

NOTAT TIL NORDOMRÅDEUTVALGET.

Erfaringer fra samarbeid med Russland.

Bakgrunn

Jeg er blitt bedt om å si noen om våre erfaringer med samarbeidsprosjekt i Russland. Jeg er videre blitt bedt om å spissformulere. Dersom noen føler at framstillingen ikke er helhetlig, så ber jeg om at man søker poenget i min framstilling, og evt. ber meg utdype dette. Noen av problemene som beskrives er også nøye knyttet til den totale omlegging av russisk samfunnsstruktur som er i gang, og det er ikke sikkert at andre organisasjonsformer for samarbeidet mellom vesle Norge og stormakten Russland ville gi ønsket resultat.

Jeg ønsker for øvrig Nordområdeutvalget lykke til med arbeidet, og håper at resultatet fra arbeidet bidrar til at samarbeidet med Russland får øket fokus.

Innledning

Akvaplan-niva er et privat forsknings- og konsultentselskap med hovedkontor i Polarmiljøsentret i Tromsø. 90 % av aksjene eies av NIVA, og selskapet har pt 35 ansatte i Norge og utenlands.

Akvaplan-niva har samarbeidet med russiske institusjoner og enkeltpersoner siden 1990. Samarbeidet har vært innen forskning, kartlegging og vurdering av miljøgiftstatus og biologisk mangfold i de marine deler av russisk og norsk Arktis, miljøkonsekvensutredninger knyttet til petroleumsaktiviteter og andre industrielle aktiviteter, samt utvikling av forskning og kommersielle prosjekt innen akvakultur i ferskvann og marint miljø. Samarbeidet har resultert i mer enn 50 publikasjoner i internasjonale og russiske vitenskapelig tidsskrift, og en rekke vitenskapelige, tekniske og kommersielle rapporter. Forskere fra Akvaplan-niva har vært ansvarligere for rundt 15 tokt på russisk skip med vitenskapelig og/eller kommersiell målsetning.

Dette samarbeidet over mer enn 15 år har bragt oss i kontakt med ledere og forskere i russiske forskningsinstitusjoner, med ulike aktører innen oljeselskap og fiskeriselskap, med miljømyndigheter og andre myndigheter, med russiske miljøvernorganisasjoner, primært innen Nordvest-Russland. Vi har hatt mulighetene til å observere resultatene av egen og annen norsk aktivitet, og andre lands måte å samarbeide på over tid. Siden enkeltpersoner hos oss har hatt en slik kontaktflate over tid, har vi også fortrolighet hos en rekke enkeltpersoner på russisk side, noe som bidrar til å forstå hvordan den russiske siden oppfatter situasjonen. Synspunktene bygger på erfaringer fra våre arbeidsområder, og er ikke ment å være dekkende for andre deler av Norges samarbeid med Russland.

Mitt utgangspunkt:

Russland er et av verdens rikeste land, det er vår nabo, vi deler forvaltningsansvar for store biologiske ressurser, og det er store geologiske ressurser på begge siden av grenselinja i Barentshavet. Vi deler miljøproblemene – og et økt samarbeid med Russland vil kunne være av avgjørende betydning for å bringe Nord-Norge ut av en utviklingsbakevje. Samarbeid med Russland er også av vesentlig nasjonal betydning, slik at det som er bra for NN også er beste nasjonale politikken.

Og – dersom Norge ikke er pro-aktiv i nordområdene, så er et meget aktuelt scenario at USA og Russland bestemmer ting over vårt hode (i enda større grad enn i ellers), at norsk oljeindustri, norsk fiskeriindustri og øvrig næringsliv blir stående på sidelinja, mens våre

kyster må leve med den usikkerheten som lite troverdig miljøansvar og –kontroll av industriaktiviteter og marin transport man må vente skjer i løpet av den neste 25-års periode.

Og, Norges vei til Russland går gjennom Barentshavet, og ikke gjennom Østersjøen eller sentral Europa. Der er det andre aktører som har bedre forutsetninger enn Norge for å lykkes.

Noen synspunkter (i ikke-prioritert rekkefølge).

1) Det er mangel på interesse og forståelse på nasjonalt nivå for den nasjonale betydningen av samarbeid med Russland.

Dette er et grunnleggende problem. Barentsregion- initiativet på begynnelsen av 90-tallet bar i seg kimen til en tung norsk satsning, næringspolitisk, miljømessig, kulturelt osv. Etter hvert synes det som denne interessen har forlatt seg, og på slutten av 90-tallet syntes det som interessen fra norsk offisielt hold i hovedsak var tilstede på skåltale nivå.

Det kan videre synes som man ser kun problemene (atomsikkerhet, miljøtrusler osv) og ikke mulighetene som ligger i å legge bedre til rette for næringspolitisk samarbeid (fiskeri, energi mv). Et økt samarbeid innen disse feltene vil være kanskje den beste og mest direkte måte for Norge å få fram sin politikk innen problemområdene nevnt ovenfor, og vil bidra til å gi den russiske siden økonomi for å gjennomføre en bedre miljøpolitikk.

Sett fra Tromsø, så synes det som at man på nasjonalt nivå prioriterer andre områder enn Russland. I praktisk politikk og i kampen om norske ressurser, vinner i for stor grad tema som EU, EUs utvidelse østover og norsk bistand til konfliktområder og en rekke gode formål over hele verden. Norge er et lite land i Europas nordøstlige utkant, og med begrensede ressurser, og bør konsentrere seg mest om sine nærområder, ikke minst når vår nabo er en global stormakt.

2) Jeg savner en klar målsetting for samarbeidet med Russland.

I stor grad har man latt pluralismen råde, man har delt de begrensede midlene og ressurser på alle slag gode formål, og latt en rekke institusjoner og administrative nivåer forvalte pengene og målsetningen. I flere tilfeller hadde dette vært uheldig, det har ført til en kortsiktig tankegang (la tusen blomstre blomstre) som noen ganger er rent prosjektmakeri. Arbeid har ofte vært gjennomført uten noen tung evaluering av selve prosjektets grunnlag, selve prosessen og ikke minst av resultatet. Jeg er kjent med at bla. FNI har gjennomført et par evalueringer av utvalgte prosjekt i Russland, men står likevel ved utsagnet ovenfor.

Denne praksisen i samspill med kortsiktige prosjekter og bruk av folk uten erfaring med Russland (se pkt 3) har ført til at man har gitt uønska signaler til russiske partnere. Samarbeidsformen har stimulert denne type tenkning: vær opportunistisk, skaff deg så mange fordeler og så stor økonomisk gevinst som du kan over så kort tid du kan. For: prosjektet er kortvaring, den norske partneren er ofte ei døgnflue, og den norske kollektive hukommelsen er svak.

Etter mitt syn har dette stimulert til kortsiktig profittenkning, i stedet for langsiktig seriøs satsning hos denne første generasjonen av samarbeidspartnere, dvs slett ikke det man ønsker å utvikle fra norsk side.

Positivt 1: For forskningssamarbeid har det vært utarbeidet en grei målsetning, man har latt ordningen (støtte til forskningsprosjekter og en stipendordning) være administrert av NFR. Dette har i stor grad vært en meget grei og målrettet aktivitet. Etter min mening har denne ordningen fungert bra, men det har vært meget begrensede midler stillet til veie fra DU, og for flere av årene siden ordningen ble etablert har det ikke vært midler i det hele tatt. Det må også sies at det finnes en forskningsavtale mellom Norge og Russland, administrert av NFR og av Ministry of Science, Industry and Technology. Denne avtalen har aldri hatt penger, og burde vært samordnet med øvrige norske interesser. Den russiske siden prøver å prioritere sine meget begrensede midler til prosjekt under avtalen, og skjønner lite av hvorfor Norge ikke gjør det samme.

Positivt 2: Vår erfaring er også at Barentsekretariatet etter en noe famlende start har utviklet seg til å være et kompetanse senter for samarbeid med Nordvest-Russland. De har en stabil stab, og søker en tenkning slik skissert under punktene 3 og 4.

3) Jeg savner en innsats over lengre tid innen prioriterte områder, og at man benytter folk og institusjoner som har erfaring og kunnskap og tillit i Russland.

Voksenopplæring av nye byråkrater og prosjektdeltakere som skal arbeide med Russland er nødvendig. Men det er kostbart, og blir det for mye av dette, så blir det lite effektivt og lite tillitskapende hos samarbeidspartnere. Bedre å benytte folk og institusjoner som har slik erfaring. Jeg tror også det er en stor fordel i større grad benytte folk i frittstående institusjoner og selskap. Dette bør også gjøres innen offentlig initierte oppgaver, selvsagt innen faste avtalte rammer. Målet må være at de som er best skikket gjennomfører jobben.

Eksempel 1: I Kirkenes i 1992 på et av de første møtene innen Barentsregionsamarbeidet, så satt jeg tilfeldigvis ved siden av en som arbeidet i et privat elektronikk firma. Han hadde reist over store deler av Sovjet gjennom 80-tallet, og hadde et enormt nettverk og interessante synspunkter. Jeg spurte han om han ikke var en meget etterspurt mann i dagens situasjon. Til min forbauselse svarte han at han hadde meldt fra til UD om hva han hadde arbeidet med, både skriftlig og muntlig, men det var ingen interesse.

Det er ikke så mange personer som har praktiske erfaringer fra samarbeid med Russland, enten fra forvaltningssiden eller fra private foretak. Mange av disse finnes i Nord-Norge. Disse bør brukes mer. Gjelder eksempelet fra 1992 også i dag?

Jeg vil også peke på viktigheten av at man benytter folk som har erfaringer fra annet enn offentlig samarbeid. Innen det offentlige i Russland er det meget lite penger, disse personene bruker derfor ofte utenlandssamarbeidet for å skaffe seg et økonomisk tilskudd, og er ofte lite representative for andre deler av Russland.

Eksempel 2: Oljesølet i Komi (Kolva-Usinsk) i 1994. Dette ble kjent i vest i løpet av oktober. Jeg hadde sett en video som viste dette oljesølet under et besøk i Narjan Mar i september, og meldte fra til SFT straks jeg kom tilbake. Jeg meldte også til SFT/MD at myndighetene i Nenets var interessert i bistand fra Norge for å vurdere eventuelle skadevirkninger av dette sølet i de nedre deler av Pechora elva som renner gjennom Nenets.

I løpet av ettervinteren ble Narjan Mar besøkt kontinuerlig av ulike vestlige delegasjoner, av dem en rekke norske. Jeg snakket med noen av dem, felles for disse var at de ikke hadde vært der før, de hadde egne målsetninger om ulike typer aktiviteter i forb. med oljesølet, de ønsket å benytte offentlige penger, men så langt jeg forsto, snakket de ikke med hverandre. Jeg vil peke på to konsekvenser av dette:

- 1) Norge endte opp med å støtte et kjempeprosjekt som var et luftslott, og som heldigvis ble terminert relativt raskt. Flere russiske institusjoner la ned en masse arbeid før dette skjedde, men fikk ikke betalt etter avtale. Dette huskes.
- 2) Norge bidro til at det ble en krise stemning i Narjan Mar utover våren 1995, der den store oppmerksomheten bidro til at folk der trodde at byen nærmest ville bli skylt bort av olje i forbindelse med vårløsninga i 1995.

4) Behov for mer koordinert innsats, og spesielt at man knytter koplinger mellom myndigheter, forskning og næringsliv

Alle som arbeidet med Russland i første halvdel av 90-tallet kunne ikke unngå å bli imponert over Finland. Der benyttet man modellen fra Sovjet-perioden, og etablerte samarbeidsgrupper fra begge land for de områder man var enig om å prioritere.

En slik gruppe ble etablert innen off-shore olje og gass. I denne gruppa deltok begge lands olje og energi selskap, seismikk, leite og boreselskap, forskning og utdanning innen temaet, institusjoner og enkeltpersoner med kompetanse på marin biologi, oseanografi og miljø, samt repr. fra relevante departementer og direktorater. Finansieringen av arbeidet skjedde dels over finsk UDs budsjett gjennom de berørte dep. og dels med penger fra finsk næringsliv.

Akvaplan-niva ble bedt av den finske siden om bistand siden vi hadde arbeidet over lengre tid i Pechora- og Karahavet og også hatt et lengre samarbeid med flere av de aktuelle russiske partnerne. Vi fikk slik med selvsyn se hvor godt dette fungerte. Jeg vil her spesielt nevne at man sikret at de ulike deltakende gruppene møtte tilsvarende fra det andre landet, samtidig som arbeidet ble balansert over hva som var mulig å få til politisk og økonomisk. Rundt dette samarbeidet hadde så Finland gruppert en rekke finansieringsordninger innen forskning av ulik type, utvikling av en felles plattform for metodikk inn seismikk så vel som miljøundersøkelser. Likeens var det økonomiske ordninger der finske konsultantselskap med erfaringer og ambisjoner fra samarbeid med Russland kunne delta i samarbeidsgruppen og med utvikling av konkrete prosjekter.

Denne rammen sikret således en økonomi for de ulike aktivitetene, og gav eget næringsliv en flyende start og ekstra prestisje innen et system som ikke kjente annet enn offentlig organisering, og med en vulgærkapitalisk forståelse av vestlig næringsliv. For Finland ble det da også for eksempel mye enklere å få aksept for sine synspunkt for miljøteknologi og miljøhensyn.

Jeg tror fortsatt at denne modellen har mye for seg, selv om Russland i dag er betydelig ulikt for 10 år siden. Spesielt vil jeg nevne behovet for at det etableres et nærmere samarbeid mellom OED, MD og Statoil/Hydro og tilhørende kompetanse, med tilsvarende ansvarlige på russisk side. Dette vil etter mitt syn kunne bringe det bilaterale miljøsam arbeidet ut av den bakevja det befinner seg i, bringe det i kontakt med russisk oljeindustri og dermed bidra til at miljøhensyn tas på alvor og faktisk blir implementert innen denne sektoren i Russland.

5) Det er et sterkt behov for å opprettholde flere kanaler og ulike roller i samarbeidet med Russland.

I Russland var det en labil situasjon gjennom hele 90-tallet; og det er det fortsatt. Det kan skje store og raske endringer innen regional og føderal forvaltning, lovgivning og praksis, ofte uventa og uforståelig i vest.

I denne sammenhengen er det viktig å ikke legge alle eggene i ei kurv, men sikre kontakter med ulike deler av det russiske systemet. Som eksempel vil jeg nevne samarbeidet innen miljøforvaltningen. Satt på spissen har den offisielle russiske partneren til MD og direktoratene gjennomgående vært dårlig utrustet med både ”generaler, soldater og penger”. Dette har ført til stadig skifte av ansvarlige på russisk side, naturlig nok til beslutningsvegning og til et stadig mas om penger. Alles kamp mot alle i dette systemet og frykten for å gjør feil har ført til at de som deltar i møtene ofte ikke deler informasjonen med andre kollegaer, eller med dem utenom det offentlige som faktisk trenger dette.

Her vil jeg spesielt peke på behovet for å ha et nærmere samarbeid med det russiske vitenskapsakademiet og institusjoner som hører under denne selvstendige strukturen. Vitenskapsakademiet finansieres direkte av staten, og har tradisjonelt i gamle Russland, under Sovjet perioden og også nå stått for både grunnforskning og anvendt forskning i vårt naboland. Universitetene har vært utdanningsanstalter. Disse institusjonene har gjennom 90-tallet vært mer stabile enn mye av miljøforvaltningen. De har ikke forvaltningsansvar, men det er her mye av den relevante kompetanse sitter og representanter fra vitenskapsakademiet sitter som direkte rådgivere på topp administrativt nivå både regionalt og føderalt. Målet må være en differensiert modell både på russisk og norsk side, med ulike roller mellom myndigheter, uavhengige institusjoner og næringsliv.

I samarbeidsprosjekt er jeg representant for et firma uten andre penger enn dem man greier å skaffe til prosjektet, og dette er godt kjent hos våre russiske partnere. Dette er i noen sammenhenger en fordel i et samarbeid med Russland, en slipper mye slitsomt gnål om penger fra den russiske siden, og man kan mer konsentrere seg om det som skal gjøres – og man får en reell pris for de russiske kostnadene.

6) Forhold mellom nasjonale og regionale initiativ

Noe av problemet er beskrevet ovenfor under pkt 1 og 2. Det er klart at forholdet til stormakten Russland har et globalt og overordnet perspektiv som må håndteres på nasjonalt nivå, og det er en rekke problemstillinger som ikke kan delegeres til regionalt nivå. Likeens er det klart at man i den nordlige delen av landet bør ha en legitim rett til å utvikle et samarbeid innen næring, miljø, kultur osv. Mine erfaringer fra arbeid i Russland er at forståelsen og viljen til langsiktig tenking på samarbeidet er generelt sterkere i prosjekt styrt fra firmaer og institusjoner hjemmehørende nord i landet. Og dette er viktig, ref pkt 3.

I dag fører flere fylker, og kanskje spesielt Nordland, Troms og Finnmark, en egen politikk i forhold til Russland. Innen hvert fylke er det også flere aktører innen fylkeskommunale eller Fylkesmannen som har egne prosjekt og egne nettverk. I tillegg så finnes organ som Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag og Barentssekretariatet som har virkefelt over større områder.

Jeg tror dette ville fungere best dersom man

- 1) gav Nord-Norge en større rolle ved initiering, gjennomføring og evaluering av samarbeidsprosjekt med Nordvest Russland. Samtidig måtte man finne en måte å koordinere dette på som ikke ble et nytt byråkrati.
For samarbeid innen forskning med Nordvest-Russland er et slikt initiativ satt i gang gjennom et samarbeid mellom Universitetet i Tromsø og institusjonene i Polarmiljøsentret.
- 2) Nasjonal forvaltning må i større grad erkjenne at det også utenom Oslo finnes en rekke institusjoner og enkeltpersoner med kompetanse og lang erfaring innen samarbeidsprosjekt med Russland, og benytte disse.

Norge har internasjonal toppkompetanse innen off-shore og innen en rekke områder knyttet til leiting, reservoir teknologi, produksjon osv innen olje og gass. Vi har også et vel utviklet regelverk og praksis for miljøovervåking og –kontroll av slik virksomhet.

I dag har man fra olje og gass miljøet i Stavanger, inkludert forskningsmiljøer og forvaltning, i gang en rekke initiativ og samarbeidsprosjekt med russiske institusjoner, både forskningsinstitutter, ministerier og oljeindustri.

Våre oljeselskap har et hardt arbeid med å finne fotfeste i Russland, og de blir fort små sammenliknet med internasjonale giganter. Ikke minst gjelder dette når som USA og Russland synes å enes om et samarbeid inne energi politikken og Barentshavet og Nordvest-Russland seiler opp til å bli en av de virkelig store oljeprovinsene i verden.

Etter å ha reist rundt og sett på oljeaktiviteter drevet av russiske selskap, og med kjennskap til deres tenkning også i dag, er det klart for meg at den beste måten å få innflytelse på miljøpolitikken til russiske oljeindustri, inkludert transportaspektet, er at norske selskap blir delaktige i dette arbeidet.

Mitt syn er derfor at man i tillegg til synspunktene under pkt 3, bør tenke på en samordning av aktiviteten fra de to landsdelene som begge erkjenner behovet for et økt reellt samarbeid med Russland.

Tromsø, 4.8.03
Salve Dahle