

Nord-Norge 2030

Civita-prosjekt for Agenda Nord

Leverert 31. oktober 2016

INTRODUKSJON

Agenda Nord-Norge har bedt Civita om innspill til et veikart for økt verdiskaping i Nord-Norge frem mot i 2030. Innspillene skal legges frem på en årlig samling Agenda Nord-Norge gjennomfører i Alta 7.-8. november 2016. I dette notatet ser vi på styrker, svakheter, muligheter og trusler for Nord-Norge frem mot 2030.

Vårt utgangspunkt har vært at Nord-Norge økonomisk sett er regulert og politisert på en slik måte at store marginer i næringslivet går tapt, og at det er skapt en eksternt avhengighetskultur i denne delen av landet som kan virke hemmende på en rasjonell markedsøkonomisk utvikling.

I dette notatet ser vi på hvordan denne offentlige avhengighetskulturen kan brytes, til fordel for utviklingen av en intern regional mulighetskultur, basert på kunnskap og kompetanse i en mer markedsrettet kontekst hvor rammebetingelsene for landsdelens vekst i langt større grad defineres globalt enn nasjonalt.

Mulighetene for dette ligger godt til rette nå, med befolkningsvekst og netto innflytting til Nord-Norge, vekst i tradisjonelle og nye næringer som fiske, fiskeoppdrett og akvakultur, olje & gass og turisme.

NORD-NORGE I 2030

Nordland, Troms og Finnmark er samlet i Region Nord-Norge. I likhet med de fire øvrige norske regionene, har Region Nord-Norge egen regionalforsamling med utstrakt selvstyre og beskatningsrett, og deltar i en rekke interregionale samarbeidsstrukturer og nettverk i EU.

Nasjonal transportplan er erstattet av Transportplan for Nord-Norge (TPNN) og Barents Euro-Arctic Pan-European Transport Area (BEATA), hvor land-, luft- og sjøtransport er funksjonelt integrert i Barentsregionen. Nord-Norgebanen er under bygging for høyhastighetstog.

Regionen har to universitetssentra (Bodø og Tromsø) og ett interregionalt universitet med sentrum i Kirkenes-Murmansk. Dette er etablert under Barents-samarbeidet og delvis finansiert av EUs forsknings-, innovasjons- og utdanningsprogram Horizon 2030 High North.

Nord-Norge er Norges største eksportør av olje- og gass, akvakulturprodukter, -teknologi og -tjenester, og landets fremste turistdestinasjon for opplevelsesreiser. Region Nord har Europas beste forskningsmiljøer på bærekraftig industriell utvikling i arktiske strøk.

Nord-Norge er en region som helt siden de første årene etter den andre verdenskrig er blitt særbehandlet med forskjellige former for offentlige støtteordninger. Årsaken til dette er en gjennomgående svakere næringsutvikling enn ellers i landet, befolkningsmessig stagnasjon og at Nord-Norge har vært strategisk viktig i et forsvars- og sikkerhetspolitisk perspektiv.

Vi har lagt disse kjennetegnene til grunn for arbeidet med dette prosjektet og tatt utgangspunkt i følgende spørsmål:

- Hva har skjedd i Nord-Norge med hensyn til makroøkonomisk utvikling de siste femti årene?
- Hvordan er næringslivet organisert, med spesiell vekt på reguleringer av fiske og oppdrett?
- Hva betyr olje- og gassektoren for en fremtidig industriell utvikling?
- Hvilke politiske rammebetingelser er knyttet til nasjonalstatlig og internasjonal politikk for næringsutvikling?
- Hva er behovet for fylkeskommunale og kommunale reformer?
- Hva skjer innen skole, utdanning, kunnskaps- og kompetanseoppbygging?
- Hvilken rolle spiller en nasjonalstatlig og internasjonal sikkerhetspolitikk for regionen?

Selv om det er merkbare variasjoner innad i en så stor region med så få mennesker og spredt bosetning, ser vi et generelt mønster hvor hvert av de tre fylkene fremstår med hver sine fortrinn: Nordland er tradisjonelt et sterkt industrifylke, Troms er med sitt universitet et sentrum i kunnskaps- og kompetanseoppbyggingen i regionen, mens Finnmark og havområdene utenfor er rike på naturressurser.

Et mål for fremtiden må være å utnytte disse komparative fortrinnene i en mer helhetlig nærings- og samfunnsutvikling for Nord-Norge som én integrert region med utstrakt samarbeid på tvers av nasjonalstatlige grenser innenfor Barents-samarbeidet og lignende funksjonelt baserte samarbeidsrelasjoner.

Territorielle grenser og en tradisjonell nord-sør-akse basert på en politisk sentrum-periferi-logikk innenfor den norske nasjonalstatens politiske og administrative myndighetsområde, må erstattes og/eller komplementeres med en funksjonell øst-vest-akse hvor det er bo- og arbeidsmarkeder, næringsøkonomiske behov, kunnskapsutvikling og folks velferd som legges til grunn for den politiske og administrative organiseringen og ikke territorielt baserte styringsnivåer.

De tre fylkene er blant Norges vakreste og mest utfordrende når det gjelder natur, med store muligheter for å utvikle en fremtidsrettet opplevelsesturisme. Vi ser få utfordringer i å kombinere dette med en målrettet utvikling av industrien i Nord-Norge. Det samme gjelder utnyttelsen av naturressursene, særlig de fornybare ressursene som er knyttet til fiske og sjømatindustrien gjennom ny akvakulturteknologi og akvakulturtjenester.

Det har i flere tiår vært gjennomført en rekke utredninger som har sett på potensialet for og konsekvensene av en utbygging av petroleumsnæringen i Nord-Norge. De siste årene har dette også manifestert seg i konkrete tiltak og prosjekter, mot store protester fra spesielt fiskeri- og miljøverminteresser i og utenfor regionen.

På 1970-tallet var stridsspørsmålet om det kunne bores nord for 62. breddegrad, på 1990 tallet ble fokuset rettet mot Lofoten, mens Barentshavet kom til på 2000-tallet. I dag knyttes disse protestene også til utfordringer med lavere priser i petroleumsnæringen, og fremveksten av alternative energikilder som kan skape utfordringer i forhold til lønnsomhet ved utvinningen av olje og gass i nordområdene.



Vår konklusjon er likevel at skal det kunne dannes et godt grunnlag for en bærekraftig industriell utvikling i Nord-Norge, med vekt på kunnskap og kompetanse, må norsk olje- og gassnæring få muligheten til å lete etter nye forekomster i denne regionen. Dessuten må det legges til rette for utvinning gjennom utbyggingen av en god infrastruktur gjennom offentlig-privat samarbeid, som også kan legge grunnlaget for en bærekraftig akvakultur- og turistindustri.

De politiske utfordringene ved en utviklingen av Nord-Norge som en bærekraftig nærings- og kunnskapsregion, ble påpekt allerede på midten av 1970-tallet av Torild Skard i boken *Det er Oslo som ligger avsides: Glimt fra en reise i norsk utkantpolitikk*.

Her viste hun for det første at de beslutningene som i fremtiden kommer til å avgjøre Nord-Norges skjebne, i stor grad blir fattet langt borte fra landsdelens private næringsliv og offentlige forvaltning, uten grunnlag i kjennskap til lokale forhold og komparative fortrinn: «Hvem er det som bestemmer? Filetproduksjonen avgjør firmaet Aarsæther – enten det nå får eller ikke får støtte fra Fiskeridepartementet. Veien bygges av fylkesutvalget etter prioritering av Finnmark fylkesting, eventuelt med støtte fra staten, og havneinnseilingen utbedres av Statens Havnevesen, også etter prioritering av fylkestinget» (Skard 1974:53). For det andre at beslutningene blir tatt sektorvis: «Man vurderer veien for seg og fryseskaper for seg og innseilingen for seg – hver gang i konkurranse med veier og fryseskaper og innseilinger andre steder, men ikke i sammenheng med den totale situasjonen» (Skard 1974:53).

STYRKER, SVAKHETER, MULIGHETER OG TRUSLER

Lite har endret seg siden den gangen. For å bryte den offentlige fjernstyringen og statlige sektoriseringen av politikken overfor de tre nordligste fylkene, må Nord-Norge som én region gis større grad av regionalt selvstyre når det gjelder utviklingen av næringslivet, kunnskaps- og kompetansepoltikken og forvaltningen av naturressursene. Dette betyr at den nasjonalstatlige sektortenkningen må erstattes med en overgripende tilnærming, der sektor og styringsnivå blir underordnet behovet for å utnytte regionens interne ressurser og muligheter til å utvikle seg på egne vilkår og med sine komparative fortrinn tilpasset en global markedsøkonomi (se tabell 1).

TABELL 1. SWOT-ANALYSE FOR NORD-NORGE 2030

	STYRKER	SVAKHETER
INTERNE	Rik på naturressurser, fisk, akvakultur, olje & gass, mineraler Industriell kultur, eksportrettede næringer historisk og i dag Unike naturopplevelser med godt omdømme Målrettet og spesialisert forskning og utvikling Ledig arbeidskraft Åpent folkeferd	Ressurs- og konjunkturavhengig og lav bearbeidingsverdi Mangler kompetanse og endogen investeringsmiljø Konjunktur- og valutaavhengig, krever investeringer Kvalitetsutfordringer i grunn- og videregående skole Høyt utdannede går til offentlig sektor Offentlig avhengighetskultur, helseutfordringer
	MULIGHETER	TRUSLER
EKSTERNE	Grenseoverskridende samarbeid i Barentsregionen Forsvars- og sikkerhetspolitisk viktig for Norge og NATO EU har utviklet en nordområdestrategi Generell internasjonal interesse Kommune- og regionreform med større lokalt ansvar Varmere klima kan gi nye muligheter	Manglende forpliktende samarbeid og styringsstruktur Høy risiko for endringer i internasjonale relasjoner Manglende innflytelse på politiske beslutninger Importert vekst gjennom eksternt kapital og kompetanse Avhengighetskultur og nasjonalstatlig styring Usikkerhet om klimaendringer og deres konsekvenser

REGIONALT SELVSTYRE OG EUROPEISK INTEGRASJON

VÅR VISJON FOR 2030: Nordland, Troms og Finnmark er samlet i Region Nord-Norge. I likhet med de fire øvrige norske regionene, har Region Nord-Norge egen regionalforsamling med utstrakt selvstyre og beskatningsrett, og deltar i en rekke interregionale samarbeidsstrukturer og nettverk i EU.

Regjeringen Solberg la i april i år frem en stortingsmelding om behovet for større og mer funksjonelle regioner. Disse skal få et tydeligere ansvar for samfunnsutviklingen og bedre samordningen mellom kommunene, det nye regionale nivået og staten. Dette gjelder spesielt innen samferdsel, kulturminnevern, kultur, næringsutvikling og friluftsliv.

Regjeringen vil ha om lag ti regioner, som skal sikre en mer effektiv samhandling mellom region og stat. Regjeringen vil i den sammenheng også gjennomgå de statlige regioninndelingene, som i dag er svært fragmenterte og kun i svært få tilfeller følge de samme territorielle grensene.

Vi mener at regionreformen bør gå langt lenger og sikre et reelt regionalt selvstyre i Norge gjennom etableringen av fem større regioner: Øst-, Sør-, Vest-, Midt- og Nord-Norge. Dette vil kreve at Stortinget og regjeringen er villige til å avgi makt til et lavere styringsnivå, noe som selvsagt må gjennomføres over lengre tid, men 2030 er en realistisk tidshorisont i så henseende.

Utfordringen er at en eventuell Region Nord-Norge også må være moden for en slik maktoverføring, og etablere politiske institusjoner til å håndtere dette. Allerede i dag kjennetegnes kommunene i Nord-Norge av at de har færre bundne kostnader enn tilfellet er ellers i landet. Det vil si at de har større grad av frie disponible midler enn andre kommuner, men har kanskje ikke vært pågående nok til å utnytte dette til eget beste.

Vi ser også for oss at et mer selvstyrt Nord-Norge bør kunne analysere og utnytte sine styrker og muligheter innenfor dagens EØS-avtale og et mulig tettere europeisk samarbeid i fremtiden. EU arbeider med å utvikle et euroarktisk samarbeid hvor tanken er å utvide det mentale bildet og handlingsrommet som nasjonalstatlige grenser har skapt, og søke muligheter og markeder i langt større grad på egne premisser.

Med en tiendedel av Norges befolkning, enorme naturressurser og lange tradisjoner for grenseoverskridende samarbeid og internasjonal handel, er det ingen grunn til at Nord-Norges fremtidige utvikling skal være avhengig av nasjonale politiske prioriteringer på Stortinget og regjeringens mer og mer sektorstyrte politikk.

I Kommunal Rapports årlige kommunebarometer kommer nesten alltid de tre nordligste fylkene dårligst ut når det gjelder kommunale tjenester. I 2015 var ingen av de 50 best rangerte kommunene i Norge nordnorske, mens samtlige av de 10 dårligst rangerte kommunene var det. Slik har det vært i mange år, og tiden er derfor moden for å tenke nytt og annerledes om det kommunale og fylkeskommunale selvstyret i Norge. Ikke i retning av mer enhetlig tenkning og sentralisering, men motsatt: en aksept for at behovene er forskjellige ulike steder i landet, og at de beste løsningene antagelig finnes lokalt. Men da må også kommunene og fylkeskommunene i nord endre fokus fra å la seg styre av territorielle grenser og styringsstrukturer, til funksjonelle behov for å etablere gode og lokalt tilpassede tjenester som kan skape vekst og utvikling i en ressurssterk landsdel.



TRANSPORTPLAN FOR NORD-NORGE OG BARENTSREGIONEN

VÅR VISJON FOR 2030: Nasjonal transportplan er erstattet av Transportplan for Nord-Norge (TPNN) og Barents Euro-Arctic Pan-European Transport Area (BEATA), hvor land-, luft- og sjøtransport er funksjonelt integrert i Barentsregionen. Nord-Norgebanen er under bygging for høyhastighetstog.

Det staten kan bidra med – gjerne i samarbeid med statlige myndigheter i nabolandene og EU – er å utvikle en funksjonelt integrert infrastruktur på regionens egne premisser. Det betyr at Nord-Norge ikke skal inngå i Nasjonal transportplan, men få sin egen regionale transportplan som også kobles til det grenseoverskridende samarbeidet over land, luft og sjø i Barentsregionen.

Som Torild Skard skrev på 1970-tallet er Nord-Norges infrastrukturutvikling fremdeles langt på vei definert av utenforstående aktører, mens det som må til er en langt sterkere styring av transportpolitikken og plan- og bygningsloven med utgangspunkt i lokale/regionale aktørers behov. Gitt at disse i stor grad er knyttet til eksport av råvarer fra regionen og ut i verden, primært til de europeiske markedene, må det også være den ekstrastatlige dimensjonen som legges til grunn når nye infrastrukturprosjekter planlegges.

Dette er ikke tilfelle i dagens Nasjonale transportplan, som heller ikke er sektorovergripende nok. Derved blir infrastrukturutviklingen i Nord-Norge fragmentarisk og dysfunksjonell for en region som i fremtiden antagelig vil bli langt mer avhengig av markeder utenfor enn i Norge. Bra veier, havner, jernbane og flyplasser kan bidra til å binde Region Nord-Norge og Barentsregionen bedre sammen, og styrke næringsutviklingen og bo- og arbeidsmarkedet i regionen. Men da må det et helt nytt tankesett til i de respektive transportmyndighetene.

KUNNSKAP KJENNER INGEN GRENSER

VÅR VISJON FOR 2030: Regionen har to universitetssentra (Bodø og Tromsø) og ett interregionalt universitet med sentrum i Kirkenes-Murmansk. Dette er etablert under Barents-samarbeidet og delvis finansiert av EUs forsknings-, innovasjons- og utdanningsprogram Horizon 2030 High North.

God infrastruktur er ikke viktig bare for den økonomiske konkurransedyktigheten til en region, men også for kunnskapsutviklingen og innovasjonsgraden. Det er i dag en selvfølge at all informasjons- og kommunikasjonsteknologi er utviklet på høyeste nivå enten i offentlig eller privat regi. Men selv med mulighetene for å kommunisere med mennesker uavhengig av fysisk tilstedeværelse, er den menneskelige kontakten også viktig for samfunnsutviklingen – ikke minst når vi snakker om forskning og utvikling og høyere utdanning.

Nord-Norge har i dag to universitetssentra, men bør også arbeide for å etablere et transnasjonalt universitet innenfor Barentsregionen. Vi foreslår et slikt universitet med hovedsete i Kirkenes-Murmansk, og satellitter spredt utover regionen. Samtidig vil vi oppmuntre de eksisterende universitetene til å søke grenseoverskridende samarbeid med lignende institusjoner i andre land, og i større grad enn i dag benytte seg av de mulighetene som finnes i EUs program Horizon 2020. (NB! Horizon 2030 High North er et imaginært program).

EKSPORT- OG EKSPERT-REGIONEN

VÅR VISJON FOR 2030: Nord-Norge er Norges største eksportør av olje- og gass, akvakulturprodukter, -teknologi og -tjenester, og landets fremste turistdestinasjon for opplevelsesreiser. Region Nord har Europas beste forskningsmiljøer på bærekraftig industriell utvikling i arktiske strøk.

I forbindelse med den 23. konsesjonsrunden for tildeling av leteareal for petroleumsvirksomhet utenfor norskekysten i mai i år, sa olje- og energiminister Tord Lien fra Fremskrittspartiet at – i dag starter et nytt kapittel i norsk petroleumsvirksomhet. For første gang på over 20 år skal vi utforske helt nye leteområder. Dette vil være med på å legge grunnlaget for lønnsomme arbeidsplasser og bidra til vekst og verdiskaping i Norge. Nå er det Nord-Norges tur til å skrive de neste kapitlene i det norske petroleumseventyret.

Dersom produksjonen på norsk sokkel skal opprettholdes på et relativt stabilt og høyt nivå frem mot 2030, må eksisterende funn som Johan Castberg i Barentshavet, bygges ut og settes i produksjon. I tillegg må nye felt knyttes til eksisterende, og arbeidet med å finne frem til varige kostnadsreduksjoner i næringen lykkes.

Det er i Nord-Norge at de store gjenværende uoppdagede olje- og gassressursene befinner seg. Kun en tredjedel av gassressursene på norsk sokkel er i dag utvunnet, og over halvparten av de resterende gassressursene forventes å være i Barentshavet. Derfor er også Barentshavet og en aktiv nordområdepolitikk viktig for EU. Norge er en strategisk samarbeidspartner med EU på energiområdet. EU ser på Norge som en viktig gassprodusent, fordi norsk gass er nær markedet med et lavt karbonavtrykk og fordi norske gassleveranser bidrar til å opprettholde en tilstrekkelig forsyningssikkerhet etter hvert som den innenlandske gassproduksjonen faller i viktige EU-land. Dette gir også et godt grunnlag for at Region Nord-Norge utmeisler sin egen strategi overfor Europa og EU.

Vi står foran en stor og fremtidsrettet industribygging og næringsutvikling i Nord-Norge, som omfatter mange fremtidsrettede vekstnæringer. Petroleumssektoren flytter nordover, mineralindustrien har fått nye rammevilkår og nye ressurser kartlegges. Vekstpotensialet i sjømatnæringen og akvakulturteknologien og –kompetansen ligger i Nord-Norge. Det samme gjelder fornybar kraft, som kan realiseres dersom nytt forbruk manifesteres og linjenettet tilrettelegges. Og ikke minst i turistnæringen. Her har det vært en formidabel vekst de siste årene, ikke minst fra markeder utenfor Norge og Europa.

Som Menon Economics konkluderer i sin rapport *Nord-Norge i verdensklasse*, finnes det et imponerende mulighetsrom for langsiktig næringsutvikling i Nord-Norge. Ved å kombinere naturressurser, kompetanse og investeringsvillig kapital, er det mulig å akselerere en allerede positiv utvikling. Men det krever en bedre og mer helhetlig satsning på turismen, at det gis nye konsesjoner for oppdrett av fisk og utnyttelse av akvakulturressursene, og at det åpnes nye områder for leting etter olje og gass i nord. Samtidig mener vi at det også må omfattende politiske og administrative endringer til i de nasjonalstatlige rammebetingelsene for Nord-Norge som region – de må få langt mer politisk selvstyre enn tilfellet er i dag.

LITTERATUR

Agenda Nord-Norge (2014): Nord-Norge i verdensklasse. En mulighetsstudie.

Arbeidstilsynet (2016): *Trekk ved sysselsetting og arbeidsmiljø – Nord-Norge i tall*. Arbeidstilsynet Kompass Tema nr. 6 2016.

Berg Nilssen, Inge (2013): *Nasjonal industribygging i nord – kompetanse og infrastruktur er nøkkelen*. Norut Alta 2013:1001.

Diez, Jan og Anne Solheim (2013): *Perspektiver på nord-norsk vekst: Fire framtidbilder om næringsutviklingen i 2030*. Oslo: Dietz Foresight og iPax.

Grünfeld, Leo A. og Eirik Pedersen (2015): *Nord-Norge i verdensklasse. En mulighetsstudie*.

Hofstad, Hege og Gro Sandkjær Hanssen (2015): *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17.

Innovasjon Norge (2014): *Turistundersøkelsen*. Oslo: Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge (2016): «Tjenesteeksporten i 1. kvartal 2016».

Jense, Vidar (2010): *Deskriptiv analyse – næringer og samfunn i området knyttet til forvaltningsplanen. Underlagsrapport for oppdateringen av den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet – Lofoten (HFBL)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

KonKraft (2016): *Klima – norsk sokkel i endring*. KonKraftrapport 2016-2. Menon Business Economics og KunnskapsParken Bodø.

Meld. St. 22 (2015-2016): *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Oslo: Kommunal- moderniseringsdepartementet.

Regjeringen (2016): «Tildeling av leteareal i 23. konsesjonsrunde». Pressemelding fra Olje- og energidepartementet. Laster ned 18.10.2016: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/23.-konsesjonsrunde-tildeling/id2500924/>.

Statistisk sentralbyrå (2016): «Utenrikshandel med varer, september 2016, foreløpige tall»

Svane Mellbye, Christian, Ida Bentsdal Amble og Sveinung Fjose (2015): *Eksport fra norske regioner – et regionalt perspektiv på norsk eksportvirksomhet*. Menon-Publikasjon Nr. 9/2015.

Svane Mellbye, Christian Marcus Gjems Theie og Leo Andreas Grünfeld (2016): *Omfang og betydning av handel med tjenester for Norge – med særlig fokus på TISA-avtalen*. Oslo: Menon Economics publikasjon nr. XX/2016.

Utenriksdepartementet (2014): *Nordkloden. Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Aasjord Bente (2016): «Nord og ned». Klassekampen 26. april 2016.