

Forsvarets høgskole

våren 2011

Masteroppgave

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform

Organisering, motiver og resultater

Terje Haaverstad

Abstract

This thesis explores Norwegian policy and practice towards defence security sector reform (DSSR) in 2004–2011, focusing primarily on two Norwegian-led projects, one in Montenegro and the other in Serbia. I have analysed how the Norwegian DSSR effort is organised and what have been the main motivations behind the engagement, having an eye on both realism and idealism. Also, I have identified the most significant results and related them to the Norwegian foreign policy ambition of “making a difference”.

My conclusion is that Norway’s DSSR efforts in the two countries have been successful. One reason for that is a flexible project organisation, another the experience achieved by the Norwegian Ministry of Defence and Ministry of Foreign Affairs, as well as the interdepartmental working practice and coordination between them.

As for the motives behind the engagement, I have concluded that Norwegian foreign and security policy interests play a prominent role, notably the importance of enhancing peace and stability in Europe and of strengthening the role of NATO, which is a cornerstone of Norwegian security policy. However, idealism in the broadest sense has played a role as well, which is also reflected in the fact that the DSSR projects are funded through DAC/ODA approved donor funding principles. Finally, I argue that the documented success of the two projects illustrates how Norway can “make a difference”.

Summary

This thesis focuses on the Norwegian defence security sector reform (DSSR) effort and attempts to answer three key questions: whether it is organised adequately, what are the most important motives behind this effort, and what results have been achieved. The geographical focus is the Western Balkans during 2004–2011 through two case studies. The first case study is a capacity building project for the Montenegrin Ministry of Defence, and the second case study is a reintegration project addressing former military employees in Serbia. Not only have both projects been under Norwegian leadership, but Norway has also been the most significant donor in both.

In terms of methodology, a deductive, intensive qualitative design has been used. Empirical data is collected from governmental documents and publications, project papers, independent evaluation reports and publicly available documents on SSR, specifically related to the Norwegian approach. The data is analysed through two theoretical directions: First, organisational theory on public management is the basis for analysing organisational aspects of the Norwegian DSSR-effort. Second, international relations theory with a view to realistic and idealistic perspectives has been the basis for analysing the motives and results.

The overarching aims and objectives of the Norwegian DSSR-effort towards the Western Balkans are to promote democracy, sustainable development, stability and peace. The effort has been organised in a flexible way, according to the specificity of each situation and the requirement to meet key objectives.

Regards organisational aspects, the main conclusion of the thesis is that it is appropriate if benchmarked according to the results obtained. It is also appropriate if benchmarked according to cost-effectiveness. Furthermore, it can be argued that the Norwegian DSSR-effort in the Western Balkans is benefiting from being organised according to a simple structure within a stable and homogeneous environment.

The overarching responsibility for DSSR lies with the Norwegian MOD and MFA. This is a necessity due to the need to ensure that the country's strategic priorities are met, strategic guidance is provided and that necessary resources are allocated as well as that the DSSR-effort is connected to national security- and foreign politics aims and objectives.

The DSSR-effort is executed following project lines. This structure allows more resources for running of projects and fewer resources for management, thus avoiding keeping a costly permanent DSSR-organisation in place. Potential negative effects on the organisational aspect could occur when

projects are terminated leading to loss of experience gained and loss of lessons learned. The premise for this conclusion is that the environment in the Western Balkans during 2004-2011 has been stable and homogenous related to the political situation in lieu of the defence reform agenda. It may be that a DSSR-effort towards other regions which are not stable and not homogenous will require a different or adapted organising structure.

The main motives for the Norwegian DSSR-effort towards the Western Balkans are analysed according to the realistic and idealistic perspectives. The most important motives are mainly related to three conditions: The first condition is to secure a strong NATO through linking European states as close as possible to the Alliance. This can be obtained through establishing a democratically controlled defence sector. This is contributing to domestic and European peace and stability as well as providing relevance for being able to participate in international peacekeeping operations. The second motive is to keeping NATO relevant and that Norway is contributing to this objective. The third motive is to promote reform and capacity building within the recipient state's respective security sectors. Consequently, this would contribute to the development of democracies and sustainable development, which inherently is building and securing peace.

Implementation of the Norwegian DSSR-effort as outlined above "has made a difference" in contributing to building capacity within the Ministry of Defence of Montenegro, and in contributing to reintegrating redundant military personnel in Serbia. The Montenegrin defence ministry now has an adequate IT infrastructure in place and the required competencies for democratic control of the defence forces. A new EU compatible law on human resources management has also been included in the project in Montenegro, expanding the DSSR-effort to include the Montenegrin Governments ambitions for European and as well as Atlantic integration.

In Serbia, an excess of 4500 redundant military personnel have received direct support for reintegration into the civil society. The main result of the reintegration project is that the Serbian MOD can leave the reintegration issue behind and concentrate fully on further developing a modern, relevant and professional defence structure for contributing to peace and stability in the region and beyond. Other concrete results include: improved family economy and social integration for the majority of the beneficiaries. The effect of the DSSR-project in Serbia has also measurable impact on the tax return since the project has returned 1,83 EURO of each EURO invested. The Serbian Ministry of Defence also has been supported in developing the PRISMA-organisation for future challenges. All these reform developments are a positive contribution to stability and development in the Western Balkans, a key Norwegian policy objective.

Forord

Denne oppgaven inngår som en del av masterstudiet ved Forsvarets høgskole. Arbeidet er gjennomført vinteren og våren 2011. Oppgaven har fokus på hvordan norsk forsvarsrettet sikkerhetssektorreform er gjennomført på Vest-Balkan. Dette er gjort med ambisjon om å gi innsikt i én måte å gjøre slik innsats på. I denne regionen er de største ressursene for slik innsats er brukt.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Rolf Tamnes, direktør for Institutt for forsvarsstudier, som meget velvillig og lang utover det en kan forvente har stilt opp med sine uvurderlige råd og konkrete forslag til utforming av denne oppgaven. Han har også gitt meg mot og optimismen tilbake når framdriften har vært liten. Jeg er viss på at uten hans veiledning hadde ikke oppgavens tema fått den grundige behandling som det fortjener. En rekke andre personer sentralt plassert i prosesser ansvarlig for sikkerhetssektorreform er også konsultert og har hjulpet med å gi utfyllende opplysninger om viktige detaljer som måtte være korrekte. Disse er så mange at det er ikke mulig å nevne alle, men dere er ikke glemt!

En stor takk rettes også til min søster Ellen som med sitt kyndige argusblick har gått igjennom det språklige. Hennes hjelp har definitivt sørget for at oppgaven er lesbar av andre enn meg selv.

Til slutt må min kjære Anita få den største takken av alle som har holdt ut med mine sene kvelder, urolige netter og til tider tynnslitte tålmodighet, og som har støttet meg i tykt og tynt gjennom mine år med stabs- og masterstudier.

Innholdet i denne oppgaven står helt og holdent for egen regning, og eventuelle feil og mangler kan ingen andre klandres for.

Oslo, 23. mai 2011

Terje Haaverstad

Innhold

ABSTRACT	3
SUMMARY.....	4
FORORD.....	6
FIGURLISTE	9
1. INNLEDNING.....	10
1.1 GENERELT	10
1.2 HVA ER FSSR?	11
1.3 FSSR SOM DEL AV NORSK SATSNING PÅ VEST-BALKAN	13
1.4 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	15
1.5 FORSKNINGSSTATUS, LITTERATUR OG KILDER.....	17
1.6 AVGRENSNING OG PRESISERING	18
1.7 DISPOSISJON	19
2. METODE OG TEORETISK REFERANSERAMME.....	20
2.1 METODE	20
2.2 TEORETISK REFERANSERAMME.....	21
2.2.1 <i>Organisasjonsteori – et instrumentelt perspektiv</i>	21
2.2.2 <i>Utenriks- og sikkerhetspolitikk – interesser og idealisme</i>	23
2.2.3 <i>Interesser, idealisme og dualisme</i>	24
2.2.4 <i>Å gjøre en forskjell</i>	31
2.2.5 <i>Grunnlaget for analysen</i>	32
3. EN BESKRIVELSE AV NORSK FSSR-AKTIVITET	34
3.1 DEN BREDERE SSR-INNSATSEN PÅ VEST-BALKAN	34
3.2 ORGANISERING OG FINANSIERING AV FSSR-INNSATSEN	37

3.2.1	<i>Organisering av FSSR</i>	37
3.2.2	<i>Finansiering av FSSR</i>	43
3.3	TILFELLE 1 – FSSR MONTENEGRO	45
3.3.1	<i>Bakgrunnen for prosjektet</i>	45
3.3.2	<i>Hvorfor Norge?</i>	49
3.3.3	<i>Prosjektets kronologi</i>	51
3.3.4	<i>Prosjektets innhold og målsettinger</i>	51
3.3.5	<i>Resultater</i>	58
3.4	TILFELLE 2 – NATO/PfP TRUST FUND I SERBIA	60
3.4.1	<i>Bakgrunnen for prosjektet</i>	60
3.4.2	<i>Prosjektets organisering</i>	63
3.4.3	<i>Prosjektets innhold og målsettinger</i>	64
3.4.4	<i>Resultater</i>	66
4.	EN ANALYSE AV NORSK FSSR-AKTIVITET	69
4.1	ORGANISERING	69
4.2	INTERESSEBASERT NORSK FSSR-INNSATS	73
4.3	VERDIBASERT NORSK FSSR-INNSATS.....	79
4.4	NOEN HOVEDTREKK	82
5.	KONKLUSJON	84
5.1	OM ORGANISERINGEN	84
5.2	OM IDEALISME OG INTERESSER	85
5.3	OM RESULTATER OG OM “Å GJØRE EN FORSKJELL”	85
	FORKORTELSER	87
	KILDER	89

Figurliste

Figur 1 Thompsons typologi over en organisasjons omgivelser	22
Figur 2 Kontinuumet realisme – idealisme	24
Figur 3 Norsk FSSR-innsats – et prosessperspektiv	33
Figur 4 FSSR-organisering der oppdrags- og styringslinjene følger prosjektet.....	70

1. Innledning

1.1 Generelt

Det bredt sammensatte regjeringssoppnevnte Forsvarspolitisk utvalg, som leverte sin innstilling 31. oktober 2007, skriver;

”Det er utvalgets vurdering at behovet for innsats innen nedrustning, mot spredning av masseødeleggelsesvåpen og ikke minst støtte til sikkerhetssektorreform trolig vil øke i årene framover” (NOU, 2007, s. 36).

Jeg skal i min oppgave se nærmere på norsk innsats innenfor forsvarsrettet sikkerhetssektorreform (FSSR). Jeg vil gi en utførlig beskrivelse av organiseringen av virksomheten og av to prosjekter på Vest-Balkan¹ som Norge har ledet. På dette grunnlag vil jeg drøfte tre forhold ved den norske FSSR-virksomheten: 1) om organiseringen er hensiktsmessig; 2) hva som utgjør de viktigste motivene bak engasjementet; og 3) resultatene av FSSR-innsatsen.

Jeg anser FSSR som et interessant forskningstema av flere grunner. For det første avsettes årlig betydelige ressurser over statsbudsjettet til slik innsats. Forsvarsdepartementet (FD) disponerer årlig omlag 40 millioner kroner til diverse FSSR-tiltak (FSJ, 2010). Samtidig er det lite fokus på om denne ressursbruken skjer i henhold til politiske ambisjoner, om de egentlige motivene og om organiseringen av den er hensiktsmessig. For det andre kan FSSR få økt betydning som verktøy i norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk hvis engasjement utenlands blir endret i innhold (FMIN, 2011). Dette kan skje ved at Forsvarets innsats endrer karakter ved reduksjon eller bortfall av rene styrkebidrag, mens forsvarsrettet støtte til kapasitets- og institusjonsbygging økes.

Eksempelvis kan det i tilfellet Sør-Sudan forventes at FN vil be Norge om militær assistanse de neste årene. Da kan FSSR-støtte bli aktuelt som supplement til eller istedenfor rene styrkebidrag (Stortinget, 2011). Dette kan komme til å skje i takt med økt norsk medvirkning i postkonflikt fredsbygging generelt (UD, 2009, s. 102).

¹ Det geografiske begrepet Vest-Balkan er ikke entydig definert internasjonalt, men det menes i denne sammenheng Albania og det tidligere Jugoslavia uten Slovenia.

For det tredje er jeg personlig interessert i temaet da jeg har vært involvert i planlegging og gjennomføring av en rekke FSSR-prosjekter, spesielt på Vest-Balkan. Denne erfaringen har gitt innsyn i sentrale problemområder som koordinering, prioritering og styring av FSSR, både bilateralt og multilateralt. Spørsmålet om hvorfor Norge er aktiv innen FSSR, har hele tiden ligget der. Mitt personlige engasjement innebærer samtidig at jeg må utvise en særlig aktsomhet når jeg skal studere FSSR fordi det foreligger et potensial for å bli oppfattet å være for nær temaet (Gilje, 1993, ss. 11-12).

1.2 Hva er FSSR?

FSSR kan forstås som en komponent i den bredere anlagte virksomheten sikkerhetssektorreform (SSR). Det finnes ingen enhetlig definisjon av disse begrepene, og oppfatningen av hva de innebærer kan variere noe med kontekst. Dette underkapitlet avklarer hvilken forståelse av begrepene som legges til grunn i denne oppgaven.

Storbritannia var tidlig ute med å se SSR i sammenheng med bistand og utviklingshjelp og kan sies å være foregangsnaasjon i utviklingen og bruk av SSR som utenriks- og sikkerhetspolitisk verktøy fra slutten av 1990-tallet og framover. Britene definerer SSR som: *“a broad concept that covers a wide spectrum of disciplines, actors and activities. In its simplest form, SSR addresses security related policy, legislation, structural and oversight issues, all set within recognised democratic norms and principles”* (GFN-SSR, 2007, s. 5). Den britiske regjeringen² definerer dermed SSR som reformstøtte til sikkerhetsrelaterte aktører og disipliner rettet mot det øverste nivå og med et demokratisk fortegn.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sier i sine retningslinjer for støtte til etablering av et godt styresett og til reform av sikkerhetsstrukturer at SSR³ er rettet mot *“core security actors (e.g. armed forces, police, gendarmerie, border guards, customs and*

² Britisk utenriks- forsvar- og utviklingsdepartement har gått sammen for en helhetlig tilnærming til postkonflikt stabiliseringsinnsats ved etablering av et interdepartementalt organ for dette, den såkalte ”Stabilisation Unit” (UK, 2011). I denne organisasjonen har eierskapet til SSR ligget til utviklingsdepartementet, men en pågående revisjon kan endre dette. Revisjonen er planlagt ferdig medio 2011 (DFID).

³ I OECDs omtale av SSR brukes ”Security System Reform” og ”Security Sector Reform” om hverandre. I SSR-håndboken fra 2007 fastslås ”Security System Reform” som den terminologi OECD skal bruke. Imidlertid står det i OECDs sin treningshåndbok om SSR fra 2008 at begge uttrykk betyr det samme. I den publikasjonen brukes uttrykkene om hverandre (OECD, 2008b Punkt 2.3). Dette understreker at det hersker en viss inkonsistens i bruken av disse begrepene. I min oppgave brukes ”Security Sector Reform” konsekvent. Det er også mer forenlig med den terminologi som benyttes i offentlige publikasjoner.

immigration, and intelligence and security services); security management and oversight bodies (e.g. ministries of defence and internal affairs, financial management bodies and public complaints commissions); justice and law enforcement institutions (e.g. the judiciary, prisons, prosecution services, traditional justice systems); and non-statutory security forces (e.g. private security companies, guerrilla armies and private militia)” (OECD, 2007, s. 7).

OECDs tilnærming til SSR er å se virksomheten som en form for donert bistand der utvikling og velferd er de overordnede målene (OECD, 2008a, s. 2). OECDs retningslinjer brukes av medlemslandene som rettesnor for hvordan finansiering av SSR-virksomheten skal legges opp når midlene skal tas fra bistandsbudsjettene. Dette betyr at SSR-virksomhet som ikke kan finansieres av bistandsmidler, må finansieres over andre budsjetter. Norsk praksis her er nærmere beskrevet i organisasjonskapitlet. OECDs definisjon av målgruppene for SSR tilsier at FSSR-virksomheten er rettet mot de væpnede styrkene og overordnede styrende organer som forsvarsdepartementnivået.

I enkelte publikasjoner både i Norge og internasjonalt brukes ofte SSR som samlebegrep selv om det er tale om støtte til reform med et eksklusivt forsvarsrettet fokus. I andre publikasjoner benyttes begge uttrykk om hverandre, slik som i gjeldende langtidsplan for Forsvaret der forsvarsrettet sikkerhetssektorreform er benevnt SSR et sted og FSSR et annet (FD, 2008c, s. 32 og 38). I Forsvarets strategiske konsepter av 2005 og 2009 brukes henholdsvis begrepene *reform innenfor sikkerhetssektoren* (FD, 2004b, s. 63) og *sikkerhetssektorreform* (FD, 2009a, s. 66) for det som kunne vært betegnet som forsvarsrettet reformstøtte. I disse strategiske konseptene beskrives denne støtten å innebære at Forsvaret skal bidra til å bygge opp samarbeidspartneres selvforsvarsevne og deres evne til å bidra til internasjonal sikkerhet. Videre skal Forsvaret bidra til reform og demokratisk kontroll over samarbeidspartneres væpnede styrker. Den samme forståelsen av FSSR er gitt i Forsvarets årsrapport for 2010 utgitt i april 2011 (Forsvaret, 2011, ss. 97-98).⁴

Norsk FSSR-praksis har i løpet av 2000-tallet hatt et todelt fokus. For det første å sette mottakerlandene i konfliktområder, postkonfliktområder og skjøre demokratier i stand til å øve demokratisk kontroll over de militære styrkene. For det andre å drive kapasitetsutvikling med vekt på interoperabilitet for å kunne delta i internasjonale fredsoperasjoner (UD, 2009, s. 102).

⁴ Det bidrar imidlertid til forvirringen at FSSR her står som en forkortelse for ”forsvars- og sikkerhetssektorreform.”

I min oppgave legges den norske praksis for hvordan FSSR er blitt gjennomført de siste ti år til grunn for forståelsen av hva FSSR er. Det vil si at FSSR er den støtte som gis av den norske regjering til mottakerlandets styresmakter som bidrag til å oppnå demokratisk kontroll over og reform av dets væpnede styrker. Som et resultat av dette skal mottakerlandets forsvar kunne bidra i internasjonale fredsoperasjoner. Innenfor denne forståelsen ligger et visst handlingsrom for på hvilket nivå og i hvilken kontekst⁵ den konkrete støtten gis. De to tilfellestudiene som danner det empiriske grunnlag i min oppgave, er representative for beskrivelsen av denne forståelsen, konkretisert i funnene.

1.3 FSSR som del av norsk satsning på Vest-Balkan

FSSR som del av den utenriks- og sikkerhetspolitiske satsingen på Vest-Balkan på 2000-tallet har sine røtter blant annet i St.meld. nr. 13 (1999–2000) om hovedtrekk i framtidig norsk bistand til landene i Sørøst-Europa.⁶ Stabilitetspakten for Sørøst-Europa med OSCE som politisk overbygning og med EU som praktisk gjennomfører var ment å bli mekanismen som skulle styrke samarbeidet mellom giver- og mottakerland. Stabilitetspakten ble i 2008 erstattet av Det regionale samarbeidsrådet (RCC – The Regional Cooperation Council). Norge påtok seg ansvaret for å lede en del av ”arbeidsbordet” for sikkerhetsspørsmål, en av tre hovedgrupper⁷ som sprang ut av Stabilitetspakten (UD, 2000, s. 6). Parallelt pågikk en euroatlantisk integreringsprosess der statene i Sørøst-Europa skulle finne sine plasser i individuelt tempo. Noen av erfaringene fra disse prosessene og anbefalingen om den norske veien videre er konkretisert i Meld. St. 17 (2010–2011) om norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa. Der fastslås det at norsk bistand til landene på Vest-Balkan er et av Norges viktigste bidrag til fred og stabilitet i regionen. Det internasjonale samfunn har viktige oppgaver knyttet til konsolidering av den videre demokratiske utvikling og Norge skal delta her. Rammen for dette vil i økende grad være EU og NATO (UD, 2011, s. 6).

Videre vises det til St.meld. nr. 15 (2008–2009) om hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk at det foreligger to hovedprinsipper for ressursbruk og innsats i utenrikspolitikken. Det ene er graden

⁵ Kontekst kan være i forhold til hvilket stadium av en postkonfliktutvikling den støttede styresmakten ligger, samt om støtten gis bilateralt eller gjennom en multilateral ordning.

⁶ Sørøst-Europa defineres i denne sammenheng som Albania, Bulgaria, Romania og tidligere Jugoslavia.

⁷ Arbeidsbordene: Demokratisering og humanitære spørsmål; økonomisk gjenreisning og utvikling; sikkerhetsspørsmål.

av viktighet og relevans for det norske samfunnet. Det andre er Norges mulighet og evne til å gjøre en forskjell (UD, 2009, s. 88). I Meld. St. 17 gjøres det klart at den norske innsatsen på Vest-Balkan tilfredsstillende disse to prinsippene og at dette er i klar norsk egeninteresse.

Partnerskap gjennom blant annet NATO skal bidra til å endre fokus fra bistand til partnerskap og samarbeid på alle felter (UD, 2011, s. 6). Det vises særlig til positive politiske resultater gjennom støtte til reform av sikkerhetssektoren i Serbia og i Bosnia-Hercegovina (BiH). Det som er oppnådd gjennom den tidlige norske langsiktige satsningen, den betydelige bruken av bistandsmidler og det store kontaktnettet som er etablert, er faktorer som det skal bygges videre på i årene som kommer.

I løpet av 2000-tallet er det brukt 7,68 milliarder kroner av bistandsmidler til landene på Vest-Balkan, mens det totale bistandsbeløpet siden 1991 har vært på over 11 milliarder kroner. I tillegg kommer den norske militære innsatsen i FN- og NATO-operasjoner som har beløpt seg til nær 11 milliarder kroner siden tidlig 1990-tall. Serbia er det enkeltland som har mottatt mest, noe som har sammenheng med Milosevic-regimets fall i 2000 og behovet for å gå tungt inn for å sikre etablering av et demokratisk Serbia da landet er ansett for å være nøkkel til en varig fred og stabilitet i regionen.⁸ I følge Meld. St. 17 utgjør SSR-innsatsen overfor politi og forsvar den beste bruken av bistandsmidlene (UD, 2011, s. 58). Dette gir politisk motivasjon og praktisk grunnlag for å videreføre denne innsatsen.

Det videre FSSR-arbeidet fokuserer i stor grad på samarbeidsmålene som er nedfelt i Partnerskap for fred (PFP). Støtten skal også utvikle nasjonale kapasiteter hos landene i regionen som kan brukes i internasjonale fredsoperasjoner, spesielt de som også kan støtte opp under regionalt samarbeid (Forsvaret, 2011, s. 97). Et eksempel på dette er sanitetssamarbeidet mellom Serbia, Montenegro og Makedonia der Norge har bidratt aktivt siden midten av 2000-tallet.

FD og Utenriksdepartementet har nylig laget en felles strategi for FSSR-innsatsen på Vest-Balkan i perioden 2010–2014 der satsningsområder, arbeidsfordeling mellom departementene og finansiering er beskrevet (UD/FD, 2010). Serbia vil forbli hovedprioritet i norsk FSSR-arbeid, mens Makedonia og BiH også skal støttes i tillegg en økende innsats mot Ukraina og Georgia. På sikt er det en målsetting å oppnå en balanse mellom støtten til Vest-Balkan på den ene siden og støtten til Ukraina og Georgia på den andre (Forsvaret, 2011, s. 98).

⁸ 1,686 milliarder kroner i perioden 2000–2010.

1.4 Bakgrunn og problemstillinger

FSSR som utenriks- og sikkerhetspolitisk verktøy som oppsto fra et behov for å yte støtte til land som ble direkte berørt av de geo- og indrepolitiske endringene i kjølvannet av den kalde krigen. Oppløsningen av Warszawapakten og Jugoslavia skapte et stort behov for vestlig støtte til postkonflikt og postautoritær nasjonsbygging i Europa. Senere er slik reformstøtte fra det internasjonale samfunnet blitt gjennomført i mange andre regioner i verden, spesielt i Afrika.⁹ FSSR har grepet om seg spesielt over de siste ti årene, og både FN, NATO, OSCE, EU og de fleste europeiske stater har alene eller sammen med andre tatt i bruk dette verktøyet.¹⁰ Ofte har stater som tidligere har mottatt FSSR-støtte, gått aktivt inn som bidragsytere i multilaterale FSSR-prosjekter og dermed forsterket den kollektive innsatsen og bidratt til resultatene.¹¹

Norge har som NATO-medlem, gjennom FN, Norden og sin bistandspolitikk forpliktet seg i en rekke prosjekter og prosesser med sikte på å assistere i gjennomføring av FSSR i stater som har anmodet om slik assistanse. Assistanse fra det internasjonale samfunnet har vært helt nødvendig fordi hjemlig kompetanse er fraværende eller mangelfull. Slik reformstøtte har vært et av satsningsområdene for regjeringen gjennom flere år, noe som gjenspeiles i en rekke regjerings- og stortingsdokumenter. Satsningen har foregått bilateralt eller multilateralt. Eksempelvis forpliktet de nordiske forsvarsministrene seg i 2004 til å støtte reformtiltak på Vest-Balkan.¹² I 2008 gikk de sammen om å støtte den afrikanske unions (AU) evne til krisehåndtering og fredsoperasjoner i prosjektet "African Capacity Building" (ACB). I den senere tid er FSSR som satsningsområde befestet i statsbudsjettet for 2011 og i Forsvarets årsrapport for 2010 som ble utgitt i april 2011 (FIN, 2010; Forsvaret, 2011, ss. 97-101).

⁹ Det finnes ingen helhetlig oversikt over regionvis innsats. En indikasjon på fordeling av SSR-innsats globalt kan spores på den britiske DFID hjemmeside for antall produserte SSR-dokumenter spredt over regioner: Australasia og Stillehavsregionen 21 stk, Midt-Østen og Nord-Afrika 85 stk, Amerika 109 stk, Europa 168 stk, Asia 225 stk, Afrika sør for Sahara 348 stk. http://www.ssrnetwork.net/document_library/search_results.php?search=1&full_term=Full+search&subject_id=1100&title_term=Search+by+title®ion_id=0&author_term=Search+by+author&country_id=0&search.x=21&search.y=8. Benyttet kilde 01.03.2011.

¹⁰ FN relatert til "Integrated missions", NATO relatert til "Comprehensive approach" (CA), EU relatert til "Civil-Military Coordination" (CMCO).

¹¹ Slovenia har for eksempel ledet koordineringsforumet, South-East Europe Clearinghouse (SEEC) for assistanse til forsvarsreform til NATO kandidatland og daværende PFP-aspirerende land i Sørøst-Europa: http://www.seecdb.net/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=6. Benyttet kilde 04.04.2011.

¹² Statsbudsjettet for 2007: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-1-2007-2008-5/1/6.html?id=484202>. Benyttet kilde 05.02.2011.

Generelt skyldes dette engasjementet en erkjennelse av at reform av sikkerhetssektoren i postkonfliktstater og stater som er i ferd med å gjennomgå nasjons- og kapasitetsbygging, er grunnleggende for å kunne oppnå varig fred og stabilitet (UNSC, 2007). I Forsvarets årsrapport 2010 vises det til økt sammenheng mellom utvikling, stabilitet og sikkerhet. En konsekvens av dette er at FSSR får stadig større oppmerksomhet, også for Forsvaret (Forsvaret, 2011 pkt. 6.1.8).

SSR, herunder FSSR, er i dag et viktig verktøy i norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk, noe som framgår både av St.meld. nr. 15 (UD, 2009), som drøfter hovedlinjene og interessene i norsk utenrikspolitikk, og St.prp. nr. 48 (2007–2008), langtidsplanen for Forsvaret 2009–2012 (FD, 2008c). Begge dokumentene utgjør et viktig grunnlag når man skal drøfte motivene bak den norske SSR-innsatsen. Begge dokumentene betoner at innsatsen tjener norske interesser, og er i samsvar med norske idealer.

Norge har lange tradisjoner for det som i dag betegnes som *engasjementspolitikk* (Kristoffersen, 2009), nemlig en målsetting om å arbeide for å bedre andres levevilkår. Dette engasjementet har eksplodert i omfang siden 1970-tallet godt hjulpet av inntektene fra olje- og gassvirksomheten. Samtidig har formene for engasjement endret seg. I dag ligger tyngdepunktet innenfor uhjelp, humanitær bistand, fred og forsoning og menneskerettigheter – og SSR. Den norske engasjementspolitikken har primært vært motivert i en uegennyttig idealisme. Men den har også hatt som mål å tjene norske *interesser*; ikke minst er det å fjerne grunnlaget for konflikt viktig også for norsk *sikkerhet* (FD, 2009a; Græger, 2007; Støre, 2008; Tamnes, 1997). I St.meld. nr. 15 slås det fast at utenrikspolitikkenes interessefokus bidrar til å gi økt tyngde og relevans til engasjementspolitikken (UD, 2009, s. 89).

Jeg vil i denne oppgaven behandle tre problemstillinger:

- **Er organiseringen av den norske FSSR-innsatsen hensiktsmessig?**
- **Hva utgjør de viktigste motivene for engasjementet? Vi skal her ha et særlig øye til betydningen av realisme og idealisme.**
- **Hvilke resultater har Norge oppnådd i sitt FSSR-arbeid?
Har Norge evnet ”å gjøre en forskjell”?**

Alle problemfeltene blir beskrevet i kapittel 2 og 3. Organiseringen av FSSR-innsatsen omhandler perioden 2004–2011, og jeg vil her også ta for meg to tilfellestudier på Vest-Balkan.

I kapittel 4 drøftes spørsmålet om organiseringens hensiktsmessighet, motivene bak FSSR sett hen til norske interesser og idealer samt resultatene av FSSR-innsatsen.

1.5 Forskningsstatus, litteratur og kilder

Det finnes lite norsk sikkerhetssektorforskning som behandler organisering, motiver og virkning. Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) har derfor identifisert dette som et problemområde det ønsker å se nærmere på. I prosjektet "A stocktaking and scoping study of Norway's approach to SSR" fra januar 2011 til medio mai 2011 ser NUPI på norsk SSR-innsats i et helhetlig perspektiv.

Mitt arbeid har trukket veksler på en omfattende forskningslitteratur om den bredere norske sikkerhets- og utenrikspolitikken, herunder engasjementspolitikken. Ved Universitetet i Oslo gjennomførte Marte Cecilie Baumann i 2000 en studie av normative orienteringer som ligger til grunn for norsk engasjement på Balkan. Enkelte av funnene i oppgaven gir oss en innsikt til å forstå den norske FSSR-innsatsen på Balkan fra 2000-tallet. Videre beskriver Baumann endringen i norsk utenrikspolitikk i det første tiåret etter den kalde krigen, der bistand blir aktivt benyttet for å oppnå resultater i et slags idealistisk egennytteperspektiv, hvilket innebærer at den verdipolitiske og den realpolitiske linje i norsk utenrikspolitikk har nærmet seg hverandre (Baumann, 2000). Masteroppgavene til Erik Bøifot og Helene Forsland Berger har vært særdeles nyttige for beskrivelsen av realisme- og idealismeperspektivene i teoriavsnittet. Disse oppgavene har også gitt et utvidet grunnlag for beskrivelsen av avveiningen mellom idealer og interesser under den kalde krigen og fram til midten av 2000-tallet (Berger, 2005; Bøifot, 2007). Ved Chr. Michelsens Institutt er det gjennomført noe forskning på norsk SSR-innsats overfor den sørlige halvkule spesielt, og en rapport om dette ble utgitt i 2003 (Tjønneland, 2003). I denne rapporten behandles organisering og rolleavklaring og det vises til resultater det kan trekkes lærdom fra.

Internasjonalt finnes det en rekke rapporter og studier om erfaringer og resultater av SSR-innsats i enkeltland eller regioner verden over. Slike arbeider er ofte spesifikke for de enkelte tilfeller, men kan likevel inneholde konklusjoner og funn som kan være representative for beslektede SSR-prosjekter. En del av dette er evalueringsrapporter av ansvarlig aktør og kan derfor være farget av egen agenda. Imidlertid har en rekke SSR- og FSSR-prosjekter som Norge har bidratt til, vært gjenstand for uavhengige evalueringer som er foretatt etter kjente vitenskapelige prinsipper. Disse evalueringene inneholder mye informasjon om norsk SSR- og FSSR-

virksomhet som oppgaven har trukket veksler på. For den ene tilfellestudien beskrevet i min oppgave er det utarbeidet fire uavhengige evalueringer. For hele den norske bistanden til Vest-Balkan, herunder deler av SSR-innsatsen, har NORAD nylig laget en omfattende rapport som er hyppig referert til i denne oppgaven (NORAD, 2010b).

Flere av arbeidene som omhandler organisering, planlegging, styring og rapportering av SSR-virksomheten er unntatt offentlighet. De er påført tilgangskode for begrenset distribusjon eller kan være utkast eller uformell korrespondanse. Det er gitt tillatelse av utsteder i hvert enkelt tilfelle når slike kilder er benyttet.

Arbeidet hviler ellers tungt på dokumenter fra norske myndigheter som Stortinget, regjeringen og forvaltningen. Enkelte av disse dokumentene er konkrete strategi- og styringsdokumenter. Andre er utkast, men disse er oftest så nær opp til den endelige versjonen at informasjonen i dem er pålitelige.

I forhold til annen forskning er mitt arbeid unikt i den forstand at jeg studerer SSR-innsats i forsvarssektoren i lys av norske idealer og interesser og drøfter organisering og resultater. Dette er ikke gjort tidligere.

1.6 Avgrensning og presisering

Hovedfokus i oppgaven er FSSR, men i enkelte tilfeller vil det være hensiktsmessig å se den norske innsatsen i et bredere SSR-perspektiv. Dette skyldes dels et behov for å skissere den bredere referanserammen for innsatsen og dels at de militære og sivile prosjektene og aktivitetene ofte er nært beslektet. Et eksempel på dette kan være støtte til nedbemanning av kombattante som ikke har vært del av det etablerte forsvaret.

Opgaven vil ikke ta for seg rene norske militære styrkebidrag til støtte for FSSR. Den avgrenser seg til norsk økonomisk assistanse, donasjoner og rådgivning til reform av forsvarsektoren.¹³ Støtte til reform av overordnede forsvars- og sikkerhetspolitiske kontrollmekanismer, blant annet for å sikre sivil styring med og demokratisk kontroll over sikkerhetsaktørene, er et særlig anliggende i dette.

¹³ Herunder også tidligere kombattante og paramilitære.

Jeg vil som utgangspunkt anlegge et bredt perspektiv for å belyse problemstillingene. Dette vil kombineres med to utvalgte tilfellestudier for å få en mer presis eller håndfast innsikt i FSSR-virkksomheten, i spennet fra målsetting til gjennomføring. Som tilfellestudier konsentrerer oppgaven seg om to utvalgte prosjekter som er gjennomført på Vest-Balkan.

Jeg skal primært se på verktøyet FSSR, der finansieringen både kan komme fra én av søylene eller fra begge, unilateralt eller multilateralt. Oppgaven vil ta for seg reformstøtte til forsvarssektoren som her forstås som politisk og militær strategisk ledelse, det vil si nivåene forsvarsdepartement og generalstab¹⁴ med underliggende etater.

I beskrivelsen av det militærstrategiske politiske nivå vil benevnelsen FD konsekvent bli benyttet kun om det norske Forsvarsdepartementet. I benevnelsen av forsvarsdepartementene i støttede stater blir benevnelsen MOD konsekvent benyttet som er akronymet for det engelske Ministry of Defence.

1.7 Disposisjon

Oppgaven består av i alt fem kapitler. Kapittel 1 beskriver bakgrunn, kontekst og problemstillinger.

Kapittel 2 omhandler metode og teoretisk rammeverk.

Kapittel 3 beskriver hvordan FSSR-innsatsen er organisert, fra FD ned til utøvende virksomhet. Deretter beskrives to tilfellestudier fra FSSR-prosjekter på Vest-Balkan ledet av Norge. I dette kapitlet beskrives også resultatene av de to tilfellene.

Kapittel 4, analysen, er todelt. Den første delen drøfter organiseringen av FSSR-virkksomheten. Den andre delen drøfter FSSR-innsatsen i lys av realisme- og idealismeperspektivene. Det pekes her også på om innsatsen ”gjør en forskjell”.

I kapittel 5 samles trådene, og oppgavens hovedfunn oppsummeres.

¹⁴ Tilsvarende forsvarsstaben i Norge.

2. Metode og teoretisk referanseramme

I dette underkapitlet beskrives metode med forskningsdesign samt utvalgte teorier og perspektiver som benyttes som utgangspunkt for min analyse.

2.1 Metode

Oppgaven vil ha en deduktiv, intensiv undersøkelsesdesign med en kvalitativ metodisk tilnærming. Den hviler på teori fra fagfeltet internasjonale relasjoner og organisasjonsteori for offentlig sektor. Et instrumentelt perspektiv vil bli benyttet for å analysere organisering.

Perspektivene interesser og idealisme vil bli benyttet for å belyse de viktigste motivene for engasjementet. Jeg vil bruke enkle tilfellestudier for å belyse og utdype problemstillingene.

Oppgaven baserer seg på sekundærdata og benytter seg av eksisterende dokumentasjon, ikke skreddersydd datainnsamling. Dette betyr at data utgitt for andre formål enn å besvare oppgavens spesifikke problemstillinger blir benyttet. Dette kan bety en begrensning, men i dette tilfellet er det god sporbarhet til kildene som sekundærdataene bygger på og til hvordan de er samlet inn. Dette er positivt for påliteligheten til dataene (Jacobsen, 2005, ss. 165-167). Kildematerialet er skriftlig materiale fra kommunikasjon mellom aktørene, møtoreferater, evalueringsrapporter og offentlige dokumenter. Dette materialet anses som hensiktsmessig og troverdig. Mange dokumenter er skrevet av aktører som ikke bare er dypt engasjert, men som også har et nært eierskap til prosessene. Dette nødvendiggjør at vi leser slike dokument med en kritisk distanse. Kvaliteten på troverdigheten til kildene er likevel gjennomgående høy ved at de representerer offentlige institusjoner eller anerkjente og uavhengige forskningsbaserte virksomheter. Oppgaven søker å benytte empiri fra kilder som er uavhengige av hverandre, men det har ikke vært mulig i alle tilfeller (Jacobsen, 2005, s. 137). Oppgaven benytter dokumentundersøkelse som metode for innsamling av empiriske data. Dette er hensiktsmessig fordi dokumentasjonen for de forholdene som beskrives, i det vesentlige finnes i skriftlig format. I dette ligger det at det er gjort metodiske fravalg. En metode for datainnsamling som er vurdert, men forkastet, er å gjennomføre intervjuer. Det er så mye skriftlig materiale at intervjuer ikke har vært nødvendige. Deler av framstillingen er blitt forelagt et lite utvalg av aktører for kvalitetssikring.

Oppgaven legger til grunn at det blant FSSR-aktørene er en grunnleggende positiv vilje til å håndtere utfordringene, og samarbeidsforholdet mellom aktørene vurderes som åpent. Det forutsettes en form for rasjonell opptreden fra aktørene (Gilje, 1993, s. 95). Forskjellige former for rasjonalitet kan spille inn (Gilje, 1993, ss. 168-170).

2.2 Teoretisk referanseramme

2.2.1 Organisasjonsteori – et instrumentelt perspektiv

I denne delen introduseres relevant organisasjonsteori som grunnlag for drøftingen i kapittel 4 om hvorvidt FSSR-innsatsen er hensiktsmessig organisert.

Organisasjonsteori for offentlig sektor rommer mange retninger og perspektiver. I boken ”Organisasjonsteori for offentlig sektor” omtales det instrumentelle perspektiv, det kulturelle perspektiv og myteperspektivet som relevante forklaringsmodeller (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009, s. 33). I denne oppgaven har jeg valgt å benytte ett av disse perspektivene som teoretisk grunnlag for drøftingen, nemlig det instrumentelle. Årsaken til dette er dels å unngå et unødig stort organisasjonskapittel som plassen ikke vil tillate, dels at dette perspektivet er tilstrekkelig for å besvare problemstillingen om organisering på en tilfredsstillende måte.

Offentlige organisasjoner er her å betrakte som instrumenter for måloppnåelse. Handlingene som utføres for å nå disse målene, kan karakteriseres som formålsrasjonelle og består av fire elementer. For det første, hva er målet eller problemet, hva ønskes oppnådd og hva er avstanden i forhold til nåsituasjonen? For det andre, hvilke alternativer finnes? For det tredje, hvilke konsekvenser får et valg i forhold til målene? For det fjerde, hva er beslutningsreglene for hvordan valget mellom alternativene skal tas? (Christensen, et al., 2009, ss. 33, 35, 37).

Det instrumentelle perspektivet kan deles i en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I den hierarkiske varianten blir organisasjonen sett på som enhetlig. Organisasjonen er byråkratisk. Det som kjennetegner en byråkratisk organisasjonsform er den store grad av arbeidsdeling, regelstyring og bruk av prosedyrer i utførelsen av oppgavene. I en forhandlingsvariant er organisasjonen satt sammen av underenheter, ofte med motstridende mål, interesser og kunnskaper. Det må forhandles og kompromisser til for å oppnå et resultat (Christensen, et al., 2009, s. 34). Alternativer eller supplerende organisasjonsformer til byråkrati kan være flat

struktur eller matrisestruktur, gjerne spesialiserte. Midlertidige ordninger som utvalg, arbeidsgrupper eller prosjektorganisasjon er også vanlig (Christensen, et al., 2009, s. 40).

Innen det instrumentelle perspektivet kan offentlige organisasjoner ha en enkel eller en kompleks struktur. Enkel struktur betyr få posisjoner og underenheter og oversiktlige forbindelser mellom disse. Kompleks struktur har mange nivåer, mange enheter på hvert nivå, og mange løse eller tette, selvstendige eller integrerte koplinger vertikalt og horisontalt.

Handlingsmiljøet, om det er stabilt eller skiftende, homogent eller heterogent, har stor betydning for hvordan organisasjonsstrukturen bør utformes ut fra formålsrasjonalitet. Dette gir grunnlag for fire like typer organisasjonsstrukturer eller kategorier som angitt med nummer i figur 1 (Thompson, 1967).

	Stabile omgivelser	Skiftende omgivelser
Homogene omgivelser	1. Enkel struktur	3. Desentralisering til regionale underenheter
Heterogene omgivelser	2. Flere underenheter basert på spesialisering etter formåls- eller prosessprinsippet, som hver svarer til homogene deler av handlingsmiljøet	4. Desentralisering til underenheter basert på spesialisering etter formåls- eller prosessprinsippet

Figur 1 Thompsons typologi over en organisasjons omgivelser

Kategori 1 er lite ressurskrevende og samhandler enkelt med omgivelsene fordi den er forutsigbar og har ensartet ekspertise, oppgaver og interesser. Kategori 2 stiller større krav til organisasjonen, fordi den må bruke ekstra ressurser både på å dele opp sin egen organisasjon og på å samordne kontakten med omgivelsene. Kategori 3 har større usikkerhet og bruker mer ressurser enn de to første på grunn av ustabile omgivelser. Kategori 4 opplever enda mer usikkerhet og bruker enda mer ressurser, fordi den krever en oppdeling av de regionale underenhetene.

I analysen av FSSR-organiseringen vil jeg benytte empirien fra kapittel 3.2 og drøfte den i lys av Thompsons typologimatrise og dens kategori 1, enkel struktur.

2.2.2 Utenriks- og sikkerhetspolitikk – interesser og idealisme

Som nevnt i innledningen er FSSR-innsatsen et virkemiddel i norsk utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk. Disse er i praksis overlappende (Berger, 2005, s. 10). Derfor er en begrepsavklaring nødvendig.

En stats *utenrikspolitikk* kan defineres som den strategi eller tilnærming en regjering har valgt for å oppnå sine mål i relasjon til andre stater (Smith, Hadfield, & Dunne, 2008, s. 12). St.meld. nr. 15 om hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk fastslår at den sentrale målsetting for utenrikspolitikken er å ivareta norske interesser (UD, 2009, s. 11). Hovedelementet i de fleste definisjoner av *sikkerhetspolitikk* er at den har som mål å sikre et lands suverenitet og politiske handlefrihet overfor andre land (Regjeringen, 2011).

Regjeringens FSSR-innsats er del av regjeringens utenriks- og sikkerhetspolitiske strategi overfor omverdenen for å ivareta nasjonale interesser ved å understøtte norsk sikkerhet, suverenitet, velferd og politisk handlefrihet. Det anses derfor å være i norsk egeninteresse å gjøre denne FSSR-innsatsen. Samtidig er den også idealismemotivert, noe som kommer til uttrykk i at den skal bidra til stabilitet og demokratisk utvikling bortenfor hva som utgjør en snever norsk egen nytte (Forsvaret, 2011, s. 97).

Disse synspunktene kan knyttes an til et bredere perspektiv, nemlig at norsk utenrikspolitikk og sikkerhetspolitikk har vært preget av både interesser og idealer, eller realisme og idealisme. Vektleggingen av interesser og idealer har svingt avhengig av internasjonal kontekst og nasjonale forhold (Berger, 2005, s. 7). Noen setter et skille ved slutten på den kalde krigen. Henrik Thune og Ståle Ulriksen framholder at det under den kalde krigen fantes to utenrikspolitiske arenaer som skilte seg fra hverandre. Den ene arena var sikkerhetspolitisk tung gjennom alliansetilknytningen og utgjorde den realistiske tendens. Den andre arena betegnes som aktivistisk og var den del av utenrikspolitikken som ikke var sikkerhetifisert og som representerte idealismen. Disse to arenaer ble gradvis sammenfallende etter den kalde krigens slutt, noe som forfatterne hevder reduserte Norges handlingsrom i utenrikspolitikken (Baumann, 2000; Thune & Ulriksen, 2002, s. 3).

Bjørn Olav Knutsen hevder at det er en økt vekt på realisme i utenriks- og sikkerhetspolitikken etter den kalde krigen på grunn av behovet for en robust nærområdepolitikk. På den annen side kan det hevdes at vi de siste 20 år har sett en sterkere idealistisk tendens i utenriks- og sikkerhetspolitikken enn tidligere som en følge av de mange engasjementene for fred, demokrati

og menneskerettigheter *utenfor* nærområdet (Knutsen, 2008). Intervensjonene på Balkan og håndhevingen av flyforbudssonen over Libya har for eksempel vært begrunnet i hensynet til den humanitære situasjon. I St.meld. nr. 15 om hovedlinjene i utenrikspolitikken står det at de engasjementspolitiske tiltakene i Afghanistan er vel så viktige som NATOs militære nærvær (UD, 2009, s. 88). Norsk bistands andel av bruttonasjonalinntekten (BNI) har mellom 2000 og 2008 holdt seg relativt stabilt, fram til en signifikant økning kom for året 2009, noe som gjorde at målet om en prosent av BNI ble nådd (NORAD, 2010a). Disse romslige midlene med relativt få bindinger gir Norge en unik posisjon til å opptre som aktiv aktør på den utenrikspolitiske arena.

Alle disse eksemplene illustrerer imidlertid at skillet mellom realpolitikk og idealisme er flytende, de går hånd i hånd og glir i mange tilfelle over i hverandre. Forholdet mellom realpolitikk og nasjonal egeninteresse på den ene siden og idealisme og uegennyttighet på den andre kan ses som et kontinuum som vist i figur 2.

I analysen i kapittel 4 vil jeg benytte sju motivparametre innenfor spennet av dette kontinuumet som teoretisk grunnlag for en drøfting av FSSR-innsatsen.

I det etterfølgende beskrives først realisme og idealisme i et teoretisk perspektiv og med eksempler på norsk praksis. Deretter beskrives kort den norske dualismen i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Avslutningsvis anskueliggjøres dette i matrisen i figur 3 til slutt i kapittel 2.



Figur 2 Kontinuumet realisme – idealisme

2.2.3 Interesser, idealisme og dualisme

Interessepolitikk kan knyttes til en av hovedretningene i fagfeltet om internasjonale relasjoner (IR), nemlig realismen. Denne understreker betydningen av nasjonal sikkerhet og overlevelse samt betydningen av opprettholdelse av maktbalanse (Jackson & Sørensen, 2010, ss. 60-96; Waltz, 1979, s. 117). *Idealismepolitikk* kan knyttes til den liberale IR-retningen, som blant annet legger vekt på betydningen av verdier og normer og av interessefellesskap over landegrensene (Østerud, 2007, s. 236). I det etterfølgende vil realisme og idealisme bli brukt som overordnede

begrep. Uttrykkene egeninteresse/interessepolitikk og uegennyttighet/verdipolitikk blir brukt når det er behov for å tydeliggjøre realisme og idealisme.

Realisme. Den toneangivende nyklassiske realismeteorikeren Hans J. Morgenthau skrev at menneskets egeninteresse og søken etter makt var et grunnleggende premiss i internasjonal politikk. Statens politiske ledelse handlet i statens interesse. Videre hevdet han at stater opererer i et internasjonalt anarki. Morgenthau mente at internasjonal politikk var maktrevet (Morgenthau, Thompson, & Clinton, 2006, s. 27). En følge av dette er en usikkerhet om andre staters hensikter, som medfører at stater sikrer seg og sine egeninteresser gjennom å være sterke.

Nyrealisten Kenneth N. Waltz legger mindre vekt på maktbegjær som drivkraft. Han framhever i stedet viktigheten av strukturelle kjennetegn som anarki i det internasjonale system, av at det finnes internasjonale avhengighetsbånd samt at ikke-statlige aktører spiller en reell rolle (Østerud, 2007, ss. 236-241). Waltz forutsetter at statens overlevelse er dets overordnede mål fordi dette er et grunnleggende premiss for å oppnå en stats øvrige mål (Waltz, 1979, ss. 91-92, 126, 134). Men også for nyrealistene er makt det umiddelbare målet, uavhengig av hva som måtte være målene på sikt.

På tross av ulikhetene innenfor realismen er det en felles oppfatning at det internasjonale systemet er anarkistisk, at stater organiserer seg på en slik måte at de kan forsvare sine interesser, og at disse er motivert i behovet for å sikre overlevelse.

Stephen M. Walt, en annen framtrædende nyrealist, har drøftet militær assistanse i et realismeperspektiv: Militær assistanse øker staters samhandling og dermed muligheten for påvirkning. Det etableres bånd mellom den som gir og får, og en følelse av takknemlighet utvikler seg (Walt, 1987, s. 7). For eksempel har Norge opplevd dette i sitt forhold til USA (Heier, 2006, s. 64). Jo mer militær bistand en stat mottar, jo mer innflytelse over mottakerens utenriks- og sikkerhetspolitikk kan donornasjonen oppnå (Walt, 1987). Slike motiver for å gi militær bistand i egeninteresse kan typisk ses som forenlig med realismeteorien.

Den realistiske tenkningen fikk sterkere fotfeste på norsk side som en følge av erfaringene under andre verdenskrig og den kalde krigen. Nøytralitetslinjen i tiden etter unionsoppløsningen og fram til 1940 hindret ikke at Norge ble dratt inn i den andre verdenskrigen. Disse erfaringene ledet Norge fram til NATO-medlemskap i 1949 og en atlantisk orientering der USA sto som den strategiske garantisten for Norges sikkerhet. De geostrategiske forhold med bipolar blokkdannelse mellom USA og Sovjetunionen, samt norske historiske erfaringer fra den tyske

okkupasjonen, brakte realpolitikken for alvor inn i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk på en annen måte enn i mellomkrigstiden da Norge kunne holde en viss avstand til stormaktsrivaliseringen. Realismen ble derfor også en dominerende tendens blant analytikere, i Norge som i andre vestlige land.

Slutten på den kalde krigen bidro umiddelbart til en utbredt oppfatning også i Norge om at man nå ville kunne legge det markante maktspeilet bak seg til fordel for økt dialog og samarbeid. Nye konflikter har imidlertid rokket ved en slik oppfatning og synliggjort realismens gyldighet til forståelse av internasjonale forhold.

Omleggingen av Forsvaret sammen med aktiv norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner med *den skarpe ende* av innsatsforsvaret kan i første rekke knyttes til realisme. Norge har deltatt i disse operasjonene fordi det tjener norske overordnede egeninteresser, spesielt alliansetilknytningen, og fordi det gir relevant trening for å opprettholde en relevant militærmakt, slik FD formulerer det (FD, 2004b).

Idealisme handler om å sette seg høyverdige mål, om uegennyttige handlinger.¹⁵

”En idealist er en som mener at idealer, ønsker og prinsipper kan påvirke politikken – og forholdet mellom stater – på avgjørende måter” (Østerud, 2007, s. 236).

Innen fagfeltet IR er ikke idealisme en egen teoriretning, men nærmest knyttet til den liberale skoleretning. I den liberale retning står frihet, samarbeid, fred og utvikling som vesentlig. Dette finner vi igjen i den engelske 1600-tallsfilosofen John Lockes ideer om at statens eksistens er til for å underbygge frihet og lykke for sine innbyggere. Fra disse ideene oppsto prinsippet om *rettsstaten* som garantisten for sikring av den enkeltes integritet, særlig i forhold til politiske rettigheter og konstitusjonelle garantier mot maktmisbruk (Østerud, 2007, s. 50). Motsatsen var realistenes syn om *maktstaten* som det sentrale.

Filosofen som Jeremy Bentham utviklet i andre halvdel av 1700-tallet den tanke at internasjonal rett var av interesse for stater i deres utenrikspolitiske forhold til hverandre. Den tyske filosofen Immanuel Kant lanserte sent i samme århundre sin idé om den evige fred, der republikker skulle samarbeide om mekanismer for å skape og opprettholde varig fred (Jackson & Sørensen, 2010,

¹⁵ Idealisme har flere definisjoner og betydninger. I min oppgave velger jeg å benytte definisjonen av moralsk idealisme i Store norske leksikon; *”Handlinger sprunget ut av høyere motiver enn de egoistiske og sanselige. Begrepet brukes også i alminnelighet om en streben for å realisere idealer”* <http://www.sn.no/idealisme>. Benyttet kilde 18.03.2011.

ss. 98-99). Disse og andre liberale filosofers tankegods fikk stor innflytelse på den videre utviklingen av ideer og teorier om staters forhold til hverandre.

Etter den første verdenskrig fikk den idealistiske internasjonalismen sin storhetstid, der konfliktløsning og stabil internasjonal orden var det overordnede målet. Maktbalansesystemet som hadde eksistert i tiden før første verdenskrig, hadde brutt sammen, og idealismen var en reaksjon på dette. Idealistene forfektet interessefelleskap over landegrensene og eksistensen av en grunnleggende samforstand i internasjonale forhold. Som et konkret resultat av liberal internasjonalisme ble Folkeforbundet etablert i 1919 i kjølvannet av den første verdenskrig. Hensikten var å etablere en overnasjonal myndighet som skulle avverge framtidige kriger (Østerud, 2007, ss. 236-239). Det ble i mellomkrigstiden rik anledning til å kritisere Folkeforbundet for manglende evne til å hindre aggresjon og for å ha urealistiske idealistiske målsettinger. Forbundspakten overlevde andre verdenskrig bare i navnet og ble formelt oppløst etter opprettelsen av FN i oktober 1945. FN arvet erfaringsgrunnlaget etter Folkeforbundet, men FNs hovedforsamling og sikkerhetsråd kan betraktes som en balanse mellom idealisme og realisme i FNs struktur. FN arvet flere av Folkeforbundets ordninger for fremme av internasjonal fredelig sameksistens og utvikling, videreutviklet dem og etablerte nye institusjoner med det til felles at fred og internasjonal stabilitet skulle være målet (Østerud, 2007, s. 302). FN er gjerne blitt omtalt som bærebjelken, ryggraden og hjørnesteinen i norsk utenrikspolitikk (Tamnes, 1997, s. 341). Samme rolle skulle NATO spille i sikkerhetspolitikken (FD, 2008c, s. 40; UD, 2009, s. 91).

Utviklingen av de vestlige verdibaserte demokratiene i etterkrigstiden har stimulert til utviklingen av liberal tenkning i IR-sammenheng. Teorien om mellomstatlig kompleks gjensidig avhengighet¹⁶ er et eksempel her, utviklet av Robert Keohane og Joseph Nye i boken "Power and Interdependence" (Keohane & Nye, 2011). Etterkrigstidens mellomstatlige gjensidige avhengighet utviklet seg vesensforskjellig fra tidligere. I teorien om den komplekse gjensidige uavhengigheten ligger det tre hovedantakelser om endringer i mellomstatlig samkvem. Den første antakelsen er at statslederne ikke lenger er de eneste mellomstatlige primæraktører, men at det nå er et sett av aktører i andre deler av statsapparatet som også påvirker forholdet til andre stater. Den andre antakelsen er at private og andre grupperinger utenom de offisielle kanalene i større og større grad agerer som aktører på den internasjonale scene. Den tredje antakelsen er at

¹⁶ Oversatt fra "complex interdependence".

militærmakt er blitt et mindre nyttig instrument enn tidligere. Slutningen var at innenrikspolitikk og utenrikspolitikk hadde kommet nærmere hverandre og gjenspeilte seg i måten koalisjoner og nye beslutnings- og samarbeidsformer oppsto. En følgeeffekt av denne utviklingen var at de typiske innenrikspolitiske områdene økonomisk vekst, økt velferd og forbedrede sosiale forhold fikk høyere status enn tidligere også i utenrikspolitikken. Storpolitikk og nasjonal sikkerhet ble tilsvarende tonet ned. Teorien om gjensidig uavhengighet kan være en forklaringsmodell for den utviklingen vi har sett i etterkrigstiden. Denne utviklingen har vist et økt mangfold av ikke-statlige organisasjoner, brytninger i de vestlige demokratienes utenrikspolitikk gjenspeilet i tendensen til å ri flere hester samtidig, fremme av eget lands komparative fortrinn og internasjonale institusjoners økte betydning. For småstater i særdeleshet er internasjonale institusjoner blitt en viktig arena for fremme av egne utenrikspolitiske målsettinger, både de idealpolitiske og realpolitiske (Jackson & Sørensen, 2010, ss. 105-107).

Keohane og Nye erkjente at maktbruk ikke kunne utelukkes mellom stater med velutbygd kompleks gjensidig avhengighet (Keohane & Nye, 2011, s. 28). De avviste derfor ikke at realistenes syn på maktbalanse, men poengterte at realistene burde søke å forstå maktbalansetenkningens begrensninger og tilegne seg innsikt i liberal tilnærming til mellomstatlig samkvem (Jackson & Sørensen, 2010, s. 107).

I den såkalte republikanske liberalismen er Kants teori om demokratisk fred blitt videreutviklet. Det er hevdet at liberale demokratier er mer fredelige og lovydige enn andre politiske systemer og at fordi antallet demokratier i verden øker, går verden mot økende grad av fred. Michael Doyle har formulert tre kriterier for eksistensen av fred mellom liberale demokratier. For det første en nasjonal politisk kultur for fredelig konfliktløsning og at regjeringen står til ansvar for velgerne som ikke vil støtte krig mot andre demokratier. For det andre det felles verdigrunnlaget og at fredelig konfliktløsning er moralsk mer høyverdig enn bruk av makt, både nasjonalt og internasjonalt. Ytringsfrihet og frie kommunikasjonsmuligheter skal sikre fremmedforståelse og bidra til at politikerne handler i befolkningens ånd. For det tredje at økonomisk samarbeid og gjensidig avhengighet mellom demokratier fremmer freden (M. Doyle, 1983, s. 205). Innen freds- og konfliktforskningen pågår det en fagdebatt om gyldigheten av hypotesen om at demokratier ikke går til krig mot hverandre. Kritikerne vil si at den ikke kan bevises, selv om den heller ikke entydig kan motbevises. Doyle har en tolkning som passer i noen sammenhenger, men ikke alle. Boris Barth har inngående beskrevet denne fagdebatten og peker på en rekke vitenskapelig problemer som har opptatt forskerne. Et første problem er å definere kriteriene for måling av

demokrati. Et annet problem er å definere hva som er krig eller hva som er fred. Barth avslutter med å påpeke at selv om dagens etablerte og stabile demokratier ikke har gått til krig mot hverandre, så kan årsakssammenhengen til dette like gjerne være andre enn styreform. Den demokratiske freds teori kan være en forklaring, men den behøver ikke være hele forklaringen (Barth, 2008, ss. 15, 19, 28, 32-33). Vi må på dette grunnlag konkludere med at det ikke finnes *faglig* grunnlag for tesen om at demokratier ikke går til krig mot hverandre. Like interessant i vår sammenheng er imidlertid at dette må anses å være en etablert *oppfatning* i norsk politikk og embetsverk, og dernest at denne oppfatningen er et viktig element i norsk utenrikspolitikk og i FSSR-politikken.

Den norske utenrikspolitiske idealismen har i etterkrigstiden vært nært knyttet til en dyptgripende humanitær og solidarisk tradisjon. I utenrikspolitisk sammenheng har denne tendensen blitt omtalt som engasjementspolitikk, og den er kommet til uttrykk gjennom bistand, arbeidet med fred og forsoning, menneskerettigheter, institusjonsbygging og klimatiltak – for å nevne en del av feltene.

Midler til bistandsprosjekter i unilateral eller multilateral ramme har ofte blitt ytt etter hurtige politiske beslutninger og med en stor grad av fleksibilitet. I mars 2000 ga eksempelvis Stoltenberg I-regjeringen tilsagn om 875 millioner kroner til Stabilitetspakten for Sørøst-Europa for gjenoppbygging etter konfliktene på Balkan. 100 millioner kroner av disse skulle gå til direkte støtte, der demokratiseringsprosjekter var en av hovedkomponentene. Resten av midlene gikk inn i stabilitetspaktens internasjonale fond på til sammen 15 milliarder kroner (Johnsen, 2000). Den norske støtten til Balkan har fortsatt på 2000-tallet (UD, 2000, 2011).

Doyle skriver at støtte til etablering av demokratier ikke må skje under tvang utenfra, men gjennom handel, investeringer og bistand. Indirekte bilateral støtte til demokratisering som institusjonsbygging må ha lokalt eierskap. Multilateral demokratistøtte er særdeles fordelaktig fordi den kan gi større legitimitet og ikke oppfattes å komme fra en enkelt aktør med skjult agenda (M. W. Doyle, 2008). På mange måter kan det sies at Norge har fulgt denne linjen overfor Vest-Balkan, der bruk av bistandsmidler og assistanse til bygging av demokratiske institusjoner har gått hånd i hånd. I dette bildet har SSR og FSSR aktivt vært benyttet som konkrete virkemidler (UD, 2000 kap. 3.1; 2011, s. 58). I Serbia har oppfatningen av Norge som uegennyttig aktør befestet seg. Der oppfattes Norge i de fleste kretser som en balansert, rettfærdig bidragsyter og samarbeidspartner og uten noen skjult agenda (NORAD, 2010b, s. 94; Watkins,

2010, s. 26). Dette betyr ikke nødvendigvis at Norge, i likhet med de fleste andre stater, alltid er åpen om hele sin agenda.

Storbritannia fulgt av Canada etablerte tidlig på 2000-tallet SSR som et av verktøyene for institusjonsbygging, fred og forsoning, der bistand og sikkerhet ble knyttet sammen og der Doyles ideer får støtte i de erfaringer de to land har gjort seg gjennom 2000-tallet. For eksempel er et forpliktende lokalt eierskap til reformene et av de viktigste prinsippene og som deles av det bredere miljøet av SSR-aktører inkludert FN (CIGI, 2010).

Dualismen i norsk utenrikspolitikk mellom interessepolitikk og idealismepolitikk har preget etterkrigstiden. Dualismen har i praksis betydd en balansegang mellom NATO- og USA-linjen på den ene side og FN og uegennyttig engasjementspolitikk på den andre. I sikkerhetspolitikken var det særlig under den kalde krigen i norsk egeninteresse som flankeland i Europa å ha et godt forhold til USA. Etter den kalde krigen har balansegangen fortsatt, men globaliseringen har i større grad bidratt til å definere utenrikspolitikkenes hovedutfordringer. Idealer og interesser kan i større grad enn før gå hånd i hånd. Fredsbygging er eksempelvis et område der Norge kan kombinere idealisme og interesser. Innen fredsbygging kan det spilles på hele skalaen av virkemidler som støtter sikkerhet, politisk, sosial og økonomisk utvikling, herunder også bruk av makt når påkrevet. Post bellum kan fredsbevaring kombineres med bistand i hele sin bredde. Dette har skjedd flere ganger på Balkan, i Midt-Østen og i Afghanistan (Kristoffersen, 2009, s. 11). Derfor bør, ifølge utenriksminister Jonas Gahr Støre, en helhetlig utenrikspolitikk omfatte både interesser og verdier: Fremme av verdier som menneskerettigheter og fred fremmer også norske interesser (Støre, 2008, ss. 19-20). Ifølge St.meld. nr. 15 betyr globaliseringen at *"vi må forlate en snever forståelse av norske interesser og realpolitikk. Endringene gjør i økende grad fredsbygging, internasjonal organisering og menneskerettigheter til realpolitikk"* (UD, 2009, s. 11).

Hva innebærer dette for norsk alliansepolitikk og deltakelse i internasjonale operasjoner? Den sikkerhetspolitiske bindingen til NATO og USA er forblitt viktig. Bindingen til USA ser vi også på det praktiske planet. For Luftforsvaret¹⁷ og spesialstyrkene i særdeleshet representerer samarbeidet med USA unike muligheter for høyteknologisk trening og profesjonalisering. Det samme har vært tilfelle for etterretningstjenesten. Norge har etter den kalde krigen deltatt i

¹⁷ Majoriteten av Luftforsvarets hovedmateriell er amerikansk teknologi, eksempelvis F-16 Fighting Falcon, P-3B Orion, C-130H Hercules, Bell 412 SP helikoptre og NASAMS luftvern.

koalisjons- og allianseoperasjoner der USA var ledende aktør, både i BiH, Kosovo og Afghanistan. I alle disse operasjonene har samarbeidet med USA vært tett, men kan neppe kalles så tett som den kalde krigen ”en allianse i alliansen”.¹⁸ I disse og andre tilsvarende militære operasjoner har det imidlertid vært politisk viktig for Norge å opprettholde inntrykket av Norge som fredsnasjon gjennom å presentere støtten til disse operasjonene i et idealistisk perspektiv.

Kosovo-krigen i 1999 og Libya-krigen i 2011 er gode eksempler på at idealisme og realisme går hånd i hånd. Hensynet til den humanitære situasjonen, med erfaringene fra Rwanda i 1994 og Srebrenica i 1995 friskt i minne, tvang fram militær intervensjon *uten* klart FN-mandat i Kosovo. Norge har vært blant ”de flinkeste i klassen” i bombingene av Libya. Deltakelsen skyldes et humanitært ønske om å forhindre et folkemord, et ønske om å bidra til å effektivere et FN-vedtak og en ambisjon om å synliggjøre at Norge også stiller opp for NATO. Her går idealisme og realpolitikk hånd i hånd på en slik måte at det er vanskelig å skille dem fra hverandre.

I andre sammenhenger kan vi se en tydeligere brytning. Et beskrivende eksempel på slik dualisme fra nyere tid er på den ene siden den norske innsatsen i forbindelse med utarbeidelsen av klaseammunisjonskonvensjonen i 2008, en konvensjon 108 stater har signert per januar 2011, men som USA ikke støtter så langt (CCM, 2008). På den annen side opererte norske F-16 over Libya sammen med amerikanerne som *kunne* ha klasevåpen om bord på sine fly. Et annet eksempel på dualisme som har direkte bæring på innenrikspolitikken, er norsk våpenindustri. Her representerer sysselsettings- og sikkerhetspolitikk egeninteresseperspektivet, mens det idealistiske perspektivet går igjen i at norske våpen ikke må være for umoralske (Tamnes, 1997, ss. 374-376).

2.2.4 Å gjøre en forskjell

I norsk utenrikspolitikk er det blitt poengtert at Norge primært bør involvere seg der man kan gjøre en forskjell. Hva ligger i uttrykket ”å gjøre en forskjell”? Begrepet er ikke entydig definert, men kan utledes fra forskjellige kilder. I norsk utenrikspolitisk kontekst har begrepet blitt løftet fram gjennom UDAs såkalte refleksprosjekt som har 2006–2013 som tidshorisont. Hensikten med prosjektet er å stimulere til en bred debatt om norsk utenrikspolitikk. Som del av refleksprosjektet ga Jonas Gahr Støre i 2008 ut boken ”Å gjøre en forskjell”. Han har senere

¹⁸ Se Rolf Tamnes sin beskrivelse av det tette norskamerikanske forholdet etter krigen i boken ”Oljealder” (Tamnes, 1997, ss. 61-69).

brukt begrepet relativt hyppig i det politiske ordskiftet (Støre, 2008). Ved å lese denne boken kan begrepet forstås som en norsk strategisk tilnærming i utenrikspolitikken som aktivt ser etter muligheter for handling og engasjement med sikte på å fremme norske idealer og interesser. Under et arrangement i Oslo februar 2010 uttalte Støre at Norge er en *politisk* overskuddsnasjon fordi vi lever i fred, og en *økonomisk* overskuddsnasjon fordi vi har ressurser. Summen av disse betyr at Norge kan være ekstra engasjert i verden og har et visst handlingsrom når innsatsen skal prioriteres (Støre, 2010).

Første fase av refleksprosjektet resulterte i 2009 i St.meld. nr. 15, og der er begrepet ”å gjøre en forskjell” benyttet i stor grad. Fra dette og andre dokumenter kan vi utlede tre særlige forutsetninger for engasjement, som gjør det mulig for Norge ”å gjøre en forskjell”: Det første er særlige forutsetninger knyttet til historiske bånd, en ikke-kolonial fortid samt at Norge på mange politikkområder ikke assosieres med markerte særinteresser som søkes fremmet. Det andre er at Norge kan bidra med økonomiske ressurser som monner og som er på høyde med langt større stater. Det tredje er at Norge besitter ulike former for spesifikk kompetanse av betydning i den aktuelle situasjonen og at bruken av denne kompetansen kan organiseres på en fleksibel måte (UD, 2009, s. 104).

FSSR er et av flere verktøy som kan benyttes til ”å gjøre en forskjell” på felter som har betydning for norske interesser og idealer.

2.2.5 Grunnlaget for analysen

Utgangspunktet for analysen er at norsk FSSR-innsats på Vest-Balkan betyr noe for norske interesser og idealer. På dette grunnlag er det et spørsmål om innsatsen kan ”gjøre en forskjell”. Analysen vil drøfte FSSR-innsatsen på Vest-Balkan gjennom de to tilfellestudiene. Drøftingen avgrenses til enkelte sentrale motiver fra henholdsvis realisme- og idealismetenkning. Inndelingen illustrerer samtidig at det i praksis er vanskelig å gjøre klare skiller mellom realisme og idealisme.

Det realistiske perspektiv:

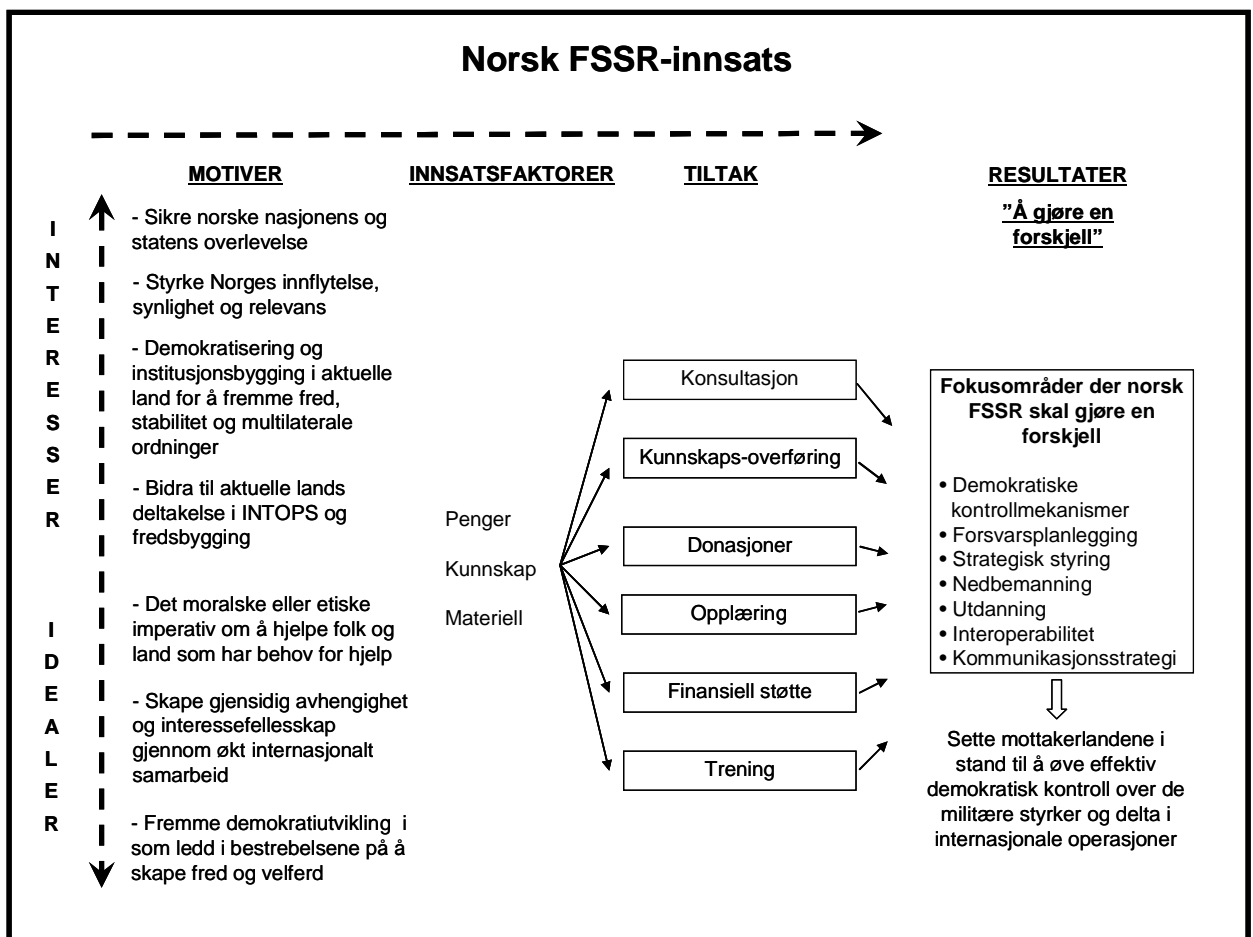
1. Å sikre den norske nasjonens og statens overlevelse.
2. Å styrke Norges innflytelse, synlighet og relevans.
3. Å arbeide for demokratisering og institusjonsbygging i de aktuelle land og derigjennom fremme fred, stabilitet og multilaterale ordninger.

4. Å bidra til at de aktuelle land blir i stand til å delta i internasjonale operasjoner og i fredsbygging.

Det idealistiske perspektiv:

1. Det moralske eller etiske imperativ om å hjelpe folk og land som har behov for hjelp.
2. Å skape gjensidig avhengighet og interessefellesskap gjennom økt internasjonalt samarbeid.
3. Å fremme demokratiutvikling i de aktuelle land som ledd i bestrebelsene på å skape fred og velferd for innbyggerne.

Figur 3 anskueliggjør perspektivene, som drøftes mer inngående i kapittel 4.



Figur 3 Norsk FSSR-innsats – et prosessperspektiv

3. En beskrivelse av norsk FSSR-aktivitet

Dette kapitlet er delt i tre. Første del beskriver den overordnede organiseringen av norsk FSSR-innsats som FD er ansvarlig for. Andre og tredje del beskriver to tilfeller som begge har det til felles at de gjennomføres på Vest-Balkan. De har også samme type lokalt strategisk eierskap ved at de respektive lands forsvarsdepartementer er ansvarlige for prosjektene samt at de skjer i samarbeid med eller er tett koordinert med NATO. Men de er også forskjellige på en rekke områder. Først og fremst er den økonomiske innsatsen forskjellig. Det ene prosjektet er på omlag 8,5 millioner *kroner* over fem år og det andre på drøyt 9 millioner *euro* over fem år. For det andre er antall donorer og deres involvering i prosjektene forskjellige ved at i det ene prosjektet deltar de direkte med ekspertise, mens i det andre er deltakelsen begrenset til den periodiske møteaktiviteten. For det tredje gjennomføres det ene prosjektet av donorene selv, mens det andre prosjektet har en ekstern gjennomfører. For det fjerde er den ene staten åpen om sin ambisjon om euroatlantisk integrasjon og at prosjektet bidrar til dette, mens den andre staten tidvis har dempet prosjektets euroatlantiske kobling. For begge prosjektenes del er imidlertid det politiske eierskap og MODs praktiske involvering betydelig.

3.1 Den bredere SSR-innsatsen på Vest-Balkan

Den bredere norske SSR-innsatsen på Vest-Balkan på 2000-tallet har bestått av mer enn støtte til reform av politi- og forsvarssektoren. Et mangfold prosjekter og annen direkte og indirekte støtte er gjennomført til et betydelig spekter av aktører med sikkerhet og stabilitet som anliggende.

Aktørene kan eksempelvis være statlige, ikkestatlige og ideelle med eller uten en større politisk agenda. Felles for dem er at de har kvalifisert seg til å få norske FD- eller UD-midler.

Jeg vil her beskrive noen representative eksempler på den norske støtten som ikke omtales andre steder i min oppgave. Dette er gjort for å vise mangfoldet. Noen av prosjektene er tatt fra UD og FDs felles aktivitetskatalog for SSR og FSSR for 2010. Andre er tatt fra bilaterale samarbeidsplaner. Beløpene som er oppført er ment å være illustrerende og det skilles ikke mellom ettårige og flerårige tildelinger. Bevilgningsbeløpet som er angitt for 2010, er tatt fra aktivitetskatalogen (UD, 2010a). Andre angitte beløp er tatt fra bistandsmidlene som respektiv ambassade i regionen har til disposisjon for lokale SSR-aktiviteter, eller direkte fra angjeldende

prosjekts tildelingsskriv. Ordningen med at ambassadene har lokale bistandsmidler til disposisjon, muliggjør målretting og stor fleksibilitet da beslutningsmyndighet er tillagt den enkelte ambassadør etter overordnede retningslinjer fra UD.

I forbindelse med Stabilitetspaktens sikkerhetsarbeidsbord ble det tidlig identifisert et behov for etablering av et forum for dialog, nedrustning og tillitskapende tiltak. På denne bakgrunn ble ”The Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre” (RACVIAC) opprettet utenfor Zagreb, Kroatia i 2000. Norge bidro til etableringen med bistandsmidler og har senere bidratt årlig med et varierende beløp til drift og videre utvikling.¹⁹ Sponsorene til RACVIAC har de senere år og i takt med et minkende behov for dialog, nedrustning og tillitskapende tiltak i Sørøst-Europa sett etter nye oppgaver for senteret. Blant annet kom SSR inn som egen aktivitet fra 2008–2009, i første omgang gjennom forskjellige SSR-informasjonskurs og kurs for utøvere av SSR (RACVIAC, 2008-2009, s. 2). I den nye strategien for senteret som Norge var med på å vedta i 2007, endret det navn til ”RACVIAC - Centre for Security Cooperation”, som harmoniserte bedre med de nye oppgavene (RACVIAC, 2007).

For å styrke den sivile sektor har UD siden tidlig på 2000-tallet gitt bistandsmidler til utvikling av en frittstående akademisk tenketank med hovedsete i Beograd. ”Center for Civil Military Relations” (CCMR) har hatt Norge som sin hovedsponsor over lengre tid.²⁰ I løpet av de siste seks årene har CCMR utviklet seg fra å være en lokal ideell organisasjon med fokus på forskning på sikkerhetsspørsmål og utdanning av unge forskere nasjonalt til å bli en institusjon med regionalt fokus. Det opptrer som en engasjert samfunnsaktør i den offentlige debatt om sikkerhetsspørsmål, gir råd til styresmakter i regionen og har oppnådd å bli en aktet samarbeidspartner med tilsvarende institusjoner globalt. Ambassaden i Beograd har vært aktivt engasjert i den løpende utvikling av institusjonen og fungert som rådgivende bindeledd mellom Vest-Balkanseksjonen i UD og CCMR. Stammen i senteret har siden 2005 vært ”Belgrade School of Security Studies” (BSSS), der unge forskere fra regionen får anledning til å forske på blant annet SSR-relaterte tema. Dette har gitt grunnlag for at CCMR i økende grad har kunnet bidra med nye generasjoner forskningsbasert ekspertise på sikkerhetsspørsmål. Den norske

¹⁹ For 2007 var beløpet på 100 000 euro og for 2010 var beløpet 40 000 euro.

²⁰ CCMRs hovedaktivitet er å være en institusjon for forskning på sikkerhetsrelaterte spørsmål i regionen. I juni 2010 skiftet institusjonen navn til Belgrade Centre for Security Policy (BCSP). For enkelthets skyld bruker jeg CCMR konsekvent, delvis fordi BCSP ikke er blitt universelt innarbeidet ennå.

donasjonen direkte til CCMR for etablering av BSSS i 2005 var på 150 000 euro (AmbBeograd, 2005). For videre drift av BSSS ble det i 2010 gitt en donasjon på 200 000 euro. I tillegg har ambassaden i Beograd med lokalt disponible bistandsmidler bidratt til sideaktiviteter når spesielle behov har dukket opp som ikke har vært dekket av grunnbevilgningen. Disse kan være i form av støtte til utgivelse til en bestemt publikasjon eller bidrag til gjennomføring av et bestemt seminar. Slike donasjoner fra ambassaden kan være på noen hundre euro opp til 25 000 euro. Den lokale og hurtige beslutningsmodellen for disse donasjonene gir mulighet for å skreddersy en bestemt og tidsviktig aktivitet som kan resultere i en forsterket effekt. Et eksempel kan være å gi ambassadestipend til studenter som CCMR-BSSS har akademisk ansvar for og som skal delta på videregående studier, men som ikke var inkludert i den opprinnelige prosjektsøknaden til UD. For 2007–2008 ble slikt stipend gitt til ti studenter for masterutdanning i sikkerhetsstudier til en kostnad av 80 000 kroner (CCMR, 2008). NUPI har vært en av de akademiske mentorene for CCMR og BSSS og har i den forbindelse fått egen tildeling til UD for denne oppgaven.

FD støttet 1998–2008 et mediatreningskurs for presse- og informasjonsmedarbeidere i MOD og generalstabene i statene i Sørøst-Europa. Kurset har hatt benevnelsen ”OpenUP”²¹ og har vært gjennomført av et norsk konsulentselskap innen mediahåndtering.²² Dette kurset har dannet kimen til et økt fokus på reform av kommunikasjonsavdelingene i MODene på Vest-Balkan. Derfor har FD vært pådriver for utviklingen av en fast regional media- og kommunikasjonstreningskapasitet på Vest-Balkan, godkjent og støttet av de regionale MODer. Deler av de midlene som fram til 2008 ble benyttet på OpenUP-seminarene, er siden kanalisert til et regionalt medietreningssenter i Skopje, Makedonia, benevnt ”Regional Training Centre for Communications” (RTCC). På dette senteret gjennomføres medietrening med siste teknologi og metoder som tilbys alle statene i regionen. Det norske konsulentselskapet som gjennomførte OpenUP har gitt rådgivning til utvikling av RTCC. Senteret har også en mobil kapasitet til å gjennomføre trening i de respektive regionale staters egne etableringer etter behov. Den største kostnaden for etablering av dette prosjektet var på 350 000 euro, som ble tatt over bistandsbudsjettet i 2010.

Universitetet i Beograd, fakultetet for sikkerhetsstudier, har siden 2007 fått støtte fra ambassadens egne bistandsmidler til gjennomføring av studieturer til Europa for drøyt 30

²¹ www.openup.no. Benyttet kilde 14.04.2011.

²² www.medialoven.no. Benyttet kilde 14.04.2011.

studenter og lærerstab (FBBG, 2007). Hensikten har vært å gi framtidige aktører innen diplomati og den bredere sikkerhetssektor mulighet til et bedre grunnlag for fullføring av sine studier enn ellers ville vært tilfelle. De har blant annet fått besøke OSCE i Wien, EU og NATO i Brussel samt krigsforbryterdomstolen for det tidligere Jugoslavia (ICTY) i Den Haag. Hver deltaker har på forhånd skrevet et essay om et sikkerhetsrelatert emne og et motivasjonsbrev for reisen. En ekstern evaluering ble foretatt etter at studieturen for 2010 var gjennomført. Denne anbefalte klart at reisen hadde vært skjellsettende for deltakerne og burde videreføres for nye generasjoner studenter. Ambassaden bevilget 25 440 euro av lokale midler for studieturen i 2010 (AmbBeograd, 2010a; Euromade, 2010).

I tillegg til disse SSR- og FSSR-prosjektene er det gitt direkte støtte med samme type midler til en rekke andre prosjekter og enkeltaktiviteter. De mest omfattende gjennom 2000-tallet har vært: digitalisering av det serbiske forsvarsarkivet, engelskopplæring for ansatte i sikkerhetssektoren, støtte til implementeringen av UNSCR 1325,²³ diverse public diplomacy aktiviteter relatert til euroatlantisk integrering, sekondering av norsk personell til DCAF²⁴ og OSCE, destruksjon av ammunisjon og håndvåpen, FN-kurs, etterretningsreform, militærmedisinsk regional kapasitetsbygging og utdanningsreform innen sikkerhetssektoren. Disse er tatt med her for å illustrere omfanget av SSR-innsatsen. Av plasshensyn blir ikke disse prosjektene og aktivitetene nærmere berørt i min oppgave.

3.2 Organisering og finansiering av FSSR-innsatsen

I denne delen beskrives hvordan norsk FSSR-innsats er organisert og planlagt. Vi skal se nærmere på finansiering og styring og hvordan rapporteringsregimet er lagt opp. Hensikten er å utlede grunnlaget for den senere drøftingen.

3.2.1 Organisering av FSSR

FD har hovedansvaret for FSSR på vegne av regjeringen. Der legges de strategiske føringene og rammebetingelsene for den praktiske gjennomføringen av den norske FSSR-innsatsen. Sporbarhet om FDs periodiske ansvar finnes blant annet i de årlige statsbudsjettene. UD har

²³ Omhandler kvinner og deres rolle innen sikkerhetssektoren og i konflikter.

²⁴ DCAF = Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

ansvaret for SSR innenfor andre sektorer enn forsvarssektoren, for eksempel støtte til politi- eller justisreform.

FSSR som benevnelse på et sikkerhetspolitisk verktøy ble tatt i bruk av Norge relativt nylig. I langtidsplanen for Forsvaret som kom i 2004, er ikke FSSR etablert som eget begrep, men aktiviteten er omtalt i pkt.5.2.2.3 "Andre oppdrag", der det blant annet står om Forsvarets oppgaver; "*Videre omfatter oppgaven støtte til utvalgte samarbeidspartnere for å bidra til oppbygging av deres selvforsvarsevne, deres evne til å bidra til internasjonal sikkerhet og til arbeidet med å reformere Forsvaret*" (FD, 2004a, s. 45). I langtidsplanen for Forsvaret som kom fire år senere, er FSSR etablert som begrep og omtales eksplisitt som et sikkerhetspolitisk virkemiddel (FD, 2008c, s. 38).

Disse og andre overordnede dokumenter sier imidlertid lite om hvordan FSSR-virksomheten skal organiseres. Noe om organisering finnes blant annet i FDs årlige iverksettelsesbrev (IVB) (FD, 2009b) (FD, 2010) med etterfølgende presiseringer, endringer og tillegg (PET), samt i Forsvarssjefens virksomhetsplan (FSJ VP) og i interdepartementale strategidokumenter.²⁵ For SSR- og FSSR-innsatsen på Vest-Balkan ble det utarbeidet skriftlige flerårige strategier i 2005, 2006 og 2010, der bakgrunn, rammer og anbefalinger om videre framdrift er lagt fram. Det står noe om arbeidsfordeling mellom FD og UD i disse strategiene, mens selve organiseringen er lite berørt, og beskrivelsen av denne er fragmentert og lite helhetlig (AmbBeograd, 2006; UD/FD, 2010).

FSSR-innsatsen har sin plass i FD som en av prosessene i det overordnede internasjonale sikkerhetspolitiske engasjementet, og er basert på bi- og multilaterale avtaler. Det er FD II, Avdeling for sikkerhetspolitikk, som har det departementale ansvaret for FSSR. Her har ulike seksjoner et visst eierskap til FSSR-virksomheten, fordelt på geografisk område eller tematikk,²⁶ men den daglige styringen av FSSR ligger i FD II 2, Seksjon for internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid. I denne seksjonen har saksbehandleren med geografisk ansvar for Balkan et koordinerende ansvar for den helhetlige budsjetteringen og oppdragsfordelingen. Dette skyldes som nevnt at den overveiende største mottaker av FSSR-støtte fra Norge de siste ti år har vært landene på Vest-Balkan. Derfor har det blitt praksis at saksansvarlig for denne regionen også har hatt hovedansvaret i FD for gjennomføringen av FSSR.

²⁵ Disse dokumentene er unntatt offentlighet, men deler av dokumentene er frigitt for bruk i forskningsøyemed.

²⁶ NATO, FN, EU, juridiske overveieringer som eksempler.

I takt med den økende FSSR-innsatsen og involvering av fagkompetanse fra Forsvaret ble det etter hvert nødvendig å involvere Forsvarsstaben (FST) sterkere enn tidligere. I FST ble det utpekt en offiser i situasjonssenteret (SITSEN) som skulle fungere som bindeledd mellom FD II, FST og underlagte enheter. Det viste seg i praksis at denne offiseren ikke fikk tid til å saksbehandle FSSR-prosjekter tilfredsstillende i tillegg til å løse andre løpende oppgaver. Ordningen fungerte dårlig. De siste par årene har FST løst dette ved å utpeke en offiser i FST/O prosessorganisasjon for flernasjonalt virksomhet. Der har en senior stabsoffiser vært bindeledd mellom FST og FD II i FSSR-prosessen. Ordningen har fungert bra de siste årene.²⁷

Det er ikke opprettet noen egen fast organisasjon der utøvelse av FSSR er hovedaktiviteten. I 2006 ble det etablert en beredskapspool bestående av om lag 45 eksperter fra FD som ble kurset i bistandsrelatert institusjonsbygging og som på kort varsel fra 2007 kunne bli satt inn i FSSR-prosjekter. Ekspertpoolen er blitt benyttet sporadisk etter etableringen, men er ikke blitt etablert fast. Den siste tiden er listen av eksperter ikke blitt vedlikeholdt og videre kursing er ikke gjennomført etter den innledende fasen.²⁸ Fra januar 2010 ble det som en interimsordning etablert en FSSR-celle ved FHS med to års varighet. Ifølge IVBene for gjennomføringsårene 2010 og 2011 er intensjonen at FHS skal ha det overordnede ansvaret for koordineringen og gjennomføringen av FSSR-tiltak i Forsvaret, herunder være fagmyndighet (FD, 2009b, s. 46) (FD, 2010, s. 54).²⁹ I interimsperioden har cellen fokusert på et utvalg av FSSR-prosjekter på Vest-Balkan, Ukraina og Georgia, men uten å ta det overordnede ansvaret som IVBene sier. FD har fortsatt innehatt dette ansvaret i praksis. Ordningen evalueres våren 2011. Jeg vil i denne oppgaven ikke behandle FSSR-cellen mer inngående da den fortsatt er i støpeskjeen.

I løpet av 2000-tallet har FD i hovedsak gjennomført FSSR-støtte til landene på Vest-Balkan, Ukraina og Georgia (FD, 2008c, s. 38; UD, 2010a). Dette har vært konkrete prosjekter med definerte mål, med en prosjektansvarlig og med egne budsjett. For 2010 er det utarbeidet en helhetlig, FSSR og SSR aktivitetsplan der FDs og UDs prosjekter av en viss størrelse overfor NATOs partnerland er listet opp. Planen synliggjør hvilket bredt spekter FSSR- og SSR-innsatsen utgjør (UD, 2010a).

²⁷ Oberstløytnant Aksel Olsson i samtale 6. april 2011 på hans kontor i FST/O.

²⁸ Seniorrådgiver Sigurd Marstein i samtale 6. april 2011 på hans kontor i FD.

²⁹ Ordlyden er sammenfallende i begge års IVBer.

FSSR-støtte til enkelstater på Vest-Balkan har gjerne vært forankret i bilaterale samarbeidsavtaler. For Serbia ble det i november 2006 signert et ”memorandum of understanding” (MoU) (UD, 2006b).³⁰ Siden 2006 har Norge og Serbia årlig signert bilaterale forsvarssamarbeidsplaner. Disse består av konkrete prosjekter og enkeltaktiviteter som omfatter en bredspektret støtte til reform og kapasitetsbygging av forsvarssektorens forskjellige områder.³¹ For Serbia har den bilaterale planen bidratt til en mer helhetlig FSSR-tilnærming da den har inkludert alle typer med prosjekter, fra de mer omfattende som har gått over lengre tid og til de med kort varighet eller som har bestått av enkeltdonasjoner. Samarbeidsplanen med angivelse av tidsplan, budsjett og ansvarlig kontaktpunkt for oppfølging i begge land har fungert som et konkret arbeidsverktøy for prosjektoppfølgning hos de respektive forsvarsdepartementer. Signering av slike planer har også gitt synlighet i mottakerlandet som en følge av pressedekning og bidratt til å gjøre samarbeidet mer forpliktende. På Vest-Balkan har FD slike årlige bilaterale samarbeidsplaner med Makedonia, Montenegro og BiH, i tillegg til Serbia.

UD har den praksis at større prosjekter fortrinnsvis skal ha nasjonal prioritet hos den staten som får støtte og ønsker derfor at alle slike prosjekter skal inn på respektive staters prioritetsliste for sitt bilaterale forhold til Norge.³² Dette gjelder også for FSSR-prosjekter. Det har vist seg å være en utfordring å få dette til i en del stater fordi myndighetene der har mangelfulle koordineringsmekanismer. I praksis har dette medført at enkelte FSSR-prosjekter er blitt finansiert utenfor den bilaterale planen i den innledende fasen. I tilfellestudiet fra FSSR-prosjektet i Montenegro i kapittel 3.3 er dette detaljert beskrevet.

Organiseringen av prosjektene har variert. Det kan illustreres med fire eksempler. Felles for alle er at FD II 2 har hatt ansvaret for godkjenning og budsjettering samt fungert som rapporteringsinstans. I tillegg har forsvarsattasje³³ eller personale ved den norske stasjonen vært koordinerende ledd lokalt i mottakerlandet. Eksemplene er fra 2006–2010 og samlet er de representative for praksis i perioden.

³⁰ Avtalen er fortsatt ikke ratifisert, men partene anvender denne som grunnlag for samarbeidet.

³¹ Den bilaterale samarbeidsavtalen Serbia-Norge hadde eksempelvis 27 aktiviteter for 2008 og 25 aktiviteter for 2010.

³² Dette er en helhetlig plan for all norsk bistand til angjeldende stat.

³³ Norge hadde egen rådgiver for forsvarssaker i Serbia og Montenegro 2004–2006. Forsvarsattasje bosatt i Beograd ble etablert i 2006, per 2011 akkreditert til Serbia, Montenegro og Makedonia. I BiH har forsvarssaker dels blitt håndtert av ambassaden i Sarajevo og dels av prosjektansvarlig utsendt fra FD. I Ukraina har det siden 2006 vært egen forsvarsattasje. Før det ble Ukraina dekket fra Moskva og Oslo.

Eksempel 1: For FSSR-prosjekter der gjennomføreren er en fagmyndighet i Forsvaret, skal styringsdialogen gå fra FD via FST til fagmyndigheten. Imidlertid kan det være hensiktsmessig at den praktiske gjennomføringen og rapporteringen går direkte mellom FD II og fagmyndigheten. I tilfellet sanitetssamarbeidet med Serbia fra 2006³⁴ og med Makedonia fra 2007 har denne fagmyndigheten vært Forsvarets Sanitet (FSAN). FD har gitt overordnet oppdrag og midler til FSAN via FST. FSAN har så ytet FSSR-støtte direkte til tilsvarende fagmyndighet i mottakerlandene. FSAN har stilt til rådighet prosjektansvarlig offiser som fortløpende har rapportert til sjef FSAN, FST og FD II. I spørsmål om endring av innhold i støtten og omprioriteringer er det FD II som har vært beslutningsmyndighet på norsk side. Under prosjektets gang har det vært gjennomført arbeidsgruppemøter på ekspertnivå og styremøter på embetsnivå hos respektive stater. Rapportering har skjedd gjennom møtereferater fra arbeidsgruppe- og styremøtene samt når milepæler i henhold til prosjektplanen er oppnådd. Dette eksempelet er representativt for organisering av prosjektgjennomføring der FD benytter en av Forsvarets etater som gjennomfører. FST har en formell rolle overfor fagmyndigheten, men i det daglige går prosjektstyringsdialogen direkte mellom FD II og fagmyndigheten. FST holdes løpende informert, men styrer ikke aktiviteten.

Eksempel 2: Hvis et FSSR-prosjekt handler om reform- og kapasitetsbygging i et lands MOD-organisasjon, har ekspertisen til gjennomføring gjerne kommet fra FD og fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Avdeling analyse. FD II har rekruttert eksperter fra egen avdeling eller fra andre avdelinger i FD og finansiert merkostnader utover de ordnære lønnsutgiftene. Eller FSSR-prosjektet er blitt delegert til en annen av FDs avdelinger, som da har fått ansvaret for overordnet planlegging og gjennomføring etter tildelt budsjettamme. I de tilfeller tett lokal oppfølging har vært nødvendig og Forsvaret ikke har hatt personellressurser selv, er det inngått kontrakt med et lokalt sivilt konsulentselskap. Dette selskapet har utarbeidet prosjektdokumentet på vegne av FD, fungert som gjennomfører og vært koordinator mellom MOD, FD og FFI. Eksperter fra FD IV og FFI har inngått i de forskjellige moduler av et slikt prosjekt. Prosjektet har hatt eget styre med deltakelse på embetsnivå fra FD og serbisk MOD. Når prosjektet er gjennomført, er rapport og revisjon av regnskap blitt sendt fra kontraktøren til FD IV som har gitt påtegning og sendt saken videre til FD II. Et eksempel på det siste er utvikling av en strategisk forskningskapasitet i serbisk MOD, som FD IV, Avdeling for forsvarspolitik og

³⁴ Kartlegging og mulighetsstudie for samarbeid ble gjennomført av FSAN juni 2005 og det praktiske samarbeidet påbegynt året etter (FSAN, 2007).

langtidsplanlegging, hadde hatt ansvaret for. FD IV inngikk kontrakt med et konsulentselskap i Beograd som var vært lokal gjennomfører. Dette selskapet koordinerte FFI-deltakelse direkte. Prosjektet gikk over tre år og hadde en kostnadsramme på 600 000 euro. Dette eksemplet er representativt for FSSR-prosjekter der FD II delegerer prosjektansvar til en annen avdeling i departementet.

Eksempel 3: FSSR-prosjektet om støtte til etablering av et felles kystvaktssystem i Adriaterhavet mellom Kroatia, Montenegro og Albania har eksistert som idé siden midten av 2000-tallet. Tanken har vært å eksportere den norske kystvaktmodellen og etablere en helhetlig kystvaktordning der samarbeid, kapasitetsutvikling og suverenitetshevdelse regionalt organiseres kosteffektivt mellom småstater. Forslaget var norsk, og Danmark har vært aktivt med som mulig samarbeidspartner. FD II har finansiert kartlegging av mulighetene samt studieturer til Norge.³⁵ Fra januar 2010 har FSSR-cellen ved FHS hatt hovedansvaret for oppfølgingen av prosjektet. Cellen forestår all koordinering med aktuelle aktører og rapporterer direkte til FD II om resultater og videre framdrift. Et eget prosjektdokument er utarbeidet ved cellen, og prosjektet er for tiden under løpende utvikling. Eksemplet er representativt for et FSSR-prosjekt der Norge kan ha et komparativt fortrinn for overføring av erfaringer fra organisering av egne kapasiteter, i dette tilfellet kystvaktkompetanse. Det er også et eksempel på hvordan et annet nordisk land kan bli deltaker, hvordan et prosjekt regionaliseres samt hvordan FSSR-cellen ved FHS involveres.

Eksempel 4: I to av masterkullene ved FHS har en serbisk offiser deltatt som student etter invitasjon fra Norge. Første student tok utdanningen i 2007–2009, den andre begynte i 2009 og avslutter i juni 2011. Hensikten er å bidra til at serbisk forsvarssektor får offiserer som er kjent med NATOs operative planleggingsprosedyrer og som kan norsk. Det langsiktige målet er at disse skal bidra til utdanning av offiserer på videregående nivå i Serbia³⁶ og å styrke norsk stilling på Vest-Balkan. Da serbisk MOD ikke har midler til å dekke en slik utdanning, har FD II brukt FSSR-prosjektmidler til formålet. Midlene har dekket forutgående språkopplæring, opphold og underhold i Norge samt reiseutgifter til og fra hjemlandet.³⁷ Denne deltakelsen er oppført som eget prosjekt i den bilaterale forsvarssamarbeidsplanen mellom Norge og Serbia for angjeldende periode. Detaljplanleggingen av prosjektet foregikk innledningsvis mellom FD II,

³⁵ Studietur av kroatisk og montenegrinsk delegasjon til Oslo og Sortland i oktober 2008.

³⁶ Offisersutdanningen i Serbia har studenter fra regionen.

³⁷ Kostnadene var kr 144 750 for 2007, 261 409 for 2008 og ca 150 000 for 2009 for første elev. Kilde; e-post fra stian.jenssen@fd.dep.no av 15. juli 2009.

forsvarsattasjeen i Beograd og en saksbehandler i serbisk MOD. Ansvar for budsjettering og styring har ligget hos den FSSR-ansvarlige i FD II 2, mens FD I, Avdeling for personell og fellestjenester, har betalt påløpte enkeltregninger fortløpende i samråd med FD II 2. FHS har forestått utdanningen. Dette eksemplet er representativt for et FSSR-prosjekt som involverer få aktører, som har et langsiktig perspektiv og der saksbehandler i FD II 2 selv har det operative ansvaret.

3.2.2 Finansiering av FSSR

Norske utenriks- og sikkerhetspolitiske prioriteringer har vært styrende for hvilke stater og organisasjoner som har fått FSSR-støtte. Når et mulig FSSR-prosjekt er identifisert, vil endelig beslutning om igangsetting være avhengig av finansieringen. Det er overordnet norsk policy at FSSR, som annen bistand, fortrinnsvis skal finansieres over UD's bistandsbudsjett.³⁸ Hvis dette ikke er mulig, må midler tas fra andre kilder. FD har avsatt midler til FSSR-tiltak over sitt driftsbudsjett, men disse er små i forhold til handlingsrommet som finnes i bistandsbudsjettet. Det har i lengre tid pågått en debatt i fagmiljøet om den modellen Storbritannia og Danmark bruker, kan brukes også i Norge. Disse statene finansierer FSSR-tiltak over statsbudsjettet uten forutgående beslutning om det skal føres på bistandsbudsjettet eller andre budsjetter. Den delingen foretas senere. FD har tidvis diskutert om det bør få et større budsjett for FSSR, men foreløpig har denne tanken ikke fått gjennomslag.

For bruk av bistandsmidler til finansiering av FSSR-prosjekter har OECDs "Development Assistance Committee" (DAC) utarbeidet et regelverk som medlemslandene har sluttet seg til. Regelverket omhandler det som kalles "Official Development Assistance" (ODA) og inneholder bestemmelser om donorlands assistanse i forbindelse med konflikt, fred og sikkerhet. For å sikre at bistand ikke skal gå til væpnede formasjoner, legger regelverket sterke begrensninger på hva midlene kan benyttes til. I praksis betyr dette at bistandsmidler fra UD ikke kan benyttes til anskaffelse av militært utstyr og tjenester. På den annen side kan midlene benyttes til trening av administratorer og rådgivning for økonomisk stabilisering (OECD, 2008a, s. 2). Dette kan gi rom for tolkning.

³⁸ Opplyst i samtale med seniorrådgiver Jannicke Bain fra UD 13. mai 2011.

Bistandsmidler kan ikke brukes til reform av militære funksjoner og det må øremerkes midler over forsvarsbudsjettet hvis et slikt prosjekt skal gjennomføres. Imidlertid kan FSSR også i gitte tilfeller finansieres med midler fra *begge* finansieringssøylene når de utfyller hverandre og skjer innenfor regelverket. Eksempelvis kan bistandsmidler benyttes til demobilisering og omskolering av militært personell til sivil karriere, mens FD-midler kan benyttes til utdanning og trening av militært personell som eksempelvis skal profesjonaliseres for deltakelse i internasjonale militære operasjoner. Dette kan skje i et helhetlig personellreformprogram med en komponent for demobilisering av tidligere kombattante for en sivil karriere og en komponent for militær kapasitetsbygging for stadig tjenestegjørende. Heri ligger en mulighet til god utnyttelse av tilgjengelige midler, men også utfordringer i forhold til regelverk. Balansegangen mellom det å godkjenne støtteverdige FSSR-prosjekter eller ikke oppleves ofte som vanskelig i UD. Fra politisk hold kan det være ønske om ”å gjøre mer”, mens embetsverket ofte må legge en restriktiv tolkning av regelverk til grunn.

Når FSSR-prosjekter er godkjent og finansiert over bistandsbudsjettet, kan det være krevende å organisere arbeidet og kontrollere resultatene. I de tilfeller Norge deltar i multilaterale FSSR-prosjekter, synliggjøres utfordringene ekstra tydelig der man møter andre land som har en annen tilnærming til finansiering, rapportering og resultatmåling enn den norske.

I praksis foregår finansiering av FSSR-prosjektene slik at FD og UD løpende samarbeider om hvilke prosjekter som skal dekkes over hvilke typer budsjetter. Prosjekter som ligger innenfor regelverket dekkes over bistandsbudsjettet. Imidlertid finnes et visst rom for tolkning her fordi DAC/ODA-regelverket ikke er entydig for alle situasjoner. For eksempel kan det for prosjekter der målet er demokratisk kontroll over de væpnede styrker, som kan dekkes over DAC/ODA regelverket, være tilfeller som kan ligge nært reform av militære funksjoner, noe som regelverket ikke aksepterer. Hovedregelen er at der DAC/ODA klart setter begrensninger, blir prosjektet utsatt, dekket over forsvarsbudsjettet eller redusert i omfang. OECD anbefaler at DAC konsulteres i tvilstilfeller, men fra norsk hold skjer dette stort sett aldri. UD legger seg vanligvis på en restriktiv fortolkning av regelverket. OECD har et regime for kontroll av DAC/ODA-innrapporterte bistandsprosjekter og har periodiske møter med medlemslandene der det gis tilbakemelding.³⁹

³⁹ Opplyst i samtale med seniorrådgiver Jannicke Bain fra UD 13. mai 2011.

Som donor er Norge kjent for sin fleksibilitet i bruken av midlene, og dette betraktes som en styrke. Norsk bistand og samarbeid med landene på Vest-Balkan beskrives som å være godt integrert i multilaterale mekanismer for bistand. Videre er Norge overveiende transparent i sin bistand og har til tider vært villig til å være en "siste-skanse-donor" fordi andre donorer av forskjellige årsaker ikke har kunnet støtte (NORAD, 2010b, s. 73). Dette er en fleksibilitet som er et av Norges fortrinn som donor. FSSR-innsatsen har i likhet med annen bistand nytt godt av denne politikken for å oppnå ønsket virkning.

I tillegg til de sentrale midlene over bistands- og forsvarsbudsjettet, er det ved enkelte utenriksstasjoner tildelt bistandsmidler til SSR-prosjekter og aktiviteter som forvaltes og gjennomføres lokalt. Dette gjelder blant annet for ambassadene i Beograd og Sarajevo. Disse midlene er avsatt for å dekke lokale behov som dekkes av de sentrale midlene. Ambassaden i Beograd hadde eksempelvis for 2005 om lag 800 000 kroner og i 2009 om lag 1,5 millioner kroner til disposisjon for lokale SSR-relaterte prosjekter og aktiviteter. Dette er beskrevet nærmere i kapitlene 3.1 og 3.2.

3.3 Tilfelle 1 – FSSR Montenegro

Her beskrives det mest omfattende FSSR-prosjektet Norge har ledet i Montenegro. Totalramme for hele prosjektet har vært på omlag 8,5 millioner kroner og er finansiert med DAC/ODA-midler. Det startet i 2007, og hovedprosjektet planlegges slutført i 2011, mens en komponent sannsynligvis videreføres til 2012. Beskrivelsen legger spesiell vekt på hvordan prosjektet er kommet i stand, hvordan det er finansiert og organisert og på de viktigste resultatene.

3.3.1 Bakgrunnen for prosjektet

I kjølvannet av oppløsningen av Jugoslavia oppsto i 1992 Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ) bestående av Serbia og Montenegro. FRJ endret navn til Serbia og Montenegro (SoM) i 2003 og ble samtidig løst organisert enn tidligere. En folkeavstemning i Montenegro i mai 2006 gav flertall for løsrivelse, og Montenegro erklærte seg som selvstendig stat i juni samme år. I SoM var MOD med tilhørende militær struktur en fellesinstitusjon for begge delrepublikkene med hovedsete i Beograd i Serbia. Etter delingen arvet Serbia føderasjonens MOD-struktur, mens Podgorica måtte bygge opp et MOD fra grunnen.

Delingen av den føderale forsvarsstrukturen på etatsnivå, det vil si militært kommandoledd og forsvarsgrener med underlagte enheter, var ukontroversiell. Det var tidlig enighet mellom Montenegro og Serbia om at fordelingen av strukturen i grovt skulle gå ut på at de styrker og det materiell som sto på respektive staters territorium, skulle tilhøre vedkommende stat i framtiden. Den nye montenegrinske generalstaben kunne derfor relativt enkelt tuftes på et føderalt korpshovedkvarter i sentrum av hovedstaden Podgorica. Bygningen var stor nok til å huse det nye MOD også, så her var arven nyttig – en omfattende infrastruktur sto igjen fra Jugoslavia-perioden.

I en innledende fase som uavhengig stat ble den erfarne diplomaten og politikeren Milan Rocén i juli 2006 utnevnt til den montenegrinske statsministerens rådgiver i blant annet forsvarsspørsmål.⁴⁰ Denne rådgiverfunksjonen med sin lille stab skulle danne embryo for det nye montenegrinske MOD som nå måtte etableres. Norge signaliserte tidlig for montenegrinske myndigheter at støtte til etablering av et nasjonalt MOD kunne bli aktuelt.⁴¹ Den 10. november 2006 ble Boro Vucinic utnevnt til Montenegros første forsvarsminister og fikk i oppgave å etablere sitt departement. For å få til dette var det behov for støtte utenfra da landet manglet kvalifisert personell til et slikt arbeid.

Den viktigste gulroten for å få etablert et MOD med relevante kapasiteter under full sivil demokratisk kontroll så hurtig som praktisk mulig var den uttalte ambisjonen om montenegrinsk medlemskap i både NATO og EU. Myndighetene i Podgorica ønsket å følge samme mønster som andre tidligere kommunistiske eller autoritære europeiske stater som på dette tidspunkt hadde oppnådd NATO- og EU-medlemskap eller var i ferd med å gjøre det.⁴² Forsvarsminister Vucinic sendte kort tid etter sin tiltredelse som minister et brev til den norske forsvarsminister Anne Grethe Strøm-Erichsen der han uttrykte ønske om støtte fra Norge i arbeidet med reform og kapasitetsbygging (MOD, 2006). Et slikt brev fra en minister er vanligvis et sterkt signal om sakens viktighet. I ukene som fulgte, ble muligheten for norsk støtte holdt varm av ambassaden.⁴³ Parallelt ble det vurdert i Oslo om Norge skulle ta på seg et relativt betydelig FSSR-prosjekt i en

⁴⁰ Den fullstendige engelske tittelen på posisjonen var: "Chief Political and Defence Adviser to the Prime Minister of Montenegro". Rådgiverens navn var Milan Rocen, som senere ble utenriksminister. Kilde: Montenegrinsk UD hjemmeside på <http://www.mip.gov.me/en/index.php/Ministry/ministers-biography.html>. Benyttet kilde 11.01.2011.

⁴¹ Ambassadens møte med mr. Rocen 6. november 2006.

⁴² Ungarn, Tsjekkia, Polen, Slovakia, Slovenia, Romania, Bulgaria.

⁴³ Dette kan eksempelvis skje ved uformelle samtaler med aktørene under formelle arrangementer og gjennom kontakt i forbindelse med gjennomføring av andre bilaterale prosjekter.

liten stat som Montenegro,⁴⁴ som også ville gå over lengre tid og kreve finansiering og betydelige personellressurser på ekspertnivå. I denne vurderingsprosessen ble det i januar 2007 gjennomført samtaler i Podgorica på embetsnivå med representanter fra FD II og høyeste embetsmann i montenegrinsk MOD. De norske embetsmennene møtte også forsvarsminister Vucinic, som igjen understreket viktigheten av støtte utenfra og der norsk støtte var særdeles velkommen. Samtalene i januar dannet et viktig grunnlag for anbefalingen om å støtte FSSR i Montenegro (FD, 2007b). Politisk godkjenning kom etter kort tid, og videre operasjonalisering av prosjektdokumentene kunne gjennomføres i departementet. Fra dette tidspunkt ble Danmark tilbudt å delta, og en dialog med UD ble innledet for finansiering etter DAC/ODA-regelverket.

Forsvarsattasjen ble så i skriftlig instruks fra FD 13. mars 2007 bedt om å formidle til myndighetene i Podgorica et tilsagn om at Norge ville påta seg en aktiv rolle med det som på dette tidspunktet var fokusert på å støtte etableringen av et demokratisk kontrollert og velfungerende montenegrinsk MOD. Formidlingen av det norske tilbudet skjedde i møte mellom ambassaden og forsvarsminister Vucinic dagen etter og ble meget godt mottatt. Den montenegrinske forsvarsminister understreket betydningen av tilbudet og hans ministeriums engasjement ved blant annet å tilby kontorplass og administrativ støtte i forsvarsbygningen i Podgorica til en eventuell norsk prosjektoffiser. På norsk side gikk man umiddelbart i gang med å operasjonalisere FSSR-bidraget til etableringen av et montenegrinsk forsvarsdepartement. Til dette måtte ressurser skaffes utover det FD hadde på sitt budsjett på det tidspunktet. For å sikre forsvarlig prosjektgjennomføring sendte FD den 16. mars 2007 en begrunnet søknad til UD om dekning av 3 millioner kroner som skulle brukes i henhold til OECDs retningslinjer for DAC/ODA-rapporterbar bistand (FD, 2007d). Det som ikke kunne dekkes av slike midler, skulle kunne dekkes over forsvarsbudsjettets kapittel 1719 post 01- driftsbudsjettet, der det årlig øremerkes et beløp for FSSR-innsats.⁴⁵

I søknaden nevntes to momenter av spesiell viktighet for operasjonaliseringen. Det ene var at ved å gi FSSR-støtte til Montenegro hadde Norge en mulighet til å sette inn rådgiverteam fra den nylig opprettede SSR-ekspertpoolen som var trent for å gjennomføre institusjonsbygging, men som ennå ikke hadde blitt benyttet til dette. Montenegro så ut som en ideell mulighet for å sette inn denne kapasiteten for første gang. Det andre momentet av spesiell viktighet var at et prosjekt

⁴⁴ Omlag 600 000 innbyggere og ambisjon om en liten forsvarssektor på ca 2500 personell inkl MOD.

⁴⁵ Som nevnt i forslaget til statsbudsjettet for hhv årene; 2008 = 13,89 millioner kroner, 2009 = 17,3 millioner kroner, 2010 = 18,3 millioner kroner.

i Montenegro kunne utformes slik at andre nordiske og baltiske land kunne delta som bidragsytere. Da kunne FSSR-innsatsen fordeles ressursmessig, den ville gi ytterligere legitimitet og bredde, og ikke minst samtidig bidra til å oppfylle de nordiske forsvarsministrenes forpliktelse fra 2004 om felles satsning for å støtte reformtiltak på Vest-Balkan, en ambisjon som bare delvis var oppfylt på dette tidspunkt.⁴⁶

Fra nå pågikk det i Oslo to prosesser samtidig. Den ene var FDs planlegging og operasjonalisering av FSSR-prosjektet i Montenegro. Den andre var kommunikasjon med UD om en løsning på den langsiktige prosjektfinansieringen siden UD hadde reist en del spørsmål om den første søknaden av 16. mars 2007.

I kommunikasjonen mellom UD og FD hadde behovet for interdepartemental enighet om prosjektdesign direkte bæring på ressursbehov og dermed endelig tildeling. Det var innledningsvis særlig to forhold som var utfordrende. Det ene var at FSSR-prosjektet hadde blitt fremmet gjennom FDs planleggingssøyle og dermed utenom det systemet UD hadde etablert med Montenegro, der bilateral støtte skulle kanaliseres til det montenegrinske Departement for økonomisk utvikling.⁴⁷ Dette problemet fant sin løsning etter hvert da begge departementene så det som viktig å få prosjektet etablert mens mulighetsrommet fortsatt eksisterte. På denne tiden var flere internasjonale aktører aktuelle for å lede en slik FSSR-innsats. Norge ville med en fleksibel beslutningsprosess kunne komme i gang tidlig og dermed være i posisjon til å legge premissene.

Det andre forholdet var om prosjektleder skulle være permanent til stede i Montenegro eller lede prosjektet fra Norge. En annen modell var å benytte eksisterende norsk representasjon i regionen, eksempelvis forsvarsattasjen med sitt kontor i Beograd, en halvtimes flytur unna Podgorica. Kostnadene er størst ved permanent tilstedeværelse og var således viktig å ta stilling til før endelig tilsagn om midler fra UD kunne gis. Mens denne vurderingen pågikk, ble det i april 2007 gjennomført en kartlegging av en FSSR-ekspert fra FD som munnet ut i en anbefaling om veien videre. Denne er nærmere omtalt i kapittel 3.3.4.

Kartleggingsrapporten dannet grunnlaget for videre stabsbehandling mellom FD og UD. I august 2007 ble de enige om at UD ville dekke oppstart av FSSR-innsatsen som et forprosjekt.

⁴⁶ Eksempel på felles nordisk innsats: NORCAPS-kurs gjennomført på Vest-Balkan, nordiske lands direkte støtte til PSOTC i Sarajevo, nordisk støtte til NCO treningssenter i Beograd som startet opp desember 2006 og fortsatt er pågående.

Prosjektet skulle ledes av prosjektleder residerende i Podgorica, innledningsvis være av seks måneders varighet og ha en kostnadsramme på 1,5 millioner kroner og oppfylle DAC/ODA-kravene (V. s. UD, 2007).

Nå lå alt til rette for å starte opp det bredt anlagte FSSR-prosjektet i Montenegro. Første formelle steg var signering av en forpliktende samarbeidsavtale i Oslo den 28. september 2007. Prosjektet skulle ledes overordnet av en styringsgruppe på embetsnivå fra begge land som ville møtes regelmessig for vurdering av evalueringskriterier og framdrift (FD, 2007d). Nå var den strategiske og politiske avklaringen fullført, og implementering av FSSR-prosjektet kunne begynne.

3.3.2 Hvorfor Norge?

En kan spørre seg hvorfor akkurat Norge kunne være aktuell som støttespiller for den montenegrinske regjeringens reform av og kapasitetsbygging i forsvarssektoren. Følgende forhold kan framheves som særlig viktige: Norge er ressurssterk og har tradisjonelt vært en attraktiv partner for Vest-Balkanlandene. Samtidig er Norge ikke blitt oppfattet som en aktør med ambisjoner på egen vinnings vegne i en region av Europa der stormaktspolitikk har satt dype spor gjennom historien. De dype båndene knyttet til erfaringene fra de jugoslaviske krigsfangenes opphold i Norge under andre verdenskrig har stått meget sterkt fram til i dag. Norge støttet reformkreftene som ledet til Milosevic' fall i oktober 2000.

Fra 2004 etablerte Norge en stilling som rådgiver for forsvarssaker ved ambassaden i Beograd. Rådgiveren deltok tidlig i samtaler på embetsnivå i SoM MOD for vurdering av norsk reformstøtte. Det påfølgende året vurderte eksperter fra FD og FFI hvordan man kunne operasjonalisere norsk FSSR-støtte til SoM. Disse aktivitetene var koordinert med NATOs internasjonale stab (NATO IS).⁴⁸ Norge var videre aktiv i den uformelle vennegruppen for Vest-Balkan i NATOs hovedkvarter, noe som forsterket landenes bilde av Norge som en særlig vennligsinnet og legitim samarbeidspartner innenfor alliansen. Vervet som kontaktpunktambassade for NATO i 2004–2006 ga Norge muligheter for å profilere seg særskilt overfor Serbia og Montenegro i det som da sto sterkt i fokus, nemlig kvalifisering som

⁴⁷ Riktig navn på engelsk; Ministry for Economic Development. Detaljarbeidet utføres av Department for International Relations. Kilde: e-post fra pil@mfa.no 8. mai 2007 kl 14:02.

⁴⁸ IS = International Staff som er NATO sin stab på den sivile søylen. Den militære søylen er IMS = International Military Staff.

medlemsland i NATOs Partnerskap for fred. Dette ledet blant annet til at Serbia, Montenegro samt BiH ble invitert til PfP-medlemskap på NATO-toppmøtet i Riga i november 2006 (NATO, 2006 Art 36). Denne norske innsatsen ga direkte adgang til høyeste politiske nivå både i Montenegro og i Serbia. Den ga også Norge en synlighet i PfP og reformstøtteorganisasjon i NATO IS. Det lå altså godt til rette for at Norge kunne spille en positiv rolle i reform- og kapasitetsbyggingsprosjekter både i Montenegro og i Serbia.

Det var flere aktører som midt på 2000-tallet så til Montenegro og gikk inn med støtte til reform- og kapasitetsbygging i forsvarssektoren. Prosjekter og aktiviteter fra disse aktørene var eksempelvis rettet mot språkopplæring for forsvarspersonell, støtte til omskolering av overtallige, militær til militærstøtte til enkeltavdelinger samt donasjoner av militært materiell. I tillegg ble det gitt støtte til skolering og kurs for militære i utlandet, reisestøtte for deltakelse i konferanser med sikkerhets- og forsvarsfokus og rådgivning i enkeltdisipliner som eksempelvis logistikk og ammunisjonshåndtering. Tyskland hadde en offiser som rådgiver i ammunisjonshåndtering i Podgorica i perioden 2007–2010. USA støttet reformtiltak gjennom et amerikansk statlig konsulentselskap⁴⁹ og gjennom et samarbeidsprogram under PfP mellom Maine National Guard og den montenegrinske generalstaben (MANG, 2010). Nederland ga reformstøtte til montenegrinsk MOD fra tidlig i 2007 ved å finansiere en toårig FSSR-prosjektorganisasjon med eget kontor i Podgorica, utenfor selve MOD-bygningen. Den var bemannet med en prosjektleder og to prosjektmedarbeidere, der hovedmålsettingen var todelt: Den ene var å forberede landet på medlemskap i PfP og NATO, og den andre var å støtte MODs og forsvarsstyrkenes institusjonelle kapasitetsutvikling (Jefferson, 2006). I denne innledende fasen etter oppløsningen av SoM var det en utfordring å holde helhetlig oversikt all den tid de forskjellige aktørene stort sett arbeidet bilateralt.

En mekanisme for koordinering av reforminnsats var ”South-East Europe Clearinghouse” (SEEC), som består av en database, arbeidsgrupper for enkeltland i Sørøst-Europa og regelmessige hovedkonferanser med plenumdeltakelse. Hensikten med denne mekanismen er å ha et forum der mottakerland definerer behov for støtte til kapasitetsbygging og forsvarsreform, mens donorer tilbyr støtte. SEECs arbeidsgruppe for Montenegro ble i 2007–2010 ledet av Norge

⁴⁹ ”Center for Civil-Military Relations”, tilknyttet ”Naval Postgraduate School” i Monterey, California.

og Danmark på rotasjon. Det var bred deltakelse i arbeidsgruppene.⁵⁰ Gjennom SEEC var det mulig å informere deltakende aktører om hvilken reformstøtte og kapasitetsutvikling som kunne være av felles interesse å koordinere for å unngå parallelle programmer. Norge brukte SEEC aktivt for å informere om egen innsats, oppnå synlighet, få med andre aktører på norske prosjekter og unngå at andre startet støtteprogrammer i konflikt med norske prosjekter. Gjennom arbeidsgruppen for SEEC Montenegro var Norge sammen med Danmark og montenegrinsk MOD i en god posisjon for å oppnå målsettingen om optimal koordinering av den samlede internasjonale innsatsen.

Disse momentene la et godt grunnlag for at Norge kunne si ja til å gå inn som en relativ tung aktør da Montenegro som selvstendig stat ba om ekstern støtte til reform og kapasitetsbygging på øverste nivå i forsvarssektoren. Både på montenegrinsk regjeringshold og i NATO ble det bifalt at Norge startet opp FSSR-støtten med full tyngde seinhøsten 2007.

3.3.3 Prosjektets kronologi

Det norske FSSR-prosjektet i Montenegro består av en innledende kartlegging, en pilotfase og en hovedprosjektfase. Kartleggingen ble gjennomført i april 2007 og hadde som hensikt å identifisere behov, mulig omfang og ressursinnsats samt foreslå veien videre. Pilotprosjektet ble gjennomført fra november 2007 og skulle først gå over seks måneder, men ble utvidet til ni måneder og ble avsluttet i juni 2008. Selve hovedprosjektfasen på tre år startet offisielt med en seremoni i oktober 2009 og er planlagt å gå fram til høsten 2011. Det er utsikter til at en av komponentene vil fortsette til 2012.

3.3.4 Prosjektets innhold og målsettinger

Kartleggingen: Det var nødvendig å gjennomføre en norsk kartlegging for å identifisere behov og muligheter. En ekspert på forsvarsreform og kapasitetsbygging, seniorrådgiver Morten Rognum fra FD, utførte denne oppgaven i løpet av april 2007. Det ble som forsvarsminister Vucinic hadde lovet noen måneder tidligere stilt MOD-personell og kontorplass til rådighet samt full informasjonstilgang og adgang til intervjuer med fagpersoner. Hovedkontaktpunkt i

⁵⁰ Under arbeidsgruppemøtet i Podgorica 27. februar 2009 deltok eksempelvis representanter fra vertslandet, Bulgaria, Canada, Danmark, FN, Hellas, Italia, Japan, Makedonia, Nederland, Norge, OSCE, Slovakia, Slovenia, Storbritannia, Tsjekkia, Tyrkia, Tyskland, Ukraina, Ungarn, USA og Østerrike.

departementet var på høyeste embetsnivå. Rognmo møtte også forsvarsminister Vucinic, så forankringen på høyeste nivå var god. Den uttrykte målsettingen med kartleggingen var, ”... å samarbeide med montenegrinsk side om identifisering og prioritering av kapasitetsbyggingsbehov, og å lage forslag til samarbeidsplan i nødvendig detalj, inkludert hoved- og delmål, framdriftsplan og evalueringskriterier” (FD, 2007b). Dette ble gjort i en rapport fra Rognmo, som inneholdt anbefalinger med en detaljert aktivitetsplan.

Fordi andre aktører også var inne i Montenegro med FSSR-støtte og kapasitetsbygging, hastet det å komme i gang med et robust samarbeid (Rognmo, 2007b). Hvis ikke slik beslutning ble tatt relativt snart, var det en risiko for at andre aktører kunne ta på seg oppgaven og dermed legge premissene for senere norsk deltakelse. Dette kunne gå utover det helhetlige perspektivet som var ønsket fra norsk side. Norsk tilnærming til FSSR på Vest-Balkan er kjent for å være fleksibel, og fleksibilitet hadde vært en viktig suksessfaktor tidligere.⁵¹ Rapporten anbefalte også at norsk prosjektledelse burde være permanent tilstede i Podgorica for å kunne følge opp prosjektet aktivt. Rognmos rapport identifiserte at Montenegro hadde en visjon om et nytt MOD med 269 ansatte pluss 105 i generalstaben. Et halvår etter at forsvarsministeren ble innsatt, besto MOD bare av ministeren og et mindre antall mellomledere og rundt 15 nyansatte, mens generalstaben var fullt oppsatt og i realiteten kun hadde endret navn fra korpshovedkvarter. Visjonen om rundt 2600 ansatte i hele forsvarssektoren tilsa at tallet for det nye MOD var for høyt. Rognmo konkluderte med at Norge burde bidra med ekspertise for å få etablert en riktig dimensjonert MOD.

Utfordringen var å få tak i kvalifisert personell til å bemanne det nye departementet. På den annen side var det fordelaktig at det ikke var behov for nedbemanningstiltak i dette tilfellet da det i Montenegro ikke eksisterte noen stor organisasjon bygd på arven etter SoM.

Rapporten identifiserte også behov for mer enn bare støtte til kapasitetsbygging og assistanse til nye organisasjonsledd i et MOD. Med tanke på ambisjonen om NATO-medlemskap, og at PFP-medlemskap nå var oppnådd, var det viktig med kompetansebygging på dette feltet. Videre måtte lovverk harmoniseres og mekanismer for politisk styring og strategiske retningslinjer etableres. Samtidig betonte rapporten at neste innsats måtte koordineres med andre aktørers FSSR-programmer i Podgorica.

⁵¹ Flexibilitet i denne forbindelse knytter seg til at FSSR-saksbehandlerne på norsk side på flere nivå har stor innflytelse på nasjonal beslutningsprosess og kan styre ressursbruk dit ”skoen trykker”.

Rapporten anbefalte at Norge kunne og burde bidra med et FSSR-prosjekt. Like nyttig som selve rapporten var utarbeidelsen av den foreløpige aktivitetsplanen bestående av åtte forskjellige målobjekter. Denne aktivitetsplanen ga et helhetlig overblikk over FSSR-støtte til Montenegro, inkludert en oversikt over aktørene fra andre land. Planen kunne brukes for koordinering av innsats for å unngå duplisering og synliggjøre ansvar (Rognmo, 2007a).

Kartleggingsrapporten ble behandlet i FD, som koordinerte opplegget med de andre norske aktørene, inkludert NATO-delegasjonen. Et FSSR-prosjekt ble vurdert som gjennomførbart og kunne bli positivt vurdert i NATO. Det ble gjennomført minst to arbeidsbesøk til Montenegro for å bli enig med MOD om detaljene i det som skulle bli prosjektdesignet for neste fase, pilotprosjektet.

Pilotprosjektet: I et oppklarende møte mellom FD II og Vest-Balkanseksjonen i UD den 13. august 2007 ble det enighet om at FD skulle sende et brev til UD som beskrev et pilotprosjekt for seks måneder. Prosjektdokumentet skulle identifisere aktiviteter som kunne understøtte nødvendig forvaltningsreform og tiltak for å få prosjektet inn på den bilaterale aktivitetsplanen til Departement for økonomisk utvikling. Det siste var spesielt viktig med tanke på neste fase som ville kunne gå over en lengre periode og binde større ressurser. UD svarte positivt og ga allerede 17. august 2007 tilsagn om overføring av midlene til FDs prosjektkonto (UD, 2007). En samarbeidsavtale mellom Norge og Montenegro ble signert 28. september, og denne forpliktet partene til FSSR-innsats. Pilotprosjektet startet opp november 2007 og skulle vare til juni 2008, ledet av avdelingsdirektør Svend Lilleby fra FD.

En årsak til at det var et pilotprosjekt først og at det ikke ble startet opp som hovedprosjekt fra første dag, var at det hastet med å komme i gang. Da var et pilotprosjekt lettere å sette i gang og gjennomføre. Dessuten var det ikke forpliktende for lengre tid enn det var økonomisk dekning for i budsjettene på dette tidspunkt. Prosjektideen hadde kommet så sent i 2006 at det ikke var mulig å få planlagt dette som et flerårig prosjekt, selv om alt pekte i retning av et prosjekt over flere år. Det lengre perspektivet måtte vurderes i pilotprosjektperioden parallelt med arbeidet med å få FSSR-innsatsen inn i den helhetlige bilaterale samarbeidsavtalen mellom de to landene. At UD gikk inn med 1,5 millioner kroner for seks måneder allerede for budsjettåret 2007 viser den fleksibiliteten som kan ligge i UD's policy for bruk av bistandsmidler når behov for hurtig innsats er av viktighet.

FSSR-prosjektets målsettinger ble formulert i detalj i selve prosjektdokumentet (FD, 2007c). Hovedmålsettingen var å styrke demokratisk og effektiv kontroll over montenegrinske væpnede

styrker og forbedre kapasitetsbyggingen innenfor forsvars- og sikkerhetssektoren på tre områder: Forbedre organisering, administrative strukturer, funksjoner og arbeidsprosedyrer i MOD Montenegro; forbedre evnen til å fortsette den euro-atlantiske integrasjonen; og forbedre kapasiteten til å styrke regionalt samarbeid om saker relatert til forsvar.⁵² Disse områdene ble videre delt inn i følgende fire hovedprosesser med definert resultatoppnåelse (FD, 2007a):

1. Støtte montenegrisk MOD i personellutvikling og styring.
2. Støtte montenegrisk MOD i sikkerhetspolitiske spørsmål.
3. Gi administrativ rådgivning og donere datasystemer for effektivisering av arbeidsprosessene.
4. Bidra til å etablere en effektiv planlegging og budsjetteringsprosess.

Innledningsvis ble den praktiske gjennomføringen av prosjektet organisert i team som korresponderte med de fire hovedprosessene der bidragsytende lands eksperter og montenegrisk personell deltok (Lilleby, 2007a). Team 1 ble ledet av en ekspert fra FD. Statskonsult (DIFI fra 2008) var sterkt involvert i dette teamet med en egen ekspert på kompetansebygging i offentlig virksomhet, avdelingsdirektør Svein Eriksen. Videre deltok representanter fra montenegrisk MODs sektor for personellforvaltning som lokale prosesseiere, mens også personell fra statsministerens personellforvaltningsorganisasjon (HRMA)⁵³ deltok på grunn av sitt overordnede ansvar for personellpolicy for statsforvaltningen. En ekspert fra estisk MOD deltok senere i Team 1. Estland var med sine postkommunistiske erfaringer og euroatlantiske integreringsprosess en relevant partner i et slikt prosjekt og var allerede involvert i andre prosjekter.⁵⁴ FD II var tungt representert i Team 2. Team 3 fikk dansk ledelse fordi oppgaven i all vesentlighet besto i å utvikle, donere og implementere datastøttesystemer i det nye MOD der Danmark skulle være hoveddonor. Danmark skulle sette av 200 000 euro til denne innsatsen alene i 2008 (Lilleby, 2008a). Team 4 hadde eksperter fra flere avdelinger i FD og deltakelse fra NATO. Dette teamet ble etter kort tid delt i to: Én gruppe med fokus på budsjettering og implementering av forsvarsplaner, og én gruppe med fokus på forsvarsplanlegging, benevnt henholdsvis Team 4a og Team 4b. Den første delen av pilotprosjektfasen ble benyttet til å etablere prosjektet gjennom å skaffe nødvendig kompetanse til teamene, samtidig som

⁵² Min oversettelse fra engelsk.

⁵³ HRMA = "Human Resources Management Agency."

⁵⁴ Estland hadde på dette tidspunkt allerede vært involvert med ekspert på estiske erfaringer med P4P og NATO integrasjonsprosess i det nederlandsk-finansierte demokratiseringsprosjektet.

teamlederne begynte å detaljplanlegge for gjennomføringen av sin komponent. Parallelt deltok prosjektlederen i de relevante møtene i regionen som hadde sikkerhets- og forsvarsreform som tema. Et av disse var en SEEC-konferanse i Tirana i desember 2008. På denne deltok representanter fra de fleste aktører med en interesse for og rolle i SSR i regionen, deriblant representanter fra NATO IS. Prosjektleder Lilleby beskriver i sin tredje statusrapport at Frank Boland, sjefen for styrkeplanlegging i NATO IS, åpent hadde uttrykt forbauselse over at Montenegro ikke hadde satt i gang utarbeidelsen av en såkalt Strategic Defence Review (SDR) eller langtidsplan for forsvarssektoren (Lilleby, 2008a). NATO krever at partnerland utarbeider en slik plan. Den representerer grunnlaget for en forsvarsstruktur i økonomisk balanse tilpasset trusselbildet. Dette problemet ble fanget opp av Lilleby. Han anbefalte at Norge, gjennom FSSR-prosjektet kunne støtte Montenegro utarbeidelse av en SDR. I dialog mellom prosjektet, MOD og NATO IS ble det meget raskt enighet om at Norge skulle få ansvaret for å assistere Montenegro med utarbeidelsen av dette viktige dokumentet. Arbeidet skulle involvere tre av teamene, og oppstart skjedde på nyåret 2008 (Lilleby, 2008a).⁵⁵ Ved så dyp involvering åpnet det seg store muligheter for Norge til å påvirke utformingen av dokumentet, med de utfordringer og muligheter dette innebar.

I forbindelse med at HRMA deltok i team 1 som primært skulle utvikle en relevant personellforvaltning for forsvarssektoren, ble det tidlig klart at hele statsforvaltningen burde kunne trekke veksler på FSSR-prosjektets kompetanse. I forbindelse med EU-tilnærmingen som pågikk samtidig med NATO-tilnærmingen, hadde det blitt identifisert at lover, regelverk og praksis for personellforvaltning i statsadministrasjonen måtte harmoniseres i henhold til EU-regelverket. Montenegro manglet ressurser i statsforvaltningen til å gjennomføre dette som parallell prosess samtidig med forsvarsreformene. Derfor så sjefen for HRMA at FSSR-prosjektet skulle kunne inkludere en komponent for utvikling av personellforvaltning for *hele* statsforvaltningen. Forsvarsminister Vucinic var enig i dette, og sammen med sjefen for HRMA satte han opp et brev om saken som Lilleby videresendte til Oslo for videre behandling (Lilleby, 2008c; MOD, 2008).

⁵⁵ Team 1 HRM, Team 2 Sikkerhetspolitikk og Team 4b Planprosedyrer og skulle ledes formelt av ansvarlig embetsmann i MOD.

Disse to forholdene, norsk ledelse i utarbeidelsen av en SDR og ønsket om støtte til et helhetlig personellforvaltningssystem for staten, kan tjene som eksempler på hvordan et norsk FSSR-prosjekt på en tilfeldig, men dynamisk måte kunne bli utvidet utover det opprinnelige mandatet.

Pilotprosjektlederen var aktiv med å kommunisere den norske FSSR-innsatsens omfang til alle aktuelle aktører lokalt og i NATO. Dette medførte blant annet at den norske FSSR-innsatsen i Montenegro oppnådde et godt ry, noe som styrket interessen for prosjektet i FD, UD og den montenegrinske regjeringen. Utover våren 2008 holdt FSSR-pilotprosjektet god framdrift, der teamene gjennomførte en rekke seminarer og arbeidsgruppemøter som grunnlag for den senere hovedprosjektfasen (Lilleby, 2008b). En gap-analyse⁵⁶ ble utarbeidet som ga anbefalinger om innretningen på hovedprosjektet (FSSR-prosjektet, 2009). Den understreket viktigheten av å utarbeide en langtidsplan for forsvarssektoren og at strategisk planlegging måtte harmoniseres mellom MOD og generalstaben. For å få til dette ble det anbefalt at personellet ble trent i strategiske planleggingsprosedyrer og at mekanismer for politisk behandling ble etablert. Et spesielt viktig behov som ble identifisert var å harmonisere lovverket slik at reformer kunne bli gjennomført (FSSR-prosjektet, 2009, s. 5). Sommeren 2008, i overgangen mellom pilotfasen og oppstart av hovedprosjektet, ble et nytt prosjektdokument utarbeidet og godkjent. I dette dokumentet var de pågående prosessene og deres måloppnåelse beskrevet i detalj. Blant annet var personellforvaltningskomponenten for hele statsforvaltningen under HRMA nå blitt inkludert som en av hovedprosessene i FSSR-prosjektet (FD, 2008b).

Hovedprosjektfasen: Denne fasen startet formelt opp i oktober 2008, har i utgangspunktet en tidsramme på tre år og omfatter støtte til institusjonsbygging på fire områder: personellforvaltning, sikkerhetspolitikk, informasjonsteknologi samt plan og budsjettering, inkludert SDR. Montenegro hadde store forventninger om snarlig NATO-medlemskap på det tidspunktet som underdirektør Morten Ringheim fra FD tok over som prosjektleder (Ringheim, 2008). Av den grunn ønsket forsvarsminister Vucinic å få utarbeidet SDR-dokumentet så hurtig som mulig for å vise vilje for tilpasning til NATO-standarder. Montenegro hadde vært PfP-medlem fra desember 2006, og i NATO var det ikke presedens for å invitere partnerland til medlemskap etter så kort tid. NATO ønsket å gjennomføre en steg for steg prosess mot et eventuelt medlemskap i alliansen senere. NATO IS, sammen med Norge, påpekte derfor viktigheten av at det ble utarbeidet et kvalitetsdokument som først tok hensyn til anbefalinger til

⁵⁶ Gap-analyse er en modell som ser på avstanden mellom forventninger og opplevde resultater. Kilde: Store Norske Leksikon

en bærekraftig forsvarsstruktur som PfP-medlem. Et forhastet og svakt fundert dokument kunne virke mot sin hensikt i bestrebelsene på å bli vurdert som seriøs søker for NATO-medlemskap når tiden var inne. Dette ble tatt til følge, og SDR-dokumentet ble planlagt ferdigstilt mot slutten av 2009, en mer realistisk tidsplan.

Under NATOs utenriksministermøte i Brussel i begynnelsen av desember 2009 fikk Montenegro invitasjon til å delta i NATOs "Membership Action Plan" (MAP). En slik invitasjon er et meget viktig steg mot NATO-medlemskap og ble godt mottatt av montenegrinske myndigheter. MAP-status og veien mot NATO-medlemskap betyr strengere krav til utvikling av interoperable kapasiteter til bruk i allianseoperasjoner enn hva et mindre forpliktende PfP-medlemskap gjør. Det ble derfor bestemt at det foreliggende utkast til SDR, planlagt politisk godkjent i desember 2009, skulle bearbeides videre før endelig politisk godkjenning. Norge bidro sterkt til denne videre bearbeidelsen, og i juli 2010 var det endelige dokumentet klart for regjeringsgodkjenning. På bakgrunn av dette videreførte det norske FSSR-prosjektet sin langtidsplanstøtte til MOD ved å bidra til neste steg i langtidsplansyklusen, nemlig utarbeidelsen av en strukturutviklingsplan (SUP).⁵⁷ En SUP er et dokument som går i detalj på investeringen, tidsperspektiv og finansiering. Arbeidet pågår fortsatt og ventes ferdigstilt på slutten av 2011. Dette dokumentet skal godkjennes av nasjonalforsamlingen før det endelig er gjeldende.

Ekspertteamene for henholdsvis personellutvikling, sikkerhetspolitikk samt budsjett og finans gjennomførte parallelt med SDR-arbeidet et program for kompetanseutvikling og trening av personellet i MOD og generalstaben. Budsjett- og finansteamet har i forbindelse med SUP-arbeidet assistert det nye MOD med å utarbeide flerårige budsjetter som grunnlag for de årlige budsjettene. Eksterne forhold som den internasjonale finanskrisen har gjort dette arbeidet ekstra utfordrende.

På samme tid har DIFI arbeidet nært sammen med HRMA om utviklingen av det statlige personellforvaltningssystemet, inkludert harmonisering av det statlige lovverk til EU-standard. I dette arbeidet ble det felles OECD/EU-programmet "Support for Improvement in Governance and Management" (SIGMA), som siden 2001 har assistert Montenegro, koblet på FSSR-prosjektet. HRMA-komponenten hadde i løpet av hovedprosjektets første år utviklet seg til en egen, omfattende prosess initiert under FSSR-prosjektet (FD, 2008b). Blant annet er en ny tjenestemannslov under utarbeidelse, et arbeid som har vist seg meget omfattende og som vil bli

sendt til politisk godkjenning i løpet av 2011. Deretter må loven implementeres, noe som vil kreve ytterligere tid og ressurser inn i 2012. Konsekvensen av at det overordnede personellforvaltningsregimet har blitt omfattende og trukket ut i tid, er at Team 1 med ansvar for personellutvikling og styring for MOD ikke er ferdig med sine oppgaver når FSSR-prosjektet planlegges ferdigstilt i 2011. Videre er det planlagt at erfaringene fra arbeidet som gjøres for HRMA i Montenegro, et arbeid som er harmonisert med NATO og EU, skal kunne gjenbrukes andre steder. Her er Georgia en av kandidatene. På dette grunnlag er det anbefalt at personellkomponenten av FSSR-prosjektet fortsetter til 2012.⁵⁸

3.3.5 Resultater

Det er foreløpig ikke gjennomført egne evalueringer for å klarlegge om målene for FSSR-prosjektet i Montenegro er nådd. Det er heller ikke lagt inn i prosjektplanen å gjennomføre en slik evaluering. FSSR-prosjektet er ennå ikke sluttført. Derfor må resultatene tolkes gjennom materiale utarbeidet av aktører med tett eierskap til FSSR-støtten, og det tilsier stor varsomhet når man skal vurdere resultater (Gilje, 1993 pkt. 7.2). Det er ikke registrert kritikk fra noe hold om resultatoppnåelse siden prosjektet startet opp. Dette kan være en indikasjon på at man i hovedsak har lyktes.

I prosjektdokumentet beskrives de overordnede og spesifikke målsettingene etter en framdriftplan. Den formelle rapporteringen av måloppnåelse og framdrift har vært presentert på prosjektets styremøter. Eksempelvis ble det på styremøtet holdt i juni 2010 slått fast at prosjektet holdt framdriftsplanen og at IT-komponenten av prosjektet var ferdig og i bruk. MOD har dermed fått et moderne beslutningstøtte- og saksbehandlersystem (DSSR, 2010). I tillegg har prosjektleder utarbeidet periodiske rapporter, og NATO har omtalt prosjektet i EAPC-rapporter (EAPC-PMSC, 2009 pkt. 3, 13, 32). Det er ikke kjent om MOD har foretatt egne evalueringer.

Prosjektets hovedfase skal slutføres sommeren 2011, og de siste resultater som er rapportert stammer fra prosjektleders rapport av 4. mai 2011 og er gjengitt nedenfor.⁵⁹ Denne rapporten er konsistent med de andre rapportene og møtereferater som er tilgjengelige.

Langtidsplandokumentet som ble ferdig i juli 2010, ble utarbeidet av MOD med direkte støtte av

⁵⁷ Tilsvarende det NATO kaller "Long Term Development Plan", LTDP

⁵⁸ E-post fra underdirektør Morten Ringheim 4. mai 2011.

⁵⁹ Rapporten er som helhet unntatt offentlighet. Utsteder har gitt tillatelse til gjengivelse av deler av rapporten.

FSSR-teamet med ansvar for utvikling av strategisk planleggingskapasitet. Teamet oppnådde derfor dobbel effekt: et relevant langtidsplandokument og etablering av en strategisk planleggingskapasitet i MOD. Samme framgangsmåte er benyttet i utarbeidelsen av en strukturutviklingsplan, og dette dokumentet er ventet ferdig i 2011. FSSR-teamet med ansvar for budsjett og finansiering har støttet utarbeidelsen av begge plandokumentene. Deres fokus har vært på kostnadsanalyser, budsjettering av deltakelse i internasjonale operasjoner, effektiviseringstiltak og håndtering av investeringer i forhold til driftskostnader. I dette arbeidet har det også ligget en komponent for støtte til utarbeidelse av flerårige forsvarsbudsjetter som grunnlag for de årlige budsjettene. Teamet med ansvar for utvikling av en sikkerhetspolitisk planleggingskapasitet har oppnådd at denne kapasiteten nå er etablert i MOD.

Etter at Montenegro fikk MAP-status i 2009, ble kompetansebyggingen innrettet mot NATO-medlemskap. Her ble det bygd kompetanse om NATOs strategiske konsept, reformagendaen i forbindelse med toppmøtet i Lisboa, NATO-operasjoner, NATOs ressurser og fellesfinansiering samt materiellsamarbeidet. I tillegg har det sikkerhetspolitiske forholdet til EUs sikkerhets- og forsvarspolitikken vært tema. Estisk deltakelse i dette teamet var viktig for dem. Det ga dem synlighet i EU og NATO som bidragsyter i arbeidet med reformagendaen.

Oppsummert er hovedresultatet at FSSR-prosjektet har nådd målet om å etablere et administrativt beslutningstøttesystem, en kapasitet for strategisk planlegging, finansiering og budsjettering samt sikkerhetspolitikk. En personellforvaltningskapasitet i MOD er ikke ferdig utviklet, men er ventet å bli det straks det statlige personellforvaltningsregimet er ferdigstilt. MOD har fått den organisasjon den må ha for å utøve demokratisk kontroll over de væpnede styrker. Et strategisk forsvarsplandokument er utarbeidet, og det er kontroll på kostnadene i forsvarssektoren. Alt dette har støttet direkte opp om prosessen henimot NATO-integrering.

FSSR-prosjektet har vært instrumentelt i utarbeidelsen av den nye tjenestemannsloven som forventes godkjent i løpet av 2011 og som skal implementeres fra 2012. Loven er et viktig bidrag til Montenegros vei mot EU-medlemskap. Som del av prosjektet har DIFI vært sterkt involvert i dette arbeidet, og tilknytningen til SIGMA-organisasjonen har vært tett. FSSR-prosjektets arbeid med det statlige personellforvaltningssystemet vil kunne bli brukt som erfaringsgrunnlag for tilsvarende innsats i Georgia. Dersom dette skjer, vil FSSR-prosjektet kunne vise til ringvirkninger langt utover målene i det opprinnelige prosjektforslaget.

FSSR-prosjektet har holdt seg innenfor budsjettet. Ett års forlengelse av personellforvaltningskomponenten for MOD medfører ikke behov for ekstrabevilgninger (Ringheim, 2011).

3.4 Tilfelle 2 – NATO/PfP Trust Fund i Serbia

Her beskrives et av de største FSSR-prosjektene i Serbia i perioden 2006–2011. Donasjonene er på til sammen 9,4 millioner euro.⁶⁰ Norge har bidratt med 2,131 millioner euro som er tatt over UD's bistandsbudsjett. Prosjektet omhandler assistanse til ansatte i forsvarssektoren som ble overtallige i forbindelse med nedbemanning. Prosjektet forventes avsluttet 1. juli 2011. Vi skal her se på prosjektets etablering, formål, omfang og styring og på de viktigste resultatene.

3.4.1 Bakgrunnen for prosjektet

Som nevnt eksisterte det en føderal stat bestående av Serbia og Montenegro (SoM) fram til sommeren 2006. Føderasjonen hadde en felles serbisk-montenegrinsk militær organisasjon (VSCG).⁶¹ Alle forsvarsspørsmål ble regulert på føderalt nivå. Dette gjaldt også FSSR-innsats, der det føderale MOD i Beograd var strategisk ansvarlig for prioritene. I det føderale MOD og generalstab var de forskjellige posisjoner fordelt i forhold til størrelsen på de to delstatene. Forsvarsministeren var serbisk, sjefen for generalstaben var montenegrinsk, mens assisterende sjef var serbisk. Montenegro kunne legge ned veto i saker av betydning for dem, eksempelvis endringer av forsvarssektoren, fordi den var føderal og ikke et delstatsanliggende.

VSCG var organisert slik at kommando- og avdelingsstrukturen hovedsakelig lå på de respektive stater territorium, unntatt de elementer som håndterte oppgaver på vegne av føderasjonen.⁶² Den langt største andel av VSCG og den strategiske ledelse lå på serbisk territorium og i Beograd. Dette hadde hovedsakelig to årsaker. Den første var arven fra Jugoslavia. Det andre var følgen av at en rekke land- og luftbaserte enheter i forbindelse med oppløsningen av Jugoslavia ble konsentrert til serbisk territorium. På begynnelsen av 2000-tallet var forsvarssektorens struktur større enn det føderale sikkerhetsbehov som skulle ivaretas. I tillegg hadde den jugoslaviske

⁶⁰ E-post fra forsvarsattachéen i Beograd 4. mai 2011.

⁶¹ VSCG er fra serbisk "Vojske Srbije i Crne Gore" - Den serbiske og montenegrinske forsvarsmakt.

⁶² Typisk eksempel er suverenitetshevdelse til sjøs og i luftrommet.

folkearmeen som en parallell statsmakt, med egne skoler og et eget rettsvesen, politisk representasjon på linje med provinsene og egne avdelinger i bankvesenet overlevd seg selv og måtte endres.⁶³

I den postautoritære perioden etter president Milosevic' fall i 2000 begynte det nye regimet å utvikle SoM i demokratisk retning. Blant annet startet regimet forsiktig i 2002 en europeisk og atlantisk tilnærming som skulle lede til et konstruktivt samarbeid med NATO og med partnerland i PfP om reform av forsvarssektoren.⁶⁴ Den samme modellen hadde blitt benyttet i nabostatene, som enten var eller var i ferd med å bli medlemmer av både NATO og EU. Senere serbisk president, Boris Tadic, var forsvarsminister for føderasjonen i 2003–2004 og var den som satte forsvarsreformer og en euroatlantisk innretning på dagsordenen. Dette ble i stor grad fulgt opp av senere forsvarsministre.

På britisk initiativ etablerte SoM MOD i 2004 et omskoleringsprogram benevnt PRISMA for å tilby assistanse til overtallig militært personell.⁶⁵ Under dette programmet ble det blant annet opprettet regionale sentre hvor overtallig militært personell ble tilbudt en vurdering av sin situasjon og sine muligheter. Der kunne de delta på kurs og andre aktiviteter rettet mot en sivil karriere (Intermedion, 2008).

I januar 2005 ble det føderale politisk-strategiske dokumentet *"The White Book On Defence Of The State Union Of Serbia And Montenegro"* publisert. Det omhandlet den sikkerhets- og forsvarsmessige situasjonen og de utfordringer føderasjonen sto overfor. Fullt institusjonelt samarbeid med NATO var en klart uttrykt ambisjon sammen med deltakelse i andre multilaterale sikkerhets- og forsvarsfora. I dette dokumentet erkjentes det at strukturen var uhensiktsmessig og ikke bærekraftig og måtte endres (SoM, 2005). Ifølge det skisserte behovet⁶⁶ for nedbemanning i hele SoM kunne rundt 30 000 ansatte i forsvarssektoren bli overtallige, noe som ville kreve store midler og en utvidelse av eksisterende programmer. SoMs forsvarsbudsjett var tynget av store utbetalinger til lønn og pensjoner.⁶⁷ Det eksisterte en frykt for radikaliserings av overtallige og

⁶³ Prinsippet om forsvaret som en selvberende enhet ble formelt etablert gjennom revidering av grunnloven i 1972 hvor forsvaret ble gitt politiske rettigheter på linje med autonome provinser.

⁶⁴ Gjennom det Beograd-baserte "Atlantic Council" startet i mai 2002 samtaler med NATO med tanke på å utvikle et praktisk samarbeid mellom NATO og SoM. Sommeren 2003 ble samarbeidet formalisert gjennom det såkalte "Tailored Co-operation Program", godkjent av NATOs "Political Military Steering Committee".

⁶⁵ PRISMA = Programme for Resettlement in Serbia and Montenegro Ministry of Defence and Army.

⁶⁶ Skissert i diskursen, men ikke offisielt konkretisert. Det var politisk kontroversielt å gå offentlig ut med tall for reelt overtallige. Dessuten hadde ikke SoM tidlig i 2005 gjennomført detaljert forsvarsplanlegging der framtidig struktur var definert.

⁶⁷ For 2004 var forsvarsbudsjettet på omlag 800 millioner USD. Av dette gikk drøyt 70 % til dekning av lønn og pensjoner.

uroligheter om de ikke fikk hjelp til omskolering og arbeid. PRISMA-programmet var institusjonalisert som en sentral organisasjon for gjennomføring av den innledende fasen av nedbemanningen (SINTEF, 2010, s. 17). Det egnet seg godt som fundament å bygge videre på med tanke på utvidelse av tilbudet til de overtallige.

Norge var som nevnt kontaktpunktambassade for NATO i SoM i perioden 2004–2006 og arbeidet aktivt med å støtte FSSR-prosessene som pågikk i regionen. Vervet ga støtet til at Norge påtok seg et særlig ansvar for å bidra til å finne løsninger på de viktigste reformbehovene. Norge lanserte derfor overfor SoM MOD og NATO ideen om etablering av et støttefond i en NATO/PfP-ramme for å understøtte arbeidet med nedbemanning. NATO hadde allerede en ordning som kunne benyttes, det såkalte NATO Trust Fund-regimet (NTF), som var opprettet i 2000 for å finansiere og gjennomføre kostnadskrevenne ammunisjons- og våpendestruksjoniltak for partnerland (NATO, 2010a). I 2004 kom det en ny policy for NATO/PfP Trust Fund som åpnet opp for prosjekter til støtte for å møte et bredere sett av konsekvenser fra forsvarsreform, herunder nedbemanningstiltak. Alle kunne bidra med midler til fondene, også aktører utenfor NATOs samarbeidsmekanismer, men da etter en egen vurdering (NATO, 2004, 2009).

Det første NTF til støtte for et nedbemanningsprosjekt var for Ukraina og ble lansert i oktober 2005 (EAPC, 2006). Neste slikt prosjekt var i BiH fra juni 2006. Den nye policy åpnet for et tilsvarende NTF-finansiert nedbemanningsprosjekt også i SoM. I samarbeid mellom en rekke norske aktører, NATO, SoM MOD og EAPC⁶⁸ ble det fra 2005 arbeidet aktivt med å etablere et multilateralt fond som kunne støtte PRISMA. Den 7. september 2006 ble nedbemanningsprosjektet NATO/PfP Trust Fund i Serbia lansert med bidrag fra 12 donornasjoner⁶⁹ og med et foreløpig budsjett på 5,9 millioner euro. Tidshorisonten var innledningsvis to år, der 1 850 overtallige forsvarsansatte skulle reintegreres i det sivile samfunnet. Hvis donorene og MOD ønsket det, kunne prosjektet forlenges med opptil tre år (NTF, 2006a, ss. 3-4). Ledelse av prosjektet ble gitt til Norge på vegne av NATO. Som gjennomfører av prosjektet ble International Organization for Migration (IOM) valgt. Nedbemanning- og reintegrering av tidligere militært personell i det sivile samfunnet krever spesialkompetanse med erfaring i håndtering av sosioøkonomiske konsekvenser av forsvarsreform. IOM hadde slik erfaring.

⁶⁸ EAPC = Euro-Atlantic Partnership Council.

⁶⁹ Senere økt til 18.

Montenegro var opprinnelig inkludert i prosjektet, men etter selvstendigheten sommeren 2006 ble det enighet blant aktørene at prosjektet bare skulle gjelde for Serbia der behovet var størst. Et eventuelt fond for Montenegro måtte komme senere.⁷⁰

3.4.2 Prosjektets organisering

Ledernasjonen påtok seg ansvaret for å lede, gjennomføre og rapportere til NATO. NATO IS gjennom Financial Controller Office fikk som overordnet instans myndighet til å holde tilbake utbetalinger dersom prosjektet ikke oppfylte intensjonene. Den norske NATO-delegasjonen fungerte som mellomledd mellom den norsk-ledede lokale prosjektorganisasjonen og NATO IS. Avgjørelser lokalt om mindre endringer i prosjektgjennomføringen kunne tas av ledernasjonen i samarbeid med IOM og MOD. Større endringer måtte godkjennes av NATO IS. I siste instans var det likevel donorene som hadde det siste ordet fordi de skaffet midlene.

Prosjektet lokalt er organisert i et styre, et prosjektråd og donormøter. Styret består av en representant fra ledernasjonen, en embetsmann fra MOD, den regionale lederen for IOM og representanter fra donorene. Styret har felles formannskap, med ledernasjonen og MOD. Møteleder er FDs representant ved ambassaden i Beograd som har forutsetninger for å følge opp ledernasjonsansvaret tett. Ambassaden i Beograd fungerer som en integrert ambassade, der utsendt tjenestemann fra departementet med best faglige forutsetninger blir gitt ansvaret for prosjektoppfølgning. For de fleste SSR- og FSSR-prosjekter i Montenegro og i Serbia er det forsvarsattasjeen som har dette ansvaret. Dette gjelder uavhengig av om finansiering skjer bilateralt eller multilateralt, over UDs eller over FDs budsjett. Dette er et eksempel på hvilken fleksibilitet som kan finnes på en utenriksstasjon der arbeidsoppgaver må fordeles på tvers av tjenestemenns hjemlige tilhørighet. Forsvarsattasjeen kan spille på mange nasjonale kanaler. Disse kan eksempelvis være ambassadøren, NATO-delegasjonen, FN-delegasjonen, UDs Vest-Balkanseksjon og FD.

Det blir normalt gjennomført tre styremøter i året. De er ikke, som navnet skulle indikere, et forum for å fatte avgjørelser på selvstendig grunnlag. I mandatet står det at styret kan gi råd og at møtene skal være av gjensidig informativ art (NTF, 2006b). I praksis har styret klart å finne en

⁷⁰ IOM gjennomførte en pilotstudie i Montenegro på nyåret 2007 finansiert med midler fra den norske ambassaden. Pilotstudien identifiserte et reelt behov, og ambassaden ga IOM anledning til å markedsføre et mulig prosjekt på bred front, men ingen andre stater påtok seg lederansvar. Norge hadde ikke kapasitet til å lede et NTF for Montenegro.

rolle som har fungert tilfredsstillende da spørsmål som må til NATO IS for avgjørelse er sendt dit og fått hurtig behandling.

Prosjektrådet er ledet av ledernasjonen og består normalt av forsvarsattasjeen, IOMs prosjektleder, MODs prosjektansvarlig og de største donorene. Det trer sammen i forkant av styremøtene for å identifisere mulige utfordringer som styret må bli informert om eller hvilke råd som styret kan gi aktørene. Både styremøtet og prosjektrådsmøtet referatføres. Disse referatene blir distribuert til alle involverte aktører i prosjektet, fra NATO IS ned til det operasjonelle nivået. På denne måten er informasjonsutvekslingen så transparent som praktisk mulig. I møtereferatene er det fokus på resultatoppnåelse, framdrift, den finansielle situasjonen og veien videre.

Donormøtene er et forum som kalles inn ved behov og for en spesiell sak. Her møter en representant for ledernasjonen, IOMs prosjektleder og de donorene som er interesserte i å diskutere en spesiell sak. Dersom donormøtet ønsker det, kan det kalles inn til møte i prosjektrådet eller til ekstraordinært styremøte.

Under denne møtestrukturen er NTF Serbia organisert som en prosjektorganisasjon med direkte kobling til MODs PRISMA-organisasjon. Det betyr tett samvirke med de fire regionale reintegreringssentrene, samarbeid mellom IOMs prosjektledelse og PRISMA og daglig koordinering mellom ansvarlige i MOD og IOM. I denne strukturen involveres ledernasjonen kun dersom det er spesielle behov. Da skjer det i så fall som et arbeidsmøte mellom forsvarsattasjeen og prosjektleder. Det har vist seg som nyttig og fleksibelt at de fleste kanaler står åpne for koordinering og rådslagning. Organiseringen har i uavhengige rapporter blitt karakterisert som å fungere godt (Subur, 2011, ss. 22-23).

3.4.3 Prosjektets innhold og målsettinger

Hensikten med NTF Serbia-prosjektet var innledningsvis å gi teknisk og finansiell støtte til utvidelse av PRISMA på fire forskjellige områder, nemlig registrering og profilering, informasjon og rådgivning, økonomisk støtte samt kapasitetsbygging for MOD. I tillegg skulle PRISMAAs evne til å holde nær kontakt med overtallige styrkes.

Registrerings- og profileringskomponenten har som oppgave å kartlegge den overtalliges individuelle behov og muligheter. Det blir etablert et IT-verktøy for dette. Videre skal denne komponenten gjennomføre en sosioøkonomisk vurdering av målgruppen. Informasjons- og

rådgivingskomponenten skal følge opp mulighetene den enkelte har, eksempelvis gjennom å assistere ham overfor sivile bedrifter.

Den tredje komponenten, som er den økonomisk største, består av trening i hvordan man kan etablere, drive og videreutvikle en privat virksomhet. I denne komponenten skulle det kunne gis mikrokreditter på opptil 3000 euro til lav rente, finansiell støtte til oppstart av egen bedrift i form av enkeltdonasjoner på opptil 1500 euro eller tilskudd til lønn for å ansette tidligere forsvarspersonell. Disse forskjellige virkemidlene kunne gjentas etter søknad og behovsvurdering. De forskjellige pakkene skulle videre kunne kombineres. Mikrokreditt er et virkemiddel som regjeringen identifiserte som en prioritet allerede i 1999 (UD, 2000). NTF-prosjektet passet bra inn her, men det serbiske lovverket for banktjenester viste seg å gjøre det mindre attraktivt for låntakerne å benytte dette tilbudet, og det ble etter en tid tatt ut av prosjektet. I stedet ble andelen donasjoner økt, og det ble åpnet opp for å søke på nytt inntil tre ganger og etter behovsprøving. Effekten av denne måten å gjøre dette på skulle vise seg å være stor som beskrevet i neste underkapittel.

Komponent fire, kapasitetsbygging, skulle gi serbisk MOD et grunnlag for å etablere et varig system for personellforvaltning med ansvar for reintegrering. I forbindelse med profesjonaliseringen av forsvarssektoren er det behov for et organ som kan ta seg av personell som mot slutten av sin kontraktsperiode skulle forberede seg for et sivilt liv. Drøyt 70 % av de totale midlene gikk til direkte assistanse. Av disse gikk 80 % til etablering av private foretak, mens 10 % ble brukt på kursvirksomhet og 10 % gikk til lønningstilskudd. I følge det serbiske foretaksregisteret var 75 % av de foretak som var etablert under prosjektet, fortsatt i virksomhet medio 2010, mens IOMs egne tall sier 81 %. Forskjellen i tallmaterialet kommer av at ikke alle private foretak er oppført i det offisielle registeret, men likevel kunne være i virksomhet, noe IOMs tall fanger opp. Tallene er gode sett i lys av flere forhold. Det ene var finanskrisen som kunne forventes å påvirke nyetablerte bedrifter negativt, men som i NTF sitt tilfelle heller påvirket i positiv retning fordi klientene gjennom donormidler fikk tilgang på kapital de ellers ikke ville fått. I tillegg var det fra begynnelsen en viss frykt for at NATO-merkelappen på prosjektet kunne gjøre det vanskelig for overtallige å søke kontakt. På den annen side viste det seg at de fleste av dem som søkte støtte, i utgangspunktet var ressurssterke og oppfinnsomme (Subur, 2011).

Etter de første to årene ble målsettingene revidert. Den nye inndelingen var tredelt og besto av å assistere overtallige for reintegrering i det sivile samfunn, øke den økonomiske bærekraften til

klientene og øke PRISMA's kapasitet til å hjelpe overtallige. Donorene ble enige om å fortsette støtten til prosjektet, og fra 2008 ble forlengelse gitt årlig. Prosjektet skal avvikles 1. juli 2011, etter fem år som opprinnelig var den maksimale varighet. Da har over 4500 overtallige, offiserer, underoffiserer og sivile fått bistand.⁷¹

3.4.4 Resultater

Resultater og framdrift for prosjektet har blitt presentert regelmessig gjennom flere kanaler. I samarbeid med PRISMA-organisasjonen har IOM lagt ut oppdatert informasjon på engelsk og serbisk på prosjektets hjemmeside.⁷² I tillegg er det sendt ut periodiske nyhetsbrev på serbisk og engelsk. Her finnes oppdatert informasjon om framdrift, milepæler, aktiviteter og statistikk over bruk av prosjektmidlene samt hvor mange som har mottatt midler og til hvilket formål. Halvårlig er det laget finansrapporter som sendes til NATO. Fire eksterne, uavhengige evalueringer av prosjektet er utført. Tre av disse er utarbeidet av det private konsultentselskapet Subur Consulting etter henholdsvis 16, 28 og 54 måneders virksomhet. Fem kriterier er evaluert: ressursbruk, måloppnåelse, tilpasningsevne under implementeringen, sosial og økonomisk effekt samt bærekraft for etterbruk. Den fjerde rapporten ble laget av norske SINTEF i oktober 2010 og omhandler måling av de reviderte strategiske målene fra 2008. Den måler faktorene reintegrering, økonomisk bærekraft og kapasitetsbygging av PRISMA.

De tre evalueringene utført av Subur bygger dels på hverandre og har gjennomgående vurdert prosjektet i særdeles positive ordelag. Den siste rapporten som ble ferdig 8. april 2011, er en sluttrapport for prosjektet som gir grunnlag for å avslutte det femte og siste prosjektåret som planlagt 1. juli, da MOD overtar direkte.⁷³ NATO/PfP Trust Fund-prosjektet i Serbia har ifølge Subur-rapporten vist seg å være unikt i måten det er gjennomført på og gjennom hvilke resultater som er oppnådd. Årsaken til dette er flere. For det første har prosjektets kobling til PRISMA-programmet vært særdeles smidig gjennomført og har ledet til full integrering mellom PRISMA og NTF-prosjektet. Denne integreringen sammen med kapasitetsbyggingskomponenten har bidratt til at MOD fra juli 2011 kan overta et velfungerende apparat for reintegrering av

⁷¹ Ved slutten av april 2011 hadde 6025 overtallige mottatt rådgivning. Av disse fikk 4547 overtallige innvilget sine søknader om støtte (NTF, 2011).

⁷² NTF-prosjektets hjemmeside ligger på <http://www.iomntfserbia.org/EN/index.php>. Benyttet kilde 04.05.2011.

⁷³ Sluttrapporten er à jour per 31. desember 2010. Siden prosjektet sluttføres 1. juli 2011, vil det lages en konkluderende rapport senere.

profesjonelle soldater som avslutter sin kontraktperiode i framtiden. MOD vil ikke fortsette å gi direkte pengestøtte da det ikke finnes midler til dette i forsvarsbudsjettet. Imidlertid anses ikke dette å ha samme relevans for den nye målgruppen av kontraktspersonell som for den gamle. For det andre har prosjektledelsen vist en stor evne til å justere prosjektets innhold underveis når dette har vært nødvendig. Et eksempel på dette var da mikrolån ikke lot seg gjennomføre og et alternativ måtte utarbeides.⁷⁴ For det tredje har donorene gjennom hele femårsperioden vist stor fleksibilitet og vilje til å stå løpet ut, ikke minst ved å donere større beløp enn det opprinnelige behov tilsa. Uten denne viljen ville prosjektet måtte reduseres i omfang eller avsluttes før tiden. Evalueringsrapporten sier at Norge som ledernasjon for prosjektet har framstått så positivt at det bør være en referanse for hvordan slike prosjekter kan gjennomføres (Subur, 2011 pkt. 9.2). For det fjerde har mottakerne av støtten gitt meget positive tilbakemeldinger på gjennomføringen av prosjektet. Av de drøyt 10 000⁷⁵ som ble registrert som overtallige i perioden, hadde 4030 mottatt assistanse per 31. desember 2010, og Subur dybdeintervjuet 42 av disse i februar 2011. 86 % av dem oppgir at de er godt integrert i det sivile samfunnet, mens 50 % sier at de har fått et bedre familie- og sosialt liv enn de hadde som ansatte i forsvarssektoren. (Subur, 2011, ss. 31-32). Prosjektets målsetting må sies å være nådd i høy grad.

SINTEF-rapporten er gjennomført etter vitenskapelige analyseprinsipper⁷⁶ og har evaluert effekten av de tre redefinerte strategiske målsettingene fra 2008, nemlig reintegrering, bærekraft og kapasitetsbygging i PRISMA. Et tilfeldig utvalg av 350 overtallige som har mottatt støtte fra NTF representerer datagrunnlaget for målingen. For det første målet, reintegrering, har støtten til etablering av privat virksomhet vist seg å ha hatt særdeles stor nytteverdi. Dette har skapt nye jobber og gjennom skatteinngang bidratt til en synlig økning i de kommunale og statlige budsjetter. Analyser har vist at etter tre års drift har skatteinngangen direkte fra aktiviteter generert av NTF-prosjektet gitt 6,4 millioner euro til statskassen. Dette representerte hele 1,83 euro tilbake til staten av hver euro investert fra prosjektet (SINTEF, 2010, s. 10). De private virksomhetene har i stor grad vært familieforetak, noe som har medført jobbmuligheter for flere i familien enn den overtallige alene. I lys av finanskrisen var prosjektet i særdeleshet nyttig da det ga målgruppen tilgang på støtte som den ellers ikke ville ha fått (SINTEF, 2010, ss. 53-54).

⁷⁴ For å gjennomføre mikrolån måtte loven om banktjenester endres, og det ville ta lang tid.

⁷⁵ Av disse registrerte 5840 personer seg som interesserte i å motta støtte, en registrering som baserte seg på frivillighet.

⁷⁶ SINTEF har benyttet en kombinasjon av kvasiekperimentelt design og implisitt evalueringsdesign for måling av effekten av prosjektet.

For det andre målet, økonomisk bærekraft hos de overtallige, har støtten til etablering av et stort antall private virksomheter hatt meget god virkning. Det har vært fokus på opplæring i bærekraftig forretningsutvikling. Modellen har blant annet gått ut på tett oppfølging fra PRISMA-personell, noe som har vært spesielt godt mottatt hos klientene. De har også fått kunnskap om hvor det er mulig å få tilleggsfinansiering og enkelte har benyttet seg av dette. Modellen der klienten selv går inn med oppsparte midler, har medført en høy grad av eierskap og dermed egenmotivasjon for å holde virksomheten i drift. De som har gått med overskudd, har vist vilje til å reinvestere overskuddet eller øke sitt private forbruk. Dette har hatt positive ringvirkninger (SINTEF, 2010, s. 55).

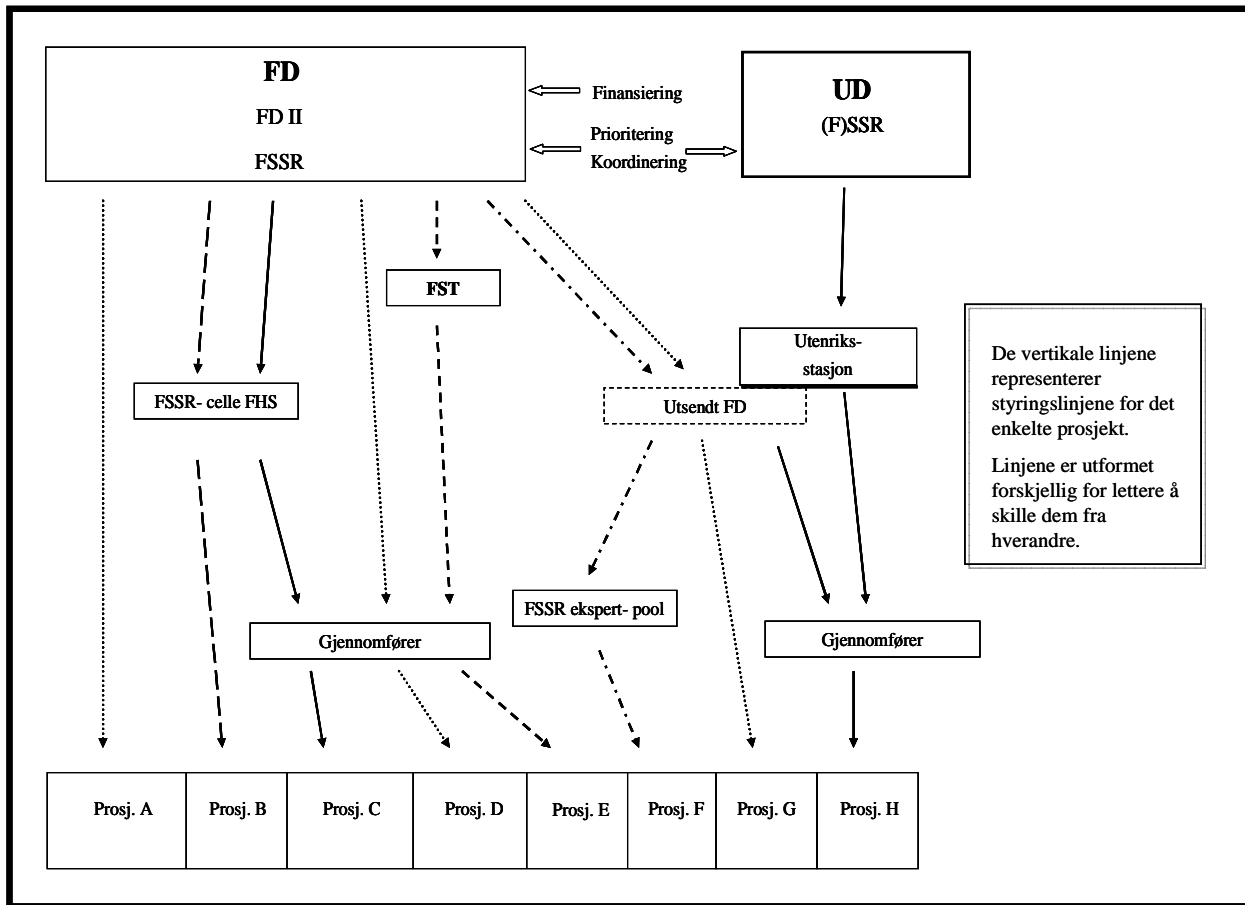
For det tredje målet, kapasitetsbygging av PRISMA-organisasjonen, konkluderer SINTEF-rapporten i likhet med Subur-rapporten at målene for kapasitetsbyggingen er nådd og at MOD har fått en organisasjon som kan utvikles videre etter behov. PRISMA har signifikant fått økt sin kompetanse og effektivitet gjennom NTF-prosjektet (SINTEF, 2010, s. 56).

4. En analyse av norsk FSSR-aktivitet

Jeg vil i dette kapitlet drøfte to forhold. Det første forholdet er i hvilken grad organiseringen av FSSR-virksomheten er hensiktsmessig. Dette gjøres med utgangspunkt i organisasjonsteori for offentlig sektor. Det andre forholdet er en drøfting av den norske FSSR-innsatsen på Vest-Balkan sett i forhold til realisme og idealisme slik dette er konkretisert i figur 3. De to tilfellestudiene danner det empiriske grunnlag for analysen, men det vil også bli trukket inn momenter fra andre SSR- og FSSR-prosjekter der det er hensiktsmessig. I drøftingen er FSSR-prosjektet i Montenegro benevnt FSSR-prosjektet, mens ”*NATO/PfP Trust Fund Project*” i Serbia er benevnt NTF-prosjektet.

4.1 Organisering

Organiseringen av en virksomhet kan studeres ut fra ulike perspektiv. Her legges et instrumentelt perspektiv til grunn for drøftingen av organiseringen av norsk FSSR-innsats. Det eksisterer i dette tilfelle ingen fast linjeorganisasjon, den er definert gjennom prosjektet som skal gjennomføres. Organiseringen av det enkelte FSSR-prosjekt er gjennomgående hierarkisk med FD på øverste nivå, eventuelt sidestilt med UD i spørsmålet om finansiering og prioritering som DAC/ODA-rapporterbare prosjekter. Oppdrags- og styringsdialogen følger vanligvis prosjektets finansieringslinje. Nedenstående figur tar sikte på å beskrive organiseringen og praktiseringen av FSSR på Balkan og har som forutsetning et instrumentelt perspektiv, hvor omgivelsene er stabile og relativt ensartede.



Figur 4 FSSR-organisering der oppdrags- og styringslinjene følger prosjektet

Når en prosjektorganisasjon er etablert, er den typisk byråkratisk, hierarkisk og regelstyrt. Imidlertid er det stor fleksibilitet i gjennomføringen innenfor regelverket. Det organisasjonsleddet som er best egnet til å gjennomføre prosjektet, får ansvaret for resultatopnåelsen. Noen eksempler: Forsvarets sanitet kan være gjennomfører for sanitetsprosjekter. FD IV kan være gjennomfører for forsvarsplanleggingsprosjekter. FFI kan være gjennomfører for kostnadsmodelleringsprosjekter, og et konsultentselskap med spisskompetanse på strategisk kommunikasjon kan få totalgjennomføringsansvar for slike prosjekter. Figuren viser klart at alle prosjektene hver for seg har en enkel vertikal organisering. Det er derfor organisasjonsstruktur 1 i Thompsons typologimatrise fra kapittel 2.2.1 som er grunnlag for drøftingen.

Når omgivelsene som FSSR-organiseringen virker i er stabile og ensartede skal det ifølge Thompsons modell være enkelt og lite ressurskrevende å samhandle. Aktørene har gjerne sammenfallende oppgaver og interesser, og organisasjonsstrukturen kan med fordel være enkel. På figur 4 går det fram på en skjematisk måte at FSSR-prosjektene er individuelt organisert i enkel vertikal struktur. Dette kan være slik fordi omgivelsene for det enkelte prosjekt for FSSR-

prosjektene på Vest-Balkan er stabile og ensartede. Det er ikke sikkert dette er tilfelle andre steder i verden.

Prosjekt A i figuren kan illustreres med eksempel fire i kapittel 3.2.1, serbisk masterstudent ved FHS. FD II har i det store og det hele selv organisert gjennomføringen av dette prosjektet. Selv om studenten åpenbart daglig er tilknyttet FHS, er det FD II som eier prosjektet, attesterer kostnadene for utbetaling og har dialogen med studenten og Serbia. Disse omgivelsene er stabile og ensartede. Organiseringen har vært hensiktsmessig ved at den har sikret måloppnåelse på en god måte. På den annen side kan det argumenteres for at FD II kunne ha latt andre ta seg av detaljene og lettet egen arbeidsbyrde. Alternativet kunne vært å benytte en gjennomfører som ansvarlig for alle deler av prosjektet. Resultatrapportering og kostnader kunne gjennomfører ha tatt seg av både periodisk og ved prosjektets slutt. Prosjekt C i figuren er et eksempel på dette. Så hører det med til historien at den første studenten fra Serbia sluttet i det serbiske forsvaret og bosatte seg i Norge. I så måte feilet prosjektet. Årsaken til at dette skjedde er sammensatt. Det kan ikke påstås at det ikke ville skjedd dersom organiseringen av prosjektet hadde vært annerledes.

FSSR-prosjektet i Montenegro, omtalt i kapittel 3.3, kan tjene som eksempel på prosjekt F i figuren. Der har UD utbetalt midler fra bistandsbudsjettet til FD II, som er overordnet ansvarlig for prosjektet (UD, 2010b). En prosjektleder fra FD er tilsatt på fulltid for prosjektets varighet og bosatt i Podgorica med kontor inne i MOD-bygningen. Vedkommende har diplomatisk status og er tilknyttet ambassaden i Beograd, som har ansvaret for Montenegro. Dette gir tett integrering mellom mottaker av FSSR-støtten og de som gir den. Statusrapporter fra prosjektlederen går via ambassaden, noe som sikrer bred distribusjon til alle relevante nasjonale aktører, også den norske delegasjonen i NATO. Ekspertpoolen fra FD inkludert representanter fra DIFI, Danmark og Estland er den faglige gjennomfører av prosjektet og driver etter klientprinsippet.⁷⁷

Prosjektledelsen driver både vertikal og horisontal samordning i stor utstrekning. (Christensen, et al., 2009, ss. 37-41). Et prosjektdokument er utarbeidet og godkjent på øverste nivå. Dette er et styringsdokument som resultatene måles etter. En gap-analyse ble utført og tatt hensyn til i prosjektutføringen. Dette er et formålsrasjonelt kriterium som er oppfylt. Den ekstra komponenten som er lagt til prosjektet omhandlende utarbeidelse av en tjenestemannslov for

⁷⁷ Klientprinsippet betyr at ulike typer eksperter jobber sammen om saker som gjelder en bestemt målgruppe (Christensen, et al., 2009, s. 38).

statsadministrasjonen, har ikke utgjort en urimelig stor utfordring, selv om omgivelsene ble noe mer kompliserte. Blant annet ble en EU-dimensjon lagt til, utviklingen av en personellforvaltning i MOD ble utsatt, og man må regne med at organisasjonskulturen hos den sivile statsadministrasjonen i Montenegro er noe annerledes⁷⁸ i en militær organisasjon. I formålsrasjonell tenkning er konsekvenser av valg noe enheten må ta stilling til. I dette tilfellet har utvidelsen av prosjektet som har virket positivt på mulighetene til å oppnå enda mer vidtgående resultater, beskrevet i kapittel 3.3.5, enn det som lå i det opprinnelige prosjektforslaget. Mye tyder på at FSSR-organiseringen i forbindelse med Montenegro-prosjektet har vært hensiktsmessig når man dømmer etter resultatene.

NTF-prosjektet i Serbia, som er beskrevet i detalj i kapittel 3.4, er i figuren representert ved prosjekt H. Det spesielle her er at prosjektet verken er planlagt eller styrt av FD. Prosjektideen oppsto lokalt ved ambassaden i Beograd, i samarbeid med NATO og den norske delegasjonen i NATO, UD's Vest-Balkanseksjon og serbisk MOD. FD's forsvarsattasje i Beograd har representert Norge og UD på det daglige operasjonelle nivå. I NATO har den norske delegasjonen koordinert prosjektet med aktørene i EAPC. Ambassaden i Beograd og UD er holdt løpende orientert. Gjennomfører i mottakernasjonen har vært IOM. I formålsrasjonell tenkning har målene vært beskrevet i detalj i prosjektdokumentene, de har blitt revidert ved behov og aktuelle aktører har hatt kjennskap og eierskap til FSSR-prosessene. De valg som er tatt har vært ønsket og vist seg rasjonelle og tilpasset de reelle behov. Etter etableringen har prosjektet justert sin organisering basert på erfaringer.

Forsvarsattasjeen i Beograd har holdt FD løpende informert, men dette hadde ikke skjedd med samme omfang dersom forsvarsattasjeen ikke hadde fått ansvaret for daglig oppfølging eller dersom det ikke hadde vært forsvarsattasje i landet. I så fall ville FD kun vært sporadisk informert gjennom sine representanter i NATO-delegasjonen eller fra UD. Prosjektet har vært organisert etter en enkel hierarkisk og byråkratisk struktur, regelstyrt, etter formålsrasjonelle prinsipper og det kan vise til utmerkede resultater. Men det kan stilles spørsmål om hvorfor FD ikke var involvert i større grad under planleggingen. Det reises også spørsmål om hva FD ville kjent til om dette betydelige prosjektet på over 9 millioner euro hvis forsvarsattasjeen ikke hadde blitt så tett involvert. Her er altså et eksempel der et prosjekt er gjennomført på en god måte, men

⁷⁸ Med andre ord heterogen.

der FD ikke har vært involvert i prioriteringene. Informasjonsgangen til FD var innledningsvis for en stor del overlatt til tilfeldighetene.

Vi må se dette i lys av at FD ikke var tett på prosessene som omhandlet totalprioriteringene av FSSR-innsatsen i Serbia den gang prosjektet ble initiert. Et statssekretærnotat i UD fra 3. juli 2006, der hele Serbia-porteføljen er omtalt og tilrådninger er gitt, er ikke adressert til FD overhodet. Det kan derfor fastslås at den vertikale samordning mellom nivåene FD og UD var mangelfull, men at det ikke har fått negative konsekvenser for gjennomføringen av prosjektet eller organiseringen av FSSR-innsatsen forøvrig. Denne manglende samordningen skyldtes at UD var sterkt opptatt av å engasjere seg og hadde romslig med midler på bistandsbudsjettet. Dessuten var FSSR-innsatsen på Vest-Balkan i 2006 fortsatt i sin oppbyggingsfase, og det hadde ikke blitt etablert institusjonelle koordinerings- og styringsmekanismer. Samordningen er blitt bedre etter den tid. For eksempel er det de siste par årene blitt laget en felles aktivitetskatalog over SSR- og FSSR-prosjektene som FD og UD samarbeider om å utarbeide (UD, 2010a). FD og UD har også nylig utarbeidet en felles strategi for SSR og FSSR som tydeliggjør arbeidsfordelingen (UD/FD, 2010). En svakhet ved den nye strategien er imidlertid at den ikke beskriver i særlig detalj *hvordan* FSSR skal organiseres. Og det er fortsatt ikke laget noen overordnet policy for hvordan FSSR skal organiseres og gjennomføres. Det skyldes nok først og fremst at FSSR-innsatsen har gått så smertefritt og gitt så gode resultater at verken politikerne eller byråkrater har sett det som nødvendig å utforme en slik strategi.

4.2 Interessebasert norsk FSSR-innsats

I figur 3 har jeg nevnt fire eksempler på mulige realistiske eller interessebaserte motiver for norsk FSSR-innsats. Jeg skal her drøfte gyldigheten av disse motivene i forbindelse med virksomheten på Vest-Balkan.

Å sikre den norske nasjonens og statens overlevelse. Bærebjelken i norsk sikkerhetspolitikk er NATO-medlemskapet (UD, 2009, ss. 91-92). Ved et væpnet angrep på Norge som truer nasjonens og statens overlevelse skal traktatens artikkel 5 om assistanse komme til anvendelse. Det er viktig at artikkel 5 oppfattes som troverdig (Forsvaret, 2011, s. 96). FSSR-innsatsen på Vest-Balkan, som beskrevet i denne oppgaven, har ingen direkte betydning for Norges overlevelse. Imidlertid kan det argumenteres for at denne innsatsen har en *indirekte* betydning for norske vitale interesser. Et stabilt og fredfylt Balkan er viktig for europeisk sikkerhet, som i sin

tur er av vital betydning for norsk sikkerhet og norske interesser. NATOs engasjement på Vest-Balkan bidrar til å demonstrere alliansens fortsatte relevans, og gjennom sitt engasjement i en NATO-ramme virker Norge til å bygge opp under relevansen til en allianse som er fundamental i norsk sikkerhet (FD, 2008c, s. 23).

Det er en prioritet å knytte nye stater til alliansen. FSSR-verktøyet kan benyttes for å oppnå dette (Forsvaret, 2011, s. 98). NATO har i flere år arbeidet for å knytte landene på Vest-Balkan nærmere alliansen. Norge har vært en pådriver i dette arbeidet og bidro blant annet til medlemskap i PfP for Serbia, BiH og Montenegro i 2006. De to tilfellestudiene, NTF-prosjektet og FSSR-prosjektet, er også del av de euroatlantiske integreringsprosessene som har pågått etter den kalde krigen og som ennå ikke er slutført. Begge prosjektene bidrar til at Montenegro og Serbia bygger individuelle relasjoner til NATO. Prosjektene kan også sies å bidra til å nyansere NATOs omdømme i begge statene i og med at de omhandler reform og demokratisering, og ikke aggresjon.

Erfaringene fra Kosovo-krigen i 1999 sitter dypt hos store deler av den serbiske befolkningen, og det eksisterer en vedvarende skepsis til NATO på grunn av dette. Et av formålene med NTF-prosjektet er å bedre NATOs omdømme i Serbia (NORAD, 2010b, s. 90). Her er man ikke i mål. En SINTEF-rapport konkluderer med at 48 % av et utvalg mottakere av NTF-støtten ser positivt på å motta midler fra et NATO/PfP-fond, 40 % er nøytrale mens 6 % er negative (SINTEF, 2010, s. 89). En annen måling basert på et annet utvalg mottakere indikerer at 17 % er positive til NATO, mens over halvparten fortsatt er negative (Subur, 2011, s. 37). Til sammenlikning var 20 % av landsgjennomsnittet positive til NATO i februar 2010 (AmbBeograd, 2010b, s. 6). Det er ikke å forvente at et enkelt prosjekt som dette kan endre folks oppfatning av alliansen i noen signifikant retning, men vi må kunne anta at slik samhandling i kombinasjon med gode resultater som blir lagt merke til også på Balkan, over tid vil bidra til å veve Serbia inn i det vestlige sikkerhetsfellesskap.

FSSR-prosjektet i Montenegro har i høy grad vært relatert til NATO-medlemskap. Norge har satt inn prosjektledere med omfattende erfaring fra NATO og FD. FSSR-prosjektet er harmonisert med utviklingen av medlemskapsprosessen. Dette er tydeliggjort i tidsplanen, i arbeidet med kvalitetssikring og i arbeidet med langtidsplanen i landets forsvar. Norge ga tidlig sterk støtte til en euroatlantisk integreringsprosess under PfP og senere MAP. I 2007 var det få aktører som viste interesse for å støtte Montenegro i det omfang som Norge gjorde i en NATO-ramme. For Montenegro var det antakeligvis en fordel at Norge med sin fleksible tilnærming til FSSR,

bistandsmidler til rådighet og en ekspertpool trent for oppgaven, hadde mulighet til å påta seg oppgaven. Dette norske engasjementet er en videreføring av det større engasjementet på Vest-Balkan der fred og forsoning står i sentrum. På samme tid inngår det i en bevisst strategi for å styrke NATO og euroatlantisk integrasjon (Forsvaret, 2011, s. 98; UD, 2011, s. 6).

Begge prosjektene bidrar til stabilisering av Balkan og Europa. Det er en vital norsk interesse å bidra til utviklingen av et relevant NATO der medlemslandene eller partnere samarbeider om sikkerhetsspørsmål i fellesskap. Derfor bidrar både NTF- og FSSR-prosjektet indirekte til sikringen av den norske nasjonens og statens overlevelse på grunn av økt europeisk stabilitet. Det tidlige initiativet til å få utarbeidet en SDR tett koordinert med NATO IS illustrerer hvordan Norge gjorde en "forskjell" for å påskynde Montenegros NATO-ambisjoner. I NTF-prosjektet i Serbia viste UD en meget stor vilje og evne til å opptre som største donor med gjentatte innbetalinger. Dette bidro til at andre donorer også foretok gjentatte donasjoner i NTF-prosjektet. Den norske delegasjonen til NATO nedla betydelig arbeidsinnsats innen EAPC og mot NATO IS for å "selge inn" prosjektet der. Dette bidro i høy grad til synlighet for Norge og at NATO kunne bruke prosjektet i arbeidet med å høyne NATOs anseelse i Serbia. Det er vanskelig å si om Norge her gjorde noen "forskjell" i forhold til hva andre ledernasjoner kunne oppnådd for NATO, men innsatsen med bruk av bistandsmidlene i prosjektet og hvordan Norge som ledernasjon har drevet prosjektet er dokumentert å ha vært usedvanlig godt.

Å styrke Norges innflytelse, synlighet og relevans. NTF-prosjektet ble planlagt av Norge i samarbeid med NATO og serbisk MOD i perioden da Norge var kontaktambassade for NATO.⁷⁹ Ledernasjon for prosjektet har vært Norge i hele dets levetid (NORAD, 2010b, s. 88). Prosjektet er stort, hele 9,4 millioner euro, og ansvaret har vært tilsvarende stort. Blant annet har Norge hatt oppgaven å skaffe tilveie donormidler (UD, 2006a). Dette ansvaret har medført at Norge har inntatt en særlig aktiv rolle i alle fora og beslutningsprosesser av betydning for prosjektets framdrift. Alle operative og strategiske møter i prosjektets regi har vært ledet av Norge (NTF, 2006a). Blant annet har Norge hatt ansvaret for fortløpende å informere EAPCs øverste organ, Political-Military Steering Committee (PMSC) om prosjektet (NATO, 2004, 2009).

Prosjektet har hatt en kommunikasjonsstrategi der hensikten blant annet har vært å fremme det som et norskledet NATO/PfP-tiltak som den serbiske regjeringen hadde bedt om, samt fremme

⁷⁹ September 2004–desember 2006.

prosjektet i internasjonale fora. Blant annet har Japan som potensiell donor og Ukraina som mottaker vist interesse for prosjektet (NORAD, 2010b, ss. 96-97).

Prosjektmodellen ble eksportert til BiH i oktober 2010, da et NTF-prosjekt for nedbemanning ble relansert der.⁸⁰ Prosjektlederen fra det serbiske prosjektet er overført til Sarajevo i forbindelse med prosjektet der. I BiH deler Norge ledernasjonssvervet med Slovenia og Nederland (NATO, 2010c). De gode resultatene og oppmerksomheten om NTF-prosjektet i Serbia er en årsak til at Norge ble anmodet om å bidra også i BiH.

Som ledernasjon for NTF-prosjektet har Norge fått befestet eller styrket synlighet i Serbia, i NATO og i EAPC. Norge har framstått som relevant bidragsyter i NATOs programmer for FSSR, blir lyttet både lokalt og i EAPC og NATO IS, og er med på å betale regningen og ta ansvar.

FSSR-prosjektet i Montenegro skiller seg fra NTF-prosjektet i Serbia ved at Norge i tillegg til å ha ledelse og være største donor også er gjennomfører. Prosjektledelsen har hatt eget kontor i montenegrinsk MOD, noe som har gitt stor synlighet og påvirkningskraft. En rekke mediebegivenheter om den norske FSSR-innsatsen er blitt gjennomført, gjerne med landsdekkende sendinger på TV (Lilleby, 2008b). Sommeren 2009 besøkte forsvarsminister Anne-Grethe Strøm-Erichsen Montenegro, også det besøket med TV-overførte taler, noe som er vanlig i Montenegro. NATO og de statene som deltar med FSSR-støtte til Montenegro, er den norske innsatsen vel kjent, blant annet gjennom den aktive rollen prosjektlederen har hatt (Lilleby, 2007a, 2007b, 2008a, 2008b; Ringheim, 2008). Innflytelse på reformprosessen i Montenegro er oppnådd gjennom den tette rådgivningen som er utvist. Blant annet påvirket trolig Norge den montenegrinske forsvarsministerens beslutning i 2008 om at SDR-dokumentet skulle gis prioritet og ha høy kvalitet og relevans. Dette fikk betydning for Montenegros ambisjoner om snarlig MAP-invitasjon. Spesielt har engasjementet og den norske rollen i forbindelse med HRMA-komponenten hatt stor innflytelse på landets vei mot NATO- og EU-medlemskap (MOD, 2008).

Både FSSR- og NTF-prosjektet har gitt Norge synlighet og innflytelse i viktige reformprosesser i Montenegro og i Serbia. Videre er NTF-prosjektet eksportert til BiH og elementer fra FSSR-prosjektet ser ut for å eksporteres til Georgia. Begge prosjektene har sterke bånd til NATO og

⁸⁰ Et NTF-nedbemanningsprosjekt i BiH startet opp også i 2006, men ble avløst av det nye i oktober 2010.

PfP. Den norske ledelsen for prosjektene har hatt tett dialog med den norske delegasjonen i NATO og NATO IS. Summen av dette har styrket norsk innflytelse, synlighet og relevans i NATO og på Vest-Balkan. Norge har evnet å ”gjøre en forskjell” både i Montenegro og i Serbia for innflytelsen, synligheten og relevansen. Dette har utslag på en rekke nivå. For Norge har disse flerårige prosjektene vært en naturlig del av nyhetsbildet, spesielt i Montenegro. I Serbia har en egen kommunikasjonsstrategi sørget for synligheten. Synligheten innen NATO for Norge, prosjektene og de støttede landene har vært stor gjennom disse prosjektene. Relevansen har vært stor for måloppnåelsen. Forskjellen som Norge har bidratt til i dette henseende er å lede prosjektene på en dynamisk måte, legge inn ressurser når det var nødvendig for framdriften og resultatoppnåelsen. Hvis dette ikke hadde vært gjort, er det lite trolig prosjektene hadde blitt drevet over så lang tid de nå er planlagt. Også for dette motivet er det ressursinnsatsen og den norske fleksible måten å lede på som har ”gjort en forskjell”.

Å arbeide for demokratisering og institusjonsbygging i de aktuelle land og derigjennom fremme fred, stabilitet og multilaterale ordninger. FSSR-prosjektet i Montenegro er direkte relatert til institusjonsbygging og demokratisering. I prosjektets målsettinger brukes benevnelsen kapasitetsbygging for MOD, som er det samme som institusjonsbygging. Målet er å forbedre Montenegros evne til demokratisk og effektiv kontroll over de væpnede styrker (FD, 2007c, 2008a; UD, 2010b). Prosjektlederen og ekspertteamene bidrar til institusjonsbygging gjennom seminarer, utarbeidelse av regelbøker, prosedyrer og styringsdokumenter. Denne delen av prosjektet skal slutføres i løpet av 2011.

FSSR-prosjektet hadde tidlig en viktig knoppskyting i og med at den statlige personellforvaltningsorganisasjonen HRMA også skulle bli støttet gjennom prosjektet. Dette arbeidet har skjedd gjennom et nært samarbeid mellom eksperter fra Norge, EUs SIGMA og montenegrinske myndigheter (FD, 2008a). En tjenestemannslov harmonisert med EUs regelverk er under utarbeidelse og denne vil så etterfølges av en omfattende implementeringskomponent som utarbeides i regi av FSSR-prosjektet. HRMA-komponenten av FSSR-prosjektet skal være til 2012. Når dette etter planen er implementert, vil Montenegro være integrert med EU innen sektoren for personellforvaltning i statsapparatet. Samtidig vil forsvarsplanene som er utarbeidet med støtte fra prosjektet sannsynligvis være politisk godkjent og i ferd med å gjennomføres i takt med landets evne til å finansiere planene. Montenegros strategiske mål om NATO- og EU-medlemskap vil da være kommet et steg videre. Dette er klare eksempler på at Norge gjennom FSSR-prosjektet i Montenegro bidrar til demokratisering og institusjonsbygging og til å veve

landet inn i et europeisk og transatlantisk sikkerhetsfelleskap kjennetegnet av fred, stabilitet og multilaterale ordninger.

NFT-prosjektet i Serbia har en komponent for institusjonsbygging gjennom videreutviklingen av PRISMA-organisasjonen under MOD (NTF, 2006a). Prosjektet har lyktes med dette, og MOD skal overta driften av NTF-komponenten innen PRISMA i juli 2011 (Subur, 2011). På den annen side er prosjektets bidrag til demokratisering i Serbia ikke så åpenbar. Det kan likevel hevdes at bidraget til demokratisering skjer indirekte gjennom å gi overtallige forsvarsansatte mulighet til bærekraftig reintegrering i det sivile samfunnet. Frykten var at noen av de overtallige kunne bli radikaliserede og legge hindre i veien for demokratiseringsprosessen i Serbia (SINTEF, 2010, ss. 8, 17). NTF-prosjektet har svært mange klienter som er fornøyde med støtten de har mottatt. Dette kan være med på å fremme stabilitet i Serbia og derigjennom opprettholde den høye grad av fred i Serbia etter Milosevic' fall i 2000. Imidlertid er det ikke grunnlag for å si at NTF-prosjektet har vært utslagsgivende på noen måte for bevaring av Serbias stabilitet og fred.

Den norske måten å bidra på - med sin fleksible, men målrettede tilnærming og med bruk av betydelige ressurser - har "gjort en forskjell". NORAD har i sin rapport om norsk bistand til Vest-Balkan anført at det hersker en *unison enighet* om at den totale norske bistandspakken til Serbia har hatt en betydelig påvirkning på den demokratiske utvikling i landet, og SSR har vært en del av dette større bildet (NORAD, 2010b, s. 94).

Å bidra til å sette aktuelle land i stand til deltakelse i internasjonale operasjoner og fredsbygging. Ingen av de to prosjektene har *direkte* betydning for Montenegros og Serbias evne til deltakelse i internasjonale operasjoner og fredsbygging. For Serbia kan en mulig *indirekte* effekt av NTF-prosjektet være at omdømmet til forsvarssektoren er blitt mer positivt. Hadde det ikke vært gjennomført, ville antakelig den nasjonalistiske delen av opposisjon økt sin kritikk av MOD for rasering av landets forsvarsmakt og fått overtallige med seg i protestene. MOD har også fått handlingsrom til å beholde de personellkategorier som kan benyttes til internasjonale operasjoner. Samtidig kan et positivt omdømme ha bidratt til en politisk vilje hos majoriteten av parlamentarikerne til å sende serbiske enheter ut i FN-oppdrag. Da Serbia for første gang siden Jugoslavia-tiden våren 2009 sendte en militær avdeling til FN-operasjonen i Tsjad sammen med det norske feltsykehuset, var den politiske godkjenningsprosessen mindre turbulent enn fryktet. Serbisk MOD hadde lenge uttrykt at den dagen Serbia skulle gjenoppta deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner, var deltakelse sammen med Norge en prioritet.

FSSR-prosjektet i Montenegro har heller ingen direkte kobling til montenegrinsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Indirekte har imidlertid prosjektet en mulighet til gjennom arbeidet med SDR og SUP å gi råd om hvilke kapasiteter for internasjonale fredsoperasjoner Montenegro kan legge inn i sitt planverk og melde inn til EU og NATO og eventuelt stille til disposisjon for en FN-operasjon. I løpet av prosjektets gjennomføring har Montenegro deltatt i Afghanistan med et styrkebidrag. Prosjektet har indirekte bidratt til dette ved kapasitetsbygging for planlegging og budsjettering i MOD for slik innsats. Det kan ikke hevdes at Norge for dette motivet har gjort noen vesentlig ”forskjell” fra hva andre kunne gjort.

4.3 Verdibasert norsk FSSR-innsats

I figur 3 nevnes tre eksempler på mulige idealistiske eller verdibaserte motiver for norsk FSSR-innsats. Vi skal også drøfte gyldigheten av disse i en Balkan-sammenheng.

Det moralske eller etiske imperativ om å hjelpe folk og land som har behov for hjelp. Både FSSR- og NTF-prosjektet baserer seg på finansiering over bistandsbudsjettet. Disse midlene er muskelen i engasjementspolitikken, som først og fremst er uegennyttig motivert og forankret i etiske prinsipper og norske verdier.

Under planleggingen av NTF-prosjektet ble 5100 overtallige forsvarsansatte ansett å være i en spesiell vanskelig økonomisk situasjon. Dette skyldtes delvis at de hadde kommet til Serbia som internt fordrevne etter oppløsningen av Jugoslavia. Som tidligere ansatte i det jugoslaviske forsvaret ble de ivaretatt av serbisk MOD. Denne gruppen hadde imidlertid ikke pensjonsrettigheter i Serbia og mottok kun et års lønn som kompensasjon for sin overtallighet (IOM, 2005, s. 3). IOM har som gjennomfører av prosjektet vært påpasselig med å påpeke utfordringene knyttet til menneskelig sikkerhet samt sosial og økonomisk utvikling (SINTEF, 2010, s. 7). I tilfellestudien er det imidlertid ikke funnet dokumentasjon på at denne målgruppens livssituasjon sto sentralt i forbindelse med utformingen av prosjektet. Den direkte støtten gikk til personer som var såpass ressurssterke at de hadde evne til å opprette bærekraftig virksomhet samtidig som de bidro med egne midler. Det kan derfor ikke hevdes at NTF-prosjektet i særlig grad var drevet av et moralsk imperativ. Sikkerhet var det sentrale tema, ikke moralske eller etiske imperativ.

Det andre tilfellet, FSSR-prosjektet i Montenegro, kan heller ikke i særlig grad knyttes til moralske og etiske imperativ. Motivene er igjen mest sikkerhetspolitiske. For begge

tilfellestudiene kan det derfor slås fast at idealistiske motiver ikke spilte noen viktig rolle. I bredere forstand kan man likevel se tiltakene som en del av engasjementspolitikkenes uegennyttige målsetting om å bringe landene inn i den vestlige sivilisasjonskrets, kjennetegnet av stabilitet, demokrati og velferd (UD, 2009, s. 11).

Å skape gjensidig avhengighet og interessefellesskap gjennom økt internasjonalt samarbeid.

Begge prosjektene beskrevet i tilfellestudiene er tilknyttet partnerskapsprogrammet i NATO (FD, 2008a; NTF, 2006a). Visjonen i programmet er et Europa helt og fritt og i fred.⁸¹ Dette skal blant annet skje gjennom relasjonsbygging i et partnernettverk. Partnerland vil kunne bli tett knyttet til alliansen gjennom politisk dialog samt praktisk og operativt samarbeid. De som i tillegg deltar i NATO-operasjoner, kan gis en rolle i den strukturelle utvikling av operasjonene (NATO, 2010b, ss. 8-9).

Montenegro har deltatt med full tyngde siden det ble PfP medlem i desember 2006 og er gradvis blitt tettere knyttet til alliansen. MAP-status, som ble oppnådd i desember 2009, vil sannsynligvis lede til fullt NATO-medlemskap hvis befolkningen støtter denne ambisjonen når spørsmålet kommer opp. Fra mars 2010 deltok Montenegro med militære styrker i Afghanistan sammen med en ungarsk militær enhet, og er dermed på den operative siden knyttet tettere til NATO enn noen gang før.

FSSR-prosjektet har i vesentlig grad bidratt til at Montenegro har fått etablert et MOD med de funksjoner som skal til for å kunne gjennomføre en euroatlantisk integreringsprosess. Dette behovet ble identifisert allerede i aktivitetslisten for pilotprosjektet (Rognmo, 2007a). Den avhengighet og det interessefellesskap som er skapt mellom Montenegro og NATO, gjenspeiler et gjensidig ønske om dette på begge sider. Siden Montenegro ble selvstendig stat, har det eksistert en meget sterk politisk vilje for euroatlantisk integrering. Medlemskap i NATO og EU er de fremste strategiske målene for regjeringens utenrikspolitikk (AmbBeograd, 2010c pkt. 4). Den montenegrinske regjeringen har av den grunn gitt FSSR-prosjektet meget høy prioritet fra første stund.

Det kan slås fast at FSSR-prosjektet har bidratt vesentlig til kapasitetsbygging i Montenegros MOD og til euroatlantisk integrering. Det er i interessefellesskapet med tilhørigheten til Europa og NATO vi finner hovedmotivet til den montenegrinske tilnærmingen. Når trust fund-

⁸¹ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67979.htm?selectedLocale=en. Benyttet kilde 12.05.2011.

prosjektene er etablerte og i drift, er det meste overlatt til ledernasjonen, gjennomfører og mottaker (NATO, 2004, 2009). NTF-prosjektet i Serbia skaper derfor ikke direkte gjensidig avhengighet og interessefelleskap som sådan. Det kan på den andre siden hevdes at prosjektet bidrar til oppmerksomhet fra det internasjonale samfunnet representert ved donorene, og at det er i alles interesse å støtte opp om konsekvenser av den serbiske forsvarsreformprosessen. Når prosjektet er ferdigstilt, har det møtt målsettingene om reintegrering av et antall overtallige samt kapasitetsbygging innen PRISMA-organisasjonen. Da har ikke Serbia forpliktet seg til mer enn å overta den kapasitet som er bygd opp. Under prosjektgjennomføringen har Serbia bidratt med ressurser i henhold til avtale, og det internasjonale samfunnet har donert midler uten å kreve noe spesifikt tilbake. Den avhengighet som eventuelt er skapt, kan være indirekte ved at Serbia gjennom prosjektets tilknytning til NATO/PfP har vist vilje og evne til å håndtere konsekvensene av reform. Slikt blir sett positivt på i NATO. Dette kan ha betydning for andre aktiviteter under partnerskapet som er målrettet mot multilateralisering og gjensidig avhengighet. På denne måten har sannsynligvis NTF-prosjektet spilt en rolle i EAPCs syn på Serbia som troverdig medlem. Hva den enkelte donorstat måtte ha av nasjonal agenda for å gi støtte, tilligger det ikke denne oppgaven å drøfte. For Norge er det rimelig å anta at den brede bistanden til Serbia er det som samlet sett skaper resultatene (NORAD, 2010b pkt. 5.3). Det er denne samlede bistanden som skaper og opprettholder det spesielle forholdet mellom Serbia og Norge og i liten grad enkeltprosjekter.

Å fremme demokratiutvikling i de aktuelle land som ledd i bestrebelsene på å skape fred og velferd for innbyggerne. FSSR-prosjektet har som tidligere beskrevet hovedsakelig et fokus på kapasitetsbygging i et forsvarsdepartement for å gjøre det i stand til effektiv demokratisk kontroll over de væpnede styrker. I tillegg bygges kapasitet på å samarbeide innen multilaterale sikkerhetsordninger. Det er ingen direkte referanse i prosjektet til en målsetting om å skape fred og bidra til velferd for innbyggerne i seg selv (FD, 2008b). I Montenegro er freden allerede skapt, og den sikres på en god måte. Det finnes ingen ytterliggående separatistgrupperinger eller andre indre spenninger som er i nærheten av å ha et nivå som truer en fredelig utvikling. De spenningene som finnes, kan være knyttet til eventuell ny uro om situasjonen i Kosovo, Makedonia eller BiH og som i ytterste fall kan ramme Montenegro i likhet med andre land i regionen. Men spenninger kan også oppstå i forbindelse med organisert kriminalitet. For tiden har ingen av disse faktorene kommet til spill (AmbBeograd, 2010c).

FSSR-prosjektets målsettinger i relasjon til innbyggernes velferd skjer indirekte gjennom assistansen til euroatlantisk integrering. Det er en utbredt oppfatning i vestlig-liberal tenkning at slik integrering har en positiv effekt på internasjonal investeringsvilje. Investeringer skal gi skatteinnngang og arbeidsplasser, så i et slikt perspektiv har FSSR-prosjektet en indirekte påvirkning på velferden til innbyggerne i Montenegro.

4.4 Noen hovedtrekk

FD har det overordnede ansvaret for FSSR-innsatsen, mens UD finansierer brorparten av prosjektene. Departementsnivået har spilt en sentral og ganske direkte rolle i mye av arbeidet. På lavere nivå finnes ikke noe fast organisasjonsledd som har FSSR som hovedansvar. Det er tale om en fleksibel prosjektorganisering som tilpasses ulike situasjoner og behov. Dette har for de to prosjektene min oppgave beskriver fungert bra: Man har nådd de mål man har satt seg. Samordningen mellom FD og UD var i en lengre periode ikke påtrengende velutviklet, uten at vi kan påvise at dette svekket måloppnåelsen, men på dette punktet har det skjedd en klar forbedring den senere tid.

Jeg har benyttet et instrumentelt perspektiv og en såkalt enkel struktur for å belyse organiseringen av FSSR. I tråd med dette er det tale om en organisering som har få posisjoner og underenheter og som har oversiktige forbindelser. En slik enkel modell kan fungere godt så lenge omgivelsene er stabile og homogene. FSSR-innsats i Afrika vil kunne kreve en mer kompleks organisering. Det samme kan bli tilfelle om FSSR-aktiviteten vokser i tiden fremover. Det vil kunne stille mye større krav til planlegging, styring og kontroll.

Vi har i dette kapitlet drøftet fire interessebaserte og tre idealismebaserte motiver for FSSR-innsatsen i forbindelse med to prosjekter i henholdsvis Montenegro og Serbia. Vi må kunne slå fast at FSSR-innsatsen ikke bidrar *direkte* til sikring av den norske nasjonens og statens overlevelse. Begge prosjektene bidrar imidlertid *indirekte* til å ivareta slike fundamentale interesser som en følge av prosjektenes bidrag til stabilisering av Balkan og Europa i tett samarbeid med NATO. FSSR-innsatsen i Montenegro og Serbia har knyttet landene nærmere NATO da den har vært tett knyttet til partnerskapsprogrammene til de respektive land. Det norske initiativet til å få utarbeidet en montenegrisk langtidspan tett koordinert med NATO IS illustrerer også hvordan Norge gjorde en "forskjell" for å påskynde Montenegros NATO-ambisjoner.

Vi har konkludert med at FSSR-innsatsen har bidratt til å styrke Norges innflytelse, synlighet og relevans, både lokalt og i NATO. Dette har skjedd som følge av den ledende rollen Norge har hatt og de ressursene Norge har brukt på de to prosjektene som er beskrevet. Målene som var satt i prosjektene til støtte for demokratisering og institusjonsbygging, ble også nådd. Innsatsen i Montenegro bidro i betydelig grad ”å gjøre en forskjell” på dette området. Å hevde at innsatsen i de to prosjektene hadde *direkte* betydning for Montenegro og Serbias evne til å delta i internasjonale operasjoner og fredsbygging vil være galt. En *indirekte* virkning kan spores fordi kapasitet for planlegging for blant annet deltakelse i internasjonale operasjoner ble utviklet i Montenegro, og for Serbias del ble det frigitt ressurser fra forsvarsbudsjettet som kunne overføres til operativ virksomhet. Til slutt kan det konkluderes med at Norge har ”gjort en forskjell” gjennom den samlede norske FSSR-innsatsen på grunn av måten den er ledet og gjennomført på og gjennom den betydelige og målrettede ressursbruken.

5. Konklusjon

Denne oppgaven omhandler norsk FSSR-innsats siden 2004. Fokusområde har vært Vest-Balkan, hvor den største norske FSSR-innsatsen har funnet sted. De to prosjektene som beskrives i oppgaven omhandler støtte til kapasitetsbygging i det montenegrinske forsvarsdepartement og støtte for reintegrering av overtallig personell i den serbiske forsvarssektoren. Norge har gjennom denne aktiviteten ønsket å fremme demokrati, bærekraftig utvikling, stabilitet og fred.

Engasjementet har vært motivert i både idealisme og realpolitikk. Det er grunnlag for å hevde at Norge gjennom sin innsats har ”gjort en forskjell”. Organiseringen har vært enkel og kostnadseffektiv, man har benyttet en fleksibel prosjektorganisering tilpasset situasjon og behov.

5.1 Om organiseringen

Er organiseringen av den norske FSSR-innsatsen hensiktsmessig? Dette spørsmålet er vurdert ut fra et instrumentelt perspektiv og ut fra en enkel struktur. I tråd med dette har det vært tale om en organisering som har få posisjoner og underenheter samt oversiktige forbindelser. En slik enkel modell kan fungere godt så lenge omgivelsene er stabile og homogene. Dette gjelder de to prosjektene, men sannsynligvis også for andre prosjekter, da de er sammenlignbare i måten de er oppstått, finansiert og gjennomført. Forutsetningen for denne konklusjonen er at aktørene på alle ledd, horisontalt og vertikalt, samhandler mot felles mål og forstår hverandres situasjon. Det overordnede ansvaret må tilligge det øverste nivå i statsadministrasjonen på grunn av den tette koblingen mellom de utenriks- og sikkerhetspolitiske motiv og målsettinger og de kapasiteter og ressurser FSSR-verktøyet skal kunne spille på.

Siden midt på 2000-tallet har gjennomføringen i enkelte tilfeller synliggjort mangler i koordinering på strategisk nivå. De ansvarlige departementene har tatt til seg erfaringene og stadig forbedret måten FSSR-innsatsen har vært organisert på.

Organiseringen er hensiktsmessig hvis vi legger måloppnåelse til grunn. Den er også hensiktsmessig i et kostnadseffektivt perspektiv fordi organiseringen under FD-nivå finansieres av prosjektene og derfor er billig. Dette innebærer stor grad av fleksibilitet i mulighetene for tilpasning av organiseringen til hva innsatsen skal oppnå. På den annen side betyr det at organiseringen er sårbar i den forstand at når prosjektet er gjennomført vil den kompetansen som

ligger i prosjektorganiseringen kunne forsvinne ut av FSSR-miljøet. At organiseringen er hensiktsmessig på Vest-Balkan, behøver dessuten ikke bety at den er det i andre regioner der omgivelsene er ustabile og uensartede. For eksempel kan samme organisasjonsmodell brukt i Afrika eller Afghanistan vise seg å kreve mye mer kompleks struktur som også tar hensyn til andre ytre faktorer. Det vil kunne stilles strengere krav til planlegging, styring og kontroll. En organisasjon som tar høyde for dette, må da antakeligvis være på plass i større grad enn nå.

5.2 Om idealisme og interesser

Hva utgjør de viktigste motivene for engasjementet? Dette spørsmålet er drøftet i lys av perspektivene realisme og idealisme. De viktigste motivene for Norges FSSR-innsats på Vest-Balkan er hovedsakelig tre forhold: Det første motivet er å sikre et sterkest mulig NATO gjennom å knytte Europas stater så tett som mulig til alliansen. Dette kan skje gjennom etablering av demokratisk kontrollerte forsvarsmakter som kan bidra til fred og stabilitet både i hjemlandet og Europa og også bidra i internasjonale fredsoperasjoner. Det andre motivet er å bidra til at NATO forblir relevant og at Norge medvirker til at så skjer. Dette er i vital norsk interesse fordi NATO er hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. Det tredje motivet er å fremme reform og kapasitetsbygging av statenes sikkerhetssektorer. Dette skal kunne bidra til å utvikle demokratier og bærekraftig utvikling i de to landene, noe som også anses fredsskapende.

5.3 Om resultater og om “å gjøre en forskjell”

Hvilke resultater har Norge oppnådd i sitt FSSR-arbeid? Har Norge evnet å ”gjøre en forskjell”? Det er rimelig å konkludere med at Norge i hovedsak har oppnådd de høye mål man har satt seg, og at dette har skjedd på en kostnadseffektiv måte. I Montenegro har Norge medvirket til å etablere kapasiteter i landets forsvarsdepartement som har gjort regjeringen der i stand til å utøve demokratisk kontroll over de væpnede styrkene. Det inkluderer utvikling av teknisk infrastruktur i forsvarsdepartementet som også er koblet til landets generalstab, etablering av en planleggingskapasitet for hele spekteret av strategisk forsvarsplanlegging og en kapasitet for å utvikle samarbeidet med NATO og EU. I det siste tilfellet har Norge også medvirket til utarbeidelsen av en ny tjenestemannslov, som EU krever skal være på plass før videre integrering kan finne sted. Dette arbeidet er også grunnleggende for personellforvaltningen i det

montenegrinske forsvarsdepartementet, der FSSR-innsatsen vil resultere i et moderne og relevant system for dette i landets forsvarssektor. Dette vil bli et ytterligere bidrag til euroatlantisk integrering, institusjonsbygging og demokratisering i Montenegro.

Gjennom FSSR-arbeidet i Serbia har over 4500 tidligere forsvarsansatte fått direkte støtte til en bærekraftig familieøkonomi og derigjennom bedret livssituasjon. Videre har Serbia nytt godt av økt skatteinngang på grunn av FSSR-arbeidet. Det serbiske forsvarsdepartement har fått utviklet PRISMA-organisasjonen til å kunne ta seg av nye kategorier personell som skal reintegreres i det sivile samfunnet i framtiden. Det viktigste resultatet er imidlertid at den serbiske forsvarssektor gjennom prosjektet NATO Trust Fund har kunnet gjennomføre en personellreform der et betydelig antall overtallige har sluttet uten at det har medført uro i Serbia. Nå er alle som er overtallige blitt reintegrert, og landet kan fokusere på kapasitetsbygging og bli en relevant aktør i PfP med deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner.

Norge har evnet ”å gjøre en forskjell”. Resultatene fra FSSR-arbeidet taler her sitt tydelige språk. For arbeidet i Serbia har det blitt gjennomført en rekke uavhengige evalueringer som bekrefter meget omfattende og gode resultater. For arbeidet i Montenegro er forskjellen kommet til uttrykk gjennom den pådriverrollen Norge har hatt helt fra FSSR-prosjektet ble unnfanget sent i 2006, bare få måneder etter at landet hadde blitt selvstendig, og fram til i dag. Prosjektet har gjort en stor forskjell for montenegrinsk integrering henimot EU gjennom medvirkningen i arbeidet med den nye tjenestemannsloven. Denne modellen kan også bli eksportert til Georgia.

Vi har identifisert tre særlige forutsetninger for hvorfor Norge har kunnet oppnå ”å gjøre en forskjell” på Vest-Balkan. Det første er særlige forutsetninger knyttet til historiske bånd, en ikke-kolonial fortid samt at Norge på mange politikkområder ikke assosieres med markerte særinteresser som søkes fremmet. Det andre er at Norge kan bidra med økonomiske ressurser som monner og som er på høyde med langt større stater. Det tredje er at Norge besitter ulike former for spesifikk kompetanse av betydning i den aktuelle situasjonen og at bruken av denne kompetansen kan organiseres på en fleksibel måte (UD, 2009, s. 104).

Forkortelser

ACB	African Capacity Building
BSSS	Belgrade School for Security Studies
CCMR	Center for Civil-Military Relations
DAC	Development Assistance Committee
DFID	The Department for International Development
DIFI	Direktoratet for forvaltning og IKT
DSSR	Defence security sector reform
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FRJ	Føderasjonsrepublikken Jugoslavia
FSSR	Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform
HRMA	Human Resources Management Agency
IOM	International Organisation for Migration
IR	International Relations
MOD	Ministry of Defence
MoU	Memorandum of understanding
NTF	NATO Trust Fund
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRISMA	Programme for Resettlement in the Serbian MOD and Army
RCC	The Regional Cooperation Council

SDR	Strategic Defence Review
SEEC	South East Europe Clearinghouse
SoM	Serbia og Montenegro
SSR	Sikkerhetssektorreform/Security Sector Reform
SUP	Strukturutviklingsplan
ToR	Terms of Reference
UD	Utenriksdepartementet

Kilder

- AmbBeograd. (2005). Norwegian support to CCMR - BSSS (s. 2). Beograd: UD.
- AmbBeograd. (2006). *Forslag til prioritering av bistandsmidler til støtte for forsvarssektorreform i Serbia i 2006*. Beograd: Den norske Ambassaden i Beograd.
- AmbBeograd. (2010a). Kontrakt FBBG studietur til Europa (s. 2).
- AmbBeograd. (2010b). Landnotat Serbia (s. 10).
- AmbBeograd. (2010c). Landoversikt Montenegro. I H. Blankenborg (Red.), *Landrapporter* (s. 9). Beograd: Ambassaden i Beograd.
- Barth, B. (2008). *The democratic peace controversy: a critical survey* (Vol. 1/2008). Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies.
- Baumann, M. C. (2000). *Beretninger om begrunnelser: en studie av normative orienteringer til grunn for norsk engasjement på Balkan*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Berger, H. F. (2005). *Verdibaserte og realpolitiske interesser?: en analyse av de norske avveiningene i forkant av Irak-krigen 2003*. Oslo: H.F. Berger.
- Bøifot, E. (2007). *Det norske militære engasjementet i Afghanistan - idealisme eller egeninteresse?* Oslo: Forsvarets stabsskole.
- CCM. (2008). *Convention on Cluster Munitions*. Paper presentert ved Diplomatic Conference for the adaption of a convention on cluster munitions, Dublin. <http://www.clusterconvention.org/>
- CCMR. (2008). Report on the implementation of project MA cours in international security (s. 4). Beograd: CCMR - BSSS.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- CIGI (Red.). (2010). *The future of security sector reform*. Ontario: The Centre for International Governance Innovation.
- DFID. GFN-SSR homepage. (08.04.2011). Hentet fra <http://www.ssrnetwork.net/index.php>
- Doyle, M. (1983). Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, Part 1. *Philosophy and Public Affairs*, 12(3).
- Doyle, M. W. (2008). *Democratic Liberalization*. Paper presentert ved World Economic Forum's Global Governance Agenda Council in Dubai, 7-9 Nov 2008, Dubai. http://www.un.org/democracyfund/Docs/MichaelDoyle_paperNov.pdf
- DSSR, p. (2010). *Management board meeting decision sheet*. Podgorica: DSSR project.
- EAPC-PMSC. (2009). *Draft PARP Assessment 2009, Montenegro*. Brussel.
- EAPC. (2006). Status of Trust Fund projects (s. 3). Brussels: NATO/EAPC.
- Euromade. (2010). Evaluation report FBBG study trip (s. 10). Beograd.
- FBBG. (2007). LIts of participants students study trip Europe (s. 2): Euromade.
- FD. (2004a). *St.prp. nr. 42 - Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo.
- FD. (2004b). *Styrke og relevans: strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

- FD. (2007a). Annex 1 to DSSR project MNE *Annex 1* (s. 4).
- FD. (2007b). *FD-støtte til FSSR i Montenegro*. Oslo: FD.
- FD. (2007c). Montenegro – Norway MoD partnership, DSSR, Project Document Pilot project (s. 12). September 2008: FD og MOD Montenegro.
- FD. (2007d). *Søknad til UD om midler til FSSR - Montenegro*. Oslo.
- FD. (2008a). DSSR-project MNE - project document *Support to capacity building in the ministry of defence* (s. 18).
- FD. (2008b). *Montenegro DSSR project document - support to capacity building in the MOD*. Oslo: FD.
- FD. (2008c). *St.prp. nr. 48 - Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: Regjeringen.
- FD. (2009a). *Evne til innsats - Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Evne-til-innsats_strategisk-konsept-for-Forsvaret.pdf.
- FD. (2009b). *Iverksettelsesdirektiv for Forsvaret for gjennomføringsåret 2010*. Oslo: Regjeringen Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/FD/Budsjettdokumenter/IVB-2010_18-des-2009.pdf.
- FD. (2010). *Iverksettelsesdirektiv for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011*. Oslo: Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/FD/Budsjettdokumenter/IVB-2011_30des2010.pdf.
- FIN. (2010). *Prop. 1 S (2010-2011)*. Oslo: Stortinget Hentet fra http://www.regjeringen.no/pages/14271633/PDFS/PRP201020110001FINDDDPD_FS.pdf.
- FMIN. (2011, 10 januar 2011). *FMIN foredrag i OMS*. Foredrag. Foredrag OMS våren 2011. FD, Oslo.
- Forsvaret. (2011). Forsvarets årsrapport 2010 (Vol. 1, s. 125). Oslo: Forsvaret.
- FSAN. (2007). Historikk milmed samarbeid Norge - Serbia. I T. O. Vormdal (Red.), (s. 14). Oslo: Forsvarets Sanitet.
- FSJ. (2010). *Vedlegg M til FSJ foreløpige VP 2011*. Oslo: FST.
- FSSR-prosjektet. (2009). GAP analysis - support to capacity building in MOD Montenegro (s. 10). Podgorica.
- GFN-SSR. (2007). A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR) Hentet fra URL| doi:DOI
- Gilje, G. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Græger, N. (2007). *Norsk forsvarsdiskurs 1990-2005: internasjonaliseringen av forsvaret* (Vol. no. 78). Oslo: Unipub.
- Heier, T. (2006). *Influence and marginalisation: Norway's adaptation to US transformation efforts in NATO, 1998-2004* (Vol. no. 36). Oslo: Unipub.
- Intermedion. (2008). External independent evaluation of PRISMA. I J. Glisic (Red.), (s. 15). Beograd.
- IOM. (2005). *Project proposal PRISMA support Serbia*. Beograd: IOM.

-
- Jackson, R. H., & Sørensen, G. (2010). *Introduction to international relations: theories and approaches*. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Jefferson, I. (2006, November 2006). *Montenegro Democracy Assistance Project*. Prosjektpapir. Beograd.
- Johnsen, G. J. (2000, 2000.03.30). Norge gir 100 millioner til Balkan, Electronic Article, *Aftenposten Morgen*.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2011). *Power and interdependence*. Boston: Longman.
- Knutsen, B. O. (2008). Realisme og idealisme i utenrikspolitikken. *Civita*, 4.
- Kristoffersen, L. (2009). *Interesser i norsk engasjementspolitikk* (Vol. 04/2009). Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies.
- Lilleby, S. (2007a). Statusrapport nr 1 FSSR pilotprosjekt Montenegro *Statusrapport FSSR pilotprosjekt Montenegro* (Vol. 1, s. 4). Podgorica: FD.
- Lilleby, S. (2007b). Statusrapport nr 2 FSSR pilotprosjekt Montenegro *Statusrapport FSSR pilotprosjekt Montenegro* (s. 4). Podgorica: FD.
- Lilleby, S. (2008a). Statusrapport nr 3 FSSR pilotprosjekt Montenegro *Statusrapport FSSR MNE* (Vol. 3, s. 4). Podgorica: FD.
- Lilleby, S. (2008b). Statusrapport nr 4 FSSR pilotprosjekt Montenegro med sluttkommentarer *Statusrapport FSSR prosjekt Montenegro* (s. 6). Podgorica: FD.
- Lilleby, S. (2008c, 3 mars 2008). *Økonomisk støtte fra Norge til utviklingsprosjekter i Montenegro - HR komponent*. Letter. Podgorica.
- MANG. (2010). Bilateral Defense Consultation. Hentet fra <http://www.me.ngb.army.mil/news/archives/2010/11/>
- MOD, M. (2006). *Letter to H.E. Mrs Anne-Grete Strøm Erichsen*. Podgorica: Montenegrin Ministry of Defence.
- MOD, M. (2008). *HRMA component in DSSR project*. Podgorica.
- Morgenthau, H. J., Thompson, K. W., & Clinton, W. D. (2006). *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- NATO. (2004). *NATO/PfP Trust Fund Policy*.
- NATO. (2006). Riga Summit Declaration. Hentet fra <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>
- NATO. (2009). *NATO/PfP Trust Fund policy*. Brussel: NATO.
- NATO. (2010a). Bakgrunn Trust Fund. Hentet fra http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2008_05/20090827_trust_fund_projects_en.pdf
- NATO. (2010b). *NATO Strategic Concept*. Lisboa: NATO.
- NATO. (2010c). Signing ceremony NTF BiH. Hentet fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_66609.htm?selectedLocale=en
- NORAD. (2010a). Bistand i forhold til BNI 2000-2009: NORAD.
- NORAD. (2010b). Evaluation of Norwegian development cooperation with the western Balkans: September 2009-April 2010. I A. Disch (Red.), *Evalueringsrapport* (Vol. 7/2010, s. 222). Oslo: Norad.

- NOU. (2007). *Norges offentlige utredninger 2007:15*. Oslo: Regjeringen Hentet fra <http://www.regjeringen.no/pages/2027693/PDFS/NOU200720070015000DDDPD FS.pdf>.
- NTF. (2006a). *NATO/PfP Trust Fund project Serbia - project document*. Geneva.
- NTF. (2006b). *Terms of Reference NTF SC meeting*. Beograd.
- NTF. (2011). *NTF newsletter issue 49*. Beograd.
- OECD. (2007). *OECD DAC handbook on security system reform: supporting security and justice*. Paris: OECD.
- OECD. (2008a). *Is it ODA? Factsheet, November 2008, 4*. Hentet fra <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>
- OECD. (2008b). *Training Module on Security System Reform and Governance Workbook for trainees* (s. 168). Hentet fra URL| doi:DOI
- RACVIAC. (2007). *Strategy*. Zagreb: RACVIAC - Centre for Security Cooperation.
- RACVIAC. (2008-2009). *Newsletter 22* (22 utg.). Zagreb: RACVIAC.
- Regjeringen. (2011). *Sikkerhetspolitikk*. Hentet 10.03., 2011, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/sikkerhetspolitikk.html?id=1111>
- Ringheim, M. (2008). *Statusrapport FSSR-prosjektet* (s. 3). Podgorica: FD.
- Ringheim, M. (2011). *Status for FSSR-prosjektet i Montenegro*. Podgorica: UD.
- Rognmo, M. (2007a). *Norwegian participation to the road map for Defence and Security Sector Capacity Building in Montenegro*. Arbeidsdokument. FD. Podgorica.
- Rognmo, M. (2007b). *Rapport etter kartlegging FSSR prosjekt Montenegro* (1 utg., s. 3). Podgorica: FD.
- SINTEF. (2010). *Evaluation on the economic, security and social impact of the NTF project* (s. 94). Beograd.
- Smith, S., Hadfield, A., & Dunne, T. (2008). *Foreign policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press.
- SoM. (2005). *The white book on defence of the State Union of Serbia and Montenegro*. Beograd: SoM Ministry of Defence.
- Stortinget (Producer). (2011). *Stortinget - Møte onsdag den 12. januar 2011 kl. 10. Muntlig spørretime*. Hentet fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110112/muntligsporretime/>
- Støre, J. G. (2008). *Å gjøre en forskjell: refleksjoner fra en norsk utenriksminister*. [Oslo]: Cappelen Damm.
- Støre, J. G. (2010). "Å gjøre en forskjell" - hva betyr det? , 3.
- Subur, c. (2011). *External independent end of project summative evaluation*. I C. Buignon (Red.), (s. 45). Beograd.
- Tamnes, R. (1997). *Oljealder: 1965-1995* (Vol. B. 6). Oslo: Universitetsforl.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action: social science bases of administrative theory*. New York: McGraw-Hill.
- Thune, H., & Ulriksen, S. (2002). *Norway as an allied activist: prestige and pennance through peace* (Vol. no. 637). Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Tjønneland, E. N. (2003). *Norway and Security Sector Reform in Developing Countries* (D. S. a. H. Rights, Trans.) *CMI Reports* (s. 57). Bergen: Chr. Michelsen Institute.

-
- UD. (2000). *St.meld. nr. 13 (1999-2000) Hovedtrekk i fremtidig norsk bistand til landene i Sørøst-Europa* (Vol. nr 13 (1999-2000)). [Oslo]: [Regjeringen].
- UD. (2006a). *Executing agreement between Norway and IOM*. Oslo.
- UD. (2006b). *MOU mellom Norge og Serbia om samarbeid i forsvarsspørsmål*. Oslo: Hentet fra <http://www.lovdatabank.no/traktater/>.
- UD. (2007). *Tilsagn forprosjekt FSSR Montenegro*. Oslo.
- UD. (2009). *St.meld. nr. 15 (2008– 2009) Interesser, ansvar og muligheter*. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-15-2008-2009-.html?id=548673>.
- UD. (2010a). *DSSR and SSR 2010 activity catalogue*. Oslo: UD.
- UD. (2010b). *Grant letter DSSR-project Montenegro*. Oslo: Vest-Balkanseksjonen.
- UD. (2011). *Meld. St. 17 (2010-2011) Norsk innsats for stabilitet og utvikling Sørøst-Europa*. Oslo: Regjeringen.
- UD, V. s. (2007). *Tilsagn FSSR forprosjekt Montenegro* (Vol. 1,5 mill NOK, s. 2). Podgorica: Utenriksdepartementet.
- UD/FD. (2010). *Støtte til forsvarsrelatert sikkerhetssektorreform på Vest-Balkan 2010-2014*. Oslo: FD og UD.
- UK, G. (2011). *Stabilisation Unit*. Hentet 04.08, 2011, fra <http://www.stabilisationunit.gov.uk/>
- UNSC. (2007). *Statement by the President of the Security Council*. New York: United Nations.
- Walt, S. M. (1987). *The origins of alliances*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.
- Watkins, A. (2010). *SSR and donor assistance in Serbia 2000-2010*. Brussels: ELIAMEP.
- Østerud, Ø. (2007). *Statsvitenskap: innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforl.