



24.05.2016

# Samfunns- og næringsanalyse for Svalbard 2015

Konsekvenser av redusert kulldrift.  
Kortversjon av NIBR-rapport 2016:8



Steinar Johansen og Ragnhild Skogheim

BY-OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR VED HØGSKOLEN I  
OSLO OG AKERSHUS

*Steinar Johansen og Ragnbild Skogheim*

**Samfunns- og næringsanalyse for Svalbard 2015. Konsekvenser av redusert kulldrift for utviklingen i Longyearbyen**

NIBR-rapport 2016:8

**KORTVERSJON**

Kortversjonen er basert på sammendraget i NIBR-rapport 2016:8

# KORTVERSJON NIBR-rapport 2016:8

De seinere årene har kulldriften på Svalbard gjennomgått store omveltninger. I forbindelse med høye kullpriser og relativt høy produksjon produserte Store Norske store overskudd. Det ble gjennomført store investeringer i Lunckefjell, for å sikre videre kullproduksjon. Parallelt med dette sank kullprisene, slik at lønnsomheten i selskapet avtok. De siste årene har derfor selskapet gjennomgått en omstrukturering som innebar store kostnadskutt. Nedbemanning av staben startet for flere år siden og akselererte gjennom 2015 og videre inn i 2016. Totalt ble det utført 351 årsverk<sup>1</sup> i selskapet i løpet av 2014. Fra 1. september 2016 vil det inntre en såkalt *driftshvile* i Svea og Lunckefjell, som innebærer at det gjennomføres arbeid tilsvarende 100 årsverk per år, altså en reduksjon på 250 årsverk sammenliknet med det som ble utført i 2014. Driftshvilen vil kunne vare i inntil tre år fra 1. januar 2017, altså fram til 1. januar 2020. Lengden på driftshvilen avhenger blant annet av kullprisen, men den skal i utgangspunktet ikke vare lenger enn ut 2019. Hva som vil skje med kulldriften etter at driftshvileperioden er løpt ut, er ikke besluttet.

I driftshvileperioden vil aktiviteten i Gruve 7 økes til to skift. Dette gjøres blant annet for å beholde nødvendig kompetanse i selskapet. Totalt vil selskapets ansatte derfor gjennomføre omtrent 50 årsverk i året i Longyearbyen. I tillegg vil man gjennomføre omtrent like mange årsverk i Svea/Lunckefjell, i form av ulike drifts- og vedlikeholdsoppgaver.

Fokus i årets samfunns- og næringsanalyse er derfor en analyse av hvordan redusert aktivitet i kulldriften vil kunne påvirke utviklingen i Longyearbyen. Longyearbyen lokalstyre (LL), som har vært oppdragsgiver for analysen, har i den forbindelse vært interessert i en rekke forhold knyttet til utviklingen i Longyearbyen. Analysen kan deles i to hoveddeler:

1. En kvalitativ analyse av ulike informanters syn på framtidsutsiktene på Svalbard i lys av nedbemanningene i kulldriften
2. En kvantitativ analyse av effekter av redusert aktivitet i kulldriften for samfunns- og næringsutviklingen i Longyearbyen

Vi følger denne inndelingen nedenfor.

## **Kvalitativ analyse**

Det overordnede temaet er hvordan Svalbard og Longyearbyen kan utvikle seg videre etter at kulldriften blir vesentlig redusert (evt. legges ned), og hva konsekvensene kan bli for svalbardsamfunnet. Informantene vurderer situasjonen ut fra sine ståsteder (virksomhet, næring, sektor) og vektlegger noen forhold som andre kanskje ikke ser på som viktige. Det er ikke her snakk om at noen forvalter sannheten mens andre mangler innsikt. Det sentrale i den kvalitative delen av prosjektet er å få frem ulike aktørers vurderinger. I denne delen av prosjektet har vi derfor i liten grad presentert tall, utover det som er relevant i forhold til et tema/saksområde.

Det er ulike syn på hvilke konsekvenser nedbemanningen i SNSK kan få for svalbardsamfunnet. Mens noen tror det ikke vil bety noe som helst, at virkningene av nedbemanningen allerede har vist seg ved at det er få igjen på Svalbard av de 200 som ble oppsagt i 2013, er andre mer usikre og avventende om hvordan fremtiden vil bli. Disse peker på at bybildet allerede er i endring ved at flere har flyttet og andre er i ferd med å flytte, og ved at det er mye uro og usikkerhet når det gjelder konsekvensene av nedbemanningen.

Håndverksbedriftene i Longyearbyen har i liten grad merket nedbemanningen i SNSK for sine virksomheter, utover økt konkurranse om småjobber, men de ser ikke mørkt på fremtiden på Svalbard og understreket at det fortsatt vil være behov for vedlikehold av infrastruktur,

---

<sup>1</sup> Beregnet som antall timeverk ifølge Bedriftsundersøkelsen (SSB), dividert med et sjablonmessig anslag på antall timeverk per årsverk hentet fra SSB.

boligbygging og annet. Dersom det blir færre fastboende på Svalbard kan det påvirke tallet på flyavganger, noe som kan bli et problem for reiselivet. Næringsdrivende som selger smykker, klær og ulike gaveartikler har merket nedgang i salget. Folk tilknyttet SNSK har vært gode kunder som la igjen en god del penger i form av gavekjøp til familien på fastlandet.

Alle vi har snakket med er opptatt av at Longyearbyen skal fortsette å være et familievennlig og velfungerende lokalsamfunn med et levende sentrum og peker på en rekke kvaliteter ved svalbardsamfunnet og Longyearbyen. Longyearbyen er et «kompakt» sted; det betyr blant annet at folk sparer mye tid på frakte barn til fritidsaktiviteter, skole og barnehage, og at de får mer tid til å engasjere seg i ulike aktiviteter. Det er mange typer aktiviteter folk kan engasjere seg i; alt fra sangkor og fotoforening til friluftsansjoner som Jeger- og fiskeforeningen og Røde Kors hjelpekorps. Det skal godt gjøres å ikke finne noe som en kan engasjere seg i, ble det påpekt, og organisasjonslivet er en inngang for tilflyttere til å bli kjent med folk på. Korte avstander ble også forstått i overført betydning; at det er lav terskel for å ta kontakt med Lokalstyret.

Svalbardnaturen, inkludert dyre- og plantelivet, er en viktig kvalitet for befolkningen og besøkende, noe de aller fleste fremhever. Men også kulturopplevelser (inkludert gruvehistorien) hører til kvalitetene på Svalbard.

Selv om SNSK nedbemanner og reduserer driften vesentlig, ser de fleste vi har intervjuet at det er mulighet for utvikling av nye næringer. Håndverksbedriftene understreket at de vil være med å bygge det nye som kommer. Reiselivet vil være et viktig satsningsområde i årene som kommer, men også fisk og sjømat, som snøkrabbe og torsk (periodevis), kan bli en viktig næring fremover. På lengre sikt kan også bunndyr bli viktige næringsmessige ressurser. Det ble foreslått at UNIS satser på forskning knyttet til fiskerinæringen. Det er imidlertid noen barrierer knyttet til økt satsing på fiskeri. Ny havn er en av dem. Kystverket skal gjennomføre en rangering og vurdering av forskjellige løsninger for ny havnestruktur i Longyearbyen. Flere var kritiske til fremdriften og mente at konseptvalgutredning vil bidra til forsinkelser.

Også etterbruk av gravene er aktuelle satsningsområder. I Svea kan det være det aktuelt å satse på turisme (kulturturisme), forskning og undervisning, konferanser og annet. Gruve 3 kan utvikles til vitensenter/utstillingsvindu av gravedriften. I fremtiden kan også næringsutvikling i tilknytning til mineralutvinning bli aktuelt. Det pekes spesielt på Atlanterhavsryggen, der det er avsetninger fra Jordas indre med mineraler.

UNIS har mye kompetanse som lokalsamfunnet kan nyttiggjøre seg. For eksempel kan biologi, fysikk og andre fag være relevante i utviklingen av nye næringer på Svalbard. Også UNIS ønsker å ta en større samfunnsrolle, og vokse slik at det blir merverdi for samfunnet og for studentene. Det ble foreslått av UNIS å ha jevnlig møter mellom UNIS, LL og Sysselmannen om kunnskapsutveksling og samarbeidsmuligheter.

Næringsaktører etterlyste tydeligere politiske signaler om hva man vil med Svalbard når det gjelder næringsutvikling. Det kunne for eksempel vært noen i lokalforvaltningen som jobbet spesielt med dette. I tillegg kunne Sysselmannen vært mer på banen på dette feltet.

Oppvekstmiljøet er et annet tema folk er opptatt av. Hvorvidt det er et problem eller ikke for barn at barn de kjenner i barnehage eller skole flytter, er det litt ulike syn på. Noen informanter pekte på at det er foreldrene som realiserer sine drømmer ved å bo på Svalbard, ikke barna, og at det er foreldrenes valg som styrer dette. Dette er ikke nødvendigvis kritikk av foreldrene, men snarere en situasjonsbeskrivelse. Barnehage og skole har stor oppmerksomhet på dette og kompetanse til å håndtere det.

Boligsituasjonen i Longyearbyen oppfattes av de fleste vi har intervjuet som presset, det vil si at det er knapphet på familieboliger, mange boliger er av eldre dato og eie- og leieprisene er

gjennomgående høye. Bygging av flere boliger, forbedring av veger og annen infrastruktur er viktig både for lokalbefolkningen og for reiselivsnæringen.

### Kvantitativ analyse

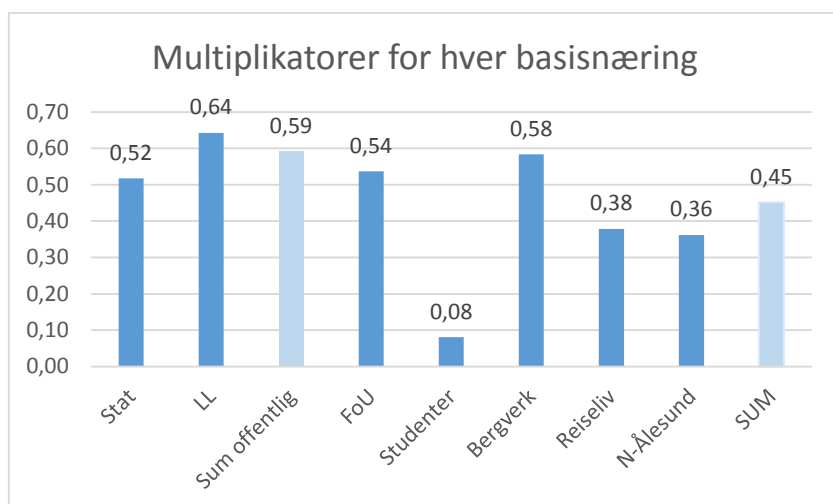
Den kvantitative delen av årets samfunns- og næringsanalyse er basert på de samme data (Bedriftsundersøkelsen, SSB) og et tilsvarende modellapparat som i tidligere analyser. Data fra Bedriftsundersøkelsen er fra siste tilgjengelige år, det vil si 2014.

Modellen er basert på en antakelse om at man kan dele Svalbards økonomi i basisnæringer og avledet virksomhet. Basisnæringer betjener storsamfunnet i form av en eller annen form for eksport (tolket i vid forstand, ved at de hovedsakelig henter sin inntekt utenfor Svalbard), mens avledet virksomhet først og fremst betjener lokalsamfunnet. Vi finner følgende basisnæringer på Svalbard:

Type basisvirksomhet	Hva omfatter basisvirksomheten?
Statlig virksomhet	All statlig virksomhet, inkl. Avinor, Posten, Sykehuset etc.
Longyearbyen lokalstyre (LL)	Lokalstyrets tjenesteproduksjon og administrasjon. Delvis finansiert utenfor Svalbard, delvis gjennom lokal etterspørsel.
FoU	Romrelatert virksomhet, høyere utdanning og forskning
Studenter	Ikke en basis-«virksomhet», men er eksternfinansiert og påvirker utviklingen i LYB. Inngår ikke i bedriftsundersøkelsen. Data hentet fra UNIS
Bergverksdrift	SNSKs gruvedrift og administrasjon i LYB og Svea, inkl dattervirksomhet (for eksempel SNSK boliger)
NÅ	Aktiviteten i Ny-Ålesund, inkl Kings Bay etc.
Reiseliv	Bedriftsundersøkelsen gir grunnlag for å trekke ut omsetningen rettet mot reiseliv og turister i hver virksomhet på Svalbard (andelen reiselivsorientert omsetning i hver virksomhet varierer mellom 0 % og 100 %)

Kilde: Egne definisjoner

Med utgangspunkt i data fra Bedriftsundersøkelsen kan vi estimere multiplikatorer til å si noe om sammenhengen mellom utviklingen i hver basisnæring og avledet virksomhet. Multiplikatorene avhenger av kjøpekraften til de ansatte i hver basisvirksomhet og av hver basisvirksomhets lokale kjøp, og de varierer derfor fra næring til næring. Selv om multiplikatorene avhenger av lokale kjøp fra bedriftene og de ansatte, har vi valgt å «oversette» dem til årsverksmultiplikatorer. Det betyr samtidig at vi regner per årsverk. For hvert årsverk i basisnæringene (i gjennomsnitt), skapes 0,45 årsverk i avledet virksomhet (til høyre i figuren nedenfor).



Når det gjelder de øvrige næringene, ser vi at det er stor variasjon. Høyest multiplikator finner vi i LL og i Bergverk. Lavest ligger studentene (som skyldes at de har lav inntekt), Ny-Ålesund og reiselivet.

Disse årsverksmultiplikatorene antar vi ligger fast, som i basisåret. Hvert årsverk som forsvinner innenfor kulldriften vil dermed trekke med seg 0,58 årsverk i avledet virksomhet. Kulldriften har slik sett store ringvirkninger.

I utgangspunktet er koplingen mellom jobb og bosetting relativt klar på Svalbard. Hver person som er registrert bosatt på Svalbard, gjennomfører i gjennomsnitt omtrent 1 årsverk. Dette tallet har variert rundt 1 fra år til år. Når LL stiller spørsmålet om hvordan det kan ha seg at den registrerte befolkningen i Longyearbyen ikke er redusert gjennom 2015, selv om det har vært nedbemanning i kulldriften, er altså svaret at det enten skyldes en forsinkelse i registreringen av flytting, eller at man faktisk har fått flere arbeidsplasser i andre næringer. Turnoveren i befolkningen er høy (ca 25 prosent i året), slik at det er mulig. På grunn av manglende statistikk for 2015, er det imidlertid vanskelig å si nøyaktig hva som har skjedd gjennom 2015. Dette finner man ut når tall fra den nye Bedriftsundersøkelsen (for 2015) kommer sommeren 2016.

Dersom utviklingen i basisnæringene er bestemmende for utviklingen i avledet virksomhet, kan altså modellen brukes til å si noe om framtidige utviklingstrekk på Svalbard (med driftshvile i Svea). Dersom aktivitetsnivået skal opprettholdes totalt sett, må redusert kulldrift erstattes med økt aktivitet i annen basisvirksomhet, enten det er i eksisterende eller nye basisnæringer. Strategisk næringsplan for Svalbard diskuterer næringslivets muligheter på Svalbard nærmere. Vi har også diskutert dette med informantene i den kvalitative delen av analysen. Slik sett framstår både reiselivet og FoU-virksomhet, inkludert studenter, som aktuelle næringer for framtidig ekspansjon, når vi ser på eksisterende basisvirksomhet. Imidlertid er tempoet knyttet til eventuell ekspansjon i eksisterende basisvirksomhet usikkert. Nye basisnæringer kan man for eksempel finne innenfor marin og maritim virksomhet, inkludert logistikk.

Med utgangspunkt i dette har vi laget seks alternativer for framtidig utvikling i basisnæringene på Svalbard. De er svært forskjellige, samtidig som de er stiliserte eksempler på hva som kan komme til å skje. Imidlertid viser hvert av dem partielle effekter av akkurat det alternativet vi ser på. Ved å kombinere de ulike alternativene, blant annet sett i forhold til tidsfasing av dem, kan man dermed analysere effektene av dem. Vi har valgt å se på utviklingen fram mot 2025.

### **Alternativ 1 – driftshvilen fortsetter**

I dette alternativet videreføres aktiviteten i kulldriften på det nivået som er planlagt under driftshvilen. Det vil si at det gjennomføres omtrent 100 årsverk per år også i perioden etter at

driftshvilen er tenkt opphørt, altså i årene fram til 2025. I dette eksempelet tenker vi oss at det ikke skjer andre endringer i Svalbards økonomi fram mot 2025.

### **Alternativ 2 – kompensasjonsalternativet fortsetter**

I dette alternativet har vi tenkt oss at antall studentårsverk, antall FoU-årsverk og antall årsverk i reiselivet øker gradvis fram mot 2020. I 2020 vil aktiviteten innenfor disse basisvirksomhetene ligge omtrent 50 prosent over aktiviteten i år 2014. I perioden 2020-2025 er det fortsatt driftshvile i kulldriften (som i alternativ 1), samtidig som aktiviteten i de tre eksisterende basisnæringene opprettholdes som i 2020.

### **Alternativ 3 – kun kulldrift i Gruve 7**

I dette alternativet tenker vi oss at Svea og Lunckefjell avvikles etter at den planlagte driftshvileperioden er over, gjennom en toårig opprydding i 2020 og 2021. Dette betyr en økning av antall årsverk i kulldriften (oppnydding) på 50 per år i 2020 og 2021, så en reduksjon i antall årsverk innenfor kulldriften med 100 i 2022. Vi har ikke tatt stilling til om oppryddingen vil ta lenger eller kortere tid, og vi har ikke lagt inn alternativ aktivitet i Svea, i dette alternativet. Alternativet viser således effekten av at antall årsverk i kulldriften på lang sikt reduseres med 50, sammenliknet med i driftshvilealternativet.

### **Alternativ 4 – dobling i eksisterende basisvirksomhet**

Her har vi tatt utgangspunkt i alternativ 2 og 3. I perioden 2020 til 2025 har vi latt antall studentårsverk, antall FoU-årsverk og antall reiselivsårsverk fortsette å vokse, slik at de er dobbelt så høye i 2025 som i 2014. Dette alternativet inkluderer også to-årig opprydding i Svea i 2020 og 2021.

### **Alternativ 5 – Maksalternativet**

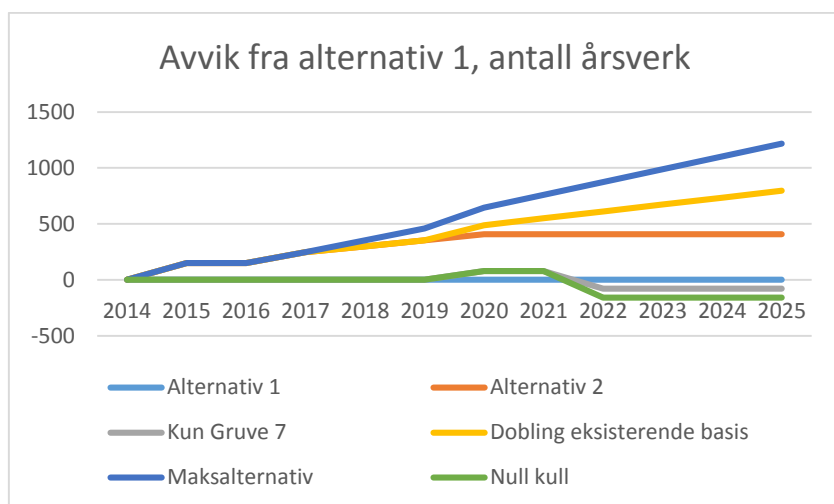
Her har vi tatt utgangspunkt i alternativ 4, med en dobling av antall årsverk i eksisterende basisvirksomhet. I tillegg har vi tenkt oss en vekst i nye basisnæringer med 300 årsverk i perioden fram mot 2025, noe som er i tråd med Næringsplanen.

### **Alternativ 6 – «Null Kull»**

I dette alternativet legges kulldriften på Svalbard ned etter driftshvilen, med opprydding som i Gruve 7-alternativet. Det betyr blant annet at man må importere kull til kraftproduksjon fra 2022. Dette alternativet er konsistent med at Store Norske går konkurs. I alternativet har vi ikke lagt inn vekst i andre basisnæringer. Slik sett representerer dette alternativet det «verste» alternativet når det gjelder framtidig næringsvekst på Svalbard.

### **Resultater av beregningene**

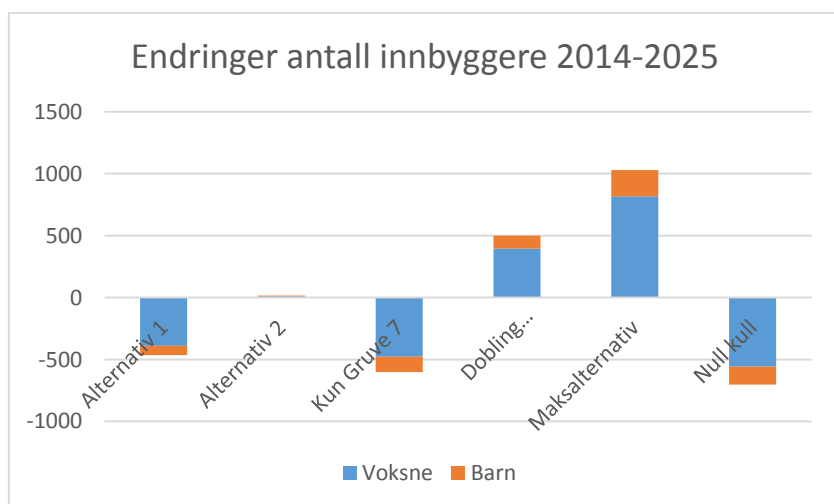
Beregningsalternativene illustrerer at det er et stort spenn når det gjelder framtidig utvikling på Svalbard generelt og i Longyearbyen spesielt. Vi vet i utgangspunktet lite om hva som er mest sannsynlig. I figuren nedenfor er utviklingen presentert som avvik fra alternativ 1. Alternativ 1 innebærer at antall utførte årsverk i kulldriften i 2016 går nedover, og at antall årsverk fra og med 2017 vil være omtrent 400 færre per år enn i 2014 (som altså er basisåret for alle beregninger). Reduksjonen på 400 årsverk fordeler seg med omtrent 250 i kulldriften og omtrent 150 i avledet virksomhet. Når alternativ 2 i figuren ligger omtrent 400 høyere enn alternativ 1, innebærer dette at antall årsverk i alternativ 2 fra 2020 vil ligge omtrent på samme nivå som i 2014. I en overgangsfase, fra 2016 til 2020, vokser imidlertid antall årsverk i alternativ 2. Det innebærer at antall utførte årsverk i alternativ 2 vil være lavere enn i 2014 i denne perioden.



Alternativ 3 (kun aktivitet i Gruve 7) og alternativ 6 (ingen kullproduksjon på Svalbard) innebærer at det blir en ytterligere aktivitetsnedgang, sammenliknet med alternativ 1. Forskjellen mellom disse tre alternativene er imidlertid ikke så veldig stor, sett i forhold til de øvrige alternativene.

Vi har også konstruert to alternativer som innebærer en betydelig høyere årsverksproduksjon på Svalbard i 2025 enn alternativ 1 viser. Alt i alt innebærer en dobling av aktiviteten i eksisterende basisnæringer – altså fortsatt vekst fram mot 2025 – at det vil bli utført nesten 800 flere årsverk enn i alternativ 1, mens maksalternativet innebærer drøyt 1200 flere årsverk enn alternativ 1. Maksalternativet i 2025 ligger omtrent dobbelt så høyt når det gjelder antall årsverk som «null kull»-alternativet.

Dette har naturligvis ulike befolkningseffekter. I figuren nedenfor har vi valgt å presentere befolkningseffekter basert på faste yrkesfrekvenser (1,0) og faste barneandeler. Vi tror at anslaget på antall voksne innbyggere, gitt årsverksutviklingen, er temmelig sikre. Antall barn vil i realiteten endre seg over tid, men det er svært vanskelig å anslå endringene i detalj pga høy turnover i befolkningen. Uansett må skole og barnehage ha god beredskap når det gjelder å ta inn nye barn.



I denne figuren er antall innbyggere i hvert alternativ presentert som avvik fra antall innbyggere i 2014, altså befolkningsendringer over tid. Vi ser at de tre alternativene med redusert kulldrift uten ekspansjon i andre basisnæringer innebærer befolkningsnedgang med rundt 450-700 innbyggere. Dette må sees i sammenheng med at det var drøyt 2100 innbyggere registrert i 2014.



I alternativ 2 vil antall innbyggere være omtrent som i 2014. Alternativene med sterk årsverksvekst (alternativ 4 og 5) innebærer en befolkningsøkning med henholdsvis 500 og 1000 personer, sett i forhold til i dag.

De ulike alternativene illustrerer at det er mange muligheter for framtidige utviklingstrekk på Svalbard. Mulighetene avhenger i stor grad av hvordan utviklingen i basisnæringene, eksisterende og/eller nye, blir. Man kan også tenke seg kombinasjoner av de seks, relativt stiliserte, alternativene. Den strategiske næringsplanen tar opp en rekke muligheter for framtidig utvikling, enten kulldriften fortsetter eller ikke.

Meld. St. 32 (2015-2016) *Svalbard* understreker også at det ikke er ønskelig (eller mulig) å erstatte redusert aktivitet i kulldriften med vekst i en enkelt næring. Vekst i eksisterende basisvirksomhet, som reiseliv, FoU og tilgrensende aktiviteter, kan kombineres med vekst i ny virksomhet, for å opprettholde aktivitetsnivået på Svalbard. Samtidig understrekes det i meldinga at det ikke er ønskelig at samfunnet i Longyearbyen skal vokse ut over dagens nivå.