

VEKSTKRAFT I NORD

Utviklingsperspektiver for Nord-Norge i lys av seks nyere stortingsmeldinger og offentlige utredninger



Del I Samlet vurdering og forslag til prioriteringer

Forord

NHO Troms og Troms fylkeskommune har engasjert Anupa og samarbeidspartnere til å utføre et oppdrag kalt «Vekstkraft Nord». Oppdraget har omfattet to hovedarbeidsoppgaver:

1. Gi en kort sammenstilling av seks meldinger og utredninger som er lagt fram i det siste og se spesielt på nordnorske muligheter og utfordringer.
2. På denne bakgrunn komme med forslag til aktuelle prioriteringer og mulige tiltak som bør følges opp fra nordnorsk side.

Den foreliggende rapporten er et resultat av dette oppdraget. Vi gir her en samlet vurdering som dekker begge de to delene av mandatet. Vi har også laget en tilhørende delrapport, der vi går nærmere inn på de enkelte dokumentene.

Oversikten nedenfor viser de fire stortingsmeldingene og de to offentlige utredningene som er lagt til grunn for arbeidet:

- St.meld. nr. 30 (2004-2005) Muligheter og utfordringer i nord
- St.meld. nr. 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken
- St.meld. nr. 20 (2004-2005) Vilje til forskning
- St.meld. nr. 19 (2004-2005) Marin næringsutvikling. Den blå åker
- NOU 2004: 19 Livskraftige distrikter og regioner
- NOU 2005: 4 Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus

Sistnevnte utredning er tatt med etter at arbeidet startet opp og har sin bakgrunn i et forslag til en høringsuttalelse som er utarbeidet av Anupa for Landsdelsutvalget.

I løpet av prosessen er det mottatt synspunkter og tilbakemeldinger fra oppdragsgiverne representert ved Arne Eidsmo i NHO Troms og Stein Ovesen i Troms fylkeskommune.

Arbeidet er utført av Tore Andreassen, Peter Arbo og Sverre Høifødt.

Vi takker for et spennende og interessant oppdrag.

Tromsø, 14.10.05

Innhold

1	INNLEDNING	4
2	DOKUMENTENES HOVEDINNHOLD	6
2.1	BAKTEPPET	6
2.2	STRATEGISKE GREP	9
3	BETYDNINGEN FOR NORD-NORGE	15
3.1	PROBLEMET NORD-NORGE	15
3.2	EN BRYTNINGSTID	16
3.3	GIR MELDINGENE SVAR?	19
4	FORSLAG TIL PRIORITERINGER	21
4.1	SATSINGER I LANDSDELEN	21
4.2	KRAV TIL NASJONALE MYNDIGHETER.....	25

Del II er trykt som et eget vedlegg.

1 Innledning

Hva er poenget med å ta for seg offentlige meldinger og utredninger? Og hvorfor gjøre dette midt i en overgangsfase, hvor den sittende regjering er på vei ut og en ny snart vil ta over?

Prosjektets begrunnelse

Vårt korte svar er at offentlig politikk alltid har vært viktig for Nord-Norge. Landsdelen er i høy grad blitt formet gjennom tidligere tiders politiske beslutninger. Nord-Norge befinner seg også i dag i en brytningstid, der de politiske veivalgene vil komme til å få stor betydning for landsdelens videre utvikling. Det er derfor all grunn til å rette søkelyset mot de perspektivene og retningslinjene som trekkes opp i nasjonale politiske dokumenter. Hvordan blir det på sentralt nivå lagt til rette for regional utvikling? Får Nord-Norge noen spesiell oppmerksomhet? Er det noen tyngde og kraft i de forslagene som fremmes? Hvilke bud blir gitt for landsdelens framtid?

Samtidig er inngangen til en ny stortingsperiode en god anledning til å gjøre opp status. Partiene og deres fremste representanter har drevet en aktiv valgkamp. Mange løfter er blitt gitt. Vi vet at det nye Stortinget vil få en endret sammensetning. Det vil komme nye ministre som skal inn i ledelsen av de forskjellige departementene. Uansett hvilken regjering som overtar, vil den ha behov for å klargjøre sitt ståsted og stake ut sin egen kurs. I denne situasjonen er det ekstra viktig at regionale krav og forventninger blir formulert, slik at de kan danne premisser for nasjonal politikktutforming og legge et grunnlag for nye initiativ på regional basis.

De utvalgte dokumentene

Vi har i den foreliggende rapporten tatt utgangspunkt i fire stortingsmeldinger og to offentlige utredninger. Utvalget er gjort av oppdragsgiverne. Det som er felles for dokumentene, er at de alle tar for seg strategiske politikkområder av stor relevans for nærings- og samfunnsutviklingen i Nord-Norge. Dessuten er de alle forholdsvis nye. Det vil si at de er lagt fram i løpet av det siste året. Det er likevel en viktig forskjell på dokumentene. Stortingsmeldinger og offentlige utredninger har ulik status og hensikt. Denne forskjellen kan det være grunn til å presisere med en gang:

En stortingsmelding er et dokument som Stortinget får fra regjeringen. Det er en melding om ulike sider ved statlig virksomhet eller om planer som regjeringen tenker å sette i verk. Noen stortingsmeldinger er rituelle avrapporteringer - f.eks. årsmeldinger fra statlige bedrifter og etater eller meldinger om Norges deltakelse i ulike former for internasjonalt samarbeid. Andre har mer karakter av policy-dokumenter, som peker på utfordringer og muligheter, klargjør målsettinger, trekker opp retningslinjer og angir konkrete tiltak. Når regjeringen fremmer en stortingsmelding, kan det være fordi den er blitt pålagt å gi en tilbakemelding eller fordi den selv ønsker å få drøftet og konfirmert politiske veivalg i Stortinget. Hvis den f.eks. ønsker å trekke tilbake en proposisjon, skjer dette i form av en stortingsmelding.

En offentlig utredning (NOU) er et arbeid som er utført av en kommisjon eller et utvalg nedsatt av regjering eller departement. Det kan dreie seg om rene ekspertutvalg eller utvalg med en bredere deltakelse fra politiske partier og interesseorganisasjoner. En NOU vil i mange tilfeller danne et forarbeid til en stortingsmelding eller en proposisjon. Mens en

stortingsmelding tilkjennegir regjeringens syn og vanligvis er blitt til gjennom flere runder av forhandlinger mellom de berørte departementene, representerer en offentlig utredning deltakernes oppfatninger og vurderinger. Den kan inneholde dissenser og avvikende merknader. Utredningene gir bakgrunnsanalyser, oversikter og innspill som skal styrke det politiske beslutningsgrunnlaget, men som ikke forplikter regjeringen. Til forskjell fra en stortingsmelding, sendes en NOU normalt ut på bred høring.

Vi har i løpet av arbeidet blitt klar over at flere andre meldinger og utredninger godt kunne ha vært inkludert. Ett eksempel er stortingsmeldingen om kulturbasert næringsutvikling (St.meld. nr.22 (2004-2005) Kultur og næring). Vi har også innsett at prosjektet ville ha blitt mer konsistent om vi hadde avgrenset oss og kun behandlet stortingsmeldinger. Dermed hadde alle dokumentene vært uttrykk for offisiell norsk politikk. Vi mener likevel at det utvalget som er gjort, dekker sentrale politikkkfelt. Ved å ta med offentlige utredninger, får vi også fram en del vesentlige kontraster. Ellers har vi prøvd å henvise til andre dokumenter der vi finner det relevant. Så selv om de ikke har fått noen egen omtale på linje med de utvalgte meldingene og utredningene, trekker vi veksler på og refererer til et bredere spekter av dokumenter underveis.

To deler

Vår rapportering består av to deler: I denne første delen sammenfatter vi hovedbudskapet i de utvalgte meldingene og utredningene, drøfter deres betydning for Nord-Norge og søker å identifisere mulige tilsvarende eller satsinger som peker seg ut fra en regional synsvinkel. Denne delen er den sentrale. Den kan godt leses for seg.

Den andre delen gir et mer detaljert sammendrag av innhold og anbefalinger i de enkelte meldingene og utredningene. Her tar vi for oss hva de dekker og eventuelt ikke dekker, hva som er nytt i forhold til tidligere, hva som direkte angår Nord-Norge, hvordan forslagene ellers kan komme til å berøre landsdelen samt status for meldingene/utredningene per september 2005. I denne forbindelse har vi også prøvd å fange opp deler av den offentlige debatten som dokumentene har utløst. Den andre delen tjener først og fremst som et underlag for den foreliggende rapporten. Den er trykket for seg som et vedlegg.

2 Dokumentenes hovedinnhold

I dette kapitlet blir de forskjellige meldingene og utredningene sett under ett. Vi er ute etter det bakteppet som de trekker opp og de strategiske grepene som foretas. Grunnlaget for denne sammenfatningen er gjennomgangen av de enkelte dokumentene i delrapport II.

2.1 Bakteppet

Politikk utformes på bakgrunn av bestemte situasjons- og problemforståelser, som søker å gjøre en sammensatt og mangetydig virkelighet håndterbar. De vil være farget av de ståstedene som deltakerne og andre observatører har, og de vil være gjenstand for stadige forhandlinger og omfortolkninger. Situasjonsdefinisjonene er selv en viktig del av den politiske kampen. Det handler om å kunne sette dagsorden, bringe fram temaer og få problemer anerkjent og akseptert som relevante og legitime. Først da kan de gjøre krav på offentlig oppmerksomhet og oppfølgende innsats. I måten situasjonen blir definert på, ligger det også gjerne underforstått visse løsningsmodeller eller anvisninger for hva som er hensiktsmessige og passende forholdsregler. Både problemer og løsningsforslag blir på denne måten formatert gjennom de virkelighetsbildene som konstrueres.

Hvilket bilde er det vi får presentert gjennom de stortingsmeldingene og offentlige utredningene som vi har tatt for oss? Selv om fokus og vektlegging varierer, vil vi trekke fram fire hovedtemaer:

Økende globalisering

Utgangspunktet er at Norge er et lite og åpent land i en verden som bindes stadig tettere sammen. Nøkkelbegrepet er globalisering. Dette spenner fra grenseoverskridende økonomiske transaksjoner og politiske konvensjoner til en økende spredning av kulturelle impulser, forurensning, sykdom og terrorisme. I langt større grad enn tidligere framstår nå internasjonal avhengighet som premissgivende for norsk politikk på alle områder. Globalisering er referanserammen når utfordringer beskrives og når mål og retningslinjer trekkes opp.

Et sentralt stikkord er skjerpet konkurranse. Ny teknologi og nedbygging av handelsbarrierer og skjermingstiltak gjør at næringslivet blir utsatt for et sterkere konkurransepress. Dette betyr at bedrifter og bransjer må bli mer konkurransedyktige. De som ikke klarer å hevde seg, må kunne fases ut for å gi plass til ny og mer livskraftig virksomhet. Konkurransen påvirker også forholdet mellom ulike territoriale områder. Siden produksjonsfaktorene blir stadig mer mobile, gjelder det å kunne tiltrekke seg, mobilisere og holde på dyktige mennesker og foretak med et høyt verdiskapingspotensial. Det fokuseres derfor på innovasjonsevne, lokaliseringsfortrinn og rammebetingelser.

Samtidig blir betydningen av internasjonale avtaler og spilleregler understreket. Mange oppgaver kan bare løses på bred basis, slik som klimaendringer, miljø og sikkerhet. For små land er det ekstra viktig med en internasjonal rettsorden og gode samarbeidsforhold. Problemløsning søkes i lys av dette på internasjonalt nivå og i form av gjensidig forpliktende overenskomster. Her er ambisjonene høye. Det heter gjerne at Norge skal være en ledende nasjon internasjonalt, en pådriver i internasjonale forhandlinger og en foretrukket forvalter og samarbeidspartner.

Globaliseringsbudskapet er meget tydelig i meldingen om marin næringsutvikling. Fiskeri og havbruk er en framtreddende eksportnæring. For å sikre konkurransedyktighet på de globale markedene, legger meldingen vekt på at det må skje en økt markedsorientering. Bedre markedsadgang er et annet viktig tema. I forskningsmeldingen er ambisjonen at Norge skal være en ledende forskningsnasjon på utvalgte områder. Det vises til Bologna- og Lisboa-prosessene i EU og framveksten av et europeisk forsknings- og utdanningsområde. Internasjonalisering blir definert som en overordnet prioritering for norsk forskning.

I Distriktskommisjonens innstilling, regionalmeldingen og Industriutvalgets innstilling står også økt global konkurranse i forgrunnen. Politikken blir i stor grad tenkt som et svar på utfordringene som dette reiser. Det må skapes gode etablerings- og konkurransevilkår. Nordområdemeldingen tar særlig for seg ressursutnyttelse og miljø i nord, men igjen er det snakk om et internasjonalt grenseområde med uavklarte jurisdiksjoner, felles utfordringer og viktige sikkerhetspolitiske aspekter. Behovet for dialog og samarbeid mellom alle berørte land er derfor et kjernepunkt.

Kunnskapsbasert vekst

Det andre hovedtemaet er kunnskap. Kunnskap er nøkkelen til framtida. Det blir vist til at kunnskapsutvikling og økt bruk av kunnskap er kildene til innovasjon og produktivitetsvekst. Dette blir koblet til globaliseringsprosessene, som driver fram raske strukturendringer, oppsplitting av verdikjedene og nye former for internasjonal arbeidsdeling. For et høykostland som Norge er det avgjørende å kunne gjøre ting mer intelligent og effektivt enn konkurrentene. Det må bygges inn mer kunnskap i produkter, tjenester, prosesser og systemer. Det er også behov for mer kunnskapsbaserte reguleringer på andre samfunnsområder. Kunnskap danner grunnlaget for fornyelse og omstilling i offentlig sektor, for bedre politikkutforming og for en forsvarlig forvaltning og utnyttelse av landets naturressurser.

Fokuseringen på kunnskap er særlig framtreddende i forskningsmeldingen. Det legges her opp til å styrke grunnforskningen og fremme forskningsbasert innovasjon. Meldingen har fire tematiske prioriteringer (energi og miljø, mat, hav og helse). Videre har den tre teknologiske prioriteringer (IKT, bioteknologi og nanoteknologi og nye materialer). Det blir understreket at næringslivets konkurransevne er avhengig av at bedriftene er i stand til å ta i bruk og videreutvikle ny kunnskap og nye teknologiske og organisatoriske løsninger. Dette er også et hovedpunkt i Industriutvalgets innstilling. Tittelen er typisk nok: "Industrien mot 2020 – kunnskap i fokus". I meldingen om marin næringsutvikling står forskning og kompetanseutvikling sentralt i forbindelse med innovasjon i marine næringer. Et nytt marint innovasjonsprogram blir foreslått, og det blågrønne forskningssamarbeidet skal følges opp.

Ellers blir behovet for en økt kartlegging av hav- og kystområdene trukket fram. Nordområdemeldingen peker på at et solid kunnskapsgrunnlag er en forutsetning for at Norge skal kunne framstå som en troverdig forvalter av ressursene i norsk økonomisk sone og på Svalbard. Det tas derfor til orde for en langsiktig marin kunnskapsoppbygging. Forskning blir samtidig gjort til en plattform for å videreutvikle det internasjonale samarbeidet i nord.

Distriktskommisjonens innstilling og regionalmeldingen deler antakelsene om kunnskapsbasert vekst og innovasjon. I regionpolitikken kommer dette først og fremst til uttrykk i form av en større interesse for byene og de urbane kunnskapsmiljøene. Det blir understreket at byene er knutepunkter for forskning, utdanning og kreative næringer. Det er i sentrale strøk at en stor del av de nye bedriftene blir skapt og etterspørselen etter folk med høyere utdanning er

sterkest. Byene blir oppfordret til å ta et større ansvar for utviklingen av sine regioner. By og land må sees mer i sammenheng. Gjennom regionforstørring legges det også opp til å skape bredere og mer varierte arbeidsmarkeder, som kan gjøre det lettere å tiltrekke seg og holde på kompetent arbeidskraft.

Miljø som rammebetingelse

Et tredje tema som vies mye oppmerksomhet, er hensynet til en bærekraftig utvikling. En viktig del av bakteppet er klimaendringene og økende miljøproblemer. Utfordringene knytter seg blant annet til langtransport forurensning, risikofylt skipstrafikk og utslipp fra norske virksomheter. I forskningsmeldingen inngår miljø som et sentralt satsingsområde der kunnskaps- og teknologiutvikling har høy prioritet. I meldingen om marin næringsutvikling blir miljø i tillegg sett som et vilkår for konkurranseevne. Det blir pekt på at norsk sjømat-eksport er avhengig av et reint hav, bærekraftige bestander, ivaretagelse av dyrevelferd og trygg og sunn mat. Gjennom forskning og dokumentasjon skal omverdenen få en garanti for at produksjonen er miljøvennlig, etisk forsvarlig og ikke forbundet med risiko.

I nordområdemeldingen blir miljøspørsmålene sett i sammenheng med norsk suverenitets-hevding og internasjonalt forvaltningsansvar. Det blir vist til at Norge har fått råderetten over vitale ressurser og strategiske havområder. Deler av dette er omstridt, slik som avgrensningen av den økonomiske sonen, avgrensningen av sokkelen og fiskevernsonen rundt Svalbard. For å sikre norsk råderett og politisk stabilitet, må forvaltningsrollen ivaretas på en balansert og tillitsvekkende måte.

Både nordområdemeldingen og meldingen om marin næringsutvikling flagger prinsippet om helhetlig, økosystembasert forvaltning. Siktemålet skal være å opprettholde økosystemenes struktur, virkemåte og produktivitet. Samtidig blir det erkjent at kunnskapsgrunnlaget for en slik forvaltning er mangelfullt. Miljøhensyn kan også komme på kollisjonskurs med økonomiske interesser. Det må derfor søkes en balanse mellom verdiskaping og miljøkvalitet. Intensivert oppdrettsvirksomhet, produksjon av olje og gass og utbygging av gasskraftverk og petrokjemisk industri vil nødvendigvis påvirke økosystemene. Her legger begge meldingene opp til at de næringsmessige hensynene må veie tungt. Til syvende og sist er det de globale miljøregnskapene som teller. Oppdrettsnæringen må sikres ekspansjonsmuligheter, og det skal satses på en høy lete- og boreaktivitet i Barentshavet. I de øvrige meldingene og utredningene er miljøaspektene mindre framtrædende, selv om bærekraftig utvikling er et begrep som hyppig benyttes.

Det ressursrike ”utenforlandet”

Globalisering, kunnskapsbasert vekst og miljøutfordringer er på ingen måte særnorske temaer. De preger dagsorden i mange land og setter vesentlige premisser for politikktutforming. Annerledes er det med det fjerde hovedtemaet, som gjelder Norges plass i dette bildet. Det dreier seg om Norges særstilling som ressursrikt ”utenforland”. De overveielsene som gjøres i denne forbindelse, kan sies å inneholde noen nye elementer. Disse er knyttet til både næringsmessige fortrinn og internasjonale allianseforhold.

En interessant trekk ved de utvalgte dokumentene er at Norges rike tilgang på naturressurser ser ut til å bli tillagt en mer positiv betydning. ”Hva skal vi leve av etter oljen?”. Dette var et spørsmål som ofte ble reist i nærings- og innovasjonspolitiske debatter for noen år siden. Deretter ble det gjerne argumentert for at vi snarest måtte redusere vår avhengighet av naturressurser og i stedet utvikle en mer kunnskapsbasert økonomi. Avhengigheten av naturressurser ble med andre ord oppfattet som et problem. I de utvalgte meldingene og

utredningene er det få spor av slike tanker. Utgangspunktet er snarere at norsk økonomi er - og vil forbli - naturressursbasert. Samtidig vil den bli stadig mer kunnskapsbasert. Det er altså ingen motsetning mellom disse to tingene. De må kombineres.

Forskningsmeldingen ser her et paradoks: Selv om Norge ikke er blant de landene som satser mest på FoU, er vi på verdenstoppen i BNP per innbygger. Men når det kommer til de tematiske prioriteringene for norsk forskning, er ressursorienteringen klar. Valget av satsingsområder viser at det fortsatt er en effektiv utnyttning av naturressurser som antas å ville danne grunnlaget for den nasjonale verdiskapingen i overskuelig framtid. Industriutvalgets innstilling er særlig opptatt av rammevilkårene for energibasert industri, mens meldingen om marin næringsutvikling konsentrerer seg om de store vekstmulighetene og verdiskapingspotensialene i ”den blå åker”, som er seks ganger større enn fastlands-Norge. I nordområdemeldingen er det petroleumsvirksomhetens videreføring i Barentshavet som det hele primært handler om. Felles for dokumentene er slik sett en erkjennelse av at Norge fra naturens side er svært begunstiget. Dette er fortrinn som det gjelder å kunne spille på.

Det som nå vekker større bekymring, er spørsmålene om råderetten over ressursene og Norges internasjonale allianseforhold. Det er særlig olje- og gassrikdommene som aktualiserer disse spørsmålene. Oljemarkedene preges i dag av en økende knapphet. Den økonomiske veksten i Asia og urolighetene i Midt-Østen har drevet prisene i været. USA ønsker å diversifisere sine forsyninger og minske avhengigheten av gulfstatene. Søkelyset rettes derfor i stigende grad mot Barentshavet som framtidig utvinnings- og forsyningsområde. Samtidig er kyststatene i FN i ferd med å presentere sine sokkelkrav utenfor de økonomiske sonene. Dette har utløst et internasjonalt kappløp i nord.

Det nordområdemeldingen antyder, er at Norge kan risikere å bli spilt ut når USA og de store EU-landene inngår separate avtaler med Russland. Norge mangler sterke støttespillere for sine synspunkter og interesser. Meldingen legger derfor vekt på å styrke samarbeidet med Russland, videreutvikle Barentssamarbeidet og arbeidet i Arktisk råd samt etablere tosidige dialoger med viktige land som Tyskland, USA, Canada, Frankrike og Storbritannia. Et annet sentralt mål er å få Statoil og Hydro med i offshoreutbyggingene på russisk side. Nordområdemeldingen markerer uten tvil en nyorientering av norsk utenrikspolitikk: Blikket vendes nordover mot et spenningsfylt ressurs- og energiområde.

”Utenforlandet” er også et tema som blir tatt opp i meldingen om marin næringsutvikling. Det dreier seg om Norges forhold til EU, som er vårt viktigste marked. I meldingen står det at ”det kanskje største problemet i forhold til EU er at fiskerisektoren i Norge ikke omfattes av EUs konkurranse- og statsstøtteregulering, og dermed blir møtt med subsidie- og dumpingsanklager og -tiltak” (s. 73). Budskapet er klart: For å oppnå tilfredsstillende markedsadgang, må enten Norge bli EU-medlem eller fisk integreres fullt ut i det indre marked gjennom endring av EØS-avtalen.

2.2 Strategiske grep

De fire foregående punktene er vår egen sammenfatning. Det vi har presentert, er hva vi selv leser ut av de utvalgte dokumentene. Det framgår at de ikke er samstemte på alle områder. Selv stortingsmeldingene, som legges fram av den samme regjeringen, kan vanskelig sies å være enhetlige og helt på bølgelengde. De blir preget av de enkelte departement, deres arbeidsfelt, tradisjoner, dominerende profesjoner, sittende statsråder osv. Vi har lagt vekt på

noen gjennomgående temaer som viser politikkenes forståelsesramme. Det samme gjelder for de strategiske grepene, som vi nå skal gå over til. Igjen vil vi trekke fram fire punkter:

Næringsvennlige og nøytrale rammebetingelser

Alle meldingene og utredningene ser det som et sentralt mål å etablere rammebetingelser som er så gode at virksomheter, kapital og arbeidskraft blir værende i Norge, og at landet framstår som attraktivt for utenlandske investeringer. Dette er hovedsvaret på de utfordringene som globaliseringsprosessene reiser. Samtidig har globaliseringen endret de statlige intervensjonsmulighetene. En viktig side ved globaliseringsprosessene er nettopp en liberalisering og harmonisering av de internasjonale spillereglene for det økonomiske samkvemmet mellom landene. For å sikre åpen handel og likeverdig konkurranse, er det fastlagt regler som begrenser enkeltstatenes muligheter til å favorisere eget næringsliv. Som medlem av EØS-samarbeidet er Norge forpliktet av et konkurranseregelverk som i særlig grad begrenser det nasjonale handlingsrommet i nærings- og handelspolitikken. I tillegg har Norge inngått en rekke forpliktelser innenfor rammene av blant annet EFTA, OECD og Verdens handelsorganisasjon (WTO). Nye og mer omfattende avtaler vedrørende landbruks- og tjenestesektoren er under forhandling i disse dager.

Det er varierende hvor mye som sies om dette i de fire meldingene fra regjeringen. De er først og fremst preget av at de internasjonale regelverkene ser ut til å ha etterlatt få redskaper i den nasjonale verktøykista. Regjeringen er opptatt av å føre en penge- og finanspolitikk som bidrar til et lavt rentenivå og en kronekurs som gjør norsk næringsliv konkurransedyktig internasjonalt. Det er med andre ord de makroøkonomiske rammebetingelsene som det legges vekt på. Disse inkluderer også en forenkling av lover og forskrifter, skattelettelse og moderat lønnsvekst.

Et annet viktig stikkord er konkurranse. Stortingsmeldingene er klare på at det gjelder å fremme effektiv konkurranse, som kan drive fram en kontinuerlig omstilling. Dette kommer til uttrykk gjennom vektleggingen av generelle og næringsnøytrale virkemidler i næringspolitikken, nedtrappingen av distriktpolitiske støtteordninger og økt bruk av konkurransemekanismer på alle områder. Fristilling, privatisering og konkurranseutsetting inngår som nøkkelelementer i arbeidet for å modernisere og fornye offentlig sektor. Forskningsmeldingen legger f.eks. opp til mer resultatbasert finansiering og større konkurranse mellom universitetene og høyskolene om ressursene. Det samme gjelder for forskningsinstituttene. I meldingen om marin næringsutvikling blir det pekt på at reguleringer, kvoteordninger og landingsbestemmelser i stor grad har påvirket fordelingen mellom regioner, men at regjeringen nå ønsker å gi næringsaktørene en større frihet og fleksibilitet til å velge egne tilpasninger. Ordninger skal være frivillige. På samme måte signaliseres det i regionalmeldingen at det må satses sterkere på regioner og sentra hvor det allerede finnes en vekstkraft. Politikken må jobbe med markedet, og ikke mot markedet.

Næringsnøytralitet er i denne forbindelse et viktig prinsipp. Mottoet er at det ikke er politikkerne som skal plukke vinnerne. Virkemidlene må utformes slik at de ikke virker konkurransevridende og favoriserer bestemte næringer eller bransjer. Av samme grunn foretrekkes generelle virkemidler framfor selektive. Selektive virkemidler gir enkeltbedrifter fortrinn framfor konkurrentene og griper således inn i den frie markedstilpasningen. Dessuten blir det antatt at selektive virkemidler har en lav addisjonalitet. De får ikke aktørene til å gjøre noe annet enn hva de ellers ville ha gjort uansett. Den selektive og bedriftsrettede virkemiddelinnsetningen er derfor bevisst redusert i løpet av de seinere årene.

Preferansen for næringsnøytralitet kommer blant annet til uttrykk i regjeringens syn på ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Til tross for at dette er et svært kostbart virkemiddel som favoriserer arbeidskraftsintensive næringer, mener regjeringen ifølge regionalmeldingen ”at differensiert arbeidsgivaravgift er eit treffsikkert og målretta virkemiddel for å styrkje grunnlaget for sysselsetting og busetting” (s. 129). Så sant det blir mulig innenfor det nye EØS-regelverket, vil ordningen bli gjeninnført i deler av landet. Det samme synet går igjen i forskningsmeldingen, der SkatteFUNN blir framhevet som en vellykket ordning.

De selektive virkemidlene er skåret ned og i større grad enn tidligere innrettet mot å styrke tilgangen til risikokapital i en tidlig fase av bedriftenes liv og mot å styrke samspillet mellom aktørene innenfor utvalgte bedrifts- og næringsmiljøer. I regionalmeldingen heter det om den smale regionalpolitikken at ”dagens verkemiddelbruk til næringsretta innsats i regionalpolitikken er fornuftig” og at ”fram til nye reglar i regionalpolitikken trer i kraft, vil verkemiddelbruken frå nasjonalt hald derfor i store trekk liggje fast” (s. 127).

I de to tverrpolitiske utvalgene er det ulike syn når det gjelder hvor sterke ambisjoner staten bør ha i forhold til å styre utviklingen og hvilke virkemidler som bør tas i bruk. Industriutvalget er delt på midten i synet på næringsstøtte. Mens seks av utvalgets medlemmer mener at bruken av næringsstøtte må vurderes løpende, blant annet i forhold til hva andre land gjør, mener fem av medlemmene at det samlede støttenivået fortsatt bør reduseres, og at frigjorte midler heller bør brukes til å styrke rammevilkårene for næringslivet generelt og nyskaping spesielt. På samme måte deler Distriktskommisjonen seg i synet på den differensierte arbeidsgiveravgiften. Ni av 15 medlemmer ønsker å utvide ordningen dersom dette igjen blir mulig. På den andre siden går hele 14 medlemmer inn for at den smale distrikts- og regionalpolitikken må bli tilført mer økonomiske ressurser.

Selv om Regjeringen har lagt vekt på de begrensningene som de internasjonale regelverkene setter, konkluderte det såkalte Handlingsromutvalget (NOU 2004: 15) med at det nasjonale spillerommet er relativt stort og at unntakene fra det generelle forbudet mot offentlig støtte åpner for flere typer virkemidler.

Satsing på forskning og innovasjon

I og med at kunnskap oppfattes som nøkkelen til framtida, er det andre hovedgrepet å fremme forskning og innovasjon. De sterkeste ambisjonene finner vi i forskningsmeldingen. Regjeringen går inn for å øke den samlede forskningsinnsatsen til tre prosent av BNP innen 2010, hvorav én prosent fra offentlige kilder og to prosent fra næringslivet. Dette vil være et stort løft, særlig for næringslivet, og det sies lite om hvordan målet skal realiseres ut over bruken av SkatteFUNN og etableringen av nye såkornfond. Meldingen legger opp til en større satsing på kvalitet, tydeligere prioriteringer, mer deltakelse i internasjonalt forsknings-samarbeid og økt bruk av konkurransearenaer til forskningsfinansiering. Det skal satses på realfag gjennom hele utdanningssystemet. Ved siden av å styrke den langsiktige forskningsinnsatsen, har økt kommersialisering av forskningsresultater og et tettere samspill mellom forskning og næringsliv en sentral plass. Satsing på kunnskap, kompetanse og ny teknologi er også et gjennomgangstema i de øvrige meldingene.

I denne forbindelse skyves prinsippet om næringsnøytralitet mer i bakgrunnen. Utdannings- og forskningssystemet kan sees som en generell infrastruktur som mange kan dra nytte av, akkurat som transport- og kommunikasjonssystemene. Det vil si at støtten til slike formål kan oppfattes som næringsnøytral. Det er også en bred politisk enighet i Norge om å satse på

kunnskap og forskning. Men selv om regjeringen legger opp til en mest mulig næringsnøytral politikk, får forsknings- og innovasjonspolitikken - gjennom prioriteringen av forskningsområder og programmer – uvilkårlig en mer bransjespesifikk innretning. Både den brukerstyrte forskningen og de forskningsstimulerende virkemidlene tilgodeser primært et begrenset utvalg av forskningsintensive bedrifter og sentralt lokaliserte næringsmiljøer.

Regjeringen har i de seinere årene vedtatt å opprette fire nye distriktsrettede såkornfond og fire landsdekkende fond. Siktemålet er å kompensere for markedssvikt, særlig i den tidlige fasen av risikofylte nyskappingsprosjekter. Fondsrordningene representerer en form for offentlig-privat partnerskap. De er basert på et spleiselag mellom staten og private investorer. EFTAs overvåkingsorgan, ESA, har satt grenser for hvor stor den offentlige medvirkningen kan være. I praksis innebærer fondene at selektiv virkemiddelbruk blir overlatt til private aktører, som opererer med offentlig risikoavlastning. Staten bidrar i form av ansvarlige lån og tapsfond, men det er private investorer som skal sitte i førersetet. Dette kan betraktes som en privatisering av offentlig politikkutøvelse. Prinsippet om næringsnøytralitet blir heller ikke etterlevd når det kommer til valget av satsingsområder og investeringsprosjekter.

Helhetlig og differensiert politikk

Det er to formuleringer som går igjen i de utvalgte meldingene og utredningene. Den ene er at politikken må være samlet og helhetlig. Det trengs en helhetlig innovasjonspolitik, en helhetlig regionalpolitikk, en helhetlig nordområdepolitikk osv. Den andre formuleringen er at politikken må være geografisk differensiert. Selv om Norge er et lite land, er det et land med spredt bosetting, store avstander og betydelige variasjoner, hvilket det må tas høyde for.

Det er uklart hva som ligger i de uttalte målene om en mer helhetlig politikk. Nordområdemeldingen foreslår en ny statssekretærstilling som skal tillegges koordineringen av det løpende arbeidet med nordområdespørsmål. Regionalmeldingen framhever regionalisering som en hovedstrategi for en mer helhetlig politikk, og varsler en gjennomgang av styringsverket på lokalt og regionalt nivå. På nasjonalt nivå blir det imidlertid tatt få grep med sikte på en økt samordning på tvers av sektorer eller nivåer.

En mer merkbar dreining kan spores langs den geografiske dimensjonen. Et tydelig trekk ved alle de utvalgte dokumentene er at de toner ned de distriktpolitiske ambisjonene. De nasjonale sektorpolitikene skal ikke i samme grad som før kompensere for geografisk ulikhet og ivareta utjamning. Dette er meget klart i forskningsmeldingen, som fokuserer på kvalitet, nasjonal spisskompetanse og miljøer som er store og sterke nok til å hevde seg i internasjonal forskningssammenheng. Det samme går igjen i meldingen om marin næringsutvikling. Det blir pekt på at fiskeri- og havbrukspolitikken tradisjonelt har vært preget av sterke geografiske føringer og virkemidler. Meldingens budskap er at det bare er lønnsomme og konkurransedyktige arbeidsplasser som kan sikre en levende kyst. Hovedsaken er derfor å posisjonere Norge og norske marine næringer fremst i det globale konkurransfeltet.

Men samtidig som de distriktpolitiske hensynene svekkes, ser vi at regional forskjellighet blir løftet fram som en konkurransefaktor. Distriktskommisjonens innstilling understreker behovet for å dyrke regional egenart. Kommisjonen er opptatt av at de enkelte regionene må styrke sin konkurransekraft gjennom å utnytte sine særegne fortrinn og muligheter. Utviklingen av regionale næringsklynger og et bedre samspill mellom ulike regionale aktører er en viktig ledetråd. Dette krever en regionalt differensiert politikk. Disse tankene følges opp i regionalmeldingen, der det heter at regjeringen vil arbeide for utvikling av en politikk tilpasset ulike regionstyper. Siktemålet er en bedre utnyttelse av nærings- og verdiskapings-

potensialet i alle deler av landet. Det blir i denne forbindelse skilt mellom storbyområder, mellomstore og små byer samt perifere områder med småsentre og spredt bosetting.

Regionalmeldingen går inn for en økt regionalisering. Ved å desentralisere beslutninger og gi de enkelte regionene et mer sektorovergripende ansvar, skal de få anledning til å innrette politikken etter egne forutsetninger og behov. Distriktskommisjonen taler også varmt for regionalisering og er betenkt over dagens begrensede handlingsrom på lokalt og regionalt nivå. Med støtte i Effekttutvalget (NOU 2004: 2) viser kommisjonen til den sektoriserings- og fristillingen som har funnet sted innenfor statens virksomhetsområder, og hevder at dette har gjort fylkeskommunene ute av stand til å føre en helhetlig politikk tilpasset regionale forhold. Både Distriktskommisjonens innstilling og regionalmeldingen framhever betydningen av å utvikle bostedskvaliteter som er med på å gjøre steder attraktive for blant annet ungdom og mennesker med høy kompetanse. Regioner med gode lokaliserings- og bosettingsbetingelser vil lettere kunne oppnå selvforsterkende vekstspiraler.

Hovedmålet for regionalpolitikken er en balansert bosettingsutvikling på landsdelsnivå i et tjueårsperspektiv. En naturlig tolkning av denne målsettingen må være at regjeringen har små ambisjoner om å stoppe sentraliseringen innenfor den enkelte landsdel. Meldingen fokuserer sterkt på storbyene, der over halvparten av befolkningen allerede bor. Det er disse som i årene framover antas å representere motorene i den regionale utviklingen. Det blir pekt på at vekstregioner gjerne kjennetegnes av kulturelt mangfold, åpne holdninger, sterke nærings- og kompetansemiljøer, konkurranse og samarbeid mellom bedriftene og en tilhørende dynamikk i næringslivet. Om de mer spredtbygde områder heter det at ”vi må rekne med reduksjon i folketalet i mange av disse områda også i åra framover” (s. 44).

Meldingen om marin næringsutvikling har et eget kapittel om de marine næringer i et regionalt perspektiv. Det blir her sagt at det skal legges til rette for framveksten av sterke regionale miljøer med utgangspunkt i de ulike regionenes fortrinn. Det vises til partnerskapsarbeidet i fylkene. Men denne tråden følges ikke opp i resten av meldingen. Heller ikke i Industriutvalgets innstilling legges det vekt på regionale samspillseffekter. I nordområdemeldingen betraktes nordområdepolitikken som en del av den nasjonale utenrikspolitikken. Det blir imidlertid pekt på at veksten i russisk økonomi vil kunne gi økt sysselsetting og verdiskaping i de nordligste fylkene. Det sies at det er viktig at utnyttelsen av de store ressursene i nordområdene kommer befolkningen i Nord-Norge til gode.

Internasjonalt samarbeid

Det fjerde hovedgrepet er internasjonalt samarbeid. Dette går igjen i alle meldingene. Forskningsmeldingen har internasjonalisering av norsk forskning som en hovedprioritet. Det understrekes at internasjonalt forskningssamarbeid er av grunnleggende betydning for å styrke den norske forskningens kvalitet og fornyelse. Internasjonalt forskningssamarbeid er et vilkår for at norske miljøer skal være i stand til å dra nytte av kunnskap og teknologi utviklet i utlandet. I tillegg heter det at Norge har et ansvar for å bidra i den globale kunnskapsutviklingen, særlig på områder som kommer mindre velstående land til gode. Norske forskningsprogrammer skal i økende grad åpnes for internasjonal deltakelse. Et annet tiltak er å videreutvikle Svalbard som internasjonal forskningsplattform, noe som også står sentralt i nordområdemeldingen.

Når de ulike meldingene tar for seg internasjonalt samarbeid, ser vi at forskning og utdanning oppfattes som et viktig bindeledd i forhold til utlandet. Her er kanskje nordområdemeldingen klarest. Den legger vekt på mange former for samarbeid. Dette spenner fra bilaterale dialoger

på statlig nivå og døråpning for norske storselskaper til mellomfolkelige samarbeid og engasjement fra sivilsamfunnet. Nordområdemeldingen vil sikre urfolkens deltakelse og gi politikken en urfolksdimensjon. Dessuten ønsker den å bygge videre på det folk-til-folk-samarbeidet som de nordnorske fylkeskommunene har vært engasjert i. Satsingen på Barentssamarbeidet, Barentssekretariatet og det nye Barentsinstituttet er uttrykk for dette. Mens ledelsen i Kommunal- og regionaldepartementet lenge har signalisert en generell mistillit til fylkeskommunene, merker vi oss at Utenriksdepartementet gir honnør til det arbeidet som de nordnorske fylkeskommunene har drevet i forhold til Russland.

3 Betydningen for Nord-Norge

De ulike meldingene og utredningene har betydning for den nordlige landsdelen på flere måter. Det kan legges vekt på de konkrete enkelttiltakene som blir foreslått eller som det henvises til. Alternativt kan oppmerksomheten rettes mot de hovedgrepene som blir tatt, og som direkte eller indirekte vil påvirke landsdelen. En tredje mulighet er å konsentrere seg om den grunnleggende situasjons- og problemforståelsen som kommer til uttrykk i dokumentene. Vi har her valgt å fokusere på de to siste aspektene. De enkelte meldingene og utredningene sier generelt ganske lite om Nord-Norge. Som vi har vist i del II, inneholder de få spesifikke tiltak rettet mot landsdelen. Det vil derfor være viktigere å gå inn på hva de politiske hovedlinjene innebærer for landsdelen og hvordan de svarer på landsdelens utfordringer. For å kunne avklare dette, må vi tydeliggjøre det regionale ståstedet. Vi starter således med et kort riss av Nord-Norges utvikling. Deretter peker vi på hva vi ser som de sentrale utfordringene. Til slutt blir de utvalgte dokumentene vurdert opp mot dette.

3.1 Problemet Nord-Norge

Den nordlige landsdelen har i flere hundre år blitt oppfattet som et nasjonalt problemområde. Uavklarte statsgrenser, en stor samisk befolkning, finsk innvandring og spente relasjoner til nabostatene i øst var forhold som tidlig vakte bekymring. Landsdelen ble hardt rammet av mellomkrigstidens krise og var også den delen av landet som ble sterkest berørt av den tyske okkupasjonen. Etter andre verdenskrig var det gjenoppbyggingen og regionens økonomiske tilbakeliggenskap som kom i fokus. Nord-Norge skulle bygges ut og moderniseres ved hjelp av statlig innsats. Nord-Norge-planen av 1951 dannet opptakten til norsk distriktpolitikk. Fra 1950-tallet fikk landsdelen dermed en distriktpolitisk særstatus. Staten gikk inn med støtte til kapitalinvesteringer, strukturrasjonalisering og utbygging av råstofforsyning, krafttilførsel og mer effektive transportsystemer.

Statlig ledet industrialisering

Grunnlaget for denne politikken var et politisk regime som så staten som en pådriver for økonomisk vekst og utjamning av sosiale og geografiske forskjeller. Nord-Norge hadde like etter krigen 12 prosent av landets befolkning, men sto for seks prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP). Samtidig var det en landsdel med rike naturressurser. Det å få opp produktivitet og øke eksportinntektene fra nordnorsk næringsliv var viktig av hensyn til den nasjonale økonomien. Arbeiderpartiet hadde også en sterk velgerbase i nord, noe som bidro til at landsdelens utvikling hadde høy prioritet. Og med den kalde krigen ble det ekstra viktig å opprettholde bosetting og sysselsetting i grenseområdene mot Sovjetunionen. Nord-Norge var NATOs nordflanke og et militært oppmarsjområde.

Dette førte til at Nord-Norge gjennomgikk en rask industrialisering. Sysselsettingen i primærnæringene ble kraftig redusert, med tilhørende fraflytting fra deler av distriktene. Fra slutten av 1960-tallet fulgte også en vekst i offentlig sektor. Denne styrket tjenestetilbudet og ga nye jobbmuligheter, ikke minst for kvinner. Velferdsstaten ble bygget ut og kommunalisert. Dette bremsset sentraliseringsprosessen i landsdelen og skapte en mer desentralisert konsentrasjon rundt de nye kommunesentraene som var blitt etablert gjennom kommunesammenslåingene på 1960-tallet.

Fra midten av 1980-tallet opplevde Nord-Norge en raskere avindustrialisering enn resten av landet. Gruve- og bergverksindustrien, fiskeindustrien, verkstedindustrien og den landbruksbaserte industrien ble kraftig desimert. Nedgangen i industrisysselsettingen ble imidlertid veid opp av ekspansjonen i offentlig sektor, som fortsatt vokste sterkt fram til første del av 1990-tallet. Nå var det høyere utdanning, helsetjenester, kultur, reiseliv og andre former for privat tjenesteyting som sto for den sterkeste økningen. Dette bidro til byvekst og en markant omlegging i retning av en serviceøkonomi. Nord-Norge ble på denne måten stadig mer lik resten av landet. De tidligere forskjellene i næringsstruktur, bosettingsmønster, servicetilbud og livsformer ble suksessivt redusert.

Mer overlatt til seg selv

Nord-Norge har i de siste ti årene mistet mye av sin status som et særskilt problemområde. Den distriktpolitiske støtten over statsbudsjettet er blitt trappet ned. Likeså er distrikthensynene, som tidligere var bygget inn i andre sektorpolitikker, blitt svekket. Dette gjelder blant annet utdanningspolitikken, samferdselspolitikken, energipolitikken og det kommunale inntektssystemet. Slutten på den kalde krigen har også endret den sikkerhetspolitiske situasjonen. Norges forhold til Russland er ikke lenger rammet inn av supermaktskonfrontasjon og rivalisering mellom NATO og Warszawa-pakten. I stedet for et invasjonforsvar i nord, med store stående styrker og faste installasjoner, er det blitt satset på fleksible innsatsstyrker for deltakelse i internasjonale operasjoner. Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk har i økende grad blitt rettet mot konflikt- og katastrofeområder ute i verden, der Norge har søkt å profilere seg gjennom freds- og forsoningsarbeid og humanitær innsats. Dette har betydd en nedbygging av forsvaret i Nord-Norge.

Tilsvarende har de ressursbaserte næringene i landsdelen gjennomgått store omstillinger. Lukking av næringene, omsetning via frysehoteller og auksjoner, konkurranse fra nye lavkostland og økende kjøp og salg av kvoter og konsesjoner er blant de nye elementene. Rettighetene er blitt samlet på stadig færre hender, noe som har fått store konsekvenser for mange fiskeriavhengige samfunn. Fortjenesten er blitt privatisert og omstillingskostnadene sosialisert. Fiskerinæringen i Finnmark og Troms mottok for en periode mye russisk råstoff, men dette er nå stort sett over. Offentlig sektor har heller ikke den samme stabiliserende virkning som før. Om de ressursbaserte næringene var utsatt for store svingninger på både råstoff- og markedssiden, pleide offentlig sektor å representere en støtpute. Nå er bufferevnen redusert. Nye organisasjons- og tilknytningsformer er blitt introdusert, og veksten er blitt langt sterkere konsentrert om det sentrale østlandsområdet. Med overgangen fra et distriktpolitisk regime til et mer markedsbasert regime er dermed landsdelen i større grad blitt overlatt til seg selv.

3.2 En brytningstid

I dag er det ikke Nord-Norge, men nordområdene som er kommet i brennpunktet. Blickfeltet er utvidet. Dette blir anskueliggjort gjennom det bildet som preger forsiden av nordområdemeldingen. På bildet er det slått en stor sirkel med utgangspunkt i Barentshavet. Overraskende nok omfatter den ikke Svalbard, som meldingen vier mye oppmerksomhet. Innenfor sirkelen finner vi i stedet hele den nordlige delen av den fennoskandiske halvøy, områdene østover i Russland til Nowaja Semlja og havområdene utenfor. Dette reflekterer den stigende interessen for naturressursene i nord. Ikke minst er olje- og gassforekomstene i Nordvest-Russland og Barentshavet kommet i søkelyset. Mange forventer at dette vil bli Europas nye petroleumsprovins.

På norsk side er Snøhvit og utbyggingen i Hammerfest blitt et viktig symbol for det begynnende epokeskiftet. Utbyggingen signaliserer at det økonomiske tyngdepunktet er i ferd med å bli forskjøvet nordover. Dette har mobilisert miljøvernorganisasjonene til kamp mot videre lete- og boreaktivitet, men virksomheten har også utløst en lokal og regional aktivisering, nye næringsmessige initiativ og merkbare ringvirkninger. Det som før var et distriktpolitisk problemområde, framstår nå som en del av et storpolitisk spenningsfelt med viktige næringsøkonomiske, miljømessige og suverenitetsmessige dimensjoner. Denne utviklingen reiser store utfordringer for Nord-Norge.

En konfliktfylt utviklingsmodell

Alle ser ut til å være enige om at landsdelen har store potensialer knyttet til marine ressurser, energi, mineraler, utmarksressurser, reiseliv og natur- og kulturopplevelser. Olje- og gassvirksomhet utenfor kysten er i ferd med å åpne en ny dimensjon. Dette betyr at landsdelens framtid blir tuftet på en videre utnyttelse av naturressurser. Her skjer det ikke bare en vridning fra fornybare og over mot ikke-fornybare ressurser. Alle de viktigste næringene er også i høy grad arealkrevende, med de farene for brukskonflikter og kollisjoner som dette gir. Den vekstmodellen som det legges opp til, inneholder på denne måten mye sprengstoff.

Det er en spenningsfylt relasjon mellom fiskeri og petroleumsvirksomhet med tilhørende skipstrafikk og oljelaster. I øvelsen "Barents Rescue 2005" var scenariet et cruiseskip som ble kapret og kolliderte med en oljetanker like utenfor Porsangerfjorden. Resultatet var havari og oljekatastrofe. På samme måte konkurrerer opprettsvirksomhet med alternativ bruk av kystsonen for nærings- og rekreasjonsformål, og både fisketurisme og utbygging av vindkraft ser ut til å skape økende konflikter. Næringshensyn kolliderer stadig oftere med miljøhensyn og estetiske hensyn. En annen stor utfordring ligger i at Barentshavet er ett hav, som skal forvaltes av to land med forskjellige politiske systemer, forvaltningsregimer og økonomiske utgangspunkt. Rundt utnyttelsen av ressursene reiser det seg i tillegg en rekke uavklarte spørsmål av folkerettslig karakter. De handler om grensedragninger, grunnlaget for suverenitetsutøvelse og urbefolkningenes rettigheter.

Dette kompliseres ytterligere av de militære og sikkerhetspolitiske konstellasjonene. For selv om den kalde krigen er over, setter den fortsatt sine spor i form av militære baseanlegg, atomavfall og utrangert materiell. Med bortfallet av baser i Svartehavet og Østersjøen har Kolahalvøya fått en relativt større betydning for den russiske marinen. Samtidig er forbindelsene mellom Norge og Russland i økende grad blitt bilateraliserte. Norge tilhører ikke lenger en vestlig blokk som er oppmarsjert mot en østlig blokk. Den bipolare verdensorden er over. Gamle sikkerhetspolitisk allierte forfølger nå sine egne næringspolitiske interesser. Dermed trer også de asymmetriske relasjonene mellom Russland og Norge tydeligere fram.

Et annet aspekt som kan få stor betydning innad i landsdelen, er de internasjonale energiprisene. Etterspørselsforholdene vil slå ulikt ut for de forskjellige næringene. Høye petroleumspriser, som vil gjøre utbygging av nye olje- og gassfelt mer lønnsomt, vil på den andre siden bety høye drivstoff- og transportkostnader, noe som vil ramme den havgående flåten, reiselivsnæringen og annen avstandsavhengig aktivitet ekstra hardt. Mulighetene for en fredelig sameksistens innenfor den nye vekstmodellen blir derfor et kritisk punkt.

Store omstillingsutfordringer

Nord-Norge har i de seinere årene klart å utnytte nye muligheter knyttet til blant annet oppdrett, turisme og person- og godstrafikk. Åpningen av grensene i nord har skapt økt

samhandel og kontakt. Det har også vært en vekst i privat og forretningsmessig tjenesteyting. Landsdelen har fått fram flere spennende bedrifter innenfor marin bioteknologi, nye arter i havbruk, satellitteknologi og IKT som ser ut til å lykkes bra både nasjonalt og internasjonalt.

Nord-Norge er likevel svakt rustet med henblikk på å møte den nye situasjonen. Verken kompetansemessig eller industrielt er det etablert et grunnlag for at landsdelen skal få ta del i og høste positive gevinster av den framtidige olje- og gassvirksomheten i nord. Det finnes lite av verkstedindustri, utstyrsindustri og spesialiserte tjenesteleverandører. Spinkle næringsmiljøer og store avstander er et kjennetegn ved landsdelen. Mange deler av næringslivet har vært preget av en økende filialisering og fjernstyring, og kapitalbasen er relativt liten. Av den samlede FoU-innsatsen i norsk næringsliv foregår en svært liten andel i Nord-Norge. De høyere utdannings- og forskningsinstitusjonene i nord er også i stor grad rettet inn mot helsevesen, skolevesen og offentlig forvaltning, som har stått for den største etterspørselen etter formell kompetanse. På de områdene hvor utdannings- og forskningsinstitusjonene har sin fremste næringsrelevante kompetanse, er det ofte et gap mellom hva forskningsmiljøene er engasjert i og hva det etablerte næringslivet arbeider med. Samtidig har en stram kommuneøkonomi, statlig tilbaketrekking og en stadig skeivere alders- og kjønnsammensetning gjort en rekke lokalsamfunn svært sårbare.

En særlig utfordring i forbindelse med olje- og gassutbyggingen i nord er at den kommer på et tidspunkt hvor offshorevirksomheten i Nordsjøen er på vei ned. Det vil si at det næringslivet og de kompetansemiljøene som har hatt Nordsjøen som treningsfelt i flere tiår, og som har nytt godt av tidligere tiders fornukspolitikk i oljesektoren, vil ha ledig kapasitet. Den norske oljenæringen er i dag blitt moden. Det er bygget opp en industri i Sør-Norge som er avhengig av nye oppgaver for å kunne opprettholdes. Hvordan Nord-Norge skal kunne hevde seg i denne sammenheng, blir et kritisk punkt. De viktigste maktsentraene innenfor sektoren befinner seg utenfor landsdelen. Uten særlige tiltak er det fare for at det blir små regionale ringvirkninger av den økte petroleumsaktiviteten utenfor Nord-Norge og i Barentshavet.

Intern splittelse

Med de utfordringene som landsdelen nå står overfor, er det et stort behov for slagkraftige allianser og felles opptreden på regional basis. Dette er det vanskelig å få til. Mens andre regioner i landet har gått sammen og etablert nye fellesorganer - som Trøndelagsrådet, Vestlandsrådet, BTV-samarbeidet, Arena Innlandet og Samarbeidsalliansen for Osloregionen - ser Nord-Norge ut til å bli stadig mer fragmentert.

Nord-Norge var den første landsdelen som opprettet et felles, politisk organ. Landsdelsutvalget ble etablert allerede i 1973. Den gangen sto det sterk strid om den statlig regisserte industrialiseringen som ble drevet fram i landsdelen. Tilhengerne av stordrift og satsing på vekstsentra sto mot tilhengerne av småskalatilpasninger og et desentralisert bosettingsmønster. De siste så den statlige politikken som en form for indre kolonialisering. Begge sidene hadde imidlertid Nord-Norge som referanseramme og utgangspunkt. Landsdelsregionalismen sto sterkt.

I dag er landsdelen splittet langs en rekke skillelinjer. Det er distrikt mot by, fylke mot fylke og Bodø mot Tromsø. I tillegg har den samiske mobiliseringen skapt nye politiske institusjoner. Barentssamarbeidet og ulike Interreg-prosjekter har på sin side trukket opp andre grenser. At det er blitt rom for flere stemmer, kan sees som positivt. Landsdelen viser mer av sitt mangfold og sin variasjon. Det kan også diskuteres om det er meningsfullt å snakke om Nord-Norge som en felles region. Dette er en debatt som vi ikke kan følge opp her.

Det som er klart, er at Nord-Norge i landet for øvrig i stor grad blir oppfattet som én region. Interessen for å investere og bosette seg i landsdelen er avhengig av at den framstår som attraktiv. En splittet landsdel blir raskt en svak landsdel, som lett lar seg utmanøvrere av andre. Et kritisk punkt blir derfor hvordan den interne rivaliseringen kan dempes.

3.3 Gir meldingene svar?

Nord-Norges situasjon kaller på djerpe grep. Det nytter ikke å belage seg på ”å stå han av”. Det trengs tunge løft og en innsats på bred front. I så måte er det lite å hente i de stortingsmeldingene som vi har tatt for oss.

Vi deler riktig nok de overordnede perspektivene som de trekker opp. Til sammen gir de et godt bilde av den virkeligheten som både Nord-Norge og andre regioner står overfor. Den strategiske innretningen har flere fornuftige elementer, med satsing på utdanning og forskning, innovasjon og nyskaping. De to mest banebrytende meldingene er etter vårt syn forskningsmeldingen og nordrådemeldingen. Men slik vi ser det, gir ingen av dokumentene noe tilfredsstillende svar på de utfordringene som Nord-Norge nå møter.

Statlig ansvarsfraskrivelse

For det første lanseres det få nye grep fra statlig side. Regjeringen har store ambisjoner, men først og fremst på andres vegne. For eksempel skal målet om å oppnå et betydelig løft i den samlede forskningsinnsatsen i hovedsak nås gjennom en økning av innsatsen i privat sektor. Også i regionalpolitikken har regjeringen store ambisjoner på andres vegne. Hovedinntrykket er at ansvaret skyves nedover til kommuner og fylkeskommuner, uten at virkemidlene følger med. På nasjonalt hold skal virkemiddelbruken i store trekk ligge fast. Samtidig må det understrekes at regjeringen i kommuneproposisjonen for 2006 har kommet med et viktig signal angående nye reformer. Det sies nå at Stortinget våren 2007 skal kunne behandle en prinsippmelding som berører hele det norske styrings- og forvaltningssystemet på lokalt og regionalt nivå.

For det andre svarer meldingene i liten grad på de mer spesifikke utfordringene for Nord-Norge. Forskningsmeldingen og meldingen om marin næringsutvikling er i første rekke opptatt av global konkurranse og internasjonal posisjonering. Dette synes å forutsette en samling av kreftene på nasjonalt nivå. Norge presenteres som et punkt uten utstrekning. Den regionale dimensjonen forsvinner ut av bildet. Etter at Nord-Norge mistet sin distriktpolitiske særstatus, er det tydeligvis i økende grad blitt irrelevant å tenke i retning av at dette er et område som krever en særskilt politikk. Meldingene gir derfor få svar på hvordan en region som Nord-Norge skal kunne klare å hevde seg i konkurransen om ressurser og kompetanse.

Regionalmeldingen ser det annerledes. Den er opptatt av det regionale. Den ønsker sterke og verdiskapende regioner, basert på naturgitte og stedege fortrinn, kulturelle særtrekk og relevant kompetanse. Det slås fast at regjeringen vil opprettholde de spesielle tiltakene som er etablert for landsdelen. I tillegg snakkes det mye om en regionalt differensiert politikk som er tilpasset den enkelte regions forutsetninger og muligheter, og at denne i stor grad må utformes gjennom sektorpolitikken. Men det tas ingen overordnede grep for å sikre dette. Staten skygger banen. Nå er det i større grad opp til den enkelte region å fremme sin egen utvikling. Når ikke ansvaret overlates til markedet, overlates det altså til lavere forvaltningsnivåer.

Nordområdene er noe annet enn Nord-Norge

Nordområdemeldingen bringer definitivt inn noe nytt. Den legger opp til en helhetlig politikk rettet mot nordområdene. Tittelen er ”Muligheter og utfordringer i nord”. Utgangspunktet er at den norske stat her forvalter områder og ressurser som ikke bare har nasjonal betydning, men som er av stor internasjonal betydning. Når vi leser meldingen, blir dette betraktet med et hovedstadsblikk som primært er rettet mot ressursene på havbunnen i Barentshavet.

Meldingen ser så å si over Nord-Norge og oppdager nordområdene. Idet den ser over landsdelen, blir også landsdelen oversett. Svalbard har fått en bredere plass enn Nord-Norge. De avveiningene som meldingen konsentrerer seg om, handler om vekst kontra vern. Dette vil bli fulgt opp i den helhetlige forvaltningsplanen for Barentshavet, som skal legges fram til neste år. Til tross for at meldingen inneholder flere positive anbefalinger og forslag, gir den få signaler om en ny utvikling for landsdelen. Det er verken snakk om å legge politiske føringer ut fra regionale hensyn eller å lansere tunge satsinger for å skape nye muligheter i Nord-Norge.

Det at fokuset nå blir flyttet fra Nord-Norge til nordområdene, har noen viktige effekter: Akkurat som under den kalde krigen, blir landsdelens utvikling igjen en del av et større spill. I det nye spillet står landsdelen i fare for å bli skviset fra to kanter: På den ene siden står stormaktsinteresser og mektige selskap, som ønsker en friest mulig adgang til naturressursene i nord, uten petroleumsfrie soner eller andre restriksjoner. De kan støtte seg på at konkurranselovgevingen har redusert de nærings- og regionalpolitiske styringsmulighetene. I årene framover er det kampen om energitilgangene som vil legge premissene. Uten en aktiv stat i ryggen, risikerer Nord-Norge å bli sittende igjen som en ribbet landsdel, med fjernstyrt tapping av ressursene.

På den andre siden står miljøbevegelsen og en nasjonal miljøforvaltning, som legger vekt på bærekraft og føre var-prinsipper. De protesterer mot å åpne de sårbare og produktive havområdene i nord for ny påvirkning. Styringsinstrumentene er miljøvernlovgivningen. Her risikerer landsdelen at den gamle distriktspolitiske paternalismen blir erstattet av en miljøpolitisk paternalisme. Bildet av den tilbakeliggende landsdelen dukker opp på nytt i form av forestillinger om noe opprinnelig, ubesudlet og autentisk. Mens tilbakeliggenhet tidligere var et argument for en ekstra moderniseringsinnsats, blir det nå et argument for konservering. Nord-Norge skal gjøres til en fredet landsdel og bevares som en landlig idyll. Landsdelen blir med andre ord kjørt fram som et miljøpolitisk symbol som ikke kan ofres.

Hver for seg vil begge disse alternativene i sin ytterste konsekvens blokkere landsdelens egne utviklingsmuligheter. I det ene tilfellet står vi overfor en plyndret og ødelagt landsdel. I det andre tilfellet møter vi naturreservatet Nord-Norge. Utfordringene fra en regional synsvinkel blir derfor å finne en mellomvei. Det vil være viktig å sørge for en økt verdiskaping basert på de naturressursene som finnes i regionen, og åpne for ny og lønnsom næringsvirksomhet på andre områder enn i dag. Samtidig må dette skje på en mest mulig miljøvennlig måte, som også ivaretar sosiale og demokratiske hensyn. I stedet for å betrakte Barentshavet som noe som er fullstendig forskjellig fra alt annet, gjelder det å ta med seg kunnskapene og bygge videre på de forvaltningsmessige tradisjonene fra Nordsjøen.

4 Forslag til prioriteringer

På bakgrunn av de meldingene og utredningene som vi har tatt for oss, er vi blitt bedt om å komme med forslag til hvilke handlingsområder som bør prioriteres for å utvikle landsdelen. Vi har valgt å dele disse opp i to kategorier:

1. Satsinger og tiltak som landsdelen kan iverksette og gjennomføre på egen hånd
2. Krav og forventninger som bør rettes overfor sentrale myndigheter

Innenfor den arbeidsrammen vi har hatt, må vi avgrense oss til en overordnet og generell omtale. Hvert enkelt forslag vil i neste omgang kreve egne strategier og handlingsplaner, med en tydelig plassering av ansvar. Det er også allerede satt i gang og utført aktiviteter som underbygger noen av våre forslag, uten at vi har full oversikt over disse. Vi vil derfor anbefale en snarlig og aktiv oppfølging. Ansvar for oppfølgingen kan legges til flere instanser. Vi vil foreslå at fylkeskommunene tar initiativet og sørger for å koordinere det videre arbeidet. Dette bør skje i nært samarbeid med landsdelens nyvalgte stortingsrepresentanter, næringslivsorganisasjonene og andre regionale aktører.

4.1 Satsinger i landsdelen

Vi vil peke på fem hovedområder som det er nærliggende at landsdelen selv griper fatt i. Dette er sakfelt der mye kan oppnås ved å kombinere krefter og fremme egeninnsats:

Posisjonering for regionalisering

Det er i dag et paradoks at Nord-Norge, som i mange år ble oppfattet som en modell for andre deler av landet gjennom etableringen av Landsdelsutvalget, nå har et svakere regionalt samarbeid enn på lenge. Flere andre regioner har etter hvert etablert langt sterkere samarbeidsorganer, som danner utgangspunktet for fellesløsninger og nye initiativ. I tillegg har de statlige sektorene i økende grad organisert seg i form av landsdelsregioner. I en situasjon hvor konkurransen mellom regionene skjerpes, vil Nord-Norge bli mer og mer berørt av hva andre regioner foretar seg. Landsdelen har ikke bare tapt sin status som en særlig favorisert region innenfor nasjonale politikkfelt. Den ser nå ut til å stille svakere i den regionale kampen om framtidige investeringer, kompetanse og andre ressurser.

I kommuneproposisjonen som kom i mai, fastla regjeringen Bondevik en ny tidsplan for myndighetenes vurdering av struktur og oppgavefordeling i offentlig sektor. På dette tidspunktet var det fortsatt vanskelig å forutsi hva som ville bli resultatet av disse vurderingene. Etter stortingsvalget synes det klarere hva som vil bli hovedinnholdet i den forestående forvaltningsreformen. Ut fra Stortingets sammensetning er det grunn til å tro at fylkeskommunene vil bli nedlagt og erstattet av et nytt mellomnivå, bestående av større folkevalgte regioner med mer makt enn dagens fylker. De nye regionene vil antakelig være en realitet allerede fra 2010.

Gitt at det er en forvaltningsreform på trappene, er det av stor betydning at landsdelen selv sørger for å posisjonere seg, slik andre regioner for lengst har gjort. Det er nødvendig å utvikle nye strukturer og samarbeidsløsninger internt og avklare felles strategier og

prioriteringer. Bare på denne måten kan det sikres at reformene vil skje på premisser som ivaretar landsdelens egne ønsker og utviklingsbehov.

Dette forutsetter at de tre fylkeskommunene, sammen med de største byene i Nord-Norge, klarer å etablere en konstruktiv dialog. Det må være en åpning for å se på andre former for politisk organisering og en mer distribuert arbeidsfordeling og oppgaveløsning innenfor sentrale tjenesteområder. Ikke minst vil det være viktig å lære av de andre regionale samarbeidsinitiativene som har vokst fram. Om denne prosessen ender opp med å anbefale én eller to regioner i Nord-Norge, kan være et åpent spørsmål. Uansett vil det være behov for et utvidet samarbeid og klarere offensive strategier for å forme landsdelens framtid. Helhetsperspektivet må derfor stå sentralt. Det viktigste er ikke å vinne lokaliseringsskamper innad i Nord-Norge, men å kunne utnytte landsdelens samlede ressurser på en slagkraftig måte. Dette må skje gjennom bygging av gode relasjoner, felles markeringer og arbeid for omforente mål.

En felles organisering, forankret i forpliktende partnerskap både innenfor og på tvers av fylkene, vil gi positive interne og eksterne signaleffekter. Det vil bidra til en bedre ressursutnyttelse og en større evne til å fremme regionens samlede interesser. Det vil også virke holdningsskapende. Økt samarbeid vil forsterke den felles identiteten og styrke troen på egne krefter. Samtidig vil det motvirke det negative bildet som av og til blir skapt av Nord-Norge i andre deler av landet, der landsdelen framstilles som et subsidiesluk, en passiv tilskuddsmottaker og en klamp om foten.

Byene som ressursentra

Nord-Norge har lenge hatt en netto utflytting til andre deler av landet. Parallelt med dette har det skjedd en sentralisering av bosettingen innad i landsdelen. De eneste vekstregionene i Nord-Norge er i dag de større byene med etablerte utdannings- og forskningsmiljøer. Befolkningstallet i de fem største byene er nær fordoblet fra 1950 og fram til i dag. I de siste årene har veksten vært sterkest i Alta, Tromsø og Bodø.

Utviklingen av kunnskapssamfunnet ser ut til å bety at byene kommer til å spille en stadig viktigere rolle for regional attraktivitet og vekstkraft. Dette reiser særlige utfordringer for Nord-Norge. Landsdelen har lenge blitt assosiert med distrikt og periferi. Det er få innbyggere, spredt bosetting og lange avstander. Store områder faller utenfor de naturlige bo- og arbeidsmarkedsregionene rundt de større byene. Utfordringen blir derfor å utvikle noen sterke byer, som kan hevde seg nasjonalt og internasjonalt. På den andre siden gjelder det å sikre at de ressursene som finnes i byene kommer hele landsdelen til gode. Dette vil blant annet kreve en by- og tettstedsstruktur basert på arbeidsdeling og samspill.

I den tradisjonelle, distriktpolitiske tenkningen har bygd og by blitt stilt opp mot hverandre. I dag er det ikke dette valget som stadig flere virksomheter og enkeltpersoner forholder seg til. Når de vurderer hvor de skal slå seg ned, står valget mellom ulike byer. Nord-Norge konkurrerer med større sentra sørpå eller utenfor landets grenser. Dette betyr at en økt satsing på byene og de større tettstedene i landsdelen vil være avgjørende for å beholde og eventuelt øke befolkningsmengden og den økonomiske aktiviteten i Nord-Norge. Et viktig siktemål vil være utviklingen av allsidige og robuste arbeidsmarkeder. Dessuten trengs det gode boligområder og et variert tilbud av kultur- og fritidsmuligheter, ikke minst for barn og unge. I utformingen av tiltak må det tas hensyn til at landsdelen ligger i en arktisk klimasone. Anlegg og infrastrukturer som kommer den egne befolkningen til gode, vil samtidig gjøre stedene mer attraktive for turister og andre tilreisende.

En styrking av byene i Nord-Norge forutsetter at distriktskommunene tar inn over seg at det er behov for noen større kraftsentra og ankerfester i landsdelen. De må være villige til å se byene som et aktivum, og ikke prøve å sette snublefot for nye initiativ som kommer fra byene. Men da må også byene i større grad opptre som ressursentra for sine omland. De må være opptatt av å markedsføre andre, dele gevinster og spre funksjoner som ikke nødvendigvis må være plassert i de større sentraene. I en slik strategi må byene ta ledelsen. I tillegg må det etableres et nært samarbeid med fylkeskommunene om utviklingen av større byregioner og nye geografiske samarbeidsmodeller.

Universitetet i Nord-Norge

Høyere utdanning og forskning foregår i dag ved en rekke forskjellige institusjoner i Nord-Norge. Tromsø utgjør tyngdepunktet, med Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Tromsø, Polarmiljøsentret og de sentrale delene av NORUT-gruppen. Samtidig er det bygd opp viktige miljøer i Bodø, Alta, Narvik, Harstad, Nesna og Kautokeino. Høgskolen i Bodø har i flere år arbeidet iherdig for å oppnå universitetsstatus. Tilsvarende universitetssatsinger foregår blant annet i Agder, i Oppland/Hedemark og i BTV-regionen (Buskerud, Telemark og Vestfold). Stavanger er nylig blitt universitetsby, og Norges landbrukshøgskole er omgjort til Universitetet for miljø- og biovitenskap. Dette er i tråd med en generell trend innenfor høyere utdanning, der skillene mellom universiteter og høgskoler i økende grad viskes ut.

En felles utfordring for utdannings- og forskningsinstitusjonene i Nord-Norge er at regionalpolitiske hensyn ser ut til å bli stadig mindre vektlagt i utdannings- og forskningspolitikken. Kampen om bevilgninger, nye studenter, dyktige fagfolk og forskningsmidler skjerpes både nasjonalt og internasjonalt. De nordnorske miljøene blir ofte for små og usynlige til å kunne hevde seg i den konkurransen som nå avtegner seg. På den andre siden blir institusjonene hyppig kritisert for å være for lite til stede i landsdelen. Det blir vist til at kontaktflaten og samarbeidsrelasjonene utad er for svakt utbygd.

Et mulig svar på dette vil være å etablere Universitetet i Nord-Norge som en paraplyorganisasjon for de ulike institusjonene. Siktemålet er ikke å samle alt til Tromsø, men å få til en bedre koordinering av den virksomheten som allerede drives. De enkelte institusjonene vil få en større og mer markant enhet i ryggen. Ved å slå sammen fellesfunksjoner, legge opp til en sterkere arbeidsdeling og aktivt ta i bruk ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi, vil de eksisterende ressursene kunne utnyttes bedre. Gjennom et tettere samarbeid vil det også være mulig å desentralisere flere studietilbud og skape et større antall lokale studiesentra, noe som vil øke tilstedeværelsen og studiedeltakelsen i landsdelen. Utdanningsnivået i Nord-Norge er fortsatt lavere enn i resten av landet. Høgskolene vil på denne måten få universitetsstatus, og det nye Barentsinstituttet vil også kunne inngå i Universitetet i Nord-Norge.

Det er satt i gang et arbeid gjennom Råd for høgre utdanning i Nord-Norge med sikte på å etablere et tettere samarbeid og samspill mellom universitetet og høgskolene i landsdelen. Dette arbeidet må følges opp gjennom en forpliktende medvirkning fra de nordnorske FoU-institusjonene og en klar støtte fra landsdelens politikere, som må være med på å sikre den statlige finansieringen som må til. Om enkelte institusjoner ikke ønsker å delta i første omgang, må de andre kunne gå videre og utdype og formalisere sitt samarbeid.

Framtidas kompetansegrunnlag

Framtidas suksessoppskrift i landsdelen kan uttrykkes gjennom en enkel formel: naturressurser + kunnskap + kapital + infrastruktur + institusjonell handlingskapasitet. Nærhet til naturressurser kan være et fortrinn, men er ikke nok alene. Det trengs også kunnskap,

risikovillig kapital, effektive transport- og kommunikasjonssystemer og et velfungerende samfunn med institusjonelle reguleringer og en kollektiv handlingsevne.

Vekstnæringene i Nord-Norge de neste 10 til 20 årene antas i hovedsak å være innen marine næringer, energisektoren, privat og offentlig tjenesteyting, kultur og reiseliv. Også andre næringsområder har potensiale til å vokse både ut fra egen kraft og ved at vekstnæringene trekker disse med seg. For å kunne skape ringvirkninger i Nord-Norge, er det avgjørende at landsdelen bygger opp om de innsatsfaktorene som vil danne grunnlaget for framtidens verdiskaping. Dette omfatter i første rekke utdanning, forskning og utviklingsarbeid. Viktige kompetanseområder er naturvitenskap og teknologi relatert til de ulike formene for høsting, transport og videreføring av landsdelens naturressurser. Dessuten vil kompetanse knyttet til marine økosystemer, ressurskartlegging og -overvåking, miljøforvaltning og planlegging stå sentralt. Dette har også en urfolksdimensjon og en internasjonal dimensjon, ved at landsdelens utvikling vil være avhengig av grenseoverskridende samkvem, konfliktløsning og kulturforståelse.

Landsdelen må på disse områdene satse på å utvikle nyskapende miljøer på et høyt internasjonalt nivå. Bare ved å holde en høy faglig kvalitet vil nærings- og kunnskapsmiljøene i Nord-Norge være konkurransedyktige og ha noe å bidra med regionalt. På den andre siden vil god innsikt i regionale forhold og utfordringer ofte være en forutsetning for å fange internasjonal oppmerksomhet og bli oppfattet som en interessant samarbeidspartner. Evnen til å utvikle en egen kompetanse, som kombinerer kvalitet og landsdelsrelevans, er derfor viktig. De nordnorske miljøene må finne sine nisjer.

En målrettet kompetanseoppbygging i landsdelen vil kreve langsiktige investeringer. Det trengs tålmodige prioriteringer og en satsing som virkelig kan gi effekter. Selv om statlig støtte er nødvendig, må landsdelen selv gå foran. For å utløse nasjonale løft, må det først skje en regional mobilisering som klarer å gripe fatt i og synliggjøre de regionale forutsetningene og mulighetene.

Internasjonal alliansebygging

Nordområdene tiltrekker seg nå en økende internasjonal interesse. Interessen knytter seg i første rekke til de rike naturressursene i regionen og til Arktis som forskningslaboratorium og referanseområde for miljø- og klimastudier. Denne situasjonen må landsdelen utnytte med sikte på internasjonal alliansebygging. Det er viktig å utvikle førsteklasses vertskapsfunksjoner og sørge for en god tilrettelegging for utenlandske selskaper, forskningsinstitusjoner og andre besøkende. På denne måten kan ny kompetanse og virksomhet trekkes til regionen. Flere vil ønske å bruke Nord-Norge som plattform for sine aktiviteter. Landsdelen får en større krets av venner. Dette vil igjen skape nye nettverk og koblingsmuligheter, som kan komme Nord-Norge til gode i form av nye samarbeidsprosjekter og næringsmessige initiativ.

Samtidig bør det understrekes at landsdelen i dag spiller en langt større utenrikspolitisk rolle enn tidligere. Åpningen av grensene i nord har skapt nye kontakter og samarbeidsrelasjoner, med fylkeskommunene og Barentssekretariatet som viktige partnere. Barentssamarbeidet, Interreg-prosjekter, nordiske samarbeidsprosjekter og Nord-Norge-kontoret i Brussel er blant de mange arenaene som er utviklet.

Dette arbeidet må følges opp. Landsdelen må på den ene siden søke å intensivere samarbeidet med Russland. På den andre siden må det bygges sterke allianser i forhold til EU og andre

vestlige partnere. I første omgang gjelder det å videreutvikle de nettverkene som allerede er etablert. Det er også viktig å ha et øye for hvordan vertskapsfunksjoner, utenrikspolitisk profilering og alliansebygging henger nært sammen. Håndtert riktig, vil de kunne utfylle og forsterke hverandre gjensidig.

Internasjonal brobygging kan gi Nord-Norge et utvidet spillerom i forhold til sentrale myndigheter. Fokuset i landsdelen blir flyttet vekk fra interne stridigheter og over mot eksterne samarbeidsrelasjoner. Ved å ta egne initiativ og vise et større ansvar, vil landsdelen også sikre seg en mer sentral plass i den nasjonale nordområdepolitikken. Den regionale medvirkningen kan gjøre det lettere for nasjonale myndigheter å innfri internasjonale krav og forventninger. Dette forutsetter imidlertid en felles opptreden på regional basis. Landsdelens politiske organer må sørge for at arbeidet blir koordinert og knyttet opp til en overordnet strategi.

4.2 Krav til nasjonale myndigheter

Takket være oljeinntektene, står den norske stat i dag i en ganske unik posisjon. Mens mange andre land sliter med statlige budsjettunderskudd, høy arbeidsløshet og sviktende skatteinntekter, har vi i Norge en rik stat med en stor handlefrihet. Dette er med på å skru opp forventningene til hva staten kan og bør utrette. Dessuten skaper det en ubalanse i det norske forvaltningssystemet. Den rike staten står overfor en kommunesektor med stort ansvar, knappe ressurser og lite handlingsrom. Verken primærkommunene eller fylkeskommunene kan gjennomføre nye, større satsinger uten støtte fra staten. En utviklingspolitikk for Nord-Norge må derfor også omfatte krav og påvirkning overfor nasjonale myndigheter.

Regionalisering og statlig ansvar

Ved en økt regionalisering må landsdelen stå på for å sikre at det nye regionnivået får den makt og de ressurser som må til for å kunne opptre som en kraftfull aktør og tilrettelegger for regional utvikling. Hvis ikke regionnivået får en tilstrekkelig tyngde, vil det etter vårt syn være bedre at hele mellomnivået avvikles til fordel for en tonivåmodell. Samtidig vil det for en region som Nord-Norge, som lenge har vært blant de mest statsavhengige delene av landet, være viktig å forhindre at en økt regionalisering går sammen med en statlig ansvarsfraskrivelse og tilbaketrekking. Dette vil sette den nordlige landsdelen i en ekstra vanskelig situasjon.

I forhold til mer sentrale regioner, stiller Nord-Norge med en rekke handikap. De skyldes avstander, klima, bosettingsstruktur, næringsgrunnlag og tradisjonell periferistatus. Landsdelen står også overfor store omstillingsutfordringer. I denne situasjonen er behovet for statlig medvirkning og ryggdekning fortsatt stort. På dette punktet var Distriktskommisjonen meget klar. En enstemmig kommisjon understreket at staten må ha "det overordnede ansvaret for sektorpolitikken, og fastlegge distrikts- og regionalpolitiske målsettinger knyttet til de ulike politikkområder. Den statlige politikken bør ta utgangspunkt i at de ulike regioner har ulike vekstforutsetninger, og bidra til vekst og utvikling i alle deler av landet. Desentralisering av makt og myndighet innebærer altså ikke at staten skal fraskrive seg ansvar, men være tydeligere på den helhetlige distrikts- og regionalpolitikken" (s. 112).

En framtidrettet Nord-Norge-politikk kan med andre ord ikke være en politikk som er blind i forhold til landets geografi. En samlet landsdel må stille krav overfor sentrale myndigheter om en utforming av de ulike sektorpolitikkenes som er tilpasset landsdelens spesielle forutsetninger. Slike krav må ikke baseres på svartmaling og krisemaksimering. I stedet er det

viktig at landsdelen utformer offensive strategier, og på bakgrunn av disse klargjør hvordan staten best kan bidra med sikte på å utløse de vekstpotensialene som finnes. Det må stilles krav om at sentrale myndigheter går inn i forpliktende dialog og partnerskap med landsdelen.

Moderne infrastruktur

Sett i forhold til sentrale markeder, stiller nordnorske bedrifter med store avstandsurempere. Effektive transportårer og kommunikasjonssystemer er derfor en forutsetning for at landsdelens næringsliv skal kunne konkurrere på tilnærmet like vilkår med mer sentralt lokaliserte aktører. Vedlikehold og utbygging av samferdselsnettet er således en oppgave som må ha høy prioritet. Her foregår det en regional forskjellsbehandling ved at togtrafikken - som primært betjener det sentrale østlandsområdet - mottar omfattende statlige støtte, mens flytrafikken - som binder landet sammen - i stor grad forutsettes å være selvfinansierende i alle ledd, inklusivt flyplassene. Et annet aspekt er at konkurransesetting og privatisering slår ulikt ut i de forskjellige delene av landet. Mens prisene vanligvis senkes i sentrale strøk, der det er flere transportalternativer og mange private tilbydere, forblir de høye i mer perifere strøk, der konkurransen er lavere. Postens omlegging til kostnadsbaserte priser er ett eksempel på hvordan Nord-Norge blir rammet. Det samme skjer i forbindelse med utbygging av ny infrastruktur, som f.eks. bredbånd.

Transport- og kommunikasjonsbehovene omfatter også de interne forbindelsene i landsdelen. Hvis Nord-Norge i større grad skal kunne fungere som én region, er det vesentlig å få knyttet landsdelen tettere sammen. Utenom de viktigste knutepunktene er regulariteten i avgangene for dårlig og prisene for høye. En regionutvidelse rundt de større byene kan bare delvis avhjelpe problemene. Mens kommunikasjonene inn mot landsdelsentraene kan være bra, er det som oftest langt vanskeligere å reise eller få fraktet noe mellom de mindre stedene i landsdelen. De nordnorske politikerne må derfor samle seg om offensive framstøt for en videre kommunikasjonsutbygging i Nord-Norge. Hvis dette blir knyttet opp til strategier for å utdype samarbeidet og arbeidsdelingen i landsdelen, vil det antakelig bli lettere å få sentrale myndigheter til å være med på å realisere dem.

Til en moderne infrastruktur hører ikke bare transportsystemer, samferdsel og kommunikasjoner, men en kunnskapsmessig infrastruktur i form av utdanning og forskning. For Nord-Norge er det svært viktig å få styrket kunnskapsbasen. Ved siden av de grep som de regionale aktørene selv kan ta for å utvikle nye institusjoner og spisse kompetansen, må det stilles krav til sentrale myndigheter om at rammebetingelsene utformes slik at landsdelens kunnskapsmiljøer har muligheter for å hevde seg i konkurransen og til å videreutvikle den kompetansen som finnes. I nordområdemeldingen er det signalisert en tung satsing på marin kunnskapsoppbygging og økt tilstedeværelse i nordområdene. Det legges opp til at det internasjonale polaråret 2007-2008 skal danne utgangspunktet for en intensivert forskningsinnsats, oppbygging av infrastruktur og økt samarbeid med Russland.

Denne satsingen må få en solid forankring i Nord-Norge. De nordnorske kunnskapsmiljøene har både bredde og tyngde innenfor polarforskning, arktisk relatert virksomhet og teknologi for kaldt klima. Over tid er det bygget opp et omfattende samarbeid med Russland på mange felt. Landsdelens utdannings- og forskningsinstitusjoner, helseinstitusjoner, kulturliv, frivillige organisasjoner og næringsliv spiller allerede en viktig rolle. Økt studentutveksling og hospitering vil kunne styrke samarbeidet ytterligere. Nord-Norge vil på denne måten være en sentral pilar i den nasjonale nordområdepolitikken.

Med det økte aktiviteten i nord vil det dessuten være behov for å bygge ut infrastrukturen knyttet til overvåking, kontroll og beredskap. Norge forvalter store områder. Det vil bli stadig viktigere å ha et oppsyn med det som skjer og markere tilstedeværelse. Satellittfjernmåling vil her være et vesentlig hjelpemiddel. Dessuten må Kystvakten og Forsvaret delta mer aktivt med utgangspunkt i Nord-Norge. Det internasjonale kontroll- og beredskapsarbeidet som petroleumsvirksomheten vil tvinge fram, kan gjøre det lettere å få bukt med piratfisket og de uregistrerte omlastingene i Barentshavet.

Fortrinn gjennom nærhet

Nærheten til rike naturressurser har tradisjonelt vært Nord-Norges fremste fortrinn. Likevel er det ikke noen selvfølge at den verdiskapningen som er knyttet til utnyttelsen og omsetningen av naturressursene skjer i landsdelen. Nordnorsk næringsliv var i en lang periode underlagt en monopolhandel som ga kjøpmennene i Bergen og Trondheim eksklusive privilegier. Det er mange paralleller til det gamle systemet i dagens økonomiske strukturer. Ressursrettighetene samles på stadig færre hender, og eierskapet flyttes ut av landsdelen. Innenfor kraftsektoren ser vi at nærhetsfortrinnet langt på vei er blitt fjernet gjennom politisk fastsatte transporttariffer. Når petroleumssressursene utenfor Nord-Norge og i Barentshavet skal utnyttes, vil dette skape ny aktivitet i landsdelen. Men hvilket omfang aktivitetene vil få, vil blant annet være avhengig av hvilken politikk som føres. Uten politiske føringer vil ringvirkningene i nord kunne bli små og svært lokalt begrenset.

Fra nordnorsk side må det være legitimt å stille krav om at de institusjonelle spillereglene ikke disfavoriserer landsdelen. Det må sikres at landsdelen fortsatt kan dra fordel av sin nærhet til naturressursene, både når det gjelder verdiskaping og samfunnsinntekter. Dette kan blant annet skje gjennom konsesjonsbetingelser, krav til kontraktutforming, regionalisert ressursforvaltning, etablering av infrastrukturer, utvikling av kompetanse og bruk av skatter og avgifter. Når ressursene blir betraktet som offentlig eiendom, må også fordelingen og kanaliseringen av ressursene være underlagt offentlig styring. Private aktører kan leie dem, men ikke eie dem. Landsdelen må derfor definere hvilke krav som skal stilles til de sentrale forvaltningsregimene, og stå mest mulig samlet bak disse.

Aktiv lokaliseringpolitikk

Regjeringen Bondevik hadde som mål å få lokalisert flere statlige arbeidsplasser utenfor hovedstaden. Ambisjonene i regjeringens utlokaliseringspolitikk ble ytterligere presisert i regionalmeldingen, hvor det het: "Ved avgjerder om lokalisering vil regjeringa leggje vekt på i kva grad den aktuelle lokaliseringa kan utnytte og forsterke kompetansmiljø som alt fins på staden" (s. 56).

I dette spørsmålet er det viktig at Nord-Norge opptrer proaktivt overfor sentrale myndigheter. Innenfor rammen av landsdelssamarbeidet må det nøye vurderes hvilke statlige virksomheter som vil kunne dra nytte av å være samlokaliserte med eksisterende kompetansmiljøer i Nord-Norge, og om dette vil kunne bidra til å forsterke de aktuelle miljøene ytterligere. Landsdelen bør være særlig påpasselig når nye statlige virksomheter skal etableres. Skal Nord-Norge kunne vinne slike lokaliseringkamper, er det avgjørende at regionen opptrer samlet.

Staten kan også legge føringer på de lokaliseringsvalgene som kommersielle aktører gjør for sine funksjoner. Spesielt innenfor petroleumssektoren bør det stilles krav til at staten bruker sine styringsmuligheter, slik at Nord-Norge får en rimelig del av de arbeidsplassene, den kompetanseutviklingen og den verdiskapningen som vil bli knyttet til aktivitetene utenfor kysten og i Barentshavet.

Det nordlige vindu

Det sterke nasjonale og internasjonale fokuset som nå er satt på nordområdene, åpner et geografisk og tidsmessig vindu med betydelige muligheter for Nord-Norge. Hovedstaden er i ferd med å oppdage ressursrikdommen i nord og de vitale interessene som står på spill. I nordområdemeldingen blir det grenseoverskridende regionale samarbeidet gitt en viktig plass. Hovedperspektivet er likevel en ivaretagelse av de nasjonale interessene i nord.

Landsdelen må derfor arbeide aktivt for å sikre at de nasjonale interessene ikke fremmes på bekostning av de regionale, men at nordområdepolitikken tvert imot bidrar til å skape en vinn-vinn-situasjon for både regionen og landet som helhet. Dette innebærer at sentrale og regionale myndigheter sammen må avklare hvilke roller landsdelens ulike aktører skal ha i det internasjonale strategiske spillet om ressursene og utviklingen i nord. Deretter blir det viktig å sørge for at de regionale aktørene er i stand til å fylle de rollene som de blir tildelt.

Nordområdemeldingen understreker behovet for en helhetstenkning, som balanserer nærings- og miljøhensyn. Fra en nordnorsk synsvinkel er det nødvendig å understrekes at en helhetstenkning også må omfatte den regionale dimensjonen. For å ivareta nasjonale interesser må det legges et grunnlag for en langsiktig utvikling av den nordligste landsdelen. Gjennom det beslutningsvinduet som nå åpner seg, kan Nord-Norge bli både et nasjonalt utstillingsvindu og et spennende utkikkspunkt mot verden.