

Tillit i samarbeidsrelasjoner

En casestudie av tre norsk-russiske samarbeidsprosjekter

Jon Sigurd Sjursen Kvello



Tillit i samarbeidsrelasjoner

En casestudie av tre norsk-russiske samarbeidsprosjekter

Jon Sigurd Sjursen Kvello

jonsigurd@hotmail.com

Mai 2011



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2011

Title

Tillit i samarbeidsrelasjoner: En casestudie av tre norsk-russiske samarbeidsprosjekter

(Trust in Cooperative Relationships: A Case Study of Three Norwegian-Russian Cooperative Projects)

Publication Type and Number

FNI-rapport 6/2011

Pages

89

Author

Jon Sigurd Sjørnsen Kvello

ISBN

978-82-7613-620-3-print version
978-82-7613-621-0-online version

ISSN

1504-9744

Abstract

Trust as a prerequisite and catalyst for cooperation has gained much scholarly attention in the past three decades. This report seeks to analyze drivers for, and obstacles to, successful project cooperation through applied theories of trust as an analytical tool. The report studies the operational level of three Norwegian-Russian cooperation projects from the environmental and health spheres, using interviews with project participants as empirical data. The findings imply that socio-cultural factors are important in building and maintaining trust among the project participants, which in turn is essential for successful cooperation. In connection with this, shared identities and discourses seem to be of importance as a common ground for building trust relationships.

Key Words

trust, project cooperation, Norway, Russia

Orders to:

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

Tel: (47) 6711 1900
Fax: (47) 6711 1910
Email: post@fni.no
Internet: www.fni.no

Innhold

Liste over forkortelser	iii
Forord	v
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Forskningsstatus og rapportens relevans	3
1.3 Problemstilling	4
1.4 Gangen i rapporten	5
2 Forskningsdesign og metode	6
2.1 Forskningsdesign: Casestudie	6
2.1.1 Analytisk vs. naturalistisk generalisering	6
2.1.2 Valg av case	7
2.2 Metoder, kilder og kildekritikk	9
2.2.1 Kvalitativt intervju som metode	9
2.2.2 Litteratur	12
2.2.3 Analysen av data	12
3 Teoretisk rammeverk	13
3.1 Identitet, interesser og sosial læring	13
3.1.1 Identitet, interesser og problemdefinisjon	13
3.1.2 Sosial læring og endring i identitet	14
3.1.3 Identitet og norsk-russisk samarbeid	15
3.2 Tillit	15
3.2.1 Ulike perspektiver på tillit	16
3.2.2 Tillit som et dynamisk fenomen. En modell for tillitens utvikling og forvitring	19
3.2.3 Tillit og makt i asymmetriske relasjoner	22
4 Case 1: Det grensenære samarbeidet om forskning og forvaltning av naturområder	25
4.1 Miljøvernssamarbeidet med Russland	25
4.2 Case 1: Forsknings- og forvaltningssamarbeid i de grensenære områdene	27
4.2.1 Samarbeid om forskning og overvåkning av naturtilstanden	28
4.2.2 Forvaltnings- og nasjonalparksamarbeid	29
4.2.3 Respondentenes oppfatninger rundt samarbeidet	29
4.2.4 Diskusjon	35
5 Case 2: Renere produksjon	39
5.1 Metodologien	39
5.2 Involverte institusjoner og organisering	40
5.3 Resultater	40
5.4 Respondentenes oppfatninger rundt samarbeidet	41
5.5 Diskusjon	48

6	Case 3: Tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke	53
	6.1 Bakgrunn for samarbeidet	53
	6.2 Samarbeidet kommer i stand	54
	6.3 Respondentenes oppfatninger rundt samarbeidet	56
	6.4 Diskusjon	63
7	Konklusjon	67
	Kildeliste	73
	Liste over respondenter	81
	Case 1: Det grensenære samarbeidet	81
	Case 2: Renere produksjon i Nordvest-Russland	81
	Case 3: Tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke	82
	Appendiks	85
	Case 1: Det grensenære samarbeidet	85
	Case 2: Det norsk-russiske programmet for renere produksjon	85
	Case 3: Tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke	87

Liste over forkortelser¹

Forkortelsen er først forklart med hva den står for. Deretter følger evt. forklaring i kursiv dersom tittelen på det forkortelsen står for ikke er allment kjent eller selvforklarende.

DOTS	Directly Observed Treatment Short course <i>Metodologi for bekjempelse av tuberkulose, utviklet av WHO</i>
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme <i>Frivillig EU-ordning for miljøforvaltning og miljørevisjon i bedrifter</i>
FILHA	Finnish Lung Health Association <i>LHLs finske søsterorganisasjon</i>
FmFi	Fylkesmannen i Finnmark
FSB	Federalnaja sluzjba bezopasnosti Федеральная служба безопасности Den russiske føderasjons sikkerhetstjeneste
FSIN	Federalnaja Sluzjba Iсполnenija Nakazanij Федеральная служба исполнения наказаний Den føderale tjenesten for straffegjennomføring <i>Den russiske kriminalomsorgen/fengselsvesenet</i>
GFATM	Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GLC	Green Light Committee <i>Komité under WHO for godkjenning av finansiering til MDR-TB-medisiner</i>
Interreg	Interregionalt EU-program for å fremme økonomisk og sosial integrasjon i Nord-Europa
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
ISO	International Organization for Standardization
Klif	Klima- og forurensingsdirektoratet (før januar 2010: SFT)
LHL	Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
MD	Miljøverndepartementet
MPR	Ministerstvo prirodnykh resursov i ekologii Министерство природных ресурсов и экологии Ministeriet for naturressurser og miljøvern
NDPHS	Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being
NEFCO	Nordic Environment Finance Corporation
NGO	Non-Governmental Organization

¹ Jeg har valg å følge Norsk språkråds mal for transkripsjon av kyrillisk av 1995, med unntak av angivelse av trykk. Se Norsk språkråd (1995): "Transkripsjon av russisk"

NIF	Norske sivilingeniørers forening (fra 2004: Tekna)
OKPTD	Oblastnoj klinitsjeskij protivotuberkuljoznoj dispanser Областной клинический противотуберкулезный диспансер Arkhangelsk regionale tuberkulosesykehus
SGMU	Severynj gosudarstvennyj meditsinskij universitet Северный государственный медицинский университет Det nordlige statlige medisinske universitet (Arkhangelsk)
SFT	Statens forurensningstilsyn (fra januar 2010: Klif)
TB	Tuberkulose
– MDR-TB	Multi-drug-resistant tuberculosis. Multiresistent tuberkulose
– XDR-TB	Extensively-drug-resistant tuberculosis. Særlig resistent tuberkulose
TACIS	Technical Aid to the Commonwealth of Independent States EU-program
Tekna	Teknisk-naturvitenskapelig forening (før 2004: NIF)
UD	Utenriksdepartementet
WHO	World Health Organization

Forord

Denne rapporten er en noe omarbeidet versjon av en mastergradsoppgave i europeiske og amerikanske studier, avlagt ved Humanistisk Fakultet, Universitetet i Oslo (UiO) våren 2011.

I arbeidet med oppgaven hadde jeg stor nytte av samtaler med veileder Pål Kolstø ved UiO.

Videre vil jeg takke alle respondentene for at de stilte opp til intervju og delte sine erfaringer med meg. Jeg er takknemlig overfor Fridtjof Nansens Institutt for finansiell støtte og kontorplass i et stimulerende og hyggelig fagmiljø.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til Sigurd Sjursen for korrekturlesing og gode kommentarer. Den språklige presisjonen og innholdsmessige klarheten hadde ikke vært den samme uten hans hjelp.

Eventuelle feil og mangler i rapporten er fullt og helt mitt eget ansvar.

Astana 7. mai 2011

Jon Sigurd S. Kvello

1 Innledning

Denne rapporten er en casestudie av tre større norsk-russiske offentlig finansierte samarbeidsprosjekter/-programmer² som har vært sentrale på hvert sitt område i samarbeidet mellom de to landene siden begynnelsen av 1990-tallet. Gjennom å studere samarbeidsprosjektene på operativt nivå gjennom intervjuer med de involverte, forsøker jeg å få fram et bilde av deltakernes opplevelse av samarbeidet. Dette muliggjør en analyse av hvilke sosiale faktorer som gjør at ulike prosjekter lykkes eller mislykkes. Gode samarbeidsrelasjoner forutsetter tillit mellom de involverte, og tillit som teoretisk begrep vil derfor brukes i analysen av de innsamlede data.

I rapporten undersøkes to case fra miljøvernssamarbeidet og ett fra helsesamarbeidet:³

Case 1: Det grensenære samarbeidet, sentrert rundt overvåking av og forskning på naturtilstanden i Pasvikdalen. Denne casen har av andre blitt kalt “den logiske kjernen” i det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet, i og med sitt fokus på miljøutfordringer i nettopp grenseområdene.⁴ Særlig forskningssamarbeidet har framstått som vellykket.⁵

Case 2: Programmet for renere produksjon (RP) i Nordvest-Russland. Dette opplæringsprogrammet for avfallsminimering og ren teknologi, utviklet og drevet av av Norske sivilingeniørers forening (nå: Tekna), var lenge den største og høyest profilerte enkeltsatsningen i Miljøverndepartementets arbeid rettet mot Russland. Programmet kan sies å ha to komponenter: 1) kompetanseoverføring til russiske ingeniører, og dermed deres arbeidsgivere, 2) lobbyvirksomhet opp mot russiske myndigheter for innføring av nye og strengere miljøstandarder. Satsningen ble imidlertid ikke den suksess man fra norsk side hadde håpet på, bl.a. grunnet manglende interesse blant bedriftsledere og på politisk hold i Russland. Konflikter mellom partnere på russisk side ga seg utslag i samarbeidsproblemer – noe som har påvirket programmet som helhet.⁶

Case 3: Tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke⁷. Samarbeidet ble startet på bakgrunn av en høy og stadig økende forekomst av tuberkulose i Nordvest-Russland etter Sovjetunionens oppløsning. Samarbeidet dreier seg om en rekke prosjekter innen smittevern, behandlingsmetoder, medisiner og teknisk utstyr. Prosjektet ble gitt høy prioritet av norske myndigheter, og er blitt omtalt som “flaggskipet” i norsk-russisk helsesamarbeid,⁸ fordi det har gitt gode og konkrete resultater.⁹

² Jeg velger for enkelhets skyld å bruke ordet “prosjekt” til å betegne både prosjekter og programmer.

³ Strategi og begrunnelse for valg av case er gitt i kapittel 2.

⁴ Rowe, Lars, Geir Hønneland & Arild Moe (2007): *Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland* s. iv, 52

⁵ *Ibid.* s. 25-28

⁶ *Ibid.* s. 20-22

⁷ Jeg velger å oversette det russiske ordet *oblast* med “fylke”.

⁸ Hønneland, Geir og Arild Moe (2002): *Evaluation of the Barents Health Programme - Project Selection and Implementation* s. 19-20

1.1 Bakgrunn

Norsk-russisk offentlig prosjektsamarbeid slik vi kjenner det i dag er relativt ungt. Med nyorienteringen i sovjetisk politikk under Gorbatsjov og senere Sovjetunionens sammenbrudd og åpnere grenser mellom Russland og Norge startet en ny epoke i forholdet mellom de to landene. Allerede i “Murmansk-talen” i oktober 1987¹⁰ tok Mikhail Gorbatsjov opp mulighetene for mer utstrakt samarbeid mellom Norge og Russland i nord. Året etter kom den norsk-sovjetiske miljøvernavtalen med bakgrunn hovedsakelig i grenseoverskridende forurensning fra smelteverksindustrien i Nikel. Med opprettelsen av Barentsregionen i 1993¹¹ fikk det norsk-russiske samarbeidet i nord en institusjonell ramme hvor man også forsøkte å involvere også Sverige og Finland, mens en rekke bilaterale samarbeidsavtaler har kommet til utover 1990- og 2000-tallet.

Det offentlig finansierte prosjektsamarbeidet mellom Norge og Russland skjøt fart i en tid da den russiske staten hadde knappe finansielle ressurser. Overgangen fra planøkonomi til kapitalisme var alt annet enn ukomplisert, og den jevne russer opplevde en nedgang i levestandard sammenlignet med situasjonen i 1980-tallets Sovjet. Bildet av tilstanden i Russland som ble tegnet i norske media var preget av katastrofe-fortellinger om miljøproblemer og fattigdom, delvis oppblandet med reportasjer om forbrødring mellom nabofolk etter at grensene var åpnere enn på mange tiår.¹²

De to overordnede målene for den norske innsatsen overfor Russland som ble kanalisert gjennom barentssamarbeidet, var at den skulle bidra til en sikkerhetspolitisk stabil situasjon gjennom å engasjere Russland i internasjonalt samarbeid og “fremme en bærekraftig utvikling i [Barents]regionen i bredeste forstand.”¹³ Det såkalte folk-til-folk-samarbeidet skulle omfatte det man kan kalle “myke” prosjekter som utveksling innen kultur, sport, utdanning og forskning. I andre enden av skalaen finner man prosjekter som samarbeid om håndtering av radioaktivt avfall. Andre og mindre sensitive samarbeidsområder har også en klar sammenheng med norske interesser, som begrensning av forurensning i grensenære områder og bekjempelse av smittsomme sykdommer som norske myndigheter fryktet ville spre seg over landegrensene. Det er prosjekter i dette segmentet jeg har valgt å studere, selv om det grensenære samarbeidet på miljøvernområdet (case 1) helt tydelig også har et folk-til-folk-element.

De fleste av samarbeidsinitiativene har vært norske. En av de norske respondentene til denne rapporten sa følgende om prosjektet vedkommende var involvert i: “Vi betaler russerne for å gjøre noe vi vil de skal gjøre.” Dette gir et noe forenklet bilde, men utsagnet avdekker et svært relevant poeng, nemlig at forholdet mellom partene ikke har vært likeverdig med

⁹ Holm-Hansen, Jørn, Aadne Aasland & Larisa Malik (2007): *Health and Social Affairs in Norway and Russia. The cooperation evaluated* s. 99-102

¹⁰ Gorbatsjov, Mikhail: Tale i Murmansk 1. oktober 1987. Publisert i Pravda 2.oktober 1987. Omtales gjerne som “Murmansk-talen”

¹¹ Barentssamarbeidet ble formalisert gjennom Kirkenes-erklæringen av 11. februar 1993.

¹² Hønneland, Geir (2005): *Barentsbrytninger* kap. 7

¹³ UD: “Barentssamarbeidet”

tanke på de ressurser som er lagt ned eller definisjonsmakt med tanke på innholdet i samarbeidet. Det norsk-russiske samarbeidet er i hovedsak *finansiert* og *administrert* fra Norge, mens en klar overvekt av prosjekt-*aktivitetene* som regel foregår i Russland. Dermed kan en spørre seg om begrepet “samarbeid” er det mest dekkende, eller om begrepet “bistand” passer bedre til å beskrive flertallet av prosjektene. Jeg vil like fullt holde meg til “samarbeid”, ettersom dette begrepet er innarbeidet blant de involverte i casene jeg har undersøkt og i det meste av litteraturen som finnes om disse.

1.2 Forskningsstatus og rapportens relevans

Det norsk-russiske samarbeidet på miljøvern- og helseområdet er beskrevet på det generelle plan både i lærebøker om norsk nordområdepolitikk, historiske framstillinger av samarbeidet, samt i forskningsartikler og bøker av mer teoribyggende karakter. I tillegg kommer rapporter og evalueringer skrevet av forskere for bevilgende myndigheter. Felles for denne litteraturen er at den er skrevet av norske forskere.¹⁴

De aktuelle casene er behandlet i denne faglitteraturen. På miljøvernssiden er casene beskrevet i en evaluering av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet i perioden 1995-2006 fra 2007¹⁵ og i en jubileumsbok for den blandete norsk-russiske miljøvernkommissjon fra 2008.¹⁶ I evalueringen karakteriseres i noen grad sosiale aspekter ved og prosjektdeltakernes opplevelse av samarbeidet i casene i denne rapporten. Casen fra helse-samarbeidet er beskrevet i en evaluering av Barents helseprogram fra 2002.¹⁷ Også her er prosjektdeltakernes opplevelse av samarbeidet referert til. En del sentrale funn fra denne studien, som fagkamp på russisk side i forbindelse med innføring av nye behandlingsstandarder for tuberkulose, er behandlet i en bok om internasjonalt helsesamarbeid i Østersjøregionen fra 2004.¹⁸ En ny evaluering av det norsk-russiske helsesamarbeidet gjennom Barents helseprogram og EUs nordlige dimensjon for perioden 2002-2006 kom i 2007.¹⁹ Her er ikke casen fra denne rapporten behandlet direkte, men et tilstøtende prosjekt er viet en egen casestudie.

¹⁴ Tilgang til russisk litteratur på dette feltet er svært begrenset av to grunner: For det første produseres det ikke i samme grad litteratur om emnet blant russiske forskere. En sannsynlig årsak til dette er at finansiering til selve prosjektene det her er snakk om å forske på i all hovedsak kommer fra Norge. Dermed vil norske myndigheter også bevilge penger til evalueringer av samme prosjekter. På grunnlag av slike evalueringer skrives igjen annen litteratur (se følgende avsnitt). For det andre er russisk faglitteratur i mindre grad enn den norske eller vestlige tilgjengelig elektronisk gjennom tidsskriftdatabaser eller som fritt tilgjengelige filer på internett.

¹⁵ Rowe, Lars m.fl. (2007): *Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland*

¹⁶ Hønneland, Geir og Lars Rowe (2008): *Fra svarte skyer til helleristninger. Norsk-russisk miljøvernssamarbeid gjennom 20 år*

¹⁷ Hønneland, Geir og Arild Moe (2002): *Evaluation of the Barents Health Programme - Project Selection and Implementation*

¹⁸ Hønneland, Geir og Lars Rowe (2004): *Health as International Politics. Combating Communicable Diseases in the Baltic Sea Region*

¹⁹ Holm-Hansen, Jørn m.fl. (2007): *Health and Social Affairs in Norway and Russia. The cooperation evaluated*

En ekstern evaluering av casen i denne rapporten ble utført i 2009 av et internasjonalt ekspertteam, og går i dybden på de medisinske aspektene ved prosjektet.²⁰

Evalueringene tar i varierende grad opp den sosiale dynamikken mellom de involverte på operativt nivå i casene jeg ønsker å undersøke, ettersom de er mer fokusert på måloppnåelse sett i forhold til prosjektets overordnede målsettinger enn på å forklare hvordan samarbeidet har utviklet seg på operativt nivå i prosjektgruppene. Det er dette som er formålet med denne rapporten – nemlig å studere samarbeidet på operativt nivå gjennom casestudier, for så å kunne si noe om hvordan og hvorfor samarbeid lykkes eller mislykkes i ulik grad. For å gjøre dette vil jeg anvende teorier om tillit som en kvalitet ved samarbeid, for slik å kunne si noe om hvordan samarbeidet oppleves av de involverte.

Tillit som forutsetning og katalysator for samarbeid har vært et raskt voksende forskningsfelt de siste tjue årene. Det er imidlertid tidligere ikke gjort bruk av tillitsteori i studier av casene som undersøkes i denne rapporten. Monica Tennberg har skrevet en artikkel som tar for seg tillit og nordisk-russisk miljøvernssamarbeid på et mer overordnet plan,²¹ mens Nina Tynkkynen i sin doktorgradsavhandling²² og en artikkel²³ også referer til tillit som teoretisk begrep for å forklare utviklingen av samarbeidsrelasjoner i ulike samarbeidsprosjekter mellom nordiske og russiske partnere på miljøvernområdet. Tynkkynen presenterer i den nevnte artikkelen også ulike faktorer som bidrar til eller hindrer vellykket samarbeid på dette området. Noen av disse faktorene er: felles forståelse av mål for samarbeidet, u/avhengighet fra politiske myndigheter, grad av ekspertsamarbeid, praktisk fokus, varighet på samarbeid mellom partnere, utvikling av personlige relasjoner preget av tillit, finansielt likeverd og gjensidig kunnskapsoverføring.

Denne rapporten bidrar til litteraturen om norsk-russisk samarbeid ved å fokusere på tillitsaspektet i samarbeidsrelasjoner, samtidig som den gir en oppdatert framstilling av casene i forhold til tidligere forskning.

1.3 Problemstilling

Rapporten er en *utforskende*, eller *eksplorativ* casestudie av tre norsk-russiske samarbeidsprosjekter med henblikk på hvilke faktorer som bidrar til utvikling av tillitsrelasjoner og tillit som forutsetning for vellykket samarbeid. Tillit som kvalitet ved samarbeidsrelasjoner er relevant som strukturerende teoretisk begrep i datainnsamling og analyse for å finne

²⁰ Biraua, Evita, Manfred Danilovits, Donald Enarson, Gillian Mann, Rauni Ruohonen, Anaida Sosnovskaya (2009): *Oblast of Arkhangelsk Tuberculosis Services*.

²¹ Tennberg, Monica (2007): "Trust in International Environmental Cooperation in Northwestern Russia" i *Cooperation and Conflict* vol. 42, nr. 3, s. 321-335

²² Tynkkynen, Nina (2008a): *Constructing the Environmental Regime between Russia and Europe. Conditions for social learning*.

²³ Tynkkynen, Nina (2008b): "Experiences of environmental cooperation between the Nordic countries and Russia: Lessons learned and the way forward" i Aalto, Pami m.fl (red.) *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*

hvilke faktorer som bidrar til eller hindrer et vellykket samarbeid i de aktuelle casene. Hovedproblemstillingen for rapporten er derfor som følger:

1. Hva fører til at partene i samarbeidet utvikler tillitsrelasjoner, og hva hindrer utviklingen av slike relasjoner?

En del av forskningslitteraturen om tillit tar opp hvorvidt samarbeid *uten* tillit er mulig. Dette medfører følgende spørsmål:

2. Kan samarbeidet fungere uten at partene har tillit til hverandre?

Tillitsrelasjoner utvikler seg over tid. Dette gir følgende spørsmål:

3. Har forutsetningene for utviklingen av tillitsrelasjoner endret seg over tid, og har dette påvirket samarbeidet?

Jeg vil undersøke *hvorvidt, hvordan og hvorfor* prosjektpartnere får tillit til hverandre, og hva denne tilliten har å si for samarbeidet dem imellom. Det er den sosiale dynamikken i samarbeidet jeg vil studere, og svarene på mine spørsmål søker jeg besvart gjennom intervjuer med de involverte i det *operative* samarbeidet på norsk og russisk side.

1.4 Gangen i rapporten

Dette kapittelet gir først en kort bakgrunn for det en gjerne omtaler som norsk-russisk samarbeid eller norsk-russisk prosjektsamarbeid. Deretter presenteres forskningsstatus, rapportens relevans og problemstilling.

I kapittel 2 redegjøres det først for casestudier som forskningsdesign, strategi for valg av case samt valg av case til denne rapporten. Deretter følger redegjørelse for valg av metode og kilder. Denne rapporten er en empiridrevet, teoretisk fortolkende studie som gjør bruk av respondent-intervjuer som sitt primære kildegrunnlag.

Kapittel 3 starter med en kort redegjørelse for identitet som teoretisk begrep og identitetens betydning som forutsetning for samarbeid og utvikling av tillitsrelasjoner. Deretter følger en presentasjon av tillit som teoretisk begrep. Litteraturen om tillit har røtter i ulike tradisjoner og er svært rik. Dette medfører en del valg fra forskerens side, og disse vil bli grunnlagt nærmere underveis i kapitlet. Teorien vil bli brukt til å organisere empirien, og til analysen av denne.

De tre casestudiene er presentert i kapitlene 4 – 6. I kapittel 4 gis først en kort presentasjon av historiske utviklingen i det russiske miljøvernbyråkratiet, som hjelper forståelsen av case 1 og 2. Deretter presenteres case 1, som er det grensenære samarbeidet i Pasvikdalen, og dreier seg om overvåkning, forvaltning og forskning på naturtilstanden i grenseområdene. I kapittel 6 følger presentasjon av case 2, som er det norsk-russiske programmet for renere produksjon i nordvestrussisk industri. Til slutt følger case 3, som har dreiet seg om tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke.

I kapittel 7 følger konklusjonen. Her oppsummeres de viktigste empiriske funnene, og jeg gir en sammenfattende konklusjon basert på presentasjonen av og diskusjonen rundt casene i kapittel 4 – 6.

2 Forskningsdesign og metode

2.1 Forskningsdesign: Casestudie

Ut fra problemstillingen har jeg valgt *casestudier* som forskningsdesign. Ifølge Robert K. Yin er dette den foretrukne strategien når en ønsker å finne svar på “hvordan” eller “hvorfor” noe skjer.²⁴ I denne rapporten undersøker jeg nettopp *hvordan* samarbeidet på operativt nivå i tre samarbeidsprosjekter har utviklet seg, og forsøker gjennom analysen av data å finne ut *hvorfor* denne utviklingen har funnet sted. Casestudier tar som regel for seg ett eller få case, noe som tillater at en kan gå i dybden og undersøke mange faktorer, for slik å kunne kaste lys over og forklare komplekse årsakssammenhenger som bidrar til at prosesser får bestemte utfall.

Ifølge Yin er casestudier særlig hensiktsmessige om man vil “investigate a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.”²⁵ I casene i denne rapporten er dette tilfellet; grensen mellom det fenomenet jeg studerer og dets kontekst er ikke gitt, og forhold ved kontekst spiller inn på casens indre dynamikk. Hvert case er til en viss grad en konstruksjon fra forskerens side, og ikke en naturgitt størrelse. Det blir dermed forskerens oppgave å avgrense casen i forhold til kontekst. Charles Ragin kaller denne prosessen for “casing”, og definerer den som “making something into a case”.²⁶ Jeg har valgt å konsentrere meg om det operative nivået i tre samarbeidsprosjekter. Dermed utgjør det operative nivået innenfor hvert prosjekt et case i seg selv. Videre har jeg valgt å avgrense casene med tanke på hvilke konkrete prosjekter og institusjoner de involverer. Dette kommer jeg tilbake til senere i dette kapitlet.

2.1.1 Analytisk vs. naturalistisk generalisering

Selv om casestudier som regel går i dybden i kun ett eller få tilfeller, mener Yin de kan tjene som grunnlag for generalisering. Generaliseringen er i dette tilfellet ikke av statistisk art, da man ikke har undersøkt variabler rent kvantitativt og kan identifisere mønstre ved hjelp av statistikk. Generaliseringen gjøres snarere på grunnlag av analysen. Analytisk generalisering medfører at eksisterende teori kan prøves ut i forhold til funnene som gjøres i casestudiet – for eksempel ved hypotesetesting. På bakgrunn av funn fra flere case kan eksisterende teori dermed forkastes eller forbedres. Casestudier kan likeledes også brukes til å utvikle ny teori.²⁷

Robert E. Stake er mindre opptatt av mulighetene for å forbedre og bygge teori gjennom generalisering. Han fokuserer mer på *forståelsen* av den enkelte casen i seg selv. Stake hevder: “[C]ase studies will often be the

²⁴ Yin, Robert K. (1994): *Case study research. Design and methods* s. 1

²⁵ Yin (1994) s. 13

²⁶ Ragin, Charles C. (1992): “‘Casing’ and the process of social enquiry” i *What is a case?* Ragin, Charles C. & Howard S. Becker (red.) s. 217-226

²⁷ Yin (1994) s. 30-32

preferred method of research because they may be epistemologically in harmony with the reader's experience and thus to that person a natural basis for generalization."²⁸ Det er ifølge Stake i formidlingen til den enkelte leser og dennes økte forståelse av fenomenet som beskrives, at casestudietilnærmingens styrke ligger. Stake avviser ikke at casestudier kan gi grunnlag for generalisering, men det er ikke forskerens oppgave å generalisere. Hun/han må legge til rette for at den informerte leser selv kan gjøre en "naturalistisk generalisering"²⁹ på bakgrunn av en god og utfyllende framstilling av casen.³⁰ I tråd med dette har jeg valgt ikke å inkludere teorier om kulturens betydning og presentere bredere trekk ved russisk kulturell kontekst. Det er et poeng i denne rapporten at empirien som presenteres får tale mest mulig for seg selv.

2.1.2 Valg av case

Jeg har ønsket å se på samarbeidsprosjekter som er oppfattet som store og viktige innenfor sine respektive sektorer, miljøvern og helse. Videre har jeg ønsket å se på løpende prosjekter som tidligere er undersøkt og beskrevet i faglitteraturen, for på denne måten å kunne frambringe ny kunnskap som kan sammenlignes med andres funn. Prosjektene er interessante å studere i seg selv, men også som eksempler på bredere kategorier fordi en da kan sammenligne med undersøkelser av lignende tilfeller og i fortsettelsen av dette muligens si noe om generaliserbarheten i egne og andres funn. De kan for eksempel holdes opp mot de faktorene Nina Tynkkynen³¹ har identifisert som medvirkende til vellykket eller mislykket samarbeid for miljøvern-samarbeidets vedkommende. Tilliten mellom prosjektpartnere kan for eksempel antas bli påvirket av graden av finansielt og faglig likeverd. På denne måten kan en bidra til å bekrefte, svekke eller bygge ut eksisterende teori.

Casene ble presentert i innledningen, og vil presenteres mer utførlig i hvert sitt kapittel. Derfor nøyer jeg meg her med kort å gjenta hvilke case jeg har valgt, og hva de i hovedsak dreier seg om:

Case 1: Samarbeid om overvåkning av og forskning på naturtilstanden i grenseområdene mellom Norge og Russland

Case 2: Kompetanseoverføring til russiske ingeniører i form av opplæring i prinsipper for renere produksjon i industrien

Case 3: Tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke: Kompetanseoverføring, materiell støtte.

Den første casen har blitt omtalt som vellykket og "den logiske kjernen"³² i det norsk-russiske miljøvern-samarbeidet. Det andre var lenge det største prosjektet innenfor miljøvern-samarbeidet, men ble aldri selvgående slik

²⁸ Stake, Robert E. (1978): "The Case Study Method in Social Inquiry" i *Educational Researcher* Vol. 7, Nr. 2, s. 5

²⁹ Stake, Robert E. & Deborah J. Trumbull (1982): "Naturalistic Generalizations" i *Review Journal of Philosophy and Social Science* Vol. VII, Nr. 1 & 2 s. 5-8

³⁰ Stake, Robert E. (1995): *The art of case study research* s. 85-87

³¹ Tynkkynen (2008b), som referert til i kapittel 1.2

³² Rowe, Hønneland & Moe (2007) s. iv, 52

tanken opprinnelig var fra norske myndigheters side, og det tredje har vært beskrevet som selve "flaggskipet"³³ innen helsesamarbeidet.

En forståelse av hvordan samarbeidsrelasjonene i disse casene har utviklet seg er det fremste formålet for denne rapporten. Derfor er det av sekundær betydning at casene er innbyrdes forskjellige og ikke direkte sammenlignbare. Forskjellene er snarere et poeng i seg selv: Faktorene som påvirker samarbeidet i positiv eller negativ forstand er i ulik grad framtrædende i de ulike casene, og det er nettopp hva som får samarbeidet til å fungere eller ikke som undersøkes i denne rapporten.

Ettersom denne rapporten har en begrenset ambisjon med hensyn til generalisering, kan den sies å ligge nært Robert E. Stakes tilnærming.³⁴

AVGRENSNING AV CASE

Det er nødvendig å foreta en avgrensning av casene, eller "casing" som definert av Ragin,³⁵ for å gjøre dem til håndterbare størrelser innenfor rammene av denne rapporten. Åpenbare dimensjoner som er relevante for avgrensning er tidsrom, involverte institusjoner og personer samt samarbeidets art.

Min undersøkelse har ingen klar tidsavgrensning i form av datoer, men defineres av når prosjektsamarbeidet ble startet og evt. avsluttet. Det er respondentenes opplevelse av samarbeidet som er det sentrale, og det varierer på hvilket tidspunkt de ulike respondentene ble involvert.³⁶ Ettersom intervjuene i hovedsak ble utført våren 2010, vil framstillingen ha en tidsmessig slagside mot de siste årenes hendelser, både som følge av at dette er ferskere opplevelser for respondentene, men også fordi funn av nyere dato ikke er belyst andre steder enn i denne rapporten, og dermed antas å ha størst interesse.

En utfordring oppstår i forbindelse med avgrensning med tanke på involverte institusjoner og personer. Avgrensningen er enkel når det gjelder case 2 om renere produksjon, ettersom det dreier seg om et klart definert program som har gått i perioden 1994-2010, på det operative plan organisert rundt Teknisk-naturvitenskapelig forening (Tekna) og russiske sentre for renere produksjon. For case 1 om det grensenære samarbeidet dreier det seg snarere om en mengde mindre prosjekter med mange institusjoner involvert. Samarbeidet er imidlertid konsentrert rundt felles arbeid med overvåkning av og forskning på naturtilstanden, samt forvaltning av naturen i grenseområdene. Dette arbeidet er i hovedsak utført av Bioforsk Jord og Miljø, Svanhovd fra norsk side (heretter: Bioforsk Svanhovd) og Pasvik *zapovednik*³⁷ fra russisk side. I tillegg har jeg inkludert

³³ Hønneland & Moe (2002) s. 19-20

³⁴ Stake (1995) *op.cit.*

³⁵ Ragin (1992) *ibid.*

³⁶ Når de enkelte respondentene ble involvert i samarbeidet framgår av listen over respondenter bakerst i rapporten.

³⁷ Zapovednik kan oversettes til norsk som nasjonalpark. De russiske zapovednikene har til forskjell fra norske nasjonalparker som oppgave å kartlegge muligheter for utvinning av naturressurser, i tillegg til verne- og forvaltningsansvar.

Fylkesmannen i Finnmark og Miljøvernavdelingen under guvernøren i Murmansk fra myndighetssiden, ettersom flere prosjekter også involverer dem. I case 3 fra helsesamarbeidet dreier det seg også om en lang rekke større og mindre prosjekter med ulik varighet og mange involverte aktører. Jeg vil konsentrere meg om Landsforeningen for hjerte- og lungesykes (LHL) samarbeid med Arkhangelsk regionale tuberkulosepsykiatri, fengselshelsevesenet i Arkhangelsk fylke og et lokalt hjelpefond for pasienter med tuberkulose.

Casene presenteres mer utførlig i kapittel 5-7, mens appendiks gir en skjematisk framstilling av involverte institusjoner og finansiering. Listen over respondenter er også delt inn etter case for oversiktens skyld.

2.2 Metoder, kilder og kildekritikk

Denne studien benytter et kvalitativt metodeopplegg, ettersom den ønsker å undersøke få case i dybden.³⁸ Casestudier bygger som regel på et bredt tilfang av materiale fra ulike kilder,³⁹ og empirien i denne rapporten er i hovedsak hentet fra primærkilder, i form av kvalitative intervjuer med deltakere i prosjektene som undersøkes. I tillegg kommer skriftlige kilder som for eksempel intern korrespondanse, rapporter og evalueringer. Rapporten støtter seg også på sekundærkilder i form av skriftlig materiale som rapporter, evalueringer, vitenskapelige artikler og ellers andre relevante skriftlige kilder som kan gi et mer fullstendig bilde av casene i forhold til rapportens problemstilling.

Det finnes ikke oppdatert faglitteratur om casene som undersøkes. Derfor vil rapporten i hovedsak basere seg på intervjuer og andre primærkilder, men sekundærkildene vil brukes aktivt for bakgrunnsinformasjon, og som en referanseramme og et sammenligningsgrunnlag i analysen, for å kunne bringe fram ny og forhåpentligvis interessant kunnskap om casene. Jeg vil også skjele til sekundærlitteratur som gjelder andre case enn de som undersøkes i denne rapporten, der det viser seg å være nyttig for analysen.

2.2.1 Kvalitativt intervju som metode

INTERVJUFORM, -SPRÅK OG -TEKNIKK

Materiale fra intervjuer utgjør hoveddelen av empirien i denne rapporten. Intervjuene var semistrukturerte, i den betydning at jeg støttet meg til en løs og fleksibel intervjuguide. Dette gjorde at intervjuene hadde karakter av å være uformelle samtaler heller enn intervjuer som fulgte en strengt forhåndsdefinert plan. Denne formen gir større rom for at respondentens egen forståelse av et fenomen kommer fram, og minsker risikoen for at forskerens egen forforståelse gjennom spørsmålsstillingen og – rekkefølgen virker ledende på de svarene respondenten gir. Rubin & Rubin påpeker at denne intervjuformen er krevende, men kan gi svært godt data-

³⁸ Repstad, Pål (2007): *Mellom Nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag* s. 17

³⁹ Yin (1994) s. 13

materiale ved at respondentent kan snakke fritt. Utfordringen for intervjueren ligger både i å stille relevante oppfølgingsspørsmål i forhold til det som blir sagt og: “listening carefully enough to hear the meanings, interpretations, and understandings that give shape to the worlds of the interviewees.”⁴⁰

Alle intervjuer med russiske respondenter ble gjennomført på russisk. Dette var helt avgjørende for å få intervjumateriale av god kvalitet, ettersom et fåtall av de russiske respondentene behersket engelsk på et høyt nok nivå til å kunne svare fritt og ledig på spørsmålene som ble stilt. Diktafon ble ikke benyttet, idet jeg var redd dette ville skape en hemmende avstand mellom intervjuer og respondent. I stedet for opptak på bånd, valgte jeg å notere fortløpende under intervjuene. Denne teknikken var krevende, og medførte at jeg enkelte ganger så meg nødt til å stoppe de respondentene som hadde mest på hjertet for å få skrevet ned det som ble sagt.⁴¹ Dette virket etter alt å dømme ikke modererende på hva de sa, og ei heller nevneverdig hemmende på flyten i intervjuene. Fordelen med denne teknikken for å dokumentere hva som ble sagt, er – etter min erfaring – at en som forsker blir tvunget til å lytte svært konsentrert, og dermed også må stille oppfølgingsspørsmål om det er noe som ikke står helt klart for en, det være seg rent faktamessig eller språklig.

VALG AV RESPONDENTER

Respondentene ble valgt ut fra deres plassering i prosjektene de var involvert i. Hovedkriteriet var at de skulle være sentralt plassert i den praktiske virksomheten i prosjektene. Opprinnelig var tanken at intervjuer med relativt få prosjektdeltakere og administratorer på norsk side skulle gi meg bakgrunnsinformasjon om de ulike casene, mens intervjuene på russisk side skulle være hovedgrunlaget for analysen i rapporten, da jeg først og fremst ville undersøke den russiske sidens opplevelse av samarbeidet. Dette måtte jeg modifisere av praktiske hensyn: Det styrende prinsippet i datainnsamlingen har vært å få fram mest mulig og best mulig data fra den operative delen av samarbeidet, og da har hensynet til at jeg burde ha flere russiske enn norske respondenter i hvert case vært underordnet. Det viste seg dessuten at nasjonalitet ikke nødvendigvis var avgjørende for hvilke oppfatninger de involverte hadde av ulike aspekter ved samarbeidet. I case 1, det grensenære samarbeidet er det like mange respondenter fra hvert land. Respondentene var stort sett samstemte i sine beskrivelser av samarbeidet, så fordelingen synes ikke å ha mye å si for hvilke data som kom fram. Case 2, renere produksjon, har også like mange norske som russiske respondenter, fire fra hver side, men på norsk side ble det gjennomført kun to intervjuer med to respondenter til stede på hvert av dem. I case 3, er det langt flere russiske respondenter enn norske. Dette gjenspeiler det utstrakte samarbeidet som har funnet sted mellom institusjoner på russisk side – et særtrekk ved denne casen.

⁴⁰ Rubin & Rubin (1995) s. 7

⁴¹ Notatene er på norsk, ettersom det var raskere å simultanoversette for meg selv og notere på mitt morsmål enn å skrive alt ned på russisk. Der ord og uttrykk var uoversettelige, formuleringene påfallende, eller dersom jeg var usikker på betydningen, noterte jeg det som ble sagt på russisk for å bevare det opprinnelige utsagnet ordrett.

Intervjuer med representanter for flere institusjoner, og fra både norsk og russisk side, tjener som datatriangulering som styrker den indre validiteten i de dataene som samles inn ved at ulike versjoner av hendelser kan stilles opp mot hverandre. Respondentlisten bakerst i rapporten oppgir navn, stilling/rolle i samarbeidet og tidspunkt for intervju. Der er ett unntak: En informant ønsket ikke at navn eller stilling skulle figurere noe sted i rapporten, men var villig til å la seg sitere. Der var få utfordringer med å få respondentene til å stille til intervju, og ved flere anledninger kom intervjuavtaler i stand etter det såkalte “snøballprinsippet”, det vil si at jeg fikk tips av respondenter om andre jeg burde snakke med som ville kunne gi interessant og relevant informasjon.⁴² Dette har både fordeler og ulemper: På den ene siden kan dette føre til at en får et bredere tilfang av data, men på den andre siden kan respondenter anbefale andre som de vet vil bekrefte deres egen versjon av en bestemt historie.

ANONYMISERING

I rapporten er respondentene i all hovedsak anonymisert. Noen få unntak forekommer der respondentene sier ting som *ikke på noen måte er kontroversielle*, og/eller der de *selv har gitt klart uttrykk for at jeg kan sitere dem med navn direkte i teksten*. Prinsippet om informert samtykke er således fulgt i og med at respondentene vet hvordan intervjumaterialet vil bli brukt. Grunnen til at jeg som hovedregel har valgt å anonymisere respondentene, er at funnene i rapporten i flere tilfeller gjelder samarbeidsproblemer eller mistillit mellom personer og institusjoner. En mulig innvending mot anonymisering, er at materialets pålitelighet svekkes pga. færre muligheter til etterprøving, men slike hensyn må vike når de veies opp mot hensynet til respondentenes personvern.

FORSKNINGSEFFEKT

Alle forskningsintervjuer vil ofte innebære en viss grad av forskningseffekt: Bevisstheten om at de blir forsket på kan ha en effekt på hvordan forskningsobjektene snakker og oppfører seg.⁴³ Hvilken informasjon forskeren får tilgang til, er bl.a. avhengig av hvilken tillit respondenten har til forskeren. Herbert og Irene Rubin presenterer i en håndbok for kvalitative intervjuer ulike måter å presentere informasjon på fra respondentens side⁴⁴. Ofte vil respondenten presentere en versjon av det som har hendt som gir uttrykk for moralske vurderinger av hendelsene (*story*), eller han/hun vil rettferdiggjøre handlinger som på en annen kulturell arena ville blitt tolket som tvilsomme (*account*). Rubin & Rubin bruker Erving Goffmans begrep *front* om situasjoner der respondenten forsøker å “communicate an acceptable impression to an audience outside the cultural arena”⁴⁵. Disse formene for presentasjon er nyttige å ha i mente når forskeren skal analysere sine intervjudata, ettersom de representerer ulike grader av redigering og iscenesetting fra respondentens side.

⁴² Repstad (2007) s. 57-58

⁴³ *Ibid.* s. 66-69

⁴⁴ Rubin, Herbert J. & Irene S. Rubin (1995) *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data* s. 23-26

⁴⁵ *Ibid.* s. 24

I prosjekter hvor man har opplevd konflikter og dårlig samarbeidsklime mellom enkelte av partene, risikerer man at respondentene forsøker å få presentert sin side av saken på en så troverdig måte som mulig, samtidig som de forsøker å diskreditere den eller de de er uenige med. Skillet mellom sant og usant er flytende når det er snakk om persepsjoner. En av de russiske respondentene kommenterte dette fenomenet da han snakket om ulike beskrivelser av en konkret konfliktsituasjon: "Sannheten ligger alltid et sted mellom to posisjoner." Dermed er det viktig å forholde seg kritisk til datamaterialet ved å vurdere sannsynligheten av det som blir sagt og sjekke ulike respondenters narrativer opp mot hverandre og evt. andre kilder. Samtidig bør man unngå det Pål Repstad kaller *diagnostisering*, hvor forskeren fratrukk forskningsobjektet rasjonalitet og myndighet ved å forklare dets adferd kun ut ifra bakenforliggende forhold.⁴⁶ Da risikerer man å trekke alt respondenten sier i tvil, og å presentere en tendensiøs analyse uten grunnlag i empiriske funn.

2.2.2 Litteratur

Det finnes, som påpekt i innledningen, begrenset med sekundærlitteratur om casene som behandles i denne rapporten. I tillegg til den tilgjengelige faglitteraturen, vil jeg bruke primærlitteratur i form av årsmeldinger, interne rapporter, evalueringer og notater som kan bidra til å styrke det empiriske grunnlaget i rapporten. Som nevnt i kapittel 1.1 blir den typen prosjekter som undersøkes i rapporten finansiert og administrert hovedsakelig fra Norge. Dermed er også det meste av skriftlige primærkilder skrevet av nordmenn, på norsk, og arkivert i norske arkiver. Under feltarbeidet fikk jeg også en del russiske primærkilder i form av korrespondanse, foredragsnotater og avtaledokumenter. Disse har for det meste tjent som bakgrunnsinformasjon og har bidratt til en mer nyansert forståelse av casene og dermed satt meg i stand til å gjøre en bedre fundert analyse.⁴⁷

I tillegg til den primær- og sekundærlitteratur som så langt er omtalt, vil også evalueringer av andre, lignende prosjekter kunne være relevant som sammenligningsgrunnlag i analysen av casene i denne rapporten.

2.2.3 Analysen av data

Denne rapporten er en empiridrevet *teoretisk fortolkende studie*. Det vil si at den gjør bruk av eksisterende begreper og teorier for å strukturere og analysere det empiriske materialet.⁴⁸ Da er det også avgjørende at teorien som velges er relevant og ikke for generell i forhold til analysen av data, og kan brukes for å organisere en "teoretisk historie" som omfattes av casen.⁴⁹ Tillit er i mange sammenhenger en forutsetning for samarbeid, og teorier om tillit vil være grunnlaget for den teoretiske fortolkningen av casene som undersøkes i denne rapporten. Det teoretiske rammeverket presenteres i kapittel 3.

⁴⁶ Repstad (2007) s. 118

⁴⁷ Som alle andre skriftlige kilder til rapporten, er også disse inkludert i kildelisten.

⁴⁸ Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design* s. 68ff

⁴⁹ *Ibid.* s. 68

3 Teoretisk rammeverk

Begrepet *tillit* har de siste femti årene fått stadig mer oppmerksomhet innenfor samfunnsvitenskapene som en avgjørende betingelse for effektivt samarbeid. Tillitsteori har blitt brukt av forskere som Monica Tennberg⁵⁰ og Nina Tynkkynen⁵¹ i studier av miljøvernssamarbeidet mellom nordiske land og Russland.

Tillit kan sies å være både en forutsetning for og et resultat av vellykket samarbeid.⁵² For at samarbeid skal være mulig, er det nødvendig å skjule til hva det er som gjør at to eller flere parter i utgangspunktet kan tenke seg å samarbeide med hverandre. Nina Tynkkynen har utviklet et teoretisk rammeverk hvor aktørers identitet (selvforståelse), interesser og problemdefinisjoner er avgjørende forutsetninger for utviklingen av gode samarbeidsrelasjoner og tillitsforhold i samarbeid mellom vestlige og russiske partnere.⁵³ Jeg vil først kort presentere Tynkkynens teoretiske tilnærming, før jeg gir en beskrivelse av tillit som teoretisk begrep og verktøy for analysen i rapporten.

3.1 Identitet, interesser og sosial læring

3.1.1 Identitet, interesser og problemdefinisjon

Om to eller flere parter skal samarbeide om å løse et problem, må det mellom dem være en enighet om hva problemet består i, og om hvordan det best kan løses. Dermed er et vellykket samarbeid avhengig av at partene har en noenlunde *sammenfallende definisjon* av problemet de står ovenfor, og at de er enige om hvilke midler de kan og vil ta i bruk for å løse det. Nina Tynkkynen viser i sine studier av nordisk-russisk miljøvernssamarbeid hvordan problemdefinisjoner er *identitetsavhengige*. Dette innebærer at partenes respektive identiteter påvirker hvordan et problem defineres, og hvilke mulige løsninger og midler til løsning som identifiseres av den enkelte part.⁵⁴

Kjernen i Tynkkynens teoretiske tilnærming er at problemdefinisjoner avhenger av hva aktører oppfatter som sine *interesser*, som igjen avhenger av aktørens selvforståelse, av hans/hennes identitet. Identiteter er rela-

⁵⁰ Tennberg, Monica (2007): "Trust in International Environmental Cooperation in Northwestern Russia" i *Cooperation and Conflict* Vol. 42, Nr. 3, s. 321-335

⁵¹ Tynkkynen, Nina (2008a): *Constructing the Environmental Regime between Russia and Europe. Conditions for social learning* og Tynkkynen, Nina (2008b): "Experiences of environmental cooperation between the Nordic countries and Russia: Lessons learned and the way forward" i Aalto, Pami, Helge Blakkisrud & Hanna Smith (red.) *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*

⁵² For en innvending mot et slikt syn, se Cook m.fl. (2005): *Cooperation Without Trust?* hvor det hevdes at institusjoner kan kompensere for fravær av tillit. Et poeng i denne rapporten er imidlertid at *fravær* av slike overordnede institusjoner som kan regulere forholdet mellom to parter fører til at tillit i samarbeidsrelasjoner er avgjørende for samarbeidets vellykkethet.

⁵³ Tynkkynen (2008a)

⁵⁴ Tynkkynen, Nina (2008a)

sjonelle og situasjonsbestemte. Det vil si at de varierer over tid, og formes i et samspill med dem en samhandler med, og av konteksten samhandlingen finner sted i. Med andre ord: identiteter er foranderlige. Interesser er på sin side det som motiverer til konkret handling ved at de angir hvordan bestemte problemer kan defineres og hvordan de best kan løses. En russisk miljøvernbyråkrat kan f.eks. ha en annen tilnærming til svovelutslipp enn en norsk ingeniør, og en russisk tuberkuloselege kan se annerledes på pasientens rolle i egen behandling enn en russisk NGO-aktivist som er opptatt av pasienters rettigheter. Disse tilnærmingene er uttrykk for ulike identiteter, og er styrende for hva som oppfattes som et problem, og hvordan dette problemet evt. skal løses.

Tynkkynens tilnærming er i tråd med det Abdelal m.fl. betegner som en *kognitiv* modell for identitet. Identiteten blir i denne sammenheng ensbetydende med det verdensbilde aktører har, og hva de oppfatter som sine interesser.⁵⁵ Også i denne rapporten er en slik modell mest relevant. Ifølge Abdelal m.fl. kommer ulike identiteter til uttrykk gjennom diskurser ved at holdninger, oppfatninger og preferanser er nedfelt i de diskurser en aktør beveger seg innenfor eller refererer til.⁵⁶ En kan dermed si at aktører gjennom (tale)handlinger viser hvilken identitet de har – eller ønsker å framstå som om de har.

Tynkkynens tilnærming er relevant i arbeidet med denne rapporten ved at den hjelper til med å avdekke hvilke muligheter for samarbeid som finnes ved å fokusere på aktørenes grunnleggende motivasjon for å samarbeide.

3.1.2 Sosial læring og endring i identitet

Gjennom samhandling med andre vil en aktør gjennom praksis og erfaring lære noe – både om seg selv og andre. Slik *sosial læring* kan danne grunnlaget for endring i egen identitet. Felles aktiviteter fører til at aktørene får økt kunnskap om seg selv og andre, i tillegg til erfaring med praktiske resultater av eget og andres arbeid, og kan føre til endringer i aktørens oppfatning av seg selv, andre aktører og verden rundt.⁵⁷

Sosial læring og påfølgende endring i identitet kommer som resultat av en konflikt mellom gamle og nye identiteter eller verdensbilder. En slik konflikt kan oppstå gradvis eller tvinges fram av en krise eller et sammenbrudd i et system en identitet er knyttet til. Dersom et system ifølge en aktør ikke lenger fungerer som det burde, mens et alternativt system viser seg mer effektivt, kan en tillitskrise overfor det gamle systemet oppstå. En kan da tenke seg at aktøren med en identitet knyttet til det gamle systemet kan bli tvunget til å revidere sitt forhold til dette systemet, og kanskje ta avstand fra det og heller feste lit til et annet system.

⁵⁵ Abdelal, Rawi, Yoshiko M. Herrera, Alastair Iain Johnston and Rose McDermott (2006): "Identity as a Variable" i *Perspectives on Politics* Vol. 4, 2006, nr 4, s. 695-711

⁵⁶ *Ibid.* s. 702-3

⁵⁷ Tynkkynen (2008a) s. 39-41

Aktører kan også endre praksis uten å endre identitet. Dette fenomenet kalles *tilpasning*, og har lite med læring som beskrevet ovenfor å gjøre.⁵⁸ En aktør kan tilpasse seg nye omstendigheter og agere innenfor disse fordi det er opportunt snarere enn at handlingen gjenspeiler noen ny identitet hos aktøren.

3.1.3 Identitet og norsk-russisk samarbeid

I en artikkel basert på erfaringne fra arbeidet med doktorgradsavhandlingen har Tynkkynen identifisert *drivere* og *hindere* for vellykket nordisk-russisk samarbeid på miljøvernområdet. Hennes funn er nyttige som sammenligningsgrunnlag for mine egne funn, også for casen fra helsesamarbeidet. Hun tar i tillegg til sammenfallende interesser og felles forståelse av mål og midler (temaet for doktorgradsavhandlingen) opp blant annet opp tillit og langvarige personlige relasjoner som en driver for suksess i samarbeidet.

Av andre faktorer som er drivere for suksess i nordisk-russisk miljøsam- arbeid, nevner hun uavhengighet av politiske myndigheter, likeverdighet mellom partnerne hva angår finansielle ressurser og bruk av deres respek- tive ekspertise, praktisk orientering og samarbeid på ekspertnivå.

Faktorer som hindrer suksess er ifølge Tynkkynen blant annet motstrid- ende mål og interesser, manglende forpliktelse og finansiering fra rus- siske myndigheter, manglende likeverdighet i finansiering og bruk av eksperter, og kulturelle forskjeller som ulike dominerende diskurser og problemhierarkier. Tynkkynen refererer blant annet til Geir Hønnelands analyse av dominerende diskurser i forbindelse med norsk-russisk miljø- vernsamarbeid, hvor den russiske siden som regel synes å forholde seg til en "teknosentrisk metadiskurs", mens den norske siden forholder seg til en "økosentrisk metadiskurs".⁵⁹ Disse diskursene er uttrykk for de involv- erte aktørenes identiteter, om vi følger Abdelal m.fl. sitt resonnement.⁶⁰

3.2 Tillit

De siste fem tiårene, og særlig siden begynnelsen av 1980-tallet, har temaet *tillit* fått stadig mer oppmerksomhet innen sosiologi, psykologi, statsvitenskap og økonomi. Som begrep defineres og behandles tillit ulikt av forskere fra forskjellige fagtradisjoner. Dette har gitt et mangfold av faglitteratur om emnet, men har også ført til at det ikke finnes noen samlende, autoritativ definisjon av tillit. Jeg vil her gi en kortfattet framstilling av tillit som teoretisk begrep. Hovedtyngden av verkene jeg baserer meg på er fra den sosiologiske tillitstradisjonen, men gitt tillits- forskningens tverrfaglige karakter er det naturlig også å skjele til bidrag fra forskere fra andre tradisjoner for å få et noenlunde helhetlig bilde av tillit som begrep.

⁵⁸ Haas, Ernst (1990) *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations* som gjengitt i Tynkkynen (2008) s. 40

⁵⁹ Se Hønneland, Geir (2003): *Russia and the West. Environmental co-operation and conflict* s. 137

⁶⁰ Abdelal m.fl (2006) s. 702

3.2.1 Ulike perspektiver på tillit

TILLIT PÅ MAKRO- OG MIKRONIVÅ

I samfunnsvitenskapen blir tillit behandlet både på samfunns- og individnivå. Innenfor økonomi har det vært fokusert spesielt på tillitens rolle i å senke transaksjonskostnader, og med dette tillitens bidrag til økonomisk velstand.⁶¹ Statsviteren Robert Putnam har behandlet tillit som den viktigste bestanddelen av sosial kapital, og en forutsetning for et levende sivilisert samfunn og velfungerende demokrati.⁶² Sosiologene Niklas Luhmann og Anthony Giddens har bidratt til litteraturen om tillit til institusjoner. Luhmann behandler tillit til institusjoner som et separat begrep i forhold til tillit til (likeverdige) individer, idet en ikke kan samhandle med og påvirke institusjoner i samme grad som en kan når en står overfor et individ.⁶³ Anthony Giddens skiller ikke i samme grad rent begrepsmessig mellom tillit til institusjoner og tillit til individer. Et annet viktig tema innenfor tillitsforskningen er generalisert tillit til fremmede mennesker. Gjennom World Values Survey og andre forskningsprogrammer har det blitt gjennomført omfattende kartlegging av verdi- og normsystemer i ulike samfunn, og i forbindelse med dette også kartlegging av den generaliserte tilliten til fremmede individer.⁶⁴ Den polske sosiologen Piotr Sztompka har skrevet om den "mistillitskultur" som oppstod i de tidligere statssosialistiske landene i Sentral- og Øst-Europa, og viser hvilke følger dette har for mulighetene for utvikling av et demokratisk samfunn preget av borgere med tillit hverandre og til formelle institusjoner.⁶⁵

Luhmann og Giddens er sentrale teoretikere også når en snakker om tillit på mikronivå, dvs. i mellommenneskelige relasjoner. I den sosiologiske tillitslitteraturen behandles tillit som en strategi for å redusere risiko og sosial kompleksitet: Tillit innebærer at man handler som om man kjenner til mer om andres motiver og målsetninger enn man faktisk gjør. Dette reduserer opplevelsen av risiko i sosiale situasjoner, og gir en trygghet som igjen fører til en opplevelse av økt handlingsrom.⁶⁶ Når det gjelder det enkelte individs tilbøyelighet til å ha tillit til andre, har sosiologer og sosialpsykologer fokusert på forklaringer som baserer seg på kulturens og

⁶¹ Se f.eks. Dasgupta, Partha (1988): "Trust as a Commodity" i Gambetta, Diego (red.): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* og Fukuyama, Francis (1996): *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*

⁶² Se f.eks. Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work* og Putnam, Robert (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Putnams begrep *sosial kapital* tilsvarer ikke Pierre Bourdieus. Putnam behandler sosial kapital som en samfunnsmessig ressurs, mens Bourdieus begrep er en ressurs individet besitter, som økonomisk og kulturell kapital. Se f.eks. Bourdieu, Pierre (1986): "The forms of capital" i J. Richardson (red.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* s. 241-258

⁶³ For Luhmann er tillit knyttet til egne og andres valg. Gjennom valgfrihet oppstår risiko, og ved å velge å ha tillit til noen eller ikke, kan man håndtere risiko. Stilt overfor en institusjon eller et større system (som f.eks. markedøkonomien) kan ikke individet velge. Det kan føle seg mer eller mindre trygg på systemet, men det er i dette tilfellet ifølge Luhmann ikke lenger snakk om tillit.

⁶⁴ Se www.worldvaluessurvey.org/

⁶⁵ Sztompka, Piotr (1999): *Trust. A Sociological Theory*

⁶⁶ Luhmann, Niklas (1979): *Trust and Power*

sosialiseringens betydning.⁶⁷ Økonomer har sett på tillit som strategi for begrensning av risiko og transaksjonskostnader ved at det reduserer behovet for juridiske sikkerhetsforanstaltninger og sanksjonsregimer.

TILLIT, RISIKO OG FORTROLIGHET

En aktør har aldri direkte kontroll med en annen aktørs handlinger, og samhandling innebærer derfor alltid et element av usikkerhet eller *risiko*. Tillit hjelper sosiale aktører med å redusere risiko ved å handle som om utfallet av andre aktørers handlinger var *kjent*. Slik kan mennesket skaffe seg en viss følelse av kontroll med situasjoner som i utgangspunktet er ukontrollerbare. På denne måten gjør tillit det mulig å håndtere en i utgangspunktet usikker framtid.⁶⁸

Det som er kjent fungerer som en mal, et mønster, som nye sosiale situasjoner sammenlignes med. Niklas Luhmann introduserte i sitt klassiske verk *Vertrauen* fra 1968 begrepet *vertraulich* (fortrolighet) for å beskrive dette fenomenet.⁶⁹ Når vi behandler noe som om det er kjent, handler vi som om vi har erfaring og er fortrolige med det. På denne måten blir erfaring sentralt for utviklingen av tillit: Vi kan ha tillit til det vi har hatt erfaring med, eller til det vi har hatt mediert erfaring med, dvs. det vi kjenner til gjennom andre. Tillit gjør det mulig å planlegge ved at “[trust] makes it possible to entertain relatively reliable expectations and, as a consequence, to contain remaining elements of risk”.⁷⁰ På denne måten bygger tillit en bro mellom det kjente og det ukjente ved å la oss behandle det ukjente som om det er kjent.

Med henblikk på den usikkerhet som er forbundet med tillit, går den britiske sosiologen Anthony Giddens så langt som å si at tillit innebærer et *trossprang*: “[Trust is] the vesting of confidence in persons or in abstract systems, made on the basis of a ‘leap into faith’ which brackets ignorance or lack of information.”⁷¹ En tilnærming som behandler tillit som et trossprang synes å ha mest for seg om man snakker om én enkelt situasjon eller “spill” som for eksempel i det berømte “fangens dilemma”.⁷² Om en derimot ser for seg en relasjon mellom aktører som innebærer samhandling over en viss tid i et forhold der aktørene ved *gjentatte anledninger* gir og mottar tillit, stiller det seg annerledes. Da er muligheten for å utvikle et flerdimensjonalt tillitsforhold tilstede, og aktørene

⁶⁷ Se Aleksejeva, A. (2008): “Uvjerenost’, obobsjtsjonnoe dovjerie i mezjlitsjnostnoje dovjerie: Kriterii razlitsjenia” i *Sotsialnaja Realnost*, 2008 nr. 7 s. 85-98 og Sztompka, Piotr (1999) *Trust. A Sociological Theory* s. 97ff for en gjennomgang av ulike tilnærminger.

⁶⁸ Luhmann, Niklas (1979), Giddens, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity*, Sztompka, Piotr (1999)

⁶⁹ Luhmann, Niklas (1979), se også Luhmann, Niklas (1988): “Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives” i Gambetta, Diego (red.): *Trust: Making and Breaking cooperative Relations*

⁷⁰ Luhmann, Niklas (1979) s. 19

⁷¹ Giddens, Anthony (1991): *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age* s. 244

⁷² Fangens dilemma er et kjent eksempel fra spillteori. To forbrytere er arrestert, og tas inn til avhør. Om ingen av dem tyster på den andre, får ingen av dem noen straff, om begge tyster får de begge halvert straff, og om bare en tyster, går denne selv fri, mens den andre får full straff.

vil over tid kunne utvikle en oppfatning av felles interesser i å beholde et godt forhold. Tillit er ikke bare en viktig forutsetning for sosial samhandling generelt, men særlig for bygging av mer varige relasjoner, noe som slås fast av Adam Seligman: “The existence of trust is an essential component of all enduring social relationships.”⁷³ Derfor er tillit sentralt for alle typer samarbeid som går over en viss tid.

Rent språklig skiller man på norsk mellom å “vise tillit” og å “ha tillit”. Dette skillet er interessant på flere måter: Når man *viser* tillit, impliserer dette at man ikke i utgangspunktet er trygg på situasjonen. Man vurderer objektet for tilliten, og velger å *satse* på at nettopp dette objektet vil vise seg å være pålitelig. Når man *har* tillit, er det snakk om en holdning av mer varig karakter. Man har tillit til noen eller noe som allerede har vist seg å være pålitelig. Tid, erfaring og informasjon er avgjørende for om man kan tillate seg å vise eller ha tillit til en annen.

I en monografi med tittelen *Trust: A Sociological Theory*⁷⁴ tar Piotr Sztompka opp tråden etter Luhmann, og utforsker begrepet tillit med fokus på manglende informasjon om andre aktørers motiver og intensjoner. Erfaring med objektet for tilliten er avgjørende for å innhente informasjon som kan sette en i stand til å bedømme hvorvidt denne personen (eller institusjonen) er pålitelig. Dette kan ses i sammenheng med begrepet *fortrolighet*: først etter å ha gjort seg kjent med objektet for tilliten kan man snakke om tillit som en mer varig kvalitet ved en relasjon. Informasjonen som innhentes avgjør hva slags holdning en kan tillate seg å møte objektet for tilliten med.

Hvorvidt det er rasjonelt å ha tillit til en annen, er avhengig av om man mener den andre vil handle i ens egen interesse. Dette er kjernen i en modell som kalles “trust as encapsulated interest”, utviklet av den amerikanske statsviteren Russell Hardin,⁷⁵ og mye brukt i nyere amerikansk tillitsforskning.⁷⁶ Modellen går i korthet ut på at: “We trust you because we think you take our interests to heart and encapsulate our interests in your own. You do so typically because you want to continue our relationship, and you therefore want to act in our interests. By “encapsulate” we mean that to some extent our interests become yours in the trust relation between us.”⁷⁷ Dermed kombinerer denne modellen en rasjonell tilnærming med hensynet til *tidsperspektivet* og tillitens *relasjonelle* karakter. I tillegg er tillit ifølge Cook m.fl. situasjonsbestemt, samtidig som den er avhengig av den videre sosiale konteksten som relasjonen mellom aktørene og den aktuelle situasjonen forholder seg til.⁷⁸ Et tillitsforhold utvikler seg i en relasjon mellom aktører som følge av samhandling over tid, hvor hver av aktørene får erfaring med den andre, og dermed kan vurdere dennes pålitelighet.

⁷³ Seligman, Adam (1997): *The Problem of Trust* s. 13

⁷⁴ Sztompka, Piotr (1999): *Trust. A Sociological Theory*

⁷⁵ Hardin, Russell (1991, 2002) som gjengitt i Cook m.fl. (2005) s. 5-6

⁷⁶ Cook m.fl. (2005) og Ostrom, Elinor & James Walker (red.) (2003): *Trust and Reciprocity* er eksempler på verker hvor denne modellen utgjør det sentrale teoretiske begrepet.

⁷⁷ Cook mfl. (2005) s. 5

⁷⁸ *Ibid.* s. 7

GRUPPEMEDLEMSKAP – EN SNARVEI TIL TILLIT?

Michele Williams tar i en artikkel opp *gruppemedlemskap* som grunnlag for tillit.⁷⁹ Williams' påstand er i korthet at dersom en person A forbinder en person B med en gruppe som person A har et positivt/negativt forhold til, har dette gjerne en positiv/negativ innvirkning på person As vurdering av person Bs pålitelighet. Dermed kan person A ha tillit til person B uten at de har direkte erfaring med hverandre. Dette knytter Williams til følelser, siden vurderingen strengt tatt ikke er rasjonelt fundert. En kan samtidig bruke innsikter fra Luhmann til å si at gruppen person B tilhører bygger en bro mellom det kjente og det ukjente. Både Luhmann og Giddens er inne på dette: Tilliten til et system og til representanter for systemet er forbundet med hverandre, og påvirker hverandre gjensidig.⁸⁰

3.2.2 *Tillit som et dynamisk fenomen. En modell for tillitens utvikling og forvitring*

Roy Lewicki og Barbara Bunker presenterer en modell for utvikling og forvitring av tillitsforhold mellom individer.⁸¹ De viser hvordan tillitsforhold utvikler seg over tid, på grunnlag av erfaring, informasjon og følelser. Modellen opererer med nivåer av tillit, basert på personers erfaringer med hverandre i ulike sammenhenger. De ulike nivåene bygger på hverandre, og kan utgjør stadier i en prosess hvor man kan gå fra lavere til høyere nivåer. Hvorvidt tillitsrelasjonen utvikler seg og går til et nytt nivå, er avhengig av hvilken funksjon forholdet mellom aktørene fyller. Utviklingen av tillitsrelasjoner er en dynamisk prosess, og flere av tillits-typene kan være i spill samtidig.

TILLIT BASERT PÅ AVSKREKKING

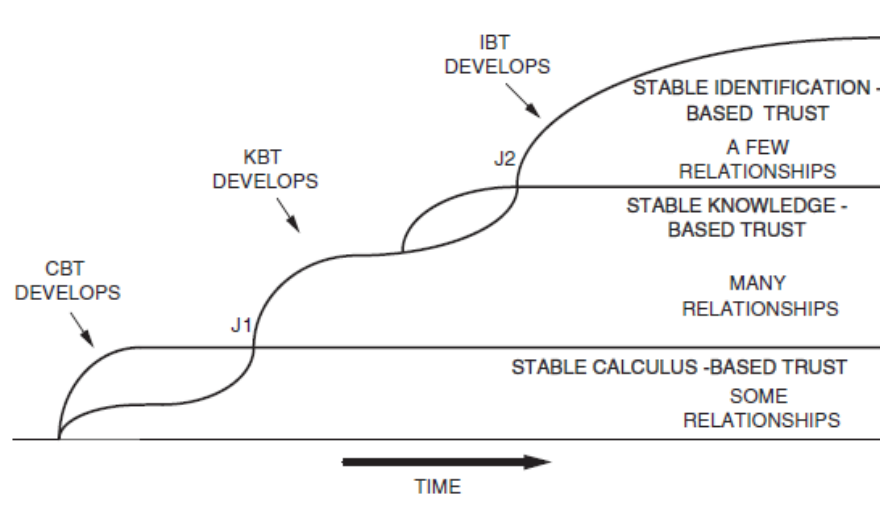
Det laveste nivået av tillit, er tillit som er avhengig av formelle og uformelle sanksjonsmuligheter som virker avskrekkende på objektet for tilliten med tanke på tillitsbrudd. Hovedmotivasjonen for å opptre pålitelig er kostnadene som er forbundet med å opptre upålitelig: "The "trust calculus" is made effective [...] by the adequacy and costs of deterrence."⁸² Følgelig kaller Lewicki & Bunker denne tillitsformen for *calculus-based trust*, forkortet CBT. På dette nivået kan tilliten sikres på tre måter: a) et tillitsbrudd i dag vil kunne få følger i fremtiden dersom relasjonen mellom partene er av varig karakter, b) utstrekningen av partenes gjensidige avhengighetsforhold, c) en parts rykte er "gissel" i tillitsrelasjonen; et tillitsbrudd vil kunne skade partens rykte i hele dennes sosiale og profesjonelle nettverk. Etterprøving av objektet for tilliten er dermed avgjørende for CBT.

⁷⁹ Williams, Michele (2001): "In whom we trust: Group membership as an effective context for trust development" i *Academy of Management Review* Vol. 26, No. 3, s. 377-396

⁸⁰ Luhmann (1979), Giddens (1990)

⁸¹ Lewicki, Roy J. & Barbara B. Bunker (1995): "Trust in Relationships. A Model of Development and Decline" i Bunker, Barbara B. & Jeffrey Rubin (red.) *Conflict, Cooperation and Justice* s. 133-173

⁸² *Ibid.* s. 146

Figur 1 Fra Lewicki, Tomlinson & Gillespie (2006)

Note: J1 = At this juncture, some calculus-based trust relationships become knowledge-based trust relationships; J2 = at this juncture, a few knowledge-based trust relationships where positive affect is present go on to become identification-based trust relationships.

Et relevant spørsmål å stille seg, er hvorvidt det på dette nivået er mest naturlig å snakke om tillit eller institusjonalisert mistillit overfor objektet for tilliten. Her spiller også tilliten til sanksjonsregimet i seg selv inn. Man kan imidlertid hevde at tillit kan utvikle seg som følge av at en aktør viser seg pålitelig innenfor rammene av et regime som innebærer sanksjoner i tilfelle tillitsbrudd.

Tillit av typen CBT er skjør, og ikke særlig bestandig når det opptrer tillitsbrudd.⁸³

TILLIT BASERT PÅ KUNNSKAP

Den andre typen tillit er basert på kunnskap, og kalles *knowledge-based trust*, eller KBT. Den baserer seg på *informasjon* om den andre. Jo bedre man kjenner den andre parten, jo lettere kan man forutsi dennes handlinger – både i forhold til pålitelighet og upålitelighet. Samhandling og kommunikasjon over tid muliggjør “exchanging of information about wants, preferences, and approaches to problems.”⁸⁴ Man får et innblikk i den andres verdensbilde, man vil kunne sammenligne det med ens eget, og ut fra dette grunnlaget til en viss grad identifisere seg med den andre. En bevisst strategi for utviklingen av KBT er “oppvarting” (*courtship*). Dette innebærer at man går aktivt inn for å opprette en relasjon gjennom tett oppfølging av den andre. En slik strategi for informasjonsinnhenting og tillitsbygging som grunnlag for f.eks. forretningsforbindelser er mer vanlig i land hvor gode personlige forbindelser er avgjørende for vellykkede forretninger.

Tillit av typen KBT er mer slitesterk enn CBT. Dersom partene har utviklet en sterk KBT, kan forholdet mellom dem tåle tillitsbrudd enkelte

⁸³ *Ibid.* s. 163

⁸⁴ *Ibid.* s. 150

tillitsbrudd. Lewicki & Bunker gir et eksempel der en formell avtale brytes, men tillitsrelasjonen opprettholdes fordi partene kjenner hverandre, og den som er utsatt for tillitsbruddet regner på grunnlag av tidligere erfaringer med at tillitsbruddet vil bli rettet opp i.⁸⁵

TILLIT BASERT PÅ IDENTIFISERING MED DEN ANDRES ØNSKER OG INTENSJONER

Etter å ha utviklet et komplekst forhold til en annen aktør, vil man i enkelte tilfeller kunne bevege seg mot en “full internalization of the other’s desires and intentions”⁸⁶, til såkalt *identification-based trust*, IBT. Den felles forståelsen er i dette tilfellet svært sterk, og partene identifiserer seg med hverandre i en slik grad at de kan representere hverandre overfor en tredjepart. Hver av partene er trygg på at den andre vil ivareta ens interesser som sine egne. I tillegg til de handlinger som bidrar til framveksten av CBT og KBT, identifiserer Shapiro m.fl.⁸⁷ i tillegg fire komponenter som kan bidra til IBT:

1. *Felles navn* (eller kollektiv identitet). Allianser eller felles prosjekter med tilhørende slagord, varemerker, logoer osv. bidrar til en kollektiv identitet.
2. *Samlokalisering*. Bringer parter sammen, f.eks. i samme område eller bygning og bidrar til at de identifiserer seg med hverandre.
3. *Arbeid mot felles produkter og målsetninger*. Styrker samhold og identifisering med den andre.
4. *Felles verdier*. Over tid kan partene nærme seg og utvikle felles kjerneverdier. Om dette skjer, kan man snakke om en internalisering av den andres ønsker og intensjoner.

På IBT-nivå er tilliten slitesterk overfor tillitsbrudd som forholder seg til CBT- eller KBT-nivå, mens et tillitsbrudd som forholder seg til eksempelvis grunnleggende verdier som var antatt delt av partene, kan kvalifisere til “svik”. Vi ser av dette at IBT i mange tilfeller forholder seg ikke bare til rasjonelle avveininger, men også til følelser.⁸⁸

IDENTITET, TILLIT OG FORUTSETNINGER FOR SAMARBEID

Nina Tynkkynens funn tilsier at dersom to samarbeidspartnere har identiteter – eller for å bruke Lewicki & Bunkers terminologi: kjerneverdier – som ligner eller er like hverandre, har et godt utgangspunkt for samarbeid. Dermed synes likheter og forskjeller i identitet, som beskrevet i punkt 3.1, å være en avgjørende forutsetning for hvilken type tillitsforhold en kan se for seg mellom to aktører i en samarbeidsrelasjon. En aktør med en identitet som ligner ens egen vil – jf. det Lewicki og Bunker sier om IBT – framstå som mer tillitvekkende enn en annen med en avvikende identitet, gitt at alle andre forhold er like.

⁸⁵ *Ibid.* s. 164-165

⁸⁶ *Ibid.* s. 151

⁸⁷ Shapiro m.fl. (1992), som gjengitt i Lewicki og Bunker (1995) s. 152-3

⁸⁸ Lewicki & Bunker (1995) s. 165-167

3.2.3 Tillit og makt i asymmetriske relasjoner

Mye av tillitslitteraturen behandler tillit som et fenomen i relasjoner mellom likeverdige parter, altså i relasjoner hvor maktforholdene er mer eller mindre symmetriske, som mellom venner og kolleger. I denne rapporten aktualiseres tillit mellom ikke likeverdige partnere. Norsk-russisk prosjektsamarbeid finansieres som regel i all hovedsak av norske myndigheter og administreres derfor av en norsk prosjektpartner. Dette gir norske myndigheter og prosjektpartnere mye definisjonsmakt, og dermed makt til å utforme prosjektet slik de ser formålstjenlig. Norske myndigheter kan i sine tilsagnsbrev legge spesifikke føringer på hvordan midlene som bevilges skal brukes. Videre har det også i mange prosjekter på 1990- og 2000-tallet vært slik at vestlig ekspertise har blitt benyttet i større grad enn russisk.⁸⁹ En kan hevde at dette innebærer en netto overføring av penger og kunnskap fra Norge til Russland, og dermed at det i stor grad er aktører på norsk side som bestemmer hvilke problemer som skal løses og hvordan. Likevel kvier man seg på norsk side for å kalle denne virksomheten for “bistand”, eller enda verre: “utviklingshjelp”, av frykt for å støte sine russiske partnere. Man foretrekker “prosjektsamarbeid”, ettersom det smaker mer av likeverd.⁹⁰ Det er likefullt slik at forholdet mellom norske og russiske partnere i mange samarbeidsprosjekter ikke kan sies å være likeverdig med tanke på finansiering og kunnskapsoverføring, eller hvor det meste av aktiviteten foregår (som regel i Russland), selv om tendensen har gått mer i retning likeverd i takt med en mer stabil politisk og økonomisk situasjon på russisk side.

Om en godtar premisset at det skjer en overføring av penger og kunnskap fra en giver til en mottaker, kan en spørre seg om det finnes noe slikt som en ren gave, eller om giveren alltid forventer en gjenytelse. Marcel Mauss viste i sitt klassiske essayverk *Gaven*⁹¹ fra 1923-1924 hvordan gaver i ulike samfunn (også moderne) alltid inngår i en utveksling som del av en sosial kontrakt hvor det ligger en forventning om en gjenytelse. Dermed setter en ytelse mottakeren i taknemlighetsgjeld og – potensielt – forlegenhet ved at giveren har rett til å få noe tilbake.⁹² Dette kan gi giveren stor makt relativt i forhold til mottaker, gitt at mottakeren går med på at den sosiale kontrakten innebærer et bytteforhold, dvs. gjenyttelser. Om vi står overfor en relasjon hvor overføringen fra giver til mottaker skjer ved gjentatte anledninger, har giveren makt gjennom at framtidige overføringer kan *holdes tilbake* dersom motytelsen uteblir. Vi står med andre ord overfor et asymmetrisk maktforhold. Hvilken innvirkning dette har på de involverte, er i stor grad et spørsmål om selvbilde eller identitet. Om en ser seg selv som trengende, og dermed berettiget mottaker av hjelp uten større gjenyttelser, er bistand i form av penger, utstyr eller kunnskap ikke like pinlig som i en situasjon hvor en selv eller andre ikke oppfatter det som om en har noe slikt behov.

⁸⁹ Tennberg (2007) s. 325-326 knytter dette til utviklingen av tillit.

⁹⁰ Ingen av de norske respondentene til denne rapporten ville betegne prosjektene de var involvert i som bistand. De russiske respondentene omtalte i likhet med sine norske partnere prosjektene som samarbeid, men enkelte brukte ord som “hjelp” om den norske innsatsen.

⁹¹ Mauss, Marcel [1923-1924](1995): *Gaven. Utvekslingens form og årsak i arkaiske samfunn*.

⁹² *Ibid.* s. 191

Cook m.fl viser hvordan asymmetriske maktforhold i sosiale relasjoner påvirker mulighetene for utviklingen av et tillitsforhold mellom partene. Om den ene parten i en topartsrelasjon har mer makt enn den andre, kan dette virke negativt på mulighetene for utviklingen eller opprettholdelsen av tillit dersom det ikke finnes noen overordnet instans som kan regulere forholdet mellom dem.⁹³ Makt er en integrert del av sosiale relasjoner, og kommer til uttrykk i samhandling mellom aktører i bestemte sosiale kontekster. Cook m.fl. følger Richard Emersons klassiske definisjon av makt, som i korthet går ut på at den makten A har over B i forholdet dem imellom er en funksjon av Bs avhengighet av A.⁹⁴ Med andre ord: Jo mer avhengig jeg er av deg, jo mer makt har du over meg. Den svake parten i et asymmetrisk maktforhold har dermed relativt sett mer å tape dersom den sterke parten skulle vise seg upålitelig, fordi omkostningene for den sterke parten ved et brudd i relasjonen er mindre enn for den svake parten. Denne sårbarheten kan ha en negativ innvirkning på den svake partens villighet til å vise tillit ved at behovet for å sikre seg mot tillitsbrudd øker.⁹⁵ Samtidig er det slik at den sterke partens rykte står på spill dersom maktutøvelsen av utenforstående oppfattes som umoralsk eller vilkårlig. Dette forholdet kan virke begrensende på den sterke partens faktiske handlingsrom, og dermed på dens makt i forhold til den svake parten. På denne måten spiller sosial kontekst inn.

I situasjoner hvor én sterk og flere svake parter inngår i en relasjon med hverandre, hender det ofte at de svake partene utvikler mistillit til hverandre over tid. Den sterke parten kan følge en splitt og hersk-strategi for å beholde sin posisjon. Alternativt kan de svake partene inngå i en koalisjon for sammen å stå sterkere i møte med den sterke parten, eller også utfordre dennes posisjon.⁹⁶

I relasjoner med en viss *gjensidig avhengighet* kan en forvente at det over tid vil utvikle seg et tillitsforhold mellom partene. Begge parter har en interesse av å bevare forholdet, og dermed et incentiv til å opptre pålitelig. Ut over dette kan både den sterke og den svake parten forfølge ulike strategier for å forsikre den andre om sin egen pålitelighet. Én slik strategi er å forplikte seg. For den svake parten kan dette bidra til å minske forskjellen i makt ved at man slik også forsøker å involvere den sterke parten.⁹⁷ For sistnevnte kan samme strategi bidra til å berolige den svake parten, ettersom forpliktelser kan bety økte tap dersom en opptrer upålitelig eller bryter relasjonen. Den sterke parten kan også forsøke å framstå som ærlig og redelig ved å vise åpenhet rundt beslutningstaking, og på denne måten få synliggjort felles interesser for den andre.⁹⁸ Andre strategier for å vekke tillit kan være å vise seg effektiv, kompetent, eller

⁹³ Cook m.fl. (2005) s.40-41

⁹⁴ Emerson, Richard (1962, 1964, 1974) som gjengitt i Cook m.fl. (2005) s. 41

⁹⁵ *Ibid.* s. 42

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ En kan tenke seg at den som forplikter seg samtidig også moralsk sett forplikter den andre, ettersom en ytelse sjelden gis uten at det ventes en motytelse, jf. Mauss *op.cit.*

⁹⁸ *Ibid.* s. 43, 57

vise personlig følelsesmessig engasjement overfor den andre. Å bli personlig er en måte å vise forpliktelse på ved at man gjør seg sårbar.⁹⁹

Dersom gjensidig avhengighet ikke oppfattes som en fremtredende kvalitet ved en relasjon mellom en sterk og en svak part, og dersom partene – spesielt den sterke – ikke heller opptrer tillitvekkende ved å forplikte seg, blir forholdet i større grad avhengig av en evt. utenforstående tredjepart som kan regulere og megle mellom partene i relasjonen. Om ikke en slik tredjepart i form av en overordnet maktinstans finnes, vil til og med utviklingen av CBT som beskrevet av Lewicki & Bunker bli vanskelig, fordi den svake parten i praksis står uten garanti for at den sterke parten vil opptre pålitelig.

⁹⁹ *Ibid.* s. 43

4 Case 1: Det grensenære samarbeidet om forskning og forvaltning av naturområder

I dette kapittelet kommer først en kort redegjørelse for noen viktige trekk i den historiske utviklingen til det russiske miljøvernbyråkratiet etter Sovjetunionens fall. Dette gir en viss bakgrunnskunnskap som er nødvendig for forståelsen av case 1 og særlig case 2. Deretter følger presentasjonen av case 1.

4.1 Miljøvernsamarbeidet med Russland

Det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet slik vi kjenner det i dag har sitt utspring i en regjeringsavtale mellom Norge og Sovjetunionen fra 1988. Etter Sovjetunionens sammenbrudd ble avtalen fornyet med Russland. Samarbeidet er på politisk nivå forankret i den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjon. På norsk side er Miljøverndepartementet ansvarlig myndighet, mens det på russisk side er Naturressurs- og miljøvernministeriet, MPR.¹⁰⁰ Samarbeidsprogrammene og -prosjektene som sorterer under kommisjonen involverer en lang rekke aktører fra forvaltning og forskning i begge land. For periodene 2007 – 2008 og 2009 – 2010 kunne man telle 37 norske og 43 russiske involverte institusjoner.¹⁰¹ Samarbeidet organiseres under ulike tematiske områder, og videre i prosjekter av begrenset varighet.

Samarbeidet om naturforvaltning og forskning på naturtilstanden i de grensenære områdene, samt samarbeidet om Pasvik-Inari trilaterale park involverer fra norsk side Fylkesmannen i Finnmark og Bioforsk Svanhovd, og fra russisk side Miljøvernkomiteen i Murmansk fylke og Pasvik zapovednik. Disse samarbeidsområdene sorterer under “grensenært samarbeid” i miljøvernkommisjonens arbeidsprogram. Renere produksjon involverer fra norsk side Tekna på det operative plan, mens Klif (Klima- og forurensningsdirektoratet) er fagmyndigheten som vurderer det faglige innholdet i søknader om finansiering. På russisk side samarbeider man med Senteret for renere produksjon i Moskva, samt regionale sentre i Murmansk, Arkhangelsk og Petrozavodsk. Dette prosjektet forholder seg til samarbeidsområdet “reduksjon av forurensing, renere produksjon” i miljøvernkommisjonens arbeidsprogram for 2009-2010.

DET RUSSISKE MILJØVERNBYRÅKRATIET – EN USTABIL PARTNER

Miljøvern har aldri vært et høyt prioritert politikkområde i Russland, og miljøverninteresser har historisk sett vært underordnet nærings- eller militærstrategiske hensyn. Mot slutten av 1980-tallet kunne man imidlertid spore en gryende økologisk bevissthet i befolkningen og blant det politiske lederskapet med Mikhail Gorbatsjov i spissen. Miljøproblemer utgjorde mange steder i Sovjetunionen en alvorlig trussel mot liv og

¹⁰⁰ MD: “Norsk-russisk miljøvernsamarbeid”

¹⁰¹ Den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjon (2006): “Arbeidsprogram for det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet 2007 – 2008”
Den blandede norsk-russiske miljøvernkommisjon (2008) “Arbeidsprogram for det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet 2009 – 2010”

helse, og miljøvernaktivisme ble en kanal for sosial protest¹⁰². I 1988 ble det på unionsnivå opprettet en statskomité for miljøvern, og på republikk-nivå i RSFSR fikk tilsvarende komité hevet sin status til ministerium i 1991. Denne statusen skulle bestå i kun fem år; etter Jeltsins gjenvalg ved presidentvalget i 1996 ble ministeriet degradert til statskomité igjen. Vladimir Putin la i mai 2000 – kort tid etter at han var valgt til president – ned hele komitéen ved dekret. Motivasjonen ble oppgitt å være administrativ effektivisering, men hensyn til hjemlig industri og utenlandske investeringer har vært pekt på som mer sannsynlige årsaker.¹⁰³ Myndighetsområdene til miljøvernkomitéen ble i all hovedsak overtatt av Naturressursministeriet (MPR), som har som sin primære oppgave å sikre *effektiv utnyttelse* av naturressurser, og ikke å drive miljøvern. Russland har dermed ikke noen uavhengig miljøvernmyndighet, og ressursene som brukes på miljøvern innenfor MPR er svært begrensede.¹⁰⁴ Ytterligere reformer fra mars 2004 førte til stor usikkerhet rundt myndighetsområdene til det sentrale miljøvernbyråkratiets regionale forgreininger, og dette var en medvirkende årsak til at regionale myndigheter opprettet egne miljøvernavdelinger i perioden 2004 – 2005¹⁰⁵.

Den daværende guvernøren i Murmansk fylke, Jurij Jevdokimov, opprettet en miljøvernkomité under sin administrasjon i 2005¹⁰⁶. Komitéen fikk senere status som ministerium, men ble etter Jevdokimovs avskjedigelse i mars 2009¹⁰⁷ degradert til komité igjen.¹⁰⁸ Komitéens leder beholdt imidlertid sin posisjon også etter at guvernøren var byttet ut. En norsk respondent mente at komitélederen under den nye guvernøren (innsatt av Kreml) har “fått reiserestriksjoner til møter i utlandet”. På russisk side ble det henvist til langt trangere budsjetter for miljøvernkomitéen fra 2009 av som forklaring på hvorfor den russiske siden ikke kunne møte sine norske samarbeidspartnere like ofte som tidligere. De to forklaringene er imidlertid ikke gjensidig utelukkende.

Tendensen til nedprioritering av miljøvern og manglende kapasitet eller vilje til forpliktende samarbeid fra føderalt hold i Russland har blitt pekt på som et hinder for effektivt samarbeid med nordiske partnere. I tillegg kommer reformene, og med dem utskifting av personell, som har ført til dårlig kontinuitet i bemanningen i MPRs internasjonale avdeling, og

¹⁰² Hønneland, Geir og Jørgen Holten Jørgensen (2006): *Moderne russisk politikk: En innføring i Russlands politiske system* s. 120

¹⁰³ Peterson, D. J. & Eric K. Bielke (2001): “The Reorganization of Russia’s Environmental Bureaucracy: Implications and Prospects” i *Post-Soviet Geography and Economics* 2001; 24; 1; s 65-76

¹⁰⁴ Hønneland og Holten Jørgensen (2006) s. 123

¹⁰⁵ Hønneland & Rowe (2008) s. 73

¹⁰⁶ Gubernator Murmanskij oblasti (2005): *O vnesenii...*

¹⁰⁷ Se Levy, Clifford J. (2009): “Governor in Russia is Ousted by Kremlin” og *BarentsObserver* 21.03.2009 “Governor Yury Yevdokimov Resigns”. Jevdokimov ble blant annet kritisert av president Dmitrij Medvedev for å ha for stort fokus på samarbeid med utlandet i forhold til hjemlige problemer. I tillegg førte han en selvstendig linje overfor Kreml, noe som gjorde ham upopulær. Statusendringen til miljøvernministerium til miljøvernkomisjon i Murmansk fylke kan i denne sammenheng ses som et signal om at den nye guvernøren ville prioritere annerledes i forhold til internasjonalt samarbeid enn sin forgjenger.

¹⁰⁸ Gubernator Murmanskij oblasti (2009): *O strukture...*

dermed også manglende forutsigbarhet i MPRs internasjonale samarbeid. Dette får negative følger for utenlandske partners tillit til MPR som institusjon¹⁰⁹. På prosjektnivå er dette problemet fremtredende i casen Renere Produksjon. Det grensenære samarbeidet synes til sammenligning å ha vært langt mindre sårbart i forhold til prosesser på føderalt nivå, da det i langt større grad er lokalt forankret.

4.2 Case 1: Forsknings- og forvaltningssamarbeid i de grensenære områdene

Utgangspunktet for det norsk-sovjetisk/russiske miljøvernssamarbeidet var store utslipp av svoveldioksid og tungmetaller fra nikkilverket Petsjenganikel, nært norskegrensa. Bekymringer knyttet til forurensingen i Pasvikdalen var årsaken til at man fikk i stand miljøvernavtalene av 1988 og 1992, og en høyt prioritert sak fra norsk side har vært å få til rensing ved Petsjenganikel. Dette har vist seg vanskelig å få til, og er fremdeles en uløst oppgave¹¹⁰.

I tillegg til å være et grenseområde mellom Norge og Russland, representerer Pasvikdalen en naturtype som er unik i norsk sammenheng. Her slutter den russiske *taigaen*, og mange plante- og dyrearter som er uvanlige eller ikke opptrer overhodet ellers i Norge, finnes her. Området på begge sider av grensevassdraget representerer en kontinuitet hva gjelder både natur og kulturhistorie. Samarbeidet omfatter derfor i tillegg miljøvern også kulturminnevern, miljøbasert turisme i verneområder og naturundervisning og informasjonsformidling knyttet til disse feltene.

Med bakgrunn i grenseområdets egenart besluttet finske, norske og russiske myndigheter å verne områder på sine respektive sider av grensen på begynnelsen av 1990-tallet. Finland vernet et stort område (Vätsäri) nordvest for innsjøen Inari i 1991, Russland opprettet i 1992 Pasvik zapovednik, mens Norge i 1993 fulgte etter med opprettelsen av Øvre Pasvik nasjonalpark og Øvre Pasvik naturreservat. I 2003 ble også Øvre Pasvik landskapsvernområde opprettet. Disse fem verneområdene fikk i 2008 sertifisering som Europas første trilaterale park innenfor EUROPARC-samarbeidet¹¹¹.

Samarbeid om forskning og forvaltning står sentralt i det grensenære samarbeidet. På norsk side er de hovedaktørene Fylkesmannen i Finnmark (FmFi) ved Miljøvernavdelingen og Bioforsk Jord og Miljø, Svanhovd (heretter: Bioforsk Svanhovd). Svanhovd Miljøseier (tidligere Statens forsøksgård, nå Bioforsk Svanhovd) ble opprettet i 1993 med tanke på samarbeid østover. På russisk side er Pasvik zapovednik viktigste samarbeidspartner, både innen forvaltning, forskning, opplysnings-

¹⁰⁹ Tennberg, Monica (2007)

¹¹⁰ For en gjennomgang av problemene med å få til rensing ved Petsjenganikel, se kap. 6: "Nikkelsaken" i Hønneland, Geir og Lars Rowe (2008). Moderniseringsarbeidet har stått stille siden 2006. Se MD: Norilsk-Nikkel oppfyller ikke moderniseringsavtale

¹¹¹ FmFi (2008a): "Europas første trilaterale park er i Pasvik"

arbeid og utvikling av muligheter for miljøvennlig turisme¹¹². Miljøvernkomiteen i Murmansk fylke har også vært med på ulike prosjekter, innenfor denne casen først og fremst knyttet til informasjonsarbeid og miljøvennlig turisme.

Her vil jeg først og fremst fokusere på naturovervåkings- og forskningskomponenten i det grensenære samarbeidet, men det kan virke begrensende for forståelsen av casen å se på denne som løsrevet fra de andre komponentene i det grensenære samarbeidet, ettersom de samme personene og institusjonene er involvert i flere overlappende prosjekter samtidig, og prosjektene til sammen utgjør den helheten som kalles det grensenære samarbeidet. En oversikt over involverte aktører og finansieringskilder til casen som definert her, er gjengitt i appendiks.

4.2.1 Samarbeid om forskning og overvåking av naturtilstanden

Overvåkningen av naturtilstanden i området består i hovedsak i registreringer på ulike parametere hva angår luft- og vannkvalitet, samt forurensning i jordsmonn. Videre driver man felles kartlegging av bestander og migrasjonsmønstre til fugler og pattedyr, samt registrering av endring i vekstsesongen for løvtrær (fenologi) som uttrykk for klimaendringer. Harmonisering av vitenskapelige metoder har vært viktig for å få til sammenlignbare data, og felles produksjon av vitenskapelige artikler har vært en prioritet.

Både i de intervjuene jeg har gjennomført og i skriftlig materiale (faktaark, brosjyrer, nettsider osv.) betones Pasvikdalens unike og grenseoverskridende natur og historie. På et faktaark om forvaltnings- og forskningssamarbeid fra den norsk-russiske miljøvernkommisjonen kan man lese: "Pasvik har på mange måter vært en møteplass mellom øst og vest. Her møtes plante- og dyrearter med østlig og vestlig utbredelse, og her har østlige og vestlige kulturer påvirket hverandre. Ved opprettelsen av det felles naturreservatet og Svanhovd miljøsenter [nå Bioforsk Svanhovd] har man lagt forholdene til rette for at området kan bli en møteplass for russiske og vestlige forskere."¹¹³ Den felles historien og naturen i området ble også trukket fram som et bindemiddel av alle respondentene i denne casen. Opplevelser av å stå overfor et område som krever en helhetlig tilnærming og felles innsats har ifølge de intervjuede stor innvirkning på samarbeidsklimaet. De involverte er også stolte av den anerkjennelse sertifisering fra EUROPARC av den trilaterale parken innebærer. Dette står som et symbol på vellykket samarbeid, i tillegg til andre konkrete resultater som er oppnådd.

¹¹² Zapovednik-systemet er føderalt, underlagt MPR, og disse enhetene har oppgaver både i forhold til forvaltning, forskning og kartlegging av muligheter for utnytting av naturressurser i de områdene de omfatter.

¹¹³ Den blandete norsk-russiske miljøvernkommisjon: "15 år med norsk-russisk samarbeid i Pasvik naturreservat". Se også brosjyre for den trilaterale parken, Pasvik-Inari Trilateral Park: "Pasvik-Enare: Felles natur og historie"

4.2.2 Forvaltnings- og nasjonalparksamarbeid

Forskning og forvaltning i grenseområdet overlapper i flere ulike prosjekter. Et eksempel er Pasvikprogrammet som i utgangspunktet skulle gå fra 2003 til 2006, men er forlenget i de senere avtalene innenfor rammene av den norsk-russiske miljøvernkommissjonen. Programmet involverer forvaltnings- og forskningsinstitusjoner i Norge, Finland og Russland, og er et samordnet overvåkingsprogram for forurensing til luft, vann og jord langs Pasvikvassdraget. Dette programmet hadde sitt utspring i arbeidet til den norsk-finske grensevassdragskommissjonen, hvor Russland har observatørstatus. I Pasvikprogrammet var blant andre FmFi og Bioforsk Svanhovd fra norsk side og Pasvik zapovednik og Miljøvernkomiteen i Murmansk fylke fra russisk side involvert, i tillegg til tilsvarende institusjoner på finsk side¹¹⁴.

En mulighet for videreføring og utvidelse av felles overvåkning og forvaltning av naturen i grenseområdene kom med finansiering fra EU, norske, finske og russiske myndigheter til et stort prosjekt for forskning, beskyttelse av naturen og utvikling av bærekraftig turisme i området i perioden 2006-2008.¹¹⁵ Et av resultatene av dette prosjektet ble opprettelsen og sertifiseringen av Pasvik-Inari trilaterale park i 2008. I tillegg ble det utarbeidet en felles handlingsplan for naturvern, forskning og bærekraftig turisme i området som legger rammene for videre samarbeid¹¹⁶. For perioden 2009 – 2010 finansieres det meste av innsatsen på norsk side av UD-midler forvaltet av MD, mens Pasvik zapovednik har finansiert egne aktiviteter med bevilgninger fra MPR.

4.2.3 Respondentenes oppfatninger rundt samarbeidet

FELLES OPPGAVER OG INTERESSER

På spørsmål om hva som er det viktigste samlende elementet for de involverte i prosjektet, var svaret fra de involverte “interesse for regionens unike natur”, og den “felles oppgave” (obsjtsjaja zadatsja) som er knyttet til forvaltning og forskning. Det at man står overfor oppgaver som må løses i fellesskap pekes ut som selve grunnlaget for ønsket om samarbeid og utgangspunktet for en fellesskapsfølelse blant de involverte. Adgang til områdene på den andre siden av grensen er nødvendig for at de norske og russiske forskergruppene skal kunne studere området som helhet, for eksempel i sammenheng med trekk/vandring av fugler og pattedyr. Respondentene framhevet at “naturen er grenseoverskridende, mens landegrenser er menneskeskapt”. Samarbeid blir således en naturlig konsekvens av områdets karakter, og nødvendig for å få til naturfaglig forskning som grunnlag for en helhetlig forvaltning.

¹¹⁴ Se www.pasvikmonitoring.org for detaljer om det første Pasvikprogrammet, 2003-2006.

¹¹⁵ Finansieringen fra EU gikk over programmene Interreg IIIA Nord og TACIS, mens den norske nasjonale finansieringen er UD-midler forvaltet av MD. Intervju med norske respondenter.

¹¹⁶ Metsähallitus [Natural Heritage Services of Finland] (2008): *Action Plan for Nature Protection and Sustainable Nature Tourism in Pasvik-Inari Area*

Det er naturlig å forvente at profesjonsfelleskap er en viktig brobygger i samarbeid på tvers av landegrensar. En opplevelse av gruppefelleskap kan være et viktig basiselement for byggingen av tillitsforhold¹¹⁷. Mange av de involverte i prosjektet har naturfaglig bakgrunn, men profesjonsfelleskap synes sekundært som samlende eller tillitsbyggende faktor i samarbeidet. Det synes viktigere for respondentene at de er har felles oppgaver knyttet til miljøvern, og at de arbeider mot felles mål for å løse disse oppgavene.

Russiske og norske aktører har, som vi så i kapittel 3.2.9, ofte en noe ulik tilnærming til naturvern, idet de gjerne beveger seg innenfor ulike “meta-diskurser”. Dette kom også til uttrykk gjennom intervjuene. En norsk respondent mente den russiske siden i samarbeidet har en noe teknisk preget tilnærming som fokuserer veldig mye på registrering på en mengde parametere. Respondenten ga uttrykk for at russerne ikke i like stor grad som sine norske kolleger ser helheten og den indre dynamikken i økosystemer. Dette er et uttrykk for at representanter for en russiske og den norske siden har kan ha noe ulike identiteter og problemdefinisjoner som er knyttet til deres respektive vitenskapelige tradisjoner. Litt på siden av dette, men også knyttet til hvordan en ser på miljøvern, syntes en russisk respondent på sin side irritert over innblanding i russiske forhold av vestlige naturvernere fra “forskjellige ekstremistiske organisasjoner” (raznyje organizatsii ekstremistskie). Disse utsagnene passer med bildet av en norsk økosentrisk og en russisk teknosentrisk metadiskurs som beskrevet av Geir Hønneland.¹¹⁸

FELLES AKTIVITETER SOM ARENAER FOR SAMHANDLING

En av respondentene på norsk side var veldig opptatt av at samarbeidet ikke organiseres for samarbeidets egen skyld, men er motivert ut fra et ønske om å sikre en god forvaltning av området og dets biologiske mangfold, og på forskningssiden å produsere vitenskapelige artikler til internasjonalt anerkjente tidsskrifter i samarbeid med russiske kolleger. Samarbeidet har dermed et svært konkret innhold, og dette utpekes av respondentene som en viktig faktor i byggingen av gode samarbeidsrelasjoner.

Kommunikasjonen mellom representanter for de ulike involverte institusjonene betegnes av respondentene som god. Bioforsk Svanhovd og Pasvik zapovednik gjennomfører felles arbeid i felt for naturovervåking og innsamling av datamateriale til produksjon av vitenskapelige artikler flere ganger årlig. Dette gir forskerne ved disse to institusjonene muligheten til å bli kjent med hverandre. Institusjonene er små og miljøene tette, og dette bidrar også til at det er lett å skape kontakt med folk på den andre sida. Videre har man arbeidsmøter for å diskutere felles prosjekter, og disse samtalene munner ut i en samarbeidsavtale som fornyes om høsten hvert år. De russiske respondentene er opptatt av gjensidig respekt og forståelse for samarbeidspartnerens rammebetingelser og prioriteringer i

¹¹⁷ Williams (2001), som redegjort for i kap. 3.2.1

¹¹⁸ Se Hønneland, Geir (2003) s. 137 For eksempler på russiske eksperters reaksjoner på miljøengasjement blant lekfolk, se Skedsmo, Pål (2005): ‘*Doing Good*’ in *Murmansk? Civil Society, Ideology and Everyday Practices in a Russian Environmental NGO*. s. 51-54

samarbeidet, og fremhever at alle avtaler er gjenstand for forhandlinger mellom partene. Samarbeidsavtalen mellom Bioforsk Svanhovd og Pasvik zapovednik for 2010¹¹⁹ definerer over 20 større og mindre samarbeidsprosjekter innen forskning og mer populærvitenskapelig preget formidlingsvirksomhet. I utformingen av samarbeidsprosjektene er både den norske og den russiske siden aktivt deltakende, og dette sikrer at de involverte føler *eierskap* til prosjektene. Likevel har det ifølge en norsk respondent forekommet at den russiske siden har vist seg å være mindre engasjert i et prosjekt enn tidligere antatt.

Språkproblemer har også vært en utfordring. Dette nevnes av et flertall av respondentene på begge sider. Flere av de ansatte ved zapovedniken snakker engelsk, men nivået er ikke alltid høyt nok når det kommer til produksjon av artikler til fagtidsskrifter. Derfor hjelper det i denne sammenhengen å ha norske samarbeidspartnere som er mer vant til å bruke engelsk som fagspråk. Ingen av de norske involverte snakker russisk.

Kommunikasjonen med Pasvik zapovednik har i perioder vært hemmet av at de har dårlig IT-utstyr og dårlig forbindelse pr. telefon, faks, e-post og internett,¹²⁰ men dette framheves ikke av respondentene som noe stort problem.

HARMONISERING AV METODER OG GJENSIDIG UTBYTTE

Samarbeid om forskning og utveksling av data fordrer sammenlignbare datasett, bygget opp ved bruk av felles metoder. Metodene som tradisjonelt har vært brukt i Russland/Sovjetunionen og Norge tilhører ulike tradisjoner. Dermed ble en harmonisering av metodene nødvendig for å få til sammenlignbare data som forskere fra både Norge og Russland kunne dra nytte av. Respondentene gir uttrykk for at dette har vært en tidkrevende prosess, men at den har gitt veldig stort utbytte ved at man nå har sammenlignbare data for naturområdet Pasvik som helhet. Norske metoder har enkelte svakheter hva gjelder forskning på naturen i nordområdene, og de russiske samarbeidspartnerne har i tillegg til gode metoder lange dataserier som er nyttige for de norske forskerne. En norsk respondent sier: “[Vi] skjønnte at de norske metodene ikke er så bra, så da søkte vi metoder i Russland. Der har de et rikt datamateriale. Russerne har ganske gode metoder, men vi tilpasser noen av dem.” Metodene som i dag brukes i samarbeidet er ofte basert på de russiske, eller de er en krysning av russiske og norske metoder. Dette er et tegn på gjensidig nytte og læringsutbytte i samarbeidet.

Forskningssamarbeidet i Pasvik har ifølge respondenter fra både den norske og den russiske siden vært nyttig for begge parter. Den russiske siden sitter med langtidsserier og registreringer på svært mange parametere som norske forskere også kan dra nytte av i sitt arbeide. Samtidig ønsker den russiske siden å drive forskning etter internasjonale standarder

¹¹⁹ “Agreement of cooperation between Pasvik Zapovednik (Russia) and Bioforsk Svanhovd (Norway) for the year 2010”

¹²⁰ FmFi (2008b): “Contract number 2006/125-740 EU-Russia Kolarctic Neighbourhood Programme. Final Narrative Report, Tacis component of the Programme”, s. 33

og få publisert artikler i internasjonale tidsskrifter sammen med sine norske kolleger. Dette innebærer i noen grad overføring av kunnskaper om internasjonale standarder i biologisk forskning til den russiske siden. Som nevnt er norske forskere ofte noe bedre i engelsk enn sine russiske kolleger, og dette drar den russiske siden nytte av. Respondentene legger imidlertid vekt på at engelskkunnskapene til unge russiske forskere stadig blir bedre. Begge parter i forskningssamarbeidet har noe å tilby den andre, og samarbeidet oppleves derfor som fruktbart for begge sider.

LIKEVERD I FAGLIG UTBYTTE OG FINANSIERING?

Særegent for denne casen er at begge sidene i samarbeidet kan vise til et stort faglig utbytte. En unngår dermed noe tydelig donor/mottakerforhold på det faglige området. En kan til en viss grad hevde at det samme gjelder finansiering. Det er vanskelig å peke på noen tydelig bistandskomponent, selv om den norske siden har bidratt med en del penger til utstyr (særlig de første årene av samarbeidet), reiser og prosjektaktiviteter på russisk side av grensen. Kjøp av tjenester fra den russiske siden forekommer, men det er da snakk om arbeid den norske siden ikke har kapasitet eller utstyr til selv å utføre. Det understrekes av både russiske og norske respondenter at den russiske siden strekker seg så langt det er mulig for også å finansiere egne utgifter, f.eks. til reiser. Respondentene uttrykker at forholdet mellom de involverte aktørene er preget av likeverd. Utformingen av prosjekter og prioriteringer innad i disse er gjenstand for forhandlinger, og beslutninger fattes i fellesskap. På spørsmål om man har opplevd samarbeidsproblemer som følge av ulike prioriteringer, sier en russisk respondent: "Vi har hatt våre diskusjoner, men ikke krangler."

KONTINUITET I PERSONELL OG UTVIKLING AV PERSONLIGE RELASJONER

Omorganiseringene av det føderale russiske miljøvernbyråkratiet har ikke hatt noen direkte effekt på bemanningssituasjonen Pasvik zapovednik og deres samarbeid med Bioforsk Svanhovd og FmFi. Omorganiseringer i Murmansk fylkes administrasjon etter guvernør Jurij Jevdokimovs avskjedigelse i 2009 har ført til endret status og en trangere budsjettmessig situasjon for miljøkomiteen, men har hatt liten praktisk effekt på samarbeidet innenfor denne casen, ettersom Pasvik zapovednik er den viktigste samarbeidspartneren både overfor FmFi og Bioforsk Svanhovd.

God kontinuitet i bemanningen i de involverte institusjonene har gjort det mulig å bygge opp stabile personlige relasjoner. Alle de intervjuede snakket om betydningen av gode personlige relasjoner i forhold til samarbeidspartnerne som avgjørende for samarbeidet. Noen av de tidligere og nåværende involverte fra hhv. norsk og russisk side beskrives til og med som nære venner.

KONTEKSTUELLE FORHOLD: DET RUSSISKE GRENSEREGIMET

Flere av de involverte framhever at en viss forståelse for hvilke institusjonelle rammer samarbeidspartnere på den andre siden av grensen må forholde seg til, er et tegn på en holdning til samarbeid som er preget av lydhørhet og respekt. En russisk respondent sa det på følgende måte: "Vi finner alltid den [samarbeids]formen som passer best for begge sider. Og det er til tross for at vi har ulike lovverk [å forholde oss til]." Forståelse

for hva som er samarbeidspartnerens myndighetsområde, juridiske status og hvilke ytre rammebetingelser som spiller inn, synes viktig for særlig den russiske siden i samarbeidet. Pasvik zapovednik ligger i sonen mellom grenselinja og grensegjerdet, og dette området er underlagt FSB og grensestyrkenes kontroll.¹²¹ Reiserestriksjoner i grensesonen medfører ulike vanskeligheter i forbindelse med arbeid i felt og grensepasseringer utenom grensestasjonen ved Storskog/Borisoglebsk. Utenlandske statsborgere må også søke om spesialtillatelse til å oppholde seg i Petsjenga kommune, hvor zapovedniken ligger, ettersom hele kommunen er definert som et grenseområde.

Respondentene gir uttrykk for at praksis i forhold til håndhevelsen av bestemmelsene for ekstraordinær grensekryssing utenom grensestasjonen ved Storskog har vært varierende: En av de russiske respondentene sa at forholdet til grensestyrkene “går i bølger” (volnoobrazno), og ga uttrykk for at den nåværende grensekommissæren er “konstruktivt innstilt”, men at man fra tid til annen likevel opplever å få avslag på søknader om kryssing av grensen utenom grensestasjonen. På norsk side var tonen en annen:

“Forholdet til [de russiske] grensestyrkene har fått en knekk i det siste. [De] har fått en ny sjef som kommer rett fra tjeneste i *Kaukasus* [respondentens utheving]. Vi har i år fått avslag på å krysse elva over til Varlamøya i forbindelse med et ekspertmøte for å se på muligheter for å etablere et friluftsmuseum der. [...] Russerne opererer med én standard for håndhevelsen av bestemmelser i forhold til grensepassering, og tar ikke hensyn til forholdet til de enkelte land på den andre siden. [...] Vi var inne i en god utvikling, og så kommer altså dette. Men det må man bare godta ved Russland, at det er uforutsigbart. Rammebetingelsene er uforutsigbare.”

Dette er et eksempel på at sider ved samfunnsmessig kontekst direkte påvirker mulighetene for gjennomføring av aktiviteter som er en del av samarbeidet. En russisk respondent tillegger også personlige egenskaper hos grensekommissæren og dennes overordnede i Murmansk en viss vekt i forhold til hvordan myndighet utøves av de russiske grensestyrkene: “Mye avhenger av personlighet, men ting vil gå seg til etterhvert som nye folk i grensestyrkene får gjort seg kjent med lokale forhold (oznakomlenije)”. Det er her underforstått at forholdene lokalt er spesielle og tillater en annen tilnærming enn i andre mer urolige grenseregioner.

En annen utfordring i det praktiske samarbeidet, har vært tilgang til digitale kartdata på russisk side. I Russland behandles fremdeles mye kartdata som en statshemmelighet, og det er derfor ikke mulig å få tilgang til kartdata på det detaljnivå som er nødvendig for å lage digitale kart som kan brukes til arbeid med GIS.¹²² Særlig en norsk respondent uttrykte frustrasjon over dette.

¹²¹ Innreise til sonen innvilges på grunnlag av omsøkt tillatelse, og bevegelsesfriheten er begrenset.

¹²² GIS, eller geografisk informasjonssystem er programvare for digital behandling av geografiske data, f.eks. i digitale kart.

Restriksjonene forbundet med zapovednikens plassering mellom grenselinja og grensegjerdet er utvilsomt en utfordring med tanke på felles arbeid i felt. En utvidelse av grensesonen i 2007 gjorde situasjonen enda vanskeligere, noe som er påpekt av den russiske siden i en rapport fra nasjonalparksamarbeidet.¹²³ De russiske respondentene syntes generelt svært forsiktige i sin kritikk av egne myndigheter, og de norske respondentene siterte ved enkelte anledninger sine russiske kolleger på ting de selv ikke ville gå inn på i intervjuene med meg. Dette er et interessant – om enn ikke særlig overraskende – funn i seg selv, ettersom det viser at de russiske respondentene har større tillit til sine norske kolleger enn til en utenforstående.

ENDREDE ØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER OG FÆRRE MULIGHETER FOR DIREKTE KONTAKT

Mot slutten av 2000-tallet ble det innført en ny finansieringsordning for instituttsektoren i Norge, og dette fikk konsekvenser for finansieringen av samarbeid med russiske partnere over Bioforsk Svanhovds budsjetter. Nå finansieres all aktivitet gjennom prosjekter, mens det på 1990-tallet ble bevilget en del frie midler til rene kontaktskapende tiltak. En nedgang i midler til kontaktskapende aktiviteter, samt dårligere prosjekttilgang, har ført til at representanter for forskningssiden og forvaltningssamarbeidet møtes sjeldnere enn tidligere. Dette nevnes som et problem både på russisk og norsk side, både i forhold til å få gjennomført praktisk arbeid og felles produksjon av artikler, men også i forhold til å opprettholde gode forbindelser med samarbeidspartnere. En russisk respondent er likevel optimistisk: “Vi utveksler fagfolk, og det stimulerer til [gjensidig] forståelse. Vi har jevnlig møter, men i det siste har vi for det meste skrevet e-post til hverandre. Vel, det fungerer jo også på et vis. [Vi skriver til hverandre sånn ca.] en gang i uken, eller... noen ganger to.”

Organisering og finansiering av aktiviteter kun gjennom prosjekter av relativt kort varighet nevnes av både russiske og norske respondenter som et problem i seg selv. En slik finansieringsmodell betyr at det langsiktige perspektivet i arbeidet svekkes og at planlegging blir vanskeligere. Mye av samarbeidet har dreiet seg om harmonisering av vitenskapelige metoder og datainnsamling til langtidsserier. Med finansiering til prosjekter av kort varighet er det vanskelig å finne plass til tidkrevende arbeid med lang tidshorisont.

Et annet problem er at den økonomiske situasjonen til zapovedniken ikke alltid er like forutsigbar. Overføringene fra sentralt hold i MPR har ikke alltid kommet når de skal, og våren 2010 skal zapovedniken ifølge en norsk respondent en periode ha hatt problemer med å betale lønn til sine ansatte.

¹²³ FmFi (2008b): “Annex B. Contract number 2006/125-740 EU-Russia Kolarctic Neighbourhood Programme. Final Narrative Report, Tacis component of the Programme”, s. 34

FORMELLE AVTALER, PROSJEKTADMINISTRERING OG REVISJON

Ut over de toårige samarbeidsavtalene som inngås i den norsk-russiske miljøvernkommisjonen, inngår Bioforsk Svanhovd og Pasvik Zapovednik hver høst en ettårig avtale som regulerer samarbeidet dem imellom. Fylkesmannen i Finnmark har ingen tilsvarende avtale med Pasvik Zapovednik eller miljøvernkomitéen i Murmansk fylke, men baserer samarbeidet på avtaler knyttet til hvert enkelt prosjekt hvor disse inngår som partnere. Den partner i et prosjekt som står som prosjekteier i søknader om finansiering til bevilgende myndighet, har normalt ansvaret for administrasjon av prosjektet. Respondentene på begge sider gir uttrykk for at det hersker høy grad av tillit mellom partnerne hva angår at penger blir brukt som avtaler og retningslinjer forutsetter. På spørsmål om hvordan den russiske siden opplever at norske/nordiske partners revisorer gjennomgår deres prosjektrengskaper, uttrykker de russiske respondentene at dette kun er “et tegn på et likeverdig forhold”, og ikke innebærer noen mistenkeligjøring.

EN NABOSKAPSDISKURS?

Som nevnt i punkt 4.2.1, framhevet alle respondentene *felles natur, kultur og historie i området* som et viktig utgangspunkt for samarbeid. Flere snakket uoppfordret både lenge og engasjert om disse temaene. Et par av dem kom også inn på tiden da det var vanskelig å besøke sine naboer på andre siden av grensen og de hindringer for grensepassering som fortsatt finnes: “Vanlige folk imellom har det alltid vært et ønske om å møtes. Det er bare politikerne som ødelegger.” Også lengre historiske perspektiver var fremtredende i intervjuene, og en av de intervjuede trakk linjene til forskning på naturen i området sett under ett så langt tilbake som slutten av 1700-tallet. Folk-til-folk-samarbeidet¹²⁴ over den norsk-russiske grensen ble av flere respondenter nevnt som en viktig parallell til og utgangspunkt for andre typer samarbeid. Jevnlig kontakt med partnere på den andre siden av grensen ble trukket fram som avgjørende for et vellykket samarbeid. Flere la også vekt på at forholdet mellom de som bor nært grensen i henholdsvis Norge og Russland er preget av åpenhet og interesse for ens naboers kultur og levesett. En av de intervjuede på norsk side uttrykte det på følgende måte: “Oppfatningen av russere her [nær grensa] er preget av likeverd. Sørpå tror de jo at russere er tjuvpakk og bare driver med fanteri, men her ser vi på dem som naboer.” Hvorvidt denne oppfatningen deles av alle grenseboere ved den norsk-russiske grensa, er et åpent spørsmål, men sitatet ovenfor illustrerer en selvforståelse som syntes utbredt blant respondentene fra det grensenære samarbeidet, nemlig at forholdet mellom de involverte er preget av gode relasjoner.

4.2.4 Diskusjon

I denne casen er ulikheter i identiteter og problemdefinisjoner ikke en framtredd utfordring. Respondentene snakket alle engasjert og i positive ordelag om samarbeidet. Harmonisering av metoder, felles arbeid i felt og produksjon av artikler trekkes fram som særlig vellykket.

¹²⁴ Folk-til-folk-samarbeidet har dreiet seg mest om utveksling innen kultur- og utdanningsfeltet. Se UD: “Folk-til-folk-samarbeidet i nord”

Respondentene gir uttrykk for at oppgaver innen forskning og naturforvaltning er den viktigste samlende faktoren i samarbeidet, idet det ligger til grunn for arbeidet til alle de involverte, men de snakker også mye om felles historie og kultur i området og et ønske om å samarbeide over grensen. Dette er bemerkelsesverdig med tanke på at grensen var så godt som stengt i 70 år, men utsagnene virket ærlig ment, og det er ikke utenkelig at respondentene virkelig tillegger en opplevelse av felles historie i området stor vekt. En av de involverte fra norsk side påpekte at man “ikke samarbeider for samarbeidets skyld, men for å oppnå konkrete resultater”.

Også den mer publikumsrettede virksomheten i form av arbeid med den trilaterale nasjonalparken Pasvik-Inari og informasjonsarbeid knyttet til denne ble beskrevet som vellykket. Etableringen av et sammenhengende verneområde i Finland, Norge og Russland trekkes fram av respondentene på begge sider som en samlende faktor for de involverte, og sertifiseringen fra paraplyorganisasjonen EUROPARC framheves som et symbol på godt og effektivt samarbeid, og er noe alle respondentene er tydelig stolte av.

Ut fra det respondentene sett under ett sier, virker det som om identitetene og problemdefinisjonene som ligger til grunn for samarbeidet siden begynnelsen har vært noenlunde sammenfallende. Med et slikt utgangspunkt har casen fra det grensenære samarbeidet hatt gode forutsetninger for utvikling av tillitsrelasjoner blant de involverte. Mange av de involverte har møtt hverandre jevnlig i forbindelse med planlegging av prosjekter og praktisk arbeid over en årrekke, de kjenner hverandre og hverandres faglige tilnærming. Denne kontinuiteten har muliggjort byggingen og opprettholdelsen av gode personlige relasjoner. Slike relasjoner trekkes fram av de intervjuede i den aktuelle casen som avgjørende for å lykkes i samarbeidet. I tillegg ser det ut til at de involverte er engasjerte og føler sterkt eierskap til det de driver med.

Om man analyserer funnene som er presentert ovenfor ved hjelp av Lewicki og Bunkers modell,¹²⁵ ser det ut til at samarbeidet er preget av en høy grad av tillit mellom de involverte. Hvis man tar utgangspunkt i CBT, ser man at samarbeidet er beskrevet i avtaler og prosjektdokumenter, og avtalebrudd fra en av partenes side ville fått konsekvenser for denne. Som vi så i kapittel 3.2.2 er partenes rykte i en tillitsrelasjon tatt som “gissel”, og et tillitsbrudd kan – avhengig av relasjonens varighet og utstrekning – få konsekvenser i forhold til hvordan andre i det profesjonelle nettverket til de involverte i fremtiden vil vurdere dem som potensielle samarbeidspartnere. Dette aktualiserer i sin tur spørsmål om finansiering. Bevilgende myndigheter vil nøle med å finansiere aktiviteter som involverer partnere som har vist seg å være upålitelige. De involverte partenes virksomhet og finansiering er i stor grad bygget opp innenfor rammene av det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet, og de har dermed en felles interesse i å sikre at samarbeidet er vellykket, eller i det minste framstår slik. Andre samarbeidspartnere vil også bli skeptiske til evt. nåværende eller framtidig samarbeid dersom en institusjon eller en representant for denne får rykte på seg for å være upålitelig.

¹²⁵ Lewicki & Bunker (1995)

Om man ser på det mer sosialt baserte, relasjonelle aspektet ved samarbeidet, er den kunnskapsbaserte tilliten (KBT) helt avgjørende, ifølge respondentene. Tett og tematisk variert samarbeid over tid har ført til at mange av de involverte personene har blitt godt kjent med hverandre både på det personlige og det profesjonelle plan. Lewicki & Bunker fokuserer i forbindelse med KBT på kjennskap til den andres preferanser og tilnærming til problemer,¹²⁶ og her er Tynkkynens begreper identitet og problemdefinisjon¹²⁷ nyttige som verktøy for å belyse hvorvidt forholdene i det hele tatt ligger til rette for samarbeid eller ikke. Et helhetlig bilde av den andres preferanser og problemdefinisjoner gjør det mulig å forutsi hvordan denne vil handle i en gitt situasjon, og bidrar til at man kan unngå unødvendige misforståelser. Kanskje vel så viktig i denne casen er det faktum at opplevelsen av å ha en felles problemforståelse og en felles identitet og faglig interesse knyttet til forvaltning, overvåkning og forskning på naturen i det aktuelle området ligger til grunn for samarbeidet. Dette nevnes også av respondentene selv som selve fundamentet for samarbeidet og de gode relasjonene til samarbeidspartnerne. God kontakt gjennom flere møter årlig (særlig de første årene) og på telefon og e-post bidrar til å opprettholde et samarbeidsklima preget av at de involverte kjenner hverandre og har tillit til hverandre. De rene kontaktskapende tiltakene i begynnelsen av samarbeidet kan ses på som “oppvartning” eller *courtship*, som brukt av Lewicki & Bunker. Man bevilget fra norsk side bevisst ressurser til å bygge gode samarbeidsrelasjoner med sine partnere, og dette viste seg å være vellykket. Nettverkene som ble bygget mellom sentrale personer i samarbeidet den gang har gått i arv, og nye medarbeidere blir sosialisert inn i de etablerte relasjonene som er preget av en positiv og vennskapelig atmosfære: “Jeg har kommet inn i denne kulturen. Da jeg begynte, ble jeg meget overrasket over at vi har så mye felles aktivitet med russerne, og at vi har en så god tone.”

Gitt funnene presentert i 4.1.3 synes det legitimt å påstå at man i den aktuelle casen kan snakke om *knowledge based trust*. Hvorvidt man i dette tilfellet kan snakke om *identification based trust*, IBT, er kanskje mer tvilsomt – i alle fall om man karakteriserer IBT som “a full internalization of the other’s desires and intentions”.¹²⁸ Lewicki & Bunker identifiserer fire faktorer som kan bidra til IBT.¹²⁹ Om en med “samlokalisering” forstår felles område, synes alle fire faktorene å være aktivert i denne casen. Samlokaliseringen er naturgitt, og bidrar i sin tur til en kollektiv identitet rundt prosjektet sammen med enighet om kjerneverdier, produkter (aktiviteter) og målsetninger for samarbeidet. Felles navn har eksistert siden begynnelsen i 1992/1993; Pasvik zapovednik har til og med brukt det norske navnet på området.¹³⁰ Med opprettelsen av Pasvik-Inari trilaterale park har man i tillegg fått en felles logo og “merkevare” som resultat av samarbeidet. Likevel er det tvilsomt om dette samarbeidsprosjektet virkelig innebærer en fullstendig internalisering av samarbeids-

¹²⁶ Lewicki og Bunker (1995) s. 150

¹²⁷ Tynkkynen (2008a)

¹²⁸ Lewicki og Bunker (1995) s. 151

¹²⁹ Se kap. 3.2.2

¹³⁰ Navnet på landområdet på den russiske siden av grensen er Petsjenga. Et interessant spørsmål å stille seg, er hvorvidt en på russisk side ville tatt et norsk navn om zapovedniken hadde blitt opprettet i dag.

partnernes ønsker og intensjoner. Vi har for eksempel sett at partene tidvis er uenige, og en av respondentene nevnte også at det har skjedd at den russiske siden ikke har vært så engasjert i enkelte felles prosjekter som man på norsk side først har fått inntrykk av. Oppsummert i forhold til IBT kan en derfor si at en har å gjøre med ulike institusjoner med sine respektive prioriteter, som ikke alltid vil være sammenfallende. Dermed kan faktorene som bidrar til IBT være aktivert, men de trenger ikke nødvendigvis føre til fullt utviklet IBT. Dette er en størrelse som synes mer relevant for nære personlige relasjoner.

I denne casen har gjensidighet i faglig utbytte vært framtreddende. Det ser ut fra intervjuene ikke ut til at norske myndigheter eller norske partnere har lagt føringer på arbeidet som har vært oppfattet som urimelige av den russiske siden, og det påpekes at avtaler inngås på grunnlag av konsensus. Når det gjelder ressursene som legges inn i arbeidet er forholdet mellom den norske og den russiske siden tydelig asymmetrisk, noe som innebærer makt forbundet med avhengighetsforhold¹³¹ i den norske sidens (først og fremst norske myndigheters) favør. Denne skjevheten synes ikke å virke negativt inn på samarbeidsforholdet. Det kan hevdes at i alle fall de to mest sentrale partnerne i denne casen, Bioforsk Svanhovd og Pasvik zapovednik, står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre, da deres opprettelse og fortsatte eksistens i sin nåværende form er forbundet med det grensenære samarbeidet – både faglig og finansielt sett. Om en skal følge Cook m.fl. sitt resonnement mht. gjensidige avhengighetsforhold,¹³² kan en si at disse institusjonene har en klar felles interesse i at samarbeidet er – eller framstår som – vellykket, at det videreføres, og at dette interessefellesskapet i denne casen kan virke positivt inn på utviklingen av tillit mellom partnerne. En mulig feilkilde her er at dette interessefellesskapet kan påvirke hvordan samarbeidet blir presentert ovenfor utenforstående, men det finnes ingen holdepunkter for å si at så har skjedd i intervjuene til denne rapporten.

De problemene partnerne opplever i forhold til håndhevingen av det russiske grenseregimet kan også bidra til å skape en fellesskapsfølelse. Som nevnt var de russiske respondentene forsiktige i sin kritikk av egne myndigheter overfor meg, mens utsagn fra de norske respondentene tydet på at dette er noe som blir diskutert partnerne imellom, og at russerne i disse diskusjonene uttaler seg relativt fritt. Dette kan bidra til en opplevelse av at en har et felles problem, noe som kan virke samlende.

¹³¹ Se kap. 3.2.3

¹³² Cook m.fl. (2005) s. 42, som presentert i kap. 3.2.3

5 Case 2: Renere produksjon

Programmet for renere produksjon ble startet i 1994 som en del av arbeidet under den norsk-russiske miljøvernkommissjonen. Den norske modellen for renere produksjon ble med gode resultater spredt i Polen og andre land i Øst-Europa fra slutten av 1980-tallet, og norske miljøvernmyndigheter så for seg en lignende utvikling i Russland, ettersom signalene fra den russiske siden var positive. Fra norsk side ville en at programmet skulle finansieres fra begge land, og der lå en forventning om at en på russisk side ville fatte interesse for å utvikle et russisk program for renere produksjon, tilpasset lokale forhold.

Russiske myndigheter lot seg aldri engasjere slik håpet var fra norsk side, og MPR og dets forgjengere har ikke vist interesse for å bake inn prinsippene som ligger til grunn for renere produksjon i nasjonalt lovverk, ei heller har ministeriet utviklet noen nasjonal strategi for innføring av disse prinsippene i hjemlig industri.¹³³ Den direkte støtten fra Miljøverndepartementet til programmet for renere produksjon i Russland har de siste årene blitt trappet kraftig ned, og opphører ved utgangen av 2010.¹³⁴

Samtidig viderefører norske myndigheter kontakten med MPR med hensyn på konseptet renere produksjon, og norske myndigheter grunngir dette med signaler om endring i russisk miljøvernpolitikk etter at Dmitrij Medvedev ble president.¹³⁵

5.1 Metodologien

Renere produksjon innebærer en helhetlig tilnærming til ressursbruk, produksjonsprosess, avfallsbehandling og sluttprodukt med sikte på å minimere forurensing og unødig bruk av ressurser som råvarer, vann og elektrisitet. Et viktig element ved renere produksjon er at tiltakene er bedriftsøkonomisk lønnsomme over tid, og dermed antatt attraktive for bedrifter å innføre. Det norsk-russiske programmet har omfattet opplæringsprogrammer for ingeniører og en egen lånefinansieringsmekanisme gjennom NEFCO¹³⁶ til konkrete miljøprosjekter. Her vil jeg i hovedsak konsentrere meg om det operative samarbeidet rundt opplæringskomponenten i programmet. Opplæringsprogrammets faser og finansieringsordningens kategorier er gjengitt i appendiks bakerst i rapporten. Den norske modellen baserer seg på læring fra ingeniør til ingeniør, og den enkelte bedrifts ansatte ingeniører identifiserer selv hvilke tiltak som gir størst miljømessig og økonomisk gevinst og utarbeider helhetlige prosjekter som omfatter disse tiltakene. Denne “nedenfra-og-opp-modellen” har – der den har latt seg gjennomføre – vist seg langt mer tids- og kostnads-effektiv enn bruk av konsulentselskaper.¹³⁷

¹³³ Rowe m.fl. (2007), intervjuer med norske og russiske respondenter.

¹³⁴ Se appendiks.

¹³⁵ Intervju med norsk respondent.

¹³⁶ NEFCO – Nordic Environmental Finance Corporation, se www.nefco.org/financing/NMF/cleaner_production og www.nefco.org/financing/BHSF for kriterier for finansiering av prosjekter og eksempler på gjennomførte prosjekter.

¹³⁷ SFT (2000) *Felles kamp mot grenseløs forurensning* s. 18-19, tilgjengelig på www.klif.no/publikasjoner/internasjonalt/1775/ta1775.pdf

5.2 Involverte institusjoner og organisering

Fra norsk side er programmet administrert av Tekna (Teknisk-naturvitenskapelig forening, tidligere: Norske sivilingeniørers forening, NIF). Ansvarlig fagmyndighet er Klif (Klima- og forurensningsdirektoratet, tidligere SFT), mens bevilgende¹³⁸ og øverste politiske myndighet er Miljøverndepartementet. På russisk side ble det i 1994 med norsk støtte opprettet et senter for renere produksjon i Moskva. Senteret ble opprettet av privatpersoner med tette forbindelser til det daværende russiske miljøvernministeriet. Larisa Jantsjik var sentral i opprettelsen av senteret. Hun arbeidet i ministeriet, mens hennes mann Aleksandr Tsygankov ble direktør for senteret. I dag innehar deres sønn, Jan Tsygankov, denne stillingen.¹³⁹

Senteret i Moskva har hatt ansvaret for organiseringen og gjennomføringen av kurs på russisk side, og hadde pr. 2007 sju ansatte.¹⁴⁰ I tillegg til dette senteret ble det i 1997 opprettet regionale sentre i Murmansk, Arkhangelsk og Karelen. Betegnelsen "senter" er noe misvisende, ettersom disse enhetene ikke har hatt midler til egne ansatte eller lokaler, men er organisasjoner som stort sett er basert på frivillig innsats. Forelesere har blitt leid inn på timebasis, og senteret i Moskva har så blitt fakturert for kostnadene forbundet med å avholde kurs. I praksis har dette opplegget innebåret en sentralisert modell hvor penger og beslutningsmyndighet har vært konsentrert ved senteret i Moskva. Denne organiseringen har ført til konflikter mellom representanter for de lokale sentrene og Moskva-senteret.¹⁴¹ MD kom siden slutten av 1990-tallet med signaler om at man ønsket en sterkere regionalisering av programmet med flere kurs arrangert i regionene og samarbeid med lokale ENØK-sentere som mottok støtte fra norsk UD. De regionale organisasjonene var tenkt både å fungere som faglige nettverk ved å samle kompetansen til allerede sertifiserte RP-ingeniører, og som organisatorer av nye kurs med gradvis økende egenbetaling fra bedriftenes side.¹⁴² Men regionaliseringen uteble, man fikk ikke til samarbeid med ENØK-sentrene, og Moskva-senteret beholdt en dominerende rolle helt til 2009, da Tekna inngikk en direkte avtale med et sammenslått RP/ENØK-senter i Karelen, og startet forhandlinger med senteret i Murmansk om tilsvarende prosess der.¹⁴³

5.3 Resultater

Programmet har av de involverte blitt beskrevet som en suksess. De involverte på operativt nivå fokuserer mye på antall avholdte kurs og antall deltakere, og rent kvantitativt synes resultatene å være gode. Det er avholdt et stort antall kurs med til sammen i underkant av 2000 deltakere

¹³⁸ Fra 01.01.2008. Før dette var SFT bevilgende myndighet.

¹³⁹ Intervjuer med norske og russiske respondenter.

¹⁴⁰ Rowe, Lars m.fl. (2007) s. 19

¹⁴¹ *Ibid.* s. 21. Mitt eget intervjumateriale bekrefter dette bildet. Se kapittel 6.1.6

¹⁴² Tekna (1998a): "Renere produksjon i Nord-Vest Russland". Brev til MD med vedlagte rapporter, datert 17.02.1998. Tekna (1998b): "Videreføring av renere produksjon-programmet i N-V Russland". Brev til MD, datert 10.11.1998

¹⁴³ Tekna (2010a): "Årsrapport for 2009 prosjekt. Programmet for renere produksjon RUS-09/036"

i perioden 1994 – 2010.¹⁴⁴ Den faktiske miljøgevinsten er imidlertid vanskeligere å måle da det ikke finnes gode rutiner for rapportering om hvilke tiltak – om noen – som settes i verk ved den enkelte deltakende bedrift. Dette er påpekt i evalueringer gjort i 2007 og 2010.¹⁴⁵ Det meste av kursvirksomheten har vært konsentrert om fase I, og de aller fleste prosjekter som er gjennomført, er av kategori A (se appendiks).

Både russiske og norske respondenter mener at en annen viktig del av forklaringen på hvorfor en ikke kan vise til mer konkrete resultater, er manglende engasjement og oppfølging fra russiske myndigheter. En strengere håndhevelse av bestemmelsene for utslippstillatelser og hardere bøtelegging av miljøsyndere ville gitt bedriftsledere større incentiver til å investere i tiltak som gir en mer miljøvennlig produksjon.

5.4 Respondentenes oppfatninger rundt samarbeidet

DEN NORSKE MODELLEN OG DEN RUSSISKE VIRKELIGHETEN

De involverte i prosjektet nevner som en viktig suksessfaktor at modellen bygger på læring fra ingeniør til ingeniør, og at tilnærmingen har et praktisk fokus med både økonomisk og miljømessig gevinst. De russiske respondentene framhever at deltakerne har vært svært fornøyde med kursene, og at nettverksbygging blant ingeniører og utveksling av ideer mellom ingeniører på tvers av bedrifter har vært fruktbart: “Vi er opptatt av å ha sosiale arrangementer under samlingene våre. Dette er unikt i Russland. De sosiale arrangementene er viktige: Folk får god kontakt og bygger nettverk. De fortsetter å ha kontakt med hverandre etter at de har fullført kurset, og de hjelper hverandre.” En norsk respondent sier: “De som gjennomfører kursene er veldig overbeviste tilhengere av RP-metoden, og der skapes stor lokal entusiasme.” Norsk deltakelse i programmet blir av norske respondenter framhevet som viktig for dets status og legitimitet blant deltakerne, “spesielt i begynnelsen, da alt vestlig var gjenstand for en enorm nysgjerrighet.” En bevisst holdning til de norske forelesernes rolle har vært viktig for å sikre deltakernes interesse for programmet: “Vi kommer ikke med ferdige løsninger, vi dikterer ikke. [...] Vi er en katalysator som sikrer at deres kompetanse kommer til uttrykk i konkrete prosjekter”.

Et problem består imidlertid i at den russiske bedriftskulturen er langt mer hierarkisk enn den norske, og det er vanskelig for russiske ingeniører å nå fram med initiativer nedenfra. En norsk respondent sier følgende:

“Det har vært morsomt å se hvor faglig stimulerende kursene har vært for deltakerne. [...] Vi har flere eksempler på at diskusjoner dem imellom har ført til gode ideer til løsninger som de kanskje

¹⁴⁴ Tallene varierer, avhengig av hvilken kilde man går til. På regjeringens nettsider (www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/svalbard_og_polaromradene/norsk-russisk-miljovernsamarbeid.html?id=451246) oppgis antallet å være “nær 2000”, mens det i en nylig utgitt evaluering utført av Norsk Energi settes til 1650 deltakere, se Norsk Energi (2010): *Study on Environmental Hot Spots and Cleaner Production in the Russian Barents Region* s. 6

¹⁴⁵ Rowe m.fl. (2007) s. 22 og Norsk Energi (2010) *Study on Environmental Hot Spots and Cleaner Production in the Russian Barents Region* s. 7

ikke ville kommet opp med hver for seg, [men] i Russland er slike initiativer uvante. Ingenting kan skje uten klarsignal fra ledelsen. Enkelte har sagt at det vi egentlig driver med er en snikdemokratisering.”

På russisk side fokuserte en av respondentene særlig på de tilpasninger som er gjort i programmet med tanke på russiske forhold, og det at man de siste årene i langt større grad enn i prosjektets første år på 1990-tallet bruker russiske forelesere. En annen beklaget seg over at det er vanskelig å selge prosjekter inn til ledelsen i ulike bedrifter. Selv om en bedrift deltar i programmet, er det ingen garanti for at utarbeidede prosjekter blir gjennomført, og kursdeltakerne opplever ofte at de har liten gjennomslagskraft overfor ledelsen i bedriftene.

Siden 1990-tallet har forhold innen russisk politikk og næringsliv endret seg radikalt, og dette spiller inn på rekrutteringspotensialet til RP. Fra midten av 1990-tallet var de regionale viseministrene for miljøvern involvert i arbeidet lokalt. Forholdet mellom politikk og næringsliv var et annet, og viseministrene kunne i stor grad kreve deltakelse fra enkeltbedrifter. De gode forbindelsene mellom Moskva-senteret og miljøvernministeriet sentralt muliggjorde samtidig politisk press ut i regionene for at deltakelse på kursene skulle prioriteres av ledelsen i bestemte bedrifter. Videre hadde bedriftene flere folk i arbeid, og kunne sende ingeniører på kurs uten at det forstyrret den daglige driften. De siste årene har disse forholdene forandret seg. Endringer i den politiske strukturen førte til at viseministrene gled ut av arbeidet, og effektivisering og tilhørende oppsigelser i industrien førte til at bedriftene hadde færre ingeniører å avse.

Andre strukturelle forhold i den russiske økonomien spiller også inn på hvorvidt prinsippene som ligger til grunn for renere produksjon i det hele tatt er lønnsomme i Russland. Store industribedrifter framforhandler kontrakter om forsyning av innsatsfaktorer som vann, elektrisitet og råvarer forskuddsvis for hvert år. Prisen er den samme om de forbruker hele den kontraktfestede mengden eller ikke. Dermed har disse bedriftene få incentiver til å effektivisere på kort sikt. Nettopp kortsiktighet i bedriftsledelsens tilnærming til modernisering og muligheter for framtidig økonomisk innsparing og miljøgevinst er også et tema enkelte norske respondenter kom inn på: “Det er lite vilje til å investere i framtida blant bedriftslederne. Der finnes lite moderne, langsiktig bedriftsøkonomisk tenkning. Det virker som om de tenker “Jeg er direktør i dag, men ikke i morgen, så hvorfor skal jeg gjøre noe som andre vil få æren for?” Det virker som om de heller vil ha ti kroner i dag enn hundre i morgen!”

En annen viktig faktor er utslippstillatelser og russiske myndigheters håndhevelse av lover og forskrifter. En russisk respondent sier: “Der finnes ikke noe lovverk som stimulerer bedriftene til å innføre renere produksjon, sløse mindre med råvarer og minske utslippene. I Russland betaler bedriftene avgifter basert på konsentrasjoner, [og ikke for totale utslipp], og dette er dumt, ja, fullstendig absurd!”. Dermed kan avgifter og bøter unngås ved simpelthen å tynne ut utslipp, f.eks. ved bruk av vann, slik at konsentrasjonen går ned mens utslippsmengden kan holdes konstant. “Så lenge bedriftene ikke tjener noe på å investere i renere teknologi, vil de ikke foreta seg noe.” Videre er håndhevelsen av lover og

forskrifter avhengig av tilsynsmyndighetenes finansielle behov: “Rostekhnadzor og Rosprirodnadzor har hvert år en plan for hvor mye penger de skal ha av hver bedrift, og om bedriften senker utslippsnivået, finner tilsynene bare en eller annen overtredelse av ett eller annet slag som bedriften må betale en bot for.” Respondenten kommer også med et eksempel som viser at gode personlige forbindelser mellom bedriftsledelse og lokal ledelse for tilsynsmyndighetene er avgjørende for hvor mye en må betale i avgifter og evt. bøter: “Firmaet [Navn] som ligger sentralt i St. Petersburg kuttet utslippene sine med 90%, ble sertifisert av en svensk sertifiseringsinstans, og fikk også redusert avgiftene de betalte for utslipp tilsvarende. Men så fikk man en ny sjef i Rostekhnadzor lokalt, og da fant man selvfølgelig noe å ta denne bedriften på.” Finansieringsmodellen til de russiske tilsynene og vilkårlig og selektiv bruk av lover og forskrifter i jakten på inntekter utgjør dermed et hinder for modernisering av industrien. Dermed er det relevant å spørre seg hvorvidt lovendringer i seg selv vil ha noen effekt på moderniseringstempoet.

Som respondenten ovenfor var inne på, er prinsipper for renere produksjon ikke tatt inn i lovverket, og vedkommende avslutter temaet med: “Tanken med renere produksjon var at modellen skulle inkluderes i lovverket. Men i lovene som regulerer dette området står det fremdeles ingenting om at man skal bruke den beste tilgjengelige teknologi.”

En annen russisk respondent kom med følgende hjertesukk om konseptet og dets potensiale for spredning: “Hvis jeg skal være helt ærlig, er vi enda på misjoneringsstadiet. Vi går ut til massene og sier hva vi driver med.” En norsk respondent oppsummerer programmet som følger: “Dette har ikke blitt en selvgående russisk maskin.” En annen sier: “Det er grenser for hvor lenge man kan holde et pilotprosjekt gående.” Mye av forklaringen på hvorfor prosjektet ikke har blitt “en selvgående russisk maskin”, kan søkes i russiske myndigheters manglende interesse for programmet.

MPR – EN PARTNER?

Senteret for renere produksjon i Moskva ble opprettet som en NGO av en gruppe privatpersoner med tette forbindelser til det russiske miljøvernministeriet. Grunnet gode personlige forbindelser til flere tjenestemenn var forholdet til ministeriet godt, og representanter for senteret ble til og med brukt i russiske miljødelegasjoner på internasjonalt nivå. Omorganisering, oppsigelser i ministeriet og reformen av miljøbyråkratiet i år 2000 førte til at det gode forholdet forvitret, og ifølge en norsk respondent er det “Ingen ting [som] tyder på at det i de senere årene har foregått noen form for samarbeid eller koordinering mellom senteret og MPR”. En annen sier: “Tilliten mellom Moskva-senteret og MPR har nok ikke alltid vært så veldig god. Dette har [...] å gjøre med manglende rapportering og kontakt mellom disse institusjonene. Dette har igjen ført til usikkerhet [i MPR] om hva RP-senteret egentlig gjør.”

Norsk side synes heller ikke å ha hatt en god dialog med MPR når det gjelder renere produksjon. En norsk respondent kommer med selvkritikk for manglende innsats for å engasjere MPR: “Vi burde brukt MPR mer. De burde vært mer involvert på detaljnivå i forhold til innholdet i pro-

grammet fra begynnelsen av. Det kunne gjort dem tryggere på det. De har ikke vært inne i forhold til godkjenning av programmet, men burde vært spurt om dette, og de burde fått rapporter om virksomheten på jevnlig basis.” Senere i intervjuet sier samme respondent imidlertid følgende: “De har blitt spurt, men ikke involvert seg”. Dette bekreftes også av andre respondenter, både på norsk og russisk side: MPR har ikke virket interessert i initiativet de siste årene. Likevel har tjenestemenn ved MPR etterspurt og fått tilsendt rapporter fra senteret i Moskva for å holde seg orientert om utviklingen i programmet.

Flere på russisk side hevder at de stadige omorganiseringene og den interne kulturen i MPR er årsaken til den manglende interessen:

“MPR reformeres hele tiden, folk skiftes ut hele tiden, og da blir det vanskelig å holde kontakten. [...] MPR er kanskje ikke så interessert. Her er også en personlig faktor; hvis folk har jobbet der kun kort tid, har de ikke fått satt seg inn i sakene enda. [...] Vi har fremdeles ikke noe politisk dokument om renere produksjon. Tjenestemennene [i ministeriet] er veldig forsiktige med slikt. I dag gir ikke statsapparatet muligheter til å komme med egne initiativer. Tidligere kunne man det.”

En annen uttrykker det ganske enkelt: “Det ser ut til at de ikke er særlig interesserte. I praksis gjør de ingenting.”

MPR har ikke involvert seg aktivt i arbeidet med renere produksjon, og det hersker ifølge en norsk respondent internt i MPR en oppfatning av renere produksjon som et rent norsk initiativ. Folk i MPR skal ha reagert på at Tekna som utenlandsk organisasjon uten offisiell godkjenning delte ut sertifikater til kursdeltakere i Russland etter endt kursløp. Praksisen ble senere endret slik at deltakerne nå kun mottar et kursbevis.

Som nevnt ovenfor, har kontakten mellom norske myndigheter og MPR med hensyn på renere produksjon fortsatt også i 2010. Det er nedsatt en arbeidsgruppe som arbeider med et “pilotprosjekt”¹⁴⁶ som skal se på muligheten for innføring av konseptet renere produksjon i Russland. Dette initiativet vakte en viss munterhet hos en respondent på russisk side, som gikk langt i å antyde at det snarere er utenlandsreiser i seg selv, heller enn konkrete resultater, som er viktig for representanter fra MPR: “Våre tjenestemenn elsker banketter. Og snart har de vel slitt ut sengetøyet på alle hotellene i Oslo!” Selv om arbeidsgruppens møter neppe innebærer banketter, sier utsagnet noe om respondentens syn på mulighetene for å oppnå noe konkret som følge av arbeidet som nå legges ned. En annen respondent på russisk side er redd for hva som vil skje med programmet dersom MPR blir involvert på operativt nivå. Da han fikk høre om arbeidsgruppens planlagte møte i mai 2010, utbrøt han: “Var det [N.N.] som var der? Han har hatt en idé om at MPR skal gjennomføre kurs i renere produksjon. Men hvis de skal gjøre det... Hvis de gir

¹⁴⁶ En av de norske respondentene brukte dette ordet for å beskrive framstøtet, selv om programmet har gått i 17 år. På MPRs hjemmesider er en nyhetssak fra 22. mars 2010, hvor det opplyses om at “Neste møte i arbeidsgruppen vil holdes i Norge i mai, og er viet en innføring [sic!] i erfaringene fra programmet for renere produksjon i Norge.” MPR (2010): “Delegatsia Minprirody Rossii...”

programmet til tjenestemennene [i ministeriet], betyr det at de begraver det.” På norsk side synes man allikevel forsiktig optimistiske hva angår MPRs evne til å ta ansvar for programmet: “Under Putin hersket det manglende forståelse og vilje til å gjøre noe på dette området. Medvedev har nå satt tommeskruen på i forhold til ENØK. Da er det mulig det begynner å skje ting.”

KONFLIKT PÅ RUSSISK SIDE¹⁴⁷

Siden slutten av 1990-tallet har forholdet mellom Moskva-senteret og enkelte av representantene for programmet i regionene vært anspent. I 1997 ble det opprettet NGOer som var tenkt å danne basisen for de regionale sentrene i Murmansk, Arkhangelsk og Karelen. Det oppstod snart en kamp om ressurser og beslutningsmyndighet mellom sentrum og periferi, og dette har utviklet seg til en konflikt som har virket delvis lammende på arbeidet med renere produksjon i Russland. MD har ved flere anledninger signalisert at man ønsket en sterkere regional forankring av programmet, men har ifølge en norsk respondent opptrådt lite konsekvent fordi Moskva-senteret framsto som mer “nyttig” for MD i spredningen av konseptet enn det folk i regionene var. Tekna synes heller ikke alltid å ha vært overbevist om at regionalisering var det beste alternativet. Hensynet til mulighetene for påvirkning overfor sentrale myndigheter og bedriftseiere i store bedrifter synes å ha påvirket vurderingen i Moskva-senterets favør.¹⁴⁸ I praksis har det aller meste av aktiviteten vært organisert av senteret i Moskva, og dette senteret har hatt kontroll med det meste av pengene som har kommet fra Norge. Dette har møtt kritikk fra representanter for de regionale sentrene, og det ble under intervjuene påstått at Moskva-senteret har tatt seg for godt betalt for sine tjenester. En av respondentene gikk så langt som å kalle senteret en “familiebedrift”, med henvisning til den interne organiseringen og familieband mellom nåværende og tidligere ledelse. Fra norsk hold er tonen mer forsiktig, noe jeg kommer tilbake til i neste avsnitt.

Forholdet mellom senteret i Murmansk og senteret i Moskva har vært spesielt dårlig, og de siste fire-fem årene har samarbeidsproblemene vært så store at arbeidet i Murmansk praktisk talt har ligget brakk, bortsett fra noen få programmer som de senere år har vært gjennomført uten medvirkning fra senteret i Moskva.¹⁴⁹ Senteret i Murmansk har vært en pådriver for regionalisering av programmet, og har ønsket å knytte de regionale sentrene sammen i et formalisert nettverk.¹⁵⁰ Der har også vært

¹⁴⁷ Denne konflikten er allment kjent, blant annet gjennom Rowe m.fl. (2007), og respondentene reserverte seg ikke mot å bli identifisert i teksten i denne rapporten. En viss selvsensur har jeg likevel utøvet, av hensyn til de involverte. De mer fargerike personkarakteristikkene og beskyldningene er derfor ikke sitert i rapporten, selv om respondentene selv mente disse godt kunne tas med.

¹⁴⁸ Tekna (2008): “Rapport om prosjektsamarbeidet med Russland”.

¹⁴⁹ Tekna (2008), Tekna (2010b): “Søknad om støtte til miljøvernprosjekter i Russland 2010. Tiltak innen industriell energiøkonomisering og renere produksjon i Murmansk fylke, Nordvest-Russland” og intervjuer med russiske respondenter.

¹⁵⁰ Det er vanskelig å snakke om de regionale sentrene for renere produksjon som enhetlige aktører, ettersom de knapt eksisterer som fungerende organisasjoner. Det er mer nærliggende å snakke om enkeltpersoner knyttet til de ulike

fremmet forslag om styrerepresentasjon fra de regionale sentrene ved Moskva-senteret. Initiativet til regionalisering “falt ikke i god jord i Moskva, og det ble krig mellom Moskva og regionene. [...] Arkhangelsk var mest lojal,” ifølge en norsk respondent. Senteret i Moskva blir av en russisk respondent også beskyldt for å ha villet detaljstyre det som har vært av aktivitet i regionene: “De la seg opp i den minste ting.” Den sterke tendensen til sentralisering er også omtalt i en rapport fra Tekna til MD: “De regionale organisasjoner [...] har ikke full oversikt eller kontroll med egen økonomi, og ingen mulighet til å drive kraftfull innsats på egne premisser. De er for styrte av senteret [i Moskva].”¹⁵¹

SAMARBEIDET MELLOM DEN NORSKE OG DEN RUSSISKE SIDEN

Samarbeidet mellom den norske og den russiske siden beskrives av respondentene som godt, og preget av en hyggelig tone. Aktiviteten har imidlertid siden 2007 blitt kraftig redusert, som følge av en nedtrapping av støtten mot endelig opphør ved utgangen av 2010. Dette har ført til langt lavere aktivitetsnivå og færre møter med norske samarbeidspartnere enn tidligere. I tillegg har det vært endringer både i den norske prosjektledelsen i Tekna og i ledelsen ved senteret i Moskva de siste årene, men kontinuiteten i arbeidet og samarbeidsklimaet beskrives som godt.

Den norske siden har inntil nylig for det meste forholdt seg i Moskva, uten å involvere de regionale sentrene i noen stor grad. En norsk respondent forteller:

“Senteret har vært veldig gode på organisering og administrering av kurs; veldig profesjonelle og flinke på rekruttering. Vi har alltid fått valuta for pengene. Men revisor har ikke alltid vært like fornøyd. Vår revisor var en tur i Moskva og så på de deler av senterets regnskaper som angår oss, og de var noe mangelfulle med hensyn til bilag. Men man har jo litt andre standarder i Russland enn hos oss. Vi har stusset litt over at budsjett og regnskap alltid stemmer på øret, men det forklarer senteret med at de har brukt mer penger enn det er budsjettet med, og at de har dekket inn dette med egne midler eller annen finansiering.”

I en rapport fra Tekna til MD er manglende innsyn i senterets regnskaper også tatt opp: “RP-senteret i Moskva driver kursvirksomhet utenfor det norsk-finansierte programmet. *En beklagelig mangel på åpenhet* i forhold til norsk side gir oss lite faktisk grunnlag for å rapportere noe om dette. [min utheving]”¹⁵² Fra senterets side var svaret på spørsmål om besøk fra revisor: “Vi gav ham alt han ba om. Vi har ulike standarder for regnskapsføring her og i Norge, men all dokumentasjon var tilgjengelig.”

lokale organisasjonene. Disse enkeltpersonenes meninger om forholdet til senteret i Moskva varierer også i stor grad. Jeg mener likevel denne framstillingen gir hovedtrekkene i de samarbeidsproblemene man har opplevd.

¹⁵¹ Tekna (2009a): “Årsrapport for 2008. Prosjektsamarbeid med Russland – rapport per prosjekt”

¹⁵² Tekna (2009b): “Programmet for renere produksjon og industriell miljøeffektivitet i Nordvest-Russland. Søknad om videreføring av virksomheten for 2009”

I 2009 ble det tatt konkrete skritt for å få til en sterkere regional forankring for programmet, og som følge av dette ble Moskva-senterets stilling mindre sentral. Siden slutten av 1990-tallet hadde man sett for seg et samarbeid mellom norskstøttede ENØK-sentre og de regionale RP-sentrene i Nordvest-Russland. Dette viste seg lenge å være vanskelig å få til, ettersom finansieringen til ENØK-sentrene ifølge respondentene var mer generøs enn til RP-sentrene, og ENØK-sentrene var redde for å komme dårligere ut økonomisk. De senere årene har disse sentrene i økende grad blitt uavhengig av ekstern finansiering, og har gått over til kommersiell drift. I 2009 fikk man på plass en samarbeidsavtale mellom RP- og ENØK-senteret i Karelen, og forhandlinger om en tilsvarende avtale ble startet i Murmansk, hvor et samarbeid også er innledet. Noe tilsvarende har ikke kommet i stand i Arkhangelsk.

Regionaliseringen innebar en vridning av midler og aktivitet mot regionene, og bort fra Moskva. Dette ble muliggjort ved at det fra og med 2009 ble etablert en ny budsjettprosedyre for Moskva-senteret fra Teknas side. Denne innebar finansiering knyttet til konkrete prosjekter, samtidig som finansieringen til Moskva-senteret ville gå ned med 25% av den opprinnelige totalsummen i budsjettet for hvert nytt regionalt kombinert RP/ENØK-senter som det evt. måtte inngås direkte avtale med fra Teknas side.¹⁵³ Dette ga med andre ord Tekna rett til *ensidig* å endre budsjettet til Moskva-senteret underveis i budsjettperioden, og mulighet til å fokusere satsningen på regionene.

Ved Moskva-senteret er man nå bekymret for finansieringssituasjonen i framtiden: “Der er ingen forutsigbarhet. Vi vet ikke hva som skjer i morgen eller i overmorgen. I øyeblikket vet vi ikke noe om finansiering for neste år.” Samtidig som den norske støtten avsluttes, forsøker man å finne alternative finansieringskilder og støtte fra andre nordiske land som Sverige og Finland.

I regionene synes enkelte å mene at den norske siden kunne tatt en tydeligere regi på et tidligere tidspunkt. Dette gjelder både konflikter som følge av organiseringen internt ved senteret i Moskva og regionalisering av programmet. “Ved Moskva-senteret fikk to jenter sparken i forbindelse med overføringen av [direktør-]stillingen fra far til sønn. [...] Den norske sida kunne ha sagt noe. Pengene kommer jo fra Norge, så de kunne ha diktert betingelsene. Vel, ting har nå blitt som de har blitt...” En respondent fra norsk side mener dette ikke er deres bord: “Vi legger oss ikke borti hvordan den russiske siden organiserer seg. En slik konstellasjon er nok vanligere i Russland enn her. Vi har ikke reagert spesielt på det. Så lenge samarbeidet fungerer, er vi fornøyd.”

Senteret i Moskva har blitt kritisert fra flere hold for ikke å arbeide aktivt opp mot russiske myndigheter. En russisk respondent mener Moskva-senteret stadig bruker omorganiseringer i byråkratiet som unnskyldning for ikke å ville ta selvstendig initiativ til å drive lobbyvirksomhet overfor dem. Senteret i Moskva synes nå å ha en stadig mindre rolle i samarbeidet, og en russisk respondent sier ganske enkelt at senteret “kuttet ut”

¹⁵³ Tekna (2009b)

(otsekajetsia) fra samarbeidet. I en rapport fra Tekna til MD kan man lese “Det er min konklusjon [...] at senteret i Moskva har gjort for lite for å utvikle de regionale organisasjonene og forholdet til sentrale myndigheter, og at hele organisasjonen ikke på noen måte har den evne til markedsføring og innsalg av programmene som arbeidet nå krever.”¹⁵⁴ Et relevant spørsmål i så måte er imidlertid hvorvidt muligheter for påvirkning fra senteret overfor MPR i det hele tatt er til stede, ettersom senteret har mistet mange av de kanalene de en gang hadde inn til politiske myndigheter.

5.5 Diskusjon

I denne casen kan man snakke om samarbeid på to ulike nivåer. Det ene er det rent operative samarbeidet om gjennomføring av kurs og utarbeidelsen og oppfølgingen av evt. implementerte prosjekter. Det andre nivået er det politiske, som involverer kontakt mellom norske og russiske politiske myndigheter, og senteret i Moskva sitt forhold til og mulighet for påvirkning ovenfor MPR. I denne casen påvirkes det operative nivået i særlig stor grad av manglende forankring på politisk nivå på russisk side. Andre kontekstuelle forhold spiller, som vi har sett, også inn: Kortsiktig tidshorison i russisk næringsliv, en hierarkisk forretningskultur, måten tilsynsmyndigheter finansieres på, samt uformelle praksiser i håndheving av lover og forskrifter. En analyse av samarbeidet på operativt nivå må nødvendigvis skjele også til disse sidene ved kontekst, som så tydelig griper inn i den indre dynamikken i samarbeidet.

POLITISK NIVÅ

Samarbeidet om renere produksjon har alltid vært knyttet direkte opp til det politiske nivået, men som vi har sett, fantes det etter hvert ikke noen reell partner på politisk nivå å forholde seg til på russisk side. Reformen i det russiske miljøvernbyråkratiet og utskifting av folk førte til at den russiske partneren på det politiske nivået i praksis forsvant, og derved forsvant også RP-programmets politiske forankring. Den russiske siden kom aldri med som finansieringspartner, selv ikke i tiden da programmet hadde politisk gehør i miljøvernministeriet. Den gang hadde det manglet rent økonomisk på *evnen* til å bidra. Etter omorganiseringen av det russiske miljøvernbyråkratiet og det russiske byråkratiets forbedrede økonomiske situasjon under Putin og Medvedev, har det, som vi så av et utsagn fra en norsk respondent, stått mer på *viljen*.

Det russiske miljøvernbyråkratiet ble fra år 2000 kraftig redusert og lagt inn under naturressursministeriet. Dette får Rowe m.fl. til å trekke en parallell til “bukken og havresekken”: Ministeriet som skal arbeide for utvinning av ressurser skal også ta seg av miljøvern.¹⁵⁵ Dette er paradoksalt, og miljøvernens relative størrelse i MPR i forhold til resten av ministeriet er svært liten. Dette tjener som en illustrasjon på hvilken stilling miljøvern har i Russland i dag. I lys av dette er ikke MPRs manglende entusiasme overraskende. Om man skal bruke Tynkkynens begrep-

¹⁵⁴ Tekna (2010a): “Årsrapport for 2009 prosjekt. Programmet for renere produksjon RUS-09/036”

¹⁵⁵ Rowe m.fl. (2007) s. 15

er identitet, interesser og problemforståelse i denne sammenheng, synes det rimelig å anta at disse som kollektive kvaliteter ved kollegiet i MPR skiller seg fra tilsvarende hos deres norske partnere på politisk nivå og de involverte i programmet for renere produksjon på operativt nivå. Om man ikke ser problemet, ser man heller ikke nytten av tiltak. Her skal det sies at MPR neppe kan ses som en enhetlig aktør, men som en respondent ovenfor var inne på, er det lite rom for å utforme egne initiativer innenfor det russiske miljøvernbyråkratiet i dag, sammenlignet med på 1990-tallet.

De norske respondentene sa lite om sitt forhold til MPR, og jeg fikk ikke noen intervjuavtale med representanter fra denne institusjonen. Dermed er det vanskelig å si noe om tilliten mellom representanter for MPR og norske myndigheter. Monica Tennberg påpeker i sin artikkel om tillit i nordisk-russisk miljøvernssamarbeid at nordiske deltakere er svært tålmodige med sine russiske partnere: "At the higher political level, the norms of 'good partnership' were often violated, but in most cases the Nordic participants tolerated such incidents. One of the Nordic interviewees pointed out: 'we will continue working with the Russians, even if they do not really participate in cooperation.'"¹⁵⁶ En kan få inntrykk av at det samme er tilfelle med renere produksjon. En mulig kritikk av politisk nivå på norsk side kan være at man ikke i stor nok grad har forsøkt å involvere MPR og holde dem orientert om det norske initiativet. Dette kan skape uklarhet rundt innholdet i programmet og dermed motvirke utviklingen av tillit fra MPRs side. Det samme kan sies om sertifikatene som ble delt ut i forbindelse med programmet uten offentlig godkjenning i Russland.

Tilliten til politiske myndigheter i Russland er generelt sett lav, og også i denne casen gir de russiske respondentene uttrykk for mistillit til egne myndigheter representert ved MPR. Bildet som presenteres av MPR er: De "gjør ingenting", er uinteresserte, og i internasjonalt samarbeid er det banketter og ikke konkrete resultater deres representanter er ute etter. Og hvis MPR først skulle involvere seg i programmet, ville de komme til å "begrave" det.

Oppsummert kan man si at manglende forankring og forpliktelse på politisk hold i Russland gjorde at man til slutt stod igjen med et norsk-finansiert senter i Moskva og et løst nettverk av forelesere i regionene. Snart fikk man en ødeleggende konflikt om ressurser og beslutningsmyndighet mellom sentrum og periferi, og en regionalisering styrt fra Norge skjedde først i løpet av 2009, året før den norske pengestøtten skulle opphøre.

OPERATIVT NIVÅ

De involverte på operativt nivå i programmet synes å ha sammenfallende identiteter og problemdefinisjoner som definert av Tynkkynen, i og med deres tro på renere produksjon og ønsket om å spre konseptet. Dette skulle være en god forutsetning for samarbeid. Alle respondentene som er involvert på operativt nivå snakker om programmet med stort engasjement og fokuserer på de store økonomiske og miljømessige forbedring-

¹⁵⁶ Tennberg (2007) s. 327

ene RP-tiltak kan innebære. De fremhever også den entusiasmen som skapes blant deltakerne, også blant de som i utgangspunktet ikke har virket veldig interesserte. En kan dermed si at både forelesere og kursdeltakere utvikler tillit til konseptet, til tross for at det påpekes at det kunne vært bedre tilpasset den russiske konteksten. I sammenheng med dette beskrives også forholdet til representanter fra Tekna i positive ordelag. Tilliten til konseptet og tilliten til "tilbyderen" av konseptet virker altså forbundet med hverandre.

Problemene melder seg for alvor når det kommer til ressurs- og arbeidsfordelingen mellom Moskva og regionene. Konflikten om ressurser og innflytelse hadde en ødeleggende virkning på samarbeidsklimaet i samarbeidet på russisk side, og førte til at forbindelsen mellom Moskva-senteret og det regionale senteret i Murmansk har ligget nede i flere år. Samtidig er det en utbredt oppfatning blant respondenter både på norsk og russisk side at Moskva-senteret ikke har arbeidet aktivt nok opp mot sentrale myndigheter. Hvorvidt slikt arbeid i det hele tatt var mulig, er en annen sak. Det kan tenkes at de andre involverte har hatt en overdrevet tillit til eller tro på Moskva-senterets evne til å påvirke MPR. Det sentrale her blir uansett at senteret av flere både på norsk og russisk side ikke ble oppfattet å arbeide etter det som opprinnelig hadde vært en del av formålet, nemlig å holde kontakt med og påvirke tjenestemenn innenfor MPR med tanke på å få gjennomslag for prinsipper for renere produksjon i praktisk politikk.

Det er vanskelig å si noe presist om tilliten mellom senteret i Moskva og den norske siden representert ved Tekna ut fra intervjuene. I rapporten fra Tekna heter det "Det er min konklusjon [...] at senteret i Moskva har gjort for lite for å utvikle de regionale organisasjonene og forholdet til sentrale myndigheter, og at hele organisasjonen ikke på noen måte har den evne til markedsføring og innsalg av programmene som arbeidet nå krever."¹⁵⁷ Dette synes å uttrykke mistillit til senteret i Moskva både hva gjelder vilje og evne til innsats på helt sentrale områder som regionalisering av programmet og arbeid opp mot MPR. I tillegg var det i en annen rapport fra norsk side nevnt det en opplevde som "en beklagelig mangel på åpenhet" rundt senterets regnskaper. Niklas Luhmann tar opp sammenhengen mellom fortrolighet og tillit.¹⁵⁸ Fortrolighet krever åpenhet, og mangel på åpenhet blir således et direkte hinder for utviklingen av tillit. Etableringen av den nye budsjettrutinen mellom Tekna og senteret i Moskva kan ses i sammenheng med det første av de to sitatene over. Denne nye ordningen kan være et tegn på mistillit. Den er samtidig i seg selv ikke videre tillitvekkende i og med Teknas *ensidige* rett til å forandre vilkårene underveis i et budsjettår. Dette kan forstås som at Tekna ikke regner med noe videre samarbeid med senteret i Moskva, noe som for så vidt rimer godt med sitatene ovenfor. Samtidig peker ordningen i retning av regionalisering, og innebærer et økonomisk incentiv til samarbeid mellom ENØK-sentrene og de regionale RP-sentrene i Nordvest-Russland. Den nye budsjettrutinen er et eksempel på at Tekna utøver den makt de har i kraft av å være prosjekteier og forvalter av midlene fra norsk side. I

¹⁵⁷ Tekna (2010a)

¹⁵⁸ Luhmann (1979) som gjengitt i kapittel 3.2.1

denne casen er den russiske siden helt avhengig av økonomisk støtte fra norske myndigheter for å opprettholde sin virksomhet, og denne avhengigheten innebærer, om vi skal følge Cook m.fl.¹⁵⁹ et maktforhold. Riktignok har både senteret i Moskva og den regionale organisasjonen i Murmansk arrangert kurs uten støtte fra norske myndigheter, men i samlet volum er ikke disse sammenlignbare med den delen av virksomheten som er støttet fra norske myndigheter. Den russiske sidens avhengighet av den norske innebærer et asymmetrisk maktforhold. Tekna har med innføringen av den nye budsjettrutinen fra 2009 vist hvordan makten organisasjonen har kan omsettes i praksis. Hvorvidt dette har krevd klarsignal fra MD er uklart. Det synes rimelig å hevde at det ikke har eksistert noen høyere instans som har regulert forholdet mellom Tekna og de russiske sentrene for renere produksjon, ut over de føringer som har blitt gitt i de årlige tilsagnene fra MD. Dette gir Tekna et visst handlingsrom.

På samme måte som Tekna har hatt makt i forhold til Moskva-senteret, har Moskva-senteret hatt makt i forhold til de regionale organisasjonene. Initiativet fra det regionale senteret i Murmansk til å danne et formalisert nettverk av regionale sentre med styrerepresentasjon ved Moskva-senteret fra slutten av 1990-tallet er et åpenbart forsøk på å få til en jevnere fordeling av ressurser og beslutningsmyndighet mellom Moskva og regionene. Respondenter på russisk side syntes å mene at Tekna ved en tidligere anledning burde ha gjort bruk av sin posisjon og “diktert betingelsene” for en faktisk regionalisering av programmet. Uklarheter rundt MD og Teknas ønske om regionalisering har bidratt til usikkerhet på russisk side. Allerede i andre halvdel av 1990-årene begynte man fra norsk side å snakke om regionalisering og bygging av slagkraftige organisasjoner i regionene, mens man samtidig fortsatte arbeidet etter en sentralisert modell. Dette medførte uklare rammebetingelser for de regionale sentrene og lokale forelesere. Dette kom i tillegg til oppfatningen av at midlene i programmet var lite hensiktsmessig fordelt med tanke på hvor det meste av aktiviteten skjedde.

Usikkerheten som den norske sidens vingling med hensyn til regionalisering av programmet har medført, kan også knyttes til Luhmanns begrep *fortrolighet* og Lewicki & Bunkers *knowledge based trust*, KBT. Dersom den norske siden hadde vært *konsekvent*, dvs. gjenkjennbar over tid i sine målsettinger og strategier, hadde dette kunnet bidra til utviklingen av KBT ved at de regionale organisasjonene på den russiske siden hadde kunnet bli trygge på den norske sidens “wants, preferences, and approaches to problems”.¹⁶⁰ Det er ikke dermed sagt at KBT ikke eksisterer mellom for RP-forelesere i for eksempel Murmansk og Karelen og den norske siden sett under ett, men tilliten ville kanskje vært større dersom den norske siden hadde opptrådt mer konsekvent.

I denne casen står man overfor asymmetriske maktforhold mellom 1) den norske siden ved MD/Tekna og senteret i Moskva og 2) senteret i Moskva og de regionale sentrene. Dersom den norske siden hadde opptrådt tydeligere og i større grad tatt styringen med tanke på ressurs- og

¹⁵⁹ Cook m.fl. (2005) s. 41ff som gjengitt i kapittel 3.2.3

¹⁶⁰ Lewicki & Bunker (1995) s. 150, som gjengitt i kapittel 3.2.2

oppgavefordelingen på russisk side, kunne klare avtaler mellom partnerne på russisk side i tillegg til en klarere rolle for Tekna som prosjekteier og overordnet instans, vært med på å legge til rette for utviklingen av CBT, og i fortsettelsen av dette også KBT. I fravær av en uavhengig og overordnet tredjepart, kunne tydeligere styring fra norsk side vært en god løsning på samarbeidsproblemene internt på russisk side.

I stedet har man til 2009 videreført en modell hvor Moskva-senteret har hatt relativt mye makt i forhold til de regionale sentrene, uten at førstnevnte har forpliktet seg på en slik måte at det har bidratt til å virke tillitvekkende overfor de regionale sentrene sett under ett.

6 Case 3: Tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke

6.1 Bakgrunn for samarbeidet

Med Sovjetunionens fall fikk helsevesenet i Russland en vanskeligere ressursituasjon, og kvaliteten diagnostiseringen og behandlingen av tuberkulose (TB) gikk drastisk tilbake. Fra midten av 1990-tallet hadde russiske helsemyndigheter allerede store problemer med å håndtere et stadig økende antall pasienter med TB.¹⁶¹ Situasjonen var spesielt ille i Arkhangelsk fylke, der antallet syke¹⁶² steg fra rundt 35 tilfeller pr 100'000 innbyggere i 1996 over 100 pr 100'000 fem år senere. Dette plasserte Arkhangelsk over det russiske landsgjennomsnittet, som lå på over 80 tilfeller pr. 100'000 innbyggere.¹⁶³ Fra begynnelsen av 2000-tallet ble det også avdekket et svært alvorlig problem med multiresistent tuberkulose, MDR-TB i Arkhangelsk: Så mye som en fjerdedel av alle nye registrerte tilfeller var resistente mot vanlige antibiotika, den høyeste prosentandelen i verden.¹⁶⁴ Arkhangelsk fylke har en stor fangebefolkning fordelt på fengsler og fangekolonier. De sanitære forholdene er dårlige, folk lever tett sammen, og tuberkulosen sprer seg lett. Tuberkuloseproblemet i fengselssystemet smittet over på samfunnet ellers, da fanger ofte ikke ble overført til behandling i det sivile helsevesenet ved løslatelse. Mangel på penger, utstyr og medisiner til behandling av både vanlig (ikke-resistent) tuberkulose, MDR-TB og svært resistent tuberkulose (XDR-TB) medførte på 1990-tallet at dødeligheten blant pasientene var svært høy, både i fengselshelsevesenet og i det sivile.

I Arkhangelsk fylke er det regionale tuberkulosesykehuset ansvarlig for koordineringen av arbeidet med å bekjempe tuberkulose. Det har også ansvaret for opplæring og videreutdanning av helsepersonell tilknyttet andre institusjoner som driver TB-diagnostisering og -behandling. Slik opplæring skjer i tett samarbeid med Det nordlige statlige medisinske universitet (SGMU) i Arkhangelsk by. Fengselshelsevesenet er autonomt, og er ikke underlagt det sivile helsevesenet, men rapporterer til justisministeriet i Moskva.

¹⁶¹ Se Smittskyddsinstituttet (2000): *The Sigtuna Report* og VOZ (2000): *Tsjetvjortoje sovesjtsjanie...*

¹⁶² En person kan være bærer av sykdommen uten å ha symptomer. Det er estimert at så mye som 1/3 av verdens befolkning er smittet, men kun et fåtall har symptomer som gjør at de kan karakteriseres som syke. "Syk" og "smittet" er derfor ikke ensbetydende. Se Folkehelseinstituttet: Tuberkulose - faktaark.

¹⁶³ Til sammenligning har antallet syke i Norge ligget stabilt under 10 tilfeller pr 100'000 innbyggere siden begynnelsen av 1980-tallet. Tallene er hentet fra LHL: Resultater fra samarbeidet mellom Arkhangelsk tuberkuloseprogram og norske partnere 1998-2009

¹⁶⁴ *Ibid.* MDR-TB har blitt et stort problem i Russland pga. feilmedisinering og avbrutt behandling. Tuberkulose er en bakterieinfeksjon, og førstelinjebehandling av tuberkulose innebærer at pasienten får en kombinasjon av fire ulike antibiotika. Dersom pasienten ikke får alle fire variantene, eller får for lite av en av dem, vil ikke medisinen virke optimalt, og bakterien kan utvikle antibiotikaresistens. Avbrutt behandling har også vært et problem, f.eks. pga. manglende oppfølging fra helsevesenet eller manglende motivasjon hos pasienten. Intervjuer med norske og russiske respondenter.

6.2 Samarbeidet kommer i stand

Den vanskelige situasjonen i Arkhangelsk førte til at den ledende tuberkulosespesialisten ved det medisinske universitetet i Arkhangelsk, Andrej Marjandysjev, og overlege ved Arkhangelsk regionale tuberkulosepsykehus (OKPTD), Nina Nizovtseva, begynte å undersøke alternativer til den tradisjonelle sovjetiske/russiske tilnærmingen til tuberkulosebehandling¹⁶⁵ samt muligheter for internasjonalt samarbeid i perioden 1994-1996, og fikk kontakt med Folkehelseinstituttet i Norge. Situasjonen i Russland hadde også vakt oppsikt internasjonalt, og i 1995 var det satt i gang et pilotprosjekt for innføringen av WHO's behandlingsstrategi DOTS¹⁶⁶ i Ivanovo, og representanter for Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) ble invitert med på en studiereise dit. Folkehelseinstituttet ved Per Sandven tok i 1996 initiativ til utvidet samarbeid med de nordvestrussiske regionene for å få tuberkulosesituasjonen der under kontroll, og innledet samarbeid med Marjandysjev og Nizovtseva i Arkhangelsk om overvåkning av resistensutvikling og kvalitetskontroll av diagnostiske tester. Representanter fra Folkehelseinstituttet dro samme år til Arkhangelsk og ble vist rundt ved ulike behandlingsinstitusjoner, mens Marjandysjev og Nizovtseva dro på en tidagers rundreise til Norge samme høst. Nina Nizovtseva forteller i intervju til denne rapporten om sitt eget besøk i Norge: "Jeg var litt i sjokk etter å ha sett hvor godt norske pasienter hadde det." Her følger et lengre sitat fra Nizovtseva om representanter fra Folkehelseinstituttet sitt besøk i 1996, som gir en beskrivelse av situasjonen og respondentens opplevelse av den:

"Jeg hadde stor tro på det sovjetiske helsevesenet, men så så jeg ting med de utenlandske gjestenes øyne. [...] En kollega og jeg lagde en reiseplan. Vi startet i Arkhangelsk og fortsatte til Sjenkurskij kommune, helt sør i fylket, hvor de hadde et TB-laboratorium. Vi kjørte dit med bil. På veien dit fikk de se hvordan

¹⁶⁵ Den sovjetiske tradisjonen for kartlegging og behandling av tuberkulose skilte seg fra det som var gjengs i Vesten. I kartleggingen brukte man massescreening av befolkningen med røntgenbilder av lungene, mens behandlingen gjerne innebar lange perioder (1,5 - 2 år) med innleggelse på sykehus eller sanatorium i isolasjon fra resten av samfunnet. Kirurgi som behandlingsform har også vært vanlig i Sovjetunionen og senere i Russland. I Vesten har tuberkulose de siste tiårene blitt bekjempet ved ambulatorisk behandling, og bruk av kirurgi er begrenset til mer kompliserte tilfeller av f.eks. MDR-TB. I intervjuene mente flere av respondentene (både norske og russiske) at forskjellene på den sovjetiske og den vestlige tilnærmingen i behandling av tuberkulose ikke var så stor som mye av debatten rundt DOTS (se neste fotnote) kan gi inntrykk av. Flere av elementene i DOTS-strategien ble f.eks. også benyttet i sovjetperioden. Se Perelman (2000)

¹⁶⁶ DOTS-strategien er beskrevet på WHO's nettsider: www.who.int/tb/dots/en/ Denne strategien har vært gjenstand for en del kontrovers i deler av det russiske fagmiljøet, da den av flere ble opplevd som påtvunget av WHO-kontoret i Moskva og lite tilpasset russiske forhold. Det ble også reagert på at den var utarbeidet med tanke på utviklingsland. (Dette er beskrevet i Hønneland & Rowe (2004). For et DOTS-kritisk syn, se Perelman (2000)) Kontroversen rundt DOTS virket ikke framtreddende i denne casen, men den norske respondenten uttrykte at det hersker en del faglig uenighet rundt strenge fortolkninger av DOTS, også i den internasjonale tuberkuloseunionen. I praksis utøves en utvidet og forbedret/tilpasset versjon av DOTS i dag i de nordvestrussiske regionene.

folk lever hos oss. Dette var jo på 90-tallet, og det var mangel på alt. Til og med bensin kunne være vanskelig å skaffe enkelte steder. På sanatoriet var det 60 senger og kun 10 pasienter – og ganske mye personale. Det var tydelig at sanatoriet var overflødig. [...] De [norske gjestene] fikk se at infeksjonskontrollen var svak, og at prinsippene for sikkerhet for personalet ble brutt. Også prosedyren for diagnostisering var dårlig, og utstyret var i dårlig stand – både mikroskopene og annet utstyr. De observerte og spurte. På vei tilbake stoppet vi i Vinogradovskij kommune. Der fikk de se laboratoriet og journalen over diagnostiserte tilfeller. Journalen gikk over 20 år tilbake i tid, men der var få tilfeller av TB nedtegnet. Dette kom av at laboratoriet brukte mikroskopi som diagnostiseringsmetode, og utstyret var så dårlig at laboratoriet arbeidet til ingen nytte (rabotala vpustuju). Man lot det skure og gå (samotjok). Vi hadde det vanskelig i den tida. Under sovjetperioden hadde vi en streng “maktvertikal”, og vi fikk alt vi trengte, men vi brukte ikke medisinene riktig. Nå måtte vi altså revurdere strategien, og Andrej [Marjandysjev] og jeg møttes for å lage en ny strategi i juli [1997].”

Vi ser av dette sitatet at situasjonen beskrives som alvorlig, og at respondenten identifiserer feil og mangler ved diagnostiserings- og behandlingssystemet slik det var på begynnelsen av 1990-tallet. Første setning er interessant, idet den handler om troen på et system, det sovjetiske helsevesenet, og en utfordring mot troen på dette systemet. Også i siste setning kommer Nizovtseva tilbake til sovjetperioden, og feller en hard dom – ikke over det sovjetiske helsevesenet *per se*, men over hvordan medisinene ble brukt, altså praksiser innenfor systemet. Avslutningsvis kommer en konklusjon som sier at strategien, og ikke systemet, måtte revurderes. Historien som fortelles blir en illustrasjon på at en åpenbar krise i systemet får respondenten og hennes kollega til å vurdere alternative strategier for å løse de problemene som har oppstått. Dette kvalifiserer som et eksempel på sosial læring, som definert av Tynkkynen,¹⁶⁷ selv om respondenten ikke avskriver det gamle systemet som galt eller ineffektivt i seg selv.

Samme år (1997) hadde de høye forekomstene av TB og den dårlige materielle situasjonen også blitt beskrevet av fylkeshelsesjefene i Nordvest-Russland for deres kolleger fra Norge, Sverige og Finland, og det ble på politisk nivå i de nordiske landene besluttet å bistå de nordvestrussiske regionene for å få situasjonen under kontroll. Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) fikk ansvaret for oppfølging av innsatsen i Arkhangelsk fylke, mens deres finske søsterorganisasjon FILHA fikk tilsvarende ansvar for Murmansk og Karelen. Fra 1999 utgjorde Barents Helseprogram en institusjonell ramme for samarbeidet, fra 2002 kom Task Force on Communicable Disease Control in the Baltic Sea Region,¹⁶⁸ og fra 2003 EUs nordlige dimensjons partnerskap for folkehelse og sosial velferd (NDPHS).¹⁶⁹

¹⁶⁷ Se kap. 3.1.2

¹⁶⁸ Som regel omtalt som Task Force. Programmet er beskrevet i Hønneland & Rowe 2004.

¹⁶⁹ Se www.ndphs.org/ for beskrivelse av programmet og programaktiviteter

Høsten 1997 kom representanter fra LHL og Folkehelseinstituttet til Arkhangelsk, og det ble underskrevet en firesidig avtale mellom helsedepartementet i Arkhangelsk fylke, det medisinske universitetet, LHL og det regionale tuberkulosepsykehuset, OKPTD. Pasienter i det regionale fengselshelsevesenets varetekt ble også omfattet av samarbeidet, og denne institusjonen kom formelt sett med som en part i samarbeidet fra 1999.¹⁷⁰ Fra 2005 ble også det nyopprettede hjelpefondet for tuberkulose-syke i Arkhangelsk fylke, Ljogkoje dykhanie, innlemmet som partner. Samarbeidets første fase (1997-2002) innebar en omlegging til WHO's retningslinjer for TB-kontroll og innføring av behandlingsmodellen DOTS¹⁷¹ fra år 2000, samt opplæring av medisinsk personell, forbedring av laboratorietjenesten og innkjøp av utstyr og medisiner. I andre fase (2002-2005) ble det bygget et nytt referanselaboratorium for TB-diagnostisering i Arkhangelsk, og den alvorlige MDR-TB-situasjonen ble brakt under kontroll. Fase 3 (2006-2010) har dreid seg om videreføring av elementene fra fase 1 og 2, samt opprettelsen av et register over alle TB-pasienter i Arkhangelsk fylke, med kobling av data fra fengselshelsevesenet og det sivile helsevesenet. TB-bekjempelsen i Arkhangelsk fylke har fungert så godt at den har tjent som modell for andre russiske regioner. Et annet element ved fase 3 har vært å sikre bedre behandlingsresultater ved å fokusere på pasientmedvirkning, incentiver til å gjennomføre behandlingen i form av sosialhjelp (matvarer), samt fokus på kommunikasjon mellom lege/sykepleier og pasient.¹⁷² Finansieringen til aktiviteter der LHL har vært involvert har flere kilder. De to viktigste er 1)UD-midler forvaltet av HOD og 2)TV-aksjonsmidler fra Atlas-alliansen¹⁷³, som hver utgjør 45% av totalsummen på i underkant av 30 millioner kroner. De tekniske detaljene rundt samarbeidet er mer utførlig beskrevet i appendiks.

6.3 Respondentenes oppfatninger rundt samarbeidet

GODE RESULTATER, GODT SAMARBEIDSKLIMA

Samarbeidet har hatt gode resultater med hensyn til diagnostikk og behandling, noe som er grundig dokumentert i eksterne evalueringer.¹⁷⁴ Likevel påpekes det av Biraua m.fl. et stort forbedringspotensiale på flere områder – deriblant omsorgen for og opplæringen av pasientene for å hindre frafall i den ambulatoriske behandlingen.

¹⁷⁰ FSIN: "Uroven zabolevanija..."

¹⁷¹ Betegnelsen DOTS brukes i mine kilder først og fremst i et foredrag holdt av representanter fra LHL og Folkehelseinstituttet for representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet: LHL (2008): "Resultater fra samarbeidet mellom Arkhangelsk TB-program og norske partnere". Ellers er betegnelser som "Arkhangelsk-modellen", "den nye linjen" o.l. vanlige.

¹⁷² LHL (2008)

¹⁷³ Atlas-alliansen, hjemmeside: www.atlas-alliansen.no/ Paraplyorganisasjon for norske NGOer som arbeider for bedre kår for funksjonshemmede og tuberkulose-rammede.

¹⁷⁴ Hønneland & Moe (2002), Holm-Hansen m.fl (2007) og spesielt Biraua m.fl (2009)

Alle respondentene legger vekt på at samarbeidet mellom de involverte på russisk side og LHL har fungert godt og vært preget av en god tone. Dette nevnes av respondentene som regel i sammenheng med resultatene en har oppnådd. Endringer i diagnostikk og behandling beskrives som russiske initiativer,¹⁷⁵ og de russiske respondentene uttrykker at den norske siden ved LHL og Folkehelseinstituttet (i de prosjekter hvor de har vært involvert) har hatt en åpen holdning til praksisen på russisk side. En russisk respondent sier: “Våre partnere har alltid sagt: “Vi vil ikke at dere skal kopiere vårt system. Se på hva vi gjør, og se hva dere kan bruke.” En annen sier: “Helt fra begynnelsen har den norske sida vært en *partner*[respondentens uthevelse]. De har ikke påtvunget oss noe som helst. De viste oss hvordan vi skulle gjøre ting riktig, og de har gitt penger til opplæring: De gav oss ikke bare en fisk, men viste oss hvordan vi selv kunne fange denne fisken.” Torunn Hasler sier at man fra LHLs side har ønsket å ha en “rundebordsform” på samarbeidet. Denne åpne og dialogfremmende holdningen fra alle parter har virket tillitsskapende i samarbeidet. Jelena Nikisjova forteller: “LHL har hele tiden tatt hensyn til våre behov og vært lyttende. Det har ikke vært noe press, og vi har hatt gjensidig respekt for hverandre.”

Det synes avgjørende for innføringen av den nye modellen for diagnostikk og behandling at mange av de sentrale spesialistene var interesserte i en endring, og at de fikk opplæring både i Arkhangelsk og på reiser til utlandet (i hovedsak til Norge). Nikisjova forteller:

“Legene ble ikke påtvunget noe. Gjennom opplæring og eksempler fra det virkelige liv fikk folk selv se hvordan den nye tilnæringsmåten fungerte. Vi hadde gode lærere fra Norge, spesielt Knut Øvreberg [TB-spesialist tilknyttet LHL]. Legene fikk også sjansen til å reise utenlands og se hvordan ting fungerte der. Dette var svært viktig, [...] som et kompetansemessig bidrag (intellektualnyj vklad) som innebar mye viktig læring (bolsjaja sjkola) for oss.”

Her fremheves tilegnelse av kunnskap ved at man observerer en praksis som utgjør et alternativ til det en er vant til fra før. Samtidig var ikke alle leger som var involvert i TB-behandling overbeviste tilhengere av den nye strategien. Formelt sett var DOTS forankret på politisk nivå i helsedepartementet i Arkhangelsk fylke. Men Nikisjova forteller om skepsis til den nye modellen: “De legene som hadde vært lenge i yrket hadde en del vanskeligheter med å omstille seg. Man startet med opplæring, og de fleste var interesserte, men det er vanskelig å forandre mentalitet.” En viss generasjonsforskjell tas også opp av overlegen ved tuberkulosepsykehuset, Dmitrij Perkhin: “Særlig de unge legene har vært for [den nye linja]. De unge er mer mobile, profesjonelt sett.”

I Arkhangelsk ble i hovedsak prinsippene fra DOTS innført, men med noen unntak. WHO-kontoret i Moskva tolket DOTS strengt, og dette førte til konflikt med sentrale russiske fagmiljøer.¹⁷⁶ Arbeidet i Arkhangelsk har bevart enkelte trekk fra den sovjetisk/russiske modellen for TB-

¹⁷⁵ Jf. det lengre sitatet fra intervjuet med Nizovtseva i kap. 6.1.2

¹⁷⁶ Intervju med Torunn Hasler.

behandling, men WHO “lukker øynene for dette”, ifølge Nizovtseva. “Jakobuwiak [leder av WHO-kontoret i Moskva] og de andre var veldig forsiktede i sitt forhold til oss. De mente vi gikk vår egen vei.” Arkhangelsk-modellen har imidlertid vist seg å være så effektiv at den nå brukes som eksempel for TB-programmer i andre regioner i Russland.¹⁷⁷ Nizovtseva sier: “I 2006 var Jakobuwiak her og så på ulike prosjekter. Vi fikk svært god tilbakemelding.” Erfaringer fra Arkhangelsk ble inkludert i en WHO-veileder for håndtering av resistent TB.¹⁷⁸

Felles for alle respondentene er at de fokuserer på det nye systemets effektivitet. De har stor tro på det, og er stolte over det de har oppnådd. I tillegg uttrykker de at samarbeidet med partnerne i hovedsak går godt. Ingen har noe negativt å si om den norske siden representert ved LHL, og det nevnes som et stort pluss at prosjektlederen fra norsk side snakker russisk. Internt på russisk side ser det ut til å være en del uenigheter som bunner i ulike syn på viktigheten av å fokusere på opplæring og bemyndigelse av pasienten med tanke på at denne skal ta tak i sin egen situasjon. I forbindelse med denne uenigheten internt på russisk side kom det også et par personkarakteristikker av typen “[NN] er et svært begrenset menneske.” Dette synes likevel ikke å være uttrykk for mistillit, men snarere et uttrykk for frustrasjon over ulikt syn på en pasientsentrert tilnærming. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 6.1.6

HORISONTALE NETTVERK

En særegenhet ved det russiske helsevesenet er at det er sektorinndelt. Dette er en arv fra sovjetperiodens sentralstyrte og sektorinndelte samfunnsmodell. Ulike ministerier eller større statlige institusjoner som innenriksministeriet, forsvarsministeriet, statsjernbanene og kriminalomsorgen har sine egne helsevesen, som i større eller mindre grad er adskilt fra det sivile. I denne casen aktualiseres samarbeid mellom det sivile helsevesenet og fengselshelsevesenet – noe som ikke har vært vanlig tidligere, og som fremdeles i mange russiske regioner ikke skjer i utstrakt grad.

TB-situasjonen i fengslene og fangekoloniene i Arkhangelsk fylke var ved midten av 1990-tallet svært alvorlig, og fengselshelsevesenet ble tidlig involvert i samarbeidet. Fra 1999 ble det formelt inkludert som en partner etter inngåelse av avtale med det russiske justisministeriet sentralt, som kriminalomsorgen og fengselshelsevesenet sorterer under. Arkhangelsk var blant de første regionene hvor et slikt samarbeid ble innledet. Fengselsvesenet, inkludert dets helsevesen, har tradisjonelt sett vært et svært lukket system, men i Arkhangelsk har man sett en økt åpenhet overfor partnerne i prosjektet. Jelena Nikisjova forteller:

“Vi har et veldig godt forhold til våre kontaktpersoner i fengselshelsevesenet. De deltar på alle møter, og de bruker samme metoder som oss, samme diagnostikk. Da dette prosjektet begynte hadde de praktisk talt en epidemi i fengselssystemet. De så selv at de måtte forandre noe. Siden 80% av de innsatte er fra dette fylket, og etter

¹⁷⁷ LHL (2008): “Resultater fra samarbeidet mellom Arkhangelsk TB-program og norske partnere”

¹⁷⁸ Ibid.

all sannsynlighet også vil bosette seg her når de slipper ut, er dette også vårt problem, i det sivile helsevesenet. Våre spesialister reiste rundt og så på forholdene. Fengselshelsevesenet kom oss i møte og sa at de trengte hjelp. [...] [Tuberkulosekoordinatoren], Panasik, er en svært viktig person i denne sammenheng. I andre regioner har de ofte hatt problemer i sine samtaler med fengslene, men det har heldigvis ikke vi hatt. Vi har de samme syke, de samme problemene, så vi forsøker å samarbeide.”

Samarbeidet beskrives her som motivert ut fra eget ønske innenfor fengselshelsevesenet, motivert ut fra en krise. Samarbeidsrelasjonene beskrives som gode. Respondenten legger også vekt på personlige relasjoner. Da jeg nevnte Panasiks navn, lyste Nikisjova opp og ga tydelig uttrykk for begeistring over samarbeidet med ham. Hun ordnet også raskt en intervjuavtale med ham, noe jeg selv ikke hadde klart å få i stand. Valjerij Panasik, bekrefter at viljen til endring i fengselshelsevesenet kom innenfra: “Vi hadde et alvorlig problem, og var derfor klare til å innføre et nytt system. Vi så at noe måtte gjøres.” Respondentene gir også uttrykk for at tuberkuloseproblemet er noe som må løses i fellesskap, og at en aldri vil lykkes dersom en ikke samarbeider.

Nizovtseva mener at fengselsvesenets lukkethet fremdeles er en utfordring i samarbeidet: “Systemet er lukket, og det fører med seg mange vanskeligheter”. Fokus på pasientrettigheter har vunnet lite gehør innenfor dette systemet. Et annet og mer teknisk element har imidlertid blitt innført, og fungerer tilfredsstillende: Informasjonsutveksling mellom fengselshelsevesenet og det regionale tuberkulosepsykehuset har kommet i stand, og dataene samles i en felles database. Innsatte med tuberkulose fanges dermed opp av det sivile helsevesenet ved løslatelse, og får behandling og oppfølging. For fengselshelsevesenets del er det her snakk om informasjon som unntas offentligheten, og kun oppgis til samarbeidspartnerne. Dette illustrerer systemets lukkethet, men er samtidig et tegn på fungerende samarbeid mellom fengselshelsevesenet og det sivile helsevesenet.

ENDRINGER PÅ RUSSISK SIDE

Samarbeidet mellom det regionale tuberkulosepsykehuset og helsemyndighetene i Arkhangelsk fylke har ikke alltid gått lett. I intervjuene kom det flere historier om korrupsjon og underslag i helsedepartementet i Arkhangelsk fylke på 2000-tallet. Flere av respondentene fryktet at ressurser i form av penger eller medisiner fra den norske sida og internasjonale ordninger som GFATM¹⁷⁹ ikke ville komme pasientene til gode uavkortet, men “melkes” av uærlige tjenestemenn.¹⁸⁰ Nizovtseva forteller om et tidvis vanskelig forhold til helsedepartementet, men at arbeidet ved det regionale tuberkulosepsykehuset ikke ble forstyrret av dette.

¹⁷⁹ Se liste over forkortelser

¹⁸⁰ Anklagene som ble framsatt er mot konkrete personer, men det har ikke lyktes meg å finne dokumentasjon på at de som anklages er dømt for noe konkret lovbrudd, så jeg nevner derfor ingen navn i denne sammenheng.

I mai 2005 ble fondet Ljogkoje dykhanie opprettet på initiativ fra daværende overlege ved Nina Nizovtseva og Torunn Hasler fra LHL.¹⁸¹ En russisk respondent forteller:

“Fondet ble opprettet i mai 2005. Et av de grunnleggende prinsippene for samarbeidet er at LHL hjelper de syke. I 2005 var “vertikal vlasti” etablert i Russland, og myndighetene ønsket mer kontroll med ekstern finansiering av offentlig virksomhet. Fylkesadministrasjonen krevde at alle pengene som var i omløp innenfor rammene av prosjektet skulle gå om fylkets bankkonti. LHL motsatte seg dette. De ville ikke at penger skulle gå om myndighetsstrukturer, på grunn av deres prinsipper om størst mulig nytte for pasienten. De ville sikre at pengene kom fram til de syke.”

Det hører, som nevnt før det foregående sitatet, med til historien at også folk på russisk side var bekymret for at penger kunne bli borte. Det ser av sitatet ut til at fondet ble opprettet delvis for å unngå at penger skulle gå via russiske myndigheter. Ljogkoje dykhanie forenes dermed med LHL både med tanke på pasientperspektivet, og ved at man gjør felles sak mot mulig tapping av ressurser fra russiske myndigheter side. I sitatet er det ingen hentydning til korrupsjon, men det viser en mistillit til russiske offentlige institusjoner, som for øvrig tas opp i intervjuer med flere respondenter. De siste årene har det blitt avdekket en rekke underslags- og korrupsjonssaker i helsevesenet i Arkhangelsk fylke.¹⁸²

Prosjektet har hele tiden hatt en politisk forankring i Arkhangelsk fylkes helsepolitikk, men som en russisk respondent uttrykte det: “Jeg må si at det er et ganske selvstendig prosjekt, og [helsedepartementet i Arkhangelsk fylke] har ikke så mye med akkurat det prosjektet å gjøre. Torunn [Hasler] og Nina [Nizovtseva] har styrt det lenge.”

Nina Nizovtseva ble avsatt i 2007 av daværende fylkeshelsesjef Sergej Emmauilov – ifølge en annen respondent etter at hun nektet å godta korrupte praksiser blant tjenestemenn i departementet. Avgjørelsen vakte sterke reaksjoner blant personalet på det regionale tuberkuloseykehuset, og det ble sendt et åpent brev til helsedepartementet i Arkhangelsk fylke, underskrevet av i underkant av nitti ansatte.¹⁸³ Formelt sett var avskjedigelsen en følge av en sammenslåing med Arkhangelsk bys tuberkuloseykehus. Øverste sjef ved dette sykehuset var Dmitrij Perkhin, og han ble av fylkeshelsesjefen overlege og sjef for det nye, sammenslåtte sykehuset. Det åpne brevet skrevet av de ansatte ved det regionale tuberkuloseykehuset tar også opp Perkhins begrensede erfaring fra klinisk praksis, og spesielt som tuberkuloselege, sammenlignet med Nizovtseva.¹⁸⁴ Til tross for denne historien uttrykker respondentene at samarbeidet mellom fondet Ljogkoje dykhanie og det regionale tuberkuloseykehuset er godt. Jelena Nikisjova sier:

¹⁸¹ Se fondets hjemmesider: http://tubfund.ru/about_us.htm

¹⁸² Se f.eks. Popov, Aleksej A. (2010): “Goszakaz: Igra po-krupnomu” *Ekho Moskvy* 25.05.2010, *Rusnord* 10.09.2010 “Revoljutsija vratsjev” og *Arkhangelskie Novosti* 19.10.2005 “Kredit dvojnogo naznatsjenija”

¹⁸³ *Regnum* 12.09.2007: “Kollektiv protivotuberkuljoznogo dispansera ...”

¹⁸⁴ *Ibid.*

“Det var fylkesadministrasjonen som tok avgjørelsen om å avskjedige Nina Ivanovna. Det var ingen som spurte oss om vår mening. Men man må jobbe videre og gjøre det beste ut av det. Dette er jo en jobb, og ikke en krig. Så vi lever videre og gjør ting stort sett som før. Det som ble gjort den gang [i tiden da Nizovtseva var overlege] videreføres nå, og det er takket være Nina Ivanovna. Det fortjener hun honnør for. (Eto jej bolsjoj pljus.)”

PASIENTFOKUS: AKTIV OMFAVNELSE ELLER PASSIV AKSEPT

Avbrutt behandling var tidligere et stort problem i Arkhangelsk fylke, og den såkalte *default rate* lå en periode på hele 20%. Tettere oppfølging av pasientene, med fokus på kommunikasjon mellom helsepersonell og pasient, informasjonsmateriell og sosialhjelp som belønning for å ta medisinen, ble innført under samarbeidets fase 2, noe som reduserte andelen pasienter som avbrøt behandlingen til under 5% i 2008.¹⁸⁵ Den eksterne evalueringen fra 2009 angir et noe høyere tall for enkelte pasientgrupper,¹⁸⁶ “which is surprising given the generally high staff:patient ratio”.¹⁸⁷ Dette knyttes til følgende forhold: “The nurses had more of a task orientation than a patient orientation.”¹⁸⁸ Denne tendensen ble også påpekt av Holm-Hansen og kolleger i evalueringen fra 2007¹⁸⁹, hvor det identifiseres motsetning mellom et russisk fokus på *biologi* og et norsk fokus på *sosiale aspekter* i behandlingen.

Tuberkulose omtales gjerne som en sosial sykdom, idet ressursvake grupper som lever under dårlige forhold er hardest rammet.¹⁹⁰ Dette er også tilfellet i Arkhangelsk fylke. Hjemløse, alkoholikere og folk med lav eller ingen inntekt, i tillegg til innsatte i fengsler og kolonier, er overrepresentert blant pasientene. Tuberkulose har også vært forbundet med sterkt stigma i det russiske samfunnet, og også blant helsepersonell har det vært vanlig å legge skylden for sykdommen på pasienten. Behandlingen har tidligere foregått i strengt disiplinerte omgivelser med innleggelse på sykehus eller sanatorium i lange perioder, i isolasjon fra resten av samfunnet. Dette skulle blant annet sikre at pasientene ikke drakk alkohol under behandlingen og tok medisiner sine. Med ambulatorisk behandling har oppfølging og opplæring av pasientene blitt viktig for å sikre at medisiner tas og at behandlingen gjennomføres.¹⁹¹

Med fase 1 fikk man på plass de grunnleggende trekkene for den nye modellen, og behandlingsresultatene var “akseptable”.¹⁹² Et premiss for å få godkjenning fra GLC¹⁹³ for import av subsidierte MDR-TB-medisiner i 2003 var at *default rate* ble redusert. Programledelsen i Arkhangelsk ønsket etter rådslagning med LHL og eksterne eksperter å etablere en

¹⁸⁵ LHL (2008)

¹⁸⁶ Biraua m.fl (2009) s. 15-19

¹⁸⁷ *Ibid.* s. 29

¹⁸⁸ *Ibid.*: Appendix: Executive summary, s. 1

¹⁸⁹ Holm-Hansen m.fl (2007) s. 91

¹⁹⁰ *Apollon* 01.06.1995 “Tuberkulosen – på ny en trussel”

¹⁹¹ Intervjuer med norske og russiske respondenter

¹⁹² LHL (2008)

¹⁹³ Se liste over forkortelser

pasientskole og sosiale støtteordninger som skulle fungere som incentiver til pasienter for å ta medisinen sin.¹⁹⁴ Også fra WHO kom signaler som pekte i samme retning. Nina Nizovtseva forteller: “I 2006 kom WHO med en ny TB-strategi, hvor man fokuserte mer på pasienten. På grunn av dette utvidet også vi [ved tuberkulosepsykehuset] vårt fokus. Vi ville inkludere pasienter og tidligere pasienter i vårt arbeid.” Det ble startet et nytt opplæringsprogram i regi av LHL i 2007 for partnere i det tidligere Sovjetunionen, med flere deltakere fra Arkhangelsk-miljøet. Dette programmet hadde effektiv kommunikasjon med pasienter som tema. Programmet har hatt flere moduler, og ble avsluttet i 2009. Nizovtseva beklager en viss mangel på interesse hos den nåværende ledelsen og en del av kollegiet ved sykehuset: “[NN] bryr seg ikke om dette opplæringsprogrammet. Selv folk fra tuberkulosepsykehuset som gjennomgår programmet ser på det som ekstraarbeid, og er ikke veldig interesserte. Vi ber dem om å gjennomføre det, men de deltar ikke akkurat med liv og lyst (no ot dusji u nikh eto nje idjot).” Mens samme tilnærming skaper begeistring andre steder: “Folk i Syktyvkar [i republikken Komi, en annen region som samarbeider med LHL] klappet da kurset var over.”

Også Jelena Nikisjova forteller at interessen ikke alltid er på topp blant tilhørerne når det dreier seg om pasientrettigheter og effektiv kommunikasjon med pasienter:

“Vel, folk er forskjellige. Mange er interesserte, men der finnes jo også de som er likegyldige. [...] I begynnelsen gikk kursene mest på basale ting ved den nye metodologien, mens det nå dreier seg mer om pasientfokus. [...] Med DOTS lærte vi at legen er ansvarlig for at pasienten blir frisk, men med det nye opplæringsprogrammet lærer vi at mye av ansvaret ligger hos pasienten selv.”

Dette utsagnet kan tolkes dithen at det har blitt mye ny lærdom på kort tid, og at ikke alle er like interesserte i pasientfokus, som det også ble antydnet av Nizovtseva ovenfor. Mye tyder på at helsepersonell enda har en tendens til å legge skylden på pasientene ved sykdom. En respondent kom med følgende utsagn:

“Et problem består i at pasientene selv ofte ikke vil ta tak i sin egen situasjon. Folk i Russland har en tendens til ikke å ta ansvar for sin egen helse. Og sånn er det vel ikke hos dere? Der tar folk ansvar for sin egen helse, ikke sant? Våre syke er som regel av lav sosial rang, de har ingen familie, ikke noe sosialt nettverk. Så de tenker: “Hvorfor skal jeg bli frisk? Hva skal jeg gjøre når jeg har blitt frisk?” I tillegg kommer alkoholproblemer. Det er jo nesten umulig å følge opp pasienter som drikker. Du kjenner kanskje til uttrykket “zapoj” [periodefyll]? Vi har hatt inne eksperter på rusavhengighet, og vi jobber med avrusning, siden det er avgjørende at pasientene ikke drikker mens de er under behandling, slik at de tar medisinen sin.”

Temaet her er først pasientens ansvar for egen helse og hvorfor han/hun ikke tar dette ansvaret (pasienten “vil ikke”), før respondenten går over til

¹⁹⁴ Disse incentivene har form av standardiserte pakker med mat som pasienten mottar ved inntak av medisin. Dette tar fondet Ljogkoje dykhanie seg av. I 2008 og 2009 ble det i gjennomsnitt delt ut rundt 2000 av disse pakkene p.a.

å beskrive hva som gjøres for å hjelpe pasienten. Tonen kan tolkes som noe nedlatende eller formynderisk, selv om praksisen som beskrives ytre sett innebærer et pasientfokus. Et av de mest fremtredende funnene fra den eksterne evalueringen gjennomført i 2009 var også at mange blant helsearbeiderne hadde en svært teknisk tilnærming til behandlingen, og fokuserte lite på pasienten som sosialt vesen. Dårlig kommunikasjon mellom spesielt sykepleiere og pasienter knyttet i evalueringen *direkte* til den høye default rate.

Etter at Nizovtseva ble fjernet fra stillingen som overlege ved tuberkulosepsykiatrien, har hun arbeidet i fondet Ljogkoje dykhanie. Her er pasientfokus det styrende prinsippet for aktiviteten, og mye av arbeidet ligner det LHL gjør i Norge:

“I november 2009 reiste vi rundt med LHL [i Norge] for å se på “likemannsarbeid”.¹⁹⁵ Nå arrangerer vi marked, tedrikking og trim i grupper. Fra februar 2009 har vi hatt bassenggrupper. Men mange vegrer seg for å delta; de syke har et veldig sterkt utviklet stigma. Og legene sier: “Hva er det dere gjør – slipper dere syke folk ut i bassenget?” Men legene burde jo vite at disse pasientene ikke er smittefarlige lenger! [viser fram en liste over pasienter, hvor mange har fått avslag fra legen mht. deltakelse] En av pasientene har en psykiatrisk diagnose, men er fullstendig velfungerende (soversjenno adekvatnyj tsjelovjek), så hvorfor skulle ikke han kunne delta?”

Her ser vi pasientfokus i praksis. Gjennom sosiale og fysiske aktiviteter aktiviseres pasientene, og de øves opp til å ta grep om sin egen situasjon. Men ofte blir de hindret av egne og til og med legers fordommer og uvitenhet.

Et annet ledd i arbeidet med pasientene har vært utarbeidelsen av en brosjyre for TB-pasienter med tittel “Du blir frisk av tuberkulose”.¹⁹⁶ Brosjyren er laget etter inspirasjon fra en tilsvarende brosjyre fra LHL, og utviklet i samarbeid med de andre involverte institusjonene. Innenfor fengselshelsevesenet har man imidlertid hatt motforestillinger mot å bruke denne brosjyren fordi den blant annet sier at tuberkulose ikke smitter om man drikker av samme kopp. Mange andre sykdommer smitter på denne måten, og dermed er en redd for følgene av uklar informasjon til de innsatte. Dette betyr ikke at man i fengselshelsevesenet er imot denne typen informasjonsmaterieell til de innsatte, og det har av de ansvarlige i fengselshelsevesenet blitt fremmet forslag om å lage en egen brosjyre for fengslene.

6.4 Diskusjon

LHLs engasjement i Arkhangelsk ble avsluttet ved utløpet av 2010. Med dette forsvinner en viktig partner og finansieringskilde til aktiviteter innenfor tuberkuloseprogrammet i Arkhangelsk fylke. LHL har også vært

¹⁹⁵ LHL: “Likemannsarbeid”

¹⁹⁶ For øvrig samme tittel som på LHLs egen brosjyre. Innholdet er imidlertid forskjellig, og den russiske versjonen ble testet på en referansegruppe av russiske pasienter før brosjyren ble trykket. Ljogkoje dykhanie: “Vy izletsjitjes ot tuberkuljoza”

viktig i det rent faglige arbeidet, gjennom kursing i pasientsentrert behandling i tillegg til mer tekniske/medisinske spørsmål. LHL har vært en pådriver i samarbeidet, og særlig fondet Ljogkoje dykhanie, i tillegg til (i alle fall deler av) kollegiet ved tuberkulosepsykehuset og professor Andrej Marjandysjev ved SGMU har et lignende syn på pasientfokus i behandlingen som det LHL forfekter.

I kapittel 3.2.3 ble tillit og makt i asymmetriske relasjoner tatt opp. LHLs engasjement kan antas å ha vært med på å forme samarbeidet mellom de russiske institusjonene i betydelig grad. Mye tyder på at LHLs engasjement og finansieringen fra Norge har muliggjort utviklingen av horisontale nettverk mellom institusjoner som tidligere ikke har samarbeidet. Et betimelig spørsmål å stille seg er hva som vil skje når LHL trekker seg ut. LHLs rolle som forvalter av ressurser og pådriver for endring kan tenkes å ha spilt en stabiliserende rolle. Finansiering av en del aktiviteter som går på opplæring og “empowerment” av pasienter, samt å gi dem sosialhjelp, har også ført til at russiske myndigheter ikke har trengt å sette av penger til dette i like stor grad som etter at samarbeidet fases ut. Finansiering utenfra, forvaltet på en gjennomtenkt og målrettet måte – i tillegg til LHL og partnernes åpne holdning til samarbeid og andres faglige tilnærming – kan også tenkes å ha spilt rollen som en katalysator for tillit idet slik finansiering gir handlingsrom i form av muligheter til å gjennomføre en rekke aktiviteter som ellers ikke ville blitt gjennomført. Man har gjennom praktisk arbeid siden slutten av 1990-tallet fått demonstrert at en alternativ modell fungerer i praksis og slik bygget opp tillit til denne modellen, takket være ekstern finansiering.

Et viktig trekk ved samarbeidet er at viljen til omlegging av systemet har kommet innenfra som følge av en endring i identitet blant sentrale aktører på russisk side. Dette har vært avgjørende for de gode resultatene. Materiale fra intervjuene viser tydelig at man innenfor både det sivile helsevesenet og fengselshelsevesenet så at praksis måtte forandres, og at man som en følge av dette aktivt søkte partnere for samarbeid og kompetanseoverføring. Sentrale beslutningstakere og fagpersoner ville ha en omlegging, og dette ble gjennomført uten stor motstand i de involverte organisasjonene. Denne omleggingen forholder seg til det vi kan kalle det *teknisk-medisinske* området. De horisontale nettverk som ble bygget synes bærekraftige idet de er en konsekvens av behovet for tverrsektorielt samarbeid for å få bukt med TB-problemet – noe de involverte på russisk side også framhever.

Som vi har sett av intervjuene er det en mindre grad av konsensus rundt pasientfokus i behandlingen. Dette er en åpenbart ny og uvant innfallsvinkel for mange i det russiske helsevesenet, og kan sies å forholde seg til en annen diskurs, om man skal bruke en slik terminologi. En kan kalle dette for en *sosialmedisinsk* diskurs, hvor pasienten settes i sentrum. En utvidelse av fokus fra teknisk-medisinske aspekter til også å omfatte sosiale aspekter ved pasientens liv, og å forholde seg til pasienten som likemann, kan være en stor omstilling, og det innebærer å gå inn i ukjent territorium. Videre er det slik at TB-situasjonen i dag ikke er på langt nær like alvorlig som på 1990- og tidlig på 2000-tallet. Dermed oppleves kanskje ikke behovet for endring som like presserende lenger blant deler av det medisinske personalet. Sagt med Tynkkynens terminologi: Det er

ingen krise som åpner for rask sosial læring og omforming av identiteter, interesser og problemdefinisjoner. Dette til tross for at evalueringer peker på betydelig potensiale for forbedring av default rate ved å sette mer inn på pasientfokus i behandlingen. Den passive holdningen til pasientfokuset blant deler av kollegiet faller under det Tynkkynen kaller "tilpasning", og dette er altså ikke ledsaget av noen endring i identitet eller problemdefinisjon.

Kontinuiteten blant de involverte partnerne i prosjektet har vært svært god, og samarbeidet har utviklet seg over lang tid. Til tross for endringer i ledelsen ved tuberkulosesykehuset, har de samme sentrale personene vært involvert i prosjektet hele veien. I intervjuene knyttes tilliten til samarbeidspartnerne opp til tilliten til det systemet som er innført, og omvendt. Omleggingen har ifølge respondentene vist seg å være en riktig avgjørelse, og systemet beviser sin effektivitet i praksis. Dette fører til at de involverte på russisk side også får tillit til sine norske samarbeidspartnere i LHL og involvert fagpersonell fra det norske helsevesenet. I tillegg har personlige egenskaper og framgangsmåte hatt mye å si. Den åpne tilnærmingen de involverte på både norsk og russisk side har hatt, har virket tillitvekkende. Det blir vanskelig å si hva som kom først av tillit til den nye modellen og tillit til representanter for den, ettersom disse størrelsene står i et gjensidig påvirkningsforhold, som hos Luhmann og Giddens:

Tillit til representant for system \Leftrightarrow Tillit til system

Det synes rimelig å hevde at samarbeidsrelasjonene i prosjektet stort sett er preget av det Lewicki & Bunker kaller *knowledge based trust*, da de sentrale aktørene kjenner hverandre og hverandres handlingsmønstre svært godt etter å ha samarbeidet i over ti år. Formelle avtaler nevnes også relativt ofte av respondentene, særlig når det er snakk om fengsels-helsevesenet, men som regel som en illustrasjon på at dette systemet har forpliktet seg til samarbeid, og at dette er spesielt for Arkhangelsk. I den grad noen av partnerne nærmer seg *identification based trust*, må det i tilfelle være representanter for Ljogkoje dykhanie og LHL. Deres verdier synes å ligge nær hverandre, i tillegg til at de kan sies å ha sammenfallende identitet mht. pasientfokus.

En annen faktor som kan tenkes å trekke i samme retning, er at Ljogkoje dykhanie har vært delfinansiert av LHL, og dermed har en økonomisk interesse av å forfekte et verdigrunnlag som ligger tett opptil denne organisasjonens.

Det fremste eksemplet på mistillit i denne casen var at man ikke ville la penger gå over Arkhangelsk fylkes bankkonti av frykt for at de ikke ville gå uavkortet til prosjektaktiviteter. Hvis det er slik at dette var en del av begrunnelsen for å opprette fondet Ljogkoje dykhanie, er det interessant, ettersom mistillit til en offentlig institusjon fører til at man oppretter en frivillig organisasjon for å kanalisere ressurser inn i prosjektet.

Nettopp uavhengighet fra politiske myndigheter er en av faktorene bidrar til vellykket samarbeid, ifølge Nina Tynkkynen.¹⁹⁷ I tillegg er problemdefinisjonene som ligger til grunn for samarbeidet i denne casen sammenfallende, med et mulig unntak for pasientfokus. Praktisk orientering og ekspertsamarbeid trekkes også fram av Tynkkynen som suksessfaktorer – noe som bekreftes av denne casen. Det er ingen finansiell likeverdighet i denne casen. Også faglig likeverdighet er det tvilsomt at man kan snakke om her, men en *bevisst forsiktig framferd* fra den norske siden for å unngå en belærende holdning gjør at en kan snakke om “gjensidig respekt”, som en russisk respondent uttrykte det. Dermed oppleves ikke asymmetrien i forholdet mellom donor og mottaker som altfor påtrengende, og partnerne på russisk side oppfatter seg selv og den norske siden som nettopp “*partnere*”, som uttrykt av en russisk respondent.

¹⁹⁷ Tynkkynen (2008b) s. 84. Tynkkynens studieobjekter er samarbeidsprosjekter på miljøvernområdet, men jeg kan ikke se at hennes funn ikke skulle være generaliserbare til å gjelde også på andre samarbeidsområder.

7 Konklusjon

Denne rapporten har tatt for seg tre caser fra det norsk-russiske offentlig finansierte prosjektsamarbeidet med hensyn til hva som bidrar til eller hindrer *utvikling av tillit* i prosjektene samt *tillit som forutsetning* for vellykket samarbeid. I problemstillingen spurte jeg først hva som gjør at partnerne i de ulike prosjektene utvikler tillitsrelasjoner til hverandre eller ikke, deretter hvorvidt samarbeidet kan fungere uten tillit mellom partnerne, og til slutt hvorvidt forutsetningene for utviklingen av tillit hadde forandret seg over tid. Jeg vil her presentere de svar undersøkelsene av casene har gitt på forskningsspørsmålene. Teorien som er brukt i rapporten vil bli kommentert underveis i konklusjonen.

IDENTITETER OG PROBLEMDEFINISJONER

Det første forskningsspørsmålet tar opp hva som fører til utvikling av tillitsrelasjoner i samarbeidsprosjektene som er undersøkt. For at et samarbeid om å løse et problem i fellesskap i det hele tatt skal være mulig, er en avhengig av at partene som skal samarbeide har en sammenfallende *problemdefinisjon*, som i sin tur er forbundet med partenes respektive *identiteter* og *interesser*. Denne sammenhengen er synlig i alle de tre casene i rapporten, men spesielt framtrædende i case 3 fra helsesamarbeidet. I case 1 og 2 er problemdefinisjonene sammenfallende blant de involverte på operativt nivå. I case 2 påvirkes samarbeidet og mulighetene for konkrete resultater negativt av at det politiske nivået på russisk side ikke har samme identitet eller problemdefinisjon som det operative nivået, og derfor ikke har engasjert seg aktivt i programmet for renere produksjon.

I case 3 har man på operativt nivå først et eksempel på endring av identitet og problemdefinisjon som følge av krise i et system og påfølgende sosial læring, og deretter en konflikt mellom ulike identiteter/problemdefinisjoner sentrert rundt pasientfokus i behandlingen. Disse eksemplene viser betydningen av sammenfallende identitet og problemdefinisjon for muligheten til samarbeid og utvikling av tillitsrelasjoner. Krisen i tuberkulosebekjempelsen i det russiske helsevesenet fra midten av 1990-tallet førte til en tillitskrise overfor systemet. En opplevelse av at endring var nødvendig førte til at sentrale personer i fagmiljøet aktivt søkte impulser utenfra og begynte å lete etter muligheter for samarbeid. Dermed hadde en sosial læringsprosess startet, og resultatet ble en endring i identitet og problemdefinisjon som muliggjorde innføringen av en ny modell for tuberkulosebekjempelse. Endringen i identitet og problemdefinisjon fant sted uten at en beveget seg bort fra det jeg i kapittel 6 har kalt den *teknisk-medisinske* metadiskursen. Den nye tilnærmingen ga simpelthen nye redskaper i kampen mot tuberkulose. En naturlig konsekvens av den nye modellen med ambulatorisk behandling er behovet for tett oppfølging og opplæring av pasienten for å påse og motivere til at denne tar medisinen sin. Pasientfokus som for alvor ble innført med tuberkuloseprogramets fase 3 kan sies å være forbundet med en ny metadiskurs, som setter mennesket som sosialt vesen og del av en større samfunnsmessig kontekst i sentrum. Dette kan kalles en *sosialmedisinsk* metadiskurs. Innføringen av et nytt system for diagnostisering og behandling var til sammenlikning et mindre sprang enn en endring i diskurs og grunnleggende fokus

fra den teknisk-medisinske diskursen med sin oppgaveorientering til den sosialmedisinske med sin pasientorientering. Videre var sykdomstilfanget bragt under kontroll da pasientfokuset kom inn i programmet, og opplevelsen av en *krise* ikke lenger til stede. Under slike omstendigheter er potensialet for *sosial læring* i mindre grad til stede. En tredje faktor er at ledelsen ved det regionale tuberkulosepsykehuset ble byttet ut, og at *forankringen* for pasientfokuset ved denne institusjonen synes svakere etter 2007.

Identiteter, interesser og problemdefinisjoner gir seg utslag i ulike diskurser, og påvirker mulighetene for utvikling av tillitsrelasjoner ved at de utgjør referanserammer eller måter å se verden på som aktører er mer eller mindre *fortrolige* med. Fortrolighet gir en følelse av stabilitet og trygghet, og er, som Luhmann har påpekt, selve grunnlaget for tillit. Tynkkynens tilnærming har også et berøringspunkt med Lewicki & Bunkers tilnærming, i og med at *identitet* hos Tynkkynen og *felles kjerneverdier* som faktor for utvikling av IBT hos Lewicki & Bunker synes å betegne mye av det samme.

FAKTISK OG OPPLEVD LIKEVERDIGHET MELLOM PARTNERNE

Likeverdighet peker seg også ut som en faktor som bidrar til utviklingen av tillitsforhold. Det er spesielt to dimensjoner som er fremtredende når en diskuterer likeverdighet i casene i denne rapporten. Den ene er *den økonomiske dimensjonen*: Bidrar den norske og den russiske siden med ressurser til samarbeidet i lik grad? Den andre er *den faglige dimensjonen*: Føler de involverte i prosjektet at ekspertise fra norsk og russisk side benyttet i lik grad, og har sidene tilnærmedesvis like stort faglig utbytte av samarbeidet? Fullstendig økonomisk likeverdighet er det ikke snakk om i noen av prosjektene ettersom det har foregått en netto overføring av midler fra Norge til Russland i alle tre casene. Den faglige likeverdigheten varierer også i stor grad fra prosjekt til prosjekt. Kanskje like viktig som faktisk økonomisk eller faglig likeverdighet, er hvordan eventuelle *asymmetrier* langs disse dimensjonene *håndteres gjennom ord og handling* av de involverte.

I den første casen fra det grensenære samarbeidet finner vi den høyeste graden av likeverdighet, både når det gjelder finansiering og faglig utbytte. Dette ligger i denne casens natur, ettersom det her først og fremst er snakk om forskningssamarbeid hvor begge sider har bidratt med midler, og hvor det faglige utbyttet har gått begge veier. Dette er den eneste casen hvor man kan snakke om en virkelig gjensidighet. Det er spesielt talende at russiske metoder i hovedsak har dannet basisen i den metodeharmoniseringen som har funnet sted. Noe bistandsaspekt er ikke tydelig i dette samarbeidet, og partene – i alle fall Bioforsk Svanhøvd og Pasvik zapovednik – kan sies å være gjensidig avhengige av hverandre og en fortsettelse av det grensenære samarbeidet for at deres eksistens i sin nåværende form fortsatt skal være berettiget. En slik gjensidig avhengighet gjennom interessefellesskap kan være tillitsfremmende.

I case 2 er aktiviteten fullfinansiert fra Norge. Faglig sett er innholdet også for det meste norsk, selv om materialet som brukes i opplæringsprogrammene er tilpasset et publikum bestående av russiske ingeniører. I

denne casen har ikke manglende likeverdighet gitt seg utslag i tillitsproblemer som følge av ubehag hos de russiske partnerne ved at de har følt seg kommandert rundt av den norske siden. Som vi så i presentasjonen av casen, var det snarere *mangelen på klare retningslinjer* som ble påpekt som problematisk av enkelte russiske involverte. Siden programmet blir oppfattet som et norsk initiativ og de involverte på russisk side er enige i modellen som det foreleses om, er det her snakk om at det etterlyses mer klarhet rent *administrativt*.

Asymmetri i finansiering og overføring av midler fra én part til en annen aktualiserer avhengighet og maktforhold. I casen renere produksjon er det vanskelig å peke på noen grad av gjensidighet i finansiering eller faglig utbytte. Programmet har hele tiden vært et instrument for kunnskaps-overføring til russiske ingeniører og påvirkning av russiske myndigheter, finansiert fra Norge. Organiseringen av programmet bar i seg potensiale til konflikt, idet en i tillegg til å ha et asymmetrisk forhold mellom den norske siden og senteret i Moskva, *institusjonaliserte et asymmetrisk maktforhold* mellom senteret i Moskva og de regionale sentrene, samtidig som en fra norsk hold sendte *blandede signaler* om regionalisering. Disse signalene førte til forsøk på å danne en koalisjon av regionale sentre som i større grad kunne stå på egne ben, mer uavhengig av Moskva-senteret. Samtidig ser det ut fra intervjumaterialet ikke ut til at Moskva-senteret har fulgt noen strategi for å virke tillitvekkende, noe som kunne dempet konfliktpotensialet som har ligget i det asymmetriske maktforholdet internt på russisk side. Den norske siden tok ikke tak i konflikten som utviklet seg før i 2009, selv om den hadde all mulighet til det. Om beslutningen har ligget hos MD eller Tekna er vanskelig å si, men det synes på et rene at den makt den norske siden har hatt i kraft av å være donor før 2009 ikke har vært bevisst *forvaltet* med tanke på å rydde opp i konflikten som oppstod. Forvaltning av makt i asymmetriske maktforhold aktualiseres dermed i særlig grad av denne casen sammenlignet med case 1, hvor det er vanskelig å påvise noen åpenbare negative følger av den asymmetri som måtte eksistere.

I den tredje casen går også penger og faglig utbytte hovedsakelig i én retning, men til mer finansielt og faglig uavhengige mottakere enn i case 2. Partnerne på russisk side har (med et mulig unntak for fondet Ljogkoje dykhanie) ikke vært avhengige av pengestøtte fra Norge for å fortsette å eksistere som institusjoner/organisasjoner. Dette begrenser asymmetrien i forholdet mellom LHL og de russiske partnerne. Samtidig gjøres det i intervjuene med de russiske respondentene klart at den norske siden ikke har påtvunget den russiske sine faglige tilnærminger. Den norske sidens åpne og spørrende holdning kan ses på som en tillitvekkende strategi gjennom *en implisitt forpliktelse til et prinsipp om likeverdighet*. Dermed kan en her påpeke en bevisst forvaltning av definisjonsmakt fra LHLS side. En viktig faktor her er også den russiske sidens ønske om endring (med et delvis unntak for pasientfokus for en del av det medisinske personalets del). Samtidig kan kanalisering av penger fra LHL via fondet Ljogkoje dykhanie indirekte gi LHL definisjonsmakt i prosjektet ved at ressurser går via en partner som står ideologisk nært LHL.

Også internt på russisk side kan en i case 3 spore en gjensidighet mellom partnerne. Samarbeidet mellom fengselshelsevesenet og det sivile helse-

vesenet er preget av gjensidig nytte, og de russiske respondentene legger vekt på at disse institusjonene har et problem som må løses i fellesskap. En slik gjensidig avhengighet kan virke tillitskapende.

Vi ser av det ovenstående at manglende gjensidighet i finansiering og faglig utbytte kan kompenseres for ved å følge strategier som virker tillitvekkende. En slik strategi er at den sterke parten i en asymmetrisk maktrelasjon *forplikter seg* overfor den svake parten, og at asymmetrien i forholdet som følge av dette oppleves som mindre enn den i utgangspunktet er. Ved å forplikte seg, gir den sterke parten fra seg makt og gjør seg mer sårbar overfor den svake parten. Den svake parten opplever at den får et større handlingsrom, og forholdet blir mer jevnbyrdig – noe som gjør at den svake parten kan “senke garden” og tillate seg å ha mer tillit til den sterke parten. Dette kan en oppsummert kalle *forvaltning av makt som tillitvekkende strategi*. I forlengelsen av dette kan en si at *opplevd likeverdighet* ikke nødvendigvis er det samme som absolutt gjensidighet. Manglende likeverd trenger ikke være et problem dersom den sterke parten opptrer på en tillitvekkende måte.

SAMARBEID UTEN TILLIT?

Det faktum at prosjektene er relativt uavhengige av russiske myndigheter, samtidig som brorparten av prosjektaktivitetene (for case 2 og 3 sin del) foregår i Russland, innebærer at der i praksis ikke eksisterer noen overordnet instans som har overoppsyn med og regulerer forholdet mellom de involverte partene. Dette bringer oss over til forskningsspørsmål nummer to, som spør hvorvidt samarbeid er mulig uten tillit. Som vi så i kapittel 3.2.3, hevder Cook m.fl. at institusjoner som regulerer forholdet mellom samarbeidspartnere kan utgjøre et substitutt for tillit. Men i fravær av slike institusjoner synes tillit å ha spilt en avgjørende rolle for samarbeidet i casene i denne rapporten – med unntak av case 2, hvor fravær av både regulerende institusjoner og tillit har vært ødeleggende for det operative samarbeidet. Det kan tenkes at regulerende institusjoner kan fungere som substitutt for enkelte typer tillit. Det synes rimeligere å si at fungerende institusjoner *legger til rette for* tillit av typen CBT, ved at institusjonene gjør det mulig å kontrollere den en vurderer å vise sin tillit. Et eksempel: A og B skal samarbeide. De har ikke tillit til hverandre i utgangspunktet. Samarbeidet reguleres av institusjon X. Både A og B har tillit til X. Dette kan føre til at det etableres det en viss tillit i samarbeidet A – B.

PERSONLIGE RELASJONER

Faglig samarbeid over lang tid har ført til at særlig de involverte i case 1 og 3 framhever at det er bygget gode *personlige relasjoner* mellom norske og russiske prosjektdeltakere, og for case 3 sin del framheves de nye horisontale, sektorovergrepene nettverkene. Det at samarbeidet har pågått over lang tid, og at prosjektdeltakerne har lært hverandre å kjenne, både profesjonelt og i noen tilfeller privat, har bidratt til utviklingen av KBT. Dette gjelder også i casen renere produksjon. KBT er ikke nødvendigvis avhengig av gode relasjoner, men av at en over tid har mulighet til å gjøre seg kjent med den andres generelle tilnærming til gitte problemstillinger.

KONTEKST

Tynkkynen nevner uavhengighet i forhold til politiske myndigheter som en suksessfaktor i nordisk-russisk miljøvernssamarbeid. Også i casene som er undersøkt i denne rapporten aktualiseres forholdet til myndighetene. I alle tre casene nevnes russiske myndigheters praksis som en direkte (case 1 og 2) eller indirekte (case 3) hindring for samarbeidet. Uavhengighet i forhold til myndighetene er dermed et forhold ved kontekst som spiller inn på mulighetene til å lykkes i samarbeidet. Et vellykket samarbeid kan videre tenkes å virke inn på partnernes motivasjon for og ønske om å samarbeide med hverandre. På denne måten kan også kontekstuelle forhold virke inn på mulighetene for utvikling av tillit mellom partnerne. Denne innvirkningen behøver ikke være negativ. En kan også tenke seg at partnerne ser en felles utfordring i forholdet til myndighetene, og som følge av dette utvikler en fellesskapsfølelse som virker tillitsfremmende.

AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Problemdefinisjoner avhenger av identitet. Et minimumskrav for vellykket samarbeid synes å være at partnerne må være enige om hva de skal samarbeide om, altså en felles definisjon av problemet en står ovenfor og en felles strategi for løsning. Dersom dette ikke er på plass, er mulighetene for å lykkes begrensede. Dette forholdet virker også inn på muligheten til å utvikle flerdimensjonale tillitsforhold mellom samarbeidspartnerne. Samtidig skal en ikke avskrive muligheten for at man kan ha tillit til en partner med en annen identitet/andre problemdefinisjoner enn en selv, så lenge partneren opptrer gjenkjennelig og forutsigbart. Det går an å "være enige om å være uenige" uten at dette har noe med tillitsbrudd eller upålitelighet å gjøre. Samtidig kan ulike identiteter utgjøre et klart hinder for gjensidig forståelse. Dette kan knyttes til fortrolighet eller mangel på sådan, og muligheter for utvikling av IBT.

Det kan hevdes at samarbeid uten tillit er mulig, men dette fordrer stabile regulerende formelle eller uformelle institusjoner som selv nyter en viss tillit blant samarbeidspartnerne. Dermed er tillit alltid en avgjørende faktor for samarbeid, enten i forholdet mellom samarbeidspartnere, eller i forholdet mellom samarbeidspartnere og en institusjon som regulerer forholdet mellom dem. Slik sett er samarbeid uløselig knyttet til tillit.

Tillit er en størrelse som ofte er til stede uten at en snakker direkte om den. Piotr Sztompka sier om begrepet tillit at det forholder seg til "de myke variablene" i samfunnsvitenskapen, "the domain of intangibles and imponderables".¹⁹⁸ Samtidig merker en raskt om tilliten er fraværende mellom samarbeidspartnere: Dersom frykten for å bli bedratt alltid er tilstede, blir samarbeid vanskelig uten at en sikrer seg på alle bauger og kanter.

¹⁹⁸ Sztompka (1999) s. ix, 11

Kildeliste

- Abdelal, Rawi, Yoshiko M. Herrera, Alastair Iain Johnston and Rose McDermott (2006): "Identity as a Variable" i *Perspectives on Politics*. vol. 4, nr. 4, s. 695-711
- "Agreement of cooperation between Pasvik Zapovednik (Russia) and Bioforsk Svanhovd (Norway) for the year 2010". Utformet 24.11.2009. I forfatterens arkiv.
- Aleksejeva, A. (2008): "Uvjerennost, obobsjtsjennoe dovjerie i mezhjitsjnostnoje dovjerie: Kriterii razlitsjenija" [Trygghet, generalisert tillit og mellommenneskelig tillit: Kriterier for begrepsavgrensning] i *Sotsialnaja Realnost* 2008, nr. 7 s. 85-98
- Andersen, Svein S. (1997): Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design. Bergen: Fagbokforlaget
- Apollon* 01.06.1995 "Tuberkulosen – på ny en trussel" Tilgjengelig på www.apollon.uio.no/vis/art/1995/6/tuberkulosen Lesedato 15.11.2010
- Arkhangelskie Novosti* 19.10.2005 "Kredit dvojnogo naznatsjenija, ili vengerskaja petlja: Obzor Arkhangelskoj pressy 19 oktjabrja" [Et lån med to bestemmelsessteder, eller "den ungarske renneløkka": En oversikt over Arkhangelsk-pressen 19. oktober] Tilgjengelig på www.arnews.ru/news/531236.html Lesedato 10.11.2010
- Atlas-alliansen, hjemmeside: www.atlas-alliansen.no/
- BarentsObserver* 21.03.2009 "Governor Yury Yevdokimov Resigns" Tilgjengelig på www.barentsobserver.com/governor-yury-yevdokimov-resigns.4569261-16334.html Lesedato 10.01.2011
- Biraua, Evita, Manfred Danilovits, Donald Enarson, Gillian Mann, Rauni Ruohonen, Anaida Sosnovskaya (2009): *Oblast of Arkhangelsk Tuberculosis Services: Report of a Visit, 23 August – 5 September 2009*. Ekstern evaluering utført av internasjonalt ekspertteam på oppdrag for LHL. I forfatterens arkiv.
- Blandete norsk-russiske miljøvernkommissjon, den (2006): "Arbeidsprogram for det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet 2007 – 2008" Tilgjengelig på www.noruec.com/innhold/dokumenter/arbeidsprogram/arbeidsprogram_norsk_2006_2008.pdf Lesedato 10.01.2011
- Blandete norsk-russiske miljøvernkommissjon, den (2008): "Arbeidsprogram for det norsk-russiske miljøvernsamarbeidet 2009 – 2010" Tilgjengelig på www.noruec.com/innhold/dokumenter/arbeidsprogram/arbeidsprogram_2009_2010_underskrevet_norsk.pdf Lesedato 10.01.2011
- Blandete norsk-russiske miljøvernkommissjon, den: "15 år med norsk-russisk samarbeid i Pasvik naturreservat" Faktaark. Tilgjengelig på www.noruec.com/innhold/rapporter/faktaark/2008/15_aar_med_norsk_russisk_samarbeid_i_pasvik_naturreservat.pdf Lesedato 10.01.2011
- Bourdieu, Pierre (1986) "The forms of capital" i Richardson, John G. (red.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* s. 241-258 New York: Greenwood Press

- Cook, Karen S., Russell Hardin & Margaret Levi (2005): *Cooperation without Trust?* New York: Russell Sage Foundation
- Dasgupta, Partha (1988): "Trust as a Commodity" i Gambetta, Diego (red.): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* New York: Basil Blackwell
- Field, John (2003): *Social Capital*. London: Routledge
- FmFi (2008a): "Europas første trilaterale park er i Pasvik" Tilgjengelig på www.fylkesmannen.no/fagom.aspx?m=1993&amid=2318147 Lesedato 30.09.2010
- FmFi (2008b): "Annex B. Contract number 2006/125-740 EU-Russia Kolarctic Neighbourhood Programme. Final Narrative Report, Tacis component of the Programme" Tilgjengelig på www.fylkesmannen.no/Pasvik-Inari_Tacis_Final_report_3BnmP.pdf Lesedato: 02.10.2010
- Folkehelseinstituttet: "Tuberkulose – faktaark" Tilgjengelig på www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=233&trg=MainArea_5661&MainArea_5661=5799:0:15,3372:1:0:0:::0:0 Lesedato: 04.01.2011
- FSIN: "Uroven zabolevanija tuberkuljozom sredi osuzjdjonnykh snizilsia v vosem raz" [Antallet tuberkulose sykdomstilfeller blant de innsatte har gått ned til en åttendedel av opprinnelig nivå] datert 15.11.2009. Tilgjengelig på www.fsin.su/news/index.php?ELEMENT_ID=6979 Lesedato 03.01.2011
- Fukuyama, Francis (1996): *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London: Penguin
- Giddens, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press
- Giddens, Anthony (1991): *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press
- Gorbatsjov, Mikhail: Tale holdt i Murmansk 1. oktober 1987. Publisert i Pravda 2.oktober 1987. Omtales gjerne som "Murmansk-talen". Den delen av talen som gjaldt internasjonalt samarbeid kan lastes ned i engelsk oversettelse på adressen www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf Lesedato 01.12.2010
- Grimen, Harald (2009): *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gubernator Murmanskij oblasti [Guvernøren i Murmansk fylke] (2005): *Postanovlenie ot 02.03.2005 No.29-PG: O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Peretsjen ispolnitelnykh organov gosudarstvennoj vlasti Murmanskij oblasti [Dekret av 02.03.2005 Nr. 29-PG: Om innføringen av endringer og tillegg i fortegnelsen over myndighetsorganer i Murmansk fylke]* Tilgjengelig på <http://docs.cntd.ru/document/913508418> Lesedato 14.10.2010
- Gubernator Murmanskij oblasti [Guvernøren i Murmansk fylke] (2009): *Postanovlenie ot 15.04.2009 No 64-PG: O strukture organov gosudarstvennoj vlasti Murmanskij oblasti. [Dekret av 15. april 2009 nr. 64-PG: Om strukturen til myndighetsorganene i Murmansk fylke]* Tilgjengelig på <http://docs.cntd.ru/document/913515658/0> Lesedato 14.10.2010

- Holm-Hansen, Jørn (2005): *The Transferability of Policy Instruments. How new environmental policy instruments strike roots in Russia and Latvia*. NIBR Report 2005:16, tilgjengelig på: www.nibr.no/uploads/publications/9156841eefb37b92529881f340fd50cc.pdf Lesedato 03.04.2010
- Holm-Hansen, Jørn, Aadne Aasland & Elena Dybtsyna (2008): *Building Neighbourhood: Evaluation of the Barents Secretariat's grant programme*. NIBR Report 2008:4 Tilgjengelig på www.nibr.no/uploads/publications/1fcbee37ca6c831b22d161cfaafdea90.pdf Lesedato 03.04.2010
- Holm-Hansen, Jørn, Aadne Aasland & Larisa Malik (2007): *Health and Social Affairs in Norway and Russia. The cooperation evaluated*. NIBR Report 2007:20, tilgjengelig på: www.nibr.no/uploads/publications/800be7ad017b5fa259c3a7c8b162d1ad.pdf Lesedato 03.04.2010
- Hønneland, Geir (2003): *Russia and the West. Environmental Cooperation and Conflict*. London: Routledge
- Hønneland, Geir (2005): *Barentsbrytninger. Norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*. Kristiansand: Høgskoleforlaget
- Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2006): *Moderne russisk politikk. En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hønneland, Geir & Arild Moe (2002): *Evaluation of the Barents Health Programme – Project selection and implementation*. FNI Report 7/2002 Tilgjengelig på www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0702.pdf Lesedato 05.06.2010
- Hønneland, Geir & Lars Rowe (2004): *Health as International Politics. Combating Communicable Diseases in the Baltic Sea Region*. Aldershot: Ashgate
- Hønneland, Geir & Lars Rowe (2008): *Fra svarte skyer til helle-ristninger. Norsk-russisk miljøvernssamarbeid gjennom 20 år*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag
- Levy, Clifford J. (2009): "Governor in Russia is Ousted by Kremlin" i *The New York Times*, papirutgaven 22.03.2009, også tilgjengelig på www.nytimes.com/2009/03/22/world/europe/22russia.html Lesedato 10.01.2011
- Lewicki, Roy J & Barbara Benedict Bunker (1995): "Trust in Relationships. A Model of Development and Decline" i Bunker, Barbara Benedict & Jeffrey Z. Rubin (red.): *Conflict, Cooperation, and Justice: Essays inspired by the work of Morton Deutsch*. San Francisco: Jossey-Bass
- Lewicki, Roy J., Edward C. Tomlinson & Nicole Gillespie (2006): "Models of Interpersonal Trust Development: Theoretical Approaches, Empirical Evidence, and Future Directions" i *Journal of Management*. vol. 32, nr. 6, s. 991-1022
- LHL: "Likemannsarbeid" Tilgjengelig på www.lhl.no/om-lhl/likemannsarbeid Lesedato 20.01.2011

- LHL: “Resultater fra samarbeidet mellom Arkhangelsk tuberkuloseprogram og norske partnere 1998-2009”. Udatert bakgrunnsdokument. Tilgjengelig på www.lhl.no/PageFiles/3785/Bakgrunnsdokument%20Arkhangelsk%20tuberkulose%202009.pdf Lesedato 10.01.2011
- LHL (2008): “Resultater fra samarbeidet mellom Arkhangelsk TB-program og norske partnere” Foredrag holdt for representanter fra Helse- og omsorgsdepartementet 11.04.2008 av Mette Kloumann, Tourun Hasler (begge fra LHL) og Einar Heldal (fra Folkehelseinstituttet). I forfatterens arkiv.
- LHL (2009): “Appendix to results report 2007-2008 (2009)”. Rapportvedlegg, rapportering fra LHL til Atlas-alliansen, LHLS donor til TB-prosjektet i Arkhangelsk fylke. I forfatterens arkiv.
- LHL (2009): “Evaluation. Strengthening the TB control programme in Arkhangelsk Region including prisons” Evaluering til HOD, datert 26.03.2010 I forfatterens arkiv.
- Ljogkoje dykhanie: Fondets nettside: www.tubfund.ru/
- Ljogkoje dykhanie: “Vy izletsjitjes ot tuberkuljoza” [De blir frisk av tuberkulose] Brosjyre.
- Luhmann, Niklas (1979): *Trust and Power. Two works by Niklas Luhmann*. Chichester: John Wiley
- Luhmann, Niklas (1988): “Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives” i Gambetta, Diego (red.): *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* New York: Basil Blackwell
- Mauss, Marcel (1995)[1923-1924]: *Gaven. Utvekslingens form og årsak i arkaiske samfunn*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- MD: “Norilsk-Nikel oppfyller ikke moderniseringsavtale” Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/md/aktuelt/nyheter/2009/norilsk-nikel-oppfyller-ikke-moderniseri.html?id=586958 Lesedato 09.10.2010
- MD: “Norsk-russisk miljøvernssamarbeid” Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/svalbard_og_polaromradene/norsk-russisk-miljovernssamarbeid.html?id=451246 Lesedato 10.01.2011
- Metsähallitus [Natural Heritage Services of Finland] (2008): *Action Plan for Nature Protection and Sustainable Nature Tourism in Pasvik-Inari Area*. Tilgjengelig på www.pasvik-inari.net/neu/pdf/Pasvik-Inari%20Action%20Plan%20EN%20www%20version.pdf Lesedato: 26.07.2010
- Moj Arkhangelsk 24.03.2005: “V tjurmakh zabojevajemost snizjajetsia” [“Antallet sykdomstilfeller i fengslene går ned”] Tilgjengelig på: http://myarh.ru/news/misc/2005/03/24/18100/V_tjurmakh_zaboleva_emoost_snizhaetsya/ Lesedato 10.11.2010
- MPR (2010): “Delegatsia Minprirody Rossii prinjala utsjastie v zasedanii rabotsjej grupy Rossijsko-norvjezjskogo projekta po programme “Tsjistojje proizvodstvo i energoeffektivnost” v g. Arhangelske” [En delegasjon fra MPR tok del i et møte for arbeidsgruppen for det russisk-norske programmet for renere produksjon og ENØK i Arkhangelsk by] Nyhetssak datert 22.03.2010 Tilgjengelig på www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=6709&pid=11 Lesedato 01.10.2010

- NDPHS: Northern Dimension Partnership on Public Health and Social Well-being, hjemmeside: www.ndphs.org/
- Norsk Energi (2010): *Study on Environmental Hot Spots and Cleaner Production in the Russian Barents Region. Prepared for NEFCO's Barents Hot Spots Facility*. I forfatterens arkiv.
- Norsk språkråd (1995): "Transkripsjon av russisk" Tilgjengelig på www.sprakrad.no/upload/9261/russ.pdf Lesedato 26.01.2011
- Nustad, Knut (2003): *Gavens Makt. Norsk utviklingshjelp som formynderskap*. Oslo: Pax forlag
- Ostrom, Elinor & James Walker (red.) (2003): *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary lessons from Experimental Research*. New York: Russell Sage Foundation
- Pasvik Monitoring/Pasvikprogrammet 2003-2006, hjemmeside: www.pasvikmonitoring.org Lesedato 08.10.2010
- Pasvik zapovednik, hjemmeside: <http://pasvik.org.ru/>
- Pasvik-Inari Trilateral Park: *Pasvik-Enare. Felles natur og historie*. Popularisert brosjyre. Tilgjengelig på www.pasvik-inari.net/neu/pdf/InariPasvik_NO_web.pdf Lesedato 08.10.2010
- Perelman, Mikhail Izrailjevitsj (2000): "Tuberculosis in Russia" i *International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*. vol. 4, nr. 12, s. 1097-1103
- Peterson, D. J. og Eric K. Bielke (2001): "The Reorganization of Russia's Environmental Bureaucracy: Implications and Prospects" i *Post-Soviet Geography and Economics* vol. 24, nr. 1, s 65-76
- Popov, Aleksej A. (2010): "Goszakaz: Igra po-krupnomu" [Offentlige innkjøp: Det store spillet] *Ekho Moskvy* 25.05.2010 Tilgjengelig på www.echo.msk.ru/blog/hirurg/682378-echo/ Lesedato 11.11.2010
- Pravda Severa* 25.09.2007: "Tsjuzjaja krov" [Fremmed blod] Tilgjengelig på: www.pravdasevera.ru/?id=1049241314 Lesedato 05.01.2011
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work* Princeton: Princeton University Press
- Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster
- Ragin, Charles C. (1992): "'Casing' and the Process of Social Inquiry" i Ragin, Charles C & Howard S. Becker (red.) *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press
- Regjeringen, hjemmeside: www.regjeringen.no
- Regnum* 12.09.2007: "Kollektiv protivotuberkuljoznogo dispensera nje soglasen s politikoj Departamenta zdravookhraneniya Arkhangel'skoj oblasti" [Kollegiet ved det regionale tuberkulosesykehuset er ikke enig i politikken til Arkhangel'sk fylkes helsedepartement] Tilgjengelig på: www.regnum.ru/news/883598.html Lesedato: 10.11.2010

- Repstad, Pål (2007): *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Rowe, Lars, Geir Hønneland & Arild Moe (2007): *Evaluering av miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland*. FNI-rapport 7/2007, tilgjengelig på: www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0707.pdf Lesedato 17.02.2010
- Rubin, Herbert J. & Irene S. Rubin (1995): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*, Thousand Oaks: Sage Publications
- Rusnord 10.09.2010 “Revoljutsija vratsjej: Podrobnosti sdelki po pokupke tomografa v Pjervuju gorodskuju bolnitsu Arkhangelska” [Legenes revolusjon: Detaljer om avtalen om kjøp av MR-apparat til Arkhangelsk bys sykehus nr. 1] Tilgjengelig på www.rusnord.ru/2009/1/28365?id=1&pid=28365&y=2011&m=1&d=10 Lesedato 10.11.2010
- Seligman, Adam (1997): *The Problem of Trust*. Princeton: Princeton University Press
- Senter for renere produksjon, Arkhangelsk (2010): “Tsjištoje proizvodstvo kak faktor perekhoda k ustojtsjivomu razvitiju v Arkhangelskoj oblasti” [Renere produksjon som en faktor i overgangen til en bærekraftig utvikling i Arkhangelsk fylke] Resolusjon fra rundebordskonferanse i Arkhangelsk 20. mai 2010. I forfatterens arkiv.
- Senter for renere produksjon, Moskva (2008): “Tsentr tsjistogo proizvodstva i ustojtsjivogo razvitia” [Senter for renere produksjon og bærekraftig utvikling] Brosjyre. I forfatterens arkiv.
- Senter for renere produksjon, Murmansk (2007): “ANO “Tsentr Tsjištoje Proizvodstvo” g. Murmansk” [Organisasjonen Senter for renere produksjon, Murmansk] Powerpointpresentasjon holdt ved møte for RP-rådgivere i Moskva 26.11.2007. I forfatterens arkiv.
- Senter for renere produksjon, Murmansk (2007): “Strategia djejatelnosti organizatsii 2007-2011 gody” [Handlingsstrategi for organisasjonen for perioden 2007-2011] Internt strategidokument. I forfaterens arkiv.
- Senter for renere produksjon, Murmansk (2008): “Kontseptsia Murmanskoj regionalnoj organizatsii Tsjistogo proizvodstva Murmanskoj oblasti: Prognozy i otsenka” [Konsept for den regionale organisasjonen for renere produksjon i Murmansk fylke: Prognoser og evaluering] Powerpointpresentasjon holdt ved møte for RP-rådgivere i Moskva november 2008. I forfatterens arkiv.
- SFT (2000): *Felles kamp mot grenseløs forurensning*. Tilgjengelig på www.klif.no/publikasjoner/internasjonalt/1775/ta1775.pdf Lesedato 02.10.2010
- Shapiro, D., B.H. Sheppard & L. Cheraskin (1992): “Business on a handshake” i *Negotiation Journal*. vol. 8, nr. 4, s. 365-377
- Skedsmo, Pål (2005): *‘Doing Good’ in Murmansk? Civil Society, Ideology and Everyday Practices in a Russian Environmental NGO*. FNI Rapport 14/2005 Tilgjengelig på www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1405.pdf Lesedato 07.08.2010

- Smittskyddsinstitutet (2000): *The Sigtuna Report: Combating Infectious Diseases in the Baltic Sea and Barents Regions*. Tilgjengelig på www.smittskyddsinstitutet.se/upload/Publikationer/Sigtuna.pdf
Lesedato 13.11.2010
- Stake, Robert E. (1978): "The Case Study Method in Social Inquiry" i *Educational Researcher* vol.7, nr. 2, s. 5-8
- Stake, Robert E. (1995) *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Stake, Robert E. & Deborah J. Trumbull (1982) "Naturalistic Generalizations" i *Review Journal of Philosophy and Social Science*. vol. VII, nr. 1-2, s. 1-7
- Sztompka, Piotr (1999): *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tekna (1998a): "Renere produksjon i Nord-Vest Russland" Brev til MD med vedlagte rapporter, datert 17.02.1998. I forfatterens arkiv.
- Tekna (1998b): "Videreføring av renere produksjon-programmet i N-V Russland" Brev til MD, datert 10.11.1998. I forfatterens arkiv
- Tekna (2006): "Det norsk-russiske programmet for renere produksjon. Rapport om virksomheten år 2006" I forfatterens arkiv
- Tekna (2008): "Rapport om prosjektsamarbeidet med Russland" I forfatterens arkiv
- Tekna (2009a): "Årsrapport for 2008. Prosjektsamarbeid med Russland – rapport per prosjekt" I forfatterens arkiv
- Tekna (2009b): "Programmet for renere produksjon og industriell miljøeffektivitet i Nordvest-Russland. Søknad om videreføring av virksomheten for 2009" I forfatterens arkiv
- Tekna (2010a): "Årsrapport for 2009 prosjekt. Programmet for renere produksjon RUS-09/036" I forfatterens arkiv
- Tekna (2010b): "Søknad om støtte til miljøvernprosjekter i Russland 2010. Tiltak innen industriell energiøkonomisering og renere produksjon i Murmansk fylke" I forfatterens arkiv
- Tennberg, Monica (2007): "Trust in International Environmental Cooperation in Northwestern Russia" i *Cooperation and Conflict*. vol. 42, nr. 3, s. 321-335
- Thagaard, Tove (2002): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Tsygankov, Aleksandr (2004): "Strategia perekhoda ekonomiki Rossijskoj Federatsii na ekologitsjeski boljeje tsjistoje proizvodstvo" [Strategi for den russiske føderasjons økonomis overgang til en mer miljøvennlig og renere produksjon] I forfatterens arkiv.
- Tynkkynen, Nina (2008a): *Constructing the Environmental Regime between Russia and Europe. Conditions for social learning*. doktorgradsavhandling levert ved Universitetet i Tampere, tilgjengelig på: <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7268-8.pdf> Lesedato: 12.03.2010

- Tynkkynen, Nina (2008b): "Experiences of environmental cooperation between the Nordic countries and Russia: Lessons learned and the way forward" i Aalto, Pami, Helge Blakkisrud & Hanna Smith (red.) *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*. Brussel: Centre for European Policy Studies
- Uchermann, Arnt (2008): "Helse- og sosialarbeidsprosjekter i Barents-regionen 1999-2008. Finnes det overlappinger? Noen kommentarer." I forfatterens arkiv.
- UD: "Barentssamarbeidet" Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2006/ny-barentsekstra-tatt-fra-eks-barentstop.html?id=88485 Lesedato 15.04.2010
- UD: "Folk-til-folk-samarbeidet i nord" Tilgjengelig på www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/nordomradeportalen/inter nasjonalt-samarbeid/folk-til-folk-samarbeidet-i-nord.html?id=450759 Lesedato: 15.04.2010
- VOZ [WHO] (2000): *Tsjetvjortoje sovjesjtsjanie rukovoditel'ej natsionalnykh programm borby s tuberkuljozom: Ottsjot o sovesjtsjanii VOZ. [Fjerde møte for ledere av nasjonale programmer for bekjempelse av tuberkulose: Rapport fra møte i WHO]* Tilgjengelig på www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0016/120229/E71319R.pdf Lesedato 11.01.2011
- WHO: "Dots" Tilgjengelig på www.who.int/tb/dots/en/ Lesedato 03.01.2011
- Williams, Michele (2001): "In whom we trust: Group membership as an effective context for trust development" i *Academy of Management Review*. vol. 26, nr. 3, 377-396
- Yin, Robert K. (1994): *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications

Liste over respondenter

Listen er inndelt etter case for oversiktens skyld, er alfabetisk etter respondentenes navn og viser deres tittel/rolle ved institusjonen/organisasjonen de er tilknyttet, sted og dato for intervju, samt evt. ytterligere kommunikasjon, når og hvordan denne fant sted.

Case 1: Det grensenære samarbeidet

Aspholm, Paul Eric, forsker ved Bioforsk Jord og Miljø, Svanhovd, koordinator for faglig samarbeid med russiske institusjoner, gjennomført under kjøretur i Aspholms bil i landlige omgivelser, Pasvikdalen, 13.05.2010

Kalske, Tiia Henrika, overingeniør i miljøvernavdelingen ved Fylkesmannen i Finnmark, koordinator for samarbeidsprosjekter med russiske og finske partnere, Barentsinstituttets lokaler i Kirkenes, 10.05.2010

Smirnov, Aleksej Albertovitsj, leder for Murmansk fylkes komité for naturbruk og miljøvern, Smirnovs kontor, komitéens lokaler, Murmansk by, 18.05.2010

Trusova, Marina Grigorjevna, visedirektør for Pasvik zapovednik med ansvar for opplysningsarbeid, zapovednikens administrasjon, Nickel, 17.05.2010

Tsjizjov, Vladimir Jevgenjevitsj, direktør for Pasvik zapovednik, zapovednikens administrasjon, Nickel, 17.05.2010

Wartiainen, Ingvild, daglig leder ved Bioforsk Jord og miljø, Svanhovd, Wartiaimens kontor, Bioforsk, Svanhovd i Pasvikdalen, 11.05.2010

Case 2: Renere produksjon i Nordvest-Russland

Aronsen, Hanne, seniorrådgiver i miljøgiftavdelingen/internasjonale seksjon i Klif, Klifs lokaler på Helsefyr i Oslo, 26.04.2010*

Berthinussen, Ingrid, seniorrådgiver i miljøgiftavdelingen/internasjonale seksjon i Klif, koordinator for russlandsprosjekter, Klifs lokaler på Helsefyr i Oslo, 26.04.2010*

Bjerke, Leiv Leivson, innleid som ekstern konsulent for Tekna, har vært involvert i Renere Produksjon som foreleser og konsulent siden 1995, Teknas lokaler i Oslo, 04.05.2010**

Borgaas, Bjørn, prosjektleder for programmet for renere produksjon i Tekna, Teknas lokaler i Oslo, 04.05.2010** Ytterligere korrespondanse pr. e-post høsten 2010

Kuznetov, Viktor Sergejevitsj, leder for den regionale organisasjonen Renere produksjon i Arkhangelsk fylke (ubetalt verv). Arbeider til daglig

som konsulent ved dumaen i Arkhangelsk fylke. Intervjuet fant sted på Kuznetsovs kontor i fylkesdumaen i Arkhangelsk by, 27.05.2010

Potapov, Aleksej Sergejevitsj, styreleder for den karelske organisasjonen Renere produksjon (ubetalt verv). Arbeider til daglig som leder for en bedrift som installerer miljøvennlige oppvarmingsanlegg for større bygg. Intervjuet fant sted på Potapovs kontor ved nevnte bedrift i Petrozavodsk, 02.06.2010

Tsygankov, Jan Aleksandrovitsj, visedirektør, Senter for renere produksjon i Moskva, senterets lokaler, Moskva, 31.05.2010. Ytterligere korrespondanse pr. e-post høsten 2010

Zjavoronkin, Sergej Nikolaevitsj, styreleder for den regionale organisasjonen Renere produksjon i Murmansk fylke (ubetalt verv). Nå pensjonist, med enkelte oppdrag for WWF Russland. Intervjuet fant sted på kafe Junost i Murmansk, 19.05.2010

Telefonintervju:

Thompson, Jan Torjus, seniorrådgiver i MDs internasjonale avdeling, kort telefonintervju, 28.10.2010

* Aronsen og Berthinussen ble intervjuet samtidig

** Bjerke og Borgaas ble intervjuet samtidig

Case 3: Tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke

Hasler, Torunn, faglig rådgiver for bistand i LHL, prosjektleder fra norsk side. LHLs lokaler i Oslo, 28.04.2010. Ytterligere korrespondanse pr. e-post høsten 2010

Kuznetsova, Nadezjda Fjodorovna, leder for avdelingen for internasjonalt samarbeid ved Arkhangelsk fylkes helsedepartement, avdelingens kontorer, Arkhangelsk by, 25.05.2010

Nikisjova, Jelena Iljinitjina, assisterende overlege for organisatoriske og metodologiske spørsmål – har ansvaret for overvåkning av TB-situasjonen i Arkhangelsk fylke, Nikisjovas kontor, Arkhangelsk regionale tuberkulosepsykehus, 26.05.2010

Nizovtseva, Nina Ivanovna, hjelpefond for tuberkulosepsyke i Arkhangelsk fylke (Ljogkoje dykhanie), leder. Til 2005 overlege og øverste administrativt og medisinsk ansvarlige ved Arkhangelsk regionale tuberkulosepsykehus. Ljogkoje dykhanies kontor i Arkhangelsk by, 22.05.2010

Panasik, Valerij Petrovitsj, koordinator for tuberkulosebekjempelsesprogrammet i fengselshelsevesenet i Arkhangelsk fylke, Jelena Nikisjovas kontor, Arkhangelsk regionale tuberkulosepsykehus, 26.05.2010

Perkhin, Dmitrij Valentinovitsj, overlege og øverste administrativt og medisinsk ansvarlige ved Arkhangelsk regionale tuberkulosesykehus. Overlegens kontor, Arkhangelsk regionale tuberkulosesykehus, Arkhangelsk by, 26.05.2010

Anonym informant, involvert gjennom flere institusjoner, Arkhangelsk by, 22.05.2010

Appendiks

Case 1: Det grensenære samarbeidet

Involverte institusjoner	
Norge	Russland
Bioforsk jord og miljø, Svanhovd	Pasvik zapovednik
Fylkesmannen i Finnmark	Komiteen for utnyttelse av naturressurser og miljøvern i Murmansk fylke

Finansiering: Ulike kilder. Brorparten av finansieringen til prosjektaktiviteter på norsk side og til Bioforsk Svanhovds aktiviteter på russisk side har de siste årene gått over budsjetter forvaltet av MD på vegne av UD. EU-programmer som Interreg og TACIS har også vært viktige finansieringskilder i perioden 2006-2008 i forbindelse med Pasvik-Inari trilaterale park. En del midler kommer også fra Direktoratet for naturforvaltning og Fylkesmannen i Finnmark. I tillegg har Barentssekretariatet i Kirkenes finansiert mindre prosjekter som dreier seg om opplysningsarbeid og naturbasert turisme.

På russisk side finansieres driften av Pasvik zapovednik med overføringer fra MPR, mens kjøp av enkelte tjenester har forekommet fra norsk side. Prosjektaktiviteter finansieres også delvis gjennom ordningene som er nevnt i avsnittet over. Russisk egenfinansiering til prosjektaktiviteter forekommer.

Grunnet mange overlappende prosjekter er det vanskelig å lage en skjematisk samleoversikt over finansieringen for denne casen.

Case 2: Det norsk-russiske programmet for renere produksjon

Involverte institusjoner	
Norge	Russland
Tekna	Senter for renere produksjon i Moskva
Klif	Regionalt senter for renere produksjon i Murmansk fylke
	Regionalt senter for renere produksjon i Arkhangelsk fylke
	Regionalt senter for renere produksjon i republikken Karelen

Finansiering: Midler fra UD forvaltet av MD. Årlige søknader om midler fra Tekna til MD har siden 2008 gjennomgått faglig vurdering ved Klif. Før dette var SFT prosjekteier og søkte om midler fra MD. Finansieringen har variert fra år til år, og har siden den nådde toppen i 1996 med 12 millioner bevilget over statsbudsjettet. Senere skulle finansieringen stabilisere seg på et langt lavere nivå, og fra og med 2008 ble den trappet ned mot programmets avslutning i 2010:

År	Omsøkt	Innvilget	Innvilget %
2001	10 800 000	5 000 000	46%
--	--	--	--
2004	6 200 000	N/A	N/A
2005	4 700 000	N/A	N/A
2006	5 000 000	3 000 000	60 %
2007	4 900 000	3 300 000	67 %
2008	3 700 000	2 000 000	54 %
2009	2 300 000	1 150 000	50 %
2010	2 300 000	1 450 000	63 %

(Basert på tall fra Bjørn Borgaas, Tekna.)

Opplæringsprogrammets faser:*

- Fase 1: Deltakeren får en innføring i metodikken, bedriften deltakeren kommer fra får oppfølging og råd fra en sertifisert RP-rådgiver, deltakeren utarbeider en skisse til et selvstendig RP-prosjekt, før en avsluttende eksamen.
- Fase 2: Et kurs i utarbeiding, ledelse og finansiering av større miljøprosjekter.
- Fase 3: Introduksjonskurs og rådgivning knyttet til internasjonale miljøstyringssystemer som ISO14001 og EMAS

Prosjektkategorier:*

Prosjektene som utarbeides innenfor programmet deles inn i tre kategorier, etter gjennomføringskostnad, investeringsomfang, tilbakebetalingstid og miljøeffekt.

- Kategori A omfatter enkle prosjekter med tiltak som kan gjennomføres uten ekstern finansiering.
- Kategori B omfatter prosjekter som krever finansiering opp til 350'000 euro, med en tilbakebetalingstid på under tre år. Disse rammene er definert av NEFCOs fond for renere produksjon.
- Kategori C er tyngre prosjekter med større behov for finansiering og lengre tilbakebetalingstid.

* Baserer seg på redegjørelsen i Tekna (2006): "Det norsk-russiske programmet for renere produksjon. Rapport om virksomheten år 2006"

Case 3: Tuberkulosebekjempelse i Arkhangelsk fylke

Involverte institusjoner	
Norge	Russland
LHL	Arkhangelsk regionale tuberkulosesykehus
	Arkhangelsk fylkes helseministerium
	Lokalt hjelpefond for pasienter med tuberkulose: Ljogkoje dykhanie
	Fengselshelsevesenet i Arkhangelsk fylke

Finansiering: UD-midler forvaltet av HOD (>45%) tildelt etter årlige søknader, prosjekt nr. Y9710, TV-aksjonsmidler fra Atlas-alliansen (>45%). Annen finansiering kom fra LHLs eget budsjett, Inger og Finn Lies Fond og Folkehelseinstituttet. Oversikten under viser kun de midlene som omfattes av LHLs samarbeid.

Year	LHL – MOH	LHL – own funding	LHL-Atlas	INFIL	NIPH**	Total
1998	782 000	5000	0	0	0	787 000
1999	1 000 000	450 000	0	0	0	1 450 000
2000	1 490 000	100 000	0	0	0	1 590 000
2001	2 500 000	50 000	0	0	0	2 550 000
2002	2 000 000	250 000	0	0	0	2 250 000
2003	2 100 000*	0	2 875 000	0		3 975 000
2004	1 335 000	0	1 960 000	0	150000	3 445 000
2005	1 200 000		2 000 000	245000	0	3 445 000
2006	422 000	500000	1 580 000	0	0	2 502 000
2007	600 000	0	1 81 2000	0	121000	2 533 000
2008		0	1 860 799	245000	60000	2 165 799
2009	400000	0	1 850 000			2 250 000
total	13 829 000	1 355 000	13 937 799	490 000	320255	28 932 054
Grandtotal	28 932 054					total

(fra: LHL: “Resultater fra samarbeidet med Arkhangelsk tuberkulose-program og norske partnere 1998-2009”)

MOH: Ministry of Health, Helse og omsorgsdepartementet (HOD)

INFIL: Inger og Finn Lies Fond

NIPH: Norwegian Institute of Public Health, Folkehelseinstituttet

Overordnet mål for prosjekt Y9710 (HOD-midlene):

1. Diagnostisere minst 70% av alle smittsomme tilfeller i Arkhangelsk fylke,
2. Behandle effektivt minst 85% av disse,
3. Stoppe videre utvikling og spredning av antibiotikaresistent tuberkulose

Samarbeidsprosjektets faser:*

Fase 1: Omlegging til nytt system (1997-2001)

- Medikamenter: Arkhangelsk siden 1999 vært nesten selvforsynt med 1.linjemedikamenter til behandling av vanlig TB
- Opplæring av helsepersonell iht. ny modell
- Laboratorietjenesten styrkes, kvaliteten på diagnostikken økes
- Desentralisert (ambulatorisk) og standardisert behandling → behov for færre sengeplasser
- Det regionale tuberkulosepsykhuset som administrativt og faglig sentrum for programmet. Opplæring og oppfølging underlagt denne institusjonen.

Fase 2: Håndtere MDR-TB (2002-2005)

- Medikamenter: Skaffet godkjenning for kjøp av subsidierte MDR-TB medisiner gjennom GLC 2003, norsk finansiering til behandling av 100 MDR-TB-pasienter og GFATM -finansiering til behandling av 870 MDR-TB-pasienter 2005
- Opplæring fortsetter
- Diagnostikk: kvalitet på resistentesting økes
- Behandling: Redusere frafall ved behandling.
- Meldesystem: Kartlegge omfang, og dermed medisinerbehov → planlegge bestilling
- Infeksjonskontroll: Bedre administrative rutiner, mer fokus på sikkerhet for personalet

Fase 3: (Arkhangelsk som modell 2006-)

- Videreutvikle meldingssystem som inkluderer MDR-TB og er i samsvar med WHO's retningslinjer, men tilpasset russiske forhold
- Bedre behandlingsresultater gjennom lavere andel avbrutt behandling takket være: videreutvikling av sosialt støtteprogram, informasjonsarbeid rettet mot pasientene, opplæring i kommunikasjon med pasienter for helsepersonell

* Retrospektivt. Prosjektene var ikke planlagt som et helhetlig program fra begynnelsen av. Denne framstillingen er basert på LHL: "Resultater fra samarbeidet mellom Arkhangelsk TB-program", og er noe forenklet.

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
Website: www.fni.no**