

RAPPORT x/2003 ÆUtgitt Juli 2003

Norges utfordringer i Nordområdene

Det norsk-russiske fiskerisamarbeidet

Frode Nilssen

INNHOOLD

1	INNLEDNING	1
2	BAKGRUNN	1
3	UTVIKLINGEN AV POLITISKE RAMMENE FOR NÆRINGSVIRKSOMHET I OG MED RUSSLAND	6
4	UTVIKLINGEN AV DE ØKONOMISKE RAMMENE FOR BEFOLKNINGEN I RUSSLAND.....	8
	4.1 På kort sikt	10
	4.2 Tiltak på lengre sikt.....	13

1 INNLEDNING

Utgangspunktet for dette arbeidet er norske myndigheters ønske om å drøfte behovet for et fornyet helhetlig fokus på nordområdene og forhold og relasjoner som er spesielt viktige for norsk utenrikspolitikk her. Et av de feltene som er definert som viktige er utfordringene som Norge står overfor innen fiskerinæringen. I denne rapporten drøftes hovedtrekkene i utviklingen av fiskerinæringen i Russlands nordområder, og Norges samkvem med (Nordvest-)Russland i årene som kommer. Av plasshensyn er det her kun de mer overordnede trekk som berøres.

2 BAKGRUNN

Som naboland til Norge (og Nord-Norge spesielt) er Russland en viktig aktør å ta hensyn til fordi det som skjer her påvirker handlingsrommet til Norge som nasjon og de norske bedriftenes hverdag. En viktig årsak til dette er at den russiske føderasjonen i likhet med Norge i stor grad har en naturressurs-basert økonomi. Eksempelvis kan det nevnes at ca. 70% av verdiskapningen som skjer i Russland har sitt utspring i naturressursene i de russiske nordområdene/Sibir: mineraler, olje/gass og marine ressurser samt en del trevirke. Med Sovjetunionens fall så man for seg et betydelig nærings samarbeid mellom nordnorske og nordvestrussiske aktører, der fundamentet for samarbeidet har vært utnyttelsen av naturressursene i regionene. Sett fra norsk side representerer Nordvest-Russland betydelige markedsmuligheter både i forbrukermarkedene, men kanskje aller mest i bedriftsmarkedet og blant andre organisasjoner.

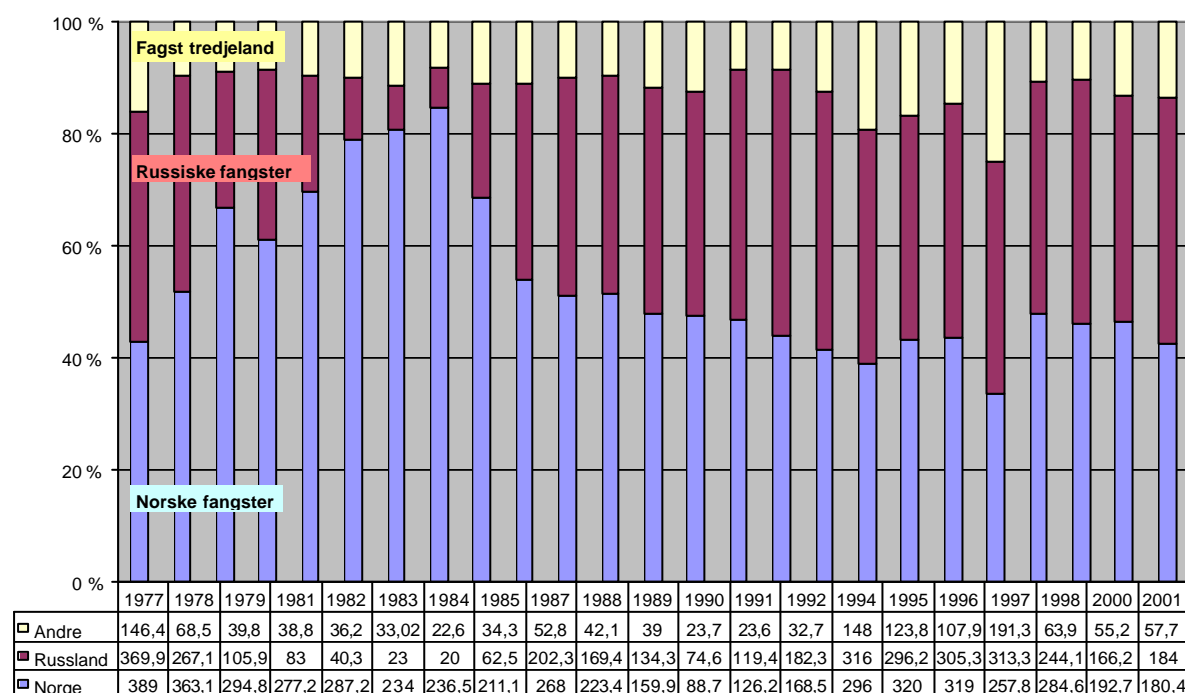
Under Sovjetperioden var utenrikshandelen sterkt begrenset. Handelen gikk gjennom bestemte organisasjoner styrt av Gosplan, utenrikshandelsministeriet til dels i medvirkning med det aktuelle bransjeministeriet. Selv om Gorbatsjov allerede i 1987 slo fast gjennom en rekke forordninger og dekret at Sovjetunionen skulle ha en åpnere profil i samarbeidet med Vesten var handelen fortsatt strengt regulert. Det virkelig store skiftet i åpenheten mot vesten kom først etter oppløsningen av Sovjetunionen høsten 1991. Da den politiske ledelsen i det post-Sovjetiske Russland kort tid etter innførte en markedsbasert økonomi som det bærende økonomiske prinsippet, fra januar 1992, var det betydelige forventninger til et økt økonomisk samkvem mellom Norge og den Russiske Føderasjonen. Nå, 12 år etter kan man slå fast at Norge har utviklet et godt samarbeid med Russland innen flere felter, der fellesnevneren i stor grad er vært knyttet til naturressursene, og da spesielt fiskerinæringen. Dette gjelder både økonomisk samkvem, og samarbeidet innen forskning og offentlig forvaltning,

Sett fra norsk side har man generelt opplevd en positiv økonomisk effekt av den politiske og økonomiske omleggingen i Russland ved at nordvestrussiske foretak benyttet Norge som ”porten” til det vestlige markedet. Dette har vært spesielt fremtredende innen fiskerinæringen der russisk-fanget hvitfisk fra Barentshavet i stor grad har blitt solgt til eller via Norge. Dette kan forklares av to hovedfaktorer. På den ene siden ser det ut til at norske bedrifter har vært et naturlig valg for russiske fiskeriforetak – ikke fordi de er norske, men på grunn av den gunstige geografiske lokaliseringen i forhold til fiskefeltene. Kort gangtid fra fiskefeltene til kjøperen ble et viktig kriterium for valg av kjøper, på samme måte som rask handtering av landingene og oppgjør i gunstig valuta ble et komparativt fortrinn for Norge kontra russiske havner. Ved siden av dette har nok den sterke interessen og velvilligheten fra norske

bedrifters side også bidratt positivt. Det er her også et poeng at en del russiske ledere i de større fiskeriforetakene allerede hadde erfaringer med å lande fangstene sine i nordnorske havner, både hvitfisk og reker. Likeledes har de samme rederiene kjøpt pelagisk fisk i Nord-Norge for prosessering i Russland.

Allerede før den direkte handelen med torskeråstoff mellom norske og nordvestrussiske aktører ble etablert på slutten av 1980-tallet, var "russisk" torsk et viktig råstoff for norsk fiskerinæring. Under det bilaterale fiskerisamarbeidet mellom Norge og Sovjetunionen ble til dels store deler av de russiske torskekvotene byttet mot andre fiskeslag, blant annet kolmule og uer. For norsk hvitfiskindustri ble kvotebyttet et viktig bidrag til driften. Kvotebyttet med torsk tok til i 1981 og fikk raskt et betydelig omfang. I 1983 økte den norske torskekvoten med 43% på grunn av overføringen fra Sovjetunionen. I årene fra 1982 til 1988, da kvotebyttet var på sitt største, fikk Norge overført til sammen 350.000 tonn torsk av sovjetisk kvote, mot at Norge overførte 3,4 millioner tonn kvoter av i første rekke kolmule og uer til Sovjetunionen. I tillegg var kvotebyttet på dette tidspunkt motivert ut fra at byttet ga tilgang til større volum av fisk som da var høyere verdsatt i plansystemet. Sett fra Sovjetunionens side ga kvotebyttet bedre uttelling med hensyn på å forsyne landet med fisk. I 1983 og 1984 fisket dermed Norge ti ganger mer norsk-atlantisk torsk enn Sovjetunionen.

Figur 1 Landinger av norsk-arktisk torsk 1977-2001 i Barentshavet (1000 tonn)

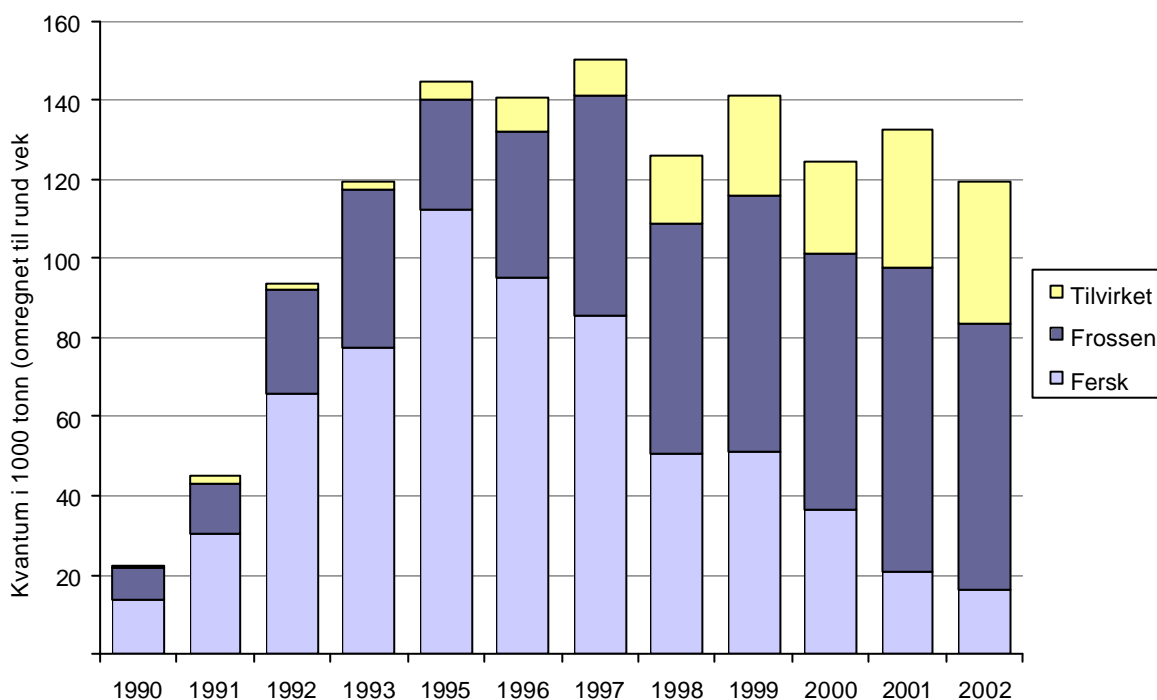


Kilde: Havforskningsinstituttet

Dersom vi korrigerer figur 1 for direktelandinger og import av torsk fra Russland (fra 1987 og frem til 2001) vil den totale andelen av torskefangstene som har gått til Norge fortsatt ligge omkring 75-80%. Forskjellen i denne perioden, fra 1987 av, er at norske aktører selv har kjøpt

fisken direkte fra russiske fiskeriforetak enten som direktelandinger eller som import, i motsetning til tidligere da kvotebytte på nasjonalt nivå var middelet. Ansvar for å sikre nivået av torskeråstoff i norsk foredlingsindustri ble altså overført til de økonomiske aktørene selv, mens det tidligere ble tatt hand om av forvaltningen i Norge gjennom kvotefordelings-systemet. Fra russisk side var salg av torskeråstoff til Norge en overlevelsesstrategi for rederiene i Nordvest-Russland, spesielt den første tiden etter overgangen til en markedsbasert økonomi. I praksis ble den eksisterende fiskeflåten brukt til å fiske og levere fortrinnsvis fersk iset torsk til kjøpere i Nord-Norge – nærmest mulig fangstfeltene. Etter hvert som aktørene i de ”nye” privatiserte fiskeforetakene i Nordvest-Russland tilpasset seg de nye rammebetingelsene endret produktprofilen seg mot frysede og foredlede produkter av torsk. Dette er ikke unaturlig gitt de Sovjetrussiske tradisjonene innen fiskeriene. Utviklingen både av den relative fordelingen av fiskeråstoffet (fersk, frysede og tilvirket), og det totale volumet er interessant, og vil bli kommentert senere.

Figur 2. Leveranser av russisk fanget torsk fra Barentshavet 1990-2002 (1000 tonn) – omregnet til rund vekt)



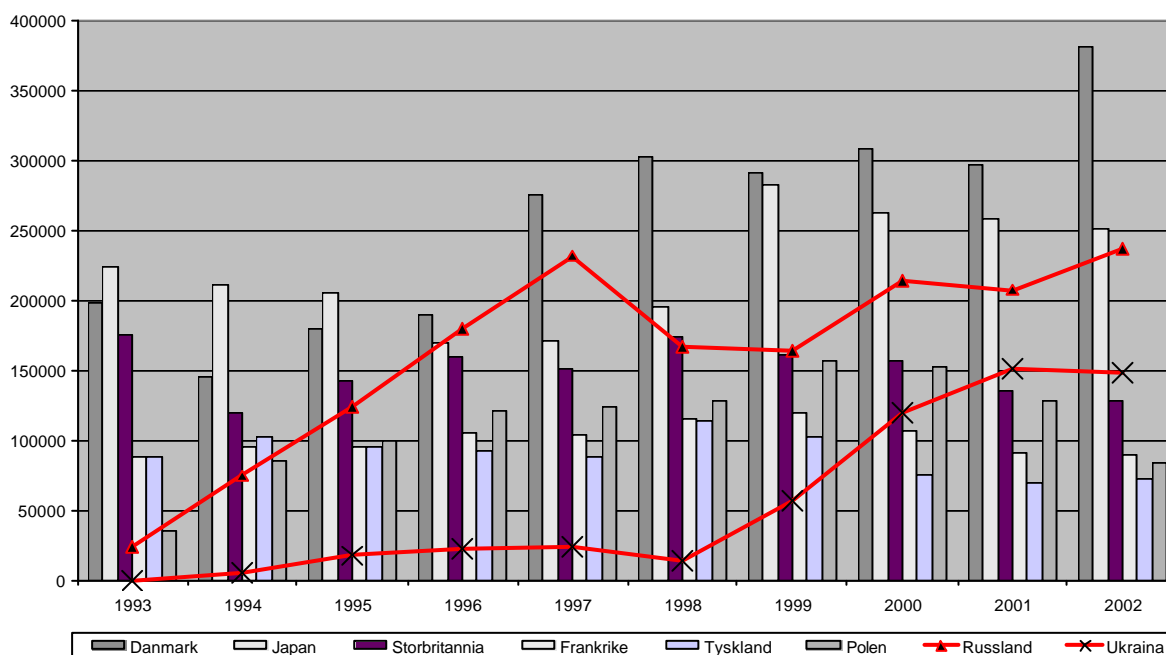
Kilde: Fiskeriforskning

I norsk fiskerinæring har nok interessen for utviklingen i de russiske fiskeriene i sterkest grad vært knyttet til hvorvidt det vil komme endringer i de russiske landingene av torsk til Norge. Interessen eller bekymringene for endringer i landingsmønsteret av de såkalte ”russeleveransene” har vokst frem fordi disse har hatt relativt stor betydning for industrien, og da spesielt i Finnmark. På det mer overordnede nivået i Norge har man imidlertid sett betydningen av fiskerinæringen i Nordvest-Russland som en sosial og økonomisk drivkraft for samfunnet og dermed som en viktig funksjon for bevaringen av bosettingen og stabiliteten.

En forutsetning for vekst er imidlertid at den nordvestrussiske regionen i større grad bearbeider fiskeråstoffet selv. Status i det post-sovjetiske Russland har likevel vært en annen. Som en konsekvens av den relativt sterke satsingen på fiske etter fiskeslag som ga valutainntekter blant russiske fiskeriforetak ble leveransene til hjemmemarkedet svært beskjedne sett i forhold til det man opplevde under Sovjetperioden. Det viktigste bidraget til de store volumene var fjernfiske etter pelagiske fiskeslag, men også fisket i mer nærliggende områder var viktige bidrag. Når fokus ble rettet mot overlevelse for det enkelte rederi, og ikke nasjonale behov for fiskeproteiner ble fiske etter pelagisk fisk til hjemmemarkedet kraftig nedprioritert. Denne tendensen har blitt ytterligere forsterket fordi levering til hjemmemarkedet betraktes som lite attraktivt. Grunnen til dette er lang betalingstid fra kjøperne, pluss omfattende og kostbare rutiner knyttet til klarering og godkjenning av leveransene i russiske havner.

Resultatet har blitt et betydelig etterspørsels overskudd etter pelagisk fisk i det russiske hjemmemarkedet. For norske aktører i fiskerinæringen, spesielt pelagisk sektor og etter hvert også for oppdrettsnæringen fiskerinæringen, åpnet dette for et interessant og voksende marked. I løpet av 10-årsperioden har Russland utviklet seg fra et svært marginalt marked under Sovjetregimet til å bli et av de viktigste enkeltmarkedene for norsk fiskeeksport i dag.

Figur 3 Norsk eksport av sjømat til de 10 største markedslanene i 2002 (tonn)



To viktige årsaker til dette er:

- ?? Bortfallet av egne fangster i Russland har ført til et sterkt behov for å supplere hjemmemarkedet med importert fisk, fortrinnsvis sild, makrell og senere også oppdrettslaks.
- ?? Russland er et geografisk nært og tilgjengelig marked for Norge og er viktig til tross for problemer med blant annet betalingsforhold, logistikk og inntolling.

Som det fremgår av figur 3 over er Russland i 2002 Norges tredje største eksportmarked målt i volum. Målt i verdi er det Norges femte største eksportmarked for fiskeprodukter. Samtidig har Russland vært en viktig leverandør av torskeråstoff til norsk hvitfiskindustri. Slik sett har det vært en relativt god balanse i handelen av fisk mellom Norge og Russland¹.

I tillegg til den rene handelen med fisk har også avledet handelsvirksomhet i tilknytning til fiskeriene blitt en relativt stor del av bildet. Den avledede virksomheten (verfts- og utstysindustri samt tjenestenæringene) har sett positive ringvirkninger av handelen med fisk - begge veier. Blant annet har salg av fiskebåter på bareboat kontrakter og betydelige reparasjoner og oppgraderinger av russiske fiskebåter hatt stor betydning for både verftsindustri og norske fiskebåtrederi, selv om en del av disse prosjektene har vært av mindre vellykket karakter. Felles for alle disse næringsaktørene er at virksomheten i stor grad har vært en effekt av handelen med fisk mellom Norge og Russland, og spesielt de norske kjøpene av russisk-fanget hvitfisk. Reduksjoner i leveransene fra russiske fiskebåter har derfor blitt betraktet som et potensielt problem.

Et interessant spørsmål fra norsk side er derfor; hvordan utviklingen av fiskerinæringen i Russland vil gå i årene som kommer. Implisitt rommer dette spørsmålet både Russland som leverandør av fisk til Norge (og andre vestlige markeder) og marked for norske fiskeprodukter. Mye av svarene på dette vil man finne som en funksjon av faktorer på to nivå:

1. Utviklingen av politiske rammene for næringsvirksomhet i og med Russland
2. Utviklingen av de økonomiske rammene for befolkningen i Russland

¹ Se vedlagte figur.

3 UTVIKLINGEN AV POLITISKE RAMMENE FOR NÆRINGSVIRKSOMHET I OG MED RUSSLAND

De politiske prosessene på regionalt og føderalt nivå spiller en avgjørende rolle gjennom den mer indirekte effekten som dette har på samhandel og økonomisk aktivitet. Grunne er at de legger sterke føringer på rammene for næringsutviklingen i Russland. Ett av de mer sentrale elementene er politikken for fordeling av fiskekvoter. Andre faktorer er de mer overordnede politiske og økonomiske rammebetingelsene, deriblant toll- og avgiftsregimet, og skattepolitikk for å nevne noe.

Generelt ser det nå ut til at det langsomt går mot et mer harmonisert institusjonelt rammeverk for fiskerinæringen i Russland som på sikt vil kunne gi til dels betydelige effekter for Norge. Et fremtredende trekk ved overgangsøkonomien i Russland er brytningen mellom de to systemene: plan- og markedsøkonomien. Selv om Russland beveger seg mot en slags markedsøkonomisk tilpasning er det fortsatt en rekke lover og regler – og ikke minst mennesker i systemet – som fortsatt holder fast ved adferd og praksis fra Sovjettiden. Under Sovjetregimet var det folket som hadde eiendomsretten til land og kapital (i praksis plan-systemet og partiet) der produksjonen skulle styres og fordeles til de som hadde behov for det. I praksis ga dette at både folk og systemet ble innrettet mot oppfyllelse av planer, mens bedriftsøkonomiske mål og tekniske kvalitetsmål i mindre grad var styrende. Et nøkkelord her var fordeling av føderale ressurser, noe som for øvrig var like relevant for forbrukerne som for de industrielle organisasjonene.

I dagens Russland er fokus i prinsippet endret til bedriftsøkonomiske mål, der profitt er et viktig eller kanskje det viktigste målet. Tilsvarende er offentlig fordeling av ressurser fra senteret (Moskva) er mindre aktuelt. Likevel er store deler av de høyere-ordens institusjonene i dagens Russland, eller spillereglene for samfunns- og næringsliv om man vil, ikke spesielt godt tilpasset det nye regimet. Markedet som fordelingsmekanisme har så langt ført til en temmelig skjev fordeling av ressursene, spesielt de i mindre Vestlig-orienterte regionene.

Et eksempel på imperfeksjonene i de ”legale og økonomiske spillereglene” i dagens Russland er problemene knyttet til privatretten, eiendomsretten og forretningsjus – samt håndhevelsen av denne. For eksempel er vestlige eierinteresser i selskaper på russisk jord ikke spesielt godt beskyttet. Dette har vært synlig i forbindelse med etablering og drift av russisk-vestlige fellesforetak (joint ventures). Fra russisk side har norske investeringer vært etterlyst lenge. Det er et inntrykk at de mange offisielle delegasjonene fra Norge som la forventninger om at utenlandsk (norsk) kapital skulle tilflytte en skadeskutt russisk landindustri ikke har bidratt i næringsutviklingen, men heller skapt frustrasjoner på russisk side. Forklaringen på frustrasjonen i Russland er enkel, fordi det i det alt overveiende ikke har kommet norske investeringer i russisk fiskerinæring. I stedet har russiske politikere og jevne borgere sett at en stadig større del av fangstene, og dermed arbeidsplasser og kapital, har gått til Norge og andre vesteuropeiske land. Det er således forståelig, sett fra russisk side, at man anklager vestlige aktører for å ”frarøve” russisk fiskerinæring verdiene, og at man svikter lovnadene om økonomiske bidrag til utviklingen av russisk næringsliv. Problemet er imidlertid av russisk opphav, fordi dagens system premierer eksport av råvarer, og ”straffer” de som leverer til hjemmemarkedet gjennom langdryge og kostbare landingsprosedyrer.² Forklaringen på dette

² Videre ser man i den negative russiske retorikken ikke sammenhengen i at Russland selv importerer (eller frarøver Norge) norsk fiskeråstoff i langt større omfang – målt i volum. Ut fra en litt mer nøytral betraktning er imidlertid handelen med fiskeprodukter et uttrykk for en naturlig tilpasning blant de økonomiske aktører i Norge og Russland.

fenomenet er naturlig nok sammensatt. Men en viktig grunn til den beskjedne uttellingen på de mange initiativ ligger nok i det betydelige gapet i forventninger mellom vestlige og russiske næringsaktører. Videre er det en del forskjeller i forretningspraksisen mellom Russland og Norge. De positive er oftest knyttet til store konsern med velkjente internasjonale merkevarer.

I dag er det noen få norsk-russiske fellesforetak i det europeiske Russland i fiskerisektoren³. Disse befinner seg imidlertid fortsatt i et stadium som kan betegnes som oppstart- eller prosjektfasen. Et av hovedmotivene fra russisk side for å invitere utenlandske foretak til å investere i Russland, fortrinnsvis gjennom etablering av joint venture selskaper, var erkjennelsen av at Russland manglet kapital og en del teknologi som var tilgjengelig i Vest. Selv om det allerede er etablert en rekke nye fiskeriforetak i Russland er kapital fortsatt en begrensende faktor for etablering av nye og oppgradering eller utvidelse av nåværende foretak.. Eksporten av natur-ressursbaserte råvarer (fisk) genererer riktignok valutainntekter, men disse forblir i stor grad i vestlige banker fremfor å bli gjort tilgjengelig eller reinvestert i Russland.

En annen faktor som setter begrensninger for utviklingen av sjømatindustrien i Russland er begrensningene i tilgang på råstoff. Selv om det går i retning av et mer enhetlig styrings- og incentivsystem i Russland er det imidlertid et problem for myndighetene og forvaltningen at dagens styringsmekanismer ikke er egnet til bruk for å nå ønskede mål med industri og næringsliv. Det har det lenge vært et uttalt mål å oppnå en langt større egenforsyning av fisk til hjemmemarkedet fra egen flåte og industri. Dette var mulig og ble i praksis gjennomført under Sovjetregimet gjennom plansystemet. Men ved omleggingen til en markedsbasert økonomi falt egenforsyningen til et minimum. Årsaken ligger i at nesten alle incentivene nå paradoksalt nok stimulerer eksport av fisken. Paradoksalt, fordi de politiske myndighetene og i forvaltningen ønsker at det meste landes i Russland. Faktisk er det slik at det er satt et krav om at det skal være minst 80% egenforsyning av fisk til hjemmemarkedet i henhold til en forordning fra slutten av 1990-tallet. Fra politisk hold fremmes dette synet med jevne mellomrom, mens man samtidig forsøker å etablere systemer for å nå målet. Allerede i 1997 ble det vedtatt et system for fordeling av fiskekvoter som skulle bidra til å nå et slikt mål. Uten å ha noe eksakt tall på dagens nivå kan det likevel antydes at egenforsyningen ligger på et nivå omkring 30-40%. Underdekningen av egne forsyninger dekkes i dag gjennom import av fiskeråstoff, blant annet fra Norge.

Overtakelsen av ansvaret for drift og vedlikehold av bedriftene i Russland, gjennom privatiseringsprosessen, har altså hatt sine konsekvenser på flere hold. Et annet betydelig problem i dag er at den tidligere statsfinansieringen av vedlikeholdsarbeider, nybygg samt at bortfallet av subsidier på eksisterende infrastruktur ble fjernet, eller i beste fall kraftig redusert. Dette har også hatt konsekvenser for distribusjonssystemet for sjømat på hjemmemarkedet. Som en følge av de omfattende endringene i rammebetingelser ble de tidligere store industrikolossene fra Sovjettiden i store trekk lagt ned i sin daværende form. Tilbake står store industrilokaler med tilsvarende stor produksjonskapasitet tomme, mens det gradvis vokser frem en betydelig underskog av små ”enmanns”-bedrifter på forskjellige nivå markedskanalene. Ett eksempel på dette er de utallige små kioskene og gateutvalgene, plassert rundt om der det er praktisk mulig – på gatehjørner, i utkanten av parkanlegg, langs hovedferdselsårer, osv. Hver av disse er operert av den enkelte eier uten noen kobling til hverandre

³ Det finnes flere norske bedrifter som har etablert seg i Russland med rene salgs- eller representasjonskontor, men dette innebærer en helt annen organisering av både drift og økonomisk risikoeksponering enn produksjonsbedrifter.

eller til leverandørene. Overgangen fra plansystemet til det nye regimet var derfor dramatisk, også for norske leverandører av fisk og fiskeprodukter. Med litt andre ord kan de strukturelle endringene beskrives ved at man har fått en overgang fra et fåtall store koordinerte enheter under Sovjetperioden, til dagens situasjon med en ekstrem fragmentering i alle ledd i markedskanalen. Dette gjør at bildet er svært lite oversiktlig for Vestlige bedrifter som ønsker å eksportere til Russland. Selv om det har skjedd en konsolidering i løpet av de siste årene etter rubel-kollapset i august 1998 er det fortsatt slik at fragmenteringen er ekstrem sammenlignet med Europa for øvrig. Det bør imidlertid understrekes at det i dag finnes flere relativt store importører og foredlingsbedrifter som fortrinnsvis er lokalisert i Moskva-området, men også noen i St. Petersburg og Murmansk.

Litt spissformulert finner vi noen synlige effekter på det ovenfor nevnte for vestlige aktører i følgende:

- ?? Norske eksportører av fisk selger ofte store vareparti på åpen kreditt fordi bankvesenet i Russland ikke gir kassakreditt og bankgarantier på samme måte som i Vest.
- ?? Lovverket og/eller håndhevingen av dette kan være avvikende fra det man forventer eller forutsetter i en markedsbasert økonomi.
- ?? Det er fortsatt betydelige ikke-tariffære handelshindringer som begrenser handelen
- ?? Logistikk/transport-funksjonene er preget av imperfeksjoner

4 UTVIKLINGEN AV DE ØKONOMISKE RAMMENE FOR BEFOLKNINGEN I RUSSLAND

At det var til dels betydelige ulikheter mellom de forskjellige lag av folket under Sovjetperioden er ingen stor nyhet. Ei heller bør det være noen stor bombe at dagens Russland også er karakterisert av til dels betydelige sosiale skiller, både mellom sosiale lag, men også mellom de ulike regionene. For å illustrere dette poenget kan man vise til at anslagsvis 10% av Russlands befolkning (pluss en del utenlandske borgere) oppholder seg i Moskva til enhver tid, mens mellom 70-80% av kapitalen i Russland er samlet her. På samme måte, om enn i langt mindre ekstrem grad, disponerer andre vestlig-orienterte byer i det europeiske Russland en relativt høy andel av pengene i regionen sett i forhold til byer og tettsteder i omliggende områder. Eksempler på dette er St. Petersburg og Murmansk som også har en økonomisk særstilling i forhold til sitt omland.

En litt mer generell karakteristikk av befolkningen basert på en undersøkelse (som er gjengitt i Komsomolskaja Pravda 30. juni 2003) antyder at 1-2% av befolkningen i Russland kommer inn under kategorien (rike), ca 20% kan karakteriseres som en del av "middelklassen", og at en stor del av befolkningen har en mindre god økonomi⁴. Ikke desto mindre er det slik at en betydelig større del av befolkningen assosierer seg med denne "økonomiske kategorien" – ca 40%. Dette er imidlertid et normalt fenomen som en finner igjen i de fleste vestlige land. Kategorien "mellomklasse" representerer således et nokså bredt spekter av inntektsnivå. De øvrige, mindre velstående/fattige, representerer et spekter av det lavere inntektssjiktet i

⁴ Blant de som faktisk karakteriseres som fattige er ansatte i yrkesgruppene leger, lærere, statsansatte i mellomledersjiktet og lavere, samt forskere med høyere utdanning men lave lønninger.

Russland der alt fra de ekstremt fattige til de med dårlig men likevel ”levelig” økonomisk situasjon som er ”til å leve med”. I en undersøkelse gjennomført av det russiske vitenskapsakademiet vinteren 2003 fremstilles dette bildet noe mer nyansert, der man også vier noe oppmerksomhet til relevansen av å bruke begrepet ”middelklasse” på forbrukere i Russland. I denne fremstillingen antydes det at 10-12% av befolkningen faller inn under kategorien middelklassen, mens 1-2% av befolkningen karakteriseres som ”rike”, med en månedlig inntekt på mer enn 1.000 USD (mer enn 30.000 rubler). Følgelig er det altså en betydelig andel av den russiske befolkningen som faller inn under kategorien ”fattige”.

Relevansen for fiskerinæringen er at kjøpekraften i de ulike inntektsgruppene direkte påvirker forbruket av fiskeprodukter – både russisk-fanget og importerte produkter. En typisk karakteristikk av de ulike sosiale gruppernes relative forbruk på matvarer er at den laveste inntektsgruppen bruker drøyt 40% av inntektene på mat, mens den ”høyere middelklassen” og den ”lavere middelklassen” bruker henholdsvis ca 24 og 35%. Hovedpoenget her er at en svært stor andel av den russiske befolkningen bruker mellom 35 – 45% av inntektene på å kjøpe mat. Til sammenligning er den samme relative andelen i Norge på 11%. Dette betyr igjen at dersom det kommer betydelige økninger i andre utgiftsposter vil det ha stor betydning direkte og innvirkning på hvordan man prioriterer matbudsjettet i husholdningen hos den jevne russiske husholdning. En slik utgiftspost der man kan forutse til dels betydelige utgiftsøkninger er boutgiftene. Den 9. april 2003 ble den foreslåtte nye reformen for betaling for kommunal husleie og tjenester i Russland endelig vedtatt i tredje (og siste) runde i Statsdumaen, og senere underskrevet av president Putin 8. mai 2003 – og dermed satt i effekt. Dette har lenge vært en fryktet reform blant den russiske befolkningen som nok vil få innvirkning på forbruksmønsteret til den jevne russer.

Status for fiskeforbruket etter oppløsningen av Sovjetunionen er at det er halvert fra ca. 20 til 10 kg. per capita. En del av denne reduksjonen forklares av redusert tilbud på fiskeprodukter, mens en annen supplerende forklaring er prisnivået på fisk i forhold til andre næringsmidler. Økningen i matvareprisene førte til et økt forbruk av brød, poteter samt andre næringsmidler som dyrkes i kjøkkenhager. De siste par årene ser det imidlertid ut til at forbruket av fersk og fryst fisk øker på bekostning av andre tradisjonelle produkter som hermetikk og saltede og røkte fiskeprodukter. Samtidig har det ikke vært noen økning av det totale forbruket i Russland.

Fra russiske myndigheters side er det et ønske om at forbruket av fisk skal økes opp mot minimum 13,5 kg per capita. Blant de tiltakene som man ønsker å sette i verk for å nå dette målet er å øke egne leveranser til hjemmemarkedet med 60% i forhold til volumet i 2001, samt å etablere bedre infrastruktur i form av distribusjonssystem samt foredlingsanlegg. Blant annet finnes det planer for bygging av dette i Moskva Oblast – med statlig finansiering .

HVA KAN NORGE GJØRE, OG HVORFOR?

Russland er Norges største naboland og utviklingen her er således viktig i mer en ett henseende, både sikkerhetspolitisk, økonomisk og kulturelt. Prosessen med privatisering av bedriftene samt integreringen av Russland i de internasjonale markedene har hatt stor og positiv betydning for samhandelen med Norge. Samtidig er det viktig å minne om at eierskapsforholdene og ledelsen i mange (for ikke å si de fleste) bedriftene har en spesiell karakter. På den ene siden er de fleste naturressurs-baserte bedriftene fra Sovjetunionen overtatt av private aktører som vi i Norge kjenner som oligarker. Dette er et ekstremt mindretall som kontrollerer enorme naturressurser - fortrinnsvis de ikke fornybare ressursene som olje og gass, samt verdifulle mineraler, blant annet nikkel. Privatiseringen av disse naturressursene skjedde på midten av 1990-tallet der voucher-programmet og lån-for-aksje programmet som ble initiert av et utvalg av de kommende oligarkene sentrale virkemidler. I praksis førte dette til utrolige overtagelsen av selskapene som kontrollerer utvinningen av store deler av de ikke fornybare naturressursene i Russland til len handfull mennesker.

Når det gjelder fiskerinæringen er situasjonen spesiell i mange henseender. På den ene siden har vi sett at sammenslutningen "Sevryba" ble oppløst og at de fleste kommersielle fiskeri-aktivitetene herunder ble tatt over av en mengde små individuelle aktører – samt restene av de store fiskeriforetakene. Men situasjonen er egentlig forskjellig for fiskeflåten og den landbaserte industrien. Med fare for å overforenkles kan vi si at eierskapet og ledelsen av de nye fiskeribedriftene (flåten) i praksis består av de som satt i ulike lederposisjoner i overgangen fra plan- til den markedsbaserte økonomiske systemet i Russland. Spissformulert ble eiendomsretten overført fra staten til et utvalg av den sittende ledelsen i fiskeriforetakene. I tillegg eksisterer fortsatt en del fiskerkollektiv. På foredlingssiden har det i stor grad vært snakk om reelle nyetableringer, først og fremst fordi det i praksis var lite å ta over fra de tidligere "Sovjet-fabrikkene".

Sett fra et norsk synspunkt vil det være viktig å arbeide for å videreutvikle det økonomiske samkvemmet Russland, fortrinnsvis gjennom langsiktige mål, men også gjennom mer kortsiktige tiltak. I dette ligger det implisitt at handelssamkvemmet begge veier bør ivaretas.

4.1 På kort sikt

Svært forenklet kan man si at importen av hvitfisk til Norge i stor grad ble initiert som et resultat av en tilpasningsstrategi fra russiske fiskeriforetak. Der overlevelse var det overordnede kortsiktige motivet. Tidligere har man på den ene siden hatt relativt store landinger av fersk fisk og relativt rimelige priser på rundfrost fisk, samt at norske bedrifter i tillegg har man kunne sikre seg råstoff gjennom kjøp av russiske fiskekvoter. Etter hvert som læringskurven ble mindre bratt og tilpasningen har kommet noen skritt videre har de russiske fiskeriforetakene funnet alternative markeder til det norske. Dette har vi da også kunnet lese ut av statistikken over landinger av fisk fra Russland det første kvartalet av 2003. For fiskerinæringen i Nord-Norge har den simultane effekten av reduksjoner i landingene av ferskfisk og økte priser på rundfrost fisk gitt alvorlige konsekvenser.

I dag ser vi at overgangen til kvoteauksjoner i Russland har satt en stopper for norske aktører først og fremst fordi de høye auksjonsprisene på fiskerettighetene gjør at råstoffet da blir for kostbart. I år har diskusjonene omkring videreføringen kvoteauksjoner fått ny fart, og alternative fordelingsmekanismer er nå til reell vurdering. Det er imidlertid klart at eventuelle

nye tildelingsformer neppe vil bidra særlig til at norske aktører vil komme i posisjon igjen slik situasjonen var før kvoteauksjonene ble innført. Tvert om ligger det undre som en premiss i ett av forslagene at en relativ andel av kvotene skal landes i Russland. For at dette skal være mulig må man finne løsninger på det sammensatte, kostbare og tidkrevende landingsregimet som eksisterer i dag i russiske fiskehavner.

?? *Fra norsk side vil det likevel være en strategi å åpne for investeringer fra Russland i norsk landbasert industri. Med dette vil man etablere et instrument som genererer genuin interesse og lojalitet for leveranser til Nord-Norge som ikke er tilstede er i dag. Dette er ikke noe nytt forslag, har fortsatt sin relevans.*

?? *En mer uforpliktende strategi er å fortsatt legge (bedre) til rette for at Norge skal oppfattes som innfallsporten til europeiske markeder. Norge har i dag god infrastruktur for omsetning og handtering av fiskeprodukter fryste som ferske, og som har godt omdømme blant russiske fiskeriaktører. Her er det imidlertid en viss uoverensstemmelse mellom sentrale aktører i Norge om hvordan dette best kan gjøres.*

?? *Når det gjelder eksporten til Russland er det viktig å fortsatt arbeide med å avdemppe den negative effekten av de ikke-tariffære handelshindringene inn til Russland. Dette gjelder både logistikkforhold, tollklarering og veterinære forhold for å nevne noe.*

?? *Forenkling og forbedring av betalings- og garantiordninger ved eksport til Russland*

Norge har i hele den post-Sovjetiske perioden arbeidet for å få gjennomslag for de to siste forholdene spesielt. Sett fra Norsk side er dette viktige saker som har potensielt stor betydning for handelssamkvemmet med Russland. Fra Russisk side har det ikke vært særlig bevegelse i disse sakene. Riktig nok har man kommet til enighet i enkeltsaker, med i de større prosjektene som betalings- og garantiordninger samt ikke-tariffære handelshindringer har vi hatt et mer moderat gjennom for våre synspunkter for å uttrykke det forsiktig. Én forklaring på dette som ikke bør undervurderes er den geopolitiske rolle som Norge har i forhold til Russland. På den ene siden representerer vi det europeiske Russlands grense mot Vesten og NATO. Dette har tradisjonelt gitt betydelig grobunn for en til dels sterk negativ retorikk, spesielt i Nordvest-Russland. Dessuten er tross alt Norge en liten nasjon både geografisk og befolkningsmessig med våre drøyt 4 millioner innbyggere (ca 35% av Moskvas innbyggertall. Det er her viktig å ha med at Russland fortsatt betrakter seg selv som en stormakt og derfor ikke vil la seg ensidig diktere av en liten nabostat. Spissformulert kan en si at russiske myndigheter i slike drøftelser betrakter høflig Norge som en ”geografisk parentes” i Vest. Dette kan også illustreres ved å kikke på kartet – sett fra Russland.

4.2 Tiltak på lengre sikt

Problemet har kan likevel ha sin løsning om enn ikke på umiddelbar kort sikt. Her kommer vi inn på de mer langsiktige perspektivet. Det er fortrinnsvis langs tre dimensjoner man bør fokusere:

- ?? Arbeide ut fra et *nasjonalt* perspektiv der Norge tar aktivt del i EUs satsning i forhold Russland, blant annet i det multilaterale Barentssamarbeidet og EUs Nordlige dimensjon – noe som for øvrig på ingen måte utelukker regionale effekter.
- ?? Arbeide målrettet både i forhold til definerte innsatsområder i Russland som i første rekke er Nordvest Russland, men samtidig arbeide mot relevante organisasjoner i Moskva og St. Petersburg.
- ?? Etablere sterke kompetansesentra som fungerer som drivere i det langsiktige samarbeidet med Russland.

Når det gjelder de to første punktene er fellesnevneren det nasjonale perspektivet i motsetning til et ekstremt regionale på fylkes eller regionnivå i Norge. Fiskeriene er som andre naturressurser definert som en føderal ressurs i den russiske føderasjonens konstitusjon, og blir derfor behandlet deretter i den russiske forvaltningen. Likeledes blir forhold som har med utenrikshandel, toll, mv. behandlet av de respektive faginstanser på det spesifikke nivå.

Sannsynligvis er en del av forklaringen på den suksessen i det norsk-russiske samarbeidet innen fiskeriforvaltningen knyttet til at man har valgt å forholde seg til nasjonale strukturer i Moskva, selv om både grensen(e) og de felles fiskeriressursene befinner seg utenfor Murmansk Oblast og Troms og Finnmark fylker. Når Norge har forholdt seg til sin ”nasjonale” motpart – Fiskeriministeriet og senere Fiskerikomiteen i den Russiske Føderasjonen har man altså hatt en innfallsport som har møtt forventningene på Russisk side. I praksis har dette også gitt resultater i form av betydelig enighet i forhandlingene over mange år. Senest for to år siden valgte den norsk-russiske fiskerikommisjonen å bli enige om en treårig avtale. Det er også interessant å legge merke til at høyerestående personer i russiske den russiske fiskeriforvaltningen trekker nettopp det norsk-russiske fiskerisamarbeidet frem som svært vellykket i Russisk fiskeriforvaltning, der Norges deltagelse tilskrives en betydelig del av æren.

Dersom man derimot hadde latt seg friste til å regionalisere arbeidet til den norsk-russiske ”Barentsregionen” ville man etter all sannsynlighet utløse en tradisjonelle russiske konflikten mellom sentrum og region. I tillegg ville man heller ikke nå frem dit beslutningene fattes.

En annen faktor som kan være med på å forklare suksessen til det norsk-russiske fiskerisamarbeidet innen forvaltningen er at dette er tungt forankret i forskning og felles forskningsresultater. Gjennom Sovjet-perioden har det blitt nedfelt en tung tradisjon der forskningen har spilt en viktig rolle som premissleverandør. Slik er det fortsatt, selv om forskningen har fått betydelig vanskeligere arbeidsvilkår i dagens Russland. Selv om det fortsatt er problemer med å gjennomføre felles forskningstokt og å få tilgang til ulike soner i russiske farvann er det liten tvil om at det felle forskningssamarbeidet mellom nasjonale norske og føderale russiske forskningsinstitutt også har bidratt sterkt til å bringe frem en felles standpunkt, men ikke minst en felles forståelse og faglig plattform for beslutningene. Men dette er altså innen det naturvitenskapelige feltet.

Som vi har vært inne på tidligere i rapporten er fortsatt mye av det plan-økonomiske tankegodset og systemtenkningen tilstede i Russland både innen forvaltningen med også blant bedriftsledere. Selv om enkelte nok vil reservere seg fra at dette også gjelder for bedriftslederne har det vist seg at bedriftspraksisen avviker til dels betydelig fra det vi kjenner i Norge og vesten for øvrig. Uansett er det et poeng at en felles norsk-russisk satsning innenfor de økonomisk-administrative fagene generelt og knyttet til fiskeri spesielt sannsynligvis vil være et sterkt virkemiddel for å bedre en rekke av de sidene som nå oppleves som problematiske i forhold til handelen med Russland. Eksempelvis støtter forvaltningen gjerne beslutningene sine på vitenskapelige råd fra sine kompetansemiljø, blant annet det russiske vitenskapsakademiet og det føderale økonomisk administrative bransjeforskningsinstituttet for fiskerinæringen VNIERX (Det all-Russiske Forsknings Vitenskapelige Institutt for Fiskeindustrien)⁵

Ved å bygge opp sterke kompetansesentra kan man på den ene siden bidra i samarbeid næringsliv og med russiske forskere å identifisere kritiske punkter i den russiske økonomi, infrastruktur og institusjonelle rammer. Dette kan igjen danne grunnlag for omforente norsk-russiske forslag til tiltak som vil være både akseptable og nyttige for begge parter i det bilaterale handelssamkvemmet.

⁵ Fritt oversatt og lett forenklet

ISBN 82-7251-??-?

ISSN 0806-6221

(Dersom rapporten er konfidensiell, slett denne siden)