



Terje Haaverstad
Ingrid O. Busterud

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform

Norsk sikkerhetspolitisk bistand til
Serbia og Montenegro

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

SKIPPERGATA 17C, 0152 OSLO, NORGE

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høyskole (FHS). Som faglig uavhengig høyskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security tar sikte på å være et fleksibelt forum for studier innenfor instituttets arbeidsområder. Alle synspunkter, vurderinger og konklusjoner som fremkommer i denne publikasjonen, står for forfatteren(e)s egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES (IFS)

SKIPPERGATA 17C, 0152 OSLO, NORWAY

The Norwegian Institute for Defence Studies (IFS) is a part of the Norwegian Defence University College (FHS). As an independent university college, FHS conducts its professional activities in accordance with recognised scientific, pedagogical and ethical principles (pursuant to the Act pertaining to Universities and University Colleges, section 1-5).

Director: Professor Rolf Tamnes

Oslo Files on Defence and Security aims to provide a flexible forum for studies within the fields of activity of the Norwegian Institute for Defence Studies. All views, assessments and conclusions which appear in this publication are the author's own. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Anna Therese Klingstedt



Terje Haaverstad
Ingrid O. Busterud

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform

Norsk sikkerhetspolitisk bistand til
Serbia og Montenegro

FORFATTERNE

INGRID O. BUSTERUD (f. 1984) har mastergrad i historie fra Universitetet i Oslo (2010). Hun har skrevet om de norske fredsmeklerne på Balkan og arbeider nå med et forskningsprosjekt om forsvarsrettet sikkerhetssektorreform i Bosnia-Herzegovina og Montenegro.

OBERST (M) TERJE HAAVERSTAD (f. 1959) tjenestegjør for tiden ved Sikkerhetspolitisk avdeling i Forsvarsdepartementet. Han har variert tjenestebakgrunn fra operative stillinger i Norge og utlandet, blant annet som forsvarsattaché til Serbia, Makedonia og Montenegro. Haaverstad har en mastergrad i militære studier fra FHS fra 2011.

ENGLISH SUMMARY

The study addresses Norwegian policy on and practices to promote Defence Security Sector Reform (DSSR) in the Western Balkans. Focusing primarily on Serbia and Montenegro, the authors analyse the organisation of the Norwegian DSSR effort, and what the main motivations for the engagement have been.

Security Sector Reform, including DSSR, has evolved rapidly since the early 1990s. Whilst being a relatively new term, it has been adopted by international bodies like OECD and the UN, and further developed by pioneer countries like Great Britain and the Netherlands. Norway has only been involved with DSSR projects for a decade, with the Western Balkans as a prioritised area.

Based on a study of primary sources and interviews with actors involved, the authors find that the Norwegian DSSR engagement in Serbia and Montenegro has been quite successful and efficient. One reason is its flexibility, both with regard to project organisation and economic management. That said, the authors conclude that more work can be done on interdepartmental coherence as well as compiling a set of DSSR project guidelines.

As for the motives for this engagement, it seems the Norwegian DSSR effort in the Western Balkans represents added value for Norway's foreign policy. In being a visible and committed donor, the Norwegian government has improved its image both locally and internationally. In that sense, the engagement has had a spill-over effect for Norway as an international actor.



INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER Norwegian Institute For Defence Studies

ISSN 1504-6753

© Norwegian Institute for Defence Studies info@ifs.mil.no – ifs.forsvaret.no

INNHold

INNLEDNING	7
ORGANISERING OG STYRING	13
SERBIA	21
MONTENEGRO	29
VURDERING OG KONKLUSJON	41
KILDER	47

Innledning

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform (FSSR) har i løpet av det siste tiåret utviklet seg til å bli et viktig ledd i fredsbygging og demokratiseringsprosesser. Flere aktører, deriblant Norge, bruker stadig større ressurser på tiltak som søker å reformere forsvarssektoren gjennom ulike prosjekter. Etterspørselen etter denne typen bistand fortsetter å øke, og norske myndigheter har gjort det klart at dette er et område de ønsker å prioritere også i fremtiden. I en tid hvor Forsvaret har begrensede ressurser, anses FSSR som et område hvor Norge har gode forutsetninger for å bidra, både når det gjelder kompetanse og kapasitet (St.prp. nr. 1 (2008-2009); UD 2011).

Hva ligger så i begrepet forsvarsrettet sikkerhetssektorreform? I Forsvarets strategiske konsepter av 2005 og 2009 slås det fast at Forsvaret skal bidra til å bygge opp samarbeidspartneres selvforsvarsevne og evne til å bidra til internasjonal sikkerhet. Videre skal Forsvaret bidra til reform av, og demokratisk kontroll over, samarbeidspartneres væpnede styrker. Norsk FSSR-praksis har i løpet av 2000-tallet hatt to hovedoppgaver. 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, hvor det langsiktige målet er deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner (UD 2009, 102).

Landene på Vest-Balkan har vært et viktig nedslagsfelt for norsk støtte til forsvarsreform.¹ I løpet av de siste tjue årene har Norge gitt over elleve milliarder kroner i bistand til regionen, og støtte til sikkerhets- og forsvarsreform har vært en sentral del av porteføljen. Den norske støtten til reform av sikkerhetssektoren i Serbia blir særlig trukket fram som eksempel på at norsk bistand har vært både relevant og effektiv. Det tette samarbeidet mellom Utenriksdepartementet (UD) og Forsvarsdepartementet (FD) og Norges fleksible organisasjonsstruktur og evne til å ta hurtige politiske beslutninger har vært viktige suksessfaktorer for å sikre en helhetlig tilnærming til innsatsen i forsvarssektoren (UD 2011, 7, 33, 54).

Men hvordan har Norge bidratt til reform av forsvarssektoren i Serbia og Montene-

gro? Har prosjektene vært organisert på en hensiktsmessig måte? Og hva har vært de viktigste motivene bak dette engasjementet?

Ved å stille disse spørsmålene ønsker vi å undersøke hva som har vært spesielt med Norges tilnærming til forsvarsrettet sikkerhetssektorreform og hvordan denne tilnærmingen har fungert. Omfanget av forskning om Norges engasjement i sikkerhetssektorreform (SSR) og FSSR er relativt begrenset, og en NUPI-rapport fra 2011 slo fast at det burde gjøres mer grundige evalueringer av SSR-prosjekter, nettopp for å bedre kvaliteten på det arbeidet som gjøres (Caparini, Kjellstad og Nikolaisen 2011, 12, 17). I rapporten, *A stocktaking of Norwegian Engagement in Security Sector Reform*, fremholdes det at norsk SSR-støtte har vært vellykket på flere områder, men at den mangler et politisk rammeverk, og at den norske tilnærmingen til SSR til tider har vært lite koordinert. Vår studie av to utvalgte prosjekter i Serbia og Montenegro belyser hvordan Norge har organisert sin støtte til forsvarsreform i denne regionen, og vil dermed tilføre ny kunnskap om den norske tilnærmingen spesielt, og arbeidet med forsvarsrettet sikkerhetssektorreform generelt.

FORSVARREFORM – EN NY TYPE BISTAND

Sikkerhetssektorreform, og herunder FSSR, er et relativt nytt sikkerhetspolitisk begrep som vokste fram på slutten av 1990-tallet. I dag regnes virksomheten som en viktig forutsetning for å sikre stabilitet og bærekraftig utvikling i land som har vært rammet av krig eller som går gjennom store politiske endringer. Konseptet er blitt utviklet og institusjonalisert gjennom Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og FN, og videreutviklet av foregangsland som Storbritannia og Nederland (Sedra 2010, 16). I dag har flere internasjonale organisasjoner og stater engasjert seg i ulike SSR-prosjekter verden over.

Det finnes ingen enhetlig definisjon av begrepet SSR, men The Global Facilitation Network for Security Sector Reform, GFN-SSR, definerer fenomenet 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.” Målet med sikkerhetssektorreform er å skape sikre omgivelser som bidrar til utvikling, fattigdomsbekjempelse, godt styresett og ikke minst demokratiske rettsstater (GFN-SSR 2007, 5).

I enkelte publikasjoner, både i Norge og internasjonalt, brukes SSR som samlebegrep, selv om det er tale om støtte til reform med et eksklusivt forsvarsrettet fokus. I andre publikasjoner benyttes uttrykkene SSR og FSSR om hverandre, slik som i langtidsplanen for Forsvaret, der forsvarsrettet sikkerhetssektorreform er benevnt SSR ett sted og FSSR et annet (FD 2008c, 32, 38). FSSR som benevnelse på et sikkerhetspolitisk verktøy ble tatt i bruk av norske myndigheter relativt nylig. I langtidsplanen for Forsvaret fra 2004 er ikke FSSR etablert som eget begrep, men aktiviteten er omtalt under “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 2004, 45). I langtidsplanen for Forsvaret som kom fire år senere, er FSSR etablert som begrep og omtales eksplisitt som et sikkerhetspolitisk virkemiddel (FD 2008c, 38).

FORSVARREFORM I SERBIA OG MONTENEGRO

I kjølvannet av Jugoslavias oppløsning i 1992 oppstod Den føderale republikken Jugoslavia (FRJ) bestående av Serbia og Montenegro. FRJ endret i 2003 navn til Serbia og Montenegro (SoM) og ble samtidig løst organisert enn tidligere. I Montenegro sto imidlertid ønsket om selvstendighet sterkt, og etter en folkeavstemning i mai 2006 erklærte landet sin uavhengighet. Montenegro fikk dermed som den siste av de tidligere jugoslaviske republikkene status som selvstendig stat.

Serbia har slitt med enorme ettervirkninger fra 1990-tallets kriger, og har etter Milosevic-regimets fall i 2000 vært en sentral mottaker av norsk bistand. Arbeidsledighet, fattigdom, utenlandsgjeld, inflasjon og kriminalitet var bare noen av utfordringene landet sto overfor da regimet falt (Mønnesland 2006, 369). Målsetningen med den norske støtten til Serbia, som fra 2000 til 2010 har vært på til sammen 1,68 milliarder kroner, har vært å sikre demokratisk utvikling og politisk stabilitet i det som av norske myndigheter blir betraktet som en nøkkelstat i regionen. Bistanden har gått til blant annet offentlig forvaltning, næringsutvikling og tjenester i sosial sektor. UD slår imidlertid fast at den største virkningen og de mest bærekraftige resultatene er oppnådd innenfor sikkerhetssektorreform i politi- og forsvarsstyrken (UD 2011, 7–8, 10, 58).

Hoveddelen av den norske støtten til FSSR i Serbia har gått til reformering av forsvarssektoren, inkludert støtte til forsvarsplanlegging, omskolering og personellreform, reform av den høyere militære utdannelsen samt trening og utdanning for internasjonale operasjoner. Det største prosjektet Norge har bidratt til er imidlertid et Nato-fond, hvor målet har vært å formidle assistanse til ansatte i forsvarssektoren som ble rammet av den omfattende nedbemanningsprosessen. Dette prosjektet har Norge støttet med 2,1 millioner euro, tilsvarende omtrent 16 millioner norske kroner.²

I Montenegro har Norge vært leder for et omfattende FSSR-prosjekt med en kostnadsramme på 8,5 millioner kroner. Prosjektet ble satt i gang straks etter Montenegros selvstendighetserklæring i 2006 og ble avsluttet i 2011. Montenegrinske myndigheter uttrykte tidlig et ønske om å søke medlemskap i både EU og Nato, og et velfungerende forsvarsdepartement (her omtalt som MoD for å skille fra norsk FD) var et viktig ledd i den euroatlantiske integrasjonsprosessen. Etter oppfordring fra den montenegrinske forsvarsministeren ble norsk FD engasjert i prosessen med å bygge et demokratisk kontrollert og bedre organisert forsvarsdepartement. Etter fem år med omfattende reformarbeid har Montenegro i dag tatt flere viktige steg i retning Nato-medlemskap, og har blant annet sendt flere kontingenter med militære bidrag til International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan (NATO 2011).

MOTIVER I DEN NORSKE ENGASJEMENTSPOLITIKKEN

Norges støtte til forsvarsreform på Vest-Balkan må ses i sammenheng med den aktivistiske utenrikspolitikken som vokste fram på 1990-tallet. Til tross for at det norske engasjementet for en fredeligere verden ikke var et nytt fenomen, økte virketragten kraftig i omfang etter den kalde krigens slutt (Liland og Kjerland 2003, 81–89). Historiker Rolf Tamnes har betegnet virksomheten “engasjementspolitikk”, og trekker fram det sterke moralske engasjementet og trangen til å være pådriver og brobygger som kjennetegn på den nye politikken (Tamnes 1997, 339–349). Kombinasjonen av økt norsk selvbevissthet og økonomisk styrke la grunnlaget for en høyere norsk utenrikspolitisk profil og et verdensomspennende engasjement innenfor fred, demokrati, miljø og utvikling (Lange, Pharo og Østerud 2009, 25).

Til tross for skiftende regjeringer fantes en bred tverrpolitisk enighet om at Norge hadde ressursene og tradisjonene som skulle til for å oppnå internasjonal innflytelse. En av de mest ivrige aktørene i den nye politikken var statssekretær i UD og senere visegeneralsekretær i FN, Jan Egeland. Han fremholdt troen på at Norge kunne virke som en moralsk og humanitær forkjemper, og at Norge hadde “en misjon å utføre i verdensutviklingens tjeneste” (Egeland 1996, 151). Men hvilke motiver lå egentlig bak dette nye engasjementet? Var den aktivistiske utenrikspolitikken basert på norske realpolitiske interesser? Eller bunnet engasjementet i et moralsk og idealistisk engasjement for en bedre verden?

Det idealistiske motivet har vært det bærende prinsippet i den norske engasjementspolitikken. Samtidig har det vist seg at innsatsen for fred, miljø og utvikling også kan gi gevinster på andre arenaer. Gjennom sitt engasjement fikk Norge innpass i betydningsfulle kretser, og oppnådde politisk kapital i form av styrket posisjon internasjonalt (Østerud 2006). Utenriksministeren i Bondeviks første regjering, Knut Vollebæk (Kristelig Folkeparti), bekreftet nettopp dette. Vollebæk mente at det norske engasjementet gjorde Norge mer interessante i internasjonal sammenheng, og at dette ga ham anledning til å selge inn norske synspunkter om for eksempel laks og gassmarkedspolitikk (Liland og Kjerland 2003, 86). Dermed fungerte engasjementspolitikken som merkevarebygging for lille Norge, og bidro til at den idealistiske engasjementspolitikken gikk hånd i hånd med tradisjonell norsk interessepolitikk (Waage 2009, 177–178; Nyhamar 2007, 153; Liland og Kjerland 2003, 81–85).

En annen sentral aktør i den aktivistiske politikken har vært utenriksminister Jonas Gahr Støre. I sin bok *Å gjøre en forskjell* bekrefter Støre at det ikke er noen motsetning mellom idealisme og realisme i norsk utenrikspolitikk:

Vi har ressurser til å gjøre en forskjell, vi har et politisk og økonomisk overskudd som forplikter. Vi må åpne for å forstå hvordan fredsbygging og utvikling, innsats mot klimaendringer og fattigdom er blitt realpolitikk og dermed interesseressurser for Norge.

Et av de sterkeste kjennetegnene ved det nye engasjementet var støtte til utviklingsland, og fra 1960-tallet økte den norske bistanden kraftig. Det uttalte målet var at én prosent av Norges bruttonasjonalprodukt skulle gå til u-hjelp, og som et av de første land i verden nådde Norge målet for første gang i 1982 (Tamnes 1997, 392). Spesielt for regjeringen Stoltenberg har utviklingspolitikken spilt en sentral rolle, og de rødgrønne regjeringspartiene slo i 2009 fast at bevilgningene til utviklingssamarbeid skulle holdes over én prosent av bruttonasjonalinntekt (AP/SV/SP 2009).

Viljen til å ta hurtige politiske beslutninger og en stor grad av økonomisk fleksibilitet er blant faktorene som regnes som Norges fortrinn som bistandsaktør. 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 utover på 2000-tallet (UD 2000, 2011).

En annen faktor norske myndigheter liker å trekke fram, er fordelene ved å bli oppfattet som en nøytral aktør (UD 2012). Norges tradisjoner som fredsnasjon og fravær av stormaktsambisjoner brukes gjerne som begrunnelse for at Norge i de fleste tilfeller oppfattes som upartisk. Dette har blitt brukt som argument i forbindelse med Norges rolle i fredsprosessene blant annet på Sri Lanka, i Midtøsten og på Balkan. Det pekes på at Norges ikke-koloniale fortid gjør oss til en yndet fredsmegler, nettopp fordi begge parter i en konflikt kan ha tillit til at norske myndigheter ikke har interesser i utfallet av konflikten. Denne argumentasjonen har imidlertid blitt tilbakevist i flere tilfeller, og det har vist seg at det å være en nøytral fredsmegler ikke nødvendigvis er noen styrke ved forhandlingsbordet (Touval og Zartman 1985, 15; Waage 2004; Busterud 2010).

Spørsmålet om nøytralitet er også relevant for bistandsprosjekter. Det er viktig at støtten til prosjekter ikke oppfattes å komme fra en aktør med en skjult agenda (Doyle 2008). Et interessant spørsmål vil da være hvorvidt Norge har blitt oppfattet som en nøytral aktør gjennom sin støtte til SSR og FSSR på Vest-Balkan. Ifølge NORADs egne rapporter har Norge blitt oppfattet nettopp som en balansert og rettferdig samarbeidspartner (NORAD 2010, 94; Watkins 2010, 26). Dette betyr ikke nødvendigvis at Norge, i likhet med de fleste andre stater, alltid er åpen om hele sin agenda.

KILDEBRUK

Denne studien baserer seg på Terje Haaverstads masteroppgave ved Forsvarets høyskole våren 2011, med tittelen *Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform. Organisering, motiver og resultater*. Gjennom benyttelse av Haaverstads unike kildemateriale gjør studien en historisk og empirisk analyse av Norges støtte til FSSR på Vest-Balkan. Som tidligere forsvarsattaché til Serbia, Makedonia og Montenegro har Haaverstad tilegnet seg en bred kompetanse på feltet, samtidig som han har hatt tilgang på kildemateriale som om-

handler de spesifikke prosjektene. Flere av dokumentene som omhandler organisering, planlegging, styring og rapportering av SSR-virksomheten, er unntatt offentlighet. Det er gitt tillatelse av utsteder i hvert enkelt tilfelle når slike kilder er benyttet. Arbeidet hviler ellers på offentlige dokumenter fra den norske regjeringen, Stortinget og de aktuelle departementene.

Til tross for at det norske SSR- og FSSR-forskningsmiljøet er relativt begrenset, er det gjennomført enkelte studier ved Chr. Michelsens Institutt (CMI) i Bergen i tillegg til den tidligere nevnte NUPI-rapporten fra 2011. Forskningen ved CMI dreier seg i stor grad om norsk SSR-innsats på den sørlige halvkule, og en rapport om dette ble utgitt i 2003 (Tjønneland 2003). I tillegg finnes en rekke rapporter og studier som er foretatt av internasjonale aktører, hvor også norske prosjekter har blitt vurdert. En del av disse rapportene er imidlertid interne evalueringsrapporter som dermed kan være farget av organisasjonens egen agenda. I de tilfellene hvor det finnes uavhengige evalueringsrapporter av de norske prosjektene, har disse blitt benyttet.

Organisering og styring

Det er Forsvarsdepartementet som har hovedansvaret for FSSR på vegne av regjeringen. Der legges de strategiske føringene og rammebetingelsene for den praktiske gjennomføringen av den norske FSSR-innsatsen. UD har hovedansvaret for SSR innenfor andre sektorer enn forsvarssektoren, for eksempel støtte til politi- eller justisreform.

I langtidsplanen for Forsvaret av 2008 introduseres FSSR som begrep og omtales eksplisitt som et sikkerhetspolitisk virkemiddel (Forsvaret 2011, 38). Disse og andre overordnede dokumenter sier imidlertid lite om hvordan FSSR-virksomheten skal organiseres. En finner imidlertid noe om organiseringen blant annet i FDs årlige iverksettelsesbrev med etterfølgende presiseringer, endringer og tillegg, i Forsvarssjefens virksomhetsplan, samt i interdepartementale strategidokumenter (UD 2009, 2011).³ For SSR- og FSSR-innsatsen på Vest-Balkan ble det i 2005, 2006 og 2008 utarbeidet skriftlige strategier der bakgrunn, rammer og anbefalinger om videre framdrift ble 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 lite helhetlig.

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 Avdeling for sikkerhetspolitikk (FD II) som har det departementale ansvaret for FSSR. Her har ulike seksjoner et visst eierskap til FSSR-virksomheten, fordelt på geografisk område eller tematikk, men den daglige styringen av FSSR ligger i underseksjonen Seksjon for internasjonalt sikkerhets- og forsvarssamarbeid (FD II 2). I denne seksjonen har saksbehandleren med geografisk ansvar for Balkan inntil nylig hatt det koordinerende ansvar for den helhetlige budsjetteringen og oppdragsfordelingen. Dette skyldes at den overveiende største mottaker av FSSR-støtte fra Norge de siste ti år har vært landene på Vest-Balkan. Derfor har det vært praksis at saksansvarlig for denne regionen også har hatt hovedansvaret i FD for gjennomføringen av FSSR.

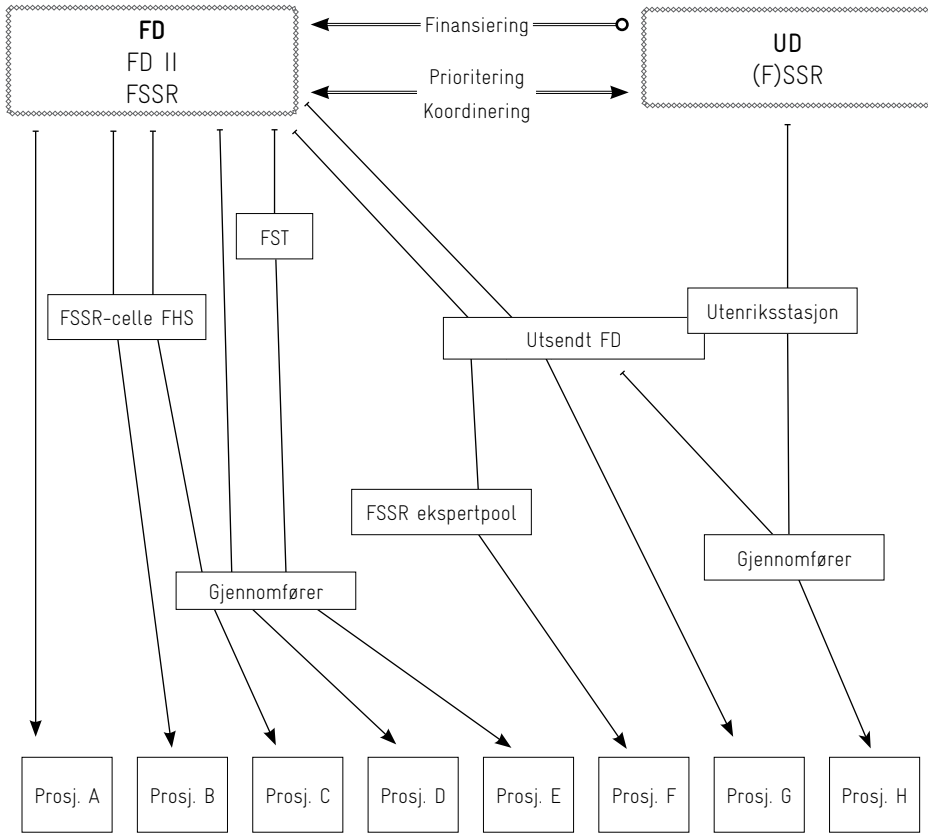
I takt med den økende FSSR-innsatsen og involvering av fagkompetanse fra Forsvaret ble det etter hvert nødvendig å involvere det operative miljøet i Forsvaret sterkere enn

tidligere. I daværende Avdeling for operasjonsplanlegging og beredskap (FD III), ble det i 2007 utpekt en offiser i situasjonssenteret som skulle fungere som bindeledd mellom FD II, FD III og utførende militært ledd. Ordningen fungerte dårlig. Det viste seg i praksis at denne offiseren ikke fikk tid til å saksbehandle FSSR-støtte tilfredsstillende i tillegg til å løse andre løpende oppgaver. I 2009 justerte FD sin organisasjon, og ansvaret for operasjonsplanlegging ble overført til Forsvarsstaben (FST). Samtidig ble ansvaret for FSSR i FST lagt til operasjonsstaben og dens prosessorganisasjon for flernasjonalt virksomhet. Der har en senior stabsoffiser vært bindeledd mellom FST og FD II i FSSR-prosessene. Ifølge de involverte aktørene har denne ordningen fungert bra (Olsson 2011).

Det er foreløpig ikke opprettet en egen organisasjon der utøvelse av FSSR er hovedaktiviteten. I 2006 ble det imidlertid etablert en beredskapspool bestående av om lag 45 eksperter fra FD som ble kurset i bistandsrelatert institusjonsbygging, og som på kort varsel skulle kunne bli satt inn i FSSR-prosjekter. Ekspertpoolen er kun blitt benyttet sporadisk etter etableringen og er ikke blitt en fast ordning. Listen av eksperter er dermed ikke vedlikeholdt, og videre kursing er heller ikke gjennomført etter den innledende fasen. Gjenopptakelse av denne aktiviteten er imidlertid planlagt i 2012 (Marstein 2012). Fra januar 2010 ble det etablert en interimordning med en FSSR-celle ved Forsvarets høyskole (FHS) med to års varighet. Ifølge iverksettelsesbrevet for gjennomføringsårene 2010 og 2011 er intensjonen at FHS skal ha det overordnede ansvaret i Forsvaret for koordineringen og gjennomføringen av FSSR-tiltak, herunder være fagmyndighet (Støre 2008, 46; FD 2010b, 54).⁴ I interimperioden har cellen fokusert på et utvalg FSSR-prosjekter på Vest-Balkan, Ukraina og Georgia, men uten å ta det overordnede ansvaret som iverksettelsesbrevene påkrever. Det er fortsatt Forsvarsdepartementet som har dette ansvaret i praksis. Ordningen er under evaluering og forventes reorganisert fra 2013.

Forsvarsdepartementets FSSR-støtte på 2000-tallet har i hovedsak gått til landene på Vest-Balkan i tillegg til Ukraina og Georgia (FD 2009, 38; UD 2009). Dette har vært konkrete prosjekter med definerte mål, med en utpekt prosjektansvarlig og med egne budsjett. UD og FD har for perioden 2010–14 utarbeidet en felles plan for norsk FSSR-støtte til Vest-Balkan. Denne planen legger grunnlaget for årlige separate tiltaksplaner for de enkelte land, og synliggjør det brede spekteret av tiltak FSSR- og SSR-innsatsen omfatter (FD 2010a).

Organiseringen og praktiseringen av norsk FSSR-virksomhet på Balkan kan studeres i figuren nedenfor. Som vi ser går det fram at prosjektene er individuelt organisert i enkel vertikal struktur. Organiseringen er tilpasset lokale forhold, og det betyr at denne modellen nødvendigvis ikke er overførbar til andre regioner hvor lignende prosjekter skal gjennomføres. Nedenfor følger fire eksempler som er representative for hvordan modellen er operasjonalisert i perioden 2006–10.



FIGUR 1: FSSR-organisering der oppdrags- og styringslinjene følger projektet. De vertikale linjene representerer styringslinjene for det enkelte prosjekt.

EKSEMPEL 1: For FSSR-prosjekter der gjennomføreren er en fagmyndighet i Forsvaret, skal styringsdialogen gå fra FD via Forsvarsstaben (FST) til fagmyndigheten. Det kan imidlertid være hensiktsmessig at den praktiske gjennomføringen og rapporteringen går direkte mellom FD II og fagmyndigheten. I tilfellet sanitetssamarbeidet med Serbia (2006) og Makedonia (2007) har denne fagmyndigheten vært Forsvarets sanitet (FSAN).⁵ FD ga det overordnede oppdraget og midler til FSAN via Forsvarsstaben. FSAN har så ytt FSSR-støtte direkte til tilsvarende fagmyndighet i mottakerlandene. FSAN har stilt til rådighet prosjektansvarlig offiser som fortløpende har rapportert til sjefen i FSAN, FST og FD II. I spørsmål om endring av innhold i støtten og omprioriteringer var FD II beslutningsmyndighet på norsk side. Under prosjektets gang ble det gjennomført arbeidsgruppemøter på ekspertnivå og styremøter på embetsnivå hos de respektive stater. Rapportering foregikk gjennom møtereferater fra arbeidsgruppe- og styremøtene, samt når prosjektplanens milepæler var oppnådd. Dette eksempelet er representativt for or-

ganisering av prosjekter der FD benytter en av Forsvarets etater som gjennomfører. FST spilte en formell rolle overfor fagmyndigheten, men i det daglige gikk prosjektstyringsdialogen direkte mellom FD II og fagmyndigheten. FST ble holdt løpende informert, men styrte ikke aktiviteten.

EKSEMPEL 2: Dersom FSSR-støtten har vært rettet mot reform- og kapasitetsbygging i et lands forsvarsdepartement, 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 ordinære lønnsutgiftene. Alternativt har FSSR-prosjektet blitt delegert til en annen av FDs avdelinger, som da har fått ansvaret for overordnet planlegging og gjennomføring etter tildelt budsjettamme. I de tilfellene der tett lokal oppfølging har vært nødvendig og Forsvaret ikke har hatt personellressurser selv, er det blitt inngått kontrakt med et lokalt sivilt konsultentselskap. Selskapet har utarbeidet prosjektdokumentet på vegne av FD, fungert som gjennomfører og vært koordinator mellom MoD, FD og FFI. Eksperter fra Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging (FD IV) og FFI har inngått i de forskjellige modulene.

Etter at prosjektet er gjennomført, er rapport og revisjon av regnskap blitt sendt fra kontraktøren til FD IV, som deretter har gitt påtegning og sendt saken videre til FD II. Et eksempel på det siste er da FD IV var ansvarlig for å utvikle en strategisk forskningskapasitet i det serbiske forsvarsdepartementet. FD IV inngikk kontrakt med et konsultentselskap i Beograd som fungerte som 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 kom fra norsk side, og Danmark har vært aktivt med som mulig samarbeidspartner. FD II har finansiert kartlegging av mulighetene samt studieturer for en kroatisk og montenegrisk delegasjon til blant annet Oslo og Sortland i 2008. Fra januar 2010 har FSSR-cellen ved FHS hatt hovedansvaret for oppfølgingen av prosjektet. Cellen har forestått all koordinering med aktuelle aktører og rapportert direkte til FD II. Et eget prosjektdokument er blitt utarbeidet ved cellen, og prosjektet har vært 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 2007–09, den andre i 2009–11. Hensikten med dette er å bidra til at den serbiske forsvarssektoren får offiserer som er kjent med Natos operative planleggingsprosedyrer og som i tillegg behersker norsk. Det langsiktige målet er at de skal bidra til utdanning av offiserer på videregående nivå i Serbia og å styrke norsk stilling på Vest-Balkan. Ettersom 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.⁶ Studieoppholdet er oppført som eget prosjekt i den bilaterale forsvarssamarbeidsplanen mellom Norge og Serbia for den gjeldende perioden.

Detaljplanleggingen av prosjektet foregikk innledningsvis mellom FD II, forsvarsattachéen i Beograd og en saksbehandler i serbisk MoD. Ansvaret for budsjettering og styring har ligget hos den FSSR-ansvarlige i FD II 2, mens Avdeling for personell og feljestjenester (FD I) har betalt påløpte enkeltregninger fortløpende i samråd med FD II 2. FHS har forestått utdanningen. Dette eksemplet er representativt for et FSSR-prosjekt hvor få aktører er involvert, som har et langsiktig perspektiv og der saksbehandler i FD II 2 selv har det operative ansvaret.

FINANSIERING

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 et overordnet norsk prinsipp at FSSR, som annen bistand, fortrinnsvis skal finansieres over UD's bistandsbudsjett (Bain 2011). 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 hvorvidt modellen Storbritannia og Danmark bruker også bør benyttes i Norge. Disse statene finansierer FSSR-tiltak over statsbudsjettet uten forutgående beslutning om det skal føres på bistandsbudsjettet eller andre budsjetter. FD har tidvis diskutert hvorvidt budsjettet for FSSR bør utvides, 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 omfatter 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 2008, 2).

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 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 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. Slik er det mulig å utnytte tilgjengelige midler, men det utfordrer samtidig regelverket. Balansegangen mellom det å godkjenne støtteverdige FSSR-prosjekter som bistandsrelaterte oppfattes ofte som vanskelig i UD. Fra politisk hold er det ofte ønske om “å gjøre mer”, mens embetsverket må legge en restriktiv tolkning av regelverk til grunn for sine vurderinger.

Når FSSR-prosjekter er godkjent og finansiert over bistandsbudsjettet, kan det være krevende å organisere arbeidet og kontrollere resultatene. I de tilfellene der Norge deltar i multilaterale FSSR-prosjekter, synliggjøres utfordringene ekstra tydelig i møte med 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 dekket over hvilke typer budsjetter. Prosjekter som ligger innenfor regelverket dekket over bistandsbudsjettet. Det finnes imidlertid et visst rom for tolkning her fordi DAC/ODA-regelverket ikke er entydig for alle situasjoner. Et eksempel kan være prosjekter der målet er demokratisk kontroll over væpnede styrker, som i utgangspunktet kan dekket over DAC/ODA regelverket. Innenfor rammen av denne type prosjekter kan det imidlertid oppstå tilfeller hvor bistanden går til reform av militære funksjoner, noe regelverket ikke aksepterer. Hovedregelen er at der DAC/ODA klart setter begrensninger, blir prosjektet utsatt, dekket over andre budsjetter uten DAC/ODA-begrensninger 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 fortolkningslinje med hensyn til regelverket. OECD har en ordning for kontroll av DAC/ODA-innrapporterte bistandsprosjekter og har periodiske møter med medlemslandene der det gis tilbakemelding (Bain 2011).

I tillegg til de sentrale midlene over bistands- og forsvarsbudsjettet er det ved enkelte utenriksstasjoner blitt 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 og mindre prosjekter som dukker opp, gjerne knyttet til allerede eksisterende prosjekter. Ambassaden i Beograd hadde eksempelvis 800 000 kroner i 2005 og omlag 1,5 millioner i 2009 til disposisjon for lokale SSR-relaterte prosjekter og aktiviteter.

Et eksempel på et slikt type prosjekt er støtten til utvikling av en frittstående aka-

demisk tenketank med hovedsete i Beograd. Center for Civil Military Relations (CCMR) har hatt norsk UD som sin hovedsponsor over lengre tid.⁷ CCMR har utviklet seg fra å være en lokal ideell organisasjon med fokus på sikkerhetspolitisk forskning til å bli en institusjon med regionalt fokus. Senteret opptre som en engasjert samfunnsaktør i den offentlige debatt om sikkerhetsspørsmål, gir råd til styresmakter i regionen, og har blitt 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-Balkaneksjonen i UD og CCMR. Stammen i senteret har siden 2005 vært Belgrade School of Security Studies (BSSS), der unge forskere fra regionen har fått anledning til å forske på blant annet SSR-relaterte tema. Dette har bidratt til at senteret i økende grad har fått frem nye generasjoner forskningsbasert ekspertise på sikkerhetsspørsmål.

I 2005 donerte Norge 150 000 euro direkte til CCMR for etablering av BSSS (Amb-Beograd 2005), og i 2010 nye 200 000 euro til videre drift. I tillegg har ambassaden i Beograd disponert lokale bistandsmidler og på den måten bidratt til sideaktiviteter når spesielle behov har dukket opp. Eksempler på slike prosjekter kan være støtte til utgivelse av en bestemt publikasjon, eller bidrag til gjennomføring av seminarer. Slike donasjoner varierer i størrelsesorden, fra noen hundre til opp mot 25 000 euro. Ambassaden har med disponeringen av disse midlene hatt en lokal og hurtig beslutningsmodell som har gitt mulighet til å skreddersy visse aktiviteter, og med det styrket allerede eksisterende prosjekter. Et eksempel på dette var da ambassaden ga stipend til studenter ved CCMR for deltakelse i videre studier, uten at dette var inkludert i den opprinnelige prosjektsøknaden til UD. For 2007–08 ble slikt stipend gitt til ti studenter for masterutdanning i sikkerhetsstudier, til en kostnad av 80 000 kroner. For øvrig har norske NUPI vært en av de akademiske mentorene for CCMR og BSSS og fått en egen tildeling av midler fra UD for denne oppgaven.

Et annet mindre prosjekt som har blitt støttet av den norske ambassaden er kompetansebygging ved Fakultetet for sikkerhetsstudier ved Universitetet i Beograd. Siden 2007 har fakultetet arrangert studieturer til blant annet Nato-hovedkvarteret i Brussel og krigsforbryterdomstolen for det tidligere Jugoslavia i Haag. Drøyt 30 studenter og lærere har deltatt på turene hvor hensikten har vært å få en bredere innsikt i internasjonale spørsmål og sikkerhetspolitikk. I 2010 bevilget den norske ambassaden 25 440 euro av lokale midler til studieturen (FD 2004, 2008c).

I tillegg til disse mindre prosjektene er det gitt direkte støtte til flere andre prosjekter, som for eksempel digitalisering av det serbiske forsvarsarkivet, engelskopplæring for ansatte i sikkerhetssektoren, støtte til implementeringen av FN resolusjon 1325 om kvinner og sikkerhet, destruksjon av ammunisjon og håndvåpen, FN-kurs, etterretningsreform, militærmedisinsk regional kapasitetsbygging, utdanningsreform innen sikkerhetssektoren samt sekundering av norsk personell til Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces og OSSE.

Serbia

FSSR-støtte til enkelstater på Vest-Balkan har gjerne vært forankret i bilaterale samarbeidsavtaler, og siden 2006 har Norge og Serbia årlig signert forsvarssamarbeidsplaner (UD 2006b). Disse består av konkrete prosjekter og enkeltaktiviteter som omfatter en bredspektret støtte til reform og kapasitetsbygging av forsvarssektorens forskjellige områder. For Serbia har den bilaterale planen bidratt til en mer helhetlig FSSR-tilnærming ettersom den har inkludert flere typer prosjekter, både omfattende langtidsprosjekter og kortere prosjekter, i tillegg til 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 presedekning, og bidratt til å gjøre samarbeidet mer forpliktende.

UD har som 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. Dette gjelder også for FSSR-prosjekter finansiert over bistandsbudsjettet. Det har vist seg å være en utfordring å få dette til i en del stater fordi myndighetene ofte har mangelfullt utviklede koordineringsmekanismer. I praksis har dette medført at enkelte FSSR-prosjekter er blitt iverksatt utenfor den bilaterale prioriteringslisten i den innledende fasen. Dette vil vi beskrive nærmere i tilfellestudiet av Montenegro nedenfor.

Organiseringen av de ulike prosjektene i Serbia har variert. Felles for alle er at FD II 2 har hatt ansvaret for godkjenning og budsjettering, samt fungert som rapporteringsinstans. I tillegg har forsvarsattaché eller personale ved den norske stasjonen vært koordinerende ledd lokalt i mottakerlandet.⁸ Et av de største FSSR-prosjektene i Serbia har vært NATO/PfP Trust Fund (NTF). Den samlede kostnadsrammen for fondet har vært på om lag 9,4 millioner euro i perioden 2006–11 (Aass 2011). Norge bidro med 2,131 millioner euro som ble tatt over UDs bistandsbudsjett. Prosjektet rettet seg mot ansatte i forsvarssektoren som ble overtallige i forbindelse med nedbemanning.

Fram til 2006 hadde Serbia og Montenegro (SoM) en felles serbisk-montenegrinsk forsvarsstruktur: Vojske Srbije i Crne Gore (VSCG). Alle forsvarsspørsmål ble regulert på føderalt nivå. Dette gjaldt også FSSR-innsats, der det føderale forsvarsdepartementet i Beograd var strategisk ansvarlig for prioritetene. Her var de forskjellige posisjonene fordelt i forhold til størrelsen på de to delstatene. Forsvarsministeren var serbisk, sjefen for generalstaben var montenegrinsk, mens assisterende sjef var serbisk. Montenegro kunne nedlegge 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 staters territorium, unntatt de elementer som håndterte oppgaver på vegne av føderasjonen, for eksempel suverenitetshevdelse til sjøs og i luftrommet. Den langt største andelen av VSCG og den strategiske ledelsen lå på serbisk territorium og i Beograd. Dette hadde hovedsakelig to årsaker. Den første var arven fra Jugoslavia. Den 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 den jugoslaviske forsvarssektoren uforholdsmessig stor, og den jugoslaviske folkearmeen hadde utviklet seg til å bli en parallell statsmakt, med egne skoler og et eget rettsvesen. Prinsippet om at Forsvaret var en selvberende enhet hadde blitt etablert i 1972, da Forsvaret ble gitt politiske rettigheter på linje med autonome provinser. Det var derfor strengt nødvendig å reformere forsvarssektoren, men det krevde vilje og gjennomføringsevne.

I den postautoritære perioden etter president Milosevic' fall i 2000 begynte det nye regimet å utvikle SoM i demokratisk retning. Videre startet regimet i 2002 en forsiktig tilnærming til europeisk og atlantisk integrasjon, som skulle lede til et konstruktivt samarbeid med Nato og med partnerland i Partnerskap for fred (PFP) om reform av forsvarssektoren.⁹ Den samme modellen hadde blitt benyttet i flere av nabolandene, som allerede begynte å nærme seg Nato- og EU-medlemskap med stormskritt. Senere serbisk president, Boris Tadic, var forsvarsminister for føderasjonen i 2003-04 og var hovedsakelig den som satte forsvarsreformer og en euroatlantisk innretting på dagsordenen. Dette ble i høy grad fulgt opp av senere forsvarsministre.

På britisk initiativ etablerte SoM MoD i 2004 omskoleringsprogrammet *Programme for Resettlement in Serbia and Montenegro Ministry of Defence and Army* (PRISMA) for å tilby assistanse til overtallig militært personell. Gjennom 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 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 dokumentet ble det erkjent at forsvarsstrukturen var

lite hensiktsmessig og at den måtte endres (SoM 2005). Ifølge det skisserte behovet for nedbemanning i hele SoM kunne rundt 30 000 ansatte i forsvarssektoren bli overtallige, noe som ville kreve betydelige finansielle midler og en utvidelse av eksisterende programmer. SoMs forsvarsbudsjett var tynget av store utbetalinger til lønn og pensjoner. For eksempel var forsvarsbudsjettet for 2004 på omlag 800 millioner dollar, hvorav drøyt 70 prosent gikk til å dekke lønn og pensjoner. Det eksisterte en frykt for radikaliserings og overtallige, og at det kunne oppstå uroligheter dersom 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, 17). Det egnet seg godt som fundament å bygge videre på med tanke på utvidelse av tilbudet til de overtallige.

Som kontaktpunktambassade for Nato i perioden 2004–06 arbeidet Norge 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 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, den såkalte NTF-ordningen, som var opprettet i 2000 for å finansiere og gjennomføre kostnadskrevene ammunisjons- og våpendestruksjonstiltak for partnerland (NATO 2010a). I 2004 ble det lagt fram nye retningslinjer 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 prosjekt var i Bosnia-Herzegovina fra juni 2006. De nye prosjektene åpnet for et tilsvarende NTF-finansiert nedbemanningsprosjekt også i Serbia og Montenegro. I samarbeid mellom en rekke norske aktører, Nato, SoMs MoD, samt Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), 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 elleve donornasjoner og med et foreløpig budsjett på 5,9 millioner euro.¹⁰ Antall donornasjoner økte senere til atten. 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, 3–4). Norge fikk ledelsen av prosjektet, mens organisasjonen International Organization for Migration (IOM) skulle stå for gjennomføringen. 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. Montenegro var opprinnelig inkludert i prosjektet, men etter selvstendighetserklæringen sommeren 2006 ble det enighet blant aktørene at prosjektet bare skulle gjelde for Serbia, der behovet var størst.

PROSJEKTETS ORGANISERING

Norge påtok seg ansvaret for å lede, gjennomføre og rapportere til Nato. Gjennom sitt Financial Controller Office fikk Nato som overordnet instans myndighet til å holde tilbake utbetalinger dersom prosjektet ikke oppfylte intensjonene. Den norske Nato-delegasjonen fungerte som mellomledd mellom den norskledede lokale prosjektorganisasjonen og de sivilt ansatte i NATO International Staff (NATO IS). Avgjørelser lokalt om mindre endringer i prosjektgjennomføringen kunne tas av ledernasjonen Norge, i samarbeid med IOM og det serbiske MoD. Større endringer måtte godkjennes av NATO IS. I siste instans var det likevel donorene som hadde det avgjørende ordet fordi de finansierte det hele.

Prosjektet lokalt var organisert i et styre, et projektråd og gjennom donormøter. Styret besto av en representant fra ledernasjonen, en embetsmann fra serbisk MoD, den regionale lederen for IOM og representanter fra donorene. Styret hadde felles formannskap bestående av ledernasjonen og det serbiske forsvarsdepartementet. Møteleder ble i praksis FDs representant ved ambassaden i Beograd, som hadde forutsetninger for å følge opp ledernasjonsansvaret tett. I de fleste SSR- og FSSR-prosjekter i Montenegro og i Serbia var det forsvarsattacheen som hadde dette ansvaret, uavhengig av om finansiering var bilateral eller multilateral, eller over UDs eller 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. Forsvarsattacheen kan spille på mange nasjonale kanaler. Disse kan eksempelvis være ambassadøren, Nato-delegasjonen, FN-delegasjonen, UDs Vest-Balkanseksjon og FDs sikkerhetspolitiske avdeling.

Projektrådet var styrt av ledernasjonen og besto av forsvarsattacheen, IOMs prosjektleder, serbisk MoDs prosjektansvarlig og de største donorene. Det trådte sammen i forkant av styremøtene for å identifisere mulige utfordringer som styret måtte informeres om. Både styremøtet og projektrådsmøtene ble detaljert referatført. Disse referatene ble distribuert til alle involverte aktører i prosjektet, fra NATO IS ned til det operasjonelle nivået. På denne måten ble informasjonsutvekslingen så transparent som praktisk mulig. I møtoreferatene var det fokus på resultatoppnåelse, framdrift, den finansielle situasjonen og veien videre. Donormøtene var et forum som ble kalt inn ved behov og for å behandle spesielle saker. Her møttes en representant for ledernasjonen, IOMs prosjektleder og de donorene som var interesserte i å diskutere en spesiell sak. Dersom donormøtet ønsket det, kunne det kalles inn til møte i projektrådet eller til ekstraordinært styremøte.

Under denne møtestrukturen ble fondet organisert som en prosjektorganisasjon med direkte kobling til MoDs PRISMA-organisasjon. Det betød tett samvirke med de fire regionale reintegreringssentrene, samarbeid mellom IOMs prosjektledelse og PRISMA samt daglig koordinering mellom ansvarlige i MoD og IOM. I denne strukturen ble Norge som ledernasjon involvert kun ved spesielle behov og dersom det oppstod spørsmål som ikke kunne løses på operativt nivå. I slike tilfeller ble det innledningsvis gjennomført et arbeidsmøte mellom forsvarsattacheen og prosjektleder, og som oftest ble det funnet en løsning i disse møtene. I tilfeller kunne ansvarlig saksbehandler i den norske Nato-

delegasjonen kobles inn for avgjørelse. Det viste seg nyttig og fleksibelt at de fleste kanaler sto åpne for koordinering og rådslagning. Organiseringen har i uavhengige rapporter blitt karakterisert som å fungere godt (Subur 2011, 22–23).

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 PRISMA evne til å holde nær kontakt med overtallige styrkes.

Registrerings- og profileringskomponenten hadde som oppgave å kartlegge de overtalliges individuelle behov og muligheter og samtidig gjennomføre en sosioøkonomisk vurdering av gruppen. Informasjons- og rådgivingskomponenten skulle følge opp mulighetene den enkelte hadde, eksempelvis gjennom å assistere vedkommende overfor sivile bedrifter.

Den tredje komponenten, som var den økonomisk største, besto av trening i hvordan man kunne etablere, drive og videreutvikle en privat selvstendig virksomhet. Den skulle også kunne gi mikrokreditter på opptil 3000 euro til lav rente, finansiell støtte til oppstart av egen bedrift (opptil 1500 euro) eller tilskudd til lønn for å ansette tidligere forsvarspersonell. Disse forskjellige virkemidlene kunne gjentas etter søknad og behovsvurdering. De forskjellige pakkene kunne også kombineres. Mikrokreditt var et virkemiddel 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 ordningen 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 metoden skulle vise seg å være betydelig.

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 oppsto det behov for et organ som kunne ta seg av personell som mot slutten av sin kontraktsperiode skulle forberede seg for et sivilt liv. Drøyt 70 prosent av de totale midlene gikk til direkte assistanse. Av disse gikk 80 prosent til etablering av private foretak, mens ti prosent ble brukt på kursvirksomhet, og ti prosent gikk til lønningstilskudd. Ifølge det serbiske foretaksregisteret var 75 prosent av de foretak som var etablert under prosjektet fortsatt i virksomhet medio 2010, mens IOMs egne tall sier 81 prosent. Forskjellen i tallmaterialet kommer av at ikke alle private foretak ble oppført i det offisielle registeret, men likevel kunne være i virksomhet, noe IOMs tall fanget opp. Tallene var gode sett i lys av flere forhold. Det ene var den internasjonale 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 ettersom det kunne oppfattes som politisk sensitivt. Denne frykten skulle vise seg ubegrunnet. Videre viste det seg at de fleste som søkte støtte, i utgangspunktet var ressurssterke og oppfinnsomme personer og derfor hadde et fortrinn (Subur 2011).

Etter de to første 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 samtidig øke PRISMAAs kapasitet til å hjelpe overtallige. Donorene ble enige om å fortsette støtten til prosjektet, og fra 2008 ble forlengelse gitt årlig. Prosjektet arrangerte en konferanse i Beograd 13.-14. september 2011 som markerte avslutningen på det femårige prosjektet. Resultatet var at over 4500 overtallige offiserer, underoffiserer og sivile hadde fått bistand til et bærekraftig virke utenfor forsvarssektoren (NTF 2011).

RESULTATER

Resultater og framdrift for prosjektet ble presentert regelmessig gjennom flere kanaler. I samarbeid med PRISMA-organisasjonen la IOM ut oppdatert informasjon på engelsk og serbisk på prosjektets hjemmeside (IOM 2011). I tillegg ble det sendt ut periodiske nyhetsbrev på serbisk og engelsk. Her fantes oppdatert informasjon om framdrift, milepæler, aktiviteter og statistikk over bruk av prosjektmidlene samt hvor mange som mottok midler og til hvilket formål. Finansrapporter fra prosjektet ble sendt til Nato halvårlig for godkjenning. Fire eksterne, uavhengige evalueringer av prosjektet ble utført i prosjektperioden. Tre av disse ble utarbeidet av det private konsultentselskapet Subur Consulting etter henholdsvis 16, 28 og 54 måneders virksomhet. Fem kriterier ble 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 tok for seg de strategiske målene fra 2008. Faktorer som reintegrering, økonomisk bærekraft og kapasitetsbygging av PRISMA ble vurdert.

I de tre evalueringene som er utført av Subur Consulting blir prosjektet vurdert i særdeles positive ordelag. Rapporten fra april 2011 var en foreløpig oppsummering av prosjektet, og ga grunnlag for å avslutte det femte og siste prosjektåret som planlagt i september. Etter dette skulle MoD overta videre nedbemanningsaktiviteter under PRISMA (AmbBeograd 2011). NTF-prosjektet i Serbia har ifølge rapporten fra Subur Consulting vist seg å være unikt i måten det ble gjennomført på og resultatene som ble oppnådd. Årsaken til dette kan være flere. For det første førte prosjektets kobling til PRISMA-programmet til full integrering mellom PRISMA og NTF. Sammen med kapasitetsbyggingen bidro dette til at MoD fra høsten 2011 kunne overta et velfungerende apparat for sivil reintegrering av profesjonelle soldater som fortløpende avslutter sine ordinære kontraktbaserte tjenesteforhold. MoD videreførte ikke praksisen med å gi direkte pengestøtte til klientene ettersom det ikke fantes midler til dette på forsvarsbudsjettet. Imidlertid anses ikke dette å ha samme relevans for den nye målgruppen av kontraktspersonell som for den gamle.

For det andre viste prosjektledelsen evne til å justere prosjektets innhold underveis

når dette var nødvendig. Et eksempel på dette var da mikrolån ikke lot seg gjennomføre på grunn av begrensninger i serbisk lovgivning, og et annet alternativ derfor måtte utarbeides. For det tredje viste donorene gjennom hele femårsperioden stor fleksibilitet og vilje til å stå løpet ut, ikke minst ved å donere større beløp enn det opprinnelige behov tilsa. For det fjerde ga klientene meget positive tilbakemeldinger på hvordan prosjektet ble gjennomført for deres egen del. Evalueringsrapporten bekreftet flere av disse funnene, og viser samtidig til dette prosjektet som et referanseprosjekt (Subur 2011, kap. 6–9).

SINTEF-rapporten evaluerte effekten av de tre redefinerte strategiske målsettingene fra 2008, nemlig reintegrering, bærekraft og kapasitetsbygging i PRISMA. Et tilfeldig utvalg av 350 overtallige som mottok støtte fra NTF utgjorde datagrunnlaget for målingen. For det første målet, reintegrering, viste det seg at støtten til etablering av privat virksomhet hadde særdeles stor nytteverdi. Nye arbeidsplasser ble skapt, og gjennom skatteinngang bidro prosjektet til en synlig økning i de kommunale og statlige budsjetter. Analyser viste at etter tre års drift hadde skatteinngangen direkte fra aktiviteter generert av NTF-prosjektet gitt 6,4 millioner euro til statskassen. Hver euro investert gjennom prosjektet genererte hele 1,83 euro tilbake til staten (SINTEF 2010, 10). De private virksomhetene var i stor grad familieforetak, noe som medførte 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, 53–54).

For det andre målet, økonomisk bærekraft hos de overtallige, hadde støtten til etablering av et stort antall private virksomheter en meget god virkning. Det ble for eksempel fokusert på opplæring i bærekraftig forretningsutvikling. Modellen innebar tett oppfølging fra PRISMA-personell, noe som ble spesielt godt mottatt hos klientene. De fikk også kunnskap om hvor det var mulig å få tilleggsfinansiering. Flere benyttet seg av denne muligheten og forsterket dermed prosjektets og sin egen innsats. Modellen der klienten selv går inn med oppsparte midler, resulterte i en høy grad av eierskap og dermed egenmotivasjon for å holde virksomheten i drift over tid. De som gikk med overskudd viste vilje til å reinvestere overskuddet eller øke det private forbruket der det var rom for det. Dette ga positive ringvirkninger (SINTEF 2010, 55).

For det tredje målet, kapasitetsbygging av PRISMA-organisasjonen, konkluderer SINTEF-rapporten i likhet med rapporten fra Subur Consulting at målene for kapasitetsbyggingen ble nådd og at MoD hadde fått en organisasjon som kunne utvikles videre etter behov. PRISMA hadde dermed økt sin kompetanse og effektivitet betydelig gjennom NTF-prosjektet (SINTEF 2010, 56).

Montenegro

Etter at Montenegro erklærte sin selvstendighet fra Serbia var det mange oppgaver som skulle løses. Delingen av den føderale forsvarsstrukturen på etatsnivå, det vil si militært kommandoled og forsvarsgrener med underlagte enheter, var ukontroversiell. Det var tidlig enighet mellom Montenegro og Serbia om at styrker og materiell skulle stå igjen på de respektive statenes territorium. 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 montenegrinske MoD også, så her var arven fra Jugoslavia-perioden nyttig – en omfattende infrastruktur sto nemlig igjen.

Det var imidlertid Serbia som arvet den gamle føderasjonens MoD-struktur, mens Podgorica måtte bygge opp et forsvarsdepartement fra grunnen. Den lille staten med omtrent 600 000 innbyggere sto overfor store strukturelle utfordringer. Norge ble tidlig involvert i denne prosessen, og har siden oppstarten i 2006 bidratt med 8,5 millioner kroner. Hovedprosjektet ble avsluttet i 2011, mens én komponent videreføres til 2012.

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. Denne rådgiverfunksjonen skulle danne kjernen for det nye montenegrinske MoD som nå skulle etableres. I et møte mellom den norske ambasadøren og Rocén 6. november 2006 ble det signalisert at norsk støtte til etablering av et nasjonalt MoD kunne bli aktuelt. Kun fire dager senere ble Boro Vucinic utnevnt til Montenegros første forsvarsminister og fikk i oppgave å etablere departementet. For å få til dette var det behov for støtte utenfra ettersom landet manglet kvalifisert personell.

Den viktigste gulroten for å få etablert et MoD under full sivil demokratisk kontroll så hurtig som 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. Forsvarsminister Boro Vucinic sendte kort tid etter sin tiltredelse et brev til den norske forsvarsministeren 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. Parallelt ble det i Oslo vurdert hvorvidt Norge burde ta på seg et relativt betydelig FSSR-prosjekt i en liten stat som Montenegro, som også ville kreve langvarig 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 forsvarsmi- nister Vucinic, som igjen understreket viktigheten av støtte utenfra. 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 prosjektdoku- mentene 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.

Forsvarsattachéen ble så i skriftlig instruks fra FD 13. mars 2007 bedt om å for- midle et tilsagn til myndighetene i Podgorica om at Norge ville påta seg en aktiv rolle i å støtte etableringen av et demokratisk kontrollert og velfungerende montenegrinsk MoD. Formidlingen av det norske tilbudet skjedde i møte mellom ambassaden og forsvarsmi- nister Vucinic dagen etter og ble meget godt mottatt. Den montenegrinske forsvarsmi- nister 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 ope- rasjonalisere FSSR-bidraget til etableringen av et montenegrinsk MoD. Til dette måtte ressurser skaffes utover det FD hadde på sitt budsjett på dette tidspunktet. For å sikre forsvarlig prosjektgjennomføring sendte FD i mars 2007 en søknad til UD om dekning av tre millioner kroner som skulle brukes i henhold til OECDs retningslinjer for DAC/ ODA-bistand (FD 2007d). Det som ikke kunne dekkes av slike midler, skulle kunne dekkes over forsvarsbudsjettet, der det årlig øremerkes et beløp for FSSR-innsats.¹¹

I søknaden nevnes to momenter som var spesielt viktige 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 gjen- nomføre institusjonsbygging, men som ennå ikke hadde blitt benyttet til dette. Tilfellet 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 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.¹²

Fra nå av pågikk to parallelle prosesser i Oslo. Den ene var FDs planlegging og ope- rasjonalisering av FSSR-prosjektet i Montenegro. Den andre var kommunikasjon med

UD om en løsning på den langsiktige prosjektfinansieringen, ettersom UD hadde reist en del spørsmål om den første søknaden av 16. mars 2007. UD og FD hadde behov for å bli enige om et prosjektdesign, men det var innledningsvis særlig to forhold som var utfordrende. Det ene var at FSSR-prosjektet hadde blitt fremmet gjennom FDs planleggingssoyle og dermed utenom systemet UD hadde etablert med Montenegro, der bilateral støtte skulle kanaliseres til det montenegrinske Departement for økonomisk utvikling. 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 som ledere av en slik FSSR-innsats. Norge ville med en fleksibel beslutningsprosess kunne komme i gang tidlig og dermed være i posisjon til å utforme premissene for prosjektet.

Det andre forholdet var spørsmålet om hvorvidt 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 forsvarsattacheen med sitt kontor i Beograd, en halvtimes flytur unna Podgorica. Kostnadene var beregnet til å være størst ved permanent tilstedeværelse, og spørsmålet om plassering 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.

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. Prosjektet skulle ledes av prosjektleder som oppholdt seg i Podgorica, innledningsvis være av seks måneders varighet, ha en kostnadsramme på 1,5 millioner kroner samt oppfylle DAC/ODA-kravene (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 28. september 2007. Prosjektet skulle ledes av en styringsgruppe på embetsnivå fra begge land som ville møtes regelmessig for vurdering av evalueringskriterier og framdrift (FD 2007d). Dermed var den strategiske og politiske avklaringen fullført, og implementering av FSSR-prosjektet kunne begynne.

HVORFOR NORGE?

En kan spørre seg hvorfor akkurat Norge kunne være aktuell som støttespiller for den montenegrinske regjeringens reformering og kapasitetsbygging i forsvarssektoren. Én grunn kan selvsagt være at Norge tradisjonelt har vært en attraktiv partner for Vest-Balkan. Samtidig er Norge ikke blitt oppfattet som en aktør med ambisjoner på egen vinnings vegne i en region der stormaktspolitikk har satt dype spor gjennom historien. De historiske båndene som ble knyttet etter de jugoslaviske krigsfangenes opphold i Norge under andre verdenskrig har stått meget sterkt fram til i dag. Ifølge UD har "folk-til-folk-kontakten" mellom Norge og Serbia vært en viktig forutsetning for det norske engasje-

mentet i landet (UD 2011, 10). At Norge var en viktig samarbeidspartner viste seg blant annet med bistanden til reformbevegelsen 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 forsvarsdepartementet 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 NATO IS. 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 2004–06 ga Norge mulighet til å profilere seg særskilt overfor SoM i det som da sto sterkt i fokus, nemlig kvalifisering som medlemsland i Natos PfP. Dette ledet blant annet til at Serbia, Montenegro og Bosnia-Herzegovina ble invitert til PfP-medlemskap på Nato-toppmøtet i Riga i november 2006 (NATO 2006, Art. 36). Innsatsen ga Norge direkte adgang til høyeste politiske nivå både i Montenegro og i Serbia og synlighet i PfP og NATO IS. Samtidig var det flere aktører som midt på 2000-tallet rettet blikket mot Montenegro og gikk inn med støtte til reform- og kapasitetsbygging i forsvarssektoren. Dette kunne være prosjekter rettet mot språkopplæring for forsvarspersonell, støtte til omskolering av overtallige, militærstøtte til enkeltavdelinger samt donasjoner av forsvarsmateriell.

I tillegg ble det gitt støtte til skolering og kurs for militære i utlandet, reisestøtte til 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 2007–10. USA støttet reformtiltak gjennom et amerikansk statlig konsulentselskap og gjennom et samarbeidsprogram under PfP mellom Maine National Guard og den montenegrinske generalstaben (MANG 2010). Nederland ga reformstøtte til montenegrinsk MoD fra 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 og hadde en todelt målsetting: å forberede landet på medlemskap i PfP og Nato og å støtte MoDs og forsvarsstyrkenes institusjonelle kapasitetsutvikling (Jefferson Institute 2006). I denne innledende fasen etter oppløsningen av SoM var det en utfordring å holde helhetlig oversikt, ettersom 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 plenumsdeltakelse. 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 2007–10 ledet av Norge og Danmark på rotasjon. Det var bred deltakelse i arbeidsgruppene.¹³ Gjennom SEEC var det mulig å informere deltakende aktører om hvilken reformstøtte og kapasitetsutvikling som kunne være av felles interesse, slik at man kunne

unngå parallelle programmer. Norge brukte SEEC aktivt for å informere om egen innsats, oppnå synlighet, få med andre aktører på norske prosjekter samt å unngå at andre startet støtteprogrammer som var i konflikt med norske prosjekter. Gjennom arbeidsgruppen for SEEC Montenegro var Norge sammen med Danmark og montenegrinsk MoD godt posisjonert til 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 relativt betydningsfull 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 høsten 2007.

PROSJEKTETS FASER

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

Det var først nødvendig å gjennomføre en norsk kartlegging for å identifisere behov og muligheter. En ekspert på forsvarsreform og kapasitetsbygging, seniorrådgiver Morten Rognmo fra FD, utførte denne oppgaven i løpet av april 2007. Det ble, som forsvarsminister Vucinic hadde lovet, stilt MoD-personell og kontorplass til rådighet samt full informasjonstilgang og adgang til intervjuer med fagpersoner. Hovedkontaktpunkt i departementet var på høyeste embetsnivå. Rognmo møtte også forsvarsminister Vucinic, så forankringen i departementet 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 involvert med FSSR-støtte i Montenegro, hastet det å komme i gang med et robust samarbeid (Rognmo 2007b). Hvis ikke en oppstartsbeslutning ble tatt relativt snarlig, 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. Det betydde i praksis at de norske FSSR-saksbehandlere hadde stor innflytelse på den nasjonale beslutningsprosessen, og at de hadde muligheten til å

styre ressursbruken dit det var nødvendig.

Ifølge Rognmo burde norsk prosjektledelse være permanent tilstede i Podgorica for å kunne følge opp prosjektet mer aktivt. Rapporten viste 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, 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 en fordel at det ikke var behov for nedbemanningstiltak i dette tilfellet, ettersom det i Montenegro ikke eksisterte noen stor organisasjon bygd på arven etter SoM.

Det var 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 ble det anbefalt at neste innsats måtte koordineres med andre aktørers FSSR-programmer i Podgorica.

I Rognmo-rapporten (2007a) ble det argumentert for at Norge *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.

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, nemlig pilotprosjektet.

I et oppklarende møte mellom FD II og Vest-Balkanseksjonen i UD 13. august 2007 ble det enighet om at FD skulle sende et brev til UD som beskrev et pilotprosjekt med seks måneders varighet. Prosjektdokumentet skulle identifisere aktiviteter som kunne understøtte nødvendig forvaltningsreform og tiltak for å få prosjektet inn på den bilaterale aktivitetsplanen til det montenegrinske departementet 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 november 2007 og skulle vare til juni 2008, ledet

av avdelingsdirektør Svend Lilleby fra FD.

En årsak til at det innledningsvis kun ble satt i gang et pilotprosjekt, var at det hastet med å komme i gang, og at et pilotprosjekt lettere lot seg iverksette og gjennomføre enn et fullskalaprojekt. Dessuten bar det ikke med seg forpliktelser 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 flerårig prosjekt. 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 retningslinjer for bruk av bistandsmidler når det er behov for hurtig innsats.

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 montenegrinsk MoD, forbedre evnen til å fortsette den euroatlantiske integrasjonen, og forbedre kapasiteten til å styrke regionalt samarbeid om saker relatert til forsvar. Disse områdene ble videre delt inn i følgende fire hovedprosesser med definert resultatoppgjør (FD 2007a):

1. Støtte montenegrinsk MoD i personellutvikling og styring.
2. Støtte montenegrinsk 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 organisert i fire team der eksperter fra donorlandene og montenegrinsk personell deltok (Lilleby 2007a). Team 1 ble ledet av en ekspert fra FD. Statskonsult, senere Direktoratet for forvaltning og IKT (DiFi), var sterkt involvert i dette teamet med en egen ekspert på kompetansebygging i offentlig virksomhet, avdelingsdirektør Svein Eriksen. Videre deltok representanter fra montenegrinsk MoDs sektor for personellforvaltning som lokale prosesseiere, mens også personell fra statsministerens personellforvaltningsorganisasjon, Human Resources Management Agency (HRMA), deltok på grunn av sitt overordnede ansvar for personellpolitikk for statsforvaltningen. En ekspert fra estisk MoD deltok senere i team 1. Estland var allerede involvert i andre prosjekter, og var en relevant samarbeidspartner med erfaringer fra post-kommunistisk reform og euroatlantisk integreringsprosess. FD II var tungt representert i team 2. Team 3, der Danmark var hoveddonor og leder, hadde som oppgave å utvikle, donere og implementere datastøttesystemer i det nye montenegrinske MoD. 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 med fokus på forsvarsplanlegging.

Den første delen av pilotprosjektfasen ble benyttet til å etablere prosjektet og skaffe nødvendig kompetanse til teamene, samtidig som teamlederne begynte å detaljplanlegge for gjennomføringen av sin komponent. Parallelt deltok prosjektlederen i relevante regionale møter som hadde sikkerhets- og forsvarsreform som tema. Et av disse var en SEEC-konferanse i Tirana i desember 2008. Der deltok representanter fra de fleste aktører som var involvert i SSR i regionen, deriblant representanter fra NATO IS. Prosjektleder Lilleby beskrev i sin tredje statusrapport at Frank Boland, sjefen for styrkeplanlegging i NATO IS, anbefalte at Montenegro satte i gang utarbeidelsen av en såkalt Strategic Defence Review (SDR) eller langtidsplan for forsvarssektoren (Lilleby 2008a). Fra Natos side er dette et viktig krav til partnerland. Den representerer grunnlaget for en forsvarsstruktur i økonomisk balanse, tilpasset det aktuelle trusselbildet. Lilleby foreslo derfor at Norge gjennom FSSR-prosjektet kunne støtte Montenegros utarbeidelse av en SDR. I dialog mellom prosjektet, MoD og NATO IS ble det 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 startet på nyåret 2008 (Lilleby 2008a).

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. Montenegros statsforvaltning manglet ressurser til å gjennomføre denne prosessen parallelt 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).

Disse to forholdene, norsk ledelse i utarbeidelsen av en SDR og ønske 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 kommuniserte aktivt 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 omdømme, noe som styrket interessen for prosjektet i FD, UD og den montenegrinske regjeringen. Utover våren 2008 holdt FSSR-pilotprosjektet god framdrift, og teamene gjennomførte en rekke seminarer og arbeidsgruppemøter som grunnlag for den senere hovedprosjektfasen (Lilleby 2008b). Det ble utarbeidet en analyse som tok for seg avstanden mellom forventninger og resultater. Den ga anbefalinger om innretningen på hovedprosjektet og understreket

samtidig viktigheten av å utarbeide en langtidsplan for forsvarssektoren (FSSR-prosjektet 2009). Dessuten ble det anbefalt å harmonisere strategisk planlegging 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. Det var særlig behov for å harmonisere lovverket slik at reformer kunne bli gjennomført (FSSR-prosjektet 2009, 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 startet formelt opp i oktober 2008 og hadde i utgangspunktet en tidsramme på tre år. Prosjektet omfattet støtte til institusjonsbygging på fire områder: personellforvaltning, sikkerhetspolitikk, informasjonsteknologi samt plan og budsjettering, inkludert SDR. Da underdirektør Morten Ringheim fra FD tok over som prosjektleder, hadde Montenegro store forventninger om snarlig Nato-medlemskap (Ringheim 2008). Av den grunn ønsket forsvarsminister Vucinic å få utarbeidet SDR-dokumentet så hurtig som mulig for å vise vilje til 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 en trinnvis 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 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, noe som var et hensiktsmessig tidsperspektiv med tanke på kravene som ble stilt fra Natos side.

Under Natos utenriksministermøte i Brussel i begynnelsen av desember 2009 fikk Montenegro invitasjon til å delta i Membership Action Plan (MAP). En slik invitasjon er et meget viktig steg mot Nato-medlemskap og ble derfor godt mottatt av montenegrinske myndigheter. MAP-status 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 i den videre bearbeidelsen, og i juli 2010 var det endelige dokumentet klart for regjeringsgodkjenning. Det norske FSSR-prosjektet videreførte sin langtidsplanstøtte til MoD ved å bidra til neste steg i langtidsplansyklusen, nemlig utarbeidelsen av en strukturutviklingsplan.¹⁴ Strukturutviklingsplanen er et dokument for iverksettelse av SDR, det vil si en plan for implementering av regjeringens politikk i Montenegro. Det beskriver i detalj innfasing av investeringer og finansiering av aktiviteter innenfor det vedtatte ambisjonsnivå. Ferdigstillingen av strukturutviklingsplanen ble gjort i regi av FSSR-prosjektet i oktober

2011 og forventes behandlet i nasjonalforsamlingen i løpet av 2012.

Ekspertteamene for henholdsvis personellutvikling, sikkerhetspolitikk samt budsjettering og finans gjennomførte parallelt med SDR-arbeidet et program for kompetanseutvikling og trening av personell i montenegrinsk MoD og generalstaben. Budsjett- og finansteamet har i forbindelse med arbeidet med strukturutviklingsplanen 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 lowerket til EU-standard. I dette arbeidet ble det felles OECD/EU-programmet Support for Improvement in Governance and Management, 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 ble godkjent av Parlamentet 22. juli 2011. Loven må nå implementeres, noe som vil kreve ytterligere tid og ressurser. Konsekvensen av at det overordnede personellforvaltningsregimet har blitt såpass omfattende er at Team 1, med ansvar for personellutvikling og styring for MoD, ikke ble ferdig med sine oppgaver når hovedprosjektfasen ble sluttført sommeren 2011. Videre er det planlagt at erfaringene fra arbeidet som gjøres for HRMA i Montenegro skal kunne brukes igjen andre steder. Her er Georgia en av kandidatene. På dette grunnlag fortsetter personellkomponenten av FSSR-prosjektet til 2012 (Ringheim 2011).

RESULTATER

Evalueringen av FSSR-prosjektet i Montenegro har foregått fortløpende gjennom den ordinære rapporteringen. Dette betyr at denne studien baserer seg på informasjon fra aktører med tett eierskap til FSSR-støtten, noe som har krevd stor varsomhet i vurderingen av prosjektenes resultater (Gilje og Grimen 1993, pkt. 7.2). Imidlertid er det i prosjektets løpetid ikke registrert kritikk om resultatoppnåelsen. Dette kan være en indikasjon på at man i hovedsak har lyktes. En full evaluering er planlagt foretatt når alle prosjektets komponenter er ferdigstilt, og den vil ventelig gi presise svar på måloppnåelse.

I prosjektdokumentet beskrives de overordnede og spesifikke målsettingene etter en framdriftsplan. Den løpende rapporteringen av måloppnåelse og framdrift har blitt presentert på prosjektets styremøter. I tillegg har prosjektleder utarbeidet periodiske rapporter, og Nato har omtalt prosjektet i EAPC-rapporter (EAPC-PMSC 2009, pkt. 3, 13, 32).

Prosjektets hovedfase ble sluttført sommeren 2011. Noen av resultatene som er oppnådd stammer fra prosjektlederens rapport av 4. mai 2011.¹⁵ Denne rapporten er konsistent med de andre tilgjengelige rapportene og møtereferatene som er utgitt. Lang-

tidsplandokumentet som ble ferdig i juli 2010 ble utarbeidet av MoD med direkte støtte av 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 ble benyttet i utarbeidelsen av en strukturutviklingsplan som ble ferdigstilt i oktober 2011. FSSR-teamet med ansvar for budsjett og finansiering har støttet utarbeidelsen av begge plandokumentene. Fokuset deres 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. Teamet med ansvar for utvikling av en sikkerhetspolitisk planleggingskapasitet har jobbet for at denne kapasiteten nå er etablert i MoD.

Montenegro fikk, som nevnt ovenfor, MAP-status i Nato i 2009 og tok dermed et viktig steg i retning medlemskap i alliansen. Det montenegrinske MoD har bygget en organisasjon som har sikret demokratisk kontroll over de væpnede styrker. Et strategisk forsvarsplandokument er utarbeidet, og det er oppnådd kontroll over kostnadene i forsvarssektoren. Alt dette har støttet direkte opp om prosessen henimot Nato-integrering. En kan derfor si at FSSR-prosjektet i landet har vært vellykket, og målsetningene om å etablere et administrativt beslutningsstøttesystem med kapasitet for strategisk planlegging, finansiering, budsjettering og sikkerhetspolitikk er blitt oppnådd. I tillegg skal det utvikles en personellforvaltningskapasitet i MoD, som ventes implementert som prøvestein i statsforvaltningen når det overordnede personellforvaltningsregimet er etablert. Fokus er nå rettet mot kriteriene for fullt medlemskap i Nato og kompetansebygging om Natos strategiske konsept, Nato-operasjoner, alliansens ressurser, fellesfinansiering og materiellsamarbeid.

FSSR-prosjektet har vært instrumentelt i utarbeidelsen av den nye tjenestemannsloven som ble godkjent av Parlamentet 22. juli 2011. Målet er å tilpasse personellforvaltning i statsapparatet etter EU-standard, og på denne måten vil loven være et viktig bidrag til Montenegros vei mot EU-medlemskap. Difi har 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 og i andre land. Dersom dette skjer, vil FSSR-prosjektet kunne vise til ringvirkninger langt utover målene i det opprinnelige prosjektforslaget. Det skal også legges til at FSSR-prosjektet har holdt seg innenfor budsjettet, også når en tar i betraktning den ettårige forlengelsen av personellforvaltningskomponenten for MoD (Ringheim 2011).

Vurdering og konklusjon

Redegjørelsen ovenfor viser at Norge har vært en sentral aktør i flere FSSR-prosjekter på Vest-Balkan. Men i hvilken grad kan man konkludere med at prosjektene har vært hensiktsmessig organisert? Og hva har vært de viktigste motivene bak Norges engasjement?

I Serbia spilte Norge en aktiv rolle i arbeidet med å etablere, og deretter lede, NATO/PfP Trust Fund. Formålet med dette prosjektet, som pågikk i perioden 2006–11, var å bistå overtallige i forsvarssektoren med rådgivning, økonomisk støtte og oppfølging. IOM stod som praktisk gjennomfører, mens Norge ledet prosjektet via forsvarsattacheen ved ambassaden i Beograd. Dette betydde imidlertid ikke at Norge som ledernasjon spilte en sentral rolle i det daglige arbeidet med prosjektet, og det var kun ved spesielle behov at norske representanter ble koblet inn. Det var spesielt gjennom donormøtene at Norge spilte en viktig rolle. Mye tyder på at denne organisasjonsformen fungerte godt, og prosjektet har blitt vurdert som vellykket i uavhengige rapporter (Subur 2011, 22–23, SINTEF 2010, 224).

NTF-prosjektet i Serbia skilte seg ut ved at det verken var planlagt eller styrt av det norske forsvarsdepartementet. Prosjektideen oppsto lokalt ved ambassaden i Beograd, i samarbeid med Nato, den norske Nato-delegasjonen, UD's Vest-Balkanseksjon og serbisk MoD. Det var FD's forsvarsattaché i Beograd som representerte Norge og UD på det daglige operasjonelle nivå. Den norske delegasjonen i Nato koordinerte prosjektet med aktørene i det utvidede rådet for allierte og partnere, EAPC.

For norsk FD var det en fordel at forsvarsattacheen i Beograd kunne holde departementet løpende orientert om prosjektet. Uten en slik attaché til stede ville FD kun ha mottatt sporadisk informasjon gjennom sine representanter i Nato-delegasjonen, eller via UD. Dette ville ikke ha sikret en like god informasjonsflyt. Prosjektet var organisert etter en enkel hierarkisk og byråkratisk struktur, og det kunne vise til gode resultater. Samtidig kan det stilles spørsmål ved hvorfor FD ikke var involvert i større grad under planleggingen. Et annet spørsmål er hvorvidt FD ville kjent til detaljene i dette omfattende prosjektet dersom ikke forsvarsattacheen hadde vært så tett involvert.

Her er altså et eksempel på et prosjekt som er gjennomført på en god måte, men der FD ikke har vært involvert i prioriteringene. Informasjonsgangen til FD var for en stor del overlatt til tilfeldighetene, spesielt i oppstartsfasen. Det kan virke som om norske myndigheter i dette tilfellet var mer opptatt av å sette i gang prosjekter enn de var av å følge dem opp. Dermed kan NTF-prosjektet i Serbia tjene som eksempel på den norske utenrikspolitiske virkestrangen, hvor selve innsatsen er viktigere enn virkningene. Dette har statsviteren Øyvind Østerud tidligere pekt på som et stort problem med den norske bistandspolitikken (Østerud 2006, 308). Norge vil så gjerne være en relevant og nyttig bistandsaktør, men har ikke alltid kapasitet eller ressurser til å følge opp alle prosjektene som blir satt i gang.

Den manglende samordningen mellom FD og UD, spesielt under oppstartsfasen, skulle vise seg å være en annen svakhet ved prosjektet. I et statssekretærnotat i UD fra 3. juli 2006, der hele Serbia-porteføljen omtales, er ikke FD adressert. Denne manglende samordningen skyldtes sannsynligvis at UD var sterkt opptatt av å engasjere seg, hadde romslig med midler på bistandsbudsjettet samt at det ikke fantes en tradisjon for å trekke FD inn i slike aktiviteter. Dessuten var FSSR-innsatsen i 2006 fortsatt i en oppbyggingsfase, og det hadde ikke blitt etablert institusjonelle koordinerings- og styringsmekanismer mellom departementene. Det var derfor et stort behov for bedre samordning mellom UD og FD. Dette endret seg i 2010, da departementene utarbeidet en felles aktivitetskatalog over SSR- og FSSR-prosjektene samt felles strategi som tydeliggjør arbeidsfordelingen (UD 2010a; UD/FD 2010). En svakhet ved den nye strategien er imidlertid at den ikke beskriver i særlig detalj hvordan FSSR skal organiseres og gjennomføres. Det skyldes nok først og fremst at FSSR-innsatsen hittil har gitt såpass gode resultater at verken politikere eller byråkrater har sett det som nødvendig å utforme en slik strategi. Nettopp dette bekreftes også i NUPI-rapporten om SSR fra 2011 (NUPI 2011, 80).

FSSR-prosjektet i Montenegro var organisert på en annen måte enn NTF i Serbia. Her var det UD som overførte midler fra bistandsbudsjettet til FD II, som deretter fungerte som overordnet ansvarlig for prosjektet (UD 2010b). En fulltidsansatt prosjektleder fra FD var bosatt i Podgorica og hadde kontor i det montenegrinske forsvarsdepartementets lokaler. Vedkommende hadde diplomatisk status og var tilknyttet ambassaden i Beograd. Dette ga tett integrering mellom mottaker av FSSR-støtten og donor. Statusrapporter fra prosjektlederen gikk via ambassaden, noe som sikret bred distribusjon til alle relevante nasjonale aktører, også den norske delegasjonen i Nato.

Prosjektdokumentet som ble utarbeidet i oppstartsfasen var styrende, og det var dette dokumentet resultatene ble målt etter. I tillegg ble det lagt til en ekstra komponent som omhandlet utarbeidelse av en tjenestemannslov for statsadministrasjonen. Dette gjorde at prosjektet ble mer omfattende og delvis mer komplekst. Blant annet ble en EU-dimensjon lagt til, og utviklingen av en personellforvaltning i montenegrinsk MoD ble utsatt. I dette tilfellet virket utvidelsen av prosjektet positivt på mulighetene til å oppnå mer vidtgående resultater enn det som var målsettingen i det opprinnelige prosjektforsla-

get. Det viser også at den fleksibiliteten Norge kunne utvise underveis bidro til å styrke prosjektet. Fordi Norge opererte alene med en liten organisasjonsstruktur, var det mulig å ta hurtige beslutninger. Dette styrker antakelsen om at nettopp organisatorisk og økonomisk fleksibilitet er en viktig årsak til Norges suksess som donor (UD 2011, 7, 33, 54).

Hvilke motiver ligger så bak det norske FSSR-engasjementet på Vest-Balkan? I stortingsmelding nr. 17 slås det fast at Norges innsats overfor regionen har vært en viktig del av norsk utenrikspolitikk. Samtidig mener regjeringen at det norske engasjementet har tilfredsstillt begge hovedprioriteringene for utenrikspolitikken: viktighet og relevans for det norske samfunnet samt Norges mulighet og evne til å gjøre en forskjell (UD 2009, 88, 2011).

Ifølge utenriksminister Jonas Gahr Støre bør en helhetlig utenrikspolitikk omfatte både interesser og verdier. Støre mener med det at engasjementspolitikken også tjener norske interesser, og at det ikke nødvendigvis er noen motsetning å blande idealisme og realisme i utenrikspolitikken (Støre 2008, 19). I et realistisk perspektiv kan en si at et fredelig Balkan også er i norsk interesse. Til tross for at Norge ikke var direkte berørt av krigene som herjet regionen på 1990-tallet, var vi indirekte berørt på flere måter. Norske soldater deltok i internasjonale fredsoperasjoner både i Bosnia-Herzegovina og Kosovo, og et stort antall flyktninger søkte asyl i Norge som følge av krigene. Disse eksilmiljøene gjør at et stort antall norske borgere er direkte berørt av utviklingen i regionen også i dag (UD 2011, 6). En kan også argumentere for at en småstat som Norge er avhengig av et velorganisert internasjonalt samfunn. Et stabilt og fredfylt Balkan er viktig for europeisk sikkerhet, som igjen er av vital betydning for norsk sikkerhet og norske interesser (Kristoffersen 2009, 48). Det er derimot lite som tilsier at Norges engasjement for forsvarsreform i Serbia og Montenegro har hatt direkte relevans for europeisk sikkerhet generelt, og Norges sikkerhet spesielt. Hvilke andre motiver kan da ligge bak?

Det er mer relevant å se hvorvidt det norske engasjementet har bidratt til å styrke Norges innflytelse, synlighet og relevans, og på denne måten styrket landets omdømme internasjonalt. NTF-prosjektet i Serbia ble ledet av Norge, og dette har gitt en sterk norsk synlighet lokalt, og delvis internasjonalt gjennom Natos nettverk. Blant annet hadde Norge ansvar for å skaffe til veie donormidler (UD 2006a). Dette ansvaret medførte at Norge inntok en særlig aktiv rolle i alle fora og beslutningsprosesser av betydning for prosjektets framdrift. Alle operative og strategiske møter i prosjektets regi ble ledet av Norge (NTF 2006a). Blant annet hadde Norge ansvaret for fortløpende å informere EAPCs øverste organ, Political-Military Steering Committee, om prosjektet (NATO 2004, 2009).

Prosjektet i Serbia hadde en egen kommunikasjonsstrategi, der hensikten blant annet var å fremme prosjektet som et norskledet Nato/PfP-tiltak. Det ble samtidig kommunisert at dette var et tiltak den serbiske regjeringen selv hadde bedt om. Det var også viktig for norske myndigheter at prosjektet ble fremmet i internasjonale fora. Denne markedsføringen medførte at blant annet Japan og Ukraina viste interesse for prosjektet, som

henholdsvis potensiell donor og mottaker (NORAD 2010, 96–97). Prosjektmodellen ble senere eksportert til Bosnia-Herzegovina, med Norge, Slovenia og Nederland som ledernasjoner (NATO 2010b). De gode resultatene og oppmerksomheten omkring NTF-prosjektet i Serbia var en av årsakene til at Norge ble anmodet om å bidra også i Bosnia-Herzegovina. Gjennom sitt arbeid som ledernasjon i både Serbia og Bosnia-Herzegovina har Norge framstått som relevant bidragsyter i Natos programmer for FSSR, noe som igjen kan medføre at norske stemmer blir lyttet til lokalt og i Nato. Det er også en klar fordel at norske myndigheter har vist villighet til å bidra økonomisk, samtidig som de kan utvise stor økonomisk fleksibilitet.

FSSR-prosjektet i Montenegro skilte seg fra NTF-prosjektet i Serbia ved at Norge i tillegg til å være største donor også var leder og gjennomfører av prosjektet. Prosjektledelsen hadde eget kontor i montenegrinsk MoD, noe som ga stor synlighet og påvirkningskraft lokalt. Prosjektet fikk god mediedekning i landet, blant annet gjennom flere TV-innslag (Lilleby 2008b). Sommeren 2009 besøkte forsvarsminister Anne-Grethe Strøm-Erichsen Montenegro, og begivenheten fikk god dekning i media, med blant annet TV-overførte taler. Ifølge de norske aktørene ble Norge vel kjent i Nato-kretser gjennom sin innsats i Montenegro (Lilleby 2007a, 2007b, 2008a, 2008b; Ringheim 2008).

Blant de mer idealistiske motivene finner vi et norsk ønske om å arbeide for demokratisering og institusjonsbygging, for på den måten å fremme fred, stabilitet og multilaterale ordninger. FSSR-prosjektet i Montenegro var direkte relatert til institusjonsbygging og demokratisering. I prosjektets målsettinger ble benevnelsen kapasitetsbygging for MoD brukt, som er det samme som institusjonsbygging. Målet var å forbedre Montenegros evne til å ha demokratisk og effektiv kontroll over sine væpnede styrker (FD 2007c, 2008a; UD 2010b). Prosjektlederen og ekspertteamene bidro til institusjonsbygging gjennom seminarer, utarbeidelse av regelbøker, prosedyrer og styringsdokumenter. Mye tyder på at den norske rådgivningen var sentral i forbindelse med den montenegrinske forsvarsministerens beslutning om å effektivisere arbeidet med langtidspanen. Dette fikk betydning for Montenegros ambisjoner om snarlig MAP-invitasjon i Nato. En kan dermed si at det norske engasjementet, spesielt i forbindelse med iverksettingen av HR-MA-komponenten, hadde en relativt stor innflytelse på landets vei mot Nato- og EU-medlemskap (MOD 2008).

Har så Norges engasjement bidratt til å sette mottakerlandene i stand til å delta i internasjonale fredsoperasjoner? Lite tyder på at de to FSSR-prosjektene vi har studert har hatt direkte betydning for Montenegros og Serbias evne til deltakelse i internasjonale operasjoner. En kan imidlertid trekke fram flere faktorer som kan ha hatt en indirekte relevans. For Serbias del kan en si at NTF-prosjektet har bidratt til å styrke omdømmet til forsvarssektoren. Én potensiell fare ved den omfattende nedbemanningsprosessen i forsvarssektoren var at overtallige kunne utgjøre en destabiliserende faktor og dermed hindre den påbegynte demokratiseringsprosessen (SINTEF 2010, 8, 17). Ved å gi tidligere ansatte mulighet til å integreres i det sivile samfunn, minsket risikoen for at de skulle kunne utgjøre en trussel mot den demokratiske utviklingen i Serbia.

Et mer positivt bilde av forsvarssektoren kan også ha bidratt til å styrke de folkevalgte avgjørelse om å sende serbiske enheter ut i FN-oppdrag. Da Serbia sendte en militær avdeling til FN-operasjonen i Tsjad våren 2009, var dette et historisk øyeblikk. Den politiske prosessen i forkant ble mindre turbulent enn fryktet. Det serbiske MoD understreket samtidig at et viktig kriterium for deltakelse var samordning med norske styrker. Dette viser ikke bare en holdningsendring hos serbiske politikere hva angår deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner, men også at Serbia hadde knyttet sterke bånd til Norges forsvarssektor gjennom NTF-prosjektet. En annen indirekte virkning for Serbias del kan være at det gjennom nedbemanningsprosessen ble frigitt ressurser fra forsvarsbudsjettet som kunne overføres til operativ virksomhet.

FSSR-prosjektet i Montenegro kan heller ikke sies å ha direkte kobling til montenegrinsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Indirekte har imidlertid medlemmene av prosjektet, gjennom arbeidet med en SDR og strukturutviklingsplan, gitt råd om hvilke kapasiteter for internasjonale fredsoperasjoner Montenegro kan legge inn i sitt planverk og melde inn til EU og Nato eller eventuelt stille til disposisjon for en FN-operasjon. I løpet av prosjektets gjennomføring har Montenegro sendt flere styrkebidrag til Afghanistan. FSSR-prosjektet har indirekte bidratt til det ved å drive kapasitetsbygging på dette området i montenegrinsk MoD. Det kan imidlertid ikke hevdes at Norge har gjort noen vesentlig "forskjell" på dette området, sammenliknet med hva andre kunne gjort.

FSSR-prosjektene har gitt Norge synlighet og innflytelse i viktige reformprosesser både i Montenegro og Serbia. Gjennom prosjektene har Norge knyttet sterke bånd til alliansens partnerskapsland og dermed styrket norsk innflytelse, synlighet og relevans både innad i alliansen og på Vest-Balkan. Dermed kan en si at Norges engasjement har bidratt til å styrke landets omdømme og image, noe som kan gi politisk kapital også på andre arenaer. Et positivt bilde av Norge kan for eksempel bidra til å gi norske politikere adgang til viktige ledere internasjonalt, og det kan styrke Norges posisjon når det gjelder handels- og næringssspørsmål. Engasjementspolitikken, og herunder arbeidet med forsvarsreformstøtte, er på denne måten et utenrikspolitisk verktøy for Norge.

SLUTTNOTER

- 1 Betegnelsen Vest-Balkan omfatter i denne sammenheng landene Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Kroatia, Makedonia, Montenegro og Serbia.
- 2 Regnet ut etter Norges Banks eurokurs 31.01 2012 (NOK 7,65 pr. €).
- 3 Disse dokumentene er unntatt offentlighet, men deler av dokumentene er frigitt for bruk i forskningsøyemed.
- 4 Ordlyden er sammenfallende i begge års iverksettelsesbrev (IVB).
- 5 Kartlegging og mulighetsstudie for samarbeid ble gjennomført av FSAN juni 2005 og det praktiske samarbeidet påbegynt året etter (FSAN 2007).
- 6 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 i FD, 15. juli 2009.
- 7 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 brukes CCMR konsekvent, delvis fordi BCSP ikke er universelt innarbeidet ennå.
- 8 Norge hadde egen rådgiver for forsvarssaker i SoM 2004-06. Forsvarsattaché bosatt i Beograd ble etablert i 2006, per 2011 akkreditert til Serbia, Montenegro og Makedonia. I Bosnia-Herzegovina har forsvarssaker dels blitt håndtert av ambassaden i Sarajevo og dels av prosjektansvarlig utsendt fra FD. I Ukraina har det siden 2006 vært egen forsvarsattaché. Før det ble Ukraina dekket fra Moskva og Oslo.
- 9 Gjennom det Beograd-baserte Atlantic Council ble det allerede i mai 2002 startet 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.
- 10 Prosjektet het offisielt "NATO/PfP Trust Fund Project for Assistance to Discharged Defence Personnel within the scope of defence sector reform in Serbia." Vi kommer heretter til å referere til prosjektet som NATO/PfP Trust Fund (NTE) for enkelthets skyld.
- 11 Som nevnt i forslaget til statsbudsjettet for hhv. årene; 2008=NOK 13,89 millioner, 2009=NOK 17,3 millioner, 2010=NOK 18,3 millioner, 2011=NOK 18,3 millioner og 2012=NOK 20,6 millioner.
- 12 Eksempel på felles nordisk innsats: NORCAPS-kurs gjennomført på Vest-Balkan, nordiske lands direkte støtte til PSOTC i Sarajevo, og nordisk støtte til et treningssenter i Beograd for underoffiserer som startet opp desember 2006.
- 13 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.
- 14 Tilsvarende det Nato kaller Long Term Development Plan (LTDP).
- 15 Rapporten som helhet er unntatt offentlighet. Utsteder har gitt tillatelse til gjengivelse av deler av rapporten.

Kilder

INTERVJUER

BAIN, JANNICKE.

2011. Seniorrådgiver i UD. Intervjuet 13. mai.

MARSTEIN, SIGURD.

2012. Seniorrådgiver, FD II, Sikkerhetspolitisk avdeling. Intervjuet 9. februar.

———. 2011. Intervjuet 6. april .

OLSSON, AKSEL.

2011. Oberstløytnant, Forsvarsstaben Operasjonsavdelingen (FST/O). Intervjuet 6. april

SKRIFTLIGE KILDER

AASS, ESBEN.

2011. Forsvarsattaché i Beograd. E-post datert 4. mai 2011.

AMBEOGRAD.

2011. *NATO/PfP Trust Fund for discharged defence personnel in Serbia - update*. Fabeo. Beograd: UD.

———. 2005. *Norwegian support to CCMR-BSSS*. F 5/05. Beograd: UD.

AP/SV/SP (ARBEIDERPARTIET, SOSIALISTISK VENSTREPARTI OG SENTERPARTIET).

2009. *Politisk plattform for flertallsregjeringen*. http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf (15.12.2011).

BUSTERUD, INGRID OLSTAD.

2010. *Norske visjoner og balkanske realiteter: fredsmegling på Balkan 1993-1995*. Oslo: Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo.

CAPARINI, MARINA, KARI MARIE KJELLSTAD OG TRINE NIKOLAISEN.

2011. *A stocktaking of Norwegian Engagement in Security Sector Reform*. NUPI-rapport nr. 11, Oslo: NUPI.

DOYLE, MICHAEL W.

2008. *Democratic Liberalization*. Dubai: World Economic Forum's Global Governance Agenda Council.

EAPC (EURO-ATLANTIC PARTNERSHIP COUNCIL).

2006. *Status of Trust Fund projects*. Brussel: NATO/EAPC.

EAPC-PMSC (EURO-ATLANTIC PARTNERSHIP COUNCIL-POLITICAL-MILITARY STEERING COMMITTEE).

2009. *Draft PARP Assessment 2009, Montenegro*. Brussel: Political-Military Steering Committee on Partnership for Peace Planning and Review Process.

EGELAND, JAN.

1996. Nansen og norsk utenrikspolitikk. I *Nansen ved to århundreskifter*, redigert av O. Christensen og A. Skoglund. Oslo: Aschehoug.

FINANSDEPARTEMENTET.

2009. St.prp. nr. 1. (2008-2009). *Statsbudsjettet 2009*.

FD (FORSVARSDPARTEMENTET).

2010a. Fra FD 2 til forsvarsministeren, *Støtte til forsvarsrelatert sikkerhetssektorreform på Vest-Balkan 2010-2014*, 22. september.

———. 2010b. *Iverksettelsesdirektiv for Forsvaret for gjennomføringsåret 2011*. Oslo: FD.

———. 2009. *Evne til innsats - Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: FD.

———. 2008a. DSSR-project MNE-project document. I *Support to capacity building in the ministry of defence*.

———. 2008b. *Montenegro DSSR project document - support to capacity building in the MOD*. Oslo: FD.

———. 2008c. St.prp. nr. 48. *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Oslo: FD.

———. 2007a. Annex 1 to DSSR project MNE. I *Annex 1*.

———. 2007b. *FD-støtte til FSSR i Montenegro*. Statsrådsnotat fra FD II og FD III. Oslo: FD

———. 2007c. *Montenegro - Norway MoD partnership, DSSR, Project Document Pilot project*. September 2008: FD og MoD Montenegro.

———. 2007d. *Søknad til UD om midler til FSSR - Montenegro*. Oslo: FD II.

———. 2004. St.prp. nr. 42 (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Oslo.

FORSVARET.

2011. *Forsvarets årsrapport 2010*. <http://forsvaret.no/arsrapport2010/Documents/forsvarets-arsrapport-2010.pdf> (10.02.2012).

FSAN (FORSVARETS SANITET).

2007. *Historikk milmed samarbeid Norge-Serbia*. T. O. Vormdal. Oslo: Forsvarets Sanitet.

FSSR-PROSJEKTET.

2009. *GAP analysis - support to capacity building in MOD Montenegro*. Podgorica.

GFN-SSR (THE GLOBAL FACILITATION NETWORK FOR SECURITY SECTOR REFORM).
2007. *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)*. Birmingham: International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham. http://www.ssrnetwork.net/documents/GFN-SSR_A_Beginners_Guide_to_SSR_v2.pdf (24.11.2011).

GILJE, NILS OG HARALD GRIMEN.

1993. *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.

INTERMEDION.

2008. *External independent evaluation of PRISMA*, redigert av J. Glisic. Beograd.

IOM (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION).

2011. *Main results of the five-year NATO/PfP Trust Fund Project for the Republic of Serbia (July 2006-June 2011)* <http://www.iomntfserbia.org/EN/index.php> (25.01.2012).

JEFFERSON INSTITUTE.

2006. *Montenegro Democracy Assistance Project*. Beograd.

JENSSEN, STIAN.

2009. Seniorrådgiver FD II, Sikkerhetspolitisk avdeling. E-post datert 15. juli 2009.

JOHNSEN, GUNNAR JR.

2000. Norge gir 100 millioner til Balkan. *Aftenposten Morgen*, 27.mars 2000.

KRISTOFFERSEN, LENE.

2009. *Interesser i norsk engasjementspolitikk*, Oslo Files on Defence and Security, nr. 4. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier.

LANGE, EVEN, HELGE PHARO OG ØYVIND ØSTERUD.

2009. Utenrikspolitikken etter den kalde krigen. I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitik. Nye internasjonale villkår etter den kalde krigen*, redigert av E. Lange, H. Pharø og Ø. Østerud. Oslo: Unipub.

LIED, PER IVAR.

2007. Rådgiver i Vest-Balkanseksjonen i UD. E-post datert 8. mai.

LILAND, FRODE OG KIRSTEN ALSAKER KJERLAND.

2003. *På bred front. Norsk utviklingshjelps historie 1989-2002*. Bergen: Fagbokforlaget.

LILLEBY, SVEND.

2008a. Statusrapport nr. 3 FSSR pilotprosjekt Montenegro. I *Statusrapport FSSR MNE*. Podgorica: FD.

———. 2008b. Statusrapport nr. 4 FSSR pilotprosjekt Montenegro med sluttkommentarer. I *Statusrapport FSSR prosjekt Montenegro*. Podgorica: FD.

———. 2008c. *Økonomisk støtte fra Norge til utviklingsprosjekter i Montenegro - HR komponent*. Podgorica: FD.

———. 2007a. Statusrapport nr. 1 FSSR pilotprosjekt Montenegro. I *Statusrapport FSSR pilot-*

prosjekt Montenegro. Podgorica: FD.

———. 2007b. Statusrapport nr. 2 FSSR pilotprosjekt Montenegro. I *Statusrapport FSSR pilotprosjekt Montenegro*. Podgorica: FD.

MANG (MAINE ARMY NATIONAL GUARD).

2010. *Bilateral Defense Consultation*. [http://www.me.ngb.army.mil/news/archives/2010/11/\(18.03.2011\)](http://www.me.ngb.army.mil/news/archives/2010/11/(18.03.2011)).

MOD, MNE (MINISTRY OF DEFENCE, MONTENEGRO).

2008. *HRMA component in DSSR project*. Podgorica

———. 2006. *Letter to H.E. Mrs Anne-Grete Strøm Erichsen*. Podgorica: Montenegrin Ministry of Defence.

MØNNESLAND, SVEIN.

2006. *Før Jugoslavia og etter*. Oslo: Sypress.

NATO.

2011. *NATO's relations with Montenegro*. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49736.htm (12.02 2011).

———. 2010a. *Trust Fund projects: promoting security and defence reform*. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2008_05/20090827_trust_fund_projects_en.pdf.

———. 2010b. *NATO Trust Fund supports defence reform in Bosnia and Herzegovina*. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_66609.htm (10.02.2012).

———. 2009. *NATO/PfP Trust Fund policy*. http://www.nato.int/cps/en/SID-DA370584-47480C55/natolive/official_texts_57702.htm (10.01.2012).

———. 2006. *Riga Summit Declaration*. <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm> (15.01 2012).

———. 2004. *NATO/PfP Trust Fund Policy*. http://www.nato.int/cps/en/SID-BB6898FF-11977658/natolive/official_texts_21010.htm (14.11.2011).

NORAD.

2010. Evaluation of Norwegian development cooperation with the western Balkans: September 2009–April 2010. I *Evalueringsrapport*, redigert av A. Disch. Oslo: NORAD.

NTF (NATO TRUST FUND).

2011. *NTF newsletter issue 49*. Beograd.

———. 2006a. *NATO/PfP Trust Fund project Serbia - project document*. Geneva.

———. 2006b. *Terms of Reference NTF SC meeting*. Beograd.

NYHAMAR, TORE.

2007. Norsk utenrikspolitikk: Nasjonal internasjonalisme? I *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*, redigert av J. Hovi og R. Malnes. Oslo: Abstrakt forlag.

OECD.

2008. *Is it ODA?* Factsheet. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> (12.01 2012).

RINGHEIM, MORTEN.

2011a. Underdirektør i FD. E-post datert 4. mai 2011.

———. 2011b. *Status for FSSR-prosjektet i Montenegro*. Podgorica: UD.

———. 2010. *Management board meeting decision sheet*. 3. juni. Podgorica: DSSR project.

———. 2008. Statusrapport FSSR-prosjektet. Podgorica: FD.

ROGNMO, MORTEN.

2007a. *Norwegian participation to the road map for Defence and Security Sector Capacity Building in Montenegro*. Podgorica: FD.

———. 2007b. *Rapport etter kartlegging FSSR prosjekt Montenegro*. Podgorica: FD.

SEDRA, MARK.

2010. *The future of security sector reform*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

SINTEF.

2010. *Evaluation of the economic, security and social impact of the project - 2010 edition and Internal evaluation report for the 4th year of implementation*. http://www.iomntfserbia.org/documents/eng/ntf_impact_analysis.pdf (02.12.2011).

SOM (SERBIA OG MONTENEGRO).

2005. *The white book on defence of the State Union of Serbia and Montenegro*. Beograd: SoM MoD.

STØRE, JONAS GAHR.

2008. *Å gjøre en forskjell: Refleksjoner fra en norsk utenriksminister*. Oslo: Cappelen Damm.

SUBUR CONSULTING.

2011. *External independent end of project summative evaluation*, redigert av C. Buignon. Beograd.

TAMNES, ROLF.

1997. *Oljealder 1965-1995*. Bd. 6 i Norsk utenrikspolitikk historie. Oslo: Universitetsforlaget.

TJØNNELAND, ELLING N.

2003. *Norway and Security Sector Reform in Developing Countries*. *CMI Reports*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

TOUVAL, SAAIDA OG I. WILLIAM ZARTMAN.

1985. *International mediation in theory and practice*. Boulder: Westview press.

UD.

2012. *Fred og forsoning: Den norske modellen*. http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fred_og_forsoning/fredsprosesser/fred-og-forsoning-den-norske-modellen.html?id=446704 (15.01 2012).

- . 2011. Meld. St. 17 (2010–2011) *Norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa*.
- . 2010a. DSSR and SSR 2010 activity catalogue. I *Norwegian support to NATO partner countries*. Oslo.
- . 2010b. *Grant letter DSSR-project Montenegro*. Oslo: Vest-Balkan seksjonen
- . 2009. St.meld. nr. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter*.
- . 2007. *Tilsagn forprosjekt FSSR Montenegro*. Oslo: Vest-Balkanseksjonen.
- . 2006a. *Executing agreement between Norway and IOM*. Oslo: Vest-Balkanseksjonen.
- . 2006b. *MOU mellom Norge og Serbia om samarbeid i forsvarsspørsmål*. Oslo.
- . 2000. St.meld. nr. 13 (1999–2000) *Hovedtrekk i fremtidig norsk bistand til landene i Sørøst-Europa*.

UD/FD.

2010. *Støtte til forsvarsrelatert sikkerhetssektorreform på Vest-Balkan 2010–2014*. Oslo: Vest-Balkanseksjonen.

WATKINS, AMADEO.

2010. SSR and donor assistance in Serbia 2000–2010. I *IFP Security Cluster*. Brussels: ELIA-MEP.

WAAGE, HILDE HENRIKSEN.

2009. Fredspolitik i Midtøsten. I *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk: Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, redigert av E. Lange, H. Pharo og Ø. Østerud. Oslo: Unipub.

———. 2004. *Peacemaking is a risky business. Norway' role in the peace process in the Middle East 1993–1996*. PRIO report 1/2004.

ØSTERUD, ØYVIND.

2006. Lite land som humanitær stormakt. *Nytt Norsk Tidsskrift* (4).

PUBLIKASJONER FRA IFS

OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY: større arbeider og bredere fremstillinger rettet mot et allment publikum, online og på papir.

IFS INSIGHTS: online forum for artikler, kommentarer og papere.

Begge publikasjoner utgis jevnlig og annonseres på våre nettsider samt gjennom nyhetsbrev. Kontakt oss for å bli oppført som mottaker av nyhetsbrevet vårt.

ENKELTHEFTER ONLINE OG I GRATIS PAPIRUTGAVE

Alle Oslo Files-titlene ligger i Bibsys Brages åpne forskningsarkiv. Gå inn via våre nettsider: ifs.forsvaret.no. Gratis papirutgaver kan bestilles i den utstrekning de finnes på lager.

KONTAKT

Institutt for forsvarsstudier, postboks 890 Sentrum, 0104 Oslo.

Telefon: 23 09 59 00, e-post: info@ifs.mil.no.

PUBLICATIONS FROM IFS

OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY: in-depth studies of current issues in defence and security written for experts and non-experts alike. Oslo Files are available online and in hardcopy.

IFS INSIGHTS: online forum for brief articles, comments and working papers in defence and security studies.

SINGLE ISSUES ONLINE AND IN PAPER

Single issues of all our publications are available online through the national Bibsys Brage archive, which can be accessed through the IFS website: ifs.forsvaret.no. Unless we are out of stock, paper copies can be ordered from the IFS free of charge.

CONTACT

Norwegian Institute for Defence Studies, P.O. box 890 Sentrum, N-0104 Oslo.

Telephone: +47 23 09 59 00, e-mail: info@ifs.mil.no.

IFS PUBLICATIONS ONLINE: ifs.forsvaret.no