

# **Evaluering av samarbeidet mellom LO og FNPR 2001–2010**

Pål Wilter Skedsmo





# Evaluering av samarbeidet mellom LO og FNPR 2001–2010

Pål Wilter Skedsmo

[psk@fni.no](mailto:psk@fni.no)

Juni 2011



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

**Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2011**

**Title**

Evaluering av samarbeidet mellom LO og FNPR 2001-2010  
(Evaluation of co-operation between LO and FNPR 2001-2010)

**Publication Type and Number**

FNI-rapport 5/2011

**Pages**

33

**Author**

Pål Wilter Skedsmo

**ISBN**

978-82-7613-618-0-print version  
978-82-7613-619-7-online version

**ISSN**

1504-9744

**Abstract**

This evaluation report summarizes findings and provides recommendations for future co-operation between The Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and the Federation of Independent Russian Trade Unions (FNPR). The projects have been supported by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs since 1992. Throughout the evaluation period (2001-2010), LO has received approximately 215 000 Euro from the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. The co-operation between Norwegian and Russian trade unions is based on a principle of equality and a Norwegian wish to contribute to the readjustment among Russian trade unions navigating in a market economy. Approximately 200 different seminars and projects focusing on a broad range of issues, such as gender equality, social partnership and member recruitment have been carried out.

Mechanisms to ensure that lessons learned at the seminars are integrated into regular work have not been sufficiently developed. It is recommended that the co-operation maintains focus on the trade union movement in the Barents region; that projects are developed with long term goals in mind; and that lessons learned are integrated into regular work to a greater degree on the Russian side.

**Key Words**

trade unions, Russia, Barents region, democratization, democracy assistance, civil society, evaluation

**Orders to:**

Fridtjof Nansen Institute  
Postboks 326  
N-1326 Lysaker, Norway.

Tel: (47) 6711 1900  
Fax: (47) 6711 1910  
Email: [post@fni.no](mailto:post@fni.no)  
Internet: [www.fni.no](http://www.fni.no)

## Innhold

Sammendrag	iii
Executive Summary	v
Краткое резюме	vii
1 Innledning	1
Oppdrag og vurderingskriterier	2
Disposisjon	4
2 Fagforeningssituasjonen i Nordvest-Russland	5
Generelt om russisk fagbevegelse	5
Fagbevegelsens anerkjennelse og posisjon i Russland	7
Fagbevegelsen i Arkhangelsk fylke	9
Fagbevegelsen i Murmansk fylke	10
Oppsummering	11
3 Prosjektsamarbeidet 2001-2010	13
Effekt på involverte organisasjoner	14
Bilateralt forbundssamarbeid	16
Andre erfaringer fra prosjektene	17
Likestilling og kjønnsperspektivet	18
LOs forvaltning og administrasjon	19
Erfaringer med prosjekttilsagn og finansiering	20
Prosjektutforming og oppfølging	21
Oppsummering	23
4 Konklusjoner og anbefalinger	25
Vedlegg:	
1 Oppdragsbeskrivelse for evaluering av LOs samarbeid med FNPR	27
2 Oversikt over deltakende norske forbund og avdelinger i LO, 2001-2010	29
3 Intervju- og møteoversikt	31
4 Litteratur og informasjonsressurser brukt i evalueringen	33

## Tabeller

1	Oversikt over tillitten til offentlige institusjoner i Russland desember 2006 – oktober 2009	7
2	Differansen mellom tillitt og mistillit for offentlige russiske institusjoner og organisasjoner.	8
3	Oversikt over tiltak 2005-2010, sortert etter kategori	14

## Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer funn og gir anbefalinger til hvordan LOs samarbeid med den russiske føderasjonen av fagforeninger, FNPR, skal utvikles videre. Evalueringen har sett på samarbeidsprosjekter i perioden 2001-2010 mellom LO, ulike LO-forbund og fagbevegelsen spesielt i Arkhangelsk og Murmansk fylker.

Prosjektene er innenfor evalueringsperioden støttet med om lag NOK 17 millioner av Utenriksdepartementets støtteordning ”Prosjektsamarbeid med Russland”. LO har mottatt støtte fra denne tilskuddsordningen siden 1992.

FNPR ble opprettet i 1990 og har siden opplevd en jevn og stor reduksjon i medlemsmassen. Per 2011 organiserer FNPR om lag 25 millioner arbeidstakere gjennom sine medlemsforbund. Samtidig har arbeidernes rettigheter vært under press på en rekke områder knyttet til blant annet lønnsdannelse og streikerett. Fagbevegelsen har selv gjennomgått store organisatoriske endringer sammenlignet med sovjettiden da den hadde en sterk tilknytning til staten. Generelt sett sliter russisk fagbevegelse med lav tillit blant befolkningen, men arbeidstakere vet samtidig at de har få andre å vende seg til når det står om faglige rettigheter. Dette er nok en av grunnene til at organiseringsgraden fortsatt er ganske høy i de bedriftene og foretakene der det er organisert klubber.

Samarbeidet mellom norsk og russisk fagbevegelse er tuftet på gjensidighet og ønsket om å bidra til kompetansehevning i russisk fagbevegelse. Dette har resultert i nær 200 ulike tiltak knyttet til faglige tema som likestilling, partssamarbeid, medlemsrekruttering og erfaringer med næringsetablering for å nevne noe. Gjennom evalueringsperioden har gjensidigheten økt i utviklingen og gjennomføringen av prosjektene. Det langvarige prosjektsamarbeidet har også bidratt til et mer permanent samarbeid, især mellom fagbevegelsen i Finnmark og Murmansk.

Prosjektene i seg selv sikrer i liten grad at temaene følges opp og at kompetanseoverføringen fører til varig endring. Norske og russiske holdninger til likestilling er forskjellige og dette er et utfordrende felt å jobbe med, men seminarerne har bidratt til å sette temaet på dagsorden. En rekke tiltak har dessuten vært rettet mot ungdom, noe som er viktig med tanke på fremtidig medlemsrekruttering. Det anbefales at samarbeidet fortsatt konsentreres om Barentsregionen, og at prosjektene i større grad gis langsiktige utviklingsmål med større grad av forpliktende oppfølging fra russisk side.





## **Executive Summary**

This report summarizes findings and provides recommendations for future co-operation between The Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and the Federation of Independent Russian Trade Unions (FNPR). The scope of the evaluation has been to evaluate the co-operation between LO, various trade unions organized under LO, and Russian trade unions, especially in north-western Russia in the period 2001-2010.

The projects have been supported by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs since 1992. Throughout the evaluation period, LO has received approximately 215 000 Euro from the Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Albeit a steep decline in FNPRs membership base since the establishment in 1990, FNPR has, through its member unions, approximately 25 million members in the Russian Federation as of 2011. Workers' rights in Russia have been under pressure on a range of issues, from irregular payments to the right to strike. The trade unions have had to reposition themselves compared to Soviet times when they were closely linked to the Soviet power structure. Russians seem to have little trust in trade unions, but at the same time, workers are aware that they have few others to trust when their rights as workers are challenged. For this reason, trade union membership remains at a high level in companies with trade union branches.

The co-operation between Norwegian and Russian trade unions is based on a principle of equality and a Norwegian wish to contribute to the readjustment among Russian trade unions navigating in a market economy. All in all this has led to approximately 200 different seminars and projects focusing on a broad range of issues, such as gender equality, social partnership and member recruitment, to name a few. Throughout the evaluation period, progress has been made in managing the projects on equal terms. It has further led to closer links and co-operation on a regular basis outside the projects, especially between the trade union movements in the regions of Finnmark and Murmansk.

Mechanisms to ensure that lessons learned at the seminars are integrated into regular work have not been sufficiently developed. Norwegian and Russian perspectives on gender issues differs to such a degree that it has proven to be a challenging topic to work with, but still has some merits in addressing pressing issues. A range of projects have targeted youth, which is important for future ability to recruit new members. It is recommended that the co-operation maintains focus on the trade union movement in the Barents region; that projects are developed with long term goals in mind; and that lessons learned are integrated into regular work to a greater degree on the Russian side.



## Краткое резюме

В отчете представлены результаты проделанной работы, а также даны рекомендации относительно дальнейшего развития сотрудничества ЦОПНа с ФНПР. В процессе работы автор ознакомился с совместными проектами ЦОПНа, различных союзов ЦОПНа и российского профдвижения, особенно внимательно с имевшими быть в Архангельской и Мурманской областях в период 2001 - 2010 гг.

На проекты в оцениваемый период было выделено 17 миллионов норвежских крон по программе финансирования норвежского министерства иностранных дел «Проекты сотрудничества с Россией». ЦОПН получал финансирование по этой программе начиная с 1992.

ФНПР была учреждена в 1990 г. и с тех пор переживала равномерное и значительное уменьшение членской массы. На 2011 г. в ФНПР входило 25 миллионов через свои членские организации. Реализация прав трудящихся в РФ в целом ряде сфер деятельности на профсоюзы оказывалось прямое давление, особенно в области формирования заработной платы и права на забастовки. Самом профдвижении подвергось реорганизации, структура его по сравнению с советским периодом, когда оно было сильно привязано к государству, изменилась. В общем и целом российское профдвижение страдает от низкого уровня доверия к нему населения. Вместе с тем в обществе присутствует сознание того, что случись отстаивать права профессионального порядка, пойти, кроме как в профсоюз, особенно некуда. Поэтому на тех предприятиях и производственных объединениях, где имеются первичные организации, организованности и сейчас достаточно высока.

В основе норвежско-российского сотрудничества профдвижения лежит принцип взаимной выгоды, а цель - повышение уровня компетенции российских профсоюзов. В рамках этого сотрудничества было проведено 200 различных мероприятий по темам, представляющим интерес с этой точки зрения. Чтобы не быть голосовным, назову некоторые темы проводившихся мероприятий: равные права, социальное партнёрство, набор новых членов и передача опыта по учреждению новых предприятий. В оцениваемый период степень взаимовыгоды в развитии и в реализации проектов возросла. Долгосрочное сотрудничество по проектам способствовало также сотрудничеству на более перманентной основе, особенно между профдвижением Финнмарки и Мурманска.

Сами по себе проекты в малой степени обеспечивают отслеживания результатов по проектным темам, а передача компетенции необязательно ведет к долгосрочным переменам имеющегося положения дел. Отношение к равным правам в Норвегии и России разное, и это такая область, где требуется просветительская работа. В результате норвежско-российских семинаров тема эта теперь в повестке дня. Ряд мер, кроме того, был направлен на работу с молодёжью, а это важно, имея в виду набор новых членов в

будущем. Рекомендуется по-прежнему уделять наибольшее внимание Баренцеву региону, а также ставить более долгосрочные проектные цели, а также обязывать российскую сторону в большей степени, чем это делается сейчас, отслеживать практическое применение полученных на совместных мероприятиях знаний.

## 1 Innledning

Denne rapporten oppsummerer funn og anbefalinger etter Fridtjof Nansens Institutt (FNI) evaluering av samarbeidet mellom LO og FNPR.<sup>1</sup> Evalueringen er gjennomført etter avtale av 20.12.2010 mellom LO og FNI. De vurderinger og anbefalinger som kommer til uttrykk i rapporten er forfatterens egne, og er således ikke uttrykk for hva LO mener om samarbeidet med russisk fagbevegelse.

Prosjektperioden som er evaluert er fra 2001-2010, med særlig vekt på perioden 2005-2010. LOs og ulike LO-forbunds samarbeid med russisk fagbevegelse ble påbegynt mot slutten av sovjettiden. LO har mottatt støtte fra Utenriksdepartementets støtteordning "Prosjektsamarbeid med Russland" siden 1992. I evalueringsperioden 2001-2010 har LO mottatt et samlet beløp på om lag 17 millioner kroner. Midlene har i all vesentlighet gått til å avholde faglige seminarer med tema som tariff, partsamarbeid, likestilling og generell tillitsvalgtkskolering sammen med russisk fagbevegelse. Samarbeidet har i hovedsak foregått med fagbevegelsen i Arkhangelsk og Murmansk fylker, i noen grad med fagbevegelsen i St. Petersburg og Leningrad fylke. LOs prosjektsamarbeid i Nordvest-Russland har vært forankret hos og utviklet i samråd med FNPRs ledelse i Moskva.

Det overordnede målet med evalueringen har vært å undersøke hva som har vært oppnådd gjennom prosjektsamarbeidet og hvordan dette kan utvikles videre. Relevante dokumenter som søknader og rapporter for perioden 2001-2010 har vært gjort tilgjengelig, og evalueringen bygger således på en dokumentstudie av disse. I tillegg har det blitt gjennomført intervjuer med sentrale personer innenfor prosjektsamarbeidet på norsk side, herunder representanter for LOs internasjonale avdeling, LOs distriktskontor i nord og ulike LO-forbund. I Russland har det vært avholdt møter og intervjuer med fagbevegelsen i Murmansk og Arkhangelsk fylke, samt et møte med en av FNPRs visepresidenter og representanter for noen fagforeningers sentralledd. Alt i alt dreier det seg om møter og intervjuer med om lag 40 representanter for norsk og russisk fagbevegelse, samt det norske utenriksdepartementet og russisk media. Det har blitt særlig prioritert å gjennomføre intervjuer i Russland, og om lag to tredjedeler av intervjuobjektene er representanter for russisk fagbevegelse. I noen tilfeller ble det arrangert møter med flere representanter til stede på en gang. Dette gjaldt særlig i Arkhangelsk, der dette var hensiktsmessig på grunn av annen møtevirksomhet blant fagbevegelsen i besøksperioden. Det har i evalueringsperioden ikke vært gjennomført tiltak og seminar som kunne gi evaluatoren et direkte innblikk i hvordan disse tiltakene blir organisert i praksis. Evalueringen lener seg dermed på rapporter og andre prosjektdokumenter, samt deltakeres vurdering av enkelttiltak og samarbeidet som sådan.

Formålet med intervjuene og møtene var å uteske informasjon om erfaringer fra prosjektsamarbeidet, og få forslag til forbedringer eller

---

<sup>1</sup> *Federatsija nezavisimyh profsojuzov Rossii* – Føderasjonen av uavhengige fagforeninger i Russland, i rapporten omtalt som FNPR.

annet intervjuobjektene ønsket å ta opp. I tillegg ønsket jeg å få en bedre forståelse av situasjonen for fagbevegelsen i Nordvest-Russland generelt. Intervjuene ble gjennomført såkalt semi-strukturert i den forstand at det var en del tema jeg ønsket at skulle drøftes uten at det var snakk om et bestemt sett med spørsmål som ble gjentatt fra gang til gang. Underveis i rapporten vil jeg presentere noen sitater for å illustrere poengene. Sitatene er anonyme, men noen som leser denne rapporten vil nok kjenne igjen det de har sagt. At nettopp disse sitatene er løftet frem skyldes at de oppsummerer en utfordring eller et problem på en treffende måte, uten at de nødvendigvis er representative for hva norsk eller russisk fagbevegelse mener om en gitt sak. Dette balanseres underveis med vurderinger basert på det helhetsinntrykket evalueringsprosessen har gitt meg.

For å sikre kvaliteten ble et rapportutkast oversendt LO for kommentarer, og foruten intervjuene har jeg underveis i arbeidet hatt stor nytte av innspill spesielt fra LOs Russlandsrådgiver. Forskningsleder Geir Hønneland og assisterende direktør Arild Moe ved FNI har stått for den interne kvalitetssikringen og kommet med gode innspill i prosessen og til rapporten.

### **Oppdrag og vurderingskriterier**

I henhold til oppdragsbeskrivelsen (se vedlegg 1) for evalueringen skal rapporten blant annet gi en vurdering av hvilken “effekt” tiltakene har hatt på deltakende organisasjoner. Det er viktig å understreke at nettopp effekten kan være svært vanskelig å måle på en presis måte. Effekten av å avholde seminarer med formål å bidra til kompetanseoverføring kan ikke måles like treffsikkert som for eksempel et bistandsprosjekt som skal bidra til å gi en landsby tilgang på rent vann. Enten er vannforsyningen forbedret og trygget, eller så er den det ikke. Om kompetansen er “overført” er derimot langt vanskeligere å måle på en fornuftig og troverdig måte.

Derfor har jeg i denne evalueringen forsøkt å vurdere utviklingen i prosjektporteføljen ut fra flere kriterier, og tatt utgangspunkt i flere dokumenter og retningslinjer. Utenriksdepartementets retningslinjer for støtteordningen setter opp det ytre sett av betingelser for prosjektsamarbeidet; denne er igjen et resultat av Norges politikk overfor Russland som har resultert i flere relevante Stortingsmeldinger og nordområdestrategier.<sup>2</sup> I denne sammenheng ser vi for eksempel at dette omfatter støtte til demokratifremmende tiltak gjennom fokus på arbeidslivsdemokrati (der Norge antas å ha “komparative fortrinn”), og dessuten at det er et krav at likestilling skal være inkorporert i prosjektutviklingen. I LOs handlingsprogram står det blant annet: “Men Europa er mer enn EU. Russland og landene på Balkan er like viktige samarbeidsland. Samarbeidet innebærer felles skoleringstiltak, arbeid for faglige rettigheter og kamp mot sosial dumping.”<sup>3</sup> Med andre ord skal LO kunne samarbeide med russisk fagbevegelse om viktige faglige spørsmål på lik linje med øvrig europeisk fagbevegelse. En nærmere avgrensning oppnår vi ved å

---

<sup>2</sup> Støtteordningens retningslinjer er tilgjengelig fra [www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/tilskuddsmidler/utlyst/prosjekt\\_russland.html?id=632782](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/tilskuddsmidler/utlyst/prosjekt_russland.html?id=632782)

<sup>3</sup> Se [www.lo.no/u/Om-LO/LO-mener1/LOs-handlingsprogram](http://www.lo.no/u/Om-LO/LO-mener1/LOs-handlingsprogram)

lese søknadsdokumentene og hva som der oppgis. To ord går igjen, “gjensidighet” og “kompetanseoverføring”. I tillegg har prosjektdeltakernes egne beskrivelser av formål og vurderinger av måloppnåelsen vært viktig. På denne bakgrunn har utgangspunktet mitt vært at det ideelt sett bør være en utvikling over tid i prosjektsamarbeidet, blant annet langs disse dimensjonene:

- Grad av gjensidighet i prosjektgjennomføringen mellom norske og russiske parter
- Utvikling fra generelle til mer relevante og målrettede seminartiltak
- Økt kompetanse og forståelse for felles utfordringer, men også ulikheter
- At kompetansen som tilegnes omsettes i praktisk arbeid med oppfølging mellom seminartiltakene
- At tiltakene adresserer relevante faglige utfordringer som minstelønn, partssamarbeid, sosial dumping, arbeidsmigrasjon med mer
- Siden russisk fagbevegelse er inne i en periode med negativ medlemsutvikling, at tiltak rettet mot medlemsrekruttering og at spesielt ungdomstiltak styrkes
- At likestillingskomponenten holdes i hevd
- Bidra til mer permanent og regulært samarbeid utover tiltakene, særlig i nord

I 2001 leverte forskningsstiftelsen FAFO en evalueringsrapport om prosjektsamarbeidet fram til da, og det er naturlig å trekke fram noen av konklusjonene fra denne. I FAFOs evalueringsrapport heter det blant annet at prosjektene i større grad burde konsentreres til det russiske nord, at man burde foreta jevnlig interne evalueringer, og styrke den russiske deltakelsen med innlegg på seminarene.

LOs målsetting med engasjementet har foruten å bidra til å styrke russisk fagbevegelse i overgangen til en markedsøkonomi, også vært tuftet på en tanke om å gjøre grenseoverskridende prosjektsamarbeid naturlig. Dette inkluderer å bidra til “en fredelig og stabil utvikling i regionen, legge grunnlaget for en bærekraftig økonomisk, sosial og kulturell utvikling i regionen” for å nevne noe.<sup>4</sup> Oppsummert kan man derfor si at LOs samarbeid med russisk fagbevegelse har levd etter Barentssamarbeidets parole om “normalisering, sivilisering og regionalisering”. Samarbeidet skal bidra til å etablere kontakt, gjøre samarbeid med russisk fagbevegelse naturlig og normalt – særlig i nord – og er dermed et bidrag til at de sivile relasjonene utvikles. I lys av dette er samarbeidet ikke bare forankret som et demokratifremmende tiltak, men også som en del av “folk-til-folk”-dimensjonen ved Barentssamarbeidet og norsk Russlands-politikk. Langs flere av de linjene som er skissert her, har jeg gjennom denne evalueringen forsøkt å analysere LO-prosjektene utvikling og bidrag i perioden 2001-2010.

---

<sup>4</sup> Fra LOs rapport “Barentsregionen – Europas mest spennende og ressursrike område. Utredning om fagbevegelsens satsning i Barentsregionen”, Landsorganisasjonen 1993

## **Disposisjon**

Kapittel to vil kort beskrive fagforeningenes situasjon i Nordvest-Russland, med vekt på medlemsutvikling, tillitsforhold og faglige forhold. I kapittel tre presenteres en samlet vurdering av prosjektporteføljen, dens styrker og utfordringer. Kapittel fire oppsummerer funn og kommer med anbefalinger om den videre prosjektutviklingen.



## 2 Fagforeningssituasjonen i Nordvest-Russland

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for noen generelle trekk ved russisk fagbevegelse og situasjonen i Nordvest-Russland spesielt for å gi en kontekst til prosjektporteføljen som diskuteres i neste kapittel. Dette er naturligvis ikke ment som en fullstendig oversikt over situasjonen, og innebærer heller ingen konkrete anbefalinger. Fagbevegelsen i Russland er selv best i stand til å vurdere sine styrker og svakheter og relevante tiltak i så måte.

Norsk fagbevegelses samarbeid med russiske søsterorganisasjoner har i all vesentlighet vært rettet mot fagbevegelsen i Arkhangelsk og Murmansk fylker. Begge disse tilhører det nordvestlige føderasjonsdistriktet.<sup>5</sup> Dette kapitlet vil naturlig nok fokusere på fagforeningssituasjonen i disse to fylkene, men også i noen grad omtale fagforeningssituasjonen i Russland generelt og dermed også for de andre føderasjonssubjektene som tilhører det nordvestlige området. Russland er et stort land med store innbyrdes forskjeller, og derfor skal man være varsom med generelle karakteristikk. Men variasjoner til tross, utfordringene for fagbevegelsen er på mange måter relativt entydige, med synkende medlemstall, utfordringer med omstilling til markedsøkonomi og et relativt svakt utviklet partssamarbeid som noen fellesnevner.

Av andre føderasjonssubjekter det umiddelbart kan være naturlig for norsk fagbevegelse å samarbeide i, er nok republikkene Karelen og Komi, Nenets autonome område (underlagt Arkhangelsk fylke), samt Leningrad fylke og St. Petersburg by de mest aktuelle. Med unntak av Leningrad fylke og St. Petersburg er alle de nevnte føderasjonssubjektene en del av den Euro-Arktiske Barentsregionen, der disse sitter i Barents regionalråd sammen med fylkesmyndighetene i Finnmark, Nordland og Troms samt svenske og finske regionale myndigheter. Selv om det fra norsk side er naturlig å samarbeide med de nærliggende områdene i Barentsregionen er det ut fra støtteordningens retningslinjer ingenting i veien for at det geografiske nedslagsfeltet utvides. Spørsmålet er om det er naturlig og fruktbart å utvikle det faglige samarbeidet på denne måten, noe vi kommer tilbake til i kapittel tre.

### Generelt om russisk fagbevegelse

FNPR ble formelt stiftet i 1990, og er arvtakerorganisasjonen til den russiske armen av den sovjetiske unionen av fagforbund.<sup>6</sup> Ved FNPRs første kongress hadde organisasjonen 54 millioner medlemmer, inkludert pensjonister og studenter. Fram til 2002 sank medlemstallet til 37 millioner, og per 2010 har tallet gått ytterligere ned til om lag 25 millioner. Dette utgjør omtrent 95% av de fagorganiserte i Russland.<sup>7</sup> 49

<sup>5</sup> Det nordvestlige føderasjonsdistriktet utgjøres av republikkene Karelen og Komi, fylkene Arkhangelsk (inkludert Nenets autonome område), Kaliningrad, Leningrad, Murmansk, Novgorod, Pskov, Vologda og St. Petersburg by som har status som eget føderasjonssubjekt.

<sup>6</sup> VTsSPS – Vsesojuznij tsentralnyj sovet professionalnykh sojuzov

<sup>7</sup> Blant øvrige russiske fagforeningsføderasjoner er blant andre VKT og KTR (VKT er nå en del av KTR). KTR organiserer blant andre mange arbeidere innenfor bilindustrien.

landsomfattende fagforbund er med i FNPR, og føderasjonen er representert i 79 føderasjonssubjekter. FNPR avholdt i januar 2011 sin syvende kongress.

Tallet på medlemmer i russiske fagforeninger er for det meste nedadgående, selv om FNPR-fagforeningene opprettholder relativt høy organisasjonsgrad i de bedriftene de har klubber. I de detaljerte oversiktene over medlemsutviklingen jeg har fått tilgang til fra Arkhangelsk og Murmansk fylker ligger organisasjonsgraden på mellom 30 og 60%, i de fleste tilfeller over 50% ved enkeltbedrifter. Imidlertid er antall klubber drastisk redusert, noe som blant annet skyldes at en del bedrifter er lagt ned. Mye av medlemsnedgangen kan også forklares med at unge i mindre grad velger å organisere seg, slik at fagforeningene taper mange medlemmer etter hvert som nye aldersgrupper går inn i arbeidslivet. Samtidig viser erfaringer blant annet fra Murmansk at tiltak for å verve ungdommer kan ha stor effekt, med høy grad av innmelding etter for eksempel skolebesøk. Dette kan tyde på at det her ligger et stort potensial for medlemsrekrutteringen til FNPR.

Klubbene på de enkelte bedriftene rapporterer enten direkte til sitt regionale forbund, eller via distriktskomitéer (*raikom*), bykomitéer (*gorkom*), og til fylkessamorganisasjonen (*obkom*). Hoveddelen av LOs samarbeid i Arkhangelsk og Murmansk foregår med fylkenes obkom, og disses medlemsforbund. De ulike fylkessamorganisasjonene er medlemmer i FNPR, men er også organisert i en regional sammenslutning for Nordvest-Russland.

I sovjettiden hadde fagforeningene en viktig rolle i å oppmuntre til arbeidernes lojalitet, disiplin og overholdelse av produksjonsmålene, snarere enn å representere arbeidernes rettigheter slik dette normalt forstås i markedsøkonomier. Fagforeningene i sovjettiden har blitt beskrevet som overføringsleddet mellom partiet og de arbeidende massene. "Arbeiderkollektivet" var kanskje i større grad en retorisk størrelse, enn noe fagbevegelsen kjempet på vegne av, men fagforeningene spilte en viktig rolle i å fordele velferdsgoder til arbeiderne. Denne velferdsordningen bidro til å gi fagforeningene og sovjetstaten legitimitet, og var en vesentlig del av den sovjetiske samfunnskontrakten. Blant annet i Murmansk er fagbevegelsen fortsatt involvert i organisering av ferieordninger for barn, noe som er en fortsettelse av denne praksisen. Sovjetisk fagbevegelse satt på en ikke ubetydelig eiendomsportefølje av blant annet hoteller, stadioner, sanatorier og feriesteder.<sup>8</sup> FNPR arvet ikke bare denne eiendomsstrukturen, men også til en viss grad den sovjetiske organiseringen der flere forbund reelt sett ikke er uavhengig fra staten og arbeidsgiverne. Dette kan ha svekket FNPRs kapasitet til selvstendig å kjempe for arbeidernes rettigheter. I ettertid har nok fagforeningenes tette kobling til sovjetmyndighetene bidratt til den sterke skepsisen mange russere fortsatt nærer til fagbevegelsen.

---

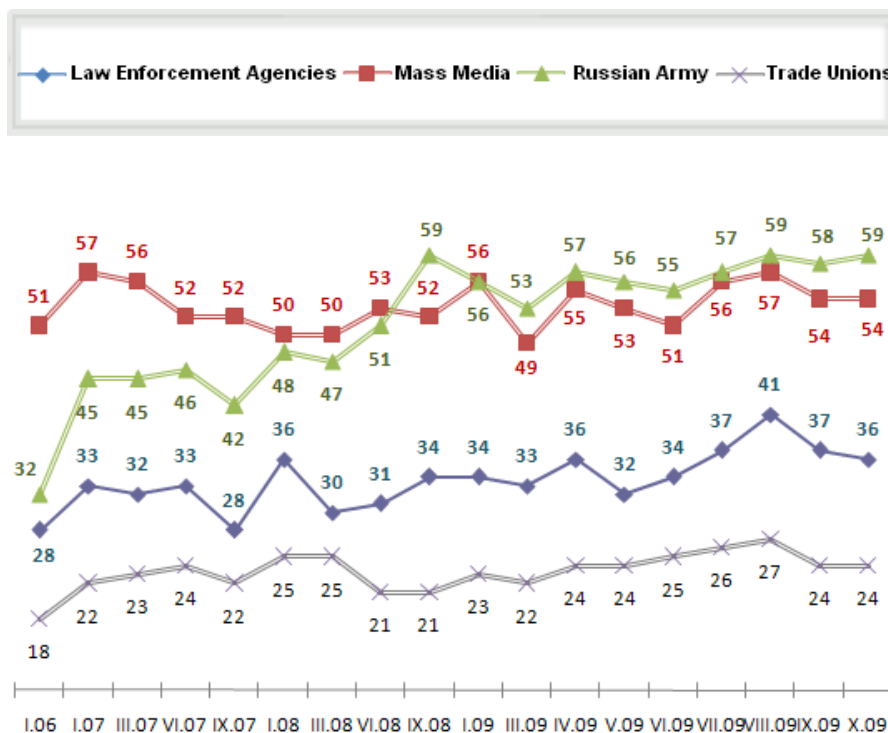
<sup>8</sup> Fagbevegelsen i Arkhangelsk eier blant andre Hotell Belomorskaja der norske deltakere gjerne innkvarteres, mens fagbevegelsen i Murmansk har eierinteresser i hotellet Parallell 69, et hotell i Apatity og Spartak stadion i Murmansk for å nevne noe.

Ved Sovjetunionens sammenbrudd befant fagbevegelsen seg i en situasjon der man nærmest over natten skulle drive fagforeningsarbeid innenfor en markedsøkonomi, noe som åpenbart utfordret fagbevegelsens omstillingsevne. Flere fagforeningsrepresentanter i Russland hevder det er på dette feltet man har mest å lære fra norsk fagbevegelse, men én tilførte lakonisk at “Norge har vært et kapitalistisk samfunn i over 100 år, og så krever dere at vi skal oppnå de samme resultatene etter 10-15 år!”

*Fagbevegelsens anerkjennelse og posisjon i Russland*

Tillitten til fagbevegelsen er ikke spesielt stor blant den menige russer. Forklaringene på det kan være mange, men det er viktig å huske på at skepsisen til offisielle institusjoner og maktapparatet generelt er stor i Russland. Dermed skiller ikke fagbevegelsen seg entydig negativt ut, sammenliknet med for eksempel politiske partier og rettsvesen. Fagbevegelsen blir nok i stor grad – spesielt av ikke-medlemmer – sett på som lite relevant. Denne mangelfulle tillitten antyder at det vil være utfordrende å snu fagbevegelsens synkende medlemstall. I følge en russisk gallupundersøkelse er tillitten til fagforeninger i Russland lav, med et gjennomsnitt i utvalgsperioden på i overkant av 23% blant respondentene (se tabell 1).

**Tabell 1 Oversikt over tillitten til offentlige institusjoner i Russland desember 2006 – oktober 2009.<sup>9</sup>**



<sup>9</sup> VsTsiom, tilgjengelig fra <http://wciom.ru/>

Av de fire kategoriene som vises i tabell 1 er det altså fagforeningene som nyter lavest tillit. Samme undersøkelse viser dessuten at det for fagbevegelsens del er flere som har mistillit enn tillitt til den. Med unntak for den russiske hæren og massemedia, har flere respondenter mistillit enn tillitt til de ulike institusjonene og organisasjonene i undersøkelsen. I så måte er fagbevegelsen altså i følge denne undersøkelse i samme situasjon som blant annet politiske partier, se tabell 2.

**Tabell 2 Differansen mellom tillitt og mistillit for offentlige russiske institusjoner og organisasjoner.**<sup>10</sup>

Tillitsindeks	jul.10	aug.10	sep.10	okt.10	nov.10	des.10	jan.11	feb.11	mar.11
Den russiske hæren	23	28	22	23	17	24	22	29	20
Massemedia	19	23	22	25	19	21	21	31	24
Borgerkammeret	-2	-2	-2	-5	-1	3	-2	-4	-6
<b>Fagforeninger</b>	<b>-12</b>	<b>-6</b>	<b>-10</b>	<b>-13</b>	<b>-14</b>	<b>-9</b>	<b>-9</b>	<b>-8</b>	<b>-15</b>
Politiske partier	-15	-13	-14	-15	-19	-13	-18	-13	-13
Domstolene	-15	-16	-18	-22	-24	-14	-18	-18	-16
Påtalemyndighet og politi	-13	-15	-13	-18	-25	-17	-19	-15	-19

Det er nødvendig å ta flere forbehold ved lesning av en slik undersøkelse. For det første skiller ikke denne mellom FNPR, forbund tilknyttet FNPR og andre fagforeninger. For det andre går undersøkelsen ikke i dybden på hvorvidt arbeidstakere i konkrete konfliktsituasjoner på arbeidsplassen eller med tanke på lønsspørsmål og annet vil ha tillitt til om fagbevegelsen kan hjelpe dem. Mitt materiale tyder på at selv om skepsisen til fagforeninger generelt kan være stor, vet russiske arbeidstakere at det er fagforeningene de må vende seg til når det står om faglige rettigheter. Dette reflekterer antakelig at russere ofte automatisk uttrykker skepsis til offentlige institusjoner og organisasjoner, uten at denne skepsisen trenger å være nærmere begrunnet fra organisasjon til organisasjon. Riktignok vedgikk en fagforeningsrepresentant at man hadde grunn til å være en viss skepsis til fagforeningene, gitt den historiske erfaringen i Russland. Men materialet mitt kan tyde på at selv om den generelle skepsisen er stor, har fagbevegelsen likevel tillitt blant medlemmene, og de ser egennytten av et slikt medlemskap. I en diskusjon mellom representanter fra en fagforening kom dette klart til uttrykk, i det en av dem sa at “Vi kjemper for vår egeninteresse. Ideologiens tid er forbi”, hvorpå den andre repliserte at “Nei, men vi må da ha en ideologi!” Svaret på det kom kontant: “I så fall er våre medlemmers egeninteresse vår eneste ideologi.”

De faglige utfordringene i Russland er mange. Minstelønnen er lav, og dette er en så sentral problemstilling at den til en viss grad fortrenger andre. For eksempel er minstelønnen i 2011 i Murmansk fylke på 7903 rubler per måned. Etter gjeldende kurs tilsvarer dette om lag NOK 1500. Dette er et beløp det i praksis er umulig å leve av. Selv om gjennom-

<sup>10</sup> VsTsiom, tilgjengelig fra <http://wciom.ru/>

snittslønna er en del høyere, tjener offentlig ansatte innenfor kultur- og utdanningsfeltet – etter de opplysninger jeg har fått – ned mot minstelønn. Også fra fagforeningsrepresentanter innenfor andre sektorer ble det fremhevet som særs viktig å få hevet minstelønnen. Andre sentrale utfordringer er blant annet å få utviklet partssamarbeidet, og at de faglige rettighetene nedfelt i Arbeidslivsloven fra 2002 generelt er svake. FNPR har nå kommet til en avtale med russiske myndigheter om at arbeidstvister automatisk skal gå til rettsapparatet. Russland har ingen egen arbeidsrett, og tidligere har det vært et problem at arbeidstvister i stor grad har blitt henlagt.

### **Fagbevegelsen i Arkhangelsk fylke**

I Arkhangelsk fylke er fagbevegelsen under FNPR-paraplyen samlet i Føderasjonen av fagforeninger i Arkhangelsk fylke, heretter kalt FPAO som er den russiske forkortelsen.<sup>11</sup> FPAO ble etablert i 1992, og har per 2011 Aleksandr Fedorovitsj Usov som valgt leder og Alla Vladimirovna Sobasjnikova som nestleder. Antall årsverk ved FPAO er 19, hvorav om lag halvparten utføres av kvinner. FPAO organiserer 19 ulike forbund, fordelt på totalt 1 744 klubber. Per 1. januar 2011 var det totalt 129 608 medlemmer som var yrkesaktive eller studenter. I tillegg var det 21 837 ikke-arbeidende pensjonister som stod oppført som medlemmer. Enkelte uavhengige fagforeninger er medlemmer av FPAO, men disse utgjør en liten del av den totale medlemsmassen. Tilsvarende tall for 2000 var henholdsvis 20 fagforbund, organisert i 2854 klubber, med totalt 242 476 medlemmer. Som vi ser har medlemstallet sunket betraktelig i denne perioden. Like fullt er organisasjonsgraden ganske høy der det fortsatt er organisert klubber, mens antallet klubber er redusert med over en tredjedel. Ved inngangen til 2011 var organisasjonsgraden over 55%, av en arbeidsstokk på i overkant av 230 000 i bedrifter med organiserte klubber. Dersom vi korrigerer for hvor mange som regnes å være i økonomisk aktiv alder i følge Rosstat, den føderale tjenesten for offisielle statistikk i Russland, fremstår disse tallene i et annet lys. De siste tilgjengelige tall fra Rosstat er fra 2008, og der oppgis den økonomisk aktive befolkningen til å være 683 000 i Arkhangelsk fylke inkludert Nenets autonome område. I samme år organiserte FPAO 158 000 medlemmer, studenter inkludert. I følge Rosstat var det i fylket i samme år offisielt registrert 47 800 arbeidsledige.<sup>12</sup> Det er gode grunner til å anta at den reelle arbeidsledigheten er høyere. Men om man legger disse tallene til grunn er det om lag 480 000 arbeidstakere i fylket som ikke er organisert gjennom FPAO. Spørsmålet er da om det er noen store sektorer hvor organisasjonsgraden er lav. Her er det mitt inntrykk at spesielt varehandel og små bedrifter har lav organisasjonsgrad. Disse sysselsetter en ikke ubetydelig andel av russiske arbeidstakere.

De klart største medlemsforbundene i FPAO er de som organiserer innenfor henholdsvis utdanningssektoren, verftsindustrien og offentlig helsevesen. Samlet organiserer disse tre forbundene over 50% av de fagorganiserte under FPAO-paraplyen.

---

<sup>11</sup> *Federatsija Profsojuzov Arkhangelskoj oblastij*, FPAO

<sup>12</sup> Tilgjengelig fra Rosstats hjemmeside [www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/state/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/state/)

FPAO har signert en samarbeidsavtale med LO og det har blitt gjennomført en rekke samarbeidsprosjekter, dog ikke like mange som i Murmansk. Erfaringene fra prosjektsamarbeidet presenteres samlet i kapittel tre.

### **Fagbevegelsen i Murmansk fylke**

I Murmansk fylke er de ulike forbundene organisert under "Murmansk fylkesråd av fagforeninger", heretter kalt fylkessamorganisasjonen eller FNPR-Murmansk.<sup>13</sup> Fylkessamorganisasjonen ledes av Aleksandr Leonidovitsj Pervukhin. Det er ingen kvinner representert i ledelsen. Arbeidsstokken ved fylkessamorganisasjonens kontor i Murmansk utfører 22 årsverk. I overkant av halvparten av de ansatte er kvinner. Fylkessamorganisasjonen har 15 medlemsforbund med totalt 945 medlemsklubber. Til sammen hadde disse forbundene per 1. januar 2011 et medlemstall på 64 702. I tillegg er en del bedriftsklubber medlemmer uten at deres forbund er medlem i FNPR-Murmansk. Når man inkluderer disse, blir det totale medlemstallet for FNPR-Murmansk 81 564. FNPR-Murmansk samarbeider dessuten med fagforbund som organiserer ytterligere nær 20 000 arbeidstakere i fylket. Som for Arkhangelsk fylke har medlemstallet i Murmansk sunket jevnt gjennom hele evalueringsperioden, i 2000 var 139 417 fagorganiserte mot 81 564 ved utgangen av 2010. Nedgangen har vært størst blant forbundene innenfor fiskerisektoren, bygg og anlegg, og kommunale tjenester. De største forbundene i fylket utgjøres av henholdsvis utdannings- og vitenskapsforbundet, helsearbeiderforbundet og fagforbundet for bergverk og metallurgi. Dessuten står AS Apatit oppført med det største antallet medlemmer, der godt over 90% av bedriftens over 13 000 ansatte er organisert gjennom olje- og kjemiforbundet. Dette forbundet er ikke medlem i FNPR-Murmansk, selv om det føderale forbundet er med i FNPR sentralt. Fylkessamorganisasjonen ønsker å få dem med i Murmansk, da dette er et stort og ressurssterkt forbund. I følge Rosstat, var det i Murmansk fylke per 2008 519 000 i yrkesaktiv alder.<sup>14</sup> Med andre ord er organisasjonsgraden totalt relativt lav.

Fylkessamorganisasjonen i Murmansk har vært involvert i brorparten av seminarene som LO har finansiert i Russland i evalueringsperioden. Samarbeidet er omfattende og legger beslag på vesentlige ressurser i organisasjonen, i så vidt stor grad at man ba om en pause våren 2011 for å ha tid til å forberede egen kongress. FNPR-Murmansk hadde en periode en egen ansatt med ansvar for ungdomsarbeid, mens dette nå forvaltes av en med flere ansvarsområder. På samme måte er det en ansatt som har hovedansvar for likestillingsarbeidet, noe som nok i stor grad er en effekt av samarbeidet med norsk fagbevegelse.

---

<sup>13</sup> *Myrmanskij oblastnoj sovet professionalnykh sojuzov*, med det russiske akronymet Myrmanskij Oblsovprof

<sup>14</sup> Tilgjengelig fra Rosstats hjemmeside [www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/state/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/state/)

## Oppsummering

Synkende medlemstall er åpenbart en stor utfordring for russisk fagbevegelse. Fra det sovjetiske systemet der medlemskap i praksis var obligatorisk er det helt naturlig at medlemstallet vil synke betraktelig før det antakelig vil konsolideres. Utfordringen synes å være å få opp organisasjonsgraden blant ungdom og innenfor nye sektorer som har kommet til russisk næringsliv etter Sovjetunionens sammenbrudd.

De viktigste faglige utfordringene i Russland synes å være å få etablert minstelønn på et nivå som er til å leve av, samtidig som intervjuobjektene blant annet ønsket at partssamarbeidet skulle utvikles videre.

Tilpasningen til en markedsøkonomi setter fagbevegelsen på utfordringer fra klubbnivå og opp gjennom hele organisasjonshierarkiet. Samtidig er det åpenbart at Russland har særegne sosioøkonomiske forhold og en annen politisk struktur enn Norge som gjør forholdene for fagbevegelsen ganske annerledes. Store forskjeller til tross, er det som vi skal se i neste kapittel, like fullt likhetene på tvers av landegrensene som dominerer når faglige utfordringer diskuteres.





### 3 Prosjektsamarbeidet 2001-2010

I evalueringsperioden har det vært gjennomført nær 200 tiltak knyttet til LOs Russlandssamarbeid. Samarbeidet har fra LOs side vært koordinert av en Russlandsrådgiver i internasjonal avdeling. Seminarene om likestilling har vært koordinert av likestillingsansvarlig i internasjonal avdeling. Selv om initiativet til tiltak rettet mot russisk fagbevegelse i utgangspunktet skal komme fra forbundene eller avdelinger i LO er det mitt inntrykk at en del av tiltakene har kommet i gang på initiativ fra Russlandsrådgiveren. Han har så tatt kontakt med relevante forbund om mulige samarbeidsprosjekter. Etter avtale med individuelle forbund og/eller avdelinger i LO har det blitt sendt en felles søknad til Utenriksdepartementet for en samlet vurdering der. Etter tilsagn har Russlandsrådgiveren gått i dialog med de ulike operatørene om endringer på grunn av eventuelle kutt i budsjett og annet. Ved avsluttet prosjekt har LO sendt en samlet og kondensert rapport til Utenriksdepartementet på bakgrunn av detaljerte rapporter fra de ulike prosjektoperatørene. Samarbeidet med russisk fagbevegelse er organisert rent praktisk ved at man foruten jevnlig kontakt arrangerer årlige koordineringsmøter mellom representanter fra LO sentralt, FNPRs ledelse, FPAO og fylkessamorganisasjonen i Murmansk. Her diskuteres prosjektporteføljen og det gir muligheter til å drøfte hvordan denne og samarbeidet for øvrig kan utvikles videre.

LO har hatt en koordinerende og aktiv rolle gjennom hele perioden og har således bidratt til at prosjektene har blitt ganske strømlinjeformet, med tanke på format og gjennomføring. Dette er dels en styrke ved at man har kunnet oppnå synergieffekter og kan komme med innspill om den praktiske gjennomføringen for å unngå unødig dobbeltarbeid, men det kan også ha bidratt til en viss ensretting av tiltakene. Ved oppstarten av nye prosjekter rapporterer flere forbund at Russlandsrådgiveren har spilt en uvurderlig rolle i å formidle kontakt med russiske fagforbund ved personlig deltakelse på det første møtet i Russland mellom søsterforbund. At LO har hatt en person med etter hvert lang erfaring med samarbeid med russisk fagbevegelse, stor interesse for prosjektsamarbeidet og et betydelig nettverk i Russland har vært en styrke. Personlige kontakter og relasjoner opparbeidet gjennom et profesjonelt samarbeid spiller en stor rolle i Russland – kanskje større enn mange i Norge verdsetter og skjønner. Dette kontaktnettet fungerer som en døråpner i mange tilfeller. Fra russisk fagbevegelse uttrykkes det bekymring med tanke på hvordan denne kontakten skal opprettholdes når Russlandsrådgiveren går av med pensjon.

I perioden 2005-2010 har både prosjekter med tradisjonell tillitsvalgtskoloring og prosjekter som har vært temabasert og rettet mot aktuelle utfordringer i nord vært gjennomført. Totalt er det gjennomført 89 tiltak. Gjengangere blant forbundene er blant andre EL & IT, NTL, Postkom og Skolenes Landsforbund, mens LO selv har drevet en rekke ungdomstiltak og seminar om likestilling. I tabell 3 er tiltakene grovsortert etter tema for å gi et bilde av fordelingen. Selvsagt kan flere av tiltakene plasseres under andre rubrikker siden de fleste tiltakene har berørt flere av temaene under.

**Tabell 3 Oversikt over tiltak 2005-2010, sortert etter kategori**

Arbeidsmiljølov, lønn	14
HMS	5
Likestillingstiltak	11
Politisk system, velferdsstat	5
Skole/utdanning	6
Tema*	10
Ungdomstiltak	17
Medlemsrekruttering, intern	10
Partssamarbeid	4
Øvrig tillitsvalgtskoloring	7
*WTO, Snøhvit, migrasjon, nordområdene, fiskeri	
<b>Totalt</b>	<b>89</b>

Som vi ser har det vært flest tiltak rettet mot ungdom og generell tillitsvalgtskoloring. Så godt som alle tiltakene har vært gjennomført på russisk jord. Det er klart billigere å arrangere i Russland, samtidig som man når ut til flere russiske fagforeningsrepresentanter. Selv om reisevirksomhetens faglige innhold selvsagt har vært det viktigste, har det fra norsk side i følge enkelte nok vært "litt sånn at alle skulle få seg en tur til Russland". En russisk fagforeningsrepresentant refererte muntert til dette som "fagforeningsturisme". Det er samtidig åpenbart at reisevirksomheten har ført til en større forståelse for russiske samfunnsforhold blant norske fagforeningsrepresentanter. Flere fagforeninger i Russland ytret et ønske om at seminarer i framtida også kunne legges til Norge for at de kunne dra på bedriftsbesøk der. Et russisk forbund foreslo at de i større grad kunne dekke kostnadene enn tidligere, og således bidra til å gjøre det mulig å arrangere seminar i Norge. Dette innevarer at økonomien i hvert fall i enkelte russiske forbund nå er så vidt god at enkelte kostnader i større grad kan deles. Like fullt er det urealistisk å tro at ikke hoveddelen av kostnadene må føres i norske regnskaper i overskuelig fremtid.

I det følgende vil jeg presentere funn og observasjoner knyttet til tre dimensjoner ved samarbeidet: hvordan prosjektarbeidet har påvirket involverte organisasjoner, likestilling samt LOs forvaltning og administrasjon. Underveis vil dels intervjuobjektene synspunkter og vurderinger komme til kjenne, dels mine egne vurderinger basert på et helhetsinntrykk.

### **Effekt på involverte organisasjoner**

Et generelt formål med prosjektene er som nevnt at de skal være basert på gjensidighet med russerne, samtidig som det skal bidra til kompetanseoverføring. Det er ulike oppfatninger om grad av gjensidighet. I praksis er det mitt inntrykk at det gjennom det langvarige samarbeidet er opparbeidet stor grad av felles forståelse for prosjektene mellom LO og de to fylkesorganisasjonene samt FNPR sentralt. Dette kommer også for-

bundene til gode, som selv rapporterer om god samforståelse. Gjensidighet forstått som at nytten av prosjektene er gjensidig er det blant de norske operatørene varierte syn på. Mens noen insisterer på at gjensidigheten gjennomsyrrer samarbeidet, og at “vi har like mye å lære av russerne som de har av oss”, hevder andre at “vi har i praksis ingenting å lære av russerne om fagforeningsarbeid” eller at kompetanseoverføringen er enveis. Imidlertid hevder alle å ha utbytte av samarbeidet med søsterforbund og at det er interessant å lære om hverandres utfordringer. Man skal ikke overdrive denne ulike betoningen av forholdet mellom gjensidighet og kompetanseoverføring. Utenriksdepartementets tilskuddsordning eksisterer fordi Norge er opptatt av å utvikle samarbeidsflater med russere og russiske institusjoner over et bredt spekter, og dermed ideelt sett gjøre samarbeid over grensa like naturlig som å samarbeide med svensker og finner. Selv om gjensidighet legges til grunn som bærende prinsipp, er det et underliggende rasjonale i prosjektordningen at Norge har mye å tilføre Russland i omleggingen til markedsøkonomi og et demokratisk styresett. Hvordan man da legger vekt på betydningen av gjensidig utbytte er ikke så interessant, så lenge samarbeidet foregår på en konstruktiv måte der man er åpne for hverandres synspunkter, likheter og forskjeller. Og skal man samarbeide godt, må man selvsagt møte hverandre med respekt. I den forstand er gjensidighet svært viktig, og det virker som om dette er godt utviklet gjennom det mangeårige samarbeidet. En russisk fagforeningsrepresentant oppsummerte med at samarbeidet med norsk fagbevegelse har hatt tre ulike stadier: “I begynnelsen lyttet vi på norske kolleger og det de sa om lovverk og organisering i Norge, deretter ble vi flinkere til å snakke om russiske forhold ved å hente inn russiske eksperter, mens vi nå i de siste årene har blitt flinkere til å ha tema som er relevante både for oss her og i Nord-Norge. På bakgrunn av dette kan vi komme med praktiske anbefalinger til hverandre.” Vedkommende syntes åpenbart at gjensidigheten hadde utviklet seg i riktig retning. Fylkessamorganisasjonen i Murmansk og LOs distriktskontor i Finnmark og LO Sør-Varanger har gjennom tiltakene blitt så godt kjent at de jobber sammen på mer regulær basis. Blant annet er en representant fra Murmansk jevnlig over i Kirkenes for å snakke med fiskere om bord på russiske fartøyer som ligger til kai i Kirkenes. LO Finnmark har på sin side bistått i Murmansk ved noen tilfeller vedrørende fagorganisering i norske selskaper etablert i Murmansk.

Et underliggende mål med samarbeidet, og for så vidt også en indikator på om fagforeningssamarbeidet har livets rett, er etter min oppfatning nettopp om tiltakene bidrar til et mer omfattende samarbeid utover tiltakene og uten at det er forankret i særskilte prosjekter. I så måte er det åpenbart at spesielt samarbeidet mellom FNPR-Murmansk og LO Finnmark har et potensiale for at samarbeidsflatene utvikles og utvides ytterligere. Ikke bare er den geografiske avstanden liten, de næringspolitiske utfordringene er i stor grad sammenfallende med tanke på de utfordringer og muligheter en utvikling av området som en fremtidig olje- og gassregion vil kunne gi. Det er derfor positivt å se at samarbeidet mellom LO Finnmark og FNPR-Murmansk utvikles utover seminar tiltakene. På sikt bør det også være et mål at samarbeidet er selvgående og i mindre grad avhengig av ekstern finansiering. LO sentralt, de ulike distriktskontorene og forbundene tilfører allerede prosjektene betydelige ekstraressurser ved at lønnsutgifter og noe av reisevirksomheten holdes

utenfor prosjektbudsjettene. Det vil være vanskelig å komme fram til et nøyaktig anslag over verdien av dette, men det er klart at flere forbund bruker sjenerøst av egne midler slik at blant annet reisekostnader ikke alltid belastes seminartiltaket. Det samme gjelder for LOs distriktskontor og LO sentralt. I tillegg kommer selvfølgelig verdien av arbeidet som blir lagt ned uten at prosjektbudsjettene belastes. Her er det i tillegg naturlig å nevne at Industri og Energi har hatt et mangeårig samarbeid med sitt russiske søsterforbund, der Industri og Energi har dekket kostnadene selv. Dette samarbeidet er således ikke innenfor evalueringsmandatet, men trekkes her frem som et eksempel på et prosjekt der et norsk forbund selv har utviklet samarbeidet i Russland.

### *Bilateralt forbundssamarbeid*

Enkelte forbund har i større grad samarbeidet bilateralt med sine respektive søsterforbunds føderale forbundskontor i Russland, enn med fylkesorganisasjonene i Nordvest-Russland. Selv om også disse prosjektene har hatt tillitsvalgte i Nordvest-Russland som en klar målgruppe, har dette ført til at prosjektene har hatt en noe større målgruppe geografisk. To eksempler på dette er EL & IT forbundets og Norsk Tjenestemannslags (NTL) samarbeid med sine respektive russiske søsterforbund. Både EL & IT og NTL har gjennomført skoleringstiltak over en årrekke der tillitsvalgte fra flere regioner av Russland har vært representert. Samarbeidet har således ikke i like stor grad vært rettet mot Nordvest-Russland, selv om tillitsvalgte fra denne regionen har vært godt representert. EL & IT har sammen med Elektroprofsojuz i flere år gjennomført tillitsvalgtsskolering spesielt rettet mot ungdom. Ved disse seminarene har det deltatt like mange nordmenn som russere og seminarene har vært avholdt i Norge så vel som i Russland. Kursene har tatt utgangspunkt i fellesnevnerne innenfor vanlig tillitsvalgtsskolering, der målet har vært å få frem en ny generasjon tillitsvalgte på begge sider av grensen. Deltakerne har således ikke utelukkende "vært kurset med utgangspunkt i den norske modellen". Sammen har forbundene utviklet en kursveileder som gjør at Elektroprofsojuz sine egne tillitsvalgte kan holde disse kursene videre i Russland. Et kjennetegn ved denne måten å drive tillitsvalgtsskolering på er at det bidrar til å sette skoleringen inn i et internasjonalt perspektiv gjennom erfaringsutveksling.

NTL gjennomførte i 2009 og 2010 to skoleringstiltak mot unge tillitsvalgte fra Norge og Russland. Det var de samme deltakerne på begge seminarene, og det var like mange deltakere fra Norge som fra Russland. Det ble avholdt et seminar i hvert land der vertsorganisasjonen tok kostnadene. På samme måte som EL & IT sine skoleringstiltak, var dette et tiltak der formålet var å gi tillitsvalgte fra begge land en felles skolering. Ved at kostnadene ble delt, er dette et eksempel på et tiltak der skoleringen gis en internasjonal dimensjon med mulighet for erfaringsutveksling uten at det bidro til vesentlig større utgifter enn om for eksempel NTL skulle holdt og dekket kostnadene for sine norske tillitsvalgte to ganger i Norge. På det første seminaret ble det dessuten satt opp målsettinger angående medlemsrekruttering innen neste gang man møttes. Dette skoleringstiltaket rettet mot unge tillitsvalgte ble ansett som en suksess, men har ikke blitt videreført. Like fullt tjener det som et eksempel på at man godt kan utvikle samarbeidsprosjekter med stor grad av gjensidighet i utforming, deltakelse og finansiering.

*Andre erfaringer fra prosjektene*

I flere av intervjuene på norsk så vel som på russisk side er det en gjenganger at selv om det er store strukturelle forskjeller mellom Norge og Russland, så er de faglige utfordringene i stor grad de samme. Temaene har blant annet vært kampen mot sosial dumping, håndtering av multinasjonale selskaper, arbeidsmigrasjon og partssamarbeid. I så måte er de siste årenes utvikling med seminarer som er rettet mot felles utfordringer og erfaringer med etablering av olje- og gassvirksomhet positiv. Norske erfaringer fra Melkøya og Snøhvit, og hvordan man samarbeidet med næringsliv og kommune for å sørge for at etableringen kom lokalsamfunnet til gode i form av arbeidsplasser og bosetting, er et eksempel på et tema som er relevant for russisk fagbevegelse mens man “venter på Sjtokman”.

En generell tilbakemelding om måten seminarer legges opp på, er at rollespill og andre metoder for å aktivisere deltakerne fungerer veldig bra og skaper engasjement, samtidig som det øker forståelsen for ulike aktørers posisjoner. Et annet moment som Skolenes Landsforbund har praktisert, er at man har invitert så vel rektorer som lærere fra samme skole. Dermed bidrar seminarer til at kontakten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker utvikles og at de kan utfordre hverandre.

Blant andre Postkom krever at deres russiske søsterforbund tar med seg det de har lært videre i sitt arbeid, og bringer kunnskapen videre. Om dette blir fulgt opp i praksis er vanskelig å finne ut av, vi har lite mer enn forbundenes ord for at dette praktiseres. Postkoms prosjekt har dessuten bidratt til å styrke trepartssamarbeidet i Murmansk mellom arbeidsgiver, fagforening og lokale myndigheter innenfor deres sektor. Dette er et godt eksempel på en praktisk tilnærming til en stor strukturell utfordring. Det er ikke naturlig å se for seg at fagforeningssamarbeidet mellom Norge og Russland endrer det russiske partssamarbeidet radikalt på nasjonalt nivå. Men gjennom å rette seg inn mot et forvaltningsmessig nivå der fagbevegelsen i Murmansk har en påvirkning kan man bidra positivt.

Hva som viser seg å være læringsutbyttet fra et seminar – og dermed hva som legger grunnlaget for en varig effekt – er ikke alltid så lett å forutsi. Men en tilbakemelding har vært at det er viktig å lære rent praktisk hvordan man i Norge kjemper for faglige rettigheter. Som en russisk fagforeningsleder sa: “Vi russere finner oss i alt for mye. På et seminar lærte vi noe veldig praktisk; fikk vi ikke lønn var det bare å la være å møte opp på jobb. Det har vi praktisert og det har fungert. Nei, vi har nok funnet oss i for mye!” Gjennom ungdomstiltakene har russisk fagungdom blant annet lært om LOs sommerpatrulje, og de har i Murmansk begynt å praktisere en variant av dette tilpasset russiske forhold, det vil si med en åpen informasjonskampanje, snarere enn bedriftsbesøk. Dette tiltaket har de hatt så positive erfaringer med i Murmansk at de har tatt det med seg videre og anbefalt ungdommer i andre regioner i Russland å benytte seg av denne metoden. Dette er et eksempel på at samarbeidet med fagbevegelsen i Nordvest-Russland har et potensielt større geografisk nedslagsfelt. Sannsynligvis er effekten større av å utvikle samarbeidet i Nordvest-Russland videre, enn ved å begynne på bar bakke i andre russiske regioner. Tillitsvalgtsskolering i andre russiske regioner kan de

nordvestrussiske fagforeningsrepresentantene selv bidra til, noe tilfellet med sommerpatrulje er et eksempel på. Innenfor rimelighetens grenser kan man også vurdere om det bør være et krav overfor russiske samarbeidspartnere.

En tilbakemelding fra norsk side var at norsk fagbevegelse har holdt seg for mye for seg selv, og at man kunne samarbeidet mer både med andre organisasjoner som har prosjekter i Russland og også samarbeidet mer med kunnskapsinstitusjoner i Norge for å lære mer om de overordnede forholdene i Russland. Foruten organisasjoner engasjert i Russland, er det i første omgang da naturlig å tenke på Universitetet i Tromsø, Nordområdesenteret i Bodø og forskningsinstituttene i Oslo med Russlandskompetanse.

LO har sammen med NHO og fylkesmyndighetene i Finnmark samarbeidet med tilsvarende organer i Murmansk om et prosjekt om svart arbeid og skatteunndragelser. Slike prosjekter, som går utover det rent faglige i snever forstand, er viktige for å vise den rollen fagbevegelsen kan ha i å ta samfunnsansvar. Som et intervjuobjekt i Norge uttrykte det: "Det er opp til russerne hvordan de tar til seg vår måte å organisere arbeidslivet på. Men noe av det viktigste vi viser dem er at vi også tar samfunnsansvar, og ikke bare kjemper for egne saker." I et bredere perspektiv kan nok det også være viktig for å øke russisk fagbevegelses anseelse utenfor medlemsmassen.

### **Likestilling og kjønnsperspektivet**

Det har vært arrangert en rekke likestillingsseminar gjennom evalueringsperioden. Både der likestilling har vært hovedtema og der man har inkorporert det i andre seminarer. Seminarene har konsentrert seg om faglige emner som blant annet HMS, lønnsdannelse, og organisasjonsarbeid, men også om emner som familiepolitikk, forsørgeransvar og alkoholisme. Felles for seminarene er at de har satt disse temaene inn i et likestillingsperspektiv, og at de i praksis har vært særlig rettet mot kvinnelige arbeidstakere. Retningslinjene til Utenriksdepartementets støtteordning krever at likestillingsperspektivet ivaretas. På russisk side har det vært varierende interesse for dette. Her støter man umiddelbart på utfordringer i forbindelse med oppbyggingen av en prosjektportefølje basert på gjensidighet. Gjensidighet som bærende prinsipp innebærer naturligvis ikke at det må være enighet om alt, men når for eksempel FPAO signaliserer at de ikke ønsker å prioritere likestillingstiltak "i en vanskelig tid for Russland" (etter finanskrisen), melder spørsmålet seg om hvordan dette skal håndteres. I det minste er det klart at det representerer en pedagogisk utfordring for norsk fagbevegelse å formidle at prosjektordningens krav til likestillingsarbeid ikke trenger å gå på bekostning av annet fagforeningsarbeid.

Fra LOs side betones likeverd, likelønn og like muligheter mellom kjønnene i likestillingsarbeidet. Tilbakemeldinger jeg fikk fra kvinner så vel som menn viser at i russisk fagbevegelse er holdningen i større grad at likestilling handler om å beskytte kvinner mot farlige yrker, og at kvinner videre skal ha lavere pensjonsalder og kortere arbeidsuke til samme lønn for å legge til rette for hjemmearbeid. Dette er to temmelig forskjellige

verdisyn, der LO strengt tatt er pålagt av Utenriksdepartementet og seg selv å forfekte det norske synet. Hva gjør man så? Det er viktig at man i rimelig grad er sensitiv for de ulike perspektivene man har på likestilling i Norge og Russland. Skal man nå frem med synspunktet om likestilling basert på like muligheter og likeverd mellom kjønnene, er det viktig å være klar over hvor dypt det russiske synet på forskjellen mellom kjønnene sitter. I Sovjetunionen ble det på mange måter ført en progressiv likestillingspolitikk som i all hovedsak var tuftet på å få flest mulig kvinner ut i arbeidslivet. Men arbeidsbyrden kvinner normalt hadde i hjemmet ble i praksis ikke endret tilsvarende. Det er velkjent at kvinner også i Norge i større grad enn menn bruker tid på arbeid i hjemmet. Men dette gjelder nok i enda større grad i Russland. Selv om det neppe i tilstrekkelig grad er kompensert for dette, har kvinner i Nordvest-Russland avtale om fire timer kortere normert arbeidstid enn menn. Blant annet med sikte på å ivareta kvinners reproduktive helse, er russiske kvinner beskyttet ved lov fra visse yrker med særlig risiko. Dette gjelder blant annet arbeid i gruveindustrien og innenfor enkelte transportyrker. Dette kan ses som to eksempler på likestilling i praksis – på russisk. Russlands synkende folketall og oppmerksomheten rundt dette innebærer en mulighet for norsk fagbevegelse til å fortsette å vise hvordan norsk arbeidsliv er organisert med tanke på permisjonsrettigheter, slik det da også har blitt gjort i en rekke seminarer så langt.

Sikkerhet og ulike risikooppfatninger berører altså kjønnsdimensjonen: “Jeg har hørt at i gruvene på Svalbard jobbet det norske kvinner, men det er en annen gruvesjakt enn vår”. Underforstått: risikoen vi utsetter våre gruvearbeidere for er mye større, og det er bra at kvinner er beskyttet fra å jobbe i disse. Dessuten gjør det det lukrativt for menn, siden de mottar risikotillegg for arbeidet. Et tredje poeng som kan synes absurd sett med norske øyne, men som er en pragmatisk tilnærming til et stort sosialt problem i Russland, alkoholismen: “Kvinner bør unntas fra nattarbeid, slik at de kan være hjemme og passe på barna. Ingen vet hva mannen gjør, han drikker antakelig. At kvinner jobber kveld og natt går utover barnas skolegang og helse”. Trist, men antakelig med et ikke lite snev av sannhet i seg.

Tilbakemeldinger fra norsk så vel som russisk fagbevegelse tyder på at det norske fokuset på likestilling har bidratt til en økt bevissthet om likestilling blant fagbevegelsen i Nordvest-Russland, kanskje særlig i Murmansk. Temaet er dermed satt på dagsorden, selv om russiske holdninger til temaet kan avvike fra de norske. Men det er åpenbart et krevende felt å utvikle samarbeidet videre på, noe som er nødvendig i henhold til Utenriksdepartementets retningslinjer og LOs egne prioriteringer. Det holder ikke at kjønnsbalansen er god blant innledere og deltakere – noe den er – det må jobbes videre for at de faglige og politiske aspektene av likestilling blir tatt hånd om og viet større oppmerksomhet.

## **LOs forvaltning og administrasjon**

LO har mottatt støtte til sitt Russlandssamarbeid siden 1992. Tiltak under støtteordningen “Prosjektsamarbeid med Russland” skal primært være midlertidig, og prosjekter skal normalt fases ut etter om lag fem år. Fra Utenriksdepartementet fikk jeg inntrykk av at man så på LO som en

videreformidler av støtte, noe som er med på å forklare hvorfor LO har mottatt støtte helt siden 1992. Dette betyr at departementet anser LO for å være bedre i stand til å avgjøre enkeltprosjekters skjebne, samtidig som det naturligvis letter departementets administrasjon betraktelig sammenliknet med om hvert enkelt forbund skulle søkt separat. Denne underforståtte delegeringen av forvalteransvar til LO innebærer at LO har et selvstendig ansvar for å vurdere om enkelttiltak innenfor porteføljen er modne for avvikling. Det forholder seg på samme måte med et tema som likestilling. Ettersom det er et krav fra Utenriksdepartementet at likestilling skal være en integrert del i prosjektene, betyr dette at LO ikke kan “slå seg til ro” med skepsisen i Russland, men må jobbe aktivt for å fremme argumenter om hvordan likestilling kan integreres. Dette bør som nevnt tidligere selvsagt gjøres med en kulturell sensitivitet for at det russiske synet på likestilling er annerledes enn i Norge, men rasjonelt på sine premisser.

I evalueringsperioden har det vært gjennomført rundt 200 tiltak. Når man trekker fra administrasjonstiltaket og det årlige koordineringsmøtet mellom russisk og norsk fagbevegelse, står vi igjen med om lag 175 enkelttiltak i form av seminar om ulike faglige utfordringer. I evalueringsperioden har LO mottatt omlag NOK 17 millioner i støtte fra Utenriksdepartementet. Fra samme støtteordning har det blitt delt ut en betydelig mengde midler til demokratifremmende tiltak i Russland, men LOs prosjekt er det dominerende innenfor det området som det i denne sammenheng kan være naturlig å kalle for “arbeidslivsdemokrati”, nemlig arbeid for faglige rettigheter i den omstillingsprosessen Russland gjennomgår. De faglige rettighetene har vært under betydelig press, med store strukturelle endringer, perioder med manglende lønnsutbetalinger og endring i arbeidsmiljøloven for å nevne noe. Sammenliknet med andre tiltak som har mottatt betydelig støtte fra Utenriksdepartementet for å fremme den demokratiske utviklingen i Russland – knyttet til for eksempel menneskerettigheter, miljøvern og ungdomsarbeid – er det rimelig å hevde at tiltak innenfor arbeidslivsdemokrati er noe som berører langt flere russere i deres egenskap av å være arbeidstakere. Dette er en styrke ved LOs samarbeid med russisk fagbevegelse. Selv om menneskerettigheter og miljøsituasjonen i prinsippet angår hele befolkningen, ses dette i Russland i større grad på som særinteresser enn som noe som angår alle.

#### *Erfaringer med prosjekttilsagn og finansiering*

Dokumentasjonen over prosjekttilsagn og øvrig korrespondanse mellom LO og Utenriksdepartementet viser at det har vært mye usikkerhet rundt bevilgningene. Dette har ført til flere oppklaringsmøter og usikkerhet i prosjektgjennomføringen. Dette gjelder særlig for perioden 2001-2004. Først og fremst virker det som dette skyldes departementets utstrakte bruk av tilsagnsfullmakter. Det vil si at departementet har gitt tilsagn fra ett års statsbudsjett til bruk i neste prosjektår, eller at midler har blitt bevilget for inneværende prosjektår, men at midlene ikke vil bli utbetalt før året etter. For budsjettåret 2004 var situasjonen så vidt spesiell at hele budsjettposten – NOK 97,4 millioner etter kraftige budsjettkutt fra Stortinget – allerede var bundet opp i tilsagnsfullmakter gitt i 2003. Dermed var det ikke såkalt “friske midler” tilgjengelig. Løsningen UD tentativt skisserte på dette var å bruke tilsagnsfullmakt i 2004, med



utbetaling i 2005.<sup>15</sup> Grunnen til den utstrakte bruken av tilsagnsfullmakter er vel at mens departementet i utgangspunktet kun skal bevilge midler ut fra det vedtatte statsbudsjett, ønsker prosjektsøkere større fleksibilitet og forutsigbarhet.

Ut fra de dokumenter jeg har fått tilgang til er det klart at LO i perioder har hatt problemer med å skjønne hvilke midler de er tildelt for hvilke år, og at også Utenriksdepartementet har vært usikre på hva de faktisk har lovet. Beløpet på total støtte for perioden 2001-2010 er derfor heftet med usikkerhet på grunn av at evalueringen ikke har mottatt fullstendig informasjon for tildelt støtte 2001-2004. Usikkerheten dreier seg om praksisen med tilsagnsfullmakter. Dersom dette er korrekt forstått har LO mottatt om lag NOK 17 millioner i perioden 2001-2010. For perioden som særlig skal evalueres, 2005 til 2010, er derimot tallmaterialet utvetydig. LO har i denne perioden mottatt NOK 8,7 millioner fordelt på 102 tiltak (inklusive koordineringsmøter og administrasjon), mens det har vært gjennomført 89 seminarer, se tabell 3.

Det kan sies mye om finansieringssystemet slik dette har fungert i praksis, men det interessante er å observere at dette går utover de enkelte søkeres muligheter til langsiktig planlegging, og dermed i noen grad strategisk prosjektutvikling. Snarere enn å utvikle prosjekter med langsiktige mål, med forpliktende arbeid mellom seminarene, har ordningen i praksis oppmuntret til en serie av enkelttiltak som nok i mindre grad enn ønskelig bygger på tidligere tiltak. Det er varslet at Utenriksdepartementet fra og med 2011 har endret retningslinjene og nå kan innvilge støtte for tre år av gangen. Dette gir nye muligheter for strategisk utvikling av prosjektene, men også noen organisatoriske utfordringer for LO sentralt med tanke på hvordan dette skal følges opp og koordineres med forbundene. Erfaringer fra liknende omlegginger innenfor Utenriksdepartementets prosjektordninger antyder imidlertid at en slik omlegging ikke fører til større fleksibilitet med tanke på overføring av ubrukte midler fra et år til et annet. Selv om rammebevilgningen kan være treårig, vil vært enkelt prosjektår ha et eget tilsagn.

#### *Prosjektutforming og oppfølging*

Lesing av rapporter og temmelig entydige tilbakemeldinger fra intervjuer på spesielt norsk side mer enn antyder at prosjektporteføljen nok burde vært mer strategisk og langsiktig forankret, eller i det minste at det kan være naturlig å tenke slik i fremtiden. Med strategisk forankring menes her at det etter avtale mellom norsk og russisk prosjektpart settes opp et langsiktig mål med prosjektet, og at de årlige tiltakene utvikles og justeres med tanke på å nå det langsiktige målet. I denne sammenheng er et seminar å anse som et virkemiddel og ikke som et mål i seg selv. At prosjektene så langt i liten grad har hatt en slik strategisk forankring, henger åpenbart sammen med støtteordningens ettårige tildelingspraksis. På den annen side hadde det ikke vært noe i veien for at LO selv hadde tatt initiativ til å utvikle de mange enkeltprosjektene i en slik retning. Slik

---

<sup>15</sup> Opplyst i e-post fra UD til LO, 06.02.2004

prosjektporteføljen fremstår gjennom søknader og rapporter kan det generelt se ut som utviklingen fra år til år har vært relativt beskjeden.

I utgangspunktet kan det være naturlig å se for seg en utvikling av prosjektporteføljen i den forstand at det settes opp langsiktige utviklingsmål, og at det kan bli en større blanding av seminar og mer praktisk rettede tiltak. En løsning kan være at man sammen med russiske søsterforbund blir enige om hva prosjektet skal oppnå over en treårsperiode. Her er det naturlig å gå et skritt videre fra generell kompetanseoverføring og seminarvirksomhet. Seminarene må heller ses på som verktøy til å identifisere hindre og for å stake ut kursen for å nå det langsiktige prosjektmålet. Et eksempel kan være videreutvikling av partssamarbeidet. Postkoms prosjekt viser at dette kan videreutvikles på lokalt nivå. Med et langsiktig prosjektmål om å styrke dette i for eksempel Murmansk fylke kan man etter enighet med søsterforbundet legge til rette for at dette blir fulgt opp utenom seminarene. Et annet eksempel er prosjektet "Renere produksjon". Der bidro fagforeningen ved kombinatet i Kovdor sterkt med forslag til en miljøvennlig omlegging av driften. Disse eksemplene viser at det ikke nødvendigvis er så store forandringer som må til i prosjektene, men at det kan være fruktbart å sette dem inn i et større rammeverk.

Eksemplene skissert over kan imidlertid innebære to utfordringer. For det første skal ikke støtteordningen finansiere ordinær drift, og det vil derfor være viktig at det inngås konkrete avtaler om hva som skal skje mellom seminarene. Eksemplene fra samme og tilsvarende støtteordninger er mange på at man lager et forpliktende prosjektopplegg der midler blir øremerket til et bestemt formål, utover rene seminartiltak. Dette er noe LO selv har erfaring med fra andre støtteordninger. En annen utfordring er at dette åpenbart legger et større press på både norske og russiske forbund. Det er dermed en risiko for at noe av gnisten i prosjektsamarbeidet forsvinner om det i for stor grad blir organisert som formaliserte utviklingsprosjekter.

Som nevnt innledningsvis er det en rådgiver i LOs internasjonale avdeling som har hovedansvaret for oppfølging og kontakt med norske så vel som russiske forbund som deltar i prosjektporteføljen. Tilbakemeldinger fra ulike operatører og forbund er at oppfølgingen fra LO sentralt har vært solid, og ikke minst meget nyttig for å lære om russiske forhold. Samtidig har det vært viktig at forbundene selv skal føle et eierskap til sine prosjekter. Det er nok ingen overdrivelse å si at Russlandsrådgiveren har fungert som en svært viktig brikke i å omsette norske prosjektideer til tiltak som har aktualitet og gir resonans på russisk side. Rådgiveren har dessuten spilt en uvurderlig rolle i kontaktformidling. Man kan på den annen side spørre seg om Russlandsrådgiveren i for stor grad har vært alene om å administrere prosjektsamarbeidet fra sentralt hold. Det har vært naturlig ut fra engasjement og kunnskap, men det kan ha ført til en for stor ensretting av type tiltak. Kanskje burde samarbeidet vært bredere forankret, noe som også hadde gjort sårbarheten ved personalavgang mindre?

LOs forvaltning og administrasjon bærer ellers sterkt preg av å være underlagt Utenriksdepartementets forvaltningsregime, med de til dels

uheldige praksiser som ble omtalt tidligere i kapitlet. Dette har gått utover LOs muligheter til å sikre forutsigbarhet for norske så vel som russiske parter. Så langt jeg kan se er ikke LO å laste i denne forbindelse, selv om rapporteringsrutinene og innsending av søknader nok kunne vært gjennomført mer effektivt og noe tidligere.

Et annet praktisk problem som LO støter på er overføring av midler i forbindelse med utgifter i Russland. I utgangspunktet skal slike transaksjoner i følge russisk skattelovgivning beskattes med 13%, en kostnad Utenriksdepartementet i utgangspunktet motsetter seg. For LOs del vil det nok være svært vanskelig å oppnå en avtale om avgiftsfritak med russiske myndigheter, med så vidt korte prosjektrammer og mange forbund involvert. Det innebærer i praksis at den enkelte som reiser over må bringe med seg kontantbeløp over grensen – med det ubehag det medfører. Etableringen av norske bankfilialer i Murmansk kan muligens avhjelpe dette noe, og dette bør følges opp av LO sentralt, og eventuelt diskuteres ytterligere med Utenriksdepartementet.<sup>16</sup>

## Oppsummering

Prosjektporteføljen fra 2001 til 2010 inneholder et mangfold av temaer og en stor bredde i involverte organisasjoner. Interessen og engasjementet for samarbeidet er stort, og for mange er utviklingen av det man gjerne kaller “folk-til-folk”-samarbeidet viktig. En del forbund har utviklet felles skoleringsiltak som fremstår med stor grad av gjensidighet i prosjektutforming, finansiering, lokalisering og deltakelse. På den annen side rapporterer enkelte norske deltakere om til dels magert faglig utbytte av tiltakene, men også disse fremhever at det er interessant å lære om samfunnsforhold og fagorganisering i et viktig naboland. Dette innebærer at samarbeidet har et solidaritetsaspekt ved seg, men at også forbundene ser en egen nytte i å lære om situasjonen i Russland. Dessuten har flere på norsk side fremhevet at på tross av de strukturelle og politiske forskjellene, er mange av de faglige utfordringene de samme. Moderniseringsprosessene innenfor posttjenestene i Norge og Russland har mange fellestrekk, og stykkprisfinansiering innenfor skoleverket er noen eksempler på dette. Det er utfordrende å jobbe konkret med likestilling når perspektivene på hva dette innebærer er så vidt forskjellige. Samarbeidet med Murmansk fungerer på dette området bedre enn med Arkhangelsk.

Fra russisk side later det til å være stor tilfredshet med samarbeidet og nytteverdien av dette. Både fordi det er nyttig å lære om norsk organisering av arbeidslivet gitt erfaringen med markedsøkonomi, og fordi relasjonene som er utviklet er gode. Det er et klart inntrykk at gjensidigheten i prosjektutviklingen har økt, og at man også i valg av tema i større grad enn før 2001 har tema som er relevant for begge parter. Hvorvidt kompetansen som er tilegnet omsettes i praktiske tiltak, er mer usikkert. Det er lite ved prosjektene slik de er lagt opp i søknadene og tildelt midler som tilsier dette. Vekten har vært på kompetanseoverføring, så har man håpet at tiltaket gjennom dette har ringvirkninger. Tilbakemeldinger

---

<sup>16</sup> DNB Nor er etablert i Murmansk, og Sparebank 1 har en samarbeidsavtale med en russisk bank.

fra russisk fagbevegelse mer enn antyder at ringvirkningene er positive, men det er lite konkret å vise til.

LOs forvaltning og administrasjon av prosjektmidlene har vært god, men man har i stor grad vært avhengig av én person, og kanskje har Russlandsarbeidet vært for svakt forankret i organisasjonen forøvrig. Tilbakemeldinger om prosjektenes til dels mangelfulle strategiske utforming samtidig som Utenriksdepartementet nå har åpnet opp for treårige tilsagn, tilsier at det kan være naturlig å forsøke å sy sammen enkelttiltakene til større og mer forpliktende prosjekter.

## 4 Konklusjoner og anbefalinger

*På bakgrunn av evalueringsarbeidet kan følgende konklusjoner oppsummeres:*

- Graden av gjensidighet har økt gjennom prosjektperioden. Dette gjelder både i prosjektutvikling, praktisk gjennomføring med innledere fra begge land, og i valg av tema som i økende grad – om ikke gjennomgående – oppleves som relevant av begge parter
- I forlengelsen av dette har prosjektene bidratt til økt samarbeid, særlig mellom Murmansk og Finnmark.
- Tiltakene adresserer relevante faglige utfordringer i Russland, men sikrer i liten grad at kompetanseøkningen brukes aktivt etter at tiltakene er avsluttet.
- Tidlig i evalueringsperioden bidro Utenriksdepartementets forvaltningsprinsipper til uforutsigbarhet i prosjektgjennomføringen
- LOs fokus på likestilling har vært med på å sette dagsorden, men LO har også støttet på ujevn vilje til å prioritere dette i Russland.
- Arbeidet med ungdomstiltak representerer en styrke for framtidig medlemsrekruttering

*Det anbefales derfor at:*

- Samarbeidet fortsatt konsentreres om Barentsregionen og de tema som har felles aktualitet. Det er den lokale tilknytningen og felles utfordringer som gir størst bærekraft.
- Bedriftsbesøk i Norge bør prioriteres, og russisk fagbevegelse bør i økende grad betale sin andel av dette.
- Det må fortsatt holdes trykk på å inkorporere likestillingsperspektivet der dette er naturlig på tross av russisk skepsis. Men det bør også arrangeres egne likestillingsseminar for å ta opp særlige tema knyttet til familiepolitikk.
- Russisk fagbevegelse bør i større grad forpliktes til å bringe tillært kunnskap videre og konkret følge opp temaene som diskuteres på seminarene. Dette kan sikres gjennom et bedre avtaleverk i prosjektene.
- Det er naturlig at prosjektene utvikles i mer strategisk retning innenfor en treårsperiode. Dette vil styrke forutsigbarheten, og mulighetene for å oppnå konkrete resultater, samtidig som det ikke nødvendigvis krever en stor omlegging fra dagens prosjekter.



## **Vedlegg 1: Oppdragsbeskrivelse for evaluering av LOs samarbeid med FNPR**

(oversatt fra opprinnelig engelsk versjon)

### **Bakgrunn**

LO Norge har siden midten av nittitallet mottatt støtte fra Det Norske Utenriksdepartementet til sitt arbeid med å utvikle samarbeidsprosjekter med den russiske unionen av uavhengige fagforeninger (FNPR). Samarbeidet har i hovedsak involvert FNPRs regionale organisasjoner og tilknyttede fagforeninger i Nordvest-Russland, med hovedvekt på Murmansk og Arkhangelsk. Fra norsk side har samarbeidet vært implementert av LO sentralt, LOs distriktskontor og tilknyttede forbund.

Samarbeidet og dialogen mellom LO og samarbeidspartnerne i Russland er basert på gjensidig respekt og full åpenhet, men uten politisk innblanding mellom partene.

Evalueringen av dette samarbeidet vil bli utført i første halvdel av 2011. Formålet med evalueringen er å vurdere effektiviteten, effekten og fremdriften i prosjektsamarbeidet.

Evalueringen vil kunne danne grunnlag for fremtidige beslutninger om utviklingen av samarbeidsprogrammet, inkludert mulige strukturelle endringer.

### **Formål med evalueringen**

- Å gi en oversikt over prosjektsamarbeidet de siste ti år
- Å vurdere effekten av de implementerte tiltakene på de deltakende organisasjoner
- Komme med anbefalinger for fremtidig samarbeid

### **Arbeidsbeskrivelse**

Evalueringen skal inneholde, men ikke nødvendigvis begrense seg til det følgende:

- 1) En oversikt over fagforeningssituasjonen i Nordvest-Russland.
- 2) En beskrivelse av prosjektaktiviteten i 2001-2010 med særlig vekt på de siste fem årene, basert på en skrivebordsstudie av prosjektdokumenter.
- 3) En vurdering av effekten av tiltakene på deltakende organisasjoner, basert på intervjuer.
- 4) Gi informasjon om likestillingsaspektet ved prosjektsamarbeidet.
- 5) Vurdere LOs forvaltning og administrasjon av prosjektmidlene.
- 6) Basert på innspill fra russiske og norske parter komme med anbefalinger til videre prosjektutvikling.

**Gjennomføring**

En ekstern evaluator vil etter kontrakt gis oppdraget med å gjennomføre evalueringen av samarbeidet mellom LO og FNPR. Evalueringen vil bli gjennomført februar-april 2011.

Evaluator vil gjennomføre intervjureiser til Moskva, Murmansk, Arkhangelsk, Nord-Norge og Oslo. LO vil gjøre alt relevant skriftlig materiale tilgjengelig. Evaluator kan også intervju revisor og andre relevante individer/institusjoner.

Evalueringsrapporten skal være begrenset til om lag 20 sider. Rapporten skal skrives på norsk, og inneholde sammendrag på norsk, engelsk og russisk.

Arbeidet er estimert til 32 arbeidsdager, og skal avsluttes innen 30.04.2011.

Oslo, 20.12.2010

Karin Beate Theodorsen (sign.)

Leder, internasjonal avdeling, LO



## **Vedlegg 2: Oversikt over deltakende norske forbund og avdelinger i LO, 2001-2010**

EL & IT forbundet

Fagforbundet

Fellesforbundet

Fellesorganisasjonen

Handel og kontor, Nord-Norge og sentralt

Industri & Energi

Kjemisk forbund

LO sentralt: Arbeidslivsavdelingen, Europaseksjonen, forhandlingsavdelingen, IFS-seksjonen, internasjonal avdeling, informasjons- og rådgivningsavdelingen, juridisk avdeling, næringspolitisk avdeling, organisasjonsavdelingen og samfunnspolitisk avdeling

LO Sør-Varanger

LOs distriktskontor i Finnmark

LOs distriktskontor i Nordland

LOs distriktskontor i Troms

LOs Forening for Fagblad og informasjon, LOFF

Norsk Arbeidsmandsforbund

Norsk nærings- og nytelsesmiddelforbund

Norsk olje- og petrokjemisk fagforening

Norsk post- og kommunikasjonsforbund, POSTKOM

Norsk Sjømannsforbund

Norsk Tjenestemannslag

Norsk Transportarbeiderforbund

Skolenes Landsforbund

Ungdomsutvalgene i LO Finnmark, Nordland og Troms



### **Vedlegg 3:** **Intervju- og møteoversikt**

- Raymond Alstad, ungdomssekretær, LO Nordland. 28.02.11
- Ljudmila Nikolajevna Antonovna, leder presseavdelingen FPAO. 16.03.11
- Vidar Bjørnstad, leder av Europaavdelingen, Internasjonal avdeling, LO. 24.02.11
- Jelena Bjatjseeslavovna Darmenko, avdeling for internasjonalt samarbeid, FNPR. 15.03.11
- Karin Enodd, rådgiver, Internasjonal avdeling LO. 02.03.11
- Hans O. Felix, forbundsleder EL & IT. 04.05.11
- Olga Arkadevna Gafijatyllina, leder av post- og kommunikasjonsforbundet i Arkhangelsk fylke. 16.03.11
- Stein Grøtting (leder) og Anne Finborud (nestleder) Skolenes landsforbund. 02.03.11
- Leif Helland, forbundssekretær Norsk Tjenestemannslag. 05.05.11
- Jaqueline Hopkinson, forbundssekretær Postkom (Norsk post- og kommunikasjonsforbund). 02.03.11
- Bjørn Johansen, leder av LO Finnmarks distriktskontor. 08.03.11
- Galina Jurova, internasjonal sekretær Agroprom. 15.03.11
- Nadesjda Ivanovna Kosjelkova, leder av byggearbeiderforeningen i Murmansk. 09.03.11
- Gerd Kristiansen, nestleder LO. 23.03.11
- Raisa Nikitovna Krjasheva, hovedansvarlig for likestilling i Murmansk. 09.03.11
- Elena Larionova, Barentspress, journalist. 10.03.11
- Rita Lekang, leder av Distriktskontoret LO Nordland, fungerende leder LO Troms. 28.02.11
- Sergeij Gennadjevitsj Nekrasov, første visepresident FNPR. 15.03.11
- Jurij Nikolaevitsj Nikitin, tidligere leder av FPAO. 16.03.11
- Irina Borisovna Novoselova, rådgiver FPAO. 16.03.11
- Jurij Borisovitsj Ofitserov, nestleder Elektroprofsojuz. 15.03.11
- Olav Ofstad, rådgiver, Internasjonal avdeling LO. 31.03.11
- Aleksander Leonidovitsj Pervukhin, leder FNPR-Murmansk. 09.03.11
- Siri Relling, rådgiver, Internasjonal avdeling, LO. 24.02.11
- Harald Sandhåland, underdirektør, Utenriksdepartementet. 22.03.11
- Ljudmila Ivanovna Smolina, leder fagforeningen "Enhet" i Murmansk fylke, 09.03.11

- Tamara Ivanovna Teterevleva, leder Agroprom Arkhangelsk fylke. 16.03.11
- Karin Beate Theodorsen, leder av Internasjonal avdeling, LO. 22.02.11
- Vladimir Viktorovitsj Tsjurakov, leder av byggearbeiderforeningen i Arkhangelsk. 16.03.11
- Aleksandr Toporov, nestleder Utdanningsforbundet Arkhangelsk fylke. 16.03.11
- Aleksandr Fedorovitsj Usov, leder FNPAO (FNPR-Arkhangelsk). 16.03.11
- Julia Vladimirovna Veliskho, nestleder organisasjons- og informasjonsavdelingen, FNPR-Murmansk, 10.03.11
- Jelena Nikolaevna Vorontsova, nestleder ungdomsrådet FPAO, 16.03.11
- Stanislav Igorevitsj Zenov, leder organisasjons- og informasjonsavdelingen, FNPR-Murmansk 09.03.11 og 10.03.11
- Aleksandr Vladimirovitsj Zubov, leder, Tamara Lykasjevitsj, nestleder samt tre andre representanter fra helsearbeiderforbundet i Arkhangelsk fylke. 17.03.11

#### Vedlegg 4: Litteratur og informasjonsressurser brukt i evalueringen

- Ashwin, S. og S. Clarke (2003). Russian trade unions and industrial relations in transition. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- *Federalnaja slyzjba gosodarstvennoj statistiki* (Russlands føderale statistikktjeneste), tilgjengelig fra [www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/)
- Landsorganisasjonen i Norge (1993): Barentsregionen – Europas mest spennende og ressursrike område. Utredning om fagbevegelses satsning i Barentsregionen.
- Lyutov, Nikita og Petrylaite, Daiva (2009). Trade unions' Law Evolution in Post-Soviet Countries: The Experiences of Lithuania and Russia. *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol 30, ss 779-800
- Utenriksdepartementet. 2005. St.meld. nr. 30 (2004-2005) Muligheter og utfordringer i nord. Regjeringen.no Tilgjengelig fra [www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/20042005/Stmeld-nr-30-2004-2005-.html?id=407537](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Documents/Propositions-and-reports/Reports-to-the-Storting/20042005/Stmeld-nr-30-2004-2005-.html?id=407537).
- Utenriksdepartementet. 2006. Regjeringens nordområdestrategi. Regjeringen.no. Tilgjengelig fra [www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf).
- *Vserossiskij tsentr izutsjenia obsjtsjestvennogo mnenija* (VTsIOM), Det allrussiske senteret for gallupundersøkelser, tilgjengelig fra <http://wciom.ru/>



**The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science, economics, and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.**



**FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE**

**Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway  
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: [post@fni.no](mailto:post@fni.no)  
Website: [www.fni.no](http://www.fni.no)**