

Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner **- med hvem, med hva og hvorfor?**

Per Kristian Johansen, Rolf-Inge Vogt Andresen, Espen Berg-Knutsen, Øivind Karlsrud og
Sverre Ruud Kvalvik

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

19. mars 2007

FFI-rapport 2007/00679

ISBN 978-82-464-1145-3

Emneord

Internasjonale operasjoner

Sikkerhetspolitikk

Kostnadseffektivitet

Operasjonsanalyse

Godkjent av

Espen Berg-Knutsen

Forskningssjef

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

Sammendrag

Deltakelse i internasjonale militære operasjoner er et aktuelt tema i samfunnsdebatten og er ansett som viktig for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Selv med utgangspunkt i en slik erkjennelse er det ikke uproblematisk å treffe de beslutninger som fører til en optimal måloppnåelse i forbindelse med norsk deltagelse i internasjonale operasjoner. Denne rapporten drøfter den overordnede innretningen av norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner, og tar sikte på å gi bidrag til et beslutningsgrunnlag angående hva slags operasjoner Norge bør delta i. I arbeidet anlegges det en tverrfaglig tilnærming hvor sikkerhetspolitiske, operasjonelle og økonomiske faktorer vurderes opp mot hverandre med en målsetning om at avveiningene som foretas dermed blir helhetlige.

Rapporten diskuterer først *hvorfor* Norge bør delta i internasjonale operasjoner, for således å klargjøre de målsetningene som operasjonene bør innrettes mot å oppnå. Deretter beskrives ulike valgmuligheter Norge står overfor innenfor tre sentrale spørsmål vedrørende operasjonene landet skal delta i. Først diskuteres det *hvilke* sikkerhetsallianser Norge i størst grad bør bidra sammen med. Rapporten konkluderer med at NATO er den beste samarbeidspartner for å fremme Norges sikkerhetsinteresser. FN-operasjoner bør også prioriteres, men siden den direkte koblingen til Norges sikkerhet vurderes svakere enn hva tilfellet er for NATO-operasjoner er det naturlig at sistnevnte prioriteres høyere.

Deretter tar det andre spørsmålet for seg *hvordan* operasjonene bør utføres med hensyn til størrelse på og antall av ulike bidrag, risikoprofil og varigheten av bidragene. I forhold til antall bidrag og størrelse på disse anbefales en løsning hvor Norge stiller et stort bidrag (eksempelvis 400-600 personer for infanteristyrker), to mellomstore bidrag (fortrinnsvis spesialstyrkeenheter) og et mindre antall små bidrag uten nasjonal logistikkstøtte. For å fremme prioriteringen av NATO bør det største bidraget inngå i en NATO-operasjon. Hensyn til synlighets- og kostnadsforhold tilsier at lengden på bidragene som hovedregel bør være omkring to år, men den enkelte operasjons karakter kan medføre avvik fra dette. I utgangspunktet er det gunstig for Norge å akseptere betydelig risiko i operasjoner for således å få stor synlighet ved å ta en forholdsmessig stor del av byrden. Tids- og kostnadskrevende utdanning, øving og utrustning gjør det imidlertid vanskelig å ta stor risiko i alle typer operasjoner.

Det siste spørsmålet omhandler *hva* Norge bør bidra med i ulike operasjoner, det vil si hva som bør kjennetegne strukturelementene for at de i størst mulig grad skal bidra til måloppnåelse. Så rask reaksjonstid som mulig er ønskelig siden det er antatt å gi stor grad av synlighet. Dette innebærer at Forsvaret må disponere stående styrker som er raskt deployerbare. Det må imidlertid foretas en avveining mellom reaksjonstid og styrkenes omfang, da kort reaksjonstid er kostnadskrevende. I rapporten anbefales at man differensierer reaksjonstiden for ulike avdelinger. Som et land med god kapitaltilgang og begrensede personellressurser bør Norge i utgangspunktet bidra med kapitalintensive styrker.

English summary

Participation in international military operations is considered to be an important part of the Norwegian security and defence policy. Despite this understanding it can be problematic to make the right decisions in order to optimize the aim of such participations. This report discusses the supereminent orientation of Norwegian participation in international operations, and aims to offer a contribution to the grounds for decision-making regarding what kind of operations Norway should be involved in. To obtain an overall evaluation of the problem, an interdisciplinary approach, combining security policy, operations management and economy, is applied.

First of all the report discusses *why* Norway ought to participate in international operations. The goal of such a discussion is to clarify which goals the operations should achieve. Subsequently the report describes different options regarding three questions that are important for the operations in which Norway participate. The first question considers *who* will be the best collaborating partner for Norway. The conclusion is that NATO is best suited to ensure the direct Norwegian security interests. Norway ought to prioritize operations within the framework of UN as well, but to a lesser extent than NATO-operations.

The second question discusses how the operations should be carried out regarding the optimal size and number of contributions to different missions, risk profile and the optimal length of the contributions. When it comes to the number and size of contributions it is recommended that Norway submits one large contribution (normally 400-600 people for infantry battalions), two medium-sized contributions (primarily special force units) and a number of small contributions without national logistics supplies. To emphasize the importance of NATO the largest contribution should participate in a NATO-operations. With respect to considerations of visibility and costs the contributions should as a main rule last about two years, but the characteristics of different contributions may suggest that deviations from this rule are rational. To stand out as a substantial ally it is favourable for Norway to take considerable risk when participating in operations. However, participating in high-risk operations can be both time-consuming and costly with respect to education, training and equipment. This makes it difficult to take a high risk in every operation.

The last question deals with *what* should characterize the structural units Norway submit for use in international operations. With respect to visibility it is desirable with quick reaction time. This implies that the Norwegian defence needs operating forces who are easily deployable. However, since it is costly to maintain a quick reaction time it will be a trade-off between reaction time and the size of the total contribution. The report recommends that the reaction time is differentiated between different force units. Norway, being a country rich on capital with scarce personnel resources, should also mainly focus on capital intensive force units.

Innhold

	Forord	7
1	Innledning	9
1.1	Problemstilling	11
1.2	Rapportens målgruppe	12
1.3	Rapportens innhold	12
2	Metode	13
2.1	Problemformulering	13
2.2	Arbeidsmetode og -organisering	15
2.3	Generering av alternativer	16
2.4	Anvendbare analysemetoder	17
2.4.1	Flermålsanalyse	18
2.4.2	Trafikklys	19
2.4.3	Optimering	19
3	Sikkerhetspolitiske vurderinger	20
3.1	Legitimitet vs legalitet.	21
3.2	Hva motiverer deltakelse? Egeninteresse vs idealisme.	22
3.3	Målsetninger	23
3.4	Risiko	24
3.5	Vil deltakelse være egnet til å fremme norske målsetninger?	25
3.6	Handlingsrom	26
3.7	Trender. Hva slags operasjoner kan være aktuelle?	27
3.8	Rapportens vurderingskriterier i et sikkerhetspolitisk perspektiv	28
4	Operasjonelle og økonomiske vurderinger	29
4.1	Operasjonelle vurderinger	29
4.1.1	Størrelse på bidrag	29
4.1.2	Lengde på bidrag	30
4.1.3	Risiko	31
4.1.4	Kapabiliteter og strukturelementer	32
4.1.5	Tilknytning	33
4.2	Økonomiske vurderinger	34
4.2.1	Antall bidrag	35
4.2.2	Lengde på bidrag	36
4.2.3	Risiko	37

4.2.4	Reaksjonstid	37
4.2.5	Lette vs tunge strukturelementer	38
5	Diskusjon	41
5.1	Målsetninger – primære og sekundære	41
5.2	Tilknytning	41
5.2.1	NATO, nære allierte, EU	42
5.2.2	FN	42
5.2.3	Noen perspektiver	42
5.3	Antall bidrag vs størrelse på bidrag	43
5.4	Lengde på bidrag vs antall bidrag	44
5.5	Risiko	45
5.6	Strukturelementer	46
6	Konklusjon	47
Appendix A	Kostnadsberegning av internasjonale operasjoner	51
A.1	Presentasjon av MOBIL	51
A.2	Viktige kostnadsdrivere i internasjonale operasjoner	52
A.2.1	Lønnskostnader	52
A.2.2	Transportkostnader	52
A.2.3	Deployeringskostnader	53
A.2.4	Personellrelaterte driftkostnader	53
A.2.5	EBA - Investeringer	54
A.2.6	Driftskostnader kjøretøy	54
	Referanser	55

Forord

Avdeling Analyse ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er kjennetegnet ved et tverrfaglig miljø bestående av forskere innenfor sikkerhetspolitikk, operasjonsanalyse og økonomi, samt militære offiserer. Denne rapporten søker å utnytte denne tverrfagligheten til å gi en grundigere innsikt i ulike avveininger og prioriteringer beslutningstakerne står overfor når det gjelder innretningen av norsk deltakelse i internasjonale operasjoner.

Opprinnelsen til rapporten skriver seg fra et kontaktmøte mellom Hæren og FFI høsten 2006. Generalinspektøren for Hæren, Robert Mood, lanserte her tanken om en tverrfaglig analyse av hva slags styrkebidrag Norge burde stille med i internasjonale operasjoner.

Oberstløytnant Bjørn Robert Dahl, stabsoffiser ved avdeling Analyse, brakte ideen videre til avdelingsledelsen som besluttet å initiere et samarbeidsprosjekt med involvering fra både statsvitere, operasjonsanalytikere og økonomer. Den foreliggende rapporten er resultatet av et dugnadsarbeid med bidrag fra samtlige medarbeidere på avdeling Analyse ved FFI, og konklusjonene har fremkommet som avveininger mellom ulike faggruppers syn. Det er avdelingens håp at rapporten synliggjør kompleksiteten i, og bekrefter nytten av en bred tverrfaglig tilnærming til, denne typen problemstillinger.

1 Innledning

Deltakelse i internasjonale militære operasjoner har vært et sentralt element i Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk i hele etterkrigstiden. Vi har basert vår sikkerhet på forpliktelser innenfor rammene av fellesskap mellom stater. Både i NATO- og FN-sammenheng har internasjonale operasjoner spilt en vesentlig rolle. De sikkerhetspolitiske endringene som har inntrått etter Den kalde krigen har ikke gjort slik deltakelse mindre aktuell. I utformingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk blir betydningen av internasjonalt engasjement stadig vektlagt. Norge har et selvstendig ansvar for å håndtere utviklingen i våre nærområder, men vi må fortsatt basere vår sikkerhet på forpliktende samarbeid med andre.

Dagens politikk kan betraktes som en fortsettelse av en norsk tradisjon, og de motiver som ligger til grunn er i hovedtrekk de samme. Siden andre verdenskrig har mer enn 50000 nordmenn deltatt i militære operasjoner i andre land. De fleste av disse har vært med i FN-ledede operasjoner, hvor motivet kan ses i lys av et utvidet sikkerhetsbegrep, og også som et utslag av et mer allment ønske om å hjelpe dem som trenger det. Bruk av våpenmakt har i noen tilfeller vært ansett som nødvendig for å skape forutsetninger for sosial, politisk og økonomisk utvikling. Et slikt solidaritetsperspektiv på norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner blir stadig fremhevet, slik det gjøres i begrunnelsen for den norske innsatsen i Afghanistan.

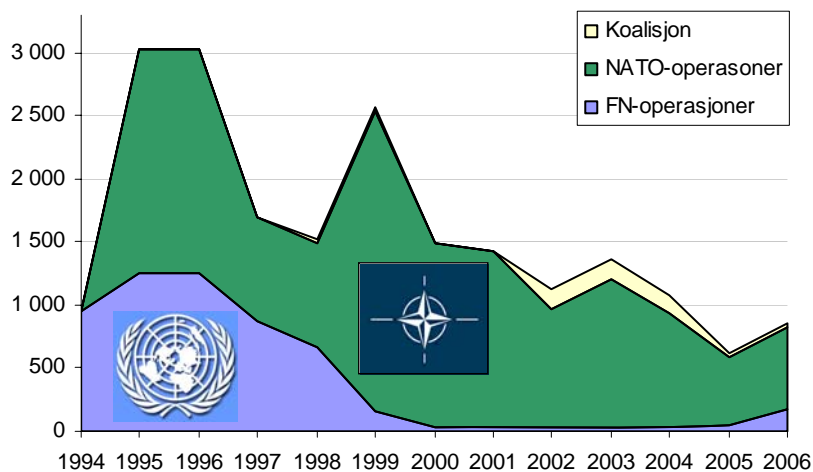
Til tross for den store oppmerksomheten rundt internasjonale operasjoner kan det tidvis virke som om det i debatten mangler en helhetlig tilnærming til problemet. I tillegg kan deltakelse i internasjonale operasjoner ha delvis motstridende sikkerhetspolitiske mål, og det kan derfor være vanskelig å vite hva som bør prioriteres. I St prp nr 42 ”Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008”[1] fremlagt av den forrige regjeringen heter det at ”en videreføring og styrking av det transatlantiske og europeiske sikkerhetssamarbeidet, der et aktivt amerikansk engasjement i Europa fortsatt utgjør et sentralt element, er avgjørende for norsk sikkerhet”. I dokumentet som beskriver den politiske plattformen for dagens flertallsregjering (Soria Moria-erklæringen)[2] legges det stor vekt på FN’s rolle for norsk sikkerhetspolitikk. Her fremheves det bl a at ”det er i norsk interesse at vi har en FN-ledet verdensorden. Derfor vil Regjeringen arbeide for å styrke FN og internasjonal rett” og ”Norge skal ikke delta i forebyggende angrep som ikke er autorisert av FN”.

Sitatene i avsnittet over er ikke nødvendigvis motstridende, men i en situasjon med begrensede ressurser til bruk i internasjonal deltakelse kan det bli vanskelig å prioritere alle disse hensynene. Sentrale spørsmål blir dermed hva som er de viktigste begrunnelsene for å delta med militære styrker i internasjonale operasjoner og hvilke retningslinjer som bør være førende i forbindelse med internasjonale operasjoner. Deretter blir det viktig å avklare bl a hvordan Norges bidrag kan bli mest relevante og hvordan risikoprofilen bør være for operasjoner hvor norske styrker deltar.

I denne rapporten diskuteres Norges deltakelse i internasjonale operasjoner ut fra økonomiske, operasjonelle og sikkerhetspolitiske vurderinger. Økonomi, operasjonsanalyse og

sikkerhetspolitikk er de tre fagområdene som til sammen utgjør avdeling Analyse ved FFI. Selvsagt vil det finnes en rekke andre hensyn eller føringer i forhold til de problemstillinger som diskuteres her, ikke minst knyttet til politiske vurderinger, men avdeling Analyse ønsker allikevel å komme med et bidrag til debatten ut fra de *faglige* forutsetningene avdelingen har.

Hvert år har Forsvaret direkte kostnader forbundet med deltakelse i internasjonale operasjoner. Disse kostnadene bokføres på kapittel 1792 i Forsvarets regnskap, og utgjorde i 2006 957 millioner kroner. Det er imidlertid et sentralt poeng at utgiftene på kapittel 1792 ikke omfatter alle kostnader som er relatert til operasjonene. For eksempel reflekteres ikke investeringskostnader for strukturelementer som benyttes, eller hele kostnaden for utdanning og trening av personellet som deltar i operasjonene. Således er det en betydelig andel utgifter utover de som er bokført på kapittel 1792 som kan relateres til internasjonale operasjoner. Selv om beløpet som benyttes til deltakelse i internasjonale operasjoner er en liten andel av totale forsvarsutgifter, er denne posten på forsvarsbudsjettet likevel viktig for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Figur 1.1 viser hvordan antall personer i internasjonale operasjoner historisk har fordelt seg mellom FN- og NATO-operasjoner.



Figur 1.1 Personer i internasjonale operasjoner 1994-2006¹

Som det fremgår av figuren er antallet norske soldater i internasjonale operasjoner sterkt redusert fra midten av 1990-tallet til i dag, til tross for at denne typen operasjoner har fått økt fokus i Forsvaret. Reduksjonen i antall personer har ikke medført en betydelig nedgang i beløpet som benyttes på internasjonale operasjoner. Denne utviklingen skyldes bl a høyere enhetskostnader som følge av teknologisk utvikling og reallønnsvekst, og er et forhold som også observeres i

¹ Det presiseres at figuren viser antall personer i internasjonale operasjoner og ikke antall årsverk. Personer som er ute i et gitt år vil således bli representert som likeverdige observasjoner, selv om total tid ute kan variere betydelig mellom personene. Personer som er ute ved årsskiftet vil bli registrert i begge årene, uavhengig av total lengde på deltakelsen. Figuren gir på bakgrunn av dette ikke et nøyaktig bilde av hvor mange som til enhver tid er ute, men gir allikevel en indikasjon på utviklingen over tid. Spesialstyrkeenheter og bidrag fra E-tjeneste er utelatt fra tallgrunnlaget.

andre deler av samfunnet.² Figuren viser også at det i den samme perioden har foregått en dreining i innretningen av norsk deltagelse fra FN- til NATO-operasjoner.

1.1 Problemstilling

Problemstillingen i denne rapporten er delt i to. Det første spørsmålet som skal besvares er:

”Hvorfor skal Norge delta i internasjonale operasjoner?”,

og dernest:

”Gitt satsingen på internasjonale operasjoner (1 mrd kroner), med hvem, hvordan og med hva bør Norge bidra for å maksimere effekten av deltakelsen?”

Når man skal besvare en så omfattende problemstilling er det naturlig å starte med en diskusjon av hvorfor man skal bidra i internasjonale operasjoner. Det virker klart at deltakelse, i tillegg til å bidra til internasjonal fred og sikkerhet, som regel vil være forankret i et ønske om mer direkte positive effekter for Norge. Slike positive effekter kan formaliseres gjennom ulike målsetninger i forbindelse med deltakelse i internasjonale operasjoner. Det kan imidlertid være komplisert å definere målsetningene på en tydelig måte. I denne rapporten vil derfor ulike mulige målsetninger ved deltakelse i internasjonale operasjoner bli diskutert.

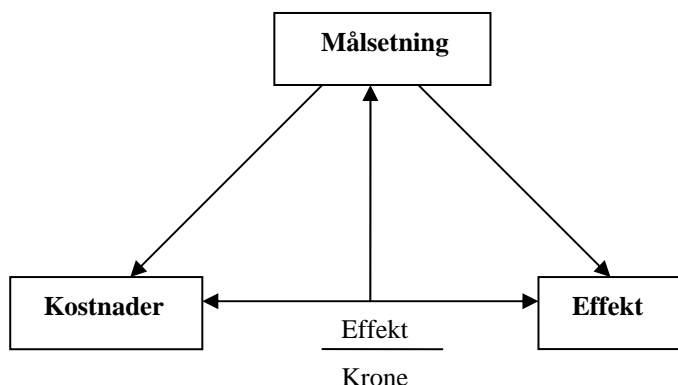
Når målsetningene er etablert er det naturlig å undersøke hvordan disse kan oppnås så effektivt som mulig, samt hvilke begrensninger som ligger til grunn i forhold til måloppnåelsen. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er hvem Norge skal knytte sine bidrag opp mot. En prioritering mellom FN og NATO er åpenbart en sentral dimensjon, men andre prioriteringer mht tilknytning er også betydningsfulle. Videre er det viktig å studere hvordan deltakelsen bør innrettes for å gi størst mulig effekt. Innenfor denne dimensjonen peker antall bidrag og størrelse på disse seg ut som viktige vurderingskriterier. Et tredje spørsmål som peker seg ut er hva Norge bør bidra med i internasjonale operasjoner, eksempelvis lett deployerbare strukturelementer vs tungt deployerbare strukturelementer. I tillegg kan det være relevant å diskutere hvor man bør delta. Geografisk lokalisering kan ha både sikkerhetspolitiske, operasjonelle og økonomiske konsekvenser for et bidrag. Av hensyn til å definere en tilstrekkelig avgrenset problemstilling diskuteres imidlertid ikke dette spørsmålet i rapporten.

For å begrense omfanget av diskusjonen rundt innretningen av internasjonale operasjoner er problemstillingen også avgrenset til å ta for seg prioriteringer innenfor en gitt kostnadsramme. Det vil si at fokuset rettes mot hvordan Forsvaret bør innrette satsningen slik at man maksimerer effekten av internasjonale operasjoner når ressurstildelingen antas å være konstant. For å forenkle problemet ytterligere er det ønskelig å spesifisere et faktisk kostnadsnivå for deltakelsen i internasjonale operasjoner. I den videre drøftingen legges det derfor til grunn årlige direkte

² Se FFI/RAPPORT-2006/00900 [3] for en grundigere drøfting.

utgifter til internasjonale operasjoner på 1 milliard kroner.³ Denne antakelsen ivaretar også hensynet til realisme i problemstillingen da nivået som indikeres er i nærheten av dagens.

Vår todeling av problemstillingen bidrar til å fremheve at målsetningene med deltakelse vil være styrende for hva som er optimal innretning i forhold til de ulike spørsmålene i problemstillingens andre del. Ut fra målsetningene må man vurdere kostnadsmessige og operasjonelle muligheter og beskrankninger som påvirker evnen til å nå de ulike målsetningene. Figur 1.2 illustrerer at målsetningene er styrende for hvordan man innretter seg operasjonelt og økonomisk, og at kostnadseffektivitetsvurderinger igjen gir input i forhold til måloppnåelse.



Figur 1.2 Iterativ prosess mellom målsetninger og beslutningsgrunnlag

Drøftingen i denne innledningen gir på ingen måte noen uttømmende liste over forhold som er relevante innenfor hvert av de ulike spørsmålene i problemstillingen. De faktorene som nevnes er snarere ment som eksempler på forhold som kan vurderes. I kapittel 2 blir det gitt en nærmere avgrensning av hvilke konkrete forhold som vurderes som de mest sentrale å studere i detalj for å besvare problemstillingen på en god måte.

1.2 Rapportens målgruppe

Målgruppen for rapporten er politiske og militære beslutningstakere i forbindelse med Norges deltakelse i internasjonale operasjoner. Forøvrig bør rapportens innhold være av interesse for alle som er involvert i Forsvarets deltakelse i internasjonale operasjoner, eller har interesse for denne innsatsen.

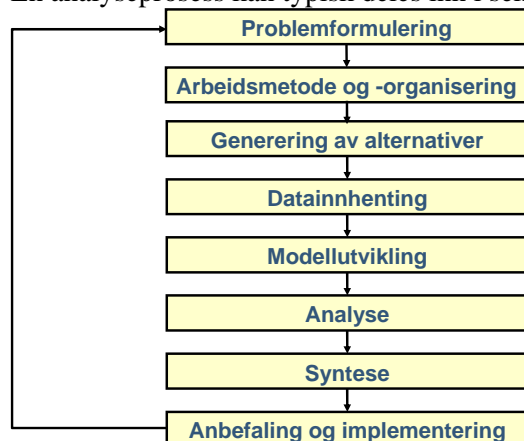
1.3 Rapportens innhold

Kapittel 2 i rapporten ser nærmere på den metodiske tilnærmingen til problemstillingen, mens kapittel 3 drøfter mulige målsetninger i forbindelse med deltakelse i internasjonale operasjoner. Kapittel 4 diskuterer operasjonelle og økonomiske vurderinger relatert til operasjonene. Kapittel 5 sammenfatter interaksjonen mellom målsetninger og beskrankninger og klargjør konsekvensene av valgene man foretar, mens kapittel 6 oppsummerer svarene på problemstillingen.

³ Hvilket kostnadsnivå som benyttes er ikke avgjørende for hvilke faktorer som blir de sentrale vurderingskriteriene i denne rapporten, men valget av et konkret kostnadsnivå gjør det enklere å behandle en del av problemstillingene.

2 Metode

En analyseprosess kan typisk deles inn i sekvensielle steg som i følgende figur:



Figur 2.1 Stegene i en analyseprosess

Analyseprosessen er ofte iterativ, derav pilen tilbake fra det siste til det første steget. I virkeligheten er det en pil tilbake fra hvert steg til et tidligere steg, dvs iterasjon kan skje på hvilken som helst del av prosessen.

Arbeidet som denne rapporten bygger på har delvis gått igjennom alle disse stegene. Dette kapitlet vil ta for seg hvordan de tre første stegene ble behandlet, i avsnitt 2.1, 2.2 og 2.3. Det som er gjort av datainnhenting, modellutvikling og analyse behandles i kapittel 3 og 4. Til slutt gir kapittel 5 en syntese, og kapittel 6 konkluderer med noen anbefalinger.

2.1 Problemformulering

I problemstillingen er det gitt at Norge skal delta i internasjonale operasjoner. Problemstillingen er derfor kun å finne formen på norske bidrag. For å begrense mulighetene er det også valgt en kostnadsbeskranking på 1 mrd kr. Problemstillingen er dermed å finne den løsningen for 1 mrd kr som mest bidrar til å oppnå Norges målsetninger.

Det er identifisert fire grunnleggende spørsmål for å si noe om formen på norske bidrag i internasjonale operasjoner: Hvorfor, hvordan, hva og med hvem. Det første spørsmålet, *hvorfor* Norge skal delta, er først og fremst av sikkerhetspolitisk karakter. Det er viktig å presisere at selv om spørsmålet om hvorvidt Norge skal delta i internasjonale operasjoner ikke er en del av problemstillingen, er det allikevel viktig å identifisere hvorfor Norge skal delta, både fordi det sier noe om hvilke effekter man ønsker å oppnå, og fordi det har konsekvenser for de tre andre spørsmålene.

Det andre spørsmålet, *hvordan* Norge skal delta, er knyttet til hva slags oppdrag Norge bør ta. Det ble i forkant av arbeidet diskutert om type oppgave, f eks fredsbevarende eller fredsopprettende, skulle inngå i vurderingen av dette spørsmålet. Det er imidlertid uklare skillelinjer, ettersom et oppdrag kan ha elementer av flere typer oppgaver. Det er derfor i stedet valgt å vurdere hvor stor

risiko Norge bør være villig til å ta, i stedet for å vurdere spesifikke oppgaver. Risikobegrepet omfatter både en politisk risiko og risikoen for å tape liv.⁴ Den politiske risikoen vil drøftes i kapittel 3 som tar for seg sikkerhetspolitiske vurderinger, mens risikoen for tap av liv drøftes i forbindelse med operasjonelle vurderinger. I tillegg til risiko er lengde og størrelse på bidrag vurdert som to sentrale faktorer. Antall bidrag er også en sentral faktor, men i og med kostnadsbeskrinkingen på 1 mrd kr er antall gitt av de andre faktorene (størrelse og lengde på oppdragene går på bekostning av antallet).

Det tredje spørsmålet, *hva* Norge skal delta med, tar for seg hva slags strukturelementer Norge bør bidra med. Det har i forbindelse med arbeidet vært en omfattende diskusjon rundt hvilke faktorer som er de mest interessante i vurderingen av dette spørsmålet. Det har ikke vært ønskelig å gå inn på spesifikke strukturelementer, da mulighetsrommet blir så stort, og det dermed blir vanskelig å komme med et omforent syn på kort tid. En faktor som tidlig i arbeidet ble ansett som interessant er hvor tunge styrker Norge skal stille. Det er imidlertid ikke entydig hva som menes med tunge styrker. Tidlig i arbeidet ble det valgt å fokusere på spørsmålet om deployerbarhet, men dette har vist seg å være en problematisk faktor å vurdere ettersom det åpenbart er et gode i seg selv med lett deployerbare bidrag, mens det er vanskelig å finne entydige grunner til å velge tungt deployerbare bidrag. En grunn til å velge tung deployerbarhet kunne vært at styrkene da trolig har mer kampkraft. For hærstyrker virker dette intuitivt riktig. Det mest interessante aspektet i forhold til deployerbarhet er imidlertid hurtighet, og luft- og maritime styrker har plattformer med stor kampkraft som kan selvdeployere, og som dermed er lette i betydningen raskt deployerbare. I tillegg må det sies at tunge hærstyrker også kan gjøres raskt deployerbare ved å ha tilgang på nok strategiske transportfly. Dette kan lede til en antagelse om at lett (i betydningen rask) deployerbarhet har en stor kostnad, og at dette er en grunn til å velge tung (i betydningen treg) deployerbarhet. Dette er imidlertid heller ikke alltid sant, ettersom lette infanteristyrker relativt sett er billige, og har en relativt sett billig transportkostnad. Til slutt må det også sies at rask deployerbarhet i seg selv er meningsløst uten styrker som kan klargjøres raskt.

Av denne grunn er det i denne rapporten valgt å se på reaksjonstid i stedet for deployerbarhet. Kort reaksjonstid har åpenbart kostnader som er uavhengig av type styrker (f eks behov for stående styrker), og det er derfor entydige grunner både til å velge kort og til å velge lang reaksjonstid. Spørsmålet om tyngde er allikevel tatt med som en faktor, men da med hovedfokus på hvor stor kampkraft styrkene skal ha. Tunge styrker tolkes altså som styrker med høy kampkraft, som er i stand til å føre høyintensitets strid. Lette styrker kan ikke føre høyintensitets strid, men er til gjengjeld ofte billigere og bedre egnet i f eks stabiliseringsoppgaver. Det er et annet aspekt av tyngde som også til en viss grad har blitt tatt opp, nemlig grad av materiellintensitet i bidragene. Materiellintensitet kan defineres som hvor mye materiell som benyttes per person. Høy materiellintensitet er ofte det samme som tung i betydningen høy kampkraft, men ikke nødvendigvis. Et åpenbart eksempel er overvåkningsfly (f eks MPA). Materiellintensitet anses imidlertid for å være en mindre sentral faktor enn reaksjonstid og tyngde

⁴ Risikoen for å tape liv vil avhenge av intensiteten i den enkelte operasjon, trusselnivået for norske styrker og sannsynligheten for å påføre andre involverte skade.

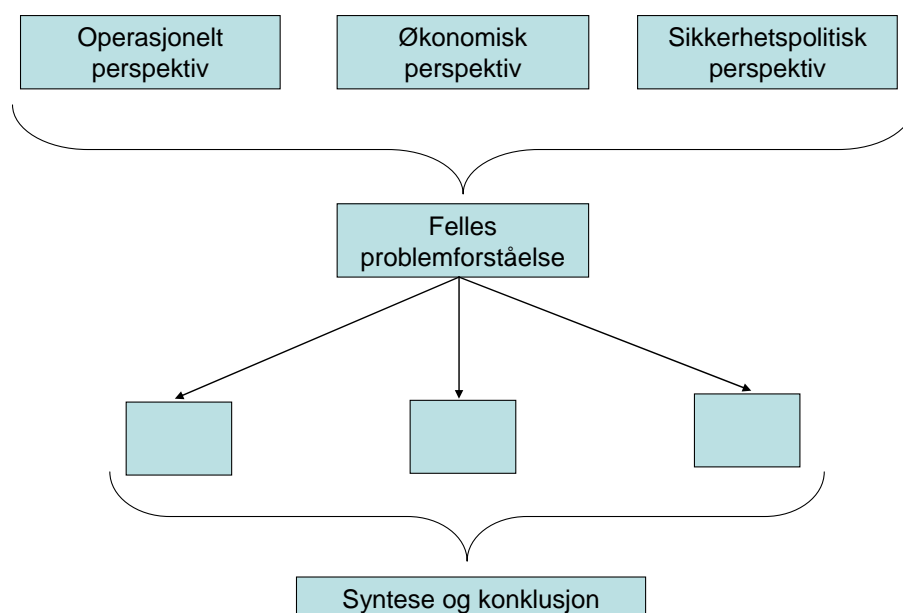
i betydningen kampkraft. I den grad materiellintensitet er blitt vurdert har det blitt tatt med i diskusjonen om tyngde generelt.

Det fjerde spørsmålet, *hvem* Norge skal delta med, kan også ha et stort mulighetsrom. Av samme grunn som at det ikke har vært ønskelig å diskutere spesifikke strukturelementer har det ikke vært ønskelig å diskutere enkeltnasjoner. I stedet tolkes spørsmålet om hvem Norge skal delta med som et spørsmål om hvilken vekt Norge bør legge på forskjellige flernasjonale organisasjoner. EU, NATO og FN er da vurdert som de mest sentrale for Norge. I tillegg er det vurdert hvilken vekt Norge bør legge på operasjoner ledet av USA, bl a ettersom USA er en så sentral nasjon i NATO, samtidig som det ikke er entydig at et sterkt NATO-fokus innebærer en sterk bilateral vektlegging av USA.

2.2 Arbeidsmetode og -organisering

Dette avsnittet vil ta for seg hvordan arbeidet som ligger til grunn for denne rapporten ble organisert ved avdeling Analyse på FFI, og omhandler dermed steg 2 i figur 2.1.

Problemstillingen for rapporten har mange aspekter, og det er derfor naturlig at det legges en tverrfaglig vurdering til grunn. Problemstillingen er derfor vurdert ut fra tre perspektiver: Et sikkerhetspolitisk, et operasjonelt⁵ og et økonomisk. Første steg i analysen besto i å vurdere problemstillingen fra hvert av disse perspektivene. Dette dannet grunnlag for en tverrfaglig problemforståelse. For å lette den videre diskusjonen ble avdelingen inndelt i tverrfaglige grupper av passende størrelse, som hver for seg skulle vurdere problemstillingen ut fra alle tre perspektivene. Dette dannet igjen grunnlag for en syntesefase i form av en plenumsdebatt og deretter en konklusjon. Hele prosessen er illustrert i figur 2.2.



Figur 2.2 Arbeidsmetode

Det viste seg i løpet av prosessen at det er en viss asymmetri mellom de tre perspektivene. Det

⁵ Det operasjonelle perspektivet tar for seg slike faktorer som logistikk, kompetanse, personell osv.

sikkerhetspolitiske perspektivet er i stor grad knyttet til målsetningene med å delta i operasjoner, altså hvorfor Norge skal delta, mens de to andre perspektivene i større grad er knyttet til beskrankninger for hvordan, hva og med hvem Norge skal delta (jf de fire spørsmålene i avsnitt 2.1). Det betyr at det ideelt sett hadde vært hensiktsmessig dersom den sikkerhetspolitiske vurderingen hadde foreligget først, slik at de to andre perspektivene kunne tatt utgangspunkt i målsetning(e) som kom ut av det sikkerhetspolitiske perspektivet. Det er imidlertid ikke et helt klart skille mellom det sikkerhetspolitiske og det operasjonelle/økonomiske perspektivet. For det første er det enkelte sikkerhetspolitiske faktorer som definerer beskrankninger, f eks politiske risiki. For det andre finnes det noen operasjonelle og økonomiske målsetninger, f eks samtrening med allierte eller inngåelse av handelsavtaler, som har sikkerhetspolitisk betydning.

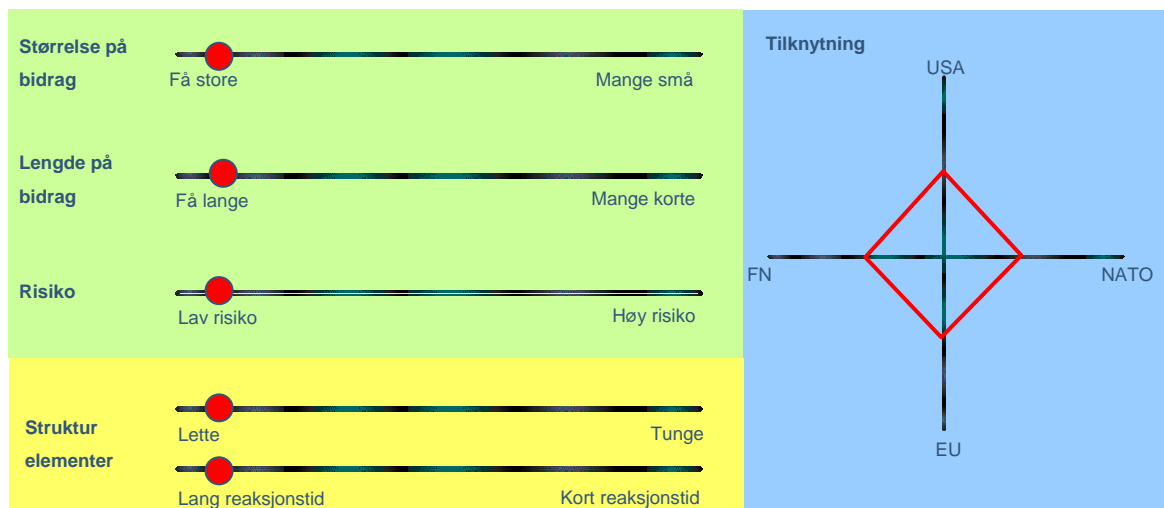
Videre i rapporten presenteres det sikkerhetspolitiske perspektivet i kapittel 3 mens det operasjonelle og økonomiske perspektivet er slått sammen i kapittel 4.

2.3 Generering av alternativer

Dette avsnittet vil ta for seg hvordan alternative løsninger for norsk deltagelse i internasjonale operasjoner kan karakteriseres. Fra avsnitt 2.1 fremgår det at følgende spørsmål er blitt vurdert som sentrale i arbeidet bak rapporten:

- Hvor store skal norske bidrag være?
- Hvor lenge skal norske bidrag vare?
- Hvor risikable oppdrag skal Norge ta?
- Hva slags strukturelementer skal Norge bidra med?
 - Lette vs tunge styrker
 - Reaksjonstid
- Hva slags tilknytning skal Norge ha?
 - USA, EU, NATO, FN

Alternative løsninger for norsk deltagelse gir forskjellige svar på disse spørsmålene. Hvert spørsmål kan derfor heller tenkes på som en parameter som kan anta ulike verdier. Dette er illustrert i figur 2.3.



Figur 2.3 Referansemodell for vurdering av tilpasning i internasjonale operasjoner

Parametrene er angitt ved røde kuler i figuren., og en alternativ løsning kan da karakteriseres ved en bestemt konfigurasjon av parametrene. Når det gjelder størrelse og lengde på bidrag eksisterer det åpenbart en avveining mellom disse parametrene og antall bidrag, når kostnadene holdes fast. Som figuren viser er det altså mulig å velge mellom få store og mange små bidrag, eller mellom få lange og mange korte bidrag. Tilknytning har blitt behandlet på en litt annen måte enn de andre faktorene. Ettersom de fire valgene for tilknytning ikke er gjensidig ekskluderende er det valgt å fremstille vektingen av de ulike valgmulighetene i et edderkoppdiagram, med USA, EU, NATO og FN som hver sin retning.

Et alternativ kan for eksempel være at Norge skal delta i én stor operasjon, over lang tid, i ett lavrisikooppdrag, med lette styrker som har lang reaksjonstid, og med lik vekt på USA, EU, NATO og FN (dette eksemplet er illustrert i figur 2.3). Dette alternativet kan så vurderes opp mot andre alternativer, og man kan velge det alternativet som bidrar mest til å oppnå målsetningene. Hvert alternativ må selvfølgelig også tilfredsstille evt beskrankninger, bl a kostnadsbeskrankningen på 1 mrd kroner.

En enkel fremstilling som i figur 2.3 har vært ønskelig for å redusere mulighetsrommet og for å gjøre det mulig å vekte forskjellige syn mot hverandre. Det er imidlertid ikke alltid mulig å følge en så enkel fremstilling. F eks kan det også være slik at parametrene i figuren skal ha flere verdier samtidig. Et mulig alternativ kan da være å delta i én operasjon med 500 personer, og samtidig en rekke små med 10-50 personer hver. Risiko, strukturelement, tilknytning osv kan også variere mellom disse forskjellige operasjonene. Det må også sies at det ikke alltid har vært mulig å kun referere til parametrene i figuren, men at det i noen tilfeller har vært nødvendig å gå mer i detalj, f eks på konkrete strukturelementer. Dette gjelder ikke minst i diskusjonen om tunge vs lette styrker.

2.4 Anvendbare analysemetoder

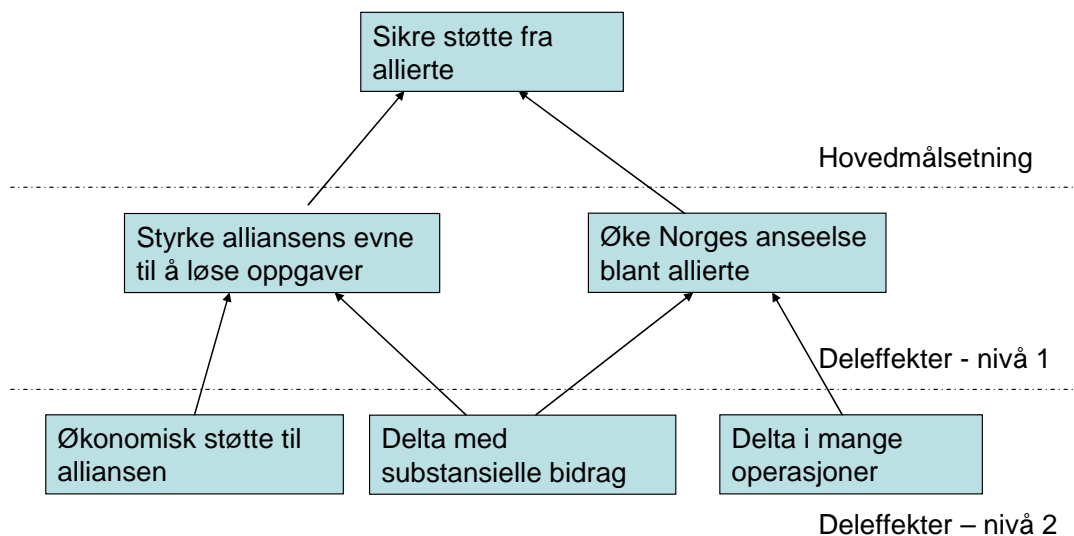
De faktiske vurderingene som er gjort i løpet av arbeidet vil dokumenteres i senere kapitler. Dette

avsnittet skisserer noen generelle analysemetoder som i større eller mindre grad er benyttet ved besvarelsen av rapportens problemstilling. Metodene, *flermålsanalyse trafikklys og optimering*, som skisseres i det følgende, er ment brukt på hovedanalysen, og representerer forskjellige metoder for å vekte kriterier/målsetninger. Det er varianter av trafikklysmetoden (gjærne presentert i et edderkoppdiagram) som i størst grad ble benyttet i løpet av dette arbeidet, mens flermålsanalyse og optimering hovedsakelig er metoder som er brukt som bakteppe for å få grunnleggende innsikt i problemets omfang.

I tillegg til disse metodene kan det tenkes en rekke metoder for å gjøre delanalyser, spesielt på operasjonelle og økonomiske problemstillinger (resultatene i avsnitt 4.2 er f eks basert på en kostnadsmodell). Slike delanalyser kan gi input til metodene i dette avsnittet. Det er ingen grenser for hva slags metoder som kan brukes i delanalysene (simulering, kartspill, optimering, osv), men dette blir altså ikke behandlet her.

2.4.1 Flermålsanalyse

For så sammensatte og komplekse problemer som studeres i denne rapporten er flermålsanalyse en åpenbar metode å benytte, for eksempel ved metoden AHP (Analytical Hierarchical Process). AHP består i å dele målsetningen inn i delmålsetninger (eller deffeffer). Delmålsetningene kan deretter deles videre inn, slik at man får et hierarki av målsetninger. Dette er illustrert i figur 2.4.



Figur 2.5 Eksempel på målsetningshierarki

Hvert alternativ må først tilordnes en verdi for hver av effektene i bunnen av figuren. Målsetningshierarkiet bør derfor brytes ned til samme detaljeringsnivå som alternativene, dvs at bunnen i hierarkiet bør være nært knyttet til parametrene i figur 2.3, dersom det er dette detaljeringsnivået som velges. Deretter må hver av effektene vektet etter hvor mye de bidrar til effekten over seg i hierarkiet. På toppen av hierarkiet kan man da for hvert alternativ ta en vektet sum av verdiene i bunnen av hierarkiet. Denne summen gir en rangering av alternativene.

2.4.2 Trafikklys

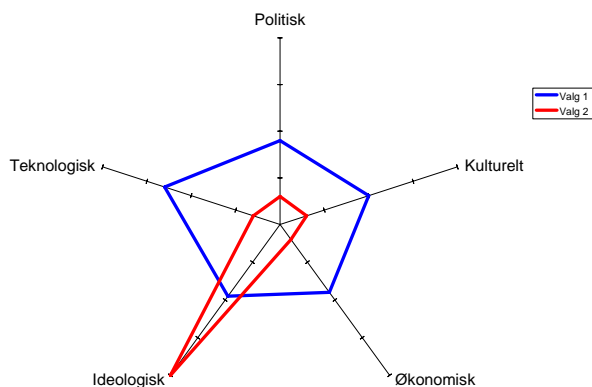
En metode som ofte benyttes når det skal gjøres raske analyser er ”trafikklysmetoden”. Alternativene kan vurderes opp mot en rekke kriterier, og hver vurdering tilordnes fargen grønn, gul eller rød, avhengig av hvor godt alternativet oppfyller kriteriet. Denne metoden er illustrert i tabell 2.1, der forskjellige strukturelementer er vurdert opp mot en rekke kriterier:

	Tilstede i arven	Synlig bidrag	Behov nasjonalt	NATO Force Goal	Mangel i NATO	Norsk nisjekapabilitet	Totalvurdering
Strukturelement A	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn	Grønn
Strukturelement B	Grønn	Gul	Grønn	Grønn	Rød	Rød	Gul
Strukturelement C	Rød	Gul	Rød	Rød	Gul	Rød	Rød

Tabell 2.1 Eksempel på rangering av strukturelementer

I stedet for trafikklys kan tallverdier tilordnes, og totalvurderingen av et alternativ kan da f.eks. være en vektet sum av verdiene for hvert kriterium.

Et alternativ til å presentere vurderingene i en tabell dersom det tilordnes tallverdier, er edderkoppdiagram. De forskjellige effektene/kriteriene (kolonnene i tabellen) danner da forskjellige akser, mens et alternativ (rad i tabellen) blir en kurve i aksesystemet.



Figur 2.4 Eksempel på edderkoppdiagram

2.4.3 Optimering

Den siste metoden som tas opp her er optimering. En mulighet kunne være å formulere problemstillingen som et lineærprogrammeringsproblem. Da slipper man å generere alternativer, ettersom optimeringen finner det optimale alternativet (det må selvfølgelig vurderes i ettertid om

resultatet virker realistisk). En slik optimeringsmodell krever en presis kvantitativ formulering av problemet, og det er en utfordring å lage en god objektfunksjon. I prinsippet har man en objektfunksjon dersom man har tilordnet vektorer til et målsetningshierarki som det i figur 2.5. Hver av effektene i bunnen av hierarkiet utgjør da en variabel. En variabel kan f.eks. være hvor mange operasjoner Norge skal delta i. De globale vektene (produktet av alle vektene fra en gitt effekt/variabel i bunnen av hierarkiet opp til toppen av hierarkiet) i målsetningshierarkiet utgjør koeffisientene i objektfunksjonen.

En annen utfordring er å formulere beskrankninger matematisk, f.eks. logistiske, personellmessige eller økonomiske. I den sammenheng er det et potensielt problem at variablene som ble gitt av målsetningshierarkiet ovenfor kan være vanskelig å knytte til beskrankninger. En beskrankning i problemstillingen er eksempelvis kostnadsbegrensningen på 1 mrd kr. Det kan imidlertid være vanskelig å knytte kostnader direkte til slike variable som hvor mange operasjoner Norge skal delta i, uten å bryte det ned i større detalj. Dersom variablene er for detaljerte kan det på den annen side være vanskelig å finne tilknytningen mellom variablene og målsetninger.

3 Sikkerhetspolitiske vurderinger

I referansemodellen i figur 2.3 i kapittel 2 presenteres utvalgte kriterier for vurdering av norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Kriteriene har varierende relevans for de tre fagområdene som er representert i denne rapporten. I det følgende vil noen av de sentrale sikkerhetspolitiske problemstillingene vedrørende norsk deltakelse belyses. Målet er ikke å gi entydige svar, men å klargjøre hvilke overlegninger og valg svarene vil måtte innebære. Hvilke utslag den sikkerhetspolitiske tilnærmingen kan gi i forhold til vurderingskriteriene i modellen, kommenteres senere i rapporten.

I rapporten tas det sikte på å gi bidrag til et beslutningsgrunnlag i spørsmålet om hva slags operasjoner Norge skal delta i. At Norge skal stille styrker til rådighet for slike operasjoner, er politisk bestemt. Spørsmålet er altså ikke om Norge skal delta, men det kan likevel være hensiktsmessig å spørre hvorfor. En slik spørsmålsstilling vil få frem hva slags målsetninger Norge kan ha med deltakelse, og det vil igjen være et utgangspunkt for å ta stilling til spørsmålene i rapportens tittel. De overordnede målsetningene med internasjonalt militært engasjement vil, som det vil fremgå av rapporten, ha avgjørende betydning for flere av de valg som gjøres langs alle dimensjonene i referansemodellen. Derfor er en analyse av målsetninger og motiv vesentlig i den sikkerhetspolitiske delen av denne studien.

Før analysen av målsetninger og motiv kan det imidlertid innledningsvis være formålstjenlig å søke å klargjøre begrepet *legitimitet*, som vil stå sentralt i spørsmålet om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. I en konkret situasjon vil vurderinger av en operasjons legitimitet komme forut for reelle drøftinger om deltakelse.

3.1 Legitimitet vs legalitet.

Legitimitet er en faktor som vanskelig lar seg definere presist, og oppfattelsen av legitimiteten ved en operasjon vil kunne variere over tid og blant ulike grupper. Et vesentlig spørsmål i vurderinger av legitimitet synes å være hva som blir sett på som ”riktig” – man søker å klarlegge hva som er det moralske grunnlaget for å gå til aksjon. Om begrunnelsen for en operasjon for eksempel består i at man vil ivareta økonomiske interesser, vil legitimiteten på de fleste hold bli oppfattet som lav. Er begrunnelsen at man vil stoppe eller hindre overgrep, vil legitimiteten bli betraktet som høy. Det kan være delte oppfatninger om samsvar mellom uttrykt og egentlig mål med en operasjon, og dermed også om legitimiteten. De som ønsker å iverksette en operasjon, vil legge vekten på argumenter som fremhever legitimitet. De senere år har verden sett flere eksempler på at spørsmålet om legitimitet har vært omstridt i forbindelse med militær intervensjon, som da NATO i 1999 gikk til krig mot Jugoslavia for å stoppe de serbiske overgrepene mot albanerne i Kosovo.⁶

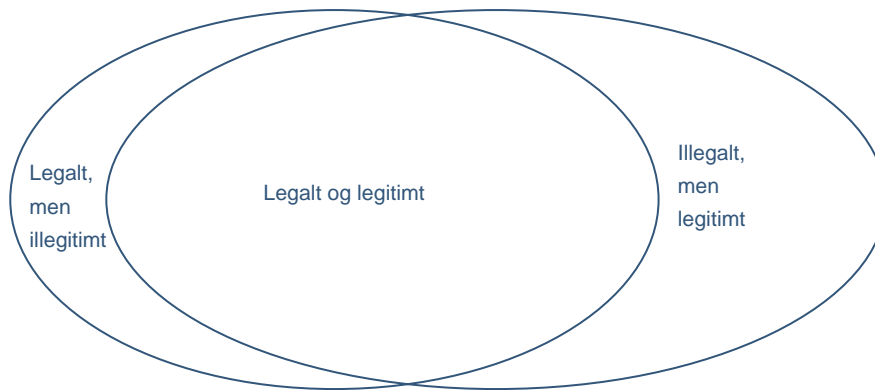
For legitimiteten vil det være av betydning at en avgjørelse om inngripen er fattet i samsvar med de regler og prosedyrer som er etablert for mellomstatlige forhold. Dette knytter legitimitet til *legalitet*. En operasjons legalitet avhenger av i hvilken grad avgjørelser er fattet i overensstemmelse med gjeldende internasjonal rett. Legaliteten er basert på Folkeretten, som regulerer forholdet mellom stater. FNs rolle er her sentral. I spørsmålet om iverksettelse av internasjonale militære operasjoner vil et vedtak i Sikkerhetsrådet være nødvendig for å tilfredsstille krav til legalitet.⁷ Legalitet og legitimitet hører nært sammen, men som figur 3.1 viser, er de to begrepene ikke overlappende. Det kan skje at avgjørelser om internasjonale operasjoner er fattet på et grunnlag som er formelt holdbart, dvs at legaliteten er ivarettatt, mens resultatet allikevel vil kunne fremstå som lite legitimt.⁸ Det motsatte er vanligere: Inngripen kan for mange synes riktig selv om Sikkerhetsrådet ikke har gitt sitt mandat. NATOs aksjon mot Jugoslavia kan tjene som eksempel på det siste. Aksjonen kan også være et utgangspunkt for en diskusjon om hva som kan være legitimt hvis det ikke er legalt. Det var ganske sikkert en utbredt oppfatning at NATOs inngripen var ”moralsk riktig”. Men vurderinger av hva som er rett i henhold til moral er problematiske å bruke i valg av handlemåte. Hva skal kriteriene være? De som ønsker å gå til militær aksjon kan ikke påberope seg legitimitet utelukkende på grunnlag av hva de ser på som ”moralsk riktig” dersom det samtidig ikke er legalt. En mulig tilnærming kan være spørsmålet om *nødrett*. Man kan i visse tilfeller sette seg ut over loven der det er tvingende nødvendig å handle, og hvor det ikke er mulig for legalt bemyndigede aktører å gjøre det. Aksjonen mot Jugoslavia kan ses i et slikt perspektiv. NATOs medlemsland så militær aksjon som nødvendig for å forhindre folkemord. Ingen andre hadde mulighet til å stoppe det som foregikk. NATOs handlemåte kunne også forsvares med henvisning til at alle land iht Folkeretten

⁶ NATO gikk til krig mot Jugoslavia uten å bringe saken inn for FN. Russland og Kina ville ha lagt ned veto i Sikkerhetsrådet. Man valgte i stedet å støtte seg til tidligere sikkerhetsrådsresolusjoner som ikke eksplisitt hadde åpnet for bruk av militær makt.

⁷ Dersom en situasjon av Sikkerhetsrådet blir beskrevet som ”en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet”, vil Sikkerhetsrådet med det pålegge seg selv å gripe inn – i FN-sammenheng er den formuleringen en juridisk term som forplikter til handling og hjemler bruk av militær makt.

⁸ Et av få eksempler: I 1999 la Kina ned veto i Sikkerhetsrådet mot forlengelse av UNPREDEP-styrkens mandat i Makedonia. Det ble antatt at dette var et svar på Makedonias anerkjennelse av Taiwan.

er forpliktet til å gripe inn for å forhindre folkemord. Det kan derfor hevdes at det fantes legalitetsargumenter for NATOs inngripen. Men Sikkerhetsrådet ville ikke ha støttet NATOs vurdering av situasjonen og behovet for militær aksjon, og det viktigste formelle kravet til legalitet var derfor ikke oppfylt.



Figur 3.1 Grafisk fremstilling av forholdet mellom "legalitet" og "legitimitet". Legitimitet kan strekkes videre enn formell legalitet ut i fra ulike nødrettsbetraktninger.

Generelt sett vil stor grad av legalitet gi høy legitimitet. Utover dette har "legitimitet" et rikt meningsinnhold, og begrepet vil være relevant innenfor flere av de perspektivene rapporten anlegger på spørsmålet om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner.

3.2 Hva motiverer deltakelse? Egeninteresse vs idealisme.

I noen grad har Norge forpliktet seg til å stille opp i internasjonale operasjoner. De sterkeste forpliktelsene følger av artikkel 5 i NATO-traktaten. Innmelding av norske styrkebidrag til NATO Response Force innebærer også stor grad av forpliktelse. Det samme gjelder vår styrkeinnmelding til EUs Battle Groups. Men om forpliktelsene her holdes utenfor: Hva er det som kan motivere Norge til deltakelse? Svar på spørsmålet innebærer å forsøke å bringe på det rene hva Norge ønsker å oppnå. Motivene lar seg karakterisere i forhold til to hovedkategorier. Vi kan i første rekke la oss styre av hensyn som tar utgangspunkt i *egeninteresse*. I kontrast til egeninteresse kan vi være motivert av *idealisme*. Spørsmålet om hva Norge kan oppnå for egen del blir da uviktig, poenget blir at deltakelsen skal ha positive følger for andre. Deltakelse i internasjonale operasjoner vil ha komplekse mål, og egeninteresse og idealisme vil i forskjellig grad gjøre seg gjeldende samtidig. Motivene behøver ikke være gjensidig ekskluderende – et godt resultat for Norge kan også være positivt for andre. Videre kan man knapt tenke seg operasjoner hvor Norge med sin deltakelse utelukkende vil ha egennyttige mål. Men deltakelse uten hensyn til egeninteresse virker like usannsynlig. Det vil med andre ord være snakk om vurderinger innenfor et kontinuum hvor egeninteresse og idealisme utgjør ytterpunkter. I det videre vil noen aktuelle mål bli plassert innenfor dette spekteret.

3.3 Målsetninger

De primære målene ved en operasjon kan beskrives som positive – man har et ønske om å utløse og maksimere visse effekter for seg selv og andre. Her følger noen mål som kan antas å spille en rolle for Norge.

Norsk sikkerhet er nært knyttet til NATO. Norge vil ha en grunnleggende interesse av å være med på å *sikre at NATO fungerer som sikkerhetsfelleskap*. Om Norge er med i NATO-ledede operasjoner, bidrar vi til at organisasjonen bevares og fremmer derigjennom vår egen sikkerhet. Men man vil også kunne mene at NATO har en viktig stabiliserende og fredsskapende funksjon, primært i Europa, og støtte til NATO kan da betraktes som noe mer enn ren egeninteresse.

USA og Storbritannia er våre nærmeste og viktigste allierte. Målet om å *sikre amerikansk og britisk bistand i en krisesituasjon* vil gjøre at deres ønsker om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner vil ha spesiell betydning – det vil være viktig å bevare et godt forhold til våre fremste sikkerhetsgarantister.

Det kan være et mål med internasjonale operasjoner å fremme sikkerhet ved å søke å *reducere trusler fra ikke-statlige aktører*. Forebygging av terrorisme og organisert kriminalitet har stått sentralt i begrunnelser for flere internasjonale operasjoner de senere år. Globaliseringen har gitt slike aktører et stadig større virkefelt, og ingen stater kan se seg skjermet fra deres aktiviteter. Om man med internasjonal militær inngripen kan redusere asymmetriske trusler av denne typen, kan slik inngripen sies å gi økt trygghet for alle land. Men aksjoner med slike målsetninger illustrerer også problemet med utilsiktede effekter, jf 3.4. Man kan argumentere for at norsk deltakelse i operasjoner rettet mot muslimske fundamentalister ikke reduserer, men *øker* trusselen mot Norge. Deltakelse kan gjøre oss til et mål for islamistisk terror.⁹

Norge kan ha en generell målsetning om å *fremme fred og stabilitet*. Et bidrag til dette kan være deltakelse i en operasjon som et fellesskap av stater står bak. Legitimitetshensyn gjør at dette fellesskapet bør være bredest mulig. Det ønskelige er derfor at FN har gitt sitt mandat til operasjonen. Et mål om fred og stabilitet kan ha sitt utspring i idealisme, men samtidig har også Norge åpenbart fordeler av at målet blir nådd.

Ved å delta i en operasjon som er folkerettslig hjemlet vil Norge være med på å *styrke internasjonal lov og rett*. Vi ønsker en verden hvor forholdet mellom stater reguleres på ordnet vis i henhold til overenskomster og vedtak i representative fora. Norge har i likhet med andre små stater mye å tjene på en avtaleregulert verden. Vi har ikke ressurser til å hevde alle våre interesser vis-à-vis andre stater på egen hånd. For eksempel har internasjonale traktater gitt oss en grad av kontroll over store naturressurser, som vi kanskje ikke ville hatt uten disse traktatene. Samtidig kan målet om å styrke internasjonal lov og rett også betraktes som et idealistisk prosjekt. Man

⁹ I noen sammenhenger vil intervensjon i seg selv bli en viktig del av konfliktgrunnlaget, uavhengig av hva slags intervensjon det dreier seg om – motstand mot fremmede makters tilstedeværelse i muslimske land er Al-Qajdas fremste kampsak.

streber mot en orden som vil gagne alle land ved at konflikter søkes bilagt uten bruk av militærmakt. En fungerende internasjonal rettsorden kan legge grunnlaget for stabilitet og skape rammevilkår for generell økonomisk vekst.

Mye tyder på at det er viktig for Norge ikke å bli oppfattet som et land som er seg selv nok. Norge er heldig stilt og bør bidra til å bedre andres levekår og dele rikdom, for eksempel gjennom uhjelp. Et mål med deltakelse i internasjonale operasjoner kan ses i forlengelsen av dette. Militær inngripen kan oppfattes som nødvendig for å *skape forutsetninger for økonomisk og politisk utvikling* mot velstand og demokrati. Det idealistiske elementet vil her være åpenbart, men samtidig kan Norge ha fordeler av demokrati og velstand i fattigere deler av verden, for eksempel ved at det blir skapt grunnlag for handel som vi kan ta del i. Norge kan også håpe at det skapes *et positivt bilde av landet*, noe som vil kunne gi gevinster i ulike sammenhenger. Dette er knyttet til *synlighet* – vi ønsker at Norge skal bli sett som hjelper og beskytter.

3.4 Risiko

Reduksjon av risiko står sentralt i vurderinger av deltakelse i internasjonale operasjoner. Primært vil dette dreie seg om risikoen for personell som deltar direkte i operasjonen. Slik risiko vil i første rekke være knyttet til operasjonelle forhold og blir diskutert lenger ute i rapporten. Men det er et moment som også vil spille en vesentlig rolle i beslutningssammenheng, og det utfyller bildet av hvilke overordnede avveininger som må gjøres på politisk nivå når man skal ta stilling til deltakelse i internasjonale operasjoner, jf modellen i 3.5. Antatt risiko vil bli veid mot mulig gevinst. Man utsetter personell for fare, og den faren må rettferdiggjøres.

I forhold til allierte vil norsk deltakelse under risikable forhold kunne gi betydelig uttelling, ettersom Norge da viser vilje til å være med og dele de tyngste belastningene. Dette kan tjene til å øke norsk anseelse og innflytelse blant allierte og styrke Norges posisjon med tanke på å sikre hjelp i en situasjon der norsk sikkerhet er truet. Men for opinionen kan dette fortone seg annerledes, og faren for tap vil ha stor betydning for hvordan befolkningen kan forventes å forholde seg til norsk engasjement. Det kan oppstå et gap mellom de vurderinger som gjøres på politisk nivå og opinionens oppfatning av engasjementet. Tap vil kunne skape så kraftige reaksjoner at norsk deltakelse i en operasjon må innstilles, med de følger det kan få for operasjonen som helhet og for alliertes oppfatninger av norsk pålitelighet. For beslutningstakere ligger det en vesentlig utfordring i å få frem de helhetlige vurderingene som ligger bak en avgjørelse om deltakelse. Det må stilles store krav til kommunikasjonen mellom politisk ledelse og hjemlig befolkning. Hva befolkningen godtar eller forventer, er et kjernesporsmål. Erfaring viser at reaksjoner på tap i internasjonale operasjoner kan variere betydelig fra land til land. Reaksjonene vil blant annet være betinget av i hvilken grad det på forhånd er etablert en samforståelse mellom politisk ledelse og befolkning i forhold til hvilken risiko man må forvente og hva slags tap som kan aksepteres ved deltakelse i internasjonale operasjoner. Denne samforståelsen må blant annet bygge på stor grad av sammenfall i oppfatninger når det gjelder legitimitet.

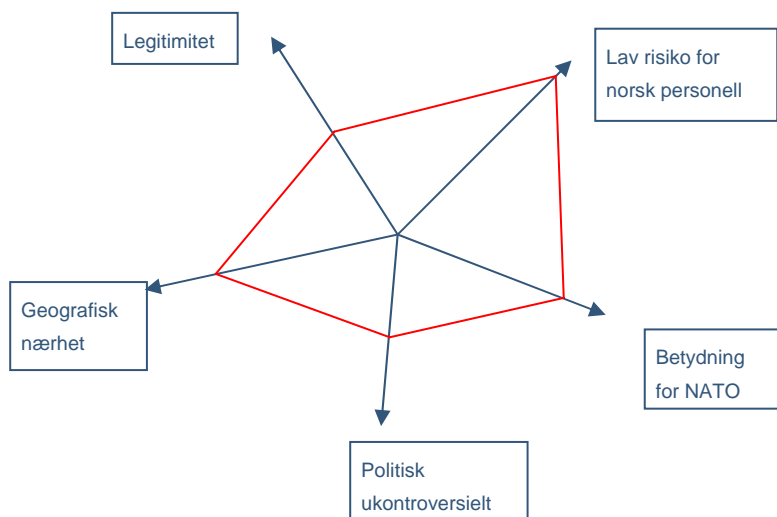
Deltakelse i operasjoner med høy risiko kan også ha resultater som slår negativt ut i forhold til opinionen utenfor Norge. Det kan oppstå økt fare for at norske soldater gjør feil og påfører motparten eller sivilbefolkningen skade som blir oppfattet som unødvendig eller illegitim i forhold til mandatet for operasjonen. Spørsmålet kan bli hvorvidt økt anseelse blant allierte er verdt risikoen for tapt internasjonal anseelse på annet hold.

Et annet aspekt ved risiko er faren for at en operasjon får utilsiktede og uønskede konsekvenser av den typen som er nevnt i 3.3: Terrortrusselen blir større, ikke mindre; i stedet for å befordre konfliktløsning fører operasjonen til at konflikten sementeres eller forlenges; operasjonen kan endre karakter – deltakende land finner at de er med på noe helt annet enn det de så for seg i begynnelsen av operasjonen ("mission creep"). I verste fall kan en operasjon mislykkes fullstendig i forhold til ett eller flere av de overordnede målene.

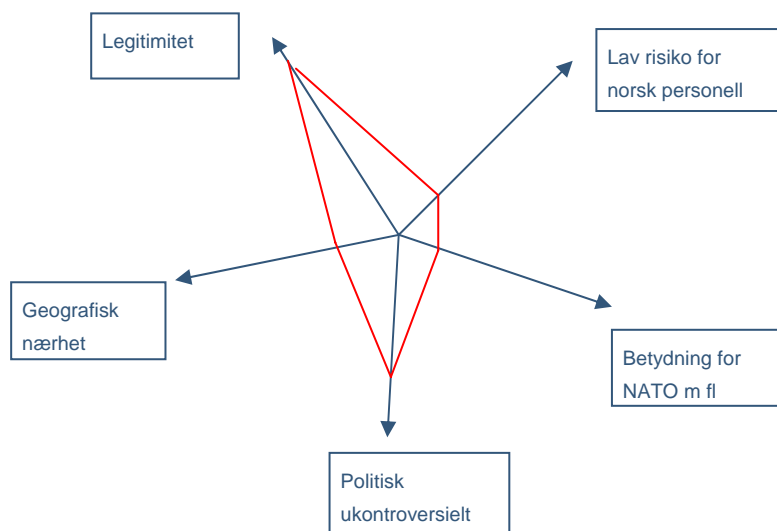
Det vil være vanskelig å si på forhånd hva slags risiko som knytter seg til en operasjon. Spørsmålet om mulige negative utfall og konsekvenser for Norge må allikevel vurderes grundig før en avgjørelse om deltakelse fattes. En samlet vurdering som indikerer høy risiko behøver ikke bety at Norge avstår fra deltakelse. Vi kan eventuelt satse på å begrense mulige skadevirkninger ved å gi et redusert bidrag. Generelt kan vi søke å gardere oss og spre risiko ved å unngå å samle størstedelen av vår kapasitet i ett eller noen få bidrag.

3.5 Vil deltakelse være egnet til å fremme norske målsetninger?

Dette avsnittet forsøker å anskueliggjøre hvordan deltakelse i en internasjonal operasjon vil fremstå i lys av noen av de målsetningene og begrepene som tidligere er omtalt. Hvordan vil sjansene være for at Norge skal kunne realisere sine mål og ivareta hensyn som anses som viktige? Videre er fremstillingen supplert med variablene *politisk ukontroversielt* og *geografisk nærhet*. Avstand vil ikke nødvendigvis være et holdepunkt i vurderinger av hvorvidt Norge bør delta i en internasjonal operasjon. Globaliseringen har redusert betydningen av geografiske forhold, men det er allikevel grunn til å tro at geografisk nærhet vil kunne spille en rolle i noen sammenhenger. Figur 3.2 og 3.3 fastsetter antydningens verdier langs de ulike dimensjonene for to internasjonale operasjoner – NATOs luftkampanje mot Serbia og en mulig FN-operasjon i Sudan. Norge var med på den første og er en aktuell deltaker i den andre.



Figur 3.2 Operasjon "Allied Force" (luftkampanjen mot Serbia). Verdiene i modellen vil være stigende, dvs gå i favør av deltakelse, i retning utover fra sentrum.

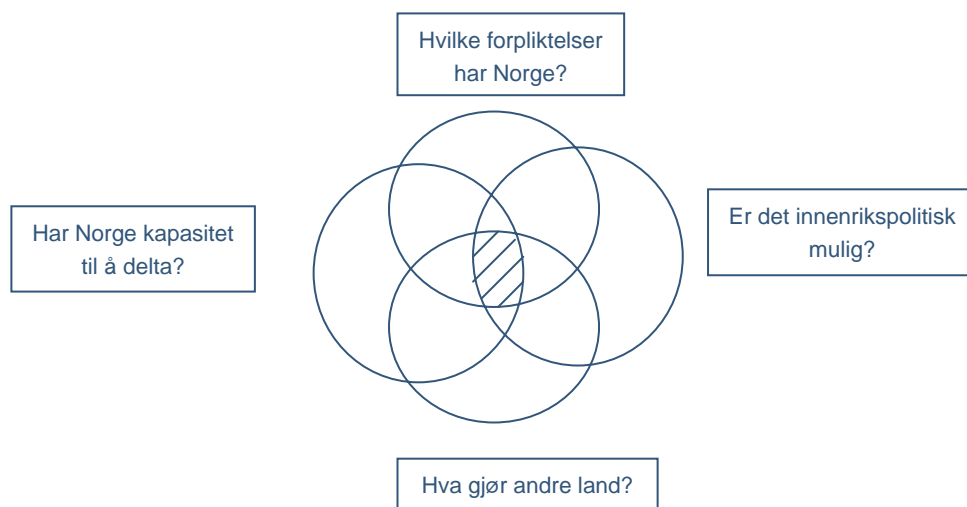


Figur 3.3 Mulig FN-operasjon i Darfur

3.6 Handlingsrom

I sikkerhetspolitiske vurderinger har spørsmålet om *handlingsrom* tradisjonelt stått sentralt. I praksis vil det være flere forhold som begrenser handlefriheten i spørsmål om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner. Innledningsvis ble det fokusert på våre forpliktelser, som åpenbart vil ha stor betydning for hva vi må og kan gjøre. Videre må deltakelse ses i forhold til hvilken kapasitet vi har – en del oppgaver kan være utelukket. Spørsmålet om Norges kapasitet til å delta i internasjonale operasjoner kan i hovedsak ses som et praktisk spørsmål, men det er nært knyttet til det mer grunnleggende spørsmålet om hvilke kapabiliteter det norske forsvaret skal ha — se boks 3.1. Den politiske ledelsen som skal fatte avgjørelsen i spørsmålet om deltakelse vil også måtte forholde seg til det som er innenrikspolitisk mulig. Eksempelvis vil fare for store tapstall kunne gjøre at store deler av befolkningen vil gå imot deltakelse (jf 3.4). Norge har tradisjonelt vært opptatt av hva andre land gjør. I praksis har det dreid seg om handlemåtene til våre nærmeste

allierte og nordiske naboer. Modellen kan suppleres med flere faktorer. Handlingsrommet fremgår av feltet med full overlapping i figur 3.4.



Figur 3.4 Norges handlingsrom

3.7 Trender. Hva slags operasjoner kan være aktuelle?

En gjennomgang av historikk vil vise at internasjonale operasjoner over tid har endret karakter. Man kan spore trender, og av hensyn til beredskap og planlegging vil det være hensiktsmessig å prøve å danne seg et bilde av utviklingstrekkene. Hva slags internasjonale operasjoner bør Norge være forberedt på?¹⁰ Internasjonale operasjoner innebærer i stigende grad inngripen i intrastatlige konflikter, i interne kriger med store antall sivile ofre og uklare skillelinjer mellom stridende og ikke-stridende. Det er snakk om stadig dypere inngripen. Operasjonene blir mer komplekse. De omfatter gjerne både stabilisering og fredsbygging, inklusive støtte til gjennomføring av valg, økonomisk gjenreising og reform av militære styrker, politi og rettsvesen. Videre har internasjonale militære operasjoner i stigende grad preg av å være fredsopprettende heller enn fredsbevarende.¹¹ Det innebærer at de oftere vil være kjennetegnet av høy intensitet. Dette vil også medføre at internasjonale styrker oftere må ta stilling til skyldspørsmål, og det vil ha implikasjoner for upartiskhet. Operasjoner blir generelt mer omfattende, tallet på aktører stiger, både når det gjelder antall deltakende land og samlede mannskapstall. Geografisk fremstår Afrika som en del av verden hvor internasjonal militær inngripen vil bli mer aktuelt. Den teknologiske utviklingen har vesentlige implikasjoner for hva deltakelse i internasjonale operasjoner kan innebære. Man kan stå overfor små aktører som vil være i stand til å anrette stadig mer omfattende ødeleggelse. Kommunikasjonsteknologi gjør at deltakerland blir mer synlige og på den måten også mer utsatt enn tidligere. For utviklingen fremover vil det være vesentlig hvordan

¹⁰ En beskrivelse av trender er gitt i *Human Security Brief 2006*; Human Security Centre – The University of British Columbia, Canada.

¹¹ Skillet mellom de to begrepene vil naturlig nok være flytende. Oftest vil det være riktigere å si at en operasjon kan ha *fredsbevarende og fredsopprettende oppdrag*. Hele operasjoner lar seg vanskelig kategorisere som det ene eller det andre.

store aktører som USA, EU og Kina vil forholde seg til internasjonale militære operasjoner.

Deltakelse i internasjonale operasjoner og spørsmålet om Forsvarets struktur

Forsvaret er i dag først og fremst strukturert i forhold til potensielle trusler mot norsk territorium. Det har vært et mål å ha bredde i strukturen, slik at mulige fiender ikke skal kunne utnytte åpenbare svakheter. Med de midler Forsvaret har til rådighet betyr dette at så å si alle ressursene benyttes til å sikre en slik bredde, og nye strukturelementer anskaffes primært for dette formålet. Behovet i internasjonale operasjoner kan i en slik situasjon ikke ses isolert fra nasjonale behov. Som en konsekvens av dette vil hovedkriteriet for fremtidige anskaffelser pt være at det eksisterer et nasjonalt behov. Sekundært kan man se det som viktig at nye strukturelementer dekker et behov i de internasjonale operasjonene hvor Norge kan komme til å delta, og at nyanskaffelsene gir synlige og substansielle bidrag. De må også være deployerbare. På kort sikt vil Norge i internasjonale operasjoner uansett være avhengig av å benytte elementer som allerede eksisterer i forsvarsstrukturen, og det må også være anledning til å avse våpen og utstyr til internasjonale operasjoner. På lengre sikt kan Norge i større grad legge vekt på å anskaffe strukturelementer som er kompatible med behov i internasjonale operasjoner. Hvor styrende disse behovene skal være for anskaffelser, innebærer overordnede valg på politisk nivå, og valgene dreier seg i siste instans om hva som skal være det norske forsvarets oppgaver. Selv om mye materiell vil være relevant både i nasjonal og internasjonal sammenheng, må man også i noen grad være innstilt på å velge hvorvidt man skal opprettholde bredden i forsvarsstrukturen eller satse mer på å utvikle nisjekapabiliteter som kan dekke behov i internasjonale operasjoner.

Faktaboks 3.6: Internasjonale operasjoners betydning for Forsvarets struktur

3.8 Rapportens vurderingskriterier i et sikkerhetspolitisk perspektiv

Av de sikkerhetspolitiske momentene nevnt i rapporten vil bare noen kunne gi holdepunkter for å vurdere norsk deltakelse i internasjonale operasjoner i forhold til dimensjonene i figur 2.3. Men disse momentene kan til gjengjeld være av vesentlig betydning for vurderinger som skal gjøres. I et sikkerhetspolitisk perspektiv vil spørsmålet om tilknytning være det sentrale blant kriteriene i figur 2.3. Det kan innebære at Norge må ta stilling til en operasjons legitimitet eller legalitet, hva som tjener internasjonal lov og rett, hva som kan sikre hjelp fra allierte i en krisesituasjon, med mer, jf diskusjonen i 3.3. Spørsmålet om tilknytning vil påvirke beslutninger langs de andre parametrene, eksempelvis i valg av strukturelementer. For USA er samarbeidspartneres evne til hurtig reaksjon en vesentlig kvalitet. Det vil også bli stilt høye krav til hurtighet i operasjoner innenfor rammen av NATO Response Force og EUs Battle Groups. Dette vil favorisere valg av strukturelementer som kan deployeres innenfor stramme tidsrammer. Også de andre dimensjonene vil ha sikkerhetspolitiske aspekter. Spørsmålet om størrelse og antall bidrag vil innebære at Norge må drøfte hvor synlige vi ønsker å være, og om vi vil spre den politiske risikoen ved ikke å satse alt på ett eller et fåtall kort. Svar på disse spørsmålene vil måtte ha sitt

utgangspunkt i de overordnede målsetninger vi har med deltakelse i internasjonale operasjoner, jf 3.3, og i en avklaring med hensyn til hvilken risiko vi er villige til å ta for å nå disse målene.

4 Operasjonelle og økonomiske vurderinger

Operasjonelle og økonomiske vurderinger vil i stor grad relatere seg til muligheten for å gjennomføre målsetningene som er diskutert i kapittel 3. Eksempelvis kan operasjonelle beskrankninger medføre at rulling mellom ulike operasjoner ikke kan foregå så raskt som ønskelig, f eks på grunn av flaskehals i støttestrukturen. På den økonomiske siden kan store oppstartskostnader i forbindelse med deltakelse i operasjoner medføre at enhetskostnadene ved korte operasjoner blir så høye at operasjonene bør forlenges for å oppnå tilfredsstillende kostnadseffektivitet.

Det kan imidlertid også være slik at operasjonelle og økonomiske konsekvenser av deltakelse i internasjonale operasjoner kan være en av målsetningene med selve operasjonen. Noen mulige slike tilfeller vil også diskuteres kort.

4.1 Operasjonelle vurderinger

Dette avsnittet vil ta for seg en del operasjonelle vurderinger, strukturert etter faktorene i figur 2.3.

4.1.1 Størrelse på bidrag

Ettersom kostnaden holdes fast i problemstillingen står valget mellom mange små eller få store bidrag. Logistikkbegrensninger tilsier i utgangspunktet at Norge bør delta på få steder, for å oppnå stordriftsfordeler på logistikken. Dette betyr at bidragene bør være store, heller enn å ha mange små bidrag. På den annen side kan det sies at veldig små bidrag ofte medfører at man samarbeider med andre om logistikken, fremfor å stille egen logistikk. Den verste løsningen utfra et logistisk synspunkt vil derfor være å spre ressursene på en del middels store oppdrag. Da er det mer effektivt å kRAFTsamle om ett eller to store oppdrag, og heller bruke resten av ressursene på mange små oppdrag som ikke genererer substansielle logistikkkrav.

Norge ønsker også å bli sett på som en verdifull partner, og for å oppnå dette er det et poeng å sende bidrag som er store nok til å ses som tellende hos allierte. For eksempel ønsker NATO helst hele brigader når det gjelder hærbidrag, og det er fare for at for små bidrag blir sett på som ”hår i suppen”. For hærbidrag er det et spørsmål hvorvidt noe under bataljonsstørrelse ses som tellende.¹² Et bidrag kan nok imidlertid også oppfattes som substansielt hvis det har hurtig reaksjon, eller kan ta oppdrag med stor risiko. Spesialstyrker er et godt eksempel på en type bidrag som kan gjøre dette, og bidrag i størrelsesorden 100-150 personer vil trolig være tilstrekkelig til å bli regnet som substansielt. For maritime fartøy er det vanlig at de inngår i en

¹² Hva som er tilstrekkelig for å kalle noe en bataljon tøyes imidlertid nedover, og kan idag innebære så lite som 400 personer. Selv om en bataljon blir mindre kan kampkraften være uendret dersom man kompenserer for reduksjon i personell med en økning i materielloppsetningen.

flernasjonalt Task Group, og ett fartøy kan dermed være et tilstrekkelig bidrag. For flygende plattformer er det nok ønskelig fra alliertes side at det sendes en hel skvadron. Dette gjøres imidlertid ofte sammen med andre nasjoner, for eksempel kan Norge og Nederland stille en skvadron sammen.

Det er få operasjonelle grunner til å velge mange små bidrag, men en grunn som kan nevnes er at det gir muligheter for å hente etterretning om flere steder i verden. Det kan også gi en større bredde i kompetansen og treningen til personellet som deltar. Ellers er grunnene for å spre innsatsen på mange små bidrag først og fremst politiske, og er derfor ikke gjenstand for diskusjon her.

4.1.2 Lengde på bidrag

Med en fast kostnad blir valget mellom få lange eller mange korte bidrag. Ut fra et logistisk synspunkt er det ønskelig med noen bidrag som har lang varighet fremfor mange korte, ettersom man slipper å etablere seg på nytt sted hver gang, og man slipper også å flytte/klargjøre mye av utstyret. Det er bl.a. gjort kostnadsberegninger på hvor mye det koster å etablere seg på et nytt sted (jf avsnitt 4.2), som understøtter dette argumentet. I tillegg er det slik at logistikken må etableres først, og er også det siste som reiser hjem. Dette betyr at selv om det tilsynelatende ikke er overlapp i tid mellom to operasjoner, kan det være overlapp på logistikkbehovene, og det kan derfor kreves dobbelt opp med logistikksett.

Av personellhensyn kan det sies at det på den ene siden er gunstig med oppdrag som har en lang varighet heller enn mange korte bidrag, ettersom det da er mulig å få i gang en god produksjonsprosess. Det gjør det lettere å unngå Ad Hoc-løsninger som kan være belastende på personellet. TRADOK skisserer for eksempel en A-B-C-D-E-rotasjon for regulære hærbidrag, med 6 mnd i hver del av syklusen. Dette betyr at hver enhet skal kunne være ute én seksmånedersperiode hvert 2,5 år. Det er mange faktorer som spiller inn her og som fører til behov for at personellet bør være lange perioder hjemme. Noen faktorer er slitasje på personell, hensyn til familie og behov for oppretholdelse av kompetanse. Den lange tiden hjemme betyr at det kreves et forhold på 4 til 1 mellom personell hjemme og ute, eller sagt med andre ord blir det totale personellbehovet 5 ganger størrelsen på bidraget, for å opprettholde et kontinuerlig bidrag. For enkelte miljøer kan det være vanskelig med den rotasjonssyklusen som TRADOK har skissert. Spesielt kan 6 mnd være lenge for ekspertmiljøer der Forsvaret har sterk konkurranse med det sivile markedet, simpelthen fordi det er vanskelig å få dette personellet til å verve seg til utenlandsoppdrag. Leger er ett eksempel på dette, og Forsvaret har faktisk vært nede i 3-ukers oppdrag for disse. Noen miljøer har også andre spesielle behov som tilsier korte kontingenter. For eksempel har kampflypiloter strenge krav til antall treningstimer, som gjør det nødvendig å være hjemme store deler av tiden. Korte kontingenter kan gjøre det nødvendig med et forhold som er større enn 4 til 1 mellom personell hjemme og ute, for å unngå at det samme personellet reiser for ofte (i ekstremtilfellet med tre uker ute er det neppe slik at det samme personellet er villig til å reise allerede 12 uker etter hjemkomst). Dette kan gjøre det vanskelig å opprettholde kontinuerlige bidrag.

For miljøer som har problemer med å opprettholde et kontinuerlig bidrag over tid, kan et alternativ være å sende korte bidrag, men fra forskjellige miljøer. For eksempel kan Norge stille med kamfly ett sted i én periode, deretter med en ubåt i en annen periode. Dette innebærer at de forskjellige miljøene deler på byrden, i stedet for at forskjellig personell innenfor samme miljø gjør det.

4.1.3 Risiko

I utgangspunktet er risiko naturlig nok noe man ikke ønsker. Det må derfor være noen gevinster ved å ta risiko. Disse er primært av politisk karakter, og de er derfor behandlet i kapittel 3. Det kan imidlertid nevnes at risikable oppdrag også kan ha en operasjonell gevinst i det at de kan gi en god treningseffekt.

Risiko kan tenkes på som en beskrankning akkurat som kostnadene, dvs at det er en grense for hvor mye tap Norge er villig til å risikere. Denne grensen er imidlertid ikke konstant ettersom den er avhengig av hvor stor gevinst en operasjon har. Det kan dessuten være svært vanskelig å sette et konkret tall i form av antall liv, på linje med kostnadsbeskrankningen på 1 mrd kr.

Risiko er en konsekvens av type oppdrag, trussel og tiltak for å redusere risiko. Oppdraget kan sette begrensninger på hvilke måter styrkene kan beskytte seg på. Derfor er det ikke nødvendigvis slik at større trussel betyr større risiko. For eksempel har tapene i Irak vært høyere etter at krigsoperasjonene ble avsluttet, ettersom stabiliseringsoppgavene ikke kan løses ved å operere i store pansrede forband, og ved å bruke overlegen teknologi. Allikevel er det ofte en oppfatning av at høyintensitets stridsoperasjoner er mer risikable¹³.

Risiko og type oppdrag har konsekvenser for strukturelementer. Risikable oppdrag krever strukturelementer med mer trening og utstyr, slik at de kan beskytte seg. De krever også større støtteressurser slik at den spisse ende vil måtte være mindre i slike oppdrag. For regulære hærstyrker kan risikable oppdrag for eksempel innebære et stort innslag av pansring. Pansring kan imidlertid gjøre det vanskelig å gjøre enkelte typer oppgaver, for eksempel ved å skape distanse til sivilbefolkningen. Derfor er det ikke alltid mulig å redusere risikoen på denne måten, og det kan som nevnt ovenfor være slik at oppdrag med lavere trussel har høyere risiko enn oppdrag med høyere trussel.

Høy risiko har konsekvenser for rekruttering. For det første setter kravet til treningsnivå en klar begrensning på rekruttering. Oppdrag med høy risiko fører også til økt slitasje på personellet. For å sikre rekruttering er det derfor viktig at Norge viser evne og vilje til å ta vare på personellet, både under og etter et oppdrag. Slitasjen kan også gjøre det nødvendig med korte kontingenter. Alle disse faktorene kan gjøre det vanskelig å opprettholde risikable oppdrag over tid (jfr for øvrig sammenhengen mellom korte kontingenter og evnen til å opprettholde kontinuerlige bidrag i forrige avsnitt).

¹³ Det må sies at denne oppfatningen sikkert også er riktig mot en høyteknologisk motstander.

4.1.4 Kapabiliteter og strukturelementer

Hva slags strukturelementer som er ønskelig er avhengig av hva slags type operasjon Norge deltar i, og hvem Forsvaret opererer sammen med. I en NATO-kontekst har det f.eks. tradisjonelt vært behov for tyngre strukturelementer enn i FN. Det samme har vært tilfellet for fredsopprettende operasjoner i forhold til fredsbevarende. Disse sammenhengene kan imidlertid meget vel være i ferd med å endres.

En av faktorene som ble vurdert som sentrale i forbindelse med strukturelementer i avsnitt 2.1 var reaksjonstid. Kort reaksjonstid er et klart ønske fra politisk nivå. Det har imidlertid operasjonelle konsekvenser. For det første kreves rask deployerbarhet. Luft- og maritime styrker kan i stor grad selvdeployere, og er således raskt deployerbare. Luftstyrker er imidlertid begrenset av hvor raskt Norge klarer å etablere en basestruktur i området det deployeres til, og det kreves derfor evne til å etablere en basestruktur raskt (f.eks. i form av deployerbare basesett). Når det gjelder hærstyrker så er det i utgangspunktet ønskelig med luftmobilitet, spesielt for å komme raskt til områder uten havn. For rask deployering av tunge styrker kreves imidlertid tilgang på et antall strategiske transportfly. I tillegg til å kreve rask deployerbarhet krever kort reaksjonstid at styrkene kan klargjøres på kort tid. Det krever rask tilgang på ferdig utdannet personell, noe som gjør det nødvendig med stort innslag av vervede eller annet personell på kontrakt.

Når det gjelder diskusjonen om tunge vs. lette styrker ble det klargjort i avsnitt 2.1 at dette tolkes som høy vs. lav kampkraft. Eksempler på styrker med høy kampkraft er stridsvogner, kampfly og fregatter, mens lett infanteri, transporthelikoptre og MTBer er eksempler på styrker med lavere kampkraft. Valget er avhengig av hva slags oppgaver Norge vil ta. Styrker med høy kampkraft kan brukes i høyintensitets strid, men har begrenset effekt i lavintensitets strid. Styrker med lav kampkraft kan derimot ikke brukes i høyintensitets strid. Merk at dette spørsmålet kan oppfattes som å være det samme som spørsmålet om hva slags risiko Norge vil ta, ettersom høyintensitets strid ofte oppfattes som mer risikabel, pga. at trusselen er høyere. Som det fremgår i forrige avsnitt er det imidlertid ikke nødvendigvis slik at høyere intensitet medfører høyere risiko, ettersom styrkene som brukes i høyintensitets strid er bedre beskyttet.

Tyngde har en annen tolkning som til en viss grad er knyttet til høy kampkraft, nemlig materiellintensitet. Styrker med høy kampkraft er gjerne materiellintensive, men det finnes også materiellintensive styrker uten høy kampkraft (f.eks. overvåkningsfly). Uavhengig av kampkraft kan det argumenteres for at Norge bør stille materiellintensive bidrag, ettersom Norge har en liten befolkning, og dermed en sterkere begrensning på personellsiden enn andre nasjoner. Dette poenget forsterkes av at Norge også er et rikt land, og dermed i prinsippet har råd til dyrt materiell (jf. avsnitt 4.2.4). Når det gjelder spesifikke strukturelementer kan det sies at hærstyrker typisk er personellintensive, mens luft- og maritime styrker er materiellintensive, selv om det selvfølgelig er variasjoner innenfor hver av disse kategoriene. Dette tilsier altså at Norge bør stille luft- og maritime styrker, og i hvert fall ikke lette infanterister som like lett kan stilles av mindre ressurssterke land. Dette poenget må imidlertid veies opp mot andre faktorer (jf. avsnitt 5.7).

I tillegg til å se på faktorer som reaksjonstid og tyngde kan det være hensiktsmessig å se på hvilke

kapabiliteter Forsvaret har behov for i en internasjonal operasjon. Ut fra vurderingen av kapabiliteter kan deretter spesifikke strukturelementer avledes, se faktaboks 4.1.

4.1.5 Tilknytning

Det er flere tilnærminger til tilknytningsspørsmålet. For det første kan det diskuteres hvor mye Norge skal binde seg. Det er for eksempel mulig å sementere en del valg ved å melde inn styrker til NATO, eller muligens bilateralt til FN. Dette gir mindre fleksibilitet, men kan øke Norges anseelse. Et potensielt problem er at enkelte styrker får dobbelthatter. At samme styrke meldes inn i NATO og EU er ikke nødvendigvis så problematisk, ettersom disse organisasjonene i stor grad har sammenfallende interesser. Det kan imidlertid være et større problem å stille samme styrke til disposisjon både for NATO og FN.

Det er en del kriterier som bør vurderes for å ta stilling til hvilken tilknytning Norge bør ha. Et kriterium er interoperabilitet. Interoperabilitet gjør det både lettere å operere, og sørger også for å maksimere effekten av et norsk bidrag. Det er mange former for interoperabilitet, f.eks. interoperabilitet på kommandostruktur, logistikk, samband osv. NATO er den eneste organisasjonen som har en kommandostruktur som Norge er godt integrert i, så NATO danner den beste rammen for samarbeid mtp interoperabilitet. Interoperabilitet på andre områder som logistikk og samband er i stor grad avhengig av hva slags materiell Norge har, og samarbeid på materiellsiden er gjerne bi-/multilateralt. Interoperabilitet på disse områdene er dermed ikke like avhengig av en NATO-ramme, men heller av at Norge opererer sammen med de nasjonene vi har materiellsamarbeid med.

Det er gode operasjonelle argumenter for at Norge skal knytte seg sterkt til USA, ikke bare fordi USA har så stor betydning for NATO, men også fordi vi har tradisjon for det når det gjelder materiell og utdanning. På den annen side kan det hevdes at Norge kulturelt sett ligger nærmere EU enn USA. Vektingen mellom EU og USA er også avhengig av hva slags materiell Norge satser på i fremtiden, f.eks. om vi velger et europeisk eller amerikansk kampfly (dette argumentet kan imidlertid snus, dvs. valg av materiell er avhengig av hva slags tilknytning Norge velger).

Faktorene som nettopp er nevnt må selvfølgelig veies opp mot andre faktorer, og det kan for eksempel være ideologiske grunner til at Norge vil velge å knytte seg nærmere til FN. Dette er behandlet i kapittel 3 og vil ikke gjentas her. Det må imidlertid sies at dersom det er gode grunner til at Norge vil knytte seg nærmere FN, kan det være et mål i seg selv å øke interoperabiliteten til FN og til nasjoner innenfor FN som ikke nødvendigvis er med i NATO. Dette målet kan oppnås nettopp ved å delta i FN-operasjoner.

Eksempel på vurdering av kapabiliteter i forbindelse med internasjonale operasjoner

	Tilstede i arven	Synligbidrag	Behov nasjonalt	NATO Force Goal	Mangel i NATO	Norsk risikokapabilitet	Sum
SOF	2	2	2	2	2	2	12
Infanteri (panser/mek/lett)	2	2	2	2	1	0	9
AD	2	1	2	2	1	1	9
MCM (anti-mine)	2	1	2	2	0	2	9
Etterretning	2	1	2	1	2	1	9
Strategisk transport	2	1	2	2	2	0	9
Havovervåkning	2	1	2	1	1	1	8
ASW (anti-undervann)	2	1	2	2	0	1	8
Luft/sjø/bakke-til-bakke	2	2	1	1	1	0	7
EK	1	1	2	1	2	0	7
Anti-overflate	2	1	2	2	0	0	7
Taktisk transport	1	1	2	1	2	0	7
Luft-til-luft	2	1	2	1	0	0	6
Skjult overvåkning	2	1	1	1	0	1	6
Luft-til-luft tanking	0	2	1	1	2	0	6
Recce	1	1	1	0	2	0	5
Landovervåkning	0	2	1	0	2	0	5
CSAR	0	1	0	0	1	0	2
Luftovervåkning	0	0	0	0	1	0	1
Minelegger	0	0	0	0	0	0	0

Eksempel på rangering av kapabiliteter

Dette er et eksempel hvor alle kriteriene er vektet likt, men tilnærmingen kan forbedres. En mulighet er å benytte et sett med sannsynlige scenarier og se på hvilke kapabiliteter det er mest behov for og vekte kapabilitetene deretter.

Faktaboks 4.1 Eksempel på vurdering av kapabiliteter i internasjonale operasjoner

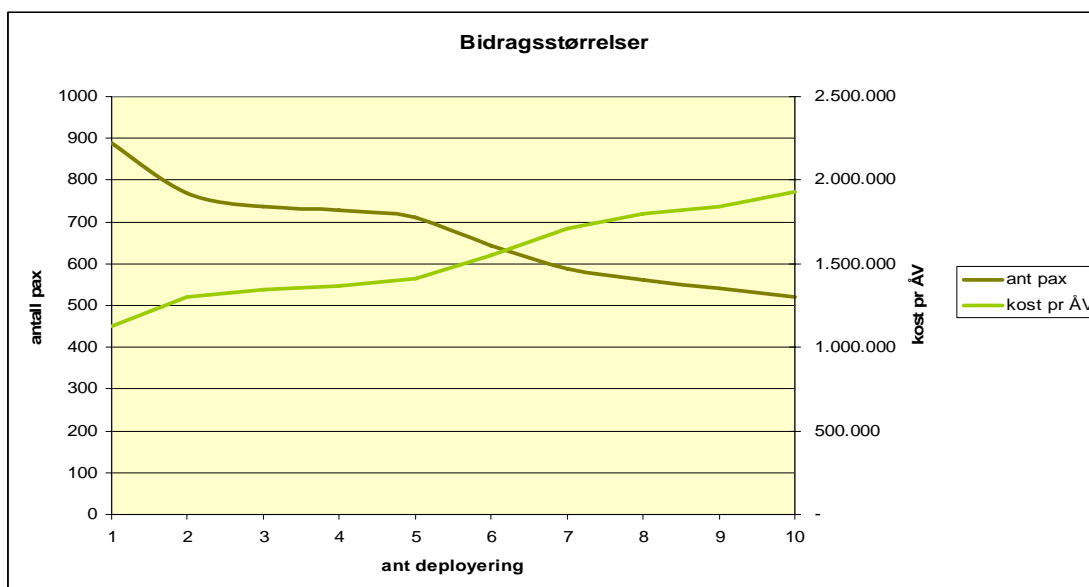
4.2 Økonomiske vurderinger

For å kunne gi konkrete råd om hvordan Norge bør innrette sine internasjonale operasjoner er det bl a nødvendig å gå nærmere inn på de faktiske kostnadene forbundet med å delta i slike operasjoner. Dette krever oppdatert og svært spesifikk innsikt i kostnadsbildet for norske styrker i utlandet. For å opparbeide innsikt i dette kostnadsbildet benyttes en modell for å beregne kostnader forbundet med internasjonale operasjoner (MOBIL), utarbeidet ved avdeling analyse på FFI. I dette kapittelet vil MOBIL benyttes i diskusjonen av økonomiske forutsetninger for å klargjøre en del kostnadsaspekter i forbindelse med ulike prioriteringer i internasjonale operasjoner. For å gjøre det enklere for leseren å forstå grunnlaget for vurderingene i dette kapittelet gis det en kortfattet innføring i modellen i appendiks A. I dette appendikset presenteres også en oversikt over sentrale kostnadsdrivere i forbindelse med internasjonale operasjoner. I kapittel 4.2 rettes imidlertid fokus direkte mot hvordan ulike valg i forhold til dimensjonene i

referansemodellen (figur 2.3) påvirker kostnadsdriverne.

4.2.1 Antall bidrag

Gitt en kostnadsramme på 1 mrd kroner, hvor mange bidrag bør Norge ha? Det er helt klart en kostnadmessig avveining mellom antall personer i utenlandstjeneste og antall bidrag. Denne sammenhengen skriver seg hovedsakelig fra de tidligere nevnte oppstartskostnadene forbundet med deployering, forberedelse, transportkostnader og EBA-investeringer. Figur 4.1 illustrerer ulike måter å bruke 1 mrd kroner på, samt hvilke konsekvenser dette får for bidragsstørrelser og årsverkspris. Den venstre aksene viser totalt antall personell deployert, og den høyre aksene viser gjennomsnittkostnad per årsverk. På x-aksene vises antall bidrag.



Figur 4.1 Kostnadskonsekvenser av forskjellige bidragsstørrelser

Figur 4.1 tydeliggjør avveiningen mellom antall bidrag og totalt antall personell deployert. Man kan velge mellom 1 bidrag på snaut 900 personer eller spre innsatsen ut på 10 bidrag med drøyt 50 på hver. Kostnadsberegningen som er gjengitt i figur 4.1 tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig deployeringstid på 72 måneder, og Telemarksbataljon er brukt som referanseavdeling. De største bidragene er imidlertid større enn den faktiske Telemarksbataljonen. I disse tilfellene er de ekstra årsverkene og materiellet modellert som Telemarksbataljonsekvivalenter. De mindre bidragene blir i praksis mekaniserte infanterikompanier eller tropper. Av figur 4.1 fremgår det at årsverkskostnaden øker fra drøyt 1,1 millioner ved kun ett bidrag til snaut 2 millioner ved 10 bidrag.

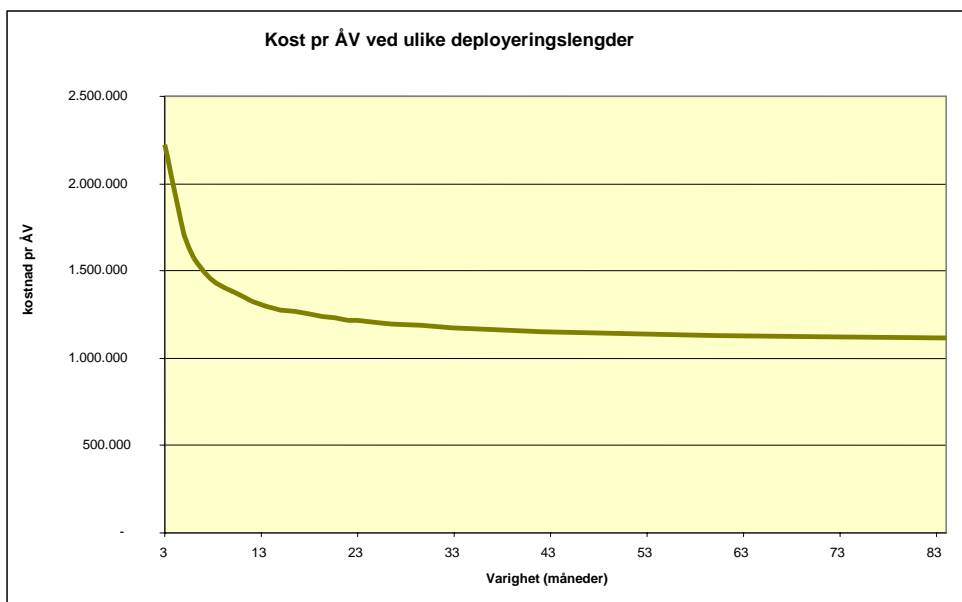
Ved å legge seg så langt til venstre i diagrammet som mulig, det vil si ha færrest mulig deployeringer, vil man minimere kostnadene per årsverk.¹⁴ Dersom det er ønskelig å minimere

¹⁴ Vurderingen av enhetskostnader i en operasjon må ikke nødvendigvis referere seg til antall årsverk, men kan f.eks. måles i forhold til antall kjøretøy. Ideelt sett burde man sannsynligvis måle enhetskostnaden i forhold til forsvarsekvivalente enheter.

årsverkskostnaden anbefales det således å samle kreftene og minimere antall deployeringer og baser. Vurderinger rundt hvilken synlighet og effekt små bidrag har i forhold til større bidrag vil selvfølgelig være viktig, slik at den endelige beslutningen ikke bør baseres på et rent kostnadsminimerende grunnlag.

4.2.2 Lengde på bidrag

En annen viktig dimensjon å ta hensyn til i innretningen av internasjonale operasjoner er hvor lenge man skal bli værende i et operasjonsområde. Skal Forsvaret ha få engasjementer som varer lenge, eller skal man satse på kortere og flere deployeringer? I vurderingen vil de samme driverne som for antall bidrag være de mest sentrale. Oppstartskostnader vil gjøre korte deployeringer forholdsvis dyre per enhet kontra lange deployeringer. I figur 4.2 er kostnaden per årsverk plottet som en funksjon av lengden på deployeringen. Deployering av en noe utvidet Telemarksbataljon til Afghanistan er brukt som mal her. Styrken består av 890 personer.



Figur 4.2 Kostnad per årsverk ved ulike deployeringslengde

Dersom Telemarksbataljon blir deployert for så å re-deployere etter kun 3 måneder, ville altså kostnaden per årsverk komme på om lag 2,2 millioner. Årsverkskostnaden faller svært raskt når oppdragslengden øker utover 3 måneder, for så å flate ut når oppdragslengden overstiger 18 måneder. Kostnaden ser ut til å konvergere mot ca 1,1 millioner. Når man ser på total kostnaden for én operasjon av varighet 3 og 18 måneder vil denne variere fra ca 500 millioner til i underkant av 1700 millioner. Total kostnaden per år dersom de ulike styrkene til enhver tid befinner seg i en operasjon blir altså henholdsvis 2000 millioner og i overkant av 1100 millioner.

Det ser ut til at Forsvaret vil kunne holde årsverkskostnadene sine forbundet med internasjonale operasjoner nede ved å unngå deployeringer som er kortere enn 18-24 måneder. Det ser imidlertid ut til at det for deployeringer utover 18-24 måneder ikke vil være store besparelser hva årsverkskostnader angår. Lange oppdrag er selvfølgelig dyrere totalt sett, selv om de gir lavere årsverkskostnader. Alt annet likt anbefales dermed deployeringer på minimum 18 måneder.

Hvorvidt lange bidrag gir like god effekt som korte bidrag er derimot ikke gitt. Den endelige avveiningen vil dermed måtte ta flere hensyn med i betraktningen.

4.2.3 Risiko

Hvordan påvirkes kostnadene av risikonivået i en operasjon? Det er hovedsaklig to elementer som vil gjøre en operasjon dyrere jo mer risikabel den er. Basert på en antakelse om at risiko i oppdrag er negativt korrelert med lengden på oppdrag, vil oppstartskostnadene per måned styrken er deployert være høyere jo større risikoen er. I tillegg kommer behovet for tyngre materiell i risikable operasjoner for å kunne møte det antatt mer fiendtlige miljøet. Kostnadene vil således øke fordi det tunge materiellet er dyrere å vedlikeholde og dyrere å frakte til operasjonsområdet. Denne antakelsen er til en viss grad avhengig av hva slags avdeling det er snakk om, og er nok mest relevant for kampavdelinger. Andre typer avdelinger, f.eks sanitetsavdelinger vil trolig deployeres med omtrent like mye materiell uavhengig av risikonivået i en operasjon. Det er også en tendens til at risikonivået i større grad enn tidligere kan variere med tiden innenfor en og samme operasjon. En slik utvikling medfører at behovet for å deployere tungt materiell vil være til stede i langt flere operasjoner. På bakgrunn av at flere operasjoner i fremtiden vil være potensielt risikable, er det grunn til å anta at det vil forekomme en konvergens i deployeringen av tungt materiell mellom ulike operasjoner.

Følgende konstruerte eksempel med et bidrag av hovedsakelig fredsbevarende karakter og et bidrag av hovedsakelig fredsopprettende karakter illustrerer forskjellene. Det fredsbevarende bidraget består av Telemarksbataljonen som deployeres med lett materiell, og blir stående i operasjonsområdet i 6 år. I det fredsopprettende bidraget er Telemarksbataljonen satt opp med KOP-materiell, og deployeres i 9 måneder. Dersom Forsvaret bruker 1 mrd kr på hvert av disse bidragene vil det totalt sett resultere i 890 årsverk i det fredsbevarende alternativet og 578 årsverk i det fredsopprettende alternativet. I det fredsopprettende bidraget har man dermed råd til 35 % færre årsverk.

Eksempelet viser at den fredsbevarende operasjonen gir flest årsverk for pengene, og således vil fredsbevarende bidrag være det kostnadsminimerende alternativet dersom man måler på antall årsverk. Det er på sin plass å påpeke at skillet mellom rene fredsbevarende og rene fredsopprettende operasjoner er mindre relevant enn tidligere (jf kapittel 3), og dermed er det også grunn til å tro at forskjeller i årsverkskostnader også vil reduseres med tiden. Betraktninger rundt forskjeller i effekt avhengig av risikodimensjonen i operasjoner vil selvsagt også spille inn her (se kapittel 3).

4.2.4 Reaksjonstid

I forhold til å maksimere måloppnåelsen ved internasjonale operasjoner er det, som nevnt i kapittel 3, ønskelig med rask reaksjonstid. I de fleste tilfeller vil imidlertid rask reaksjonstid være positivt korrelert med høye kostnader. Dersom eksempelvis en hæravdeling skal ha rask reaksjonstid vil man være avhengig av stående styrker, hvilket øker kostnadene i forhold til spesifikk rekruttering til enkeltoperasjoner. Rekruttering til enkeltoperasjoner vil imidlertid medføre beskrankninger i forhold til reaksjonstiden. I tillegg er det sannsynlig at raskere

reaksjonstid krever økt hyppighet av service på materiell, fordi materiellet må kunne klargjøres til internasjonale operasjoner på kortere tid.

Krav om rask reaksjonstid vil kreve rask deployerbarhet. Lette styrker vil i alminnelighet være enklere og billigere å deployere enn tunge styrker. Det er imidlertid ikke entydig hva som kan karakteriseres som raskt og tregt deployerbart. Alt annet likt vil en infanteribataljon med mye tungt materiell gjerne defineres som tregt deployerbart, mens en spesialstyrkeenhet som regel vil betraktes som raskt deployerbart. Kampfly er i utgangspunktet enkle å selvdeployere til operasjonsområdet, og således kan kampfly anses som raskt deployerbare. Den nødvendige støttestrukturen for kampflyene kan derimot være stor og komplisert å få sendt til det aktuelle området. Kostnadsforskjeller mellom rask og treg deployering illustreres i det følgende gjennom to kostnadsberegninger av telemarksbataljonen med KOP-materiell til Afghanistan ved hjelp av henholdsvis fly og fartøy. Begge styrkene blir stående i 12 måneder.

Dersom deployeringen foregår med fly¹⁵ estimeres deployeringskostnaden til omtrent 90 millioner. På grunn av oppbygningen av MOBIL må dette betraktes som et nøkternt anslag for deployeringskostnaden. Deployering på sjøen til Karachi og transport videre til Afghanistan vil resultere i en deployeringskostnad på ca 20 millioner, altså omtrent 70 millioner mindre enn ved deployering med fly. Totalkostnaden for operasjonen eksklusive deployering er estimert til 750 millioner, slik at deployeringskostnaden ved deployering via luft utgjør over 10 % av de totale kostnadene. Hvis det ikke oppstår en flaskehals med hensyn til antall fly som er tilgjengelige for deployering, vil man ved bruk av fly trolig være i operasjonsområdet flere uker tidligere enn dersom deployeringen foregår på sjøen. Det er imidlertid muligheter for at antall tilgjengelige fly utgjør en betydelig beskrankning i forhold til å deployere hele styrken like raskt. Da vil det naturlig nok bli mindre forskjell på reaksjonstiden ved bruk av henholdsvis fly og fartøy. Sannsynligheten for at tilgjengeligheten av fly utgjør en reell flaskehals øker selvsagt med størrelsen og tyngden på styrken som skal deployeres.

Minimering av kostnader tilsier altså at Forsvaret bør operere med lang reaksjonstid ved deployering til internasjonale operasjoner. Hvorvidt høye kostnader i forbindelse med rask reaksjonstid er ønskelig avhenger selvsagt av hvilken relative vekt som tillegges rask reaksjonstid fremfor de andre sentrale parametrene som er avgjørende for måloppnåelsen.

4.2.5 Lette vs tunge strukturelementer

Som kapittel 2 nevner tolkes forskjellen mellom bidrag med lette og tunge strukturelementer som bidrag med henholdsvis lav og høy kampkraft. Når det gjelder de økonomiske vurderingene er imidlertid prioriteringen mellom personell- og materiellintensive strukturelementer sentral, og av denne grunn drøfter dette kapittelet innledningsvis denne problemstillingen. I Norge er lønnsnivået generelt høyt i forhold til de aller fleste land i verden, samtidig som Norge har relativt stor tilgang på kapital per innbygger. Av denne grunn har Norge også forutsetning for å ha fortrinn, relativt til andre land, i produksjon av varer og tjenester som er kapitalintensive og

¹⁵ Redeployering foretas ved hjelp av fartøy, da det antas at man har god tid i forbindelse med hjemreise.

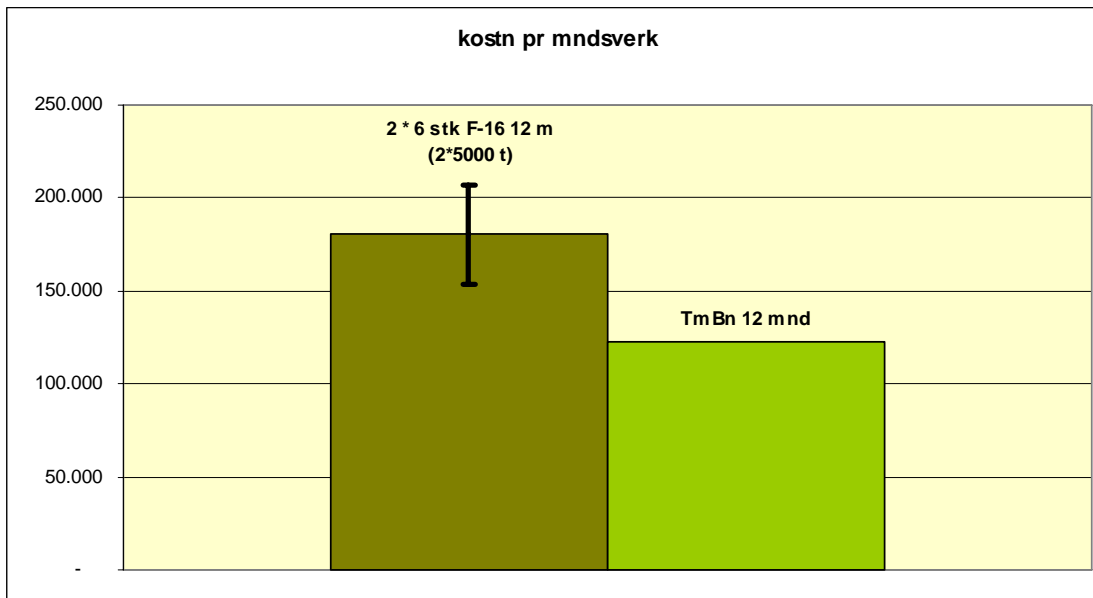
høyteknologiske fremfor personellintensive. I henhold til teorien om internasjonal arbeidsdeling [7] er det hensiktsmessig at alle land produserer de varer og tjenester hvor de har de relativt sett største fortrinnene.¹⁶ Dette vil medføre en separasjon av produksjon og etterspørsel i det enkelte land. Gjennom utstrakt internasjonal handel kan likevel landene i verden oppnå en balanse mellom produksjon, import og eksport som sikrer at innenlandsk etterspørsel tilfredsstilles.

Ut fra argumentasjonen over er det nærliggende at Norge bidrar med relativt sett kapitalintensive strukturelementer i internasjonale operasjoner. Dette betyr igjen at i valget mellom å sende styrker fra Hæren, Sjøforsvaret eller Luftforsvaret, bør hovedvekten ligge innenfor de to sistnevnte forsvarsgrenene. I den grad man skal sende hærbidrag bør man, i henhold til diskusjonen over, sende høyt utdannede spesialstyrker i stedet for infanteriavdelinger. Årsaken er at Norge relativt sett har større kostnader enn de fleste andre land ved å bidra med personellintensive elementer fremfor å bidra med kapitalintensive elementer. Ved en slik arbeidsdeling av ulike lands bidrag til internasjonale operasjoner kan man i teorien maksimere effekten av verdens totale bidrag for den lavest mulige kostnaden. Det finnes imidlertid begrensninger i forhold til denne måten å studere problemstillingen på. For det første vil det være uheldig dersom bidragene fra ulike land i samme operasjon blir svært forskjellige. Årsaken er at man sannsynligvis vil oppleve problemer i forhold til interoperabilitet. For det andre virker det ikke politisk realistisk at noen land skal bidra med vesentlig mer personell relativt til innbyggertallet enn andre. Dette har sin naturlige forankring i at tap av menneskeliv er vesentlig mer alvorlig enn tap av materiell. En mulig løsning på dette dilemmaet er at land som bidrar med personellintensive styrker har hovedfokus på lavrisiko operasjoner, mens det motsatte vil være tilfellet for land som bidrar med kapitalintensive styrker.

Når det gjelder kapitalintensive strukturelementer er det forhold som peker i retning av at ekstrakostnaden ved å operere i internasjonale operasjoner kan bli lavere enn for personellintensive strukturelementer. Årsaken er at et kampfly eller en fregatt typisk gjennomgår periodiske vedlikehold som til en viss grad er uavhengige av om en opererer i Midtøsten eller i Nordsjøen. Deltakelse i internasjonale operasjoner medfører imidlertid som regel en større belastning på strukturelementene som kan påvirke både levetiden og vedlikeholdsbehovet. I argumentasjonen over forutsettes det imidlertid at materiell anskaffes primært for andre formål enn internasjonale operasjoner. Dersom det motsatte var tilfellet burde en også vurdere investeringskostnader og faste kostnader for strukturelementene som en del av kostnaden ved internasjonale operasjoner.

I figur 4.3 sammenstilles to ytterpunkter i forhold til personell- og materiellintensitet. I case 1 deployeres 2 grupper av seks kampfly, tolv totalt, i 12 måneder. Totalkostnaden blir 1 mrd dersom det forutsettes produksjon av 2 ganger 2500 flytimer. I figuren er det også tegnet opp et usikkerhetsspenn, som relaterer seg til hvorvidt det er behov for å investere i EBA og hvorvidt de ekstra flytimene skal regnes med. I deployeringene av kampfly er det totalt med 460 personer for å fly, utføre vedlikehold og støtte operasjonen forøvrig.

¹⁶ Dette gjelder kun for varer som det er mulig å omsette på det internasjonale markedet.



Figur 4.3 Kostnad per månedsvrk ved personell- og materiellintensive strukturelementer

I case 2 deployeres en kraftig utvidet Telemarksbataljon i ni måneder. Også denne operasjonen koster 1 milliard kroner. Det er her med 771 personer og mye materiell. Figur 4.3 viser at kostnadene per månedsvrk er relativt forskjellige. Mye av forskjellen forsvinner dersom man ikke tar hensyn til de direkte kostnadene som følge av flytimeproduksjonen – denne ville kanskje uansett ha forekommet i Norge. Spørsmålet er om man ved å deployere 2 ganger 6 kampfly får mer effekt enn ved å deployere en stor mekanisert infanteribataljon. Effekten av de to ulike bidragene vil uansett variere med det enkelte oppdrag og med ulike faser innad i et enkelt oppdrag. I disse to operasjonene er totalkostnaden lik, men kostnaden per person er ulik.

Nok en gang er det vanskelig å komme med noen klar anbefaling. Det er vanskelig å sammenligne så forskjellige avdelinger som dette og trekke konklusjoner om kostnadseffektivitet. Det materiellintensive bidraget er dyrere per årsvrk enn det personellintensive, men representerer en helt annen kapasitet, og sammenligning av årsvrkskostnaden er på mange måter irrelevant.

Når det gjelder lette vs tunge strukturelementer illustrerer de påfølgende kostnadsberegningene at kostnadene blir betydelig lavere ved å bidra med lette styrker. I de to første kostnadsberegningene deployeres Telemarksbataljonen til Afghanistan på RoRo-fartøy, via Karachi. Forskjellen på beregningene er at første deployering inkluderer KOP-materiell, mens den andre ikke deployeres med pansrede kjøretøy. Deployeringene blir stående i Afghanistan i 3 år. Dersom deployeringen

foregår med KOP-materiell blir totalkostnaden betydelig høyere i forhold til å utelate pansrede kjøretøy. Besparelsen ved å la pansrede kjøretøy stå hjemme er på 13,5 %, eller drøye 270 millioner kroner over 3 år.

I de to neste deployeringene sendes et pansret infanteri kompani med transportfly til Darfur i Sudan. Det antas at kompaniet kan operere i en ramme av allierte og klarer seg uten større støtteelementer i operasjonsområdet. Den ene styrken reiser med KOP-materiell, mens den andre styrken har byttet ut pansrede kjøretøy med feltvogner. Forskjellen i totalkostnad blir i dette tilfellet om lag 10 % i totale kostnader, eller 50 millioner over 3 år.

Det er mye å spare på å sende lettpansrede avdelinger. De er enklere og raskere å deployere og billigere i daglig drift. Det kan imidlertid diskuteres om besparelsen er av en slik størrelsesorden at den kan forsvare en eventuell økt risiko for norske soldater i form av mindre beskyttelse. Den militære kapasiteten til lett pansrede styrker vil selvsagt også være lavere enn for tungt pansrede.

5 Diskusjon

5.1 Målsetninger – primære og sekundære

De grunnleggende spørsmålene om norsk deltakelse i internasjonale operasjoner vil være av sikkerhetspolitisk karakter. *Hva er det Norge ønsker å oppnå?* Økonomiske og operasjonelle spørsmål vil man i hovedsak ta stilling til når det grunnleggende er avklart. Slik sett er det tale om et *hierarki* av målsetninger. Primærmålsetningene bringer oss tilbake til avveiningene mellom egeninteresse og idealisme. Disse avveiningene er styrende for de valg som foretas: Hva skal Norge være med på, og hvordan skal deltakelsen være? Sikkerhetspolitiske vurderinger er avgjørende for svar på det første spørsmålet, men de vil også virke inn på de beslutninger som tas som svar på det andre. I forhold til dimensjonene i figur 2.3 betyr det at *tilknytning* i første rekke blir et sikkerhetspolitisk domene, men ikke uten økonomiske og operasjonsanalytiske aspekter. *Antall bidrag, antall rulleringer og risiko* er dimensjoner hvor vurderinger fra alle de tre fagområdene må tas i betraktning, mens *strukturelementer* fremstår som en dimensjon hvor økonomiske og operasjonsanalytiske overveielser i større grad vil være avgjørende.

5.2 Tilknytning

En nærmere vurdering av de overordnede målsetningene som er drøftet her gir grunnlag for en generalisering. Egeninteresse knyttes i første rekke til de mål som dreier seg om å ivareta norsk sikkerhet. De øvrige målene med norsk deltakelse i internasjonale operasjoner vil ha tydeligere elementer av idealisme. I tilknytningsspørsmålet vil dette innebære at det i vår modell går et skille mellom FN på den ene siden og USA, NATO og EU på den andre.

NATO og samarbeidet med nære allierte har i utgangspunktet blitt etablert for rene sikkerhetsformål. Det samme gjelder EUs forsvarsstrukturer, hvor også Norge deltar. FN har et bredt spekter av oppgaver, men er ingen militær samarbeidsorganisasjon og tilbyr ikke sikkerhet

på den måten våre allierte gjør. Dersom andre mål enn de sikkerhetsrelaterte er de sentrale for vårt internasjonale militære engasjement, fremstår FN-tilknytning som det formålstjenlige. Hvis det er et hovedmål for Norge at vi med deltakelse i internasjonale operasjoner skal øke egen sikkerhet, synes det klart at NATO må være en sentral samarbeidspartner.

5.2.1 NATO, nære allierte, EU

Dersom NATOs virkeområde utvides, vil allikevel det å ivareta medlemslandenes sikkerhet forbli organisasjonens eksistensberettigelse. For Norge finnes det i dag ingen annen organisasjonstilknytning som kan gi sammenlignbar uttelling. Størst sikkerhetseffekt kan vi forvente gjennom samarbeid med våre nærmeste allierte. For et lite land vil det være naturlig å la styrking av egen sikkerhet være et styrende motiv i spørsmål om deltakelse i internasjonale operasjoner. Sikkerhetsmessig legger vi vekt på at Norge gjennom deltakelse vedlikeholder og styrker samarbeid som gjør at vi kan regne med hjelp i en krisesituasjon.

I tillegg til de sikkerhetspolitiske hensynene vil også operasjonelle og økonomiske forhold trekke i retning av NATO. Operasjoner med allierte gir relevant trening for situasjoner der Norge kan komme til å trenge støtte og bidrar til å opprettholde og utvikle den interoperabiliteten vårt sikkerhetssamarbeid hviler på. I samvirke med allierte vil vårt materiell og vår kompetanse finne mest effektiv anvendelse.

EUs arbeid med å etablere sikkerhetsstrukturer er foreløpig i sin begynnelse. Dersom arbeidet blir vellykket, vil Norges ikke-medlemskap likevel utgjøre et usikkerhetsmoment. Ambisjonene for det sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU er klare, og som ikke-medlem vil Norge kunne komme til å stå overfor spesielle utfordringer i spørsmål om transatlantisk eller europeisk orientering.

5.2.2 FN

Vårt valg av tilknytning i internasjonale operasjoner vil blant annet være et resultat av de avveininger vi gjør mellom sikkerhetsinteresser og mer idealistiske mål med deltakelse. Om Norge ønsker å bidra til å styrke internasjonal lov og rett og fremme fred, stabilitet og demokrati, fremstår FN-tilknytning som det nærliggende. FN-tilknytning vil også kunne være det gunstigste med tanke på å skape et positivt bilde av Norge. Verdenssamfunnets rettsorden må forankres i FN. FNs posisjon vil også være suveren om det skulle oppstå en konflikt om hva som er riktig iht folkeretten. Legaliteten i en operasjon med mandat fra Sikkerhetsrådet er udiskutabelt sterkere enn om den skulle mangle mandat; se for øvrig drøftingen av "legalitet" og "legitimitet" i avsnitt 3.1.

5.2.3 Noen perspektiver

Selv om spørsmålet om tilknytning i hovedsak kan synes å bestå i en avveining mellom sikkerhetsinteresser og andre hensyn, hører det med i bildet at sammenhengene blir stadig mer komplekse. NATO har utvidet sitt virkeområde, både med hensyn til geografi og aktuelle oppgaver, og kan operere på oppdrag fra FN. Stadig flere samarbeidsstrukturer utgjør rammer for internasjonale operasjoner. Disse kan også operere med FN-støtte. Eksempler kan være regionale organisasjoner som Den Afrikanske Union/AU og Samveldet av Uavhengige Stater/SUS. Med et

stigende antall aktører blir det desto mer påkrevd at Norge bringer klarhet i spørsmålet om egne målsetninger.

Andre utviklingstrekk gjør at vi må endre på oppfatninger om sammenhenger mellom tilknytning og risiko. Det har vært vanlig å betrakte FN-operasjoner som relativt ufarlige, men internasjonale operasjoner endrer karakter, jf 3.6. Man kan observere forandringer med hensyn til hva slags oppdrag FN påtar seg. Det vil knapt være grunnlag for å betrakte FN-operasjoner som mindre risikofylte enn operasjoner i regi av rene sikkerhetsstrukturer.¹⁷ Med andre ord kan risiko i mindre grad enn tidligere ses i sammenheng med tilknytning — man kan ikke gå ut i fra at FN-ledede operasjoner vil være mindre risikofylte enn NATO-operasjoner. Endringer i FNs oppgaver kan også innebære at man på sikt vil se en styrket verdensorganisasjon som vil kunne ha relevans for norsk sikkerhet på en annen måte enn i dag.

Norsk engasjement for FN har også i dag sikkerhetsrelaterte aspekter, om enn i en annen forstand og i et annet tidsperspektiv enn hva tilfelle er for samarbeid med allierte. FN kan ikke tilby den type sikkerhet NATO eller andre militære strukturer skal garantere. Men vår sikkerhet vil også være avhengig av at mellomstatlige forhold reguleres i henhold til internasjonal lov og rett, jf 3.1.3. Gjennom støtte til FN-operasjoner har Norge som mål å styrke den strukturen som utgjør stammen i en slik verdensorden. Slik sett kan FN-tilknytning være av stor sikkerhetsmessig betydning i et lengre perspektiv.

5.3 Antall bidrag vs størrelse på bidrag

For å bli oppfattet som en relevant bidragsyter er Norge avhengig av at i alle fall noen av bidragene til internasjonale operasjoner er substansielle, dvs bidrag som øker operasjonens evne til å løse oppgavene betydelig. Som diskusjonen i kapittel 4.1.1 påpeker har imidlertid type bidrag mye å si for hvor stort et bidrag må være for at det skal oppfattes som substansielt. For infanteristyrker er det nærliggende å anta at en styrke på størrelse med en bataljon er et minimum for at bidraget oppfattes som betydelig. Når det gjelder spesialstyrker kan trolig bidrag i størrelsesorden 100-150 personer bli betraktet som substansielt. Det er også et vesentlig moment for Norge å spre innsatsen på flere bidrag i den forstand at man er mindre sårbar for uheldige effekter dersom én operasjon mislykkes.

Ut fra argumentasjonen over virker det dermed fornuftig å stille med flere substansielle bidrag samtidig. Norge bør altså stille flere samtidige bidrag som fortrinnsvis består av rundt 400 personer i Hæren eller tilsvarende tyngde i henholdsvis Luft- eller Sjøforsvaret.¹⁸ Det største problemet med denne erkjennelsen er selvfølgelig at den økonomiske beskrankningen på 1 mrd kroner knapt tillater to slike bidrag. I tillegg vil hensynet til utnyttelse av stordriftsfordelene bety at Forsvaret til enhver tid bør ha så få bidrag som mulig deployert. I den grad logistikk og støtte

¹⁷ En operasjon i Darfur vil være FN-ledet, og observatører regner med at den vil kunne innebære betydelig fare for de deltakende landenes personell.

¹⁸ Tyngden til et bidrag kan imidlertid måles på flere måter, f eks i antall strukturelementer eller antall strukturelementer.

til operasjonen er en knapp faktor taler også logistiske hensyn for å stille få bidrag. Denne innfallsvinkelen bør imidlertid modifiseres så lenge effektøkningen av å ha flere, men mindre bidrag er større enn enhetskostnadsøkningen ved dette.

Tatt i betraktning de økonomiske begrensningene er det nærliggende å stille et bidrag av bataljonsstørrelse og i tillegg satse på en eller to spesialstyrkeenheter som også vil oppfattes som substansielle. Som diskusjonen i kapittel 4.1.1 påpeker vil spesialstyrker være spesielt relevante dersom det er ønskelig å ta oppdrag med høy risiko, eller å kunne stille styrker med kort reaksjonstid. Av hensyn til risikospredning er det ønskelig med ennå flere bidrag, men det vurderes at dette i for stor grad går på bekostning av hensynet til at bidragene bør være substansielle.

Mindre bidrag som ikke er like avgjørende for en operasjons måloppnåelse vil også ha betydning for Norges synlighet i internasjonale operasjoner. Norge bør imidlertid unngå å stille mange slike bidrag relativt til de virkelig substansielle bidragene. Årsaken til dette er at sannsynligheten for at Norge blir oppfattet som gratispassasjer øker betydelig dersom forholdstallet blir stort. Det virker rimelig at et fåtall små bidrag er så betydelige for synligheten at slike bidrag er forsvarlige, selv om kostnadene per enhet i styrken ofte kan være relativt høye. Diskusjonen om logistiske forhold i internasjonale operasjoner i kapittel 4.1.1 belyser at også små bidrag ofte kan få til samarbeidsløsninger på logistikkens side og således ikke nødvendigvis krever substansielle logistikkbidrag fra Norges side. Dette kan bidra til å begrense økningen i enhetskostnadene.

Som diskusjonen over viser ønsker Norge å oppnå flere mål gjennom de bidragene som sendes til internasjonale operasjoner. Samtidig må Norge ta flere hensyn for å oppnå disse målene. For å oppnå målene på en best mulig måte fremgår det av diskusjonen over at Norge bør stille med flere bidrag. Her anbefales det at Norge bidrar med et stort bidrag, to spesialstyrkebidrag og deretter små bidrag inntil kostnadsrammen er nådd. Med referanse til dimensjonen som omhandler størrelse på bidrag i figur 2.3 bør Norge altså stille med ett bidrag som ligger langt til venstre på skalaen, to som ligger midt på og flere som befinner seg langt til høyre. Siden kapittel 5.2 legger vekt på at NATO av sikkerhetsmessige årsaker er en meget viktig samarbeidspartner for Norge, er det også naturlig at det største bidraget til enhver tid er tilknyttet en NATO-operasjon. For de andre bidragene kan tilknytningen variere.

5.4 Lengde på bidrag vs antall bidrag

Når det gjelder Norges synlighet i internasjonale operasjoner er det ingen urimelig antakelse at synligheten av en operasjon avtar med tiden. Hvor raskt dette vil skje vil naturligvis avhenge av forhold som operasjonens størrelse og politiske betydning. Selv om synligheten avtar er det ikke dermed sagt at det er gunstig å trekke seg ut. Det kan gi en negativ effekt dersom man trekker seg ut av en operasjon som ikke er fullført, fordi det er muligheter for at Norge opparbeider seg et renommé for å ikke oppnå resultater. På samme måte kan det være gunstig å være blant de landene som er med når oppdraget fullføres. Til slutt må det nevnes at det vil fremstå som meget kynisk fra norsk side å trekke seg ut av én operasjon av hensyn til operasjonens reduserte

synlighet.

Synlighet er ikke bare en funksjon av varigheten for et oppdrag. Å ta høyrisikooppdrag (jf. avsnitt 5.5) eller å stille styrker på kort varsel kan også gi høy synlighet. Slike oppdrag vil typisk være kortvarige, selv om en reaktiv styrke evt kan avløses av mindre reaktive styrker hvis de ikke er opptatt et annet sted. Således er det naturlig at Norge har en lengre horisont på de store bidragene enn på de små. For å få stor effekt ut av spesialstyrker er man f.eks. avhengig av at disse har mye raskere reaksjonstid og er bedre trent enn en infanteristyrke. Det virker dermed lite sannsynlig at en spesialstyrke vil benyttes i like lange oppdrag som et infanteribidrag.

Som det fremgår av diskusjonen i kapittel 4.1.2 trekker logistiske hensyn i retning av at Norge burde ha relativt lange bidrag i samme operasjon. Når det gjelder hensynet til personell og materiell er det ulike forhold som trekker i forskjellige retninger med hensyn til lengde på bidragene. Lange bidrag er gunstig fordi operasjonen kan komme inn i en god produksjonsprosess med lange rotasjonssykluser. Personellbehovet kan imidlertid bli større enn det nasjonale rekrutteringsgrunnlaget tillater. Med hensyn til å spre belastningen ved internasjonale operasjoner på Forsvarets ulike avdelinger kan det være hensiktsmessig med relativt korte bidrag.

Kostnadsberegningene i avsnitt 4.2.2 viser at kostnaden per årsverk reduseres kraftig med deployeringslengden frem til en deployeringslengde på ca 18 måneder. Dette betyr at det eksisterer betydelige stordriftsfordeler ved å forlenge deltakelsen i en operasjon så lenge varigheten er kortere enn 18 måneder. Dersom varigheten allerede har oversteget 18 måneder er det ikke lenger tungtveiende kostnadsmessige grunner til at operasjonen bør forlenges.

Dersom man har hovedfokus på de økonomiske konsekvensene av bidragslengde i internasjonale operasjoner virker det naturlig at Norges bidrag som hovedregel ikke bør være kortere enn 18 måneder. Hvorvidt effektene av kortere bidrag er store nok til at det forsvarer økningen i enhetskostnader må vurderes i den enkelte operasjon. Siden synligheten av en operasjon avtar med tiden er det av synlighetshensyn heller ingen grunn til at bidragene varer særlig lenger enn to år. Hensynet til den positive effekten av å fullføre operasjoner og tilfredsstillende logistikk kan imidlertid forlenge bidragsperioden. På den annen side kan hensynet til tilstrekkelig trening for spesialstyrker og personellantall trekke i retning av kortere bidrag. Med henblikk på karakteristika ved bidragene som rapporten allerede har anbefalt at Norge sender, virker det naturlig at det største bidraget har lengst varighet, mens spesialstyrkebidragene kan være vesentlig kortere enn to år. Vurderingen av lengden på oppdraget vil uansett være viktigere jo større og dyrere oppdraget er.

5.5 Risiko

Den viktigste vurderingen i forhold til risiko som diskuteres i dette avsnittet er viljen til å akseptere tap i en operasjon versus positive gevinster man oppnår gjennom viljen til å akseptere tap.¹⁹ En positiv effekt av å akseptere tap vil sannsynligvis være at Norge oppfattes som relevant

¹⁹ Den politiske risikoen i forbindelse med mislykkede oppdrag er diskutert i kapittel 3.1.4, 5.3 og 5.4.

fordi man tar en stor del av byrden i operasjonene. På den annen side kan risikable oppdrag også medføre en risiko for å tape anseelse i verdensopinionen, ettersom personellet oftere kan komme i situasjoner der de må ta liv.

Når det gjelder vurderingen av risiko opp mot tilknytning er det vanskelig å komme med en klar konklusjon. Som nevnt i kapittel 3.6 vil det i nærmeste fremtid knapt være grunnlag for å betrakte FN-operasjoner som mindre risikofylte enn operasjoner i regi av rene sikkerhetsstrukturer som NATO. Når det gjelder type oppdrag er det også mange som oppfatter f.eks. stabiliseringsoperasjoner som mindre risikable enn høyintensitets stridsoperasjoner. Erfaringen fra Irak tilsier imidlertid at stabiliseringsoperasjoner kan ha høyere risiko enn høyintensitetsstrid mot motstandere som er militært underlegne. Når det gjelder den politiske dimensjonen vil det alltid være en avveining mellom hvor stor risiko man ønsker å ta og hvilken andel av byrden ved internasjonale operasjoner man ønsker å ta. Således bør det i forkant av alle bidrag bli foretatt en grundig vurdering av hvilken effekt man oppnår ved å ta en større risiko.

Den økonomiske diskusjonen i kapittel 4 drøftet to forhold som gjør operasjoner dyrere jo mer risikable de er. Risikable oppdrag er som regel av kortere varighet enn mindre risikable og derfor blir oppstartskostnadene høye relativt til varigheten av oppdraget. Videre krever risikable oppdrag mer tungt materiell som er dyrt både med hensyn til deployering og vedlikehold. Materiellet er nødvendig både for å være i stand til å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte og fordi det alltid vil være krav om ekstra beskyttelse.

De høye kostnadene ved risikable oppdrag tilsier at Norge ikke bør sende sitt største bidrag til høyrisiko oppdrag. Samtidig kan ikke risikable oppdrag være for små, ettersom det er et minstekrav til egenbeskyttelse osv i slike oppdrag. Dette, kombinert med treningen som er nødvendig, innebærer at bidrag som sendes i risikable oppdrag typisk vil ha en liten spiss ende. Et godt eksempel på slike bidrag er spesialstyrker.

5.6 Strukturelementer

I avsnitt 4.1.4 og 4.2.5 ble det argumentert for at Norge bør sende materielltunge bidrag, ettersom Norge er et rikt land med små og dyre personellressurser. Det er imidlertid en fare for at Norge blir oppfattet som kynisk dersom vi kun sender høyteknologiske bidrag som tar lav risiko, mens andre nasjoner stiller med personell som tar høy risiko. I tillegg vil det sannsynligvis gå på bekostning av interoperabiliteten dersom alle land sender ulike bidrag.

Valget mellom ulike strukturelementer som skal benyttes vil i stor grad avhenge av hvordan Norge innretter seg i forhold til andre dimensjoner i figur 2.3. For eksempel vil deltakelse i risikable bidrag kreve tunge strukturelementer. Et annet eksempel er at man er avhengig av å sende relativt lette strukturelementer dersom man ønsker mange bidrag. Årsaken til dette er at totalkostnaden vil bli for høy dersom Norge skal ha mange bidrag med tunge strukturelementer.

Hensynet til hurtig reaksjonsevne trekker i retning av at lett deployerbare strukturelementer er å

foretrekke. Kravet til hurtig reaksjonsevne, og dermed lett deployerbare strukturelementer, vil øke med oppdragets risikoprofil og reduseres med oppdragets varighet. En relativt lett pansret infanteribataljon er i så måte bedre egnet i lengre stabiliseringsoppdrag enn for eksempel spesialstyrkeenheter. Diskusjonen i kapittel 4.2.5 konkluderte med at det er store kostnader forbundet med å opprettholde kort reaksjonstid. I tillegg kan det eksistere operasjonelle beskrankninger, som f.eks. for liten tilgang på fly, som gjør det vanskelig å realisere kort reaksjonstid. I forhold til måloppnåelsen ved internasjonale operasjoner er kort reaksjonstid i stor grad med på å gi norske bidrag økt synlighet. Det er imidlertid sannsynligvis ikke nødvendig å deployere hele bidraget samtidig for å oppnå god synlighet ved rask tilstedeværelse. Et alternativ som både gir god synlighet og stiller moderate krav til kostnader og operasjonell kapasitet, er derfor å deployere noen få elementer av bidraget svært raskt, mens resten tillates å bruke lengre tid på klargjøring og deployering.

I utgangspunktet burde Norge altså i stor grad forsøke å bidra med strukturelementer som er lett deployerbare, har stor kampkraft og er kapitalintensive. Dette legger noen føringer på hvilke strukturelementer som egner seg for deltakelse i internasjonale operasjoner, selv om dette til en viss grad vil variere avhengig av type operasjon. I utgangspunktet kan man si at kampfly som, i henhold til rapportens definisjon, er et relativt tungt strukturelement samtidig som det er lett deployerbart, er bedre egnet enn kavaleriavdelinger som vil ta lengre tid å deployere og er mer personellintensive. I noen operasjoner kan det allikevel argumenteres for at kavaleri er bedre egnet, dersom operasjonen har karakter av å være lavintensiv og langvarig. I et slikt tilfelle er det sannsynlig at økt effekt av kavaleri fremfor kampfly veier opp for økte deployerings- og personellkostnader. Innenfor Sjøforsvaret peker fregatter seg ut som et strukturelement med stor kampkraft og relativt rask reaksjonstid. Dersom Norge også i fremtiden investerer i strukturelementer hovedsakelig ut fra nasjonale behov, vil mulighetene for å benytte de strukturelementer som er best egnet for internasjonale operasjoner begrenses.

Hva som er de optimale strukturelementene å benytte i internasjonale operasjoner vil i siste instans avhenge av hva Norges samarbeidspartnere har størst behov for. Behovene vil selvsagt variere avhengig av type oppdrag, men til en viss grad vil det være mulig å identifisere generelle mangler i strukturen til samarbeidspartnere. På overordnet nivå vil norske bidrag som er ansett som relevante i NATO sannsynligvis også bli ansett som relevante i FN. Det er imidlertid mer usikkert om NATO vil ha samme oppfatning vedrørende alle bidrag som blir ansett som relevante av FN. Således vil Norge ha større fleksibilitet i den internasjonale deltakelsen dersom innretningen søker å tilfredsstillende NATOs behov, siden de samme bidragene sannsynligvis er relevante også for FN.

6 Konklusjon

Norsk deltagelse i militære operasjoner er ofte gjenstand for omfattende diskusjoner. Hva bør Norge stille av styrker, i hvilke operasjoner, hvem skal vi samarbeide med, og ikke minst hvorfor skal vi delta?

Militære styrker er i utgangspunktet et redskap for å trygge statens sikkerhet. I tilnærmingen til spørsmålet om hvor slike styrker skal benyttes er det derfor naturlig å starte med kartlegging av hvilke sikkerhetspolitiske mål som vil ligge til grunn. NATO og USA har tradisjonelt vært en bærebjelke i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og veier fortsatt tyngst i spørsmål knyttet til *hvem* Norge skal delta med i internasjonale operasjoner. Norges egeninteresse av å tilhøre en vestlig forsvarsallianse var spesielt uttalt under den kalde krigen, men har fortsatt stor betydning for oss som et lite land. Samtidig har vi et ønske om å være med på å styrke internasjonal lov og rett og å fremme fred og stabilitet i verden, og deltagelse i FN-operasjoner er viktige og synlige bidrag til dette. Oppfyllelse av multiple mål mht samarbeidspartnere vil sjelden være mulig i én og samme operasjon, og deltagelse i flere typer operasjoner kan være nødvendig og naturlig. Dette vil bidra til risikospredning både mht hvem vi samarbeider med og sannsynligheten for suksess i de ulike operasjonene. Størrelsen på bidragene i ulike operasjoner vil da til en viss grad indikere vekten Norge legger på de ulike samarbeidspartnerne.

Hvor mange ulike operasjoner Norge skal delta i, og hvor store bidragene bør være, vil være avhengig av flere forhold. Det er en nedre grense på hva som kan oppfattes som et substansielt bidrag, og det er også lite kosteffektivt med deltagelse i mange mindre operasjoner. En mulig kosteffektiv konstellasjon som tar høyde for både sikkerhetspolitiske målsetninger, operasjonelle betraktninger og økonomiske beskrankninger på dagens nivå (ca 1 mrd kr) vil være:

- ett stort bidrag (400-600 mann), fortrinnsvis i en NATO-operasjon
- to mellomstore bidrag (å 100-200 mann) i FN-, EU-, USA- eller NATO-ledede operasjoner
- et mindre antall små bidrag (<10 mann), i operasjoner uten nasjonal logistikkstøtte

Lange statiske internasjonale operasjoner kan være av stor betydning i operasjonsområdet, men gir mer begrenset sikkerhetspolitisk synlighet og effekt. For hyppig rullering av oppdrag gjennom mange korte bidrag i ulike operasjoner gir på den annen side liten troverdighet, og beregninger viser at bidrag med kortere enn 18 måneders varighet dessuten fører til uforholdsmessig høye kostnader. Ut ifra et helhetsperspektiv synes derfor bidrag av rundt 2 års varighet å være fornuftige, selvfølgelig avhengig av bidraget og oppdraget.

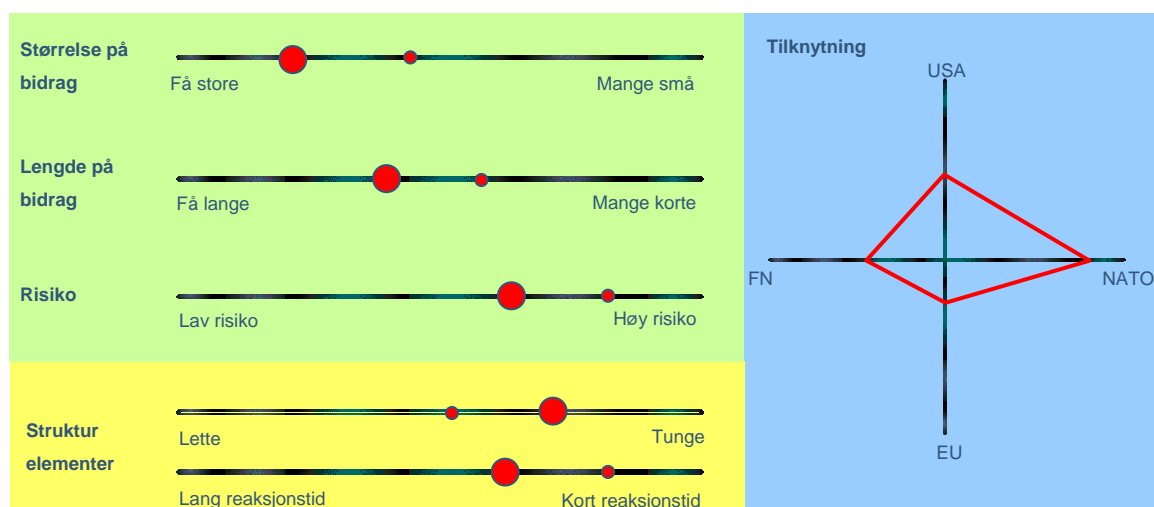
Vilje og evne til å delta i operasjoner med høy risiko for tap vil oppfattes positivt av våre samarbeidspartnere fordi Norge da tar sin del av byrden i operasjonen. På den annen side kan denne typen operasjoner ofte være mer kontroversielle både hjemme og i verdensopinionen forøvrig. Utdanning, øvelse og utrustning av styrker til høyrisikoooperasjoner er dessuten tids- og kostnadskrevende og det bør foretas en svært nøye vurdering av forventet effekt før en sender bidrag inn i slike operasjoner. Et mellomstort bidrag, f eks bestående av spesialstyrker, vil i så fall representere et mulig balansert alternativ.

Valg av strukturelementer til deltagelse i internasjonale operasjoner vil i stor grad avhenge av parametrene diskutert ovenfor. I tillegg har evne til hurtig tilstedeværelse siden slutten av 1990-

tallet blitt tillagt økende betydning og skulle indikere at lette styrker er ønskelig.²⁰ Dette er imidlertid avhengig av operasjonens art, og tyngre styrker kan i mange tilfeller også være nødvendig for å løse oppdraget. Ønsket om kort reaksjonstid innebærer krav til høy vervingsandel og aktivitetsnivå, som igjen er kostnadskrevenende. I den grad *alle* våre styrker skal ha kort reaksjonstid vil det åpenbart gå på bekostning av styrkenes omfang. En differensiering av reaksjonstiden for ulike avdelinger bør derfor vurderes.

For land med god kapitaltilgang og høyt kostnadsnivå vil i prinsippet kapitalintensive, dvs tunge styrker være mest kosteffektive bidrag i en internasjonal operasjon. Dette skulle innebære høyt utdannede og teknologisk avanserte styrker, med lite personellinnhold i forhold til total kostnaden, eksempelvis kampfly. Ut ifra samme argumentasjon skulle da fattige land bidra med personellintensive avdelinger, eksempelvis infanteri. Det er grunn til å tro at en rendyrking av en slik arbeidsdeling ikke ville være politisk akseptabel, selv om tendensene til slike tilpasninger skjer allerede i dag. Styrker med vilje og evne til å ta de lite attraktive og risikable oppdragene vil dermed også være relevante. Som et kompromiss peker også her spesialstyrker, og andre enheter med lang utdanning og høy kompetanse, seg ut som aktuelle.

Figur 2.3 fremstilte et sett med parametere som utgangspunkt for analysen av hva slags internasjonale operasjoner Norge bør delta i. For å oppsummere diskusjonen ovenfor kan konklusjonene fremstilles som i figur 6.1.



Figur 6.1 Norske bidrag til internasjonale militære operasjoner: Hva slags bidrag og med hvem? Primærbidrag (store) og sekundærbidrag (små)

Det vil selvfølgelig være store avvik mellom vurderinger knyttet til ulike spesifikke bidrag og operasjoner, og fremstillingen i figuren må derfor ses på som en sterk forenkling av virkeligheten. Vår forutgående analyse belyser nettopp kompleksiteten og omfanget av problemstillingen, og

²⁰ Daværende KFOR-sjef generalløytnant Michael Jacksons kommentar "Hva har dere drevet med? Har dere gått ned hit?" til det norske KFOR-bidragets reaksjonsevne i 1999 representerte i så måte et vendepunkt for fokuset på reaksjonstid for norske internasjonale bidrag.

forhåpentligvis kan et sett med retningsgivende kriterier for utformingen av fremtidige norske bidrag til militære internasjonale operasjoner forenkle prosessen for beslutningstakerne. I denne rapporten pekes det på hvilke konsekvenser ulike valg mht internasjonale operasjoner kan tenkes å få, men den endelige vektleggingen er i siste instans en politisk prioritering, og ikke et faglig spørsmål.

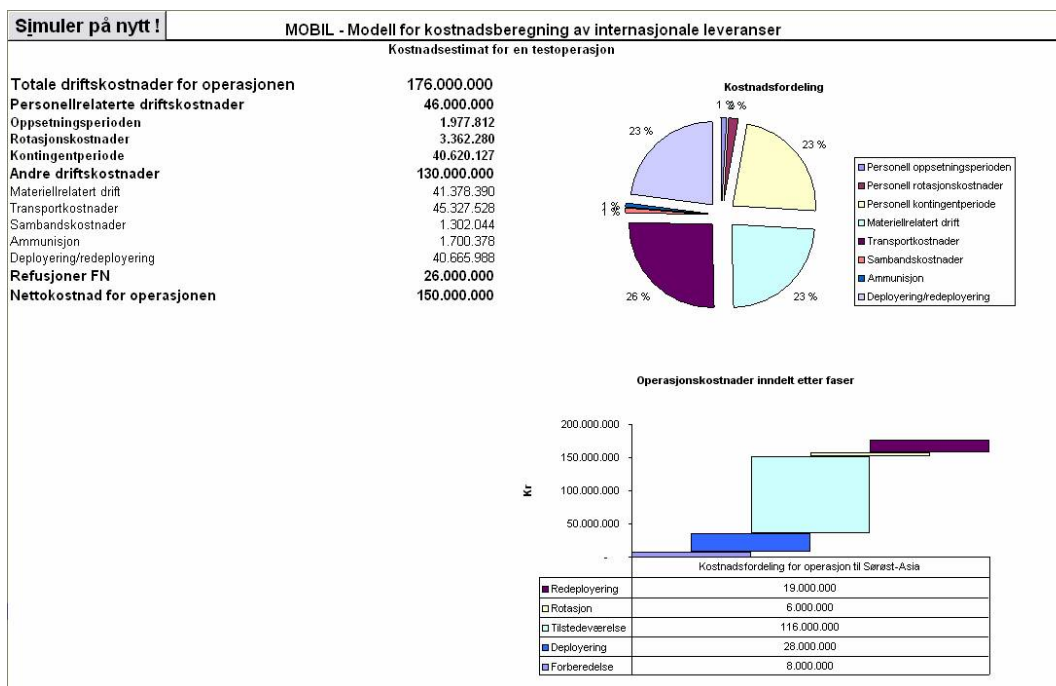
Appendix A **Kostnadsberegning av internasjonale operasjoner**

A.1 Presentasjon av MOBIL

MOBIL (Modell for kostnadsberegning av internasjonale leveranser) er en modell utarbeidet ved avdeling analyse på FFI og brukes i hovedsak til å gi indikasjoner om kostnadsnivået for internasjonale operasjoner på et tidlig stadium i planleggingsfasen. Fokuset i modellen ligger hovedsaklig på å fange de største kostnadskategoriene og driverne bak disse. Kostnadselementer som lønnskostnader, deployeringskostnader, transportkostnader og driftskostnader for kjøretøy er derfor de mest sentrale i modellen. For disse kostnadselementene er det benyttet en bottom-up tilnærming til kostnadsberegningen. Bottom-up tilnærmingen forsøker å identifisere de faktiske enhetskostnadene for kostnadskategoriene.

For å fange opp de resterende kostnadene som forbruksmateriell, offentlige avgifter og sambandskostnader, er det gjort top-down vurderinger. I motsetning til bottom-up metoden for kostnadsberegning tilordnes her aggregerte kostnader til personellet i modellen. Denne tilnærmingen til kostnadsberegning er mindre nøyaktig enn bottom-up metoden fordi kostnadsfordelingen i mindre grad reflekterer de faktiske kostnadsdriverne. Årsaken til at denne mindre presise metoden for kostnadsberegning benyttes, er at kostnadsdriverne for enkelte kategorier er vanskelige å identifisere og/eller måle. MOBIL beregner kun ekstrakostnader forbundet med internasjonale operasjoner, da det er disse som anses som mest interessante²¹. Figur 4.1 viser et oversiktsbilde av resultatet fra en kostnadsberegning i MOBIL.

²¹ MOBIL er en nyutviklet modell, og er ikke ferdigstilt på alle områder. Blant annet inneholder modellen på det skrivende tidspunkt ikke Sjøforsvarets fartøyer.



Figur 4.1 Resultat fra kostnadsberegning i MOBIL

A.2 Viktige kostnadsdrivere i internasjonale operasjoner

A.2.1 Lønnskostnader

Kostnader forbundet med lønn kan utgjøre opp mot halvparten av de totale kostnadene, og er dermed den største enkeltposten. Det er viktig å merke seg at det kun er kostnaden ved utenlandstillegg og misjonstillegg som tilskrives internasjonale operasjoner for fast ansatte i Forsvaret. Grunnlønnen, som ville påløpt uansett, belastes styrkeprodusenten hjemme. Et viktig unntak her er personell som er spesielt rekruttert til operasjonen. For disse vil alle lønnskostnader regnes med i totalkostnaden for operasjonen. Tillegg som betales under forberedelsesperioden hjemme skal også belastes den internasjonale operasjonen for alt personell.

A.2.2 Transportkostnader

Med transportkostnader menes i denne sammenheng alle kostnader forbundet med å avvikle permisjoner, tjenestereiser, velferdsreiser, etterforsyning av leire, rotasjon av materiell, ITAS (intra-theater air support) og rotasjonskostnader i forbindelse med kontingentbytte. Dersom personell er deployert i mer enn tre måneder, har de krav på hjemreiser. Ved seks måneders deployering har man for eksempel krav på tre hjemreiser. Avvikling av disse reisene kan være kostbart, da kommersiell lufttrafikk vanligvis er lite utbygget i et typisk operasjonsområde. I avviklingen av leavereiser vil det til en viss grad eksistere muligheter for å utnytte stordriftsfordeler. Det vil eksempelvis være lavere enhetskostnader ved å avvikle permisjoner for én styrke på 500 personer enn for én styrke på 50. Rotasjon av materiell forekommer ofte etter en viss tid i operasjonsområdet, og er en av driverne av transportkostnadene. Behovet for transport av materiell oppstår i stor grad i forbindelse med tyngre vedlikehold i hjemlandet. I MOBIL er dette modellert som at 1/10 av kjøretøyene roteres hjem hver 12. måned. Kostnaden vil dermed

øke proporsjonalt med tiden og med hvor mange og hvor tunge kjøretøy som deployeres.

A.2.3 Deployeringskostnader

Deployeringskostnadene kan potensielt bli svært store og oppta en stor andel av totalbudsjettet for en internasjonal operasjon. Identifikasjon av driverne bak disse kostnadene er derfor essensielt for å kunne beregne kostnader for internasjonale operasjoner med en rimelig grad av nøyaktighet. Valget vil ofte stå mellom å bruke RoRo-fartøyer eller transportfly til deployering. Bruk av transportfly kan bli svært dyrt dersom mye tungt og omfangsrikt materiell skal transporteres. Det brukes ofte et tidligere sovjetisk transportfly, AN-124 til slik strategisk lufttransport. Kapasiteten på disse flyene vil variere, og ligger mellom 80 og 150 tonn. En tur til Afghanistan med en slik maskin koster i dagens marked om lag 2 millioner kroner. Når man vet at det f eks kun er plass til én Leo 2 på et slikt fly, er det lett å se at deployering av tungt materiell ved hjelp av transportfly er meget kostnadskrevende.

Dersom man velger å bruke RORO-fartøy i forbindelse med deployering, vil det kunne bli rimeligere dersom det er en stor styrke som skal transporteres. Kapasiteten på fartøy som benyttes til deployering vil variere etter type og etter hvordan det lastes, men Telemarksbataljon vil typisk kunne få plass på to fartøy. Leiekostnaden for fartøyene vil også variere. Forsvaret har beredskapsavtaler som har ulik kostnad avhengig av hvor lang frist rederiet får på å stille fartøyene til disposisjon. I tillegg kan man leie fartøy på det åpne markedet. Priser vil da avhenge av markedssituasjonen og destinasjon. Totalt sett er det sannsynlig at prisen kan svinge mellom 10 og 30 millioner for utkjørt distanse på 7-8000 nautiske mil, avhengig av bl a oljepris og konfliktnivået i destinasjonsområdet.

I tillegg vil kostnader forbundet med Reception, Staging and Onward Movement (RSOM) påløpe. Dette vil være transport fra havn eller flyplass til operasjonsområdet. Disse vil være relativt små i forhold til de øvrige deployeringskostnadene. Deployeringskostnader er med på å gjøre det relativt sett dyrt å reise ut på korte operasjoner. Årsaken er at jo kortere operasjonen er desto mindre tid får man til å utnytte styrkene man har deployert. Alt annet likt vil altså kostnadene fordelt per måned operasjonen varer bli høyere når operasjonen er kort. Det vil også være slik at tunge deployeringer er dyre kontra lette deployeringer.

A.2.4 Personellrelaterte driftkostnader

Det vil påløpe en rekke personellrelaterte driftskostnader i forbindelse med understøttelse og basedrift. Elektrisitet, mat, diverse forbruksmateriell, vask og rens og velferd er i denne sammenheng sentrale kostnadselementer. I MOBIL beregnes disse kostnadene ut fra personellantall, og dermed antas det at kostnadene drives av personellmengden. Dette er selvfølgelig en forenklet antakelse. For noen kostnadselementer vil det forekomme stordriftsfordeler etter hvert som personellantallet øker, men omfanget av disse er vanskelige å beregne.

Et annet kompliserende aspekt er det faktum at man gjerne løser oppgaver knyttet til basedrift forskjellig fra operasjon til operasjon, samt at kostnadsnivået vil variere fra operasjonsområde til

operasjonsområde. Det vil for eksempel være langt billigere å få tak i mat av god kvalitet til lav pris i Libanon enn i for eksempel Afghanistan. Man kan også se for seg en rekke forskjellige løsninger for kjøkkendrift. Ulike alternativer kan være separat nasjonalt kjøkken, utnyttelse av en annen deltakernasjons messe mot kompensasjon, eller outsourcing av hele driften til en lokal kommersiell aktør. Samarbeid med et annet deltakerland om basedrift og logistikk vil ofte kunne gi besparelser totalt sett, siden man da kan dele på EBA-investeringer, redusere forekomsten av doble forsyningslinjer og utnytte ledig kapasitet bedre.

A.2.5 EBA - Investeringer

I de aller fleste tilfeller vil det være behov for å bygge en helt ny leir eller å foreta større oppgraderinger av eksisterende EBA-struktur i operasjonsområdet. Kostnadene vil variere avhengig av hvilke løsninger som velges, hvem som utfører arbeidet, krav til force protection, krav til sambandssikkerhet, HMS-krav og karakteristika ved operasjonsområdet. Det vil være store muligheter til å utnytte stordriftsfordeler i forbindelse med EBA-investeringer, i den forstand at store baser vil bli billigere per kapasitetsenhet enn mindre baser. Årsaken til dette er at det er en rekke installasjoner og bygg som må på plass nærmest uavhengig av størrelsen på styrken. Kostnader forbundet med etablering av leir vil være med på å gjøre det svært dyrt per tidsenhet å reise ut på korte oppdrag, da man får kort brukstid på anlegget.

A.2.6 Driftskostnader kjøretøy

Kostnadene forbundet med å drifte og vedlikeholde kjøretøysparken som deployeres i en internasjonal operasjon vil ikke nødvendigvis være identiske med driftskostnadene for de samme ressursene i nasjonal drift. I internasjonale operasjoner blir ustyret ofte stilt overfor betydelig ekstra slitasje i form av sand, støv, fukt, dårlige veier, ekstrem varme, salt og utvidet bruk. Det vil også være foreberedelseskostnader før utreise, vedlikehold og rep-lag under operasjonen og opprepareringskostnader etter hjemreise. Disse kostnadene vil typisk være lave for lette, enkle kjøretøy og store for tyngre, pansrede stridskjøretøy. I MOBIL brukes kilometersatser for driftskostnader. For å illustrere forskjellene i driftskostnader kan det nevnes at det brukes 6,7 kr per kilometer som forventningsverdi for feltvogn, 300 kr for CV 90 og 800 kr for Leo 2.

Referanser

- [1] "Stortingsproposisjon nr 42 (2003-2004): Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008," 2004.
- [2] "Politisk plattform for en flertallsregjering - utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet," 2005.
- [3] P. K. Johansen and E. Berg-Knutsen, "Enhetskostnadsvekst i Forsvaret, FFI/RAPPORT-2006/00900," 2006.
- [4] N. Sambains and M. W. Doyle, "Making war and building peace: United Nations Peace Operations," 2006.
- [5] R. Smith, "The Utility of Force: The Art of War in the Modern Worlds," 2006.
- [6] J. Dobbins, K. Crane, S. G. Jones, A. Rathmell, B. Steele, and R. Teltschik, "The UN's Role in Nation-building: From the Congo to Iraq," 2005.
- [7] V. D. Normann, "Næringsstruktur og utenrikshandel i en liten åpen økonomi," 1993.