

Utsyn Nord 2018

Helge Blakkisrud [red.]

Lisa Bang

Jakub Godzimirski

Nina Græger

Heidi Kjærnet

Nina Kristine Madsen

Per Botolf Maurseth

Simen Ramberg

Pernille Rieker

Elana Wilson Rowe

John Kristen Skogan

Johnny Skorve

Indra Øverland

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2008
ISBN: 82-7002-179-2
Redaktør: Helge Blakkisrud

Tel.: 22 99 40 00
Fax: 22 36 21 82
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen
Omslagsbilde: Scanpix/Luftforsvaret

Innhold

5 *Forord: Utsyn Nord 2018*

7 Verden sett fra nord i 2018 – et øyeblikksbilde

Delrapporter:

13 Klima og miljø

25 Økonomi

37 Utenriks- og sikkerhetspolitikk

Utsyn Nord 2018

NUPI har blitt bedt om å tegne et øyeblikksbilde av verden slik den vil kunne fortone seg etter vinteren 2018, da Tromsø kanskje skal stå som vertskap for de 23. olympiske vinterleker. Et globalt utsyn mot verden sett fra nord, men med en prioritering av regionale konsekvenser – hvordan skal man gå frem for å tegne et slikt bilde?

Et fremtidsbilde må selvsagt bygge på gjetninger – som i sin tur vil kunne være mer eller mindre kvalifiserte i forhold til den kunnskapen vi allerede sitter på i dag. Ti år er både et kort og et langt tidsperspektiv. Hvis vi snakker om globale klimaendringer, er ti år svært kort tid. Selv om vi i løpet av det neste tiåret får på plass et internasjonalt klimaregime som legger sterke begrensninger på utslipp av klimagasser, vil vi først kunne se de konkrete resultatene av dette for klodens klima lenge etter 2018.

På den annen side er ti år også et langt perspektiv. Går vi ti år tilbake i tid, sto for eksempel Russland på konkursens rand. I august 1998 måtte den russiske staten erklære seg midlertidig betalingsudyktig. Ved inngangen til 2008 har Russland avansert til å bli verdens syvende

største økonomi (målt i kjøpekraftjustert BNP) og sitter på verdens tredje største gull- og valutareserver. Og på politikkenes område kan endringene skje enda raskere. Bare i løpet av det neste året vil nye presidenter være på plass i Russland og USA, maktskifter som begge vil kunne føre til politiske kursjusteringer etter åtte år med Vladimir Putin og George W. Bush i førersetet.

Vi har valgt å løse oppgaven ved å se nærmere på enkelte tunge trender som vi allerede ser gjøre seg gjeldende i dag, og som vi tror vil kunne ha stor betydning for den videre utviklingen frem mot 2018. Disse blir supplert med mer konjunkturavhengige utviklingstrekk, og til sammen danner disse grunnlaget for tre delrapporter innenfor feltene klima og miljø, økonomi og sikkerhets- og utenrikspolitikk. På bakgrunn av de tre delrapportene har vi så satt sammen et øyeblikksbilde – en fremstilling av hvordan et utsyn fra nord kan komme til å ta seg ut i 2018.

I hver av delrapportene har vi samtidig inkludert noen mulige wildcards. Et wildcard er i denne sammenheng en hendelse som er lite sannsynlig, men

mulig, og som dersom den inntreffer, vil kunne endre eksisterende trender på en fundamental måte. Oppløsningen av Sovjetunionen i 1991 eller angrepet på USA 11. september er eksempler på hendelser som bare få år før de inntraff ville kunne vært beskrevet som mulige wildcards, men som når de fant sted, bidro til å endre historiens gang. Grunnen til at vi har trukket inn slike wildcards er for å understreke bredden i mulige utfall.

Bildet vi tegner er således bare ett av svært mange mulige alternative fremtidsbilder for 2018. På slutten av hver delrapport har vi imidlertid ført opp en litteraturoversikt med anbefalt lesning for dem som ønsker å trenge dypere ned i materien.

Den foreliggende rapporten trekker på den kunnskapen om internasjonal politikk som NUPI besitter, men det er samtidig viktig å understreke at dette metodemessig ikke er en forskningsrapport. Videre har formatet gjort at vi har måttet velge bort en rekke temaer som vil kunne ha stor betydning for hvordan verden ser ut i 2018. I denne prosessen har vi imidlertid prøvd å skjele til hva som vil kunne være mest sentralt med vårt geografiske utgangspunkt, det vil si verden sett fra nord. Til slutt skylder vi også å gjøre oppmerksom på at vi i øyeblikksbildet bevisst har utelatt å ta stilling til hvorvidt Tromsø vil ha blitt tildelt OL i 2018. Hvorvidt miljø, freds- og forsøningsprosesser, geografiske hensyn, publikumsgrunnlag, gjenbrukspotensial eller andre forhold vil veie tyngst i tildelingsprosessen, overlater vi til IOC å avgjøre.

Elana Wilson Rowe har hatt ansvar for å koordinere delrapporten om klima og miljø, Indra Øverland delrapporten om økonomi og Jakub Godzimirski delrapporten om utenriks- og sikkerhetspolitikk. Godzimirski og Lisa Bang har skrevet sammen øyeblikksbildet, og Helge Blakkisrud har vært ansvarlig for sluttredigeringen, med god bistand av Jan Risvik. I tillegg har Nina Græger, Heidi Kjærnet, Nina Kristine Madsen, Per Botolf Maurseth, Simen Ramberg, Pernille Rieker, John Kristen Skogan og Johnny Skorve alle bidratt til de ulike delrapportene. Til slutt skal Ole Dahl-Gulliksen ha stor takk for utmerket layout.

Verden sett fra nord i 2018 – et øyeblikksbilde

Året er 2018. I Nord-Norge er det økonomisk vekst. Økt verdiskaping innenfor fiskerinæringen og utviklingen av turistnæringen har bidratt til dette. Petroleumsaktiviteten i Barentshavet, inkludert på russisk side, har imidlertid fått mindre ringvirkninger i Nord-Norge enn man hadde forventet i 2008. Utbyggingen har tatt lengre tid enn planlagt, mye av aktiviteten foregår på russisk side, og Sjtokman-feltet, selve motoren i utviklingen av den nye energiprovinser, har fortsatt ikke kommet i drift.

Det har blitt varmere. Den tiltakende globale oppvarmingen merkes også i Nord-Norge. Økende temperatur i både vinter- og sommerhalvåret oppleves av mange som positivt. Men stadig mer ekstremvær skaper også bekymring. Og den hjemlige klimadebatten forsterkes av inntrykkene fra klimarelaterte konflikter i andre deler av verden – klima har også blitt en sikkerhetspolitisk utfordring.

I nord er ismeltingen i Arktis i ferd med å åpne både Nordvest- og Nordøstpassasjen flere måneder i året. Langs Nordøstpassasjen er det gjort forsøk på å starte opp kommersiell trafikk, men så langt med begrensede resultater: Det er fortsatt for usikre seilingsforhold til

at de store bulkselskapene tør satse på denne ruten. De bedre isforholdene gjør imidlertid at det på sikt vil bli lettere tilgang til energiressursene i Arktis og nordområdene for øvrig, samt transport av disse ressursene ut av regionen. Det råder derfor fortsatt optimisme rundt utviklingen av Arktis som en fremtidig energiprovinc.

Norsk utenrikspolitikk preges fremdeles av de vel etablerte selvbildene av Norge som utenforland – ulikt alle andre, og av norsk altruisme – av Norge som fredsnasjon, bistandsnasjon og forkjemper for bærekraftig utvikling. I praktisk politikk lever vi opp til forventningene om utenforlandet: Norge står fortsatt utenfor EU. Forholdet til vår nærmeste nabo i øst, Russland, preges av motstridende trender. Det er stadig økende handel, men de stadige forsinkelsene og utsettelsene av åpningen av Sjtokman er også i ferd med å få politiske ringvirkninger, og den russiske styrkeoppbyggingen i nord skaper en viss bekymring på norsk side.

I 2018 er Nord-Norges hovedutfordringer knyttet til utviklingen i Russland og de norsk-russiske bilaterale relasjonene, mangelen på arbeidskraft og konse-

kvensene av globale klimaforandringer. Men det har også oppstått nye muligheter knyttet til både regionale og globale utviklingstrekk: Samhandelen med et stadig mer velstående Russland er større, den sikkerhetspolitiske utviklingen legger til rette for et tettere nordisk sikkerhetssamarbeid, økonomiske vekst globalt gir gode utsikter for norsk økonomi og teknologiutviklingen skaper nye muligheter for utvinning av energiressurser i arktiske strøk. Verdensøkonomien vil være mer multipolar i 2018. Fremveksten av nye økonomiske stormakter vil føre til forskyvning av maktforhold og økte spenninger, noe som også vil kunne berøre Norge. Og på det sikkerhetspolitiske området vil de fortsatte reformene av NATO skape både nye muligheter og utfordringer.

Forholdet til Russland

Det er stor oppmerksomhet rundt nord-områdene – både i form av større russisk militær aktivitet og av økt interesse fra EU, USA og andre aktører for tilgang til energiressursene i regionen.

Russland er en viktig, men også krevende partner i forvaltningen av nord-områdene. Det bilaterale fiskeriregimet består. Men russiske myndigheter kritiserer Norge for under dekke av argumentasjon om bærekraftig forvaltning å forsøke å mele sin egen kake. Det har forekommet flere episoder i fiskevernsonen. Norge har svart med å prioritere økt nærvær av Kystvakten og Forsvaret i nord for å synliggjøre norsk vilje til forvaltningsansvar. De ulike episodene har så langt ikke fått politiske konsekvenser.

Delelinjeforhandlingene står mer eller mindre på stedet hvil. Russiske myndigheter synes ikke å ha noe problem med å leve uten en grenseavtale: Gråsoneavtalen ivaretar fortsatt russiske interesser på en adekvat måte, og Moskva foretrekker en uavklart grense fremfor en forhandlingsløsning hvor Russland eventuelt må fire på sine territoriale krav.

Russisk økonomi er fortsatt sterkt avhengig av inntektene fra olje- og gassektoren. Takten i utviklingen av nye felter er imidlertid et problem. Sjtokman-utbyggingen har støtt på en rekke tekniske problemer, og oppstart har blitt utsatt flere ganger. I 2018 er det fortsatt ikke endelig klart når feltet kommer i drift. Gazprom plasserer deler av ansvaret på StatoilHydro, som de mener har oversolgt sin ekspertise. De tette båndene mellom selskap og stat både på russisk og norsk side gjør at utbyggingsproblemene også påvirker de bilaterale relasjonene.

Men det er også positive effekter av utbyggingen. Norsk leverandørindustri har fått en rekke viktige oppdrag på Sjtokman og andre russiske felter som er under utvikling – selv om det oftest skjer gjennom industriens russiske datterselskaper. Russiske myndigheter har flere ganger skjerpet kravene om bruk av russiske leverandører og russisk arbeidskraft etter hvert som det har blitt bygd opp en hjemlig leverandørindustri.

Arbeidskraft og befolkningsutvikling

Trenden i retning av urbanisering og økt befolkningskonsentrasjon har fortsatt. Folketallet i Tromsø og Bodø har vokst mest, men også Harstad, Kirkenes og Alta har fått flere innbyggere siden årtusenskiftet. Andelen av Norges befolkning som bor i de tre nordligste fylkene, har samtidig falt fra i overkant av ti prosent i 2008 til om lag ni prosent i 2018.

Den viktigste demografiske utfordringen er allikevel eldrebølgen, som nå for alvor har slått inn både regionalt og nasjonalt. Bare i løpet av de ti siste årene (fra 2008 til 2018) har antall nordmenn over 67 år økt med nesten 150 000. Mangelen på arbeidskraft har ført til problemer for blant annet kommunesektoren, fiskerinæringen og byggebransjen. Som et resultat av det stramme arbeidsmarkedet har lønnsnivået steget og arbeidsinnvandringen økt.

Klimakonsekvensene globalt

Konsekvensene av klimaendringene varierer fra region til region. I enkelte deler av verden er ikke endringene større enn at de fortsatt oppfattes som «normal» variasjon i været. I andre områder har klimaendringene fått langt mer dramatiske konsekvenser: Befolkningen har måttet bryte opp fra sine tradisjonelle bosteder på grunn av klimaskapte endringer (tørke, kysterosjon, stigende havnivå, etc.), og et økende antall klimaflyktninger skaper press på knappe ressurser. Definisjonen av sikkerhetsutfordringer er i ferd med å endres. Energi og klima har blitt langt mer sentrale tema. Energisikkerhet

har stått på NATOs dagsorden lenge, men nå har NATO også blitt engasjert for å løse klimarelaterte konflikter i Afrika. Klimaendringene har dermed også fått en sikkerhetspolitisk dimensjon.

I Nord-Europa har klimaendringene ført til lengre vekstsesong og mindre behov for oppvarming av hus. Men det er også problemer. Det er mer ekstremt vær – det er ikke bare varmere, men også mer vind og mer regn, noe som blant annet leder til oversvømmelser og økt erosjon. Kombinasjonen av stadig flere personlige erfaringer med klimaendringene lokalt og medias dekning av klimarelaterte problemer og tragedier i andre deler av verden påvirker i stadig større grad den enkeltes forhold til forbruk og livsstil – og forventninger til politiske endringer.

Nordisk sikkerhetssamarbeid

Den kalde krigen er nå for lengst historie. Både den nye geopolitiske settingen og forsvarsøkonomiske hensyn har bidratt til at det i 2018 har blitt etablert et langt tettere forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid mellom de nordiske landene. Samarbeidet har blitt underlettet av at det har skjedd en viss konvergens mellom NATO og EU, og at de nordiske landene dermed er mindre bundet av ulikt sikkerhetspolitisk oppheng.

Geopolitiske interesser spiller også inn. De nordiske landene har felles interesse av i størst mulig grad å opptre samlet vis-à-vis sin stormaktsnabo Russland (også i andre sammenhenger enn den sikkerhetspolitiske, slik som innenfor

den nordlige dimensjon). For Norge har det sikkerhetspolitiske samarbeidet samtidig bidratt til en sterkere norsk stemme inn mot EU.

Økonomisk vekst

Verden er blitt rikere enn i 2008. I 2018 er BNP per innbygger omtrent 25 prosent større enn hva det var i 2005. Den globale veksten gir gode priser på norske råvarer. Selv om oljeproduksjonen er på vei ned, har Norge nytt godt av at oljeprisen har holdt seg høy over en lang periode. Verdien av Statens pensjonsfond – Utland («Oljefondet») har vokst til to ganger BNP. I Nord-Norge er det imidlertid fiskerisektoren, i større grad enn den forventede olje- og gassboomen, som skaper vekst.

Inntektene fra fiskerisektoren har også økt som en følge av klimaendringer og det faktum at fisk og oppdrettsanlegg har trukket nordover. Den økte temperaturen i havet har så langt først og fremst hatt positive konsekvenser for de nordlige fiskeriene. Nord-Norge opplever samtidig å ha et komparativt fortrinn innen oppdrettsnæringen med rent og kaldt vann. Oppdrettsnæringen er dermed i vekst. Samtidig er antallet yrkesfiskere på vei ned: I 2018 er det bare 10 000 fiskere igjen.

Energiressursene og teknologiske nyvinninger

Klimapolitikken, både globalt og nasjonalt, har påvirket debatten om hvordan samfunnet og økonomien organiseres. Kyoto-avtalen har blitt fulgt opp av et nytt

og strengere regime for regulering av klimautslipp. Klimapolitikken har også påvirket diskusjonen om åpning av nye felter i nord. Teknologiske nyvinninger har gjort at det i 2018 er langt bedre muligheter for fangst og lagring av CO₂ i forbindelse med gassproduksjon, men det ligger fortsatt begrensninger i form av høye kostnader. Økonomiske hensyn har ført til at kystnære gassfelter har blitt prioritert fremfor olje- og gassfelter lengre til havs.

Klimadebatten har også ført til økt vekt på alternative energikilder og fornybar energi. Etter at land som Kina gjennom en årrekke har satset tungt på forskning og utvikling innenfor fornybar energi, har det blitt gjort store fremskritt. I 2018 har fornybar energi blitt «big business». Sektoren har sett fremveksten av store multinasjonale selskaper, og kombinasjonen av masseproduksjon og økt konkurranse har ført til at prisene på de tekniske innsatsfaktorene har blitt kraftig redusert.

Nye økonomiske stormakter

I 2018 er verdensøkonomien blitt mer multipolar. USA og EU, som lenge hadde en dominerende stilling, har nå fått følge av Kina og India. Samtidig er flere andre aktører på vei opp. Veksten i Kina og India har skapt nye store markeder og ringvirkninger i form av vekst i en rekke land. Samtidig har den multipolare strukturen bidratt til en forskyvning av maktforhold og nye handelspolitiske spenninger. USAs muligheter til å påvirke utviklingslandenes økonomiske politikk er kraftig redusert i den for-

stand at utviklingslandene nå har flere valgmuligheter: Multipolariteten åpner for at man kan inngå ulike allianser i økonomiske spørsmål.

Den kraftige veksten i de nye økonomiske stormaktene fører også til at disse landene øker innsatsen innen forskning og teknologiutvikling. Mens veksten tidligere har vært basert på import eller kopiering av teknologi utviklet i rikere land, har særlig Kina og India i 2018 selv blitt viktige leverandører av ny teknologi på flere felter.

NATO og USA

Fra å ha hatt et hovedfokus på kollektivt forsvar, er NATO i 2018 i langt større grad blitt et redskap for å møte globale sikkerhetsutfordringer. Det betyr at NATO gjennomfører flere internasjonale operasjoner utenfor medlemslandenes grenser. Samtidig har USA fortsatt tendensen til alenegang i internasjonal politikk. Washington er svært skeptisk til multilaterale løsninger som ikke åpenbart gagnar amerikanske interesser. Til tross for at USA ikke lenger er verdens ledende økonomi, har landet dessuten et militært og teknologisk forsprang på verden for øvrig som gjør at det kan håndtere sikkerhetsutfordringer alene, eventuelt i «koalisjoner av villige», og dermed slippe den tidkrevende konsensusbyggingen innen NATO.

I Norge preges NATO-debatten dels av diskusjonen av forholdet mellom import vs eksport av sikkerhet, dels av usikkerheten om hvor terskelen går for NATO-engasjement i tilfelle økt militært

eller politisk press mot Norge. Asymmetrien mellom småstaten Norge og stormakten Russland består, men Norge har samtidig problemer med å få gjennomslag i en NATO-kontekst for den norske tolkningen av sikkerhetsutfordringene i nord.

Klima og miljø



Trender frem mot 2018

- Det globale klimaet blir varmere, selv om endringene i mange deler av verden fortsatt vil oppleves som innenfor normale variasjoner i været.
- Mediedekning av klimarelaterte problemer i øvrige deler av verden vil uansett føre til en endring i forbruksmønster og fremveksten av en «klimavennlig» sertifiseringsindustri.
- Både myndigheter og privat sektor vil begynne å ta i bruk den stadig mer omfattende forskningsbaserte kunnskapen om klimaendringene og utvikle mer detaljerte planer for både bekjempelse av og tilpasning til klimaendringene.
- Et nytt og mer effektivt regime for bekjempelse av internasjonale klimaendringer vil sannsynligvis være på plass før 2018.
- Myndighetenes evne til å planlegge for tilpasning til klimaendringene vil variere og være avhengig både av ressurstilgang og i hvilken grad klimaendringene oppfattes som en trussel.
- Regionalt samarbeid i nordområdene vil fortsatt være viktig, spesielt i Norges relasjoner med Russland, men regionale samarbeidsorganisasjoner vil i økende grad være nisjeorienterte.

Klima og miljø

De globale klimaendringene som skisseres i det følgende, danner bakteppe for utviklingen som beskrives i de øvrige delene av denne rapporten. De klimatiske endringene er samtidig av en noe annen karakter enn de utviklingstrekkene som identifiseres i de andre delrapportene, i den forstand at de representerer tunge trender som på kort og mellomlang sikt vanskeligere lar seg styre av politiske beslutningsprosesser: Effekten av minskete klimautslipp i dag vil først kunne bli merkbar om flere tiår.

Kunnskapen om omfanget av klimaendringene og hvilke konsekvenser disse endringene vil kunne få, har blitt langt større i løpet av de siste årene. Her skal vi ta for oss noen av de forventede virkningene av klimaendringene og sannsynlige politiske responser på disse. Først vil vi identifisere noen av de viktigste konsekvensene av klimaendringene globalt, deretter vil vi se mer spesifikt på hvilke følger disse vil kunne ha for utviklingen i nordområdene. Videre vil vi drøfte hvilke politiske tiltak som vil kunne bli truffet på nasjonalt og internasjonalt nivå for å møte utfordringene klimaendringene representerer. Gitt studiens vinkling vil vi fokusere spesielt på nordområdene

og hvordan regionale samarbeidsorganisasjoner i nord (eksemplifisert ved Den euroarktiske Barentsregionen og Arktisk Råd) vil forholde seg til miljøsituasjonen.

Den globale oppvarmingen er ikke det eneste globale miljøproblemet av betydning for nordområdene – det er for eksempel knyttet store utfordringer til håndteringen av radioaktivitet og organiske miljøgifter (Persistent Organic Pollutants, POPs) – men den utgjør et viktig vindu for å identifisere nøkkeltrekk og -aktører i det geografiske og politiske landskapet det kommende tiåret. Vi vil derfor primært konsentrere oss om klima.

Verden blir varmere

Dommen fra Det internasjonale klimapanelet (IPCC) er nå klar: Verden blir varmere. Oppvarmingen og dens ringvirkninger er allerede tydelig i vitenskapelige observasjoner av luft- og havtemperaturer, snø- og issmelting, endrede værforhold og stigende hav. Nedsmeltingen av is på Grønland og i Antarktis har for eksempel allerede bidratt til en målbar stigning i havnivået i løpet av de siste ti årene, og i

løpet av de siste hundre årene har gjennomsnittstemperaturen i Arktis steget nesten dobbelt så raskt som den globale. Andre allerede målbare endringer inkluderer økt nedbør, høyere vindstyrker og mer tørke.

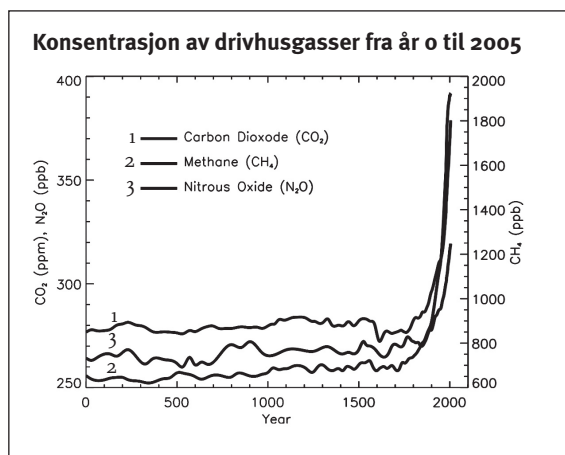
Klimaendringene tilskrives økte konsentrasjoner av karbondioksid, metan og lystgass i atmosfæren, noe som i sin tur primært skyldes økt bruk av fossilt brensel, avskoging og mer intensivt jordbruk i løpet av de siste hundre årene. IPCC rapporterer at økte utslipp vil føre til at den globale temperaturen vil fortsette å stige med mellom 1,4 og 5,7 grader celsius innen 2100 (nærmere bestemt mellom 1990 og 2100). Selv om man skulle lykkes i å fryse utslippene av klimagasser på samme nivå som i 2000, vil vi måtte forvente at den gjennomsnittlige globale temperaturen allikevel vil fortsette å øke med 0,1 grad i tiåret (flere av IPCCs scenarier legger til grunn en økning på 0,2 grader i løpet av de neste 20 årene).

Selv en utvikling bedre enn det mest optimistiske scenariet gir klimaforverring

Ingen av IPCCs scenarier går ut fra at utslippene av klimagasser vil reduseres. Det er trolig mulig å gjennomføre relativt store utslippskutt uten altfor store kostnader. Dette kan skje gjennom etablering av internasjonale markeder for klimagasser, innføring av strengere nasjonale regler i enkeltland og en god oppfølger til Kyoto-avtalen (denne utløper i 2012). Så langt har imidlertid ikke tiltakene som har blitt iverksatt, vært omfattende nok til å redusere utslippene.

Dersom man allikevel skulle lykkes i å redusere de globale utslippene, ville virkningene av klimaendringene sannsynligvis inntreffe langsommere, noe som vil gi oss mer tid til å tilpasse oss. På den annen side: Fortsetter utslippstakten å utvikle seg som i dag, vil vi nå taket for det globale økosystemets kapasitet til å absorbere karbon innen 2050. Fra da av vil klimasituasjonen forverres enda raskere.

På kortere sikt, det vil si innenfor denne rapportens tidshorisont på ti år, vil konsekvensene av klimaendringene i enkelte regioner ikke være større enn at de vil kunne oppleves som normale variasjoner i været. I andre områder vil endringene raskt kunne gi mer dramatiske utslag. For eksempel har IPCCs arbeidsgruppe for klimatilpasning kommet frem til at klimaendringene innen 2020 vil føre til at et sted mellom 75 og 250 millioner afrikanere vil få dårligere tilgang til vann. I Sahel-beltet sør for Sahara vil en kombinasjon av varmere vær og mindre regn føre til en kortere vekstsesong med påfølgende konsekvenser for bosetning og husdyrhold.



Innen 2030 vil maisproduksjonen i det sørlige Afrika kunne bli redusert med 30 % dersom temperaturen stiger med én grad. Klimaendringene kan dermed også raskt få sikkerhetspolitiske ringvirkninger: Vann og mat blir et tiltakende knapphetsgode, befolkninger må bryte opp fra sine tradisjonelle bosteder, noe som skaper ytterligere press på knappe ressurser i andre regioner, osv. (jf. diskusjonen i delrapporten om sikkerhetspolitikk). I Nord-Europa vil derimot et varmere klima på kort sikt bety større avlinger og mindre behov for oppvarming av hus, men også etter hvert flere oversvømmelser og økt erosjon.

Hvilken betydning klimaendringene vil få for forskjellige befolkningsgrupper og samfunn, vil også avhenge av hvordan og i hvilken grad ulike styringsnivåer er i stand til å møte klimautfordringene. Så langt har vi kommet svært kort – det er få aktører som for alvor har forberedt seg på hvordan man skal takle de fremtidige klimaendringene. Samtidig er det klart at selv med en langt større og mer målrettet innsats enn i dag vil det være umulig å «bekjempe seg» vekk fra problemet – klimaendringene vil uvegerlig få konsekvenser for vårt fremtidige levesett, og vi blir nødt til å tilpasse oss et nytt klima.

Klimaendringer i nord skaper store utfordringer – og nye muligheter

Arktisk Råd har lenge ropt varsku om klimautviklingen i Arktis. I *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) skisseres en rekke konsekvenser klimaendringene

vil kunne få i Arktis. Rapporten konkluderer med at det arktiske klimaet allerede holder på å bli betydelig varmere. Nedsmeltingen av is og snø vil medføre at mindre solskinn reflekteres bort fra jorden og at den globale oppvarmingen dermed ytterligere akselereres. Og nedsmeltingen er rask: Ved slutten av sommersesongen 2007 var polisens samlede areal 2,6 millioner km² mindre enn hva den hadde vært året før.

Det varmere klimaet vil være svært alvorlig for urfolk i nordområdene, som er avhengige av et stabilt arktisk klima for å kunne opprettholde sine tradisjonelle leveveier og kultur. Men oppvarmingen vil ha konsekvenser for alle som er bosatt i nord. Smeltende permafrost og stigende grunnvann vil føre til store utfordringer når det gjelder infrastruktur og boligmasse. Hvis temperaturen stiger med 3–4 grader innen 2050, vil for eksempel de russiske områdene med permafrost (som i dag utgjør om lag 60 % av Russlands samlede areal) bli redusert med 12–15 %. Russiske anslag indikerer at så mye som 80 % av boligmassen i den nordrussiske byen Vorkuta vil være ubeboelig i løpet av 10–20 år. Isveier og annen infrastruktur basert på permafrost eller stabile kuldeperioder rammes også. I Alaska har for eksempel antall dager det er lov å kjøre over tundraen blitt halvert (fra 200 til 100) i løpet av de siste 30 årene som en følge av kortere og mer ustabile vintersesonger.

Andre mulige konsekvenser av klimaendringene er endret flora og fauna (taigaen vil for eksempel presses nordover og en rekke fugle- og dyrearter på

tundraen vil miste store deler av sitt naturlige habitat), mer erosjon og oversvømmelser (det ventes en kraftig økt vannføring i nordlige elver; kysten vil være mer utsatt for erosjon på grunn av ekstremvær, osv.), og økt UV-stråling.

Det er imidlertid ikke slik at klimaendringene i nord utelukkende vil ha sterkt negative konsekvenser. Mindre is vil for eksempel på sikt gjøre nye områder tilgjengelig for olje- og gassutvinning. Fyringssesongen vil bli kortere og vekstsesongen om sommeren vil bli lengre.

Nye sjøruter i nord, men viktigere for tilgang til ressurser enn frakt

Issmeltingen i Arktis ventes å åpne to – eventuelt tre – nye sjøruter i nord: Nordvestpassasjen nord for Canada, Nordøstpassasjen («Den nordlige sjørute») nord for Russland og, avhengig av hvordan isen smelter, en rute tvers over polpunktet, det vil si vest om Svalbard og videre nordover. I prinsippet vil frakt både via Nordøstpassasjen og Nordvestpassasjen medføre en radikalt forkortet seilingstid: Både på ruten mellom Nord-Europa og Asia og mellom østkysten og vestkysten av Canada/USA vil distansen kunne kuttes med omlag 40 %. Tidsperspektivet er imidlertid usikkert: Ifølge ACIA-rapporten regner man med at Nordøstpassasjen vil kunne være åpen om noen få tiår, mens det antakelig vil ta lengre tid med Nordvestpassasjen (bevegelsene i isen er vanskeligere å forutsi her). Men det er også mulig at disse beregningene er altfor konservative, og

at sjørutene i Polhavet vil bli farbare langt tidligere.

Selv om både Nordvest- og Nordøstpassasjen på lengre sikt kan bli isfrie noen måneder hver sommer, er det samtidig fortsatt uklart hvorvidt Polhavet vil egne seg for kommersiell frakt mellom Atlanterhavet og Stillehavet. Bulkfrakt opererer for eksempel med meget stramme marginer og tåler dårlig selv korte forsinkelser. Selv om isen smelter, vil det fortsatt være en rekke usikkerhetsmomenter knyttet til seiling i nordlige farvann som kan forårsake slike forsinkelser: Store mengder isfjell vil fortsatt gjøre det vanskelig og farlig å navigere; det vil være mørkt en stor del av året; når det er minusgrader i luften er det fare for nedising av fartøyene, og forsikringspremiene vil sannsynligvis være høyere enn for frakt på sørligere breddegrader.

Den viktigste og mest forutsigbare konsekvensen av ismeltingen vil derfor ikke nødvendigvis være de mulighetene dette åpner for frakt via de nye sjørutene, men den bedre tilgangen til viktige naturressurser i Arktis og nordområdene for øvrig, samt enklere transport av disse ut av regionen. De viktigste ressursene i denne sammenheng er utvilsomt fisk og hydrokarboner.

Fisk og oppdrettsanlegg trekker nordover

IPCC og ACIA er samstemmige om at den globale oppvarmingen på kort sikt vil kunne ha positive konsekvenser for de nordlige fiskeriene. Ifølge ACIA vil

tradisjonelle nordlige fiskeslag som torsk og sild kunne nyte godt av varmere hav. Samtidig vil sørligere fiskeslag, som for eksempel makrell, trekke nordover. En slik forskyvning av ulike fiskebestander nordover er imidlertid ikke bare uproblematisk. Det vil for eksempel kunne sette det lokale økosystemet under press.

Også oppdrettsfisk som laks vil på kort sikt kunne få bedre oppvekstforhold når temperaturen i havet stiger. Men skulle det skje en betydelig oppvarming, vil dette raskt få negative konsekvenser. Uansett vil det etter all sannsynlighet skje en tyngdeforskyvning av oppdrettsnæringen nordover.

Når ulike fiskebestander forflytter seg, vil det åpenbart ha implikasjoner for fisket både i en regional og en internasjonal kontekst. Det vil ha åpenbare konsekvenser for kystfisket, men det vil også føre til et press på forvaltningsregi-

mer og kvotefordeling (jf. delrapporten om økonomisk utvikling).

Olje- og gasseventyr på hold?

En fjerdedel av verdens gjenværende uoppdagede olje- og gassressurser finnes i Arktis. Denne påstanden, som bygger på beregningene til US Geological Survey, har vært et mantra i norsk nordområdesatsing. Selv om USA, Canada, Grønland/Danmark og Norge har utforskede områder i nord, er det sannsynlig at en stor del av disse uoppdagede ressursene befinner seg i de russiske nordområdene – både på land og på Russlands arktiske sokkel. Innen 2018 vil det ventelig være betydelig mer detaljert kunnskap om disse ressursene, ikke minst fordi så mye av de resterende olje- og gassforekomstene befinner seg i land som er politisk ustabile eller som begrenser utenlandsk tilgang til ressursene.

I perioden frem mot 2018 vil det imidlertid sannsynligvis ikke være klimaendringene som sådan, men snarere utviklingen i den globale etterspørselen etter olje og gass som vil fungere som drivkraft overfor petroleumssektoren i Arktis. Samtidig vil uavklarte suverenitetsspørsmål kunne bremse utviklingstempoet i polbassenget. Prosessen med å avgrense kontinentalsoklene i nord ut over de eksisterende 200 miles økonomiske sonene er bare så vidt kommet i gang. I 2018 vil etter alt å dømme mange grenser fortsatt være uavklart (jf. diskusjonen i delrapporten om sikkerhetspolitikk). Det er også usannsynlig at store nye offshore petroleumsprosjekter i Barents- eller Karahavet vil ha kommet i produksjon innen 2018,



selv om det nok vil være igangsatt utviklingsarbeid på flere felter. Vi mener at vi med relativt stor sikkerhet kan forutsi at Sjtokman-feltet ikke vil være i drift innen 2018, og at det er mer sannsynlig at dette feltet eventuelt kan komme i produksjon en gang tidlig på 2020-tallet.

Samtidig som det er bred enighet om at den globale oppvarmingen på lengre sikt vil gjøre petroleumsressursene i polbassenget mer tilgjengelige, er det vanskelig å forutsi hvordan isen vil utvikle og bevege seg mens den smelter. For virksomheten onshore vil klimaendringene kunne avstedkomme like mange problemer som fordeler. Boretårn, rørledninger og andre installasjoner som er fundert på permafrost, vil kunne bli ubrukelige. Dette er allerede et problem i viktige oljeproduiserende regioner i Alaska og Sibir.

Politiske responsmekanismer: bekjempelse og tilpasning

Responser på klimaendringene kan deles i to kategorier: bekjempelse (*mitigation*) og tilpasning (*adaptation*). Bekjempelse er preventive tiltak som kan begrense omfanget av selve klimaendringene, for eksempel kutt i utslipp av klimagasser. Tilpasning er tiltak for å begrense de negative virkningene av klimaendringene ved å styrke samfunnets evne til å takle disse på en bedre måte.

Hva gjelder *bekjempelse*, vil vi sannsynligvis innen 2018 ha fått på plass et nytt og mer ambisiøst globalt klimaregime enn den nåværende Kyoto-protokollen. Et slikt regime vil innebære strenge

begrensninger på utslipp av klimagasser og høye avgifter for dem som fortsetter å forurense. Storskalerte investeringsprogrammer og teknologioverføringer til u-landene vil også være del av en slik klimaavtale. Dersom det vitenskapelige og politiske grunnlaget for klimapolitikken fortsetter å utvikles i samme tempo som i løpet av de siste ti årene, vil vi i 2018 stå langt bedre rustet i kampen mot klimaendringene. Det er også viktig i denne sammenheng at USA synes å være på glid i retning av en langt mer konstruktiv tilnærming til global klimapolitikk, noe som ventelig også vil lette arbeidet med å engasjere Kina, India og andre utviklingsland i rask økonomisk vekst.

Når det gjelder *tilpasning*, er det viktig å minne om at konsekvensene av klimaendringene vil variere geografisk, men også i forhold til i hvilken grad stater, regionale myndigheter og private aktører organiserer preventive tiltak. Tempoet i klimaendringene vil her kunne være avgjørende. Skulle vi mot alle odds i løpet av kort tid lykkes med å introdusere betydelige kutt i klimautslippene (dvs. en vellykket bekjempelse), vil klimaendringene kunne skje i et langsommere tempo, og vi vil dermed ha bedre tid til å gjennomføre nødvendige tilpasninger. I så fall er det mulig at en del tilpasninger kan utføres som et ledd i ordinær utskifting/vedlikehold av infrastruktur. Kommer klimaendringene raskt, vil regningen i forbindelse med nødvendige tilpasninger bli større – og jobben vanskeligere.

Klimadiskurs presser frem regionale tiltak

Gitt at klimaendringer de kommende 20 årene allerede er uunngåelige uansett hva man gjør, vil debatten rundt tilpassing til klimaendringene sannsynligvis inneha en enda mer sentral plass i 2018 enn hva den har i dag. Til og med i de deler av verden som selv er minimalt påvirket av – eller som har lykket i å tilpasse seg – effektene av den globale oppvarmingen, vil medieinntrykk fra regioner hvor utslagene er mer dramatiske, øke presset på stat og samfunn for å redusere karbonavtrykket.

Dersom en strengere global klimaavtale allikevel skulle la vente på seg (jf. diskusjonen over om bekjempelse), vil klimadiskursen og folkelig opinion kunne presse frem mer ambisiøse selvpålagte mål i en rekke enkeltstater, regioner eller regionale sammenslutninger. Likeledes er det grunn til å anta at diskursen rundt klimaspørsmål, kvoter og energipriser uavhengig av en ny klimaavtale vil kunne føre til en endring i forbruksmønstre og fremveksten av en «klimavennlig» sertifiseringsindustri.

Motdiskurser og alternative klimaforståelser

I en vurdering av staters kapasitet til å planlegge og implementere tilpasnings tiltak spiller også spørsmålet om hvorvidt de faktisk opplever klimaendringene som en reell trussel, en viktig rolle. Selv om det innenfor internasjonal forskning er en voksende konsensus om konsekvensene av klimaendringene, omsettes denne innsikten til praktisk politikk på

ulike – og av og til utforutsigbare – måter. Den siste tiden har for eksempel flere sentrale russiske politikere kommet med utsagn som tyder på at varslene om en forestående klimakatastrofe ikke tas alvorlig, eller også at den hjemlige debatten farges av en alternativ diskurs/forskningsforståelse. Sergej Mironov, lederen av Føderasjonsrådet (det russiske overhuset) uttalte for eksempel nylig at utslipp av karbondioksid ikke påvirker klimaet – om det overhodet hadde noen effekt, var det i så fall som et bidrag til en global nedkjøling.

Selv om Russland i motsetning til USA har valgt å ratifisere Kyoto-protokollen, tolkes dette gjerne først og fremst i lys av de økonomiske fordelene ratifisering kunne innebære for Russland (og som et pragmatisk trekk for å styrke sjansene for WTO-medlemskap). Etter at den grønne mobiliseringen i perioden rundt Sovjetunionens oppløsning døde hen utover på 1990-tallet, står ikke miljø- og klimaspørsmål høyt på agendaen verken i det politiske liv eller i det sivile samfunn. Forsøk på å reise en miljødebatt stemples ofte som fordekte forsøk på utenlandsk innblanding, og fokus er fortsatt på økonomisk vekst. Innen 2018 vil imidlertid konsekvensene av klimaendringene være mer merkbare og Russland dermed også ventelig mer beredt til å implementere tilpasningstiltak.

Regionalismens retrett: staten tilbake i førersetet

Klimaendringene er et globalt problem. Som sådan skaper de en del utfordringer som nødvendigvis også må takles i en

global kontekst. Men det vil fortsatt være rom for regionale initiativ og lokale bekjempelses/tilpasningstiltak. Effektene av klimaendringene i nord – både de umiddelbare og de mer indirekte, slik som økt olje- og gassutvinning – vil være med og forme den regionale politikken i nord. Som diskutert i delrapporten om sikkerhetspolitikk, forventer vi at Norge fortsatt vil stå utenfor EU i 2018. Dermed vil andre former for regionalt samarbeid stadig være viktige for Norge, spesielt i forholdet til Russland. Her skal vi se nærmere på Barentssamarbeidet og Arktisk Råd og hvilken rolle disse to samarbeidsmekanismene kan komme til å spille i miljø- og klimapolitikken fremover.

Utviklingen av regionalt samarbeid i nord må ses i en videre internasjonal kontekst. I kjølvannet av den kalde krigen fremsto regionalisme og regionsbygging som veien å gå for å møte de mange nye grenseoverskridende utfordringene. I likhet med statsbyggere forsøkte regionsbyggerne å forankre regioner og regional politikk i ideer om felles historie og felles territorium. Samtidig mente mange at statens makt og betydning i det internasjonale systemet var på vikende front.

I dag er trenden snudd. Det er ingen tvil om at mange nye aktører – som regioner og internasjonale ikke-statlige organisasjoner – har fått en mer sentral rolle i deler av den internasjonale politikken. Men noen av regionsbyggenes mer ambisiøse agendaer, hvor man så for seg at regioner ville kopiere og ta over noen av statenes nøkkelroller

i utenriks-, miljø- og sosialpolitikken, virker nå lite realistiske. Innen 2018 vil dette være enda tydeligere. Regionale samarbeidsorganisasjoner vil fortsatt kunne spille en viktig rolle, men de vil etter alt å dømme bli mer spesialiserte med fokus på avgrensede nisjer i skjæringspunktet mellom det nasjonale og det internasjonale nivå.

Barentssamarbeidet får en viktig, men relativt sett redusert rolle

Barentssamarbeidet omfatter både nasjonalt og regionalt nivå, og representerte en innovativ tilnærming til regionalt samarbeid da ideen først ble unnnfanget rett etter Sovjetunionens oppløsning. På nasjonalt nivå utgjør samarbeidet en viktig plattform for å forvalte forholdet til Russland. I tillegg spilte Barentssamarbeidet en viktig rolle som kanal for norsk bistand til Nordvest-Russland på 1990-tallet. Særlig på «folk til folk»-nivå har regionsbyggingsprosjektet vært en suksess og bidratt til å styrke den gjensidige forståelsen på tvers av grensene som deler de ellers felles økosystemene i nord.

Norge har helt siden etableringen av Barentssamarbeidet i 1993 vært den viktigste pådriveren for å videreutvikle samarbeidet, noe som delvis skyldes at de øvrige medlemsstatene har prioritert andre samarbeidsflater/regioner. Dette har ført til at Barentssamarbeidet har fått en viss bilateral karakter som et samarbeid mellom Norge og Nordvest-Russland. Den regionale dimensjonen

av samarbeidet har siden årtusenskiftet blitt vanskeliggjort av den massive re-sentraliseringen av den russiske staten. Overføringen av beslutningsmyndighet fra regionalt til sentralt nivå bidrar til å vanskeliggjøre et smidig og effektivt regionalt samarbeid innad i Barentsregionen. På kort sikt er det lite som tyder på at det vil skje en ny runde med omfordeling av makt til regionalt nivå i Russland som vil kunne endre på dette.

I 2018 er det derfor etter alt å dømme fortsatt Norge som har pådriverrollen i Barentssamarbeidet, selv om det er mulig at Finland og Sverige vil engasjere seg mer aktivt og med større finansiell tyngde enn tidligere. Årsaken til en slik utvikling ville være den økende økonomiske interessen fra finsk og svensk side for den industrielle utviklingen på Nordkalotten. Videre antar vi at selv om Barentssamarbeidet fortsatt vil være en svært viktig del av samarbeidet mellom Norge og Russland på regionalt nivå i nord, vil andre bilaterale kontakter relativt sett ha fått økt betydning. Ikke minst gjelder dette samarbeidsflater i tilknytning til det mulige samarbeidet om utviklingen av Sjtokmanfeltet, hvor Barents-organene i liten grad vil bli direkte involvert.

Også når det gjelder miljøsam arbeidet er det mulig at Barentssamarbeidets relative betydning vil minske. Gitt sentraliseringsimpulsen i russisk politikk, vil det være Moskva, ikke regionalt nivå, som vil ha ansvar for å håndtere landbaserte økologiske problemer, og den russiske staten og russiske selskaper vil også i større grad være i stand til å ta regningen selv. Når det gjelder havom-

rådene i nord, har forvaltnings- og miljøspørsmål her så langt vært holdt utenfor Barentssamarbeidet, og det er lite sannsynlig at det vil skje en endring på dette. Problemstillingene rundt utvinning og transport av olje og gass berører storpolitiske og økonomiske interesser som russisk side ikke har ønsket å forhandle om i multilaterale fora, og Sjtokman og andre store energiprojekter i nord vil ikke representere noe unntak i denne sammenheng.

Arktisk Råd: nye muligheter innenfor en gammel nisje

Arktisk Råd består av de åtte sirkumpolare statene (Norge, Sverige, Finland, Russland, Canada, USA, Danmark/Grønland og Island) samt representanter for seks ulike urfolksorganisasjoner. I likhet med Barentssamarbeidet oppsto organisasjonen som en respons på de nye mulighetene for regionalt samarbeid som inntraff etter den kalde krigens slutt. Selv om organisasjonen spiller en viktig rolle som katalysator for forskning om miljøutfordringer i Arktis (for eksempel gjennom *Arctic Climate Impact Assessment*), har Arktisk Råd allikevel ikke utviklet seg til det regionaliserende kraftsentrum for arktisk politikk som initiativtakerne opprinnelig hadde håpet på.

Det er mulig at miljøutfordringene knyttet til nye store petroleumsprosjekter i arktiske strøk vil kunne åpne for en mer aktiv rolle for Arktisk Råd, for eksempel ved at organisasjonen etablerer bindende standarder for petroleumssektoren. På bakgrunn av Russlands og USAs tilbakeholdenhet overfor multilaterale løs-

ninger tror vi imidlertid at det vil være vanskelig å utvikle en aktiv og uavhengig politikk på dette området. Det er mer sannsynlig at Arktisk Råd vil fortsette å utvikle seg som en nisjeorganisasjon (slik vi forventer at også flere tilsvarende i utgangspunktet bredt funderte, geografisk definerte samarbeidsorganisasjoner vil bli). En mulig nisje Arktisk Råd vil kunne fylle, er for eksempel regionalt oljevernssamarbeid, et område hvor det er mye ugjørt arbeid, men hvor man i liten grad utfordrer nasjonale interesser.

Anbefalt videre lesning:

Arctic Council (2005) *Arctic Climate Impact Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Arctic Monitoring and Assessment Programme (2002) *AMAP Assessment 2002: Heavy Metals in the Arctic*. Oslo: AMAP.

Arctic Monitoring and Assessment Programme (2006) *AMAP Assessment 2006: Acidifying Pollutants, Arctic Haze and Acidification of the Arctic*. Oslo: AMAP.

Bambulyak, Alexei & Bjørn Frantzen (2007) *Oil Transport from the Russian Part of the Barents Region: Status per January 2007*. Tromsø: Akvaplan-Niva.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2007) *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change.

Miljøverndepartementet (2006) *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan)*. Stortingsmelding nr. 8 (2005–2006). Oslo.

Stern, Jonathan (2006) *Stern Review on the Economics of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wildcards

Paradigmekollaps i klimavitenskapen

Etter et par uvanlig kalde vintre på den nordlige halvkule kommer klimaskeptikerne på offensiven. Deres analyser viser at vi ikke er på vei mot en eksepsjonell global oppvarming. Konsensusen i klimaforskningen slår sprekker, og vi får et klimavitenskapelig paradigmeskifte. Dette får umiddelbart følger for den politiske diskursen. Forhandlingene om en oppfølger til Kyoto-avtalen bryter sammen.

Ingen oljeutvinning i nord

Et norsk forsyningskip går på grunn utenfor kysten av Svalbard og lekker ut over 25 tonn dieseloilje. Miljøkatastrofen får stor internasjonal medieoppmerksomhet. Den gir stygge riper i lakken til det norske selvbildet som en ansvarlig forvalter av miljøet i nordområdene og bidrar også til å snu opinionen i Norge. Det oppstår stor motstand mot petroleumsutvinning, skipsfart og annen industriell aktivitet i nordområdene. Regjeringen beslutter at ingen nye felter skal utvikles i nord. Det nordnorske oljeeventyret avlyses.

Fiskeoptimistene viste seg å ha rett

Fiskebestandene i nord viser seg å tåle langt tyngre beskatning enn forskerne har trodd. Dette gjelder særlig den verdifulle torsken. Kombinert med den positive effekten av klimaendringene, fører dette til bonanza for fiskerinæringen. Problemet for norsk fiskeriindustri ligger ikke lenger i råvaretilgang, men i den akutte mangelen på arbeidskraft.

Økonomi



Trender frem mot 2018

- Til tross for enkelte midlertidige tilbakeslag blir det fortsatt sterk global økonomisk vekst frem mot 2018.
- Kina og India vil i enda større grad enn i dag fremstå som økonomiske stormakter. De vil også få følge av andre stater (Brasil, Russland, Indonesia med flere). Dette driver frem en mer multipolar verdensorden.
- Norsk økonomi vil fortsette å vokse. Eldrebølgen fører til en kronisk mangel på arbeidskraft, noe som vil representere den største enkeltstående utfordringen for norsk økonomi.
- Klimapolitikken, både globalt og nasjonalt, vil i stigende grad påvirke hvordan samfunnet og økonomien organiseres, blant annet gjennom strengere krav til klimautslipp.
- Parallelt med forsøkene på å begrense klimautslippene vil det pågå en debatt om hvorvidt nye felter i nord bør åpnes for oljeleting og -utvinning.
- Petroleumsaktiviteten i Barentshavet, inkludert på russisk side, får begrensete ringvirkninger i Nord-Norge, men landsdelen fortsetter å gjøre det bra.
- Det blir lagt større vekt på alternative energikilder og fornybar energi.

Økonomi

I presentasjonen av økonomiske trender for perioden frem mot 2018 vil vi først ta et raskt sveip gjennom noen viktige trender innen internasjonal handel, teknologi og innovasjon, før vi fokuserer på de økonomiske fremtidsutsiktene for Norge generelt og Nord-Norge mer spesifikt, samt mulighetene som ligger i økt økonomisk samarbeid med Russland.

Verden blir rikere, det blir flere økonomiske stormakter

Verden vil være rikere i 2018 enn i 2008. Hvis den gjennomsnittlige veksten i verdensøkonomien i den kommende tiårsperioden blir omtrent som i den foregående, vil verdens BNP per innbygger i 2018 være omtrent 25 prosent større enn i 2005.

I de senere år har verden vært dominert av to økonomiske stormakter, USA og EU. I 2018 vil disse to ha fått følge av Kina og India, samtidig som flere andre aktører vil være på vei opp. Kina og Indias inntreden som økonomiske stormakter vil gi ringvirkninger i andre land. Veksten i utviklingslandene vil skape store nye markeder for alle slags varer. Samtidig vil en mer multipolar verden bidra til at det oppstår

både nye spenninger og nye maktforhold. USA og Verdensbanken vil ikke lenger på samme måte som tidligere kunne diktere den økonomiske politikken i utviklingslandene – den mer multipolare strukturen vil innebære større valgmuligheter for utviklingslandene med hensyn til å inngå ulike allianser i økonomiske spørsmål.

Den såkalte utviklingsrunden i WTO vil bidra til en friere verdenshandel, spesielt til lavere tollsatser for handel med jordbruksvarer. Det er fortsatt uklart når denne forhandlingsrunden vil kunne slutføres, men når det skjer, vil også dette bidra til økt vekst i mange utviklingsland.

Den kraftige veksten i Kina og India bidrar til økt fokus på forskning og teknologisk utvikling. De store investeringene disse landene nå gjør i FoU, vil samtidig gjøre dem bedre i stand til å videreføre den økonomiske veksten. Mens veksten tidligere har vært basert på bruk av teknologi utviklet i rikere land (i første rekke USA og EU), vil Kina og India i 2018 etter alt å dømme være viktige leverandører av ny teknologi på flere felter (for eksempel innen datateknologi, farmasi og fornybar energi).

Klimapolitikk reduserer etterspørselen etter olje, men oljeprisen forblir høy

En strammere internasjonal klimapolitikk med økte krav til kutt i forbruket av fossilt brensel vil dempe den globale etterspørselen etter olje. Oljeprisen vil svinge en del, men over tid vil den allikevel stabilisere seg på relativt høyt nivå frem mot 2018. Det er flere faktorer som vil kunne bidra til at oljeprisen holder seg høy.

For det første vil OPEC øve større innflytelse enn tidligere. Årsaken til dette er at en økende andel av verdens gjenværende, lett utvinnbare olje befinner seg i OPEC-landene. OPEC har lært seg å bruke sin innflytelse forsiktig, men systematisk, og vil ventelig fortsette med det.

For det andre vil det etter alt å dømme bli enda vanskeligere for flere av de petroleumsproduserende landene som står utenfor OPEC å åpne nye, hittil uutforskede oljeprovinser. Dette gjelder for eksempel for Norge i nordområdene og for USA på kysten av Florida og Alaska. I tillegg til miljøhensyn og frykten for ødeleggelse av et sårbart miljø, vil nå også bekymringene rundt klimaendringer og drivhuseffekten føre til økt motstand mot åpning av nye oljeprovinser.

Det vil fortsatt være mye olje igjen utenfor OPEC-landene, men denne er teknisk vanskelig tilgjengelig og dermed dyr å utvinne, noe som naturligvis også vil bidra til å presse prisen opp. I tillegg vil mange petroleumsseksporterende stater kunne skjele til land som Norge, Nederland, Storbritannia, Aserbajdsjan og USA – land som pumpet opp mye av

sin olje tidlig og solgte den billig – og konkludere med at de er bedre tjent med en langsommere utvinningstakt. Dette gjelder særlig petroleumsseksporterende stater med demokratiske regimer, som i større grad enn autoritære stater er nødt til å veie rask inntjening opp mot befolkningens mer langsiktige interesser.

Norges økonomi vokser, eldrebølgen blir en realitet

Utsiktene for norsk økonomi frem mot 2018 er gode. Norge vil nyte godt av den høye oljeprisen, av fortsatt globalisering og av inntektene fra råvareeksport. Innen 2018 vil Statens pensjonsfond – Utland («Oljefondet») kunne ha vokst til to ganger BNP (i dag er det litt større enn Norges samlede BNP).

En hovedutfordring blir hvordan vi skal takle eldrebølgen. Arbeidskraft vil i tiden fremover bli en enda større mangelvare enn i dag. I løpet av det kommende tiåret vil antall nordmenn over 67 år øke fra 610 000 i dag til 760 000 i 2018. Dette gir store utfordringer for blant annet kommunesektoren.

Som et resultat av det stramme arbeidsmarkedet vil lønnsnivået stige raskere de neste årene. En ringvirkning av dette blir en ytterligere nedbygging av konkurranseutsatt industri, selv om dette i større grad rammer industriselskningen enn industriproduksjonen som sådan. Den gjenværende industrien vil være mindre arbeidsintensiv og mer kompetansebasert.

Urbaniseringsgraden øker, befolkningsandelen i nord synker

I perioden frem mot 2018 vil vi oppleve fortsatt urbanisering og økt konsentrasjon av befolkningen i Norge. Tilveksten vil være størst på det sentrale Østlandet, men også de større byene i andre deler av landet vil vokse. I Nord-Norge vil sannsynligvis folketallet i Tromsø og Bodø vokse – og muligens også i Harstad, Kirkenes og Alta, avhengig av utviklingen i petroleumssektoren. Totalt vil allikevel andelen av Norges befolkning som bor i de tre nordnorske fylkene, ifølge SSBs prognoser gå ned fra i overkant av ti prosent i dag til omlag ni prosent i 2018.

Forventningene om en betydelig befolkningsvekst i Nord-Norge i forbindelse med en fremtidig petroleumsboom vil sannsynligvis ikke bli oppfylt. Under utbyggingsperioder vil riktignok syssel-

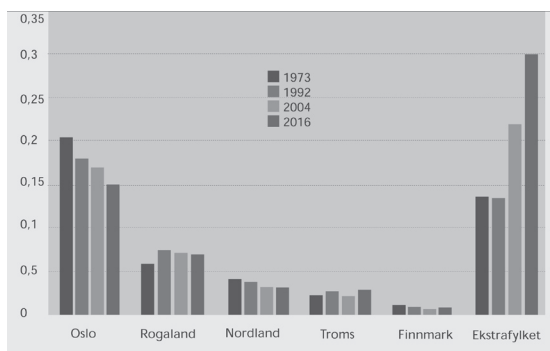
settingen i enkelte kystkommuner øke kraftig, men produksjon av olje og gass blir samtidig en stadig mindre arbeidsintensiv industri (utvinningen av olje og gass vil i stor grad skje ved hjelp av bunnbaserte installasjoner som fjernstyres fra land). Heller ikke StatoilHydros mulige deltakelse i utviklingen av Sjøtokman-feltet vil etter vår mening få store befolkningsmessige ringvirkninger på norsk side av grensen. Først og fremst skyldes dette at Russland – på samme måte som Norge i forbindelse med utbygging på norsk sokkel – vil ha som en klar målsetning at mest mulig av oppdragene fra Sjøtokman-utbyggingen skal tilfalle eget næringsliv og egne arbeidstakere. For det andre er det aktuelle norske miljøet geografisk spredt. StatoilHydro har opparbeidet mye kompetanse på gassutvinning i nordlige farvann gjennom utbyggingen av blant annet Snøhvit-feltet. Men de viktigste kompetansemiljøene og det meste av aktivitetene er lokalisert utenfor Nord-Norge. Rogaland har mye av Norges petroleumsindustri, enkelte kompetansemiljøer ligger i Bergen og på det sentrale Østlandet, og mange leveranser kommer også fra utlandet.

I det videre skal vi se nærmere på trendene innenfor tre sektorer av stor betydning for nordnorsk økonomi: fiskeri, energi og turisme. Først vil vi imidlertid presentere en fremskrivning av det fylkesfordelte nasjonalregnskapet, som viser de tre nordnorske fylkenes antatte andel av BNP i 2016 (se figur 1).

Som det fremgår av figur 1, økte Rogalands andel av verdiskapningen i Norge bare minimalt i etterkant av utbyggin-

Figur 1. Fylkesfordelt nasjonalregnskap (1973, 2004, 2007 og 2016)*

Bruttoprodukt i fylker, andel av total for landet



Kilde: Statistisk sentralbyrå

* Tallene for 2016 er satt som konstant trend for Oslo og med justeringer for de fire øvrige fylkene. Ekstra fylket har fått en andel lik 30 prosent.

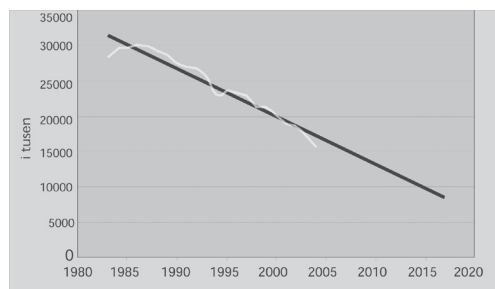
gen i Nordsjøen. Det er liten grunn til å tro at dette vil forholde seg annerledes for de tre nordligste fylkene ved en utbygging av oljefelter utenfor kysten av Nord-Norge.

Færre fiskere, men større verdiskaping

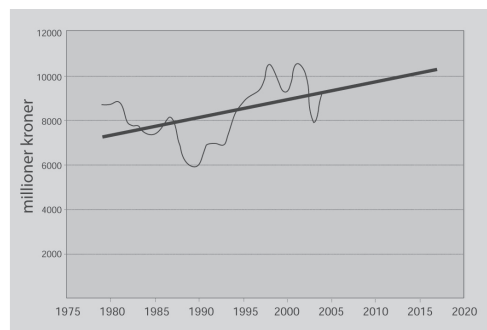
Norsk fiskerinæring har gjennomgått store strukturendringer de siste årene. I løpet av tjuetårsperioden 1985–2005 ble antallet fiskere halvert. Dette skyldes blant annet at fisket har blitt mindre arbeidsintensivt. Dersom trenden fortsetter, vil det være færre enn 10 000 yrkesaktive fiskere i Norge i 2018 (jf. figur 2). Samtidig vokser inntektene fra fiskerisektoren. Figur 3 viser inntektene fra norske fiskerier justert for konsumprisindeksen.

Det felles norsk-russiske fiskeriforvaltningsregimet har spilt en viktig rolle i å regulere fisket i nord og forhindre uforvarsrlige uttak. Endringene i sammensetningen av fiskebestandene på grunn av høyere havtemperaturer (jf. delrapporten om klima og miljø) vil kunne sette forvaltningsregimet under et visst press. Til tross for at vi går ut fra at delinjespørsmålet fortsatt vil kunne være uløst i 2018 og at det fra tid til annen vil forekomme episoder (for eksempel i forbindelse med håndhevingen av det norske forvaltningsregimet i fiskevernsonen ved Svalbard), venter vi at det felles norsk-russiske regimet vil videreutvikles som et eksempel på et effektivt, bilateralt norsk-russisk samarbeid.

Figur 2. Antall fiskere i Norge 1983–2018, lineær trend over faktisk tallserie



Figur 3. Inntekter fra norske fiskerier (i mill. kr), lineær trend over faktisk tallserie justert for konsumprisindeksen



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Oppdrettsnæringen står allerede i dag for mer enn halvparten av norsk fiskeeksport. Gitt Nord-Norges komparative fortrinn med rent og kaldt vann (jf. delrapporten om klima og miljø) og norsk kompetanse på oppdrett av gamle og nye fiskeslag, forventer vi at denne næringen vil oppleve fortsatt vekst i nord.

Teknologiutvikling og tilgjengelighet vs klimahensyn i oljepolitikken

Spørsmålet om hvor mange og hvilke blokker som skulle gjøres tilgjengelige for leting langs kysten av Nord-Norge, var et omstridt tema i forbindelse med forrige stortingsvalg. Det endte med et foreløpig kompromiss: Store deler av Barentshavet ble i 2006 åpnet for oljeutvinning, mens blant annet to av de mest omstridte blokkene, Nordland VII og Troms II, ble vernet frem til 2010. Spørsmålet vil dermed med stor sikkerhet igjen bli et tema i 2009-valget.

Motstridende trender vil sannsynligvis prege debatten om oljeutvinning i nord det neste tiåret. På den ene side vil teknologiutvikling og klimaendringer på sikt gjøre hittil uutvinnbare ressurser mer tilgjengelige. Den langsiktige satsingen på undervannsteknologi gir stadig nye resultater. Innen 2018 vil elektriske, undersjøiske pumpestasjoner kunne ha en standard og kapasitet som gjør at rørledninger for både olje og gass kan legges så langt ut til havs, så dypt (opp til 5000 meter) og så langt nord at både Barentshavet og Polhavet i prinsippet vil ligge åpne. Ny teknologi for undervannsseparasjon (av olje, gass, vann osv.) vil også føre til at man i flere tilfeller vil kunne slippe å transportere vann over store avstander til land før det kan skilles ut. Og ikke minst vil den raske oppvarmingen og ismeltingen i polbassenget (jf. delrapporten om klima og miljø) gjøre det lettere å utvinne olje og gass i nordområdene, samt å transportere denne ut.

På den annen side kan en skjerpning av den globale klimapolitikken i kombi-

nasjon med den hjemlige opinions økte kunnskap om – og praktiske erfaringer med – klimaendringene gjøre det vanskeligere for norske myndigheter å sette i gang utvinning på nye felter i nord. I 2005 sto hovedkonflikten mellom dem som ønsket å åpne nye felter for å fortsette det norske oljeeventyret og skape økonomisk vekst i Nord-Norge, og dem som så dette som en trussel mot miljøet i landsdelen. Frykten for forurensing av en sårbar natur vil nok fortsatt være sterk i 2018, men det er grunn til å tro at klimabasert argumentasjon vil ta over som det viktigste miljøargumentet mot åpning av nye felter (konflikten mellom økt oljeutvinning og kravene om en reduksjon av de globale utslippene av CO₂).

Innen 2018 kan man samtidig ha kommet frem til tekniske løsninger som muliggjør et kompromiss – for eksempel ved at det stilles krav om fangst av CO₂ og reinjisering tilbake i feltet. Så langt ser dette i så fall ut til å favorisere utviklingen av kystnære gassfelter, slik som man håper å finne på Nordland VII og Troms II, siden CO₂ må transporteres tilbake til feltet i separate rør, hvilket gjør felter som ligger langt fra land mindre lønnsomme (hva olje angår, er den vanskeligere enn gass å brenne på stedet slik at man får tatt ut CO₂).

Kombinasjonen av høy oljepris og en mer ambisøs klimapolitikk vil gi sterke insentiver for å satse på fornybar energi. Allerede i dag ser vi en omlegging av denne industrien – fornybar energi er i ferd med å omdannes fra en sektor for venturekapital til å bli et populært investeringsobjekt for store aksjefond og pen-

sjonskasser. Likeledes vil innføringen av grønne sertifikater kunne fasilitere raskere utbygging av fornybar energi. Kapitalinnsprøytingen som nå finner sted, vil ventelig gi betydelige teknologiske resultater innen 2018.

I løpet av det neste tiåret vil det kunne vokse frem store multinasjonale selskaper som spesialisere seg på fornybar energi, og som bruker de samme metodene som andre multinasjonale selskaper for å kutte kostnader: vertikal integrasjon, outsourcing, billig arbeidskraft i u-land osv. Kombinert med masseproduksjon og konkurranse vil det senke prisene på de tekniske innsatsfaktorene for fornybar energi og gjøre sektoren mer konkurransedyktig.

Klimaturisten – ønske om ren natur vs forurensende turisme

Ifølge SSBs beregninger vil norske og utenlandske turister i 2018 legge igjen i overkant av 140 milliarder kroner i Norge, noe som vil være en tangering av tidligere rekorder. Blant norske husholdninger har man sett en kraftig vekst i turistkonsumet, hvorav det særlig er de to eldste alderssegmentene som står for den største økningen. I segmentet 45–64 år er det grunn til å tro på fortsatt vekst, mens det i det eldste segmentet, 65–79 år, antas at vekstpotensialet i stor grad er tatt ut. Hva utenlandske turister angår, vil vi som en følge av velstandsøkningen i Kina, India og andre mellominntektsland se at stadig nye turistgrupper tar i bruk Norge som turistland.

Både norske og internasjonale turis-

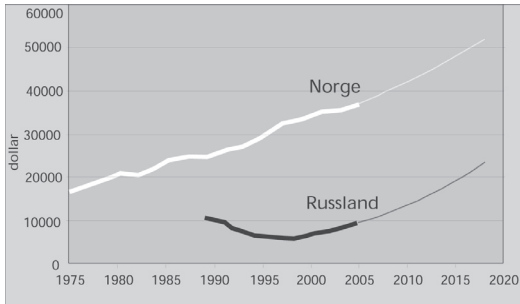
ter etterspør i stadig større grad feriemål som er av høy kvalitet, og som representerer det ekte og «autentiske» Norge. Storslått, ren natur og stillhet er faktorer som i økende grad vil bli ettertraktet. Snø kan også bli mer eksotisk. Dette kan gi vinterturismen i fjellet i Nord-Norge, hvor snøforholdene er mer stabile enn i lavlandet i sør, et oppsving. Pris- og lønnsnivået representerer den største utfordringen for den norske turistnæringen. Reiselivsaktører har problemer med å tiltrekke seg nok arbeidskraft, og utviklingen på det norske arbeidsmarkedet (jf. diskusjonen om eldrebølgen og lønnsutviklingen) gjør at dette problemet vil tilta i årene som kommer.

Turister vil i løpet av det kommende tiåret i større grad bli opptatt av at ferien ikke skal skade miljøet. Økt bevissthet rundt global oppvarming vil føre til pålagte CO₂-kvoter på flyreiser og en internasjonal skatt på flybensin. Det er imidlertid uklart i hvilken grad det økte miljøfokus vil påvirke reiseaktiviteten. En mulighet er at volumet opprettholdes, men at det vil skje en viss vektforskyving til fordel for mindre forurensende transportformer som tog og båt og/eller at flere vil prioritere «langsomme» ferier.

Russland blir en viktigere nabo, russerne færre, men rikere

Den positive utviklingen i verdensøkonomien skissert innledningsvis vil være til fordel for råvareproduserende stater som Russland. Dette betyr at russisk økonomi sannsynligvis vil fortsette å vokse raskt det neste tiåret. Siden årtusensskiftet har

Figur 4. BNP per capita i Russland og Norge (eksponentiell trend for perioden 1998–2005 for Russland og 1975–2005 for Norge).



Kilde: World Development Indicators

russisk BNP vokst med i snitt ca 7 % per år. Dersom denne veksten fremskrives, vil BNP per capita være mer enn fordoblet innen 2018. Russland vil dermed bli en langt rikere og økonomisk sett viktigere nabo for Norge enn landet har vært tidligere. Inntektsgapet målt i BNP per capita mellom de to landene vil imidlertid fortsatt være stort (jf. figur 4).

Selv om russiske myndigheter den senere tid har slått til lyd for en diversifisering av økonomien, vil inntektene fra olje- og gasssektoren fortsette å være bærebjelken i russisk økonomi. Det er også sannsynlig at den russiske staten, som har gjort et comeback som næringslivsaktør de siste årene, vil beholde grepet om strategisk viktige sektorer, mens man vil fortsette å avregulere øvrige deler av økonomien. Russisk økonomi vil med andre ord fortsette å utvikles som en form for blandingsøkonomi innenfor stramme politiske rammer.

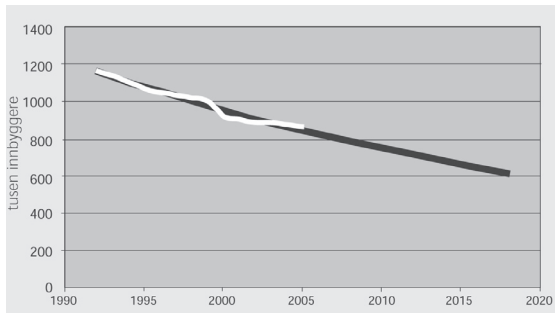
Siden oppløsningen av Sovjetunio-

nen har Russland opplevd et kraftig fall i folketall. Til tross for omfattende innvandring fra andre tidligere sovjetrepublikker har det samlede folketallet gått fra nesten 149 millioner i 1991 til i overkant av 142 millioner i dag. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder er på vei ned. Selv om fødselstallene nå igjen er på vei opp, vil Russland ha behov for betydelig arbeidsinnvandring over den neste tiårsperioden.

Samtidig skjer det en endring i bosetningsmønsteret: Folk flytter fra nord og øst mot sør og vest. De russiske nordområdene, inkludert de norske nærområdene, har opplevd fraflytting og avindustrialisering siden avviklingen av planøkonomien. Denne trenden ser ut til å fortsette det kommende tiåret. I Murmansk fylke har befolkningen sunket fra omlag 1,2 millioner på tampen av sovjetperioden til 864 000 i 2005. Hvis denne trenden fortsetter, vil det bo om lag 600 000 mennesker på Kolahalvøya i 2018.

Petroleumsvirksomheten i Barentshavet vil – når den måtte komme – bare i begrenset grad påvirke befolkningsutviklingen i Murmansk fylke som helhet. Mye av den petroleumsrelaterte aktiviteten vil kunne komme ved de store verftene i Arkhangelsk fylke og St. Petersburg, og ut over anleggsperioder er det begrenset behov for ekstern arbeidskraft. De økonomiske ringvirkningene av petroleumsutvinningen i Barentshavet vil dermed først og fremst bli merkbare i noen få større sentra, mens mindre steder vil oppleve økonomisk stagnasjon og fortsatt fall i folketall. Befolkningen vil konsentreres i Murmansk by og i tettsteder knyttet

Figur 5. Befolkningsutvikling i Murmansk 1994–2018 (eksponentiell trend over faktisk tallserie).



Kilde: Goskomstat

til militær aktivitet eller fremtidig leverandørindustri for petroleumsvirksomheten. Murmansk by vil dermed kunne styrke seg som regionalt sentrum og bybefolkningen stabilisere seg på omlag 310 000 innbyggere (mot 468 000 på tampen av sovjetperioden). Den nye velstanden vil gjøre at migrasjonsstrømmen til Norge vil avta, og det vil i stedet oppstå en koloni av vestlige eksperter og spesialister i tilknytning til oljebransjen i Murmansk by.

Sjtokman: stadige utsettelse og problemer

Norges forhold til Russland vil, til tross for visse interessemotsetninger og enkelte episoder, i det store og hele være preget av samarbeid og økt økonomisk samkvem. Sjtokman-utbyggingen vil stå sentralt i det bilaterale forholdet.

StatoilHydro skal etter planen ta den endelige avgjørelsen om hvorvidt selskapet vil delta i utbyggingen av Sjtokman i 2009 (avtalen fra 2007, som gir Statoil-

Hydro en andel på 24 % i utbyggingselskapet, likner mer på en opsjon enn en endelig avtale). Det kan tenkes at StatoilHydro ikke finner premissene for deltakelse attraktive nok. Skeptikerne vil hevde at StatoilHydro risikerer å havne i lommen på Gazprom og den russiske stat, og at Gazprom vil utnytte det norske selskapets tekniske kompetanse for så å presse det ut (jf. behand-

lingen av Shell på Sakhalin og BP i Kovykta). Gitt at StatoilHydro blir stadig mer avhengig av tilgang til ressurser utenfor Norge for å opprettholde produksjonen, vil selskapet allikevel kunne strekke seg langt for å få tilgang til nye reserver og prosjekter. Selv om det fortsatt knytter seg betydelig usikkerhet både til tekniske løsninger og til selve avtalen, vil StatoilHydro derfor ventelig gå med i prosjektet.

Uansett ser vi det som svært sannsynlig at den offisielle timeplanen for utviklingen av Sjtokman kommer til å sprekke – at det i likhet med i en rekke tilsvarende store industrielle prosjekter vil bli flere forsinkelser – og at åpningen av feltet først vil skje en gang etter 2020. Slike utsettelse kan få både økonomiske og politiske konsekvenser.

Sjtokman vil allikevel gi økonomiske ringvirkninger i regionen allerede lenge før åpningen. Utbyggingen vil gi omfattende økonomisk og industriell aktivitet – spesielt i Murmansk by, Arkhangelsk

og St. Petersburg. Samtidig vil, som vi allerede har vært inne på, krav til bruk av russiske leverandører og mest mulig russisk arbeidskraft føre til at norsk leverandørindustri vil måtte etablere russiske datterselskaper for å kunne få en del av Sjøtokman-kaken. Den norske oljeindustrien blir dermed ikke primært etablert i Nord-Norge, men i Nordvest-Russland.

Barentssamarbeidet vil opprettholdes, men innretningen av samarbeidet vil sannsynligvis bli mer fokusert (jf. diskusjonen i delrapporten om klima og miljø). Demokratibygging og sosiale programmer vil som en følge av den interne utviklingen i Russland gradvis tones ned. I stedet vil aktiviteten kunne bli mer konsentrert rundt tilrettelegging av økonomisk samarbeid mellom små og mellomstore bedrifter (SMBer) innenfor Barentsregionen. Initiativet om å innføre en egen økonomisk sone på grensen mellom Murmansk og Finnmark (jf. den norske regjeringens nordområdestrategi) vil imidlertid ha små muligheter for å lykkes og kan synes overflødig når Russland en gang i løpet av det kommende tiåret vil bli medlem av WTO og OECD. Begge medlemskap vil bidra til en normalisering av investeringsforhold og økonomiske relasjoner med Russland og forenkle samarbeidet mellom små og mellomstore bedrifter over grensen.

Anbefalt videre lesning:

- ECON (2006) *2025 Ringer i vannet*. Oslo: ECON.
- Hernes, Gudmund, Jon Hippe, Magne Bråthen & Jørgen Svalund (2007) *Varsel om vekst? Fremtidbilder av olje- og gassvirksomhet i Nord-Norge*. Fafo-rapport nr 36-2007.
- International Energy Agency (2006) *World Energy Outlook 2006: Under-Invested, Vulnerable and Dirty or Clean, Clever and Competitive?* Paris: IEA.
- International Monetary Fund (2007) *World Economic Outlook: Globalization and Inequality*. Washington, DC: IMF.
- Johnsen, Arve (2006) *Barents 2020: Et virkemiddel for en fremtidsrettet nordområdepolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Lodgaard, Sverre (2005) Ny norsk politikk i nord. *Horisont* 3: 30–42.
- Meschtyb, Nina, Bruce Forbes & Paula Kankaanpää (2005) Social Impact Assessment along Russia's Northern Sea Route: Petroleum Transport and the Arctic Operational Platform (ARCOP). *InfoNorth* 58 (3): 322–27.
- Statistisk sentralbyrå. www.ssb.no
- Utenriksdepartementet (2005) *Muligheter og utfordringer i nord*. Stortingsmelding nr. 30 (2004–2005). Oslo.
- Utenriksdepartementet (2006) *Regjeringens nordområdestrategi*. Oslo: Utenriksdepartementet.

Wildcards

Krakk i Kina skaper global nedgang

Veksten i kinesisk økonomi ender i et kaotisk krakk. Den kinesiske nedturen slynger verdensøkonomien inn i en vedvarende resesjon. Prisene på olje og andre råvarer faller kraftig. For USA og Europa kommer krakket på toppen av økonomiske problemer knyttet til redusert konkurransevne og eldrebølgen. De synkende råvareprisene vil delvis kompensere for den negative utviklingen i USA og EU, men bidrar til å forverre krisen for Norge.

Borekampanje i Gråsonen

Et boreskip gjennomfører prøveboringer i Gråsonen. Skipet viser seg å være eid av et hittil ukjent selskap med eierforhold som er vanskelige å spore. Norske myndigheter, som mener selskapet må ha fått en form for klarering fra Kreml, protesterer kraftig. Hendelsen resulterer i en diplomatisk krise, sammenbrudd i delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland og negative ringvirkninger for norske næringslivsinteresser i Russland.

Russisk ubåt kolliderer med norsk oljeinstallasjon

I forbindelse med en marineøvelse i Nordsjøen kolliderer en russisk ubåt med en norsk oljeinstallasjon. Resultatet blir den hittil største oljekatastrofen på norsk sokkel. Russiske myndigheter benekter først at et russisk fartøy har vært involvert, men må etter hvert motvillig akseptere ugjen-drivelige bevis. Hendelsen utløser en ny kuldeperiode i det bilaterale forholdet. Ikke minst kommer de sikkerhetspolitiske implikasjonene av et tett petroleumssamarbeid med Russland opp til fornyet debatt.

Utenriks- og sikkerhetspolitikk



Trender frem mot 2018

- Det vil bli økt oppmerksomhet rundt nordområdene – både i form av større russisk militær tilstedeværelse og i form av økt interesse fra EU, USA og andre aktører for energi- og fiskeriressursene i regionen. Dette vil skape større utfordringer for Norges tolkning av Svalbardtraktaten.
- Det sikkerhetspolitiske samarbeidet i Norden vil styrkes. Dette underlettes av en økende konvergens mellom NATO og EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske plan.
- EU befester sin rolle som regional og global stormakt. Selv om USA i mindre grad vil ha fokus på Europa som sådan, vil EU utvikle et tettere og mer institusjonalisert samarbeid både med NATO og USA.
- NATO vil i enda større grad vektlegge internasjonale operasjoner. Nordflanken forblir perifer i NATO-sammenheng, og Norge vil ha problemer med å få gjennomslag for sin tolkning av sikkerhetsutfordringene i nord.
- Selv om flere aktører utfordrer USA økonomisk, vil landet fortsatt være den eneste militære supermakten frem mot 2018. USA vil fortsette tendensen til alenegang, multilaterale løsninger foretrekkes kun der det gagnar USAs interesser.
- Russland vil befeste sin stilling som europeisk stormakt. Samarbeidet med EU vil bli tettere uten at Russland lar seg påvirke av EUs normer og krav til godt styresett og demokrati.
- FN-systemet vil reformeres og det vil bli en økt rettsliggjøring av det internasjonale systemet. Denne prosessen utfordres imidlertid både av enkelte stormakter og av et stigende antall svake stater (*failed states*).

Utenriks- og sikkerhetspolitikk

I denne delrapporten vil vi se verden fra nord gjennom konsentriske sirkler. Vi vil starte opp i nordområdene, for deretter å se først på vårt nordiske nabolag, siden på EU og så på NATO. Videre følger en beskrivelse av en del tunge utviklings-trekk i amerikansk og russisk utenriks-politikk frem mot 2018, før vi runder av med noen globale trender – men hele tiden med nordområdene i fokus.

Norge sliter med å vinne forståelse for suverenitetskrav

Norske suverenitets- og grensespørsmål i nord vil etter alt å dømme fortsatt være uløst i 2018. Dette gjelder både delelinjen, sokkelen rundt Svalbard og sannsynligvis også de nye norske sokkelkravene ut over eksisterende økonomisk sone.

Hva delelinjeforhandlingene angår, har Russland ikke vist noe hastverk med å komme frem til en løsning. Et forhandlingsresultat som innebærer at Russland må «avstå» territorium i forhold til sitt eksisterende krav vil være lite ønskelig for et Russland med voksende stormaktsambisjoner. Russland har dermed få incentiver for å sette fortgang i forhandlingene.

En manglende delelinjeavtale forhindrer ikke at Norge og Russland vil kunne samarbeide om store industrielle prosjekter i regionen (utenfor det omstridte området). Men stormakten Russland vil utvilsomt fremstå som en mer krevende og utfordrende partner i forvaltningen av nordområdene i tiden som kommer. Fra tid til annen vil det kunne oppstå enkelte mindre bilaterale episoder i tilknytning til ulovlig fiske og ulike tolkninger av Svalbardtraktatens bestemmelser. Disse episodene vil allikevel sannsynligvis ikke være av mer alvorlig karakter enn at de lar seg løse gjennom diplomati og et aktivt nærvær av Kystvakten og Forsvaret.

Når det gjelder norsk tolkning av Svalbardtraktaten, vil denne vel så gjerne kunne utfordres av enkelte av Norges allierte som av Russland. Det er ingen grunn til å tro at noen vil bestride Norges formelle suverenitet over øygruppen, men både fiskevernsonen og norsk forståelse av sokkelens utstrekning (hvorvidt sokkelen rundt Svalbard er en del av den norske kontinentsokkelen eller om Svalbard har en egen sokkel) vil kunne komme under press: regimet i fiskevernsonen som følge av at klimaendringene vil føre til at ulike fiskeslag trekker nordover (jf. delrapporten

om klima og miljø) og at EU-fiskere derfor vil være på jakt etter nye fangstfelter, og sokkelfortolkningen på grunn av mulighetene for drivverdige funn av olje og gass.

Særlig Storbritannia vil kunne bli en pådriver for å åpne opp sokkelen rundt Svalbard for oljeleting. Storbritannias egen olje- og gassproduksjon er på rask vei nedover, og britiske selskaper vil derfor kunne være interessert i å ekspandere mot nord – og da helst under et mer liberalt regime enn det norske. Men i en situasjon hvor stadig mer av verdens gjenværende olje- og gassressurser befinner seg i enten politisk ustabile regioner eller i stater med en sterkt petronasjonalistisk politikk, vil også andre lands selskaper kunne være interessert. Etter hvert som presset for en utnyttelse av sokkelen og havområdet rundt Svalbard vokser, vil det bli stadig vanskeligere for norske myndigheter å forsvare norsk forvaltningspraksis og argumentasjon om miljøhensyn. Flere av signatarstatene vil kunne kreve at sokkelen skal være åpen for næringsinteresser etter samme prinsipp som på selve øygruppen. Selv om norske myndigheter hevder å ha folkeretten på sin side, risikerer Norge å bli stående relativt alene med en slik oppfatning.

På selve Svalbard vil det først og fremst være Russland som vil kunne utfordre norske forvaltningspraksis. På russisk hold har håndhevelsen av norsk miljøvernlovgivning ofte blitt tolket som et forsøk på å begrense russisk nærvær og aktivitet på øygruppen. Nå har et Russland på offensiven signalisert vilje til økt satsing på Svalbard. Russiske planer om økt næringsaktivitet vil imidlertid raskt

kunne komme i konflikt med norske verneinteresser. Dette gjelder både åpning av nye områder for næringsaktivitet og utvikling av infrastruktur i tilknytning til de russiske bosetningene (for eksempel i forbindelse med gjenåpning av Pyramiden).

Generelt antar vi det vil bli økt oppmerksomhet rundt nordområdene – ikke bare de norske nærområdene i nord, men hele det sirkumpolare området. Dette skyldes først og fremst forventningene til regionen som en viktig fremtidig energiprovins – både i en europeisk og en global kontekst (jf. anslagene om at så mye som en fjerdedel av verdens uoppdagede olje- og gassreserver befinner seg i arktiske strøk).

Med økt oppmerksomhet blir det også større behov for en avklaring av suverenitets- og rettighetsspørsmål. For Norge er en økt rettsliggjøring svært viktig. Norge kan riktignok risikere å møte motbør for sine egne tolkninger, men som en liten stat med betydelige interesser i nordområdene er det essensielt for Norge at disse spørsmålene finner løsninger basert på lov og normer og med fokus på effektiv multilateralisme. USA, som så langt har vært en sinke i arbeidet med å utvikle havretten, vil sannsynligvis innen kort tid slutte seg til Havrettstraktaten for derigjennom å kunne fremme sokkelkrav utenfor Alaska. Det er imidlertid lite trolig at de viktigste sokkelkravene i nord vil være avklart innenfor den tidsrammen vi ser på her.

Økt sikkerhetspolitisk samarbeid i Norden

Under den kalde krigen var nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid et ikke-tema – og en umulighet gitt de nordiske landenes ulike sikkerhetspolitiske oppkoblinger (norsk, dansk og islandsk NATO-medlemskap, svensk nøytralitet og den finske vennskaps- og bistandsavtalen med Sovjetunionen). Oppløsningen av det bipolare verdenssystemet åpnet imidlertid opp for en revurdering av mulighetene for forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid innad i Norden – enten i en nordisk kontekst eller innenfor rammen av EU og/eller NATO. At Norge i 1994 skilte lag med Sverige og Finland på vei mot EU, og at diskusjonen om mulig finsk og svensk NATO-medlemskap har blitt lagt på is, har imidlertid forsinket en tettere nordisk integrasjon på dette området.

I dag ser vi en ny politisk vilje til et tettere forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid. Denne trenden antar vi vil fordypes og styrkes frem mot 2018. Det er flere årsaker til dette. Dels er det rent økonomiske hensyn: Tettere samarbeid vil både gjøre det enklere å takle de økonomiske kostnadene knyttet til ulike forsvarsrelaterte satsinger og til å redusere driftskostnadene generelt i en situasjon hvor de nasjonale forsvarsbudsjettene er under press. Dels er det et resultat av sammenfallende interesser: De nordiske land må forholde seg til de samme geopolitiske og institusjonelle omgivelsene, inkludert stormakten Russland. Og dels vil et slikt samarbeid også bli lettere å implementere som en følge av økende konvergens mellom EU og NATO (se

diskusjonen under). For Norges del vil det sikkerhetspolitiske samarbeidet også kunne bidra til å gi oss en sterkere stemme inn mot EU.

Felles utfordringer for Norge, Norden og EU i nord

Vi går ut fra at Norge fortsatt vil stå uten EU-medlemskap i 2018. Samtidig vil man fra norsk side nære et sterkt ønske om å engasjere et samlet EU så vel som individuelle EU-stater i nordområdepolitikken for å skape en større balanse i det multilaterale samarbeidet med Russland. Norge vil derfor med stor sikkerhet legge vekt på den europeiske dimensjonen i utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Det vil finnes flere kanaler og arenaer for denne politikken. EØS-avtalen vil fortsatt utgjøre en bærebjelke i Norges forhold til EU samlet sett; denne avtalens betydning vil bli enda større i årene som kommer. Samtidig er det åpenbart at Norge også vil fortsette å bruke de nordiske EU-medlemmene som en kanal inn mot EU. Etter de to omfattende utvidelsesrundene i 2004 og 2007 har EU i dag nådd et medlemstall som gjør at det uunngåelig vil dannes regionale subgrupperinger innenfor unionen. Disse uformelle gruppernes ulike geografiske interesser og prioriteringer vil prege utviklingen frem mot 2018. De nordiske EU-landene representerer en slik gruppe.

Fra nordisk hold vil man sannsynligvis vektlegge en videreutvikling av den nordlige dimensjon gjennom å inkludere nye samarbeidsflater (for eksempel

energi). Den nordlige dimensjon bidrar til å gi regionale utfordringer og muligheter en europeisk forankring og til å trekke EUs oppmerksomhet mot nord. Samtidig er det uklart hvor realistisk det er å inkludere tunge temaer som energi i den nordlige dimensjon, som så langt i stor grad har vært begrenset til å omfatte symbolpolitikk og bistand. Fra et norsk ståsted vil det innenfor rammen av den nordlige dimensjon være ønskelig å trekke EU mer aktivt inn i en Barents-kontekst.

Samtidig er det også flere grunner til at det samlede EU vil se mot nord uavhengig av nordiske interesser og utspill. Igjen er energidimensjonen sentral. En betydelig del av EUs energiimport vil på noe lengre sikt stamme fra felter i Barents-, Petsjora- eller Karahavet. Det knyttes særlig store forhåpninger til utviklingen av det enorme Sjtokmanfeltet. Selv om EU vil være opptatt av forsyningssikkerhet og flere medlemsland vil være skeptiske til avhengigheten av import av russisk gass, vil samtidig Norge i begrenset grad kunne utnytte dette. Oljeproduksjonen vil være på vei ned på norsk sokkel, og heller ikke norsk gassproduksjon vil klare å dekke EUs voksende etterspørsel.

En annen viktig grunn til at EU vil være opptatt av nordområdene, er at en del av Schengens yttergrense løper her. Innen 2018 vil EU og Russland etter alt å dømme ha forhandlet frem en avtale som innebærer visumfrihet for russiske statsborgere til Schengen-området. Dette vil bidra til økt trafikk over grensen, men også til større utfordringer i håndterin-

gen av ulovlig migrasjon via Russland, trafficking og organisert kriminalitet.

Den siste tiden har relasjonene mellom EU og Russland skrantet. Nye medlemsland har brakt med seg sin skepsis til naboen i øst inn i unionen, og Russland har på sin side hatt en rekke bilaterale konflikter gående med både nye og gamle EU-medlemmer. Til tross for fortsatt bekymring fra EUs side over den politiske kursen regimet i Kreml har slått inn på, vil EU allikevel prioritere å styrke båndene til Moskva. Gitt kombinasjonen av russiske stormaktsambisjoner (som gir lite rom for ekstern påvirkning gjennom «myk makt» og normspredning) og EUs avhengighet av energiimport fra Russland, vil unionen sannsynligvis legge seg på en pragmatisk linje vis-à-vis Russland.

Håndheving av en forsvarlig ressursforvaltning, kamp mot miljøproblemer og ivaretagelse av en effektiv grensekontroll vil være felles utfordringer for Norge, Norden og EU. Et tettere nordisk forsvarssamarbeid vil være et pragmatisk svar på noen av disse utfordringene. Siden flere nordiske land er EU-medlemmer, vil et slikt samarbeid samtidig innebære en tydelig europeisering.

EU og NATO mot økt konvergens

Spådommene om at NATO ville bli irrelevant etter den kalde krigen, eller at den pågående operasjonen i Afghanistan vil bety slutten for NATO-samarbeidet, har så langt ikke slått til. Fra å ha hatt et hovedfokus på kollektivt forsvar vil

NATO i fremtiden i enda større grad bli et redskap for å møte regionale og globale sikkerhetsutfordringer. Det betyr at internasjonale operasjoner kan komme til å bli langt viktigere.

Organisasjonen er i en kontinuerlig omstillingsprosess, der blant annet samarbeidet med sivile aktører og organisasjoner i internasjonale operasjoner har fått langt større plass. I tiden som kommer vil denne omstillingsprosessen fortsette. Samtidig vil NATO kunne erfare at den politiske konsensusen svekkes på grunn av de ulike NATO-landenes forskjellige opplevelse av sikkerhetstruslene, noe som igjen kan øke faren for regionalisering og oppsplitting.

Hva som vil bli definert som nye sikkerhetsutfordringer vil også endres. Energi og klima vil bli mer sentrale tema. Det er for eksempel sannsynlig at NATO vil kunne bli satt inn i klimarelaterte konflikter i Afrika, der global oppvarming vil føre til økt mangel på mat og rent vann og drive befolkninger på flukt (jf. diskusjonen i delrapporten om klima og miljø).

Mens NATO har utgjort bærebjelken i det transatlantiske samarbeidet i hele etterkrigstiden, vil organisasjonen i fremtiden være kun en av flere aktører som ivaretar disse relasjonene. Det er for eksempel mulig at det vil kunne skje en form for institusjonalisering av samarbeidet mellom USA og EU-landene. En slik utvikling vil imidlertid kunne bli problematisk for Norge ettersom det ville plassere oss enda lengre ut på sidelinjen i viktige politiske prosesser.

Det er også grunn til å tro at det vil skje en viss konvergens mellom EU og NATO. Gjennom sin satsing på sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) vil EU øke sine militære kapabiliteter. NATO er på sin side i ferd med å påta seg nye oppgaver som har lite med det opprinnelige mandatet (kollektivt forsvar) å gjøre. NATO vil i fremtiden være en aktør av mange i veven av internasjonale organisasjoner som sammen skal ivareta kollektiv sikkerhet i en global kontekst. Dette vil få betydning for NATOs og EUs relevans og for Norges stilling i det internasjonale samfunn.

Ulike tolkninger av sikkerhetsutfordringene i nord

Trass i NATOs skifte av fokus vil organisasjonen etter alt og dømme fortsette å utgjøre en hjørnestein i norsk sikkerhetspolitikk også i årene som kommer. De endrede geopolitiske realitetene innebærer imidlertid flere utfordringer. Siden bortfallet av den tidligere truselen fra øst har NATOs interesse for nordflanken avtatt betraktelig. Samtidig består den grunnleggende asymmetrien i forholdet mellom Norge og stormakten Russland. Når Moskva i dag igjen retter søkelyset mot nord, innebærer det en viss fare for at Norge i en gitt, avgrenset interessekonflikt med Russland vil kunne bli stående alene.

Norge vil kunne møte denne utfordringen dels ved å styrke egen tilstedeværelse i havområdene under norsk jurisdiksjon (som diskutert over, vil eventuelle episoder mest sannsynlig skje i tilknytning til ulovlig fiske), dels ved ak-

tivt å arbeide for at NATO skal erkjenne utfordringene i nord. Samtidig vil Norge ventelig fortsette å prioritere deltakelse i ulike internasjonale operasjoner ut fra tankegangen om at norske bidrag til byrdefordelingen innad i alliansen vil bedre balansen mellom import og eksport av sikkerhet, og at dette er en investering i egen sikkerhet.

Samtidig vil ikke norske utfordringer i nord nødvendigvis oppfattes som like NATO-relevante av alle alliansens medlemmer. Terskelen for NATOs engasjement i tilfelle økt militært eller politisk press mot Norge vil trolig forbli et stadig tilbakevendende tema i norsk sikkerhets- og forsvarsdebatt. Det er sannsynlig at utviklingen av en ny energiprovins i nord og de nye transportmulighetene nedsmeltingen av polisen vil kunne medføre, gjør at NATO på sikt – uavhengig av norsk innsats – vil fokusere mer på nordområdene. I en slik kontekst vil imidlertid NATOs engasjement være mer styrt av spørsmål om energisikkerhet enn av Russland som en mulig tradisjonell sikkerhetspolitisk utfordring.

Norge står også overfor en ny utfordring i den forstand at man ikke lenger vil kunne påregne at alle NATO-land uten forbehold vil akseptere Norges posisjon i en potensiell interessekonflikt med Russland. Både Russlands tyngde som europeisk stormakt og dets posisjon som en sentral energileverandør til deler av det europeiske markedet kan spille inn her. Men også det faktum at Russland ikke lenger automatisk representerer «fienden». Norge kan i tiden som kommer med andre ord få større

problemer ikke bare med å få NATO til å rette blikket mot konvensjonelle militære sikkerhetsutfordringer i nord, men også med å vinne gehør innad i alliansen for norsk tolkning av disse utfordringene.

NATO svekkes av fortsatt amerikansk unilateralisme

Et økt NATO-engasjement i nordområdene vil skje med USAs aksept, men generelt sett vil USA trolig involvere seg stadig mindre i europeiske sikkerhetspolitiske anliggender. USAs beslutning om å legge ned basen på Keflavik i 2006 er bare ett eksempel på hvordan den eneste gjenværende militære supermakten er i ferd med å skifte utenriks- og sikkerhetspolitisk fokus. NATO vil forbli viktig som en politisk organisasjon (jf. diskusjonen over), men USA kan komme til å tone ned det direkte militære engasjementet via NATO – både som en følge av amerikansk motvilje mot multilaterale løsninger og av militære og økonomiske grunner.

Amerikansk politikk har i flere år vært preget av sterk skepsis til multilaterale løsninger som vil kunne redusere supermaktens politiske handlingsrom, og en klar tendens til alenegang i internasjonal politikk. Det forestående presidentvalget vil kunne innebære en kursjustering, men neppe noen revolusjon i amerikansk utenrikspolitikk. Washington vil igjen kunne strekke ut en hånd til sine allierte, men den grunnleggende trenden vil fortsatt trolig være at USA går inn for multilaterale løsninger kun der det gagnar egne nasjonale interesser. Et mer institusjonalisert samarbeid med

EU (jf. diskusjonen over) kan ses i en slik kontekst; USA og EU har som etablerte aktører med et globalt nedslagsfelt en rekke felles interesser vis-à-vis nye stormakter på vei opp.

Asymmetrien i NATO-medlemmenes militære slagkraft og USAs teknologiske overlegenhet bidrar også til å vanskeliggjøre samarbeidet. Det vil bli stadig tyngre for de øvrige medlemmene å holde tritt med USA – også fordi man i flere av de øvrige medlemslandene vil få problemer med å vinne aksept for å godta større overføringer til forsvarsbudsjettet i en situasjon hvor truslene har blitt mer diffuse. Gitt USAs overlegne militære styrke, vil Washington dessuten kunne foretrekke å utføre nødvendige operasjoner alene – eller i «koalisjoner av villige» utenfor NATO – for å slippe ekstern politisk innblanding og tidkrevende konsensusbygging.

For et Norge som står utenfor EU vil de transatlantiske relasjonene forbli sentrale. Men Norge vil samtidig og av samme grunn ha problemer med å gjøre seg synlig på Washingtons globale strategiske kart. På samme måte som i forhold til EU vil et økt amerikansk engasjement i nordområdene i utgangspunktet bli hilst velkommen fra et norsk ståsted, ikke minst fordi et slikt engasjement vil kunne representere en motvekt til russiske interesser. Men samtidig vil norsk og amerikansk nordområdepolitikk være fundert i ulike tilnærminger til internasjonal politikk, for eksempel hva angår behovet for å respektere internasjonale normer. Dette vil kunne føre til at vi også kan oppleve motsetninger og interessekonflikter med vår nære allierte.

Russland: fortsatt styrt demokrati, fortsatt vekst

Som diskutert i delrapporten om økonomi, vil den økonomiske veksten i Russland antakelig fortsette frem mot 2018. Samtidig risikerer Russland på lengre sikt å bli en taper i det globale økonomiske spillet på grunn av mangel på innovasjon og diversifisering, fallende folketall og dårlig styresett. For å gjøre russisk økonomi mer konkurransedyktig vil den måtte åpnes opp. Den innebygde spenningen mellom Kremles ønske om å beholde kontroll og erkjennelsen av behovet for diversifisering og modernisering vil komme til å prege utviklingen i Russland det neste tiåret.

Russland vil i 2018 definitivt være mer velstående enn Russland anno 2008. Men politisk sett vil regimet fortsatt minne umiskjennelig om et styrt demokrati. På kort sikt vil den raskt ekspanderende middelklassen ikke fremme krav om politisk reform, til det sitter minnene om det turbulente 1990-tallet for sterkt i. Mot slutten av tiårsperioden kan det allikevel tenkes at en liberalisering av det politiske systemet igjen kommer på agendaen.

Andre utfordringer Russland fortsatt vil slite med på det innenrikspolitiske plan, er utstrakt korrupsjon og et omfattende byråkrati. Så langt har alle forsøk på både å bekjempe korrupsjon og å gjøre den russiske statsadministrasjonen mer strømlinjeformet vært fåfengte. Den forventede befolkningsnedgangen har alt blitt omtalt i delrapporten om økonomi. Den vil ikke bare kunne få konsekvenser for landets vekstpotensial, men også for dets internasjonale

stilling (stormaktsambisjonene krever et visst befolkningsmessig grunnlag). Og noe paradoksalt: Russland, verdens største energi eksportør, vil kunne oppleve betydelige strukturelle problemer med å dekke innenlandske energibehov. Veksten i russisk energiforbruk overstiger langt veksten i energiproduksjonen. Uten omfattende oppgradering av infrastruktur og en avregulering av det innenlandske energimarkedet vil enkelte regioner oppleve både mangel på oppvarming og energiknapphet som en bremse på den økonomiske utviklingen.

Internasjonalt vil Russland komme tilbake som en viktig maktfaktor. Moskva vil ha ambisjoner om å bli en tung internasjonal premissleverandør, og man blir stadig mer opptatt av merkevarebygging. I så måte vil Sotsji-OL brukes til å markedsføre den nye russiske statsidentiteten – Russland som en moderne stormakt med globale interesser.

Utenrikspolitikken vil fortsatt være interessebasert og interessestyrt, og pragmatismen som preget første del av Putins presidentperiode vil trolig komme tilbake. Den ensidige vestvendingen som innledningsvis karakteriserte både Jeltsins og Putins utenrikspolitikk, vil imidlertid være historie – stormakten Russland vil gå sine egne veier. Samtidig vil landet spille en aktiv rolle i ulike multilaterale og regionale organisasjoner – og sannsynligvis også styrke sitt samarbeid med EU. Sistnevnte vil være Russlands viktigste handelspartner og oppfattes å utgjøre en mindre trussel mot Russlands geopolitiske interesser enn USA.

FN får en viktigere rolle i nord

De iboende spenningene mellom Norges nasjonale ambisjoner og interesser på den ene siden – særlig i forbindelse med den norske tolkningen av Svalbardtraktaten og gjennom fortsettelsen av havnåmet i form av nye sokkelkrav – og vår avhengighet av folkeretten og multilateralt samarbeid på den andre, vil definere Norges spillerom i nordområdene i årene som kommer.

Globaliseringen av nordområdene vil kreve at det utvikles nye internasjonale kjøreregler for alt fra avgrensning av sokler til regulering av nye transportruter. En økt rettsliggjøring vil gjøre det lettere for Norge å vise til sitt gode omdømme som håndhever av en bærekraftig ressursforvaltning i nordområdene. Samtidig vil norsk forvaltningspraksis i nordområdene forbli omstridt. Debatten med utgangspunkt i de ulike, og til dels motstridende, lesningene av folkeretten opp mot norske interesser og krav vil bare øke frem mot 2018.

FN vil komme til å spille en viktig rolle i rettsliggjøringsprosessen – ikke minst fordi det er FN som skal behandle de ulike sokkelkravene i Arktis. FN vil også være sentral i utviklingen av andre regimer som må på plass for å regulere de økte kommersielle interessene i nord. FN som sådan vil i løpet av det nærmeste tiåret kunne komme til å få en mer fremtredende rolle i internasjonal politikk enn hva organisasjonen har i dag – ikke minst dersom man lykkes med å reformere organisasjonen slik at sammensetningen av Sikkerhetsrådet i større grad avspeiler dagens maktforhold. En slik reform vil øke organisasjonens interna-

sjonale legitimitet og kan gjøre den til et mer effektivt redskap i internasjonal politikk.

Samtidig kan FNs posisjon bli utfordret av tre andre tunge trender i internasjonal politikk: enkelte stormakters fokus på stormaktskonsert og maktbalansenkning, konsolideringen av regionale multilaterale organisasjoner og det økende antall svake stater (*failed states*, stater som ikke er i stand til å oppfylle sine forpliktelser overfor egne borgere). Samtidig vil USAs i mange henseendes haltende engasjement for FN og ønske om frihet fra bindende multilateralt samarbeid også være avgjørende for FNs fremtidige rolle og posisjon.

De to førstnevnte trendene kan by på særlige utfordringer i nordområdene, hvor man kan forvente økt konkurranse om kontroll over knappe ressurser. Behovet for å styrke det internasjonale samfunnets tilstedeværelse i kriserammede områder i sør kan gi Norge en mulighet til å markere seg som en altruistisk aktør med engasjement utenfor sine nærområder, men det er lite som tyder på at det vil gi Norge noen større fordeler i det kommende spillet om nordområdene og Arktis.

Anbefalt videre lesning:

- Brunstad, Bjørn, Eivind Magnus, Philip Swanson, Geir Hønneland & Indra Øverland (2004) *Big Oil Playground, Russian Bear Preserve or European Periphery? The Russian Barents Region towards 2015*. Delft: Eburon.
- Fjodorov, Andrej (red.) (2001) Hva er Russlands interesser i Nord-Europa? *Security Policy Library* (5). Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Godzimirski, Jakub M. (2007) High stakes in the High North: Russian–Norwegian relations and their implications for the EU. *Russie. Nei. Visions* (25). Paris: IFRI.
- Heikka, Henrikki (2002) *Grand Strategies and the Northern Dimension of European Security. Four Scenarios for 2010*. Helsinki/Berlin: UI & Institut für Europäische Politik.
- Institute for Strategic Studies (2006) The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025? Paris (www.iss-eu.org/books/NGP.pdf).
- Kibsgaard, Bjørnar (2001) Norge i energiens geopolitikk. *Security Policy Library* (3). Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Kipp, Jacob (1999) Russia's Northwest Strategic Direction. *Military Review* (July–August) (www.fas.org/nuke/guide/russia/agency/rusnwstrat.htm).
- National Intelligence Council (2000) Global Trends 2015 (www.dni.gov/nic/NIC_globaltrend2015.html).
- National Intelligence Council (2004) Mapping the Global Future – Global Trends 2020 (www.dni.gov/nic/NIC_globaltrend2020.html).
- Ojanen, Hanna (red.) (2001) *The Northern Dimension: Fuel for the EU? Programme on the Northern Dimension of the CFSP*.

Helsingfors: Finnish Institute of International Affairs & Institut für Europäische Politik.

Orheim, Olav (2001) What are the strategic challenges Norway is facing in the High North? Security Policy Library (7). Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.

Shell (2005) Shell Global Scenarios 2025 (www.shell.com/static/aboutshell-en/downloads/our_strategy/shell_global_scenarios/exsum_23052005.pdf).

Strategic Studies Institute for the United States Army War College (1993) Alternative World Scenarios for a New Order of Nations 2020 (www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/altworld.pdf).

Tsentr makroekonomitsjeskogo analiza i kratkosrotsjnego prognozirovanija (2005) Belousov's Scenarios for Economic Development of Russia until 2020. (www.forecast.ru/_ARCHIVE/Analitics/AN-CEA2005/Doklad.pdf).

Wildcards

Et NATO i krise

NATO blir tvunget til å trekke seg ut av Afghanistan. Alliansens militære troverdighet undergraves, og det oppstår intern krangel om ansvar og ressursbruk. Forsøk på å revitalisere samarbeidet gjennom å satse på de tradisjonelle kjerneoppgavene slår feil. Organisasjonen blir militært irrelevant for USA. Norge blir stående alene i nord og satser på et tettere forsvarspolitisk samarbeid med USA, noe Moskva misliker.

Islamister kommer til makten i Pakistan

Kombinasjonen av økte sosiale og økonomiske spenninger og motstand mot regjeringens støtte til USA fører til økt uro i Pakistan. Regimemotstanderne gjennomfører en rekke terroraksjoner som destabiliserer landet. En gruppe offiserer gjennomfører et kupp i samarbeid med islamistene. Det nye regimet bryter samarbeidet med Vesten, noe som bidrar til en forverring av sikkerhetssituasjonen i Afghanistan. Også forholdet til India blir mer spent. Det fryktes at det nye regimet vil kunne gi radikale grupper tilgang til kjernefysisk teknologi.

Demokratisk bølge over Russland

Kremls kandidat taper presidentvalget i 2016. Den etter hvert sterke middelklassen støtter i stedet en vestorientert kandidat. Etter valget slår Russland på ny inn på en vestorientert kurs. Den nye presidenten iverksetter demokratisering og økonomiske reformer internt og innleder tettere økonomisk og politisk samarbeid med EU.