

FFI RAPPORT

HVILKE UTFORDRINGER SKAL FORSVARET DIMENSJONERES MOT? Vekting av scenarier med flermålsanalyse

JOHANSEN Iver

FFI/RAPPORT-2004/02636

**HVILKE UTFORDRINGER SKAL FORSVARET
DIMENSJONERES MOT? Vekting av scenarier med
flermålsanalyse**

JOHANSEN Iver

FFI/RAPPORT-2004/02636

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNINGSPINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2004/02636 1a) PROJECT REFERENCE FFI I/872/161.1	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	3) NUMBER OF PAGES 36		
4) TITLE HVILKE UTFORDRINGER SKAL FORSVARET DIMENSJONERES MOT? Vekting av scenarier med flermålsanalyse STRUCTURING CHALLENGES FOR NORWEGIAN DEFENCE FORCES: Assigning Weights to Scenarios Using Multi-Criteria Analysis				
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) JOHANSEN Iver				
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)				
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> a) <u>Multi-Criteria Analysis</u> b) <u>Risk analysis</u> c) <u>Defence Planning</u> d) <u>Scenarios</u> e) <u>Security Policy</u> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> IN NORWEGIAN: a) <u>Flermålsanalyse</u> b) <u>Risikoanalyse</u> c) <u>Forsvarsplanlegging</u> d) <u>Scenarier</u> e) <u>Sikkerhetspolitikk</u> </td> </tr> </table>			a) <u>Multi-Criteria Analysis</u> b) <u>Risk analysis</u> c) <u>Defence Planning</u> d) <u>Scenarios</u> e) <u>Security Policy</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Flermålsanalyse</u> b) <u>Risikoanalyse</u> c) <u>Forsvarsplanlegging</u> d) <u>Scenarier</u> e) <u>Sikkerhetspolitikk</u>
a) <u>Multi-Criteria Analysis</u> b) <u>Risk analysis</u> c) <u>Defence Planning</u> d) <u>Scenarios</u> e) <u>Security Policy</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>Flermålsanalyse</u> b) <u>Risikoanalyse</u> c) <u>Forsvarsplanlegging</u> d) <u>Scenarier</u> e) <u>Sikkerhetspolitikk</u>			
THESAURUS REFERENCE:				
8) ABSTRACT <p>A crucial problem in defence planning is the distinction between challenges that are vital to defend against and challenges that are of lesser importance. In terms of scenario based analytical approaches, this problem mainly concerns sorting out which scenarios that should determine future force structures. This paper investigates possible approaches to ranking scenarios. Firstly, methodological problems related to risk analysis are discussed. As an alternative approach, multi-criteria analysis is considered. The basic idea of this approach is to link force structure capacities to overarching political goals. To enable such links, a model defining military tasks as well as political goals is developed. Involvement by decision makers plays a crucial role in terms of setting priorities to the tasks and the goals defined in the model. The paper is not conclusive as to the applicability of this approach. However, it seems likely that multi-criteria analysis may yield important insights into the complexities of defence planning, thus adding great value to defence planning processes.</p>				
9) DATE 2004-11-03	AUTHORIZED BY This page only Espen Skjelland	POSITION Director of Research		

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

FORORD

Hoveddelen av det arbeidet denne rapporten bygger på ble utført ved FFI i perioden januar til juni 2003 innen rammen av Program forsvarsanalyse 2003. En var på det tidspunkt inne i slutfasen av arbeidet med Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU 03). En sentral problemstilling i denne fasen var å komme frem til overordnede prioriteringer mellom alternative løsninger for den fremtidige forsvarsstruktur. For å kunne analysere prioriteringsproblemet på en strukturert måte var en imidlertid avhengig av en avklart vektfordeling mellom de scenariene analysearbeidet bygde på. Tanken om å benytte nettopp flermålsanalyse på denne spesielle problemstillingen sprang ut av de gode erfaringer en ved FFI hadde fra bruk av denne metoden i andre sammenhenger.

Arbeidet med å bygge opp en analysemodell startet med en serie seminarer ved FFI. På disse seminarene kunne instituttet trekke på viktige innspill fra flere eksterne deltagere i tillegg til instituttets egne. En takk derfor til alle de som kunne avse tid til dette arbeidet. Når modellen til slutt likevel bare fikk begrenset anvendelse under MFU 03 skyldtes dette ikke primært modellen eller innsatsen fra de som deltok i arbeidet. Snarere skyldtes dette det generelle tidspres i avslutningen av et hektisk analysearbeid. I tillegg gjensto enkelte modelltekniske uklarheter. Denne rapporten representerer en videreføring av det grunnlaget som ble lagt våren 2003, og tar sikte på å danne utgangspunkt for en mer aktiv anvendelse av metoden i fremtidige analyser.

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
1.1	Problemstilling	7
2	METODE	8
2.1	Risikoanalyse	11
2.2	Flermålsanalyse	13
2.2.1	Vekting av scenarier med flermålsanalyse	15
3	HOVEDELEMENTER I MODELLEN	17
3.1	Modellarkitektur	18
3.2	Mål og oppgaver: grunnlag for modellarbeidet	19
4	NIVÅ 1-3: SIKKERHETS OG FORSVARSPOLITISKE MÅL	21
4.1	Sikkerhetsbegrepet	21
4.1.1	Staten som objekt for sikkerhet	22
4.2	Sikkerhetspolitiske mål: hva sikkerheten skal være <i>for</i>	23
4.3	Forsvarspolitiske mål: hva sikkerheten skal være <i>mot</i>	24
4.3.1	Betydningen av sikkerhetspolitisk konsensus	26
5	NIVÅ 4-5: FORSVARETS OPPGAVER	27
5.1	Hovedoppgaver	27
5.2	Deloppgaver	30
6	BESKRIVELSE AV MODELLEN	32
7	KONKLUSJON	33
	Litteratur	35

HVILKE UTFORDRINGER SKAL FORSVARET DIMENSJONERES MOT? Vekting av scenarier med flermålsanalyse

1 INNLEDNING

I forsvarsplanleggingen må analytikere og beslutningstagere forholde seg til svært lange tidshorisonter og usikre sikkerhetspolitiske omgivelser. Beslutninger om den fremtidige forsvarsstruktur må følgelig fattes under betydelig usikkerhet. Denne usikkerheten kan håndteres på to fundamentalt forskjellige måter: På den ene siden gjennom en analyse av mulige ytre trusler mot den nasjonale sikkerheten og en avveining mellom de forskjellige trusselscenariene. På den andre siden er det mulig å velge en motsatt tilnærming hvor fokus rettes, ikke mot de ytre truslene, men mot de interne prioriteringer av hvilke utfordringer det er av vital betydning å kunne forsvare seg mot dersom de skulle oppstå. Denne rapporten tar sikte på å utvikle en metode for å analysere det siste problemet nærmere.

Rapporten tar utgangspunkt i arbeider som ble gjort ved FFI i slutfasen av Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU 03).¹ Målsettingen var å utvikle en modell for å analysere vektingsproblemet for scenarier nærmere. Modellen fikk imidlertid begrenset anvendelse under MFU 03. Hovedproblemet var her primært at modellen ble introdusert i en sen fase, og at det dermed ikke var mulig å integrere denne i en i utgangspunktet kompleks analyseprosess. Det er således ikke mulig å presentere endelige konklusjoner om nytten av denne typen modell. Hensikten med rapporten er i stedet å dokumentere og vurdere nytten av det arbeidet som ble utført, med sikte på å kunne anvende modellen i fremtidige analyser.

1.1 Problemstilling

Et av de vanskeligste problemer en står overfor i forsvarsplanleggingen er å vurdere hvilke utfordringer Forsvaret kan komme til å møte i fremtiden. Behovet for denne typen vurderinger følger av den betydelige levetiden for hovedmateriellet i militære organisasjoner. Beslutninger om Forsvarets fremtidige størrelse og sammensetning må derfor gjøres på bakgrunn av usikre forutsetninger knyttet til den sikkerhetspolitiske og militærtekniske utvikling svært langt inn i fremtiden.

Tradisjonelt har en søkt å handtere denne usikkerheten gjennom å definere et bredt spektrum av scenarier som gjenspeiler konkrete utfordringer under forskjellige, tenkbare fremtidige utviklingsbaner. Ved scenariobasert analyse kan en vurdere alternative forsvarsstrukturertelser i forhold til et bredt spektrum av mulige – men ikke nødvendigvis sannsynlige – utfordringer. Denne tilnærmingen gir et godt grunnlag for å avdekke styrker og svakheter ved alternative forsvarsstrukturer, men løser ikke hovedproblemet som består i å avgjøre hvilke utfordringer Forsvaret skal dimensjoneres mot.

¹ En mer utførlig beskrivelse av det helhetlige analysearbeidet kan finnes i Johansen, Iver et al (2004). Se spesielt kapittel 3.4.

Dette forutsetter en form for kunnskap som scenariene ikke inneholder, nemlig *sannsynligheten* for at en utfordring skal manifestere seg, og *konsekvensene* dette i så fall medfører. Så lenge en ikke kjenner en gitt utfordrings sannsynlighet og farlighet vil det heller ikke være mulig å si noe om hvilken *risiko* som er knyttet til en bestemt fremtidig forsvarsstruktur.

Som et alternativ til en tilnærming basert på analyse av utfordringenes risiko, vil vi her søke å nærme oss problemet fra motsatt ende. I stedet for å ta utgangspunkt i de eksterne utfordringene, vil utgangspunktet være Forsvarets overordnede mål og de underliggende delmål og oppgaver som kan avledes av dette. Målet for denne studien er å kunne identifisere et sett av generiske oppgaver – dvs oppgaver som ikke er definert i forhold til et gitt scenario – som Forsvaret må ha evne til å utføre for å kunne ivareta de overordnede målene. Ved å vekte de ulike oppgavene i forhold til deres betydning for de overordnede forsvars- og sikkerhetspolitiske mål, og dernest koble disse til scenariene, vil det være mulig å oppnå en bedre forståelse for de ulike scenarienes relative betydning som grunnlag for planlegging av fremtidige forsvarsstrukturer.

Problemstillingen for dette arbeidet er således å bygge opp en hierarkisk modell hvor både de overordnede målene for Forsvaret og et representativt sett av militære oppgaver på lavere nivå inngår. Denne modellen vil i senere analyser kunne danne utgangspunkt for en mer eksplisitt vektning av scenarier som utgangspunkt for overordnede prioriteringer innen forsvarsplanleggingen.

2 METODE

I forbindelse med Forsvarssjefens MFU 03 er det definert i alt 17 ulike scenarier, dvs konkrete beskrivelser av konfliktforløp innen- eller utenfor Norge. Scenariene er videre gruppert i til sammen seks *plansituasjoner*. Plansituasjonene utgjør et uttømmende sett av hovedtyper utfordringer Forsvaret vil kunne komme til å stå overfor i fremtiden.² Plansituasjonene er:

- P1: Fredsoppgaver og episodehåndtering
- P2: Terrorangrep mot Norge
- P3: Begrensede angrep mot Norge
- P4: Krise og krig i Norge
- P5: Implementering av fredsavtale utenfor Norge (fredsbevaring)
- P6: Krig utenfor Norge

Plansituasjonene og scenariene er referansepunkter for beregninger av ulike strukturalternativers ytelser. Parametrene for ytelsesberegningene er et sett ”fundamentale operative kapasiteter” (Essential Operational Capabilities (EOC)).³ Disse representerer kapasiteter som er av vesentlig betydning for avdelinger som skal delta i allierte operasjoner. De fundamentale operative

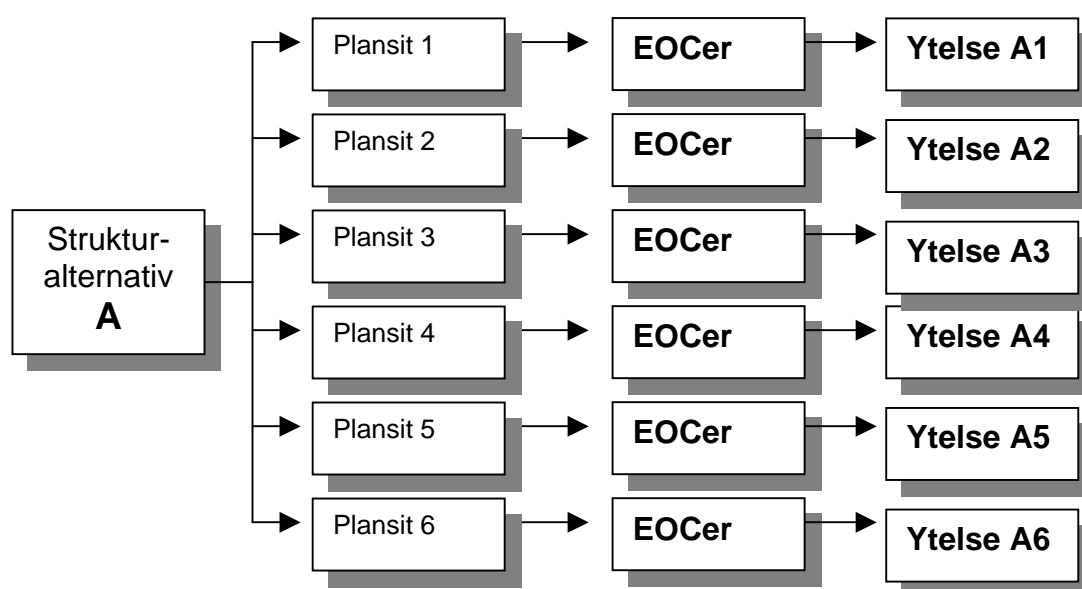
² For en fullstendig drøfting, se Johansen, Iver et al, (2002).

³ EOC benyttes i NATOs styrkeplanlegging. Se *NATO Task List (NTL), Bi-SC Directive 80-90, 19 June 2001, Annex B*.

kapasitetene er:

- a) Styrketilgjengelighet (*Timely force availability*)
- b) Etterretning (*Effective intelligence*)
- c) Deployering og mobilitet (*Deployability and mobility*)
- d) Stridsevne (*Effective engagement*)
- e) Kommando, kontroll og samband (*Effective command, control and communications*)
- f) Logistikk (*Logistics sustainability*)
- g) Beskyttelse (*Survivability and force protection*)

Med utgangspunkt i de fundamentale operative kapasitetene belyser analysen ulike strukturalternativers ytelser innen de ulike scenariene. Til sammen vil analysen kunne gi et bilde av strukturalternativenes styrker og svakheter innenfor hele spennet av mulig utfordringer, slik dette er skissert i figur 2.1.



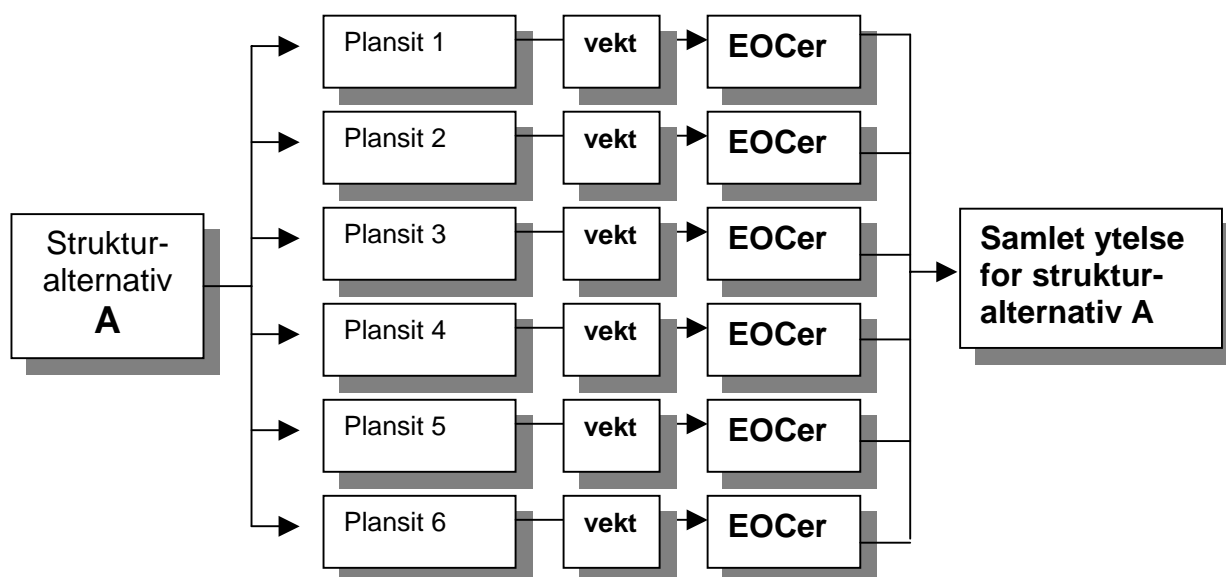
Figur 2.1 Illustrasjon av analyseprosessen

Selv om det langt fra er trivielt å måle og aggregere EOCene for hver struktur, vil analysen kunne produsere informasjon om hvor godt et gitt strukturalternativ løser oppgavene i hvert enkelt scenario (eller plansituasjon). Analyseresultatene gir imidlertid *ikke* grunnlag for å sammenligne og rangere strukturalternativene ut fra hvor godt de løser oppgavene i alle scenariene samlet sett.⁴ Årsaken til dette er at noen scenarier må betraktes som viktigere enn andre, enten fordi de er mer sannsynlige eller fordi de er mer farlige og spesielt dersom de er

⁴ Unntaket er det tilfelle hvor en struktur har høyere ytelse enn en annen struktur i minst ett av scenariene og samtidig ikke lavere ytelse i noen av de andre scenariene. Dette inntreffer imidlertid bare unntaksvis i praktisk forsvarsplanlegging.

både sannsynlige og farlige. Evne til å løse krevende oppgaver i nettopp disse scenariene må følgelig tillegges større vekt enn tilsvarende evne i andre mindre sannsynlige og farlige scenarier. Dersom f.eks. krigshandlinger i Europas periferi oppfattes som både sannsynlig og farlig må evne til å møte denne typen utfordringer gis større vekt i valget mellom strukturalternativer enn f.eks. evne til å bekjempe invasjon av Norge dersom dette scenariet oppfattes som svært lite sannsynlig (at det er farlig bør det imidlertid ikke herske noen tvil om). Strukturalternativer som skårer høyt i det første scenariet, kan derfor komme til å bli valgt selv om andre strukturalternativer måtte skåre høyere på en rekke andre områder.

For å kunne avgjøre om én bestemt forsvarsstruktur totalt sett er bedre eller dårligere enn en annen, må en derfor kjenne til vektfordelingen mellom de ulike scenariene strukturalternativene testes mot. Ved å innføre en vektfaktor i modellen (jfr. figur 2.2) vil det altså være mulig å komme frem til ett ytelsestall som er felles for et bestemt strukturalternativ over hele scenariospekteret.⁵



Figur 2.2 Analyseprosessen med scenarivekter

Å komme frem til en slik fordeling av vekter er imidlertid ingen triviell sak. Ett alternativ kan være å gjøre dette basert på en skjønnsmessig og intuitiv tilnærming. Dette vil imidlertid neppe være et godt nok grunnlag for å trekke entydige konklusjoner. For å kunne gjøre dette på en mer objektiv – og helst sporbar – vil vi i det følgende kort diskutere to ulike tilnæringsmåter – risikoanalyse og flermålsanalyse.

⁵ Dette forutsetter også en relativ vektning av de syv EOCene i forhold til hverandre. Dette problemet drøftes imidlertid ikke i denne sammenheng. For en gjennomgang av metode og resultater av effektivitetsanalysene, se Schjelderup, Tor Erik et al (2003), spesielt kapittel 2.

2.1 Risikoanalyse

Risiko⁶ er i denne sammenheng å forstå som et produkt av to faktorer: (i) sannsynlighet for at en trussel skal settes ut i livet og (ii) konsekvensene dersom dette skjer. Formålet med en risikoanalyse er å komme frem til et mest mulig objektivt mål for den sikkerhetspolitiske risiko og fatte beslutninger om fremtidig forsvarsstruktur på dette grunnlaget. Grunnidéen er at en bør velge den handlemåte som reduserer risikoen mest mulig. I vårt tilfelle vil dette si å velge en forsvarsstruktur som reduserer sannsynligheten for uønskede hendelser i alminnelighet og *mest* for de mest uønskede hendelsene, og som samtidig reduserer skadevirkningene dersom uønskede hendelser likevel skulle inntreffe. Dette innebærer å gjøre valg mellom ulike strategier hvor målet er å påvirke det totale risikobildet slik at den resulterende risiko blir minst mulig.

Risikoanalysen består av tre steg: (i) kartlegge de sikkerhetspolitiske utfordringene, (ii) fastslå deres relative sannsynlighet og (iii) beregne konsekvensene – dvs de nasjonale skadevirkningene – dersom én eller flere utfordringer faktisk skulle oppstå. Når det gjelder det første steget i analysen – kartleggingen av de sikkerhetspolitiske utfordringene – er dette innen MFU 03 nedfelt som seks plansituasjoner (se ovenfor s 8) og konkretisert i form av 17 scenarier. I utgangspunktet vil vi oppfatte denne inndelingen som uttømmende, dvs at det ikke finnes utfordringer som ikke kan grupperes innen en av plansituasjonene.

Steg to og tre i analyseprosessen – vurdering av sannsynligheter og konsekvenser knyttet til de ulike utfordringene – reiser imidlertid en rekke prinsipielle og praktiske problemstillinger. Det er i utgangspunktet klart at det ikke lar seg gjøre å finne frem til et objektivt mål på en gitt utfordrings sannsynlighet for å inntreffe basert på statistikk over hendelsers frekvens. Årsaken til dette er i første rekke at strategiske problemer av denne typen ikke er repetitive hendelser, men er *unike* av natur. Selv om man i en viss utstrekning kan foreta en grov klassifisering (f eks med begreper som ”krig”, ”invasjon”, ”krise”), vil slike hendelser aldri være helt like eller gjentas på eksakt samme måte. For hver ny hendelse vil betingelsene den utspilles under, dens forløp og virkninger være forskjellige. Det er følgelig ikke mulig å trekke en parallell mellom hendelsesforløp i fremtiden og tidligere observerte hendelsesforløp som er eksakt nok til å danne grunnlag for en presis og objektiv kvantitativ analyse.⁷

Nå er det imidlertid ikke slik at analysen er avhengig av objektive mål for sannsynligheter og kostnader knyttet til sikkerhetspolitiske hendelser. Det vil være en fullt ut legitim og rasjonell fremgangsmåte å ta utgangspunkt i en *subjektiv* og skjønnsmessig vurdering av sannsynligheten for et gitt utfall ut fra antagelser om bl a sikkerhetspolitiske og militærtekniske utviklingstrekk.

En metode for dette finnes innenfor såkalt *bayesiansk* analyse.⁸ Denne bygger på et *subjektivistisk* grunnlag idet metoden tillater beslutningstageren å kombinere usikre data om tidligere hendelser med *antagelser* om sannsynligheten for gitte utfall i fremtiden.

⁶ En diskusjon av risikobegrepet finnes i Nystuen, Kjell Olav og Janne M Hagen (1998).

⁷ Mange av de samme begrensningene knyttet til kvantifisering av usikre data gjør seg også gjeldende for beregning av *konsekvensene* dersom den ene eller den andre utfordring skulle materialisere seg.

⁸ For en mer utførlig drøfting, se Raiffa, Howard (1970), spesielt kapittel 5 “The Use of Judgemental Probability”.

Utgangspunktet her er at begrepet ”sannsynlighet” i bayesiansk betydning ikke utelukkende er knyttet til statistiske beregninger, men like gjerne måler en persons grad av tro på et bestemt utfall slik dette f eks kommer til uttrykk i et veddemål. Bayes’ teorem (også kalt Bayes’ formel) er en metode for å beregne sannsynlighetsfordelinger en bare har løse antagelser om, der disse er betinget av forhold vi kan observere og måle. Sannsynlighetsfordelingene vil kunne oppdateres etter hvert som ny informasjon blir tilgjengelig. Denne tilnærmingen gjør det bl a mulig å utnytte et bredere tilfang av informasjon. Eksempelvis kan beregninger av sannsynlighet for en ukontrollert utblåsing i én oljebrønn, selv om en ikke har statistikk for nettopp denne oljebrønnen, oppdateres med informasjon om faktiske utblåsing fra andre oljebrønner, eller fra relevante hendelser i andre systemer.

Bayesiansk metode forutsetter imidlertid at en starter ut med gode intuitive bedømmelser av sannsynlighet. Dersom en mangler grunnlag for dette, eller en står overfor svært avvikende bedømmelser, er det usikkert hvorvidt denne metoden kan bidra til å gjøre beslutningsproblemet klarere. Dette vil ofte være tilfelle for vurderinger av den sikkerhetspolitiske utvikling, noe som i hovedsak skyldes den betydelige *kompleksitet* som karakteriserer sosiale systemer generelt og det internasjonale systemet spesielt. Komplekse systemer kjennetegnes som regel av ikke-lineære prosesser, dvs at sammenhengen – kvantitativt eller kvalitativt – mellom en hendelses årsak og dens virkning kan være vanskelig å finne. I internasjonal politikk kan små hendelser under gitte betingelser får svært store konsekvenser, mens under andre kan til og med store politiske hendelser ikke formå å rokke ved systemets stabilitet.⁹ Komplekse systemer kan dessuten være svært sensitive for initialbetingelser, dvs at små endringer i utgangspunkt kan gi svært store forskjeller i utfall. Forsøk på å forutsi fremtidige tilstander og beregne virkninger av fremtidige hendelser innen slike systemer er dermed ofte begrenset av vår manglende evne til å forstå slike systemers indre dynamikk. Dette kan føre til resultater som fortoner seg kontra-intuitive ved at de avviker sterkt fra forventninger basert på tidligere erfaringer.

Hva har så dette å si for den sikkerhetspolitiske risikoanalysen? Primært det at vår kunnskap om militære og politiske utviklingstrekk i det internasjonale systemet bare har begrenset verdi som utgangspunkt for å beregne risikoen for bestemte fremtidige utfall, i vårt tilfelle sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Sikkerhetspolitiske utfordringer er spesifikke for bestemte land, regioner og historiske epoker. Kunnskap om sikkerhetspolitisk utvikling i én region eller i én epoke kan derfor ikke uten videre benyttes til å oppdatere sannsynligheten for tilsvarende utviklingstrekk i andre regioner eller til andre tider. Eksempelvis vil forekomsten av militær aggresjon og krig i andre deler av verden ikke nødvendigvis ha noen sammenheng med militær maktbruk som kan ramme Norge. Og selv om det finnes en slik sammenheng er det vanskelig å vite konkret hvordan dette påvirker sannsynligheten – til og med om denne øker eller minsker. Dette skulle i så fall innebære urealistisk høye krav til vår kunnskap om årsak-virkningsforhold i internasjonal politikk.

⁹ Ut fra et slikt perspektiv er det mulig å forstå at et drap på en østerriksk-ungarsk tronarving kan føre til en verdensomspennende krig (Første verdenskrig), mens kjernefysisk ”brinkmanship” under Cuba-krisen (1962) ikke førte til vesentlige endringer i grunnvilkårene for supermaktsforholdet under Den kalde krigen.

Et tankeeksperiment kan bidra til å klargjøre dette: Vi kan i utgangspunktet gå ut fra at konflikter av ulikt slag, organisert voldsbruk og krig også i fremtiden vil prege verdenssamfunnet. Vi kan også gå ut fra at disse utviklingstrekkene fortsatt vil være svært fremtredende innen geografiske områder preget av bl a stor konflikttetthet og svak eller fraværende statsmakt. Å gjøre mer spesifikke forutsigelser – f eks mer konkret å peke på hvor og når fremtidig konflikt vil finne sted – vil imidlertid være vanskelig fra dette utgangspunktet. Pga av vår manglende evne til å forstå hvordan virkningene av konflikter formidles i det internasjonale systemet, er det dessuten vanskelig å beregne hvilke konsekvenser denne typen hendelser og utviklingstrekk vil ha for ethvert annet sikkerhetsobjekt. Vi kan således ikke vite noe sikkert om hvordan krig i områder hvor dette nærmest må betraktes som endemiske fenomener, påvirker norsk sikkerhet – verken hvor stor denne påvirkningen er eller i hvilken retning den går, dvs om sikkerheten styrkes eller svekkes.

Motsatt kan en ta utgangspunkt i en tenkt konflikt som involverer Norge direkte. Her trenger en altså ikke forholde seg til spekulasjoner om påvirkning fra eksterne konflikter; Norge er i dette tilfellet allerede trukket inn *qua* aktør. Problemet er imidlertid at man etter Den kalde krigens slutt (og med det bortfallet av en klar, entydig trussel) i hovedsak er henvist til hypotetiske konfliktscenarier. Dette kan dreie seg om alt fra begrensede episoder og kriser, til terrorangrep eller fullskala krig. Generelt vil en ofte anta at jo mer begrenset en trussel er, jo mer sannsynlig er den. Noen mer eksakt beregning av sannsynlighetsfordelingen innen dette konfliktspekteret kan vi imidlertid ikke gjøre så lenge vi ikke kjenner andre aktørers intensjoner eller deres sikkerhetspolitiske ”nyttefunksjon”.

En nærliggende konklusjon er altså at det ikke er mulig å kvantifisere verken sannsynlighet eller nasjonal skade relatert til potensielle konflikter på noen meningsfull måte. I den grad en gir seg i kast med en grov kvantifisering havner en lett i den paradoksale situasjon at det innen rammen av dagens aktuelle sikkerhetsbilde gjør seg gjeldende en *omvendt proporsjonalitet* mellom sannsynlighet og skade slik at scenarier som scorer høyt på den ene faktoren samtidig scorer lavt på den andre. Risikoanalysen tenderer derfor mot å få til resultat at mange av scenariene har tilnærmet *lik* risiko, hvor den antatte skade enten er svært stor og sannsynligheten tilsvarende lav, eller motsatt: mer sannsynlige scenarier er koblet med små eller vanskelig målbare skadevirkninger. Inndelingen blir også for grov til at en klarer å skille mellom utfordringer med midlere verdier for sannsynlighet og nasjonal skade. Følgelig bringer ikke risikoanalyse oss nærmere den informasjon om *scenariovekter* vi i utgangspunktet var ute etter.

2.2 Flermålsanalyse

Flermålsanalyse benyttes i situasjoner hvor en står overfor et beslutningsproblem, og hvor en skal velge mellom alternativer som innebærer varierende grad av oppfyllelse av konkurrerende mål. Problemet er i slike situasjoner ofte at antallet mål, beslutningskriterier og koblingene mellom dem blir for stort til å kunne håndteres intuitivt. Flermålsanalysen hjelper beslutningstageren til å foreta en strukturert avveining av ulike alternativer på grunnlag av deres relative innflytelse på målene for virksomheten.

Det finnes flere metoder og teknikker for flermålsanalyse. En mye brukt tilnærming er den såkalte AHP-metoden (Analytic Hierarchy Process).¹⁰ AHP-metoden har to analysenivåer: (i) *hensikts-* eller *målnivået* som representerer beslutningskriterier og målene for virksomheten, og (ii) *aktivitetsnivået* som representerer handlingsalternativene. AHP følger fem utviklingstrinn:¹¹

1. Målbeskrivelse
2. Beskrivelse av kriterier
3. Utforming av beslutningsalternativer
4. Vektlegging
5. Beregning av måloppfyllelse

Det første steget i prosessen er etablering av et målhierarki. Hovedmålet – som i og for seg ikke behøver å være svært presist definert – står øverst. Dette brytes så ned i delmål og evt underdelmål, som må være mer presise. For Forsvaret vil dette kunne være *sikkerhetspolitiske* og *forsvarspolitiske* mål. Det er viktig at målene på hvert nivå er ikke-overlappende og gjensidig uavhengige, slik at det i minst mulig grad oppstår innbyrdes synergieffekter. Deretter beskrives et antall kriterier som i størst mulig grad tilfredsstillende delmålene. Kriteriene tilsvarer de oppgaver Forsvaret må kunne løse for å tilfredsstille de forsvarspolitiske målene. Til slutt velger en vanligvis et antall beslutningsalternativer, f eks alternative strukturer for Forsvaret, som kan kobles opp mot beslutningskriteriene.

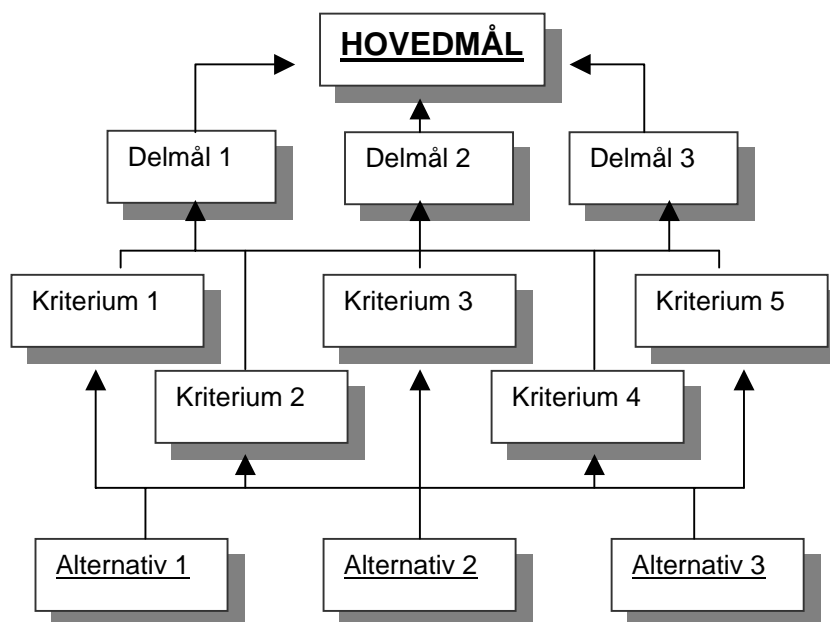
De tre første stegene i prosessen representerer oppbygging av en modell for sammenhengene mellom militære kapasiteter (strukturalternativer) og målene for virksomheten (forsvars- og sikkerhetspolitiske mål). I praksis viser det seg ofte at svært mye av nytten av flermålsanalysen ligger i nettopp disse stegene. Dette betinger en gjennomgang av mål og kriterier for et system eller en virksomhet og hvordan disse henger sammen på en ordnet måte. I seg selv virker dette klargjørende og øker oppmerksomheten omkring de vesentligste aspekter ved det beslutningsproblem en står overfor. En prinsippskisse for en slik hierarkisk modell er presentert i figur 2.3.

Når disse sammenhengene er beskrevet *vektes* hvert nivå i måltreet. Dette skjer gjennom ren parvis sammenligning av kriteriene mht hvilket kriterium som tilfredsstillende hvert delmål best. Dette gjentas på hvert nivå i modellen. I denne prosessen er det vesentlig å la ett eller flere paneler av eksperter, beslutningstagere eller andre med et minimum av innsikt i beslutningsproblemet, foreta prioriteringen. For at panelet skal kunne prioritere – dvs klargjøre sine preferanser – forutsettes det imidlertid at det på forhånd er gjennomført en konsekvensanalyse slik at det er kjent i hvilken grad alternativene på det nederste nivået oppfyller de enkelte kriteriene på nivået over. En slik konsekvensanalyse utgjør en nødvendig del og en grunnleggende forutsetning for bruk av metoden.¹²

¹⁰ En grunnleggende innføring finnes i Saaty, Thomas L (1996).

¹¹ Jessen, Svein Arne (1995), s 226.

¹² Det kan synes uklart hvorfor det er nødvendig med ekspertpanel når en konsekvensanalyse allerede er gjort. Det er her viktig å presisere at resultatene fra konsekvensanalysen bare utgjør ett av flere utgangspunkt for panelet.



Figur 2.3 Prinsippskisse for AHP-modell

Flermålsanalyse kan anvendes på en rekke problemstillinger, også slike som vanskelig kan kvantifiseres, siden det ikke stilles krav om noen presis tallfesting av graden av kriterieoppfyllelse for de ulike valgalternativene eller løsningsforslagene. Det er nok å karakterisere dette skjønnsmessig som f eks ”meget god”, ”god” og ”mindre god”. Disse verbale uttrykkene må imidlertid settes inn i en nominell skala, f eks fra 0 til 10. Den totale måltfredsstillelsen fremkommer som summen av verdiene for hvert alternativ og tilknyttede kriterier opp gjennom hierarkiet, multiplisert med de vekter som er bestemt på hvert nivå. Det alternativ som etter dette kommer ut med høyest sum er det som best tilfredsstiller de ulike målene med den vekt eller betydning som er tillagt disse.

2.2.1 Vekting av scenarier med flermålsanalyse

Som nevnt er flermålsanalysen et verktøy for å treffe så gode valg som mulig mellom alternative tiltak når en skal ta hensyn til og oppnå flere ulike mål samtidig. I forsvarssammenheng kan ett tiltak være å innføre en ny forsvarsstruktur. Flermålsanalysen kan altså være et verktøy for å velge mellom alternative strukturplaner. Dessuten spiller *scenarier* ingen kritisk rolle i forbindelse med bruk av AHP-metoden. En kan altså i utgangspunktet tenkes å unngå hele problemet med scenariovekter og samtidig komme frem til et mål for ulike strukturalternativers relative nytte.

Dessverre er ikke dette så enkelt. Som pekt på i det ovenstående, forutsetter bruk av AHP-

Konsekvensanalysen forteller hvilke effekter ethvert alternativ har når en måler det mot et sett av kriterier. I tillegg må en trekke inn i vurderingen de ulike kriterienes vekt – som vurderes skjønnsmessig av ekspertpanelet – i forhold til målene for virksomheten. Til sammen gir dette et bedre bilde av hvordan målene kan nås enn om en bare hadde vurdert konsekvensene.

metoden en forutgående konsekvensanalyse hvor de ulike strukturalternativers ytelser, dvs graden av kriterieoppfyllelse, avklares. Hvor godt et gitt strukturalternativ oppfyller et bestemt kriterium varierer imidlertid mellom ulike scenarier. For å avgjøre hvorvidt et alternativ oppfyller et kriterium godt eller mindre godt på tvers av *alle* scenariene må en følgelig ha forhåndskunnskap om scenariovekter, eller i det minste en eller annen avklart prioritering mellom scenariene. Eksempelvis kan – igjen med referanse til norsk forsvarsplanlegging – et og samme strukturalternativ score høyt på kriteriet *stridsevne* i et nasjonalt krigsscenario, men falle igjennom i forhold til det samme kriteriet i et krigsscenario utenfor Norge. For å vite hvilken nytte det aktuelle alternativet har for det angitte kriteriet må en altså kjenne den relative vektfordeling mellom de to scenariene.

En støter altså igjen på det samme problemet som svekket risikoanalyse som metode for å velge mellom ulike strukturalternativer. Flermålsanalysen åpner imidlertid her for en annen tilnærming. I stedet for strukturalternativene kan *scenariene* plasseres på den nederste linjen i hierarkiet. Modellen kan da brukes til å prioritere mellom scenariene (i praksis vil vi her bruke plansituasjonene for å forenkle analysen) gjennom en indirekte vektning hvor deres innbyrdes forhold relateres, ikke til sannsynlighet og skade, men til i hvilken grad bestemte militære utfordringer (scenarier og plansituasjoner) er knyttet til bestemte oppgaver. Disse oppgavene er avledet av overordnede mål; som sådan fremkommer scenariovektene gjennom en top-down-tilnærming hvor det er de nasjonale sikkerhets- og forsvarspolitiske mål som blir bestemmende for hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer som skal vektlegges. Dermed unngår en problemene knyttet til å avklare de enkelte scenarienes risikoinnhold.

Det må her bemerkes at dette er en uortodoks bruk av flermålsanalyse. Brukt etter sin hensikt er det ikke plass for scenarier i AHP-metoden. Scenarier kan ikke betraktes som verken mål som skal oppnås, eller kriterier for måloppnåelse. Parvis sammenligning av scenarier med hensyn på hvilken betydning de kan ha for et gitt overordnet mål blir derfor meningsløst. Scenarier er heller ikke alternative tiltak en kan velge å iverksette for å oppnå overordnede mål. Også dette vil i utgangspunktet være meningsløst.

Ikke desto mindre er det mulig å integrere scenariene i AHP-metoden forutsatt en to-steps tilnærming. Det første steget består i å knytte konkrete militære oppgaver til de overordnede forsvars- og sikkerhetspolitiske mål militære styrker er ment å bidra til. Dette vil i praksis innebære å bygge selve modellen (oppgave- og målhierarkiet) slik det er beskrevet i kapittel 2.2. I steg to vurderes scenariene/plansituasjonene (på det nederste nivået i modellen) i forhold til deres betydning for oppgavene på nivået over. Hvert scenario representerer en bestemt kombinasjon av militære oppgaver hvis løsning er mer eller mindre kritisk for utfallet av dette bestemte scenariet. Militære eksperter vil i den praktiske anvendelse av metoden spille en sentral rolle i å anslå den relative betydning av oppgaver for hvert scenario, og motsatt: hvilken relative betydning de ulike scenariene har for hver enkelt militære oppgave.

Dette er en form for ”baklengs” tenkemåte omkring koblingene mellom scenarier og militære oppgaver som gjør det mulig i praksis å erstatte strukturalternativer med analysescenariene

(plansituasjonene) på den nederste linjen i modellhierarkiet. På denne måten kan AHP-metoden gi en rangering av scenariene uttrykt i kvantitative termer, som – vel og merke – ikke har noe å gjøre med risikoene knyttet til det enkelte scenario, men snarere til i hvilken grad hvert enkelt scenario representerer utfordringer mot høyt verdsatte militære og politiske mål.

Denne anvendelsen av AHP-metoden krever imidlertid en betydelig grad av forsiktighet. Scenariovektene kan ikke benyttes i videre analyser uten videre bearbeiding og vurdering. Dette skyldes både at input-dataene i modellen – dvs beslutningstagernes preferanseangivelser – er basert på skjønn, og at selve modellen bare er en forenklet representasjon av en kompleks virkelighet. Modellen er altså ikke objektiv i noen annen forstand enn at den strukturerer og prosesserer subjektiv informasjon på en objektiv måte. Heri ligger imidlertid også metodens styrke. Ved å gjøre resultatene av modellen *sporbare* er det mulig å avdekke hvilke beslutninger som er kritiske for et gitt utfall og hvilke som ikke er det, og dermed muliggjøre en skarpere fokusering av oppfølgende analyser.

Når scenariovektene er bearbeidet til et nivå hvor det er mulig å feste lit til at de faktisk uttrykker reelle forskjeller er det mulig å komme frem til vektete ytelsestall for ulike strukturalternativer integrert over alle plansituasjonene. Forutsatt at en har tallfestede ytelser for strukturalternativene innenfor de enkelte scenariene eller plansituasjonene, kan dette gjøres gjennom en enkel matriseoperasjon slik det er fremstilt i tabell 2.1.

		Strukturalternativ A		Strukturalternativ B	
	Vekter	Ytelse	Vektet ytelse	Ytelse	Vektet ytelse
Plansituasjon 1	v_1	y_{A_1}	$v_1 \cdot y_{A_1}$	y_{B_1}	$v_1 \cdot y_{B_1}$
Plansituasjon 2	v_2	y_{A_2}	$v_2 \cdot y_{A_2}$	y_{B_2}	$v_2 \cdot y_{B_2}$
Plansituasjon 3	v_3	y_{A_3}	$v_3 \cdot y_{A_3}$	y_{B_3}	$v_3 \cdot y_{B_3}$
Plansituasjon 4	v_4	y_{A_4}	$v_4 \cdot y_{A_4}$	y_{B_4}	$v_4 \cdot y_{B_4}$
Plansituasjon 5	v_5	y_{A_5}	$v_5 \cdot y_{A_5}$	y_{B_5}	$v_5 \cdot y_{B_5}$
Plansituasjon 6	v_6	y_{A_6}	$v_6 \cdot y_{A_6}$	y_{B_6}	$v_6 \cdot y_{B_6}$
<i>Integrert ytelse</i>			$\sum_{i=1}^6 (v_i \cdot y_{A_i})$		$\sum_{i=1}^6 (v_i \cdot y_{B_i})$

Tabell 2.1 Eksempel på matrise for vekting av to strukturalternativer

3 HOVEDELEMENTER I MODELLEN

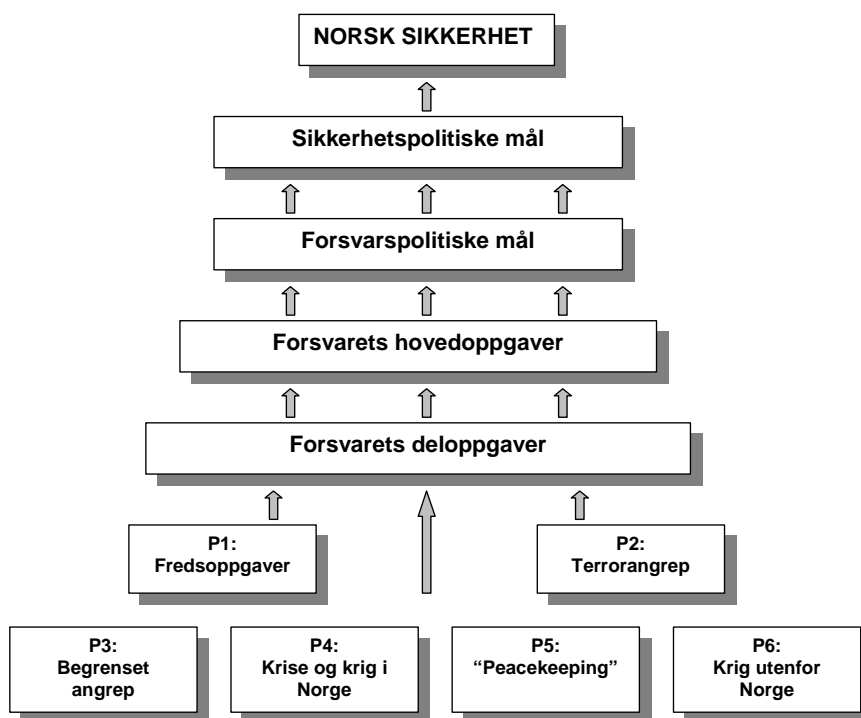
Vi vil her presentere de tre første stegene i oppbyggingen av en modell for flermålsanalyse. Som ovenfor nevnt består disse av (i) målbeskrivelse, (ii) beskrivelse av kriterier og (iii) utforming av beslutningsalternativer. I dette kapitlet vil vi presentere den grunnleggende struktur i modellen. I senere kapitler drøftes de enkelte elementene i modellen mer i detalj.

3.1 Modellarkitektur

Som allerede pekt på bygger AHP-metoden på etableringen av et målhierarki. Øverst i dette hierarkiet settes et mål som fungerer som *hovedmål* for virksomheten.¹³ Dette målet vil i denne modellen være *norsk sikkerhet* (en nærmere begrunnelse for dette gis i kapittel 4). Videre avledes det to målnivåer under dette. For det første de nasjonale *sikkerhetspolitiske* mål og for det andre, de *forsvarspolitiske* mål. Det er vesentlig at det kan etableres koblinger mellom nivåene slik at mål på ett nivå kan sees som instrumentelle for å oppnå mål på nivået over.

Under de forsvarspolitiske målene defineres et sett *oppgaver* for Forsvaret. Dette er oppgaver som må oppfattes som kritiske for å nå de forsvarspolitiske målene. For klarere å få frem koblingene til Forsvarets konkrete kapasiteter er en underoppdeling i *deloppgaver* nødvendig.

På det nederste nivået i modellen legges plansituasjonene inn slik det er beskrevet tidligere, jfr kapittel 2.2.1. Koblingen mellom hver enkelt plansituasjon og deloppgavene uttrykkes kvantitativt, f eks på en skala fra 1-10. Dette uttrykker i hvilken grad løsningen av en gitt militær oppgave er relevant innen rammen av den ene eller andre plansituasjon. Høy verdi tilsier at oppgaven har stor betydning mens lav verdi tilsier at oppgaven er lite vesentlig eller irrelevant gitt utfordringens art. En skjematisk fremstilling av analysemodellen er gjengitt i figur 3.1.



Figur 3.1 Skjematisk fremstilling av analysemodellen

¹³ Jessen, Svein Arne (1995), s 228.

3.2 Mål og oppgaver: grunnlag for modellarbeidet

Utforming av en hierarkisk modell for Forsvarets mål og oppgaver skjer ikke i et konseptuelt vakuum. De politiske dokumenter som legger føringene for Forsvarets virksomhet, inneholder bl a formuleringer om sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske mål, og om hva som er Forsvarets oppgaver. De dokumenter det er relevant å se på i denne sammenheng er Stortingsproposisjon nr 45 (2000–2001) ”Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005”, Stortingsproposisjon nr 42 (2003–2004) ”Den videre modernisering av Forsvaret 2005–2008” og forsvarsministerens ”Rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning” (2003).

Målformuleringene viser en klar endring fra de tidligere dokumenter til de seneste. St prp nr 45 fastslår at ”Forsvaret må være i stand til å bidra aktivt til å ivareta de overordnede mål for norsk sikkerhetspolitikk slik de er nedfelt i St meld nr 22 (1998-99)” gjennom å: (i) forbygge krig og bidra til stabilitet og fredelig utvikling, (ii) ivareta norske rettigheter og interesser, og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk og militært press og (iii) ivareta norsk suverenitet. De forsvarspolitiske målene er (i) forebygge og møte utfordringer mot norsk sikkerhet, (ii) ivareta norske rettigheter, interesser og forpliktelser og (iii) løse andre samfunnsviktige oppgaver på utvalgte områder.

I St prp nr 42 er de sikkerhetspolitiske målene:

- forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet
- bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av den internasjonale rettsorden
- ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press
- sammen med våre allierte å forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep
- sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

De forsvarspolitiske målene er:

- alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press
- sammen med allierte, gjennom deltagelse i flernasjonale fredsoperasjoner og internasjonalt forsvarssamarbeid bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot Norge og NATO
- sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep med tvangsmakt for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet
- bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

For å kunne virkeliggjøre de overordnede målene må Forsvaret kunne utføre en rekke oppgaver. I forbindelse med MFU 03 er Forsvarets oppgaver presisert i et eget rammedokument fra

Forsvarsministeren til Forsvarssjefen. Her deles Forsvarets oppgaver i tre hoveddeler: (i) nasjonale oppgaver (dvs oppgaver Norge skal opprettholde en selvstendig evne til å løse, (ii) oppgaver som skal løses i samarbeid med allierte og (iii) andre oppgaver. Den siste kategorien skal ikke være dimensjonerende for valg av forsvarsstruktur, men bare utføres i den grad det er mulig med tilgjengelige ressurser.

Oppgavene er:

1) Nasjonale oppgaver

- Å sikre nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning
- Å håndheve norsk suverenitet
- Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder
- Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder

2) Oppgaver som løses i samarbeid med allierte

- Å bidra til kollektivt forsvar mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen
- Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering og flernasjonale fredsoperasjoner

3) Andre oppgaver

- Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen
- Å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre samfunnsoppgaver

Nå er det ikke gitt at disse målformuleringene uten videre kan anvendes direkte i AHP-modellen. Som nevnt i kapittel 2.2, er det viktig at målene og kriteriene i analysen formuleres på en slik måte at de i størst mulig grad er ikke-overlappende og gjensidig uavhengige. Verken målformuleringene eller beskrivelsen av Forsvarets oppgaver en finner i de politiske dokumentene, kan sies å tilfredsstille dette kravet. Her er både mål og oppgaver i mange tilfeller *mangedimensjonale*, dvs at en rekke ulike mål og oppgaver kan tilordnes én enkelt mål- eller oppgaveformulering. Disse overlapper dessuten i en betydelig grad. Eksempelvis vil målet om å beskytte norsk handlefrihet kunne være et aspekt av å hevde suverenitet, som igjen vil kunne bidra til å forebygge krig, altså mål som går igjen i ulike sikkerhetspolitiske målformuleringer.

For å kunne anvendes i denne type analysemodell må kategoriene i modellen formuleres på et høyere presisjonsnivå. I stedet for mangedimensjonale kategorier trenger en kategorier som er *éndimensjonale*. Det betyr ikke at en i dette arbeidet vil legge en helt annen innfallsvinkel til grunn for beskrivelsen av norske sikkerhets- og forsvarspolitiske mål og Forsvarets oppgaver. Det er tvert imot et sentralt hensyn å bygge på det som er nedfelt som norsk politikk på dette området. Det faktum at en til dels må benytte andre begreper for å beskrive målene, endrer ikke på dette forholdet.

I de følgende kapitlene vil vi gå gjennom alle nivåene i modellen, fra det øverste til det nederste, og definere så presist som mulig de enkelte mål og oppgaver.

4 NIVÅ 1-3: SIKKERHETS OG FORSVARSPOLITISKE MÅL

Sikkerhetspolitikk kan kort defineres som det område av statens virksomhet som tar sikte på å beskytte mot militær eller annen fysisk maktbruk og faktiske eller latente trusler om dette. Innenfor dette området rår staten over en rekke ulike virkemidler. Gitt sikkerhetspolitikken dominerende innslag av militær makt står – for de fleste stater – militære virkemidler i en særstilling blant de sikkerhetspolitiske virkemidlene. Dette gjelder også for Norge: Forsvaret er statens viktigste sikkerhetspolitiske redskap, og for Forsvaret er Norges sikkerhet dets *ultima ratio*.¹⁴ Dette betyr at forsvarspolitikken, dvs beslutninger fattet av regjeringen eller Stortinget vedrørende Forsvarets virksomhet, i siste instans må kunne begrunnes ut fra hensynet til norsk sikkerhet.¹⁵

Dette innebærer imidlertid ikke en snever innretting kun mot oppgaver knyttet til norsk territorium eller norske nærområder. Militær virksomhet sammen med allierte utenfor landets grenser spiller en sentral rolle også for Norges sikkerhet. Det må imidlertid være et grunnleggende krav til Forsvaret og de oppgaver Forsvaret skal løse innen- eller utenfor Norge, at disse i ethvert tilfelle må kunne gis en sikkerhetspolitisk begrunnelse.

Hvordan skal dette hensynet ivaretas? Hvilke sikkerhets- og forsvarspolitiske mål skal gjelde for Forsvaret? Hvordan skal disse operasjonaliseres og hvilke oppgaver skal i så fall prioriteres? Svaret på disse spørsmålene er på ingen måte gitt. Det bør også presiseres at det innenfor dette feltet ikke finnes fasitsvar eller objektive sannheter. I stedet vil enhver analyse av disse saksforholdene ha en dominerende normativ side knyttet til hva som oppfattes som ”sikkerhet” og hva som er (bør være) sikkerhetspolitikken innhold. Vi vil i det følgende nærme oss disse problemene gjennom en diskusjon av sikkerhetsbegrepet og avlede et sett sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske målsettinger som kan inngå på de høyere nivåene i modellen. I senere kapitler vil disse brytes ned til mer konkrete oppgaver og deloppgaver.

4.1 Sikkerhetsbegrepet

Begrepet *sikkerhet* brukes i dagligtalen og i den politiske debatt med tildels svært ulike meningsinnhold. Når begrepet anvendes i en analyse må det imidlertid defineres klart.

En generell definisjon av sikkerhet kan ta utgangspunkt i følgende:

¹⁴ Sikkerhet er ikke et spørsmål som kun er knyttet til staten som referanseobjekt eller kun den militære sektor som virkemiddel. Det er imidlertid ikke meningen å ta opp debatten om sikkerhetsbegrepets anvendelsesområde her. Vi søker derimot å avgrense drøftingen til å beskrive den funksjonelle forbindelsen mellom et gitt sikkerhetsobjekt (Norge) og dette objektets viktigste sikkerhetspolitiske virkemiddel, Forsvaret.

¹⁵ Dette betyr selvsagt ikke at Forsvarets ressurser ikke skal kunne anvendes for andre samfunnsnyttige formål, bare at slik innsats ikke skal svekke Forsvarets evne til å løse sine primæroppgaver.

Sikkerhet er en tilstand karakterisert ved:

- a) fravær av trussel mot ervervede verdier
- b) fravær av frykt for at slike verdier skal bli angrepet.¹⁶

Denne innfallsvinkelen klargjør at sikkerhet ikke på noen meningsfull måte kan forstås isolert fra eksistensen av et *objekt*, dvs en eller annen politisk eller sosial enhet sikkerheten skal gjelde for. Når det i denne sammenheng benyttes begrepet ”ervervede verdier” (eng: acquired values) kan dette oppfattes som de verdier et gitt sikkerhetsobjekt oppfatter som vesentlige.¹⁷ Hvilke verdier det i et gitt tilfelle kan dreie seg om vil imidlertid variere fra objekt til objekt. Nedenfor vil vi drøfte hvilke verdier som i denne analysen oppfattes som vitale for nasjonal sikkerhet.

Med utgangspunktet i avsnittet ovenfor kan en også si at sikkerheten har både en *objektiv* og en *subjektiv* dimensjon: Startpunktet for en diskusjon av sikkerhet kan i dette perspektivet være faktiske – eller objektive – trusler mot en gitt aktør. En trussel lar seg imidlertid ikke observere direkte. Det vi kan observere er den fysiske kapasitet en ekstern aktør har til å forvolde skade.¹⁸ Viljen til faktisk å bruke denne kapasiteten kan derimot bare utledes indirekte gjennom observasjon av aktuelle aktørers adferd, og tolkning av hvilke intensjoner som kan ligge bak. Den subjektive frykt (dvs vår trusseloppfatning) behøver altså ikke nødvendigvis samsvare med den objektive trussel.

4.1.1 Staten som objekt for sikkerhet

Sikkerhet – både objektiv og subjektiv – kan i og for seg forstås i relasjon til et hvilket som helst objekt. Når vi i det følgende snakker om sikkerhet for Norge, eller mer generelt om nasjonal sikkerhet, er det imidlertid *staten* som settes i sentrum som objekt for sikkerhet.

Det definerende karakteristikum for en stat er dens formelle rett til å utøve suverenitet. For at idéen om en suveren stat skal ha noen mening må den imidlertid for det første ha en *fysisk basis* bestående av et nærmere avgrenset territorium og befolkning, og for det andre *politiske institusjoner* som gjør det mulig å utøve suverenitet over den fysiske basis.

Stater er imidlertid ikke nødvendigvis likeverdige som objekter for sikkerhet. For stater der det politisk institusjonelle nivå er svekket og hvor myndighetene mangler evne til å hevde suverenitet over statens fysiske basis – dvs det som ofte karakteriseres som *svake stater* – gir begrepet sikkerhet mer mening på et sub-statlig nivå, dvs for grupper og individer innen staten,

¹⁶ Denne definisjonen er inspirert av Arnold Wolfers (1962) s 150: ”... security, in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked.”

¹⁷ I dette ligger det et vesentlig normativt element. Hva som defineres som sikkerhet vil således kunne variere mellom samfunnssektorer og mellom aktører. Buzan et al (1998) peker på at et politisk felt kan få sikkerhetspolitisk karakter ved at dette defineres som slikt gjennom en ”speech act” og at dette oppnår legitimitet gjennom en bredere aksept innen den politiske offentlighet. Kjerneelementet i dette – Buzan et al kaller denne prosessen ”sikkerhetisering” – er at spørsmålet om fysisk overlevelse og eksistensielle trusler plasseres i sentrum for den politiske diskurs og at en gjennom dette legitimerer bruk av virkemidler en ellers ikke ville kunne anvende.

¹⁸ Også denne er imidlertid omfattet med usikkerhet, noe som forsterkes av militære organisasjoners tendens til hemmelighold og bevisst fordreining av fakta. Ikke minst under den kalde krigen gjorde det seg bl a av disse grunnene gjeldende til dels svært overdrevne forestillinger om motpartens militære kapasitet.

enn for staten selv som politisk enhet. For svake stater vil derfor interne sikkerhetsproblemer være mer fremtredende enn ytre trusler. Barry Buzan konkluderer slik:

“National security properly refers to the relationship of the state to its environment, and becomes profoundly confused to the extent that the state is insecure within itself. In other words, the concept of national security can only be applied to the external side of the state’s Hobbesian security functions.”¹⁹

Begrepet nasjonal sikkerhet betinger følgelig nasjonale referanser for sikkerheten. Staten må representere en integrert enhet av territorium, befolkning og politiske institusjoner for å kunne betraktes som et egentlig objekt for sikkerhet.²⁰ En slik enhetlig, dvs ”sterk”, stat vil per definisjon bare møte trusler mot sin sikkerhet i sitt *ytre* miljø. Dette betyr ikke nødvendigvis at truslene bare kan komme fra stater, noe vi kommer tilbake til i kapittel 4.3. Avgrensningen innebærer imidlertid en nær kobling mellom *suverenitet* og *sikkerhet*. Sikkerhet er strengt tatt bare et anliggende for suverene aktører. For aktører *innen* en stat er sikkerhet – i den betydning vi her har gitt begrepet – ingen relevant problemstilling så lenge denne ivaretas av myndighetene.²¹ Av samme grunn er sikkerhet heller ingen relevant problemstilling for *systemet* av stater, siden dette i seg selv nettopp består av sikkerhetssøkende suverene aktører.²² Idéen om å gjøre FN til et overnasjonalt sikkerhetsorgan med suveren myndighet til å anvende tvangsmakt på globalt plan, representerer en ambisjon om å overskride det såkalte *sikkerhetsdilemmaet*²³ i internasjonal politikk. Ambisjonen er imidlertid ikke blitt realisert nettopp fordi statene ikke har vært villige til å gå langt nok i å avgi suverenitet til et overnasjonalt organ.

4.2 Sikkerhetspolitiske mål: hva sikkerheten skal være for

Begrepet ”nasjonal sikkerhet” kan betraktes fra ulike synsvinkler. En mulig innfallsvinkel til en mer presis definisjon og avgrensning av hva begrepet omfatter kan være å trekke et skille mellom, på den ene siden, hva sikkerheten skal være *for*, og på den andre, hva den skal være *mot*. En positiv definisjon av begrepet nasjonal sikkerhet, dvs hva sikkerheten skal gjelde *for*, kan ta utgangspunkt i de tre konstituerende dimensjonene ved selve staten:

¹⁹ Buzan, Barry (1983), s 69.

²⁰ Barry Buzan (se Buzan (1983) s 44-53) opererer i tillegg med *ideén om staten* som en sentral konstituerende dimensjon ved stater. Denne dimensjonen synes imidlertid å ha mindre relevans for Norge hvor statens eksistens og legitimitet er allment akseptert. Et eksempel på en stat uten noen klar legitimerende idé er Hviterussland. Eksempler på stater som kun har eksistert/eksisterer på idéplanet kan være Polen mellom 1793 og 1918, det sionistiske prosjektet før 1948 eller mer aktuelt i dag, Kosovo som albansk statsprosjekt.

²¹ Forholdet mellom staten og individers sikkerhet er mer komplisert enn hva det er mulig å gjengi i denne korte analysen. Bl a kan det historisk vises til at stater kan være en trussel mot egen befolkning, enten *direkte* gjennom repressiv politikk, eller *indirekte* som følge av en bestemt politikk overfor ytre aktører. Et eksempel på det siste kan være kjernevåpenstrategiene under Den kalde krigen hvor stabiliteten hvilte på den forutsetning at partenes befolkninger fungerte som ”gisler” for motparten.

²² Slik sikkerhetsbegrepet er definert her kan sikkerhet og sikkerhetspolitikk bare forstås som *nasjonal* – dvs noe som angår suverene stater – ikke internasjonal. Påstanden om at ”[S]killet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet er langt på vei borte” (jfr Rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning, pkt 3.1), gir således ingen mening innenfor en slik tolkningsramme.

²³ For en diskusjon av sikkerhetsdilemmaet se: Herz, John H (1950), og Jervis, Robert (1978).

- territorium
- befolkning
- politisk autonomi eller handlefrihet.

Disse dimensjonene kan videre forstås som fundamentale i den utstrekning statens eksistens som suveren politisk enhet hviler på en viss grad av ivaretagelse av alle tre. En stat kan med bakgrunn i dette ta som utgangspunkt at dens sikkerhet er relativ til fraværet av en trussel mot statens territorielle integritet, mot befolkningen og mot den politiske autonomi. Avledet av dette vil Norges sikkerhetspolitiske mål kunne formuleres som følger:

a) *Sikre Norges territorium.*

Dette omfatter alt territorium hvor norske myndigheter utøver jurisdiksjon, inkludert territorialfarvannet, installasjoner på sokkelen og Svalbardøygruppen. Begrepet territorium benyttes her i en vid forstand, og inkluderer all nasjonal eiendom²⁴ og alle ressurser som er knyttet til territoriet.

b) *Sikre den politiske handlefrihet.*

Dette forutsetter bl a opprettholdelse av et beslutningssystem for å fatte og implementere politiske beslutninger som gjelder for statens fysiske basis. Dette inkluderer politiske institusjoner (storting og regjering), et rettssystem og et administrativt apparat.

c) *Sikre befolkningen.*

Dette omfatter statens ansvar for å yte beskyttelse til norske statsborgere.

Disse målene må i utgangspunktet oppfattes som likeverdige. Det betyr imidlertid ikke at ivaretagelsen av alle tre i ethvert henseende vil være konfliktfri; i praksis vil realisering av ett mål ofte bare kunne skje på bekostning av et annet. Eksempelvis har stater tradisjonelt vært villige til å akseptere betydelige omkostninger for å sikre den politiske handlefrihet. Finlands to kriger mot Sovjetunionen (1939-40 og 1941-44) medførte både menneskelige ofre og territorielle avståelser, men sikret landets selvstendighet. På den annen side finnes eksempler på at stater, når sannsynligheten for å kunne opprettholde den politiske handlefrihet er tilstrekkelig lav samtidig som kostnadene for befolkningen ved å forsøke er tilstrekkelig høye, velger å gi avkall på selvstendigheten, i det minste midlertidig. Under Andre verdenskrig kan en si at både Danmark og Tsjekkoslovakia valgte en slik linje.

4.3 Forsvarspolitiske mål: hva sikkerheten skal være *mot*

Sikkerhet kan imidlertid ikke betraktes i isolasjon, men forutsetter eksistens av en trussel, altså hva sikkerheten skal være *mot*. Denne trusselen må være av en slik art at den kan true én eller flere av dimensjonene ved staten. Dette betyr at trusselen må ha en viss fysisk kapasitet til å påføre skade. Tradisjonelt er derfor sikkerhet – og truslene mot denne – forbundet med militære maktmidler.

²⁴ Eksempelvis må norske skip i utenriksfart og norske ambassader i utlandet kunne betraktes som norsk territorium.

En sikkerhetspolitisk trussel vil normalt være knyttet til en eller annen politisk aktør.²⁵ Militære maktmidler er i overveiende grad knyttet til stater, derav sikkerhetspolitikken tradisjonelt sterke orientering mot statene og forholdet mellom dem. Denne dominerende statsorienteringen er nå imidlertid i ferd med å oppløses med fremveksten av ulike former for ikke-statlige aktører på den internasjonale arena. Dette er aktører som mangler den suverene stats vesentlige attributter: en fysisk basis i form av et befolket territorium. Derimot opprettholder disse aktørene en form for politisk handlefrihet idet de opererer på grunnlag av en politisk agenda som i visse tilfeller søkes fremmet ved bruk av vold. Terrorisme eller andre former for ”asymmetrisk krigføring”²⁶ fremstår som disse aktørenes foretrukne metode.

Dette innebærer at en i sikkerhetspolitiske spørsmål må ta hensyn til et bredere spektrum av både aktører og trusler enn det som har vært nødvendig tidligere. Aktørene kan på den ene siden av spekteret for sosiale organisasjonsformer være sentraliserte stater eller koalisjoner av slike, eller på den andre, løst organiserte nettverk av individer og grupper. Truslene mot sikkerheten spenner følgelig også ut over de tradisjonelle militære maktformer og omfatter som eksempel ulike former for terrorangrep. Denne trenden forsterkes av den teknologiske utvikling hvor bl a ulike ”ikke-voldelige” maktmidler (f eks angrep mot informasjonsnettverk med ”datavirus”) kan få økende betydning.

Forsvarets oppgaver må altså sees i lys av både truslene mot sikkerheten, dvs hva sikkerheten skal være *mot*, og hvilke verdier som skal forsvares. Sagt i klartekst: Forsvaret skal forsvare norsk territorium, Norges befolkning og norske myndigheters politiske handlefrihet mot fysisk maktbruk. Relevante aktører i denne sammenhengen er statlige og ikke-statlige aktører på den internasjonale arena, dvs aktører som har sin base eller utspring *utenfor* Norge.

Hva sier dette om målene for Forsvarets virksomhet? John Kristen Skogan definerer tre oppgaver som sikkerhetspolitikken skal ivareta.²⁷

- a) Å avverge krig og forebygge væpnet aggresjon og direkte militært angrep mot eget land.
- b) Hvis dette ikke lykkes: Å stå imot og om mulig slå tilbake åpen, direkte militær maktbruk, samt så langt denne tillater det, å begrense de tap eget land blir påført.
- c) Å avvise forsøk på militært basert press mot eget land – dvs forsøk på å bruke trussel om åpen militær maktbruk til å tvinge dets myndigheter og befolkning til å innrette seg annerledes enn de selv vil.

I hvert fall tre forsvarspolitiske mål kan avledes av dette. For det første er det et sentralt forsvarspolitisk mål å *forbygge* angrep mot Norge. Dette kan gjøres på to prinsipielt ulike måter: avskrekking og beroligelse. Både avskrekking og beroligelse som sikkerhetspolitiske strategier innebærer at en søker å påvirke mulige motparters nyttefunksjon slik at bruk av ulike

²⁵ Det kan altså fastslås at f eks trusler fra naturen eller trusler som på andre måter ikke kan knyttes til bestemte politiske aktører, oftest vil falle utenfor definisjonen. Dette omfatter f eks migrasjoner og skader på miljøet så lenge dette ikke bevisst utnyttes for politiske formål.

²⁶ For en diskusjon av asymmetribegrepet se Lia, Brynjar og Rolf-Inge Vogt Andréson (2000).

²⁷ Skogan, John Kristen (2001), s 57.

maktmidler fremstår som mindre fristende enn det ellers ville vært. Avskrekking søker å oppnå denne effekten gjennom en implisitt trussel om at kostnadene for motparten ved f eks et angrep vil kunne overstige mulige gevinster. Beroligelse sikter mot å komme motparten i møte på viktige punkter slik at det han eventuelt i tillegg vil kunne oppnå gjennom militær maktbruk eller en trussel om dette, ikke vil være verdt innsatsen.

Nå er det ikke slik at en i ethvert tilfelle må velge den ene strategien fremfor den andre. Norge har f eks gjennom mesteparten av tida etter 1945 søkt å balansere en avskrekkingspolitikk med grunnlag i NATOs militære styrke med samtidig å vise tilbakeholdenhet på det militære området.

Verken avskrekking eller beroligelse vil i ethvert tenkelig tilfelle være tilstrekkelig til å avverge krig. Det er derfor i tillegg et fundamentalt forsvarspolitisk mål å kunne *bekjempe* angrep mot Norge. Det kan her være nyttig å sondre mellom angrep som rammer statens fysiske basis – territorium og befolkning, og angrep som er rettet mot den politiske handlefrihet. I det siste tilfelle kan militært basert press eller svært begrensede angrep mot nøkkelfunksjoner for utøvelse av politisk makt være tilstrekkelig.

Evne til å bekjempe angrep forutsetter opprettholdelse av en viss nasjonal evne til forsvar. Hvilket omfang og hvilken kvalitet denne evnen skal ha er imidlertid et forsvarspolitisk spørsmål som igjen er betinget av en konkret vurdering av aktuelle og potensielle sikkerhetsutfordringer. Det kan likevel fastslås at Norges evne til å føre selvstendig forsvarskamp med nasjonale ressurser i praksis bare vil kunne strekke til overfor begrensede utfordringer. I forhold til mer omfattende utfordringer, eksempelvis høy-intensiv krigføring med større styrker eller kamp mot grenseoverskridende terrorisme, er Norge avhengig av støtte fra allierte. Det vil derfor være et sentralt forsvarspolitisk mål å *styrke muligheten for alliert hjelp* for å forebygge og bekjempe angrep mot Norge.

De forsvarspolitiske målene kan dermed oppsummeres slik:²⁸

- a) Forsvaret skal bidra til å forebygge angrep mot Norge
- b) Forsvaret skal kunne bekjempe angrep mot Norge
- c) Forsvaret skal bidra til å styrke mulighetene til å få og motta alliert hjelp

4.3.1 Betydningen av sikkerhetspolitisk konsensus

I tillegg til disse tre forsvarspolitiske målene kan det være grunn til også å diskutere et fjerde: bidra til å sikre en bred nasjonal *sikkerhetspolitisk konsensus*. Oppslutning om sikkerhetspolitikken bidrar både å styrke *konsistens* mht de sikkerhetspolitiske målene og *troverdighet* mht evne og vilje til å forsvare dem. Verdien av dette ligger i hvordan Norge oppfattes av andre aktører, både allierte og andre, og bidrar slik til å realisere de øvrige forsvarspolitiske målene. Forutsetningen for dette er imidlertid et rimelig samsvar mellom den

²⁸ Det må her bemerkes at disse målene i liten grad er uavhengige, og bryter som sådan med idealet for AHP-modellering, selv om de må kunne betraktes som ikke-overlappende.

subjektive frykt for å bli angrepet og den *objektive* trussel om det samme. Der disse er i utakt øker faren for at (i) det oppstår strid om sikkerhetspolitikken, og (ii) Forsvaret feildimensjoneres i forhold til de reelle utfordringene.

I Norge er perioden fra ca 1920 til 1940 et eksempel på at den subjektive frykt for å bli angrepet var svært forskjellig fra (les: mindre enn) den reelle. Dette førte både til politisk strid om sikkerhetspolitikken og til en struping av Forsvarets ressurser som tilslutt reduserte forsvarsevnen slik at dette både *økte* faren for angrep og *reduserte* evnen til å bekjempe angrepet da det kom. Det er sannsynligvis langt færre eksempler på det motsatte – at urimelig stor subjektiv frykt fører til overdimensjonering av et lands militære styrker. Sovjetunionens sterke militære satsing (både i forhold til den reelle eksterne trussel og i forhold til landets egne ressurser) etter 1945 og frem til unionens oppløsning i 1991 kan imidlertid være ett.

Å sikre oppslutning om sikkerhetspolitikken er selvsagt ikke noe Forsvaret kan make alene. Oppslutningen om den overordnede sikkerhetspolitikken vil være et produkt av hvordan hele spekteret av sikkerhetspolitiske virkemidler utnyttes og hvilke målsettinger de settes inn for å tjene. Som statens primære sikkerhetspolitiske virkemiddel spiller imidlertid Forsvaret en hovedrolle, og hvordan Forsvaret forvalter samfunnets ressurser vil således ha betydelig innvirkning på den allmenne sikkerhetspolitiske konsensus. Dette kan følgelig betraktes som et fjerde forsvarspolitisk mål.

5 NIVÅ 4-5: FORSVARETS OPPGAVER

Det er et sentralt poeng at mens de sikkerhetspolitiske *utfordringene* primært er av militær art, så omfatter de sikkerhetspolitiske *virkemidlene* i tillegg en rekke ikke-militære elementer. Rett nok inntar Forsvaret en prominent plass i myndighetenes sikkerhetspolitiske repertoar, men de kapasiteter som Forsvaret besitter representerer altså bare en del av de samlede virkemidlene som står til myndighetenes rådighet. Forsvarets bidrag kan dessuten i seg selv ha mange former og spenne fra deltagelse i operasjoner sammen med allierte utenfor Norge til den daglige virksomhet innenfor Norges grenser. For å karakterisere dette nærmere vil vi i det følgende gå gjennom et sett av hovedoppgaver for Forsvaret og så bryte dette ned i et noe større antall deloppgaver.

5.1 Hovedoppgaver

Hovedoppgavene representerer ett steg ned i mål-/oppgavehierarkiet. Disse representerer ikke *mål* som Forsvarets virksomhet søker å realisere, men snarere hvilke *oppgaver* Forsvaret må kunne løse for at disse målene skal kunne nås. Hensikten er å beskrive et begrenset antall oppgaver som på en mest mulig uttømmende måte fanger inn Forsvarets samlede virksomhet.²⁹

²⁹ Slik oppgavene er beskrevet i denne rapporten samsvarer disse fullt og helt verken med oppgavebeskrivelsen i Stortingsproposisjon nr 45 (2001) eller med formuleringene i ”Rammer for Militærfaglig utredning 2003”. For en nærmere begrunnelse se i kapittel 3.2.

Suverenitetshevdelse/myndighetsutøvelse

Håndhevelse av suverenitet og utøvelse av myndighet representerer Forsvarets viktigste oppgaver i fredstid. Å sikre den allmenne kontroll over og integritet for norsk territorium bidrar på avgjørende vis til å forbygge krig og avverge militær aggresjon. Oppgaven forutsetter evne til å håndtere episoder i forholdet til andre stater og dermed hindre at disse eskalerer til mer alvorlige kriser. Dette sikres best ved over tid å sikre en så stor forutsigbarhet som mulig i utøvelsen av denne oppgaven både mht *omfang* – dvs hvilke typer hendelser en griper inn overfor – og *nivå* – dvs med hvilke midler en griper inn. I tillegg omfatter oppgaven virksomhet knyttet til ivaretagelse av norske suverene rettigheter og håndhevelse av norsk lov der Forsvaret er tildelt slik myndighet. Dette gjelder i første rekke kystvakten.

Nasjonalt forsvar mot terrorisme

Opprettholdelse av beredskap og forsvar mot terrorangrep samt rettsforfølgelse av individer knyttet til terrorvirksomhet hører primært inn under Politiets og det sivile rettsvesens myndighetsområde. Utviklingen av terrorisme på den internasjonale arena de siste årene tilsier imidlertid at dette i dag også representerer en nasjonal forsvarsoppgave. Dette skyldes i hovedtrekk to forhold. For det første er internasjonale terroraktørers *kapasiteter* økende, og en vil måtte regne med at fremtidige terrorangrep kan få et omfang som overstiger den type utfordringer Politiet kan forventes å kunne håndtere. For det andre er terrorismen internasjonal. Det betyr at trusselen i stor grad er ubundet av landegrenser og geografisk avstand. Bekjempelsen av den må følgelig også skje innen rammen av samarbeid mellom allierte og andre land. Dette stiller nye krav til koordinering av tiltak på det rettslige område, men utviklingen gjør det også nødvendig å kunne bruke militær makt der andre virkemidler ikke har den ønskede effekt. Dette representerer samtidig nye utfordringer for Forsvaret. På den ene siden må Forsvaret kunne avverge og eventuelt bekjempe angrep mot Norge som kapasitetsmessig skiller seg fundamentalt fra tradisjonelle militære angrep. På den andre representerer ikke norsk territorium noen klar avgrensning for Forsvarets innsats. For å bekjempe terrorgrupper og -nettverk kan det være nødvendig med militær innsats utenfor Norges grenser.

Nasjonal krisehåndtering

En *krise* er i denne sammenheng å forstå som *en plutselig og uventet økning i sannsynligheten for militær maktanvendelse mellom land*.³⁰ Trusselen om bruk av militær makt – om den er åpen og eksplisitt eller bare en latent og langsiktig mulighet, kan variere – gir internasjonale kriser en klar og direkte relevans for partenes sikkerhet. Siden kriser dreier seg om forholdet *mellom* land vil slike hendelser også være internasjonale i sin karakter.

Krisehåndtering er essensielt en politisk aktivitet som involverer en rekke typer virkemidler, spesielt diplomatiske, i tillegg til militære. For aktørene vil håndteringen av krisen være rettet mot å beskytte eller realisere viktige interesser og samtidig å unngå at krisen eskalerer ut av kontroll med bruk av militær makt som utfall. Dette involverer ofte en svært vanskelig

³⁰ Det må her presiseres at "kriser" i form av naturhendelser, ulykker osv *ikke* er en del av krisebegrepet slik det anvendes her.

balansegang mellom tiltak som er ment å true eller avskrekke motparten, og tiltak som tar sikte å komme motparten i møte på viktige punkter. Målsettingen forutsettes da hele tiden å være en reduksjon av sannsynligheten for bruk av militær makt og eventuelt en løsning av det underliggende konfliktforholdet.³¹

Når vi i denne sammenheng bruker begrepet *nasjonal* krisehåndtering er det for å markere at den typen kriser det her er snakk om er slike hvor Norge trekkes inn som en primær aktør. Dette kan enten være som part i den konflikt krisen utspiller seg omkring eller ved at de militære markeringer som ofte ledsager en kriseutvikling, oppfattes som direkte truende. Norge må altså oppfattes å ha en helt umiddelbar interesse knyttet til utfallet av krisen. Begrepsbruken indikerer imidlertid ikke at håndteringen av krisen forutsettes å skje utelukkende innenfor en nasjonal ramme. Det er like fullt helt på det rene at Norges evne til selvstendig krisehåndtering spiller en avgjørende rolle for forholdet til både allierte og potensielle motparter. I hvilken grad allierte eller andre trekkes inn vil imidlertid kunne variere alt etter krisens art og omfang og den overordnede internasjonale ”setting” for øvrig.

Stridsoperasjoner i Norge

Et sentralt forsvarspolitisk mål er å bekjempe angrep mot Norge. Dette målet forutsetter bl a evne til å gjennomføre stridsoperasjoner på eller nær eget territorium. Dette omfatter både defensive og offensive operasjoner og evne til å bekjempe mål over hele intensitetsskalaen på og i vannet, på bakken og i luften. Gjennomføring av stridsoperasjoner forutsetter ledelsesapparat, evne til å drive etterretning, kommando- og kontrollsystemer i tillegg til manøverenheter med et bredt spektrum av kapasiteter. Stridsoperasjoner i Norge vil i prinsippet kunne gjennomføres alene, dvs kun med norske styrker, eller sammen med allierte. I praksis vil imidlertid dette i de aller fleste tenkelige situasjoner skje innenfor en kollektiv forsvarsramme hvor alliansen engasjeres. Evne til å samvirke med allierte inngår derfor som en sentral forutsetning for å kunne utføre denne oppgaven.

Stridsoperasjoner utenfor Norge

Stridsoperasjoner utenfor Norge vil for alle praktiske formål skje i en allianseramme. Her er det to hovedmuligheter. Enten at dette skjer innenfor rammen av en NATO-operasjon, eller at det skjer som ledd i en ad-hoc koalisjon som er etablert for et spesifikt formål. Operasjonen kan dessuten skje som ledd i kollektivt selvforsvar, dvs i henhold til Atlanterhavspaktens artikkel 5 (hjemlet i FN-traktatens kapittel VII, artikkel 51), eller med mandat fra FNs sikkerhetsråd og ihht reglene for bruk av tvangsmakt i folkeretten (FN-traktatens kapittel VII). Det er imidlertid ikke mulig å utelukke muligheten for operasjoner som mangler et eksplisitt folkerettslig mandat, som f eks krigen mot Jugoslavia våren 1999.

Kapasitetsmessig vil stridsoperasjoner *utenfor* Norge ikke skille seg vesentlig fra tilsvarende operasjoner *i* Norge. På to felt er det likevel viktige forskjeller. For det første vil det norske

³¹ I visse situasjoner kan det tenkes at en eller begge parter primært ønsker krig og at krisen utnyttes til å kamufflere krigsforberedelser eller sikre en eller annen form for legitimering av maktbruken. I slike tilfeller vil det være langt mindre spillerom for anvendelse av effektive krisehåndteringstiltak.

styrkebidraget i så å si enhver operasjon representere en svært begrenset del av den totale styrkeinnsatsen, noe som begrenser norske myndigheters innflytelse over disponeringen av styrken. For det andre vil avstandene fra styrkens ressursbase hjemme og innsatsområdet kunne innebære andre typer belastninger på logistikkapparatet.

Sikkerhetsassistanse utenfor Norge

Sikkerhetsassistanse utenfor Norge omfatter militær styrkeinnsats hvor hovedformålet ikke er å bekjempe fiendtlige styrker, men bidra til å etablere indre og ytre sikkerhet i samfunn som i de fleste tilfeller har vært preget av dype og oftest voldelige konflikter. Dette omfatter klassiske fredsbevarende operasjoner (overvåke en fredsavtale, skille stridende parter e l), men har særlig det siste tiåret fått en utvidet anvendelse i grenselandet mellom militære og sivile oppgaver (rettshåndhevelse, humanitær hjelp, gjenoppbygging av infrastruktur etc). Et aspekt ved dette er også at forutsetningen om partenes samtykke ikke lenger spiller en avgjørende rolle. Gjennom de siste ti årene er militær makt brukt en rekke ganger for pasifisering av konfliktaktører. Dette gjelder eksempelvis SFOR i Bosnia (fra 1995), KFOR i Kosovo (fra 1999) og den multinasjonale styrken i Irak (fra 2003). Denne typen *andre generasjons fredsbevaring* bygger følgelig oftest på mer robuste mandater for å sikre de militære styrkenes evne til å ivareta interne og eksterne sikkerhetsbehov på en mer effektiv måte. Det følger også av dette at en rekke av den senere tids operasjoner knyttet til sikkerhetsassistanse bygger på mandater fra FNs sikkerhetsråd og er hjemlet i FN-traktatens kapittel VII og ikke kapittel VI (som omhandler fredelig bilegging av tvister).

5.2 Deloppgaver

Nedbrytingen av hovedoppgavene i deloppgaver kan gjøres på en rekke ulike måter. En tilnærmet uttømmende nedbryting vil imidlertid kunne ut i et antall deloppgaver som overstiger enhver realistisk analysemessig kapasitet. Det sett av deloppgaver som presenteres i det følgende, tar derfor ikke sikte på å representere alle oppgaver Forsvaret skal kunne utføre. Det er imidlertid lagt vekt på komme frem til et sett oppgaver som er karakteristisk for de vesentlige kapasiteter Forsvaret må ha for å kunne utføre de hovedoppgavene som er beskrevet i kapittel 5.1. De enkelte deloppgavene med korte beskrivelser er presentert i tabell 5.1 nedenfor.

Det er også viktig å presisere at det som kan karakteriseres som *generelle kapasiteter*, dvs kapasiteter som utgjør forutsetninger for å løse et bredt spektrum av oppgaver (f eks etterretning, logistikk, kommando og kontroll) ikke er tatt med. Disse kapasitetene er i stedet representert i effektivitetsanalysen gjennom analysen av de fundamentale operative kapasitetene (jfr kapittel 2).

DELOPPGAVE	BESKRIVELSE
Bekjempelse av landmål	Bekjempelse av mål på bakken. Det kan være så vel mobile som statiske mål. Kan skje fra luftrommet, fra bakken eller fra sjøen.
Anti-overflate	Bekjempelse av mål på sjøen, primært fartøyer. Kan skje fra luften, fra land, fra sjøen.
Anti-undervannskrigføring (AU)	Bekjempelse av mål under vann. Kan være mobile mål (ubåter) eller statiske (miner, akustiske sensorer e l). Kan skje fra luften eller fra sjøen.
Kontra-luft	Bekjempelse av luftmål. Kan skje fra luften, fra land eller fra sjøen.
Bekjempe motpartens informasjonssystemer	Omfatter bekjempelse av alle tekniske systemer som bidrar til å etablere motpartens situasjonsbilde. Inkluderer etterretningssystemer, kommunikasjonssystemer, informasjonsbehandlingssystemer etc.
Grensevakt land	Etablering av overvåkning og kontroll av Norges landegrenser. Inkluderer vaktstyrken på grensen til Russland (Garnisonen i Sør-Varanger). Oppgaven kan i prinsippet også innebære vakthold ved andre deler av grensen i tillegg til havner og internasjonale flyplasser.
Overvåkning/jurisdiksjon sjø	Ivaretagelse av norske rettigheter og håndhevelse av norsk lov til sjøs, innenfor norsk territorialfarvann og norsk økonomisk sone. Omfatter i tillegg ressurs- og miljøkontroll.
Avskjæring luft	Avvisning av irregulær trafikk, inkludert potensielt fiendtlig inntrengning, i norsk luftrom.
Forsvar av viktig infrastruktur	Inkluderer infrastruktur knyttet til bl a kraftforsyning, tele- og datakommunikasjon, transport og installasjoner på sokkelen.
Baseforsvar	Forsvar av militære baser (garnisoner, lagre, hovedkvarter etc).
Missilforsvar	Forsvar mot ballistiske missiler og kryssermissiler.
Sikre innsettingsområder	Sikre kontroll over områder hvor allierte styrker settes inn samt tilby nødvendig støtte ("Host Nation Support").
Områdekontroll land utenfor Norge	Inkluderer etablering av territoriell kontroll, men omfatter i tillegg beskyttelse av samfunnsfunksjoner, opprettholdelse av indre sikkerhet, patruljering, vakt og sikring.
Områdekontroll sjø utenfor Norge	Opprettholdelse av sjøkontroll utenfor norsk farvann. Inkluderer embargooperasjoner og håndhevelse av internasjonal rett i operasjoner utenfor Norge.
Områdekontroll luft utenfor Norge	Avvisning av irregulær trafikk i nærmere angitte deler av luftrommet utenfor Norge.
CIMIC i operasjoner utenfor Norge	Bidra til oppbygging av samfunnsfunksjoner, bl a sikkerhet ifm valg og etablering av politiske institusjoner, økonomisk gjenoppbygging, støtte til helsearbeid, skole, samvirke med NGOer med mer.

Tabell 5.1 Beskrivelse av deloppgaver for Forsvaret

6 BESKRIVELSE AV MODELLEN

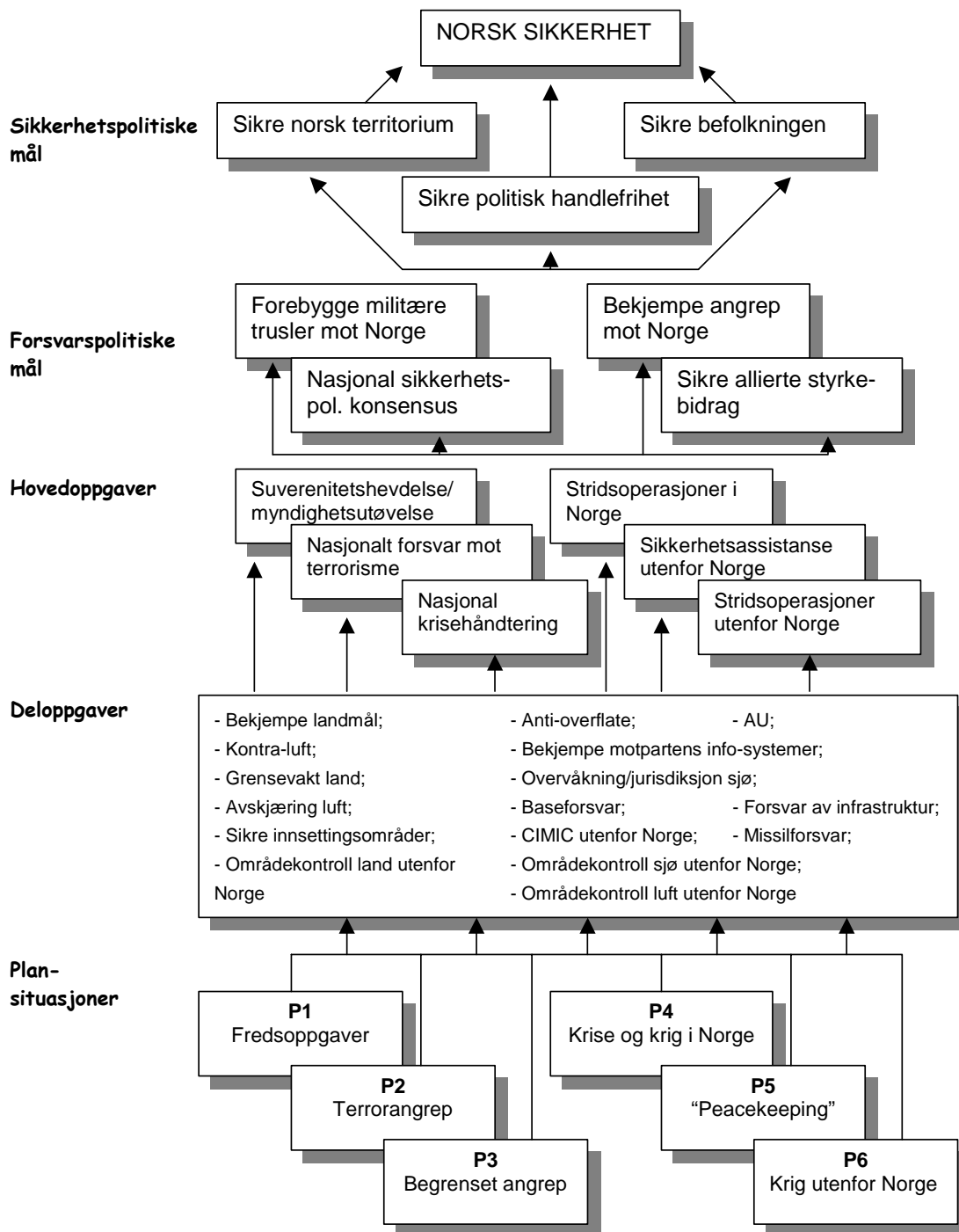
Med definisjonen av sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske mål og hoved- og deloppgaver for Forsvaret, er alle delene i målhierarkiet definert og flermålsanalysemodellen komplett. Modellen er gjengitt i figur 6.1 (se neste side).

Ett viktig ledd i arbeidet gjenstår imidlertid. Dette består i å koble de ulike kriteriene og målene i modellen på en måte som er relevant for vår problemstilling – å frembringe *vekter* for plansituasjonene som inngår i analysen. Dette forutsetter medvirkning av eksperter og/eller brukere av modellen. Vi vil derfor ikke gå videre inn i disse problemstillingene her; dette er uansett noe som må gjøres i forbindelse med den praktiske anvendelse av modellen i konkrete analyser. Noen kommentarer vil imidlertid være på sin plass.

Slik det er pekt på i kapittel 2 forutsetter bruk av flermålsanalyse (AHP-metoden) at det på forhånd gjøres en kost-nytteanalyse hvor effekten av ulike tiltak/alternativer avklares for de ulike kriteriene (det laveste nivået) i modellen. Slik bruken av AHP-metoden er tenkt for å vekke plansituasjoner/scenarier er ikke dette uten videre mulig. Det gir ingen klar mening å snakke om et scenarios eller en plansituasjons "nytte" for en militær oppgave eller funksjon. Slik det er pekt på i kapittel 2 vil problemstillingen her dels være å anslå den relative betydningen for de enkelte oppgavene innenfor hvert enkelt scenario, og dels hvilken relative betydning de ulike scenariene har for hver enkelt militære oppgave. Disse verdiene, som med nødvendighet må bli anslått på basis av skjønn, må angis numerisk, f eks på en skala fra 1-10 hvor 1 = "ingen betydning" og 10 = "svært stor betydning".³²

Videre oppover i "måltreet" er kravet om *relevans* styrende for hvilke kriterier og mål som linkes sammen. Deloppgaven "bekjempe landmål" vil eksempelvis ikke ha noen vesentlig relevans for hovedoppgaven "suverenitetshevdelse", men derimot stor relevans ifm "stridsoperasjoner i Norge". På samme måte vil eksempelvis hovedoppgaven "stridsoperasjoner utenfor Norge" ha begrenset relevans for det forsvarspolitiske målet "bekjempe angrep mot Norge", men større relevans for målene "forebygge trusler mot Norge" og "sikre allierte styrkebidrag". Denne typen vurderinger må gjøres for alle parametrene i treet innen modellen populeres med tall (som oftest gjennom deltagelse av paneler av eksperter/beslutningstagere).

³² Det finnes en rekke elektroniske støtteverktøy for flermålsanalyse. I vårt arbeid har vi benyttet TOPSYStem 3.0. En beskrivelse av verktøyet finnes i Wijmalen, D J D (1997),.



Figur 6.1 Oversikt over målhierarki for flermålsanalysemodell

7 KONKLUSJON

Fragmenteringen av den internasjonale sikkerhetsagenda etter avslutningen av Den kalde krigen stiller Forsvaret overfor nye utfordringer. Dette, sammen med det faktum av Forsvarets ressurser

er begrensede, gjør det kritisk nødvendig å kunne treffe velbegrunnede valg mht hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer en skal vektlegge i utformingen av Forsvarets fremtidige kapasiteter.

Flermålsanalyse med bruk av AHP-metoden representerer en lovende tilnærming til dette problemet. Dette representerer dessuten en helt ny og hittil uprøvd tilnærming på dette området. Ved å ta utgangspunkt i Forsvarets overordnede mål og avledete oppgaver kan en komme frem til økt innsikt i spørsmålet om hvordan det fulle spektrum av sikkerhetspolitiske utfordringer – konkretisert gjennom scenarier – påvirker norsk sikkerhet. Denne tilnærmingen unngår dessuten de gjengse problemer knyttet til tradisjonell risikoanalyse med å vurdere, og eventuelt kvantifisere, de ulike scenariers sannsynlighet og potensielle skadevirkninger.

AHP-modellen forutsetter tett involvering av eksperter og beslutningstagere. Deres vurderinger og valg utgjør datagrunnlaget for beregningen av analyseresultater. Siden dette bygger på subjektivt skjønn er det selvsagt grunn til å bruke slike resultater med en viss forsiktighet. En annen grunn til forsiktighet i bruk og tolkning av resultatene, er at vi i denne sammenheng bruker AHP-metoden på en uortodoks måte. Slik det er redegjort for i kapittel 2 søker vi her *ikke* å treffe valg mellom handlingsalternativer vi selv kan kontrollere og iverksette, men i stedet å foreta en kobling mellom sikkerhetspolitiske utfordringer og overordnede nasjonale mål.

Siden vi på denne måten beveger oss på utsiden av kjent og velprøvd AHP-metodikk, er det en viss usikkerhet mht hva tallene faktisk uttrykker. Modellens grunnleggende validitet er således et kritisk spørsmål som dette arbeidet ikke har kunnet avklare fullt ut. Likevel kan en slik modell fange opp og gi økt innsikt i den betydelige kompleksitet som omgir disse spørsmålene gjennom en mer strukturert anvendelse av skjønn. Dette kan bidra til et bredere og mer robust beslutningsgrunnlag i forsvarsplanleggingen.

Litteratur

- (1) Buzan Barry (1983): *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Books, Brighton.
- (2) Buzan Barry, Ole Wæver, Jaap de Wilde (1998): *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/London.
- (3) Forsvarsdepartementet v/statsråden (2001): *Rammer for Forsvarssjefens militærfaglige utredning*.
- (4) Herz John H (1950): Idealist Interventionism and the Security Dilemma, *World Politics* **2**, 157-180.
- (5) Jervis Robert (1978): Cooperation under the Security Dilemma, *World Politics* **30**, 167-214.
- (6) Jessen Sven Arne (1995): *Konsekvensanalyser i praktisk prosjektarbeid*, TANO, Oslo.
- (7) Johansen Iver et al (2002): *Plansituasjoner for Forsvarets langsiktige planlegging: Underlag for Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 og Langtidsdokument 2004*, FFI/Rapport-2002/00984, Begrenset.
- (8) Skogan John Kristen (2001): Sikkerhetspolitikk: mål, utfordringer og virkemidler i: *Normer og Makt* (red Hovi John og Raino Malnes), Abstrakt forlag, Oslo, 57-94.
- (9) Lia Brynjar, Rolf-Inge Vogt Andresen (2000): *Asymmetri, asymmetrisk krigføring, asymmetriske trugsmål - bruken av asymmetriomgrepet i militæreteoretisk og tryggingpolitisk litteratur*, FFI/Rapport-2000/01718.
- (10) NATO (2001): *NATO Task List, Bi-SC Directive 80-90*, NATO/PfP.
- (11) Nystuen Kjell Olav, Janne M hagen (1998): *Metode for sårbarhetsreducerende tiltak innen telekommunikasjon - problematisering og en teoretisk tilnærming*, FFI/Rapport-98/06261.
- (12) Otterlei Jonny (2000): *Forsvarsanalysen 2000: Forsvaret mot 2020*, FFI/Rapport-2000/03095, Begrenset.
- (13) Raiffa Howard (1970): *Decision Analysis - Introductory Lectures on Choices under Uncertainty*, Addison-Wesley, Reading, Mass.
- (14) Forsvarsdepartementet (2001): *Stortingsproposisjon nr 45 (2000-2001), Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*.
- (15) Saaty Thomas L (1996): *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*, RWS Publications, Pittsburg.
- (16) Wolfers Arno (1962): *Discord and Collaboration*, John Hopkins Press, Baltimore.

- (17) Forsvarsdepartementet (2003): *Stortingsproposisjon nr 42 (2003-2004), Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008.*
- (18) Wijnmmalen D J D (1997): *Users Guide to TOPSYStem 3.0, program for multi-criteria decision support*, TNO Physics and Electronics Laboratory, The Hague.
- (19) Johansen Iver et al (2004): *Erfaringer fra FFIs analysestøttet til Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*, FFI/Rapport-2004/02371
- (20) Schjelderup Tor Erik et al (2003): *Program forsvarsanalyse 2003 (PFA 03) sluttrapport*, FFI/Rapport-2003/02848, Begrenset