

Meld. St. 13

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Ta heile Noreg i bruk

Distrikts- og regionalpolitikken





DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Ta heile Noreg i bruk

Distrikts- og regionalpolitikken

Innhold

1	Regionar i balanse og konkurranse	9	3.1.7	Styrking av kapasitet og kompetanse for lokalt utviklingsarbeid	44
1.1	Mål for distrikts- og regionalpolitikken	9	3.1.8	Bustadmangel bremsar utviklinga i mange distriktskommunar	47
1.2	Samandrag og konkretisering av måla	9	3.1.9	Inkludering av tilflyttarar	49
1.2.1	Distrikts- og regionalpolitikken påverkar sterke drivkrefter i samfunnsutviklinga	9	3.1.10	Større behov for arbeidskraft	50
1.2.2	Offensiv distrikts- og regionalpolitikk	12	3.1.11	Daglegvarebutikken er ein sentral tenesteleverandør	51
1.3	Distrikts- og regionalpolitikk – suksess gjennom 50 år	13	3.1.12	Hyttefolk er med på å utvikle lokalsamfunna	52
2	Norske regionar i globalt samkvem	17	3.2	Kommunesektoren legg grunnen for likeverdige levekår ...	53
2.1	Noreg i Europa – annleislandet? ..	17	3.2.1	Kommunesektoren er avgjerande for å oppretthalde busetnadsmønsteret	53
2.1.1	Låg folketettleik og avgrensa tilgjenge i Noreg	17	3.2.2	Regionalpolitikk i inntektsystemet	53
2.1.2	Økonomisk suksess trass geografiske utfordringar	19	3.2.3	Kommunesektoren medverkar til ein breiare arbeidsmarknad i Distrikts-Noreg	54
2.2	Sentrale regionale samfunnsendringar i Noreg	22	3.2.4	Samhandlingsreforma medverkar til spreiing av kompetanearbeidsplassar	55
2.2.1	Menneska er vår viktigaste ressurs	22	4	Infrastruktur, transport og kommunikasjonsteknologi	59
2.2.2	Rekordhøg vekst i folketalet dei siste åra, men framleis område med demografiske utfordringar	22	4.1	Transportpolitikken medverkar til å nå distrikts- og regionalpolitiske mål	59
2.2.3	Framleis tydeleg arbeidsdeling i næringsverksemd mellom by og land	27	4.1.1	Kopling av arbeidsmarknader for å styrke veksten utanfor dei største byområda	59
2.2.4	Utfordringar og potensial for betre regional balanse	32	4.1.2	Ein metode for å vurdere potensialet for kopling av arbeidsmarknader	60
2.3	Er dei klassiske distriktsproblema framleis aktuelle?	38	4.1.3	Storleik, avstand og kritiske tersklar	62
3	Attraktive lokalsamfunn	41	4.1.4	Ein politikk for framtidas arbeidsmarknader	63
3.1	Lokaldemokrati og attraktivitet er sentralt for utviklingsarbeidet i lokalsamfunna	41	4.2	Den digitale allemannsretten	63
3.1.1	Lokalt arbeid er naudsynt	41	4.2.1	Nye tenester og ny bruk fører til større behov for kapasitet og stabilitet i nettet	63
3.1.2	Eldsjeler og utviklingskultur må dyrkast fram	42	4.2.2	Breibandsdekninga aukar stadig – men det er store regionale skilnader i tilgangen til dei høgaste kapasitetane	64
3.1.3	Frivillig sektor er ein ressurs	42	4.2.3	God kapasitet på breiband er viktig for bulyst og næringsetableringar	65
3.1.4	Eit levande lokaldemokrati	43			
3.1.5	Kommunane har ei leiarrolle i samfunnsutviklingsarbeidet	43			
3.1.6	Kommunen si rolle som næringsutviklar	44			

5	Rammevilkår for ein aktiv distrikts- og regionalpolitikk ...	69	6.3.5	Departementet følgjer opp råd frå gründerar	94
5.1	Viktige internasjonale rammeverilkår	69	7	Kompetanseheving i arbeidsmarknaden	99
5.1.1	Størst mogleg nasjonalt handlingsrom	69	7.1	Kompetent arbeidskraft er avgjeraande for samfunnsutviklinga	99
5.1.2	Regjeringa vil føre vidare den geografisk differensierte arbeidsgjevaravgifta	70	7.1.1	Kompetanse og kunnskap er naudsynt	99
5.1.3	Provenynøytralitet og kompensasjon for auka avgift	70	7.1.2	Tilbod om ei desentralisert og fleksibel utdanning gjer utdanning mogleg for fleire	100
5.1.4	Regjeringa vil føre vidare eit stort geografisk verkeområde for investeringssstøtte	71	7.1.3	Kopling av tilbod og etterspurnad etter kompetanse	101
5.1.5	Revidert verkeområde kan gje ei anna geografisk fordeling av dei distrikts- og regionalpolitiske midlane	71	7.2	Universitet og høgskular har ei regional rolle	101
5.2	Fylkeskommunen er ein viktig aktør for regional utvikling	72	7.3	Utvike tilbod tilpassa den regionale arbeidsmarknaden	102
5.2.1	Regionale utfordringar krev regionale løysingar	72	7.4	Rettleiing og fråfall i vidaregåande opplæring	102
5.2.2	Eit distrikts- og regionalpolitisk oppdrag	73	8	Politikk for område med særlege utfordringar og potensial	105
5.2.3	Regionalt utviklingsarbeid – partnarskap, samarbeid og planlegging	73	8.1	Politikk for mindre arbeidsmarknader	105
6	Innsats for næringsutvikling og verdiskaping	77	8.1.2	Store variasjonar i utviklinga i små arbeidsmarknader	105
6.1	Kunnskapsdriven global konkurranse	77	8.1.3	Samla omtale av innsats retta mot mindre arbeidsmarknader	106
6.1.1	Norske regionar er del av den globale arbeidsdelinga	77	8.2	Mindre arbeidsmarknader og samspelet med eit verdifullt naturmangfold	107
6.1.2	Todeling av norsk næringsliv har geografiske konsekvensar	80	8.2.1	Innsats for næringsmessig omstilling av lokalsamfunn	110
6.2	Næringsretta innsats på mange sektorområde	80	8.2.2	Statleg innsats for lokalt omstillingsarbeid	111
6.2.1	Den samla næringsretta innsatsen i Noreg er omfattande og særsviktig	80	8.3	Spesialisering gjev grunnlag for vekst, men òg for sårbarheit	112
6.2.2	Ressursbaserte næringar er viktige i Distrikts-Noreg	81	8.3.1	Politikk for nordområda	112
6.3	Ein distriktsretta innsats tilpassa behova til næringslivet	85	8.3.2	Store skilnader i utviklinga i Nord-Noreg	113
6.3.1	Fylkeskommunane legg grunnlaget for regional skreddarsaum	85	8.3.3	Auka kunnskapsbasert verdiskaping på land	113
6.3.2	Tilgang på privat kapital varierer mellom regionane	88	8.3.4	Vidareføring av tiltaksona for Finnmark og Nord-Troms	117
6.3.3	Tiltak for innovasjon og internasjonalisering som er tilpassa regionale utfordringar	89	8.4	Utvikling i samiske område	118
6.3.4	Innovasjonsnettverka gjev samarbeid og kunnskapsflyt	91	8.4.1	Politikk for fjellområda	120
			8.4.2	Distrikts- og regionalpolitikken treffer utfordringane og stimulerer potensiala i fjellområda	120
				Styrking av nettverk og samarbeid i fjellområda	123

9	Statleg lokaliseringspolitikk	125	10	Økonomiske og administrative konsekvensar	133
9.1	Staten i geografien – sentralisering i sum	125			
9.2	Teknologiske og organisatoriske potensial for statuavhengige arbeidsplassar	128	Vedlegg		
9.2.1	Desentralisert organisering og fjernarbeid	128	1	Kart over bu- og arbeidsmarknadsregionane i Noreg	134
9.2.2	Små vanskar med å rekruttere rett kompetanse	129	2	Folketalet i Noreg i ulike regiontypar og landsdelar	136
9.3	Reiskap for å styre lokaliseringa av statlege arbeidsplassar	130	3	Oversyn over figurar, tabellar og boksar.....	137



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 13

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Ta heile Noreg i bruk

Distrikts- og regionalpolitikken

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 1. mars 2013,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*



Han saag ut paa dei steinutte Strender;
det var ingen, som der hadde bygt.
«Lat oss rydja og byggja oss Grendar,
og so eiga me Rudningen trygt.»

Ivar Aasen
Utdrag av «Nordmannen» fra *Symra. Tvo Tylfter med Visor og Rim*. 3. utg. P.T. Malings boghandel, 1875.

Figur 1.1

1 Regionar i balanse og konkurranse

Regjeringa vil ta heile Noreg i bruk. Vi vil halda fram med å byggje landet for komande generasjonar. Ein aktiv distrikts- og regionalpolitikk har skapt eit Noreg vi er stolte av. Vi skal utvikle næringslivet og velferdstilbodet også i framtida, og politikken må føredlast vidare for å møte dei utfordringane som ventar. Utfordringar endrar seg, men ein viktig visjon ligg fast: det gode liv i heile landet.

1.1 Mål for distrikts- og regionalpolitikken

Regjeringa vil oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret. Vi vil nytte dei menneskelege og naturgjevne ressursane i heile landet for størst mogleg nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og gje alle reell fridom til å busetje seg der dei vil.

Det å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret har vore eit eksplisitt mål for politikkområdet sidan 1970-talet. Den spreidde busetnaden er ein sentral del av Noregs eigenart, og med denne følgjer ein brei historisk og kulturell arv som regjeringa ynskjer å ta vare på.

Det er sjølv sagt å gje folk som ynskjer å bu utanfor dei større stadene reell fridom til å busetje seg der. Dette er avgjerande for å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret og sikre ei balansert regional utvikling.

Å ta dei menneskelege og naturgjevne ressursane i heile landet i bruk er ein føresetnad for å sikre størst mogleg nasjonal verdiskaping. Dette krev at vi står opp om lokale og regionale fortrinn, sikrar vekstkrafta i både større og mindre arbeidsmarknader og slik legg til rette for ei balansert regional utvikling.

Likeverdige levekår i heile landet er i seg sjølv ein føresetnad for å nå dei distrikts- og regionalpolitiske måla til regjeringa. Desse måla er såleis nært knytte saman og innbyrdes avhengige. Likeverdige levekår blir sikra mellom anna gjennom arbeid til alle og eit godt tilbod av offentlege velferdstenester i heile landet.

1.2 Samandrag og konkretisering av måla

1.2.1 Distrikts- og regionalpolitikken påverkar sterke drivkrefter i samfunnsutviklinga

Distrikts- og regionalpolitikken tek sikte på å påverke utviklingstrekka og dei sterke drivkreftene i samfunnet. Demografiske strukturar, flyttetendensar, næringsstruktur og næringsutvikling påverkar utviklinga. Det same gjer større krav i samfunnet om utdanning og kompetanse. På toppen av dette kjem kva preferansar folk har både sosialt og geografisk når dei skal forme liva sine.

I dag er vi vitne til djuptgåande endringar i næringsliv, arbeidsliv og demografi. Desse endringane vil prege utviklinga i heile landet og leggje føringar for korleis det blir å leve i det norske samfunnet i framtida. Slik sett er måla for distrikts- og regionalpolitikken ambisiøse og djerfe. Vi må handle no for ikkje å hamne i irreversible regionale ubalansar på lengre sikt, til ugunst for folk både i sentrale strok og i distrikta.

Distrikts- og regionalpolitikken har vore ein suksess gjennom 50 år. Når vi samanliknar det som skjer i Noreg med utviklinga i andre land ser vi at Noreg har gode levekår over heile landet og relativt små forskjellar mellom regionane. Næringslivet tek del i den globale arbeidsdelinga, og det går godt i store delar av landet. Dei siste åra er også nedgangen i folketalet i mange distriktskommunar snudd til vekst. Kompetansearbeidsplassutvalet slo fast at ei balansert regional utvikling er ein føresetnad for ei størst mogleg nasjonalinntekt. Nasjonalinntekta legg grunnlaget for det framtidige velferdssamfunnet. Distrikts- og regionalpolitikken er difor til det beste for landet.

Denne meldinga til Stortinget er innretta mot ei kunnskapsbasert verdiskaping og velfungerande regionale arbeidsmarknader. Vi må leggje til rette for ei balansert regional utvikling med ein politikk og verkemiddel, som er tilpassa lokale fortrinn og utfordringar.

Sterk vekst i folketalet i heile landet

Noreg har i dag ei relativt balansert utvikling i folketalet. Inntil for få år sidan var utviklinga eit nullsumspel, der vekst i folketalet i sentrale strok førte til nedgang i mindre sentrale strok. Slik er det ikkje i dag. Samla sett har vi i dag den beste folketalsutviklinga i Distrikts-Noreg på over 30 år. Hovudårsaka er innvandringa, som bidreg til at alle fylka har vekst i folketalet. 118 fleire kommunar hadde vekst i folketalet i 2011 enn i 2006.

Men det er store skilnader mellom kommunane, og framleis er det mange distriktskommunar som slit med nedgang i folketalet og med å oppretthalde det offentlege og private tenestetilbodet. Av 117 kommunar med nedgang i folketalet i 2011 ligg 115 innanfor det distriktpolitiske verkeområdet. At ungdom over lengre tid har flytta ut, har resultert i færre fødslar og fleire eldre.

Mykje sentralisering skjer i samband med val av studiestad. Nesten 60 prosent av studentane blir buande og finn sin første jobb der dei har gått på høgskule eller universitet. Flyttemønsteret viser at det er behov for å føre vidare ein spreidd utdanningsstruktur og utvikle gode regionale utdanningstilbod.

Den sterke veksten i folketalet i storbyane fører til press på bustadbygging, transport og offentlege tenester. Veksten i desse områda kjem i første rekke av stor innvandring og høge fødsels- tal. Dei høge fødselstala i storbyområda er i stor grad eit resultat av sentraliseringa dei siste tiåra. Det er framleis ein innanlandsk sentraliserande flytting sjølv om denne er mindre enn for nokre år sidan.

Noreg har aldri tidlegare i historia hatt ein så sterk absolutt vekst i folketalet som dei siste åra. Det er ei viktig forklaring på at det no er for få bustader i alle delar av landet, både i byane og i distrikta. Vi må difor ha ein sterkare vekst i bustadbygginga. Pressproblema i storbyregionane kan vi motverke gjennom å styrke små og store arbeidsmarknader i heile landet.

Kompetansearbeidsplassar

Kompetansearbeidsplassane er skeiwt fordelte. Kompetansearbeidsplassutvalet konkluderte med at ei vidare sentralisering av kompetansearbeids- plassar kan gje store samfunnsøkonomiske kostnader fordi andre tilgjengelege ressursar ikkje blir nytta fullt ut. Humankapitalen er i dag den aller viktigaste kjelda til velstand og økonomisk vekst. Ei høg grad av sysselsetjing i heile landet er difor avgjande for å sikre framtidig velstand og

velferd. Deltakinga i arbeidslivet er høg i Noreg samanlikna med andre land, men manglande evne til å omstille arbeidskrafta gjer at unødig mange personar somme stader hamnar utanfor arbeidslivet etter nedleggingar og nedbemanninger. Manglande kompetanse og låg økonomisk aktivitet i eit område kan føre til at folk blir utstøytte frå arbeidslivet med passivitet som resultat. Noreg er eit høgkostland, og det er først og fremst verksamder som genererer høg verdiskaping per hovud, det er lønsamt å lokalisere i dei rike landa i framtida. Både næringslivet og offentleg sektor i heile landet må difor bli meir kunnskapsbaserte.

Framveksande todeling i næringslivet

Det er dei stadbundne naturressursane som har gjeve grunnlaget for sysselsetjing, verdiskaping og spreidd busetnad i Noreg opp gjennom historia, men grunnlaget er ulikt i dei ulike områda og regiontypane i landet.

Vi ser ei framvaksande todeling i næringslivet i Noreg. På den eine sida har vi den delen som konkurrerer globalt, og som er direkte eller indirekte kopla til dei sterke næringane innan petroleum, sjømat og sjøtransport. Dei områda som har den største eksporten av varer og tenester per sysselsett, finn vi langs kysten, med Sunnmøre i fremste rekkje. Finansiering, engineering og FoU er eksempel på tenester knytte til desse næringane, og de finn vi oftast i universitetsbyane.

På den andre sida har vi regionar med meir tradisjonelle næringar som ikkje på same måte teke del i den sterke nasjonale veksten. Det er mange slike i mindre arbeidsmarknader i Innlandet, i den indre delen av Sørlandet, inne i fjordområda på Vestlandet og i mange delar av Trondelag og Nord-Noreg.

Små arbeidsmarknadsregionar har strukturelle utfordringar med vekst og verdiskaping

Spreidd busetnad er ein sentral del av den norske eigenarten, men mindre arbeidsmarknader har andre føresetnader for vekst og utvikling enn større. Regjeringa legg difor opp til ein framleis kraftfull innsats retta mot mindre arbeidsmarknader. Arbeid med attraktive lokalsamfunn, utbygging av breiband og samferdsel, differensiert innsats for næringsutvikling, fleksibel utdanning og tilrettelegging for fjernarbeid er alle innsatsområde som er særleg viktige for mindre arbeidsmarknader. Som grunnlag for å vurdere initiativ vil departementet også kartlegge eksisterande arbeid i fylka med mobilisering, rådgjeving og til-

rettelegging for etter- og vidareutdanning blant folk og verksemder. Dette må vi mellom anna sjå i samanheng med samarbeidet mellom fleire departement og OECD om å utvikle ein kunnskapsstrategi for Noreg.

Lokalsamfunn, kommunar og dei regionale arbeidsmarknadene må vere attraktive for at vi skal nå måla om busetting og verdiskaping i heile landet. I stadig fleire kommunar har tilflytting ført til vekst i folketaket dei siste åra. I eit attraktivt lokalsamfunn finn både tilflyttarar og dei som bur der frå før seg til rette og ynskjer å bli verande. Det er dei menneskelege ressursane som er dei viktigaste for å utvikle lokalsamfunna og rekruttere og halde på arbeidstakarar, bedrifter og folk. Det er folk som skaper attraktive lokalsamfunn.

Kommunesektoren er hovudkanalen når det gjeld å sikre likeverdige velferdstilbod i heile landet. Det er brei politisk semje om at kommunane skal tilby likeverdige tenester. Kombinasjonen av generalistkommunesystemet, ein stor kommunal sektor, ein finmaska kommunestruktur og eit utjamnande inntektssystem, har gjort at kommunesektoren i avgjerande grad er med på å halde oppe busettadsmønsteret i landet. Regjeringa vil halde fram med å prioritere kommuneøkonomien og føre vidare dei regionalpolitiske tilskota i inntektssystemet.

Mange kommunar i mindre arbeidsmarknadene ligg i område der det også er store, verneverdige naturområde. Regjeringa vil jobbe på lag med kommunane for å vidareføre arbeidet med å førebyggje konflikt og sikre berekraftig forvalting av ressursar i desse kommunane.

Utvikle og utvide småbyregionane

Store delar av det mest globaliserte og eksportorienterte næringslivet i landet finn vi i relativt små byregionar. Byane er ofte lokaliserete rett utanfor det distriktpolitiske verkeområdet, og er viktige for utviklinga i sine respektive omland. Ein måte å betre rekrutteringa av arbeidskraft til verksemndene på, og samstundes spreie veksten i eit større omland, er å kople saman byane og områda omkring.

Investeringar i samferdsel gjer at mindre arbeidsmarknadene kan koplast saman, og at folk i bygder og på tettstader får større valfridom når det gjeld arbeid. Arbeidsmarknaden blir dermed meir attraktiv. Det ligg eit stort potensial i at større delar av landet får tilgang til fleire arbeidsplassar, noko som er avgjerande for den regionale utviklinga på lang sikt. Regjeringa vil følgje opp

perspektivet om kopling av arbeidsmarknader i framtidige prosessar med Nasjonal transportplan.

Mange små og mellomstore byar har institusjonar for høgare utdanning, sjukehus og ulike typar statlege verksemder. Dei er viktige både for tilgang på tenester og for attraktive og varierte arbeidsmarknader i byregionane. Regjeringa legg vekt på at organiseringa av statlege verksemder skal sikre folk i alle delar av landet god tilgang på tenester, ei jamnare regional fordeling av statlege arbeidsplassar og oppbygging og vidareutvikling av profesjonelle fagmiljø også utanom dei større pressområda.

Departementet ynskjer å legge til rette for ei positiv utvikling i små og mellomstore byar. Men ingen byar og byregionar er like, og kvar region må analyserast for seg. Somme stader er det mogleg å løyse ut potensial gjennom betre kommunikasjonar, andre stader handlar det meir om nettverk og samarbeid i næringslivet. Eit mål må vere å knyte næringslivet i sentra og omlanda betre saman, slik at større delar av regionen kan ta del i dynamikken i næringslivet.

Departementet har difor sett av 7,5 millionar kroner i statsbudsjettet for 2013 til å starte eit utviklingsprogram som skal styrke små og mellomstore byar som regional utviklingskraft. Gjennom programmet skal potensialet for næringsverksamhet i den einskilde byen og omlandet identifiserast. Ut frå det skal ein så kunne peike ut strategiar og tiltak som er tilpassa kvar region.

Sterk vekst i storbyområda

Den sterke veksten i hovudstadsregionen og i andre storbyregionar fører med seg særskilde utfordringar. Pressproblema må løysast på to måtar. På den eine sida må offentlege planar ta høgd for den sterke veksten som er varsle dei komande åra. Veksten får følgjer for mellom anna infrastruktur, bustadmarknader, levekår, tenestetilbod og integrering. Fleire av desse utfordringane krev løysingar på tvers av kommune- og fylkesgrenser og samarbeid med statlege styresmakter. Dette er spørsmål som er teke opp i eksisterande og komande meldingar til Stortinget om integreringspolitikken, bustadpolitikken og Nasjonal transportplan. Regjeringa har også bedt Oslo og Akershus om å samarbeide om å utvikle ein samla areal- og transportplan for hovudstadsregionen. Samarbeid basert på regionale og lokale politiske initiativ er ein viktig del av samfunnsplanlegginga i alle storbyregionane.

På den andre sida vil regjeringa føre ein politikk som sikrar ei meir balansert utvikling i

Noreg. Det blir adressert i denne meldinga. Vi må også sikre at unge som veks opp i dag finn det attraktivt å bu og arbeide i område med viktige næringar også utanfor storbyområda. Det krev ein offensiv distrikts- og regionalpolitikk som kan spreie veksten til små og større arbeidsmarknader i heile landet. På det sentrale Austlandet kan utvikling av dei mellomstore byane gjere at infrastrukturen for transport blir betre utnytta, og i tillegg dempe presset på Osloregionen.

1.2.2 Offensiv distrikts- og regionalpolitikk

Distrikts- og regionalpolitikken handlar om velferd og verdiskaping der folk bur. Regjeringa vil føre ein offensiv og regionalt differensiert politikk for å nå dei distrikts- og regionalpolitiske måla.

Gjeninnføringa av den differensierede arbeidsgjevaravgifta i 2007 er ein sentral del av den offensive distriktpolitikken regjeringa fører. EU skal vedta nye retningslinjer for regionalstøtte i 2013. Mange stader i Distrikts-Noreg finn vi ein stor del av sysselsetjinga i eksportnæringar. Føreseielege og gode internasjonale konkurransesvilkår er særskilt viktig for verdiskapinga og sysselsetjinga i desse næringane. Regjeringa vil arbeide for å føre ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift vidare. Regjeringa vil også føre vidare dagens kompensasjonsordningar.

Ein viktig del av handlingsrommet for distrikts- og regionalpolitikken er høvet til å gje investeringsstøtte til bedrifter i distrikta. Regjeringa har i dei komande forhandlingane med ESA som mål å oppnå eit best mogleg resultat for nytt verkeområde for investeringsstøtte frå 2014.

Den offentlege innsatsen må tilpassast utfordringane og potensiala i den einskilde regionen. Difor har fylkeskommunane fått eit distrikts- og regionalpolitisk oppdrag frå departementet og dei disponerer nærmare 80 prosent av midlane til distrikts- og regionalpolitikk over budsjettet til departementet. Regjeringa vil framleis dimensjonere midlane for å treffe landsdelar og område med særskilde utfordringar.

Attraktive lokalsamfunn

Regjeringa ser på attraktive lokalsamfunn og lokal utviklingskraft som sentrale føresetnader for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål. Engasjerte eldsjeler og innbyggjarar kan utgjere ein stor skilnad, og samspelet mellom eldsjeler, frivillig sektor, næringslivet og kommunen er viktig i det lokale samfunnsutviklingsarbeidet. Lokalt utviklingsarbeid handlar i stor grad om å stimu-

lere og støtte opp under lokal utviklingskultur. Kommunane fungerer som førstelinje i dette arbeidet.

Både den politiske og den administrative leininga i kommunen må ta ansvar for utviklingsarbeidet. Den nasjonale politikken for lokal samfunnsutvikling skal både sikre at kommunane har kapasitet og kompetanse til å leie utviklinga, og stimulere til engasjement og kreativitet, gjennom å tilføre økonomiske ressursar til arbeidet. Regjeringa vil styrke kapasiteten og kompetansen til lokalt utviklingsarbeid med brei innsats gjennom fylkeskommunane, Distriktscenteret og ei ny satsing for auka utviklingskapasitet i mindre distriktskommunar.

Innvandring og vekst i folketaket i fleire kommunar gjer at tilgang på bustader og inkludering av tilflyttarar blir ein viktigare del av samfunnsutviklingsarbeidet. Regjeringa har difor styrkt arbeidet med bustadetablering i Distrikts-Noreg gjennom ei treårig satsing i regi av Husbanken.

Den digitale allemannsretten

Godt utbygd breiband, men også telefoni og annan digital infrastruktur, er sentralt for å sikre likeverdige levekår og full samfunnsdeltaking i heile landet. Regjeringa vil halde fram arbeidet med å sikre tilgang til breiband med tilstrekkeleg kapasitet til å møte framtidige behov i skule, helse, næringsliv og private hushald i heile landet. Regjeringa vil leggje fram ei melding om IKT-politikken, leggje til rette for utbygging av mobilt breiband og vurdere bruk av tilskot også i åra framover for å stimulere til spreiing av breiband med høg kapasitet i små marknader. Noreg ligg over gjennomsnittet i Europa både når det gjeld tilbod og bruk av breiband, og det bør leggjast til rette for at Noreg skal ha sikre og robuste breibandsnett av god kvalitet. Marknadsbasert utbygging vil framleis vere hovedelementet i breibandspolitikken. Offentlege styresmakter vil legge til rette for konkurranse, og har ei viktig rolle i å syte for kostnadseffektiv utbygging av breiband over heile landet.

Differensiert næringspolitikk

Regjeringa vil føre vidare ein regionalt tilpassa politikk for å stimulere til innovasjon i alle delar av landet. Fylkeskommunane legg grunnlaget for regional skreddarsaum.

Det er i dag for få som er klar over at det finst ordningar som differensiert arbeidsgjevaravgift

og andre gode offentlege ordningar for finansiering av verksemder. Det er difor viktig at fylkeskommunane, Innovasjon Noreg og SIVA tydeleg kommuniserer sitt distriktpolitisk oppdrag.

Behovet til næringslivet når det gjeld å rekruttere rett kompetanse er aukande. Det er ein nærsamanheng mellom lokalisering av utdanningsstad og kor studentane finn sin første jobb. Departementet har for 2013 sett av 20 millionar kroner til næringsretta kompetansebygging. Ordninga skal gjere kunnskapsinstitusjonane betre i stand til å levere kompetent arbeidskraft som er tilpassa behovet til det regionale næringslivet.

Gründerar må få betre informasjon om kva det inneber å starte ei verksemd. Departementet har for 2013 sett av midlar til å etablere ein internettportal der all informasjon som er relevant for gründerar er samla.

Regjeringa vil sikre gode rammevervilkår for dei ressursbaserte næringane, slik at naturressursane kan nyttast til størst mogleg nasjonal verdiskaping. Dette må balanserast med det å ta vare på viktige natur- og miljøverdiar.

Tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms

Mangel på kompetent arbeidskraft er ei hovudutfordring i tiltakssona i dag. Den positive utviklinga og optimismen i dei ressursbaserte næringane tilseier at utviklinga med mangel på arbeidskraft vil halde fram.

Utfordringane knytte til store geografiske avstandar og lågt folketal gjer sona spesiell. Innsatsen må difor vere annleis enn i område med større bu- og arbeidsmarknader, store verksemder og sterke næring- og kompetansemiljø.

Regjeringa meiner det framleis er behov for verkemidla i tiltakssona. Tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms skal vere framtidsretta. Regjeringa vil at måla for sona og den samla innsatsen blir ført vidare om lag som i dag. Gjennomgangen av tiltakssona har peikt på at dei personretta verkemidla har størst effekt på rekruttering og stabilisering av busetnad. Regjeringa vurderer at ei betring av ordninga for nedskriving av studielån kan vere eit bidrag til å møte kompetansebehovet i sona. Regjeringa vil vurdere eventuelle endringer i tiltaka i dei årlege budsjetta.

Fjellområda

Fjellområda i Sør-Noreg er ein sentral del av det distriktpolitiske verkeområdet og blir dermed omfatta av dei særskilde distriktpolitiske ordningane. Dei naturgjevne tilhøva gjev samstundes

fjellområda ein del særeigne utfordringar og potensial når det gjeld utvikling.

Kommunal- og regionaldepartementet vil utvikle ein spesiell innsats for å byggje opp kompetanse og nettverk, entreprenørskap og innovasjon i næringslivet i fjellområda. Det er sett av 10 millionar kroner i 2013. Satsinga er lagt opp til å vare i fem år.

Statleg lokaliseringspolitikk

Statlege verksemder har mange arbeidsplassar over heile landet, men dei er ikkje jamt geografisk fordelte. Å spreie statlege verksemder vil medverke til ein meir balansert regional vekst i arbeidsplassar og ha positiv effekt på arbeidsmarknaden og den økonomiske aktiviteten der verksemndene blir plasserte. Mange av arbeidsplassane er i tillegg kompetansetunge, og kan gje grunnlag for anna kompetanseintensiv verksemd. Lokaliseringa av statlege verksemder kan også vere avgjerande for tilgangen på viktige tenester for folk og samfunnsliv. God spreiing av veksten i kompetansetunge verksemder er særleg viktig for ei balansert regional utvikling framover.

Svalbard

Denne meldinga omhandlar ikkje politikk for Svalbard. Politikk for Svalbard er omtalt i St.meld. nr. 22 (2008–2009) *Svalbard* og Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene – visjon og virkemidler*.

1.3 Distrikts- og regionalpolitikk – suksess gjennom 50 år

Distrikts- og regionalpolitikken har lenge vore ein viktig del av norsk samfunnsbygging. Omgrepet har ikkje alltid vore nytta, men politikarar har alltid vore opptekne av korleis ressursane i landet skal haldast i hevd, kvar makta skal liggje og avgjerder takast, og korleis goda skal fordelast.

På 1800-talet var desse spørsmåla knytte til nasjonal sjølvkjensle, nasjonsbygging og utvikling av folkestyret. Arbeidarrørsla og bonderørsla blei politiske aktørar, og by–land-dimensjonen blei tydeleg i politikken. Gjennom heile det hundreåret var det byane (og kjøpstadene) som blei tilgodesett gjennom eigne privilegieordningar. Nasjonale strategar og lokale entreprenørar la grunnlaget for det moderne samfunnet. Tilhøvet mellom by og land stod sentralt i det politiske ordskiftet om korleis velferda skulle skapast og fordelast.

Distriktpolitikken, med det innhaldet omgrep har i dag, voks fram på 1950-talet. Innhaldet har variert, men mange av dei politiske spenninane har vore konstante. Utviklinga av politikkområdet starta med oppbygginga av Nord-Noreg og andre stader som var øydelagde av brann etter andre verdskrigen. Ein breiare utbyggingsplan for Nord-Noreg, som hovudsakleg handla om utbygging av fysisk infrastruktur og kunnskapsinfrastruktur, kom i 1951.

Med etableringa av Distriktenes Utbyggingsfond (DU) i 1961 blei ein nasjonal regionalpolitikk etablert. På denne tida var trua på planlegging sterkt, det vere seg økonomiske planar eller fysiske investeringar. Utbygging av infrastruktur stod sentralt. Industriutbygging blei oppfatta som nøkkelen til økonomisk vekst og dermed til utviklinga av velferdssamfunnet. DU fekk ei viktig rolle i den nasjonale industri- og moderniseringspolitikken. Strukturendringane førte til sentralisering, og DU arbeidde for at industrialiseringa skulle kome til alle delar av landet. Ein ville kombinere modernisering og økonomisk vekst med regional balanse. DU gjekk inn i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) i 1993 og har sidan 2004 vore ein del av Innovasjon Noreg (IN). Eit anna viktig organ, som framleis eksisterer, er Selskapet for industrivekstanlegg, SIVA, som blei danna i 1968.

I byrjinga av 1970-talet kom verkemidla for fullt inn i distriktpolitikken. Den regionalt differensierte investeringsavgifta kom i 1971 og i 1975 den differensierte arbeidsgjevaravgifta. I tillegg kom distriktskattelova og innføringa av regional transportstøtte.

Det var likevel politikken på velferdssektorane som var viktigast for å bygge landet og dermed også for den regionale utviklinga. Viktige område var vidaregåande skular, distrikthøgskular og universitet, sjukehus, kulturinstitusjonar og kortbaneflyplassar. Tida frå 1970 til 1980 er blitt kalla ein gullalder i distriktpolitikken. Som i fleire andre vestlege land voks folketalet utanfor dei større byane i dette tiåret. Den viktigaste drivaren var utbygginga av velferdsstaten og særleg den rolla som kommunane hadde gjennom auka sysselsetjing. Industrisysselsetjinga var på sitt høgaste i Noreg på midten av 1970-talet, medan toppen i Distrikts-Noreg, kom om lag ti år seinare. På 1970-talet var det vekst i sysselsetjinga i det distriktpolitiske verkeområdet, både i industrien og i kommunal sektor. På same tid heldt rasjonaliseringa i primærnæringane fram.

Utover 1980-talet tok sentraliseringa til igjen. Strukturendringane heldt fram, men no var det

tenestenæringane – både dei offentlege og dei private – som vokste. Stadig fleire søkte seg til høgare utdanning. Utdanningsinstitusjonar og tenestenæringar fanst i dei meir folkerike delane av landet. I denne perioden opplevde mange spreiddbygde område at folketalet gjekk ned, og at verksemder blei lagde ned. Politiske svar på dette var innføringa av bedriftsutviklingstilskotet og det eksperimentelle programmet Privat tenesteyting i distrikta (PTD).

På 1980-talet blei politikken endra. Det var ikkje så mange store industriprosjekt lenger, og liberaliseringa av rente- og kredittpolitikken gjorde at staten ikkje var like viktig som før når det gjaldt å skaffe kapital. Trua på offentleg planlegging var svekt, og det blei introdusert nye former for styring av samfunnet, med målstyring og konkurranseutsetjing. For distrikts- og regionalpolitikken ført dette mellom anna til eit skifte frå å fremje ei balansert lokalisering av nye verksemder til å oppmuntre alle små og store samfunn til å utløyse dei gode kreftene som fanst – det som på fagspråket blir kalla endogen økonomisk utvikling. Som ein konsekvens blei kommunale næringsfond innførte som eit prøveprosjekt i 1987 og gjorde allment tilgjengelege i 1991.

Når fagfolk i dag forklarar kvifor nokre område i verda har ei meir positiv utvikling enn andre i den konkurranseutsette og globale verdsøkonomien, legg dei ofte vekt på regionale tilhøve som tradisjonar og unik kompetanse. Innovasjon og entreprenørskap er viktige stikkord, med vekt på sterke næringsmiljø og samarbeid mellom føretak og FoU-institusjonar. På 2000-talet starta NCE- og ARENA-programma for vidareutvikling av dei sterkeste næringsklyngjene i alle delar av landet, og SIVA starta med innovasjonsarbeid gjennom inkubatorar og næringshagar. Forskningsrådet etablerte VRI-programmet for å fremje verdiskaping gjennom regional innovasjon, kunnskapsutvikling og forsterka FoU-innsats, og seinare kom dei regionale forskingsfonda. Distrikts- og regionalpolitikken er framleis ein viktig del av den nasjonale politikken for verdiskaping.

I 2004 fekk fylkeskommunane styrkt rolla som regional utviklingsaktør, med større ansvar for forvaltning av distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel. Det la grunnlaget for ein regionalt tilpassa innsats basert på strategiar forankra i regionale partnarskap.

Distrikts- og regionalpolitikken har heile tida vore ein del av ein nasjonal politikk for verdiskaping, men innhaldet har skifta. For 50 år sidan handla politikken om å bygge ut heile landet og sti-

mulere strukturendringane. På 1970-talet bidrog regionalpolitikken med nye verksemder og arbeidsplassar. Dette var både ein føresetnad for og eit tillegg til den sterke utbygginga av velferdsstatten og velferdskommunane. No er distrikts- og regionalpolitikken i høg grad ein del av ein nasjonal innovasjonspolitikk, samstundes som innsatsen for lokal samfunnsutvikling og attraktivitet er blitt større.

I dag handlar ein del av distrikts- og regionalpolitikken om å støtte utviklinga av verksemder som sel varer og tenester i ein global marknad, og Distrikts-Noreg er i høgaste grad ein del av den globale økonomien. Å konkurrere globalt med det høge norske kostnadsnivået er ei utfordring som krev innovative løysingar, god kompetanse og stadig utvikling. Dei siste åra har mangel på arbeidskraft vore ei viktig problemstilling, og den demografiske utviklinga gjer at dette blir ei vedvarande utfordring også i åra som kjem.

Regional balanse er framleis viktig for å mobilisere menneskelege så vel som naturgjevne ressursar for å få meir verdiskaping ut av dei føresetnadene vi har her i landet. Vi ser tendensar til ei ny todeling av Noreg. Tidlegare gjekk det eit økonomisk skilje mellom nord og sør. No veks

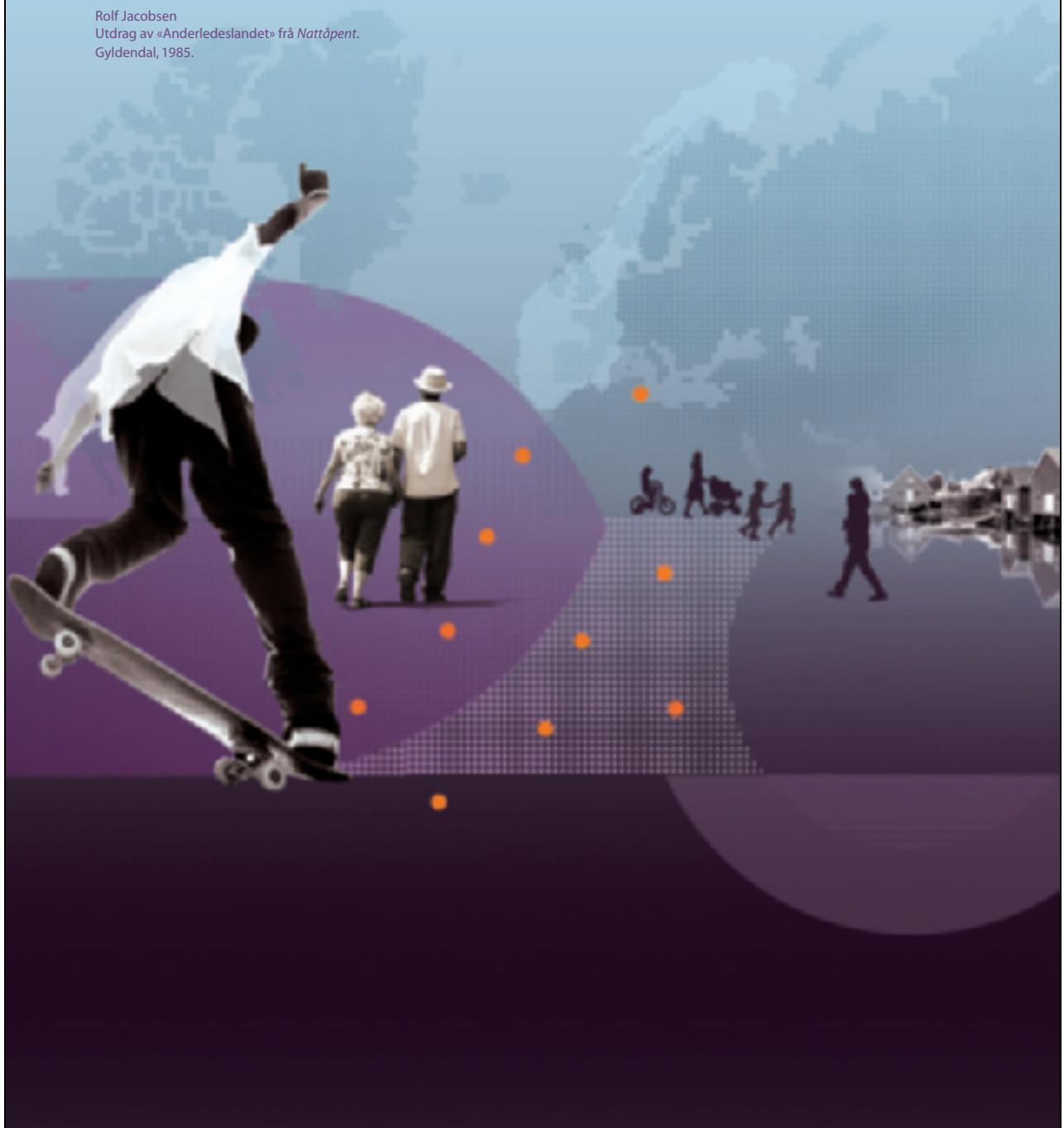
det fram skilnader mellom den delen av økonomien som er kopla til dei sterke kyst- og bynæringane og stimulert av olje- og leverandørindustrien, og område som ikkje er det. Spesielt har fleire småsamfunn, både i sør og i nord, store utfordringar.

Utfordringane som distrikts- og regionalpolitikken skal løyse, er andre no enn før. Det regionalpolitiske ordskiftet har tradisjonelt handla om problema med utflytting og nedgang i folketalet i Distrikts-Noreg og om mangel på jobb for dei som bur der. No er det resultatet av tidlegare tiårs flyttingar og alderssamsetnaden med få barnefamiliar som oftast er årsaka til uttynninga somme stader. Samstundes har mange verksemder problem med å skaffe kompetent arbeidskraft. Dette er eit problem både i byane og på landsbygda, men utfordringa er størst i mindre arbeidsmarknader.

Norsk distrikts- og regionalpolitikk har vore ein suksess og har gjeve oss eit unikt og robust utgangspunkt. I lys av nye utfordringar må politikken styrkjast og utviklast vidare, og merksemda må rettast mot framtidig verdiskaping, kompetanseutvikling og lokal samfunnsutvikling. Det er det vi legg fram ein politikk for i denne meldinga.

Det er langt dette Anderledeslandet.
Nordover, nordover uten ende.
Øygarden blåner seg endeløst ut i havet.
Vi stuer oss sammen der det finnes jord og utkomme,
tettbygd i smale daler.
Men ovenfor dem ruger ensomhetene,
– Europas Tibet, høyhimlet, tyst
og nesten endeløst, som tankene.

Rolf Jacobsen
Utdrag av «Anderledeslandet» fra *Nattåpent*.
Gyldendal, 1985.



Figur 2.1

2 Norske regionar i globalt samkvem

Noreg er annleislandet i Europa. Dette er forsterka dei siste åra i etterkant av finanskrisa. I Noreg er arbeidsløysa framleis låg, medan sysselsetjinga, kjøpekrafta og folkeveksten er svært stor. Noreg er eit annleisland òg med tanke på den regionale utviklinga. Sjølv om busetnaden er spreidd, avstandane er store og tilgjengenget er avgrensa, står Noreg likevel fram som eit paradoks ved at den regionale utviklinga i det store og heile er svært god, trass i desse skrankane. Samstundes er dei regionale skilnadene små i ein europeisk samanheng. Ein aktiv distrikts- og regionalpolitikk gjennom over 50 år har utan tvil verka positivt på denne utviklinga.

Utviklinga i folketalet i mange distriktskommunar er blitt klart betre dei siste åra. 117 fleire kommunar hadde vekst i folketalet i 2011 enn i 2006. Innvandringa bidreg til at alle fylka har vekst.

Sjølv om dei norske distrikta klarer seg betre enn på mange år, og klarer seg godt samanlikna med Europa, har vi langsiktige utfordringar. Mange kommunar har framleis nedgang i folketalet, og nær alle desse er i Distrikts-Noreg. Stikkord fleire stader er færre unge og fleire eldre, og uttynning av allereie små og sårbare miljø.

Høg sysselsetjing i heile landet er avgjerande for å sikre framtidig velstand og velferd. Deltakinga i arbeidslivet er høg i Noreg samanlikna med det meste av Europa, men variasjonar i evna til å omstille arbeidskrafta gjer at unødig mange personar somme stader hamnar utanfor arbeidslivet etter nedleggingar og nedbemanningar. Utviklinga av kunnskapssamfunnet med vekst i servicenæringsane, og nedgang i primær- og sekundærnæringsane, har i størst grad kome dei større byområda til gode. Kompetansearbeidsplassutvalet har vist at dersom sentraliseringa av kompetansearbeidsplassar held fram, kan det gje store samfunnsøkonomiske kostnader fordi andre tilgjengelege ressursar då ikkje blir nytta fullt ut.

I eit historisk perspektiv har vi levd av naturressursane våre, og dei kjem framleis til å vere viktige. Dette er ressursar som betyr svært mykje for verdiskaping og busetjing, særleg utanfor dei store byane. Men kunnskap, kompetanse, og slik sett den menneskelege faktoren, blir stadig viktigare i den internasjonale konkurransen som Noreg er ein del av.

Humankapitalen er i dag den aller viktigaste kjelda til velstand og økonomisk vekst i Noreg. Dette gjer at både næringslivet og offentleg sektor i heile landet må bli meir kunnskapsbasert.

2.1 Noreg i Europa – annleislandet?

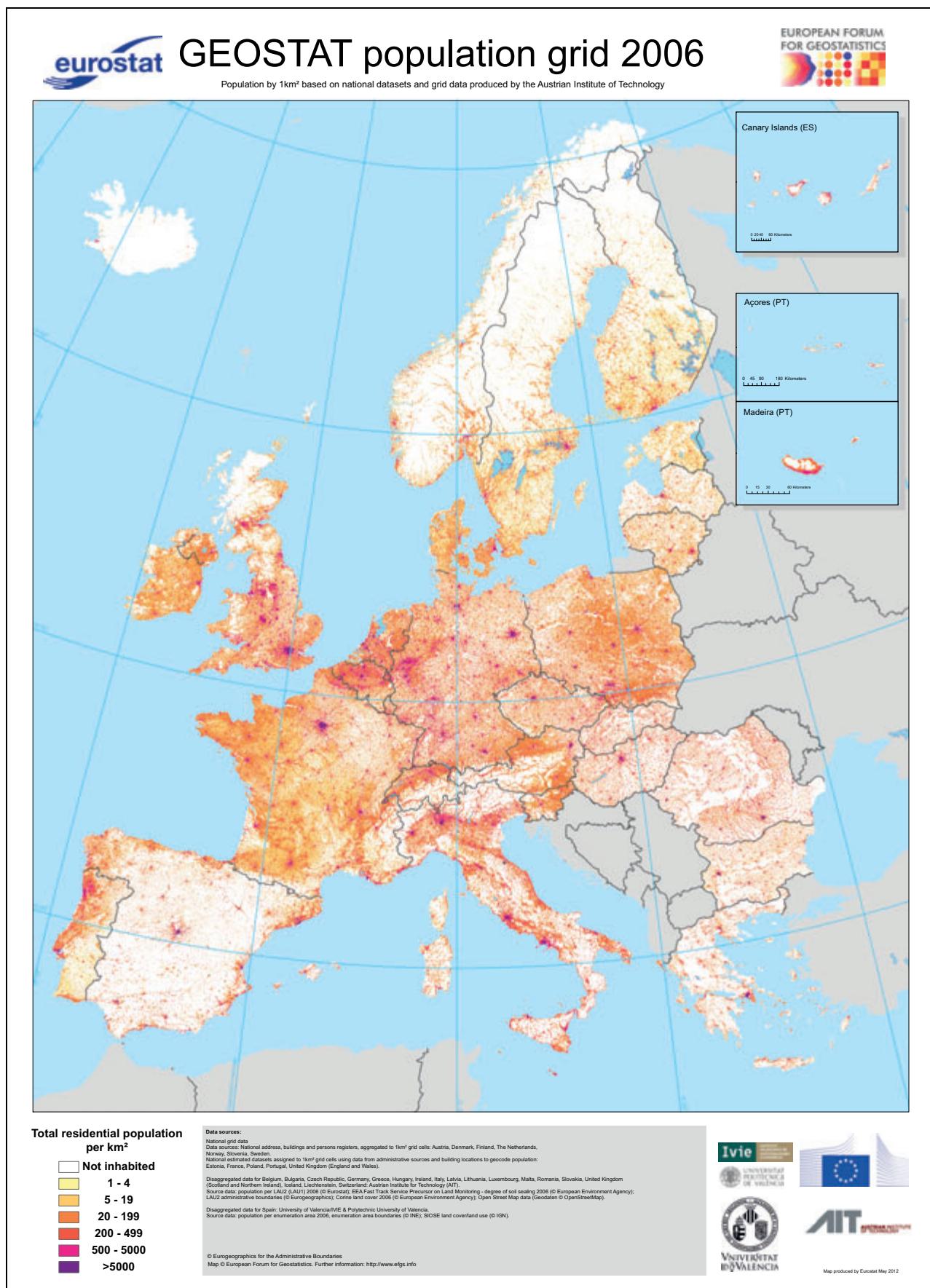
2.1.1 Låg folketettleik og avgrensa tilgjenge i Noreg

Noreg skil seg ut i europeisk målestokk ved at mykje av landarealet er fjell og vidder, og ved at det ofte er store avstandar arbeidsmarknadene imellom. Samstundes er folketettleiken låg og tilgjengenget til både kommunikasjonar og dei store europeiske marknadene er avgrensa.

Figur 2.2 illustrerer folketettleiken i Europa og den perifere plasseringa til dei nordiske landa, med unntak av Danmark. Kartet viser folketettleiken per individuell km² i Europa, og syner at Noreg, Sverige, Finland og særleg Island, har særskilt innbyggjarar i ein europeisk samanheng. Sjølv sagt er det monalege regionale variasjonar også her. Busetnaden i Norden er i all hovudsak koncentrert i dei sørlege områda, men det er Noreg som har størst del av busetnaden utanfor tettbygde strok. Nest etter Island er Noreg det landet som har den største prosentdelen ikkje-busett areal, jf. tabell 2.1.

Mot dette bakteppet er det lett å forstå at distriktsdimensjonen i distrikts- og regionalpolitikken i desse landa historisk har handla om å kompensere for ulemper knytte til mellom anna låg folketettleik og store avstandar til større marknader. I ein europeisk samanheng er dette relevant ved at EU har låg folketettleik som eit særskilt kriterium for regionalstøtte. Utanom dei nordiske landa er det rett nok berre i det nordlege Skottland og i delar av Sentral-Spania ein finn område som kan karakteriserast som spreiddbygde i ein nordisk målestokk. Dette er illustrert i figur 2.2.

Det viktigaste grunnlaget for regionalpolitikken elles i Europa er knytt til inntektsutjaming (konvergens) mellom land og regionar som følge av store skilnader i økonomiske utvikling. Regionalpolitikken utgjer meir enn ein tredel av EUs budsjett og er sentral for å nå måla om vekst og sysselsetjing.



Figur 2.2 Folketettleik i Europa, 2006

Kjelde: Eurostat.

Tabell 2.1 Arealbruk i Norden og EU, 2010

	Noreg	Sverige	Danmark	Finland	Island	Europa ¹
Folketettleik (innb./landareal i km ²)	16,0	22,9	128,7	17,6	3,2	116,6
Del av befolkninga busett i tettstad (%)	79,3	85,1	86,9	83,2	93,6	-
Ikkje-busett areal (%)	81	71	3	66	99	+/- 60

¹ Tala for folketettleik gjeld EU27. Det finst ikkje samanliknbare tal for delen busett i tettstad, som i Norden blir definert som ei samling hus der det bur minst 200 menneske og der avstanden mellom bygningane normalt ikkje er meir enn 200 meter (50 meter i Noreg). Delen ikkje-busett areal er basert på busette 1x1 km rutenett i EU27 og EFTA-landa samla. Merk at landarealet til dei nordiske landa svarar til om lag 25 prosent av landarealet i EU27, noko som gjer at dei nordiske landa i stor grad bidreg til at det ikkje-busette arealet for Europa i tabellen blir so pass stort.

Kjelde: Nordregio og Eurostat.

2.1.2 Økonomisk suksess trass geografiske utfordringar

Biletkollasjen i figur 2.3 syner ulike indikatorar på den regionale arbeidsmarknaden og økonomien i europeiske regionar. Kartet øvst til venstre syner arbeidsløysa i 2011 (jo lysare, desto lågare), øvst til høgre ser ein sysselsetjinga i 2011 (jo raudare, desto høgare), nedst til vestre ser ein BNP per capita i 2009 (jo grønare, desto høgare) og nedst til høgre ser ein endringa i folketetalet i perioden 2006–2011 (blå er positiv, raud er negativ). I sum speglar biletkollasjen, saman med folketettleiks-kartet i figur 2.2, annleislandet Noreg i nord. Karta syner at norske regionar – her i tydinga fylke og landsdelar – i stor grad klarer seg betre enn tilsvarande regionar i Europa. Arbeidsløysa er gjennomgåande lågare, sysselsetjinga er høgare og verdiskapinga og kjøpekrafta per innbyggjar er større. I tillegg har vi dei siste åra hatt ein auke i folketetalet i det meste av landet.

I Europa, utanom Noreg, er det i hovudsak dei tettbygde regionane med korte avstandar til dei største europeiske marknadene som klarer seg best. Dette er særleg tydeleg i det såkalla bybeltet, som i grove trekk strekkjer seg frå London til Milano. Noreg skil seg frå denne tendensen ved at det i stort har vore positiv utvikling òg i dei delane av landet som har lågast folketal og minst tilgang til kommunikasjonar og større marknader. I tillegg er det mindre skilnader mellom fylka og landsdelane i Noreg enn i mange andre land i Europa. Ikkje minst gjeld dette samanlikna med landa i Aust-Europa, der det er monalege regionale skilnader, særleg mellom hovudstadsregionane og landa elles.

Figur 2.4 illustrerer økonomiske skilnader i inntekt og levekår i form av relativ fattigdomsrisiko («at risk of poverty») mellom land og regionar i Europa. Noreg er blant dei landa som har

lågast fattigdomsrisiko, og i tillegg er det relativt liten skilnad mellom regionane i landet (her: landsdelar). Dette illustrerer at ein i Noreg har klart å oppretthalde ei balansert fordeling og utvikling på dette geografiske nivået.

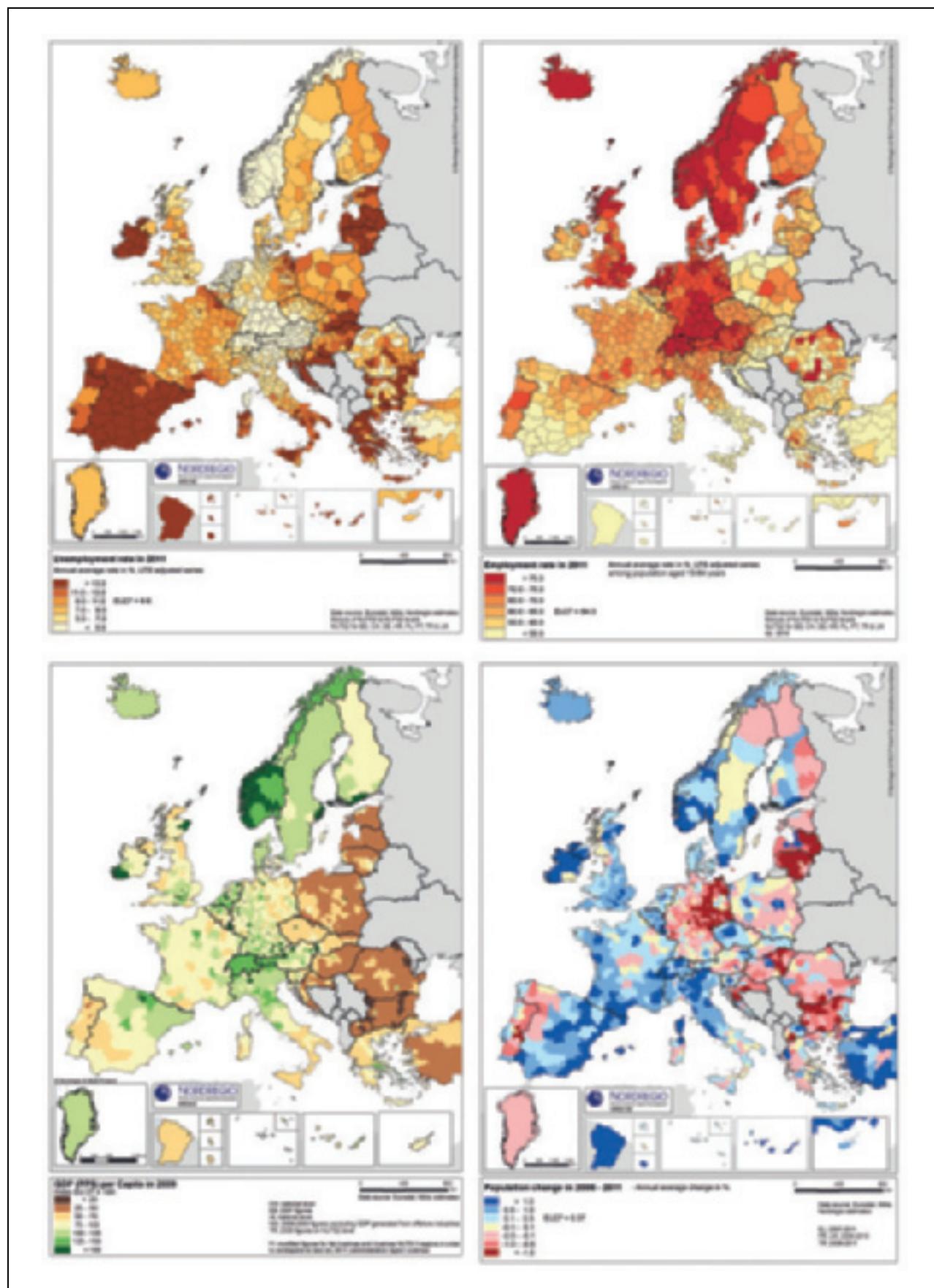
Saman med utvidinga av EØS-området i 2004 dannar situasjonsskildringa ovanfor bakteppe for den store innvandringa til Noreg dei seinare åra. Innvandringa har kome heile landet til gode og har i hovudsak vore relatert til arbeid. Dette blir omtalt seinare i kapitlet.

Den nordiske modellen – ein forklaringsfaktor for balansert utvikling?

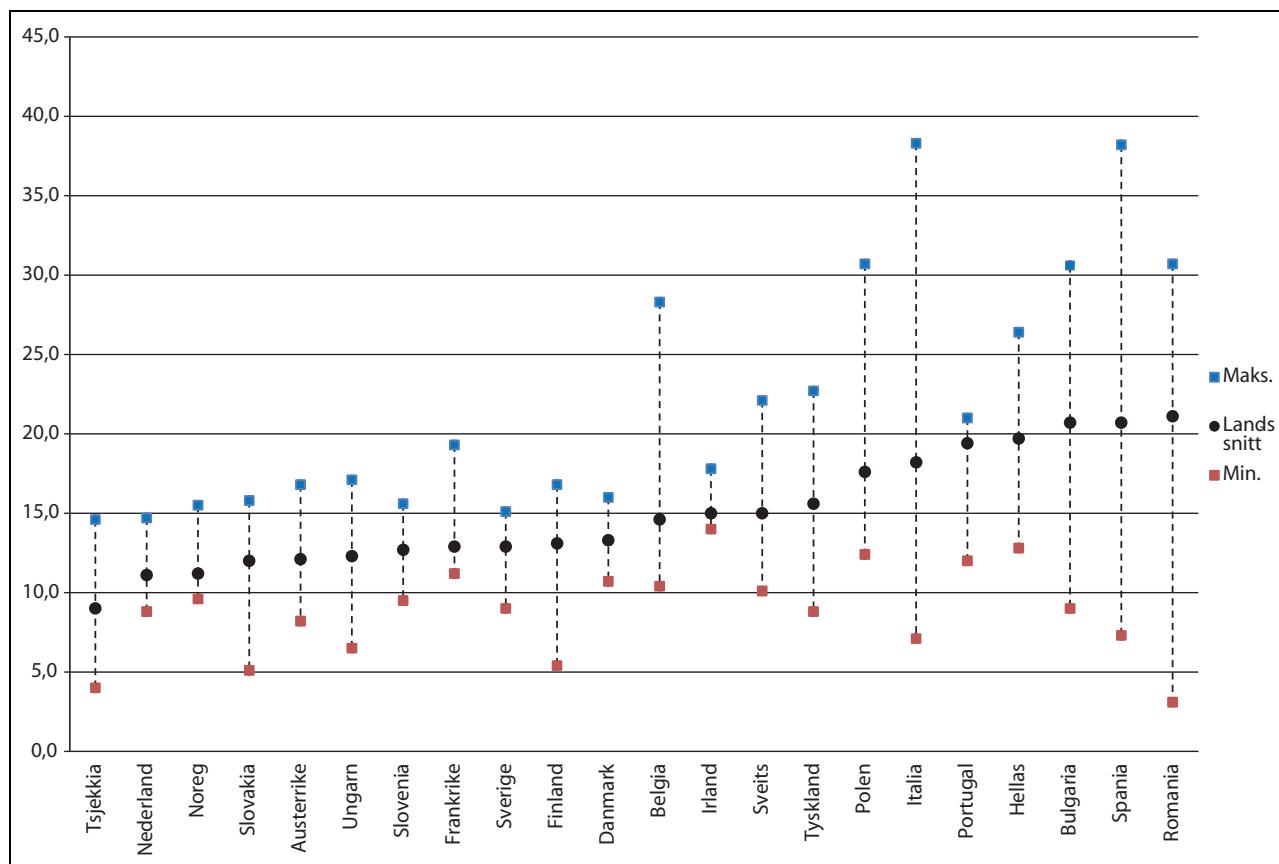
Ovanfor har vi illustrert at det i mange tilfelle er store skilnader mellom land og regionar i Europa når ein vurderer ulike indikatorar på samfunnsutviklinga. Noreg står fram som eit paradoks ved at utviklinga her i det store og heile er svært god, sjølv om vi skårar lågt på fleire av dei faktorane som utviklingsteoriane gjerne nyttar som forklaring. Storleik, folketettleik, avstandar og tilgjenge er alt nemnt. Noreg ligg heller ikkje på topp når det gjeld faktorar som FoU-investeringar eller innovasjon i næringslivet.¹ Trass i dette har vi altså ei særskilt utvikling i landet sett under eitt, samstundes som dei regionale skilnadene er små og utviklinga relativt balansert.

I internasjonale samanlikningar og i studiar på landnivå blir Norden ofte peika på som ei særeigen gruppering av land som skil seg ut på fleire sentrale, strukturelle område. Trass i at det sjølv sagt òg vil vere ei rekke skilnader desse landa imellom, avhengig av kor detaljert ein skildrar dei, kan ein i sum tale om ein eigen nordisk samfunnsmodell. Dei nordiske landa er kjenneteikna ved å vere små, opne og

¹ Sjå til dømes *Territorial Reviews Norway* (OECD, 2008) og *Regional Innovation Scoreboard 2012*.



Figur 2.3 Arbeidsløyse, sysselsetjing, BNP per capita og folkevekst i europeiske regionar
Kjelde: Nordregio.



Figur 2.4 Relativ fattigdomsrisiko i Noreg og eit utval EU-land, inkl. verdiar for regionane med størst og minst risiko i landa, 2010.¹ Del av befolkninga med under 60 prosent av medianinntekt

¹ Regionar på høvesvis NUTS 1- og NUTS 2-nivå. Tal per 2005 for Portugal og 2009 for Nederland og Frankrike.
Kjelde: Eurostat.

egalitære økonomiar som har klart å kombinere vekst og stabilitet med små skilnader, høg levestandard og stor grad av både sosial og politisk tillit. Landa har sjenerøse og universelle velferdssystem, og det er lange tradisjonar for eit nært og omfattande trepartssamarbeid mellom styresmaktene og organisasjonane i arbeidslivet. Det har vore peika på at nettopp dette nære trepartssamarbeidet mellom anna er *ei* av årsakene til den relativt balanserte økonomiske utviklinga vi har hatt i Norden sidan 1970-talet – ein periode der fleire andre europeiske land har hatt større utfordringar med å kome fram til felles løysingar, og der det er blitt større økonometiske skilnader.²

Utviklinga er soleis eit resultat av ein vilja politikk. I kapittel 1.3 har vi sett at distrikts- og regionalpolitikken i heile etterkrigstida blant anna har vore tufta på eit mål om god regional balanse. Etableringa av Distriktenes Utbyggingsfond og industriutbygginga, den regionalt differensierte investe-

ringsavgifta og arbeidsgjevaravgifta, bedriftsutviklingstilskotet og kommunale næringsfond er alle døme på verkemiddel i så måte. Samstundes har vi i Noreg klart å forvalte oljerikdommen godt. I tillegg har vi dei siste tjue åra nytt godt av eit stadig betre byteforhold mellom eksport og import. Det siste gjeld også for tradisjonelle eksportvarer, og ikkje berre for olje og gass.³

I sum viser dette at det slett ikkje er nokon motsetnad mellom det å vere lokalisert i randsona av Europa, og det å oppnå vekst i ein globalisert verdsøkonomi. Like fullt finn vi regionale skilnader også i Noreg. Dette ser vi nærmare på i avsnitt 2.2. Ein føresetnad for høgast mogleg nasjonal verdiskaping i framtida er nettopp ei balansert regional utvikling – ikkje berre mellom fylke og landsdelar, men òg mellom sentrale og mindre sentrale område – som sikrar at ressursane i heile landet blir tekne i bruk på ein optimal måte.

² St.meld. nr. 9 (2008–2009) *Perspektivmeldingen 2009*.

³ Statistisk sentralbyrå (2012). *Økonomiske analyser 1/2012*.

2.2 Sentrale regionale samfunnssendringar i Noreg

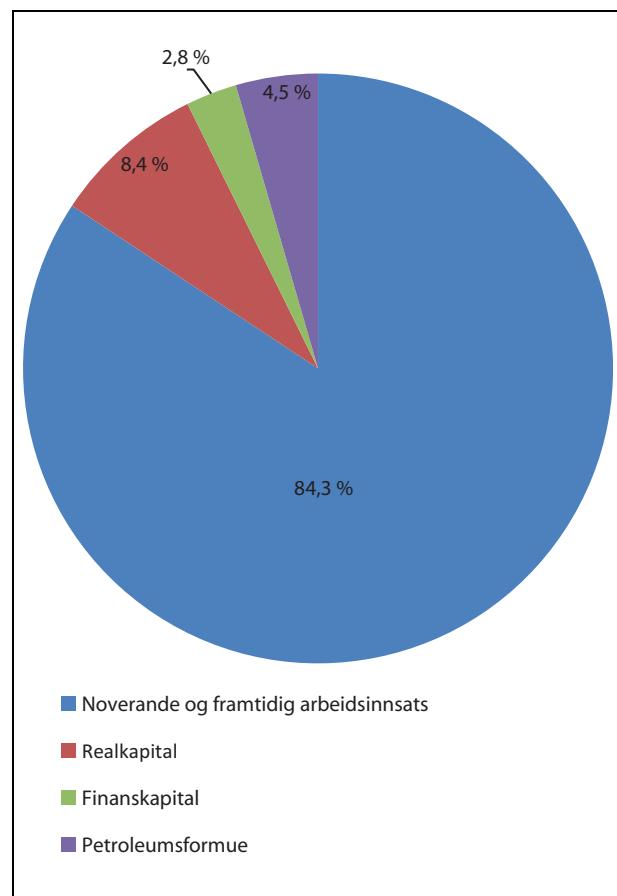
2.2.1 Menneska er vår viktigaste ressurs

I internasjonal samanheng er Noreg eit av dei landa som har lukkast best i å omsetje naturressursar til økonomisk og sosial utvikling og større velferd for innbyggjarane.⁴ Inntektene og forvaltinga av petroleumsformuen har vore viktig i den samanhengen. Over tid er det likevel utviklinga i økonomien på fastlandet som har hatt mest å seie for den totale verdiskapinga og inntekta i Noreg. Det er soleis menneska – og vår felles arbeidsinnsats – som er den klart viktigaste kjelda til vår nasjonale formue og høge levestandard, jf. figur 2.5. Utrekningar syner at nasjonalformuen per innbyggjar blei fordobla frå 1985 til 2008. I hovudsak skuldast dette auka humankapital. Humankapitalen omfattar summen av kunnskap, produktive eigenskapar og teknisk dugleik i arbeidsstyrken. Dette er ein viktig del av den noverande og framtidige arbeidsinnsatsen i heile landet og i alle næringar.

Sidan arbeidskrafta er hovudgrunnlaget for vår felles velferd, er det naudsynt med høg sysselsetjing og produktivitet i heile landet. Difor må verkemidla vere tilpassa ulike regionale føresetnader, slik som naturressursar.⁵

2.2.2 Rekordhøg vekst i folketalet dei siste åra, men framleis område med demografiske utfordringar

Dei siste åra har det vore ein formidabel auke i folketalet i Noreg. I 2011 var auken større enn nokon gong før i talet på menneske (65 565 personar), og ifølgje Statistisk sentralbyrå må vi attende til 1920 for å finne ein større vekst i prosent.⁶



Figur 2.5 Nasjonalformue per innbyggjar i 2010 fordelt i prosent på ulike delindikatorar¹

¹ Petroleumsformuen er utrekna som noverdien av grunnrenta, dvs. ekstraavkastinga som utvinninga av olje og gass gjev til arbeid og kapital. Statens pensjonsfond er rekna med i finanskapitalen.

Kjelde: Finansdepartementet. Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*.

Alle fylka har hatt ein auke i folketalet kvart år dei siste fire åra (2008–2011). Tabell 2.2 og figur 2.6 syner ei positiv utvikling òg når vi ser på utviklinga i ulike regiontypar og i det distriktspolitiske verkeområdet. Det var til dømes 105 fleire kommunar med vekst i folketalet i det distriktspolitiske verkeområdet i 2011 enn i 2005. Av figur 2.6 ser vi at dei minste arbeidsmarknadene i landet har hatt ei samla auke i folketalet i tre år på rad, noko ein må attende til slutten av 1970-talet for å sjå makin til. Men det er framleis mange kommunar som har utfordringar knytte til nedgang i folketalet. Desse kommunane finn vi i all hovudsak i det distriktspolitiske verkeområdet. I 2011 hadde 117 av 428 kommunar nedgang i folketalet. Berre to av desse ligg utanfor verkeområdet. (Sjå kart i boks 2.2 for eit oversyn over kommunar med vekst og nedgang i 2011.)

⁴ Finansdepartementet. St.meld. nr. 9 (2008–2009) *Perspektivmeldingen 2009*.

⁵ Merk at i ei ideell framstilling av den norske nasjonalformuen ville også andre verdiar inngå, verdiar som ikkje blir omsette i ein marknad og difor ikkje kan talfestast på same måte som tradisjonelle pengeverdiar. Slike verdiar kan til dømes vere verdien av urørt natur, biologisk mangfald, luftkvalitet og tillit mellom menneske og institusjonar (Statistisk sentralbyrå (2012). *Indikatorer for bærekraftig utvikling 2012*). Også særskilde distrikts- og regionalpolitiske verdiar som eit spreidd busettadsmönster og det å ha sysselsetjing i heile landet kan reknast med i ein slik samanheng.

⁶ Endelige tal på endringar i folkemengda i 2012 er ikkje venta før etter at denne meldinga har gått i trykk. Førebelsle tal syner at veksten i 2012 blir om lag like stor som i 2011, jf. Statistisk sentralbyrå (2012), www.ssb.no/folkber.

Boks 2.1 Analyseeiningar og sentrale geografiske omgrep i meldinga

I denne distrikts- og regionalmeldinga nyttar vi i hovudsak ei kategorisering av kommunane i funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar (BA-regionar),¹ sorterte etter storleiken på det største senteret i regionen som grunnlag for analysar av utviklingstrekk i Noreg. Storleiksriteria er basert på rapporten *Regionenes tilstand*,² og blir nyttar for å synleggjere likskapar og skilnader mellom sentrale og mindre sentrale område. På denne måten får ein fram utviklingstrekka, både i dei største samanhengande arbeidsmarknadene, og i dei små kommunane som utgjer eigne, isolerte arbeidsmarknader. Vi tek difor utgangspunkt i følgjande inndeling:

- **Storbyregionar** (regionar der største senter har meir enn 50 000 innbyggjarar)
- **Små og mellomstore byregionar utanfor det distriktpolitiske verkeområdet, forkorta SMBy utanfor DPV** (regionar der største senter ligg utanfor DPV og har mellom 5 000 og 50 000 innbyggjarar)
- **Små og mellomstore byregionar innanfor det distriktpolitiske verkeområdet, forkorta SMBy innanfor DPV** (regionar der største senter ligg innanfor DPV og har mellom 5 000 og 50 000 innbyggjarar)
- **Småsenterregionar**³ (regionar der største senter har mellom 1 000 og 5 000 innbyggjarar)
- **Spreiddbygde område** (regionar der største senter har færre enn 1 000 innbyggjarar)

Med avgrensinga ovanfor får vi ni storbyregionar. Desse er Fredrikstad/Sarpsborg, Oslo, Drammen, Skien/Porsgrunn, Kristiansand, Stavanger/Sandnes, Bergen, Trondheim og Tromsø. Oslo-regionen er den klart største, og vi vel difor i mange tilfelle å skilje han ut som ein eigen region i analysane. I nokre tilfelle har vi òg slått saman dei to SMBy-kategoriane. I vedlegg 1 er

eit kart som syner dei ulike bu- og arbeidsmarknadsregionane i landet plasserte innanfor typologien som er skissert her. I tillegg er det i vedlegg 2 ein tabell som syner folketallet i dei ulike områda.

Dagens distriktpolitiske verkeområde (DPV) er ei geografisk avgrensing som består av tre soner (sjå kap. 5.1.5). I sone IV og III kan midlar nyttast til distriktsretta investeringsstøtte under notifiserte støtteordningar. Sone II er verkeområde for tilretteleggjande tiltak. Sone I er den delen av landet som ligg utanfor verkeområdet.

Dei såkalla «distrikta» har lenge vore nytta både som ei laus nemning på dei ikkje-sentrale delane av landet, og meir presist som den delen av landet som er del av det distriktpolitiske verkeområdet. Når vi i denne meldinga omtalar «Distrikts-Noreg» i notid, legg vi den siste tydinga til grunn. Av dette følgjer òg at «distriktskommunar» er kommunar i det distriktpolitiske verkeområdet.

Når vi i meldinga omtaler «mindre» eller «små» arbeidsmarknadsregionar, legg vi til grunn at dette er område som fell inn under definisjonen for småsenterregionar og/eller spreiddbygde område.

¹ Juvkam D. (2002). *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20. Inndelinga i BA-regionar og sentralitet blei oppdatert av NIBR i løpet av hausten 2012 og lagd fram for departementet januar 2013. Oppdateringa har resultert i nokre mindre endringar i høve til Juvkam (2002), som er nytta i denne meldinga, jf. Gundersen og Juvkam (2013), *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Etter departementet sitt syn har endringane lite tyding for hovudtrekka i dei statistiske framstillingane i denne meldinga.

² Selstad T. mfl. (2004). *Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner*. ØF-rapport 07/2004.

³ Departementet har dei siste åra nytta omgrepet «tettstadregionar» for denne kategorien. For blant anna å unngå mistydingar av tettstadomgrepet, finn vi at «småsenterregion» er eit betre og meir intuitivt omgrep.

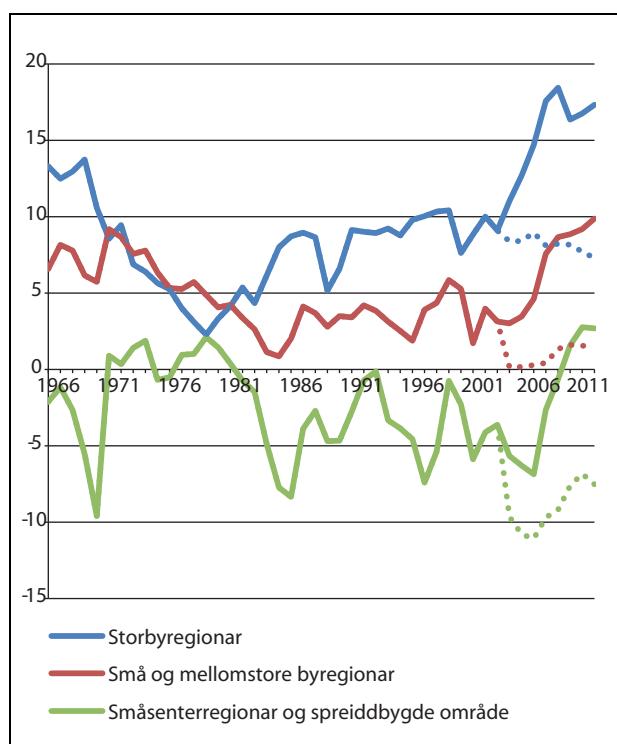
Tabell 2.2 Tal på kommunar i Noreg utanfor og innanfor det distriktpolitiske verkeområdet (DPV) med vekst i folketallet, 2005–2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Noreg (av totalt 428)	199	193	258	268	300	309	311
Utanfor DPV (av totalt 124)	115	111	119	114	121	122	122
Innanfor DPV (av totalt 304)	84	82	139	154	179	187	189

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

Samstundes viser dei stipla linjene i figur 2.6 tydeleg at folkeveksten ville vore klart lågare – i alle delar av landet – dersom fordelinga mellom inn- og utvandring sidan 2004 hadde gått i null. Dei siste åra har nettoinnvandringa stått for om lag 70 prosent av veksten i folketalet i Noreg. Innvandringa er den av dei demografiske komponentane som i størst grad har vore geografisk balansert dei siste åra, med relativt små forskjellar i rate per innbyggjar mellom landsdelane og mellom sentrale og mindre sentrale strok. Dette står i motsetjing til kva som er tilfelle for fødselstala og den innanlandske flyttinga, der utviklinga, i grove trekk, vedvarende har vore betre i dei største enn i dei minste arbeidsmarknadene.⁷ Ein kombinasjon av meir balanserte regionale fruktbarhetsratar sidan midten av 1970-tallet, reduserte fødselstal og kontinuerleg, jamn utflytting av særleg den unge, vaksne befolkninga – det vil seie utviklingstrekk som alle påverkar kvarandre og forsterkar nettoeffekten – har over tid ført til eit svekt folkegrunnlag somme stader i landet, og då i hovudsak i mindre sentrale område, jf. grafane i figur 2.7.

Figur 2.7 illustrerer alderssamansetnaden i ulike delar av landet i 1971 og 2012. Grafane viser i kva grad ulike alderskohortar i regionane utgjer ein større (over 100) eller mindre (under 100) del

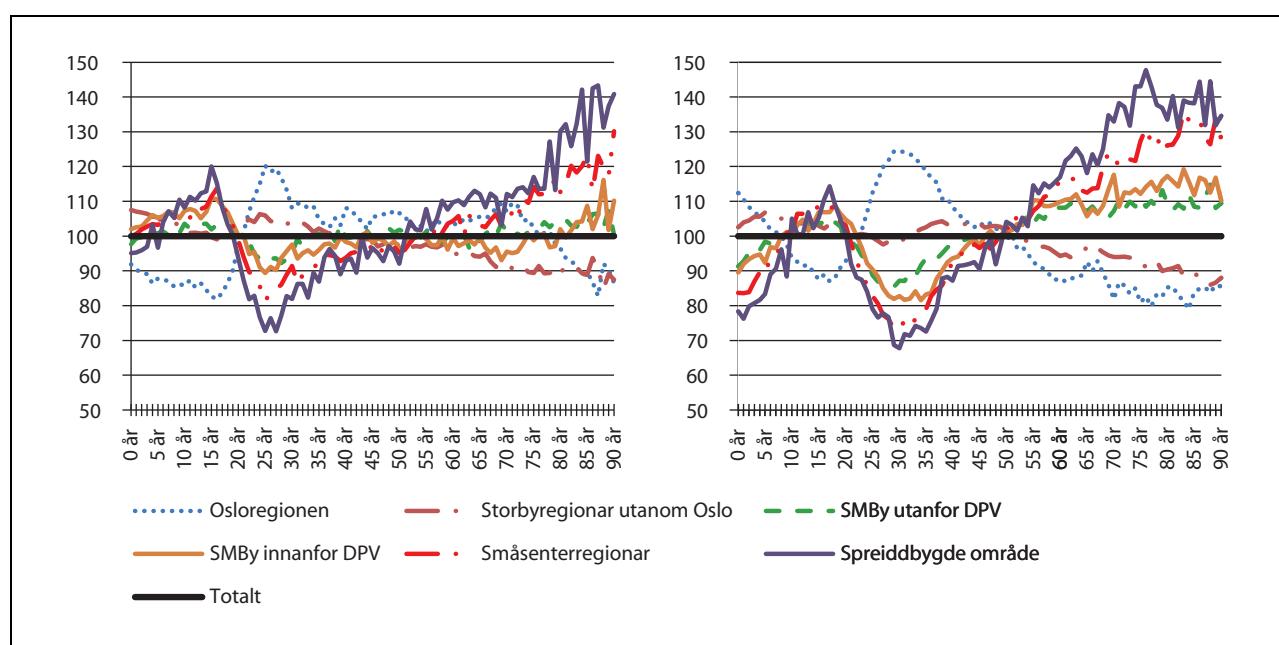


Figur 2.6 Utvikling i folketalet per 1 000 innbyggjarar i ulike regiontypar¹ 1966–2011. Med og utan (stipla linje) netto innvandring frå og med 2004

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

⁷ Kommunal- og regionaldepartementet (2011). *Regionale utviklingstrekk 2011*.



Figur 2.7 Aldersstruktur i ulike regiontypar¹ i 1971 og 2012. Indeks, alderssnitt for Noreg er lik 100

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå og PANDA. Utrekningar av departementet.

Boks 2.2 Ulik vekst i folketalet i landet, men flyttinga går ikkje berre i retning av dei største arbeidsmarknadene

Vi har tidlegare i kapitlet sett at det har vore ein rekordstor auke i folketalet dei siste åra, og at auken har kome alle delar av landet til gode.

Tabell 2.3 under syner utviklinga i folketal og fødselsoverskot i fylka dei siste fem åra.

Tabell 2.3 Utvikling i folketal og fødselsoverskot i fylka i perioden 2007–2011

	Folkevekst (tal)	Folkevekst (pst.)	Fødselsoverskot (tal)	Fødselsoverskot per 1 000 innb.
01 Østfold	15 829	6,0	1 620	6,0
02 Akershus	47 077	9,2	13 029	24,5
03 Oslo	64 668	11,8	27 922	48,1
04 Hedmark	4 099	2,2	-1 847	-9,7
05 Oppland	4 110	2,2	-945	-5,1
06 Buskerud	17 509	7,1	2 902	11,3
07 Vestfold	12 620	5,6	1 500	6,5
08 Telemark	3 853	2,3	-132	-0,8
09 Aust-Agder	6 736	6,4	1 329	12,3
10 Vest-Agder	10 622	6,5	3 894	23,0
11 Rogaland	38 549	9,5	15 799	37,2
12 Hordaland	33 859	7,4	12 505	26,4
14 Sogn og Fjordane	2 007	1,9	1 029	9,6
15 Møre og Romsdal	11 243	4,6	2 790	11,1
16 Sør-Trøndelag	19 114	6,9	6 855	23,8
17 Nord-Trøndelag	4 321	3,3	1 078	8,2
18 Nordland	2 884	1,2	1 093	4,6
19 Troms Romsa	4 514	2,9	2 993	19,2
20 Finnmark Finnmárku	1 122	1,5	1 004	13,8

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

Alle fylka har hatt ein samla auke i folketalet dei siste fem åra, men auken har vore klart størst i det sentrale Austlandet og i Rogaland. Det same er tilfellet for fødselsoverskotet, men i tre av fylka (Hedmark, Oppland og Telemark) har det i perioden døydd fleire menneske enn det er blitt født.

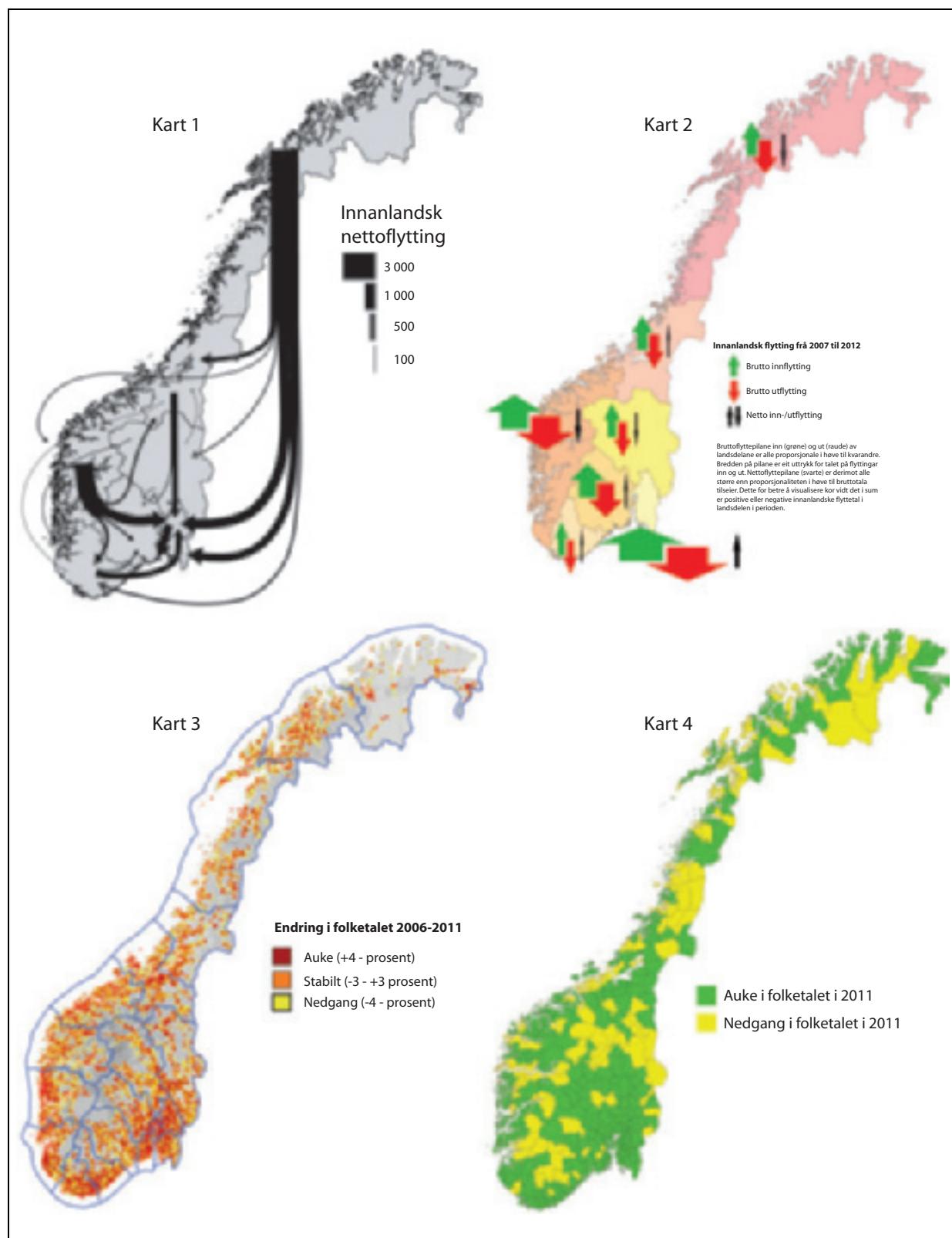
Tabell 2.3 syner at det er innvandringa som har betydd mest for endringane i folketalet dei siste åra. Men det er framleis slik at den innanlandske flyttinga har mykje å seie for folketalsutviklinga i einskildregionar, og det er framleis slik at flytteoverskota jamt over er større jo meir sentral regionen er.¹ Dette blir illustrert i kart 1 øvst til venstre i figur 2.8 under. Ei svakheit med kartet er at det berre viser nettoflytting, slik at det kan mistolkast til at flyttinga berre går i ei retning. Kart 2 øvst til høgre under syner tilhøvet mellom brutto innanlandsk inn- og utflytting og nettoflyttinga på landsdelsnivå. Dei grøne pilene viser innflyttinga, dei raude utflyttinga og dei svarte den innanlandske nettoflyttinga. Dette kartet illustrerer tydeleg at nettotala er svært små i høve til bruttotala. Og om innvandringa frå utlandet blir lagd til, har alle landsdelar netto innflytting. Dette poenget blir endå meir detaljert illustrert i kart 3 under til venstre. Kartet syner landet delt i rutenett på 5x5 kilometer, der område som har hatt

vekst i folketalet er merkte med raudt, medan område med nedgang er merkte med gult. Mosaikken syner tydeleg at det finst både vekstområde og nedgangsområde i absolutt alle delar av landet. Til dømes har hovudstadsregionen i sum hatt netto innanlandsk innflytting kvart år sidan år 2000. Viss ein derimot berre ser på Oslo kommune, så viser tala at kommunen har hatt netto innanlandsk utflytting i seks av åra i perioden, mellom anna dei fire siste. Samstundes har eit fleirtal av bydelane hatt positive tal i tre av desse fire åra. Flyttetrendane kan forklaraast med unge barnefamiliar som flyttar frå sentrale bydelar i Oslo kommune til omlandskommunar (og -bydelar) i den same arbeidsmarknadsregionen.

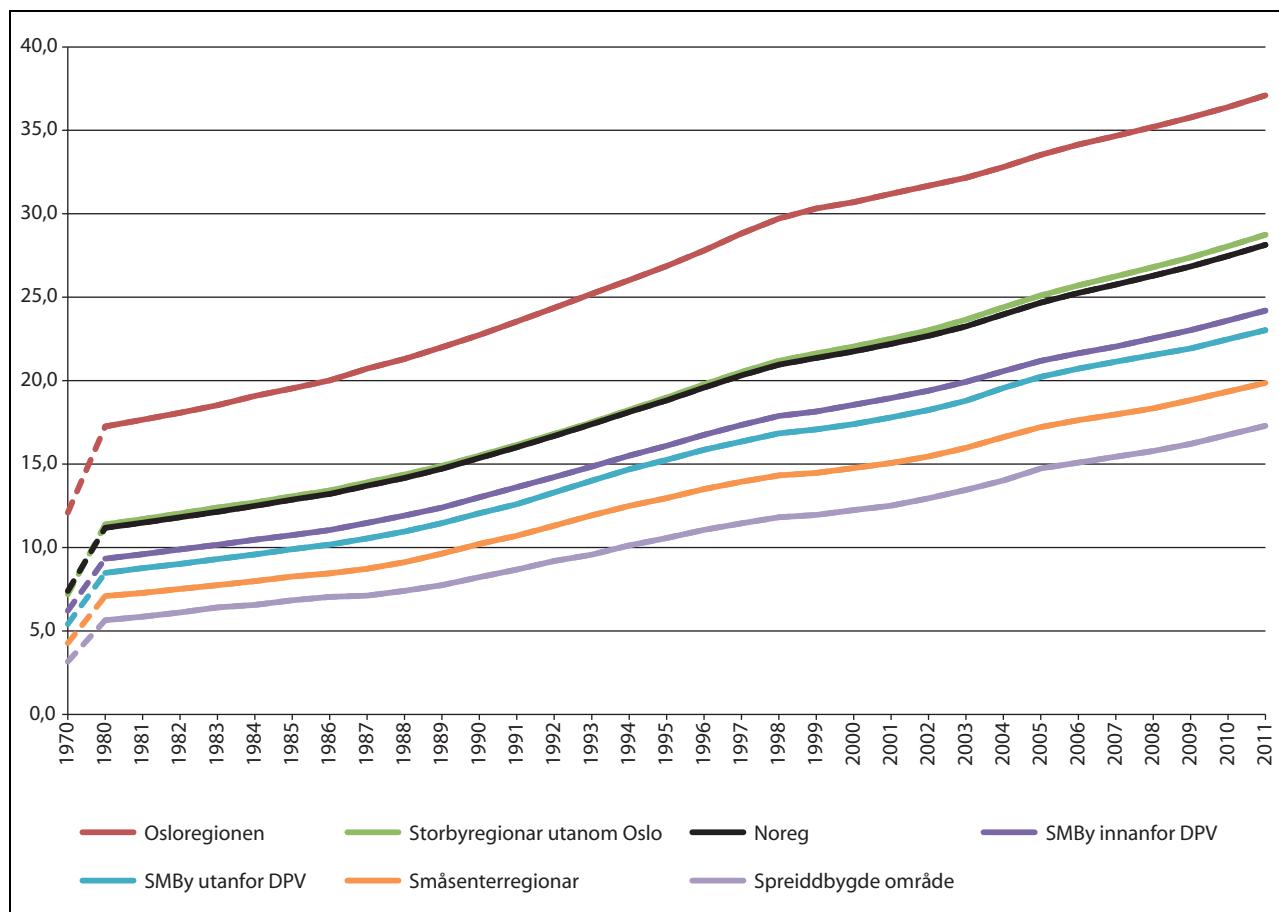
I kartet nedst til venstre går vi frå rutenett til kommunar, der kartet syner kommunar med høvesvis vekst (grønt) og nedgang (gult) i folketalet i 2011. Mosaikken er tydeleg her og. Hovudbilete er eit land i vekst, samstundes som vi ser at det er kommunar i Nord-Noreg og i indre fjordstrøk og innlandet i Sør-Noreg som har nedgang. I sum syner karta tydeleg at endringar i folketal og flyttetal må analyserast både regionalt og lokalt for at ein skal kunne sjå eit heilskapleg bilet.

¹ Sjå til dømes *Regionale utviklingstrekk 2011*.

(Boks 2.2 forts.)

**Figur 2.8** Ulike kartografiske døme på flyttemønster og endring i folketalet

Kjelde: Kart 1 og 3 er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå/Statens kartverk. Kart 2 og 4 er utarbeidet av departementet med data fra Statistisk sentralbyrå og PANDA.



Figur 2.9 Prosentdel av befolkninga over 16 år med høgare utdanning i ulike regiontypar,¹ 1970–1980 (stipla linje) og 1980–2011

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå og PANDA. Utrekningar av departementet.

av befolkninga i sin region samanlikna med landsnittet (100). Figuren syner at det er relativt langt fleire barn og unge vaksne som bur i dei største arbeidsmarknadene i dag samanlikna med 1971. Samstundes er delen eldre blitt relativt større i dei minste arbeidsmarknadene.⁸ Ein konsekvens av denne utviklinga er at det i dag veks opp færre barn med røter i desse områda. Dette vil ha innverknad på framtidas flyttemønster.⁹

Alderssamsetnaden i befolkninga har mykje å seie for kva offentlege tenester det er behov for i lokalsamfunna. Til dømes vil behovet for barnehagar, skular, primærhelseteneste, sjukeheimar og heimehjelp vere følsame for dette. Endringar i alderssamsetnaden vil difor kunne utfordre fleire sider ved desse tenestene, både behovet for

kompetanse, fleksibilitet i organiseringa og behovet for fysisk infrastruktur. Også næringslivet vil merke endringane, då desse vil påverke føresetnade for rekruttering av arbeidskraft med relevant kompetanse (jf. omtale i avsnitt 2.2.4).

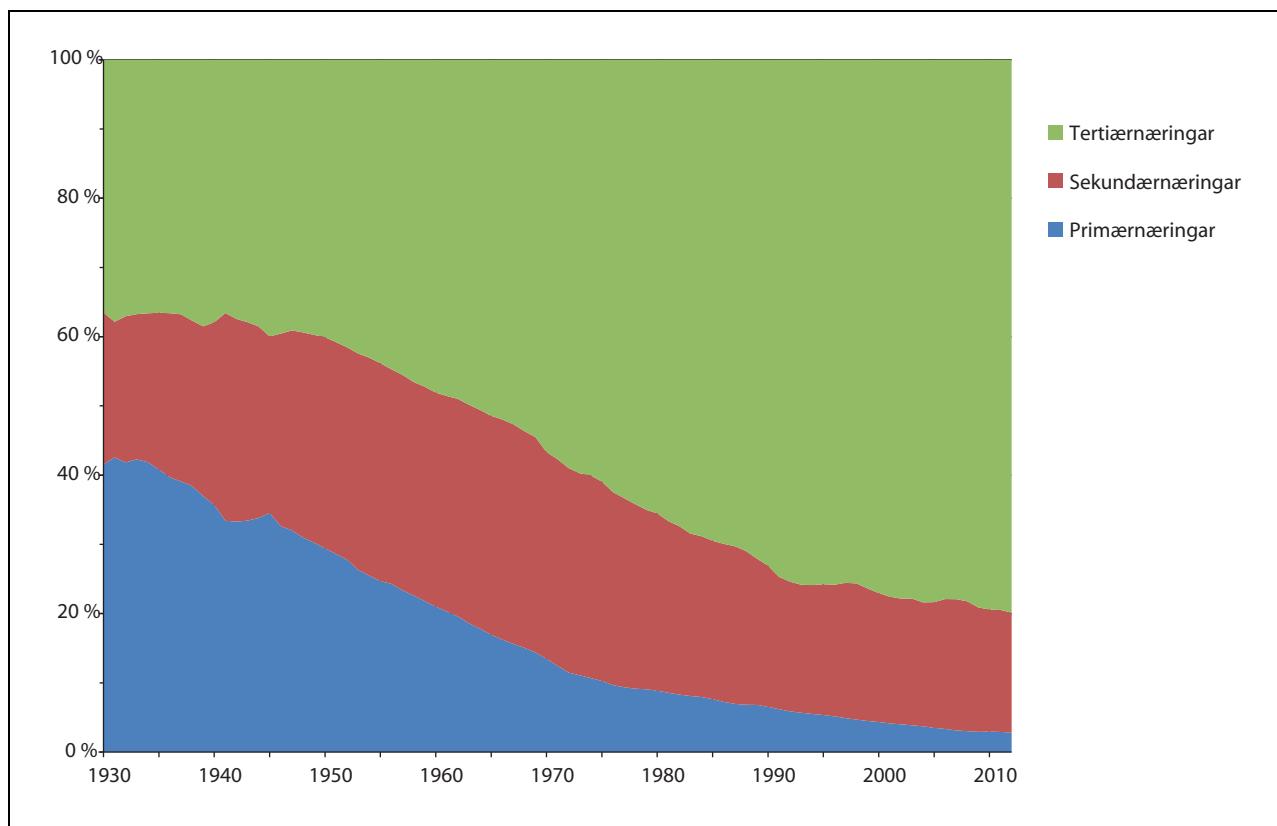
2.2.3 Framleis tydeleg arbeidsdeling i næringsverksemid mellom by og land

Det har vore ein utdanningseksplosjon dei siste førti åra
Ei høgt utdanna befolkning er ein føresetnad for ei berekraftig økonomisk utvikling i eit moderne kunnskapssamfunn. Forsking og høgare utdanning aukar verdien av humankapitalen, som vi har sett er den viktigaste einskildkomponenten i nasjonalformuen.

Noreg er blant dei landa i OECD som har flest menneske med høgare utdanning, og stadig fleire investerer i slik kompetanse. Medan det i 1970 var om lag 50 000 studentar ved norske universitet og høgskular, var det hausten 2011 om lag 235 000 stu-

⁸ Sjå *Regionale utviklingstrekk 2011* for fleire oversiktar og utvikling i alderssamsetjinga i landet.

⁹ For nærmare omtale, sjå til dømes Kjetil Sørli (2012). «Demografi og migrasjon» i *Det regionale Norge 1950 til 2050*. Hansen mfl. (red.). Abstrakt forlag.



Figur 2.10 Næringsstruktur i Noreg i perioden 1930–2012. Delen sysselsette personar i hovudnæringsgrupper¹

¹ Petroleumsnæringane er ikkje inkludert her. Primærnæringerne omfattar jordbruk, skogbruk, fiskeri og bergverksdrift. Sekundærnæringerne omfattar industri, kraftforsyning og bygg og anlegg. Tertiærnæringerne omfattar alle andre næringar.

Kjelde: Finansdepartementet. Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*.

dentar ved slike institusjonar. Som følgje av denne utviklinga har delen av befolkninga i alderen 16 år eller meir med høgare utdanning auka frå drygt 7 prosent i 1970 til drygt 28 prosent i 2011.¹⁰

Figur 2.9 viser at det er monalege skilnader mellom ulike regiontypar i landet når det gjeld kven som har høgare utdanning. I 2011 hadde drygt 37 prosent av befolkninga i Osloregionen høgare utdanning, mot drygt 17 prosent i dei spreiddbygde områda. Det er noko større skilnader mellom dei største og dei minste arbeidsmarknadsregionane i dag enn for 40 år sidan, men figuren syner samstundes at veksten i dei ulike områda har vore relativt jamn.

Kompetansearbeidsplassutvalet peikar på at den kraftige auken i delen av befolkninga med høgare utdanning både er ein konsekvens av ønskt politikk og av strukturelle endringar i økonomi og arbeidsmarknad. Etter den andre verdskriga

skjedde det ei vesentleg utbygging av utdanningstilbodet på alle nivå, der geografisk og institusjonell spreiing var ein viktig føresetnad. I dei seinare åra er det satsa meir på etter- og vidareutdanning, og studiefinansieringa er betra. Vel så viktig er likevel endringane i næringsstruktur (sjå omtale under), som har ført til at behovet for personar med høgare utdanning har auka kraftig. Det siste er blitt forsterka av at ein parallelt har hatt ein formidabel auke i yrkesdeltakinga til kvinner.

Dei same faktorane som er skildra ovanfor, forklarer på mange måtar også dei regionale skilnadene i utdanningsnivået. Ulik næringsstruktur fører til ulikt behov for utdanning. Arbeidsmarknaden er større og breiare for folk med høg utdanning i byane. Samstundes ligg dei fleste utdanningsinstitusjonane i byområde. Ulik grad av utdanningstilbøyelighet forklarer òg noko av skilnadene. Utdanningstilbøyeligheten er svakt aukande jo større arbeidsmarknaden er, men Kompetansearbeidsplassutvalet syner at dette i hovudsak er tilfellet for den mannlige delen av befolkninga.

¹⁰ Framskrivningar frå Statistisk sentralbyrå viser at over 40 prosent av arbeidsstyrken vil ha høgare utdanning i 2030 (NOU 2011: 3, side 28).

Tabell 2.4 Næringsstruktur etter sysselsetjingsdel fordelt på næringar i ulike regiontypar¹ i 2011. Tal i prosent

	Oslo-regionen	Storby-regionar utanom Oslo	SMBy utanfor DPV	SMBy innanfor DPV	Små-senter-regionar	Spreidd-bygde område	Totalt
Landbruk	0,6	1,4	2,7	3,5	6,1	7,6	2,2
Fiskeri og akvakultur	0,0	0,4	0,9	1,8	3,8	10,2	1,0
Industri, kraft og bergverk	5,7	9,7	12,3	9,7	11,0	9,1	9,2
Olje og gass	0,8	4,2	2,7	1,8	0,7	1,0	2,4
Bygg og anlegg	6,0	7,9	8,0	8,3	8,8	7,9	7,5
Samferdsel	7,5	5,6	5,3	6,8	5,9	6,6	6,2
Overnatting og servering	3,4	3,2	2,8	2,9	3,6	2,7	3,2
Varehandel	16,2	13,9	14,8	13,5	12,5	8,6	14,4
Finansiell og forretningsmessig tenesteyting	21,2	14,3	9,7	7,6	5,8	4,6	13,7
Privat tenesteyting	12,7	9,9	9,6	8,2	7,3	5,9	10,1
Statleg tenesteyting	11,6	10,9	9,3	11,0	6,1	2,6	10,2
Kommunal tenesteyting	13,6	18,1	21,5	24,4	27,6	32,7	19,2
Anna/ukjend	0,6	0,4	0,5	0,4	0,6	0,7	0,5
Alle næringar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: PANDA. Utrekningar av departementet.

Det er framleis store regionale skilnader i næringsstruktur mellom dei største og dei minste arbeidsmarknadene

Parallelt med utdanningseksplosjonen er vi blitt meir produktive, og vi har gått igjennom ei omfattande omstilling av næringslivet frå primærnæringer og industri til tenestenæringer. Figur 2.10 viser dei fundamentale endringane i næringsstrukturen i Noreg sidan 1930. Til dømes er delen sysselsett i primærnæringane endra frå om lag 41 prosent av alle sysselsette i 1930, til om lag 3 prosent i 2012. I same periode har delen sysselsett i tertiærnæringane auka frå om lag 36 prosent til om lag 80 prosent.

I samband med omstillinga av økonomien er det vanleg å tale om utviklinga av ein kunnskapsøkonomi, der humankapitalen blir stadig viktigare for økonomisk vekst. Dette er felles for alle næringane, både dei nye og dei tradisjonelle. Tal frå Statistisk sentralbyrå syner til dømes at det har vore ein vekst på om lag 25 prosent i sysselsette med

høgare utdanning i primærnæringsfaga frå 2001 til 2011.

Dei fleste OECD-landa har dei siste tiåra vore i ein stor omstillingsprosess frå primær- og sekundærnæringer til tertiærnæringer. Tal frå OECD viser at det i dag i hovudsak er mindre skilnader i næringsstruktur mellom landsdelane i Noreg enn i OECD-landa elles.¹¹ Dette kjem av at Noreg i større grad enn mange andre land har gjennomført denne omstillinga. Samstundes er det like fullt store skilnader i Noreg når vi samanliknar regiontypar med utgangspunkt i storleiken på det største senteret i regionen (sentralitet), og ikkje berre samanliknar landsdelane.

Til dømes ser vi av tabell 2.4 at snautt 18 prosent av dei sysselsette i spreiddbygde område er sysselsette innan landbruk og fiskeri, medan tilsvarande tal for landet sett under eitt er drygt 3 prosent. Mykje av vareproduksjonen skjer i små og mellomstore byregionar og på småstader,

¹¹ OECD (2011). *Regions at a Glance 2011*.

Tabell 2.5 Vekst i talet på sysselsette innvandrarar etter næring og regiontypar¹ frå fjerde kvartal 2008 til fjerde kvartal 2011

	Oslo-regionen	Storby-regionar utanom Oslo	SMBy utanfor DPV	SMBy innanfor DPV	Småsenter-regionar	Spreidd-bygde område	Totalt
Jordbruk, skogbruk og fiske	51	156	446	335	405	160	1 552
Utvinning og bergverksdrift	325	1 876	76	132	32	12	2 493
Industri	219	1 299	926	682	692	605	4 231
Elektrisitet, vaten, avløp, renovasjon	345	228	74	59	36	-3	737
Byggje- og anleggsvirksemnd	2 702	2 850	1 853	662	549	192	8 795
Varehandel, reparasjon av motorvogner	2 564	1 932	1 028	479	484	178	6 666
Transport og lagring	1 361	1 672	498	180	145	62	3 919
Overnatting- og serveringsverksemnd	2 267	1 964	843	429	569	120	6 233
Informasjon og kommunikasjon	1 220	305	76	42	32	5	1 680
Finansierings- og forsikringsverksemnd	366	59	14	8	-1	2	448
Drift av fast eigedom, teknisk tenesteyting	1 338	1 043	460	146	52	7	3 038
Forretningsmessig tenesteyting	2 381	2 961	670	578	552	198	7 313
Off.adm., forsvar, sosialforsikr.	867	385	217	110	92	39	1 707
Undervisning	775	1 298	467	196	170	51	2 952
Helse- og sosialtenester	4 625	3 471	2 208	890	664	222	12 080
Anna privat tenesteyting, internasj.org.	718	599	217	160	133	37	1 863
Anna/ukjend	345	194	31	25	-34	-12	443
I alt	22 469	22 292	10 104	5 113	4 572	1 875	66 150

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

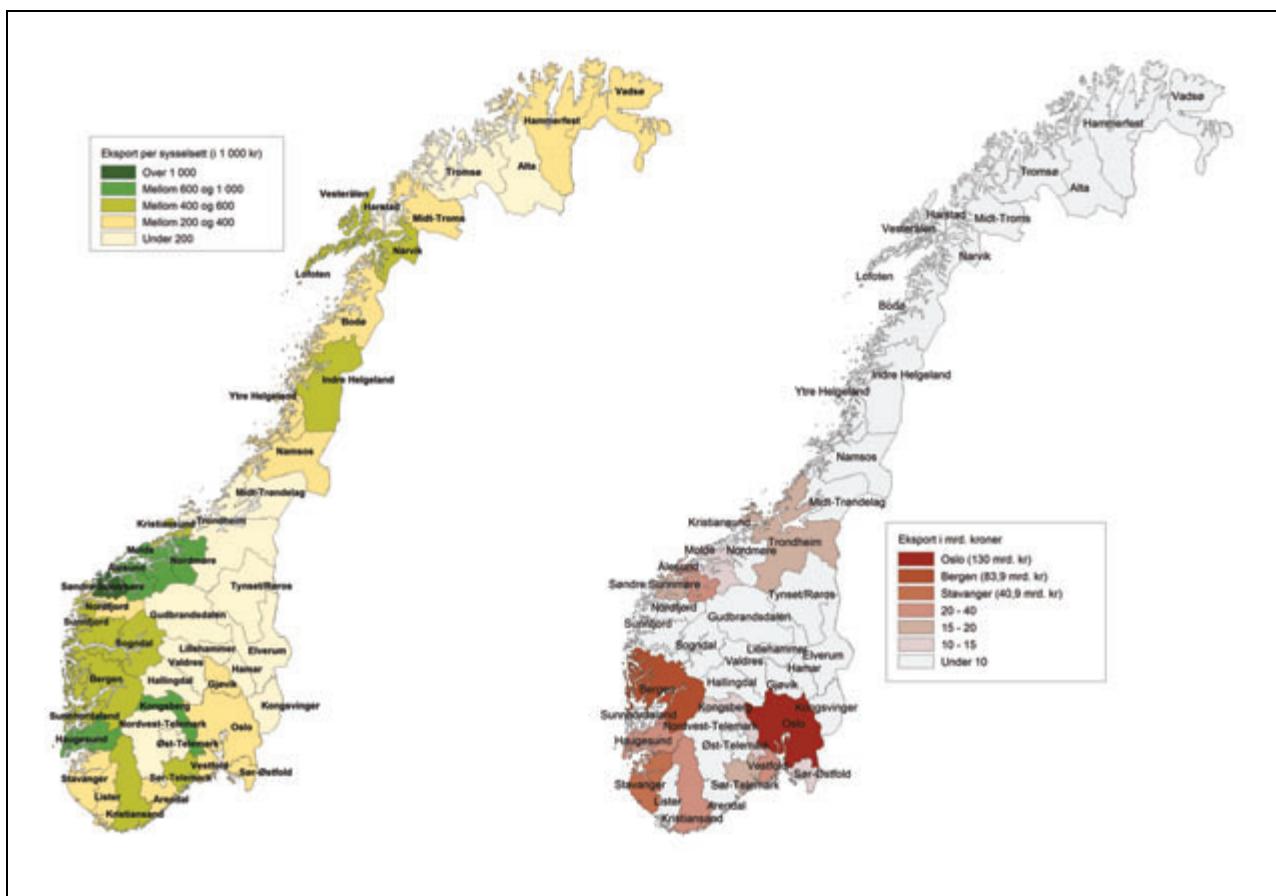
Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

medan hovudkontora og finansnæringane i stor grad er lokaliserte i dei store byane. Her er det eit tett samspel. Hovudstadsområdet har ein særeigen næringssstruktur, med ein særleg høg konsentrasjon av sysselsette innan finans- og forretnings-tenester, som i stor grad sel tenestene sine til eksportverksemder i resten av landet. Dette er døme på den regionale arbeidsdelinga i Noreg, som inneber at næringslivet i ulike delar av landet er avhengige av kvarandre.

Arbeidsinnvandrarane kjem til alle næringar i heile landet

Dei siste tiåra har altså sysselsetjinga auka sterkt i dei tenesteytande næringane, medan det har vore ein nedgang i primærnæringane. Dette er tilfellet i både dei største og i dei minste arbeidsmarknadsregionane. Som følgje av dei store variasjonane i næringssstrukturen har sysselsetjinga difor auka mest i større byområde og noko mindre i regiontypar med mindre befolkning.¹² I grove trekk finn ein denne trenden òg om ein ser på utviklinga dei siste

¹² Jf. *Regionale utviklingstrekk 2011*.



Figur 2.11 Eksporttal i 46 regionar¹ i 2009 totalt² og per sysselsett

¹ Sjå omtale i Jakobsen, E.W. mfl. (2012) for regioninndelinga som er nyttå i rapporten.

² Merk at 2009 var eit år då mange næringar var prega av noko lågare eksport som følgje av finanskrisa.

Kjelde: Jakobsen, E.W. mfl. (2012). *Eksport fra norske regioner – Hvorfor så store forskjeller?* Menon-publikasjon nr. 2/2012. Kart utarbeidd av departementet.

åra, sjølv om tala blir noko modifiserte av den store arbeidsinnvandringa til landet.

Tal frå Statistisk sentralbyrå syner at det frå 2008 til 2011 har vore ein vekst i sysselsetjinga på 37 000 personar. Ser ein nærmare på tala, syner dei samstundes at auken i talet på sysselsette arbeidsinnvandrarar har vore på drygt 66 000 personar, medan det har vore ein nedgang i sysselsette elles på om lag 29 000 personar. Vi har allereie sett at arbeidsinnvandringa har kome heile landet til gode. Tabell 2.5 syner at ho òg har kome alle næringane til gode. I mange tilfelle er det innvandringa som gjer at ein har hatt vekst i sysselsetjinga i ein del næringar (til dømes overnatting og servering) dei siste åra, i andre tilfelle modererer innvandringa nedgangen (til dømes primærnæringane).

Dei sterkeste eksportregionane finn ein langs kysten frå Telemark til Møre og Romsdal

For mellom anna å kaste lys over den regionale arbeidsdelinga har Menon Business Economics, på oppdrag frå departementet, gjennomført ein regional analyse av korleis norsk vare- og tenesteeksport (utanom utilverka olje og gass) fordelt seg regionalt i 2009.¹³ Analysen er eit nybrotsarbeid både ved at ein har inkludert eksport av tenester, og ved at alle eksporttala er fordelt på bedriftene der eksporten og sysselsetjinga faktisk føregår. Det siste er særleg viktig for å unngå at produksjonen i bedriftene i føretak statistisk hamnar der hovudkontora er lokaliserte.

I absolutte tal er eksporten sjølv sagt størst der det bur flest menneske, det vil seie i dei største arbeidsmarknadene på Aust- og Vestlandet. Dette

¹³ Jakobsen, E.W. mfl. (2012). *Eksport fra norske regioner – Hvorfor så store forskjeller?* Menon-publikasjon nr. 2/2012.

Tabell 2.6 Eksport per sysselsett i næringslivet (i 1 000 kr) i 2009, fordelt på landsdelar og ulike regiontypar¹

	Storby-regionar	SMBy utanfor DPV	SMBy innanfor DPV	Småsenter-regionar	Spreiddbygde område	Totalt
Osloregionen	245					245
Aust-Viken utanom Oslo	242	275				244
Innlandet		139	137	75	93	129
Vest-Viken	302	423	103	126	101	345
Sørlandet	508	381	312	308	86	437
Vestlandet	440	644	585	507	1332	523
Trøndelag	135		184	256	841	179
Nord-Noreg	107		270	480	581	301
Totalt	296	415	332	364	736	332

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar. Sjå vedlegg 2 og *Regionale utviklingstrekk 2011* for omtale av inndeling i landsdelar.

Kjelde: Jakobsen, E.W. mfl. (2012). *Eksport fra norske regioner – Hvorfor så store forskjeller?* Menon-publikasjon nr. 2/2012.

kjem fram gjennom dei mørke områda i kartet til høgre i figur 2.11. Hovudbilete er likevel at ein ser ei todeling av landet mellom dei eksportunge områda – særleg langs kysten frå Telemark til Møre og Romsdal, jf. kartet til venstre – og resten av landet. Mykje av den omfattande tenesteeksporten frå Osloregionen er nettopp knytt til dei store næringsklyngjene i dette området.¹⁴ Vidare ser ein av tabell 2.6 at det jamt over er dei minste arbeidsmarknadene som sett under eitt har mest eksport per sysselsett. Her er det særleg Vestlandet som trekker opp snittet. På Vestlandet eksporterer ein til dømes i snitt over dobbelt så mykje per sysselsett som i Osloregionen.

Kva forklarer desse variasjonane i eksportgrad? Ein av hovudkonklusjonane til Menon er at lokaliseringa av naturressursane framleis har mykje å seie, og at næringsstrukturen forklarer mykje, men òg at eksport avlar eksport.¹⁵ Vi finn eksportretta verksamder innan dei fleste næringane, men utanom eksporten av utilverka olje og gass er eksportgraden, ikkje uventa, høgast innan maritim og offshore leverandørindustri, kraftkrevjande industri og sjømatnæringa. Eksportretta bedrifter er i stort kjeneteikna av høg produktivitet og god lønsemrd. Sterke klynger forsterkar den positive utviklinga. Jo meir spesialisert næringslivet er i ein region, desto

høgare er eksportgraden. Jo større bedrifa er, desto meir eksporter ho, og jo meir FoU det er i bedrifa, desto meir eksporter ho.

2.2.4 Utfordringar og potensial for betre regional balanse

Kompetanearbeidsplassar er overrepresenterte i dei største arbeidsmarknadene

Ein konsekvens av utdanningseksplosjonen, dei store omstillingane av norsk næringsliv og utviklinga av ein kunnskapsøkonomi, er at mykje av veksten i næringslivet i dag skjer i kompetanseintensive næringar. Kompetanseintensive næringar og behovet for personar med høgare utdanning veks i takt og er innbyrdes avhengige. Dette er bakgrunnen for at regjeringa sette ned eit utval – Kompetanearbeidsplassutvalet – som mellom anna fekk i oppdrag å analysere korleis skiftet i retning av eit meir kunnskapsbasert arbeidsliv har påverka utviklinga i sysselsetjinga i ulike delar av landet.¹⁶

Kompetanearbeidsplassutvalet presenterer tal som dokumenterer at dei kompetanseintensive næringane har hatt ein større vekst – både i prosent og i talet på arbeidsplassar – enn dei mindre kompetanseintensive næringane i perioden 1999–2009. Dei siste åra i denne perioden var det rett

¹⁴ Jf. Reve og Sasson (2012). *Et kunnskapsbasert Norge*. Universitetsforlaget.

¹⁵ Jakobsen, E.W. mfl. (2012).

¹⁶ NOU 2011: 3 *Kompetanearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*.

Boks 2.3 Om kompetansearbeidsplassar og kunnskapsintensive næringar

I NOU 2011: 3 baserer Kompetansearbeidspllassutvalet seg på Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) sin definisjon av ein kompetansearbeidsplass når dei diskuterer dei statistiske utviklingstrekkja på området. I utgreiinga til utvalet definerer NIBR ein kompetansearbeidsplass som ein arbeidsplass i ei kompetanseintensiv næring.¹ Kompetanseintensiteten blir på si side fastsett ut frå kor mange sysselsette i næringa som har UoH-utdanning. På denne måten skil NIBR og Kompetansearbeidspllassutvalet mellom kompetanseintensive næringar og mindre kompetanseintensive næringar, med utgangspunkt i om næringa er over eller under gjennomsnittleg kompetanseintensiv.

Kompetanse og kompetanseomgrepet isolert er sjølv sagt mykje meir enn berre formell, teoretisk kunnskap og universitets- og høgskuleutdanning (UoH). Alle næringar og sektorar er avhengig av høg kompetanse for å vere i stand til å vidareutvikle konkurransene og verdiskaping. Ved å berre sjå på dei sysselsette si UoH-utdanning, seier ein lite om annan formell og uformell kompetanse. Kompetansestatistikken i dette delkapitlet omfattar likevel berre UoH-utdanning, då annan kompetanse, særleg den uformelle, er særsklektig å måle statistisk.

¹ Onsager, K. mfl. (2010). *Kompetanseintensive næringar og tjenester – lokalisering og regional utvikling*. NIBR-rapport 2010:20.

nok ein noko større vekst i dei mindre kompetanseintensive næringane, noko ein ser av graf C i figur 2.12.

Graf B i figur 2.12 syner at veksten i talet på sysselsette i dei kompetanseintensive næringane har vore relativt balansert mellom dei ulike regiontypane. Vi kan òg sjå at det har vore ei viss utjamning dei siste åra i perioden.

Dette er likevel berre ein del av biletet, og reflekterer utviklinga i næringsstrukturen. Dei kompetanseintensive arbeidsplassane er overrepresenterte i tertiar næringane, det vil seie næringar som i prosent har hatt ein kraftig vekst i heile landet. Døme på slike næringar er finansiell tenesteyting, telekom og IKT, FoU, og andre informa-

sjons-, konsulent- og rådgjevingstenester. Det er i dei største arbeidsmarknadene desse næringane utgjer den største delen av sysselsetjinga (jf. graf C i figur 2.12).

Vi har tidlegare i kapitlet sett korleis befolkninga fordeler seg etter alder og varierer mellom regiontypane. Ei av hovudårsakene til at det er ei overvekt av unge vaksne i regionar med store senter, er at unge flyttar frå mindre til større stader for å ta utdanning, og at dei blir verande etter å ha fullført utdanninga fordi sjansen for å få relevant arbeid der er større. Så lenge kompetansearbeidsplassane utgjer ein mindre del av alle arbeidsplassane i mindre sentrale enn i meir sentrale område, samstundes som tendensen til å ta utdanning er mykje jamnare regionalt enn utdanningsnivået i regionane, må dei sentrale stroka måtte absorbere mange av dei ferdig utdanna.¹⁷ Dette kan igjen vere ein sjølvforsterkande prosess.¹⁸

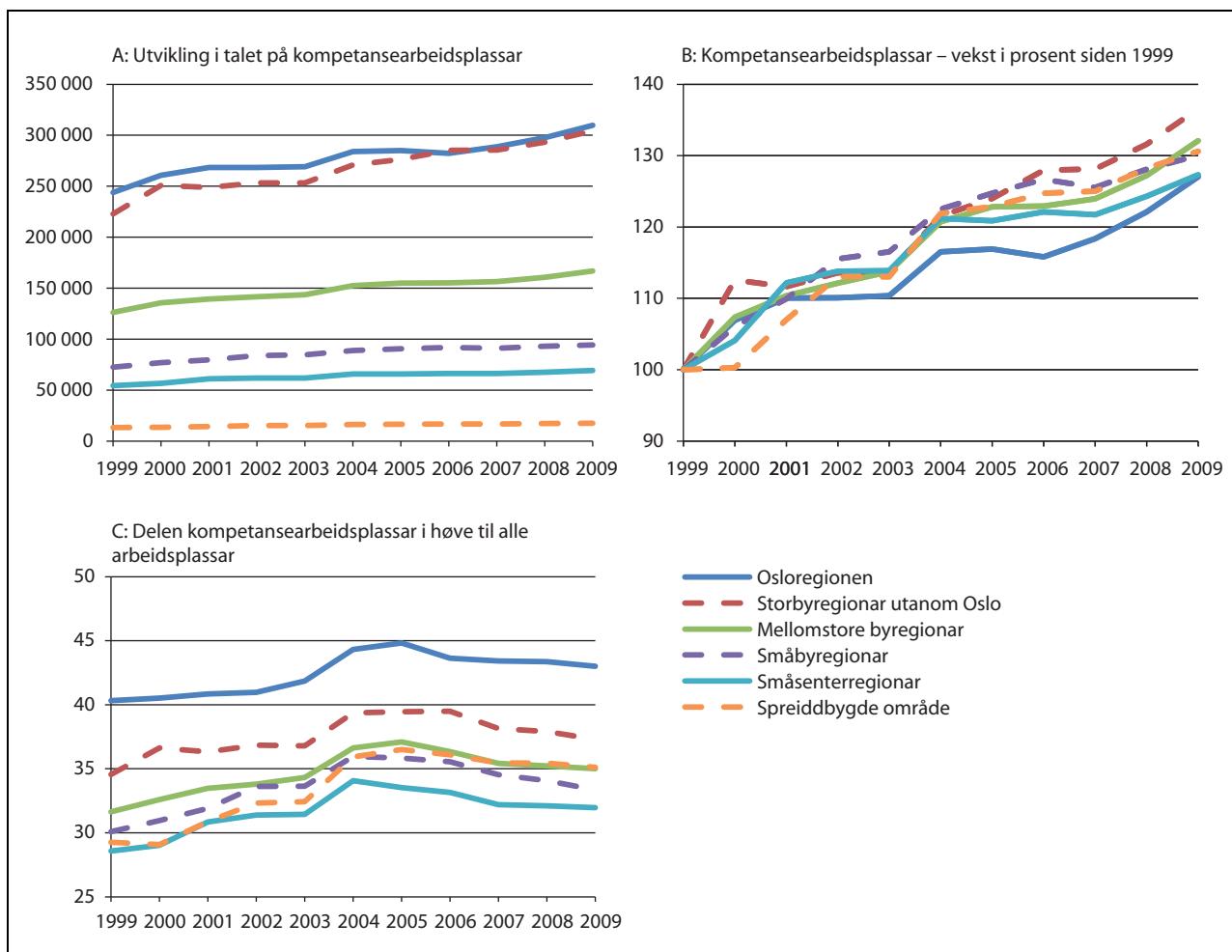
Dei menneskelege ressursane er godt nytta, men det er utfordringar somme stader i landet

Ovanfor har vi omtalt dei store og fundamentale omstillingstendensane i næringslivet dei siste tiåra. Kompetansearbeidspllassutvalet peikar på at desse prosessane i det store og heile har vore svært vellukka, men at ei bakside kan vere at ein i nokre tilfelle omstiller til arbeidspassivitet. Sjølv om Noreg, samanlikna med dei fleste landa i Europa, har ein svært høg grad av sysselsetjing, syner statistikken at vi finn monalege skilnader og internt i Noreg. Desse skilnadene er likevel i liten grad relatert til storleiken på arbeidsmarknaden. Tvert imot har sysselsetjingsgraden samla sett vore høgare i dei minste arbeidsmarknadene enn i dei største dei siste åra. Desse skilnadene er likevel moderate, og kan nok til dels forklara utgjer ein større del av befolkninga i dei største arbeidsmarknadene.

Kartet i figur 2.13 syner at det er på Vestlandet at ein finn dei største samanhengande områda med særleg høg sysselsetjing, medan sysselsetjinga er vesentleg lågare i einskilde geografiske lommer i Nord-Noreg, Austlandet og Sørlandet. Størsteparten av den tapte arbeidsinnsatsen er knytt til uføretrygding.

¹⁷ NOU 2011: 3, side 35.

¹⁸ Ein openberr og målbar konsekvens av regionale variasjonar i næringsstruktur, og i tilbodet av kompetansearbeidsplassar, kjem til uttrykk i form av regionale variasjonar i verdiskaping og økonomisk utvikling, anten ein måler dette ved indikatorar som BNP per sysselsett eller kontantløn etter arbeidsstad. Slike variasjonar blir mellom anna gjorde nærmere greie for i *Regionale utviklingstrekk 2011*.



Figur 2.12 Utviklingstrekk i fordeling og vekst i kompetanseat arbeidsplassar i ulike regiontypar¹ i perioden 1999–2009

¹ Merk at NIBR her skil mellom mellomstore byregionar og småbyregionar i staden for SMBY innanfor og utanfor verkeområdet. Sjå elles boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: NIBR.

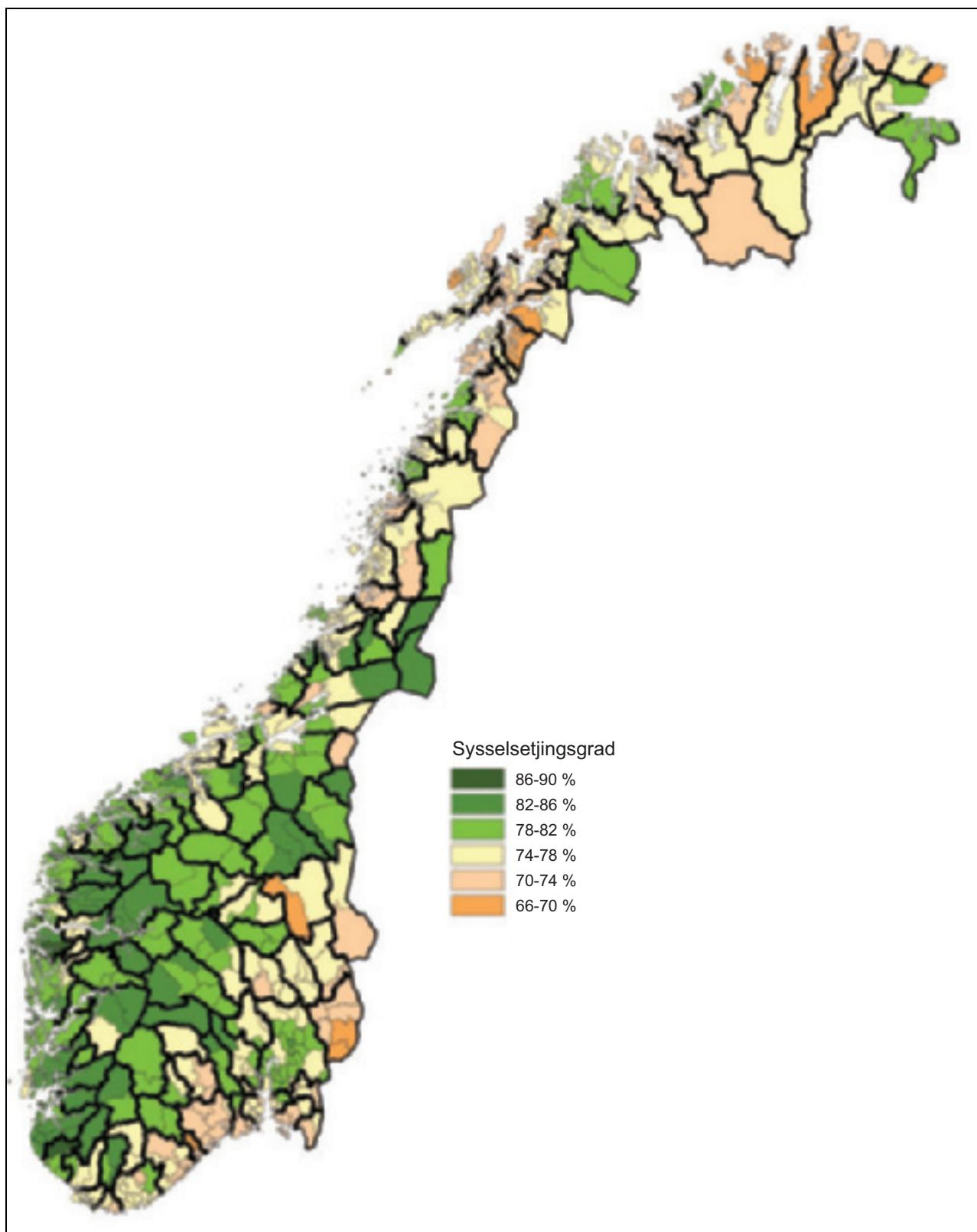
Figur 2.14 gjev ein litt annan illustrasjon av den regionale variasjonen i sysselsetjinga i 2011, nemleg sysselsetningsgraden i fylka i tillegg til spreiinga mellom kommunane i dei ulike fylka. Det er stor variasjon både mellom fylka og mellom kommunane i fylka. Eit fellestrekke er at ein i nær alle fylka finn kommunar i begge endar av sysselsetjingsskalaen.

Det er fleire moglege årsaker til at det er regionale skilnader i graden av sysselsetjing. Skilnadene kan til dømes kome av at det er reelle variasjonar i sjukdomsførekost og/eller forvaltningspraksis, ulik grad av sårbarheit, omstillingstakt og variasjonar i dei lokale arbeidsmarknadene, demografiske variasjonar og kulturelle smitteeffektar. Kompetanseat arbeidsplassutvalet taler om at vekst avlar vekst, men òg om at fråvær avlar fråvær. Ei anna årsak til at somme stader har utfordringar med mange personar utanfor arbeidslivet, kan

vere at det er ubalanse mellom kompetansen til den ledige, lokale arbeidstyrken og dei behova bedriftene i området har. I slike situasjonar kan det vere relativt stor arbeidsløyse samstundes som bedriftene rapporterer om problem med å rekruttere nok arbeidskraft.

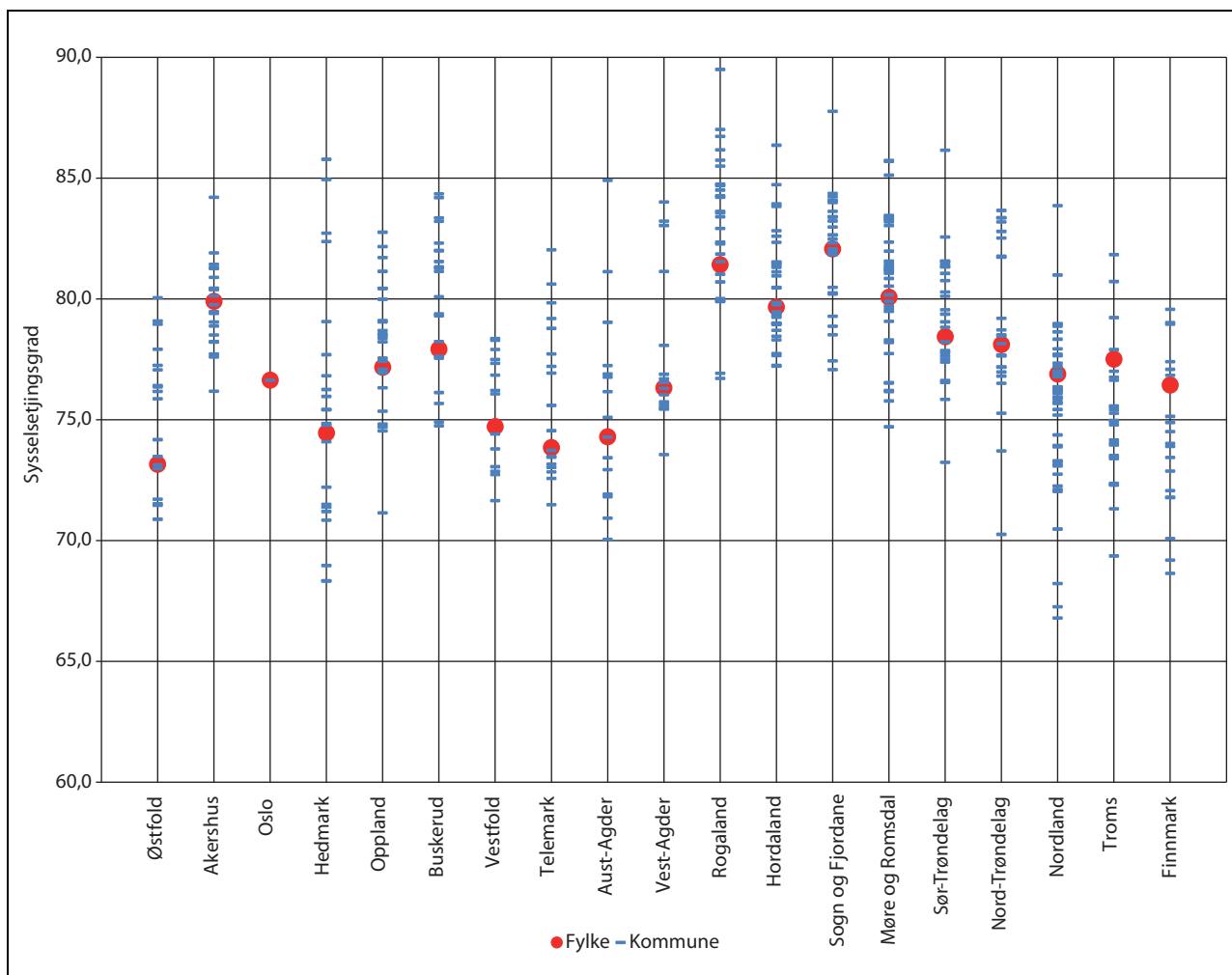
Det er regionale variasjonar i kva grad bedriftene klarer å rekruttere nok arbeidskraft

Nav har kvar vår dei siste ti åra gjennomført ei stor bedriftsundersøking, der eit representativt utval av bedriftene i landet mellom anna blir spurde om i kva grad dei har rekrutteringsproblem. Tala frå Nav syner at 12,5 prosent av bedriftene på landsbasis våren 2012 mislukkast med å rekruttere arbeidskraft, eller måtte tilsetje personar med lågare eller annan kompetanse enn dei søkte etter, jf. tabell 2.7. For om lag 80 prosent av



Figur 2.13 Sysselsetjingsgrad for befolkninga i alderen 20–66 år i norske kommunar og plassering i BA-regionar, 2011

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Kart utarbeidd av departementet.



Figur 2.14 Gjennomsnittleg sysselsetningsgrad og spreiing (kommunale variasjonar) i og mellom fylka, 2011

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

desse bedriftene var mangelen på kvalifisert arbeidskraft årsaka til rekrutteringsproblema.¹⁹ Dette er eit fellestrekks for bedrifter i heile landet og i dei fleste næringane. Tala frå Nav syner likevel at det er klare regionale skilnader når det gjeld i kva grad bedriftene melder om rekrutteringsproblem, men skilnadene mellom regiontypane er mindre enn mellom landsdelane. Det er på Vestlandet og i Nord-Noreg at bedriftene melder om størst rekrutteringsproblem. Slik har det vore i fleire år. Av einskildfylka hadde Finnmark dei største rekrutteringsproblema våren 2012.

Som nemnt i avsnitt 2.2.2 er det i åra framover òg grunn til å vente at demografiske trendar kan

påverke føresetnadene for rekruttering av arbeidskraft. Vi har sett korleis alderssamansetna den varierer mellom dei ulike regiontypane i landet, jf. figur 2.7. Ein konsekvens av at dei mindre sentrale områda har ein større del av befolkninga over arbeidsfør alder, er at forsørgingsbøra generelt er større i desse områda. Figur 2.15 under syner utviklinga i forsørgingsbøra i ulike regiontypar frå 1981 og fram til i dag, i tillegg til prognosene for utviklinga fram til 2040. Vi ser at hovudtrenden er lik i alle områda: Små barnekull i mellomkrigstida har resultert i at talet på eldre, samanlikna med resten av befolkninga, kontinuerleg har gått ned frå byrjinga av 1990-åra og fram til i dag. Men etter kvart som dei store barnekulla som følgde i kjølvatnet av den andre verdkriga blir pensjonistar, vil eldredelen stige markert i alle delar av landet i åra framover. Endringane vil likevel bli

¹⁹ Bedriftsundersøkinga seier ikkje noko om årsaka til rekrutteringsproblema for dei 20 siste prosentane, då undersøkinga er retta mot nettopp mangelen på kvalifisert arbeidskraft.

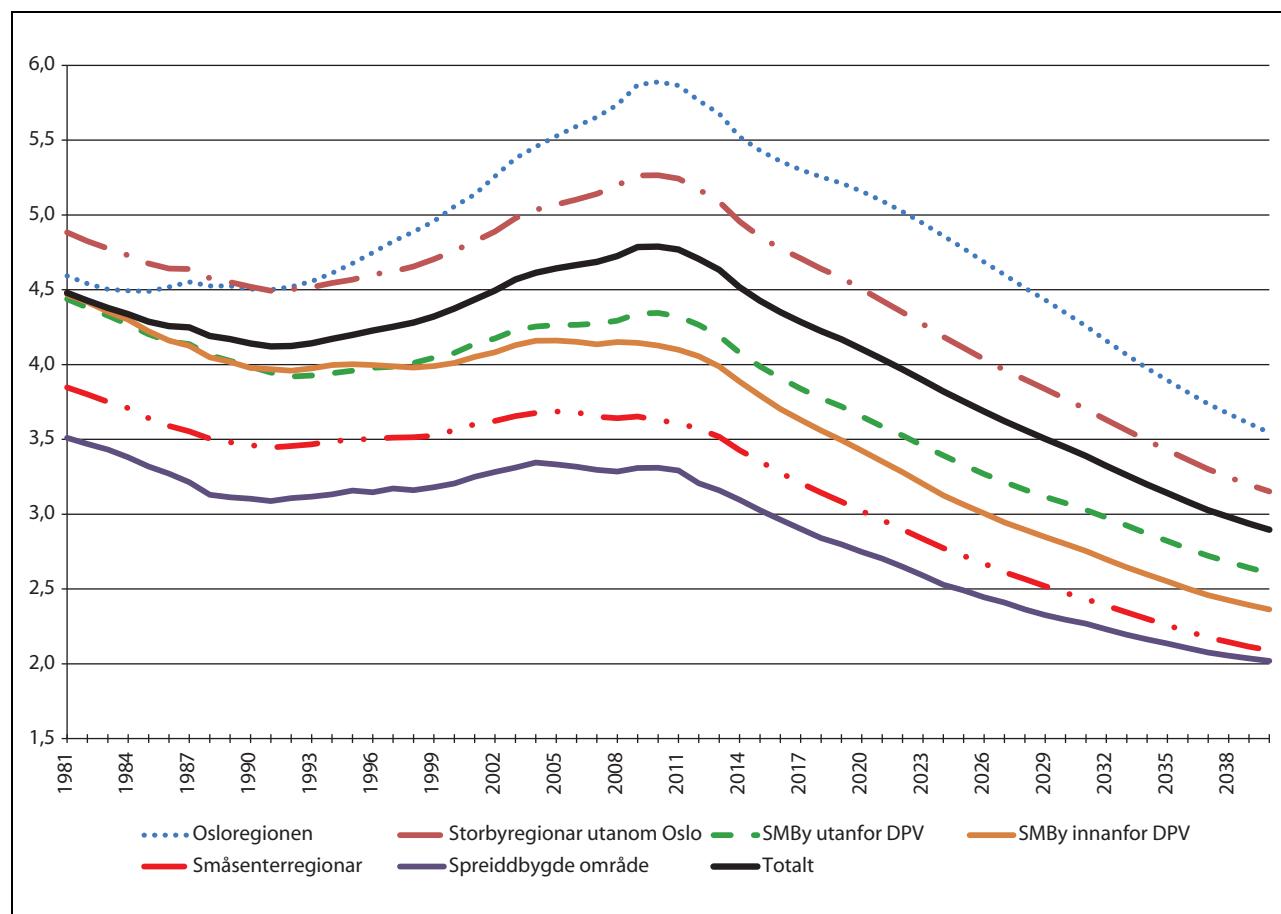
Tabell 2.7 Bedrifter, fordelt på landsdelar og ulike regiontypar,¹ som våren 2012 har mislukkast med å rekruttere arbeidskraft, eller som har mått tilsetje personar med lågare eller annan kompetanse enn dei sökte etter. Tal i prosent²

	Storby-regionar	SMBy utanfor DPV	SMBy innanför DPV	Småsenter-regionar	Spreidd-bygde område	Totalt
Osloregionen	11,7					11,7
Aust-Viken utanom Oslo	10,8	8,1				9,6
Innlandet		9,4	8,5	12,9	7,7	10,1
Vest-Viken	8,2	8,6	18,4	6,1	16,0	9,1
Sørlandet	7,2	10,2	19,6	15,7	20,4	10,7
Vestlandet	15,0	15,9	14,1	14,0	11,3	14,8
Trøndelag	11,7		10,0	13,1	18,9	11,8
Nord-Noreg	16,0		17,2	18,8	16,6	17,5
Totalt	11,8	10,6	14,4	14,8	15,5	12,5

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

² Tabellen er sett saman av Nav med utgangspunkt i bedriftsundersøkinga for 2012 på bestilling frå departementet. Merk at utvallet av bedrifter i undersøkinga i utgangspunktet ikkje er trekt med tanke på å vere representativt for desse regiontypane. Ein-skildtala i tabellen må difor tolkast med varsemd.

Kjelde: Nav (2012). *Bedriftsundersøkinga 2012*.



Figur 2.15 Forsørgingsbøra i ulike regiontypar¹ i perioden 1981–2040. Talet på personar i alderen 20–66 år i høve til talet på personar i alderen 67 år eller meir

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

størst i dei meir sentrale delane av landet, som i dag har den yngste befolkninga.

I 1981 var det på landsbasis om lag 4,5 personar i arbeidsfør alder per person i pensjonsalder. Fram til 2040 er det venta at det tilsvarande talet vil falle til 2,9, men det vil variere frå om lag 3,5 personar i Osloregionen til om lag 2 personar i dei spreiddbygde områda. Dette fører med seg utfordringar som mellom anna må løysast i distrikts- og regionalpolitikken. Nøkkelen er å sikre riktig kompetanse i alle delar av landet.

2.3 Er dei klassiske distriktsproblema framleis aktuelle?

Tidlegare i kapitlet har vi sett at Noreg er annleislandet i randsona av Europa. Landet er spreiddbygd, avstandane er store og tilgjengen er avgrensa. Samstundes er arbeidsløysa låg, medan sysselsetjinga, kjøpekrafta og folkeveksten er svært stor. Dessutan er dei regionale skilnadene små i europeisk samanheng når vi samanliknar fylke og landsdelar.

Det har lenge vore tverrpolitisk semje om at det å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret er særstakt viktig, fordi spreidd busetnad er ein sentral del av den norske eigenarten. Tunge demografiske trendar, med netto utflytting og nedgang i fødselstala i distrikta, har gjort dette til ei stor utfordring dei siste tiåra. Mykje av utfordringa har bakgrunn i endringar i næringsutvikling, med sterke strukturendringar i primærnæringane og etter kvart industrien.

Utviklinga dei seinare åra har likevel vore betre enn på svært lenge. Kommunane i dei minste arbeidsmarknadene i landet har no samla sett hatt ein auke i folketalet fleire år på rad. Sist det

skjedde, var på slutten av 1970-talet og byrjinga av 1980-talet. Og ikkje nok med det: I perioden Statistisk sentralbyrå har tal på kommunenivå, har det ikkje nokon gong vore fleire kommunar med auke i folketalet enn i dei siste tre åra (korrigert for talet på kommunar som har eksistert – frå 744 i 1951 til 428 i dag). Hovudårsaka til dette er stor innflytting frå utlandet til alle delar av landet. I mange kommunar er utfordringa no å sikre rekrutteringa til næringslivet og offentleg sektor, og å sikre inkludering av tilflyttarane, til dømes gjennom å skaffe attraktive bustader.

Likevel er det framleis område som ikkje har vekst. Dette er særleg område som i liten grad er kopla til veksten i til dømes olje- og gassindustrien og havbruksnæringa. Det er ikkje eit eintydig geografisk mønster her, men det er særleg i delar av Nord-Noreg, i indre fjordstrok og i innlandet i Sør-Noreg ein finn kommunar med lite eksportverksamhet og med nedgang i folketalet. Mange av desse områda har i tillegg ei aldrande befolkning og/eller mange i arbeidsfør alder som har hamna utanfor arbeidsmarknaden. Vi har sett at Statistisk sentralbyrå ventar at det i 2040 framleis vil vere klart fleire i arbeidsfør alder per pensionist i dei større arbeidsmarknadene enn i dei mindre. Dette kan på sikt gje store utfordringar med å oppretthalda busetnaden og dermed føre til uttynning av alt små og sårbare miljø. Kommunane blir difor avhengige av tilflytting for å sikre arbeidskraft til både privat og offentleg sektor.

Dei klassiske distriktsproblema med fråflytting og mangel på arbeidsplassar er framleis aktuelle, men på klart færre stader enn for berre nokre år sidan. Ulike utfordringar i ulike distriktsområde gjer det endå meir naudsynt med ein differensiert politikk for å møte utfordringar og fortrinn i distriktsområda.

Her! ropar fossen og syd
blind og allmektig
millom bergi,
her kan alt skje!

Olav H. Hauge
Utdrag av «I elvedjuvet» frå *Dikt i samling*.
7. utg. Samlaget, 2000.



Figur 3.1

3 Attraktive lokalsamfunn

Regjeringa ser på attraktive lokalsamfunn og lokal utviklingskraft som sentrale føresetnader for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål. Attraktive lokalsamfunn, kommunar og regionar er naudsynt for å nå måla om busetjing og verdiskaping.

Det er folk som skaper attraktive lokalsamfunn. Dei menneskelege ressursane er dei viktigaste for å utvikle lokalsamfunn, rekruttere og halde på arbeidstakarar, verksemder og befolkning. Alle kommunar får nye innbyggjarar, og i stadig fleire kommunar har tilflyttinga ført til folketalsvekst dei seinare åra. I eit attraktivt lokalsamfunn finn både tilflyttarar og fastbuande seg til rette og ynskjer å bli verande.

Lokalt engasjement og eldsjeler kan utgjere ein viktig skilnad. Samspelet mellom eldsjeler, frivillig sektor, næringslivet og kommunen er viktig i det lokale samfunnsutviklingsarbeidet. Lokalt utviklingsarbeid handlar i stor grad om å stimulere og støtte opp om lokal utviklingskultur.

Både den politiske og administrative leininga i kommunen må ta ansvar for utviklingsarbeidet. Den nasjonale politikken for lokal samfunnsutvikling skal sikre at kommunane har kapasitet og kompetanse til å leie utviklinga og stimulere til engasjement og kreativitet gjennom å tilføre ressursar til utviklingsarbeidet.

Innvandring og vekst i folketalet i fleire kommunar gjer at tilgangen til bustader og inkludering av tilflyttarar blir ein viktigare del av samfunnsutviklingsarbeidet. Dette blir også viktig i arbeidet for rekruttering av arbeidskraft og kompetanse.

Det er brei politisk semje om at kommunane skal tilby likeverdige tenester. Kombinasjonen av generalistkommunesystemet, ein stor communal sektor, ein finmaska kommunestruktur og eit utjamnande inntektssystem, har gjort at kommunsektronen i avgjerande grad er med på å halde oppe busetnadsmønsteret i landet.

Regjeringa vil

- styrkje kapasitet og kompetanse i kommunane for å ta vare på eldsjeler og lokalt engasjement i det lokale samfunnsutviklingsarbeidet

- styrkje det langsigchte arbeidet med lokal samfunns- og næringsutvikling gjennom å stimulere til meir samarbeid mellom regionale og lokale aktørar
- framleis prioritere kommuneøkonomien og føre vidare dei regionalpolitiske ordningane i det kommunale inntektssystemet

3.1 Lokaldemokrati og attraktivitet er sentralt for utviklingsarbeidet i lokalsamfunna

3.1.1 Lokalt arbeid er naudsynt

Kapittel 2 syner at dei distrikts- og regionalpolitiske utfordringane på fleire måtar er annleis no enn før. Mange stader går det betre enn på fleire tiår. Trass i få menneske og store avstandar har vi høg grad av sysselsetjing og god kjøpekraft. Likevel er det område som framleis har nedgang i folketalet. Tradisjonelt har det regionalpolitiske ordskiftet vore knytt til fråflytting frå Distrikts-Noreg. No er det flyttingar i tidlegare tiår, saman med alderssamansetnaden, som oftast er årsak til uttynninga. Kommunane i dei mest perifere områda i landet har samla sett hatt ein auke i folketalet i fleire år på rad. I hovudsak kjem dette av tilflytting frå utlandet. Mange distriktskommunar har problem med å sikre rekrutteringa til næringslivet og til offentleg sektor, og med å skaffe bustader til dei som kjem flyttande.

Det er i område med små arbeidsmarknader og få sysselsette i vekstnæringane vi i hovudsak finn att distriktsproblema, det vil seie i delar av Nord-Noreg, i indre fjordstrokk og i innlandet i Sør-Noreg. I mange av desse områda er det i tillegg ei aldrande befolkning og/eller mange i arbeidsfør alder som har hamna utanfor arbeidsmarknaden.

Distrikta har mange som flyttar ut, og mange som flyttar inn. Å inkludere fleire av dei som kjem for å arbeide, anten dei kjem frå utlandet eller ikkje, er ei kjelde til vekst i folketalet.

Kva som gjer at folk vel å flytte til og bli buande ein plass, er i stor grad subjektivt. Folk skal kunne busetje seg ut frå kva verdiar dei har, og ut frå kva forventningar dei har til «det gode

liv». Jo større sentra og byområda er, desto større er variasjonsbreidda i arbeid, fritid og tenester. Andre stader kan ha lettare tilgang til natur eller tilbod om rimelege og store tomter. Hovudutfordringa for styresmaktene på alle nivå er å medverke til at kommunar og samanhengande bu- og arbeidsmarknadsområde har dei naudsynte føresetnadene for busetjing. Somme føresetnader er grunnleggjande: Tilgang på arbeid, gode tenester, kultur- og fritidstilbod, tilfredsstillande infrastruktur og eit inkluderande og ope samfunn er viktige trekk i attraktive lokalsamfunn. Innsatsen for næringsutvikling og attraktive lokalsamfunn er difor like viktig som før.

3.1.2 Eldsjeler og utviklingskultur må dyrkast fram

Det er folk som skaper attraktive stader. Engasjerte innbyggjarar og eldsjeler kan utgjere ein viktig forskjell i utviklinga av lokalsamfunnet. Eldsjeler finst både i næringslivet, i frivillig sektor og i lokalpolitikken, og det kan vere både tilsette i kommunen og innbyggjarar flest. Ein nasjonal og lokal politikk for lokal samfunnsutvikling må stimulere og treffe desse menneska og sikre at dei har rammevilkår som utløyser engasementet i handling og gjennomføringskraft. Eldsjeler er endringsagentar, på same måte som entreprenørar er viktige for innovasjon og utvikling i næringslivet.

At folk får tillit og rom til å utforme og setje i verk idear, har positive ringverknader. I lokalsamfunn som har lukkast med samfunnsutviklinga, finn vi ein lokal utviklingskultur som gjennomsyrar haldningane i både offentleg, privat og frivillig sektor. Det er viktig å ta vare på eldsjelene.

3.1.3 Frivillig sektor er ein ressurs

Frivillig sektor er viktig for demokratiet, for tilbodet til innbyggjarane og som samfunnsutviklar.¹ For mange norske kommunar er frivillig innsats avgjerande for kommunale aktivitetar. Det blir skapt mange verdiar på grunnlag av frivillig innsats, verdiar som ikkje blir fanga opp i nasjonalprodukt eller rekneskap, og som har ein tendens til å bli oversett i det offentlege ordskiftet. Gode lokalsamfunn og nærmiljø er tufta på eit godt samspel mellom kommunane og frivillige organisasjonar. Dugnader er drivkrafta bak frivillig innsats. Frivillige organisasjonar skaper arenaer for sam-

Boks 3.1 Smådriftsfordelar i suksessrike distriktskommunar

Ein studie gjennomført av Telemarksforsking kartlegg fellestrekk ved dei distriktskommunane i mindre sentrale arbeidsmarknadsregionar som har hatt den beste utviklinga dei siste ti åra. Studien er basert på statistiske data, ei nettverksanalyse, ei undersøking av organisasjonskultur og fokusintervju i 15 distriktskommunar. Føremålet med studien var å undersøke kva som gjer at nokre kommunar lukkast betre enn andre når det gjeld næringsutvikling og busetjing.

Svara studien gjev er samansette og handlar om lokale tilhøve – og til ein viss grad slump. Fleire funn frå studien peikar mot eigenskapar ved utviklingskulturen og omstillingsevnna på staden. Dei sentrale aktørane i kommunane må ta vare på dei sjanske som byr seg, og eldsjeler og innovatørar må få tilstrekkeleg handlingsrom, både i offentleg sektor, i det private næringslivet og i sivilsamfunnet.

Samstundes er evna til å lukkast avhengig av einskildpersonar og kvaliteten på samhandlinga mellom kommunal, privat og frivillig sektor. Ein fleksibel og ikkje for byråkratisk kommune eller organisasjon, der samhandling med andre aktørar er sentralt, har større sjanse for å lukkast.

I sum viser studien at det er naudsynt å

- ha ein utviklingskultur der ein er merksam på potensial og nyttar dei sjanske både positive og negative endringar skaper
- nytte smådriftsfordelane ved å la det vere kort veg mellom dei som kjem med ideane, og dei som bestemmer
- ta vare på eldsjelene i kommunen

Kjelde: Telemarksforsking (2012). *Suksessrike distriktskommunar – ein studie av kjenneteikn ved 15 norske distriktskommunar*. TF-notat nr. 303.

Dei 15 kommunane i studien er Meløy, Træna, Vikna, Frøya, Hitra, Sandøy, Austevoll, Bykle, Sirdal, Lyngdal, Evje og Hornnes, Seljord, Flå, Gol og Hemsedal.

hald i nærmiljøet. Deltaking i frivillige lag og organisasjonar gjev erfaringar som byggjer demokrati og skaper likeverdige borgarar.

Kommunen må evne å vere ein arenabyggjar og samarbeidspartner for frivillig sektor, næringslivet og innbyggjarane. Kommunen må vere open for

¹ St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*.

ulike samarbeidsløysingar som kan utvikle lokal-samfunnet, og arbeide medviten og utoverretta mot alle aktuelle aktørar lokalt. Partnarskapen kan skape nye løysingar og gje resultat som det ikkje ville vore mogleg å oppnå utan samarbeid.

Det kan verke som om kommunesektoren har eit uutnytta potensial for å arbeide meir utoverretta og strategisk overfor frivillig sektor.

Kommunane kan gje økonomisk støtte i form av tilskot eller betaling for tenester. Det er viktig at kommunane held fram med å stille lokale eller anlegg til disposisjon for lokalt foreningsliv, idretts- og kulturaktivitetar, og i den grad det er hensiktmessig involverer frivillig sektor i arbeidet med kommunale planar eller ulike partnarskapsprosjekt.

3.1.4 Eit levande lokaldemokrati

Eit levande og desentralisert demokrati der mange deltek er grunnleggjande for å kunne møte utfordringane i samfunnet på ein god måte. Noreg var eit føregangsland når det gjaldt å desentralisere makt då Stortinget innførte formannskapslovene i 1837. Verdien av å ha direkte folkevalde politikarar ligg i at folket kan stille dei til ansvar ved neste val. Dersom systemet over tid skal ha legitimitet, er det avgjerande at folk deltek i demokratiet. Eit godt grunnlag for eit levande folkestyre er nærliek, likeverd og korte avstandar mellom dei som gjer vedtak, og dei som vedtaka gjeld. Dette byggjer tillit og sosial kapital og er med på å skape trygge og levande lokalsamfunn. Sterke og gode nærmiljø blir skapte av det lokale engasjementet. Det lokale folkestyret er viktig fordi det både gjer det mogleg for fleire, og lettare for alle, å engasjere seg og å delta i politiske prosesser. Når fleire er involverte før avgjerdene blir tekne, blir tilliten til vedtaka og til demokratiet styrkt, og fleire føler eigarskap til samfunnsutviklinga. Prinsippet om subsidiaritet tilseier at lokale avgjelder også er det mest effektive.

Med kommunar og fylkeskommunar som ramme gjev lokaldemokratiet innbyggjarane høve til å delta og engasjere seg i det offentlege livet. Kommunen syter for gode retta mot fellesskap og individ og er med på å ta vare på den lokale felleskapen sine interesser mot omverda. Lokalkunnskap bidreg til godt tilpassa løysingar og effektiv tenesteproduksjon.

Regjeringa meiner at velfungerande, trygge og identitetsskapande lokalsamfunn med eit reelt folkestyre er avgjerande for attraktive lokalsamfunn og eit godt velferdssamfunn.

3.1.5 Kommunane har ei leiarrolle i samfunnsutviklingsarbeidet

Kommunane har ansvar for tenestetilbod, forvalningsoppgåver og samfunns- og næringsutvikling. For å møte endringar og utfordringar må kommunane ta ei aktiv leiarrolle. Sjølv om lokal samfunnsutvikling ikkje er ei lovpålagnad oppgåve, meiner departementet at kommunaleiinga må leggje vekt på arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Lokalt utviklingsarbeid handlar mykje om planlegging, mobilisering, motivering og brei forankring. Både den politiske og den administrative leiinga må engasjere seg og setje av kapasitet til å drive utviklingsarbeid.

Ein kommune som tek ei leiarrolle i samfunnsutviklinga, legg til rette for at eldsjeler får høve til å skape og gjennomføre utviklingstiltak. Utviklingskommunar evnar å etablere kontakt med frivillige lag og organisasjonsliv, einskildpersonar og verksamder. Det kan handle om å skape møtearenaer og å opprette og halde ved like partnarskap og avtalar. Det kan også handle om å gjennomføre politiske prosesser og setje i verk tiltak som støttar opp om innsatsen til eldsjelene. Slik kan kommunen gjere folk, nettverk og organisasjoner betre, og dermed utvikle større individuell og kollektiv kapasitet til å gjennomføre utviklingstiltak. Ei langsiktig positiv utvikling føreset at kommunen er i stand til å evaluere, lære og endre arbeidsform når dette viser seg naudsynt eller føremålstenleg. Samstundes er små fagmiljø, som er avhengige av eldsjeler, sårbarer. Rekruttering av kompetanse er ein kritisk faktor i kommunane.

Kommunar som er gode til å utvikle lokalsamfunnet har auge for kva potensial som finst både i og utanfor lokalsamfunnet. For dei er vegen kort frå idear, mål og intensjonar til avgjærder og handling. I det daglege er det viktig at kommunen har ei open og positiv haldning til ulike initiativ og tiltak. Gjennomføring krev god organisering.

Plan- og bygningslova er ein viktig reiskap for å leie utviklinga i den retninga ein ynskjer. Program og tiltak som skal styrke den lokale samfunnsutviklinga, må vere heilsakaplege og setjast i verk på tvers av sektorar og politikkområde. Alle kommunar skal utarbeide ein kommuneplan med ein eigen samfunnsdel. Denne planen skal konkretisere måla og visjonane for utviklinga i kommunen. Arealplanlegginga skal byggje på samfunnsdelen. Kommunedelplanar og sektorplanar skal vere forankra i samfunnsdelen. Samfunnsdelen skal også gje retningslinjer for verksemda i sektorane. Ein godt forankra samfunnsdel kan gje trygge og langsiktige linjer i kommuneplanlegginga.

3.1.6 Kommunen si rolle som næringsutviklar

Førstelinje for tenester til det lokale næringslivet

Gjennom nærliken til innbyggjarane og næringslivet har kommunane lokalkunnskap som gjev gode føresetnader for å vere ein viktig aktør i det lokale nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet. Kommunane fungerer som ei førstelinje for det lokale næringslivet, ved at det er dei som først møter verksemder og gründerar. For å kunne utføre denne oppgåva må kommunane ha god tilvisingskompetanse, og arbeide systematisk med gründerar. Det vil seie at dei veit kven som har ansvaret for kva, og kan gje den einskilde næringsutøvaren effektiv rettleiing. God dialog og godt samarbeid med Innovasjon Noreg, fylkeskommunane og fylkesmennene er naudsynt.

Ein god førstelinjetenste blir òg lagd vekt på i rapporten frå Gründerrådet (jf. kap. 6.3.5). Gründerrådet ynskjer mellom anna lettare tilgjengeleg informasjon til dei som skal etablere verksemder, betre samarbeid i verkemiddelapparatet og klarare melding frå offentlege aktørar om mogleg støtte.

Kommunale og regionale næringsfond

Målet med dei kommunale og regionale næringsfonda er at dei skal medverke til å utvikle og leggje til rette for lokalt næringsliv og lokalsamfunn. Kommunane kan med fonda gje støtte til bedrifter innanfor reglane for bagatellmessig støtte og gruppeunntaka. Næringsfonda er eit verkemiddel med rom for å forme innsatsen i tråd med lokale utfordringar og behov.

Rambøll konkluderer med at næringsfondsmidlane særleg har medverka til å styrke, sikre eller etablere arbeidsplassar og til å styrke eller ta vare på overlevingsevna til lokale verksemder og entreprenørar – ofte i form av å utvikle vidare etablerte verksemder.² Midlane har hatt særleg verdi for små og mindre sentrale kommunar der sysselsetjinga er konsentrert i industri-, forretnings- eller besøksnæringa. Fonda har òg særleg verdi for å styrke kommunane og regionråda i rolla som pådrivar for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Evalueringa stadfestar at kommunane har ei viktig rolle i å utvikle arbeidsplassar og attraktive lokalsamfunn.

Evalueringa konkluderer med at ikkje er grunnlag for å hevde at éi organisering av arbeidet

med lokal nærings- og samfunnsutvikling gjev meir effekt enn ei anna. Dette er i tråd med funn frå fleire andre studiar, tildømes evalueringa av langtidseffektar av omstillingssarbeid.³ Vidare viser evalueringa at kommunane kan bli betre til å vise næringsaktørane til dei rette statlege tilskotsforvaltarane. Kommunane kan òg bli betre på å rettleie i utvikling av forretningsplanar og på andre fagfelt som er relevante for entreprenørskap.

Tydeleg ansvarsdeling og samarbeid i bruken av kommunale og regionale næringsfond

Det trengst ei tydeleg ansvarsdeling mellom aktørane i verkemiddelapparatet for å oppnå gode resultat av bruken av kommunale og regionale næringsfond. Evalueringa av næringsfonda trekker fram at ei klarare ansvarsdeling er viktig for å sikre ei god ressursutnytting. Eit godt samarbeid er vel så viktig som innsatsen til kvar enkelt aktør. Mottakarane opplever førstelinjetenesta som betre der det er eit nærrare samarbeid på forvaltningssida. Med andre ord handlar dette òg om å sikre kvalitet i handsaminga av økonomiske midlar og innsats for lokal og regionale utvikling i alle ledd (kommune, fylkeskommune og Innovasjon Noreg).

Resultata av fondsbruken er best der det er inngått samarbeidsavtalar mellom til dømes kommunen og Innovasjon Noreg. Avtalar mellom Innovasjon Noreg, fylkeskommunane, regionråd og kommunar medverkar til å klargjere rollene til dei ulike aktørane og ansvarsdelinga mellom dei. Departementet meiner slike avtalar kan klargjere korleis dei ulike aktørane best kan påverke og utløyse utviklingspotensialet. Å avklare roller og etablere samarbeidsrutinar er viktig både i det interne lokale utviklingsarbeidet, og for «éi-dør-inn»-konseptet sett frå brukaren. Det vil gjere det enklare for brukaren å orientere seg i verkemiddelapparatet. Innhaldet i samarbeidsavtalane kan variere, og eit døme er gitt i boks 3.2.

3.1.7 Styrking av kapasitet og kompetanse for lokalt utviklingsarbeid

Prosjektmidlar til lokalt samfunnsutviklingsarbeid

Departementet har ei fireårig bulystsatsing (2010–2013) som skal støtte opp om lokale, regionale og nasjonale utviklingsprosjekt som fremjar bulyst. Prosjekta varierer både i innhald og i korleis dei er innretta. Fylkeskommunane har i til-

² Rambøll (2012). Sammendragsrapport. Evaluering av kommunale og regionale næringsfond.

³ Sand, R. mfl. (2010). Langtidseffekter av omstilingsprogram. Trøndelag Forskning og Utvikling 2010:1.

Boks 3.2 Døme på innhald i ein samarbeidsavtale

Frå kommunen si side:

- setje av ressursar og peike ut ein konktaktperson, noko som sikrar ei føreseeileg og tilgjengeleg teneste for næringsliv og etablerarar
- gje relevant informasjon til dei som tek kontakt, og ha oversikt over naudsynte skjema
- hjelpe folk og verksemder til rett instans (tilvisingskompetanse) og delta på felles møteplassar i regi av Innovasjon Noreg eller fylkeskommunen

Frå fylkeskommunen si side:

- vere ein aktiv part og ta på seg rolla som pådrivar overfor kommunar og regionråd
- gje informasjon til kommunar og regionråd
- vere samtalepartnar og medverke til samhandling mellom kommunar
- delta på, eller arrangere møteplassar for kommunar og regionråd
- medverke finansielt til tiltak som legg til rette for næringsutvikling
- tilby kompetansehevande tiltak for tilsette i kommunar og regionråd
- ha ei koordinerande rolle og følgje opp brukarar på fagområda stadutvikling, tilrettelegging for næringsutvikling med vidare

Frå Innovasjon Noreg si side:

- gje informasjon om verkemiddel til både kommunar og regionråd
- tilby kommunar og regionråd kompetansehevande tiltak og opplæringstiltak
- arrangere møteplassar, koordinere verkemiddel til verksemder og følgje opp kundar

legg prosjektmidlar til å støtte utviklingsprosjekt i eige fylke.

Konkrete prosjekt utløyser lokalt engasjement, noko det er mykje av, og som er naudsynt for å utvikle attraktive lokalsamfunn. Både kommunar, fylkeskommunar, fylkesmannen og departement støttar gode prosjekt. Gjennom Bulyst har fylkeskommunane og departementet støttat prosjekt retta mot meir tilflytting, integrering og stadutvikling og prosjekt retta mot ungdom. Det er eit mål å sikre eit best mogleg resultat med midlane

som blir gjevne til lokal samfunnsutvikling. Tildeling av prosjektmidlar til lokalt samfunnsutviklingsarbeid kan stimulere til engasjement og iverksetjing av gode idear frå eldsjeler og kommunar. Utfordringa er at prosjekta kan bli for kortsiktige, at gjennomføringa blir personavhengig, og at lærdom frå prosjektet ikkje blir vidareforedla i kommunane. Slike lokale utviklingsprosjekt er avhengige av god forankring, særleg i kommuneleiinga, men òg i kommunen sitt langsiktige planverk.

Fylkeskommunen rettleier kommunane i samfunnsutviklingsarbeidet

Med ei ny plan- og bygningslov er fylkeskommunane si rolle som rettleiar og samordnar for kommuneplanlegging styrkt. Særleg dei mindre kommunane er avhengige av at fylkeskommunane har kompetanse og er pådrivarar for utviklingsarbeidet i kommunane.

For å styrke kapasiteten og kompetansen i kommunane, og for å styrke samordning av program og tiltak, etablerte departementet i 2009 satsinga Lokal samfunnsutvikling i kommunane (LUK). Satsinga skal styrke rolla til fylkeskommunane som aktiv rådgjevar og samarbeidspart for kommunar med utviklingsbehov.

Gjennom LUK-satsinga blir utviklingskompetansen til kommunane styrkt gjennom kurs og vidareutdanning. Kompetansen blir utvikla i samarbeid med høgskular, universitet og andre aktørar knytte til gjennomføring av konkrete tiltak i kommunane. Som ein del av dette utviklar mange fylkeskommunar og kommunar arbeidet med planstrategi og samfunnsdelen i kommuneplanen. Dette er viktige verktøy for å utvikle attraktive regionar og kommunar.

Dei fylkeskommunane som får til ei god samhandling, og organiserer verksemda etter det, er dei som i størst grad lukkast i arbeidet.⁴ Det er difor viktig at fylkeskommunane utviklar varige arbeidsformer og klart definerte arenaer for samhandling internt i fylkeskommunen og i samarbeidet mellom kommunar, fylkeskommunen, fylkesmannen og andre regionale utviklingsaktørar. Så langt syner evalueringa at LUK i mange tilfelle har medverka til å styrke samhandlinga mellom fylkeskommunane og kommunane.

⁴ Berge, O. K., mfl. (2011). *Styring og engasjement. Følgjeevaluering av lokal samfunnsutvikling i kommunane (LUK), statusrapport*. TF-rapport nr. 286/2011.

Distriktsenteret formidlar kunnskap om lokal samfunnsutvikling

Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktscenteret) blei etablert i 2008. Distriktsenteret skal medverke til å koordinere og målrette utviklingsinnsats gjennom samarbeid, nettverksbygging og arenaer for å dele kunnskap og spreie erfaringar på tvers av kommunar og fylke. Distriktscenteret har ulike roller. Den mest sentrale rolla består i å samle inn og formidle kunnskap. Senteret skal også rettleie kommunar, lag, foreiningar og eldsjeler. Gjennom å samle inn kunnskap gjer Distriktscenteret det lettare for aktørane å dele erfaringar og lære av kvarandre.

Distriktscenteret har ei særleg viktig oppgåve i å støtte opp om og gje gode råd til kommunane. Nettstaden til Distriktscenteret er den primære formidlingskanalen. Senteret formidlar også kunnskap gjennom føredrag og rådgjeving, og er aktiv på sentrale møteplassar som til dømes Dyrøyseminaret og Vestlandsk vidsyn.

Distriktscenteret gjev i tillegg brukarane gode døme på prosjekt som har lukkast. Distriktsenteret blir stadig betre kjent og meir nytta av brukarane. Brukarundersøkinga frå hausten 2011 synte at brukarane er godt nøgde med den rådgjevinga dei har fått, kompetansen til dei tilsette og servisen Distriktscenteret yter.

Tiltak for auka utviklingskapasitet i mindre distriktskommunar

Sjølv om kompetansen og kapasiteten i lokalt samfunnsutviklingsarbeid er styrkt dei seinare åra, mellom anna gjennom arbeidet til fylkeskommunane, LUK-programmet og Distriktscenteret, er det framleis distriktskommunar som på grunn av manglende kapasitet ikkje set lokalt utviklingsarbeid på dagsordenen.

For å nytte potensialet som ligg i godt utviklingsarbeid i desse kommunane, opprettar departementet eit målretta utviklingstiltak frå og med 2013. Målgruppa er kommunar med færre enn 2 000 innbyggjarar som ligg i sone III og IV i det distriktpolitiske verkeområde. Kommunane i målgruppa er oppmoda om å arbeide saman med større eller omkringliggjande kommunar. Tiltaket skal rettast direkte mot kommunar som treng ein strukturert utviklingsinnsats i arbeidet med å utvikle attraktive lokalsamfunn. Skreddarsaum, med utgangspunkt i potensialet i den einskilde kommunen, blir ein viktig del av programmet.

Tiltaket skal vere femårig, og kommunane får tett oppfølging av fylkeskommunane og Distriktscenteret. Fylkeskommunane må sjå tiltaket som ein del av den samla innsatsen for å gjere kommunane til lokale utviklingsaktørar. Distriktscenteret får òg i oppgåve å tilføre skreddarsydd kompetanse til den einskilde kommunen, utarbeide eit fagleg program og stå for ein del av opplæringa. Distriktscenteret skal òg stå for oppfølging, formidling av erfaringar mellom kommunar og fylke og ei samla rapportering. Det er fylkeskommunane som skal vurdere behovet til kommunane i sine fylke.

Interkommunalt samarbeid

For kommunar med avgrensa kapasitet og kompetanse kan samarbeid med nabokommunane vere ein nøkkel til å styrke den lokale samfunnsutviklinga. Arbeidet bør ta tak i utfordringane for samanhengande, funksjonelle område, sjølv om dei ikkje alltid følgjer kommunegrensene. Interkommunalt samarbeid kan vere nyttig både innanfor arealforvaltninga, den generelle naturressursforvaltninga, det næringsretta arbeidet og for å utvikle infrastrukturen og betre tenestetilbodet i eit større område.

Kapasitet og kompetanse til kommunal planlegging er ei stor utfordring for mange små kommunar. Interkommunalt samarbeid, anten gjennom å utvikle og dra vekslar på ein felles plankompetanse eller gjennom å lage felles planar på tvers av kommunegrensene, er eit verktøy for å betre kompetansen og kapasiteten.

Ei undersøking viser at interkommunalt plansamarbeid ikkje er veldig utbreidd, men at dei kommunane som har innført det, er godt tilfredse med denne måten å arbeide på.⁵ Rapporten peikar på at plankompetansen og kapasiteten kan styrkjast gjennom eit administrativt vertskommunesamarbeid. Eit slikt samarbeid gjev meir robuste fagmiljø med mindre turn-over. Fleire kommunar arbeider med interkommunalt plansamarbeid som avtalebasert samarbeid om konkrete planoppgåver og planprosjekt, og/eller kjøp og sal av tenester.

Kommunal- og regionaldepartementet har, saman med Miljøverndepartementet og KS, teke initiativ til å sjå på korleis interkommunalt plansamarbeid kan auke kapasiteten og kompetansen i mindre distriktskommunar.

⁵ Harvold, K. og Skjeggedal, T. (2012). *Interkommunalt plansamarbeid*. Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning.

3.1.8 Bustadmangel bremsar utviklinga i mange distriktskommunar

Bustadmarknaden fungerer ikkje optimalt

Etter år med nedgang i folketalet har mange distriktskommunar opplevd betre økonomiske tider, ledige jobbar og tilflytting. Auka tilflytting skal i teorien gje auka aktivitet på bustadmarknaden. For mange kommunar er det likevel ei utfordring å finne gode og attraktive bustader til innflyttarar. Det kan vere mange grunnar til at bustadmarknaden ikkje fungerer som ynskjeleg, slik at folk har problem med å skaffe seg ein eigna bustad. Dersom folk ikkje får seg ein plass å bu, kan det lokale næringslivet og kommunane som treng arbeidskraft, få problem. Det kan hindre vekst og utvikling i distriktskommunane.

Om lag halvparten av kommunane i landet har små, usikre eller stagnerande bustadmarknader.⁶ Dette er i stor grad distriktskommunar, som er kjenneteikna av mellom anna få tilgjengelege bustader, manglende variasjon i bustadtype og liten aktivitet i bustadbygginga. Det kan vere mangel på eigna bustader både i eige- og leigemarknaden. Nokre hinder for utviklinga i slike bustadmarknader er:

- Det kan vere ynske om at eit seinare sal av bustaden skal løne seg, og manglende tru på at det vil gjere det. Låge bustadprisar og svak prisvekst kan gjere at folk ikkje ynskjer eller får lån til bustadinvesteringar. Det kan hindre bustadbygging, sjølv når etterspurnad etter arbeidskraft aukar.
- Det kan vere vanskeleg å tilpasse små bustadmarknader til brå samfunnssendringar. I periodar med ekspansjon i næringslivet og stor rekruttering av arbeidskraft kan det ta tid før bustadtilbodet aukar. Dersom bustadmarknaden ikkje tilpassar seg raskt nok blir rekrutteringa vanskelegare.
- Det er mange tomme bustader. Tidlegare heilårsbustader blir brukte som fritidsbustader, og er ikkje er tilgjengelege for sal eller leige. Andre bustader er ikkje interessante for nye innbyggjarar på grunn av at dei ligg feil til eller har dårlig standard. 19 prosent av bustadene i desse kommunane er tomme, og 37 prosent av bustadene er fritidsbustader.
- Kommunane har ofte mange kommunale bustader i høve til folketalet. Ofte har dei kommunale bustadene låge husleiger. Låge leigeprisar kan gjere at få flyttar vidare og frigjer

⁶ Norut Alta – Áltá (2012). *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*. Norut Alta – Áltá rapport 2012:13.

bustadene, det gjev eit svakt grunnlag for vedlikehald, og det kan gjere at private utbyggjarar er tilbakehaldne med å setje i gang uteigeprosjekt. Det er vanskeleg for private uteigarar å konkurrere i ein marknad der kommunale bustader har leigeprisar langt under marknadsleiga.

Utfordringane i bustadmarknaden gjer at det kan vere eit problem å skaffe seg ein eigna bustad i ulike situasjonar. Det gjeld mellom anna unge og arbeidsinnvandrarar, som kan ha behov for å leige bustad, og barnefamiliar, som ikkje får kjøpt dei tomme bustadene som finst. I tillegg gjeld det eldre som har behov for enkle og praktiske bustader.

Ei utgreiing gjord av NIBR og FAFO viser at bustadsituasjonen for arbeidsinnvandrarar er kjenneteikna av mellombelse løysingar og at den lokale bustadmarknaden i liten grad møter dei ynska og behova arbeidsinnvandrarane har.⁷ I første omgang er det behov for gode leigebustader. Seinare, dersom inkluderingsarbeidet lukkast, spør arbeidsinnvandrarar først og fremst etter rimelege hus som dei gradvis kan pusse opp.

Nasjonale undersøkingar viser til at mange eldre ynskjer eit anna bustadtilbod framover, med mindre og betre tilrettelagde einingar og kort avstand til sentrumsfunksjonar. Kommunane vil ofte finne fordelar med at fleire eldre bur i tilrettelagde bustader og nærmare til både offentlege og private tilbod – ikkje minst som framtidige brukarar av pleie- og omsorgstenester.

Kommunen som aktør i bustadetableringa

Kommunen har ei sentral rolle når det gjeld å tak i bustadutfordringane. Mange kommunar og andre lokale aktørar er initiativrike og prøver ut ulike tiltak. Samstundes ligg det mange stader eit stort potensial i å jobbe meir heilskapleg med utfordringane og å samarbeide betre med private aktørar.

Erfaringane dei siste åra har vist ei rekke døme på korleis kommunane kan jobbe meir aktivt på bustadmarknaden i distrikta, slik som

- å stimulere til bruk av tomme bustader
- å byggje omsorgsbustader og sentrumsnære seniorbustader, som frigjer eldre bustader til barnefamiliar

⁷ Søholt, S. mfl. (2012). *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Samarbeidsrapport NIBR/FAFO 2012.

- å leggje til rette økonomisk og praktisk for utbyggjarar, mellom anna gjennom attraktive eller rimelege tomter og prioritert handsaming av søknader om bustadbygging
- å utvikle gode rutinar for forvaltning og gjen-nomstrøyming i kommunale bustader
- å styrkje samhandlinga om bustadplanlegginga og bustadarbeidet i kommunen
- å utvikle prøvebustader for dei som vil prøve ut livet i kommunen
- å involvere det lokale næringslivet og aktive innbyggjarar
- å nytte startlånordninga for bustadetablerarar
- å nytte grunnlånet til bygging av kommunale utleigebustader

I somme kommunar blir diskusjonen om attraktive areal for bustadetablering sterkt kopla til avgrensingar og premissar for arealbruken i området (topografiske og geologiske utfordringar, nasjonale føringar når det gjeld jordvern, strand-soneforvaltning og naturmangfald). Komplekse og tiddrevjande planprosessar blir opplevde som ein vesentleg skranke for auka bustadetablering. Kapasitet, kompetanse og samhandlinga mellom ulike sektorstyresmakter er ein avgjerande faktor for å lette planprosessane (jf. avsnitt 3.1.7).

Eigedomspolitikken i landbruket – lys i alle glas

Av dei om lag 185 000 landbrukseigedomane i landet er 33 000 utan fast busetnad. Mange av desse eigedomane ligg i distriktskommunar. Som ei oppfølging av Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken* har regjeringa teke fleire viktige grep for å stimulere til auka omsetnad av landbrukseigedomar utan busetnad, og meir aktiv bruk av mindre eigedomar til busetjing. Som eit ledd i dette er nedre grense for priskontroll på konsesjonspliktige landbrukseigedomar med bustadhús lyfta frå 1,5 til 2,5 millionar kroner.

Regjeringa vil tilpasse eigedomspolitikken i landbruket til ei ny tid. Gjennom endring av regelen om deling i jordlova vil det bli enklare å dele frå romslege tomter, tun og bustadhús, samstundes som produktivt jord- og skogbruksareal kan bli selt til landbrukseigedomar med aktiv drift. Vidare vil regjeringa innskrenke odelskrinsen og oppheve reglane om odelsfrigjering av landbruks-eigedom. Vi vil gje fleire moglegheit til å gjere draumen om eit liv på landet verkeleg.

Samla sett inneber desse grepa auka potensial for å nytte landbrukseigedomar som ressurs både for busetjing og verdiskaping. Det gjer òg at kommunane får fleire verktøy som dei kan ta i bruk for

Boks 3.3 Stimulere til bruk av tomme bustader

Mange av kommunane som er med i satsinga på bustadetablering i distrikta, arbeider for å gje betre informasjon om ledige tomter og ledige bustader på Internett. Fleire kommunar har òg teke andre grep for å stimulere til bruk av tomme bustader.

Balestrand kommune har sendt ut brev til alle huseigarar og grunneigarar med melding om at kommunen gjerne vil ha oversikt over tilgjengelege bustader og gjerne formidlar dette vidare. Kommunen har oppretta ei heimeside der innbyggjarane kan leggje inn gratis annonsar om kjøp, sal og leige av bustader.

Ullensvang kommune oppretta i 2009 ei prøveordning med tilskot til huseigarar som forplikta seg til å renovere ein tom bustad og leige han ut i minst tre år. Resultatet var ti nye utleigebustader.

Gjennom busetjingsprosjektet Lys i alle glas i Hallingdal, Numedal og Midt-Buskerud klarte ein å få eigarskifte og busetjing på 124 gardsbruk utan fast busetjing. I tillegg har eigar busett seg på 26 av gardsbruka, medan 33 er leigde ut. Prosjektet satsa på personleg kontakt med eigarane og blei finansiert som eit spleislag mellom kommunane, regionråd, Buskerud fylkeskommune, Fylkesmannen i Buskerud, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

å sikre busetjinga i distrikta. Endring av regelen om deling i jordlova vil også kunne gje meir robuste produksjonseiningar, og betre grunnlaget for at Stortingets mål om auka matproduksjon i tråd med etterspurnaden frå ei aukande befolkning blir nådd.

Statleg satsing på bustadetablering i distriktskommunar

For å lukkast med å etablere bustader i distrikta treng kommunane mange samarbeidsaktørar. Særleg viktig her er innbyggjarane sjølv, det lokale næringslivet og fylkeskommunane. Staten er òg ein samarbeidsaktør gjennom Husbanken, fylkesmennene og Distriktsenteret, mellom anna gjennom å spreie kunnskap om korleis kommunane kan arbeide.

For å støtte kommunane i arbeidet har departementet lansert ei treårig satsing. Gjennom satsinga skal kommunane og andre involverte få utvikle ny kunnskap og stimulere til fleire og ulike typar bustader. Som ein viktig del av satsinga er det etablert ei ny ordning med tilskot til prosjekt som er med på å auke bustadmassen. Tolv kommunar er valde ut til å ta del i satsinga. Eit generelt trekk ved desse kommunane er at dei har ei positiv næringsutvikling eller har stansa ei negativ utvikling. Dei treng likevel større aktivitet på bustadmarknaden for å lukkast. Samarbeid med private aktørar og tomtepolitikk er to av satsingsområda til desse kommunane.

Husbanken skal dokumentere erfaringane og sikre at andre kommunar kan dra nytte av dei. Alle kommunane som søkte om å få ta del i prosjektet, vil bli inviterte til å vere med på erfarringskonferansar. Satsinga skal evaluerast før prosjekterperioden blir avslutta, slik at ein kan vurdere effektane av dei ulike tiltaka. Satsinga vil òg gje verdifull kunnskap om skrankane kommunane møter i arbeidet.

Det var 82 distriktskommunar som søkte om å få ta del i satsinga på bustadetablering. Det inneber at mange fleire enn dei tolv kommunane som er med i prosjektet, kjenner seg att i desse utfordringane og ynskjer å utvikle nye arbeidsformer. Mange har stor etterspurnad etter bustader, men liten aktivitet på bustadmarknaden. Det ligg eit potensial i å gjere bustadarbeidet meir samordna og målretta. Søknadene viser at det er stor interesse blant distriktskommunane for å arbeide for auka bustadetablering.

Staten har fleire finanzielle verkemiddel som kan stimulere til bustadutvikling i distrikta. Både tilskot til uteigebustader og tilskot til omsorgsbustader gjev kommunane handlingsrom i utviklinga av bustadtilbodet. Startlån og grunnlån medverkar til å gjere bustadinvesteringar moglege. Distriktskommunar nyttar startlån relativt sett meir enn andre kommunar. I område med låg verdi på omsette bustader er det meir vanleg både med startlån og at startlånet utgjer ein høgare del av bustadverdien. Både for startlånet og for grunnlånet er det store skilnader i kva grad dei er i bruk. Dette kan ha samanheng med kor aktivt kommunane fremjar desse verkemidla. Det kan òg ha samanheng med korleis dei lokale bankane fungerer. Lokale bankar kan ha ulik praksis når det gjeld å ta risiko.

Grunnlånet skal medverke til å sikre naudsynt bustadforsyning i distrikta. Mange av kommunane manglar uteigebustader. Det vil vere med på å auke bustadforsyninga dersom ein kan ta ledige bustader i bruk til uteige. Grunnlånet kan i dag

gå til oppføring eller utbetring av bustader, men det er berre mogleg å få grunnlån til kjøp av bustader når det skal vere uteigebustader for prioriterte grupper. Ein utilsikta konsekvens av denne avgrensinga er at private aktørar som vil kjøpe og utbetre bustader for å leige dei ut til arbeidstakrar og andre innflyttarar, ikkje kan få grunnlån til dette føremålet. Regjeringa vil tilpassa regelverket slik at det ikkje hindrar at ein kan få grunnlån til eit føremål som er viktig i samband med bustadforsyning i distrikta.

3.1.9 Inkludering av tilflyttarar

Distriktskommunar treng folk til å skape liv og kraft i lokalsamfunna, og verksemder treng stabile og kompetente arbeidstakrar. I alle typar tilflyttargrupper finst det eit potensial for kommunar som ynskjer å utvikle levande lokalsamfunn. I tillegg til norske tilflyttarar gjeld det flyktningar, familiesameinte og arbeidsinnvandrarar.

Mykje av folkeveksten i distriktskommunane dei seinare åra skriv seg frå innvandring. Innvandrarar representerer potensial for kommunar som ynskjer å halde på eller auke folketallet og for verksemder som treng arbeidskraft. Regjeringa la i 2012 fram Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk – mangfold og felleskap*. Ein hovudbodskap i meldinga var at alle innbyggjarar i Noreg har plikter og rettar. Alle må kunne delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv. Difor har regjeringa som sitt viktigaste mål i integreringspolitiken å syte for at alle som bur i Noreg, får brukt ressursane sine og teke del i fellesskapen.

Ein studie NIBR har laga på oppdrag frå IMDi og Distriktsenteret, viser at mange innvandrarar opplever at dei ikkje får brukt kompetansen dei har med seg frå opphavslandet.⁸ Dei fleste forstår kvifor det er slik, men har òg ynske om å lære skikkeleg norsk og utvikle kompetansen sin vidare. Studien peikar til dømes på at lite blir gjort for å kartleggje korleis kompetansen til ektefellar av arbeidsinnvandrarar kan nyttiggjerast i den lokale arbeidsmarknaden.

Språk og bustad er ofte avgjerande for inkludering

Dersom ein lokalt ynskjer at innvandrarar skal bli buande, må det skapast tilhørsle til staden. Både lokalt næringsliv, einskildindivid, frivillige organisasjonar og kommunane spelar ei viktig rolle for å lukkast med dette. Språk er ei nøkkelutfordring.

⁸ Søholt, S. mfl. (2012). «Derfor blir vi her» – innvandrere i Distrikts-Norge. NIBR-rapport 2012:5.

Arbeidsinnvandrarar og familiene deira har ikkje rett på gratis norskopplæring slik flyktningar har. Språkopplæring på arbeidsplassen kan difor vere eit viktig tiltak for å betre føresetnadene for å få kontakt med lokalbefolkninga og for å slå røter i lokalsamfunnet. Dette krev eit nært og godt samarbeid mellom kommunane, skulane og verksemndene.

Lokale, regionale og nasjonale styresmakter kan gje tilskot til gode løysingar til språkopplæring for arbeidsinnvandrarar. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet vil samarbeide med relevante aktørar for å finne ut korleis eit nettbasert tilbod for å møte behovet for norskopplæring på ein betre måte kan utviklast. Kommunal- og regionaldepartementet vil òg ta initiativ til ein dialog med fylkeskommunane om korleis dei kan bidra til betre integrering og språkopplæring.

Bustadspørsmålet er ei anna hovudutfordring i integrerings- og inkluderingsarbeidet. Innvandrarar er som dei fleste nordmenn. Dei vil gjerne eige bustaden framfor å leige han.⁹ Kjøp av bustad er dessutan viktig for å skape tillit hjå folk i lokalsamfunnet. Når naboar og andre skjønar at ein innvandrar vil etablere seg på staden, skjer det ofte eit vendepunkt. Dei som kjøper ein bustad, blir lettare inkluderte.

Mange innvandrarar har problem med å få banklån på grunn av krav om sikkerheit og eigenkapital. Innvandrarar har liten kjennskap til startlån, bustøtte og anna tilrettelegging for bustadkjøp frå Husbanken.¹⁰ Kommunane kan redusere barrierane ved å gje betre og meir målretta informasjon om desse ordningane og gjennom å leggje til rette for bustadkjøp på anna måte (jf. avsnitt 3.1.8).

Kommunane kan samordne ressursar for betre integrering

NIBR presenterer i rapporten fleire lærestykke til inspirasjon for ei meir heilskapleg satsing på inkludering. Rapporten peikar på at kommunar som lukkast med inkludering, evnar å arbeide på tvers av sektorar mot felles mål. Ei felles rådgjevingsteneste for alle tilflyttarar, anten det er nordmenn, flyktningar, arbeidsinnvandrarar eller familiesameinte, er eit døme på ein slik måte å jobbe på. Dette krev god koordinering og samhandling internt i kommunen og med nærings- og sam-

funnslivet. Departementet meiner at ei felles og godt koordinert rådgjevingsteneste kan vere eit viktig tilskot til ein meir effektiv politikk for å påverke lokal samfunnsutvikling og folketalsutvikling i distriktskommunar på ein positiv måte.

3.1.10 Større behov for arbeidskraft

Den demografiske utviklinga, og større forventningar frå innbyggjarane og statlege styresmakter til dei kommunale tenestene, gjer at kravet til kompetanse i kommunane blir større. Som vi har sett i kapittel 2.2, blir dei store barnekulla fødde etter den andre verdskriga snart pensjonistar. Det innber på kort sikt at mange ledige stillingar må fyllast med nye arbeidstakrar. Fleire eldre førar på lengre sikt til at innsatsen i pleie- og omsorgssektoren må aukast. Kommunane må difor greie å trekke til seg relevant og nok kompetanse. Dette krev eit aktivt og systematisk kompetanseutviklingsarbeid i kommunane, gjerne i samarbeid med andre kommunar, offentlege og private aktørar.

Saman om ein betre kommune

I programmet Saman om ein betre kommune er kompetanse og rekruttering eitt av fire tema. Programmet blei starta i 2011 og er eit samarbeid mellom Kommunal- og regionaldepartementet, KS, LO Kommune, YS Kommune, Akademikerne og Unio. Målet er å styrke kommunane si evne til strategisk kompetanseplanlegging og å realisere kompetanse- og rekrutteringstiltak som er tilpassa dei forventningane innbyggjarane og dei utfordringane kommunen har.

Deltakarkommunane får tilgang til eit ressursmiljø og ein fagleg fellesskap med andre kommunar, og kommunane får økonomisk støtte til å gjennomføre prosjektarbeidet. For å delta må kommunane sikre ei god lokal forankring av arbeidet blant folkevalde, administrative leiarar og medarbeidarar og tillitsvalde.

I første pulje, frå 2011, er det elleve kommunar og eitt regionråd (seks kommunar) som jobbar med kompetanse og rekruttering. Kva tema dei jobbar med varierer mellom rekruttering, medarbeidarskap, kompetanseutvikling og leiarutvikling, betring av den digitale kompetansen hjå dei tilsette og utarbeidning av strategiske kompetanseplanar både på kommunenivå og verksemndnivå.

Hausten 2012 blei nye kommunar tekne opp i programmet. Søknadane viser ei dreiling over mot tema som omdøme, kompetanse og rekruttering. Mange kommunar ser dette i samanheng. I pulje

⁹ Søholt, S. mfl. (2012). «Derfor blir vi her» – innvandrere i Distrikts-Norge. NIBR-rapport 2012:5.

¹⁰ Søholt, S. mfl. (2012).

to vil det difor vere ytterlegare om lag ti kommunar som jobbar med kompetanse og rekruttering. I tillegg vil mange fleire kommunar jobbe med omdøme, og her er ofte rekruttering ei viktig målsetjing.

Innovasjon i kommunesektoren

Med dei store utfordringane kommunane har med tanke på den demografiske utviklinga og behovet for arbeidskraft, er det naudsynt også å nytte ressursane betre og gjere kommunane betre førebudd på dei endringane som kjem. Regjeringa skal våren 2013 leggje fram ein strategi for innovasjon i kommunesektoren. Fornying og innovasjon vil framleis vere kommunen sitt ansvar, men staten kan medverke til å leggje til rette for innovasjon, nytenking og effektivisering i sektoren.

Regionalt samarbeid for å rekruttere kompetent arbeidskraft

I mange fylke er det dei siste åra utvikla og sett i gang regionale traineeprogram for å rekruttere og halde på unge vaksne med høg utdanning. Programma er ofte tverrfaglege og rettar seg mot nyutdanna med høgare utdanning, som får praksis i éi eller fleire verksemder. Det er gode indikasjoner på at traineeprogram er målretta og effektive som rekrutteringsverkemiddel. Mange av traineeane har fått tilbod om jobb, noko som igjen har ført til at fleire av dei har valt å busetje seg i regionen.

I 2011 fekk Distriktscenteret evaluert ni ulike regionale traineeordningar.¹¹ Evalueringa syner at tiltaket har positiv effekt for høgt utdanna personar, for samarbeid mellom verksemder og for omdømmet til regionane som er med. Evalueringa peikar på at større sjansar for å få jobb gjev større tilflytting, og at regionale traineeordningar er effektive verkemiddel nettopp fordi dei er målretta mot folk som ynskjer jobb. Dei involverte meinte ordninga gav mange positive ringverkna der i regionen.

3.1.11 Daglegvarebutikken er ein sentral tenesteleverandør

Ein daglegvarebutikk som ligg rimeleg nær bustaden, er ein helt grunnleggjande verdi for folk. Daglegvarebutikken i distriktsområde samlar ofte ulike tenester under same tak. Gjennom MERKUR-programmet legg departementet til rette for

Boks 3.4 Butikken som sosial arena

Vika Handel på Handnesøya i Nesna er godt i gang med å utvikle butikken som samlingsplass for bygdefolket. Gjennom aktiv deltaking i prosjektet Butikken som sosial arena, har butikken fått tilskot gjennom MERKUR-programmet til å utvikle nye tilleggstenester for kundane. 15 butikkar i 14 kommunar i Nordland og Trøndelag deltek i det toårige prosjektet, som starta hausten 2012.

Nordlands-butikken har fått god respons på tilbodet om «bondelunsj» ein gong i månaden. No blir kaffikroken utvida, og det blir etablert godkjent kjøkken. Dermed kan butikken tilby middagservering, både for einslege eldre og andre som vil kome til duk og dekka bord. Det nye kafélokalet vil ha plass til 30 personar og skal kunne nyttast også på kveldstid. I løpet av året kan det bli både pub og zumba-trening i butikken, avhengig av kva bygdefolket ynskjer. Vika Handel arbeider også med planar om å bygge opp ei flytebryggje.

Den vesle butikken har over fleire år utmerka seg med kreativ drift og mange tilleggsfunksjonar utover daglegvarer. Her får kundane både drivstoff, gullsmedvarer, lokale varer og landbruksvarer. Butikken er eigm av bygdefolket i fellesskap.

å styrke stillinga til distriktsbutikken. Programmet skal styrke daglegvaretenesta, men også leggje til rette for ulike tilleggstenester, som kan styrke butikkdrifta og gje innbyggjarane eit betre tenestetilbod. I mange lokalsamfunn har daglegvarebutikken ein viktig sosial funksjon, jf. boks 3.4. Det er eit mål å styrke MERKUR-butikkane som sosial arena. Dette skal både gjere butikkane meir lønnsame og syte for at lokalbefolkinga får eit betre tenestetilbod.

Dei siste åra er det etablert eigne ordningar for investeringsstøtte til daglegvarebutikkar i distrikta. Dette er ordningar som er etablerte fordi mange distriktsbutikkar ikkje tener nok til å kunne modernisere og utvikle butikken til å vere konkurransedyktig med andre butikkar i meir sentrale område. Investeringsstøtta blir mellom anna brukt til modernisering av kjøle- og fryseanlegg og naudsynte investeringar knytte til datakasjer. Denne ordninga har eksistert sidan 2010.

¹¹ Ideas2evidence (2011). *Bosettingsvirkninger av regionale traineeprogram*. Ideas2evidence rapport 1/2011.

Departementet ser at det no er behov for justeringar. Ein rapport frå Institutt for bransjeanalyse syner at mange daglegvarebutikkar i distrikta har svært svak økonomi og står i fare for å måtte legge ned. For å oppretthalde eit viktig tenestetilbod i mindre bygder, styrkjer departementet ordninga, slik at om lag 200 fleire butikkar kan få støtte til naudsynt opprusting og modernisering. Forbetringa gjeld både ei oppjustering av maksimalt støttebeløp for alle butikkar som er med, og at dei minste og mest perifere butikkane kan få redusert eigendel av den totale investeringa. Investeringsstøtta er ein viktig føresetnad for at butikkane skal utvikle seg og gje eit variert og godt tenestetilbod for folk i dei minste lokalsamfunna i åra framover.

Det er òg etablert ei eiga ordning for drivstoffanlegg som eit ledd i å utvikle eit heilskapleg tenestetilbod. Ordninga kom i stand gjennom eit samarbeid med Samferdselsdepartementet for å sikre drivstofftilgangen i distrikta. Ordninga er knytt til MERKUR-programmet, og opprusting av drivstoffanlegg, eller etablering av nye anlegg, blir i hovudsak knytt til daglegvarebutikkar.

3.1.12 Hyttefolk er med på å utvikle lokalsamfunna

I takt med større velstand og meir fritid aukar talet på og bruken av fritidsbustader i norske kommunar. Meir bruk av hyttene og andre fritidsbustader, nye måtar å bruke fritida på og nye typar fritidsinteresser kan utfordre vertskapsrolla og samstundes skape potensial for utvikling av lokalsamfunna. Det er over 400 000 fritidsbustader i Noreg. 60 prosent av den vaksne befolkninga eig eller disponerer ein fritidsbustad. Framleis blir det bygd tusenvis av nye fritidsbustader kvart år. Ein nybygd fritidsbustad har i snitt eit bruksareal på 100 kvadratmeter, det same som snittarealet på bustader.

Hytta har tradisjonelt vore ein del av fritidssfæren der rekreasjon har vore viktig. Dagens moderne fritidsbustader har ei utforming og eit bruksmønster som stiller større krav til standard og dermed ei økonomisk investering som gjer fenomenet interessant også i samanheng med næringsøkonomi og sysselsetjing. Ein medvitn hyttepolitikk i kommunane har potensial til å påverke samfunnsutviklinga lokalt på fleire måtar.

Hyttebygging og bruk av hyttene kan stimulere lokal omsetjing og sysselsetjing i næringar som bygg og anlegg, tenester, handel, reiseliv og opplevelingar. Vi har ingen samla kunnskap om kva hytter har å seie for lokal verdiskaping i byggje- og bruksfasen. Omsetjing lokalt er i stor grad

avhengig av tilbodet lokalt, at det finst, og at det er tilgjengeleg.

For kommunane er det viktig å liggje framfor utviklinga med planarbeid og tilrettelegging for hytteutbygging og lokal verdiskaping. Vurdering av handlingsrommet i høve til viktige miljøinteresser og konsekvensar for lokalsamfunn og det kommunale tenestetilbodet blir viktig for å kunne nytte hyttebusetnad som eit verkemiddel i lokal verdiskaping. Tydelege regionale og kommunale planar og strategiar gjer det meir føreseieleg for utbyggjarinteresser. Eit ope og inkluderande førearbeid er viktig for å redusere potensielle konfliktar mellom anna knytt til arealbruk mellom utbygging og naturmangfold og mellom lokalbefolkinga og hytteeigarane. Planlegging kan òg vere med på å styrke potensialet for det lokale næringslivet, mellom anna til å vere konkurransedyktig når det gjeld leveransar av varer og tenester.

Fjernarbeid

Ved å leggje til rette for fjernarbeid, kan kommunane stimulere til meir bruk av hytta, og dermed påverke den lokale verdiskapinga. Utbygging av breiband og mobildekning i område med hytter blir viktig for å sikre fleksible hyttekontorløysingar. Eit stadig meir fleksibelt arbeidsliv, moglegheiter til fjernarbeid, god kapasitet og dekning av digital infrastruktur, er utviklingstrekk som kan bidra til auka bruk av hytter.

Deltaking i lokalsamfunnet

I kommunar der fritidsbustader er viktige, kan det vere lurt å leggje til rette for møteplassar og samarbeid mellom dei fastbuande og brukarane av fritidsbustadane. Det finst fleire døme på at det er vilje blant deltidsinnbyggjarar til å delta i lokalsamfunnet. Mange har kompetanse og nettverk som kan vere nyttige for det lokale næringslivet. Fleire kommunar bør utvikle måten dei arbeider på og systematisere dialogen mellom kommunen, næringslivet og hytteeigarane. Gjennom ei meir systematisk tilnærming til å avdekke kva typar tenestetilbod hytteeigarane ynskjer, og som lokalt næringsliv kan leve, ligg også eit potensial for verdiskaping.

Tenestetilbod til hyttebebuvarar

For hyttekommunane handlar utfordringa når det gjeld deltidsinnbyggjarar, også om samanhengen mellom forventningar om eit godt tenestetilbod og kva handlingsrom kommunen har for å møte forventningar og forpliktingar. Per i dag er det

kanskje på plansida og særleg når det gjeld byggesakshandsaming trykket er størst på tenestesida. Det er likevel grunn til å tru at trykket også vil kome på andre kommunale basistene i framtida om utviklinga held fram i same takt.

Per i dag seier eit fleirtal av hyttekommunane at dei opplever tenesteytinga til fritidsbefolkinga som lite utfordrande.¹² Fylkesmannen kan i fordelinga av skjønsmidlar til kommunane ta omsyn til kommunar som har relativt høge kostnader med mange fritidsbustader.

3.2 Kommunesektoren legg grunnen for likeverdige levekår

Kommunesektoren betyr meir i mindre arbeidsmarknader enn i større (jf. tabell 2.4, figur 3.2 og figur 9.2). Sektoren yter tenester som er viktige for næringsliv og folk, etterspør varer og tenester og er ein stor arbeidsgjevar. Kommunane etterspør arbeidskraft med ulik kompetanse og medverkar til å gjere arbeidsmarknaden breiare.

3.2.1 Kommunesektoren er avgjerande for å oppretthalde busetnadsmönsteret

Kombinasjonen av generalistkommunesystemet, ein stor kommunal sektor, ein finmaska kommunestruktur og eit utjamnande inntektssystem har gjort at kommunesektoren i avgjerande grad er med på å oppretthalde busetnadsmönsteret i landet.

Generalistkommunesystemet inneber at alle kommunar, uavhengig av storleik, busetnadsstruktur og demografi, er pålagde dei same oppgåvene gjennom lov. Det same finansieringssystemet gjeld for alle. Systemet har lagt til rette for at innbyggjarane i alle delar av landet har god tilgang til eit offentleg tenestetilbod og har likeverdige høve til å delta i og påverke avgjerder som vedkjem kvar dagen deira, jf. Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune styring og samspel*.

Det er eit etablert prinsipp at offentlege oppgåver bør ligge på det lågast moglege effektive forvaltningsnivået. Kommunane har difor i dag ein brei og tung oppgåveportefølje, med ansvar for sentrale velferds- og forvaltningsoppgåver. Storleiken på kommunesektoren kan illustrerast ved at om lag 20 prosent av dei sysselsette i landet er tilsette i kommunar og fylkeskommunar. Inntektene til kommunesektoren utgjorde 18 prosent av BNP for Fastlands-Noreg i 2011.

¹² Ellingsen, W. mfl. (2010). *Pleie- og omsorgstjenester for hyttebeboere*. Agderforskning Prosjektrapport nr. 8/2010.

Distriktskommunar er gjerne kjenneteikna av at dei har eit spreidd busetnadsmönster, store areal og store avstandar. For at innbyggjarane skal få tilgang til dei kommunale tenestene, er det difor naudsynt med fleire mindre tenesteeiningar. Kommunar med spreidd busetnadsmönster treng difor fleire tilsette, noko som fører til større utgifter for kommunen. Slike og andre kostnadsskilnader mellom kommunane blir i prinsippet utjamna fullt ut i inntektssystemet.

Det er til dels store skilnader i inntekter mellom kommunane. Dette kjem av stor variasjon i skatteinngangen, som berre delvis blir utjamna. Kommunar med høge utgiftskorrigerte inntekter har betre føresetnader for å gje eit godt tenestetilbod.

Størstedelen av dei kommunale arbeidsplassane følgjer av busetnadsmönsteret og tenesteytinga. Talet på kommunar betyr såleis mindre. Ein kan likevel tenkje seg at mange og små kommunar kan gje fleire arbeidsplassar knytte til administrasjon, og at slike arbeidsplassar kan gje ein breiare arbeidsmarknad i mange lokalsamfunn. Dei regionalpolitisk grunngjevne tilskota i inntektssystemet gjev òg grunnlag for betre tenestetilbod og fleire arbeidsplassar i distriktskommunar.

3.2.2 Regionalpolitikk i inntektssystemet

Det overordna føremålet med inntektssystemet er å utjamne føresetnadene for at kommunane skal kunne gje eit likeverdig tenestetilbod til innbyggjarane sine. Ved fordelinga av rammetilskotet blir det teke omsyn til strukturelle ulikskapar i kostnadene kommunane har (utgiftsutjamning) og ulikskapar i skatteinntektene (inntektsutjamning). Utjamninga av dei økonomiske føresetnadane kan seiast å utgjere den breie regionalpolitikken i inntektssystemet. Inntektssystemet inneheld også tilskot som er grunngjevne ut frå distrikts- og regionalpolitiske mål. Det er Nord-Noreg-tilskotet, småkommunetilskotet, distrikstilskot Sør-Noreg, veksttilskotet og storbytilskotet. Tilskota har ein samla verdi på 3,2 milliardar kroner, som svarer til 2,8 prosent av det samla rammetilskotet til kommunane for 2013. I tillegg ligg det inne om lag 450 millionar kronar i skjønstilskotet, som kompensasjon for auka arbeidsgjevaravgift.¹³

Nord-Noreg-tilskotet skal bidra til at kommunar i Nord-Noreg og Namdalens skal kunne gje eit betre tenestetilbod enn kommunar elles i landet. Tilskotet skal også vere med å gjere det mogleg

¹³ Kommunal- og regionaldepartementet. *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2013*. Grønt hefte. Berekingsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2012–2013).

med høg kommunal sysselsetjing i område med eit konjunkturavhengig næringsliv. Tilskotet er ulikt mellom dei ulike fylka, og kommunane i Finnmark får den høgaste satsen. Før 1994 fekk kommunane i Nord-Noreg ein større grad av inntektsutjamning enn andre kommunar i landet, noko som gav kommunar i Nord-Noreg eit sterke inntektsgrunnlag enn kommunar elles. For å synleggjere tilskotet og samstundes gje kommunane i Nord-Noreg ei særskild handsaming, blei Nord-Noreg-tilskotet oppretta i 1994. Det blir òg gjeve Nord-Noreg-tilskot til fylkeskommunane.

Småkommunetilskotet blir gjeve til alle kommunar med færre enn 3 200 innbyggjarar og med skatteinntekter under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Kommunane i tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms får ein høgare sats enn kommunar i resten av landet. Småkommunetilskotet er i dag, på same måte som Nord-Noreg-tilskotet, grunngjeve ut frå regionalpolitiske omsyn.

Distrikstilskot Sør-Noreg blir gjeve til kommunar som ikkje får Nord-Noreg-tilskot eller småkommunetilskot, men som har dei same utfordringane som mange distriktskommunar i Nord-Noreg. Tilskotet blei innført i 2009 for å ta vare på busetnadsmønsteret og det mangfaldet som kjenneteiknar norske lokalsamfunn, gjennom å gje kommunar i Sør-Noreg like gode vilkår som andre kommunar innanfor det distriktpolitiske verkeområdet.

Kommunar med særleg stor folkeauke får eit eige *veksttilskot*. Tilskotet er grunngjeve med at kommunar med høg folkevekst på kort og mellomlang sikt kan ha vanskar med å tilpasse tenestetilbodet til den veksande befolkninga, og at det kan vere problematisk å finansiere dei naudsynte investeringane utan at det verkar inn på tenestetil-

bodet. Tilskotet er avgrensa i tid til den perioden kommunane har størst vekst.

Dei største byane har særlege utfordringar knytte til urbanitet. I 2012 blei det difor innført eit eige *storbytilskot*, som omfattar dei fire største byane – Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

I tillegg blir det gjeve skjønstilskot for å kompensere kommunane for tilhøve som ikkje elles er tekne godt nok vare på i fordelingssystemet.

3.2.3 Kommunesektoren medverkar til ein breiare arbeidsmarknad i Distrikts-Noreg

Ein sterk kommunesektor gjev ikkje berre gode tenester til folk i heile landet. Han er òg ein stabilisering faktor i mange kommunar og lokalsamfunn. I kapittel 2 (tabell 2.4) såg vi at kommunesektoren utgjer ein større del av sysselsetjinga jo mindre arbeidsmarknaden er. Den totale offentlege tenesteytinga er derimot jamnare fordelt sidan statleg sysselsetjing er klart høgare i dei største arbeidsmarknadene. Figur 3.2 syner utviklinga i kommunal sysselsetjing i ulike regiontypar. Knekpunktet i år 2000 kjem av ei omlegging i statistikken, medan knekpunktet i 2001 kjem av overføringa av spesialisthelsetesta frå fylkeskommunane til dei regionale helsetakta. Figuren syner ein tydeleg vekst i kommunal sysselsetjing i høve til befolkninga på 1990-talet, særleg i dei minste arbeidsmarknadene. Veksten i dei største arbeidsmarknadene kom i større grad av vekst i spesialisthelsetesta. På 2000-talet var det i alle regiontypane ein relativt flat utvikling i talet på kommunalt sysselsette i høve til befolkninga.

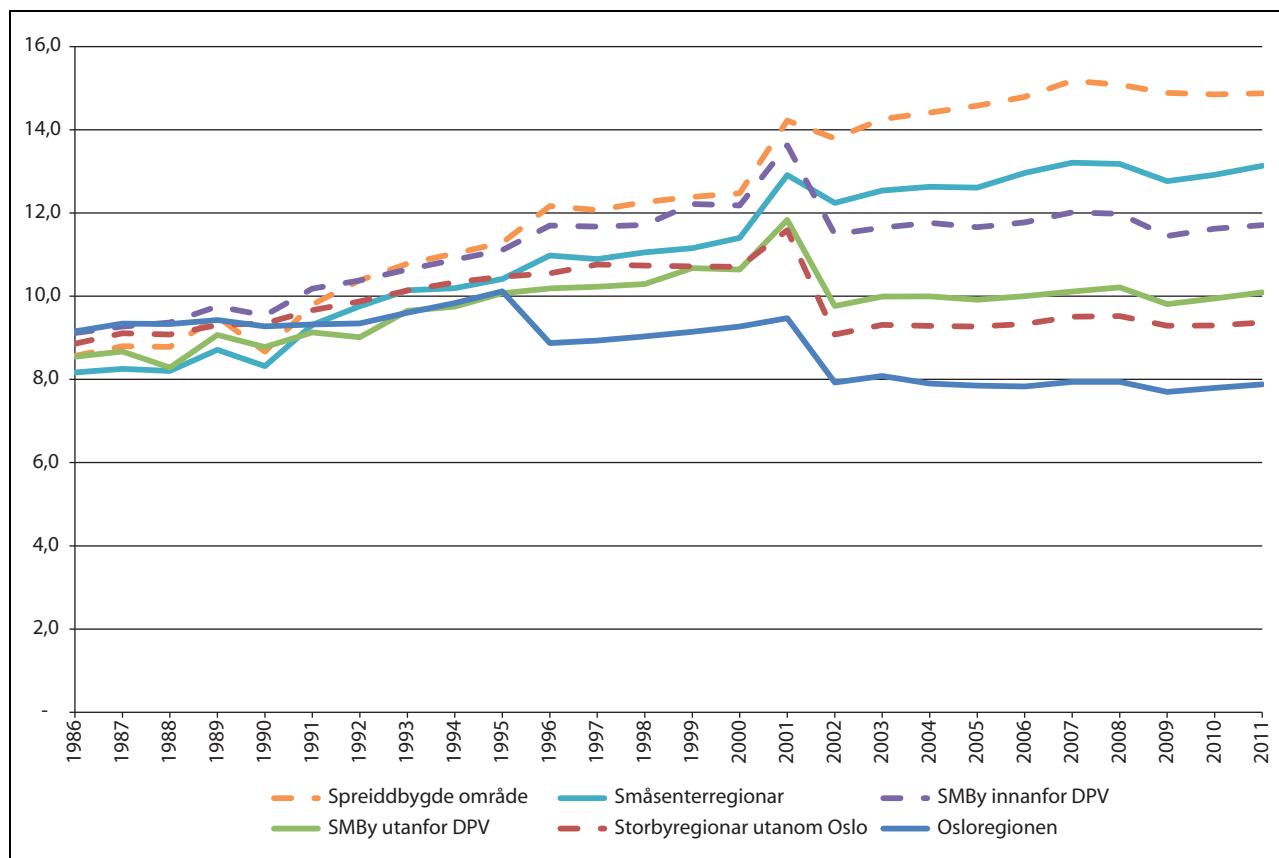
Tabell 3.1 Sysselsette med universitets- og høgskuleutdanning fordelt på sektor og ulike regiontypar.¹
Tal i prosent

	I alt	Statleg sektor	Kommunal og fylkeskommunal sektor	Privat sektor ²
Osloregionen	45,9	72,4	53,4	39,9
Storbyregionar utanom Oslo	36,5	67,3	51,4	27,5
SMBY utanfor DPV	30,9	62,5	47,0	21,1
SMBY innanfor DPV	30,2	61,4	46,9	17,8
Småsenterregionar	25,7	48,3	44,1	15,2
Spreiddbygde område	23,7	37,0	40,6	13,9
Sum	36,2	66,3	49,0	27,8

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

² Inkl. offentleg eigde føretak.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.



Figur 3.2 Gjennomsnittleg kommunal¹ sysselsetjing per 100 innbyggjarar i ulike regiontypar² i perioden 1986–2011

¹ Statistikken inkluderer ikkje tilsette i private verksemder ved konkurranseutsette tenester.

² Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: PANDA. Utrekningar av departementet.

Det er ulike årsaker til at kommunal sektor er størst i dei minste kommunane. For det første krev kommunesektoren i desse områda fleire arbeidstakrar grunna mange og små einingar (jf. avsnitt 3.2.1). For det andre vil graden av kommunal sysselsetjing vere høg dersom aktiviteten i den private og statlige sektoren er låg. Høg og aukande del kommunalt sysselsette er også eit uttrykk for utviklinga i privat og statleg sektor. For mange kommunar har inntektssystemet generelt, og regionaltilskota spesielt, gjort det mogleg å oppretthalde kommunal sysselsetjing og ha eit godt tenestetilbod trass i svikt i privat sektor og nedgang i folketalet (jf. avsnitt 3.2.2). Skilnader i kommunal sysselsetjing i ulike kommunetypar kan også vere påverka av ulik grad av utsetjing av tenester til private. Særleg i Oslo blir ein del kommunale oppgåver utførte av private, noko som gjev færre kommunalt tilsette.

I Distrikts-Noreg er kommunesektoren viktig for å skape ein breiare og meir variert arbeidsmarknad, særleg for personar med høgare utdan-

ning. I kapittel 2.2.3 såg vi at ein større del av befolkninga i dei største arbeidsmarknadene har universitets- og høgskuleutdanning. Det er også tilfellet for dei tilsette i kommunal sektor, men her er skilnadene mindre. Tabell 3.1 syner at godt over 40 prosent av dei tilsette i kommunal sektor i dei minste arbeidsmarknadene har høgare utdanning. Utviklinga i kommunesektoren dei seinare åra, med vekst i barnehage- og pleie- og omsorgssektoren, har i aukande grad gjeve grunnlag for arbeid for dei med lågare utdanning eller med lågare grad på universitets- og høgskulenivå.

3.2.4 Samhandlingsreforma medverkar til spreiing av kompetansearbeidsplassar

Samhandlingsreforma tredde i kraft 1. januar 2012. Reforma skal mellom anna medverke til at det blir lagd større vekt på førebygging og tidleg intervensjon, og at ein større del av den samla innsatsen i helse- og omsorgstenesta skjer i kommunane. Samhandlingsreforma skal medverke til at

innbyggjarane får fleire og betre helsetenester lokalt. Når ein større del av helsetenesta skal ytast nærmare der folk bur, får fleire tenestene lokalt og slepp lange reiser til sjukehus.

Samhandlingsreforma vil medverke til å spreie kompetansearbeidsplassar. Kommunane får gjennom tiltaka i reforma incentiv til å rekruttere helsepersonell og annan nøkkelkompetanse. Det er innført økonomiske incentivordningar for å stimulere kommunane til å satse meir på førebygging og å styrke helse- og omsorgstilbodet. Det er innført kommunal betaling for utskrivingsklare pasientar og communal medfinansiering for somatiske innleggingar. Det er overført 5,6 milliardar kroner til kommunane til desse oppgåvene. Det tas sikt på å innføre ein plikt for kommunane til å ha eit omgåande-hjelp-døgntilbod frå 2016, og det er etablert ei finansieringsordning for å fase dette inn over fire år. Dette vil krevje ein styrkt medisinsk og helsefagleg kompetanse i kommunane. Eit anna døme er at det blir etablert lokalmedisinske senter med fleirfaglege tilbod, som rehabilitering, legetenester og psykisk helsetilbod, ofte som interkommunalt samarbeid. Desentraliserte spesialisthelsetenester, som til dømes dialyse, røntgen og behandling av KOLS, kan òg, i samarbeid med helseføretak, inngå i desse sentra. Som ei overgangsordning blir det gjeve statlege tilskot for å stimulere til ei slik etablering.

Skal kommunane lukkast med desse oppgåvene, må dei leggje til rette for gode fagmiljø for å rekruttere og halde på kompetanse. I dei lovpålagde samarbeidsavtalane er det krav om at kommunane og helseføretaka skal samarbeide om kompetanseoppgåver (jf. helse- og omsorgstenestelova §§ 6-2 nr. 6 og 7).

Både fleire oppgåver innan helse- og omsorgstenester og den nye folkehelselova inneber at kommunane må leggje større vekt på helseperspektivet i kommuneplanlegginga. Nasjonalt fol-

kehelseinstitutt publiserer folkehelseprofilar fylkesvis og for kvar kommune, noko som gjev verdi full kunnskap om den lokale helsetilstanden, og som kommunane igjen kan nytte i planlegginga. For å betre kompetansen i langsiktig og strategisk samfunnsplanlegging på folkehelsefeltet på lokal og regionalt nivå er det etablert eit opplærings- og utdanningsprogram i regi av KS på oppdrag frå Helsedirektoratet. Programperioden går over fire år, og skal vare ut 2015. Regjeringa vil leggje frem ein stortingsmelding om folkehelse våren 2013. Meldinga skal mellom anna innehalde ein strategi for korleis samfunnet som heilskap og alle sektorer kan medverke til betre folkehelse. Folkehelseperspektivet vil vere viktig i utviklinga av lokal-samfunna.

Samhandlingsreforma får følgjer langt utover helsesektoren. Ho vil gjere sitt til å endre kommunane si rolle og styrke lokale og regionale samarbeidsstrukturar. Mange av oppgåvene kan løysast gjennom samarbeid med andre kommunar, helseføretaka, utdanningsinstitusjonar og private aktørar. I dei fleste helseføretaksområda er det etablert kommunegruppessamarbeid der fleire kommunar samarbeider med helseføretaka. Kommunar og helseføretak har inngått samarbeidsavtalar om oppgåver dei skal samarbeide om. I tillegg til samarbeid om helsetenester, som jordmortenes-ter, skal dei også samarbeide om til dømes kompetanseutvikling, lokale IKT-løysingar og beredskap. Mange kommunar har valt å samarbeide om utforminga av avtalane.

Regjeringa la i 2012 fram Meld. St. 9 (2012–2013) *Én innbygger – én journal. Digitale tjenester i helse- og omsorgssektoren*. Meir bruk av eletronisk kommunikasjon mellom kommunale tenester og spesialisthelsetenesta vil også gjere det enklare for helsepersonell i distrikta å få til god samhandling og få tilgang på informasjon.

Ytterst i gapet –
med farger og vind,
er det enkelt å skape –
de vakreste ting.

Ytterst i gapet –
med stjerner i sikte,
er det enkelt å skape –
det herligste diktet ...

Sondre Foyn Gullvåg
«Ytterst i gapet» frå *Lyriske fyrværkerier*.
Store Torungen fyrtasjon.
Landmark Communication, 2010.



Figur 4.1

4 Infrastruktur, transport og kommunikasjonsteknologi

Eit påliteleg transporttilbod er naudsynt for næringslivet, for verdiskapinga og for å utnytte dei menneskelege og naturbaserte ressursane som finst i landet. Kopling av arbeidsmarknader kan vere eit viktig grep både for å gjere mindre arbeidsmarknader større og for å spreie vekst frå sentrale til mindre sentrale område og slik syte for ei meir balansert regional utvikling.

Breiband er ein annan type infrastruktur, som ofte kan vere like naudsynt som eit påliteleg transporttilbod for å sikre tilgang til tenester og moglegheit for full samfunnsmeldtakking over heile landet. Eit godt utbygd breiband, men òg telefoni og annan digital infrastruktur, er difor sentralt for å sikre likeverdige levekår i heile landet.

Regjeringa vil

- følgje opp perspektivet om kopling av arbeidsmarknader i framtidige prosessar med Nasjonal transportplan
- vurdere bruk av tilskot også i åra framover for å stimulere til utbygging av breiband med høg kapasitet i små marknader

4.1 Transportpolitikken medverkar til å nå distrikts- og regionalpolitiske mål

Det er mellom anna mykje takka vere innsatsen på samferdselsområdet at vi i Noreg har lukkast med å halde oppe eit spreidd busettadsmønster. Det har vore ein føresetnad for å sikre næringslivet gode konkurransesvilkår og busettadene ein tilgjengeleg arbeidsmarknad og eit godt tenestetilbod. Eit godt transportsystem rundt om i landet er naudsynt for å nå dei distrikts- og regionalpolitiske måla om fridom til busettjing og likeverdige levekår.

Transporttilbodet kan både vere eit gode i seg sjølv, og ei teneste som gjev tilgang til andre gode og tenester. Eit trygt, tilgjengeleg og påliteleg transporttilbod som tek omsyn til arealressursar, miljø og universell utforming, er viktig for alle. Eit påliteleg transporttilbod er naudsynt for næringslivet, for verdiskaping og for å utnytte dei menneskelege og naturbaserte ressursane som finst i landet.

I denne meldinga til Stortinget legg departementet særleg vekt på kva verknad transportsystemet har for regionale arbeidsmarknader som grunnlag for busettad og regional utvikling. I den samanhengen er det spesielt avstandsreduksjonar på vegsystemet som er viktig. Den heilskaplege transportpolitikken kjem i Nasjonal transportplan (NTP) for 2014–2023, og der vil også andre aspekt enn persontransporten bli lagde vekt på.

4.1.1 Kopling av arbeidsmarknader for å styrke veksten utanfor dei største byområda

Mykje av veksten i arbeidslivet kjem i spesialiserte, kunnskapskrevjande bransjar, som i stor grad er lokaliserte i byområda. Samstundes er sysselsetjinga i industri og primærnæringer – som særleg er viktig i Distrikts-Noreg – kraftig redusert dei siste tiåra (jf. kap. 2.2.3). Kompetansearbeidsplassutvalet (NOU 2011: 3) blei sett ned for å analysere desse store strukturelle endringane i arbeidsmarknaden.

Ifølgje utvalet vil en ei større spreiling av kompetansearbeidsplassar vere viktig for å få fleire til å flytte til og bli buande i andre delar av landet enn rundt dei større byane. Analysar frå mellom anna Transportøkonomisk institutt syner at tilgangen på arbeidsplassar betyr mykje for veksten i folketaket.¹ Velfungerande arbeidsmarknader spelar difor ei rolle for all samfunnsutvikling, i heile landet. Ei jamnare fordeling av veksten i kompetansearbeidsplassar kan gje ein samfunnsøkonomisk gevinst gjennom betre ressursutnytting og høgare verdiskaping. Dette er naudsynt for å skape ei balansert regional utvikling.²

Fysisk og digital infrastruktur, kompetansetilgang, omstillingsevne og bransjebredde er viktige faktorar for å trekke til seg nytableringar og arbeidstakrar med høgare utdanning. Tilgangen aukar med storleiken på arbeidsmarknaden. Kompetansearbeidsplassutvalet meiner difor det er

¹ Engebretsen, Ø. og Gjerdåker, A. (2012). *Potensial for regionforstørring*. TØI-rapport 1208/2012.

² NOU 2011: 3

Boks 4.1 Kva er regionforstørring?

Regionforstørring tyder utviding og styrking av lokale arbeidsmarknader og tenestetilbod gjennom investeringar i samferdsel. Regionforstørring som omgrep blir nærmast utelukkande brukt i Norden. Omgrepet dukka først opp i svensk forskingslitteratur. Internasjonal litteratur om pendling og arbeidsmarknader fokuserer på korleis ein kan redusere pendling, medan regionforstørring handlar om å auke potensialet for arbeidsreiser. Målet er ikkje å auke omfanget av pendling i seg sjølv, men å integrere arbeidsmarknader slik at tilfanget av arbeidsplassar for lokalbefolkinga blir større.

Det er difor eit distriktpolitisk fordelingsperspektiv knytt til omgrepet regionforstørring. Men samstundes er det eit noko upresist omgrep, som kan tolkast vidt – som alle prosessar som gjer ein region større i ein eller annan forstand. I dette kapitlet blir omgrepet regionforstørring nyttå synonymt med kopling av arbeidsmarknader gjennom investeringar i samferdsel. Tanken er å gjere mindre arbeidsmarknader større gjennom å kople dei til andre arbeidsmarknader gjennom infrastrukturinvesteringar. Dette er særleg viktig der arbeidsmarknader er små og sårbar, og der betre vegar, jernbane og anna transport kan legge til rette for dagleg pendling og dermed ein større arbeidsmarknad.

avgjerande å leggje til rette for kopling av arbeidsmarknader (regionforstørring) og utvikling av robuste arbeidsmarknader (sjå boks 4.1).

Med eit høgare utdanningsnivå, eit meir spesialisert arbeidsliv og fleire hushald med to arbeidstakrar, er eit variert tilbod av arbeidsplassar ein viktig føresetnad for næringsutvikling og stabil vekst i folketalet. Regionar med variert næringsstruktur er mindre sårbar i nedgangstider. Busette i desse regionane har fleire arbeidsplassar å velje mellom, og næringslivet har betre tilgang til kompetanse. Transportinvesteringar kan binde saman folk og arbeidsmarknader og gje regionar større tyngd og rekjkjevidd. Slik kan kopling av arbeidsmarknader motverke sentraliseringstendensane i landet vårt.

Endringar i nærings- og arbeidsliv skaper nye transportbehov. Innovasjonar og endringar i transportsektoren dei siste tiåra har medverka til at transportkostnader utgjer ein stadig mindre del av

dei totale produksjonskostnadane for den ein-skilde verksemda. Lang avstand til eksportmarknadene gjer likevel at norsk næringsliv har høgare transportkostnader enn konkurrentane i utlandet. Kombinert med eit generelt høgt kostnadsnivå medverkar dette til at norsk eksportverksemd i stor grad fokuserer på kunnskapsintensive eller unike produkt der pris spelar ei relativt mindre rolle.

Påliteleg og trygg transport i alle delar av landet er viktig. Godstransporten både inn og ut av landet aukar i omfang, og gode transportårer er naudsynt. I tillegg er kopling av arbeidsmarknader der det finst potensial for det viktig.

Transportinvesteringar er i mange tilfelle eit naudsynt, men ikkje tilstrekkeleg, vilkår for vekst. Ein veg, ei jernbanelinje, eit ferjesamband eller ein kortbaneflyplass skaper i seg sjølv ingenting, men blir først viktige når dei bind noko saman. Kva dette noko er, varierer med kvar i landet vi er, og kva for potensial som finst der. Det er difor naudsynt at transportpolitikken tek omsyn til lokale og regionale variasjonar i næringsliv, arbeidsmarknader og busetnad.

4.1.2 Ein metode for å vurdere potensialet for kopling av arbeidsmarknader

Det er potensial for å kople arbeidsmarknader mange stader i landet. For å følgje opp tilrådinga frå kompetansearbeidsplassutvalet om å kople arbeidsmarknader har Transportøkonomisk institutt, på oppdrag frå departementet, undersøkt dette potensialet.

Analysen frå Transportøkonomisk institutt syner i stort at Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane har det største potensialet for kopling av arbeidsmarknader.³ Det vil seie at det i desse fylka er særleg mange område som kan koplast saman slik at arbeidsmarknadene blir så store at dei når ein terskelverdi (sjå avsnitt 4.1.3) der sannsynet for vekst i folketalet per se er større. Potensialet er rekna ut ved hjelp av ei simulert og hypothetisk oppgradering av vegnettet. Det er rekna på kor mange arbeidsplassar og arbeidstakrar som kan kome nærmare kvarandre gjennom ei veginvestering. Utrekningane tek omsyn til at det er mindre sannsynleg å velje ein arbeidsplass jo lenger unna han ligg. Arbeidsplassar som ligg langt unna blir difor veka ned i høve til arbeidsplassar som ligg nært.

³ Engebretsen, Ø. og Gjerdåker, A. (2012). *Potensial for regionforstørring*. TØI-rapport 1208/2012.

Boks 4.2 Fleirkjerna byutvikling

Fleirkjerna, eller polysentrisk, byutvikling er eit omgrep som òg inneber kopling av arbeidsmarknader, men det er ikkje det same som regionforstørring. Målet med ei fleirkjerna byutvikling er ikkje større pendlingsomland, men å spreie vekst frå storbyane til dei mindre byane ved at det blir lagt til rette for større samhandling mellom stadene. Til dømes kan raske tog samband gje grunnlag for dette. Det kan avlaste storbyen og syte for at småbyane blir vekstområde med eigne omland.

Tidlegare var det ei nærmere kopling mellom arbeidsplassar og busetnad. I dag er det større mobilitet og fleksibilitet i samfunnet. Årsaka er nye former for organisering av arbeidslivet og nye teknologiske moglegheiter. Resultatet er større krav til og potensial for samhandling mellom folk, bedrifter og organisasjonar på ulike stader. Det er i eit slikt perspektiv fleirkjerna byutvikling er viktig.

Ei fleirkjerna byutvikling krev ein viss avstand mellom arbeidsmarknadene, medan regionforstørring føreset at avstanden ikkje er for stor. Ei fleirkjerna byutvikling er ein god strategi i pressområde, som til dømes i Oslofjordregionen. Ei fleirkjerna byutvikling kan utviklast som eit samarbeid mellom bykommunar og fylkeskommunar.

Eit slikt samarbeid eksisterer til dømes i Samarbeidsalliansen Osloregionen, som består av 67 kommunar og 3 fylkeskommunar i hovudstadsområdet.¹ Målet for Samarbeidsalliansen er å styrke Osloregionen som ein konkurransedyktig og berekraftig region i Europa.

Tanken bak samarbeidet er at større global konkurranse krev større og meir effektive regionale arbeidsmarknader. Meir merksemd rundt jordvern, miljø og klima skaper samstundes behov for nye og meir miljøvennlege løysingar når det gjeld areal og transport. Samarbeidsalliansen går inn for eit utbyggingsmønster der byar og tettstader blir knytte saman i eit nettverk av raske transportløysingar med jernbanen som ryggrad.

For å fremje ei fleirkjerna byutvikling er det naudsynt å sjå areal- og transportplanlegging i samband med tilrettelegging for næringsliv og deling av funksjonar, noko som krev samarbeid mellom ulike aktørar og forvaltningsnivå. Staten kan medverke til dette mellom anna ved å stimulere til vekst utanfor Oslo gjennom retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar.

¹ Oslo kommune, Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommunar, alle kommunane i Akershus og Østfold, 11 kommunar i Buskerud, fem i Vestfold, tre i Oppland og sju i Hedmark.

Felles for dei områda som ifølgje analysen har størst potensial for kopling av arbeidsmarknader, er at veginvesteringar gjev klare reduksjonar i reisetid til tilstrekkeleg mange arbeidsplassar slik at grunnlaget for vekst blir monaleg styrkt. Utslaget er sterkest i fjordområde der ferjesamband blir skifta ut med bruer eller tunnelar.

Analysen syner at fleire sentrale område har lågt potensial for ytterlegare vekst som følgje av kopling av arbeidsmarknader. Hovudårsaka er at dei alt har god tilgang på arbeidsplassar innanfor attraktive pendlingsavstandar.

Det er også nokre dalføre og innlandsområde som har lågt potensial for kopling av arbeidsmarknader. Dei låge utsлага i desse tilfella kjem av at områda etter ei oppgradering av vegnettet framleis vil liggje for langt unna eit større tilbod av arbeidsplassar.

Transportøkonomisk institutt har laga ein metode for å måle verknader av slike koplingar av arbeidsmarknader. Potensial for kopling av

arbeidsmarknader er eit døme på ei meirnytte av investeringar som i liten grad blir synleggjord i dag. For å vurdere det reelle potensialet for regionforstørring må ein gjere nærmere vurderingar og ta høgd for ulike næringsstrukturar og kompetansebehov i regionane. Det såkalla Hagen-utvalet (NOU 2012: 16) har greidd ut om rammeverket for samfunnsøkonomiske analysar, der mellom anna ringverknader av samferdselsprosjekt blir drøfta. Utvalet tilrår at dei samfunnsøkonomiske analysane i særskilde tilfelle kan utvidast med ei drøfting av denne type verknader, men då som ein supplerande analyse og ikkje som ein del av nyttekostberekingar.

Også område med små arbeidsmarknader og lite potensial for regionforstørring kan ha nytte av at tilstøytande arbeidsmarknader blir større. Større økonomisk aktivitet og større tenestetilbod kan dermed kome nærmare også den mindre arbeidsmarknaden. Men ein slik effekt kjem ikkje av seg sjølv. Difor er mange av verkemidla i dis-

Boks 4.3 Døme på kopling av arbeidsmarknader

Trekantsambandet har gjort at kommunane Stord, Fitjar, Bømlo og Sveio er blitt betre integrerte og har fått større tyngd i konkurransen med Haugesund om arbeidsplassar og arbeidstakrar. Opplevinga av ein større region med eit breiare tilbod har òg gjort området meir attraktivt for busetjing og tilflytting.

Både Florø og Førde fekk fleire inn-pendlarar etter oppgraderinga av riksveg 5 og ny tunnel. Ulik næringsstruktur i dei to arbeidsmarknadene har vore ei drivkraft for pendling, og med vegen er det lagt til rette for ein meir variert arbeidsmarknad for befolkninga i området. Vegen har òg vore viktig for velferd og trivsel for innbyggjarane i regionen, som har fått eit større kultur- og tenestetilbod innan rekjkjevidd.

Korgfjelltunnelen i Nordland gav ein auke i pendlinga på 70 prosent mellom 2004 og 2007. Likevel utgjer pendlarane ikkje meir enn nokre få prosent av dei sysselsette i tettstadsene rundt tunnelen. På grunn av lange avstandar har tunnelen førebels ikkje hatt nokon innverknad på den regionale fordelinga av busetnad, arbeidsplassar og handelsverksamd. Regionen har vore prega av stagnasjon. Dette dømet syner at dersom ei veginvestering skal styrke regionale arbeidsmarknader, kan ikkje den daglege pendlingsavstanden vere for stor.

Kjelde: Engebretsen, Ø. og Gjerdåker, A. (2010). *Regionforstørring: Lokale virkninger av transportinvesteringer*. TØI-rapport 1057/2010.

trikts- og regionalpolitikken, som til dømes differensiert arbeidsgjevaravgift og midlar til regional utvikling, innretta mot nettopp å treffe dei områda som er ein del av mindre arbeidsmarknader. Dette blir omtalt nærmare i kapittel 8.

4.1.3 Storleik, avstand og kritiske tersklar

Til grunn for analysen til Transportøkonomisk institutt ligg ein idé om kritiske tersklar. Dette er relevant med tanke på prioritering av veginvesteringar ut frå målet om regionforstørring og gjeld både pendlingsavstand og storleik på arbeidsmarknadane.

Kompetanseplassutvalet skriv at arbeidsmarknaden må ha ein kritisk masse for å trekke til seg kompetansearbeidsplassar. Også i forskingslitteraturen om regionforstørring er tanken om kritisk masse i dei kopla arbeidsmarknadene sentral. I denne litteraturen er det gjerne tale om ein kritisk terskel for kva som er ein akseptabel dagleg pendlingsavstand. Det har vist seg empirisk at grensa for kor langt personar er villige til å pendle éin veg, går ved 45 minutt. Det er vanlegare med lengre pendlingsavstandar rundt dei større byane enn andre stader. Det er òg større vilje til å pendle lenger dersom ein jobbar på ein kompetansekrevjande arbeidsplass.

Kva som er stort nok, eller kva som er terskelverdiane for ein kritisk masse av arbeidsplassar og arbeidstakrar, er det ikkje eitt svar på. Analysen til Transportøkonomisk institutt syner at det er ein empirisk samanheng mellom utvikling i folketal og storleiken på arbeidsmarknaden. I 2011 budde 84 prosent av Noregs innbyggjarar i område der tilgangen på arbeidsplassar truleg ligg over ei kritisk grense for folketalsvekst. Simulert oppgradring av vegnettet syner at det er potensial for auke i denne prosentdelen. Sjølv om ei veginvestering ikkje vil bidra til ei stor prosentvis auke på nasjonalt nivå, er investeringa viktig for folketalsutviklinga i det aktuelle området.

Analysen syner også ein tendens til at mange område med under 4 000 arbeidsplassar innanfor ein pendlingsavstand på 45 minutt har hatt nedgang i folketallet, medan dei fleste områda med meir enn 10 000 arbeidsplassar har hatt vekst.

Innanfor desse overordna samanhengane er det sjølvsagt store variasjonar. Det er ikkje slik at det finst ein absolutt terskel for vekst. Dynamikken i arbeidsmarknadene og næringsutviklinga heng saman med kva type arbeidsplassar og næringsliv som finst der. Men sjansane for vekst synes å vere høgare i større arbeidsmarknader når alt anna er likt.

Ei investering i transport som utvider arbeidsmarknaden til 5 000 arbeidsplassar kan vere nok til å gje arbeidsmarknaden ein eigendynamikk, som gjev betre grunnlag for framtidig utvikling og folketalsvekst. Ei investering som utvider arbeidsmarknaden over ein viss kritisk terskel vil difor også lettare bidra til ei balansert regional utvikling enn ei investering som utvider dei største arbeidsmarknadene med nokre prosent. Det er difor viktig at også storleiken på arbeidsmarknaden og omsynet til kritiske tersklar blir vurderte i investeringsspørsmål.

4.1.4 Ein politikk for framtidas arbeidsmarknader

Transportpolitikken er viktig for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål. Her er kopling av arbeidsmarknader ein viktig strategi saman med ein påliteleg og trygg transport i alle delar av landet. Større og meir varierte arbeidsmarknader fleire stader i landet er naudsynt for å motverke sentralisering og skape meir balansert vekst og regional utvikling. Ikkje minst er dette viktig for å dempe presset på storbyområda.

Det at Noreg er eit langstrekta land med variert topografi skaper utfordringar på samferdselsområdet. Lange avstandar gjev store behov for investeringar i ein påliteleg og trygg transport. Samstundes er kopling av arbeidsmarknader også viktig.

Samferdselsdepartementet vil følgje opp perspektivet om kopling av arbeidsmarknader i framtidige prosessar med Nasjonal transportplan. Samferdselsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet vil samarbeide om å utvikle metodar og verktøy for å vurdere i kva grad ei investering bidreg til kopling av arbeidsmarknader.

4.2 Den digitale allemannsretten

Eit godt utbygd breiband, telefoni og annan digital infrastruktur er sentrale føresetnader for å sikre tilgang til tenester og moglegheit for full samfunnsdeltaking og bulyst i heile landet.

Mobildekninga i Noreg er god, men det er framleis område utan dekning, og som difor svekkjar grunnlaget for næringsverksemd og busettad. Regjering vil forsett bidra til å auke mobildekninga. Velfungerande konkurranse i telebransjen er naudsynt for å sikre best mogleg mobildekning. Regjeringa er vidare positiv til spleiselaga som finst mellom teleselskapa og lokale myndigheter for å etablere nye basestasjonar, inklusive bruk av regionale utviklingsmidlar. For breiband har også dekninga blitt betre, men det er naudsynt med medviten politikk for å sikre at alle delar av landet får tilgang til tilstrekkeleg kapasitet, slik at vi unngår for store geografiske skilnader i tilgang på breiband. I tida framover treng også næringslivet tilgang til ein digital infrastruktur med stadig større kapasitet. Breiband er ein type infrastruktur som ofte vil vere like naudsynt som veg, telefoni og straum.

4.2.1 Nye tenester og ny bruk fører til større behov for kapasitet og stabilitet i nettet

Internett er eit fleksibelt, raskt og kostnadseffektivt system for å frakte digitalt innhald og tenester. Tenester på Internett har erstatta fysiske tenester som posttenester og andre tenester som før kravde personleg frammøte. I tillegg har Internett lagt til rette for ei rekke nye og meir avanserte tenester. Utviklinga av den digitale kommunikasjonsinfrastrukturen har difor gjeve grunnlag for auka produktivitet, jf. utgreningar frå mellom anna OECD.⁴

Undersøkingar frå Statistisk sentralbyrå syner at 86 prosent av befolkninga i Noreg bruker Internett kvar dag eller nesten kvar dag. Det er berre befolkninga på Island som bruker Internett like ofte. Internett er mykje brukt særleg til nettbank, lesing av nettavisar, sok etter informasjon om varer og tenester og til sosiale medium. Alder er den viktigaste forklaringsvariabelen for digital deltaking. Medan 99 prosent av befolkninga mellom 16 og 54 år har bruktt Internett dei siste tre månadene, har 47 prosent av befolkninga mellom 75 og 79 år gjort det same. Det er små geografiske skilnader i bruken. Dei skilnadene vi ser, kan i tillegg til alderssamsetnaden i hovudsak forklaast med yrkesdeltaking og utdanningsnivå.

Talet på brukarar av Internett har auka dei siste åra, og Internett blir brukt både oftare og til fleire føremål enn tidligare. Nexia hevdar at denne utviklinga vil halde fram i åra som kjem sjølv om det finst hindringar.⁵ Den største veksten i etterspurnaden etter kapasitet kjem truleg i mobilnettet, men også i breiband med trådbunden tilkopling er det venta ein auke i etterspurnaden.

Det er videotenester som er årsaka til den største auken i etterspurnaden etter kapasitet. Det vil bli meir bruk av skyteneste (det vil seie prosessering og lagring av data via Internett) til å lagre biletar, dokument og film både i arbeidslivet og i heime. Verksemder både i privat og offentleg sektor vil trenge høgare kapasitet for å kunne ta i bruk videomøte og andre former for staduavhengig kommunikasjon.

Kravet om eit robust og stabilt nett med høg kvalitet er også ein viktig faktor i andre samanhengar. Dette gjeld for tenester som krev kontinuer-

⁴ Sjå til dømes OECD (2003). *ICT and Economic Growth: Evidence from OECD Countries, Industries and Firms* og Czernich et al. (2011). *Broadband Infrastructure and Economic Growth*.

⁵ Nexia (2011). *Bredt nok? Kapasitetsbehov og utviklingstrender innen bredbåndskommunikasjon*.

Boks 4.4 Breiband – døme på bruksområde som krev ulik kapasitet

Tabell 4.1 gjev eit oversyn over ulike bruksområde og tenester som krev ulik kapasitet i breibandet. Merk at eit slik oversyn i nokon grad er

tidsavhengig, all den tid tenester, bruksområde og teknologi er i kontinuerleg endring.

Tabell 4.1 Bruksområde og brebandskapasitet

Kapasitet	Bruksområde
500 kbit/s — 1 Mbit/s	Breibandstelefoni E-post Grunnleggjande nettsurfing Musikkstrøyming Video med låg kvalitet
1 Mbit/s — 5 Mbit/s	E-post med store vedlegg Fjernovervakning IP-TV med middels kvalitet Musikkstrøyming med høg kvalitet
5 Mbit/s — 10 Mbit/s	Fjernarbeid IP-TV med middels kvalitet (fleire kanalar samstundes) Video med høg kvalitet Nettspel Medisinske applikasjonar — fildeling og fjerndiagnostikk (grunnleggjande) Fjernundervising Smarthusløysingar
10 Mbit/s — 50 Mbit/s	Telemedisin Undervisingstenester (video med høg kvalitet) IP-TV med høg kvalitet (2—3 kanalar samstundes) Avanserte nettspel Fjernarbeid med video av høg kvalitet Fjernovervakning med høg kvalitet Avanserte smarthusløysingar

Kjelde: Commerce Commission New Zealand (2012). *High speed broadband service demand side study*. Project no. 13.07/12813

leg samband, som til dømes fjernstyring og overvakning av anlegg, nye e-helsetenester og oppgåver knytte til beredskap og tryggleik. Også det at stadig fleire samfunnstjenester føreset nettbruk, og at stadig fleire nyttar Internett, aukar behovet for stabile og sikre nett som er oppe heile tida.

4.2.2 Brebandsdekninga aukar stadig – men det er store regionale skilnader i tilgangen til dei høgaste kapasitetane

Tilbodet av breiband har vore i sterkt vekst dei siste åra. Kapasiteten har dobla seg kvart anna år, men det er stor skilnad i kapasitet og talet på tilby-

darar mellom dei største og dei minste arbeidsmarknadene.

Dekningsundersøkinga for 2012 syner at det er god dekning av lågare brebandskapasitet over heile landet.⁶ Dekningsundersøkinga syner at 99,9 prosent av hushalda har tilgang til breiband med lågast kapasitet (640/128 kbit/s). For brukarar med normal nettbruk og lågt behov for oppstraums kapasitet har dekninga òg blitt betre. I 2012 har dekninga for 4/0,5 Mbit/s kapasitet kome opp i heile 99,7 prosent (jf. tabell 4.2). Det kjem av at kvaliteten på breibandstenester

⁶ Nexia (2012). *Dekningsundersøkelsen 2012*.

Tabell 4.2 Breibandsdekning i hushalda i ulike regiontypar.¹ Tal i prosent per 2012

	Oslo-regionen	Storby-regionar utanom Oslo	SMBY utanför DPV	SMBY innanför DPV	Småsentrar regionar	Spreidd-bygde område	Noreg
Dekningsgrad ≥4/0,5	100,0	99,9	99,9	99,3	99,0	96,7	99,7
Dekningsgrad ≥12/0,8	94,1	91,9	81,5	76,3	65,9	50,3	85,4
Dekningsgrad ≥25/1	87,6	82,1	67,2	58,8	41,7	25,3	73,0

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: Nexia (2012). *Dekningsundersøkelsen 2012*. Utrekningar av departementet.

over satellitt er blitt god nok til å reknast inn i dekninga. Tilgangen over satellitt er framleis noko avgrensa for tenester som krev tovegskommunikasjon, på grunn av at signala har lang veg å gå.

For høgare kapasitetar er det større geografiske skilnader. Medan drygt 90 prosent av hushalda i dei største arbeidsmarknadene har tilgang til 12/0,8 Mbit/s kapasitet, har berre halvparten av hushalda i dei minste arbeidsmarknadene slik tilgang. Ser vi på tilgang til 25/1 Mbit/s kapasitet, er skilnaden svært store. Tal frå Nexia syner likevel at det har vore ein stor auke i høgare kapasitet i alle delar av landet sidan 2010.

Det er ulike årsaker til at det er i dei større arbeidsmarknadene ein nyt godt av tilbod om dei høgaste kapasitetane. I desse områda har det vore mogleg å få høg breibandskapasitet med låge kostnader gjennom det eksisterande kabel-tv-nettet. På grunn av små avstandar mellom hushalda er det òg billegare å byggje ut fibernett, og det er ofte kortare avstand til sentralane i det koparbaserte nettet, slik at det er mogleg å levere breiband med stor kapasitet over telelinjene.

I dei minste arbeidsmarknadene er det mindre konkurranse om kundane, og mange føretak finn det ikkje lønsamt å byggje eit breiband som er godt nok, og som dekkjer behovet til alle hushalda. Større marknader har fleire tilbydarar, som ofte tilbyr den høgast moglege kapasiteten for å vinne konkuransen om kundane.

Innhaldsleverandørane tilpassar seg den kapasiteten brukarane har, og nye tenester blir utvikla, noko som krev stadig større bandbreidd. Samstundes jobbar tilbydarane kontinuerleg med å gjere tenestene enklare tilgjengelege på mobilplattformer. Det har over tid konsekvensar for nettbrukarar som ikkje får tilgang til den auka kapasiteten. Denne utviklinga går fort og krev aktive verkemiddel for å motverke at vi framover

ser eit tydelegare geografisk klassekilje mellom ulike delar av landet.

4.2.3 God kapasitet på breiband er viktig for bulyst og næringsetableringar

Regjeringa legg vekt på den digitale allemannsretten. Ein godt utbygd digital infrastruktur er ein sentral føresetnad for å sikre tilgang til tenester og moglegheiter for full samfunnsseltaking og bulyst i heile landet.

Regjeringa vil halde fram arbeidet med å sikre tilgang til breiband med tilstrekkeleg kapasitet til å møte framtidige behov i skule, helse, næringsliv og private hushald i heile landet. Regjeringa vil leggje fram ei melding om IKT-politikken, leggje til rette for utbygging av mobilt breiband og vurdere bruk av tilskot også i åra framover for å stimulere til spreiing av breiband med høg kapasitet i små marknader. Noreg ligg over gjennomsnittet i Europa både når det gjeld tilbod og bruk av breiband. Det bør leggjast til rette for at Noreg skal ha sikre og robuste breibandsnett av god kvalitet. Marknadsbasert utbygging vil framleis være hovudelementet i breibandspolitikken. Offentlege styresmakter vil legge til rette for konkurranse, og har ei viktig rolle i å syte for kostnadseffektiv utbygging av breiband over heile landet.

Som nemnt ovanfor er det i Noreg god dekning på kapasitetar opp til 4/0,5 Mbit/s. Dette kjem av både teknologisk utvikling, marknadsstyrt utbygging, offentleg tilrettelegging og tilskot og lokalt dugnadsarbeid. Stortinget har sidan 2006 løyvd over 1 milliard kroner i tilskot til utbygging av breiband. Om lag 750 millionar kroner er løyvde over Kommunal- og regionaldepartement sitt budsjett og overført til fylkeskommunane. Desse midlane har vore øyremerkte til utbygging av breiband innanfor det distriktpolitiske verkeområdet. Resultatet av innsatsen i fylkeskommun-

nane blei hausten 2012 kartlagt og vurdert av konsulentselskapet Nexia. Kartlegginga syner at tilskota har medverka til mindre skilnader i breibandsdekninga mellom kommunane. Rapporten syner at fylkeskommunane så langt har nytta 485 millionar kroner av tilskota til gjennomførte breibandsprosjekt, og at dei har utløyst totalt 1,1 milliarder kroner i breibandsinvesteringar etter med finansiering på andre private og offentlege aktørar. Fylkeskommunane har nytta ulike arbeidsformer for å få god nytte av midlane. I Agder har til dømes samarbeidet om breiband mellom 30 kommunar og 2 fylkeskommunar skapt sterkt forhandlingsmakt, god organisering av arbeidet og gode resultat. Fylkeskommunen i Nord-Trøndelag er prosjektorientert og har mellom anna teke i bruk dugnad for å få realisert høghastigheitsbreiband. Sør-Trøndelag fylkeskommune har ei eiga gruppe som arbeider med breiband og IKT, og har eit utstrekkt samarbeid med kommunar, næringsliv og utbyggjarar.

Bruk av kapasitet varierer mykje mellom enkeltindivid og verksemder, og bruk og behov heng saman med tilbod av tenester. Eit interessant mål er likevel medianverdien for kapasitet blant breibandsabonnentane. Medianverdien er i rask vekst. I tredje kvartal 2012 var medianverdien på eit breibandsabonnement 7,9 Mbit/s. Eit år tilbake i tid var medianverdien 5,7 Mbit/s og to år tilbake 3,9 Mbit/s. Medianverdien ligg altså på det dobbelte av tilboden på minimum 4 Mbit/s som 99,7 prosent av innbyggjarane i dag har tilbod om.

Av dekningsundersøkinga ser vi at tilboden av høge kapasitetar har auka raskt dei siste åra. Nytta av høghastigheitsbreiband er enno låg fordi få spør etter kapasitetar frå 20 Mbit/s og oppover, men behovet for kapasitet er i vekst. Eit sentralt spørsmål er korleis tilboden vil utvikle seg i små marknader. Det er ikkje lett å svare på. Den teknologiske utviklinga går raskt. Tidlegare var faste linjer den einaste måten å få fram breiband med høg kapasitet på, men innan både mobilteknologi og satellittsamband går utviklinga mot stadig høgare kapasitetar raskt. I denne samanhengen er

utlysinga av ledige radiofrekvensar ein viktig faktor. Når auksjonen av dei ledige frekvensane etter slokking av det analoge kringkastingsnettet er gjennomført, ligg det til rette for at teleaktørane kan tilby eit langt betre tilbod av mobilt breiband, også i område med små marknader og store avstandar.

Ei viktig utfordring i tida framover ligg likevel i å betre dekningsgraden for dei minste arbeidsmarknadene. Ein offensiv distrikts- og regionalpolitikk krev gode vilkår for å stimulere bulyst og næringsetableringar og gje gode teneste- og underhaldningstilbod over heile landet. Då vil også breiband med tilstrekkeleg kapasitet og til same pris som i dei store arbeidsmarknadene vere ein faktor. I somme område vil det krevje så høge investeringar i infrastruktur at kommersielle aktørar ikkje finn det lønsamt å bygge ut, uavhengig om det gjeld mobilt eller fast breiband. Utviklinga innan satellittbreiband gjev stadig høgare kapasitetar, men satellittskugge blir eit problem nokre stader. Satellittbreiband kan heller ikkje nyttast til all nettaktivitet, verken privat eller i næringslivet, på grunn av forseinka overføring.

Kommunal- og regionaldepartementet vil difor, i samarbeid med Samferdselsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, vurdere bruk av tilskot også i åra framover for å stimulere til utbygging av breiband med høg kapasitet i små marknader. Det er viktig at offentlege tilskot ikkje seinkar eller reduserer investeringar hjå andre aktørar, men tvert om sikrar utbygging av breiband som elles ikkje hadde blitt realisert. Moglege tilskot må difor berre rettast mot område der det ikkje vil kome eit tilstrekkeleg marknadsbasert tilbod. Tilskota bør òg vere teknologinøytrale. Slike prosjekt vil ikkje berre utløse utbygging i dei minste marknadene, men kan òg stimulere til ei raskare fornying av breibandsnettet i område mellom utkantane og dei større arbeidsmarknadene. Tilskot til breiband blir gjevne av kommunar og fylkeskommunar, og det er viktig å sikre at slike tilskot er i samsvar med reglane for offentleg støtte.



Og den som er rik vil ha seg
eit hus som er såleis bygt
at alle som hører til huset
kjenner det godt og trygt,
og såleis at framande gjerne
kjem innom dørene der
og aukar den rikdom som finst der før
med alt det dei sjølve er.

Halldis Moren Vesaas
Utdrag av «Å vere i livet» frå *Dikt i samling*.
Aschehoug, 1998.

Figur 5.1

5 Rammevilkår for ein aktiv distrikts- og regionalpolitikk

Næringslivet i Distrikts-Noreg er eksportorientert i minst like stor grad som næringslivet i dei største byregionane. Difor er føreseelige og stabile konkurransevilkår særsviktig for verdiskapinga og sysselsetjinga i distrikta. Differensiert arbeidsgjevaravgift er eit særsviktig distriktpolitisk verkemiddel og kompenserer næringslivet for nokre av ulempene med låg folketettleik og lange avstandar. Ordninga er treffsikker og effektiv for å nå målet om auka sysselsetjing og busettnad i landsdelar og område med særskilde utfordringar. Regelverket for offentleg støtte er til revidering i EU. Regjeringa arbeider aktivt for å føre vidare ordninga med differensiert arbeidsgjevaravgift og eit stort geografisk verkeområde for investeringsstøtte.

Revidering av verkeområdet for investeringsstøtte legg også rammer for det distriktpolitiske verkeområdet. Dette kan gje endringar i fordelinga av dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla over budsjettet til departementet. Målet med fordelinga skal framleis vere å kanalisere ressursane dit det er størst utfordringar.

Det er store skilnader i utfordringar og potensial i ulike delar av landet. Dette krev regional tilpassing. Difor blir hovuddelen av dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla overført til fylkeskommunane. Midlane til fylkeskommunen er fordele etter to føremål. Hovuddelen av løvinga gjeld det distriktpolitiske oppdraget. Dette er midlar som skal nyttast i det distriktpolitiske verkeområdet. I tillegg har fylkeskommunen eit regionalpolitiske oppdrag. Midlane til dette gjeld alle fylkeskommunane.

Regjeringa vil

- føre vidare den geografisk differensierte arbeidsgjevaravgifta og dagens kompensasjonsordningar
- føre vidare eit stort verkeområde for investeringsstøtte
- vurdere forenklingar i det distriktpolitiske verkeområdet og alternative måtar å fordele dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla på

5.1 Viktige internasjonale rammevilkår

Av kapittel 2 går det fram at næringslivet i distrikta er globalt og eksportorientert i minst like stor grad som næringslivet i dei største arbeidsmarknadsregionane. Ein stor del av arbeidskraftbehovet dei siste åra er dekt gjennom innvandring til heile landet. Noreg er ein del av ein internasjonal marknad av varer, tenester og arbeidskraft. Ein stor del av sysselsetjinga i Distrikts-Noreg er i eksportnæringar. Føreseielege og gode internasjonale konkurransevilkår er særsviktig for verdiskapinga og sysselsetjinga i desse næringane.

Reglane for samhandel med andre land finst i ei rad ulike avtalar. WTO, EØS-avtalen og bilaterale handelsavtalar gjennom EFTA-samarbeidet er døme på slike. Den viktigaste er EØS-avtalen frå 1994. Noregs samband med Europa er handsama i Meld. St. 5 (2012–2013) *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU*.

5.1.1 Størst mogleg nasjonalt handlingsrom

I Meld. St. 5 (2012–2013) er regjeringa oppteken av at Noreg skal bruke det handlingsrommet som ligg i EØS-avtalen. Vi må vere tidleg ute, ha klare prioriteringar og drive aktiv påverknad for å fremje norske interesser. Regjeringa vil også aktivt bruke handlingsrommet i samband med implementering av regelverk, og vurdere EØS-relevans så tidleg som mogleg. Dette er viktig for å unngå presedensverknader vi ikkje ynskjer. Det er viktig at det saklege verkeområdet i EØS-avtalen ikkje blir utvida i strid med nasjonalt definerte interesser.

Regelverket for offentleg støtte legg dei ytre rammene for bruk av dei offentlege verkemidla retta mot næringslivet. Det gjeld både typen verkemiddel, maksimale støttesatsar og dei geografiske områda desse verkemidla gjeld for.

Innanfor regionalpolitikken arbeider norske styresmakter på to ulike måtar for å sikre interesse til private og offentlege verksemder. Den eine måten gjeld utforminga av regelverket for offentleg støtte, der regjeringa ynskjer å utnytte

handlingsrommet som ligg innanfor EØS-regelverket for å sikre nasjonale interesser. Den andre måten er å gjøre det mogleg for norske aktørar å samarbeide over landegrensene i regionalpolitiske program.

I prinsippet er det ikkje lov å gje offentleg støtte til bedrifter, men det finst ei rekke unntak frå dette generelle prinsippet. Regionalpolitisk grunngjeven støtte er eit viktig unntak. Alle EØS-landa har ein regionalpolitikk, men grunngjevinga og innhaldet vil variere etter kva som er utfordringane i det einskilde landet.

Det regelverket som i dag eksisterer for regionalstøtte, gjev Noreg eit klart avgrensa, men viktig handlingsrom. Det er ikkje minst ei følge av eit langsigtig politisk arbeid for å fremje norske interesser ved å gjeninnføre differensiert arbeidsgjeveravgift.¹ Regelverket gjev dermed eit handlingsrom som gjer det mogleg å oppretthalde eit høgt ambisjonsnivå i distriktpolitikken.

Regelverket blir avtalt for sju år om gongen. Gjeldande reglar for regionalstøtte gjeld ut 2013. EU-kommisjonen arbeider no med å revidere desse reglane. Etter planen skal EU-kommisjonen vedta retningslinjene før sommaren 2013. Deretter skal EFTAs overvakingsorgan, ESA, vedta reglane for dei tre EØS-landa i EFTA. Regjeringa følgjer desse prosessane tett, for å sikre eit godt handlingsrom for ein aktiv distrikts- og regionalpolitikk. Etter at regelverket er vedteke, vil notifisering og forhandlingar med ESA finne stad. Departementet ventar at eit nytt verkeområde for investeringsstøtte er klart hausten 2013. Det same gjeld avgrensinga av ordninga med differensiert arbeidsgjeveravgift.

5.1.2 Regjeringa vil føre vidare den geografisk differensierte arbeidsgjeveravgifta

Regjeringa meiner at differensiert arbeidsgjeveravgift er det viktigaste distriktpolitiske verkemidlet. Ordninga er treffsikker og effektiv for å nå målet om auka sysselsetjing og busetnad i landsdelar og område med særskilde utfordringar. Differensiert arbeidsgjeveravgift sikrar at dei menneskelege ressursane i Noreg blir nytta, og kompenserer næringslivet for nokre av ulempene med låg folketettleik og store avstandar. Ordninga er også eit ubyråkratisk verkemiddel med enkel administrasjon.

EØS-reglane gjev i første rekke avgrensingar knyttte til den geografiske storleiken på verkeom-

rådet for differensiert arbeidsgjeveravgift. Regelverket er utforma slik at område med særslig folketettleik kan få driftsstøtte (til dømes redusert arbeidsgjeveravgift) for å hindre eller redusere nedgang i folketalet. Slike område er definerte som landsdelar (NUTS II-nivå) med mindre enn åtte innbyggjarar per km² og nedgang i folketalet. I tillegg kan det geografiske verkeområdet omfatte tilstøytande område dersom dei tilfredsstiller dei same kriteria. Meir enn 16 prosent av befolkninga bur i dag innanfor det området som er omfatta av redusert avgift (folketal per 1.1.2012).

Regjeringa arbeider aktivt for at dei kriteria som er nemnde ovanfor, skal førast vidare i det nye regelverket som skal gjelde frå 2014. Både i 2011 og i 2012 sende regjeringa brev til EU-kommisjonen der det blei streka under at ordninga med differensiert arbeidsgjeveravgift er særslig viktig for å halde oppe sysselsetjinga og busetjinga i distrikta, og at dei noverande kriteria må førast vidare. Også i møte med Kommisjonen er denne bodskapen framført. Det ligg no føre eit utkast til nye retningslinjer frå Generaldirektoratet for Konkurranse, som er ansvarleg for statsstøtte i Kommisjonen. Regelverket omfattar også driftsstøtte, irekna differensiert arbeidsgjeveravgift. Regjeringa er godt nøgd med at Kommisjonen tar sikte på å vidareføre kriteria som ligg i regelverket i dag, og som er grunnlaget for det eksisterande geografiske verkeområdet. Kommisjonen tar sikte på å vedta dei endelige retningslinjene i mai 2013. Regjeringa vil arbeide aktivt for at kriteria blir vidareførte og vil ha som mål å sikre eit best mogleg resultat i forhandlingane med ESA om den differensierte arbeidsgjeveravgifta frå 2014.

5.1.3 Provenynøytralitet og kompensasjon for auka avgift

Arbeidsgjeveravgifta blei innført i 1967, og den geografiske graderinga i 1975. Etter pålegg frå ESA måtte Noreg leggje om den graderte arbeidsgjeveravgifta frå 1.1.2004. Avgifta skulle aukast gradvis til ho var lik over heile landet. Det blei samstundes etablert alternative verkemiddel som kompensasjon til dei områda som var råka. Desse kompenserande verkemidla kunne Noreg føre vidare utan at det kom i strid med EØS-avtalen, og dei blei finansierte direkte over statsbudsjettet. Mellom anna blei satsane innanfor frisummen i sonene II til IV (bagatellmessig støtte) ført vidare, ein ny budsjettpost for næringsretta utviklingstiltak (kap. 551, post 61) blei oppretta, og offentleg sektor blei kompensert gjennom ulike

¹ Dette er nærmere omtalt i boks 6.3 i Meld. St. 5 (2012–2013).

budsjettpostar. Omlegginga var provenynøytral, det vil seie at midla som blei ført tilbake til distrikta, svarte til den auka avgifta. Stortinget slutta seg til prinsippet om provenynøytralitet. Dette er eit viktig prinsipp som medverkar til gode rammevilkår for næringslivet i distriktskommunar og kompenserer for lange avstandar til marknaden.

Dersom geografien i dagens differensierte arbeidsgivaravgift blir ført vidare, vil regjeringa også føre vidare dei alternative verkemidla. Regjeringa legg til grunn at ordninga skal vere om lag provenynøytral, og at utgangspunktet for vurdering av nivået skal vere satsane før omlegginga i 2004. Om forhandlingane med ESA fører til at det geografiske området blir endra frå 2014, blir også slike endringar tekne med i utrekninga av provenynøytraliteten. Forslag til løvningar for å møte dei økonomiske konsekvensane av eventuelt endra verkeområde eller endra satsar for arbeidsgjevaravgift vil fremjast som ein del av den ordinære budsjettprosessen. I samband med dei årlege budsjettprosessane kan det også vere aktuelt å gjere mindre justeringar på innretninga av kompensasjonsmidlane.

Kompensasjonsmidlar løyvde over kap. 551, post 61 blir nyttu i eit nært samarbeid mellom næringslivet, kommunane og fylkeskommunane. Midlane, som fram til no er løyvde over departementet sitt budsjett, har medverka til auka innsats til infrastrukturtiltak, verdiskaping, marknadsføring og profilering. Fleire kommunar har valt å setje av midlane til samferdselsprosjekt, hamneutbygging og kulturhus. I tillegg har mange fylkeskommunar gjort store investeringar i breiband og utbygging av mobilnettet. Dette er prosjekt som ikkje ville ha blitt realiserte utan desse midlane.

5.1.4 Regjeringa vil føre vidare eit stort geografisk verkeområde for investeringsstøtte

Ein viktig del av handlingsrommet for regionalpolitikken er høvet til å gje investeringsstøtte til bedrifter i distrikta. Det er etter regelverket i dag mogleg å gje slik støtte i fylke (NUTS III-nivå) med færre enn 12,5 innbyggjarar per km². Det er også opna for ein viss fleksibilitet i utforminga av verkeområdet slik at sterke regionar/kommunar i fylke som tilfredstiller kriteriet kan bli bytte ut med svake regionar/kommunar i fylke som ikkje tilfredsstiller kriteriet. Ein slik fleksibilitet i avgrensinga av verkeområdet er avgjerande for å kunne møte dei distriktpolitiske utfordringane ved å gje støtte der behova er størst.

Regjeringa arbeider aktivt for at desse kriteria skal førast vidare i det nye regelverket. I det ligg også den noverande fleksibiliteten for avgrensing av verkeområdet. Regjeringa har i breva til Kommisjonen i 2011 og 2012 streka under at dette er naudsynt for å oppretthalde busetjinga i distrikta. I dag bur i underkant av 25 prosent av befolkninga i område der Innovasjon Noreg kan gje investeringsstøtte til bedrifter. Det er målet til regjeringa i forhandlingane med ESA å oppnå eit best mogleg resultat for nytt verkeområde for investeringsstøtte frå 2014.

5.1.5 Revidert verkeområde kan gje ei anna geografisk fordeling av dei distrikts- og regionalpolitiske midlane

Det geografiske verkeområdet for investeringsstøtte dannar i stor grad ramma for det distriktpolitiske verkeområdet. Dagens geografiske verkeområde for dei distriktpolitiske verkemidla er delt i tre soner. Sone III og IV svarer til verkeområdet for distriktsretta investeringsstøtte og omfattar til saman 285 kommunar. Sone II er verkeområde for tilretteleggjande tiltak. Sone II omfattar 20 kommunar og 2,5 prosent av folketalet. Sone I er den delen av landet som ligg utanfor verkeområdet. Sone I omfattar 124 kommunar og litt over 71 prosent av folketalet.

Verkeområde og soner er område med særlege utfordringar. Dei samla utfordringane er definerte ved distriktsindeksen. Distriktsindeksen er sett saman av indikatorar som speglar geografi, demografi, arbeidsmarknad og levekår. Kvar indikator er vekta. Det er viktig at sonene dekkjer samanhengjande område. Sonene kan difor innehalde kommunar med noko ulikt nivå på distriktsindeksen. Departementet vil bruke dei same kriteria og indikatorane ved utrekninga av ein ny distriktsindeks, sjå boks 5.1.

Det geografiske verkeområdet (sone II–IV) blir nyttu til fordeling av dei distriktpolitiske verkemidla som blir løyvde til fylkeskommunane over budsjettet til departementet. Fordelinga er basert på talet på innbyggjarar i kvar sone, og der kvar sone har ei bestemt vekt.

Med eit nytt verkeområde for investeringsstøtte og ny utrekning av distriktsindeksen kan det skje endringar i soneinndelinga og dermed i fordelinga av distrikts- og regionalpolitiske verkemiddel. Departementet vil nytte høvet til å vurdere forenklingar i det distriktpolitiske verkeområdet og alternative måtar å fordele dei årlege midlane til fylkeskommunane på. I dag ligg prinssipa for fordelinga fast i sju år. Dette sikrar ein

Boks 5.1 Distriktsindeksen

Distriktsindeksen er eit samla uttrykk for i kva grad ein kommune eller bu- og arbeidsmarknadsregion har eit distriktsproblem, eller for graden av periferialitet knytt til ein kommune.¹ Distriktsindeksen er sett saman av indikatorar som speglar strukturelle føresetnader for utvik-

ling og den faktiske utviklinga. Indikatorane er særleg knytte til geografi, demografi, arbeidsmarknad og levekår. Dei strukturelle tilhøva er vekta høgare enn den faktiske utviklinga. Tabell 5.1 syner indikatorar og vekter i distriktsindeksen.

Tabell 5.1 Indikatorar og vekter i distriktsindeksen

Gruppe	Indikator	Vekt	
		Indikator	Gruppe
Geografi	Sentralitet (NIBR11)	20	40
	Folketettleik	10	
	Reisetid	10	
Demografi	Utvikling i folketetalet siste ti år	20	30
	Delen av befolkninga 67 år og eldre	5	
	Delen kvinner i aldersgruppa 20–39 år	5	
Arbeidsmarknad	Sysselsetjingsvekst siste ti år (pst.)	10	20
	Delen yrkesaktive etter bustad (20–64 år)	10	
Levekår	Inntekt per skatteytar, 17 år og eldre	10	10
Sum vekter		100	100

Kjelde: Kommunal- og regionaldepartementet.

¹ Johansen, S. mfl. (2006). *Distriktpolitisk virkeområde for Norge 2006*. TØI rapport 824/2006.

langsiktig innsats i dei einskilde områda, men kan òg gje lite fleksibilitet til å fange opp endringar i løpet av perioden.

Departementet ynskjer framleis å kanalisere mest ressursar til landsdelar og område med særskilde utfordringar. Samla sett skal fordelinga av midlane gje ein klar distriktsprofil. Departementet kjem attende med ein nærmare omtale av eventuelle endringar i budsjettet for 2014.

5.2 Fylkeskommunen er ein viktig aktør for regional utvikling

I St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn* slo regjeringa fast at fylkeskommunane skal vere dei sentrale regionale utviklingsaktørane. Gjennom forvaltningsreforma fekk fylkeskommunane nye oppgåver og verkemiddel for å styrkje arbeidet med regional utvikling. Ein del av oppdraget til fylkeskommunane er knytt til dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla over programkategori 13.50.

5.2.1 Regionale utfordringar krev regionale løysingar

Føremålet med arbeidet for regional utvikling er å fremje ei heilskapleg og vilja samfunnsutvikling i eigen region. Korleis kvar einskild fylkeskommune vel å leggje til rette for regional utvikling, varierer med dei konkrete utfordringane i regionen. Fylka har ulike behov, og fylkeskommunane har difor ulike prioriteringar. Behova vil òg variere mellom område internt i fylka og over tid. Det er til dømes store variasjonar i næringsstruktur og befolningsstruktur. Det gjer at fylka har ulike føresetnader for næringsverksemd og sysselsetting. Næringsverksemd og arbeidsplassar blir òg påverka av konjunkturar både nasjonalt og internasjonalt. Fylkeskommunane vil difor ha ulike mål og strategiar for politikken og planlegginga for regional utvikling.

Med utgangspunkt i at ulike regionale utfordringar og potensial krev regional tilpassing, blei hovuddelen av dei distrikts- og regionalpolitiske

verkemidla i programkategori 13.50 overført til fylkeskommunane i 2003. På nasjonalt nivå er målet med løvinga at summen av det regionale utviklingsarbeidet til fylkeskommunane skal gje ei balansert nasjonal utvikling som medverkar til å nå dei distrikts- og regionalpolitiske måla.

5.2.2 Eit distrikts- og regionalpolitisk oppdrag

For å bidra til dei overordna måla for distrikts- og regionalpolitikken er midlane frå departementet i hovudsak retta mot område og landsdelar med særlege utfordringar. Desse områda er definerte som det distriktpolitiske verkeområdet, som er nærmere omtalt i avsnitt 5.1.5. Innsatsen er vidare retta inn mot auka verdiskaping, sysselsetjing, eit internasjonalt konkuransedyktig næringsliv, gode lokale og regionale rammevilkår for næringslivet og kompetanseheving i befolkninga, og det å utvikle attraktive regionale og lokale senter for innbyggjarane og næringslivet. Desse midla utgjer den distrikts- og regionalpolitiske ekstrainnsatsen.

Det distriktpolitiske oppdraget

Innanfor det distriktpolitiske verkeområdet har fylkeskommunane fått i oppdrag å finansiere tilskot, lån og garantiar til bedrifter og entreprenørar gjennom Innovasjon Noreg. Oppdraget går vidare ut på å løyve midlar til kommunale grunnlagsinvesteringar for næringsverksemد som til dømes kaier og vassverk. Der marknaden ikkje er stor nok for kommersielle aktørar, har fylkeskommunane fått midlar til utbygging av breiband og mobildekning (jf. kap. 4.2). Departementet har òg lagt til rette for at fylkeskommunane skal kunne bidra til å utvikle kompetansetiltak utanfor større byregionar, og for finansiering av tiltak for lokal samfunnsutvikling. Fylkeskommunane får òg midlar til kommunale og regionale næringsfond.

For å sikre effektiv bruk av midlane må fylkeskommunane ha eit relativt stort handlingsrom både når det gjeld kva føremål som kan støttast og kor i fylket innanfor verkeområdet midlane kan nyttast. Midlar kan nyttast utanfor verkeområdet når dette ikkje bryt med notifiserte vilkår, dersom tiltaket gjev positive resultat for næringsliv eller befolkning innanfor verkeområdet. Det må vere konsensus i den regionale partnarskapen dersom midlane skal ha eit anna geografisk nedslagsfelt enn det distriktpolitiske verkeområdet.

Det regionalpolitiske oppdraget

Sjølv om størsteparten av midlane er retta inn mot dei områda som har dei største utfordringane, har alle fylkeskommunane eit oppdrag knytt til programkategori 13.50. Nokre av midlane kan difor nyttast utanfor verkeområdet for å utløyse det regionale verdiskapingspotensialet og for å utvikle attraktive regionar og senter for folk og næringsliv i alle delar av landet. Alle fylkeskommunane får dermed midlar til regional utvikling over programkategori 13.50, også dei som har få eller ingen kommunar innanfor verkeområdet i det heile.

Det er ein del av det regionalpolitiske oppdraget å ta initiativ til samarbeid mellom sektorinnsatsar og eigne innsatsar. Fylkeskommunane har òg som oppgåve å hjelpe kommunane i arbeidet med næringsutvikling, samfunnsutvikling og attraktivitet. Næringsutvikling er ein sentral del av det regionale utviklingsarbeidet og departementet er oppteke av at fylkeskommunane støttar opp om entreprenørskaps- og innovasjonsarbeidet i næringslivet, til dømes gjennom styring og medfinansiering av regionale forskingsfond og statlege program for innovasjon. Som oppdragsgjevarar for Innovasjon Noreg kan dei finansiere etablerartilskot og inkubatorstipend, og løyre midlar til omstilling i heile landet. Innanfor regional utvikling har fylkeskommunane ei viktig oppgåve i å støtte utviklingsarbeid over landegrensene gjennom Interreg (jf. avsnitt 5.2.3).

I St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru* streka regjeringa under at det var naudsynt å styrke den regionale utviklingsrolla til fylkeskommunane med få eller ingen kommunar innanfor verkeområdet, og å gjere dei betre i stand til å møte regionale utfordringar. Dette blei følgt opp i budsjettet for 2010 då botnplanken blei auka frå 2 millionar til 3 millionar kroner.

5.2.3 Regionalt utviklingsarbeid – partnarskap, samarbeid og planlegging

Alle fylkeskommunane har fått eit oppdrag knytt til dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla. Oppdraget varierer mellom fylka. Rolla fylkeskommunane har som regionale utviklingsaktørar er vidare enn dette oppdraget, og er nærmere omtalt i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspele*.

Samfunnet er prega av eit mangfold av verdiar og kryssande interesser. Det er mange

offentlege og private aktørar med makt til og ansvar for å påverke samfunnsutviklinga. Distrikts- og regionalpolitikken tek opp i seg politikkområde som samferdsel, utdanning, forsking, nærings- og landbrukspolitikk, arbeids- og velferdspolitikk og miljø- og kulturminneforvaltning. Det stiller høge krav til samarbeid mellom ulike aktørar.

Regjeringa legg vekt på at fylkeskommunane skal vere med på å utvikle ei felles forståing for arbeidet med regional utvikling, gjennom partnerskap, samarbeid og samhandling med aktuelle aktørar. Regionalt utviklingsarbeid handlar om å sjå koplingar mellom ulike sektorar og utvikle strategiar for å fremje den samfunnsutviklinga ein ynskjer i sitt eige fylke. For fylkeskommunane inneber det å sjå eigne og andres ansvarsområde i samanheng og å utvikle partnerskap der ulike sektorar og forvaltningsnivå innsgår. Viktige samarbeidsaktørar for fylkeskommunane er Innovasjon Noreg, fylkesmannen, kommunane, næringslivet, frivillige organisasjonar, Sametinget og andre offentlege aktørar. Samarbeid og ansvarsdeling mellom aktørar for næringsutvikling er nærrare omtalt i kapittel 6.3, medan samarbeid knytt til utdanning er omtalt i kapittel 7.

Plan- og bygningslova er ein viktig reiskap for fylkeskommunane i innsatsen for å styre utviklinga i den retninga dei ynskjer. Lova legg til rette for eit langsiktig og helskapleg arbeid, på tvers av sektorar og politikkområde. Fylkeskommunane har ansvar for å koordinere dette arbeidet. Dette er no delegert til det einskilde fylkestinget. Dette styrker fylkeskommunen som folkevald organ. Etter den nye plan- og bygningslova er det berre dei regionale planstrategiane som blir godkjende av Kongen i statsråd.

Samarbeidet om å utvikle regionale planar og strategiar må vere basert på ei felles forståing av dei ulike rollene til aktørane. Fylkeskommunane og kommunane er eigne politiske forvaltningsnivå, medan regionale statlege aktørar arbeider etter retningslinjer frå overordna styresmakter. Det er viktig at dei statlege aktørane klargjer og nyttar dei handlingsromma som finst for regional tilpassing av innsatsen på sine område. Her har fylkesmannen eit særleg ansvar for å bidra til å samordne regional stat. Fylkeskommunen har også ei viktig ombodsrolle på vegner av innbyggjarane i fylket. Fylkeskommunane har både eit ansvar for å rettleie og for å vere sparringspartner for kommunane, særleg når det gjeld lokal samfunnsutvikling og tilrettelegging for næringsutvikling (jf. kap. 3.1.6).

Internasjonalt samarbeid som del av regionalt utviklingsarbeid

Internasjonalt samarbeid på tvers av landegrenser er viktig for å løyse felles utfordringar, og for å medverke til læring, kompetanseutvikling, erfaringsutveksling, nettverksbygging og politikkutvikling. Det internasjonale samarbeidet, til dømes gjennom EU-programmet Interreg, kan vere ei god tilnærming. Noreg deltek i tolv Interreg-program i perioden 2007–2013. Desse programma dekkjer mange område som er viktig for regional og lokal utvikling. Det gjeld innovasjon, FoU, entreprenørskap, stadutvikling, reiseliv, miljø, klima, energieffektivisering, tryggleik, risikoførebygging, utdanning, kommunikasjon og institusjonsbygging.

Innsatsen frå fylkeskommunane i dette arbeidet er viktig, særleg i det grenseregionale samarbeidet med dei nordiske nabolaanda våre. Dei regionale utfordringane varierer og dei einskilde programma har difor ulik tematisk vekt. Så langt i perioden har norske aktørar delteke i om lag 450 prosjekt.² Fylkeskommunane har i inneverande periode engasjert seg sterkt i ei rekke prosjekt som regional utviklingsaktør i samverknad med kommunar, næringsliv og organisasjonar. Arbeidet medverkar til ei utvikling der ein ser ressursar over grenser i samanheng slik at grenser ikkje blir til barrierar, og der felles utfordringar finn ei løysing gjennom samarbeid. Prosjekta har, gjennom samarbeid med andre land og regionar, sett spor etter seg.³ Dei har gjeve auka kompetanse og utvida faglege nettverk. Eit fleirtal av prosjekta blir følgde opp gjennom løvingar, tilbod om tenester og infrastrukturtiltak. I ein del tilfelle har prosjekta ført til nye politiske vegval.

Noreg har delteke i Interreg sidan 1995. Arbeidet med å utvikle nye program for perioden 2014–2020 er i gang. Departementet har lagt opp til eit nært samarbeid og dialog med fylkeskommunane. Dette er også noko som fylkeskommunane har ynskt for å sikre ei god nasjonal og regional koordinering i både utviklinga og gjennomføringa av programma. EU-kommisjonen la fram utkast til regelverk for den nye programperioden hausten 2012, men regelverket er ikkje endeleg vedteke.

Noreg deltek i inneverande periode i tolv Interreg-programm: Nord (inkludert Sapmi), Kolarctic (ENPI), Botnia Atlantica, Sverige-Noreg, Øresund-Kattegat-Skagerrak, Østersjøen, Nordleg

² Oppdatert prosjektbank finst på www.interreg.no.

³ Leknes, E. mfl. (2011). *Interregs betydning for norsk regionalt utviklingsarbeid*. Rapport Iris 2011/067.

Periferi, Nordsjøen, Interreg IVC, ESPON, Interact og Urbact. Regelverket for den nye programperioden legg stor vekt på at programma skal ha klare prioriteringar og betre strategisk tilnærming. Det einskilde program kan no ikkje prioritere meir enn fire ulike tema. Dette skal gje ein meir målretta innsats og fleire konkrete og synlege resultat. Det er viktig at resultata blir for-

midla på måtar som kjem andre regionar og kommunar til gode. Departementet vil streke under at det er naudsynt med ei god politisk forankring lokalt og regionalt. Departementet legg i denne samanhengen også vekt på at fylkeskommunane må sikre ei god kopling til andre regionale, nasjonale og internasjonale program dei deltek i.



Figur 6.1

6 Innsats for næringsutvikling og verdiskaping

Næringslivet i alle regionar er i dag ein del av den globale marknaden. Samanlikna med utviklinga i Europa elles går næringslivet i Noreg i all hovudsak godt. Det gjeld òg i Distrikts-Noreg, sjølv om fleire område slit med ei svak eller negativ utvikling i sysselsetjinga. Nyskaping er avgjerande både for regionar med god næringsutvikling og for regionar med nedgang i talet på arbeidsplassar. Den nasjonale næringspolitikken har heile landet som siktsemål. Distrikts- og regionalpolitikken er ein innsats i tillegg til denne, der merksemda er retta mot dei områda av landet som dei nasjonale tiltaka ikkje alltid når, og som ikkje har dei same rammevilkåra for utvikling som andre regionar.

Distrikts- og regionalpolitikken gjer at det er større offentleg medverknad til næringsutvikling i dei svakaste områda. Det er særskilde finanzielle verkemiddel i det distriktpolitiske verkeområdet. Distrikts- og regionalpolitikken er retta mot entreprenørskap og innovasjon i næringslivet.

Ufordinngane og potensiala for næringsutvikling varierer frå stad til stad. Ein regionalt differensiert innsats er naudsynt for å få størst mogleg verdiskaping ut av dei offentlege midlane til næringsutvikling. Fylkeskommunane har ei viktig oppgåve her.

Noreg har ein godt utbygd infrastruktur for innovasjon som dekkjer heile landet, med vekt på læring og flyt av kunnskap mellom verksemder. Innovasjon Noreg, SIVA og Forskningsrådet har alle ei distrikts- og regionalpolitisk oppgåve.

Regjeringa vil

- føre ein offensiv innsats for verdiskaping og sysselsetjing i heile landet
- sikre gode rammevilkår for dei ressursbaserte næringane
- at verkemiddelaktørane i større grad skal arbeide proaktivt, særleg i dei områda der utfordinngane er stort
- at verkemiddelaktørane sitt distriktpolitiske oppdrag skal gå fram endå tydelegare overfor norske og utanlandske gründerar og investorar
- vidareutvikle den landsomfattande infrastrukturen for innovasjon og nyskaping
- etablere ein internettportal der all gründerrelevant informasjon er samla

6.1 Kunnskapsdriven global konkurranse

6.1.1 Norske regionar er del av den globale arbeidsdelinga

Produksjonen av varer og tenester skjer i ei stadig meir konkurranseutsett og global arbeidsdeling. Stordrift og nisjeproduksjon lever side om side, og produksjonen kan skje på ulike stader. Utviklinga i mange industrialiserte land har gått frå «made in» til «assembled in» og «designed in». Samstundes ser ein døme på «homeshoring», som vil seie at arbeidsplassar blir flytta til høgkostland der robotar kan erstatte billeg arbeidskraft.

Fleire år med høgare lønsvekst i Noreg enn hjå handelspartnarane våre har vore med på å gje oss eit høgt kostnadsnivå. I tillegg har krona gjennomgåande styrkt seg dei siste åra. Dei gjennomsnittlege timelønskostnadene i industrien i 2011 var over 50 prosent høgare i Noreg enn hjå handelspartnarane våre i EU.¹

Noreg har likevel ein gunstig næringsstruktur i ei tid der råvarereprisane har gått opp. Spesielt næringar som leverer til petroleumssektoren, har hatt ei god utvikling. Dei er spesialiserte, leverer til heile verda og toler kostnadsnivået i Noreg. Desse næringane finn vi mange stader i landet, men dei står spesielt sterkt langs kysten i Sør-Noreg og i dei største byregionane.

Låge renter og god inntektsvekst har medverka til større etterspurnad i hushalda. Dette bidreg igjen til veksten i tenestenæringane, som står sterkest der marknadene er størst – det vil seie i byane.

Vi ser no konturane av ei todeling av næringslivet fordi den tradisjonelle industrien, reiselivet i distrikta og primærnæringane har problem med kostnadsnivået. Desse næringane har vi mange stader i landet, mellom anna i spreiddbygde delar av Innlandet, Sørlandet, Trøndelag og Nord-Noreg.

Ufordinnga for norsk næringsliv er å utvikle produkt og tenester som kan betale dei høge lønskostnadene vi har i Noreg. Dette gjer behovet

¹ Meld. St. 1 (2012–2013) Nasjonalbudsjettet 2013.

Boks 6.1 Utviklingstrekk i einskilde næringar

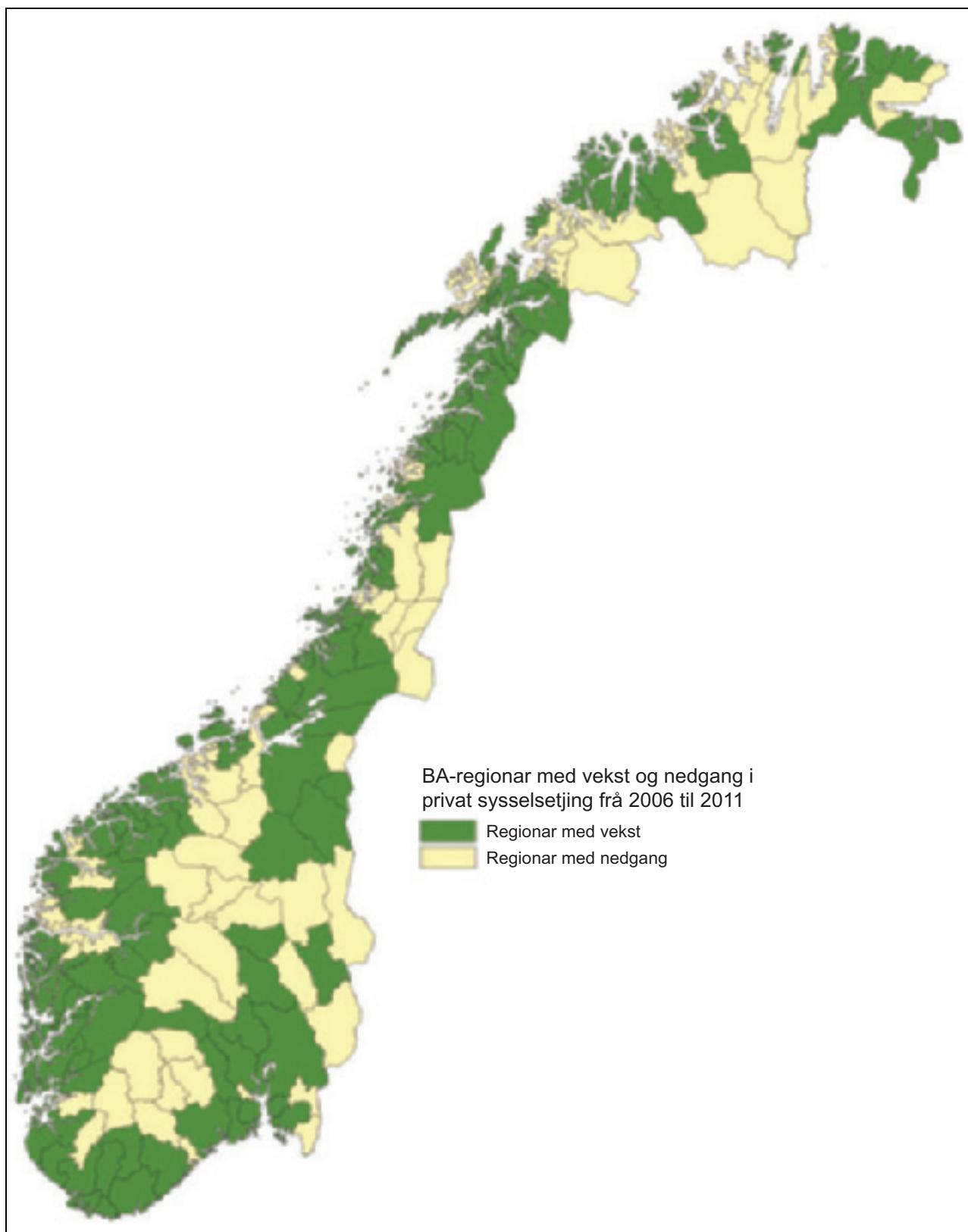
Nokre delar av det private næringslivet betyr meir i distrikta enn i sentrale strok. Utviklinga i desse næringane har difor mykje å seie for Distrikts-Noreg:

- Utviklinga i olje- og gassrelaterte bransjar er sterke drivrarar for utviklinga i mange regionar. Dette er ein del av norsk næringsliv som er kopla opp mot dei sterke og mest globaliserte næringsmiljøa. Det er verksemder innan desse næringane som har den største veksten i sysselsetjing.
- Kjerneverksemda i sjømatnæringa, det vil seie fangst-, oppdretts-, fiskeforedling- og grossistleddet, gav i 2010 eit samla bidrag til BNP på 28 milliardar kroner (bruttoproduktet). Produksjonsverdien var på 91 milliardar kroner og sysselsetjinga 24 300 årsverk. Eksportverdien var same året på 53 milliardar kroner, og det gjer sjømatnæringa til ei av dei største norske eksportnæringane. Fiskeri- og havbruksnæringa har i lang tid opplevd strukturendringar. Den tradisjonelle fiskerinæringa har redusert sysselsetjinga. Samstundes er havbruk den nest største eksportnæringa vi har. Veksten i havbruksnæringa dei siste ti åra har skapt arbeidsplassar i mange lokalsamfunn langs heile kysten.
- Landbruket er avgjerande for næringsutvikling og busetjing i mange distriktsområde. I landbruket har spreiing av innovativ teknologi, som til dømes rundballepresser, mjølkerobotar og hogstmaskiner, ført til stor produktivitetsvekst dei seinare åra. I tillegg har jordbruksverksemde blitt større og færre, ei strukturendring som også har funne stad i industriar knytte til landbruket. Det er i mindre arbeidsmarknader nedgangen har vore størst. I gjennomsnitt utgjer inntektene frå landbruket vel ein femdel av dei totale inntektene til landbrukshushalda. Det inneber at ei vidareføring av landbruksdrifta i mange arbeidsmarknadsregionar i stor grad er avhengig av moglegheitene for anna inntekt. Område med stor grad av sysselsetjing i landbruket og lite aktivitet i andre næringar er difor særleg sårbar for vedvarande nedgang i sysselsetjing og folketal. Skogsektoren konkurrerer i ein internasjonal marknad og er ei av dei store eksportnæringane i Noreg. Skogindustrien eksporterar varer for mellom 10 og 15 milliardar kroner årleg.
- Den samla sysselsetjinga i industrien har endra seg lite sidan 2005, medan produksjonen har auka. Det er derimot skilnader mellom ulike industribransjar. Petroleumsretta leverandørindustri har vekst både i sysselsetjing og i produksjon. Det har vore reduksjon i sysselsetjinga i delar av eksportindustrien, som metallindustri, kjemisk råvareindustri og treforedlingsindustri. I nokre tilfelle har den sterke internasjonale konkurransen ført til at bedrifter har avvikla verksemda.
- Reiselivsnæringa er i vekst i Noreg og i verda. Veksten er likevel ujamt fordelt i landet, og det er svingingar i besøkstala i mange av dei viktigaste marknadene. Medan by- og sentrumsnære område klarer seg godt i konkurransen, slit einskilde distriktsområde. Noreg har tradisjonelt vore særleg opptekne av å selje naturopplevelingar, og det har vore ein viktig del av reiselivet i distrikta. Mange små stader har også store sesongvariasjonar i turistbesøka. Det gjev utfordringar når det gjeld utviklinga av ein kompetent arbeidstyrke. Dei siste åra har næringslivet lagt færre konferansar til distrikta, og nordmenn kjøper fleire fritidsbustader. Det lagar store vanskar for mange hotell- og overnatningsbedrifter i distrikta.

større for stadig å utvikle konkurransekrafta på andre område enn pris. Døme på konkurransefortrinn kan vere god leiar- og medarbeidarskap, god organisering av arbeidet, god evne til raskt å ta i bruk ny teknologi, høg kvalitet på varer og tenester, evne til å vere tidleg ute med nye varer og tenester, evne til rask omstilling til nye behov og betre marknadsføring. På alle desse områda speiler høg kompetanse og kunnskap ei avgjerande

rolle. I moderne økonomiar er kunnskap den viktigaste produksjonsfaktoren.

Den globale arbeidsdelinga gjer at den internasjonale konkurransen blir større. Det legg i neste omgang press på norsk næringsliv for kontinuerleg forbetring. Høge løningar i Noreg samanlikna med andre land, gjer at norsk næringsliv må konkurrere gjennom å vere raske til å omstille seg og ha eit stort innslag av kompetanse, nyskaping og kvalitet.



Figur 6.2 Bu- og arbeidsmarknadsregionar med vekst og nedgang i privat sysselsetjing frå 2006 til 2011
Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Kart utarbeidd av departementet.

Dette fører igjen til at det er stort press på og behov for å omstille seg til eit meir kunnskapsbasert og internasjonalt orientert næringsliv.

6.1.2 Todeling av norsk næringsliv har geografiske konsekvensar

Trass i finanskrisa har det vore ei god utvikling i norsk økonomi dei seinaste fem åra. Figur 6.2 viser bu- og arbeidsmarknadsregionar med anten vekst eller nedgang i privat sysselsetjing i perioden 2006–2011. Det har vore vekst i den private sysselsetjinga i alle storbyregionane. Tenestenæringerane er dominerande i dei store byane. Dette er næringar som har hatt sterke vekst dei siste tiåra. Det er også god vekst i det private næringslivet i store delar av Distrikts-Noreg.

Mykje av veksten kjem av at det har vore ei positiv utvikling i det eksportretta, ressursbaserte næringslivet. Det er difor samanfall mellom regionane med vekst i figur 6.2 og regionane med mykje eksport i figur 2.11.

Dersom ein visualiserer utviklinga, kan vi sjå ein mosaikk med sterke og svake område side om side. Dette er eit biletet vi finn i alle delar av landet. I Sør-Noreg er hovudbiletet at delinga følgjer skiljet mellom kyst og innland. Lengst i nord er det delar av kystområda som har dei største utfordringane. Utviklinga i einskilde næringar forklarer mykje av dei regionale skilnadene. Tenestenæringer veks overalt, men mest der marknadene er størst. Også næringar som er del av eller leverer til petroleumssektoren, veks. Desse næringane finn vi att i både små og store marknader. Der avstandane blir større og arbeidsmarknadene er små, er det eit større innslag av industri og primærnæringer. Fleire av dei næringane som no er under strukturendring, er overrepresenterte i distrikta (jf. boks 6.1).

Næringsstrukturen forklarer likevel ikkje alle variasjonane mellom ulike regionar. Det er klare klyngjetendensar i eksportintensitet, og nokre område har verksemder som har lukaast betre enn andre stader med å kople seg på dei næringane der Noreg står sterkt globalt. Eksport avlar eksport, og jo meir spesialisert eit næringsliv er, desto større eksport har det.² Eldsjeler og gründerar kan også ha stor innverknad på utviklinga i mindre arbeidsmarknader.³

² Jakobsen, E.W. mfl. (2012). *Eksport fra norske regioner - Hvorfor så store forskjeller?* Menon-publikasjon nr. 2/2012.

³ Telemarksforskning (2012). *Suksessrike distriktskommuner - ein studie av kjenneteikn ved 15 norske distriktskommunar.* TF-notat nr. 303. Sjå også boks 3.1.

6.2 Næringsretta innsats på mange sektorområde

6.2.1 Den samla næringsretta innsatsen i Noreg er omfattande og særsviktig

Det er mange ulike faktorar som avgjer kva for entreprenørskaps- og innovasjonsaktivitet vi får. Viktigast av alt er sjølvsagt gründerane og verksemdene. Offentlege tiltak bidreg på ulikt vis. Stabile og gode rammevilkår for eit mest mogleg konkurransedyktig næringsliv er truleg det viktigaste, som kronekurs, rentenivå, skatte- og avgiftsregime, lover og reglar, tilgang til marknader og tilrettelegging av regelverk og offentlege tenester. Det same gjeld infrastruktur for transport og mjuk infrastruktur for utdanning og forsking.

Den direkte næringsretta innsatsen består av ei rad ulike tiltak. Over statsbudsjettet blir det gjeve næringssstøtte på fleire ulike måtar, med eit totalt omfang på om lag 22,2 milliardar kroner i 2012 (jf. tabell 6.1). Mesteparten av støtta er retta mot einskilde næringar, i hovudsak gjennom landbruksstøtta som utgjorde vel 64 prosent av næringssstøtta i 2012. For støtte som i utgangspunktet er tilgjengeleg for bedrifter i alle eller dei fleste næringane (horisontal støtte) er støtte til miljø- og energitiltak no størst og har gått forbi regionalstøtta. FoU-støtta har også hatt vekst dei siste åra.

I tillegg får næringslivet skattelette på ulike måtar. Den mest omfattande ordninga er den differensierte arbeidsgjevaravgifta, som utgjorde 7,1 milliardar kroner i redusert proveny i 2012. I tabell 6.1 er nokre andre viktige skatteutgifter tekne med for å illustrere også slik næringsmessig støtte. Nest størst verdi har redusert elavgift for bergverk og industri.

Næringsstøtta som vist i tabell 6.1 er ikkje mogleg å fordele geografisk. Oxford Research har på oppdrag frå departementet rekna ut kor mange bedrifter som

- har fått støtte gjennom tilsegner enten frå Noregs forskingsråd eller Innovasjon Noreg
- har fått godkjend SkatteFUNN-frådrag
- er lokaliserte i eit SIVA-anlegg

Om ein berre ser på dei næringane der det er aktuelt med næringsretta støtte, og spesielt støtte til innovasjon, er skilnadene mellom fylka relativt små (jf. figur 6.3). Det er mange fylke som har ein stor del av sysselsetjinga i verkemiddelbedrifter. Sogn og Fjordane ligg på topp saman med Nord-Trøndelag. Kva type verkemiddel som er nytta i

Tabell 6.1 Statleg næringsstøtte etter føremål. Nettokostnader. Mill. 2011-kroner

Føremål	2001	2006	Anslag 2012	Utvalde skatteutgifter 2012
<i>Horizontal støtte</i>	4 509	3 588	4 835	
Av dette:				
FoU	1 043	882	1 119	1 530
Regional	2 198	1 930	1 474	7 100
SMB	488	389	539	
Miljø og energi	208	210	1 556	
<i>Støtte til enskilde næringer</i>	19 978	16 511	17 334	
Av dette:				
Landbruk	16 943	13 849	14 183	1 262
Fiske og havbruk	333	163	158	445
Skipscopyggning	971	42	156	
Sjøfart	419	1 439	1 572	2 410
Industri				5 590
Sum	24 487	20 098	22 170	

Kjelde: Meld. St. 1 (2012–2013) *Nasjonalbudsjettet 2013*, tabellane 6.3 og 6.4.

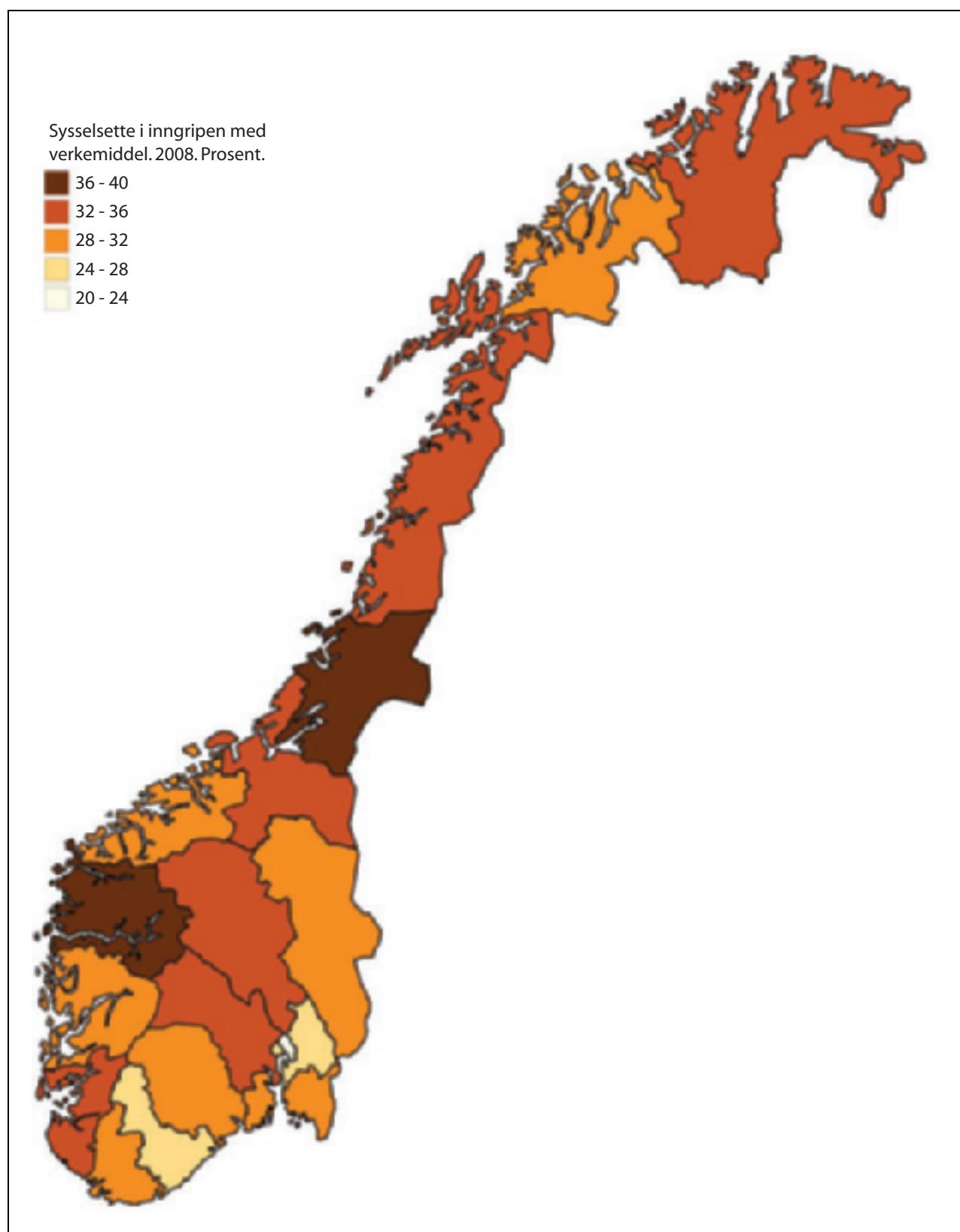
dei ulike delane av landet, varierer òg. I større byregionar blir verkemiddel gjennom Forskningsrådet og SkatteFUNN nytta i større grad, medan kontakten med verkemiddelapparatet i Distrikts-Noreg heller går gjennom Innovasjon Noreg eller lokalisering i SIVA-anlegg som til dømes næringshagar.

6.2.2 Ressursbaserte næringer er viktige i Distrikts-Noreg

Busetnad og verdiskaping i Distrikts-Noreg har i stor grad teke utgangspunkt i nytting av naturressursane. Distrikta har framleis mange av fortrinna sine knytte til nærliek til naturressursane og historisk kunnskap om korleis dei effektivt kan nyttast. Landbruks- og matpolitikken, fiskeri- og havbrukspolitikken, olje- og energipolitikken og politikk for marine næringer, reiselivet og mineralnæringa tek alle utgangspunkt i nytting av naturressursane og er sentrale for å nå måla om busetjing og verdiskaping i distrikts- og regionalpolitikken. Verdiskaping basert på natur- og kulturarven er omtalt i kapittel 8.1.3.

Matproduksjon for framtida

I Meld. St. 9 (2011–2012) *Landbruks- og matpolitikken* legg regjeringa til grunn fire overordna mål: mattriggjelek, landbruk over heile landet, auka verdiskaping og berekraftig landbruk. Det skal leggjast til rette for at matproduksjonen frå landbruket kan auke i takt med etterspurnaden frå ei veksande befolkning i Noreg. For å auke produksjonen av mat frå norsk landbruk, må ressursane takast i bruk der dei finst gjennom eit landbruk i heile landet. Det skal også leggjast til rette for meir hogst og uttak av biomasse frå skog dersom etterspurnaden aukar, til dømes gjennom ulike former for trebruk og bioenergi. For å nå målet om landbruk i heile landet, ynskjer regjeringa å setje i verk ein meir regionalt tilpassa landbruks- og matpolitikk. Dette skal skje gjennom ein tydelegare distriktsprofil i dei nasjonale ordningane, oppretting av regionale bygdeutviklingsprogram som forsterkar regionaliseringa av utviklings- og investeringsverkemidla og ein meir områderetta innsats. Frå eit sysselsetjingsperspektiv er landbrukspolitikken særleg viktig for utviklinga i mindre arbeidsmarknader med ein



Figur 6.3 Sysselsette i innovasjonsaktuelle næringer etter fylke. 2008. Prosent av sysselsetjinga i bedrifter med tilsegn frå Noregs forskingsråd, ny tilsegn frå Innovasjon Noreg, godkjent SkatteFUNN-frådrag eller lokaliserte i SIVA-anlegg

Kjelde: Oxford Research og NIBR (2012). *I pose og sekk? Utredning om hensiktmessigheten ved et høyere innovasjonsinnhold i de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene.*

stor del sysselsette i landbruket og mindre aktivitet i andre næringar, jf. kapittel 8.1.

Verdikjedene i landbruket er blant dei mest komplette i norsk næringsliv, og omfattar alt frå produksjon av innsatsvarer og næringsmiddelinndustri til forsking og forbrukarar. Totalt sysselset landbruksnæringane om lag 115 000 menneske i Noreg, med om lag 51 000 årsverk i jordbruket, om lag 40 000 årsverk i matindustrien (eksklusive fiskevarer) og om lag 25 000 årsverk i skogbruk og skogindustri. For å få til innovasjon og verdiskaping regionalt er det viktig med god samhandling mellom forvaltninga, næringslivet og kunnaks- og forskingsmiljøa. Landbruket er eit døme på ein sektor der ein desentralisert struktur med forskings- og kompetanseMiljø bidreg til kunnaksbasert utvikling og innovasjon i næringa (jf. kap. 6.3.4).

Landbruks- og matmeldinga peikar på at det er eit stort potensial for å vidareutvike bygdenæringer med utgangspunkt i bredda av landbruksressursane. Gjennom produksjon av matspesialitetar, naturbaserte reiselivstilbod, utleige av jakt og fiske, fornybar energi og tenester innan utdannings-, oppvekst-, helse- og omsorgssektoren vil bygdenæringane få opp aktiviteten over heile landet. I landbruks- og matpolitikken er det både sentrale og regionale verkemiddel for å stimulere til løftet for bygdenæringane, mellom anna gjennom å prioritere investeringsmidlar innanfor dei fylkesvise Bygdeutviklingsmidlane. På nasjonalt nivå er Utviklingsprogrammet for lokalmat og grønt reiseliv sentralt.

Inn på tunet er kvalitetssikra og tilrettelagde velferdstenester med garden som arena. Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet står saman om ein nasjonal strategi for Inn på tunet og gjennom satsinga Inn på tunet-løftet, der 77 kommunar har fått støtte til lokale utviklingsprosjekt. Den nasjonale strategien skal følgjast opp med ein eigen handlingsplan i 2013.

Verdas fremste sjømatnasjon

Regjeringa har ein visjon om at Noreg skal vere den fremste sjømatnasjonen i verda. Regjeringa legg i vårsesjonen 2013 fram ei melding til Stortingenet om dette. Stortingsmeldinga vil beskrive kva dette inneber og korleis Noreg kan utvikle seg som sjømatnasjon. Meldinga vil gjere greie for norsk sjømatnæring i dag, sannsynlege utviklingstrekk og potensialet for framtidig verdiskaping basert på fornybare marine ressursar.

Akvakultur er eit av dei matområda som veks raskast i verda og i det komande tiåret er det berekna at den totale produksjonen frå fiske og havbruk vil vere større enn produksjonen av storfe, svin og fjørfe.⁴ Globale trendar, som generelt større matbehov og auka etterspørsel etter sjømat spesielt, vil vere med å drive fram vekst i verdiskapinga innan marin sektor i Noreg. Den marine omsetningsverdien er i 2050 rekna til å kunne vere 550 milliardar kroner. Det vil i så fall vere ei seksdobling av nivået i dag.⁵ Dette inneber ei vidareutvikling av kjerneområda til sjømatnæringa slik vi kjener dei i dag og utvikling av gryande og nye industriar.

Det siste tiåret er det først og fremst havbruket som har vakse i volum, men produksjonsverdien har auka både for fiske og oppdrett. Veksten i havbruket medverkar til ny sysselsetjing og busetjing langs den lange kysten vår. Fiske og havbruk var i 2011 den næringa som sysselsette flest menneske i område med spreidd busetnad jf. tabell 2.4.

Stø kurs for maritime næringar

Arbeidet til regjeringa for dei maritime næringane er greidd ut om i strategien Stø kurs (2007). Målet er at Noreg skal vere ein verdsleiane maritim nasjon. Å styrke maritim kompetanse gjennom utdanning, forsking og innovasjon er sentralt her. Regjeringa vil legge fram ein oppdatert maritim strategi våren 2013.

Målretta satsing på sterke næringsklyngjer og kompetanseMiljø gjev potensial for vekst, verdiskaping og sysselsetjing i maritime næringar i mange lokalsamfunn langs kysten. Satsinga innanfor strategien styrker den maritime klyngja nasjonalt og internasjonalt, og utgjer eit viktig bidrag til dei lokale og regionale maritime klyngjene. Det er identifisert fleire slike klyngjer, mellom anna i Rogaland, rundt Oslofjorden og på Mørekysten. Den sistnemnde klyngja har fått status som Norwegian Centre of Expertise (NCE). Totalt sysselset dei maritime næringane om lag 100 000 personar i Noreg. Mange av verksemndene er lokaliserte utanfor dei store byregionane. Verft, utstyrslverandørar og fleire reiarlag er hjørnestinsbedrifter i mange distriktskommunar. Sjøfart utgjer òg

⁴ FAO (2012). *The state of world fisheries and aquaculture 2012*.

⁵ Norges Tekniske Vitenskapsakademi og Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab (2012). *Verdiskaping basert på produktive hav i 2050*.

ein sentral del av transporttilbodet i distrikta for både gods- og passasjertransport.

Større ringverknader frå petroleumsnæringa

Regjeringa la i 2011 fram petroleumsmeldinga Meld. St. 28 (2010–2011) *En næring for framtida*. Petroleumsverksemda på norsk sokkel har skapt arbeidsplassar over heile landet. Drifta av felt utanfor Nord-Noreg har skapt ringverknader på fastlandet. Ringverknader på land er avhengige av at det blir etablert leverandørføretak i området. Når nye, lønsame funn i framtida blir gjorde på norsk sokkel, vil Olje- og energidepartementet følgje opp utbyggingsplanane med sikte på å fremje lønsam produksjon av ressursane og samtidig sikre at det lokale og regionale næringslivet får høve til å delta som konkurransedyktige leverandørar til petroleumsverksemda. Det er viktig at operatøren legg til rette for at det lokale næringslivet får høve til å konkurrere om oppdrag i samband med ei utbygging.

Analysar viser at internasjonalisering har vore viktig for næringsutviklinga og sysselsetjinga i distrikta.⁶ Norwegian Oil and Gas Partners (INTSOK) er eitt av verkemidla til Olje- og energidepartementet for å auke internasjonaliseringa av næringa, og blir finansiert delvis av Olje- og energidepartementet og delvis av næringa sjølv. Særleg små og mellomstore bedrifter har nytte av samspelet med større bedrifter, forskingsmiljø og styresmakter for å vinne innpass i nye marknader ute. Av INTSOK sine om lag 200 medlemsbedrifter er 80 prosent små og mellomstore bedrifter.

Fornybar energi og utbygging av nett

Utbygging og drift av energianlegg som er baserte på fornybare energikjelder, er ei viktig verksemd i distrikta. Utbygging av vasskraft og vindkraft gjev eit viktig bidrag til grunneigarar og kommunar. Meir bruk av skogråstoff til bioenergi og leveranse av biovarme er eit grunnlag for næringsutvikling og verdiskaping. Med innføring av elsertifikatmarknaden blir aktiviteten i Distrikts-Noreg i stor grad stimulert fram mot 2020. Noreg og Sverige skal saman bygge ut kraftproduksjon basert på fornybare energikjelder tilsvarende 26,4 TWh ny produksjon i 2020. Elsertifikatsystemet gjev kraftnæringa eit unik høve til å bygge ut endå meir fornybar kraftproduksjon.

For å gjere norsk energinæring endå meir slagkraftig internasjonalt, har Olje- og energidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Utanriksdepartementet gått saman med norskbaserte bedrifter som arbeider med fornybare energikjelder som vasskraft, vindkraft, og solenergi og etablert foreininga Norwegian Renewable Energy Partners (INTPOW), etter mønster av INTSOK. Føremålet er å sikre arbeidsplassar og kompetanse i Noreg, samstundes som ein aukar eksportdelen av fornybar teknologi.

Dei planlagde nettinvesteringane i åra framover skapar grunnlag for større aktivitet i leverandørindustrien. Statnett har til dømes planar om investeringar på 50–70 milliardar kronar dei neste ti åra. For at nettselskapene skal kunne gjennomføre prosjekta sine, må det vere tilstrekkeleg med ledige ressursar, kapasitet og kompetanse i leverandørindustrien.

I arbeidet med prosjektet Ørskog-Sogndal har Statnett hatt som strategi å dele opp delar av prosjektet i fleire pakker for å kunne leggje til rette for lokale leverandørar. Både norske og internasjonale aktørar har fått kontraktar i prosjektet. Å dele opp store prosjekt på ein slik måte er eit viktig bidrag til å sikre konkurransen innanfor leverandørindustrien. Ein slik strategi kan vidare bidra til at fleire lokale og regionale leverandørar kan konkurrere om kontraktane. Olje- og energidepartementet ser positivt på denne utviklinga. Sjå også omtale av samarbeidet LeverandørUtvikling til Energisatsing i Nord (LUEN) i kapittel 8.3.2.

Reiselivssatsing

Reiselivsstrategien til regjeringa Destinasjon Norge (2012) har som mål å få ei meir produktiv næring, fleire heilårsarbeidsplassar og fleire unike reiselivsprodukt. Strategien varslar ei større omlegging av struktur og oppgåvefordeling i destinasjonsselskapene i Noreg. Saman med fylkeskommunane og kommunenesektoren vil Nærings- og handelsdepartementet setje i gang eit prosjekt som skal profesjonalisere og effektivisere reisemålsselskapene i Noreg. Fleire reiselivsbedrifter i heile landet prøver å møte utfordringane med særlege produkt av høg kvalitet i mellom anna mat-, natur-, og kulturopplevingar for å trekke til seg fleire turistar med sterkt kjøpekraft, både i høgsesong og i lågsesong. Her er både sektorretta og næringsretta verkemiddel viktige.

⁶ Rystad Energy (2012). *Internasjonal omsetning fra norske oljeserviceselskaper*.

Strategi for mineralnæringa

Regjeringa vil leggje fram ein strategi for mineralnæringa der hovudmålet er ei verdiskapande og lønsam næring med god vekstkraft. Bakgrunnen for strategien er ein større global etterspurnad etter mineral og metall. Dermed er også fleire norske mineralressursar aktuelle for utvinning enn tidlegare. Næringa har eit stort potensial for større aktivitet, ikkje minst i nordområda og i kystområda. Sentrale tema i strategien er at

- mineralnæringa i Noreg skal være ein av dei mest miljøvenlege i verda
- kartlegginga av mineralførekomstane skal bli betre
- mineralforvaltninga skal styrkast
- ressursplanlegging og samordning av regelverk på mineralområdet skal bli betre
- det skal bli auka satsing på forsking og utvikling
- tilgangen på kunnskap og kompetent arbeidskraft skal bli betre

Kultur og næring

Kulturnæringerane speler ei stadig viktigare rolle i økonomien, mellom anna på grunn av den generelle velstandsauken som har gjort etterspurnaden etter kultur større og gjeve grunnlag for eit mangfald av ulike kulturføretak. Regjeringa vil våren 2013 leggje fram ein ny handlingsplan om næringsverksemid i kulturnæringerane.

Kultur speler også ei viktig rolle i distrikts- og regionalpolitikken. Kommunar, byar og regionar over heile landet nyttar kultur som ein del av arbeidet med å utvikle attraktive lokalsamfunn for innbyggjarar, besøkjande og næringslivet. Med handlingsplanen vil regjeringa

- medverke til å auke verdiskapinga og sysselsetjinga i kulturnæringerane gjennom å leggje til rette for fleire gode gründerar, fleire vekstbedrifter og fleire nyskapande næringsmiljø med internasjonal konkurranseevne
- medverke til fleire attraktive lokalsamfunn for innbyggjarane og for arbeidskraft og bedrifter i heile landet ved å stimulere til bruk av kultur og kulturbasert næringsutvikling

Sikring av naturressursane for fellesskapen

Norsk økonomi har både historisk og i vår tid i hovudsak vore tufta på nytting av verdifulle naturressursar. Det går ein raud tråd politisk, økonomisk og juridisk frå dei institusjonelle ordningane som blei innretta rundt vasskraft for meir enn

hundre år sidan, til vår tids organisering av olje- og gassverksemid. Eit overordna mål har vore å sikre dei store verdiane for fellesskapen gjennom eigarskap, konsesjonsreglar og skattereglar. Desse ordningane er blant dei eldste distriktpolitiske verkemidla som har vore nytta i Noreg, og dei har medverka til vekst og utvikling i lokalsamfunn og distrikt.

For dei landbaserte naturressursane er fellesskapen representert både ved stat, fylkeskommune og kommune. Vasskraftutbygging er eit døme på at ein har søkt å sikre delar av verdiskapinga i dei kommunane og lokalsamfunna der ressursane finst. Det er i tråd med mellom anna prinsipp i Europarådets Charter om lokalt sjølvstyre av 15. oktober 1985, som i artikkel 9 fastset retningslinjer for organiseringa av dei økonomiske rammene til kommunane i medlemslanda. Inntekter til lokalsamfunn og kommunar som er baserte på lokale naturressursar, dannar grunnlag for vidare næringsutvikling og verdiskaping i desse områda.

6.3 Ein distriktsretta innsats tilpassa behova til næringslivet

6.3.1 Fylkeskommunane legg grunnlaget for regional skreddarsaum

Næringsinnretninga i distrikts- og regionalpolitikken er eit grep for å tenkje langsiktig, og som skal verke langsiktig. Innsatsen er i all hovudsak næringsnøytral. Den bedriftsretta innsatsen skal vere retta inn mot landsdelar og område med særlege utfordringar. Desse områda er definerte som det distriktpolitiske verkeområdet (jf. kap. 5.1.5). Den bedriftsretta innsatsen per sysselsett over budsjettet til Kommunal- og regionaldepartementet er langt større i mindre arbeidsmarknader enn i større. Innsatsen skal særleg vere innretta mot kapitalbehov, kompetanse, nettverk, entreprenørskap og innovasjon og prioriterer spesielle grupper som små og mellomstore bedrifter, kvinner, unge og innvandrarar. Innsatsen må tilpassast både dei nasjonale og dei langt meir omfattande sektoravgrensa tiltaka.

Fylkeskommunane står sentralt i næringspolitikken i Noreg

Utfordringane i arbeids- og næringslivet varierer mykje både i og mellom fylka. Det krev ein regionalt tilpassa næringspolitikk. Føresetnadene er annleis i mindre arbeidsmarknader enn i større, mellom anna på grunn av næringsstruktur, små

miljø og store avstandar. Difor trengst det ein ekstrainnsats i område med særskilde utfordringer, ut over dei generelle landsdekkjande verkemidla. God næringsutvikling over heile landet er eit vilkår for omstilling og verdiskaping i Noreg som heilskap. Den offentlege innsatsen må tilpassast dei regionale føresetnadene. Difor er regional skreddarsaum naudsynt.

Fylkeskommunen skal vere den leiande aktøren når det gjeld å gjennomføre ei slik differensiering av politikken. Det meste av midlane frå departementet til næringsutvikling blir kanalisert gjennom fylkeskommunane.

Arbeidsdelinga mellom ulike aktørar fungerer godt

Regjeringa har lagt nokre føringer for arbeidsdelinga mellom aktørane regionalt i bruken av regionale utviklingsmidlar. Fylkeskommunane har ansvar for det strategiske arbeidet med næringspolitiske verkemiddel. Både det strategiske arbeidet og iverksetjing av tiltak i kvart einskilt fylke skal skje gjennom samhandling med Innovasjon Noreg, SIVA, Forskningsrådet, fylkesmannen, Sametinget, kommunar og andre private og offentlege aktørar. Ved forvaltningsreforma fekk fylkeskommunane 49 prosent eigarskap i Innovasjon Noreg og dei regionale forskingsfonda blei oppretta. Målet med å leggje eigarskap til fylkeskommunen er å styrkje den strategiske og samordnande rolla regionalt og mellom regionalt og nasjonalt nivå. Den operative forvaltninga av dei bedriftsretta verkemidla er lagd til Innovasjon Noreg, SIVA, Forskningsrådet og kommunane.

Nærings- og handelsdepartementet la i Meld. St. 22 (2011–2012) *Verktøy for vekst* fram nye mål for Innovasjon Noreg og SIVA. Innovasjon Noreg skal utløyse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønsam næringsutvikling og utløyse regionane sine næringsmessige moglegheiter. Innovasjon Noreg skal bidra til fleire gode gründerar, fleire vekstkraftige føretak og fleire innovative næringsmiljø. Målstrukturen skal liggje til grunn for alle oppdrag som blir gjevne til Innovasjon Noreg, og er overordna andre føringer og styringssignal. Dette gjeld mellom anna føringer i ulike oppdrag knytte til satsingar på særskilde sektorar og målgrupper.

SIVA er, gjennom sin eigedoms- og innovasjonsverksemnd, staten sitt verkemiddel for tilretteleggjande eigarskap og utvikling av bedrifter og nærings- og kunnskapsmiljø i heile landet. SIVA har eit særleg ansvar for å fremje vekstkrafta i distrikta. SIVA skal utløyse lønsam næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskaps-

miljø. Meldinga strekar under behovet for forenklingar i verkemidla. Det skal òg utviklast eit nytt system for mål- og resultatstyring.

Noregs forskningsråd skal arbeide for å fremje innovasjon i næringsliv og offentleg sektor i heile landet. Forskningsrådet har ei eiga avdeling for regional forsking og innovasjon med 13 regionale representantar som dekkjer heile landet. Forskningsrådet er nyleg evaluert med positive vurderingar. Evalueringa skal følgjast opp i den komande forskingsmeldinga frå Kunnskapsdepartementet.

Fylkeskommunane kan gje støtte til prosjekt, i hovudsak innanfor det distriktpolitiske verkeområdet, for at regionar og lokalsamfunn skal bli meir attraktive å bo i og flytte til. Dei kan òg finansiere tilrettelegging av gode rammer for næringslivet og for kompetanseheving. Dette gjeld òg der verksemder er mottakarar av stønaden når stønaden er innanfor gruppeunntaka i lov om statsstøtte og tenestene ikkje blir tilbodne hjå Innovasjon Noreg. Fylkeskommunane skal ikkje gje støtte til investerings- og utviklingsprosjekt til einskilde verksemder eller etablerarar. Tilskot, lån, garantiar og eigenkapital til slike formål skal forvaltast av Innovasjon Noreg. Kommunane kan med dei kommunale og regionale næringsfonda gje støtte til bedrifter innanfor reglane for bagatellmessig støtte og gruppeunntaka (jf. kap. 3.1.6).

Departementet ventar at fylkeskommunane, kommunane og dei nasjonale verkemiddelaktørene har ei føremålstenleg arbeidsdeling og samordning i tilfelle der dei i prinsippet kan støtte same type tiltak. Det gjeld til dømes programstøtte (slik som NCE, Næringshageprogrammet, VRI og Arena), støtte til deltaking på messer, kompetansehevingstiltak og nettverksstøtte. Desse premissane er lagde til grunn for arbeidsdelinga når fleire aktørar støttar same type tiltak, jf. St.prp. nr. 51 (2002–2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*:

- Tiltaket må vere brukarvennleg (éi dør inn).
- Det må vere effektivitet i styringa (unngå duplisering av ressursar og kompetanse eller profesjonalisering/habilitetsspørsmål).
- Ein må ha oversyn over tiltak og aktørar for å unngå overetablering i regionane (konkurransevriding).

Aktørane skal ha stor fridom i forvaltninga av bedriftsretta midlar

For at fylkeskommunane skal kunne ta tak i lokale utfordringar og fortrinn, er det naudsynt med stor

fleksibilitet i nytinga av dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla. Det gjeld både for samansettjinga av ulike verkemiddel retta mot næringsmiljø og enkeltbedrifter og fleksibilitet i måten verkemiddelapparatet arbeider på for å møte utfordringar og behov i næringslivet. Fylkeskommunane har difor relativt stor fridom når det gjeld å prioritere bruken av dei midlane som blir overførte frå departementet (jf. kap. 5.2.2).

Midlane frå departementet skal nyttast innanfor ramma av nasjonale føringar og i tråd med regionale planar og strategiar. Forvaltning på alle nivå skal skje i samsvar med det statlege økonomiregverket og konkurransereglane i EØS-området.

Aktørane skal støtte enkeltprosjekt av høg kvalitet

Verkemiddelaktørane skal tilpasse arbeidsforma og samansettjinga av program og tenester til behova på staden og i samhøve med fastlagde mål. Samstundes skal dei stille strenge krav til dei einskilde prosjekta som får støtte. Midlane frå departementet skal nyttast til gode prosjekt med stort potensial for bedrifts- og samfunnsøkonomisk meirverdi. Prosjekta skal medverke til verdiskaping og til varige og lønsame arbeidsplassar. For å sikre at midlane blir nyttet effektivt, skal verkemiddelaktørane berre gje støtte til prosjekt som har utløysande effekt (addisjonalitet). Støtta skal heller ikkje verke konkurransevidande mot anna verksemد i same område. I Meld. St. 22 (2011–2012) presenterte regjeringa åtte kriterium for god verkemiddelbruk som skal vere rettleiande for verkemiddel som blir lagde til Innovasjon Noreg og SIVA.

Mål- og resultatsstyring

Eigarane og oppdragsgjevarane til Innovasjon Noreg har nyleg utarbeidd eit felles forslag til eit nytt mål- og resultatstyringssystem for selskapet. Måleparametrane skal bidra til å betre styringsinformasjonen og avgjerdsgrunnlaget. Alle oppdrag skal bli rapportert i samsvar med mål- og resultatstyringssystemet, sjølv om einskilde oppdrag kan ha fleire rapporteringskrav utover dette. Eit tilsvarende system vil bli utvikla for SIVA.

Fylkeskommunane kan leggje strategiske føringar for midlane som mellom andre Innovasjon Noreg forvaltar for dei. Desse føringane kan mellom anna seie noko om kvar i fylket midlane skal brukast, bransjar, føremål, kvinnedel og så vidare. Føringane kan i tillegg omfatte krav om rådgjeving og mobiliserande og oppsøkjande arbeid som eit viktig supplement til eit system

som er basert på etterspurnad. Fylkeskommunane kan også fastlegge fleire mål- og resultatkrav til forvaltninga av midlane, innanfor ramma av disponible budsjetttramme og fastlagd målstruktur. Departementet legg til grunn at både føringar og mål- og resultatkrav blir drøfta og forankra i den regionale partnarskapen.

Også departementet løyver midlar til satsingar og program i Innovasjon Noreg, SIVA og Forskningsrådet. Strategiske føringar, proaktivt arbeid og mål- og resultatkrav til slike tiltak blir fastlagde i styringsdialogen mellom departementet og selskapa og i program, statsbudsjett og oppdragsbrev. Fylkeskommunane kan delta i slike nasjonale satsingar. I mellom anna Næringshageprogrammet føreset departementet regional medverknad.

Innovasjon Noreg og SIVA skal kommunisere sitt distriktpolitiske oppdrag endå tydelegare til gründerar og verksemder. Samla sett gjev dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla næringslivet i distrikta fleire fordeler som må marknadsførast betre.

Verkemidla har ulike føremål, effektar og kostnader

Dei bedriftsretta verkemidla over departementet sitt budsjett skal treffe verksemder i ulike utviklingsfasar. Ein del av innsatsen er retta inn mot oppstarten av føretaka, til dømes etablerartilskot og investeringstilskot (Innovasjon Noreg) og infrastruktur gjennom inkubatorar og næringshagar (SIVA).

Gjennom undersøkingar om kundeefektar og evalueringar får departementet kunnskap om korleis dei ulike ordningane verkar. Høgare sysselsetting står sentralt i distriktpolitikken, og kundeefektundersøkingane til Innovasjon Noreg tyder på at det er vesentlege skilnader i kostnaden per sikra eller skapt arbeidsplass.

Tabell 6.2 syner døme på kostnad per arbeidsplass for tre ulike distriktpolitiske tenester. Som ein del av samanlikningsgrunnlaget inngår i tillegg industrielle og offentlege forskingskontraktar (IFU/OFU). Kostnaden per sikra eller skapt arbeidsplass varierer, noko som er eitt av fleire grunnlag for prioriteringane mellom og innanfor verkemidla.

Det er OFU/IFU-ordninga som har den største innovasjonshøgda ifølgje evalueringa av Innovasjon Noreg.⁷ Av tabellen ser vi at kostnaden per arbeidsplass er høgare for denne ordninga enn for

⁷ Econ Pöyry mfl. (2010). *Evaluering av Innovasjon Norge*. Econ R-2010-054.

Tabell 6.2 Skapte og sikra arbeidsplassar etter verkemiddel. Lågt anslag. Gjennomsnitt per år for dei som har fått støtte i perioden 2003–2007

Ordning	Arbeidsplassar per prosjekt	Totalt	Kostnad per arbeidsplass
Distriktsretta risikolån	1,8	287	187 095 kr
Distriktsutviklingstilskot	1,4	1 535	258 362 kr
OFU/IFU	2,2	288	625 797 kr
Etablerarstipend	0,6	350	280 993 kr
Totalt	1,2	2 460	

Kjelde: Oxford Research (2012). *I pose og sekk? Utredning om hensiktmessigheten ved et høyere innovasjonsinnhold i de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene.*

dei distrikts- og regionalpolitiske ordningane. På den andre sida vil høgare innovasjon på lengre sikt ha større gevinstar i form av større verdiskaping og høgare sysselsetjing. Ringverknadene vil òg kunne variere mellom ulike typar innsats.

bleringsprosjekt som det er vanskeleg å finne tilstrekkeleg risikovilje til i den private kreditt- og finansmarknaden. Sjølv små midlar kan verke utløysande for anna finansiering, jf. kapittel 3.1.6 om kommunale og regionale næringsfond.

6.3.2 Tilgang på privat kapital varierer mellom regionane

Den private kapitalmarknaden er den viktigaste finansieringskjelda for næringslivet og speler ei nøkkelrolle for verdiskaping. Kapital blir kanalisiert inn i lønsame prosjekt, og risikoen knytt til prosjekta blir fordelt på dei aktørane som har best evne og vilje til å bere han. Finansieringsbehov, risiko med vidare varierer mellom bedrifter avhengig av utviklingsfase, storleik, type prosjekt og utvikling i lønsemd. Til dømes er entreprenørar og mindre bedrifter i stor grad avhengige av ekstern finansiering i form av lån eller eigenkapital.

Bedrifter i mindre arbeidsmarknader har færre bankar og finansinstitusjonar å velje mellom, noko som gjev mindre konkurranse. Gjeldsfinansiering blir òg nytta i mindre grad her.⁸

Utan offentleg innsats ville det vore vanskelegare å få lån i distriktsområde der panteverdiane er låge. Den offentlege støtta skal verke utløysande for det einskilde prosjektet, men samstundes vere lågast mogleg for slik å nytte midlane best mogleg.

Offentlege låne- og tilskotsordningar skal medverke til å utløyse bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønsame prosjekt. Den offentlege innsatser stimulerer til meir privat finansiering. Låne- og tilskotsordningane blir brukte til å delfinansiere utbyggings-, omstillings-, utviklings- og nyeta-

Boks 6.2 Lokale sparebankar

Sparebankane hadde opphavleg eit klart lokalt preg, og mange har medverka til utviklinga av næringslivet i sitt distrikt. Særleg dei siste tiåra har det skjedd ei omfattande omstrukturering av den norske sparebanknæringa. Endringane i sparebankstrukturen speglar utviklinga i norsk økonomi og krava som blir stilte til bankane i ein moderne økonomi. Mellom anna på 1980-tallet fekk lokale sparebankar større konkurranse frå andre sparebankar og forretningsbankar i «sine» lokale distrikt, og rentemarginen har gått ned. For å møte konkurransen har sparebankane måttå endre seg og kutte kostnader. Dessutan er innhaldet i sjøle bankdrifta endra, mellom anna som følgje av informasjonsteknologi og utvikling av nye finansielle tenester. For å møte utfordringane har fleire sparebankar inngått ulike former for samarbeid. Endringane har òg ført til samanslåingar. Medan sparebankar for nokre tiår sidan jamt over var små i nasjonal sammenheng, finst det no både store, mellomstore og små sparebankar. Mange sparebankar har likevel i mange tilfelle framleis ein klar distriktsprofil. Lokal forankring, kjennskap til kundane og samfunnsansvar er nokre av dimensjonane som mange sparebankar framleis legg særleg vekt på.

⁸ Stamdal T. mfl. (2008). *Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet*. SNF-rapport nr. 15/08.

I særleg næringssvake område kan Innovasjon Noreg finansiere verksemder med utelukkande ein lokal eller regional marknad, eller akseptere større risiko, særleg der andrehandsverdien av fast eigedom er låg.

I delar av landet og i fleire bransjar er det mangel på privat kapital og industriell eigarskap. Investeringar i eigedom kan binde opp kapital for eigarane. Dette gjer at risikoen kan auke og at det blir vanskelegare å utvikle bedrifta. Statlege SIVA Eiendom Holding AS driv kommersiell eigedomsverksemde over heile landet og investerer i industri- og innovasjonsparkar. Føretaka kan då bruke kapitalen sin og kapasiteten i leiinga til eiga strategisk utvikling, anten det gjeld produkt, produksjon, marknad eller kompetanse.

Eigenkapital

Investinor er eit statleg eigmiddla investeringsselskap som skal oppnå avkastning i marknaden for investeringane sine. Investinor fekk som oppfølging av Meld. St. 13 (2010–2011) *Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi* over statsbudsjettet for 2012 tilført 1,5 milliardar kroner i ny eigenkapital, slik at selskapet framleis kan bidra til at det veks fram nye internasjonalt konkurransedyktige bedrifter.

I Meld. St. 22 (2011–2012) *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF* varsla regjeringa at det skal opprettast inntil seks nye landsdekkjande såkornfond. Såkornfonda skal investere kapital og kompetanse i nye innovative og internasjonalt konkurransedyktige bedrifter. Fonda skal investere i såkorn- og oppstartsfasane, og dei investerte midlane skal også kunne brukast til internasjonalisering og omstillingsprosessar i desse bedriftene. Kunnskapsintensive og teknologisk tunge bedrifter er målgruppa for fonda.

Kompetansen til forvaltarane og potensialet for å utvikle nye, kompetente forvaltningsmiljø vil vere avgjerande for satsingsområda og korleis fonda blir forvalta. Det er eit mål å etablere fond i alle landsdelar. Fonda må godkjennast av EFTAs overvakingsorgan, ESA, det må veljast ut forvaltarar og privat kapital må hentast inn før fonda er operative. Det første fondet skal etter planen vere operativt første halvår 2014.

6.3.3 Tiltak for innovasjon og internasjonalisering som er tilpassa regionale utfordringar

Innslaget av innovasjon varierer mellom regionane

Uavhengig av storleik, næring og sentralitet har innovative verksemder ei meir positiv utvikling enn ikkje-innovative verksemder.⁹ I ein kunnskapsbasert økonomi har større byar og folketunge arbeidsmarknadsregionar ifølgje teorien betre føresetnader for innovasjon. Tilgangen på sysselsette med høgare utdanning er god, og store delar av dei kunnskapsintensive næringane og kreative yrka er lokaliserte her. FoU-investeringar er størst i desse områda, og det er her dei tyngste FoU-institusjonane held til.¹⁰ Her finn vi også den høgaste konsentrasjonen av investeringar i innovasjonsaktivitet.

I gjennomsnitt er det meir innovasjon i store regionar enn i små (jf. tabell 6.3), men meir påfallande er det at variasjonen innanfor gruppene er så stor (jf. figur 6.4). Mange av dei mest innovative regionale næringsmiljøa finn vi i småbyområda. Her finst både dei mest innovative næringsmiljøa (Halden, Ulsteinvik, Kongsberg, Ørsta/Volda og Alta – som alle skårer høgare enn Oslo) og dei minst innovative (Hammerfest, Førde, Fagernes og Flora). Dette viser at dynamikken i verksemndene er viktigare som forklaringsfaktor enn folketallet i området.

Dei regionale skilnadene når det gjeld innovative bedrifter, er mindre enn føresetnadene for innovasjon skulle indikere. Fylke med låge totale innovasjonskostnader og låge kostnader per sysselsett, som Hedmark, Nord-Trøndelag og Finnmark, er på same nivå når det gjeld innovative bedrifter, som fylke med høgare investeringar i innovasjonsaktivitet.¹¹ Skilnader i innovasjon er større mellom næringar enn mellom fylke.¹²

Ulik dimensjonering for å stimulere til innovasjon

Innovasjon skjer med utgangspunkt i både forskings- og utviklingsaktivitet, praktiske erfaringar og i samband med investeringar. Med ulike føre-

⁹ Oxford Research (2012). *I pose og sekk? Utredning om henrikommessigheten ved et høyere innovasjonsinnhold i de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene*.

¹⁰ Onsager, K. mfl. (2010). *City regions, advantages and innovation*. NIBR Report 2010:5.

¹¹ Wilhelmsen, L. (2011). *Innovasjon i norsk næringsliv 2006–2008*. Rapporter 32/2011. Statistisk Sentralbyrå.

¹² Onsager, K. og Gundersen, F. (2011). *Regional innovasjon og næringsutvikling*, NIBR-rapport 2011:12.

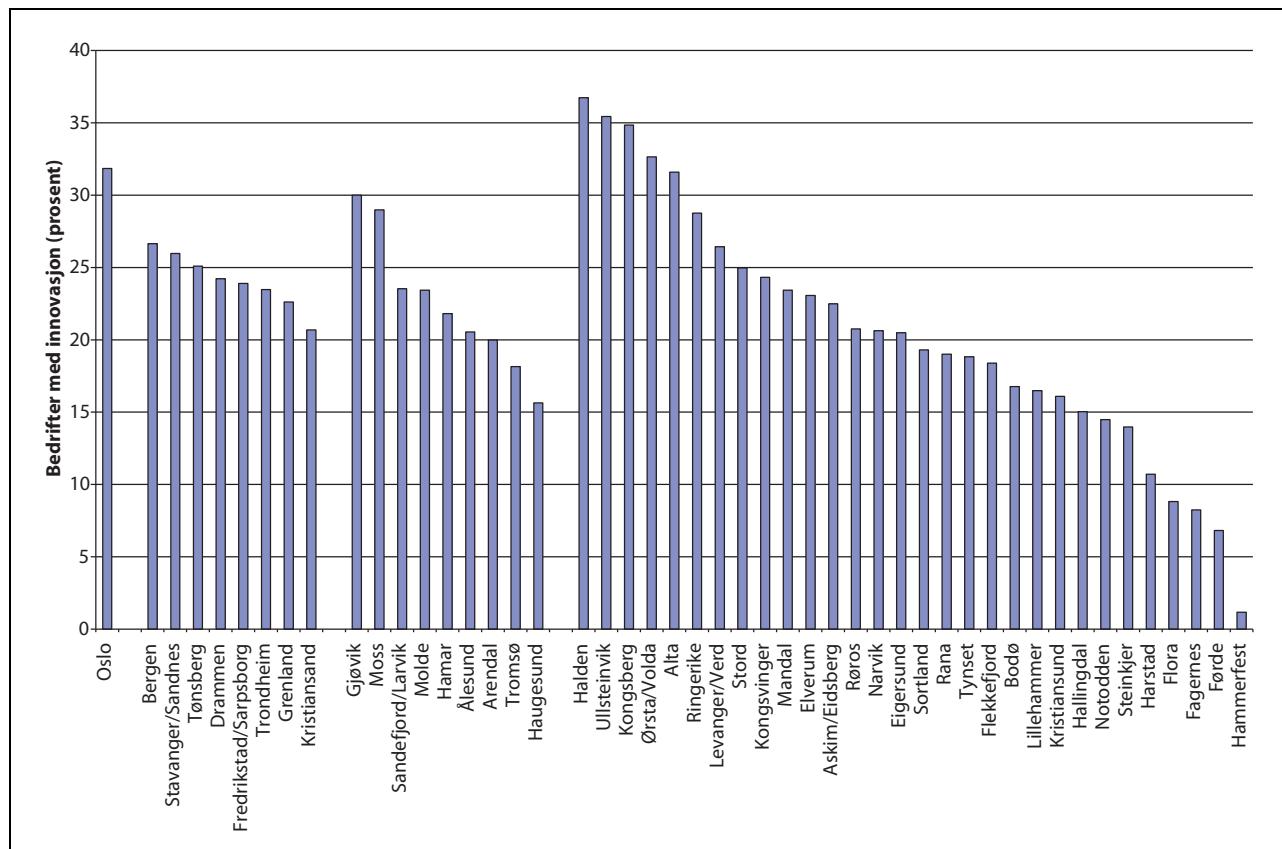
Tabell 6.3 Innovasjonstypar og -grader i ulike regiontypar,¹ 2008

	Samla innovasjonsnivå ²	Prosentdel sysselsette i bedrifter med produkt- og/eller prosessinnovasjon	Prosentdel bedrifter med: Produkt- og/eller prosessinnovasjon	Produktinnovasjon	Prosessinnovasjon	Patent
Hovudstadsregionen	33	38	28	21	16	5
Storbyregionar	25	31	19	14	12	4
Mellomstore byregionar	22	27	17	13	11	3
Småbyregionar	22	28	15	11	10	2
Småstadregionar	18	21	14	10	10	1
Heile landet	25	31	19	14	12	3

¹ Inndelinga tar her utgangspunkt i storleiken på arbeidsmarknaden i BA-regionane, og avvikar noko frå inndelinga som er nyttia i meldinga elles. Sjå NIBR-rapport 2011:12, side 37 for omtale av inndelinga.

² Gjennomsnittet av prosentdelen bedrifter og prosentdelen sysselsette i bedrifter med produkt- og/eller prosessinnovasjon.

Kjelde: Onsager, K. og Gundersen, F. (2011). *Regional innovasjon og næringsutvikling*. NIBR-rapport 2011:12.



Figur 6.4 BA-regionar med over 100 einingar i SSBs FoU- og innovasjonsdatabase (2008), rangerte etter innovasjonsratar

Kjelde: Onsager, K. og Gundersen, F. (2011). *Regional innovasjon og næringsutvikling*. NIBR-rapport 2011:12.

setnader for innovasjon kan eitt og same verkemiddel ha ulik effekt i ulike bransjar og ulike geografiske område. For å stimulere til auka innovasjon i ulike arbeidsmarknader må dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla utformast og dimensjonerast ulikt.

Det er stor innovasjonshøgde i dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla. Evalueringa av Innovasjon Noreg tilrådde ei ytterlegare prioritering av prosjekt med innovasjon på nasjonalt og internasjonalt nivå.¹³ Ei undersøking frå Oxford Research viser konsekvensane av å stille større krav om innovasjon til dei som får distriktsretta midlar til næringsutvikling.¹⁴ Med eit krav om større innovasjonshøgde er det mange bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønsame prosjekt som ikkje vil kunne få finansiering frå Innovasjon Noreg. Bedrifter i mindre arbeidsmarknader er dei som blir hardast ramma. Det kjem mellom anna av at marknadssvikten som Innovasjon Noreg korrigerer for, er annleis i mindre arbeidsmarknader, og at behovet for å stimulere til næringsutvikling er sterkare i slike område. Fordelinga av midlar frå departementet er lagt opp til å treffe område og landsdelar med særlege utfordringar.

Rapporten frå Oxford viser at det er mogleg å auke innovasjonshøgda i prosjekta ved at verkemiddelapparatet arbeider meir proaktivt med føretaka. Men potensialet er avgrensa på kort sikt, og det er stor fylkesvis variasjon som følgje av ulik næringsstruktur. Utfordringa for verkemiddelapparatet er at det må til meir ressursar, kapasitet og kompetanse for at ein slik strategi skal gje gode resultat.

Distriktskontora til Innovasjon Noreg har alleie starta ein prosess med utvikling av arbeidsformene sine i retning av meir proaktivitet og mobilisering. Innovasjon Noreg vil i større grad enn tidlegare dra inn ulik kompetanse i kundedialogen. I praksis fører dette òg til ei dreiling frå ei prosjektredda til ei meir bedriftsretta arbeidsform.

Departementet vil byggje opp under dette arbeidet, og meiner at dette skal vere ein naturleg og integrert del av tenestene og programma til verkemiddelaktørane finansierte over budsjettet til departementet. Dette må òg bli sett i samanheng med samarbeidet med kommunane og deira førstelinjeteneste mot næringslivet (jf. kap. 3.1.6). Departementet og fylkeskommunane vil i 2013–

2014 bidra til å gjennomføre eit prosjekt som skal utvikle arbeidsformene og innhaldet i dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla.

Internasjonalisering

Det finst vekstkraftige verksemder over heile landet. Regionar, bransjar og bedrifter som er eksportretta har det største potensialet for vekst i framtida.¹⁵ Dei som eksporterer mykje, må stadig bli betre og strekkje seg stadig lenger for å nå opp i konkurransen. Dette driv utviklinga i næringslivet framover. Gode døme på dette finn ein særleg i olje- og gassrelaterte bransjar og i havbruksnæringa. Bedrifter som i hovudsak sel varene sine innanlands, konkurrerer òg i stor grad internasjonalt. Næringer som tidlegare var skjerma, blir meir og meir importkonkurrerande.

Departementet ser positivt på at ein større del av dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla går til arbeidet for å gjere norske gründerar og bedrifter meir internasjonale. Målet er at fleire verksemder skal byggje opp ein internasjonal marknadskompetanse og bli internasjonalt konkurransedyktige. Mål om internasjonalisering må balanserast mot andre omsyn i det distrikts- og regionalpolitiske oppdraget.

6.3.4 Innovasjonsnettverka gjev samarbeid og kunnskapsflyt

Svært få bedrifter og entreprenørar utviklar seg berre med eigne ressursar. Mykje av utviklingsarbeidet skjer i samarbeid og dialog med krevjande leverandørar og kundar. Nyskapning skjer ved bruk av både forskingsbasert kunnskap og erfarringsbasert kompetanse. I aukande grad vil det vere behov for å kombinere forskings- og erfarringsbasert kunnskap i bedriftsutviklinga.

Nettverk, klyngjer og strategiske samarbeidsalliansar skaper flyt av kunnskap og idear mellom verksemder og mellom FoU-institusjonar og næringslivet. Dette gjev grunnlag for næringsutvikling og verdiskaping og entreprenørskap og innovasjon i heile landet. Dei seinare åra det vore ei aukande merksemd nasjonalt og internasjonalt på kva flyt av kunnskap og utviklinga av strategiske samarbeid har å seie.

I boka *Et kunnskapsbasert Norge* blir olje og gass, sjømat og skipsfart (inklusiv leverandørar av varer og tenester) løfta fram som dei sterkeste internasjonale klyngjene i Noreg.¹⁶ Her er det eit tett

¹³ Econ Pöyry mfl. (2010). *Evaluering av Innovasjon Norge*. Econ R-2010-054.

¹⁴ Oxford Research (2012). *I pose og sekk? Utredning om henstemsigheten ved et høyere innovasjonsinnhold i de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene*.

¹⁵ Jakobsen, E.W. mfl. (2012). *Eksport fra norske regioner – Hvorfor så store forskjeller?* Menon-publikasjon nr. 2/2012.

samspel mellom utdanning, forskning og innovasjon, det såkalla kunnskapstrianglet. Næringsklyngjene har ofte eit regionalt tyngdepunkt, med forgreiningar nasjonalt og internasjonalt. Fysisk nærliek til FoU-miljø og andre verksemder er viktig, men viktigast er tilgangen til rett kompetanse. Utvikling av og tilgang til spisskompetanse føreset i stadig større grad aktiv deltaking i internasjonale nettverk.

Mange av dei større og mindre norske næringsklyngjene har vaks mykje dei siste åra og hevdar seg godt i ein global marknad. Olje- og gasssektoren er eit godt døme på det, med utvikling av og sal av system og løysingar som fungerer under krevjande operasjonar. Koplingane mellom ulike leverandørar og dei som bestiller, er avgjande for at desse systema og løysingane skal fungere godt. Større regionar med eit meir variert næringsliv har større potensial for koplingar og samarbeid mellom ulike verksemder, gjerne frå ulike bransjar. I regionar med store avstandar og lite variert næringsliv er det ei større utfordring å skape nettverk og samarbeid.

Innovasjonsnettverka

For å leggje til rette for samarbeid og flyt av kompetanse og kunnskap, er det dei siste åra etablert landsdekkjande innovasjonsnettverk – ein infra-

¹⁶ Reve og Sasson (2012). *Et kunnskapsbasert Norge*. Universitetsforlaget.

struktur for kompetanseutvikling, nettverksbygging, entreprenørskap og innovasjon – i regi av Innovasjon Noreg, SIVA og Forskningsrådet (sjå boks 6.3 og figur 6.5). Fleire departement og fylkeskommunar er med på å finansiere denne infrastrukturen, som er tilpassa utfordringane i kvar region. Innovasjonsnettverka er ein vel utbygd nasjonal infrastruktur som når heile landet.

Sentrale delar av nettverket for innovasjon er lokaliserte i nærlieken av universitet og høgskular. Det er til dømes tilfellet med FoU-inkubatorar og forskings- og kunnskapsparkar. Det er viktig at innovasjonsnettverket evnar å kople næringslivet med dei institusjonane som utviklar den beste og mest relevante kunnskapen, sjølv der det må skje over til dels store avstandar.

Til saman er det i dag god regional balanse i innovasjonsnettverka. Dei finst både i universitetsbyane, på stader med eit sterkt næringsliv, på stader med særlege omstillingutsfordringar og i næringssvake område.

Departementet har dei siste åra styrkt satsinga på innovasjonsinfrastrukturen. Eit nytt tiårig næringshageprogram blei sett i gang i 2011. Frå 2012 er inkubatorprogramma slått saman til ei ny felles satsing. VRI-programmet er halvvegs i programperioden. Alle programma blir evaluerte førtlopande, og resultata er så langt positive. Regjeringa vil difor kome attende med forslag om ei vidare utvikling av innovasjonsnettverka.

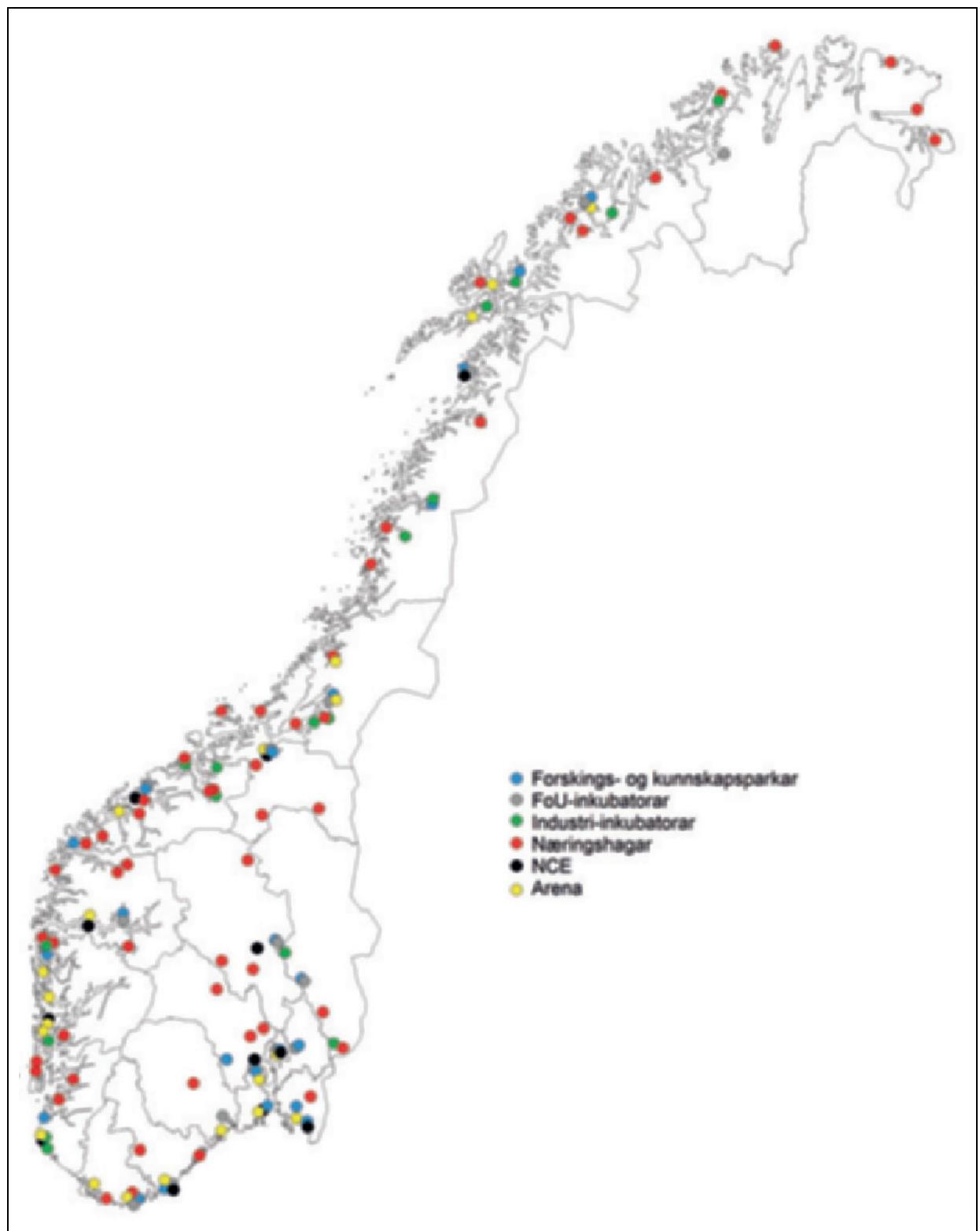
Boks 6.3 Innovasjonsnettverka

- Klyngjeprogramma NCE og Arena tek utgangspunkt i samarbeidet i sterke næringsmiljø. Næringsmiljøa i NCE-programmet er kopla til internasjonale kunnskapsnettverk, men har òg vore opptekne av å samarbeide med lokale høgskular om å utvikle gode utdanningstilbod.
- Regionkontora til Innovasjon Noreg gjev råd og rettleiing til bedrifter og koplar saman bedrifter gjennom Bedriftsnettverk.
- Dei regionale representantane til Forskningsrådet og VRI-programmet medverkar til å mobilisere næringslivet til i større grad å kople forskningsbasert og erfaringsbasert kompetanse.
- Regionale forskingsfond finansierer forsking basert på kvalitet i heile landet og styrker

slik kunnskapsbasen der dei ulike bedriftene er lokaliserte. Dette er forsking som skjer både i FoU-institusjonar og i føretak.

- Forskningsløft i nord medverkar til oppbygging av fem næringsretta FoU-miljø i Nord-Noreg.
- SIVA har tilbod til fleire typar inkubatorar, mellom anna FoU-inkubatorar og industriinkubatorar. Industriinkubatorane er retta mot utvikling av nye verksemder som er baserte på industriell kunnskap i eksisterande industriMiljø.
- Næringshagane SIVA har tilbod til er mindre spesialiserte. Næringshagane tilbyr plass i kontorfellesskapar på mindre stader. Gjennom næringshagane blir verksemder kopla til landsdekkjande nettverk for innovasjon.

Boks 6.3 (forts.)



Figur 6.5 Kart over innovasjonsnettverket i regi av SIVA (2012) og NCE- og Arenaprosjekt i perioden 2002–2012

Kjelde: SIVA og Innovasjon Noreg. Kart utarbeidd av departementet.

Forsking og utvikling

Kunnskap basert på forsking er ei sentral kjelde til økonomisk vekst. Meir kunnskap i privat sektor er naudsynt for å konkurrere med aktørar frå andre land og for å absorbere FoU-resultat frå internasjonale og nasjonale aktørar. Noreg har ein godt utbygd infrastruktur for forsking og kunnskapsoppbygging. FoU-institusjonar som universitet, høgskular og forskingsinstitutt er spreidde i alle landsdelar og fylke.

Den relativt omfattande instituttsektoren i Noreg har mykje å seie for utvikling og bruk av kunnskap i alle delar av landet. Institutta er ulike når det gjeld storleik, fagleg profil og internasjonalisering. Samhandlinga med andre FoU-institusjonar er viktig for kunnskapsflyt og god arbeidsdeling. Dette gjeld spesielt for dei mindre institutta utanfor dei største byregionane. Samstundes blir fagleg spesialisering stadig viktigare. Basisfinansieringssystemet for forskingsinstitutta er evaluert i 2012. Vurderinga til regjeringa kjem i den komande forskingsmeldinga.

Næringslivet i Noreg investerer relativt lite i FoU samanlikna med mange andre vesteuropiske land. Næringsstrukturen er ei viktig forklaring på det.

Innovasjon gjennom mindre, stegvise endringer i produkt og prosessar er viktig, men er ikkje alltid tilstrekkeleg til at næringslivet kan oppretthalde og auke konkurransekrafta på lang sikt. Departementet meiner difor det er naudsynt at fleire bedrifter investerer i FoU. Differensiert innsats er viktig for å gjere FoU relevant for dei regionale innovasjonsprosessane.

Dei regionale forskingsfonda blei oppretta januar 2009, og skal styrke regional forsking og innovasjon. Fonda skal medverke til langsiktig, grunnleggjande kompetansebygging i relevante forskingsmiljø og slik medverke til betre kvalitet i forskinga. Følgjeevalueringa av fonda viser at ordninga er godt forankra regionalt og sentralt og har utløyst omfattande aktivitet.

Bedriftene vil hente den forskinga som er mest relevant og som har høg kvalitet. Det vil i mange samanhengar innebere internasjonalt samarbeid. Bedrifter som har vore med i EUs 7. rammeprogram (2008–2014) er i stor grad lokaliserete rundt storbyane. I mange fylke er det svært få bedrifter som deltek. Spørsmålet om norsk deltaking i EUs 8. rammeprogram, Horisont 2020, vil bli lagt fram for Stortinget i ein eigen proposisjon.

Dei regionale forskingsfonda og den regionale innsatsen frå Forskningsrådet gjennom VRD og regionale representantar er viktig for å stimulere

bedrifter til å jobbe meir systematisk med å utvikle ny kunnskap. Departementet vil sjå nærare på korleis den regionale organisasjonen til verkemiddelapparatet kan styrke innsatsen for å mobilisere bedrifter til internasjonalt FoU-arbeid.

6.3.5 Departementet følgjer opp råd frå gründerar

Eldsjeler, entreprenørar og innovatørar er viktige for nasjonal verdiskaping i framtida gjennom at dei skapar nye bedrifter og arbeidsplassar. Ein underskog av bedrifter må heile tida dyrkast fram til erstatning for dei som blir lagde ned. Det er potensial for entreprenørskap i heile landet, men potensialet varierer mellom regionane.

Det blir etablert om lag 50 000 nye verksemder i Noreg kvart år. Dei aller fleste er verksemder med få eller ingen tilsette, og det er få veksttablerarar. Berre ein relativt liten del av gründerane har ambisjonar om å etablere bedrifter som skal konkurrere på den internasjonale marknaden. Om lag 3 prosent av føretaka står for heile 60 prosent av den samla veksten i sysselsetjinga.¹⁷

Det er regionale variasjonar i etableringsfrekvens. Tabell 6.4 og figur 6.6 syner skilnadene i ulike regiontypar. Den klart høgaste frekvensen av nyetableringar finn vi i Osloregionen, medan han er relativt lik i dei andre regiontypane. Om lag 25 prosent av entreprenørane er kvinner. Også her er det store regionale skilnader. Sørlandet og Trøndelagsfylka har den høgaste prosentdelen kvinnelege entreprenørar, medan han er lågast på Vestlandet og i indre del av Austlandet.¹⁸

Etableringsfrekvensen varierer mykje mellom næringar. Med store skilnader i næringsstruktur er dette ei viktig årsak til dei regionale skilnadene i etableringsfrekvens. I store delar av dei tenesteytande næringane, som handelsverksemd, personleg tenesteyting og konsulentverksemd, er det relativt høg etableringsfrekvens. Ettersom desse næringane i stor grad er konsentrerte til byområde, er etableringsfrekvensen gjennomgående høgare i desse områda enn i mindre arbeidsmarknader. Samstundes er det variasjonar mellom område med same folketal. Dette kan henge saman med kulturelle skilnader og at ulike område er prega av ulike tradisjonar og haldningar til entreprenørskap.

Om lag halvparten av dei nyetablerte føretaka blir borte i løpet av tre år. Det inneber at område

¹⁷ Spilling, O.R. (2000). *SMB 2000 – fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge*.

¹⁸ Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2011.

Tabell 6.4 Gjennomsnittleg tal på nyetableringar per 1 000 innbyggjarar i ulike regiontypar¹ i perioden 2007–2011, ekskl. offentleg sektor og primærnæringar

	Oslo-regionen	Storby-regionar utanom Oslo	SMBy utanfor DPV	SMBy innanfor DPV	Sma-senter-regionar	Spreidd-bygde område	Noreg
Tal per 1 000 innbyggjarar	13,5	9,4	8,0	6,8	7,0	7,2	9,5

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

Boks 6.4 Gründerrådet

Gründerrådet blei etablert hausten 2011 med mandat om å drøfte kva rammevilkår som er dei viktigaste for å stimulere til fleire vekstbedrifter, styrke evna til overleving, få fleire kvinnelege gründerar og få fleire nyetableringar av folk med innvandrarbakgrunn i distrikta. Rådet skulle òg føreslå tiltak som kan betre situasjonen for nyetablerarar.

Rådet hadde fire møte og bestod av:

- Alexander Kjølstad, dagleg leiar Smart-Media AS, Steinkjer
- Håvard Halvorsen, dagleg leiar nLink AS, Sogndal
- Sarita Sehjpal, dagleg leiar Mother India, Taste of India, Kristiansand
- Jens Martin Johnsrud, dagleg leiar Stereo Skis, Sør-Odal
- Jeanette Johansen, dagleg leiar Lofoten sjokolade AS, Værøy
- Silje Vallestad, dagleg leiar Bipper Communication AS, Bergen

- Stine Mølstad, solbærbonde og kommunikasjonsrådgjevar, Ringsaker
- Andreas Wiese, mjølkebonde, Skjolden
- Anders Mjåset, MESH og PramPack, Bærum
- Tor Jo Meyer, dagleg leiar iGlobal Tracking AS, Nesbyen

Hovudråda frå gründerane var å

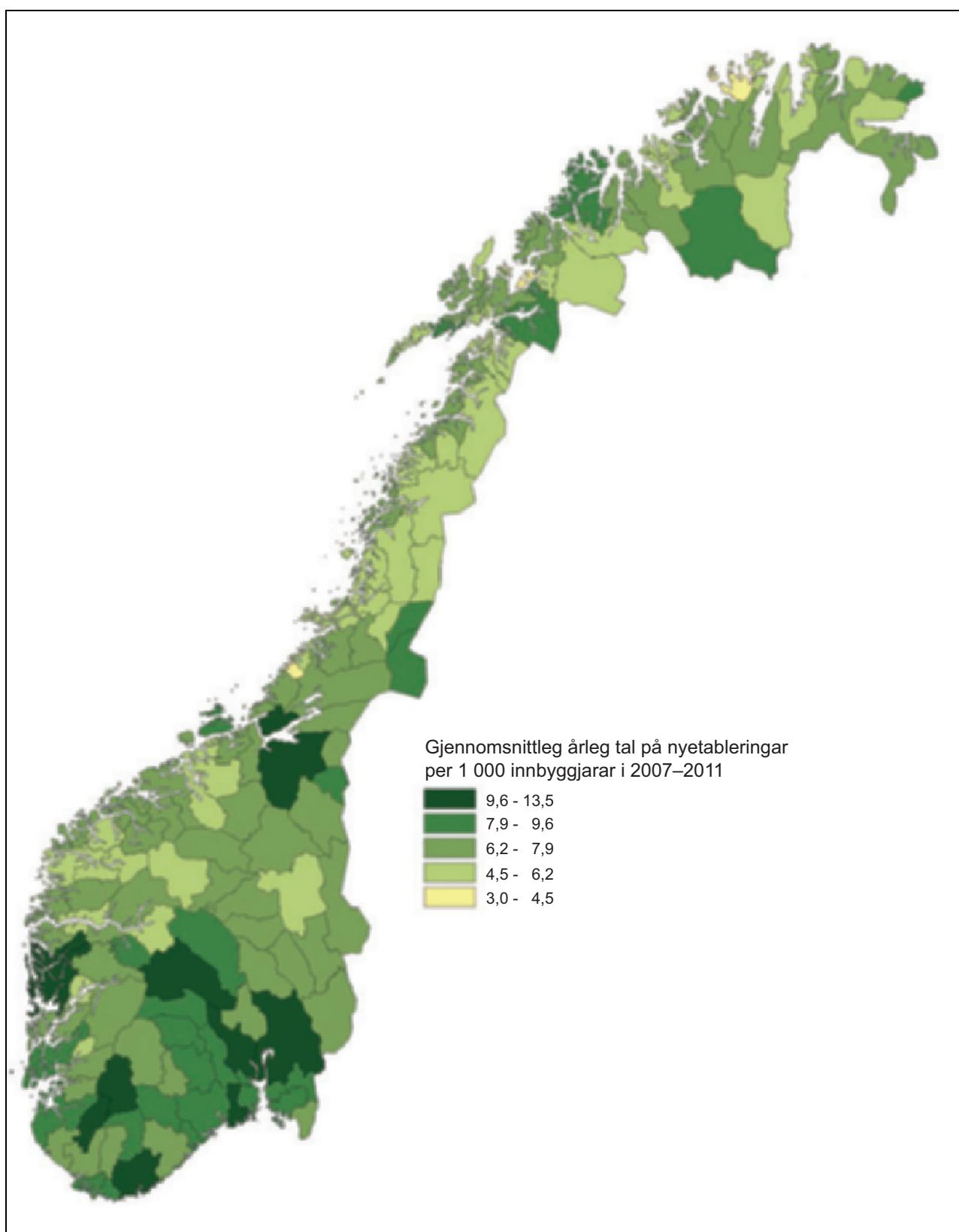
- gje gründerar same velferdsrettar som lønmottakarar
- etablere eit system som gjev gründeren raskare avklaring frå verkemiddelapparatet
- bytte geografiske grenser med kunnskapsgrenser
- gjere det meir attraktivt å investere i gründerbedrifter
- leggje til rette for etablering av pollenkaptalfond (presåkorn)
- byggje ein sunn gründerkultur
- lage attraktive gründergulrøter

med høg etableringsfrekvens også har høg frekvens når det gjeld avgang. Om ein ser på endrinigar i talet på føretak, er veksten høgare i større arbeidsmarknader enn i små.

Departementet sette i 2011 ned eit råd av gründerar som blei bedt om å føreslå tiltak for å gjere situasjonen lettare for nyetablerarar. Rapporten var ferdig i 2012 og inneheld ei rekke interessante forslag, sjå boks 6.4.

Departementet gjev i dag økonomisk støtte til entreprenørskap både direkte og via fylkeskommunane til Innovasjon Noreg, SIVA og Ungt Entreprenørskap. Fleire av verkemidla er landsdekkjande, men storparten av midlane går til aktørar i det distriktpolitiske verkeområdet.

Gründerrådet føreslo mellom anna å etablere ein internettportal der all gründerrelevant informasjon er samla. Departementet har i statsbudsjettet for 2013 løyvd midlar til dette. Innovasjon Noreg har fått i oppdrag å utvikle ei ny nettbasert teneste, i nært samarbeid med Altinn. Tenesta skal omfatte både Innovasjon Noregs eigne ordningar og annan informasjon som er nyttig for ein gründer før, under og etter etablering av ei verksamd. Målet er at det skal bli lettare å finne fram i relevant informasjon, og at gründerar skal få raskare svar på spørsmål. Satsinga må sjåast i lys av andre tiltak overfor nyetablerarar, som etablerar-tilskotet, mentorordninga for unge, tilbodet mange gründerar har gjennom næringshagar og inkubatorar, med meir.



Figur 6.6 Gjennomsnittleg årleg tal på nyetableringer per 1 000 innbyggjarar i 2007–2011, ekskl. offentleg sektor og primærnæringar

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Kart utarbeidd av departementet.

Nærings- og handelsdepartementet har òg styrkt og laga ei ny innretning av den landsdekkjande ordninga med etablerartilskot som Innovasjon Noreg forvaltar. Her skal bedrifter som er etablerte for mindre enn tre år sidan, prioriterast.

På oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet etablerte Innovasjon Noreg i 2011 ei eiga mentorordning for unge etablerarar (under 35 år). Sidan oppstarten har om lag 300 etablerarar fått dette tilbodet.

Det er eit mål å ha god balanse mellom kjønna på alle nivå i næringslivet. I Handlingsplanen for meir entreprenørskap blant kvinner (2008) har regjeringa som mål at kvinnedelen skal vere på 40 prosent. Den kvinneretta innsatsen har gjeve gode resultat – talet på kvinneretta prosjekt har auka sterkt. Departementet har, saman med verkemiddelaktørane, sett i gang eit arbeid for å få betre målingar av kor mykje av innsatsen som er retta mot kvinner. Kvinneretta arbeid blir vidareført, som ein integrert del av alle satsingane.

Innvandrarar har stadig meir å seie for utviklinga i folketaket. Departementet oppmodar fylka til å ta omsyn til desse sterke utviklingstrendane i planlegginga av det regionale utviklingsarbeidet. Det er òg sett i verk prøveprosjekt for fleirkulturelle verdiskaparar i Innovasjon Noreg. I tillegg vil

departementet medverke til å utvikle eit nettbasert norskkurs for innvandrarar (sjå kap. 3.1.9).

I 2009 lanserte Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet ein handlingsplan for entreprenørskap i utdanninga (2009–2014). Planen har som mål å styrke kvaliteten på og omfanget av entreprenørskapsopplæring på alle nivå og fagområde i utdanningssystemet for å medverke til innovasjon og nyskapning. Midtvegsevalueringa av planen viser at planen er godt følgd opp, og at dei aktuelle tiltaka er gjennomførte, mellom anna gjennom nye studieplassar i entreprenørskap og innovasjon og etterutdanning av lærarar i entreprenørskap. Ein nettstad for digitale verkemiddel vil bli etablert i løpet av 2013.

Ungt Entreprenørskap er ein viktig aktør for arbeidet med entreprenørskap i utdanninga og tilbyr ulike program frå grunnskule til høgare utdanning. Ungt Entreprenørskap arbeider også med program som styrker samhandlinga mellom nærings- og arbeidslivet og skulane og dermed gjev kunnskap om og engasjement for lokalsamfunnet tidleg i utdanningsløpet. Regjeringa har nær firedobla løyvingane til Ungt Entreprenørskap – frå 7 millionar kroner i 2005 til 26 millionar kroner i 2012.



Betre byrdi
du ber 'kje i bakken
enn mannavit mykje.
D'er betre enn gull
i framand gard;
vit er vesalmanns trøyst.

Hávamál

Figur 7.1

7 Kompetanseheving i arbeidsmarknaden

Tilgang på nok og relevant kompetanse i arbeidsmarknadene er sentralt for å sikre verdiskaping og vekst i alle delar av landet. Arbeidskrafter er hovedgrunnlaget for vår felles framtidige velferd, og det er difor naudsynt med høg sysselsetjing og produktivitet i heile landet. Det føreset at folk får utvikla og nytta kompetansen sin i arbeidsmarknaden.

Samspelet mellom utdanningsinstitusjonane og det regionale og lokale arbeidslivet er ein viktig faktor for at arbeidslivet generelt, og næringslivet spesielt, får tilgang på naudsynt og relevant kompetanse som kan medverke til omstilling og vekst.

Den geografiske plasseringa av lærestadene har mykje å seie for kvar studentane søker arbeid etter avslutta utdanning. Nærleik til lærestader kan òg vere avgjerande for studentane sin etterspurnad etter grunnutdanning og etter- og vidareutdanning. Sidan studiestaden påverkar både potensialet for utdanning og busetjinga, har ein spreidd struktur for høgare utdanning ein vesentleg regionalpolitisk verdi.

Regjeringa vil

- føre vidare ein spreidd struktur for høgare utdanning
- legge til rette for godt samarbeid mellom utdanningsinstitusjonar, næringsliv og fylkeskommunar om regionalt tilpassa utdanningstilbod
- identifisere barrierane for etter- og vidareutdanning i små og mellomstore bedrifter med sikte på framtidige tiltak
- legge til rette for eit godt system for desentralisert og fleksibel utdanning
- føre vidare arbeidet med å redusere fråfall i vidaregåande opplæring

7.1 Kompetent arbeidskraft er avgjerande for samfunnsutviklinga

7.1.1 Kompetanse og kunnskap er naudsynt

Fleire stader i landet er det ei utfordring å rekruttere nok kompetent arbeidskraft. For folk som tek høgare utdanning har mobiliteten ofte samanheng

med val av studiestad og overgangen til den første jobben. Det kan vere krevjande å flytte for dei som har etablert familie, særleg om det er to i hushaldet som er i arbeid. Det er difor to problemstillinger her – éi knytt til rekruttering av unge menneske til regionen og éi knytt til vidare kvalifisering av dei som alt bur og arbeider der. Disse blir stadig viktigare i små arbeidsmarknader ettersom stadig fleire veks opp i større byområde.

Kravet om stadig større produktivitet og innovasjon i både offentleg og privat sektor gjer det heilt avgjerande å ha tilsette med rett kompetanse. Kompetanse er både erfaringsbasert og utdanningsbasert. Tilgang på dyktige fagfolk er svært viktig i alle typar verksemder. Mykje av konkurransesevna i Noreg er knytt til prosessinnovasjonar. Her har vi lukkast godt. Fagopplæring er her viktig. Det same er opplæring som kan bidra til å skape større produktivitet.

Utdanningsinstitusjonane får ein regional meirverdi når dei leverer kandidatar med kunnskap som er relevante for det lokale arbeidslivet i regionen. På smalare kompetanseområde kan det vere ei utfordring å byggje opp sterke undervisnings- og FoU-miljø. Kompetansearbeidsplassutvalet peika på behovet for samarbeid mellom utdanningsinstitusjonane og ulike aktørar for å mobilisere dei menneskelege ressursane og bidra til kunnskapsutvikling for arbeidsmarknaden. I fleire innovasjonsprogram, som NCE og Forskningsløft i nord, er ein viktig aktivitet nettopp å etablere samarbeid mellom bedrifter, klynjer og ulike utdanningsmiljø. Det finst fleire gode døme på at slikt samarbeid har ført til skreddarsydd kurs og utdanningar heilt i tråd med kva ulike bransjar og bedrifter treng.

I åra framover blir årskulla som kjem inn på arbeidsmarknaden mindre, samstundes som mange når pensjonsalderen. Det er difor viktig å utvikle kompetansen på lang sikt i både offentleg og privat sektor i åra som kjem.

Det er ein monaleg skilnad i utdanningsnivået i ulike regiontypar i Noreg. Regionale skilnader i næringsstruktur fører til ulikt behov for type utdanning og kompetanse. Behovet for kompetanse veks i alle typar næringar, og dei fleste nye

kompetansearbeidsplassane kjem i eksisterande næringar som er i ferd med å omstille seg. Kompetansearbeidsplassar utgjer ein større del av alle arbeidsplassar i storbyregionar enn dei gjer i andre regiontypar.

Behov for etter- og vidareutdanning

Omstilling og evne til innovasjon i verksemdene vil vere sentralt for at både det offentlege og næringslivet skal fungere best mogleg. Ikkje minst på stader med omstillingsutfordringar og raske strukturendringar vil etter- og vidareutdanning vere naudsynt både for å sikre næringslivet tilførsel av relevant kompetanse og for å unngå varig utstøyting av folk frå arbeidslivet.

Etter- og vidareutdanning er viktig for tilgangen til relevant kompetanse i heile landet. Å stimulere vaksne til vidareutdanning er særleg viktig i område der ein slit med å rekruttere til ledige stillingar. Nokre stader er presset på arbeidsmarknaden så stort at verken private bedrifter eller offentleg sektor får tak i rett kompetanse. Rekruttering av relevant kompetanse er ein nøkkelfaktor for næringsutvikling og nyskaping og ei utfordring i alle regionar. Det er viktig at tilbodet om etter- og vidareutdanning er tilpassa behovet for kompetanse hjå arbeidssyrken i regionen.

Ei undersøking gjord av NIFU syner at det er store variasjonar i kor mykje private og offentlege verksemder investerer i kurs, opplæring og formell vidareutdanning for sine tilsette.¹ Overnattings- og serviceverksemder og primærnæringerne har den lågaste investeringa per tilsett. Dei høgaste investeringane finn vi i offentleg sektor, som helse- og sosialteneste, undervisning, offentleg administrasjon, forsvar med meir. Det er også tydelege geografiske variasjonar i kompetanseinvesteringane. Verksemder i storbyregionane har dei høgaste kompetanseinvesteringane, både totalt og per tilsett, medan investeringane er lågast i dei minste arbeidsmarknadsregionane.

Arbeidstakarar med høg formell utdanning er dei som i størst grad tek vidareutdanning. Det gjeld særskilt tilsette i offentleg sektor. Faglærte og personar med låg utdanning vidareuttannar seg minst. Mindre verksemder kan trenge hjelp til å definere kompetansebehovet sitt, og for å finne relevante utdanningstilbod.

Kommunal- og regionaldepartementet vil starte eit arbeid for å få kunnskap om omfang og bruk av ordningar som stimulerer til kompetanse-

utvikling i bedrifter i det distriktpolitiske verkeområdet, og forklaringar på variasjonane når det gjeld investeringar i kompetanse frå næringslivet si side. Departementet vil òg hente inn kunnskap om kva tilbod mindre verksemder har for å få hjelp til å avklare kompetansebehov. Dette arbeidet skal ein mellom anna sjå i samanheng med arbeidet med nasjonale og regionale kompetansestrategiar, som OECD skal setje i gang i Noreg og som Kunnskapsdepartementet har ansvaret for å koordinere.

7.1.2 Tilbod om ei desentralisert og fleksibel utdanning gjer utdanning mogleg for fleire

Tilbodet av desentraliserte og fleksible utdanninger gjer det mogleg å styrke den formelle kompetansen sin, uavhengig av om ein bur i nærleiken av ein studiestad eller ikkje. Dette kan vere særleg nyttig for folk i distrikta som bur langt frå utdanningsstadane. Vi kan skilje mellom to ulike behov for desentralisert og fleksibel utdanning. På den eine sida har vi personar som på eige initiativ og ut frå eigne interesser søker meir utdanning. Denne gruppa vil ha nytte av nettbasert fjernundervisning, gjerne kombinert med studentsamlinger på campus eller andre stader. Mange kommunar tilbyr lokale med teknisk utstyr, som kan fungere som samlingsstader for studentar. Dette kan vere nyttige ordningar for einskilde fjerntudnar.

På den andre sida treng mange private og offentlege verksemder å utvikle kompetansen i eigen arbeidsstokk. Her kan det vere nyttig å organisere spesielle løysingar tilpassa det behovet verksemdene har, og arbeidstilhøva til dei tilsette.

Fleksible utdanningstilbod på internett er ei framtidsretta løysing. Om lag 6 prosent av studiane studerer i dag utanfor campus. Fleire institusjonar, og då særleg høgskular, har på eige initiativ, og med hjelp frå Norgesuniversitetet, utvikla eit stort nettbasert undervisningstilbod. Gjennom eCampus-satsinga til Kunnskapsdepartementet er målet å byggje ut ein felles IKT-arkitektur i UoH-sektoren som skal leggje til rette for nettstøtta og fleksibel utdanning i stor skala.

Kommunal- og regionaldepartementet legg vekt på at fylkeskommunane som regionale utviklingsaktørar kan medverke til utvikling og oppstart av nettbaserte og desentraliserte undervisningsløysingar i samarbeid med lokalt arbeidsliv og utdanningsinstitusjonar. Det gjeld òg for rekruttering av studentar. Slik kan fylkeskommunane medverke til å auke tilgangen på relevant og

¹ NIFU (2012). *Kompetanseinvesteringer i norsk arbeidsliv*. Arbeidsnotat nr. 3 2012.

naudsynt kompetanse i eigen region. Samstundes meiner departementet at det er behov for å vurdere roller og ansvar for denne typer oppgåver nærmere.

7.1.3 Kopling av tilbod og etterspurnad etter kompetanse

Det er naudsynt med gode kopplingar mellom behovet for kompetanse i arbeidslivet på den eine sida og tilboda om utdanning på den andre. Vidare er det viktig å stimulere til kompetanseheving i arbeidsstokken. Fylkeskommunen, kunnskapsinstitusjonar, det regionale næringslivet, Arbeids- og velferdsetaten (Nav) og Innovasjon Noreg er viktige aktørar i den samanhengen.

Det er store variasjonar rundt om i landet i korleis dette skjer. Departementet har vore i kontakt med fleire av fylkeskommunane, og oppfattar at det finst funksjonar som kan vere nyttige å ha lokalt og regionalt. Døme på dette er

- informasjon og rettleiing til den einskilde om vidareutdanning ut frå eigne evner og ynske
- aktiv og utoverretta verksemd for å mobilisere og motivere fleire til å ta utdanning
- kontakt og samarbeid med lokalt arbeidsliv om kompetansebehov
- god kunnskap om den regionale arbeidsmarknaden
- kontakt og samarbeid med utdanningsinstitusjonar om tilpassing av eksisterande utdanning og nyutvikling av utdanning tilpassa den lokale/regionale arbeidsmarknaden

Det er ulike måtar å organisere desse funksjonane på. Fylkeskommunane har ansvar for vidaregåande opplæring og regional utvikling, og har difor ofte ei sentral rolle. Døme på organisering er karrieresenter, kompetancesenter, studiesenter, ressurssenter, opplærings- og utviklingscenter (OPUS) og yrkesrådgjeving innanfor Nav og vidaregående opplæring. Dei ulike måtane å organisere tenestene på har vakse fram som ei tilpassing til lokale behov, og kan vere utførte på ulike måtar.

Departementet vil difor hente inn meir kunnskap om korleis aktørane på regionalt nivå samarbeider om å kople tilbod og etterspurnad av kompetanse, mobilisering til utdanning i arbeidslivet og i befolkninga, og tilrettelegging for desentralisert utdanning. Resultatet av analysane vil danne grunnlag for å fremje forslag om tiltak.

7.2 Universitet og høgskular har ei regional rolle

Universitet og høgskular er viktige senter i dei regionale og nasjonale kompetansemiljøa og forsyner offentleg og privat verksemder med utdanna arbeidskraft. Dei regionale høgskulane har vore avgjerande for auken i utdanningsnivået i heile landet. Med dei regionale høgskulane har vegen til høgare utdanning blitt kortare, særleg for folk i distrikta.

Det er store variasjonar i alderssamansetnaden i ulike delar av landet. Ei av årsakene til overvekta av unge vaksne i dei største arbeidsmarknadsregionane er flytting i samband med utdanning. Det er i dag berre små regionale skilnader i kor mykje folk utdannar seg.

Fleire undersøkingar av flyttemønsteret til studentar før og etter avslutta utdanning tilseier at ein spreidd utdanningsstruktur er særsviktig for regional tilgang på høgare utdanna arbeidskraft, og avgjerande for den regionale balansen.

Tilhøvet mellom lokal rekruttering til studium i ein region og avsetjing til arbeidsmarknaden i same region seier noko om regionen importerer eller eksporterer arbeidskraft med høgare utdanning. Ei utgreiing frå Statistisk sentralbyrå viser at nesten 60 prosent av studentane blir buande og finn sin første jobb i den same arbeidsmarknaden som høgskulen eller universitetet dei har gått på ligg i.² Universitet og høgskular i dei store byane Oslo, Bergen og Trondheim gjev fleire ferdig utdanna kandidatar til den lokale arbeidsmarknaden enn den lokale rekrutteringa skulle tilseie. I Oslo/Akershus kjem 53 prosent av studentane frå denne arbeidsmarknadsregionen og 61 prosent tek arbeid i regionen etter at dei er ferdige med å studere. For Universitetet i Stavanger er nær 80 prosent av både rekruttering av studentar og avsetjing til arbeidsmarknaden knytt til Rogaland. Høgskolen i Alta er den utdanningsinstitusjonen som i størst grad hentar folk til eigen region. Alta rekrutterer 33 prosent av studentane frå Finnmark, medan 66 prosent av studentane tek jobb i Finnmark etter studia. Ei mogleg årsak kan vere tiltakssona for Nord-Troms og Finnmark og ordninga med nedskriving av studielån.

Ei anna utgreiing gjord av Høgskolen i Oslo og Akershus, samanliknar studentvandringar knytte til velferdsutdanning i Oslo-regionen med tilsvarende utdanningar på Vestlandet.³ Rapporten

² Stambøl, L.S. (2013). *Studentvandringer – Rekruttering til studier og tilførsel av nye høyt udannede i et geografisk perspektiv*. Rapporter 6/2013. Statistisk sentralbyrå.

viser at høgskulane på Vestlandet primært rekrutterar frå eige region og mykje større grad enn høgskulane i Oslo og Akershus. Svært mange av studentane arbeider i same fylke/region etter avslutta studium.

7.3 Utvikle tilbod tilpassa den regionale arbeidsmarknaden

Viktige eksport- og næringsklyngjer er avhengige av god tilgang på kvalifisert arbeidskraft for å sikre vidare vekst og utvikling. Når ein stor del av dei nyutdanna får sin første jobb i regionen der utdanningsinstitusjonen ligg, vil nærliek til institusjonar som tilbyr relevant utdanning, vere viktig for mange næringsmiljø for å sikre langsigktig rekruttering.

Det er viktig med samarbeid regionalt mellom lokale og regionale styremakter, utdanningsmiljø og næringsliv for å sikre utvikling av utdannings-tilbod tilpassa den regionale arbeidsmarknaden. Det finst i dag fleire ulike samarbeidsarenaer for dette.

Med utgangspunkt i budsjettmidla frå Kommunal- og regionaldepartementet organiserer fylkeskommunane regionale partnarskap for regional utvikling. Fylkeskommunane har samstundes ansvar for vidaregåande opplæring og fagskuleutdanninga. Universitet og høgskular har, på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet, etablert Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA-råda). Råda skal bidra til auka samarbeid mellom utdanningsinstitusjonar, regionale styremakter og næringslivet. I tillegg samarbeider klyngje- og utdanningsmiljø om å utvikle tilbod.

Som ledd i arbeidet med å utvikle eit meir kompetansedyktig næringsliv har Kommunal- og regionaldepartementet avsett 20 millionar kroner på budsjettet for 2013 til næringsretta kompetansebygging. Tiltaket skal gjere kunnskapsinstitusjonane betre i stand til å levere kompetent arbeidskraft tilpassa behovet til det regionale næringslivet. Midlane skal gjennom eit fåtal strategiske satsingar bidra til å styrkje næringsmiljø og verksemder, særleg i Distrikts-Noreg, og vere eit supplement til eksisterande ordningar. Midlane skal nyttast til godt tilpassa, praksisnære og næringsretta tilbod i fagskule, høgare utdanning og/eller etter- og vidareutdanning. Departemen-

tet ynskjer god forankring og etterspurnad i næringslivet, som sjølv må bidra med ressursar i lag med andre regionale aktørar. Innovasjon Noreg arbeider, i samarbeid med andre relevante aktørar, med å utvikle innhaldet i ein satsing på næringsretta kompetansebygging.

7.4 Rettleiing og fråfall i vidaregåande opplæring

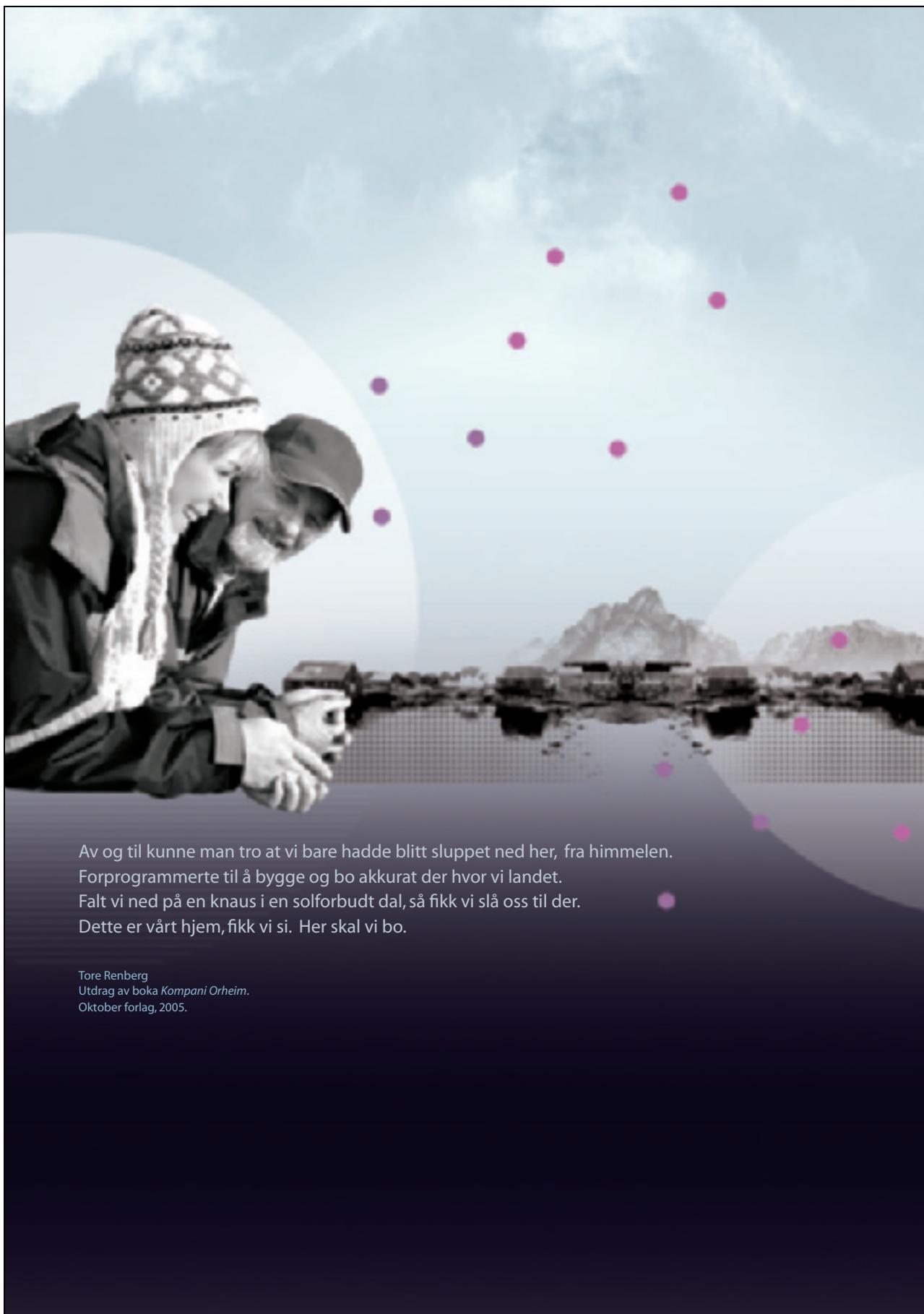
Det at mange fullførar vidaregåande opplæring er særsviktig for å ta vare på dei menneskelege ressursane i samfunnet på ein best mogleg måte. For heile landet er det om lag 70 prosent av elevane som har fullført vidaregåande opplæring fem år etter at dei starta. Etter ytterlegare fem år er talet oppe i om lag 80 prosent. Denne utfordringa er høgt prioritert politisk og Kunnskapsdepartementet har gjort fleire analysar av årsakene. Element som er trekte fram for å forklare høgt fråfall, er mellom anna mangel på læreplassar, svakt grunnlag frå grunnskulen, utdanningsnivået til foreldra og avstand til lærestaden.

Mange tiltak er allereie sette i gang. Kunnskapsdepartementet sitt treårige prosjekt Ny GIV starta i 2010 og er retta mot å auke gjennomføringa av vidaregåande opplæring. Prosjektet legg grunnlaget for ein forsterka innsats regionalt. Fleire fylkeskommunar melder at Ny GIV alt har ført til tettare samarbeid med kommunane om overgangen mellom grunnskule og vidaregåande skule. Prosjektet har også gjeve ny innsikt i innsatsen og verkemåten til skulane. Det er gjennom prosjektet skapt felles kunnskap og større forståing hjå partane for å finne og følgje opp gode tilbod til kvar einskild ungdom.

Mange vidaregåande skular har alt god kontakt og samarbeider med bedrifter og arbeidsliv i lokalmiljøet. I mange mindre arbeidsmarknader vil vidaregåande skule vere ein kompetansebase, spesielt innan yrkesretta fagutdanning. Skulen kan her vere ein viktig utviklingsaktør i lokalmiljøet gjennom å samarbeide med det lokale næringslivet.

Kunnskapsdepartementet og alle hovudsamanluttingane i arbeidslivet har undertekna ein samfunnskontrakt for å sikre fleire læreplassar. Det er eit mål å auke talet på læreplassar med 20 prosent i 2015 samanlikna med 2011, og å auke talet på vaksne som tek fagbrev. I kvart fylke skal det vere kontakt mellom fylkeskommunen som skuleeigar og lokalt arbeidsliv om oppfølginga av kontrakten på fylkesnivå. Partane skal møtast kvart år for å vurdere kor langt dei har kome i å nå målet.

³ Gythfeldt, K. og Heggen, K. (2012). *Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjonar? Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen*. Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier.



Av og til kunne man tro at vi bare hadde blitt sluppet ned her, fra himmelen.
Forprogrammerte til å bygge og bo akkurat der hvor vi landet.
Falt vi ned på en knaus i en solforbudt dal, så fikk vi slå oss til der.
Dette er vårt hjem, fikk vi si. Her skal vi bo.

Tore Renberg
Utdrag av boka *Kompani Orheim*.
Oktober forlag, 2005.

Figur 8.1

8 Politikk for område med særlege utfordringar og potensial

Det er dei stadbundne naturressursane som har gjeve grunnlaget for sysselsetjing, verdiskaping og spreidd busetnad i Noreg opp gjennom historia. Spreidd busetnad har ein særeigen verdi for Noreg, men mindre arbeidsmarknader har andre føresetnader for vekst og utvikling enn større. Arbeid med attraktive lokalsamfunn, utbygging av breiband, differensiert innsats for næringsutvikling, fleksibel utdanning og tilrettelegging for fjernarbeid er alle særleg viktige innsatsområde for mindre arbeidsmarknader. I tillegg har mange kommunar i mindre arbeidsmarknader særlege utfordringar med å balansere bruk og vern. Her vil mellom anna deira kompetanse innan planlegging og miljø vere av stor tyding. Den særskilde distriktpolitiske innsatsen treffer i stor grad dei mindre arbeidsmarknadene.

Mindre arbeidsmarknadsregionar er òg meir sårbare for både langsiktige og raske endringar i nærings- og arbeidslivet. Departementet gjev i dag tilskot til lokalt omstillingsarbeid gjennom utviklingsmidlar til fylkeskommunane og særskild statleg innsats.

Vi finn mange mindre arbeidsmarknader i Nord-Noreg og fjellområda, og innsatsen er difor særleg aktuell for desse områda. Generelt i Nord-Noreg ligg utfordringane framover i å auke den landbaserte verdiskapinga og betre tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Det er her store skilnader mellom ulike område i Nord-Noreg, noko som krev differensiert innsats frå fleire departement.

Fjellområda har særskilde utfordringar med eit landbruk som er viktig for sysselsetjing og bevaring av kulturlandskapet, men meir marginalt enn i låglandet; store område er verna eller bandlagde ut frå naturvernomsyn; få og små senter har grunnlag i kompetansebaserte næringar.

Regjeringa vil

- fremje ein politikk som møter utfordringane og potensiala i små arbeidsmarknader
- jobbe på lag med kommunane for å førebyggje konfliktar og sikre ei berekraftig forvaltning av verdifulle naturområde utanfor verneområde
- føre vidare tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms med om lag same samla innsats som i dag

- utvikle ein spesiell innsats for å betre kompetanse og nettverk, entreprenørskap og innovasjon i næringslivet i fjellområda

8.1 Politikk for mindre arbeidsmarknader

Spreidd busetnad har ein særeigen verdi for Noreg. Vi har tidlegare i meldinga sett at mindre arbeidsmarknader har andre føresetnader for vekst og utvikling enn større (jf. kap. 2, 4 og 6). Mellom anna har større arbeidsmarknader i gjennomsnitt større vekst i folketal og sysselsetjing enn små arbeidsmarknader. Å utvide arbeidsmarknader gjennom investeringar i infrastruktur kan difor vere ein strategi for vekst i ein del mindre arbeidsmarknader (jf. kap. 4.1). Men mange område som består av mindre tettstader og som har spreidd busetnad, vil sjølv etter eventuelle investeringar i infrastruktur vere ein del av ein mindre arbeidsmarknad. Slike område utgjer ein særeigen og viktig del av det norske busetnadsmønsteret og har stor eigenverdi. Det er eit viktig trekk ved det norske samfunnet, som regjeringa ynskjer å oppretthalde. Det trengst difor ein særskild og aktiv innsats for å stimulere til vekst og utvikling i dei små arbeidsmarknadane, og verke midla må ofte vere annleis enn for større arbeidsmarknadsregionar. Alle små arbeidsmarknader er i dag innanfor det distriktpolitiske verkeområdet.

8.1.1 Store variasjonar i utviklinga i små arbeidsmarknader

Som vi har sett i kapittel 2.2.2 har rekordmange kommunar i landet hatt ein auke i folketalalet dei siste åra. I femårsperioden frå 2007 til og med 2011 har nesten 300 kommunar hatt vekst i folketalalet. Dette er over 100 fleire enn i femårsperioden før 2007. Tabell 8.1 syner prosentdelen kommunar med vekst i folketalalet i ulike typar arbeidsmarknader innanfor og utanfor verkeområdet. Her ser vi at nær heile auken i talet på kommunar med vekst kjem av betre utvikling i det distriktpolitiske verkeområdet. Kommunane i dei største arbeids-

Tabell 8.1 Delen kommunar i Noreg med vekst i folketalet utanfor og innanfor det distriktpolitiske verkeområdet (DPV) fordelt på regiontypar¹, frå 1.1.2007–31.12.2011 og 1.1.2002–31.12.2006

		Oslo-regionen	Storby-regionar utanom Oslo	SMBy utanfor DPV	SMBy innanfor DPV	Småsenter-regionar	Spreidd-bygde område	Totalt
2007–11	Utanfor	100,0	100,0	95,9	100,0	-	-	98,4
	Innanfor	100,0	90,5	82,4	66,7	48,2	36,9	57,0
2002–06	Utanfor	96,6	97,8	91,8	100,0	-	-	95,2
	Innanfor	100,0	47,6	32,4	31,9	17,9	9,2	23,3

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar. Merk at regiontypane er analyseeiningar slik at til dømes regiontypen SMBy utanfor DPV tyder at senterkommunen i arbeidsmarknadsregionen er utanfor verkeområdet. Andre kommunar i arbeidsmarknadsregionen kan likevel vere innanfor verkeområdet, noko som i tabellen blir vist ved at det er kommunar med vekst både innanfor og utanfor verkeområdet i denne regiontypen.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

marknadene har i stor grad hatt vekst i folketalet i heile tiårsperioden. Utviklinga har blitt betre i alle regiontypar, men det er særleg i dei små arbeidsmarknadene i verkeområdet at vi finn område som framleis har nedgang i folketalet.

Dei fleste kommunane med nedgang i folketalet har ein næringsstruktur som i større grad er knytt til primærnæringane enn i kommunane med vekst. Dette gjeld i noko større grad for landbruk enn for fiskeri, men biletet er ikkje eintydig. Nedgangen er i noko større grad knytt til landbruk i Sør-Noreg, medan han i noko større grad er knytt til fiskeri i Nord-Noreg. Likevel finn vi små arbeidsmarknader med vekst i folketalet der nær 50 prosent av dei sysselsette arbeider i fiskerinæringa. Røst, Træna og Værøy er døme på det. Det finst også større område med nedgang som har relativt låg sysselsetjing i både primærnæringar og industri, til dømes arbeidsmarknadsregionane Fauske og Vefsn.

Dei fleste kommunane med nedgang i folketalet ligg i sone IV i det distriktpolitiske verkeområdet. Samstundes har nær alle senterkommunane i byområda i verkeområdet vekst. Dette er område der særleg varehandel, tenesteyting og statleg sektor spelar ei viktigare rolle enn i kommunane med nedgang i folketalet.

8.1.2 Samla omtale av innsats retta mot mindre arbeidsmarknader

Attraktive lokalsamfunn

Eldsjeler og folk med engasjement kan utgjere ein stor skilnad for utviklinga på mindre plassar. Kapittel 3.1 syner korleis kommunane kan ta vare

på eldsjelene og gje dei spelerom. Gjennom å bygge opp kapasitet og kompetanse i kommunar og stimulere til samarbeid med fylkeskommunane, andre kommunar og Distriktsenteret legg departementet til rette for ein politikk for eldsjeler i distriktskommunar. Vekst i folketalet, særleg gjennom større innvandring, har gjeve nye moglegheieter, men òg nye utfordringar for kommunar i små arbeidsmarknader. Kapittel 3.1 syner òg korleis kommunane kan legge til rette for bustadbygging, inkludering av tilflyttarar, næringsutvikling og rekruttering av arbeidskraft.

Kommunesektoren betyr meir i mindre arbeidsmarknader enn i større. Sektoren yter tenester som er viktige både for næringsliv og folk, samstundes som han treng tenester og er ein stor arbeidsgjevar i seg sjølv. Kommunane treng arbeidskraft med ulik type kompetanse og er med på å gjere arbeidsmarknaden større. Kapittel 3.2 viser korleis inntektssystemet medverkar til syselsetjing i kommunesektoren i mindre arbeidsmarknader og såleis er ein stabiliserande faktor for busetnaden i landet.

Breiband

Eit godt utbygd breiband, telefoni og annan digital infrastruktur er sentralt for å sikre tilgang til tenester og moglegheit for full samfunnsseltaking og bulyst i heile landet. I mindre arbeidsmarknader er det mindre konkurranse om kundane, og mange føretak finn det ikkje lønsamt å byggje ut eit breiband som er godt nok til å dekkje behovet til alle hushalda. Kommunal- og regionaldepartementet vil, i samarbeid med Samferdselsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-

departementet, vurdere å bruke tilskot også i åra framover for å stimulere til utbreiing av breiband med høg kapasitet i små marknader (jf. kap. 4.2.3).

Rammevilkår

Tabell 2.6 i kapittel 2 syner at dei minste arbeidsmarknadene i snitt er dei mest eksportintensive. Føreseielege internasjonale konkurransevilkår er viktig for verdiskapinga og sysselsetjinga i desse områda. Regjeringa vil nytte det handlingsrommet som EØS-avtalen gjev for å føre vidare differensiert arbeidsgjevaravgift og distriktsretta investeringsstøtte (jf. kap. 5.1). Fordelinga av dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla gjer at fylke med mange mindre arbeidsmarknader kan ha ein differensiert verkemiddelbruk, som treffer utfordringane og potensiala i desse områda (jf. kap. 5.2).

Næringsutvikling

Næringslivet i distrikta går bra mange stader, men har ofte dårligare føresetnader for utvikling enn større arbeidsmarknader. Verkemiddelapparatet må difor utvikle andre arbeidsformer for å stimulere til innovasjon og entreprenørskap i mindre arbeidsmarknader (jf. kap. 6.3). Politikk for ein skilde næringar, i samspel med distrikts- og regionalpolitikken, er særskilt viktig for å sikre god aktivitet og sysselsetjing i mindre arbeidsmarknader. Dette gjeld særleg dei ressursbaserte næringane, som landbruk, fiskeri- og havbruk og næringar innan petroleum, fornybar energi, mineral og reiseliv (jf. kap. 6.2). Nordområda og fjellområda er område som har mange mindre arbeidsmarknader. Innsats for sysselsetjing og verdiskaping i desse områda er omtalt i avsnitta 8.2 og 8.3.

Utdanning

Tilbodet om desentralisert og fleksibel utdanning gjer det mogleg å styrke den formelle kompetansen sjølv om ein ikkje bur i nærleiken av ein studiestad (jf. kap. 7.1.2). Dette er særleg verdifullt i mindre arbeidsmarknader, som kan ha større utfordringar når det gjeld å rekruttere folk med rett kompetanse enn det større arbeidsmarknader har. Til dømes finst det gode nettbaserte løysingar dersom ein vil utdanne seg utanfor undervisningsinstitusjonane. I område med stor avstand til utdanningsinstitusjonane er det døme på at lokale og regionale aktørar og utdanningsinstitusjonar samarbeider om å utvikle desentraliserte utdanningstilbod ut frå behova i området. Fylkeskom-

munen som regional utviklingsaktør kan spele ei viktig rolle i å utvikle vidare og leggje til rette for denne typen samarbeid.

Fjernarbeid

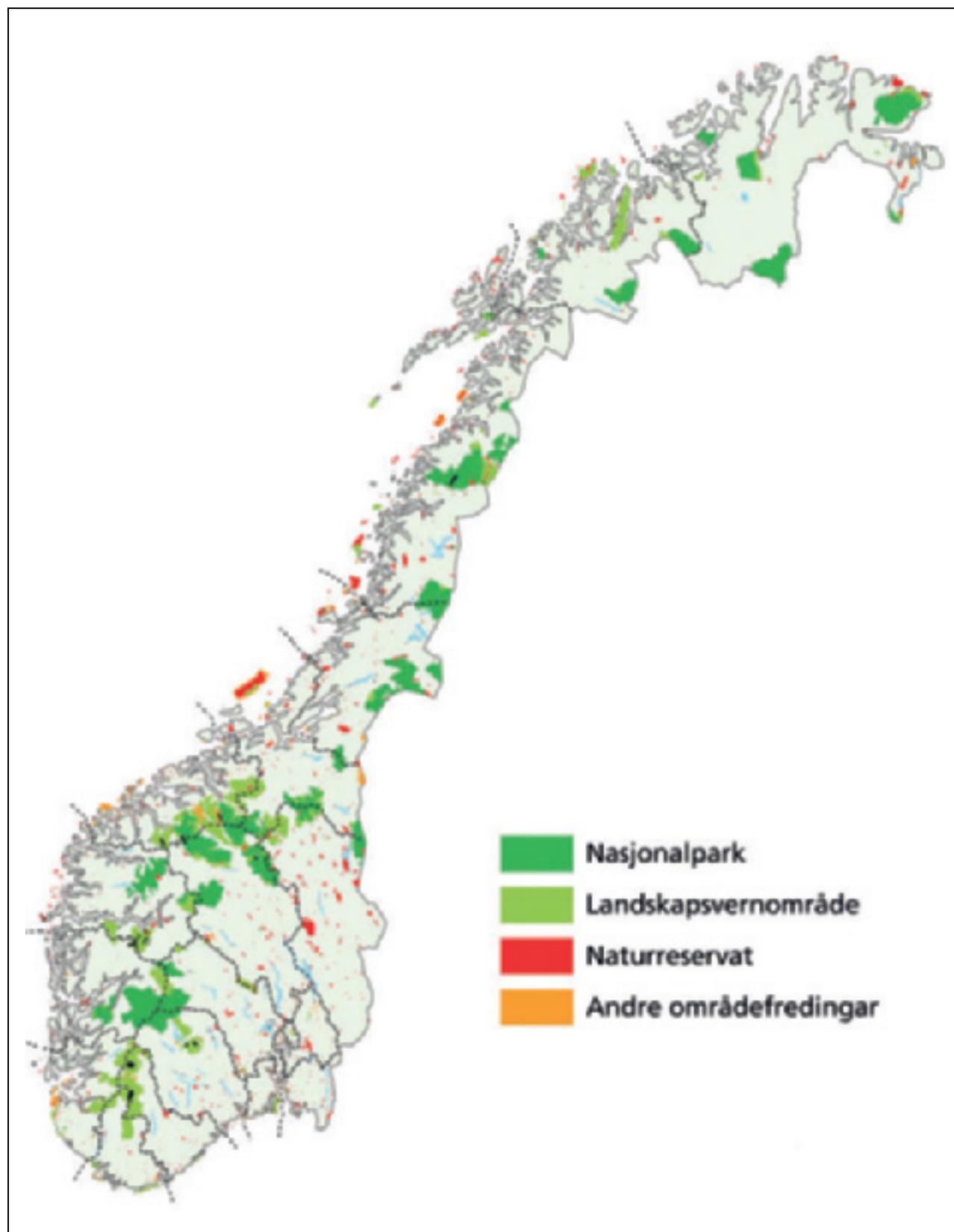
Den teknologiske utviklinga har skapt rom for nye måtar å tenkje busetjing og arbeid på. Dette gjev verdifulle potensial i mindre arbeidsmarknader. Fjernarbeid kan vere ei løysing for å halde på ei desentralisert organisering eller ei meir systematisk utlokalisering av arbeidsplassar innanfor ei verksemd. I statleg sektor er det opp til den ein skilde verksemda å leggje til rette for at arbeidstakarar kan jobbe utanfor arbeidsstaden. Kommunal- og regionaldepartementet vil, i samarbeid med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet, vurdere behovet for tiltak retta mot statleg verksemd (jf. kap. 9.3).

8.1.3 Mindre arbeidsmarknader og samspelet med eit verdifullt naturmangfald

Mange av dei mindre arbeidsmarknadene ligg i område med viktige natur- og kulturminneverdiar. Desse ressursane er eit viktig grunnlag for vekst og utvikling. I slike område står difor samhandlinga mellom næringsutvikling og ivaretaking av natur- og kulturminneverdiar sentralt. Kunnskapsbasert forvaltning er naudsynt for å balansere omsynet mellom næringsinteresser, naturmangfald og kulturminne på ein god og berekraftig måte. Då er ein avhengig av både den kompetansen og kunnskapen om områda som ligg i lokal forvaltning og tradisjon og natur- og kulturminnefagleg kompetanse. Regjeringa vil jobbe på lag med kommunane for å førebyggje konfliktar og sikre ei berekraftig forvaltning av ressursane, og gjennom dette leggje til rette for næringsutvikling som både drar nytte av, og tek nødvendig omsyn til naturmangfald, kulturminne og dei lokale landskapskvalitetane.

Forvaltning av område verna etter naturmangfaldlova

Dei mest verdifulle områda er verna i medhald av reglane i kapittel V i naturmangfaldlova. Dette gjeld nasjonalparkar, landskapsvernområde og naturreservat. Dei ein skilde verneområda har eigne forskrifter som regulerer verksemd og bruk som er til skade for verneverdiene. Det er utarbeidd forvaltningsplanar for dei fleste av nasjonalparkane og dei andre store verneområda. Naturmangfaldlova, den ein skilde verneforskrifta og



Figur 8.2 Verna område i Noreg, per 1.1.2012

Kjelde: Statistisk sentralbyrå og Direktoratet for naturforvaltning. Kart utarbeidd av Statens kartverk.

forvaltningsplanen legg ramma for tiltak og bruk innanfor verneområda. Nasjonalpark- og verneområdestyra er tillagt forvaltningsmyndighet for nasjonalparkane og dei andre store verneområda. Desse styra er sette saman av politisk utvalde representantar frå aktuelle kommunar og fylkeskommunar, i tillegg til samiske representantar der det er aktuelt.

God planlegging er naudsynt for å balansere utvikling og vern

Kommunal planlegging og forvaltning som tek utgangspunkt i lokal kunnskap og tradisjon er viktig for å forvalte unike verdiar, og for å få til ei god samordning av aktivitetar. Gjennom samhandling og kunnskapsutvikling vil særeigne verdiar kunne ligge til grunn og bidra til lokal og regional verdiskaping.

Størsteparten av arealet i Noreg er ikkje verna etter naturmangfaldlova kapittel V og blir forvalta etter reglane i plan- og bygningslova og etter lovverk for dei ulike sektorane. Utanfor verneområda ligg det òg naturområde som kan ha store verdiar. Her gjeld òg føresegna i kapittel II i naturmangfaldlova som gjer greie for kva for vurderingar ein er pliktig til å gjere der avgjerder får følgjer for naturmangfaldet.

Det er kommunane som er planstyresmakt, og dermed har ansvaret for at omsynet til naturmangfald og at krava i naturmangfaldlova blir tekne vare på i planutforming og planarbeid. Fylkeskommunane har ansvar for å rettleie kommunane i planarbeidet. Fylkesmennene har saman med Direktoratet for naturforvaltning eit særskilt ansvar for å rettleie, hjelpe og lære opp kommunane i bruken av naturmangfaldlova. Det å balansere omsynet til utvikling og naturmangfald set særlege krav til naudsynt kapasitet og kompetanse innan planlegging og miljø i dei mindre kommunane.

Ordinær revisjon av kommuneplanen skjer vanlegvis éin gong kvar valperiode. Kommunen kan gjennom gode og opne kommuneplanprosesar synleggjere ynskte og aktuelle utviklingsområde. Kommunen kan lage kommunedelplanar som omhandlar areaala i nærliken av store verneområde, setje særskilde omsynssoner, syte for at arealforvaltninga byggjer opp om verdiane i verneområda og planleggje tilrettelegging, også for næringsutvikling. Ei modell for dette er lokale og regionale parker med forankring i den Europeiske landskapskonvensjonen. Kommunale ynske skal balanserast mot nasjonale og vesentlege regionale interesser. Utfordringane er særslig ulike i ulike

delar av landet. Presset på areaala varierer. Potensialet for å få til verdiskaping er ulikt. Dette taler for at ein bør utvikle og føre vidare ei regional problemforståing, tilpassa dei regionale og lokale ressursane og utfordringane.

For å unngå motsegner og konflikt er det særslig vesentleg at kommunane, fylkesmenn og fylkeskommunar så tidleg som råd legg til rette for dialog mellom partane. Gode planprosessar kjennteikna av møteplassar, tillit og felles problemoppfatting er grunnleggjande. Vidare vil ein «tidleg og tydeleg» regional styresmakt kunne medverke til å dempe konflikt og effektivisere prosessar.

Motsegsinstittuttet er naudsynt for å ta omsyn til nasjonale og regionale interesser, men det er behov for betre praksis. Regjeringa vil difor gå gjennom fordelinga av ansvar og rutinar i dei involverte departementa og motsegsorgana for å gjere ei heilsakeleg vurdering av om praksisen er i tråd med intensjonen i lova. KS skal vere involvert i prosessen. Regjeringa tek sikte på å gjere arbeidet ferdig før sommaren 2013.

Det er viktig for regjeringa å støtte opp om lokale og regionale tiltak som mellom anna bidrar til at potensialet for næringsutvikling knytt til verneområda og randsona til disse, blir nytta og utvikla på ein berekraftig måte.

Det kan oppstå interessemotsetnader mellom å ta omsyn til naturmangfaldet og næringsutvikling. Departementet ynskjer å få meir kunnskap om korleis ein kan førebyggje eventuelle konfliktar i slike tilfelle, og vil få utarbeidd ei utgreiing om lokal og regional praksis i samband med lokal næringsutvikling, lokalt sjølvstyre og omsynet til naturmangfaldet. Ei slik utgreiing vil ha referanse til evalueringane av Verdiskapingsprogrammet for naturarven, Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet og resultat frå andre relevante utgreiinger.

Natur- og kulturarv som grunnlag for verdiskaping

Kombinasjonen av storlått natur og mangfaldet av kulturminne og kulturmiljø utgjer eit viktig fundament for verdiskaping. Døme på område som representerer store verdiar med tanke på opplevelsingar, saman med bygningskultur og mattradisjoner, er verdsarvområde, fjordlandskapet og andre kulturlandskap, nasjonalparkar og andre verneområde, fugle- og dyrelivet og den arktiske naturen. Det er eit unytta potensial for verdiskaping basert på natur- og kulturminne. Dette er eit fortønnt kommunar og småsamfunn må dra nytte av i næringsutviklinga. Særleg kan nasjonalparkar, verneområde og kulturhistoriske miljø spele ei stor rolle som attraksjonar i reiselivssamanheng.

Ved utvikling og tilrettelegging må ein ta omsyn slik at ikkje natur- og kulturverdiane som er grunnlaget for verdiskapinga, blir skada eller øydelagt. Tyngre tekniske infrastrukturtiltak som til dømes større reiselivsanlegg med tilhøyrande aktivitetar skal lokaliserast utanfor verneområda, medan ein innanfor verneområda legg til rette for bruk og opplevingar som ligg innanfor ramma av vernet for det einskilde verneområde. Kommunane har til dømes gjennom deltaking i nasjonalpark- og verneområdestyra no ein god moglegheit til å sjå vernet i ein heilskapleg samanheng med bruk og næringsutvikling elles i kommunen.

Nasjonalparksenter og andre naturinformasjonssenter er viktige formidlingskanalar for å nå allmenta. Slike senter kan brukast meir aktivt for å gje kunnskap og skape aktivitet og opplevingar i desse områda og også fungere som kunnskapsbase for leverandørar av aktivitetar. Senter, spesielt dei med forvaltningsknutepunkt, utgjer viktige kompetansearbeidslassar i distrikta. Dei kan utviklast til tverrfaglege fellesskapar for forvalting, tilsyn, forsking og næringsliv med vekt på lokal verdiskaping. Senter som har kome lengst med dette har stor söking frå unge, høgt utdanna. Det er eit mål at nasjonalparksenter og andre naturinformasjonssenter skal utviklast vidare og bli betre på formidling, og gje dei ei tydeligare rolle i lokal utvikling.

33 norske kommunar har fått status som nasjonalparkkommunar, og 5 tettstader har status som nasjonalparklandsbyar. Ordninga er mellom anna etablert for å gjere nasjonalparkane meir kjende og styrke verdiskapinga i lokalsamfunna.

Det er viktig for regjeringa å støtte opp om lokale og regionale tiltak, og det er behov for ein meir samordna og målretta innsats for auka verdiskaping med basis i natur- og kulturarv. Det er difor Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet gjennomfører Verdiskapingsprogrammet for naturarven. Verdiskapingsomgrepet er her knytt til både sosial, miljømessig, kulturell og økonomisk verdiskaping. Mange av prosjekta er knytte til reiselivsutvikling i ein eller annan forstand, men vil òg vere positive for dei som bur fast på staden.

Erfaringane frå dette programmet, Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet samt liknande program viser at det er mogleg å utvikle samarbeidet på lokalt og regionalt nivå der ein evnar å nytte dei mange potensiala som landskapet og natur- og kulturarven gjev. Det å etablere ein arena der ein har høve til å utvikle samarbeidet mellom ulike sektorstyresmakter har ein gunstig effekt. Kjernen i desse utviklingsprosjekta har vore

å utforske potensialet for samarbeid og felles løysingar der ein tek omsyn til ulike interesser.

For å oppnå ei god samordning og synergieffektar i arbeidet med verdiskaping basert på natur- og kulturarven, er det sett ned ei arbeidsgruppe på tvers av departementa. Arbeidsgruppa skal utarbeide eit forslag til ein nasjonal strategi for ein meir samordna og målretta innsats for verdiskaping basert på natur- og kulturarven.

Ramma omkring natur- og kulturarven er det lokale landskapet som kan vera alt frå storstått til heilt alminneleg. Noreg har slutta seg til Den europeiske landskapskonvensjonen. Miljøverndepartementet koordinerer arbeidet med konvensjonen og det er nedsett ei Landskapsgruppe der fleire relevante departement og direktorat deltek.

I reiselivsstrategien Destinasjon Noreg legg regjeringa til rette for ei betre utnytting av natur- og kulturarven i reiselivssamanhang. Dette kan skje gjennom å utvikle vidare nasjonalpark- og naturinformasjonssenter, utarbeide ein merkevare- og kommunikasjonsstrategi for nasjonalparkane, verdiskaping i verdsarvområdane, utvikle vidare prosjektet Kultur- og naturreisa, og forbetre reiselivsprodukt. Samspelet mellom kultur og reiseliv blir spesielt følt opp i regjeringa sin handlingsplan for kultur og næring (jf. kap. 6.2).

8.2 Innsats for næringmessig omstilling av lokalsamfunn

Omstilling er naudsynt for dynamikken i arbeidsmarknadene, og også ein del av ei naturleg utvikling. Omstilling inneber ei omfordeling av ressurser mellom føretak og næringar og er ei viktig drivkraft for vekst og bruk av arbeidskrafta. Samstundes er omstilling særleg krevjande for mindre arbeidsmarknader og kan innebere store kostnader for lokalsamfunn og enkeltindivid.

Den norske økonomien har i stor grad lukkast med ei effektiv omstilling, dersom vi ser på utviklinga i arbeidsløyse og yrkesdeltaking. Gjennom ein lang periode har arbeidsløysa vore lågare og sysselsetjinga høgare enn i dei fleste andre landa i OECD-området.¹ Arbeidsmarknadspolitikken legg til grunn at norske arbeidstakrar viser omstillingsevne- og vilje, samt mobilitet på arbeidsmarknaden. Trepartssamarbeidet og gjennomføringa av inntektpolitikken har også mykje å seie for omstilingsevna i Noreg.² I tillegg viser forsking at

¹ St.meld. nr. 9 (2008–2009) *Perspektivmeldingen 2009*.

² Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*.

medbestemming og medverknad styrker omstillingsevna i arbeidslivet.³

Ei god omstilling handlar om å ta i bruk eksisterande ressursar, anten det er arbeidskraft, kompetanse eller naturgjevne ressursar, for å skape nye verksemder og nye arbeidsplassar. Det er viktig å leggje til rette for at endringar i næringsstruktur, anten over tid eller ved større nedleggingar og nedbemanninger, ikkje fører med seg lokal stagnasjon og fråfall frå arbeidsstyrken. I kapittel 2.2.4 såg vi at det var relativt store regionale skilnader i graden av sysselsetjing, og at det er fleire andre moglege årsaker til desse regionale skilnadeane enn mindre vellukka omstillingsprosessar.

Trøndelag Forskning og Utvikling har evaluert langtidseffektar av ulike omstillingsprogram. Det overordna målet med desse programma er å bidra til betre nærings- og samfunnsutvikling i område med svært negativ utvikling. Evalueringa har sett på effektar på nærings- og samfunnsutvikling i ti utvalde kommunar/regionar fem–atte år etter programslutt. Evna til næringsutvikling er gjennomgåande styrkt og det er blitt ein betre kultur for nyskapning i regionen. Tiltaka har i dei fleste tilfella gjeve positive effektar på sysselsetjinga, men effekten har variert i dei ulike områda⁴.

Sjanske for at ei omstilling blir vellukka når ei krise oppstår er størst dersom kommunen og næringslivet har satsa på eit langsiktig utviklings- og nyskapingsarbeid. Tilgang på rett kompetanse og andre ressursar i lokalsamfunnet er avgjerande for å få fram nye næringsmiljø etter ein omstillingsprosess. Det er også viktig at omstillings- og nyskapingsarbeidet har brei lokal og regional forankring, slik at ein sikrar forståing av situasjonen og forpliktande eigarskap til prosessen. Både private og offentlege aktørar på tvers av forvaltningsnivå bør vere med på eit felles løft. Det er særleg viktig at næringslivet blir involvert og får eigarskap til arbeidet. Det inneber at det først og fremst må vere eit lokalt og regionalt ansvar å arbeide med omstilling, både for å motverke og for å møte akutte krisesituasjonar.

8.2.1 Statleg innsats for lokalt omstillingsarbeid

Mindre arbeidsmarknader er meir sårbare for endringar i nærings- og arbeidslivet enn større.

³ Falkum, E. mfl. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport 2009:35.

⁴ Sand, R. mfl. (2010). *Langtidseffekter av omstillingsprogram*. Trøndelag Forskning og Utvikling 2010:1.

Generelt vil det også vere enklare å lukkast med omstillingsprosessar i større arbeidsmarknader. At det er mogleg å pendle, og at det er større tilfang av ledige jobbar, gjer det lettare for folk å få ny jobb, samstundes som ein slepp omkostningar med å flytte. I særleg krevjande tilfelle må difor sentrale styresmakter bidra med særskild støtte.

Departementet gjev i dag tilskot til lokalt omstillingsarbeid mellom anna gjennom dei distrikts- og regionalpolitiske utviklingsmidlane som fylkeskommunane forvaltar. Midlane blir mellom anna fordelt ut frå skjøn og ut frå omsyn til omstillingsutfordringar i dei ulike fylka. I fordelinga av desse skjønsmidlane får departementet innspel frå fylkeskommunane om omstillingsbehovet i den einskilde kommunen. Departementet legg til grunn at fylkeskommunane har oversikt over og identifiserer omstillingsbehov og medverkar til å møte desse behova. Fylkeskommunane fordeler midlane vidare til kommunar med omstillingsutfordringar, og samarbeider med kommunane og Innovasjon Noreg om innretninga på omstillingsarbeidet.

Innovasjon Noreg er eit nasjonalt kompetansesenter for lokalt omstillingsarbeid. Innovasjon Noreg skal kvalitetssikre dei lokale prosessane og dei einskilde prosjekta og medverke til at den offentlege innsatsen i næringsutviklingsarbeidet er målretta og forretningsorientert.

Arbeids- og velferdsetaten (Nav) har eit særleg ansvar ved masseoppseiingar. Etter arbeidsmiljølova § 15-2 (1) ligg det føre masseoppseiingar dersom arbeidsgjevaren seier opp minst ti arbeidstakrar innanfor eit tidsrom på 30 dagar, og utan at oppseiingane har noko med den einskilde arbeidstakaren å gjere. For å redusere talet på overtallige i langvarig arbeidsløyse er det viktig at Nav kjem med i omstillingsprosessen så tidleg som mogleg. Nav har generelt to verkemiddel: formidling av ledige jobbar og tiltak for oppkvalifisering eller omskolering. Kva som er mest føremålsteneleg må vurderast for kvar einskild brukar.

Frå tid til anna oppstår kriser i lokalsamfunna, som er av eit slikt omfang at det er naudsynt med ein ekstrainnsats frå staten utover dei ordinære utviklingsmidlane. Omfanget av krisa heng saman med storleiken på arbeidsmarknaden. Også i desse tilfella legg departementet til grunn aktiv medverknad frå regionale og lokale styresmakter for å sikre ei brei lokal og regional forankring til prosessen. Regjeringa presenterte i St.meld. nr. 21 (2005–2006) *Hjarte for heile landet* kriterium for når det kan vere aktuelt for staten å gå inn med ein ekstraordinær innsats (jf. boks 8.1).

Boks 8.1 Grunnlag for ekstraordinær omstillingssstøtte

- Reduksjonen i den direkte sysselsetjinga i hjørnestinsbedrifa/-næringa over ein treårsperiode skal som hovudregel utgjere minst 15 prosent av den totale sysselsetjinga i kommunen. I absolute tal bør nedlegginga som eit minimum liggje på 150 personar. I heilt særskilde tilfelle bør det vurderast om krava kan vere noko lågare på små og isolerte stader.
- I ei totalvurdering av situasjonen i området skal det også leggjast vekt på reduksjonen i den indirekte sysselsetjinga, den generelle arbeidsløysa og om det er mogleg å pendle innanfor den aktuelle bu- og arbeidsmarknadsregionen. I tillegg kan det vere aktuelt å vurdere storleiken på trygdebudsjettet, kor mange som er yrkesaktive i kommunen, og kommuneøkonomien for å få eit så komplett bilet som mogleg av tilstanden i lokalsamfunnet.
- Det kan oppstå situasjonar i små og isolerte samfunn som kvar for seg er for små til at staten i utgangspunktet bør gå inn med ekstramidlar. Dersom slike situasjonar oppstår og råkar fleire små og sårbarare samfunn i same området samstundes, og dersom det samla støttebehovet som dette skaper går ut over det som er rimeleg å vente at fylkeskommunen kan stille opp med av midlar, bør det likevel vurderast om staten kan gå inn med ekstra ressursar.

globalisering og økonomisk integrasjon fører til at næringar som tidlegare var skjerma og næringar som konkurrerer med import blir meir konkurranseutsette.

Meløy kommune er eit døme på dette. Etableringa av REC i Meløy var resultatet av eit vellukka omstillingssprosjekt. Meløy kvalifiserte difor som deltar i prosjektet Saksessrike distriktskommunar i regi av Distriktsenteret (jf. boks 3.1). Kort tid etter førte utfordringar på den internasjonale marknaden til at verksemda blei lagd ned. Dette viser at vegen er kort mellom suksess og nedgang. Telemarksforsking gjorde på grunnlag av dette ei undersøking av sårbare kommunar. Undersøkinga støttar opp om funna til Menon. Mange av dei saksessrike distriktskommunane er også blant dei kommunane med høgast sårbarheit, til dømes Træna, Hitra, Frøya og Hemsedal. Kommunar i små arbeidsmarknader med sysselsetjinga konsentrert i få næringar er mest sårbarare. Slike kommunar finn vi flest av på Vestlandet og i Nord-Noreg.

Hjørnestinsverksemda blir mindre viktig når graden av sårbarheit studerast på regionalt nivå. Telemarksforsking visar at næringssstrukturen då er viktigaste forklaringsfaktor. Dei finn ut at regionar med vekst nesten alltid får økt sårbarheit.⁵ Det synast difor å vere vanskeleg å kombinera ein strategi for vekst med ein strategi for redusert sårbarheit. Når ein region har blitt spesialisert, noko som er nødvendig for internasjonal konkurranseskraft, vil en vellukka strategi for vekst innebere auka sårbarheit.

8.3 Politikk for nordområda

Nordnorsk næringsliv er prega av positiv utvikling og optimisme.⁶ Rike naturressursar og den geopolitiske plasseringa av landsdelen legg grunnlag for vekst og busetjing. Samstundes kjem todelinga av norsk næringsliv tydeleg til syne i denne landsdelen. Ikke alle kommunar tek del i veksten i økonomi og folketal. Utfordringa framover ligg i å betre tilgangen på kompetent arbeidskraft og å auka den landbaserte verdiskapinga i Nord-Noreg.

Nytting av geologiske ressursar på land og i havet, energi, og nye næringar baserte på marine og landbaserte ressursar og reiseliv blir stadig

⁵ Vareide, K. (2012). *Sårbare og robuste regioner En analyse av norske regioners næringmessige sårbarhet*. TF-notat nr. 58/2012.

⁶ Konjunkturbarometeret for Nord-Noreg, haust 2012.

8.2.2 Spesialisering gjev grunnlag for vekst, men òg for sårbarheit

Jo meir spesialisert næringslivet er i ein region og jo større bedriftene er, desto meir eksport. Det viser at regional spesialisering kan gje grunnlag for eksportbasert vekst, og det gjeld også i mindre arbeidsmarknader. Dette kjem fram i ei undersøking av Menon som er omtalt i kapittel 2.2.3. Men Menon peikar også på at desse regionane er mest utsette dersom eksporten går ned. Jo meir einsdig næringssstrukturen er og jo meir avhengig regionane er av eksport fra ei einskild verksemad, desto meir sårbar er regionane ved ein eventuell reduksjon. Regionar med låg eksport er også sårbar for auka internasjonal konkurransen ettersom

viktgare. Fiskeri har vore ein berebjelke i nord, men strukturendringar i flåteleddet og fiskeindustrien er òg ei viktig forklaring på nedgang i folketaket og sysselsetjinga i kystkommunar. Olje, gass og havbruk står fram som dei nye vekstnæringsane. Det er òg forventningar til mineralnaeringa i nord. Desse ressursbaserte næringane er sterkt regulerte og treng løyve, kvotar eller konsesjonar frå nasjonale styresmakter for å kunne nyttast.

8.3.1 Store skilnader i utviklinga i Nord-Noreg

Det generelle biletet er at Nord-Noreg er ein landsdel i positiv utvikling. Skilnadene i levekår mellom nord og sør er klart reduserte dei siste tiåra. Det er likevel store regionale variasjonar i utviklings trekka i landsdelen. Regionane har ulike vilkår for sysselsetjing og buseting, og dermed for vekst og utvikling. Samstundes har dei fleire felles utfordringar.

Nord-Noreg har eit senter- og busetnadsmønster som er prega av at ein relativt stor del av innbyggjarane er busette i små bu- og arbeidsmarknadsregionar. Tal frå Statistisk sentralbyrå syner likevel at prosentdelen som er busett i tettbygde strok er større i dei tre nordlegaste fylka enn i fleire av fylka i Sør-Noreg. Ein langvarig nedgang i folketaket er snudd til vekst i dei tre fylka i landsdelen dei siste åra. Innvandring står for mesteparten av veksten, men landsdelen har òg eit positivt fødselsoverskot.

Særleg langs kysten er det likevel mange småsamfunn som har utfordringar når det gjeld å oppretthalde busetnaden, utvikle næringslivet og bygge kapasitet og kompetanse til lokalt utviklingsarbeid. Dei geografiske avstandane mellom arbeidsmarknadene i landsdelen er i hovudsak store, noko som gjer at ei kopling av arbeidsmarknader berre er realistisk i nokre få område (jf. kap. 4.1.2).

Kombinasjonen av store geografiske avstandar og små verksemder gjer samarbeid mellom verksemdene og mellom verksemder og kunnskapsinstitusjonar krevjande. FoU-aktiviteten i Nord-Noreg er låg, spesielt i næringslivet.⁷ Universitets- og høgskulesektoren står for brorparten av FoU-aktiviteten i nord.

Sjømat, reiseliv og kraftkrevjande industri er viktige eksportnæringer.⁸ Eksport frå landsdelen

målt i kroner per sysselsett var i 2009 om lag som landsgjennomsnittet (jf. tabell 2.6 i kap. 2). Det samla biletet for arbeidsmarknaden syner at sysselsetjinga er høg, og at det mange stader er stor mangel på arbeidskraft (jf. kap. 2.2.4). Næringslivet i fleire sektorar ventar vekst i produksjonsnivået og i sysselsetjinga, i tillegg til større investeringar i tida framover.⁹

Det trengst kompetent arbeidskraft både med fagutdanning og med høgare utdanning. Samstundes er utdanningsnivået i Nord-Noreg lågare enn i resten av landet. Færre har høgare utdanning, og det er færre i nord som søker seg til høgare utdanning. I tillegg er fråfallet i vidaregåande skule høgare enn landsgjennomsnittet. Dette gjeld først og fremst i Finnmark, men også i Troms og Nordland er fråfallet større enn i andre fylke. I Finnmark hadde 30 prosent av dei som starta vidaregående opplæring i 2006 falt i frå i 2011. Tilsvarande tal for Oslo var 11 prosent. Det er òg færre som fullfører vidaregåande skule på normert tid i Nord-Noreg enn i resten av landet.

I 2011 pendla om lag 5 000 personar til landsdelen frå Sør-Noreg. Også utanlandske arbeidskraft spelar ei viktig rolle når det gjeld å dekkje sysselsetjingsbehovet i nord.¹⁰ Ei utfordring for landsdelen er å få desse personane til å busetje seg fast slik at arbeidskrafta blir meir stabil og lokalsamfunna mindre sårbare.

8.3.2 Auka kunnskapsbasert verdiskaping på land

Politikken for nordområda har regjeringa presentert i Meld. St. 7 (2011–2012) *Nordområdene. Visjoner og virkemidler*. Eit overordna mål er å legge til rette for større verdiskaping i nordområda. Dette må skje på ein måte som tek omsyn til miljø, klima og urfolk. Politikken handlar om eit breitt sett av tema; kunnskap, folkerett, tryggleik, samarbeid, miljø, havforvaltning, tryggleik på sjøen, fiskeri og havbruk, petroleumsverksemnd og næringsutvikling. På bakgrunn av desse tema har regjeringa lagt til grunn 15 strategiske prioriteringar. Sektorpolitikken spelar difor ei avgjerrande rolle for større verdiskaping i nord. Regjeringa vil bidra til å bygge eit meir kunnskapsbasert næringsliv i nord.

Departementet rettar den distrikts- og regionalpolitiske innsatsen i Nord-Noreg mot næringsutvikling og verdiskaping på fastlandet. Visjonen

⁷ Forskningsrådet (2012). *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet – statistikk og indikatorer*.

⁸ Jakobsen, E.W. mfl. (2012). *Eksport fra norske regioner - Hvorfor så store forskjeller?* Menon-publikasjon nr. 2/2012.

⁹ Noregs Bank (2012). *Oppsummeringer – nasjonal og for alle regioner*. Regionalt nettverk nr. 3/2012.

¹⁰ Konjunkturbarometeret for Nord-Noreg, haust 2012.

til regjeringa kan berre realisera dersom vi har personar og institusjonar med kompetanse i landsdelen. Ressursane og den raske utviklinga i nord må nyttast til beste for dei som bur i landsdelen.

Utviklinga i nord blir påverka av sektorpolittikk, makroøkonomisk politikk og internasjonale konjunkturar. I den distrikts- og regionalpolitiske innsatsen har regjeringa peika på strategiske satsingar, og ei sterk prioritering av regionale utviklingsmidlar til fylkeskommunane. Føresetnader for auka verdiskaping er kunnskapsinfrastruktur, tilgang på arbeidskraft, eit konkurranseedyktig næringsliv, ein fungerande infrastruktur og eit kommunalt nivå som har ressursar og kompetanse til å handtere store og små vekstprosesser.

Departementet støttar opp om innsatsen for å styrke lokal samfunns- og næringsutvikling. Nord-Noreg er ein vekstregion i framtida, og då må det lokale og regionale nivået påverke, vere aktive og leggje til rette for vekst og utvikling i lokalt næringsliv og for å skape og oppretthalde attraktive lokalsamfunn (jf. kap. 3.1). Fylkeskommunane speler ei viktig rolle i å løyse utfordringane små kommunar har med å leggje til rette for store industri- og utbyggingsprosjekt (jf. boks 8.2).

Infrastruktur for kunnskap

Bruken av FoU i næringslivet og innovasjons- og nyskapingssevna er lågare i Nord-Noreg enn gjennomsnittet for landet. Ein innsats for å rekruttere kompetent arbeidskraft og for kompetanseheving og innovasjon er difor naudsynt. Det trengst eit tettare samspel mellom arbeidstakrar, næringsaktørane og kompetansemiljø i landsdelen.

Mykje av rekrutteringa av arbeidskraft til Nord-Noreg skjer gjennom utdanningsinstitusjonane i landsdelen. Demografiske analysar syner at institusjonane for høgare utdanning i landsdelen samla sett kan få store utfordringar når det gjeld å rekruttere studentar og tilsette. Eit tett samarbeid mellom institusjonane vil vere viktig for å ta vare på og utvikle sterke og attraktive fagmiljø. Her er den nasjonale SAK-strategien¹¹ for høgare utdanningsinstitusjonar eit viktig verkemiddel. Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) legg grunnlag for å utvikle eit felles strategisk og praktisk samarbeid om utvikling, innovasjon og verdiskaping på regionalt nivå (jf. kap. 7.3). Samarbeidsorgana er særleg viktige i ein landsdel med store geografiske avstandar og mange små verksemder.

¹¹ Strategi for samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon i universitets- og høgskulesektoren.

Boks 8.2 Å skape ringverknader av store industrietableringer innan olje, gass og bergverk krev aktiv offentleg tilrettelegging

Arbeidet i Finnmark fylkeskommune med å leggje til rette for gruvedrift (Nussir ASA) i Kvalsund kommune er eit godt døme på korleis dei politiske nivåa, lokalt og regionalt, kan påverke, vere aktive og leggje til rette. I samarbeid med kommunane i Finnmark har fylkeskommunen ei satsing som skal gje auka ringverknader av større industrietableringer og meir samarbeid mellom fylke og kommunar for å leggje til rette for slik etablering.

Satsinga inneber mellom anna rekrutteringsarbeid retta mot personar under 34 år, utdanningstilbod i regionen tilpassa aktiviteten til Nussir, og tilrettelegging for fleire attraktive bustadomter i Kvalsund kommune. Andre viktige område i satsinga er å betre kommunikasjonane frå Hammerfest, Alta og Måsøy, utvikle fleire gode fritidstilbod for barn og unge og eit leverandørutviklingsprogram knytte til etablering av gruva.

Det skal i tillegg opprettast ein interkommunal innsatsstyrke (Kvalsund, Hammerfest og Alta) innanfor plan og næring.

Store avstandar og mange små arbeidsmarknader gjer fleksibel utdanning til ein viktig reiskap for å gjere utdanningstilbodet tilgjengeleg for befolkninga i landsdelen (jf. kap. 7.1.2). For å styrke det fleksible utdanningstilbodet i landsdelen ytterlegare, er institusjonane i nord prioriterte det første året (2012) av eCampus-programmet.

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennom fleire år lagt til rette for ei offensiv kunnskapsbasert næringsutvikling i landsdelen. Det er mellom anna lagt vekt på å styrke næringslivet og høgskule- og forskingsmiljøa gjennom eit meir forpliktande samarbeid. Frå 2009 har departementet sett av eigne midlar til satsinga Forskingsløft i nord i regi av Forskingsrådet. Interessa for å delta i programmet har vore stor. Ei midtvegsavurding syner at gjennomføringa så langt er god. Satsinga har medverka til å styrke kunnskapsmiljøa gjennom større ressursar og kontakt med nasjonale og internasjonale nettverk innanfor reiseliv og arktisk teknologi. Departementet legg opp til å føre vidare Forskingsløft i nord i tre nye år fra 2014. Departementet legg i siste fase av satsinga

Boks 8.3 Forskningsløft i nord

Opplevingar i Nord (OiN) er eit av fem delprosjekt i satsinga Forskningsløft i nord. Målet er å auke verdiskapinga i reiselivet gjennom relevant forsking og utdanning i tett samarbeid mellom næringa og kompetansemiljøa. Prosjektet blir leia av Handelshøgskolen i Bodø (HHB) ved Universitetet i Nordland (UiN), saman med fem andre utdannings- og forskningsmiljø i landsdelen. Satsinga blir følgje-evaluert.

OiN samarbeider med VRI-reiseliv og fleire nettverk som Arena-klyngja Innovative opplevingar og Arena lønsame vinteropplevingar. Nokre prosjekt blir tekne vidare som søknader til regionale forskingsfond. Det er etablert eit senter for opplevingsnæringar – Novadis. HHB og UiN har utvikla og starta eit kurs i opplevingsdesign som har mange deltararar frå næringslivet. Eit av dei andre spin-off-prosjekta er ein studie av samanslåinga mellom destinasjonsselskap på Helgeland som blir jamført med etableringa av Nord-Norsk Reiseliv AS. I samarbeid med dei to Arena-klyngjene studerar OiN forskarane sertifisering av reiselivsaktørar og effektar av dette i tre land (Skottland, New Zealand og Island). Fleire av spin-off-prosjekta har fått tilleggsfinansiering gjennom VRI-programma eller andre utviklingsmidlar frå Nordland fylkeskommune.

OiN har bygd nye internasjonale relasjoner. Allereie no er eit tjuetals nye kontaktar etablert, og fem–ti av dei er involverte i prosjektarbeid med forskarar i OiN. Dette har ført til publisering i leiande internasjonale tidskrift. OiN har lagt grunnlag for eit meir næringretta og slagkraftig nordnorsk forskingsmiljø. Det er registrert ein tydeleg auke i interessa for forsking hos næringssaktørane i reiselivet.

vekt på å auke orienteringa mot næringslivet gjennom nettverk og samarbeid mellom FoU-miljøa og næringslivet. Erfaringar og resultat frå programmet skal implementerast inn i verkemiddelapparatet.

Dei regionale forskingsfonda, Forskningsløft i nord og VRI-programmet gjer saman ein brei innsats for å møte dei utfordringane landsdelen har

med låg bruk av FoU. I Nord-Noreg, med små næringsmiljø og store avstandar, er det vanskelegare å etablere samarbeid og nettverk med FoU-institusjonar og anna næringsliv. Innovasjonsnettverka i regi av Innovasjon Noreg, SIVA og Forskningsrådet skal leggje til rette for samarbeid og flyt av kompetanse og kunnskap.

Talet på etableringar av føretak i Nord-Noreg er om lag som i landet elles.¹² For å stimulere ungdom til å etablere seg med eigne føretak, løyver departementet midlar for å leggje til rette for at dei skal skaffe seg kunnskap, erfaringar og nettverk, særleg innanfor dei naturlege fortrinna i landsdelen: arktisk teknologi og reiseliv. Ungt Entreprenørskap samarbeider med grunn- og vidaregåande skule og lokalt arbeids- og næringsliv, medan Ung gründer i regi av Innovasjon Noreg rettar seg mot målgruppa 18–35 år (sjå også kap. 6.3.5).

Kunnskapsinnhenting i nord

Som oppfølging av den oppdaterte forvaltningsplanen for Barentshavet og havområda utanfor Lofoten, jf. Meld. St. 10 (2010–2011), blir det gjennomført to kunnskapsinnhentingar om høvesvis verknadene av petroleumsverksemd i det nordaustlege Norskehavet og verknadene av ei større satsing på verdiskaping som til dømes reiseliv og verksemd relatert til fiskeri. Sammenstillingsrapporten frå kunnskapsinnhentinga om petroleumsverksemd blei lagd fram i Svolvær 23. november 2012.

For kunnskapsinnhentinga om reiseliv, fiskeri og anna næringsliv blei det i 2012 løyvd 30 millionar kroner over Nærings- og handelsdepartementet sitt budsjett til eit toårig prosjekt. Her blei det i 2012 sett i gang ei rekke utgreiingsprosjekt som vil bli høyr i 2013. Kunnskapen som blir samla inn skal kunne brukast som grunnlag for neste oppdatering av forvaltningsplanen. Kunnskapsinnhentinga blir gjennomført av Nærings- og handelsdepartementet, Miljøverndepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Kunnskapsinnhentinga skal vere ein open prosess med samspel mellom lokale og regionale styresmakter og andre interessegrupper. Arbeidet skal vere ferdig våren 2014.

Ringverknader av petroleumsnæringa og energisektoren

Utbreiinga av petroleumsnæringa nordover har skapt ringverknader i Trøndelag og Nord-Noreg.

¹² Global Entrepreneurship Monitor (GEM) 2010.

Den auka tilgangen til interessante leiteområde som regjeringa har lagt opp til gjennom forvaltningsplanen for Barentshavet og havområda utanfor Lofoten, jf. Meld. St. 10 (2010–2011), og det nylege funnet av Skrugard/Havis vil medverke til nye feltutbyggingar. Fysisk etablering av leverandørbedrifter i regionen vil medverke til auka syselsetjing, kompetanse og oppbygging av faglege nettverk. Dette legg grunnlaget for å kunne bygje opp ein petroleumsindustri i Nord-Noreg.

Statnett, Statkraft og Innovasjon Noreg har sett i gang prosjektet LeverandørUtvikling til Energisatsing i Nord (LUEN). Gjennom prosjektet ynskjer selskapa å syte for at leverandørindustrien i Nord-Noreg skal kunne tilby tenestene sine til energisektoren. Prosjektet tek sikte på fleire fagseminar, som skal bidra i kompetanse- og kunnskapsbygginga.

Det er venta at det blir sett i gang store utbyggingsprosjekt innan olje og gass, energi og bygg og anlegg i nord. For at næringslivet i nord skal kunne ta oppdrag i samband med utbyggingar løyvde Kommunal- og regionaldepartementet i 2008 midlar til satsinga Arktisk teknologi (ARK-TEK) i regi av Forskningsrådet. Målet med ARK-TEK var mellom anna å opprette eit samarbeid mellom små og mellomstore verksemder, slik at dei kan kvalifisere seg til større oppdrag.

Regjeringa har vedteke å opprette eit forskings- og kompetansesenter for petroleumsverksemid i nordområda og Arktis. Senteret skal bygge opp eit forskingsmiljø av høg kvalitet som er relevant for oljenæringa i nord og i arktiske strok. Hovudsetet til senteret skal liggje i eit av dei tre nordlegaste fylka. Målet er at akademia og næringslivet i nord skal samarbeide om å flytte kunnskapsfronten knytt til arktiske utfordringar. Forskningsrådet har fått i oppdrag å få senteret etablert i løpet av 2013.

Mineralnæringa – potensial for auka aktivitet i nordområda

Den auka globale etterspurnaden etter malm, metall og mineral gjev auka mogleheter for næringsutvikling og nye arbeidsplassar i nordområda. Både Finnmark og Nordland er blant våre fremste mineralfylke målt i årsverk. Det er ei positiv utvikling for fleire mineralverksemder (t.d. Rana Gruber AS og Norwegian Crystallites på Drag i Nordland) og det er både planlagd og sett i gong ny produksjon i landsdelen (Sydvaranger Gruve AS og Nussir ASA i Kvalsund i Finnmark). For å auke kunnskapen om mineralressursane i Nord-Noreg og for å leggje til rette for auka aktivitet i mineralnæringa har regjeringa både i 2011 og

2012 løyvd 25 millionar kroner til eit kartleggingsprogram for Nord-Noreg. Programmet blir ført vidare både i 2013 og 2014 slik at den samla økonometriske ramma for satsinga vil utgjere 100 millionar kroner. Strategi for mineralnæringa er nærmere omtalt i kapittel 6.2.2.

Reiseliv i nord

Den nasjonale reiselivsstrategien fra 2012 peikar på vesentlege mål for reiselivsnæringa og legg eit godt grunnlag for vidare utvikling i næringa (jf. kap. 6.2). NordNorsk Reiseliv AS blei etablert i 2009. Selskapet har hovudkontor i Alta og er eigd av dei tre fylkeskommunane i Nord-Noreg. Staten har bidrege med ei løyving på 50 millionar kroner, som skulle nyttast til å profilere og marknadsføre landsdelen i utlandet. Talet på overnattingsdøgn i Nord-Noreg har i perioden 2007–2011 auka med tolv prosent, mot ein nedgang i landet elles. Særleg har vinterturismen auka. Her er samspelet mellom tilbodet av kultur og opplevelsar som nordlys og Arktisk Meny noko av forklaringa. For å oppretthalde denne turismen, må reiselivsføretaka vere attraktive og konkurransedyktige. Departementet har difor løyvd fylkesovergripande midlar for å heve kompetansen i små reiselivsføretak i landsdelen i regi av Innovasjon Noreg. Målet for satsinga har vore å styrke innovasjons- og konkurransekrafta i små etablerte reiselivsføretak.

Enklare ordningar for visum, og ein sterkare økonomi på russisk side kan vere eit grunnlag for auka turisme mellom Nord-Noreg og Nordvest-Russland.

Arktisk landbruk

Landbruks- og matdepartementet har styrkt satsinga på arktisk landbruk. Arktisk landbruk produserer råvarer med ein unik kvalitet, som utgjer eit potensial ikkje berre for landbruks- og matproduksjon, men også for utvikling av andre varer og tenester innan til dømes mat- og reiselivsområdet. Her er det naudsint å få fram og støtte opp under lokale initiativ, kunnskap og kompetanse, og sikre eit samarbeid mellom næringsmiljø, forsking og forvaltning. I statsbudsjettet for 2013 er det løyvd tre millionar kroner til ei satsing på arktisk landbruk. Satsinga skal støtte opp under prosessar som allereie er initierte regionalt, og bidra til utvikling og betre nytting av arktisk kvalitet som konkurransefortrinn for landbruket i nordområda. Vidare er løyvinga til Sametinget til næringsføremål auka frå 2 til 4 millionar kroner i 2013, som eit ledd i satsinga på arktisk landbruk.

Rombasert infrastruktur

Rombasert infrastruktur har stor og aukande tyding for å ta i vare viktige samfunnsfunksjonar i nordområda. I tillegg til at satellittbasert infrastruktur legg til rette for sikker og berekraftig verdiskaping innanfor maritim naturressursnytting i nordområda, står Nord-Noreg for betydeleg verdiskaping innanfor den høgteknologiske, romrelaterte tenestesektoren. Gjennom ein langsiktig kompetanseoppbygging har fagmiljøa i Nord-Noreg teke ein leiande nasjonal posisjon når det gjeld forsking, teknologiutvikling, tenesteutvikling og -leveransar, samt etablering og drift av relevant infrastruktur. Dette gjeld særleg Tromsø, som har eit av dei mest kompetente miljøa i landet innan satellittbasert fjernmåling, det vil seie observasjon av fenomen i atmosfæren, havet eller på jordoverflata ved hjelp av satellittar. I tillegg finst leiande romtekologiske fagmiljø ved Høgskolen i Narvik, samt verksemda ved Andøya Rakettskytefelt, som med over 65 tilsette representerer ein av de leiande høgteknologiske verksemndene i Nord-Noreg.

Internasjonalt samarbeid

Gjennom Barentssamarbeidet får ei lang rekke norsk-russiske samarbeidsprosjekt støtte kvart år. Barentssekreariatet har på 20 år støtta om lag 3 500 prosjekt mellom Noreg og Nordvest-Russland. Folk-til-folk-samarbeidet har høg prioritet og er viktig for samarbeidet over grensa. I Nordområdemeldinga (Meld. St. 7 (2011–2012)) varsla regjeringa at ho vil leggje større vekt på tiltak som kan styrke den økonomiske samhandlinga for å betre grunnlaget for sysselsetting og busetnad.

Den auka skipstrafikken i området kan gje positive ringverknader på norsk side gjennom behov for hamne- og servicetenester. Kommunar og ansvarlege for hamner og hamneutbygging på norsk side har ei viktig rolle i å leggje til rette for slike ringverknader, til dømes gjennom samarbeid for å sikre areal for vidare utvikling.

Utvikling av det norsk-russiske næringssamarbeidet og økonomisk samarbeid generelt står sentralt i nordområdearbeidet. Ei norsk-russisk arbeidsgruppe for regionalt og grensenært samarbeid tek i vare det regionale og bilaterale samarbeidet med Russland. Her er dei tre nordlegaste fylkeskommunane aktive deltakarar.

Fylkeskommunane i Nord-Noreg deltek også i Interreg-programma Nord og Nordleg Periferi, i Naboskapsprogrammet ENPI mot Russland og i det nordiske samarbeidet på Nordkalotten og i

Kvarken. Programma finansierer prosjekt, som bidreg til utvikling og samarbeid mellom dei fire nabolanda i nord. Både offentlege styresmakter, private verksemder og organisasjonar kan delta.

Departementet har nyleg fått utført ein studie av korleis den arktiske dimensjonen kan bli gjennomgangstema i den neste generasjonen Interreg-program i nord, og kanskje i særleg grad for Nordleg Periferi-programmet. Noreg fokuserer gjennom utanrikspolitikken og fleire sektorpolitiske sterkt på områda i nord. Interreg Nordleg Periferi er eit viktig supplement, som fokuserer på regionalpolitikken i ein internasjonal nordområde-/arktisk samanheng. Eit særleg mål er å sikre at aktivitetane som blir sett i verk i nord, kjem lokalsamfunna og den lokale økonomien til gode. Målet er at midlar og prosjekt i programmet skal vere med og gje ein koordinert innsats. Programmet omfattar Nord-Noreg og Vestlandet, det nordlege Finland og Sverige, Island, Grønland, Færøyane, Skottland, Nord-Irland og Vest-Irland. I tillegg kan Nordvest-Russland delta i prosjektsamarbeid.

8.3.3 Vidareføring av tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms

Tiltakssona for Finnmark og Nord-Troms blei oppretta våren 1990, på bakgrunn av ei negativ utvikling i folketal og næringsliv på slutten av 1980-talet. Området for tiltakssona dekkjer heile Finnmark fylke og sju kommunar i Nord-Troms (Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Gáivuotna – Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen). Målet med tiltakssona er å medverke til å gjøre området attraktivt for busetjing, arbeid og næringsverksamhet.

Ordninngane i tiltakssona utgjorde i 2012 om lag 3,2 milliardar kroner. Dei viktigaste ordninngane er fritak frå arbeidsgjevaravgift, redusert personskatt, inga eller låg el-avgift, sletting av studielån og særskilde tillegg i barnetrygda. I tillegg kjem ein styrke kommuneøkonomi. Kommunane i tiltakssona får ein høgare sats i småkommunetilskotet og i Nord-Noreg- og Namdalstilskotet (jf. kap. 3.2.2).¹³

Departementet fekk Norut Alta til å gå igjennom tiltakssona og rapporten var ferdig i 2012. Analysen viser at utfordringane når det gjeld syselsettjing og folketalsutvikling framleis er store,

¹³ I 2009 blei kommunane i Nord-Troms handsama likt med kommunane i Finnmark i småkommunetilskotet, medan i 2010 blei også satsane for Nord-Noreg- og Namdalstilskotet oppjustert noko for kommunane i Nord-Troms.

men det er store regionale variasjonar. Talet på unge innflyttarar er redusert med ein tredel. Folketalet har gått kraftig ned i kystkommunane og klart attende i innlandskommunane og Nord-Troms. Alta og Hammerfest har derimot ei positiv utvikling.¹⁴

Finnmark og Nord-Troms er og har vore svært avhengige av naturressursane. Fiskeria har vore ein berebjelke, men både på slutten av 1980-talet og seinare har det vore store kriser i næringa, særleg i fiskeindustrien. Strukturendrингane både i flåteleddet og i fiskeindustrien er ei viktig forklaring på nedgangen i folketalet og sys selsetjinga i kystkommunane. Om lag 60 prosent av sysselsetjinga i fiskeindustrien har forsvunne det siste tiåret. Samstundes har det vore ein sterk vekst i sysselsetjinga knytt til andre ressursnæringer, som oppdrett og mineralnæringer, i tillegg til vekst i offentleg sektor og anna næring. Sjølv om arbeidsløysa har gått attende, har kyst- og inn landskommunane framleis høgare tal på ledige enn snittet i landet og i landsdelen. Samanlikna med Helgeland og Midtre Hålogaland går det samla sett relativt bra i sona, og det er store potensial knytte til mellom anna nytting av naturressur sar. Den positive utviklinga er likevel lite robust. Finnmark og Nord-Troms har underliggjande utfordringar, som skeiv aldersfordeling, lågare utdanningsnivå, og eit næringsliv som består av små føretak med lågare lønsemd, innovasjonsgrad og FoU-aktivitet enn elles i landet.

Mangelen på kompetent arbeidskraft er ei hovudutfordring i sona i dag. I kapittel 2.2.4 såg vi at Finnmark hadde størst problem av alle fylka med å rekruttere nok arbeidskraft våren 2012. Heile 36 prosent av verksemndene har tilsett personar utan den etterspurde kompetansen. Den positive utviklinga og optimismen i dei ressursbaserte næringane tilseier at utviklinga med mangel på arbeidskraft vil halde fram.

Utviklinga i Finnmark og Nord-Troms blir påverka av langt fleire faktorar enn verkemidla i sona. Tilgjengelege ressursar – både finanzielle ressursar (kapital), naturressursar og kompetansen i befolkninga – er viktig. Historiske tilhøve spelar òg inn. Ulike tilhøve utanfor sona har vel så mykje å seie. Dette kan være marknadene for eksportprodukt (fiskeprisar og gassprisar, importreglar i viktige marknader og andre reguleringar o.a.), den generelle konjunktursituasjonen

nen både nasjonalt og internasjonalt, rentenivå og så vidare.

Utfordringane knytte til store geografiske avstandar og lågt folketal gjer sona spesiell. Innsatsen må difor vere annleis enn i område med større bu- og arbeidsmarknader, store verksemder og sterke næringss- og kompetansemiljø. Gjennomgangen av tiltaksona viser at sona har hatt ein modifiserande effekt på lågkonjunktur.

Regjeringa meiner det framleis er behov for verkemidla i tiltaksona for Finnmark og Nord-Troms. Tiltaksona skal vere framtidsretta. Regjeringa vil at måla for sona og den samla innsatsen blir ført vidare om lag som i dag. Gjennomgangen av tiltaksona har peikt på at dei personretta verkemidla har størst effekt på rekruttering og stabilisering av busetnad. Regjeringa vurderer at ei betring av ordninga for nedskrivning av studielån kan vere eit bidrag til å møte kompetansebehovet i sona. Regjeringa vil vurdere eventuelle endrin gar i tiltaka i dei årlege budsjetta.

8.3.4 Utvikling i samiske område

Dei samisk-norske kjerneområda i Nord-Noreg (STN-områda)¹⁵ er dei mest spreiddbygde områda i landsdelen. Berre drygt 30 prosent av befolkninga i desse områda bur i tettbygde strok, mot snautt 75 prosent nord for Saltfjellet elles.

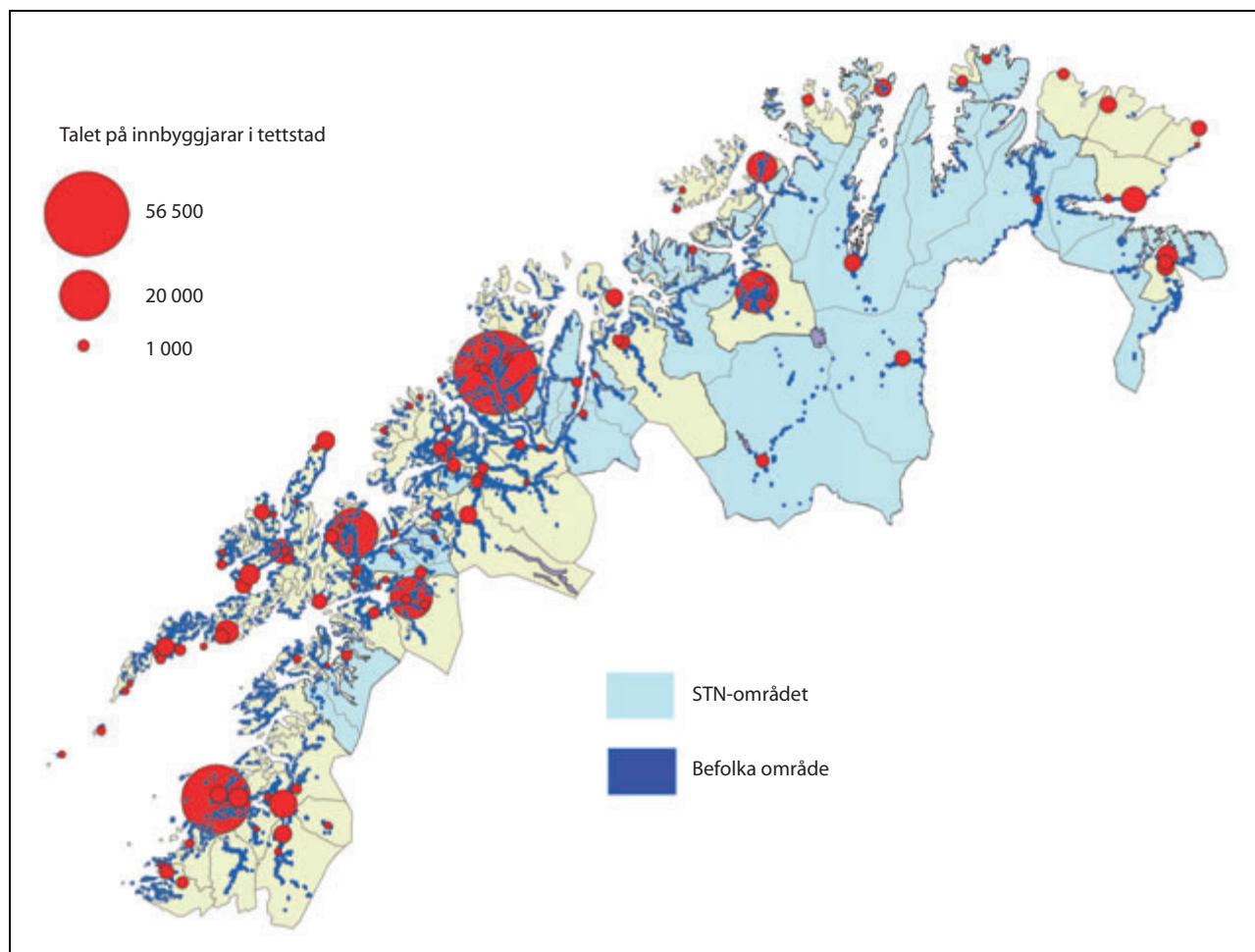
Dei samisk-norske områda har hatt større utfordringar med nedgang i folketalet enn dei andre områda nord for Saltfjellet dei siste åra. Medan 3 av 26 STN-kommunar (11,5 prosent) hadde vekst i folketalet frå 2007 til 2011, hadde 21 av dei 54 andre kommunane (38,9 prosent) vekst i same periode.¹⁶ Figur 8.4 syner utviklinga sidan 1990 i ulike område nord for Saltfjellet. Medan dei største byane har hatt ein vekst på nærmere 30 prosent i perioden, har STN-området hatt ein nedgang på om lag 17 prosent. Også dei andre områda utanom dei største byane har hatt nedgang i folketalet.

Årsaka til den negative utviklinga i folketalet finn vi i dei same prosessane som det er kasta lys over i kapittel 2. Sjølv om den innanlandske flytte-

¹⁵ Verkeområdet for Sametingets tilskotsordning for næring utvikling (STN) blir nytta av Statistisk sentralbyrå i produksjon av statistikk om samiske tilhøve i Noreg, då vi i Noreg ikkje samlar registerbasert statistikk på bakgrunn av etnisitet. Statistikken må difor vere geografisk basert. Heile STN-området ligg nord for Saltfjellet og omfattar 16 heile kommunar i tillegg til grunnkretsar i 10 andre. Sjå www.ssb.no/samisk/om.html for inndelinga i STN.

¹⁶ Merk at dei ti kommunane med grunnkretsar innanfor STN her er rekna med dobbelt i den forstand at vi skil mellom grunnkretsane høvesvis innanfor og utanfor STN.

¹⁴ Angell, E. (red.) (2012). *Tiltaksonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. Norut, rapport 2012:2.



Figur 8.3 STN-området og tettstader i Noreg nord for Saltfjellet per 2011

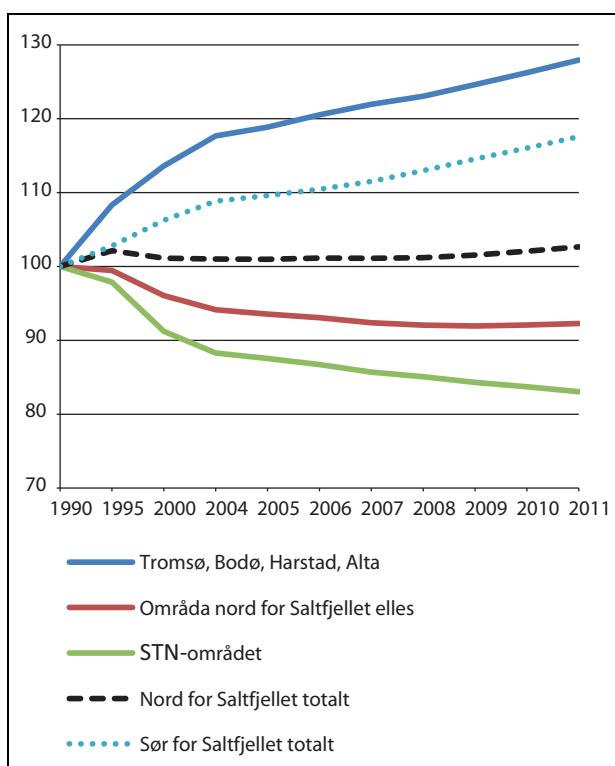
Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

balansen varierer, har den langvarige trenden vore negativ i fleire tiår. Det har i sin tur resultert i ei aldrande befolkning og eit fallande fødselsoverskot, som dei siste ti åra er blitt negativt. Stor innvandring dei seinare åra har likevel medverka til at utviklinga er betre også i STN-området, og det er sjølv sagt også store variasjonar innan dei samiske områda. Til dømes finn Broderstad og Sørliie at det er Karasjok og Kautokeino som har den mest stabile busetnaden av dei samisk-norske kommunane.¹⁷ Til gjengjeld har desse områda den lågaste registrerte sysselsetjinga blant menn i dei samisk-norske områda, men dette kan kome av ikkje-registrert arbeid i primærnæringane. Skilnadene er uansett ikkje store, og for kvinner er det ingen skilnad i sysselsetjinga mellom dei samisk-norske områda og landet elles.

Primærnæringane er framleis dei viktigaste næringane for sysselsetjinga i dei samiske kjerneområda. Desse næringane har likevel vore i nedgang det siste tiåret, samstundes som talet på syselsette i tenestenæringane har auka. Veksten i tenestenæringar (inklusive kulturnæringar) har likevel ikkje fullt ut kompensert for nedgangen innan primærnæringar, industri og transport. Dette er ei utvikling som utfordrar det samiske samfunnet fordi mykje av språket og tradisjonar er knytt til primærnæringane. For Sametinget har det difor vore viktig å satse på kulturnæringar, både med tanke på sysselsetjing fordi dette er viktige kompetansearbeidsplassar, og fordi kulturnæringane i seg sjølv gjev eit stort potensial for å praktisere samisk språk, tradisjonar og kulturuttrykk.

Sjølv om større innvandring frå utlandet er positivt for utviklinga i folketalet i dei samiske områda, følgjer det også utfordringar med innvandringa. Då mange har flytta ut av området, er

¹⁷ Broderstad, A.R. og Sørliie, K. (2012). *Bo- og flyttetrender i norsk-samiske kommuner gjennom 40 år i relasjon til sysselsetting* i Samiske tall forteller 5. Raporta/Rapport 1/2012.



Figur 8.4 Utvikling i folketalet i ulike område nord for Saltfjellet sidan 1990. Indeks: 1990 er lik 100

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

det færre att med samisk bakgrunn, færre som forstår samisk kultur og færre samiske språkberarar. Med større innvandring blir det tilsvarende fleire utan kunnskap om og kompetanse i samisk språk, kultur og samfunn.

Reindrift

Samisk tamreindrift er heilt sentralt for busetnad og identitet i mange samiske område og har eit stort potensial for større verdiskaping. Landbruks- og matdepartementet vil fremje næringsverksamhet basert på eksisterande ressursar i reindriften. Næringa blir invitert til eit samarbeid om næringsutvikling basert på reiseliv og program for mellom anna læringsbaserte tenester. Landbruks- og matdepartementet vil at dei potensiala som reindriften har til aktiv medverknad og innverknad gjennom reindriftslova av 2007, skal nyttast fullt ut.

Tilhøve i næringa og i samfunnet elles dannar grunnlaget for ei berekraftig reindrift. Landbruks- og matdepartementet vil legge til rette for ein god dialog mellom reindriften og andre samfunnsinteresser i dei ulike reinbeiteområda. Tilgang på beiteareal og eit reintal som er tilpassa beitegrunnlaget gjev økologisk berekraft, og er heilt avgje-

rande for at næringa også skal vere økonomisk og kulturelt berekraftig. Regjeringa vil byggje reindriftspolitikken på ei tredelt målsetjing om økologisk, økonomisk og kulturell berekraft, der økologisk berekraft står sentralt. I område med for høgt reintal må reintalet reduserast.

8.4 Politikk for fjellområda

Fjellområda i Sør-Noreg er ein sentral del av det distriktpolitiske verkeområdet og blir dermed omfatta av dei særskilde distriktpolitiske ordningane. Dei naturgjevne tilhøva med lange distansar, klimatiske, naturmessige og topografiske tilhøve saman med store verna område gjev fjellområda ein del særlege utfordringar og potensial for utvikling.

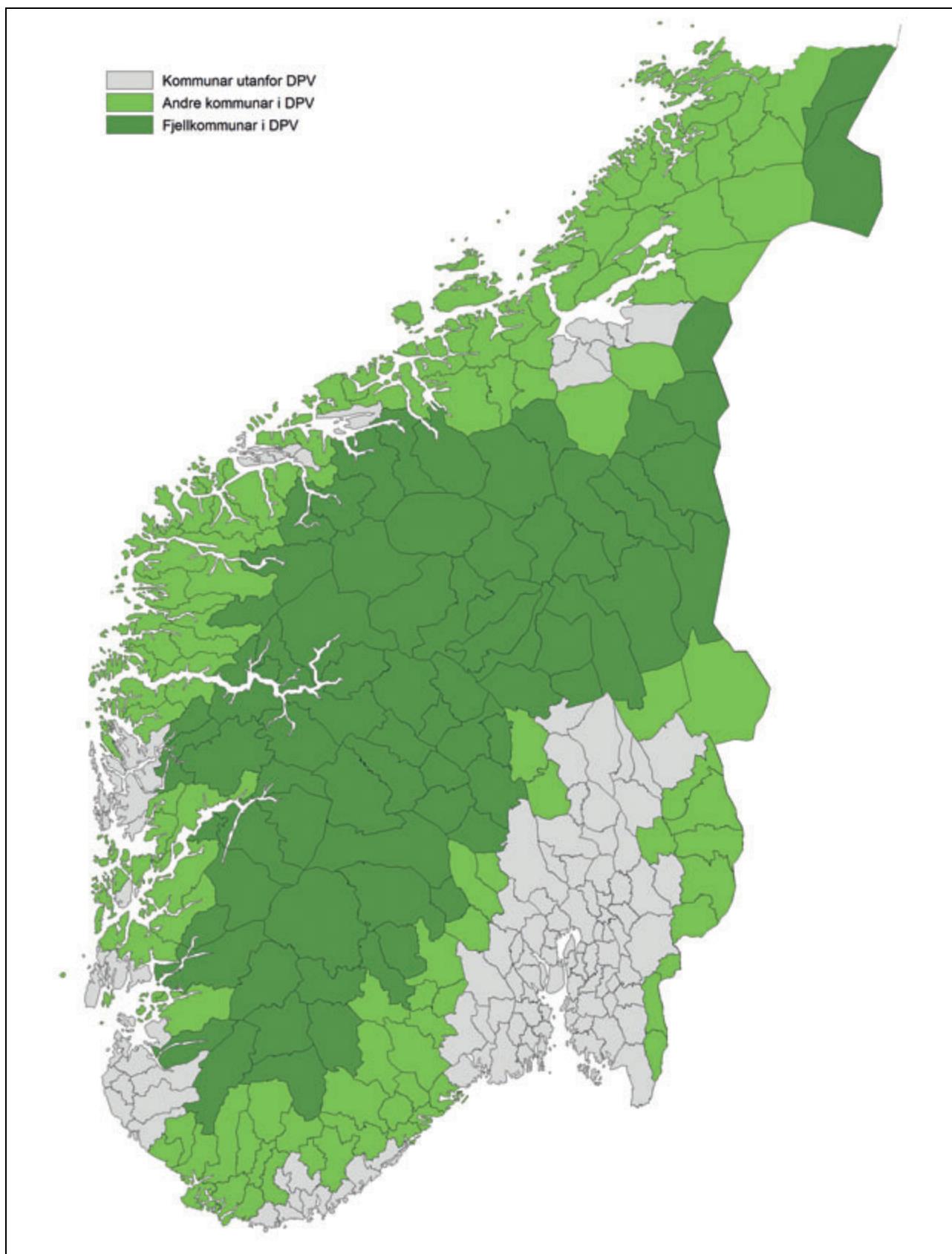
Departementet fekk i 2010 laga ei utgreiing om fjellområda i Sør-Noreg.¹⁸ Utgreiinga gjev ei avgrensing av fjellområda og kva som karakterisirer dei. Etter kriteria som Østlandsforskning la til grunn er 42 prosent av landarealet i Sør-Noreg fjellområde. Kommunar der meir enn 50 prosent av arealet ligg høgare enn 700 meter over havet blir definert som fjellkommunar. Etter denne avgrensinga er 77 kommunar i Sør-Noreg fjellkommunar (sjå figur 8.5). Desse kommunane har til saman 5,8 prosent av befolkninga i Sør-Noreg. Utgreiinga teiknar eit bilet av fjellområda som viser at dei har dei same utfordringane som andre distriktsområde i Sør-Noreg.

Departementet har motteke innspel frå Fjellregionsamarbeidet og har også halde rådslag om fjellområda. Fjellregionsamarbeidet har, i sitt innspel, framheva verdien av kunnskap og kompetanse for å utvikle fjellområda. Dette er i tråd med innrettinga på denne meldinga, og det er fleire tiltak som treff utfordringane i fjellområda godt.

8.4.1 Distrikts- og regionalpolitikken treffer utfordringane og stimulerer potensiala i fjellområda

Fjellkommunane, slik dei er definerte over, inngår alle i det distriktpolitiske verkeområdet. Departementet legg stor vekt på at dei distrikts- og regionalpolitiske verkemidla skal gå til å støtte lokale og regionale initiativ. Viktige føringar for utvikling i fjellområda blir fastsette innanfor ulike sektorar. Særleg gjeld dette innanfor landbrukspolitikken, miljøvernepolitikken og samferdselspolitikken.

¹⁸ Arnesen, T. mfl. (2010). *Fjellområder og fjellkommuner i Sør-Norge*. ØF-rapport 08/2010.



Figur 8.5 Det distriktpolitiske verkeområdet (DPV) og fjellområdet i Sør-Noreg. Fjellkommunars med minst 50 prosent av arealet minst 700 meter over havet¹

¹ I Nord-Trøndelag er grensa 600 meter over havet. Til sammen oppfyller 77 kommunar i Sør-Noreg denne definisjonen.
Kjelde: Østlandsforskning og departementet. Kart utarbeidd av departementet.

Fjellområda har mange område med viktige natur- og kulturverdiar, som er verna eller hand- sama på andre måtar ut frå nasjonale og internasjonale naturvernomsyn (jf. omtale i avsnitt 8.1.3). Vern er eit viktig verkemiddel for å sikre natur- og kulturverdiane. I nokre tilfelle kan vern gjere det meir krevjande å arbeide med næringsutvikling. I andre tilfelle kan vernestatusen gje grunnlag for nytenking og nye moglegheiter, mellom anna knytt til utvikling av reiselivet. Nokre natur- og landskapsverdiar, slik som kulturlandskap og naturmangfold knytt til kulturlandskap er òg avhengige av forvaltning og busetnad for å bli tekne vare på.

Fjellområda har utfordringar, men også store potensial i samspelet mellom natur og kultur. Områda har unike kvalitetar som rekreasjonsområde gjennom dei store urørte naturområda og landbruket. Fjellet er saman med fjordane, mellom dei fremste attraksjonane for turistar i Noreg. I tillegg er dette viktige rekreasjonsområde for alle som bur i landet. For å nytte desse potensiala er det naudsynt med busetnad knytt til fjellområda. Det er viktig å utvikle nye og eksisterande verksemder som nyttar ressursane på ein berekraftig måte. Natur- og kulturressursane er viktige for næringsutvikling, men òg for trivsel og identitet. Korleis hyttebygging og marknaden for fritidsbustader kan brukast i lokalt utviklingsarbeid er omtalt i kapittel 3.1.

Få og små sentrer og eit spreidd busetnadsmønster gjev få arbeidsplassar med grunnlag i kompetansebaserte næringar. Østlandsforskning peikar på at store delar av fjellområda har større ulemper når det gjeld tilgang til eit utval av offentlege tilbod (flyplassar, jernbane, sjukehus og universitet og høgskule) enn tilliggjande fjellområde.¹⁹ Framover blir det viktig å fremje samarbeid og nettverksbygging mellom aktørar i næringslivet og forvaltinga.

Fjellandbruket produserer råvarer av unik kvalitet, som også gjev moglegheiter for utvikling av andre varer og tenester, til dømes innan mat- og reiselivsområdet. Vi må få fram og støtte opp under lokale initiativ og sikre samarbeid mellom næringsmiljø, forsking og forvaltning. I landbruks- og matmeldinga (Meld. St. 9 (2011–2012)) slo regjeringa fast kor viktig landbruk og landbruksrelatert verksemd er for utviklinga i fjellområda og i randsonene til verneområda. Det er lagt opp til ein politikk med særskild merksemd mot område der landbruket speler ei viktig rolle for

Boks 8.4 Verdiskapingsprogram for lokale og regionale parkar

Verdiskapingsprogrammet for lokale og regionale parkar er ei ny satsing i regi av Kommunal- og regionaldepartementet. Hovudmålet er å auke verdiskapinga og næringsutviklinga i avgrensa landskapsområde med særegne natur- eller kulturverdiar. Programmet representerer ein ny måte å arbeide med stad- og bygdeutvikling på. Samarbeid gjennom parkkonseptet skal danne utgangspunkt for næringsutvikling og verdiskaping.

Programmet for lokale og regionale parkar er ein samarbeidsmodell for bygdeutvikling og berekraftig bruk av område i Noreg med særegne natur- og kulturverdiar. Føremålet er å medverke til lokal og regional utvikling ved å ta vare på og utvikle natur, kultur og miljø og menneskelege ressursar i området. Parkane skal fremje ei heilsakleg stad- og næringsutvikling, og levande bygdesamfunn i område med slike verdiar.

Ein park er eit samanhengande landskaps- og identitettsområde av ei viss utstrekning. Storleiken på området kan variere, men ofte vil eit parkområde dekkje (delar av) fleire kommunar.

Dei første midlane frå programmet blei lyste ut hausten 2012.

sysselsetjing og busetnad. Landbruks- og matdepartementet vil styrke satsinga på fjellandbruk.

Bygdeutviklingsmidlane (BU-midlane) er tradisjonelt det viktigaste økonomiske verkemidlet for å stimulere næringsutvikling i landbruket. Som ledd i ei områderetta satsing i mellom anna fjellområda, vil Landbruks- og matdepartementet legge til rette for lokal forvaltning av BU-midlar. Nærare retningslinjer skal fastsettast i forskrift for BU-midlane, der mellom anna spørsmål om administrative kostnader og forvaltingsmessige utfordringar vil inngå.

I tillegg til dei ordinære distriktpolitiske verkemidla er det fleire nasjonale verdiskapingsprogram, strategiar og handlingsplanar som også kan nyttast i fjellområda. Verdiskapingsprogrammet for naturarven, det nye Verdiskapingsprogrammet for lokale og regionale parkar (sjå boks 8.4), bulystsatsinga og MERKUR-programmet er nokre døme. Innanfor dei landbrukspolitiske verkemidla

¹⁹ Arnesen, T. mfl. (2010). *Fjellområder og fjellkommuner i Sør-Norge*. ØF-rapport 08/2010.

er særleg Utviklingsprogrammet for lokalmat og grønt reiseliv relevant.

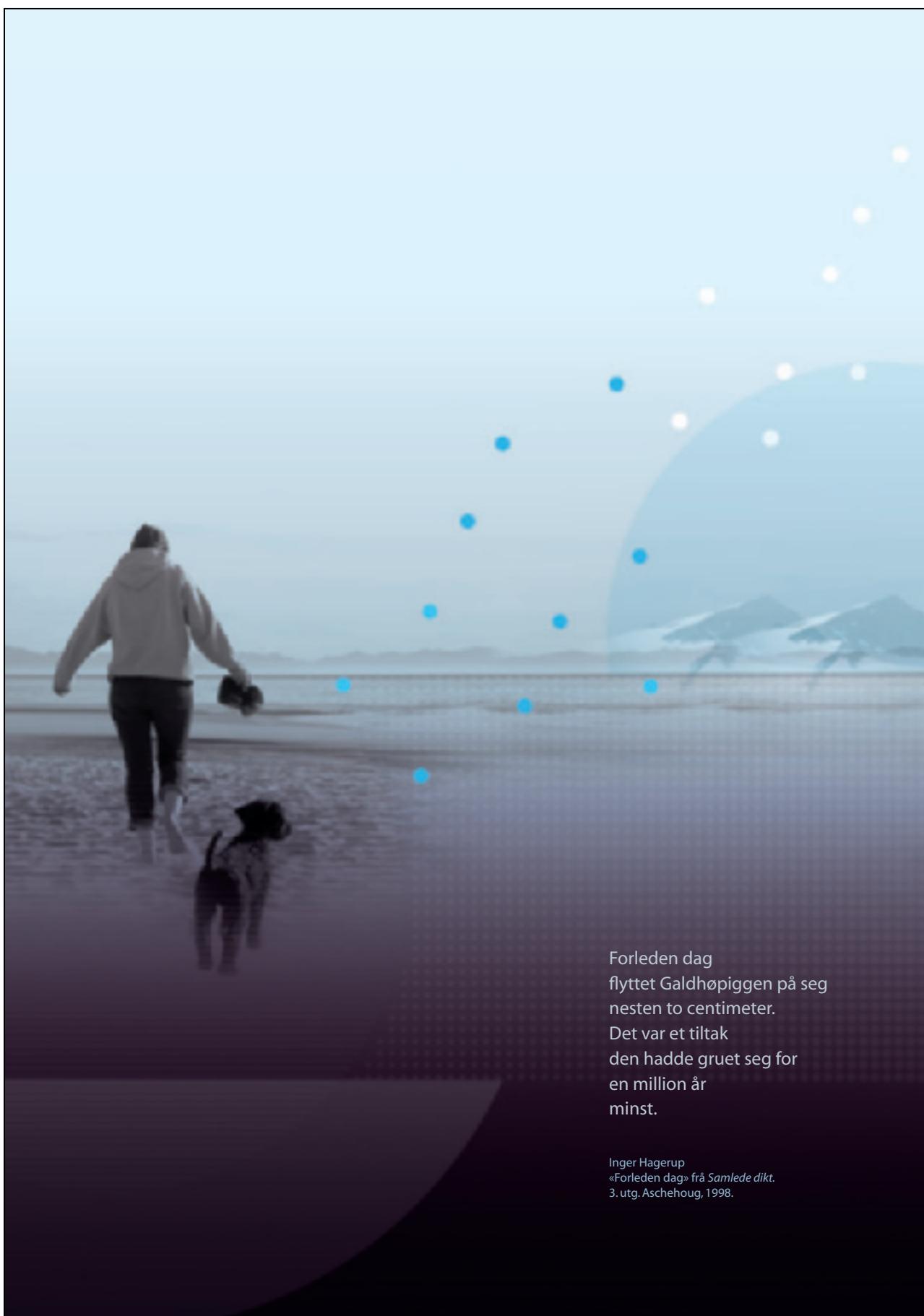
8.4.2 Styrking av nettverk og samarbeid i fjellområda

Kommunal- og regionaldepartementet sett i verk ein spesiell innsats for å styrke grunnlaget for næringsutvikling og verdiskaping i fjellområda. Innsatsen skal medverke til å byggje opp kompetanse og nettverk, entreprenørskap og innovasjon i næringslivet på tvers av fylka i fjellområda. Det er sett av 10 millionar kroner i tilskot til fylkeskommunane i 2013. Satsinga skal etter planen vare i fem år.

Med mange like utfordringar på tvers av fylke, regionar og kommunar er det behov for å byggje nettverk som kan stimulere til meir samarbeid og kunnskapsutvikling over fylkesgrensene. Fleire fylkeskommunar har ei aktiv haldning til og innsats i sine fjellområde. Mange fylke har vedteke

regionale planar som klargjer tilhøve mellom bruk og vern av fjellområda. Dette er eit viktig grunnlag for arbeidet med lokal næringsutvikling og samarbeidet mellom ulike aktørar.

Departementet legg vekt på eit godt samarbeid mellom fylkeskommunar, kommunar, fylkesmennene og andre aktørar om utfordringar og moglegheiter i fjellområda, til dømes i oppfølging av planar og handlingsprogram. Som ledd i den nye satsinga vil departementet mellom anna setje i gang ei utgreiing for å få eit oversyn over ressursgrunnlaget og dei nasjonale interessene som ligg i fjellområda. Ein del av studien vil vere å sjå på positive erfaringar med verdiskaping og berekraftig utvikling i einskilde område. Utgreiinga skal gje eit betre kunnskapsgrunnlag for å utforme verkemiddel som støttar opp under potensiala som ligg i fjellområda når det gjeld verdiskaping og berekraftig bruk av natur- og kulturverdiar.



Forleden dag
flyttet Galdhøpiggen på seg
nesten to centimeter.
Det var et tiltak
den hadde gruet seg for
en million år
minst.

Inger Hagerup
«Forleden dag» fra *Samlede dikt*.
3. utg. Aschehoug, 1998.

Figur 9.1

9 Statleg lokaliseringspolitikk

Statlege verksemder har mange arbeidsplassar lokalisert over heile landet, men dei er ikkje jamt fordelte geografisk. Ei betre spreiing av statlege verksemder vil medverke til ein meir balansert regional vekst i arbeidsplassar og ha positiv effekt på arbeidsmarknaden og økonomisk aktivitet der verksemdene blir plasserte. Mange av arbeidsplassane er i tillegg kompetanseintensiv verksemd. Lokaliseringa av statlege verksemder kan også vere avgjerande for tilgangen på viktige tenester for folk og samfunnsliv. Ei god spreiing av veksten i kompetanseintensiv verksemd er særleg viktig for ei balansert regional utvikling framover.

Statlege verksemder har blitt sentraliserte dei siste tiåra. Lokaliseringa av statlege verksemder er ofte grunngjeven i historiske omstende og med kva den einskilde sektoren har hatt behov for. Det er likevel ikkje dei store sektorvise organisatoriske endringane dei seinare åra som har påverka lokaliseringsmønsteret i stort, men snarare dei mindre, stegvise endringane i ulike etatar.

Den store veksten i statlege arbeidsplassar kjem i form av utvidingar i eksisterande verksemder. Regjeringa vil auke merksemda om stegvise endringar i staduavhengige oppgåver og arbeidsplassar i eksisterande verksemder.

Regjeringa vil

- arbeide for ei jamnare regional fordeling av statlege arbeidsplassar
- vidareutvikle ein statleg tenesteproduksjon, som i størst mogleg grad sikrar folk i alle delar av landet god tilgang på statlege tenester
- at lokaliseringsa av statlege arbeidsplassar skal medverke til å byggje opp profesjonelle fagmiljø også utanom dei større pressområda i landet

9.1 Staten i geografien – sentralisering i sum

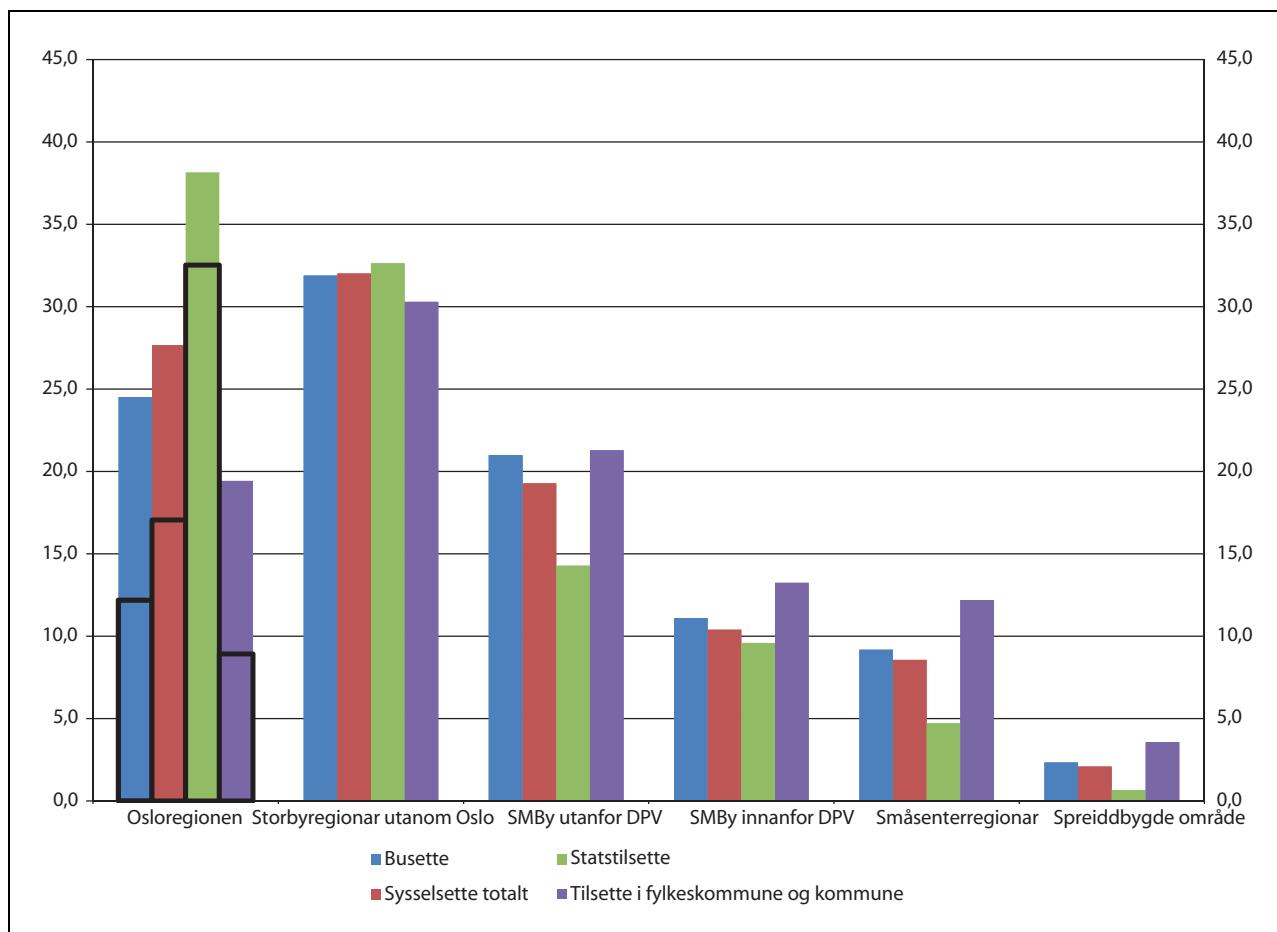
Ei rekke omstillingss- og fristillingsprosessar dei seinare tiåra har ført til ei endring i kva som er omfatta av statleg sektor. I dette kapitlet syner vi

utviklingstrekk i den statlege kjerneverksemda, det vil seie departement, direktorat og underliggende etatar. Forsvarets militære organisasjon og utanrikstenesta er ikkje omfatta, og det er heller ikkje statsselskap, forvalningsorgan, forvalningsbedrifter eller selskap der staten er majoritetseigar.

Statlege arbeidsplassar er ikkje jamt geografisk fordelte. Dette blir illustrert i figur 9.2, der alle busette, sysselsette, statstilsette og tilsette i kommunal sektor i Noreg er fordelte på ulike regiontypar etter kvar dei bur. I høve til alle sysselsette er det fleire statstilsette desto meir sentralt området er. I Osloregionen er det til dømes langt fleire statstilsette per innbyggjar enn andre stader i landet. Dette kjem mellom anna av at Osloregionen har mange statlege arbeidsplassar knytte til sentralforvaltinga, høgare utdanning og nasjonale kulturinstitusjonar. I småsenterregionane, men òg i dei spreiddbygde områda, er prosentdelen statstilsette klart mindre enn prosentdelen busette i dei same områda. Samstundes er det relativt fleire tilsette i kommunal sektor.

I sum har det dei siste tiåra skjedd ei sentralisering av statlege arbeidsplassar. Figur 9.3 viser utviklingstrekk i perioden 1992–2011, fordelt på regiontypar. Det har likevel vore vekst i talet på statlege arbeidsplassar i alle delar av landet dei siste ti åra, med unntak av dei mest spreiddbygde områda. Talet på tilsette i statsforvaltinga har auka med snautt 14 500 tilsette i perioden 2006–2011, noko som svarer til ein samla vekst på over 12 prosent. Veksten i talet på statstilsette kjem i all hovudsak av at folk blir tilsette i eksisterande verksemd, og ikkje ved nyetableringer. Regjeringa har til samanlikning sidan 2005 gjort vedtak om at om lag 7-800 statlege arbeidsplassar skal lokaliserast utanfor Oslo. Dette talet er irekna Forsvaret. Talet er irekna lokalisering av både nye verksemder og flytting av verksemder ut av Oslo.

Figur 9.4 samanliknar utviklinga i staten dei siste åra med utviklinga i sysselsetjinga totalt. Figuren syner ein relativt lik vekst i statlege arbeidsplassar for alle regiontypane med unntak av dei mest spreiddbygde områda. Samstundes syner figuren at utviklinga i sysselsetjinga totalt



Figur 9.2 Prosentvis fordeling av alle¹ busette, sysselsette, statstilsette og tilsette i kommunal sektor i Noreg i 2011 fordelt på ulike regiontypar²

¹ I figuren summerer enkeltindikatorane på tvers av regiontypane seg til 100 prosent (dvs. stolpane i same farge).

² I Osloregionen er Oslo kommune sin del markert med innramming. Sjå elles boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

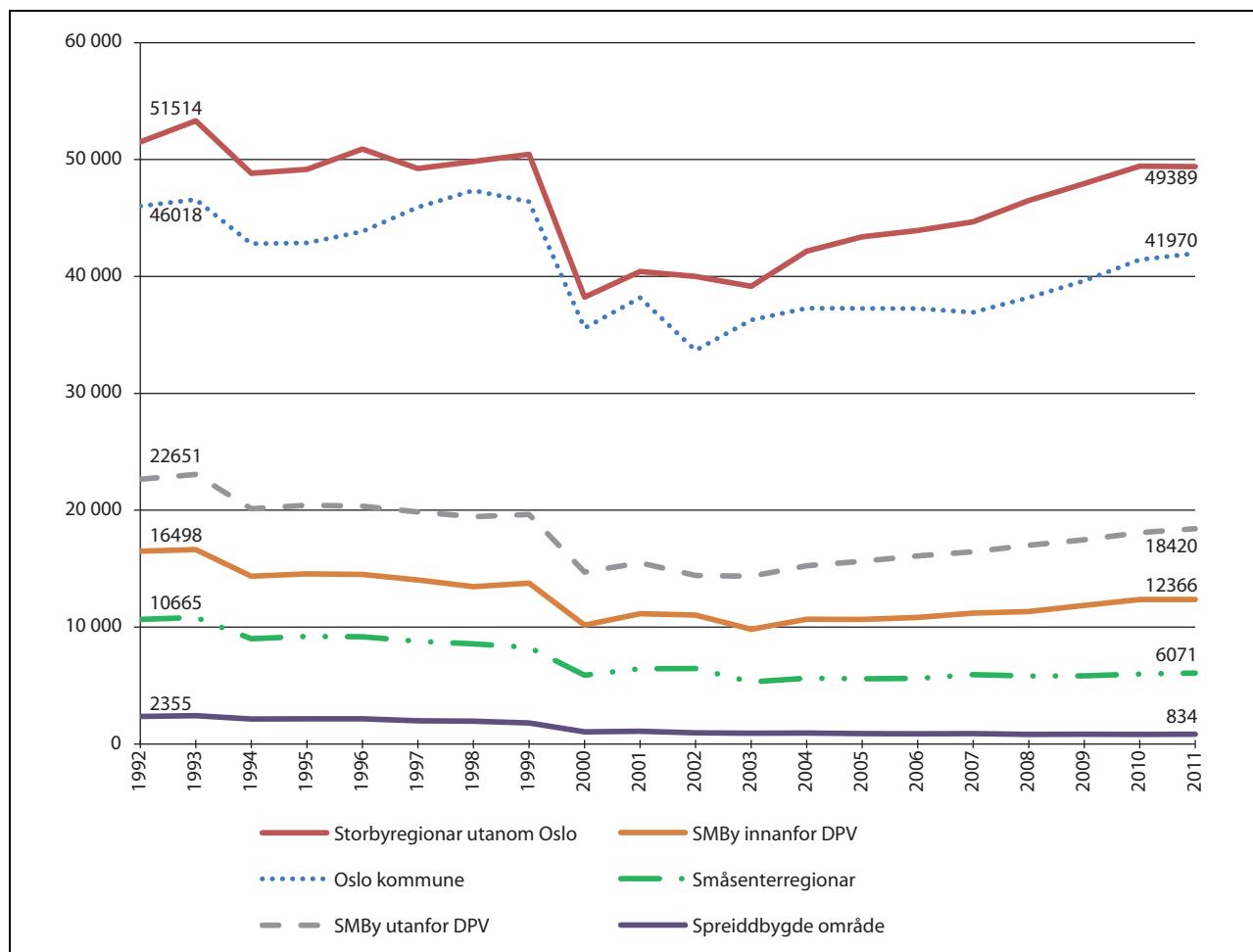
Kjelde: Statistisk sentralbyrå og Norsk samfunnsvitskapleg datateneste. Utrekningar av departementet.

har vore positiv også i spreiddbygde område. Talet på statstilsette er her så lågt at det har relativt lite å seie for utviklinga i sysselsetjinga i desse områda. I Osloregionen har veksten i same periode vore om lag som snittet for heile landet, noko som svarer til ein auke på snautt 5 400 tilsette (av dei er 4 700 innanfor grensene til Oslo kommune). I prosent var veksten likevel større i fleire andre storbyregionar, og størst i Tromsø. Veksten i Tromsø var 18 prosent (drygt 700 tilsette).

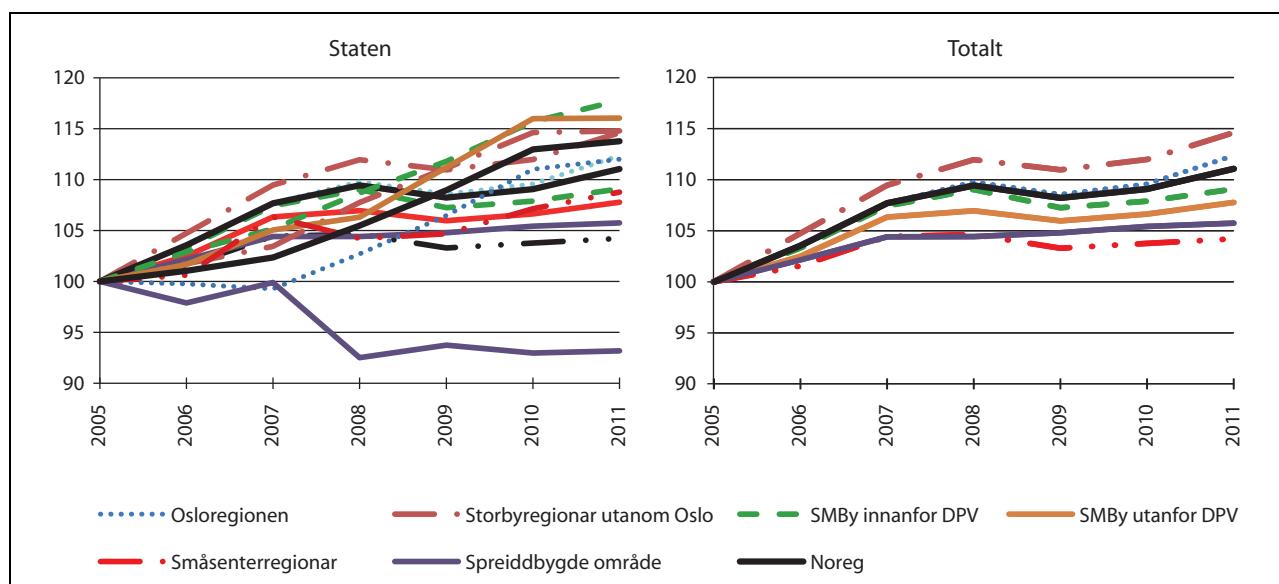
Den relative veksten i statlege arbeidsplassar har voré nokonlunde jamn dei siste åra. Den ujamne fordelinga mellom regiontypar er ikkje blitt endra. Det gjer òg at veksten i absolutte tal er stor i Oslo og andre storbyar, medan han er låg i andre regiontypar. Eit døme på det er utviklinga i talet på statstilsette under ansvarsområdet til Kunnskapsdepartementet. Her har det vore ein

vekst i talet på statstilsette på 43 prosent i spreiddbygde område frå 2006 til 2011, mot 9 prosent i Oslo kommune. I relativ forstand er dette ei svært positiv utvikling. Men i absolutte tal utgjer 43 prosent i spreiddbygde område berre 21 tilsette, medan auken på 9 prosent i Oslo svarer til meir enn 1 000 tilsette.

Auknen i statlege arbeidsplassar i storbyregionar og mellomstore byregionar kan først og fremst forklaast med veksten i universitets- og høgskulesektoren. Dei universiteta og høgskulane som har hatt den største auken i talet på tilsette, ligg i storbyregionar eller mellomstore byregionar. I tillegg har fleire store etatar, mellom anna politiet og skatteetaten, gjennomført omorganiseringar som har ført til færre, større og meir sentralt lokaliserte einingar.

Figur 9.3 Utvikling i talet på tilsette i staten i ulike regiontypar,¹ 1992–2011

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar. Merk at vi i dette tilfellet skil mellom Oslo kommune og storbyregionane elles.
Kjelde: Norsk samfunnsvitskapleg datateneste. Utrekningar av departementet.

Figur 9.4 Sysselsetjingsutvikling totalt og i staten i perioden 2005–2011 fordelt på ulike regiontypar¹

¹ Sjå boks 2.1 for omtale av inndeling i regionar.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå og Norsk samfunnsvitskapleg datateneste. Utrekningar av departementet.

9.2 Teknologiske og organisatoriske potensial for statuavhengige arbeidsplassar

Samstundes som statlege arbeidsplassar blir sentraliserte, er det andre utviklingstrekk som er positive med tanke på å føre ein aktiv lokaliseringspolitikk. Den eine er organisatorisk: Mange statlege verksemder har kontinuerlege prosessar for å minske kostnader og/eller betre kvaliteten på tenestene. Det kan innebere ei funksjonell sentralisering av spesialiserte funksjonar til nye einingar. Denne utviklinga blir forsterka av det andre potensialet, som er teknologisk: Betre informasjonsteknologi og nye digitale løysingar gjer det lettare å samordne administrative støttefunksjonar i ei fellesining, samstundes som funksjonane blir meir statuavhengige.

Ei moglegheit for å tenkje alternativt om lokalising er å skilje mellom tenester som krev nærliek til brukarane, og administrative eller faglege funksjonar. Slike statuavhengige oppgåver kan lokaliserast utanfor dei store byområda og dermed medverke til å spreie statlege arbeidsplassar. Det krev auka merksemd om korleis handlingsrommet kan nyttast.

9.2.1 Desentralisert organisering og fjernarbeid

Teknologien gjev større rom for å lokalisere tenesteverksemder kvar som helst i landet. Somme tenester fordrar framleis geografisk nærliek til mottakaren, som politi eller høgskular og universitet. Men utviklinga av digitaliserte tenester har gjort stadig fleire verksemder uavhengige av geografisk nærliek til tenestemottakarane. Samstundes har dei også blitt lettare tilgjengelege for publikum gjennom digitale løysingar. Lånekassa og delar av skatteetaten er døme på denne utviklinga. I tillegg kan administrative oppgåver i statlege verksemder, som rekneskap, løn og IKT, leggjast til eigne einingar. Departementet meiner det bør vere eit mål å vidareføre og utvikle ei desentralisert organisering av statleg verksemd også i tilfelle der oppgåveløysinga er endra.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har undersøkt oppfatningar om desentralisert organisering i ulike statlege etatar.¹ Informantane i undersøkinga såg utfordringar knytte til mellom anna robuste fagmiljø og kommunikasjon internt i verksemda for å kompensere for avstand. Difi har

undersøkt sju verksemder. Synspunkta og erfargane representerer ståstadelen til verksemndene, og kan difor ikkje generaliserast, men dei peikar på følgjande moment som viktige ved lokalisering av statlege verksemder: ein viss storlek på eininga og på lokaliseringsstaden, god infrastruktur og rask/rimeleg reiserute, gode og relevante utdanningsinstitusjonar i nærliken, god fjernleiing, god handtering av kulturskilnader og gode digitale verktøy for sakshandsaming, samhandling og kommunikasjon.

Samstundes kan ei desentralisert organisering ha fordelar for verksemda. Eit døme på ei slik organisering er Distriktsenteret. Dette er ein etat under Kommunal- og regionaldepartementet lokalisert på tre stader (Alstadhaug, Sogndal og Steinbjørn). I undersøkinga til Difi meinte informantar ved senteret at delt organisering gjev ei breiare kontaktflate, større nettverk og betre tilnærming til ulike problemstillingar enn om dei var organiserte på éin stad. Informantar frå andre verksemder peika på det same. Den teknologiske utviklinga har skapt rom for nye måtar å tenkje busetting og arbeid på.

Fjernarbeid kan vere ei løysing for å halde på ei desentralisert organisering eller for ei meir systematisk utlokalisering av arbeidsplassar innanfor ei verksemd.² Fjernarbeid gjer det òg mogleg for arbeidsgjevarar å skaffe og halde på kompetanse fordi det gjev fleksibilitet med tanke på kvar arbeidet skal gjerast. Fjernarbeidspllassar kan vere ei mellombels eller permanent ordning, og kan gjelde for einskilde arbeidstakarar eller delar av ein organisasjon.

Ein kan òg vurdere lokaliseringa av statlege verksemder ut frå eit individperspektiv med tanke på potensialet for fjernarbeid. Det er opp til den einskilde statlege verksemda å leggje til rette for at arbeidstakarane kan jobbe utanfor arbeidsstaden, i hovudsak gjennom bruk av heimekontor. Ved hjelp av moderne teknologi kan arbeidsgjevaren som alternativ leggje til rette for kontorfelleskap for arbeidstakarane, til dømes gjennom samlokalisering med anna offentleg eller privat verksemd. Dette kan vere eit godt alternativ til permanent heimekontor. Her kan samarbeid med kommunen vere relevant. Dyrøy kommune har til dømes oppretta eit kontorhotell. Etableringa er resultatet av ei satsing på fjernarbeid, med utgangspunkt i eit ynske om å betre attraktiviteten

¹ Difi (2012). *Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging*. Rapport 2012:6.

² Fjernarbeid og fjernarbeidspllassar blir her brukt om arbeid og arbeidsplassar der arbeidstakaren og leiaren ikkje er fysisk lokaliserte på same stad. Heimekontor er heimla i avtaleverket for staten og er eit tilbod mange tilsette nyttar. Slik sett er det ei form for fjernarbeid.

Boks 9.1 Sametinget – eit døme på desentralisert organisering av kompetansearbeidsplassar

I Sametinget er både parlamentet, den politiske leiinga og forvaltninga samla i ein organisasjon. Medan politikarene og hovudadministrasjonen held til i Karasjok, har administrasjonen også kontor ei rekke andre stader, jf. tabell 9.1.

I tillegg til dei tilsette i tabellen har om lag åtte personar fjernarbeidsavtale og sit difor ikkje på nokon av desse kontora.

Sametinget har sidan etableringa hatt ein desentralisert administrasjon der kontora er lokaliserte til viktige samiske område. Kontor-

stadene til Sametinget er, med unntak av kontoret i Karasjok, lokaliserte saman med andre samiske institusjonar. Dette bidreg både til gode fagmiljø på alle stadene og til viktige kompetansearbeidsplassar i små arbeidsmarknader.

Sametinget har slik lakkast i å byggje opp ein desentralisert struktur med staduavhengige kompetansearbeidsplassar. Kontora er ikkje knytte til spesielle funksjonar eller oppgåver. I det ligg at alle tilsette kan arbeide innanfor sitt eige fagfelt på eitt av kontora.

Tabell 9.1 Fordeling av tilsette i Sametinget på ulike kontorstader per 2012

Kontorstad	Snåsa	Drag	Evenes	Manndalen	Kautokeino	Karasjok	Varangerbotn
Tilsette	10	12	3	7	40	76	14

Kjelde: Sametinget.

til kommunen. Dette er eit tilbod der hytteeigarar, studentar, prosjekttilsette og gründerar kan leige kontorplass. I samband med prosjektet blei nettstaden www.stedsuavhengig.no lansert. Nettstaden gjev rettleiing til arbeidsgjevarar og arbeidstakrar om bruk av fjernarbeid.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet vurdere behov for tiltak for auka bruk av fjernarbeid i statlege verksemder.

9.2.2 Små vanskar med å rekruttere rett kompetanse

Dei siste tiåra er ein del staduavhengige oppgåver flytta ut av Osloregionen. Det har skjedd ut frå både faglege og regionalpolitiske vurderingar. Asplan Viak har på oppdrag frå departementet undersøkt rekrutteringa til nyetablerte eller relokaliserte einingar i ordinær drift i arbeidsmarknader av ulik storleik.³ I alle dei undersøkte regiontypane har verksemdene rekruttert den kompetansen dei har behov for, men i dei mindre regionane opplever verksemdene større utskifting av medarbeidarane. Utgreiinga syner også at dei undersøkte verksemdene i alle regiontypar i stor

grad har rekruttert arbeidskraft frå regionen dei er flytta til eller blei etablerte i.

Utgreiinga syner òg at det er mogleg å etablere høgkompetente verksemder på stader som til dømes Sogndal og Leikanger. Sjansen for god rekruttering er best der lokalisinga forsterkar eksisterande kompetansemiljø. Utgreiinga seier ikkje noko om overgangsutfordringane ei flytting kan skape når berre eit fåtal medarbeidarar flytter med verksemda, men den syner få problem med rekruttering av kompetanse til nyetableringar eller til eksisterande verksemder.

Dei statlege arbeidsplassane i dei undersøkte verksemdene har i hovudsak kome i tillegg til arbeidsplassane som var der før, og har difor i liten grad fortrengt andre. Asplan Viak peikar også på at presset på den lokale arbeidsmarknaden synest å vere ei kortvarig utfordring. Utvidinga av tilbodet av arbeidsplassar gjennom etableringa av dei statlege verksemdene kan gjere det lettare å rekruttere personar også til andre verksemder. Utgreiinga indikerer òg at statlege verksemder som rekrutterer arbeidskraft utanfor den lokale arbeidsmarknaden medverkar positivt til arbeidsmarknaden fordi det tilfører nye typar kompetanse.

³ Asplan Viak (2012). *Regionale arbeidsmarkedet og nasjonale statlige virksomheter*.

Boks 9.2 Tendar i andre land

Bruk av lokaliseringspolitikk for å fremje regional utvikling er ein del av den politiske dagsordenen òg i dei andre nordiske landa.

I Finland er 4 400 statlege arbeidsplassar flytta ut av Helsinki, dei fleste til større stader i den sørlege delen av landet. Uflyttinga blei vedteken i 2002. Bakgrunnen var eit politisk ynske om å styrke den regionale utviklinga og skape arbeidsplassar i heile landet. For å betre rekrutteringa og byggje kompetanse, blei det mellom anna satsa på spesialiserte klyngjer. Kostnaden ved utflyttinga var høg i den første fasen, men har så blitt mindre. Ifølgje det finske finansdepartementet er nettoeffekten over tid positiv både for det området verksemda blei flytta til, og for hovudstaden, der verksemda blei flytta frå.

I 1992 vedtok den svenske regjeringa eit generelt direktiv om at verksemndene i samband med omorganisering og skiping av nye einingar skal utgreie ei mogleg lokalisering utanfor Stockholmsregionen. Verksemndene skal sjå spesielt på korleis forslag om strukturrendringar vil kunne påverke sysselsetjing og tilbodet av offentlege tenester i ulike delar av landet. Som følgje av ei omorganisering i forsvaret blei dei fire regionane Östersund, Karlstad/Kristinehamn, Arvidsjaur og Gotland kompenserte ved at til saman 2 700 statlege arbeidsplassar blei flytta frå Stockholmsområdet til desse områda.

Kjelde: Difi (2012). *Lokalisering av statlige arbeidsplasser – en kartlegging*. Difi-rapport 2012:6.

9.3 Reiskap for å styre lokaliseringa av statlege arbeidsplassar

Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon gjeld for institusjonar som ligg direkte under staten, slik som statlege forvaltningsorgan, etatar og forvaltningsverksemder. Stiftingar som er oppretta av staten, statsføretak, særlovsselskap, statsselskap eller andre føretak som staten eig, er ikkje omfatta av retningslinjene. Retningslinjene er grunnlag for regjeringa sitt arbeid med å spreie statlege arbeidsplassar. Dei fastset mål for lokaliseringspolitikken og lokaliserings- og avvegingskriterium og utgreiingskrav i samband med lokalisering av

Boks 9.3 Retningslinjer for statleg lokaliseringspolitikk

I september 2011 vedtok regjeringa Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon, jf. kgl.res. av 16. september 2011. Dei erstatta retningslinjene fra departementet frå 2001. Retningslinjene gjeld for verksemder som ligg direkte under staten, slik som statlege forvaltningsorgan, etatar og forvaltningsbedrifter.

Retningslinjene skal medverke til

- ei jamnare regional fordeling av statlege arbeidsplassar
- god tilgang til statlege tenester i alle delar av landet
- oppbygging av profesjonelle fagmiljø også utanom dei større pressområda

Retningslinjene gjeld når nye statlege verksemder blir oppretta, ved større omorganiseringar, rasjonalisering, utviding og omlokalisering av eksisterende verksemder og ved etablering av nye einingar under institusjonar som allereie eksisterer. Retningslinjene inneholder kriterium for lokalisering av nye verksemder, oppgåver eller einingar. Dei omtalar òg kva ansvar fagdepartementa har for å vurdere organisering og lokalisering av stadtugnliggje oppgåver. Retningslinjene inneholder i tillegg krav til utgreiingar av konsekvensar ved større omorganiseringar og ved nedlegging eller omlokalisering av statlege arbeidsplassar.

I retningslinjene blir det slått fast at nye statlege verksemder og funksjonar som hovudregel skal lokaliserast utanfor Oslo, og at eksisterande statlege arbeidsplassar som hovudregel ikkje skal flyttast til Oslo.

statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon (sjå boks 9.3).

Det er ikkje nyetableringar eller omorganiseringar som har hatt størst innverknad på den geografiske fordelinga av statlege arbeidsplassar. Endringane skjer i all hovudsak gjennom vekst eller nedbygging i eksisterande verksemder. Dette skjer gjennom årlege budsjetta og sektorvis avgjerdar om utvikling av verksemndene. Det er difor viktig at desse avgjerdene er i tråd med og står opp under politikken for lokalisering av statlege arbeidsplassar. Det gjeld både endringar i

aktivitetsnivået i einskilde verksemder og avgjører om å samle oppgåver eller utvikle spesielle funksjonar på éin stad.

Mange avgjører som påverkar statleg lokalisering i sum, blir tekne i etatane utan politisk handsaming i departement eller regjering. Det er viktig at regjeringa har verktøy i lokaliseringspolitikken som fangar opp utvidingar i eksisterande verksemder. Det må skje ved at også lokaliseringspolitikken som eit tverrsektorelt mål blir teken vare på i styringa av underliggende etatar. Hovudprinsippa for styring av underliggende verksemder er at departementa skal styre etter mål og resultat og ikkje etter aktivitetar og talet på tilsette i ulike delar av verksemda. Dette krev særskild merksemd frå regjeringa og departementa for å sikre oppfølging av mål som går på tvers av sektorane. Regjeringa vil ha større merksemd om stegvise endringar i statuavhengige oppgåver og arbeidsplassar i eksisterande verksemder for å nå dei lokaliseringspolitiske måla.

Departementa har difor eit viktig ansvar for å sikre at underliggende verksemder medverkar til å nå måla for lokaliseringspolitikken gjennom ei geografisk lokalisering av oppgåver og arbeidsplassar, både når det gjeld nye einingar, og når det

gjeld stegvise endringar. Det er særleg viktig at departementa sikrar at underliggende verksemder er merksame på korleis utviklinga i lokalisering av statuavhengige oppgåver kan vere med på å byggje opp profesjonelle fagmiljø også utanom dei større pressområda. Dette må vere ein integrert del av arbeidet med å utvikle organiseringa av verksemda, tilpassa skilnader mellom sektorane i eksisterande lokaliseringsmønster og oppgåver. Målet er at lokaliseringspolitikken i aukande grad skal vurderast i samband med den stegvise utviklinga av statuavhengige oppgåver i eksisterande verksemder, på linje med andre omsyn. Departementa følgjer opp arbeidet i styringsdialogen, medan Kommunal- og regionaldepartementet vil formidle erfaringar og kunnskap om ulike løysingar for lokalisering av statuavhengige oppgåver.

Ved konkret lokalisering av statlege verksemder er det viktig at den står opp under utviklinga av attraktive byar og stader, ikkje påverkar miljøet negativt og medverkar til å redusere miljøutslepp, jf. rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging.



Figur 10.1

10 Økonomiske og administrative konsekvensar

Nye tiltak i stortingsmeldinga som har økonomiske konsekvensar blir dekte innanfor gjeldande budsjettrammer. Tiltaka er alt omtalt i departementet sin budsjettproposisjon for 2013.

Dersom geografien i dagens differensierte arbeidsgjevaravgift blir vidareført, vil regjeringa også vidareføre dei alternative verkemidla. Regjeringa legg til grunn at ordninga skal vere om lag provenynøytral og at utgangspunktet for vurdering av nivået skal vere slik satsane var før omlegginga i 2004. Om forhandlingane med ESA fører til at det geografiske området blir endra frå 2014 vil også slike endringar bli tekne med i utrekninga av provenynøytraliteten. Forslag til løyingar for å imøtekommе dei økonomiske konsekvensane av eventuelt endra verkeområde eller endra satsar

for arbeidsgjevaravgift vil bli fremja som ein del av den ordinære budsjettprosessen. I samband med dei årlege budsjettprosessane kan det òg vere aktuelt å gjere mindre justeringar på innretninga av kompensasjonsmidlane.

Dei ulike tiltaka i meldinga har samla sett små administrative konsekvensar og blir dekte innanfor gjeldande budsjettrammer.

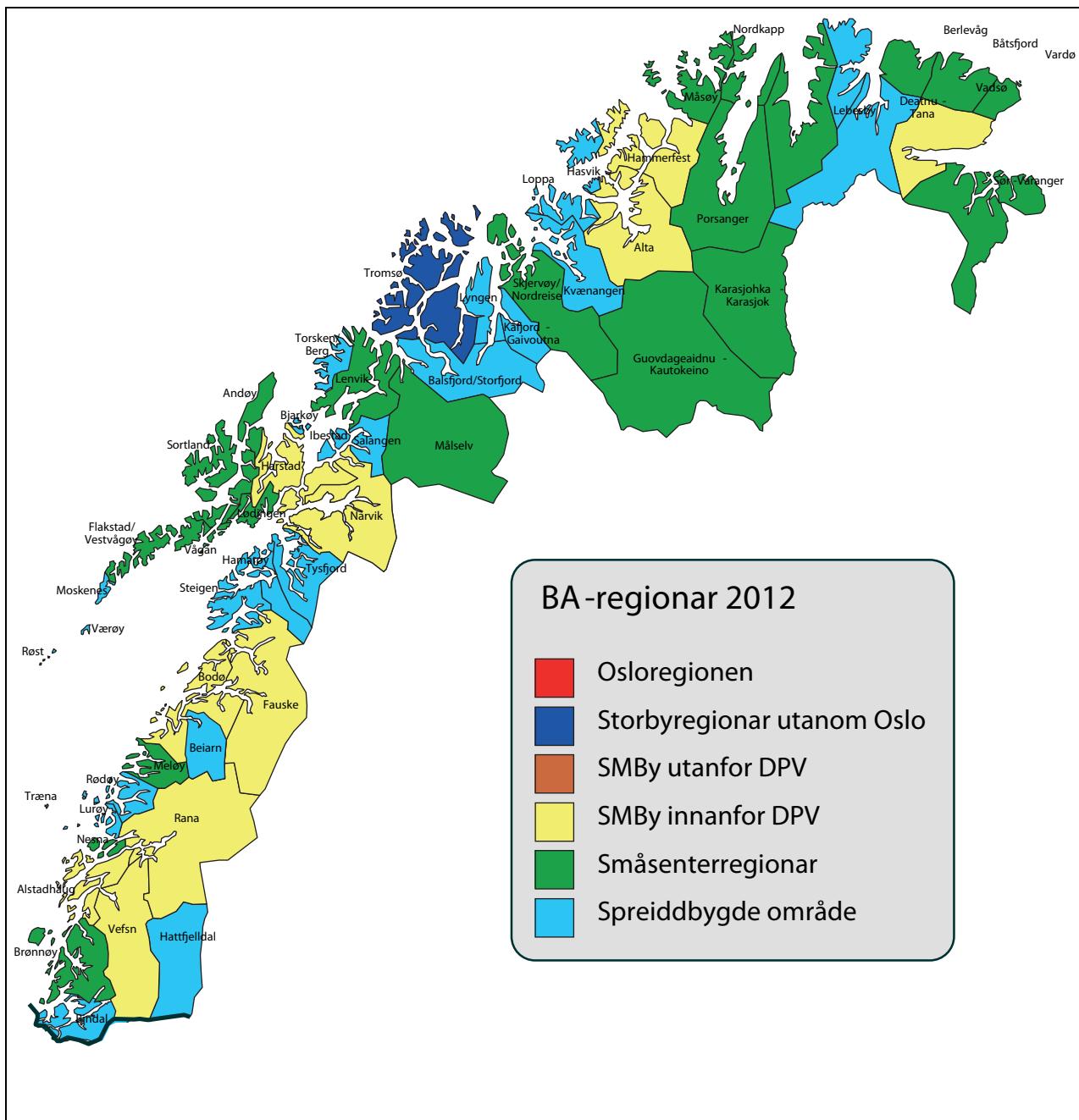
Kommunal- og regionaldepartementet

til rår:

Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 1. mars 2013 om Ta heile Noreg i bruk – Distrikts- og regionalpolitikken blir send Stortinget.

Vedlegg 1

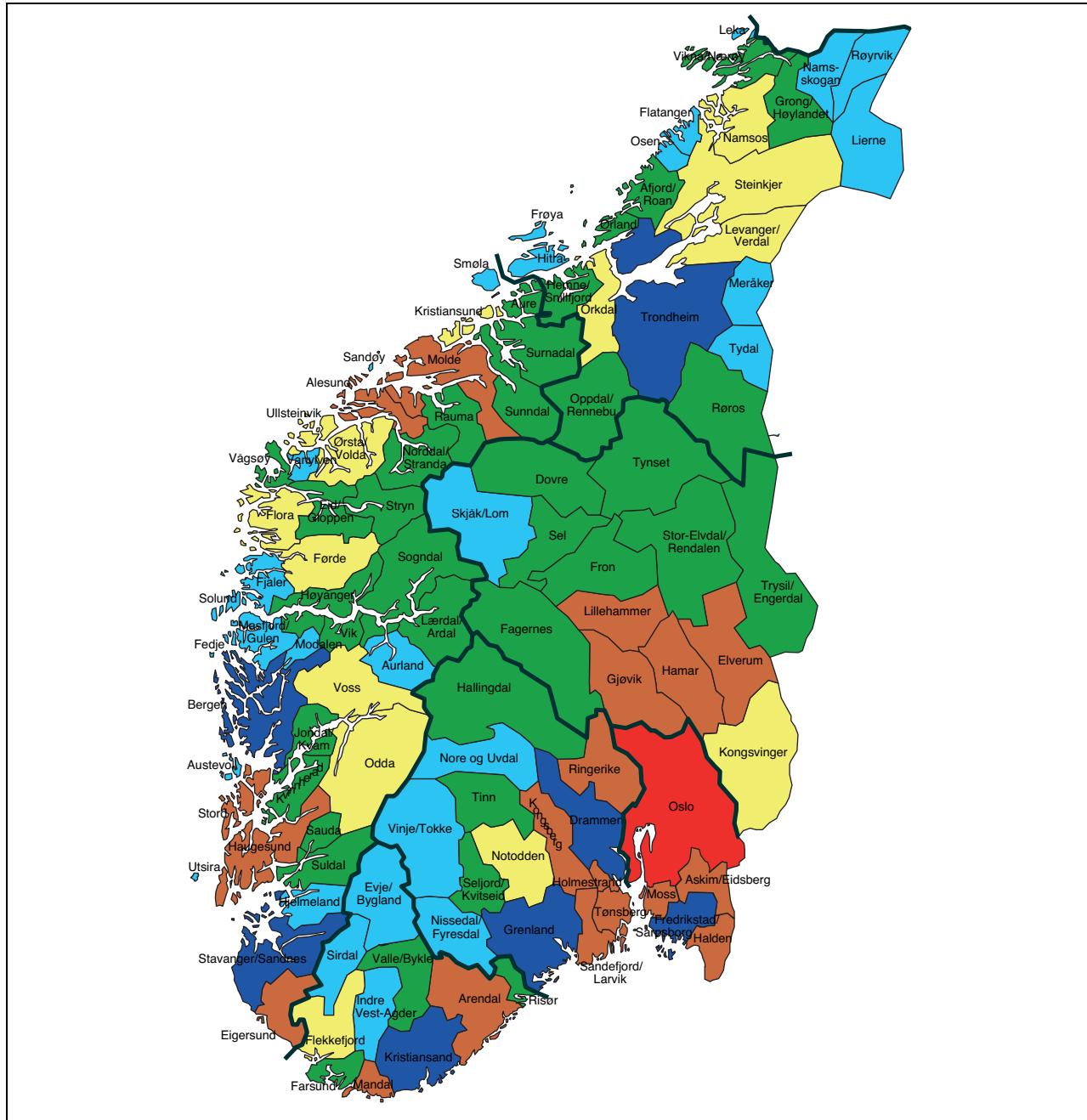
Kart over bu- og arbeidsmarknadsregionane i Noreg



Figur 1.1 Bu- og arbeidsmarknadsregionane i Noreg anno 2012

¹ Merk at inndelinga i BA-regionar er oppdatert av NIBR hausten 2012. Dette har resultert i nokre mindre endringar i høve til dette kartet, jf. boks 2.1.

Kjelde: NIBR.



(Figur 1.1 forts.)

Vedlegg 2**Folketalet i Noreg i ulike regiontypar og landsdelar**Tabell 2.1 Folketalet i Noreg i ulike regiontypar¹ og landsdelar² per 1. oktober 2012

	Storby-regionar	SMBY utanfor DPV	SMBY innanfor DPV	Småsenter-regionar	Spreidd-bygde område	Totalt
Aust-Viken ³	1 391 226	127 761				1 518 987
Innlandet		225 735	49 475	70 071	4 665	349 946
Vest-Viken	289 738	297 402	24 235	32 011	11 292	654 678
Sørlandet	133 730	100 012	18 114	31 528	8 378	291 762
Vestlandet	712 094	303 445	137 579	128 417	29 538	1 311 073
Trøndelag	263 468		105 359	51 252	17 863	437 942
Nord-Noreg	72 382		217 415	140 464	43 488	473 749
Totalt	2 862 638	1 054 355	552 177	453 743	115 224	5 038 137

¹ Sjå boks 2.1 for inndeling i regiontypar.

² Sjå *Regionale utviklingstrekk 2011* for omtale av inndeling i landsdelar. I hovudtrekk er inndelinga av fylke i landsdelar som følgjer:

- *Austviken*: Oslo, Akershus og Østfold
- *Innlandet*: Hedmark og Oppland
- *Vest-Viken*: Buskerud, Telemark og Vestfold
- *Sørlandet*: Aust- og Vest-Agder
- *Vestlandet*: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal
- *Trøndelag*: Nord- og Sør-Trøndelag
- *Nord-Noreg*: Nordland, Troms og Finnmark

³ Folketalet per 1. oktober 2012 i Osloregionen var 1 248 784.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå. Utrekningar av departementet.

Vedlegg 3**Oversyn over figurar, tabellar og boksar****Oversyn over figurar**

Figur 2.2	Folketettleik i Europa, 2006	18
Figur 2.3	Arbeidsløyse, sysselsetjing, BNP per capita og folkevekst i europeiske regionar	20
Figur 2.4	Relativ fattigdomsrisko i Noreg og eit utval EU-land	21
Figur 2.5	Nasjonalformue per innbyggjar i 2010 fordelt i prosent på ulike delindikatorar	22
Figur 2.6	Utvikling i folketalet per 1 000 innbyggjarar i ulike regiontypar 1966–2011	24
Figur 2.7	Aldersstruktur i ulike regiontypar i 1971 og 2012	24
Figur 2.8	Ulike kartografiske døme på flyttemønster og endring i folketalet	26
Figur 2.9	Prosentdel av befolkninga over 16 år med høgare utdanning i ulike regiontypar, 1970–2011	27
Figur 2.10	Næringsstruktur i Noreg i perioden 1930–2012	28
Figur 2.11	Eksporttal i 46 regionar i 2009 totalt og per sysselsett	31
Figur 2.12	Utviklingstrekk i fordeling og vekst i kompetansearbeids-plassar i ulike regiontypar i perioden 1999–2009	34
Figur 2.13	Sysselsetningsgrad for befolkninga i alderen 20–66 år i norske kommunar, 2011	35
Figur 2.14	Gjennomsnittleg sysselsetningsgrad og spreiing i og mellom fylka, 2011	36
Figur 2.15	Forsørgingsbøra i ulike regiontypar i perioden 1981–2040	37
Figur 3.2	Gjennomsnittleg communal sysselsetjing per 100 innbyggjarar i ulike regiontypar i perioden 1986–2011	55
Figur 6.2	Bu- og arbeidsmarknadsregionar med vekst og nedgang i privat sysselsetjing frå 2006 til 2011	79

Figur 6.3	Sysselsette i innovasjonsaktuelle næringar etter fylke, 2008	82
Figur 6.4	BA-regionar rangerte etter innovasjonsratar	90
Figur 6.5	Kart over innovasjonsnettverket ..	93
Figur 6.6	Gjennomsnittleg årleg tal på nyetableringar per 1 000 innbyggjarar i 2007–2011	95
Figur 8.2	Verna område i Noreg, per 2012	108
Figur 8.3	STN-området og tettstader i Noreg nord for Saltfjellet	119
Figur 8.4	Utvikling i folketalet i ulike område nord for Saltfjellet sidan 1990	120
Figur 8.5	Det distriktpolitiske verke-området og fjellområdet i Sør-Noreg	121
Figur 9.2	Prosentvis fordeling av alle busette, sysselsette, statstilsette og tilsette i kommunal sektor i Noreg i 2011 fordelt på ulike regiontypar	126
Figur 9.3	Utvikling i talet på tilsette i staten i ulike regiontypar, 1992–2011	127
Figur 9.4	Sysselsetjingsutvikling totalt og i staten i perioden 2005–2011 fordelt på ulike regiontypar	127

Oversyn over tabellar

Tabell 2.1	Arealbruk i Norden og EU, 2010	19
Tabell 2.2	Tal på kommunar i Noreg utanfor og innanfor det distrikts-politiske verkeområdet med vekst i folketalet, 2005–2011	23
Tabell 2.3	Utvikling i folketal og fødsels-overskot i fylka i perioden 2007–2011	25
Tabell 2.4	Næringsstruktur etter syssel-setjingsdel fordelt på næringar i ulike regiontypar i 2011	29

Tabell 2.5	Vekst i talet på sysselsette innvandrarar etter næring og regiontypar frå 2008 til 2011	30
Tabell 2.6	Eksport per sysselsett i næringslivet i 2009, fordelt på landsdelar og ulike regiontypar	32
Tabell 2.7	Bedrifter, fordelte på landsdelar og ulike regiontypar, som våren 2012 har mislukkast med å rekruttere arbeidskraft ...	37
Tabell 3.1	Sysselsette med universitets- og høgskuleutdanning fordelt på sektor og ulike regiontypar ..	54
Tabell 4.1	Bruksområde og breibandskapasitet	64
Tabell 4.2	Breibandsdekning i hushalda i ulike regiontypar per 2012	65
Tabell 5.1	Indikatorar og vekter i distriktsindeksen	72
Tabell 6.1	Statleg næringsstøtte etter føremål.....	81
Tabell 6.2	Skapte og sikra arbeidsplassar etter verkemiddel. Gjennomsnitt for perioden 2003–2007	88
Tabell 6.3	Innovasjonstypar og -grader i ulike regiontypar, 2008	90
Tabell 6.4	Gjennomsnittleg tal på nyetableringar per 1 000 innbyggjarar i ulike regiontypar i perioden 2007–2011.....	94
Tabell 8.1	Delen kommunar i Noreg med vekst i folketalet utanfor og innanfor det distriktspolitiske verkeområdet fordelt på regiontypar	106
Tabell 9.1	Tilsette i Sametinget på ulike kontorstader per 2012	129

Oversyn over boksar		
Boks 2.1	Analyseeiningar og sentrale geografiske omgrep i meldinga	23
Boks 2.2	Ulik vekst i folketalet i landet, men flyttinga går ikkje berre i retning av dei største arbeidsmarknadene	25
Boks 2.3	Om kompetansearbeidsplassar og kunnskapsintensive næringar	33
Boks 3.1	Smådriftsfordelar i suksessrike distriktskommunar	42
Boks 3.2	Døme på innhald i ein samarbeidsavtale	45
Boks 3.3	Stimulere til bruk av tomme bustader	48
Boks 3.4	Butikken som sosial arena	51
Boks 4.1	Kva er regionforstørring?	60
Boks 4.2	Fleirkjerna byutvikling	61
Boks 4.3	Døme på kopling av arbeidsmarknader	62
Boks 4.4	Breiband – døme på bruksområde som krev ulik kapasitet ...	64
Boks 5.1	Distriktsindeksen	72
Boks 6.1	Utviklingstrekk i einskilde næringar	78
Boks 6.2	Lokale sparebankar	88
Boks 6.3	Innovasjonsnettverka	92
Boks 6.4	Gründerrådet	96
Boks 8.1	Grunnlag for ekstraordinær omstillingsstøtte	112
Boks 8.2	Å skape ringverknader av store industrietableringar innan olje, gass og bergverk krev aktiv offentleg tilrettelegging	114
Boks 8.3	Forskingssløft i nord	115
Boks 8.4	Verdiskapingsprogram for lokale og regionale parkar	122
Boks 9.1	Sametinget – eit døme på desentralisert organisering av kompetansearbeidsplassar	129
Boks 9.2	Trendar i andre land	130
Boks 9.3	Retningslinjer for statleg lokaliseringsspolitikk	130

Offentlege institusjonar kan tinge fleire eksemplar frå:
Servicesenteret for departementa
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysningar om abonnement, laussal og pris får ein hjå:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengeleg på
www.regjeringa.no

Omslagsbilde og kapittelillustrasjoner:
Grafisk Form AS – Kathinka Eckhoff

Trykk: 07 Xpress AS 03/2013

