

Implementering av FNs bærekraftsmål i det norske Arktis: et fiks ferdig rammeverk?

Forfattere: Andrey Mineev, Konstantin Timoshenko, Elena Zhurova, Alexandra Middleton Publisert: [5/2020](#) s. (74-85) Fagfelleurdert



ANDREY MINEEV har forsker stilling ved Nordområdesenteret / Handelshøgskolen Nord ved Nord Universitetet. Han har doktorgrad i bedriftsøkonomi fra samme universitetet og ingeniørutdanning fra Russland. Hans faglige interesser ligger innenfor ledelse og regional utvikling i Nordområdene og Arktis.



KONSTANTIN TIMOSHENKO er for tiden førsteamanuensis ved Universitetet i Sørøst-Norge. Han har en PhD i bedriftsøkonomi og er Cand. Merc. og Siviløkonom fra Nord universitet. Videre har han 5 års økonomiutdanning på universitetsnivå fra Russland. Hans forskningsinteresser er særlig knyttet til reformer i offentlig sektor.



ELENA ZHUROVA har mastegrad i industriell ledelse fra Baltic State Technical University (Russland) og doktorgrad i bedriftsøkonomi fra Nord Universitetet. Hun har diverse arbeidserfaring fra både konsulent, forskning og utdanning felt. Siden 2015 har Elena jobbet som rådgiver ved Nordområdesenteret på Handelshøgskolen Nord Universitetet.



ALEXANDRA MIDDLETON er forsker med doktorgrad i økonomi og bedriftsledelse fra Universitetet i Oulu (Finland). Hennes forskning har hovedfokus på samfunnsøkonomiske endringer i Arktis. Alexandra har publisert innen emner som bærekraftig forretningsutvikling, demografi, humankapital, innovasjoner og digitaliseringsløsninger i Nordområdene og Arktis.

Sammendrag

I denne artikkelen drøfter vi utfordringer knyttet til bruk av FNs Agenda 2030 for bærekraftig utvikling som rammeverk for det norske Arktis. Agenda 2030 fremstår som et globalt ovenfra-og-ned-tilnærming med behov for lokale nedenfra-og-opp-løsninger. I teorien kan man kombinere ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærming til implementering av offentlig politikk dersom handlingsfrihet, ressurser og ansvar legges hos de lokale aktørene og konstruktive tilbakemeldinger gis til dem som er på toppen. Våre funn indikerer at en slik kombinasjon av de to tilnærmingene er problematisk når det gjelder Nord-Norge. For det første: Etter å ha forpliktet seg sterkt til FNs bærekraftsmål på internasjonalt og sentralt nasjonalt nivå ser det ut til at den norske regjeringen har presset på for at lokale myndigheter skal implementere Agenda 2030. Dagens tilnærming er ovenfra-og-ned. For det andre har Nord-Norge unike geografiske og demografiske kjennetegn – mennesker i små samfunn med store avstander mellom seg. De fleste av kommunene i Nord-Norge mangler ganske enkelt ressurser til å håndtere Agenda 2030 på en strategisk måte. Videre viser vi, i lys av et målingseksempel av Nord-Norge basert på indikatorene for Agenda 2030, at det er betydelige forskjeller mellom Nord-Norge og landet som helhet. For å tette dette gapet i praksis kan det være behov for større strukturelle transformasjoner. Til slutt: Fra det som kan avledes fra tilgjengelige data, mangler Agenda 2030 enkelte mål og indikatorer som er relevante for Arktis.

Stikkord: Arktis og nordområdene, Nord-Norge, bærekraft, Agenda 2030, FNs bærekraftsmål

Innledning

Norges arktiske territorier (heretter Nord-Norge) er kjent for sine rike naturressurser, som fisk og andre marine bioressurser, olje og gass, mineraler og overflod av fornybar energi. Regionen har hatt en sterk økonomisk vekst på 4,3 prosent årlig i perioden 2008–2018, mens tilsvarende vekst for hele Norge var 3,2 prosent. Samtidig har Nord-Norge en alarmerende demografisk situasjon. Antall barn og unge falt med om lag 9,1 prosent de siste ti årene (mot 1,3 prosent vekst for hele Norge). Befolkningsøkningen i Nord-Norge var på bare 4,5 prosent i perioden 2010–2019, mot 9,7 prosent for landet som helhet. Gitt disse trendene fremstår spørsmålet om bærekraftig utvikling i Nord-Norge som viktig. Vil det være mulig å utnytte det store ressurspotensialet i regionen uten at det går ut over miljøet og den demografiske sikkerheten i lokalsamfunnene? Vil lokalsamfunn kunne bidra til og dra nytte av denne utviklingen? Med disse spørsmålene i bakhodet ønsker vi i denne artikkelen å utforske *potensielle utfordringer for implementering av Agenda 2030 i Nord-Norge*.

Agenda 2030 har vunnet popularitet de siste årene. Siden Agenda 2030 ble vedtatt på et FN-toppmøte 25. september 2015, har den erobret verden og blitt et moteord blant politikere, bedrifter, internasjonale bistandsorganisasjoner, sivilsamfunnet og andre – i sammenheng med en stadig økende vekt på bærekraftig utvikling. I hjertet av Agenda 2030 er målene for bærekraftig utvikling (heretter «FNs bærekraftsmål» eller «bærekraftsmålene»), som skal være et «rammeverk for å oppnå en bedre og mer bærekraftig fremtid for alle» innen 2030. Agenda 2030 har blitt innarbeidet i staters juridiske rammeverk og i læreplaner ved universitetene, den har blitt integrert del av forretningsstrategiene i flere selskaper, blitt fremmet av frivillige organisasjoner i deres virksomhet og bevisstgjøringskampanjer, blitt tatt inn i varmen av partier på alle sider av det politiske spekteret og i forskjellige økonomiske og sosiale sammenhenger, både i utviklede land og utviklingsland (se f.eks. Hege & Demailly, 2018).

Man har ønsket å implementere FNs bærekraftsmål i de arktiske regionene. Selv om temaet er nytt for Arktis, har man sett enkelte uenigheter allerede. Ledende myndighetspersoner ser ut til å tenke på FNs bærekraftsmål som universelle og direkte anvendelige i Arktis. Under Arktisk råds fellesmøte om *FNs bærekraftsmål og Arktis* i Finland i mars 2018 understreket deltakerne for eksempel at bærekraftsmålene er universelle av natur, og at de gir en universell terminologi for bærekraftig utvikling som setter retningen for nasjonalt og regionalt samarbeid mellom det offentlige og private og lokale interessenter. På den andre siden argumenterer Sköld med flere for at FNs bærekraftsmål «ikke har blitt utarbeidet med de polare regionene i tankene» (Sköld mfl., 2018). FNs bærekraftsindikatorer har blitt kritisert for å være av liten eller ingen relevans for lokalsamfunn – en viktig interessentgruppe i Arktis (Simon mfl., 2016; Sköld mfl., 2018) – og for manglende søkelys på kulturelle aspekter for urfolk, som bevaring av kultur og tradisjonelle språk, eller på økonomiske indikatorer for blandings- og naturaløkonomier. Videre er ikke de migrasjonsrelaterte indikatorene relevante for de raske befolkningsmessige og demografiske endringene i Arktis.

Grovt sett er denne uenigheten knyttet til spørsmålet om hvorvidt agendaen kan justeres ved å legge til indikatorer som er spesifikke for Arktis. I denne artikkelen ser vi på *utfordringer knyttet til implementering av Agenda 2030* ved bruk av teoretiske rammeverk for *implementering av offentlig politikk via ovenfra-og-ned-*

og *nedenfra-og-opp-tilnærminger* (*top-down og bottom-up*). Den teoretiske diskusjonen videreutvikles med en gjennomgang av implementeringen av Agenda 2030 i kommuner i Norge og i Nord-Norge spesielt. I tillegg presenterer vi vårt eget målingseksempel for vurdering av situasjonen i Nord-Norge ved bruk av FNs bærekraftsindikatorer. Som et resultat identifiserte vi et sett med grunnleggende utfordringer for implementering av Agenda 2030 i Nord-Norge.

Resten av artikkelen er strukturert som følger: I det neste avsnittet gjennomgår vi generelle problemstillinger knyttet til implementering av Agenda 2030 og identifiserer det som et ovenfra-og-ned-initiativ som trenger en nedenfra-og-opp-respons. Det påfølgende avsnittet tar for seg studier av ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærminger til implementering av offentlig politikk fra et teoretisk perspektiv. Det neste avsnittet beskriver så det norske landskapet for implementering av Agenda 2030 i kommunene i lys av de teoretiske konseptene. De to påfølgende avsnittene presenterer metode og evaluerer bærekraft i Nord-Norge ved bruk av FNs bærekraftsmål. I det siste avsnittet drøftes funnene av utfordringer knyttet til implementering av Agenda 2030 i Nord-Norge, før vi avslutter med å se på noen teoretiske og praktiske implikasjoner.

Agenda 2030 – et ovenfra-og-ned-initiativ med behov for lokale nedenfra-og-opp-løsninger?

Agenda 2030 bygger på erfaringene fra implementeringen av tusenårsmålene (*Millennium goals*) og etterstreber å oppnå det disse målene ikke klarte å levere (FN, 2015). Den fastsetter et transformativt globalt veikart som integrerer de tre dimensjonene *økonomisk, sosial og miljømessig* bærekraft på en balansert måte. FNs bærekraftsmål er enstemmig vedtatt av globale ledere som et rammeverk for bærekraftig utvikling og består av 17 hovedmål (med 169 tilknyttede mål og 232 tilknyttede indikatorer) som alle 193 FN-medlemsland forventes å basere seg på i utformingen av sin agenda og politikk frem til 2030. Basert på slagordet «leaving no one behind» fastsetter bærekraftsmålene et veikart for blant annet å utrydde fattigdom, oppnå likestilling mellom kjønnene, håndtere klimakrisen og forbedre livet og fremtidsutsiktene for alle – overalt.

Utformingen av de globale målene følger en tydelig ovenfra-og-ned-tilnærming i den forstand at de har blitt utviklet av den globale politiske eliten og er understøttet av FNs autoritet. Ifølge Langford (2016) var utformingsprosessen imidlertid svært åpen, med over femti landkonsultasjoner, flere globale tematiske konsultasjoner og en verdensomspennende nettbasert innbyggerundersøkelse i 2012–2013.

Etter hvert som et økende antall stater vender oppmerksomheten mot implementering av bærekraftsmålene, reises det imidlertid spørsmål om landene vil følge den samme «malen» for bærekraftig utvikling som ikke har vist seg særlig vellykket tidligere (Allen mfl., 2018). Gitt den komplekse politiske konteksten rundt om i verden er det usannsynlig at implementeringsprosessene vil gi de samme utfallene overalt. Det er derfor enighet om at det er et stort behov for nedenfra-og-opp-handling for å oppnå bærekraftsmålene (Smith mfl., 2018). Slik handling krever stor grad av samarbeid mellom ulike typer interessenter, blant annet akademia, næringsliv, frivillige organisasjoner, byer og lokalsamfunn.

Hva betyr egentlig *bærekraftig utvikling* i praksis, og hvordan vil FN sikre at dette oppnås globalt? Vil en universell tilnærming være tilstrekkelig? Agenda 2030 har gitt opphav til konspirasjonsteorier på internett og i sosiale medier: Agenda 2030 blir fremstilt som tvangsmiddelet for å etablere en «ny verdensorden», der en globalt sentralisert regjering vil ta over nasjonene verden over med hjelp fra de store globale selskapene. Skeptikerne hevder derfor at Agenda 2030 ikke er noe annet enn «et rammeverk for å gjøre menneskeheten til slaver av den globale eliten» (Adams, 2015). Skeptikernes syn er som regel ikke vitenskapelig fundert, snarere bygger det på spekulative antakelser og kunstig utvalgte eksempler tatt ut av sammenheng. Det reiser likevel kritiske spørsmål man bør være bevisst på.

Agendaen kan åpenbart ikke implementeres bare fra toppen, da den også vil trenge intellektuelle, økonomiske og fysiske ressurser på lokalt nivå. Implementeringsprosessen vil kreve bevisst respons og initiativ nedenfra som en sunn balanse. Dette forutsetter eierskap, tilknytning, kritisk tankesett og ansvar for både handlinger og manglende handling på lokalt nivå.

Fra denne innledende gjennomgangen ser vi at Agenda 2030 er et ovenfra-og-ned-initiativ som fortsatt trenger en nedenfra-og-opp-justering og -respons. For en dypere forståelse av Agenda 2030 presenterer vi nå et teoretisk syn på ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærminger til implementering av offentlig politikk.

Teoretisk perspektiv: ovenfra-og-ned- versus nedenfra-og-opp-tilnærming til implementering av politikk

En gjennomgang av litteraturen om implementering av politikk avdekker to kontrasterende tilnærminger til studiet av implementering av politikk, nemlig ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp (Matland, 1995). Begge har hver sine styrker og svakheter, avhengig av politikken art og under hvilke omstendigheter politikken skal implementeres.

Ovenfra-og-ned-tilnærmingen

I en ovenfra-og-ned-tilnærming ligger makt utelukkende og utvetydig hos politiske beslutningstakere på toppen (dvs. demokratisk valgte representanter), som er autorisert til å formulere klare og konsistente politiske mål, og som leder prosessen med å omsette disse målene til handling i et hierarkisk system (Pulzl & Oliver, 2007). Utgangspunktet er «... den autoritative beslutningen; som navnet antyder, ses sentralt plasserte aktører som de mest relevante med hensyn til å oppnå ønsket effekt» (Matland, 1995, s. 146).

Søkelyset i en ovenfra-og-ned-tilnærming er på sentrale aktørers evne til å sette entydige politiske mål og til å utøve nøye kontroll over implementering av politikk, og dermed begrense omfanget av endringer nedover i systemet (Matland, 1995). I tillegg passer ovenfra-og-ned-tilnærmingen godt sammen med konseptet *overhead democracy*, der implementeringsmyndighet delegeres til ikke-valgte byråkrater som er ansvarlige overfor de demokratisk valgte representantene. Dette resulterer i et ganske begrenset antall involverte aktører (Matland, 1995), noe som forenkler implementeringen av politikken.

Selv om den ofte blir betegnet som en mer «konvensjonell og pragmatisk» tilnærming til studiet av implementering av politikk (Howlet & Ramesh, 2003), overser ovenfra-og-ned-tilnærmingen betydningen av et bredt spekter av lokale tjenestemenn og personer som påvirkes av politikken. Dessuten er ovenfra-og-ned-ledede initiativer sjelden fullstendig tilpasset lokale forhold.

Nedenfra-og-opp-tilnærmingen

Nedenfra-og-opp-tilnærmingen oppstod som et resultat av betydelige mangler ved ovenfra-og-ned-modellen for forståelse av politikkimplementering, særlig den manglende anerkjennelsen av lokale aktørers oppfatninger. Berman (1978, s. 156) beskrev to nivåer i nedenfra-og-opp-modellen: «På makronivå utvikler sentralt plasserte aktører et offentlig program; på mikronivå responderer lokale organisasjoner på planene fra makronivået, utvikler sine egne programmer og implementerer dem.» Nedenfra-og-opp-tilnærming tar hensyn til felles interesser og flytter oppmerksomheten fra politiske beslutningstakere til de lokale aktørene som politikken påvirker direkte (O'Toole, 2000). Disse lokale aktørene omtales ofte som *street-level bureaucrats* – byråkrater på bakkenivå (Lipsky, 1980). Med nødvendige kvalifikasjoner og kunnskap om de virkelige problemene er det mer sannsynlig at disse bedre vil gjenspeile lokalsamfunns interesser (deLeon & deLeon, 2002). Det antas at lokale tjenestemenn er bedre egnet (enn beslutningstakere på toppen) til å reflektere over eget arbeid og danne seg egne synspunkter

og meninger om oppgavene de får, og endre gitt politikk for å tilpasse den bedre til de lokale forholdene og innbyggerne de regelmessig samhandler med (Matland, 1995; Lipsky, 1980).

Nedenfra-og-opp-tilnærmingen legger mye vekt på skjønn og beslutningsfrihet gitt til lokale aktører i implementeringsprosessen. Dette er ikke overraskende, all den tid lokale aktører som kjenner konteksten, uten tvil kan være bedre rustet til å se etter skreddersydde løsninger enn politikere på toppen uten denne informasjonen. Som Palumbo og medforfattere (1984, s. 61) påpekte: «Hvis implementerende aktører på lokalt nivå ikke får frihet til å tilpasse et program til lokale forhold, vil det mest sannsynlig mislykkes.»

Selv om nedenfra-og-opp-tilnærmingen er «mer realistisk og praktisk» og mye mer «demokratisk» (deLeon & deLeon, 2002) enn motsatsen, er den ikke immun mot kritikk. Siden lokale aktører ikke er formelt ansvarlige overfor innbyggerne, kan de for eksempel ikke påberope seg noen demokratisk myndighet som gir dem rett til å bestemme på egen hånd hvordan de skal implementere politikk (Political Pipeline, 2013). I tillegg unnlater nedenfra-og-opp-tilnærmingen å erkjenne at politikk ofte utarbeides på en ovenfra-og-ned-måte og sannsynligvis på en måte som også forsterker ovenfra-og-ned-autoritet (Matland, 1995).

Ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp: Kan de forenes?

Selv om de to ovennevnte tilnærmingene ofte behandles som gjensidig utelukkende, gjenstår spørsmålet om hvorvidt det kan være nyttig å bruke og dra nytte av en syntese av ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-strategier i praksis. For å se etter mulige skjæringspunkter må vi først forstå de grunnleggende forskjellene mellom ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærminger (Tabell 1).

Tabell 1 Forskjellene mellom ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-tilnærminger til implementering av politikk.

	Ovenfra-og-ned-implementering	Nedenfra-og-opp-implementering
Grunnleggende for implementeringen	Ledende tjenestepersoner utøver et maktmandat	Implementerende aktører på bakken bruker gitt frihet
Styrker	Instrumentalitet, fungerende byråkrati	Kunnskap om lokale forhold, samarbeid mellom lokale aktører
Svakheter	Begrenset involvering av lokale aktører	Ulike resultater i ulike lokale kontekster

Et grunnleggende poeng her er at politikkdesign som er utarbeidet fra toppen, kan få andre betydninger og gi seg utslag i noe utilsiktet når de iverksettes lokalt, på grunn av kontekstuelle faktorer i miljøet (Political Pipeline, 2013). FN understreker i sin kommunikasjon relatert til bærekraftsmålene at implementering av Agenda 2030 må være «inkluderende, deltakelsesbasert og nedenfra-og-opp» (FN, 2017). Er det da mulig å legge til rette for en nedenfra-og-opp-implementering av ovenfra-og-ned-designet offentlig politikk?

Teoretisk sett kan implementering av et globalt initiativ som Agenda 2030 i nasjonale sammenhenger fungere dersom lokale aktører får autonomi og nødvendige ressurser fra de øvre politiske organene. Lokale implementerende aktører må så gi tilbakemeldinger til de politiske organene over seg. Sistnevnte vil bruke tilbakemeldingene til å oppdatere, justere eller endre Agenda 2030-standardene i det videre arbeidet. Kontinuerlig dialog mellom statlige organer og lokalsamfunnene er dermed avgjørende for rettferdige og informerte forhandlinger om mål og ressurser.

Implementering av Agenda 2030 i Norge

Fire generelle observasjoner

For det første har Norge som stat representert ved den nasjonale regjeringen uttrykt et sterkt engasjement for og gjort enkelte fremskritt i implementeringen av bærekraftsmålene. Implementeringen har foregått under ledelse av Norges statsminister, Erna Solberg. Hun ble valgt til medformann for FNs støttegruppe for bærekraftsmålene, SDG Advocates, for en ny periode i 2016. I tillegg var Norge en av de første statene i verden som leverte inn en frivillig nasjonal gjennomgang (Voluntary National Review) av den nasjonale implementeringen av Agenda 2030 i 2016, med sikte på å øke den politiske og allmenne bevisstheten om bærekraftsmålene i landet. Ifølge OECD har Norge oppfylt 25 av de 102 relevante indikatorene i midten av 2019, og stadig flere bevis tyder på at landet ikke er langt unna å oppfylle flere andre.

For det andre ser det ut til at den norske regjeringen har tatt en tydelig lederrolle når det gjelder å fremme bærekraftig utvikling i hele landet. Som det fremgår av et dokument utstedt av det norske Kommunal- og moderniseringsdepartementet med tittelen «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023» (s. 3):

Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål, som Norge har sluttet seg til, skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.

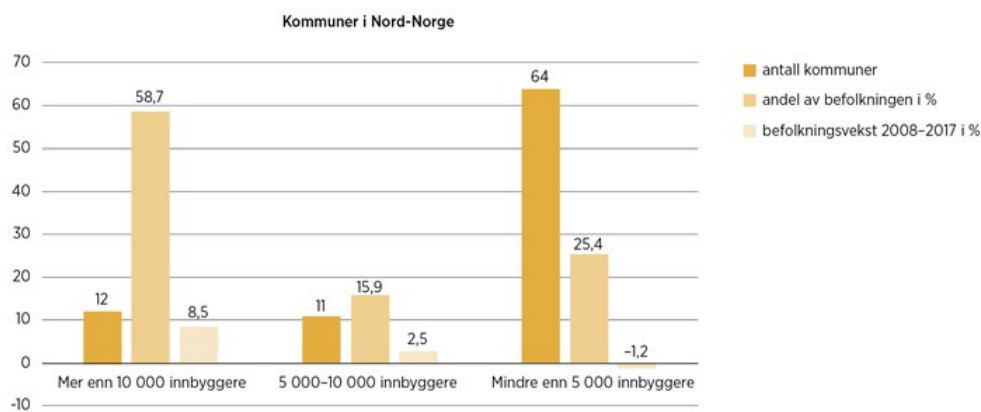
For oppnåelsen av bærekraftsmålene i Norge anerkjennes fylkeskommunale og kommunale myndigheters sentrale rolle. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider forventes regionale og lokale myndigheter å håndtere utfordringer knyttet til bærekraftig utvikling, og dette gjelder også for alle kommuner over hele landet, uavhengig av størrelse og kompetanse.

For det tredje er det et relativt høyt nivå av bevissthet om Agenda 2030 i de offentlige institusjonene i Norge, både på nasjonalt og lokalt nivå. For eksempel ser så mange som 84 prosent av de norske kommunene bærekraftsmålene som svært viktige for kommunens utvikling (Deloitte, 2018).

For det fjerde er situasjonen i kommunene langt fra forenelig med 2030-agendaens ånd, til tross for fremgangen som er gjort i arbeidet med målene. Selv om mange kommuner har en positiv innstilling til bærekraftig utvikling, er det bare noen få som faktisk har utviklet planer eller strategier i tråd med bærekraftsmålene (Deloitte, 2018). Faktisk er det bare én av fire kommuner som har utviklet en (sammenhengende) strategi for hvordan bærekraftsmålene skal implementeres. Ettersom over halvparten av norske kommuner har en befolkning på under 5 000 personer, hevdes det at en mulig måte å fremskynde implementeringen av bærekraftsmålene på er å gi mer hjelp og støtte til arbeidet med bærekraftsmålene lokalt. Ifølge Deloitte ser det ut til at kommunenes størrelse spiller en avgjørende rolle med hensyn til hindringer for å nå bærekraftsmålene. Mens store kommuner stort sett viser til behovet for å endre den lokale befolkningens innstilling og sikre kjennskap til Agenda 2030, rapporteres det at små og mellomstore kommuner mangler ressurser, tid og kompetanse til å kunne fokusere på bærekraftsmålene i sitt daglige arbeid.

Kommuner i Nord-Norge

Figur 1 (basert på data fra Statistisk sentralbyrå) viser at et flertall av personer i Nord-Norge (58,7 prosent) bor i tolv (av 87) kommuner, hver med over 10 000 innbyggere, mens 15,9 prosent av befolkningen bor i kommuner med 5 000–10 000 innbyggere. 25,4 prosent av befolkningen bor i 64 små kommuner med under 5 000 innbyggere (for resten av Norge bor 8 prosent i slike små kommuner). Det fremgår av figuren at større kommuner hadde demografisk vekst (data for 2007–2018), mens mindre kommuner hadde enten lav eller negativ vekst. Den største kommunen i Nord-Norge er Tromsø med 76 974 innbyggere (per 1. januar 2020). Likevel er Tromsø bare nummer tolv etter befolkningsstørrelse blant kommuner i Norge.



Figur 1 Antall kommuner i Nord-Norge etter befolkningsstørrelse, -andel og -vekstrate (basert på data fra Statistisk sentralbyrå).

Vi utførte nettsøk vedrørende implementering av Agenda 2030 i kommuner i Nord-Norge og fant at 20 av 83 kommuner er klar over bærekraftsmålene (basert på informasjon på egne nettsider). Av disse 20 viser ni til bærekraftsmålene som et helhetlig rammeverk (de andre elleve nevner bare noen utvalgte bærekraftsmål), og åtte utdyper bærekraftsmålene i sin strategiplan (seks av disse åtte er de største kommunene i Nord-Norge). Vi fant eksempler på konkrete aktiviteter for implementering av målene bare i de to største kommunene, Tromsø og Bodø. 75 av 83 kommuner har ingen referanse til bærekraftsmålene i sine strategiplaner. Nettsøket ble gjort i juni 2020 – fem år etter at FNs medlemsland vedtok Agenda 2030 og bærekraftsmålene i 2015.

Sammendrag

Vi ser fra Norges side et høyt internasjonalt engasjement for Agenda 2030 samt en sterk politisk vilje til å implementere den i den nasjonale regjeringen. Agenda 2030 har allerede kommet fra toppen, og den må implementeres på bakken. Gitt det høye antallet små kommuner i Nord-Norge er det et naturlig spørsmål hvorvidt de har kapasitet og ressurser til å gjøre dette på en strategisk måte. Per i dag ser det ut til at Agenda 2030 i Norge følger en ovenfra-og-ned-tilnærming med de begrensningene dette innebærer. I Nord-Norge er begrensningene enda større på grunn av geografiske og demografiske forhold. Teoretisk sett forventes det derfor enda mer ovenfra-og-ned-implementering av Agenda 2030 i Nord-Norge.

Metoder for evaluering av Nord-Norge

Data for vårt målingseksempel har blitt tilgjengelig gjennom vårt arbeid med prosjektet Business Index North (BIN)² ledet av Nordområdesenteret ved Nord universitet. I dette avsnittet beskriver vi kort metodiske valg for utformingen av eksempelet.

Sammenligning av Nord-Norge med Norge som helhet

Nord-Norge er geografisk og demografisk forskjellig fra resten av landet. Folk bor i mindre byer og bygder, og avstandene mellom dem er store. Landsdelen har et areal på 112 973 kvadratkilometer og 484 546 innbyggere per 2020, noe som utgjør henholdsvis 34,9 prosent av landets areal og 9,0 prosent av befolkningen (Thorsnæs, 2020). I vårt eksempel sammenlignes Nord-Norge med Norge som helhet.

Utfordringer ved datainnsamling på regionalt nivå

I innsamlingen av data på regionalt nivå relatert til bærekraftsmålene stod vi overfor enkelte tekniske utfordringer. Data om målene 6, 12, 14 og 15 var ikke tilgjengelige på regionalt nivå. SSB har ikke ferdige datasett på regionalt nivå gruppert etter FNs bærekraftsmål og -indikatorer. Vi var likevel i stand til å hente mange indikatorer fra offentlig tilgjengelig statistikk fra forskjellige datasett på SSBs nettsider. Patentstatistikk ble hentet fra nettstedene til European Patent Organization og World Intellectual Property Organization. For bredbånddata brukte vi statistikk publisert av NKOM (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet).

Egnetheten av bærekraftsindikatorer for Arktis

Ved siden av spørsmålet om tilgjengelighet av data på regionalt nivå stod vi overfor spørsmålet om enkelte bærekraftsindikatorers egnethet for Arktis. Ikke alle FNs målindikatorer er relevante for det norske Arktis. Ta for eksempel mål 1.1 om utryddelse av ekstrem fattigdom: «Innen 2030 utrydde ekstrem fattigdom for alle mennesker overalt, for tiden målt som mennesker som lever på mindre enn USD 1,90 per dag.» Denne indikatoren er imidlertid meningsløs for Norge. Vi valgte derfor indikatoren for mål 1.2: «Redusere fattigdom med minst 50 prosent.» Ifølge FN er målet å redusere andelen menn, kvinner og barn i alle aldre som lever i fattigdom innen 2030, og dette gjelder alle aspekter av fattigdom i henhold til *nasjonale definisjoner*. For utviklede land som Norge er spørsmålet om *relativ fattigdom* av vesentlig betydning.

Videre fant vi at demografiske indikatorer relatert til befolkningsvekst og -struktur ikke er inkludert i Agenda 2030. Slike indikatorer er av den største betydning for Arktis som helhet og Nord-Norge spesielt, siden de gjenspeiler sosial bærekraft og lokalsamfunns utvikling. For å ta hensyn til samfunnsstrukturelle dynamikker i Nord-Norge inkluderte vi indikatoren «Endring i antall barn og ungdom (0–19 år) i løpet av de siste 10 årene (2010–2019)».

Gruppering av bærekraftsmålene i fem søyler

Vi grupperte bærekraftsmålene i fem søyler: mennesker, samfunn, økonomi, miljø og partnerskap (Figur 2). Se Middleton og medforfattere (2020) for en forklaring på og begrunnelse av denne tilnærmingen.



Figur 2 Femsøylet tilnærming til bærekraftsmålene: mennesker, samfunn, økonomi, miljø, partnerskap.

Kilde: FN

Målingseksempel: evaluering av Nord-Norge

Figur 3 gir en evaluering av Nord-Norge sammenlignet med Norge som helhet (nasjonalt gjennomsnitt). Nord-Norge inkluderer enten aggregerte eller gjennomsnittlige verdier for fylkene Troms og Finnmark, og Nordland. Vi bruker tre farger for å indikere utviklingsstatus – grønn hvis situasjonen i regionen er bedre enn landet som helhet, gul hvis den er omtrent på samme nivå, og rød hvis situasjonen er dårligere. ³

SØYLER	INDIKATORER	VERDI NORD-NORGE	VERDI NORGE
FOLK	1.2.1 Andel sårbar for fattigdom (prosentandel med inntekt lavere enn 2/3 av median inntekt)	8,5	10
	2.4.1 Landbruksarealer i bruk, endring, 2009–2018	-6 %	-3 %
	2.4.2 Dyrkbar mark i bruk, endring, 2009–2018	-6 %	-4 %
	2.4.3 Dyrkbar mark i km ² per 1 000 mennesker	1,4	1,5
	2.4.4.1 Endring i jordbruksproduksjon, %, 2010–2018*	-16 %	-2 %
	2.4.4.2 Endring i produksjon av melk, %, 2010–2018*	0 %	1 %
	3.8.1 Dødelighet av hjerte- og karsykdommer per 10 000 innbyggere, gjennomsnitt for 2015–2017	8,6	7,4
	3.8.2 Dødelighet av kreft per 10 000 innbyggere, gjennomsnitt for 2015–2017	22,8	20,8
	3.8.3 Dødelighet av kroniske luftveissykdommer per 10 000 innbyggere, gjennomsnitt for 2015–2017	9,7	8,5
	3.8.4 Dødelighet av selvmord per 10 000 innbyggere, gjennomsnitt for 2015–2017	1,1	1,2
	3.8.5 Samlet dødelighet av hjerte- og karsykdommer, kreft, kroniske luftveissykdommer og selvmord, gjennomsnitt for 2015–2017	42,1	37,8
	3.8.6 Forventet levealder ved fødsel (år) i 2017	81,3	82
	4.3.1 Befolkning i alderen 25–64 med høyere utdanning	44,3	47,3
	5.4.1 Ulikheter i sysselsetting, mellom kjønn	3,8 %	3,9 %
	5.5.1 Sysselsettingsandel i % av arbeidsstyrken i alder 15–64, fordelt på kjønn	78,5	77,1
SAMFUNN	11.2.1 Dødelighet i trafikkulykker per 10 000 innbyggere*	0,49	0,33
	16.1.1 Andel forsettlige drap (drap per 100 000 innbyggere)*	0,4	0,5
	Endring i antall barn og unge (0–19 år) de siste ti årene (2010–2019)**	-9,1 %	1,3 %
ØKONOMI	7.1.1 Elproduksjon fra vind- og vannkraft i % av energimiks	94,0 %	98,0 %
	8.5.1 Sysselsetting i % av yrkesaktiv befolkning	67,0 %	67,0 %
	8.5.2 Arbeidsledighet (% av samlet arbeidsstyrke)	2,1 %	2,4 %
	8.9.1 Turisme i % av brutto verdiskaping	1,8 %	1,5 %
	10.2.1 Gini-koeffisient (indikator på ulikhet i befolkningen mht. inntektsfordeling)	0,219	0,252
	9.1.1 Andel husholdninger med bredbåndtilgang i % av antall husholdninger totalt, i 2017 (samme for mål 9.c)	96 %	94 %
	9.b.1 Antall aktive foretak, endring, % 2008–2018	16 %	24 %
	Antall ansatte i FoU per 1000 sysselsatte til sammen	3,3	8,2
	Antall triadiske patentfamilier per million innbyggere (patentsøknader innsendt per år)	6,8	11,6
	MILJØ	13.2.1 Utslipp av CO ₂ -ekvivalenter per innbygger*	13 514
SAMARBEID	Vekst i BNP, %, 2008–2016	41,4 %	5,8 %
	BNP, euro per innbygger, 2018	51 433	64 100
	Antall bredbåndabonnementer med hastighet over 30mbs (per 100 innbyggere), 2019	23,2	27,2

Figur 3 Evaluering av Nord-Norge sammenlignet med Norge som helhet i henhold til en femsøylet tilnærming.

Merk:

*store regionale variasjoner i Nord-Norge

**Denne indikatoren er tatt med av forfatterne og er ikke inkludert i FNs bærekraftsmål.

På grunn av plassbegrensning kommenterer vi ikke hver spesifikk indikator og tallene som presenteres i tabellen. I stedet reflekterer vi over verdiene som har de mest betydningsfulle implikasjonene. Basert på tabellen kan vi se sterk økonomisk vekst i Nord-Norge, representert ved BNP-vekst og vekst i antall aktive virksomheter, som er mye høyere enn i Norge som helhet. BNP per innbygger er imidlertid fortsatt mye lavere i Nord-Norge. En mulig årsak til denne forskjellen er mangelen på store selskaper og avhengighet av naturressurser i nord.

Selv om FNs bærekraftsrammeverk ikke har noen indikatorer som direkte vedrører demografi, er slike indikatorer avgjørende viktig for Arktis og for Nord-Nord på grunn av mange små og geografisk spredte lokalsamfunn. Vi kan observere en dramatisk nedgang på ni prosent for Nord-Norge mot 1,3 prosent vekst for Norge som helhet når det gjelder antall unge de siste ti årene (indikator beregnet av forfatterne).

Nord-Norge har en noe høyere dødsrate forårsaket av ulike sykdommer enn Norge som helhet (spesielt andelen dødsfall på grunn av koronar hjertesykdom, kreft, kroniske luftveissykdommer og selvmord) samt høyere utslipp av CO₂-ekvivalenter per innbygger og lavere nivå av høyere utdanning. Det er ingen ufordelaktighet med hensyn til digital infrastruktur i Nord-Norge. Andelen husholdninger med bredbåndstilgang og antall aktive bredbåndabonnementer er svært høy i hele landet. Nord-Norge gjør det bedre med hensyn til reduksjon i ulikhet, representert ved lavere Gini-koeffisient og lavere andel med fattigdomsrisiko.

Et lavt antall FoU-ansatte i næringslivet per 1 000 sysselsatte og et ekstremt lavt antall triadiske patentsøknader⁴ indikerer en manglende kunnskapsinfrastruktur i Nord. Dette aspektet er avgjørende for videre utvikling av regionen. Hvis situasjonen ikke forbedres, vil Nord-Norge fortsette å være avhengig av naturressurser og produksjonsmidler som er fysisk lokalisert i regionen. Teknologisk lederskap vil være svært vanskelig å oppnå.

Fra vårt målingseksempel kan vi se at bærekraftsmålene og -indikatorene til en viss grad kan fange opp regionale avvik. Alt i alt kan vi se at Nord-Norge har bedre resultat enn Norge som helhet for kun fire indikatorer. For 15 indikatorer er situasjonen dårligere, og for tolv indikatorer er situasjonen omtrent den samme.

Drøftelse og konklusjon

Utfordringer for implementering av Agenda 2030 i Nord-Norge

Basert på våre data kan to grunnleggende utfordringer avsløres:

- Utviklingstilnærmingen i Norge er ovenfra-og-ned.
- Det er krevende geografiske og demografiske forhold i Nord-Norge (små samfunn og store avstander).

En mulig årsak til den første utfordringen er Norges store internasjonale engasjement for utvikling og implementering av Agenda 2030. Den andre utfordringen gjør Agenda 2030 vanskeligere å oppnå for Nord-Norge enn for resten av landet. Disse to utfordringene sammen begrenser muligheten til å dra nytte av en nedefra-og-opp-tilnærming der kunnskap om lokale forhold utnyttes fullt ut og frihet gis til lokale implementerende aktører. Dette indikerer at høyere internasjonalt engasjement kan være forbundet med risiko for større vanskeligheter med å implementere nasjonal politikk regionalt i Nord-Norge. Som det fremgår av eksempelet vårt, er det også to mer praktiske utfordringer:

- 3 Det er nokså store forskjeller i bærekraftsnivået mellom Nord-Norge og resten av Norge.
- 4 Det mangler demografiske indikatorer i FNs bærekraftsrammeverk.

Identifisering av utfordring nr. 3 betyr at bærekraftsmålene instrumentelt sett kan brukes til å fange opp regionale forskjeller i Norge (og andre land, som vist i Middleton mfl., 2020). Med tanke på den nokså betydelige forskjellen som observeres mellom Nord-Norge og resten av Norge, er ikke Norge så monolittisk som det kan se ut når vi leser ulike statistikkrapporter (inkludert om FNs bærekraftsmål) som presenterer landsdekkende, aggregerte tall. Implementering av FNs Agenda 2030 i Nord-Norge forutsetter at ulikhetene som er identifisert i vårt eksempel, elimineres. Dette forutsetter investeringer i landbruk og kunnskapsinfrastruktur, modernisering av helsevesenet og stimulering av demografisk vekst. Disse oppgavene er kompliserte og kostbare og krever mye ressurser og oppmerksomhet fra sentrale og regionale myndigheter, store selskaper, små og mellomstore bedrifter, frivillige organisasjoner og selvfølgelig lokalsamfunnet. Hvis disse ulikhetene elimineres – vil en nedefra-og-opp-tilnærming da være mulig? Ville det ikke være for risikabelt å bevilge store ressurser og gi handlingsfrihet til lokalsamfunn og lokale interessenter? Alternativt kan ytterligere sentralisert, ovenfra-og-ned-implementering av offentlig politikk i Nord-Norge føre til avfolkning i mange mindre kommuner, men vekst i noen få store. Hvis byggeområder forsvinner, kan man score bedre på bærekraftsindikatorer uten at noen utelates. Samtidig vil lokale identiteter assosiert med slike steder og tette sosiale nettverk mellom mennesker forsvinne.

Utfordring nr. 4, mangelen på demografiske indikatorer i FNs bærekraftsrammeverk, ble også identifisert. Slike indikatorer er av største betydning for Nord-Norge. Ettersom nedefra-og-opp-initiativer er velkomne innenfor Agenda 2030-rammeverket, tror vi imidlertid at vitenskapsfolk kan ta initiativ til å utvikle metodologier og tilpasse innholdet i bærekraftsmålene til forholdene i sine bestemte regioner og sammenhenger. En holistisk natur for rammeverket virker interessant. I stedet for å velge ut noen få mål og indikatorer bør vi utvikle systemiske perspektiver ved å se etter måter å gruppere målene på (en femsøylet tilnærming ble eksemplifisert i denne artikkelen), endre settet med målandikatorer (for eksempel ble en demografisk indikator lagt til i vårt tilfelle) og forske på forbindelser mellom indikatorene (dette lar vi stå som idé til annen forskning).

De tre første utfordringene legger betydelige begrensninger på anvendelsen av nedefra-og-opp-tilnærming for implementering av FNs bærekraftsagenda i Nord-Norge. Disse utfordringene er av henholdsvis politisk, geografisk og sosioøkonomisk art. Utfordring nr. 4 er på sin side for det meste intellektuell. Hvis det jobbes ytterligere med utfordring nr. 4, kan dette bidra til å stimulere til nedefra-og-opp-prosesser.

Konklusjon

Denne studiens bidrag er *firedelt*. For det første: Til tross for de beskrevne fordelene ved en nedefra-og-opp-tilnærming, er det en reell mulighet for at denne ikke tas i bruk fullt ut i Norge. Dette skyldes den norske regjeringens sterke engasjement for FNs bærekraftsmål på sentralt nasjonalt nivå, slik at den tilsynelatende har presset på for at lokale myndigheter skal implementere Agenda 2030 uten tilstrekkelig grundig analyse. For det andre har eksempelet vårt indikert nytten av å bruke bærekraftsmålene for å avdekke betydelige avvik mellom Nord-Norge og landet som helhet. Vi har stor tro på at dette eksempelet kan replikeres andre steder. For det tredje: Fra det som kan avledes av tilgjengelige data, virker det som Agenda 2030 mangler enkelte mål og indikatorer som er relevante for Arktis. Dette gjorde det viktig å innlemme demografiske indikatorer i vårt eksempel. For det fjerde indikerer studien vår at fylker kanskje bør spille en mer avgjørende rolle i å koordinere kommunenes innsats for å lykkes bedre med implementeringen av bærekraftsmålene. Ellers er det kanskje bare noen få store og økonomisk levedyktige kommuner som kan høste av fordelene med bærekraftsmålene. Det skal nevnes her at rollen målinger som vår kan spille i denne prosessen, ikke må undervurderes. Fylkene kan være utstyrt med kommunikasjonsverktøy som gjør det mulig å vurdere hver kommunes bidrag til et spesifikt sett med indikatorer på en svært visuell og illustrerende måte.

- 2: 2 www.businessindexnorh.com
- 3: 3 Vi brukte et intervall på +/- ti prosent for sammenligning av utviklingsstatus i regionen med landet som helhet. Hvis verdien av indikatoren i regionen avviker med over ti prosent opp eller ned fra landet som helhet, identifiseres en forskjell, som så gis enten en grønn eller en rød markering. Hvis forskjellen er mindre enn ti prosent, vurderer vi situasjonen i regionen som omtrent den samme som landsgjennomsnittet og tildeler en gul markering.
- 4: 4 Triadiske patentfamilier er patentsøknader for samme oppfinnelse innsendt til patentkontorer i Europa, Japan og USA.
- Adams, M. (2015). *The United Nations' 2030 Agenda decoded. It's a blueprint for the global enslavement of humanity under the boot of corporate masters*. Hentet 24. Oktober 2019 fra <https://globalpossibilities.org/the-united-nations-2030-agenda-decoded-its-a-blueprint-for-the-global-enslavement-of-humanity-under-the-boot-of-corporate-masters/>
- Allen, C., Metternicht, G. & Wiedmann, T. (2018). *Initial progress in implementing the Sustainable Development Goals (SDGs). A review of evidence from countries*. *Sustainability Science*, 13, 1453–1467. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0572-3>
- Bebbington, J. & Unerman, J. (2018). *Achieving the United Nations sustainable development goals. An enabling role for accounting research*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(1), 2–24.
- Berman, P. (1978). *The study of macro- and micro-implementation*. *Public Policy*, 26(2), 157–184.
- deLeon, P. & deLeon, L. (2002). *What ever happened to policy implementation? An alternative approach*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467–492.
- Deloitte. (2018). *Fra globale mål til lokal handling (Nordisk rapport 2018)*. Hentet 2. november 2019 fra <https://www2.deloitte.com/no/no/pages/impact-report-2019/kundene/fra-globale-mal-til-lokal-handling.html>
- Gassen, N.S., Penje, O. & Slätmo, E. (2018). *Global goals for local priorities. The 2030 Agenda at local level (Nordregio report 2018: 2)*. Hentet 4. april 2020 fra <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1251563/FULLTEXT03.pdf>
- Hege, E. & Demailly, D. (2018). *NGO mobilisation around the SDGs (Study N°01/18)*. Paris: IDDRI. Hentet 5. desember 2019 fra https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/Etude/ST0118_EH%20DD_SDGs%20NGOs.pdf
- Howlet, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy*. Don Mills: Oxford University Press.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Hentet 5. desember 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/>
- Langford, M. (2016). Lost in transformation? The politics of the sustainable development goals. *Ethics & International Affairs*, 30(2), 167–176.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature. The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145–174.
- Middleton, A., Hersinger, A., Bryksenkov, A., Mineev, Dybtsyna, E., Bullvåg, E., ... Ovesen, S. (2020). *Business Index North – Sustainability in the Arctic. What? How? And Why? (Issue No. 4)*. Nord Universitet: Bodø.
- Ostrom, E. (1999). Coping with the tragedy of the commons. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 493–535. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.493>
- O'Toole, L. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 265–288.
- Palumbo, D.I., Maynard-Moody, S. & Wright, P. (1984). Measuring degrees of successful implementation. *Evaluation Review*, 8(1), 45–74.
- Political pipeline. (2013). *Top-down and bottom-up approaches within implementation*. Hentet 5. april 2020 fra <https://political-pipeline.wordpress.com/2013/02/21/top-down-and-bottom-up-approaches-within-implementation/>
- Pulz, H. & Oliver, T. (2007). Implementing public policy. I F. Fisher, G. Miller & M. Sidney (red.), *Handbook of public policy analysis, theory, politics and methods* (s. 89–107). Florida: Taylor & Francis Group.
- Simon, D., Arvidson, H., Anand, G., Bazaz, A., Fenna, G., Foster, K., ... Wright, C. (2016). Developing and testing the urban Sustainable Development Goals targets and indicators. A five city study. *Environment and Urbanization*, 28(1), 49–63.
- Sköld, P., Baer, K., Scheepstra, A., Latola K. & Biebow, N. (2018). The SDGs and the Arctic. The need for Polar indicators. *Arctic Observing Summit 2018. Statement on the need for the observing system: Societal benefits – long-term perspective delivered by EU-PolarNet*.
- Smith, M.S., Cook, C., Sokona, Y., Elmqvist, T., Fukushi, K., Broadgate, W. & Jarzebski, M.P. (2018). Advancing sustainability science for the SDGs. *Sustainability Science*, 13, 1483–1487. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0645-3>
- Thorsnæs, G. (2020). Nord-Norge. Store norske leksikon. Hentet 18. juni 2020 fra <http://snl.no/Nord-Norge>
- United Nations. (2015). *Transforming our world. The 2030 Agenda for sustainable development (RES/70/1)*. Seventieth United Nations General Assembly.
- United Nations. (2017). *Implementation of 2030 Agenda has to be inclusive, participatory and bottom-up*. Hentet 29. juni 2020 fra <https://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2017/07/18/implementation-of-2030-agenda-has-to-be-inclusive-participatory-and-bottom-up.html>
- Xue, L., Weng, L. & Yu, H. (2017). Addressing policy challenges in implementing Sustainable Development Goals through an adaptive governance approach. A view from transitional China. *Sustainable Development*, 26(2), 150–158. <https://doi.org/10.1002/sd.1726>