

Administrativ reform i Russland

Geir Hønneland
dr.polit., seniorforsker og
leder for Russlands- og
nordområdeprogrammet,
Fridtjof Nansens Institutt

Jørgen Holten Jørgensen
cand.polit., forsker,
Fridtjof Nansens Institutt

En gjennomgripende reform av Russlands føderale byråkrati ble påbegynt i mars 2004. Antall byråkratiske enheter skulle reduseres, den samlede staben likeså. Nye kategorier ble innført for å avklare ansvarsforholdet og handlingsrommet til det enkelte byråkratiske organ. Denne artikkelen beskriver hovedtrekkene i reformen og diskuterer i hvor stor grad intensjonene er blitt virkelighet. Det er med andre ord ikke innholdet i russisk politikk som sådan som står i fokus i denne artikkelen, men deler av de styringssystemer som skal iverksette politiske beslutninger. Samtidig har den byråkratiske reformen flere ulike målsettinger. Vi velger derfor å ikke redusere diskusjonen til en debatt om for eksempel effektivitets- eller anti-korrupsjonshensynene bak reformen, men lar i stedet artikkelens fokus styres av empirien.

Det finnes en rekke standardverk som tar for seg politisk reform og byråkratisk utvikling generelt under Putin – se for eksempel Michael McFaul, Nikolai Petrov og Andrei Ryabovs *Between Democracy and Dictatorship: Russian Post-Communist Political Reform* (2004), Michael Wallers *Russian Politics Today* (2005) eller Richard Sakwas *Russian Politics and Society* (2002) – men bemerkelsesverdig lite er så langt skrevet om 2004-reformen. Foruten å beskrive reformen og å gjøre opp status for iverksetting per idag, vil denne artikkelen se nærmere på organiseringen av den russiske fiskeri- og miljøforvaltningen. Metodisk bygger disse to casestudi

Artikkelen bygger på Hønneland & Jørgensen (2006), særlig kapitlene 3, 6 og 8. Vi er våre kolleger Anne-Kristin Jørgensen og Arild Moe stor takk skyldig for viktig input til studiene av hhv. fiskeri- og miljøforvaltningen i Russland. Takk også til to anonyme fagfeller og Helge Blakkisrud på NUPI for kommentarer.

ene på flere års studier basert på intervjuer med involverte aktører i både føderalt forvaltningsapparat og de russiske regionene, særlig i nord (Hønneland 2004, 2005, Hønneland & Jørgensen 2003, 2005, Jørgensen & Hønneland 2006). Detaljerte oversikter over våre intervjuer finnes i disse dybdestudiene; formålet i denne sammenheng er å trekke ut hovedtendenser snarere enn å dokumentere. Informasjon om reformen generelt bygger på russiske offentlige dokumenter og medier.

I det videre vil vi først gi et kort tilbakeblikk på situasjonen før 2004-reformen tok til. Deretter belyses iverksettelsesprosessen gjennom de to nevnte casestudiene før vi avslutningsvis diskuterer hvorvidt reformen har blitt gjennomført i samsvar med intensjonene.

Russisk byråkrati fram til 2004

Sovjetunionen var en byråkratisk mastodont. I et system uten privat eiendomsrett og markedsmekanismer var det regjeringens og ministerienes oppgave å administrere alle sider ved landets produksjon, distribusjon og varebytte. Ministeriene i Sovjetunionen var følgelig store, og de var mange. På det meste var det under Stalin flere hundre ministerier, og da Gorbatsjov tok over i 1985, hadde Sovjetunionen fortsatt 81 ministerier og såkalte statskomiteer. Sistnevnte var selvstendige utøvende organer i det sovjetiske byråkratiet, men på nivået under ministeriene. Lederen hadde likevel plass i ministerrådet, den sovjetiske regjeringen.¹

Det faglige nedslagsfelt til ministeriene og statskomiteene var snevert. Samtidig var kommunikasjonen mellom dem begrenset, noe som gjorde dem til lukkede enklaver med praktisk talt ingen kontakt «sidelengs» i byråkratiet. Det enkelte ministerium var til gjengjeld tett integrert vertikalt og var ansvarlig for samtlige produksjons- og næringsmessige aktiviteter innenfor sitt virkeområde, i tillegg til mange aspekter ved livsutfoldelsen til menneskene som hadde sitt arbeid innenfor ministeriets virksomhetsområde. Horisontal kontakt mellom ministeriene var begrenset til toppnivået, altså i ministerrådet. Dette besto av en leder («statsminister»), åtte nestledere («visestatsministre»), ministre og ledere for statskomiteene, samt lederne for de femten unionsrepublikkenes ministerråd.

¹ Som vi skal se, fortsatte denne administrative kategorien å eksistere helt fram til 2004.

En sentral forskjell mellom et ministerium og en statskomité i det post-sovjetiske Russland (i motsetning til i Sovjetunionen) var at lederen i sistnevnte *ikke* hadde sete i regjeringen.

Til sammen godt over hundre medlemmer begrenset minister - rådets evne til å regjere effektivt, og med 1977-grunnloven ble et presidium etablert for å ta seg av den daglige driften. Manglende koordinering av de ulike sektorenes virksomhet forble imidlertid et tydelig kjennetegn på regjeringens arbeid, også etter Sovjetunionens oppløsning i 1991.

Med starten på markedsøkonomiske reformer sto den russiske regjeringens arbeid overfor store endringer. Tilbud og etterspørsel skulle heretter styre økonomien, og regjeringens oppgaver skulle med tiden bli å regulere og legge til rette, snarere enn å delta direkte i landets økonomiske liv. Det enorme planleggingsorganet *Gosplan* og forsyningsorganet *Gossnab* ble begge nedlagt i 1992, da de ikke lenger hadde noen reell funksjon. De gamle spesialiserte industri- og utvinningsministeriene ble enten splittet opp eller gjenoppsto som mer eller mindre selvstendige aktører utenfor regjeringens direkte kontroll (gasselskapet *Gazprom* er for eksempel en direkte etterfølger av det sovjetiske gassministeriet). Men til tross for forsikringer om det motsatte fortsatte det russiske byråkratiet å vokse, om ikke i antall organer så i alle fall i antall ansatte.

Et gjennomgående problem for de russiske regjeringene på 1990-tallet og gjennom Putins første presidentperiode var at det mang - slungne og oppsplittede byråkratiet hindret gjennomføringen av en konsistent reformpolitikk. Regjeringene fungerte i liten grad som et kollegium, men var snarere preget av fraksjonering og interne motsetninger sentrert om de mange visestatsministrene. I tillegg var institusjonaliseringen av ministeriestrukturen mangelfull, og ministerier og statskomiteer ble opprettet og lagt ned tilsynelatende mer eller mindre vilkårlig. I 1992 hadde Russland hele 137 sentrale ministerier og statskomiteer mot 85 på slutten av sovjetperioden, til tross for at Russlands innbyggertall bare utgjorde halvparten av Sovjetunionens. Per oktober 1995 hadde tallet sunket til 73.

Men mens antallet ministerier dermed viste en nedadgående kurve, steg antallet byråkrater kraftig. I 1995 jobbet over 30 000 i det sentrale byråkratiet og 2000 ved statsministerens kontor (teknisk personale utelatt), mens de føderale organene sysselsatte hele ~~3000~~ 3000 tjenestemenn på regionalt nivå. Til sammenlikning hadde det i 1990 vært 187 000 regionale tjenestemenn i hele Sovjetunionen. Slike tall må riktignok tas med forsiktighet, men de kan like gjerne ha vært høyere som lavere. I 2001 hevdet for eksempel finansminister Aleksej Kudrin at antall tjenestemenn hadde blitt redusert med 15 prosent til «bare» 333 232 personer, samtidig som statsdumarepresentant Jegor Ligatsjov, som representerte kommunistpartiet, påsto

at antall byråkrater i løpet av det foregående året hadde økt med 10 000 til 1 340 000 (Sakwa 2002: 123). Sammenliknet med de andre postsovjetiske republikkene hadde Russland et vanskelig utgangspunkt for å reformere byråkratiet da landet arvet holdningene, den byråkratiske organiseringen og ineffektiviteten til det gamle regimet, mens de andre republikkene så å si kunne starte fra null. På midten av 1990-tallet kom fortsatt over tre fjerdedeler av de russiske byråkratene fra det gamle *nomenklatura*-systemet (*ibid.*).

I tillegg til arven fra sovjetsystemet utviklet korrupsjon seg til å bli et alvorlig problem innen byråkratiet. Et korrupt byråkrati er et alvorlig hinder for rettsstaten og demokratiet, og ikke minst for økonomien. Men med fallende lønninger, i den grad lønninger i det hele tatt ble utbetalt, måtte byråkratene på 1990-tallet finne nye måter å overleve på. Mens mange valgte å hoppe av og gå inn i den ekspanderende private sektoren, visste også de gjenværende å bruke sin kreativitet. Kontrollorgan som brann-, sanitær- og veterinærtilsyn holdt seg flytende ved å intensivere antall kontroller: Det var alltid ett eller annet man kunne sette fingeren på, med mindre en passende sum i rene penger ble utbetalt i stedet. Et tredje problem var sammenblanding av det offentlige og det private. Til tross for et generelt forbud fra 1991 mot å drive kommersiell virksomhet på si' har fenomenet vært utbredt, og det er liten tvil om at båndene mellom høyere byråkrater og de store finansielle og industrielle gruppene har vært tette.

Under Putins første presidentperiode fortsatte regjeringen og byråkratiet sitt virke stort sett som før, om enn i sterkere grad enn tidligere underlagt presidentembetets føringer. Blandingen av politiske og kommersielle interesser nådde helt til topps i mange ministerier, og utnevnelser til høyere stillinger ble sett på som en vei til personlig berikelse. Tiden var imidlertid i ferd med å løpe fra noen av de mest korrupte politikerne, først og fremst medlemmer av den såkalte «familien», Jeltsins tidligere innerste krets. For eksempel ble den notorisk korrupte jernbaneminister Nikolaj Aksjonenko avskjediget i januar 2002 og deretter tiltalt for grov korrupsjon. Det skulle imidlertid gå fire år fra Putin tiltrådte og til han fant tiden moden for å erstatte statsminister Mikhail Kasianov, en annen arv etter Jeltsin-klanen. Rett i forkant av presidentvalget i mars 2004 avskjediget Putin Kasianov-regjeringen og utnevnte den heller ukjente Mikhail Fradkov til ny statsminister. Samtidig ble også en gjennomgripende reformplan for regjeringsstrukturen lansert. Typisk for russisk politikk skulle regjeringsreformen ledes fra presidentadministrasjonen og ikke fra statsministerens kon -

tor. Dmitrij Kozak, en av Putins mest betrodde medarbeidere og nyutnevnt nestleder i Kreml, fikk tilsyn med gjennomføringen av reformen.

Reformens innhold

Reformen innførte en ny tredelt struktur som hele regjeringsapparatet heretter skulle tilpasses. De gamle statskomiteene skulle bort. Disse hadde hatt en noe utydelig stilling i og med at de hadde et ministeriums ansvar på sitt kompetanseområde, men manglet sete i regjeringen. Det føderale byråkratiet skulle fra nå av bestå av tre typer organer med hver sine klart definerte arbeidsområder:

- ministerier (*ministerstva*)
- føderale direktorater (*agentstva*)
- føderale tilsyn eller tjenester (*sluzjby*)

Reformen hadde flere siktemål. For det første skulle den klargjøre hvilke organer som står for hva. Ideelt sett skulle det heretter ikke være tvil om ansvarsforholdet til det enkelte organ. Dobbeltarbeid skulle unngås, og de organer som ikke maktet å rettferdiggjøre sin eksistens ble nedlagt. Øverst i det nye regjeringshierarkiet er ministeriene, som står for utforming av politikk innenfor sitt ansvarsområde, mens iverksettingen av denne politikken overlates til direktoratene. Oppsyns- eller tilsynsaktivitetene er lagt til de såkalte tilsynene (eller tjenestene, som er den direkte oversettelsen fra russisk). Sistnevnte kategori omfatter også et knippe organer knyttet til statens sikkerhet, som Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB), Den føderale etterretningstjenesten og Den føderale vakttjenesten – Russlands parallell til det amerikanske Secret Service. Poenget med det hele er altså å skille politikktutformende, iverksettende og kontrollerende oppgaver fra hverandre. Dette skulle gi større åpenhet rundt beslutningsprosessen og minske mulighetene for storstilt korrupsjon.

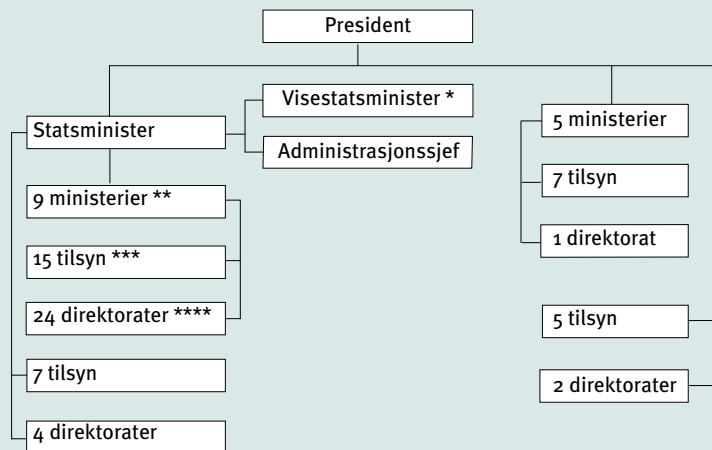
De fleste direktoratene og tilsynene er underlagt et ministerium. Kun ministerier har som nevnt rett og kompetanse til å utforme politikk og bestemme retningslinjene for virksomheten, men disse skal ikkeblande seg inn i direktoratenes og tilsynenes daglige arbeid eller i enkeltsaker. Eksempelvis har kulturministeriet tre føderale direktorater (arkivdirektoratet, direktoratet for publikasjoner og informasjon, samt direktoratet for kultur og kinematografi) og ett føderalt tilsyn (med det noe overveldende navnet Tilsynet for

overvåking av lovoverholdelse innenfor massekommunikasjon og vern av kulturarv). Men det er ikke slik at et ministerium *må* ha både direktorater og tilsyn under sin paraply. Finansministeriet har for eksempel fire tilsyn, men ingen direktorater. Ministeriet for regional utvikling har kun ett direktorat og ingen tilsyn. Og det store og viktige innenriksministeriet, som blant annet organiserer føderasjonens politivesen, har ingen direktorater og kun ett tilsyn, den føderale migrasjonstjenesten. Hovedtrekkene i den nye strukturen framgår av figur 1.

For det andre skulle reformen redusere antall ministerier for å gjøre regjeringkollegiet mer styringsdyktig. Blant ministerier som ble oppløst finner vi blant annet jernbaneministeriet og atomenergiministeriet. Som et vertikalt integrert organ med ansvar for både politikkutforming og drift av jernbanene, var jernbaneministeriet en typisk levning fra sovjetperioden. I 2003 ble jernbanene skilt ut fra jernbaneministeriet og organisert som et frittstående statselskap, og med Kozaks reformer ble det politiske ansvaret for jernbanen

lagt til transportministeriet. Forvaltningen av skinnegang, jernbanelinjer o.l. ble organisert som et eget jernbanedirektorat under samme ministerium, og tilsynsvirksomheten ble lagt til det nye transporttilsynet. Totalt ble antall ministerier redusert fra 24 til 14. Tilsvarende skjedde en reduksjon i antall regjeringskommisjoner. I henhold til et dekret utstedt av statsminister Fradkov 20. april 2004 ble funksjonene til hele 146 mer eller mindre sovende regjeringskommisjoner avviklet. Som en kuriositet kan nevnes at Den interdepartementale kommisjonen for ivaretagelse av de russiske

Figur 1) Hovedtrekk i Russlands føderale byråkratiske struktur etter reformen i 2004



* Høsten 2005 ble antall visestatsministre utvidet fra én til tre.

** I etterkant har det blitt opprettet to nye ministerier for henholdsvis informasjonsteknologi og kommunikasjon og for regional utvikling.

*** I etterkant ble et nytt tilsyn opprettet.

**** Landbruksdirektoratet er siden nedlagt, mens tre andre er opprettet, slik at det totale antallet idag er 26.

interesser, produksjon og forskning på Svalbard var en av disse.

For det tredje skulle reformen drastisk redusere bemanningen i ministeriene. I russisk og sovjetisk tradisjon har det for eksempel vært vanlig at regjeringen omfatter et stort antall viseministre. De russiske regjeringene har som nevnt ovenfor hatt en tendens til å være dominert og ikke minst fraksjonert av visestatsministrene og deres «grupper». Kozaks reform skar antall visestatsministre ned fra seks til én, og i hvert enkelt ministerium skulle det heretter ikke være mer enn to viseministre. Dette var en betydelig reduksjon. For eksempel hadde ministeriet for økonomisk utvikling og handel hele 12 viseministre og tre såkalte «første viseministre» før reformen, mens finansministeriet hadde henholdsvis ni og tre. Totalt ble antall viseministre redusert fra hele 250 til 28. Tilsvarende restriksjoner ble innført også på lavere nivåer: for eksempel skulle avdelingsdirektører i ministeriene ikke lenger kunne ha mer enn to visedirektører.

Vi har så langt beskrevet generelle sider ved 2004-reformen og hvordan det russiske byråkratiet er organisert på regjeringsnivå. I det følgende vil vi se nærmere på to casestudier av henholdsvis fiskerisektoren og miljøsektoren for å se på erfaringene med implementeringen av reformen.

Erfaringer fra fiskeriforvaltningen

Den føderale russiske fiskeriforvaltningen har blitt sterkt berørt av 2004-reformen. I Sovjetunionen var fiskerisektoren organisert i et eget ministerium. Etter unionsoppløsningen ble det føderale fiskeriforvaltningsorganet noen måneder underlagt det nye russiske landbruksministeriet, før det gjenoppsto som eget uavhengig forvaltningsorgan som statskomiteen for fiskerier (*Goskomrybolovstvo*). Med 2004-reformen falt statskomiteene bort som egne organer, og i tråd med reformens hovedkrav ble statskomiteen for fiskerier lagt ned og oppgaver knyttet til politikkutforming, iverksetting og oppsyn på fiskerisektoren fordelt mellom de tre nye kategoriene ministerier, direktorater og tilsynstjenester.

Utvikling av lover og regler samt annen politikkutforming ble lagt til en nyopprettet fiskeriavdeling under landbruksministeriet, og fiskerisektoren mistet med dette sitt selvstendige politikkutformende organ. Et fiskeridirektorat (*Rosrybolovstvo*) ble etablert for å ta seg av alle typer teknisk regulering og gjennomføring av tiltak som landbruksministeriet treffer på fiskerisektoren. Ansvaret for fiskerikontroll ble lagt til det føderale tilsynet for dyre- og

plante helse (*Rosselkhoznadzor*). Dette er eneste tilsyn innenfor landbruksministeriets ansvarsområde, og det driver kontroll med dyre- og plante helse, jakt og fiske. Fiskerioppsynet i Russlands økono miske soner ligger fortsatt under grensestyrkene, som på sin side ble innlemmet i Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) i 2003.

Fiskeridirektoratet beholdt den gamle statskomiteens lokaler og brorparten av personellet. Videre er det dette organet som nå eier forsknings- og utdanningsinstitusjonene som tidligere lå un - der statskomiteen. Sånn sett kan det betraktes som en videreføring av det gamle fiskerikompleksets forvaltningsapparat. Men det er sterkt vingeklippt sammenliknet med forløperne: Kvotefordeling og annen politikktutforming er overført til landbruksministeriet og kontrollen til tilsynet for dyre- og plante helse. Etter en langvarig strid mistet direktoratet også ansvar for lisensiering av fiskefartøy til sistnevnte tjeneste i 2005. På den andre siden er det tale om å la direktoratet igjen få hånd om kvotefordelingen fordi denne etter fordelingsprinsippene som ble innført i 2003, har fått et svært tek nisk preg. Kvotene skal fordeles på grunnlag av siste års fangster, og det er lite politisk manøvreringsrom. For øvrig er eiendomsfor valtning og tjenesteyting på fiskerisektoren sentrale virksomheter for direktoratet.

På regionalt nivå fremstår de gamle fiskerioppsynene (de såkalte *rybvod'ene*) ikke lenger som kontrollorganer, men som det føderale fiskeridirektoratets regionale kontorer. Ettersom de fleste inspek - tører og oppsynsbyråkrater er overført til de regionale enhetene til tilsynet for dyre- og plante helse, framstår de tidligere oppsynene også som svært redusert – som halvtomme skall for ennå udefinerte oppgaver innen næringsutvikling og tjenesteyting. Regionale myn digheter har på sin side mistet all innflytelse på kvotefordelingen i havfisket og ser i det minste i det nordlige basseng ut til å rette fokus mot utvikling av kystfiske.

Den nye føderale forvaltningsstrukturen innenfor landbruks- og fiskerikomplekset framgår av tabell 1.

Ved utgangen av 2004 fikk Den russiske føderasjonen sin første fiskerilov. Parlamentet hadde helt siden begynnelsen av 1990-tal - let arbeidet med en slik lov, og flere ganger rundt årtusenskiftet var den svært nær å bli vedtatt. Nærmest var man våren 2001, da lovforslaget hadde passert både Statsdumaen og Føderasjonsrådet. Presidenten la imidlertid ned veto med henvisning til at det stred mot annen føderal lovgivning. Før den tid hadde uenigheten i parlamen tet hovedsakelig bunnet i ulike syn på regionenes rolle; guvernørene i Føderasjonsrådet var naturlig nok interessert i å opprettholde den

Tabel 1. Russisk føderal landbruks- og fiskeriforvaltning etter reorganiseringen i 2004

Føderalt ministerium (politikkutforming)	Landbruksministeriet	
Føderale direktorater (iverksetting)	Det føderale fiskeridirektoratet (<i>Rosrybolovstvo</i>) Det føderale landbruksdirektoratet (<i>Rosselkhoz</i>)*	
Føderale tilsyn (kontroll)	Det føderale tilsynet for dyre- og plantehele (<i>Rosselkhoz nadzor</i>)	Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) (direkte underlagt presidenten)

*) Lagt ned ved årsskiftet 2005–06. Iverksetting av landbrukspolitikken ligger etter det hos landbruks - ministeriet selv.

betydelige innflytelsen de hadde tiltatt seg over kvotefastsettelsen under Jeltsin. Etter årtusenskiftet var resentraliseringen i russisk politikk et faktum, og forslaget til fiskerilov ble tilpasset både endringene i kvotefordeling fra 2003 og den nye institusjonelle ordningen som var blitt innført i 2004. Da fiskeriloven trådte i kraft på nyåret 2005, brakte den således ingen endringer verken i reguleringspraksis eller ansvarsforhold. Det eneste unntaket av en viss betydning var at kvoter skulle baseres på det aktuelle rederiets fangster fem år i forveien istedenfor tre.

Mer enn noe annet sluttførte dermed fiskeriloven utviklingen mot økt stabilitet og forutsigbarhet i russisk fiskeriforvaltning: Med de grunnleggende institusjonelle trekk og forvaltningsformer nedfelt i lovs form er barrierene høyere for nye endringsforsøk fra tilfeldige maktpersoner og -konstellasjoner. Og reguleringene selv har et materielt innhold som verner «brukerne» mot vilkårlighet: Fiskekvotene skal fastsettes på bakgrunn av dokumenterte fangstresultater og ikke etter en tilfeldig byråkrats forgodtbefinnende. Videre skal andelen av totalkvoten fastsettes for fem år framover.

Erfaringer fra miljøforvaltningen

Den russiske miljøvernpolitikken har sammen med sitt ansvarlige utøvende organ opplevd diverse organisatoriske endringer siden en egen statskomité for miljøvern (*Goskomprroda*) første gang ble etablert i 1988. I perioden 1991–96 hadde miljøvernorganet ministeriums status (*Minerologija*, senere *Minprroda*) før det igjen ble redusert til en statskomité (*Goskomekologia*). I 2000 besluttet

imidlertid Putin å nedlegge statskomiteen og overføre deler av ansvarsområdet til en egen avdeling under naturressursministeriet (som i sin tur var blitt etablert på grunnlag av statskomiteen for mineralressurser i 1996). Etter 2004-reorganiseringen fortsetter naturressursministeriet å være ansvarlig for politikkutforming på miljøvernområdet. Lover og reguleringer vil altså fremdeles bli utarbeidet på dette nivået. Tre føderale direktorater er opprettet under ministeriet for å ta hånd om iverksettelsen av politikk på områdene vannressurser, skogbruk og mineralressurser. I tillegg ble det etablert et organ – delvis på restene av det gamle miljøvernbyråkratiet – kalt Den føderale oppsynstjeneste for naturvern og ressursbruk (*Rosprirodnadzor*) (i det videre for enkelhets skyld omtalt som naturressurstilsynet). Dette organet har imidlertid et langt mer begrenset ansvarsområde enn den tidligere avdelingen for miljøvern innenfor naturressursministeriet, noe vi kommer tilbake til nedenfor.

Naturressursministeriet har imidlertid ikke eneansvar for miljøforvaltningen. Innenfor det såkalte «atomkomplekset» mistet atomenergiministeriet (*Minatom*) sin status som ministerium og finnes nå som et føderalt direktorat for atomenergi utenfor ministeriestructuren (etter først en periode å ha vært underlagt det nye industri- og energiministeriet). Med utgangspunkt i det gamle strålevernet (*Gosatomnadzor*) og den tidligere oppsynstjenesten for teknisk sikkerhet i bergverksindustrien (*Gosgortekhnadzor*) er det videre etablert et nytt, frittstående tilsyn som hovedsakelig skal arbeide med å utstede tillatelser til og kontrollere industriutslipp. Dette nye organet er direkte underlagt regjeringen og heter offisielt Det føderale tilsyn for økologi, teknologi og strålevern (*Rostekhnadzor*). Noe forenklet vil vi i det følgende omtale det som forurensingstilsynet.

Også uavhengig av noe ministerium – det vil si direkte under regjeringen – finner vi et tilsyn med kompetanse på miljøforvaltning, nemlig det føderale tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking (*Rosgidromet*). Dette har, som sin institusjonelle forløper, rene måleoppgaver knyttet til miljøvern, og det har dessuten koordinerende funksjoner i russisk klimapolitikk. De ulike organene under naturressursministeriet, samt andre organer involvert i miljøvern (innenfor atomkomplekset eller direkte underlagt regjeringen), er listet i tabell 2.

Fire organer peker seg ut som særlig interessante i en diskusjon av dagens russiske miljøpolitikk. For det første har som sagt naturressursministeriet det overordnede ansvar for å utforme landets

Tabel 2: Statsorganer involvert i miljøvern etter reorganiseringen av det føderale byråkrati i 2004

Føderalt ministerium (politikkutforming)	Naturressursministeriet	
Føderale direktorater (iverksetting)	Det føderale vannressursdirektoratet (<i>Rosvodresursy</i>) Det føderale skogbruksdirektoratet (<i>Rosleskhoz</i>) Det føderale mineralressursdirektoratet (<i>Rosselkhoz nadzor</i>)	Det føderale direktoratet for atomenergi (<i>Rosatom</i>) (direkte under regjeringen)
Føderale tilsyn (kontroll)	Det føderale naturressurstilsynet (<i>Rosprirodnazor</i>)	Det føderale forurensningstilsynet (<i>Rostekhnadzor</i>) (direkte under regjeringen) Det føderale tilsynet for hydrometeorologi og miljøovervåking (<i>Rosgidromet</i>) (direkte under regjeringen)

miljøpolitikk, herunder lovverk og konkrete reguleringer. For det andre finnes det etter reorganiseringen tre føderale tilsyn relatert til miljøvern, det ene underlagt naturressursministeriet (naturressurstilsynet) og de to andre direkte under regjeringen (forurensningstilsynet og hydrometeorologi- og miljøovervåkingstilsynet). Naturressurstilsynet bygger i utgangspunktet institusjonelt på det tidligere miljøbyråkratiet, forurensningstilsynet på det tidligere strålevernet og tilsynet for teknisk sikkerhet, mens hydrometeorologi- og miljøovervåkingstilsynet i all hovedsak er en videreføring av det gamle organet med samme navn.

Som nevnt over ble naturressurstilsynet i mars 2004 etablert som et oppsynsorgan for «naturvern og ressursbruk». Da den nye strukturen for naturressursministeriet og underliggende etater ble formelt vedtatt et halvt års tid senere, var ordet «naturvern» tatt ut. Naturressurstilsynets hovedoppgave er i tråd med dette å drive kontroll med overholdelse av produksjonsstandarder og lover innenfor ressursutvinning og ressursforvaltning på land og på kontinentalsokelen. Til tross for at «naturvern» ble tatt ut av navnet etter kort tid, har naturressurstilsynet likevel en rekke oppgaver knyttet til oppsyn i naturforvaltningen. Særlig bør det framheves at det fortsatt har ansvar for de omfattende russiske verneområdene, som reservater og nasjonalparker. Tillatelser til og kontroll av utslipp til vann og luft er derimot overført fra det gamle miljøbyråkratiet til det nyetablerte forurensningstilsynet. Dette organet har også ansvaret for tilsyn med

Tabel 3: Hovedoppgave til de viktigste organene i russisk miljøvern etter 2004*

Naturressursministeriet	politikkutforming (lovverk, reguleringer osv.)
Det føderale naturressurstilsynet (<i>Rosprirodnadzor</i>)	kontroll med overholdelse av produksjonsstandarder og lover innenfor ressursbruk og ressursforvaltning kontroll med verneområder (reservater, nasjonal - parker osv.)
Det føderale forurensingstilsynet (<i>Rostekhnadzor</i>)	utstede utslippstillatelser kontroll med industriutslipp kontroll med atominstallasjoner
Det føderale tilsynet for hydro-meteorologi og miljøovervåking (<i>Rosgidromet</i>)	måling av industriutslipp og forurensing koordinering av klimapolitikk

*) Listen over ansvarsområder er ikke ment å være uttømmende, men angi hovedtrekk.

sikkerheten i industrien og ved utnyttelse av mineralressurser, og det utsteder lisenser for igangsettelse av tekniske anlegg og produksjon. Ansvarsforholdet mellom naturressurstilsynet og forurensingstilsynet er fortsatt ikke helt avklart. For eksempel er det usikkert hvilket av organene som skal forestå miljøkonsekvensutredninger innenfor ulike områder (foreløpig synes denne oppgaven å være delt mellom dem). De enkelte organers hovedoppgaver er listet i tabell 3.

Russisk miljøforvaltning var i 2004 og 2005 preget av apati og handlingslammelse. Alle ansatte i naturressursministeriets gamle miljøvernavdeling ble sagt opp i forbindelse med reorganiseringen i mars 2004. Noen fikk tilbud om nytt arbeid i løpet av høsten og vinteren 2004–05, men en rekke ressurspersoner hadde i mellomtiden funnet seg annet å gjøre. Mange fortsatte å gå på jobb selv etter at de var oppsagt, men kunne i praksis gjøre lite ettersom de manglet formell instruks om å drive miljøpolitikk. Ledige stillinger ble i stor grad fylt opp av såkalte *siloviki*, det vil si personer med bakgrunn fra forsvar, sikkerhetsstyrker eller politi. Forurensingstilsynet fikk for eksempel i desember 2005 en ny leder med militær bakgrunn. Dette antyder at de nye tilsynene nok er mer innrettet mot å skape «orden» enn å drive miljøvern.

Ansvarsfordelingen mellom de russiske føderale miljøvernorganene må ikke betraktes som endelig fastlagt. Det vil kunne skje nye forskyvninger av ansvarsområder og opprettelse av nye organer. Naturressursministeriet har for eksempel satt fram forslag

om å etablere et føderalt miljøverndirektorat. Foreløpig finnes det ikke noen iverksettende miljøvernmyndighet i Russland, kun et politikkkutformende ministerium og tre kontrollerende tilsyn.

I hvilken grad har reformen blitt iverksatt?

Den russiske regjeringen har med reformen fått et strømlinjeformet, oversiktlig og ryddig ansikt utad. Skillet mellom politikkkutformende, iverksettende og kontrollerende funksjoner er et viktig ledd i å avklare ansvarsområder, åpne beslutningsprosessen og hindre korrupsjon. Den betydelige slankingen på ministerienivå skulle på sin side borge for et mer styringsdyktig og handlekraftig regjeringsskollegium. Men en ting er intensjoner, noe annet de faktiske resultater av reformen. Selv om det fortsatt er relativt kort tid siden den administrative reformen ble iverksatt, vil vi forsøke oss på noen foreløpige konklusjoner.

Regjeringen ble som nevnt betydelig slanket: Antall ministerier ble redusert fra 24 til 14, delvis ved sammenslåinger og delvis ved at ministerier ble nedgradert til det nyinnførte direktoratnivået. Det skulle imidlertid ikke gå mer enn et par måneder før to nye ministerier ble etablert – ministeriet for informasjonsteknologi og kommunikasjon og ministeriet for regional utvikling. Økningen endrer selvsagt ikke ved reformens hovedintensjoner, men den viser i det minste at *ad hoc*-tilnærmingen til de byråkratiske institusjonene fortsatt er høyst levende i den russiske administrasjonen.

Regjeringen ble dessuten klart mer strømlinjeformet ved at de gamle statskomiteene ble fjernet som administrative enheter. Politikkkutforming – i den grad regjeringen kan sies å være engasjert i dette (jf. presidentens dominans i russisk politikk) – skulle forbeholdes ministeriene alene. Til gjengjeld skulle ministerienes virksomhet også begrenses til nettopp politikkkutforming; iverksettende og kontrollerende oppgaver ble overlatt til direktoratene og tilsynene. Av de til sammen 34 direktoratene og 35 tilsynene som har blitt opprettet, var henholdsvis 28 og 23 underlagt et ministerium.² De resterende 6 direktorater og 12 tilsyn er direkte underlagt enten statsministeren eller presidenten, og deres stilling ser ut til å ha likheter med de gamle statskomiteenes. Eksempelvis har Den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) status som tilsyn, men gitt den vekt nasjonale sikkerhetsspørsmål har i russisk politikk er organet utvilsomt et av de mektigste i den russiske administrasjonen, og

² Ett direktorat, landbruksdirektoratet, er som nevnt siden blitt nedlagt, slik at antallet ministeriekontrollerte direktorater i dag er 27.

det har åpenbart en viktig politikktutformende rolle.

Samtidig har det også vært store problemer med iverksettingen. Reformen var ment å klargjøre rollene til de ulike regjeringsorganene, men den førte innledningsvis til ikke så rent lite uklarhet i det russiske byråkratiet. Tautrekking mellom byråkratiske organer er selvsagt ikke noe eget for Russland, men som resultat av reformen har en rekke organisasjoner blitt opprettet eller videreført uten klart definerte arbeidsområder. Vi så i casestudien av miljøvernbyråkratiet at både forurensingstilsynet og naturressurstilsynet ønsker å få ansvar for miljøkonsekvensutredninger samtidig som det fortsatt mangler et organ for iverksetting av miljøpolitikken. Innen landbrukssektoren ble landbruksdirektoratet nedlagt i slutten av 2005 – etter bare et drøyt års virke – og dets iverksettende funksjoner overtatt av landbruksministeriet. Dette synes å rime dårlig med reformens intensjoner om skille mellom politikktutformende og iverksettende oppgaver.

Et annet problem er knyttet til ambisjonen om å slanke byråkratiet. Siden Putin ble president i 2000, har tvert imot antall tjenestemenn i det føderale byråkratiet økt hvert eneste år med unntak for 2001. I 2005, året etter at reformen ble igangsatt, ble det opprettet 143 500 nye stillinger, en økning på 10 prosent sammenliknet med året før, og ifølge den statlige statistiktjenesten *Rosstat* er antall byråkrater nå oppe i hele 1,46 millioner, sikkerhetstjenestene ikke medregnet (Butrin & Shishkin 2006). Den største økningen har kommet i føderale organers nyopprettede regionale avdelinger.

Reformen var dessuten ment å skjære drastisk ned på antall visestatsministre, ministre og viseministre i regjeringen. Dmitrij Kozak, reformens far, annonserte 1. april 2004 at man heretter ville tillate kun én visestatsminister i regjeringen og maks to viseministre i hvert ministerium (Waller 2005: 56). Med Russlands for tiden 16 ministerier skulle antallet viseministre dermed ikke overstige 32 – men per mars 2006 er antallet allerede økt til 57. Utenriks- og forsvarsministeriet har henholdsvis sju og fem viseministre hver, mens de øvrige ministeriene har mellom to og fire. Her kan vi med andre ord trygt slå fast at reformens intensjon ikke lenger er oppfylt. Høsten 2005 utnevnte Putin dessuten to nye visestatsministre i tillegg til den sittende Aleksandr Zjukov: Forsvarsminister Igor Ivanov ble nå i tillegg visestatsminister med særlig ansvar for forsvarsrelaterte spørsmål, mens Dmitrij Medvedev, tidligere nestleder i presidentadministrasjonen og av mange spådd å bli Putins etterfølger, gikk over til regjeringen som første visestatsminister med et særskilt ansvar for de såkalte nasjonale prosjektene (programmer som skal

styre økonomiske ressurser til utvalgte sektorer), samt et overordnet ansvar for politikktutforming innen miljøvern, ressursforvaltning, justis, massekommunikasjon og markedsreform.

Med to nye visestatsministre er antallet nå oppe i tre, og spekulasjonene i russisk presse går allerede om at en fjerde snart vil komme. Dette er neppe godt nytt for statsministeren, og den russiske praksisen med en regjering av visestatsministre, støttet av hver sine grupperinger, kan være på vei tilbake etter bare halvannet års pause. Det har aldri vært tvil om at statsminister Fradkov ikke er regjeringens reelle leder; etter de siste utnevnelsene er det bare enda klarere at regjeringen styres fra Kreml og ikke Det hvite hus (det russiske regjeringsbygget).

Så var det heller aldri reformens hensikt å rokke ved presidentens dominerende rolle overfor regjeringen. Et særtrekk ved den russiske regjeringens organisering er at den er delt i to: Den såkalte maktblokken, bestående av ministeriene for forsvars-, utenriks-, innenriks- og justispolitikk samt ministeriet for krisehåndtering, i tillegg til et knippe sikkerhetsorganer som FSB og etterretningstjenesten, svarer direkte til presidenten. De resterende 11 økonomiske og sosiale ministeriene ligger under statsministeren. Disse er viktige nok – men det er ikke her makten ligger, og også disse er gjenstand for klare føringer fra presidentens administrasjon. Statsministeren selv utnevnes jo også av presidenten.

2004-reformen synes foreløpig heller ikke å gi resultater på hva som var et viktig underliggende mål: å etablere et velfungerende og effektivt byråkrati med insentiver for byråkratene til å tjene folket snarere enn seg selv. Med et forbehold om at det fortsatt er litt tidlig å evaluere, ser foreløpig det motsatte ut til å ha skjedd. Korrupsjonsnivået i Russland har tvert imot nådd nye høyder: På Transparency Internationals liste over korrupsjonsnivået i verdens stater i 2005 falt Russland fra 90. til en lite ærerik 126. plass, en plass landet deler med stater som Niger, Sierra Leone og Albania (Transparency International 2005). Andre rapporter har bekreftet dette bildet; ifølge en av dem betaler russiske forretningsfolk rundt 316 milliarder amerikanske dollar årlig i bestikkelser, en sum som grovt tilsvarende to og en halv ganger inntektene i det russiske statsbudsjettet (Myers 2005). Størsteparten av beløpet går til bestikkelser for å få eksportlisenser og -kvoter, statlige budsjetttransaksjoner, tolltjenester, privatiseringsavtaler, byggetillatelse o.l. At dette har negative følger for landets økonomi, er opplagt. Putins frittalende økonomiske rådgiver Andrej Illarionov konkluderte høsten 2005 med at det i Russland er «for mye inkompetent stat, og for lite

økonomisk frihet» (Konistsjeva & Panina 2005). Illarionov gikk av ved juletider samme år, fordi det «ikke lenger var mulig å påvirke landets økonomiske politikk i riktig retning» (Illarionov 2006).

Byråkrater er i utgangspunktet godt avlønnet i Russland, særlig sammenliknet med den såkalte «budsjettsfæren», det vil si offentlig ansatte i tjenesteytende virksomhet, som for eksempel lærere og leger. I mange tilfeller fungerer likevel mulighetene for til dels betydelige skjulte inntekter som et viktig insentiv for å søke jobb i byråkratiet. De høyeste stillingene er selvsagt også de mest attraktive, og håpefulle til en ledig stilling er ifølge businessmagasinet *Kompanija* etter sigende villige til å betale store summer: En ministerpost kan koste 10 millioner dollar, mens en guvernørstilling kan gå for opp mot 8 millioner dollar (Mereu 2006). Kvalifikasjonskriteriene for å bli ansatt synes ofte å være helt andre enn de faglige. Russisk presse har gjentatte ganger poengtert at logikken for ansettelser til høyere statlige stillinger i dagens Russland ikke på noen måte bygger på kandidatens kvalifikasjoner, men på vedkommendes bånd og lojalitet til de øverste myndighetene. Beskjeden til tjenestemennene er klar: Motsi ikke presidenten eller din nærmeste overordnede – men gjør ellers hva enn du vil.

Oppsummering

Som antydnet er det i skrivende stund vanskelig å gi noen entydig vurdering av 2004-reformen, til det har det gått for kort tid. På den ene siden vil vi være varsomme med å karakterisere reformen som mislykket selv om enkeltelementer ikke har latt seg gjennomføre og det på noen felt kan observeres en endring tilbake til utgangspunktet. Som i de fleste andre land endres ansvarsforholdene mellom ministeriene også i Russland fra tid til annen; nye ministerier vil opprettes og andre legges ned.

På den annen side er det tegn som tyder på at reformens ånd er i ferd med å settes til side. Mens det har vært en liten økning i antall ministerier siden reformen tok til, har det blitt dramatisk flere viseministre. Det totale antall byråkrater har dessuten økt betydelig siden reformen ble introdusert. Videre har de nye direktoratene og tilsynene neppe blitt så uavhengige av sine moderministerier – de fleste er jo underlagt et ministerium – som reformen tok sikte på. Direktoratene og tilsynene får både ressurser og instruksjoner fra ministeriene (eventuelt direkte fra statsministeren eller presidenten, avhengig av formelt underordningsforhold), og etablerte institusjonelle rutiner kan fortsette til tross for endringer i formell

organisering.

Casestudiene har avdekket flere slike eksempler på utvanning av reformene. Det nye fiskeridirektoratet overtok for eksempel ikke bare flesteparten av arbeidsoppgavene til den gamle statskomiteen for fiskerier, det beholdt også komiteens lokaler og flesteparten av de ansatte. I mange henseende oppfattes derfor direktoratet som en videreføring av statskomiteen. Til alt overmål er det også på tale å «tilbakeføre» ansvaret for kvotefordeling – den uomtvistelig viktigste forvaltningsoppgaven på fiskerisektoren – fra landbruksministeriet til direktoratet (eller den tidligere komiteen, om man vil). Et enda tydeligere utslag av samme tendens er nedleggningen av landbruksdirektoratet mindre enn to år etter at det ble etablert, og «tilbakeføringen» av organets iverksettende funksjoner til landbruksministeriet. I sum begynner de institusjonelle forhold på denne sektoren til forveksling å se ut som de gjorde før 2004. De «frittstående» direktoratene og tilsynene, det vil si de som ikke er underlagt noe ministerium, har også trekk som ikke er helt ulik de gamle statskomiteene, som reformen altså tok sikte på å fjerne. At reformene ikke følger noen rettlignende kurs i iverksettingsprosessen, kan dermed allerede nå slås fast.

Litteratur

- Butrin, Dmitry & Maxim Shishkin (2006) Vertical of Manpower *Kommersant* 12. april (www.kommersant.com).
- Hønneland, Geir (2004) *Russian Fisheries Management: The Precautionary Approach in Theory and Practice*. Leiden & Boston, MA: Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic Publishers.
- Hønneland, Geir (2005) Fisheries Management in Post-Soviet Russia: Legislation, Principles and Structure. *Ocean Development & International Law* 36 (2): 179–94.
- Hønneland, Geir & Anne-Kristin Jørgensen (2003) *Implementing International Environmental Agreements in Russia*. Manchester: Manchester University Press.
- Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2005) Federal Environmental Governance and the Russian North. *Polar Geography* 29 (1): 27–42.
- Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2006) *Moderne russisk politikk: En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Illarionov, Andrej (2006) Drugaja strana. *Kommersant* 23. januar.
- Jørgensen, Jørgen Holten & Geir Hønneland (2006) Implementing Global Nature Protection Agreements in Russia. *Journal of International Wildlife Law and Policy* 9 (1): 33–53.
- Konistsjeva, Tatjana & Tatjana Panina (2005) Andrej Illarionov: Opasnyj povorot. *Rossijskaja gazeta* 23. september.
- McFaul, Michael, Nikolai Petrov & Andrei Ryabov (red.) (2004) *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-communist Political Reform* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Mereu, Francesca (2006) Bureaucrat Numbers Booming Under Putin. *Moscow Times* 13. april.
- Myers, Steven Lee (2005) Pervasive Corruption in Russia is «Just Called Business». *New York Times* 13. august.
- Sakwa, Richard (2002) *Russian Politics and Society*. London & New York, NY: Routledge.
- Transparency International (2005) *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005*. Berlin: Transparency International.
- Waller, Michael (2005) *Russian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.