

Virker forsvarsrettet sikkerhetssektorreform på Vest-Balkan? – metodisk rammeverk for effektmåling av FSSR

Guro Lien

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

1. mars 2012

FFI-rapport 2011/01729

3685

P: ISBN 978-82-464-2064-6

E: ISBN 978-82-464-2065-3

Emneord

Sikkerhetssektorreform

Forsvarsreform

Effektmåling

Balkan

Bosnia-Hercegovina

Godkjent av/Approved by

Tore Nyhamar

Prosjektleder

Espen Skjelland

Avdelingssjef

Sammendrag

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform (FSSR) innebærer å styrke og reformere forsvars- og sikkerhetssektoren i et land. Begrepet kan omfatte flere typer sikkerhetsaktører, ulike aktiviteter og ulike tidshorisoner. En fellesnevner er at sikkerhetssektorreform innebærer en prosess hvor aktører innen sikkerhetssektoren tilpasser seg politiske og organisatoriske krav om endring. FSSR er et område som det legges stadig større vekt på, og det brukes betydelige ressurser fra norsk side på slike aktiviteter. Imidlertid er det en stor utfordring å måle effekten av de ulike FSSR-tiltakene. Dette er viktig for å sikre at midlene settes inn der hvor de har størst og varig effekt. I denne rapporten skisseres et forslag til metodisk rammeverk for å måle effekt av FSSR-arbeid, med eksempler fra Vest-Balkan.

Begrepet FSSR brukes både om aktiviteter og prosesser med hensikt å styrke den administrative og institusjonelle kapasiteten i et lands forsvars- og sikkerhetssektor, og det brukes om arbeid som gjøres for å reformere og videreutvikle militærfaglige kompetanse og ferdigheter i forsvaret. Denne rapporten tar i første rekke for seg effektmåling på det første området, og metoden kan ikke uten videre overføres til andre typer FSSR-aktiviteter. Imidlertid vil noen av prinsippene kunne brukes for å evaluere også andre typer FSSR-arbeid.

Fra norsk side er hovedmålsetningene for FSSR-arbeid euroatlantisk integrasjon, sikkerhet og stabilitet samt demokratisering, altså utviklingstrekk på makronivå. Imidlertid foregår FSSR-arbeidet som regel på mikronivå, med enkeltindivider eller i beste fall avdelinger eller mindre enheter. I denne rapporten er det forsøkt å klargjøre forskjellen mellom de ulike nivåene, og hvordan endringer på disse kan måles. Endringer på mikronivå, hos enkeltpersoner, lar seg forholdsvis lett måle. Det er imidlertid først når enkeltpersoner omsetter ny kunnskap i praksis og reformer institusjonaliserer seg, at endringer gjør seg gjeldende på mellomnivået, det vil si i organisasjonen. Derfor er det av større betydning å måle endringer på mellomnivået enn på mikronivået. En enda større utfordring er å ta steget videre og redegjøre for hvordan endringer på mellomnivået påvirker makronivået, selve staten eller regionen. Selv om det er mange muligheter til å måle endringer på makronivå, er utfordringene store når det gjelder å koble disse endringene til konkrete FSSR-tiltak. En grundig analyse er ressurskrevende, men vil kunne gi gode indikasjoner på hvordan framtidig innretning av FSSR-tiltak fra norsk side best bør innrettes.

English summary

Defence and Security Sector Reform (DSSR) entails strengthening and reforming the defence and security sector of a country. The term may encompass several different security actors, several types of activities and different time spans. Security sector reform can be defined as a process through which security sector actors adapt to the political and organisational demands of change. The demand for DSSR support is growing, and the Norwegian government spends considerable resources on various DSSR activities. However, measuring the effect of these activities is a significant challenge. In this report, a tentative methodological framework on how to measure effects from DSSR activities is presented, with examples from the Western Balkans.

The term DSSR is used in many different ways. One form of DSSR involves strengthening the administrative and institutional capacity of a country's defence and security sector (usually the Ministry of Defence and/or the General Staff), while another type of DSSR is activities directed at developing the military expertise and skills of the armed forces through exercises and training. In this report, only the first type of DSSR is dealt with, and the methodology can not be transferred to the other type of DSSR without adjustments.

The Norwegian government emphasise Euro-Atlantic integration, security and stability, and democratisation as important goals for the Norwegian DSSR effort. These goals are at macro, or state, level. However, most of the practical DSSR work involve single individuals or sometimes smaller units or departments, i.e. on a micro level. The most interesting level, however, is the middle level, meaning whether new ways of thinking or new working methods have institutionalised themselves in the bureaucracy or in the department. This report seeks to clarify the differences between these three levels, and to explore how effects on all levels can be measured. The micro level changes, taking place amongst individuals, is fairly easily measured through surveys, interviews or observation. But changes on the middle level only happen once individuals involved in DSSR activities take their new skills and mind sets back to the organisation, and these changes institutionalise in the department. A greater leap still, is accounting for how changes at the middle level influence the macro level. It is very difficult, if not impossible, to measure changes in society based on DSSR activities with a limited number of people. A thorough analysis of these issues demands a lot of work and resources, but it will give good indications as to the future emphasis of Norwegian DSSR activities.

Innhold

1	Innledning	6
2	Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform	7
2.1	Suksesskriterier for FSSR	9
2.2	Utfordringer med FSSR-arbeid	10
2.3	Norsk FSSR på Vest-Balkan	11
2.3.1	FSSR-tiltak fra norsk side på Vest-Balkan	13
2.3.2	FSSR-aktiviteter med støtte fra FFI på Vest-Balkan	14
3	Effektmåling av FSSR-tiltak – forslag til metodisk rammeverk	16
3.1	Effekter på mikronivå	17
3.2	Effekter på mellomnivå	18
3.3	Effekter på makronivå	20
3.3.1	Integrasjon i regionale sikkerhetsstrukturer	20
3.3.2	Sikkerhet og stabilitet	21
3.3.3	Bekjempelse av korrupsjon	23
3.4	Oppsummering	25
4	Avslutning	26
	Referanser	29
	Forkortelser	32
	Appendix A Vest-Balkan	33
	Appendix B Bosnia-Hercegovina	34

1 Innledning

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform (FSSR) og euroatlantisk integrasjon blir ofte fremhevet som en måte å sørge for sikkerhet og stabilitet i tidligere konfliktfylte områder som eksempelvis Balkan, og innebærer å styrke og reformere forsvars- og sikkerhetssektoren. FSSR er i følge Forsvarsdepartementet (FD) et område med økt vektlegging, og etterspørselen etter denne typen aktiviteter er sterkt økende.¹ Det brukes også betydelige ressurser fra norsk side på FSSR-aktiviteter, både på Vest-Balkan og i andre regioner.

Imidlertid er det en stor utfordring å måle effekten av de ulike FSSR-tiltakene. En rekke studier viser til gode effekter av FSSR-aktiviteter, men det kan diskuteres om disse effektene er tilstrekkelig dokumenterte. På dette området er det behov for mer kunnskap, blant annet for å utvikle gode indikatorer for å måle effekt. Hensikten med denne rapporten er å skissere et metodisk rammeverk for å måle effekt av FSSR-arbeid, med eksempler fra Vest-Balkan.

FSSR kan foregå på mange forskjellige måter. Begrepet brukes både om aktiviteter og prosesser med hensikt å styrke den administrative og institusjonelle kapasiteten i et lands forsvars- og sikkerhetssektor, og det brukes om arbeid som gjøres for å reformere og videreutvikle militærfaglig kompetanse og ferdigheter i forsvaret. FFIs arbeid på Vest-Balkan er et eksempel på det første, hvor instituttet har bidratt med metodekompetanse og opplæring innen blant annet langtidsplanlegging, hvor ansatte i andre lands forsvarsdepartement og forsvarsstab deltok. Det norske bidraget til *Operational Mentoring and Liaison Team (OMLT)* i Afghanistan er et eksempel på den andre typen FSSR-arbeid, hvor norske offiserer er med afghanske soldater ute i felt og gir råd og veiledning på et militærfaglig grunnlag. Denne rapporten tar i første rekke for seg effektmåling på det første området, og metoden kan ikke uten videre overføres til andre typer FSSR-aktiviteter. I tillegg foregår FSSR-arbeid på veldig ulike måter i ulike regioner av verden, blant annet fordi nasjonale og regionale sikkerhets- og utenrikspolitiske målsetninger har stor innflytelse på hvordan sikkerhetssektoren organiseres og administreres. Selv om rapportens metodiske rammeverk er avgrenset både typemessig og geografisk vil imidlertid noen av prinsippene kunne være relevante også i andre sammenhenger.

Den største utfordringen når det gjelder å måle effekt av FSSR-tiltak er sammenhengen mellom aktiviteter på mikronivå og målsetninger på makronivå. Fra norsk side er hovedmålsetningene for FSSR-arbeid euroatlantisk integrasjon, sikkerhet og stabilitet, og demokratisering.² Imidlertid foregår FSSR-arbeidet som regel på mikronivå, med enkeltindivider eller i beste fall avdelinger med større eller enheter. Det lar seg greit gjøre å måle utvikling både på makro- og mikronivå, enten ved hjelp av overordnede indikatorer av utviklingen i samfunnet eller ved å intervju enkeltpersoner. Det mest interessante nivået er imidlertid mellomstjiktet, og da spesielt om man kan se at nye tankesett og arbeidsmetoder har institusjonalisert seg i byråkratiet og ute i avdelinger. Dette nivået er spesielt interessant fordi effekter her vitner om varige endringer, og fordi en kommer ett skritt nærmere endringer på samfunnsnivå. Denne effekten er vanskelig å

¹ Forsvarsdepartementet, 2010.

² Forsvarsdepartementet, 2010.

måle, og det blir sjelden fokusert på dette nivået. Allikevel er det spesielt viktig å se på nettopp dette nivået fordi varige og gjennomgripende endringer forutsetter endringer på dette nivået. I tillegg kan FSSR-tiltak innføres top-down, for eksempel omorganiseringer, og disse må forankres på mellomnivået.

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform er interessant å se på både som en selvstendig oppgave for forsvarssektoren når det gjelder internasjonalt engasjement i fremtiden, og som en supplerende oppgave til konvensjonell militær innsats, med andre ord hvordan man best kan bidra mens og etter at man trekker seg ut av en konflikt. Å bidra med denne typen FSSR-aktiviteter er en langt rimeligere måte å bidra på enn med regulære styrkebidrag. FSSR-aktiviteter er mer begrenset i både tid og omfang, og medfører vanligvis ikke problemer med når og hvordan man skal trekke seg ut av et område. FFI-prosjekt 1172, *Challenges in Peace and Stabilisation Operations II* (CHIPS II), har publisert en rapport om fremtidens internasjonale operasjoner, som blant annet omhandler militær sikkerhetssektorreform i fremtidige operasjoner.³

I neste kapittel gis en mer teoretisk gjennomgang av FSSR og suksesskriteriene og utfordringene for å lykkes med denne type arbeid. Det er også beskrevet hva Norge og FFI har bidratt med av ressurser innen FSSR på Vest-Balkan, og hva som er de politiske målsetningene fra norsk side med dette arbeidet. I appendix A beskrives begrepet Vest-Balkan, og i appendix B gis en kort gjennomgang av befolkning, politisk struktur og forsvaret i Bosnia-Hercegovina. I kapittel 3 følger et forslag til metodisk rammeverk av effektmåling på mikro-, mellom- og makronivå med enkelte eksempler på hvordan effektmåling kan tenkes å utføres. Å utføre en slik analyse fullt ut er svært tidkrevende og forutsetter et rikt kildemateriale, og er derfor utenfor rammen av denne studien. Avslutningsvis oppsummerer kapittel 4 studien og peker på behovet for videre arbeide på dette feltet.

2 Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform

Sikkerhetssektorreform (SSR) er et relativt nytt begrep som ble tatt i bruk på slutten av 1990-tallet, og begrepet brukes på ulike måter i ulike sammenhenger. Sikkerhetssektoren består av alle som har som oppgave å beskytte staten og dens innbyggere, og omfatter både militæret, politi og etterretningstjenester, samt de aktører som administrerer og bestemmer over disse.⁴ Rettsinstitusjoner er også en del av sikkerhetssektoren, samt ureglementære aktører som paramilitære grupper og private sikkerhetselskap. Begrepet sikkerhetssektorreform kan omfatte flere typer sikkerhetsaktører, ulike aktiviteter og foregå over ulike tidshorisonter, og er på mange måter et paraplykonsept. Sikkerhetssektorreform er her definert som en prosess hvor aktører innen sikkerhetssektoren tilpasser seg politiske og organisatoriske krav om endring.⁵

Når det gjelder begrepet *forsvarsrettet* sikkerhetssektorreform vil vi legge Forsvarsdepartementets beskrivelse til grunn: ”et bredt spekter av virkemidler for å bistå i reform av militære styrker,

³ Norheim-Martinsen, Nyhamar, Kjølberg, Kjeksrud, & Ravndal, 2011.

⁴ Department for International Development, 2002.

⁵ Edmunds, 2007, s. 25.

herunder bistå mottakerlandene i å ivareta egen sikkerhet og myndighetsutøvelse samt bidra i å bringe militære styrker under sivil og demokratisk kontroll”.⁶

Det finnes som nevnt mange ulike former for SSR, og begrepet brukes på ulike måter i ulike regioner. Eksemplene i denne rapporten er hentet fra forsvarsrettet sikkerhetssektorreform på Vest-Balkan. FSSR i denne regionen skiller seg ut fra reformprosesser i andre deler av verden på flere områder, blant annet når det gjelder målet med reformene, historiske og lokale forutsetninger for reformprosessen, og rollen til eksterne aktører. Edmunds peker på at reformtiltak i det tidligere Jugoslavia har vært sterkt preget av internasjonale aktører, som donorstater og internasjonale organisasjoner, spesielt EU og FN.⁷ I tillegg har statene på Balkan vært spesielt mottakelige for ekstern innflytelse i sine reformprosesser fordi reformtiltakene henger tett sammen med øvrige sikkerhets- og utenrikspolitiske mål. De fleste statene på Balkan har hatt Nato- og EU-medlemskap som klare nasjonale målsetninger siden midten av 1990-tallet, og både Nato og EU har fastsatt spesifikke standarder og krav som må oppfylles før medlemskap kan innvilges.⁸ Dette har vært med på å forme reformprosessen i disse landene, og mange av reformene går direkte på å gjøre landene i stand til å oppfylle disse kravene.

Som påpekt av Annika Hansen må demokrati være på plass før en kan sette i gang reformer av sikkerhetssektoren. Det er statens evne til å styre og legitimt bruke makt som skal styrkes, noe som medfører at ”uten demokrati er sikkerhetssektorreform meningsløst”.⁹ Det sier seg selv at en ikke støtter reformer som gir et autoritært regime større evne til å undertrykke befolkningen. Samtidig er demokratisk utvikling også et mål for FSSR-arbeid. Bailes mener at det er viktig at selve reformprosessen er demokratisk, og hun skriver at uten solid forankring blant befolkningen kan prosessen bli forhindret eller stanset.¹⁰ Sentralt i FSSR-begrepet er verdier som demokrati og demokratisk kontroll, politisk ansvarlighet og humanitære prinsipper, og i følge Bailes oppsto FSSR-begrepet som et verktøy for ”good governance”.¹¹ Edmunds bruker begrepet legitimitet i stedet for demokrati, og hevder at uten en legitim og handlekraftig politisk ledelse vil reformprosessen lide under ineffektivitet og motarbeides av krefter som taper på reformer.¹²

Dermed er FSSR også et normativt begrep, og når en bidrar med støtte til FSSR har en allerede en oppfatning av hvordan sikkerhetssektoren bør organiseres.¹³ Bailes hevder at en bør skille mellom reformprosessen og selve utformingen av sikkerhetssektoren, og støtte til FSSR bør handle mer om metodene og prinsippene for hvordan sikkerhetssektoren styres, enn hvor stor eller hva slags militære styrker et land bør ha.¹⁴ På Balkan har internasjonale aktører fått stor innflytelse i reformen av sikkerhetssektoren, noe som har medført at prioriteringene fra disse har fått mye

⁶ Forsvarsdepartementet, 2012, s. 56.

⁷ Edmunds, 2007, s. 41.

⁸ Edmunds, 2007, s. 42.

⁹ Hansen, 2010, s. 145.

¹⁰ Bailes, 2007, s. 89.

¹¹ Bailes, 2007, s. 88.

¹² Edmunds, 2007, s. 245.

¹³ Edmunds, 2007.

¹⁴ Bailes, 2007, s. 94.

oppmerksomhet. Prioriteringene fra Nato, EU og donorstater har gått i retning av demokratisk og sivil kontroll over militæret, samt å utvikle interoperabilitet med Nato-styrker.¹⁵ Dette er klare normative målsetninger som har formet både reformprosessen og måten sikkerhetssektoren er organisert på i disse landene. I motsetning til teorier og forskning rundt militære stabiliseringsoperasjoner, hvor man langt på vei har gått bort fra den liberale agendaen med innføring av demokrati og vestlige prinsipper, har altså teorier innen FSSR fortsatt et slikt normativt og vestlig liberalistisk preg. Noe av forklaringen på dette kan være at det per i dag er lite forskning innen akademia på sikkerhetssektorreform. Mesteparten av litteraturen på området er skrevet av og for de som praktiserer SSR i felt, og det mangler en debatt på det konseptuelle og teoretiske plan rundt prinsippene som understøtter konseptet.

En etterrettelig og transparent styring av sikkerhetssektoren er svært viktig av flere grunner. Blant annet kan for store forsvarsbudsjetter føre til mindre penger til utvikling og viktige samfunnsoppgaver som utdanning og velferd, og det blir også hevdet at en dårlig styrt sikkerhetssektor går ut over investeringer og fattigdomsbekjempelse. Sikkerhet er nært knyttet opp mot politisk utvikling. Hvis ikke innbyggerne i et land føler seg trygge på at de kan delta politisk eller økonomisk i samfunnet, vil både den politiske og den økonomiske utviklingen stoppe opp.¹⁶ Som Kofi Annan sa i en tale til African Union i 2005: "the world will not enjoy development without security, nor security without development, and will not enjoy either without respect for human rights".¹⁷

2.1 Suksesskriterier for FSSR

Det er to områder som er avgjørende å ta tak i for at sikkerhetssektorreform i et post-konfliktland skal lykkes: For det første er egenskaper blant landets politiske ledelse viktig, spesielt når det gjelder åpenhet og evne til å ta inn over seg folkets ønsker og behov. For det andre må teknisk kompetanse og institusjonell kapasitet bygges opp slik at man får et velfungerende statsapparat som evner å foreta nødvendige endringer.¹⁸ *Department for International Development (DFID)* i Storbritannia hevder at man må ta tak i begge områdene *samtidig*, hvis ikke vil reformene mest sannsynlig mislykkes.¹⁹ Det er også avgjørende at de lokale deltakerne nedover i organisasjonen eller avdelingen er engasjerte og ønsker reform, og at de er åpne for å endre tankesett og holdninger. En annen viktig faktor er å ha et regionalt perspektiv på SSR-arbeid. I følge DFID kan "the persistence of regional tensions (...) make governments reluctant to reduce military spending and the size of unaffordable standing armies, for fear of undermining perceived defence needs".²⁰

For at FSSR-innsats skal lykkes er det også avgjørende at alle parter involvert i konflikten aksepterer de institusjonelle strukturene som er nedlagt i konstitusjonen eller en eventuell freds-

¹⁵ Edmunds, 2007.

¹⁶ Celador & Juncos, 2007.

¹⁷ Annan, 2005.

¹⁸ Elling N.Tjønneland, 2003.

¹⁹ Department for International Development, 2002.

²⁰ Department for International Development, 2002, s. 19.

avtale.²¹ I tillegg er lokalt eierskap til prosessen svært viktig; ”one cannot teach political elites to run a marathon by attempting to carry them towards the finishing line”.²² Det er også vesentlig å få oversikt over lokale reformtiltak som er igangsatt, og hvordan dette henger sammen med ekstern innsats.²³ Det kan hende de lokale tiltakene foregår i et annet tempo enn de eksterne reformene, og det er ifølge Jane Chanaa av stor betydning at de lokale initiativene får plass til å utvikle seg.²⁴ De fleste suksesshistoriene innen FSSR-arbeid bygger på lokale aktiviteter som allerede er igangsatt, fordi det er disse tiltakene som vil få mest støtte og eierskap blant de lokale aktørene. På Balkan kan de lokale tiltakene ofte sammenfalle med prioriteringene fra eksterne aktører fordi tilpasning til Nato og EU er målsetninger også på lokalt og nasjonalt nivå.

En stor utfordring med sikkerhetssektorreform er hvordan endre holdninger og meninger blant befolkningen. Mesteparten av FSSR-innsatsen involverer den politiske elite og ledelsen av sikkerhetssektoren, men for å få til varige endringer må man også til en viss grad overbevise befolkningen om at reformer er nødvendige og til det beste for landet. Som Erhart og Schnabel skriver, bør reformprosessen gå ut over institusjonell reform og “include the transformation of public security attitudes from ones of fear, disrespect, or disinterest to ones of trust, cooperation, and voluntary compliance”.²⁵ Også Edmunds mener reformer må støtte seg på sosiale og samfunnsmessige endringer, og skriver at ”security sector reform at the political level is a dependent rather than an independent factor in any process of post-conflict and/or post-authoritarian change. To be viable, it requires a window of opportunity in the form of a wider process of societal transformation”.²⁶

2.2 Utfordringer med FSSR-arbeid

Å innføre reformer medfører utfordringer, spesielt i tidligere autoritære regimer hvor mange har tjent på det gamle systemet. I følge Edmunds er det en vanlig strategi i autoritære regimer å maksimere den sivile kontrollen over sikkerhetssektoren, ved å forme tette bånd mellom militæret og de politiske makthaverne gjennom patron-klient forhold.²⁷ Dette var tilfellet i blant annet Serbia. Når tidligere forsvarsminister Boris Tadić igangsatte forsvarsreformer i 2003, ble disse forsøkt forhindret av serbiske offiserer som var lojale til Milošević-regimet.²⁸ I et demokrati skal sikkerhetssektoren være en uavhengig og upartisk aktør i samfunnet, og det er derfor viktig å få bukt med slik nepotisme.

Imidlertid er det ofte mange som vil motarbeide reformer av sikkerhetssektoren. Det er ikke uvanlig at personell blir ansatt på bakgrunn av bekjenskaper, heller enn kvalifikasjoner, og disse kreftene kan forsøke å forsinke eller stoppe reformene. I tillegg kan det føre til at deler av sikkerhetssektoren lider under inkompetanse og ineffektivitet, og dermed er dårlig rustet til å

²¹ Schnabel & Erhart, 2005, s. 319.

²² NATO Defence Review, 2004.

²³ Chanaa, 2002.

²⁴ Chanaa, 2002.

²⁵ Schnabel et al., 2005, s. 319.

²⁶ Edmunds, 2007, s. 244.

²⁷ Edmunds, 2007, s. 30.

²⁸ Celador et al., 2007, s. 152.

gjennomføre reformarbeid. Og selv om de ansatte i utgangspunktet er positive til reformer, kan det være vanskelig å omstille seg til nye rammebetingelser.²⁹ På Vest-Balkan, hvor landene nylig har opplevd territoriale konflikter, kan det være vanskelig å gjennomføre reformer som svekker det nasjonale forsvaret. Nylige erfaringer og historie kan derfor ha stor innflytelse på hvilke reformer som er mulig å gjennomføre.

Det er også avgjørende at landet tar et oppgjør med fortiden, gjennom å sile ut de som tidligere har begått krigsforbrytelser. Dette har vært problematisk i blant annet Serbia, som har blitt beskyldt for ikke å samarbeide godt nok med Det internasjonale krigsforbryttertribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY). En slik uthaling kan få konsekvenser både for reformprosessen nasjonalt, og også for veien mot euroatlantisk integrasjon (se avsnitt 3.3.1). I tillegg finnes ofte spesialenheter eller eliter i tidligere autoritære regimer som har spesielt sterke bånd til den øverste ledelsen, og som føler seg truet av endringer og reformer.³⁰ Disse kan for eksempel ha tilgang til sensitiv informasjon, noe som gjør at politikere kvier seg for å tvinge gjennom reformer. Slike enheter kan også ha vært utenfor de regulære kommandolinjene, og derfor vanskelige å kontrollere og endre.³¹

Som nevnt i avsnitt 2.1 fungerer sikkerhetssektorreform best når initiativene kommer fra lokalt hold, og ikke som krav fra internasjonale aktører. Enkelte aspekter ved SSR-arbeid er vanskelig å innføre ovenfra, for eksempel når det gjelder kompetansebygging eller holdningsendringer. Nettopp derfor er det langt bedre om slike typer reformer blir initiert i organisasjonen, ved at de som arbeider der selv ser verdien av endring. Slike endringer tar også lang tid før de blir konsolidert – av og til må nærmest hele generasjonen av personellet byttes ut før nye arbeidsmetoder eller holdninger blir internalisert i organisasjonen. I tillegg kan det være slik at endringer i arbeidsmåter og offisiell praksis vedtas, uten at det nødvendigvis fører til endret praksis i organisasjonen. Dette kan skyldes både at de ansatte vegrer seg mot å endre praksis, eller at formell praksis ikke passer med virkeligheten.³² Å oppgradere kompetansen hos de ansatte er også kostbart, og nødvendige investeringer i nytt og bedre utstyr kan også være svært ressurskrevende. Det er derfor viktig å ha et langsiktig perspektiv på FSSR-arbeid og også være klar over at det ikke alltid er samsvar mellom formell og reell praksis.

2.3 Norsk FSSR på Vest-Balkan

Fra Forsvarsdepartementets side legges det vekt på sammenhengen mellom utvikling, stabilitet og sikkerhet. Hensikten med forsvars- og sikkerhetssektorreform er:

å bidra til å fremme stabilitet og demokratisk utvikling i tidligere konfliktområder og nye demokratier. Fokus er rettet mot forsvarssektoren og omfatter bl.a. sivil kontroll, moderne planlegging og forvaltning, sikkerhets- og etterretningstjenester underlagt politisk styring og

²⁹ Edmunds, 2007, s. 250.

³⁰ Edmunds, 2007, s. 246.

³¹ Edmunds, 2007, s. 247.

³² Dette er vanlig også i konsoliderte demokratier, ved at formell praksis blir tilpasset lokale forhold.

parlamentarisk kontroll. (...) Dessuten bidrar tiltakene til å forberede potensielle medlemmer for Nato-medlemskap og/eller -partnerskap.³³

Stabilitet, demokrati og euroatlantisk integrasjon er altså hovedmålene med FSSR fra norsk side. I tillegg fremheves det at å bekjempe organisert kriminalitet gjennom utviklingsbistand er viktig, samt at ”norsk støtte skal utvikle nasjonale kapasiteter som kan brukes i internasjonale fredsoperasjoner”.³⁴

I hovedsak blir norsk FSSR-aktivitet forbeholdt potensielle medlemsland i Nato, men slik innsats er stadig mer aktuelt i konfliktområder også utenfor det euroatlantiske området, for eksempel innen FN.³⁵ Det har vært en sterk økning av FSSR-innsats fra FDs side i løpet av 2000-tallet. I 2010 forvaltet FD FSSR-prosjekter for 45 millioner kroner, mens i 2006 var tilsvarende tall kun 15 millioner kroner.³⁶ FSSR er i følge FD et område med økt vektlegging, og etterspørselen etter denne typen aktiviteter er sterkt økende. Det ble derfor opprettet en egen FSSR-celle ved Forsvarets høgskole 1. januar 2010, som har ansvar for å koordinere og organisere den praktiske gjennomføringen av FSSR-arbeid.³⁷

En av fordelene med FSSR i forhold til å bidra med fredsbevarende styrker er at slik innsats krever langt mindre personellmessige og økonomiske ressurser, samtidig som man styrker bilaterale relasjoner til partnerland, jmfør kapittel 1. Dette kan tenkes å bli aktuelt i forbindelse med en eventuell nedtrapping av det norske bidraget i Afghanistan.³⁸

Fra FDs side er det tre områder som prioriteres innen FSSR på Vest-Balkan:³⁹

1. Styrke demokratisk styresett og kontroll av væpnede styrker, som innebærer blant annet forsvarsplanlegging og utdanning av forsvarsdepartementets personell.
2. Styrke evnen til militært samvirke, som blant annet omfatter utdanning av militært personell og å styrke landenes evne til selv å delta i internasjonale operasjoner.
3. Integrasjon av FSSR i fredsbyggingen på Vest-Balkan, som blant annet medfører avhending av gammelt forsvarsmateriell, omstilling av forsvarssektoren og omskolering av militært personell.

FFI sitt arbeid faller inn under det første punktet, med arbeid og opplæring rundt forsvarsplanlegging og budsjettframskrivninger. Forsvarets høgskole har bidratt med FSSR-aktiviteter på de andre områdene, spesielt innen utdanning og trening. I neste avsnitt følger en kort gjennomgang av norsk FSSR-arbeid på Vest-Balkan. En mer fyldig gjennomgang av den praktiske organiseringen av og motivene bak norsk FSSR-innsats på Vest-Balkan er beskrevet i Haaverstad.⁴⁰ I

³³ Forsvarskomiteen, 2008, s. 24.

³⁴ Utenriksdepartementet, 2011.

³⁵ Forsvarsdepartementet, 2010.

³⁶ Forsvarsdepartementet, 2010. Tiltak som OMLT-bidraget i Afghanistan er ikke inkludert i disse tallene.

³⁷ Haaverstad, 2011.

³⁸ Haaverstad, 2011.

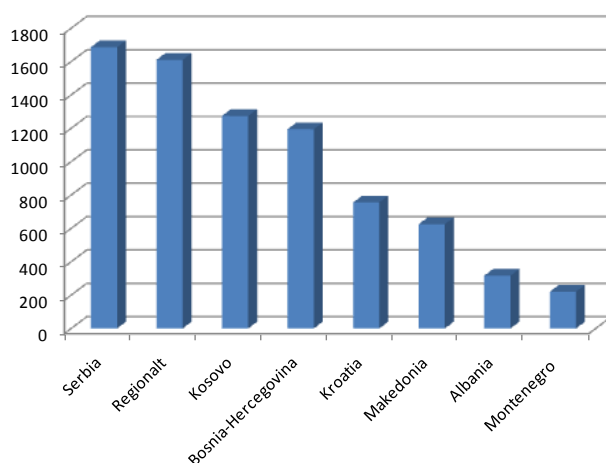
³⁹ Utenriksdepartementet, 2011.

⁴⁰ Haaverstad, 2011.

tillegg har forskere ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) foretatt en gjennomgang av norske SSR-prosjekter i rapporten *A Stocktaking of Norwegian Engagement in Security Sector Reform*, med tanke på organisering, strategi og resultater.⁴¹ Rapporten inneholder også en rekke anbefalinger for hvordan den norske innsatsen bør organiseres og videreføres.

2.3.1 FSSR-tiltak fra norsk side på Vest-Balkan

En rapport fra Norad som tar for seg norsk utviklingsbistand til Vest-Balkan viser at Norge har bidratt med rundt 10 milliarder kroner til denne regionen i perioden 1991–2008.⁴² Av dette har over 7,3 milliarder kroner gått til Bosnia-Hercegovina, Kosovo og Serbia.⁴³ Tall fra Utenriksdepartementet viser at det i perioden 2000–2010 er Serbia som har mottatt mest støtte (se figur 2.1), mens Bosnia-Hercegovina er det landet som har mottatt støtte lengst. Norge har også hatt en lederrolle for Nato-integrasjonen i området, og norsk støtte til Nato-integrasjon på Vest-Balkan er en viktig del av norsk Nato-politikk.⁴⁴ I tillegg til denne bistanden har Norge også bidratt med over 18 000 tjenestemenn i operasjoner på Balkan, til en kostnad på rundt 11 milliarder kroner.⁴⁵



Figur 2.1 Norsk bistand til Vest-Balkan 2000-2010, i millioner kroner. Kilde: Utenriksdepartementet, 2011.

Tall fra Forsvarsdepartementet for norsk FSSR-innsats viser at det ble investert drøyt 11 millioner euro til FSSR-aktiviteter i denne regionen i 2010.⁴⁶ Det var Makedonia og Bosnia-Hercegovina som mottok mest penger (se figur 2.2), mens Serbia har flest antall aktiviteter. Det var færrest aktiviteter i Montenegro og Kosovo i 2010, men dette kan endre seg i fremtiden.

⁴¹ Caparini, Kjellstad, & Nikolaisen, 2011.

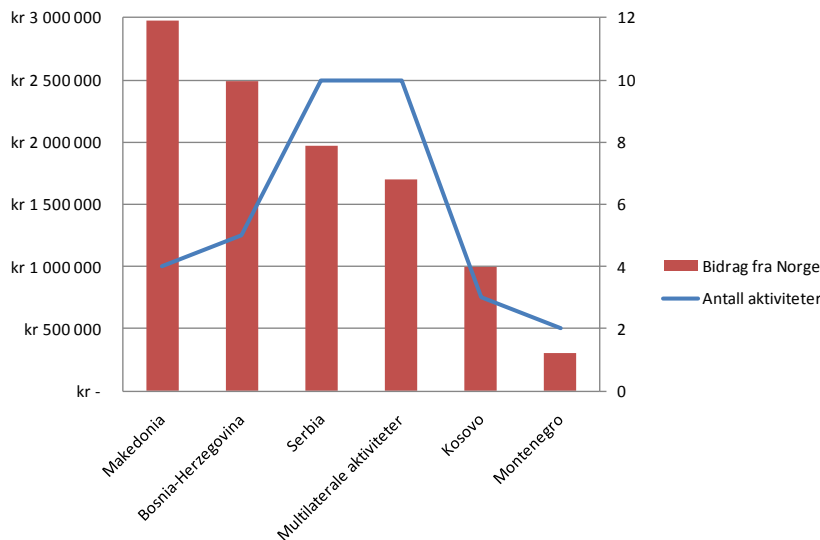
⁴² Norad, 2010.

⁴³ Dette tallet omfatter imidlertid også nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling, samt demokratisering og euroatlantisk integrasjon, altså mer enn ren sikkerhetssektorreform.

⁴⁴ Utenriksdepartementet, 2011.

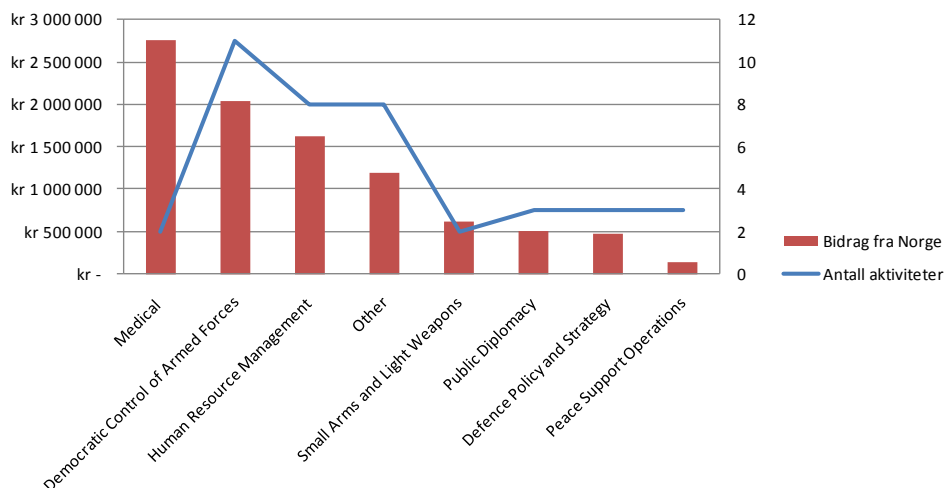
⁴⁵ Utenriksdepartementet, 2011.

⁴⁶ Forsvarsdepartementet, 2010.



Figur 2.2 Norske bidrag og antall FSSR-aktiviteter per land i 2010 målt i kroner (venstre akse) og antall (høyre akse). Kilde: Forsvarsdepartementet, 2010.

Når det gjelder type aktivitet som det investeres mest i, peker støtte innen kategorien ”Medical” seg ut, med over 2,5 millioner euro i 2010 (se figur 2.3). Denne kategorien inneholder imidlertid bare to aktiviteter, og mesteparten av kostnadene er relatert til en donasjon av et feltsykehus til Makedonia. Ellers er det innen demokratisk kontroll av forsvaret det foregår flest aktiviteter, samt innen personelladministrasjon (*Human Resource Planning*), da spesielt i forhold til å redusere antall offiserer og å omskolere overflødig personell.



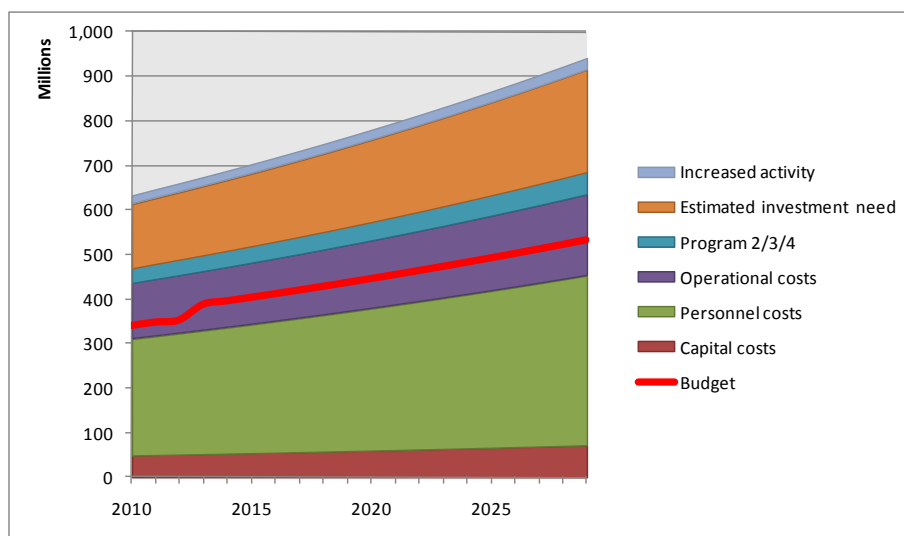
Figur 2.3 Norske bidrag og antall FSSR-aktiviteter per hovedtema i 2010. Kilde: Forsvarsdepartementet, 2010.

2.3.2 FSSR-aktiviteter med støtte fra FFI på Vest-Balkan

Forsvarets forskningsinstitutt har lenge hatt god kontakt med aktører på Balkan, og det har vært møter både i Norge og på Balkan. Hovedtyngden av FSSR-aktivitetene fra FFIs side de siste år

har vært rettet mot Bosnia-Hercegovina, og mange av aktivitetene har vært opplæring innen budsjettering, langtidsplanlegging og scenarioanalyse. I tillegg har FFI tidligere støttet Serbia med opplæring innen forsvarsøkonomiske analyser og scenarioanalyse. De fleste deltakerne var ansatt i forsvarsdepartement og forsvarsstaber i de ulike landene.

Møtene i Bosnia-Hercegovina, spesielt i 2009 og 2010, har vært praktiske arbeidsmøter for å lære bort metode gjennom aktiv deltakelse fra bosnisk side. Under de første møtene ble det brukt mye tid på å få en oversikt over det bosniske forsvarsbudsjettet, for deretter å vise hvordan FFI gjør kostnadsframskrivninger for å se hvordan dette budsjettet vil dekke behovene i fremtiden.⁴⁷ Det viste seg at budsjettet som forelå var i stor ubalanse, og underskuddet ville øke i årene som kom (se figur 2.4). Nå var imidlertid selve budsjettet ikke tema for arbeidsmøtet, men heller å demonstrere hvordan slike kostnadsframskrivninger kan gjøres, og hvilke forutsetninger som ligger til grunn. De bosniske deltakerne var veldig interesserte, og ville fortsette å prøve metoden på egenhånd. Møtene på høsten 2010 handlet om scenarioanalyse, og foregikk ved å vise praktiske eksempler på hvordan slike analyser kan gjøres. De bosniske deltakerne hadde på forhånd utarbeidet et scenario, og representanter fra FFI og FD viste deretter hvordan vi ville ha analysert dette scenarioet for å finne hvilke kapabiliteter som var nødvendige. FFI gjennomgikk også en generell beskrivelse av metoden og hvordan vi bruker scenarioanalyse i kombinasjon med budsjettdata og operative krav.



Figur 2.4 *Budsjettframskrivninger 2010–2030 av forsvarsbudsjettet i Bosnia-Hercegovina. Figuren ble utarbeidet under et arbeidsmøte Sarajevo i samråd mellom FFI og bosniske deltakere.*

Etter en periode med relativt lite kontakt i 2011, er det nå planlagt flere arbeidsmøter mellom FFI og Bosnia-Hercegovina og Serbia i 2012. For Bosnia-Hercegovina vil møtene mest sannsynlig fortsatt omhandle innen langtidsplanlegging og forsvarsanalyse, mens for Serbia vil tema for samarbeidet sannsynligvis være budsjettering og kostnadsanalyser.

⁴⁷ Lien & Hennum, 2010.

3 Effektmåling av FSSR-tiltak – forslag til metodisk rammeverk

Kapittel 2 gav en gjennomgang av rammeverket rundt sikkerhetssektorreform og hvilke forutsetninger som må være på plass før en i det hele tatt kan begynne med FSSR-arbeid, som for eksempel demokrati og demokratisk kontroll, politisk ansvarlighet og humanitære prinsipper. Først når dette er på plass kan en begynne med praktiske FSSR-tiltak på de ulike nivåene. I dette kapitlet er beskrevet et metodisk rammeverk for å måle effekt av slike tiltak på tre ulike nivå.

En rekke studier viser til gode effekter av FSSR-aktiviteter på makronivå.⁴⁸ Imidlertid kan det diskuteres om disse effektene er tilstrekkelig dokumenterte. Dette er spesielt viktig med tanke på at etterspørselen etter denne typen aktiviteter er sterkt økende og at det brukes betydelige ressurser på FSSR-tiltak. De siste årene har det også vært en økende akademisk interesse for FSSR, spesielt når det gjelder å kartlegge tiltak og ressursbruk innen området. I tillegg er det økt oppmerksomhet rundt FSSR fra myndighetenes side fordi denne type aktiviteter blir sett på som et alternativ eller et supplement til konvensjonelle styrkebidrag. Det er derfor vesentlig at en kan dokumentere effekter av de midlene man setter inn. Tidligere forskning har pekt på at penger alene ikke er nok til å konsolidere en freds- eller reformprosess.⁴⁹ I Bosnia har det vært eksempler på at lokale eliter har klart å utnytte gjenoppbyggingsprosjekter til egen vinning, og det er derfor ekstra viktig å sikre at ressursene settes inn der de får langvarig positiv effekt.⁵⁰

Tabell 3.1 oppsummerer det metodiske rammeverket som er skissert i dette kapitlet, med forslag til datakilder og metoder for å måle effekter på de ulike nivåene.

Nivå	Aktør	Effekt	Datakilder/metode
Makronivå	Stat Region	Sikkerhet og stabilitet Integrasjon i regionale sikkerhetsstrukturer Bekjempelse av korrupsjon	Indikatorer og statistikk Verdensbaken/WGI Transparency International Balkan Monitor eller lignende FN OECD Nasjonale strategiske dokumenter Økonomiske forhold Internasjonale avtaler
Mellomnivå	Organisasjon Avdeling	Effektivitet Etterrettelighet Langsiktighet Kompetanse	Interne styringsdokumenter Interne omorganiseringer Interne strategier og planer Interne arbeidsmetoder Intervju
Mikronivå	Mindre gruppe Individ	Arbeidsmetode Holdning Kompetanse	Intervju Spørreundersøkelse Observasjon

Tabell 3.1 Forslag til datakilder og metoder for å måle effekt av FSSR-tiltak på mikro-, mellom- og makronivå.

⁴⁸ Haaverstad, 2011; Norad, 2010; Utenriksdepartementet, 2011.

⁴⁹ Bailes, 2007.

⁵⁰ Bailes, 2007.

Som nevnt i kapittel 1 ser man svært ofte ser man på målsetninger på makronivå, som demokratisering og sivil kontroll over forsvaret, mens FSSR-aktivitetene foregår på mikronivå, i arbeidsmøter og trening av enkeltpersoner. Det mest interessante nivået er imidlertid mellomnivået, og da spesielt om man kan se at nye tankesett og arbeidsmetoder har institusjonalisert seg i byråkratiet og ute i avdelinger. Denne effekten er vanskelig å måle, og det blir sjelden fokusert på dette nivået. Både på makro- og mikronivå er det ofte enklere å måle effekter og utviklingstrekk. I tillegg er det viktig å studere koblingene mellom de ulike nivåene, det vil si hvordan aktiviteter på mikronivå påvirker mellomnivået, og hvordan dette igjen gir effekter på makronivå, det vil si statlig eller regionale endringer. Nettopp derfor er det viktig å synliggjøre de tre nivåene i rammeverket som vist i tabell 3.1. Dette kapitlet gir noen eksempler på hvordan effekter av FSSR-arbeid kan måles på mikro-, mellom- og makronivå, og utdyper dermed oppbyggingen av tabell 3.1.

3.1 Effekter på mikronivå

Med mikronivå menes den enkelte tjenestemann eller offiser som deltar i FSSR-aktiviteter. Selv om det er mange ulike FSSR-aktiviteter som foregår på Vest-Balkan, er det ofte et relativt begrenset antall personer som er direkte involvert i de ulike aktivitetene. Deltakerne påvirkes gjennom opplæring og i samarbeid med andre, og dette kan bidra til å endre både arbeidsmetodikk, holdninger og oppfatninger av hva som er god praksis. For eksempel har FFIs arbeid på Vest-Balkan i stor grad handlet om å lære bort metodikk innen langtidsplanlegging, budsjettering og scenarioanalyse, og deltakere fra forsvarsdepartement og forsvarsstab har søkt å øke sitt kunnskapsnivå innen dette området. Det bosniske forsvaret er relativt nytt og uerfarent, og har lite erfaring med internasjonale institusjoner og forsvarsplanlegging generelt. Det foregikk en ”brain drain” under krigen fordi mesteparten av det jugoslaviske offiserskorpset var serbisk.⁵¹ De bosniske deltakerne var svært lærevillige og interesserte i å lære mer om de prinsipper og metoder FFI foreslår. I tillegg har arbeidet foregått over flere år, med mange av de samme deltakerne på både norsk og bosnisk side. Dette gir gode muligheter for å bygge et godt tillitsforhold og samarbeidsklima.

På mikronivå ønsker en å lære opp eller påvirke enkeltpersoner eller mindre grupper, slik at de utvikler den kompetanse, holdninger og arbeidsmetoder som er tilpasset den reformerte sikkerhetssektoren. Det er viktig at medarbeiderne har den kompetansen som trengs for å utføre en god jobb. I tillegg må de være positive til de endringene som foregår, ta avstand fra korrupsjon og kanskje være villige til å endre praksis. I tillegg er det viktig med gode arbeidsmetoder for å sikre en effektiv, transparent og etterrettelig prosess, for eksempel når det gjelder budsjettering og planlegging. Holdninger vil også kunne endres over tid etter som nye arbeidsmetoder blir internalisert og naturlige. Disse prosessene vil sannsynligvis foregå delvis samtidig, og kanskje forsterke hverandre.

Effekter på dette nivået er relativt enkelt å måle, siden det dreier seg om enkeltpersoner. Siden målet er at deltakerne skal tilegne seg kunnskap, foregår ofte aktivitetene gjennom praktisk arbeid

⁵¹ Norad, 2010.

med eksempler og oppgaver. De som lærer bort metoden kan derfor følge med på hvor godt deltakerne forstår de nye metodene og arbeidsmåtene. Det kan også gjennomføres tester eller øvelser hvor nye kunnskaper prøves ut i praksis. Arbeidsmøtene som FFI deltok på fikk etter hvert en form hvor de bosniske deltakerne selv gjorde gruppearbeider under veiledning fra FFI. Deretter la de fram det de hadde kommet fram til i plenum, og det var da enkelt for deltakerne fra FFI å vurdere om bosnierne hadde forstått metodene og prinsippene bak. Det var også enklere for de bosniske deltakerne å forstå metodene når de fikk prøve selv, og det ble tydelig hvor det var nødvendig med lokale tilpasninger.

En utfordring er imidlertid reliabilitet til effektmålingene, siden de til en viss grad vil være subjektive observasjoner. En kan også bruke spørreskjema for å for eksempel undersøke i hvor stor grad deltakerne er fornøyd med aktivitetene, og i hvor stor grad de benytter seg av metodikken i sitt daglige arbeid. En annen metode er å intervju deltakere i etterkant, gjerne etter at det har gått en tid, for å se om deltakerne fortsatt benytter seg av metoder de har lært. Det vanskeligste er kanskje å vurdere deltakernes holdninger, særlig dersom de reelle holdningene avviker fra offisielle normer og verdier.

3.2 Effekter på mellomnivå

Selv om enkeltpersoner er fornøyd med FSSR-aktiviteter og velger å bruke det de har lært i arbeidet sitt, er det ikke dermed sagt at nye metoder og arbeidsmåter har institusjonalisert seg i organisasjonen. Slik institusjonalisering er svært viktig fordi det vitner om at nye arbeidsmetoder og prinsipper har blitt varige og allment aksepterte. I tillegg kan et departement og andre statlige institusjoner fungere som forbilder for andre deler av samfunnet, og man kommer ett skritt nærmere endringer på samfunnsnivå. For at dette skal skje må metodene bli allment kjent i avdelingen eller organisasjonen, tilpasses de lokale forhold og de må brukes over tid.

Å måle endringer på mellomnivået er kanskje det mest utfordrende aspektet ved evalueringer av FSSR-tiltak. Varige endringer på dette nivået kan oppnås ved at enkeltpersoner som har deltatt i FSSR-aktiviteter, tar med seg nye metoder og tankesett tilbake til sin avdeling eller organisasjon, og ved at hele avdelingen da tar disse i bruk i praksis. Hvis FSSR-aktivitetene har vært i form av reformer og omorganiseringer, er det relativt enkelt å se i etterkant om disse endringene har blitt akseptert og fungerer eller om organisasjonen formelt eller i praksis opererer i gamle spor. Viktige kilder for å bedømme dette kan for eksempel være styringsdokumenter og interne arbeidsmetoder.

Et intervju med en forsker fra FFI som har deltatt på en rekke arbeidsmøter i Serbia om opplæring i forsvarsøkonomiske analyser, viser at det er svært utfordrende å oppnå varige endringer på mellomnivå. Til tross for et 20-talls møter med deltakere fra forsvarsdepartementet og forsvarsstaben i Serbia ble det registrert lite framgang mellom møtene. Dette skyldtes til dels at det var ulike deltakere på de ulike møtene, men også at deltakerne ikke brukte arbeidsmetodene mellom møtene. I tillegg manglet de data for å implementere metoden fullt ut. Siden forskeren deltok på så mange møter med samme tema fikk han et godt inntrykk av endringer i avdelingen som følge av opplæringen. Å intervju læremestrene kan være en måte å måle effekt på dette nivået på, fordi

de ofte kan se om det skjer noe utvikling i metode eller kompetanse i avdelingen, spesielt hvis de har deltatt i aktivitetene over tid.

Timothy Edmunds har utviklet et rammeverk for å analysere reform av sikkerhetssektoren, hvor han skiller mellom tre nivåer; politisk nivå, organisatorisk nivå og internasjonalt nivå.⁵² Det er særlig det organisatoriske nivået som er interessant i forbindelse med det som her kalles mellomnivået. Målet med FSSR på det organisatoriske nivået er å oppnå en profesjonalisert sikkerhetssektor. Edmunds foreslår å se på blant annet ekspertise for å analysere i hvor stor grad selve organisasjonen er blitt profesjonalisert.⁵³ En sikkerhetssektor som har den ekspertisen og kompetansen som trengs for å oppfylle de interne og eksterne funksjoner og oppgaver effektivt, mener Edmunds er profesjonalisert. Dette kan være en måte å analysere om reformarbeid har institusjonalisert seg på mellomnivået.

Andre effekter som kan analyseres er for eksempel effektivitet, langsiktighet og etterrettelighet. Med effektivitet menes om avdelingen eller organisasjonen har evne til å utføre oppgavene effektivt, gjennom gode arbeidsmetoder, fornuftig organisering og de nødvendige (for eksempel tekniske) hjelpemidler. Ineffektivitet kan for eksempel oppstå hvis avdelingen er organisert på en slik måte at oppgaver dupliseres eller forsinkes unødig. Det kan også tenkes at avdelinger er overbemannet eller innehar feil kompetanse i forhold til nye krav. I tillegg er det viktig at avdelingen evner å tenke langsiktig. Forsvarsdepartementet i Bosnia-Hercegovina hadde for eksempel ikke laget langsiktige budsjetter tidligere og hadde lite kunnskap om hvordan prisene på forsvarsmateriell stiger ut over normal prisvekst. Å tenke langsiktig rundt investeringer, bemanning og fremtidig kompetansebehov er ofte noe som må læres eller som krever bevisstgjøring.

I begrepet etterrettelighet ligger at organisasjonen eller avdelingen ikke er preget av patron-klientforhold eller korrupsjon, men løser oppgavene på en ansvarlig måte. Lojalitet skal ligge hos arbeidsgiver, og ikke hos bekjente eller tidligere overordnede. I tillegg skal arbeidet utføres på en transparent og sporbar måte, det vil si at det skal være mulig å se hvordan en kommer fram til ulike resultater, og beslutninger skal begrunnes på en fornuftig måte. Etterrettelighet er noe som hver enkelt medarbeider må etterleve, men holdningene må gjennomsyre hele avdelingen eller organisasjonen.

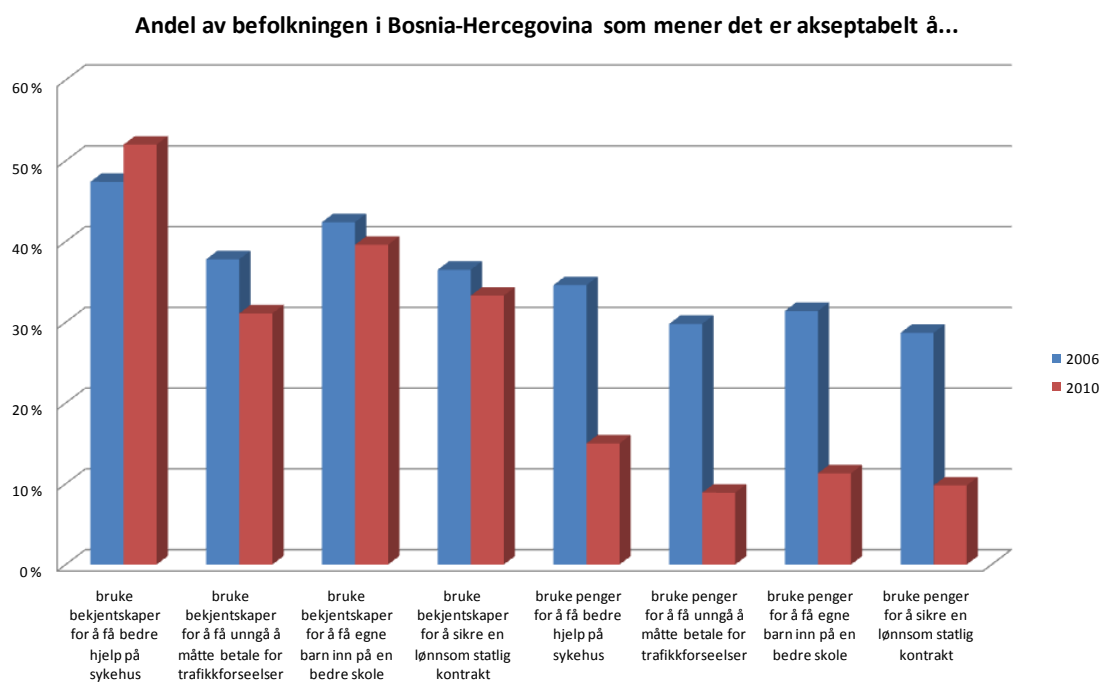
Et av problemene med å måle effekt på mellomnivået er at det ikke alltid er samsvar mellom offisielle dokumenter og direktiver og det som gjøres i praksis, jamfør avsnitt 2.2. Selv om det fra utsiden ser ut som demokratiske prinsipper blir etterfulgt, kan autoritære strukturer, patron-klientforhold og dårlig sivil kontroll over militæret fortsette under overflaten.⁵⁴ For eksempel viser tall fra Gallup Balkan Monitor at nesten 40 % av befolkningen i Bosnia-Hercegovina mener det er akseptabelt å bruke nettverk og bekjentskaper for å sikre seg fordeler (se figur 3.1). Sammenligning av tall fra 2006 og 2010 viser at denne andelen har gått ned, men det er allikevel svært

⁵² Edmunds, 2007.

⁵³ Edmunds, 2007, s. 38–39.

⁵⁴ Edmunds, 2007.

mange som mener dette er akseptabelt. Det er ikke usannsynlig at samme holdninger er reflektert i betydelig grad også i sikkerhetssektoren.



Figur 3.1 Befolkningens aksept av korrupsjon og bruk av bekjentskaper for å oppnå fordeler.
Kilde: Gallup Balkan Monitor, 2009.

3.3 Effekter på makronivå

På makronivå, det vil si stat eller region, er det gode muligheter for å se på endringer, og det finnes mye statistikk og indikatorer som måler utvikling på dette nivået. Avsnittene under gir eksempler på hva slags data som kan benyttes for å se på hvordan land og regioner viser utvikling i den ene eller den andre retningen. Oversikten er ikke uttømmende, og det er mange måter å sammenstille data på makronivå som gir et godt bilde av utviklingstrekk på dette nivået.

3.3.1 Integrasjon i regionale sikkerhetsstrukturer

På Balkan er euroatlantisk integrasjon et av hovedmålene med FSSR-arbeid på makronivå, og mange av aktivitetene går direkte på å gjøre land som Bosnia-Hercegovina i stand til å oppfylle krav fra EU og/eller Nato.⁵⁵ Selve prosessen mot EU- og Nato-medlemskap er en indikator på utviklingstrekk på makronivå fordi både EU og Nato har visse krav som må oppfylles før medlemskap er aktuelt.

Tabell 3.2 under viser årstallet for når de ulike landene oppnådde *Partnership for Peace*-status (PfP), ble en del av *Membership Application Process* (MAP) og eventuelt når de ble Nato-

⁵⁵ I andre deler av verden finnes det tilsvarende sikkerhetsstrukturer som er aktuelle for land som gjennomgår sikkerhetssektorreform, for eksempel *African Union*, *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) og *Organization of American States* (OAS).

medlemmer. Albania og Kroatia er allerede fullverdige Nato-medlemmer. Makedonias invitasjon til medlemskap ble blokkert av Hellas i 2008, og det ble besluttet at Makedonia først kan bli Nato-medlem når navnestriden med Hellas er løst. Det er også verdt å merke seg at Serbia ikke ønsker Nato-medlemskap, men foreløpig er fornøyd med å ha PfP-status.

	PfP-status	MAP-status	Medlem
Albania	1994	1999	2009
Kroatia	2000	2002	2009
Makedonia	1995	1999	
Montenegro	2006	2009	
Serbia	2006	(ønsker ikke medlemskap)	
Bosnia-Hercegovina	2006	2010	

Tabell 3.2 *Prosessen mot Nato-medlemskap for landene på Vest-Balkan.*

Landene på Vest-Balkan har også ulike tidslinjer når det gjelder EU-medlemskap. Tabell 3.3 viser når de ulike landene signerte *Stabilisation and Association Agreement (SAA)*, når de oppnådde offisiell kandidatstatus og startet forhandlingene om medlemskap, og når de eventuelt vil bli medlem. Foreløpig er ingen av landene medlem av EU, men Kroatia fullførte forhandlingene om medlemskap i 2011 og er i gang med ratifiseringsprosessen. Landet vil sannsynligvis bli fullt medlem av EU i 2013.⁵⁶ Serbia vil mest sannsynlig søke om offisiell kandidatstatus i 2011, noe som er mulig siden Serbia nå har arrestert og utlevert Ratko Mladić og Goran Hadžić til Det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY).

	SAA signert	Kandidatstatus	Medlem
Kroatia	2001	2004	(2013)
Makedonia	2001	2005	
Montenegro	2007	2010	
Serbia	2008	(2012)	
Albania	2006		
Bosnia-Hercegovina	2008		

Tabell 3.3 *Prosessen mot EU-medlemskap for landene på Vest-Balkan.*

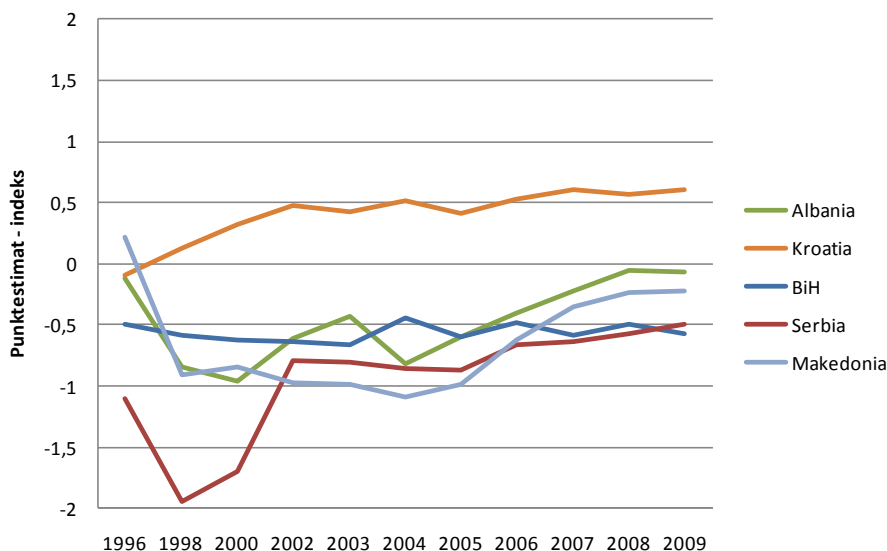
3.3.2 Sikkerhet og stabilitet

The World Bank sammenstiller data fra mange kilder og lager en *Worldwide Governance Index (WGI)*, som kan gi en pekepinn på hvilken vei utviklingen går på makronivå. For eksempel går en av indikatorene på politisk stabilitet. Her ser det ut som Bosnia-Hercegovina har stagnert de siste 15 årene (figur 3.2).⁵⁷ Dette kan skyldes det splittede politiske systemet som gjør at beslutninger ikke tas og at etniske skiller opprettholdes. I tillegg er International Crisis Groups rapporter om situasjonen på Vest-Balkan en god kilde til informasjon. En rapport fra 2009 konkluderer med at

⁵⁶ Utenriksdepartementet, 2011.

⁵⁷ For Kosovo og Montenegro finnes ikke tidsserier tilbake til 1996, så disse er utelatt.

Bosnia-Hercegovina er i ferd med å bli mindre stabilt. Rapporten sier at prosessen mot EU-medlemskap har stoppet opp, og at spenningene mellom bosnjaker og serbere har blusset opp igjen.⁵⁸ Ifølge rapporten var sikkerhets- og justissektoren den eneste sektoren med positiv utvikling, spesielt når det gjelder forsvaret og høyesterett. Det fremheves spesielt at Nato bør øke innsatsen innen opplæring, trening og militærøvelser, og at videre forsvarsreform bør skje i samarbeid med Nato.⁵⁹



Figur 3.2 Figuren viser graden av politisk stabilitet på Vest-Balkan, målt gjennom en indeks utviklet av World Bank. Indeksen går fra -2 til 2, hvor 2 er beste score. Kilde: World Bank, 2009.

Gallup Balkan Monitor er en annen god kilde til informasjon om denne regionen. Balkan Monitor Group gjennomfører årlige spørreundersøkelser med representative utvalg innbyggere fra alle land på Vest-Balkan. Mange av spørsmålene går igjen fra år til år, slik at det er mulig å lage gode tidsserier. Tall fra Gallup Balkan Monitor viser for eksempel at innbyggerne i Bosnia-Hercegovina ønsker mer samarbeid med andre land i regionen, og en sammenlikning av tall fra 2005 og 2009 viser en positiv utvikling (figur 3.3).⁶⁰ Nesten 70 % ønsker sterkere bånd til naboland, og det er færre i 2009 enn i 2005 som mener at historiske fiendtligheter er en hindring til mer regionalt samarbeid, noe som kan tyde på en mer forsonende holdning. Fra 2005–2009 er det stadig flere som ønsker å bygge flere broer og grensepasseringer i regionen.

Det har vært fokus på regionalt samarbeid både fra norsk og andre lands side, og Norge bidro med nesten 1,7 millioner kroner til multilaterale FSSR-aktiviteter bare i 2010.⁶¹ Norge har også

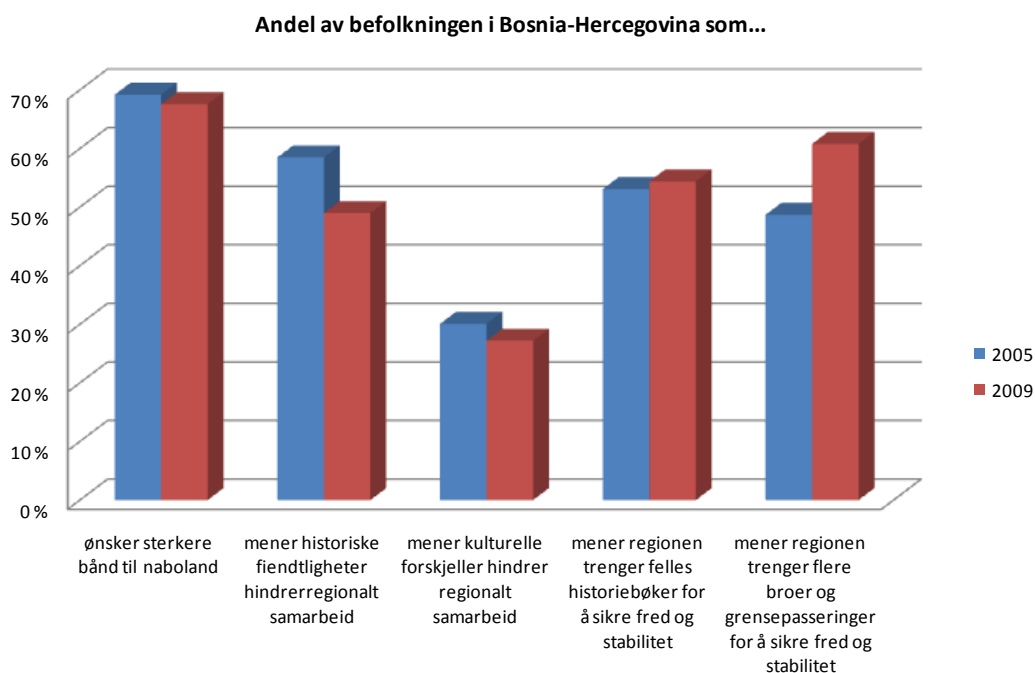
⁵⁸ Crisis Group Europe Report No 198, 2009.

⁵⁹ Crisis Group Europe Report No 198, 2009, s. 24.

⁶⁰ Gallup Balkan Monitor, 2009.

⁶¹ Forsvarsdepartementet, 2010.

bidratt til multilaterale FSSR-aktiviteter gjennom å støtte FNs og andre regionale organisasjoners FSSR-kapasiteter, og gjennom støtte til nordisk-baltiske initiativer innen FSSR.⁶²



Figur 3.3 Synet på regionalt samarbeid blant innbyggere i Bosnia-Hercegovina, 2005 og 2009. Kilde: Gallup Balkan Monitor, 2009.

3.3.3 Bekjempelse av korrupsjon

Korrupsjon er en trussel mot demokratiet fordi det svekker tillitten mellom borgerne og myndighetene. Korrupsjon fører også til dårlig forutsigbarhet for næringslivet og utenlandske investorer, og hemmer derfor økonomisk og politisk utvikling. Å arbeide for å redusere korrupsjon er et krav fra EU for potensielle medlemsland, og er et eksempel på hvordan euro-atlantisk integrasjon kan bidra til å skape mer demokrati og transparens i regionen. Bekjempelse av korrupsjon er en viktig del av SSR-arbeidet.

Transparency International lager hvert år en korrupsjonsindeks, *Corruption Perceptions Index* (CPI), som viser hvor utbredt korrupsjon er i de fleste land i verden.⁶³ Indeksen går fra 0 til 10, og jo nærmere 10 et land scorer, jo mindre utbredt er korrupsjon. Tabell 3.4 under viser korrupsjonsindeksen for de største landene i Vest-Europa og Sentral- og Øst-Europa. Norge er på 6. plass, med en score på 9. Landene på Vest-Balkan er uthevet. De fleste landene i Vest-Europa skårer over 6 på indeksen, med unntak av Italia og Hellas, som begge skårer under 4. Ingen av landene på Vest-Balkan skårer imidlertid over 4, noe som viser at korrupsjon er svært utbredt i regionen. Globalt sett er Bosnia-Hercegovina på 91. plass av 183 land når det gjelder korrupsjon, sammen med blant annet Gambia, Swaziland og Djibouti. Både Albania og Kosovo skårer imidlertid dårligere, på 95. og 112. plass.

⁶² Caparini et al., 2011, s. 31.

⁶³ Transparency International, 2011.

Rangering	Land	CPI 2011
1	New Zealand	9.5
2	Danmark	9.4
2	Finland	9.4
4	Sverige	9.3
6	Norge	9.0
14	Tyskland	8.0
16	United Kingdom	7.8
24	United States	7.1
25	Frankrike	7.0
31	Spania	6.2
32	Portugal	6.1
35	Slovenia	5.9
41	Polen	5.5
54	Ungarn	4.6
57	Tsjekia	4.4
61	Tyrkia	4.2
66	Kroatia	4.0
66	Montenegro	4.0
66	Slovakia	4.0
69	Italia	3.9
69	Makedonia	3.9
75	Romania	3.6
80	Hellas	3.4
86	Bulgaria	3.3
86	Serbia	3.3
91	Bosnia-Hercegovina	3.2
95	Albania	3.1
112	Kosovo	2.9
143	Russland	2.4
180	Afghanistan	1.5
182	Nord-Korea	1.0
182	Somalia	1.0

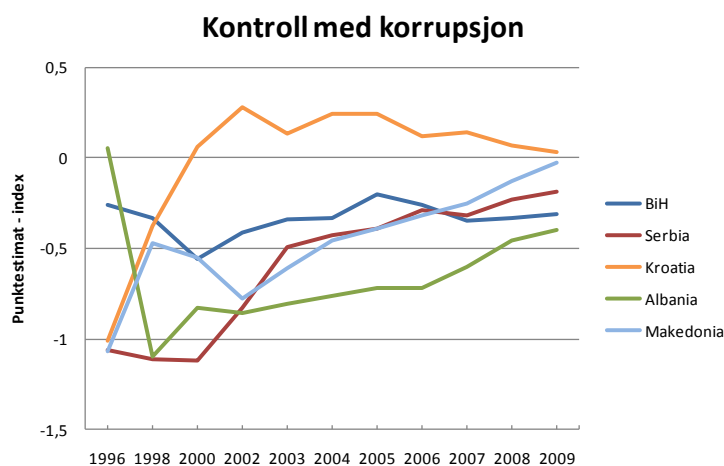
Tabell 3.4 *Corruptions Perception Index (CPI) 2011 for land i Europa og Sentral- og Øst-Europa. Jo lavere score, jo mer utbredt er korrupsjon. New Zealand og Danmark er på delt førsteplass, mens Nord-Korea og Somalia deler sisteplassen.*⁶⁴

Worldwide Governance Index har også indikatorer som går på kontroll med korrupsjon. Når det gjelder Vest-Balkan varierer utviklingen i perioden 1996–2009 (figur 3.4). Både Kroatia, Serbia og Makedonia har forbedret sin kontroll med korrupsjon, og siden 1998 viser også Albania en viss forbedring når det gjelder korrupsjon. Imidlertid viser Bosnia-Hercegovina få tegn til positiv utvikling når det gjelder å kontrollere korrupsjon. En rapport fra *International Crisis Group* hevder at korrupsjon er utbredt i Bosnia-Hercegovina både i Føderasjonen og i Republikken, og at familiebånd og bekjentskaper er utnyttet regelmessig for å skaffe seg økonomiske og politiske fordeler ("cronyism" på engelsk).⁶⁵ Som nevnt i kapittel 3.2 viser også data fra *Gallup Balkan Monitor* at svært mange i Bosnia-Hercegovina mener bestikkelser og bruk av bekjentskaper for å

⁶⁴ Transparency International, 2011.

⁶⁵ Crisis Group Europe Report No 209, 2010.

oppnå fordeler er akseptabelt. Myndighetene i Bosnia-Hercegovina opprettet et *Anti-Corruption Agency* i 2010, men byrået har til nå vært både ”underpowered and underfunded”.⁶⁶ Dermed har byrået hatt liten praktisk betydning for å bekjempe korrupsjon, og det viser at myndighetene har lite fokus på anti-korrupsjonsarbeid.



Figur 3.4 Kontroll med korrupsjon i land på Vest-Balkan. Indeksen går fra -2 til 2, hvor 2 er beste score. World Bank, 2009.

3.4 Oppsummering

Dette kapitlet har sett på noen eksempler på hvordan effekter av FSSR-aktiviteter kan måles på ulike nivå. Flere studier gjennomført de siste årene hevder at norsk FSSR-innsats er vellykket, bidrar til å utgjøre en forskjell og bør fortsettes. I følge UD har Norge klart evnet å gjøre en forskjell på Vest-Balkan, og det hevdes at ”norsk bistand er relevant, effektiv og av et betydelig omfang”.⁶⁷ Spesielt styrkingen av sikkerhetssektoren i Bosnia-Hercegovina trekkes fram som eksempel på suksess. Også evalueringsrapporten om norsk utviklingsbistand til Vest-Balkan fra Norad konkluderer med at tiltakene jevnt over har vært effektive, og særlig innen sikkerhetssektorreform er det flere suksesshistorier.⁶⁸ Haaverstads studie viser til gode resultater fra norsk FSSR-innsats, og hevder at Norge har utgjort en forskjell.⁶⁹

Imidlertid er det usikkert hvordan disse vurderingene er foretatt, spesielt når det gjelder å dokumentere effekter på det som her kalles mellomnivået. Svært ofte ser man at utviklingstrekk på makronivå tilskrives aktiviteter på mikronivå, uten at koblingen mellom disse er klarlagt. Dette fremheves også i evalueringsrapporten fra Norad, hvor det står at: “in the field of support to democracy, human rights and reconciliation, it is difficult to know what has been achieved, since Outcomes from deliverable Outputs generally are not well specified and much less well documented”.⁷⁰ En gjennomgang av norske SSR-prosjekter gjennomført av NUPI anbefaler at det

⁶⁶ Jukic, 2012.

⁶⁷ Utenriksdepartementet, 2011, s. 6–7.

⁶⁸ Norad, 2010.

⁶⁹ Haaverstad, 2011, s. 82.

⁷⁰ Norad, 2010, s. 44.

i større grad gjennomføres jevnlige evalueringer av både planlagte og gjennomførte SSR-aktiviteter.⁷¹

I dette kapitlet er det forsøkt å klargjøre forskjellen mellom de ulike nivåene og hvordan endringer på disse kan måles. Endringer på mikronivå, hos enkeltpersoner, lar seg forholdsvis enkelt måle. Det er imidlertid først når enkeltpersoner omsetter ny kunnskap i praksis, og reformer institusjonaliserer seg, at endringer gjør seg gjeldende på mellomnivået, det vil si i organisasjonen. En enda større utfordring er å ta steget videre og redegjøre for hvordan endringer på mikro- eller mellomnivået påvirker makronivået, selve staten eller regionen. Denne koblingen er langt mindre innlysende og i beste fall svært ressurskrevende å kartlegge.

I tillegg kan effektene også gå andre veien, fra makronivået og nedover til mellom- og mikronivå. Det iverksettes ofte større reformer og strukturelle endringer på makronivå innen FSSR, og disse endringene må også konsolideres og aksepteres nedover i organisasjonen. Et eksempel kan være omorganiseringer som vedtas på høyere nivå, men som ikke nødvendigvis etterleves nedover i organisasjonen, ved at for eksempel gamle kommandostrukturer lever side om side med nye. Dette problemet er også diskutert i Edmunds, 2007, som skriver at ”some changes are difficult to force from above, no matter how committed and united political elites may be with regard to the goals of the reform process. In some cases – as with value change for example – real reform may only be realistic on a generational timescale”.⁷² Det er derfor helt avgjørende å ha et langsiktig perspektiv både på gjennomføring og evaluering av FSSR. Noen av effektene vil naturlig nok strekke seg over flere nivåer. For eksempel må etterrettelighet kjennetegne både enkeltpersoner, avdelinger og statlig virksomhet som helhet.

Utfordringene som er beskrevet i dette kapitlet må likevel ikke oppfattes dithen at evaluering er nyttesløst. Gjennom rammeverket som er oppsummert i tabell 3.1 er det mulig å få et bedre grep på å evaluere effektene av FSSR-tiltak et stykke på vei og dermed få en pekepinn på om tiltakene virker og hvilke tiltak som virker bedre enn andre.

4 Avslutning

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform er som nevnt et område med stadig økt betydning, og det brukes betydelige ressurser på denne type aktiviteter. Nettopp derfor er det også viktig å ha en solid metode for å analysere og dokumentere effekter av disse aktivitetene slik at ressursene kan settes inn der de gir størst og varig effekt. Denne rapporten har sett nærmere på mulighetene for å måle virkningene av FSSR-tiltak. Den største utfordringen når det gjelder å måle slike effekter er sammenhengen mellom aktiviteter på mikronivå og målsetninger på makronivå. Fra norsk side er hovedmålsetningene for FSSR-arbeid euroatlantisk integrasjon, sikkerhet og stabilitet samt demokratisering. Imidlertid foregår FSSR-arbeidet som regel på mikronivå, med enkeltindivider eller i beste fall avdelinger eller enheter. Det mest interessante nivået er imidlertid nivået mellom

⁷¹ Caparini et al., 2011.

⁷² Edmunds, 2007, s. 246.

makronivået og mikronivået fordi det er først når endringene skjer her at de får størst effekt og blir varige. På dette området er det behov for mer kunnskap, blant annet for å utvikle gode indikatorer for å måle effekt.

I denne rapporten er det skissert hvordan slik effektmåling kan gjennomføres, med eksempler fra Vest-Balkan. Gjennomgangen viser at det er enklere å måle effekt på mikro- og makronivå enn på mellomnivå. På mikronivå kan en bruke observasjon og intervju for å se hvordan deltakerne stiller seg til og gjør bruk av opplæring eller nye arbeidsmetoder. På makronivået kan en se på en rekke nasjonale indikatorer, statistikk og nasjonale strategiske dokumenter, som sier noe om utviklingen i landet. På mellomnivå er det vanskeligere å måle effekt, men ved å se på interne styringsdokumenter, strategier, planer og arbeidsmetoder er det mulig å måle effekter også på dette nivået. En grundig analyse er imidlertid ressurskrevende.

4.1 Videre arbeid

FSSR er et vidt begrep som favner mange ulike typer aktiviteter. Den type FSSR som er beskrevet i denne rapporten, er et eksempel på mer administrativt og institusjonelt reformarbeid. Det norske bidraget til *Operational Mentoring and Liaison Team (OMLT)* i Afghanistan er et eksempel på militærfaglig opplæring og trening, og innebærer helt andre typer aktiviteter. For denne typen aktiviteter er det nødvendig å utvikle andre effektmål enn det som er beskrevet her, og er noe som det bør arbeides videre med. Det bør også utvikles effektmål spesifikt for andre deler av verden, siden de som er beskrevet her er tilpasset Vest-Balkan. En afrikansk kontekst vil ha behov for andre typer effektmål.

Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform er interessant å se på i forbindelse med en mulig rolle for det norske Forsvaret når det gjelder internasjonalt engasjement i fremtiden, og hvordan man kan bidra best mens og etter at man trekker seg ut av en konflikt. Det bør vurderes om ikke FSSR-aktiviteter bør være en del av exit-strategien i alle internasjonale operasjoner, i alle fall der hvor bakkestyrker er involvert.

Det er også nødvendig med mer forskning på FSSR, for eksempel for å utvikle gode indikatorer på hvordan effekter kan sammenlignes mellom ulike land. Dette metodiske rammeverket bør også følges opp, enten gjennom å utføre en effektmåling eller gjennom å videreutvikle det metodiske rammeverket som er beskrevet her. Eventuelt kan en videreutvikling av rammeverket skje gjennom å utføre en effektmåling fordi en da vil se hvilke indikatorer som fungerer.

Det anbefales videre at FFI utarbeider en evaluering på mikronivå etter hver workshop. Dette kan for eksempel gjøres gjennom å dele ut spørreskjema til de utenlandske deltakerne, eller gjennom å notere egne betraktninger etter hvert arbeidsmøte. Hvis dette følges opp over tid vil en kunne få gode tidsserier som kan si noe om utviklingen blant de som deltar. I tillegg kan det tenkes at forsvarsattachéer eller ansatte ved norske ambassader kan følge opp og rapportere om utviklingen på de ulike nivåene, siden disse har jevnlig kontakt med personell i de støttede lands forsvarsdepartement og forsvarsstaber.

Effektmåling av FSSR er et relativt nytt fagfelt, og denne rapporten er bare begynnelsen på et større arbeid som bør gjennomføres for å sikre at norske midler brukes på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Referanser

- Annan, Kofi. 2005. *The Secretary-General address to the Summit of the African Union*. I Sirte, Libya, 4. juli 2005. www.africa-union.org/summit/July%202005/UN%20Secretary%20General%20-%20Sirte%2004jul05.htm. Besøkt 22.2.2012.
- Bailes, Alyson. 2007. "The Quest for an EU Approach to Security Sector Reform." I *Challenges and Prospects for Nordic-Baltic Security Sector Reform - the Western Balkans, Ukraine, Afghanistan and Sub-Saharan Africa*. Ekengren, Magnus, Carl-Einar Stålvant og Anna Helkama-Rågård (red). Stockholm: Swedish National Defence College.
- Balkan Monitor Group. 2009. *Gallup Balkan Monitor*. www.balkan-monitor.eu/index.php/dashboard. Besøkt 15.11.2011.
- Bennett, Christopher. "Gjennombrudd på Balkan". *NATO-nytt*. Den norske Atlanterhavskomite. Sommer/høst 2000.
- Caparini, Marina, Kari Marie Kjellstad og Trine Nikolaisen. 2011. *A Stocktaking of Norwegian Engagement in Security Sector Reform*. NUPI Report, Security in Practice 11 – 2011. www.nupi.no/Publikasjoner/Boeker-Rapporter/2011/A-Stocktaking-of-Norwegian-Engagement-in-Security-Sector-Reform. Besøkt 12.1.2012.
- Celador, Gemma Colantes og Ana E. Juncos. "Security Sector Reform in the Western Balkans: The Challenge of Coordination and Long Term Strategy". I *Challenges and Prospects for Nordic-Baltic Security Sector Reform – the Western Balkans, Ukraine, Afghanistan and Sub-Saharan Africa*. Ekengren, Magnus, Carl-Einar Stålvant og Anna Helkama-Rågård (red). Stockholm: Swedish National Defence College.
- Chanaa, Jane. 2002. *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*. Routledge.
- Crisis Group Europe Report No 198. 2009. *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe*. International Crisis Group.
- Crisis Group Europe Report No 209. 2010. *Federation of Bosnia and Herzegovina – A Parallel Crisis*. International Crisis Group.
- Edmunds, Timothy. 2007. *Security sector reform in transforming societies. Coratia, Serbia and Montenegro*. Manchester University Press.
- Forsvarets forum. 2010. I Europas ustabile hjørne. *Forsvarets forum*, 2010.
- Forsvarsdepartementet. 2012. Prop. 1 S (2011–2012). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2012.

- 2010. Iverksettelsesbrev for Forsvarssektoren for gjennomføringsåret 2011. Vedlegg C.
- 2010. *Defence and Security Sector Reform. 2010 Activity Catalogue. Norwegian support to Nato partner countries.*
- Forsvarskomiteen. 2008. Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2009, kapitler under Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).
- Haaverstad, Terje. 2011. *Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform. Organisering, motiver og resultater.* Forsvarets høyskole, masteroppgave våren 2011.
- Hansen, Annika. 2010. "Politi i FN-tjenste: I skjæringspunktet mellom utvikling, styresett og stabilisering." I *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner.* Nyhamar, Tore (red). Oslo: Abstrakt forlag.
- Hendrickson, Dylan. 2002. *Understanding and Supporting Security Sector Reform.* London: Department for International Development.
- Johansen, Iver. 2010. *Hva betyr samfunnet for militær effektivitet?* Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2010/01176.
- Jukic, Elvira. 2012. *Bosnia Urged To Boost Anti-Corruption Agency.* Balkan Insight. <http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-urged-bosnia-to-strengthen-anti-corruption-agency>. Publisert 20.3.2012. Besøkt 27.3.2012.
- Lien, Guro og Alf Christian Hennem. 2009. *Arbeidsmøte med MoD fra Bosnia-Hercegovina, Sarajevo, 23.–24. november og 9.–10. desember 2009.* Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-reiserapport 2009/02078.
- Locher III, James R. and Michael Donley. 2004. Military Matters. Reforming Bosnia and Herzegovina's defence institutions. *Nato Defence Review.* <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue4/english/military.html>
- Malcolm, Noel. 1996. *Bosnia: A Short History.* NYU Press.
- Nato Defence Review.* 2004. "Interview with Nikola Radovanovic: Bosnian Defence Minister". www.nato.int/docu/review/2004/issue4/english/interview_c.html
- 2008. "Bosnia: A New Model Army?" www.nato.int/docu/review/2008/07/VID_BOSNIA_DEFENCEREFORM/EN/index.htm. Besøkt 15.11.2011.

- Norad. 2010. *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with the Western Balkans*. Rapport nr. 7.
- Norheim-Martinsen, Per M., Tore Nyhamar, Anders Kjølberg, Stian Kjeksrud og Jacob Aasland Ravndal. *Fremtidens internasjonale operasjoner*. Forsvarets forskningsinstitutt, FFI-rapport 2011/01697.
- Schnabel, Albrecht and Hans-Georg Erhart. 2005. Post-conflict societies and the military: Challenges and problems of security sector reform. I *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. New York: United Nations University Press.
- The Economist. 2011. *Bosnia's December Surprise*.
www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/12/new-bosnian-government. Besøkt 2.1.2012.
- Tjønneland, Elling N. 2003. *Norway and Security Sector Reform in Developing Countries*. Rapport nr. 12. Chr. Michelsens Institutt.
- Transparency International. 2011. "Corruption Perceptions Index 2011."
www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2011/results. Besøkt 23.1.2012.
- UNEP/GRID-Arendal. 2007. "Population Groups in the Balkan Region and Eastern Europe."
<http://maps.grida.no/go/graphic/population-groups-in-the-balkan-region-and-eastern-europe>. Besøkt 31.10.2011.
- Utenriksdepartementet. 2011. Meld. St. 17 (2010–2011). *Norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa*. www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmld/2010-2011/medl-st-17-20102011.html?id=638155. Besøkt 15.11.2011.
- Wikipedia Commons. 2011. "Ethnic Relations in Bosnia-Herzegovina."
http://en.wikipedia.org/wiki/File:ethnic_relations_1991.GIF. Besøkt 31.10.2011.
- World Bank. 2009. Worldwide Governance Indicator (WGI).
www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp. Besøkt 14.12.2011.

Forkortelser

BiH	Bosnia-Hercegovina
CHIPS	Challenges in Peace and Stabilization Operations, FFI-prosjekt 1172
CPI	Corruptions Perceptions Index
DFID	Department for International Development (UK)
DSSR	Defence and Security Sector Reform
EU	Den europeiske union
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FN	Forente nasjoner
FSSR	Forsvarsrettet sikkerhetssektorreform
ICTY	Det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia
ISAF	International Security Force Afghanistan
MAP	Membership Application Process (EU)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OHR	Office of the High Representative (i Bosnia-Hercegovina)
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team
PfP	Partnership for Peace (Nato)
SAA	Stabilisation and Association Agreement (EU)
SSR	Sikkerhetssektorreform
UD	Utenriksdepartementet
WGI	Worldwide Governance Index

Appendix A Vest-Balkan

Vest-Balkan er en relativt ny betegnelse som ble tatt i bruk på 1990-tallet, og omfatter i følge EUs definisjon de fleste landene som tidligere var en del av Jugoslavia: Kroatia, Bosnia-Hercegovina, Serbia, Makedonia,⁷³ Kosovo og Montenegro (se figur A.1). Slovenia var også en del av Jugoslavia, men er vanligvis ikke inkludert i Vest-Balkan. Derimot inkluderer man ofte Albania. Men selv om disse landene ofte grupperes sammen i begrepet Vest-Balkan, er de suverene stater som er svært ulike, og som handler ut fra egne interesser. Regionale prosjekter har til tider vært svært problematiske, på grunn av historiske uoverensstemmelser eller etniske og religiøse spenninger. Etnisitet og religion samsvarer ikke med landegrensene på Vest-Balkan, og etniske minoriteter identifiserer seg i stor grad med sitt ”moderland”.



Figur A.1 Landene på Vest-Balkan med befolkningsgrupper. (Illustrasjonen er fra før Kosovo erklærte uavhengighet.) UNEP/GRID-Arendal, 2007.

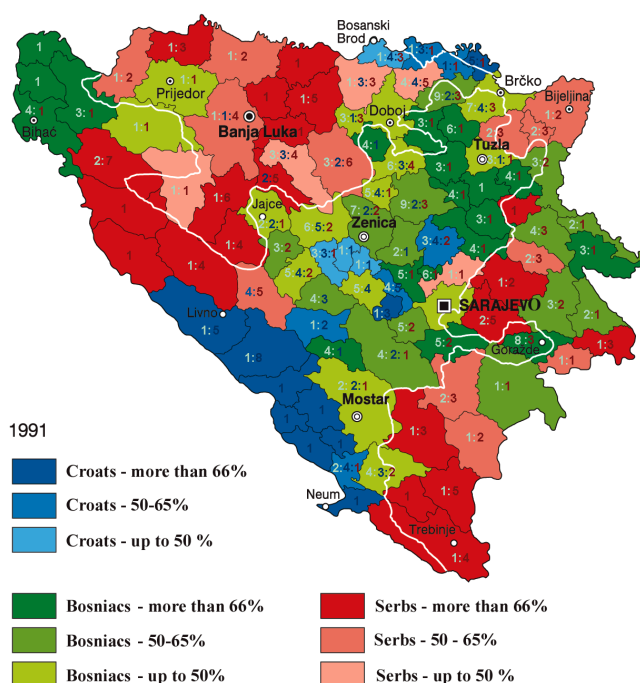
⁷³ Det konstitusjonelle navnet på Makedonia er *Republikken Makedonia*, men fordi flere land ikke anerkjenner dette navnet brukes av og til det midlertidige navnet *Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia*. Hellas har protestert på bruken av navnet Makedonia siden dette også er navnet på en provins i Hellas. Enkelte grekere mener at Makedonia ved å bruke dette navnet antyder at de ønsker å innlemme denne provinsen i republikken Makedonia. Navnestriden har ført til at Hellas har lagt ned veto mot Makedonias EU- og NATO-medlemskap. Republikken Makedonia anerkjennes under dette navnet av 131 land, mens 18 land har valgt å bruke det foreløpige navnet inntil konflikten med Hellas er løst.

Appendix B Bosnia-Hercegovina

Siden det er Bosnia-Hercegovina Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har samarbeidet mest med er det naturlig å se nærmere på utviklingen i dette landet. Siden både det politiske systemet og mesteparten av forsvarssektoren ble sterkt påvirket av krigen i 1992–95, kan det være nyttig med en kort gjennomgang av nyere historie. Krigen fikk også betydning for nasjonalisme og befolkningssammensetningen i Bosnia-Hercegovina, og forholdet til etnisitet gjennomsyrrer hele det bosniske samfunnet. Til slutt gis en kort gjennomgang av forsvarsreformene som har vært gjennomført de siste fem år.

Befolkning

Befolkningen i Bosnia-Hercegovina består av tre etniske grupper: bosnjaker, serbere og kroater⁷⁴ (se figur B.2), og en folketelling fra 1991 viste at bosnjakene utgjør 43 %, serberne utgjør 31 % og kroatene utgjør 17 %.⁷⁵ Landet er også delt religiøst, med rundt 45 % muslimer (bosnjaker), drøye 50 % kristne, hvorav 37 % er ortodokse (serbere), 15 % er katolikker (kroater), og litt under 3 % jøder, protestanter og ikke-religiøse.



Figur B.2 Etnisk sammensetning i Bosnia-Hercegovina etter forrige folkeopptelling (1991). Blått viser områder med kroatisk befolkning, grønt er områder med bosniske muslimer (bosnjaker), og rødt viser områder med serbisk majoritet. De hvite strekene viser grensene for Republikken Srpska og Føderasjonen Bosnia-Hercegovina. Kilde: Wikipedia Commons, 2011

⁷⁴ "Bosnjaker" brukes her om bosniske muslimer, mens "bosniere" brukes om alle innbyggere i staten Bosnia-Hercegovina, inkludert serbere og kroater.

⁷⁵ Det har ikke vært gjennomført folketelling i Bosnia-Hercegovina siden 1991. På grunn av den viktige rollen til etnisitet i Bosnia-Hercegovina er folkeopptelling et følsomt tema fordi det er sannsynlig at fordelingen og bosettingen mellom de ulike etnisitetene har endret seg etter krigen. En ny folkeopptelling er planlagt i oktober 2012.

Etnisitet gjennomsyrrer alt i Bosnia-Hercegovina, og politikere velges primært basert på hvilken etnisitet de har, i større grad enn kvalifikasjoner. Utdanningssystemet er helt segregert, og skole-elevne lærer to ulike historier om krigen på 1990-tallet. Politiet er også segregert, mens forsvaret er en av få suksesshistorier hvor man har fått til integrering (se avsnittet under). I tillegg får kroatisk og serbisk bosniere automatisk statsborgerskap også i henholdsvis Kroatia og Serbia, noe som innebærer at kroatisk bosniere får arbeidstillatelse i EU når Kroatia mest sannsynlig blir medlem i 2013.

Krigen i Bosnia-Hercegovina

Etter andre verdenskrig ble Bosnia-Hercegovina en del av den kommunistiske føderasjonen Jugoslavia under Tito, som en av seks entiteter. Etter Titos død i 1980 begynte nasjonalistiske krefter i både Serbia, Bosnia-Hercegovina og Kroatia å gjøre seg stadig mer gjeldende, og i 1990 skulle det for første gang holdes valg i Bosnia-Hercegovina hvor også andre partier enn kommunistpartiet kunne delta. Ved valget tapte kommunistene for tre nasjonalistpartier⁷⁶, og en koalisjonsregjering ble dannet mellom serbere, kroater og bosnjaker, ledet av bosnjaken Alija Izetbegović.⁷⁷ På den tiden var det et genuint ønske om å beholde Bosnia-Hercegovina samlet, med alle tre etnisiteter i fredelig sameksistens, men eksterne krefter fra Serbia og Kroatia utnyttet de etniske skillelinjene for egen vinning.⁷⁸

Det var stor uenighet blant de tre partiene om hvorvidt Bosnia-Hercegovina skulle bli i Jugoslavia eller kreve selvstendighet, men parlamentet besluttet i oktober 1991 å erklære uavhengighet. Dette førte til sterke protester fra serbiske medlemmer som ønsket å fortsette å være en del av en serbisk-dominert føderasjon under Slobodan Milošević. Serberne brøt ut av regjeringen i oktober 1991 og dannet Republikken Srpska med Radovan Karadžić i spissen. Det ble også besluttet å avholde en folkeavstemning om uavhengighetsspørsmålet i månedsskiftet februar/mars 1992, noe som ble boikottet av de serbiske parlamentsmedlemmene. Imidlertid viser valgoppslutningen på 64 % at en god del serbere stemte ved folkeavstemningen, og et overveldende flertall på 98 % stemte for bosnisk uavhengighet.⁷⁹ Bosnia-Hercegovina ble også anerkjent uavhengig av FN i april 1992.

I 1992 brøt det ut krig mellom serbere, bosnjaker og kroater. De serbiske styrkene var langt mer ressursterke, blant annet fordi de fikk mye støtte fra Serbia i form av kjøretøy og våpen, og klarte å få kontroll over mye av landet i løpet av 1992. Sarajevo ble beleiret fra april 1992 til februar 1996 – den lengste beleiringen i moderne krigførings historie. Innen 1993 hadde Republikken Srpska kontroll over 70 % av landet, og hele 2,2 millioner mennesker ble flyktninger. Etter en lang og blodig krig ble Dayton-avtalen signert i desember 1995 av presidenten i Bosnia-

⁷⁶ *The Party of Democratic Action* (bosnjakenes nasjonalistparti), *The Serbian Democratic Party* og *The Croatian Democratic Union*.

⁷⁷ Malcolm, 1996.

⁷⁸ Malcolm, 1996.

⁷⁹ Malcolm, 1996.

Hercegovina (Alija Izetbegović), Kroatia (Franjo Tuđman) og Serbia (Slobodan Milošević), og dette stanset alle kamper og la grunnlaget for den politiske strukturen vi ser i dag.⁸⁰

Politisk struktur

Bosnia-Hercegovina er desentralisert i to føderale enheter: Føderasjonen Bosnia-Hercegovina og Republikken Srpska, som hver har sin egen statsminister og president. I Dayton-avtalen ble det besluttet at Føderasjonen Bosnia-Hercegovina skal dekke 51 % av arealet, mens Republikken Srpska dekker 49 %, selv om dette ikke reflekterer befolkningsfordelingen. Internt i Føderasjonen er det mye uenighet mellom kroater og bosnjaker, noe som har ført til at beslutninger blokkeres svært ofte.⁸¹ En rapport fra International Crisis Group peker på de mange utfordringene i Føderasjonen, og det hevdes at Føderasjonen er i krise.⁸² Politikere i Føderasjonen har konsentrert seg mer om nasjonal politikk enn delstatspolitikk, og ønsker en mer sentralisert bosnisk stat. Dette blir imidlertid motarbeidet fra serbisk side, som ønsker en uavhengig Republikk. Politikere i begge entiteter motarbeider i tillegg Dayton-avtalen.⁸³

På statlig nivå er det politiske systemet tredelt, og presidentskapet roterer mellom en serber, en bosnjak og en kroat hver åttende måned. Som et resultat av Dayton-avtalen er den høyeste politiske autoritet i Bosnia-Hercegovina den såkalte Høyrepresentanten (*Office of the High Representative, OHR*) som velges av *the Peace Implementation Council*. OHR har hele 250 internasjonale og 450 lokalt ansatte. De siste årene har imidlertid en del makt blitt tilbakeført til bosnierne selv, selv om OHR fortsatt kan overstyre parlamentets avgjørelser og avsette valgte representanter. Et spørsmål mange kommentatorer stiller seg er om Bosnia-Hercegovina kan bli medlem av Nato og/eller EU så lenge OHR har så mye makt, og den norske regjeringen går inn for å avskaffe Høyrepresentanten.⁸⁴

Et tredelt politisk system og en todelt stat påvirker naturlig nok evnene til å treffe strategiske beslutninger. Det siste valget på nasjonalt nivå ble gjennomført i oktober 2010, men en regjering ble først dannet 28. desember 2011, nesten 15 måneder etter valget.⁸⁵

Forsvaret og forsvarsreform i Bosnia-Hercegovina

Bosnia-Hercegovina har svært begrensede militærressurser. Mye av utstyret er gammelt, og forsvaret er personellintensivt med et relativt lavt utdanningsnivå. I Jugoslavia var mesteparten av offiserskorpset serbisk, og Bosnia-Hercegovina har lite å bygge på. I følge en artikkel i Nato

⁸⁰ Milošević ble senere dømt til 33 år fengsel for folkemord, men døde i fengsel i 2006. Også Radovan Karadžić (president i Republika Srpska under krigen), Ratko Mladić (sjef for de bosnisk-serbiske styrkene under krigen) og Goran Hadžić (sjef for de serbisk-kroatiske styrkene under krigen) sitter fengslet og venter på at saken i Det internasjonale krigsforbrytertribunalet for det tidligere Jugoslavia (ICTY) skal komme opp. Alija Izetbegović ble etter krigen medlem av presidentskapet i Bosnia-Hercegovina, og hans sønn Bakir ble valgt inn til presidentskapet i 2010.

⁸¹ Crisis Group Europe Report No 209, 2010.

⁸² Crisis Group Europe Report No 209, 2010.

⁸³ Crisis Group Europe Report No 198, 2009.

⁸⁴ Utenriksdepartementet, 2011.

⁸⁵ The Economist, 2011.

Defence Review fra 2004 arvet Bosnia-Hercegovina mange utfordringer fra kommunisttida.⁸⁶ Blant annet var enkelte deler av kommandostrukturen i forsvaret under kommunismen svært politiserte, og budsjettering og administrasjon foregikk på en lite transparent måte. I tillegg var det svak sivil kontroll over forsvaret og det var lite kommunikasjon mellom forsvarsministeren og forsvarsstaben.

Inntil 2003 hadde Bosnia-Hercegovina tre forsvarsstyrker, en for bosniaker, en for serbere og en for kroater, og to forsvarsministre, en i Republikken og en i Føderasjonen. I september 2003 ble det vedtatt å slå sammen de tre styrkene, noe som har gjort det nødvendig med en modernisering og gjennomgang av forsvarsstrukturen. I følge Nato Defence Review fra 2008 var forsvarsreformen allerede da kommet lenger enn forventet, og forsvaret i Bosnia-Hercegovina er nå profesjonalisert og nedskalert i forhold til perioden før 2003.⁸⁷ Reformen har også gjort at forsvaret nå er en populær arbeidsplass i Bosnia-Hercegovina, og en av institusjonene befolkningen stoler mest på.⁸⁸ Målet med å gjennomføre reformen har vært å bli i stand til å oppfylle Natos krav om medlemskap.

Under forsvarsreformen ble kontrollen over militæret overført til statlig nivå, og det ble innført sivil kontroll over militæret. I tillegg ble det opprettet et nytt statlig forsvarsdepartement, samt en fellesstab og et operativt hovedkvarter.⁸⁹ Det ble også etablert nye rutiner for planlegging og budsjettering, og FFI har bistått bosnierne med å utvikle ny metodikk for dette. Et av målene med forsvarsreformen har vært å bygge opp kompetanse innen planlegging, etterretning og ledelse. I tillegg har man redusert antall offiserer med rundt 3000 mann.⁹⁰ Nedskalering har vært mulig i stor grad takket være *Nato Trust Fund*, som har sørget for at overflødige soldater og offiserer kan få stipend til omskolering og oppstart av egne bedrifter.⁹¹ En viktig forutsetning for suksessen har vært lokalt eierskap. Selv om internasjonal støtte og bistand har vært svært viktig, har bosnierne selv utviklet den nye forsvarsstrukturen og drevet prosessen.⁹²

Men reformen har ikke vært uten problemer. En utfordring er at utbetalinger til veteraner og overflødig personell er 2–3 ganger større enn forsvarsbudsjettet, og særlig i Føderasjonen er utbetalingene urimelig store. Årsaken til dette er at politikerne før valget i 2006 lovet å utbetale stipend til alle krigsveteraner, uavhengig av faktisk behov, eller om mottakerne søker jobb eller er under omskolering.⁹³ Resultatet er at det er flere krigsveteraner i 2009 enn det var på slutten av krigen i 1995.⁹⁴ I tillegg går 27 % av utbetalingene til veteraner til de 20 % rikeste i befolkningen.

⁸⁶ Locher III & Donley, 2004.

⁸⁷ NATO Defence Review, 2008.

⁸⁸ Crisis Group Europe Report No 198, 2009.

⁸⁹ Locher III et al., 2004.

⁹⁰ Forsvarets forum, 2010.

⁹¹ Forsvarets forum, 2010.

⁹² NATO Defence Review, 2008.

⁹³ Crisis Group Europe Report No 209, 2010.

⁹⁴ Crisis Group Europe Report No 209, 2010.

Til sammenligning har politireformen i Bosnia-Hercegovina vært langt mindre vellykket.⁹⁵ Ekspertene peker på at reformen ble initert av EU og derfor mangler lokalt eierskap. I tillegg er politiet sterkt knyttet til entitetenes status som egne stater, og å avgi myndighet over politiet ses på som å skulle oppgi deler av selvstyret.

⁹⁵ NATO Defence Review, 2008.