har entydige etiske retningslinjer for denne eierskapsutøvelsen. Det legges heller ingen føringer for å sikre konsistens med Statens Pensjonfond Utlands etiske retningslinjer i denne strategien.

St.mld 38 foreskriver tiltak som innebærer direkte subsidiering av norsk krigsmateriellindustri. Eksempelvis innebærer tiltakene økt økonomisk støtte til markedsføring av krigsmateriell ovenfor potensielle utenlandske kjøpere. Strategien som fremlegges i St.mld 38 gir også krigsmateriellindustrien en langt større kontaktflate, og dermed også påvirkningsevne, i forhold til Forsvarets materiellanskaffelser. Dette vil på sikt bidra til en yterligere konvertering fra sivil til militær produksjon i landet, særlig blant høyteknologiske bedrifter.

FD støttet opp om norsk krigsmaterielleksport ved blant annet at forsvarsattachéene har som oppgave å promotere norsk krigsmateriellindustri i sine stillinger før St. mld 38. Denne rollen fra FDs side styrkes imidlertid igjennom meldingen. Særlig fokuseres det på Innovasjon Norge, som skal la sine kontorer i utlandet bidra yterligere til fremme av norsk krigsmateriellindustri sine interesser i utlandet gjennom strategien. Strategien legger også opp til samarbeid mellom Forsvaret, krigsmateriellindustrien og Innovasjon Norge, hvor kostnadene dekkes gjennom kostnadsdeling. FD påtar seg også en rolle i å koble nettverk og kompetanse til Innovasjon Norge, Forsvarsdepartementet, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvaret for å få til en målrettet støtte for industrien i Norge. Departementet vil ta et overordnet ansvar og lede dette arbeidet. Departementet vil også kunne være et kontaktpunkt for forsvarsindustrien for å kanalisere deres henvendelser.

I tillegg etablerer strategien at det er FDs oppgave å kartlegge av muligheter for norsk krigsmateriellindustri til å være leverandør, støtte på messer og annen støtte i form av kompetanse vil kunne heve eksportandelen fra Norge.²⁰

²⁰ Side 22