

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2011:3

# Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet



# Norges offentlige utredninger 2011

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Bedre rustet mot finanskriser.  
*Finansdepartementet.*
2. Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall.  
*Nærings- og handelsdepartementet.*
3. Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet.  
*Kommunal- og regionaldepartementet.*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2011:3**

# Kompetansesarbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet

Rapport fra utvalg oppnevnt av Regjeringen 22. januar 2010.  
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 9. mars 2011.

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1081-2

---

07 Aurskog AS

## Til Kommunal og regionaldepartementet

Regjeringen oppnevnte 22. januar 2010 et utvalg for å fremme konkrete forslag til tiltak for å sikre at kompetansearbeidsplasser og nye statlige arbeidsplasser blir spredt i hele landet. Utvalget ble også bedt om å foreslå tiltak for å sikre rekruttering til kompetansearbeidsplasser i distriktene. Utvalget avgir med dette sin innstilling.

Oslo 9. mars 2011

Karen Helene Ulltveit-Moe  
Leder

Lillian Hatling

Torbjørn Hægeland

Kjell Gunnar Salvanes

Jan Per Styve

Roar Tobro

---

Robert Hval Straumann

Camilla Bretteville Froyn

Silje Ones

Lasse Sigbjørn Stambøl

Jo Egil Aalerud

## Innhold

<b>1</b>	<b>Mandat og sammendrag</b> .....	7			
1.1	Mandat og sammensetning .....	7	4.2.1	Unge utdannede på vei mot sentrum .....	57
1.2	Avgrensing av arbeidet med utgangspunkt i mandatet .....	8	4.2.2	Arbeid gir folk – folk gir arbeid ....	61
1.3	Sammendrag .....	9	4.2.3	Innvandrerne i de regionale arbeidsmarkedene .....	63
1.3.1	Innledning .....	9	4.2.4	Hvor langt er vi villige til å reise til jobb? .....	66
1.3.2	Kapittel 2: Globalisering og regional utvikling .....	10	4.3	Stedene .....	67
1.3.3	Kapittel 3: Hodene blir stadig viktigere .....	10	4.3.1	Infrastruktur .....	68
1.3.4	Kapittel 4: Arbeidsmarkeder over hele landet .....	11	4.3.2	Kapitaltilgang .....	73
1.3.5	Kapittel 5: Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak .....	13	4.3.3	Tilgang på kompetanse .....	74
1.3.6	Kapittel 6: Økonomiske og administrative konsekvenser .....	19	4.3.4	Lokal kjøpekraft .....	77
<b>2</b>	<b>Globalisering og regional utvikling</b> .....	<b>21</b>	4.3.5	Dynamiske arbeidsmarkeder .....	79
2.1	Globalisering betyr vekst og politikutfordringer .....	21	4.3.6	Evne til omstilling? .....	79
2.2	Kompetansearbeidsplasser i en globalisert verden .....	22	4.3.7	Tykk og tynne arbeidsmarkeder .....	83
2.3	Kompetansearbeidsplasser i hele landet krever nytenkning ...	24	4.3.8	Regionale sentra og nettverks-effekter .....	84
2.4	Tidligere arbeid som utvalget bygger på .....	25	4.3.9	Summen av fortrinn skaper vekst .....	88
2.5	Regional utvikling i Norge og Norden .....	26	<b>5</b>	<b>Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak</b> .....	<b>90</b>
<b>3</b>	<b>Hodene blir stadig viktigere</b> ....	<b>28</b>	5.1	Robuste arbeidsmarkeder .....	93
3.1	Utdanningssamfunnet .....	28	5.1.1	Fysisk infrastruktur .....	94
3.2	Regionale forskjeller i utdanningsnivå og utdannings-tilbøyelighet .....	31	5.1.2	Offentlige arbeidsplassers bidrag til robuste arbeidsmarkeder .....	94
3.3	Hvorfor tar stadig flere høyere utdanning? .....	35	5.1.3	Lokalisering av offentlige eide selskaper .....	100
<b>4</b>	<b>Arbeidsmarkeder over hele landet</b> .....	<b>38</b>	5.2	Flere kompetansearbeidsplasser ..	100
4.1	Jobbene .....	39	5.2.1	Digital infrastruktur .....	101
4.1.1	Regional næringsutvikling – fra industri til tjenester .....	39	5.2.2	Bedrifts- og næringsrettede virkemidler .....	101
4.1.2	Nærmere om veksten i kompetanseintensive arbeidsplasser .....	45	5.2.3	Differensiert arbeidsgiveravgift ....	104
4.1.3	Hva driver endringene i regional sysselsetting? .....	47	5.3	Styrke rekrutteringen .....	106
4.2	Menneskene .....	57	5.3.1	Personrettede virkemidler .....	108
			5.3.2	Regionale trainee-ordninger .....	109
			5.3.3	Innvandrere som ressurs .....	111
			5.3.4	Kommunale utleieboliger .....	111
			5.3.5	Internasjonale skoler .....	111
			5.3.6	Næringsstilknyttet spesialisert videregående utdanning .....	112
			5.4	Regional kunnskapsinfrastruktur for samarbeid og livslang læring ..	112
			5.5	Omstilling av jobber, mennesker og steder .....	114
			5.5.1	Individrettede omstillingstiltak ....	115
			5.5.2	Virkemidler for omstilling av bedrifter og steder .....	116

<b>6</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	118	<b>Vedlegg</b>	
6.1	Satsing på kompetansearbeidsplasser er samfunnsøkonomisk effektivt .....	118	1	Jobbavgang og -tilgang i prosent av sysselsettingen i 162 funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner etter NIBRs sentralitetsinndeling for periodene 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005 .....
6.2	Forslag basert på uendret ressursbruk .....	119		126
	<b>Litteraturliste</b> .....	122	2	Figurvedlegg .....
				133

## Kapittel 1

# Mandat og sammendrag

### 1.1 Mandat og sammensetning

Ved kongelig resolusjon av den 22. januar 2010 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det nedsatt et utvalg med følgende mandat:

#### «Bakgrunn

- Bakgrunnen for å setje ned eit slikt utval er dei store strukturelle endringane i arbeidsmarknaden:
- Ein stor del av veksten i arbeidslivet kjem i spesialiserte, kunnskaps-intensive bransjar i arbeidsmarknaden rundt Oslo. Samstundes er sysselsettinga redusert i industri og primærnæringar utanfor dei større byregionane.
- Statlege verksemder har dei siste tiåra konsentrert fagmiljøa sine til færre stader. Mange område slit med å rekruttere til og halde på personar i spesialiserte og kunnskapsintensive stillingar.

Utvalet skal fremje konkrete forslag til tiltak for å sikre at kompetansearbeidsplassar og nye statlege arbeidsplassar vert spreidd i heile landet. Tiltak for å sikre rekruttering til kompetansearbeidsplassar i distrikta skal også vurderast.

- Med kompetansearbeidsplassar meinast i denne samanhengen spesialiserte arbeidsplassa med krav til høgare utdanning.
- Utvalet skal vurdere tiltak som kan treffe både offentlege og private kompetansearbeidsplassar.
- Utvalet skal byggje forslaga på kunnskap om korleis slike arbeidsplassar vert lokaliserte i arbeidsmarknader av ulik storleik, viktige rammevilkår for slik lokalisering og korleis rekrutteringa til kompetansearbeidsplassar er i ulike typar arbeidsmarknader.
- Utvalet skal vurdere samfunnsøkonomiske konsekvensar av forslag til tiltak, og i denne samanhengen vurdere konsekvensar av tiltaka på funksjonsmåten til arbeidsmarknaden. Minst eitt av forslaga skal baserast på uendra ressursbruk.

Utvalet skal leggje fram sine tilrådingar i februar 2011.»

*Utvalget* ble oppnevnt med følgende sammensetning:

- Professor Karen Helene Ulltveit-Moe, Universitetet i Oslo (leder)
- Selvstendig næringsdrivende Åsa Elvik
- Seniorrådgiver Lillian Hatling, Kompetansesenter for distriktsutvikling
- Forskningsdirektør Torbjørn Hægeland, Statistisk Sentralbyrå
- Professor Kjell Gunnar Salvanes, Norges Handelshøyskole
- Regionaldirektør Jan Per Styve, Hordaland Fylkeskommune
- Direktør Roar Tobro, Møreforskning

Åsa Elvik gav 14. november 2010 melding om at hun trakk seg fra *utvalgets* arbeid. Årsaken var egen arbeidssituasjon.

*Utvalgets* sekretariat, som har vært ledet av Kommunal- og regionaldepartementet, har bestått av:

- Utredningsleder Robert Hval Straumann (sekretariatsleder)
- Seniorrådgiver Jo Egil Aalerud
- Seniorrådgiver Silje Ones
- Utredningsleder/seniorforsker Lasse Sigbjørn Stambøl
- Seniorrådgiver Camilla Bretteville Froyn

I tillegg har forskningsassistent ved Universitetet i Oslo, Esther Ann Nisja Bøler, deltatt i utredningsarbeidets siste fase.

Kommunal- og regionaldepartementet, ved Regionalpolitisk avdeling, har bistått både med tilrettelegging for arbeidet og gjennom utredninger for *utvalget*. *Utvalget* vil særlig trekke fram Mads Munkejord og Grethe Lunde, som har bistått med tallgrunnlag og figurer, og Anne Lise Lokreim og Sissel Nenseth, som har bistått med tilrettelegging for møter og øvrig arbeid.



*Utvalget* hadde sitt første møte 14. april 2010. *Utvalget* har gjennomført 12 møter i perioden.

På de fleste møtene har det vært eksterne innledere. Dette har vært aktører fra lokalpolitiske miljøer, virkemiddelapparatet, ulike organisasjoner, næringsliv og fagmiljøer:

- Sauda og Suldal kommuner: Stads- og avstandsuaavhengige arbeidsplasser til Indre Ryfylke
- Solørregionen: Utfordringer og muligheter i Solør
- Anne Viken: Om muligheter for høyere utdannede i distriktene
- Tor Dølvik (Agenda Kaupang): Presentasjon av evalueringen av Innovasjon Norge
- Harald Furre (Oxford Research): Presentasjon av evalueringen av SIVA
- Silje Aspheim Hole (SIVA): Om SIVAs virksomhet
- Rolf Wikborg: Egne erfaringer med å drive reiselivsbedrifter på mindre steder

*Utvalget* har mottatt skriftlige innspill fra IKT-Norge, Solund kommune, Eidfjord Utvikling, Jan Sandal og Knut Wold.

16. september 2010 arrangerte *utvalget* et større dialogseminar om kompetansearbeidsplasser på Kongsberg med rundt seksti deltakere fra hele landet. Seminaret hadde innledere fra lokalt næringsliv, representanter for kommuner som har hatt suksess med omstillingsarbeid og forskere som har arbeidet med disse problemstillingene. Seminaret gav *utvalget* mange nyttige innspill til sitt arbeid. Foredragene som ble holdt, var:

- *Moderne industriutvikling i Grenland*: Thor Oscar Bolstad, direktør Herøya Industripark
- *Regionale effekter av omstilling av norsk næringsliv*: Kjell Gunnar Salvanes, professor ved Norges Handelshøyskole og utvalgsmedlem
- *Gasellene – Norges viktigste bedrifter*: Amund Djuve, sjefredaktør i Dagens Næringsliv
- *Hvorfor er Kongsberg en suksess?:* Torkil Bjørnson, prosjektleder NCE Systems Engineering, Kongsberg
- *Vekst i kompetansearbeidsplasser – hva skal til?:* Rune Øygard, ordfører i Vågå kommune
- *Erfaringer fra Lovund*: Aino Olaisen, daglig leder Vigner Olaisen AS, Lovund

*Utvalget* har gjort bruk av en større utredning fra NIBR om kompetanseintensive næringer og tjenester som ble utarbeidet første halvår 2010 (se NIBR 2010). I tillegg har *utvalget* bestilt flere mindre eksterne utredninger. SSB har gjort analyser

av regionale arbeidsmarkeder og virkemiddelbruk, professor Inge Thorsen har levert en utredning om pendling og kompetansearbeidsplasser, professor Arild Hervik og forskerne Lasse Bræin og Mette Rye i Møreforskning Molde har utredet virkningen av regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Finn Ove Båtevik, forsker i Møreforskning Volda, har utarbeidet notatet «Eiksund – konturene av en ny region». I tillegg har *utvalget* fått levert separate datakjøringer fra NIBR, TØI og Oxford Research. Disse utredningene er tilgjengelige i elektronisk format på nettsidene til Kommunal- og regionaldepartementet tilknyttet den elektroniske utgaven av *utvalgets* utredning.

Tiden *utvalget* har hatt til disposisjon, har begrenset muligheten til å gjennomføre større egne utredninger. *Utvalget* har derfor i det vesentlige måttet basere seg på eksisterende kunnskap med de begrensninger det gir.

## 1.2 Avgrensning av arbeidet med utgangspunkt i mandatet

*Utvalget* har lagt mandatets definisjon av kompetansearbeidsplasser til grunn i sitt arbeid: «*Spesialiserte arbeidsplasser med krav til høyere utdanning*». *Utvalget* ønsker imidlertid å understreke at alle arbeidsplasser stiller krav til kompetanse. Dermed kan en slik definisjon bli både for snever og for generell. I mange yrker er realkompetansen en svært viktig del av arbeidstakernes human kapital. Dette fanges ikke opp av definisjonen i mandatet. Tilsvarende har *utvalget* i deler av analysene sett det som viktig å skille mellom kort (inntil 4 år) og lang høyere utdanning (over 4 år), blant annet for å analysere sammenhengene mellom endringer i næringsstruktur og utdanningsnivå.

Et viktig utgangspunkt for *utvalgets* arbeid er de store endringene i næringsstruktur som finner sted i Norge, ved at den største sysselsettingsveksten skjer i tjenesteytende næringer som gjerne kjennetegnes av at de ansatte har lang høyere utdanning. *Utvalget* mener derfor at definisjonen som er angitt i mandatet, er hensiktsmessig for analyse av problemstillingen som ligger til grunn for *utvalgets* arbeid.

*Utvalget* har gjennomgående i hele utredningen brukt en sentralitetsinndeling basert på bo- og arbeidsmarkedsregioner for å analysere ulike utviklingstrekk etter regiontyper, se NIBR (2010). Bo- og arbeidsmarkedsregionene er delt inn i sju regiontyper etter størrelsen på det største tettstedet i regionen, se tabell 1.1 (se oversikt over regi-

Tabell 1.1 Inndeling av bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Regiontype	Inndelingskriterium	Antall BA-regioner
Hovedstadsregionen	Senter > 500 000 innbyggere	1
Storbyregioner kategori 1	Senter 200 000–500 000 innbyggere	3
Storbyregioner kategori 2	Senter 50 000–200 000 innbyggere	5
Mellomstore byregioner	Senter 15 000–50 000 innbyggere	16
Småbyregioner	Senter 5 000–15 000 innbyggere	27
Tettstedsregioner	Senter 1 000–5 000 innbyggere	57
Spredtbygde regioner	Senter 1 000 innbyggere	53

Kilde: NIBR 2010

oner i vedlegg 1). Dette samsvarer med andre regionale analyser som benyttes og utføres av Kommunal- og regionaldepartementet.

### 1.3 Sammendrag

I det følgende gis det et sammendrag av hovedpunktene i *utvalgets* rapport. Sammendraget følger disposisjonen for rapporten.

#### 1.3.1 Innledning

Norge har en høyt utdannet befolkning. Dette gir oss et relativt konkurransefortrinn i kunnskapsintensive næringer. Det innebærer også at det er sannsynlig – og ønskelig fra et ressursperspektiv – at veksten i norsk næringsliv hovedsaklig skjer innenfor næringer som nyttiggjør seg av arbeidskraft med høyere utdanning. Et viktig kjennetegn ved utviklingen de siste tiårene er imidlertid at veksten i kompetansearbeidsplasser er ujevnt fordelt mellom sentrale strøk og andre regioner.

Over tid har vi sett en jevn vekst i befolkningen i regionene rundt Oslofjorden. Dette henger sammen med innvandring fra utlandet og fødselsoverskudd. Samtidig skjer flytting i større grad internt i hovedstadsområdet enn fra hovedstadsområdet til andre deler av landet.

En sterkere geografisk spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en viktig faktor for å legge til rette for at flere velger å flytte til og bli boende i andre deler av landet enn Oslofjordområdet og de andre større byene. Men vekst i kompetansearbeidsplasser i hele landet oppnår vi kun dersom for-

holdene ligger til rette for lønnsom verdiskaping som sysselsetter høyt utdannet arbeidskraft.

Over tid vil tilgangen på arbeidsplasser styre hvilke regioner som har befolkningsvekst og hvilke som ikke har det. Andre forhold har også betydning for folks bosettingsvalg, så som familietilknytning, god tilgang på kultur- og opplevelses-tilbud, tjenestetilbud og boligtilbud, fritidsinteresser, naturopplevelser og hva som oppleves som «det gode liv». Muligheten til å leve av egen arbeidsinnsats og en meningsfull jobb er likevel grunnleggende for de aller fleste. Det vil heller ikke være mulig å sikte mot et bosettingsmønster som avviker vesentlig fra arbeidsplassenes geografiske plassering. Velfungerende arbeidsmarkeder spiller derfor en avgjørende rolle for all lokal og regional samfunnsutvikling.

Vi vet at det flere steder er et misforhold mellom tilbud og etterspørsel på kompetansearbeidsplasser. Noen steder sliter private og offentlige virksomheter med rekrutteringen, mens andre steder er det mangel på arbeidsplasser for høyere utdannede.

Med dette som bakgrunn har *utvalget* valgt å legge stor vekt på å øke innsikten i, og forståelsen av, hvordan de regionale arbeidsmarkedene fungerer. *Utvalget* har videre vært opptatt av å analysere sammenhengene mellom utdanningstilbud, kompetansetilgang og endringer i næringsstruktur, og den betydning dette har for dynamikken i arbeidsmarkedene i ulike regioner. Dette er grunnlaget for våre anbefalinger om tiltak som kan bidra til spredning av kompetansearbeidsplasser samt rekruttering til slike kompetansearbeidsplasser i hele landet, slik mandatet ber om.

### 1.3.2 Kapittel 2: Globalisering og regional utvikling

Globalisering betyr vekst og gir politikutfordringer. Globalisering innebærer bl.a. økt mobilitet, internasjonal utveksling av kunnskap, informasjon og ideer og tilnærmet fri flyt av varer, tjenester og kapital på tvers av landegrensene. Globalisering skaper rotløse bedrifter, kapital og mennesker. Teknologisk utvikling generelt, og nye kommunikasjonsformer spesielt, reduserer betydningen av geografisk distanse, endrer vår måte å arbeide og samarbeide på, og åpner for helt nye forretningsmodeller. Dette gir både muligheter og utfordringer for land så vel som regioner og bedrifter.

Vekst i kompetansearbeidsplasser krever i første rekke at Norge framstår som et attraktivt sted for kompetanseintensiv aktivitet. Samtidig har vi som nasjon et politisk mål om en balansert utvikling i ulike deler av landet. Utgangspunktet for *utvalgets* arbeid er at over det siste tiåret har satsningsveksten vært klart størst i de kompetanseintensive næringene. Globalisering, ulike næringers kostnadsnivå og lønnsnivå, økt utdanningstilbøyelighet, samt nordmenns evne til å nyttiggjøre seg ny kommunikasjonsteknologi sannsynliggjør at denne utviklingen vil fortsette. Samtidig ser vi at veksten i de kompetanseintensive næringene i første rekke kommer de store byene til gode. Mindre sentrale arbeidsmarkedsregioner tar ikke i like stor grad del i denne utviklingen.

I Norge har globaliseringen av verdensøkonomien ført til en gradvis nedbygging av tradisjonell industri og økt grad av norske bedriftsinvesteringer i utlandet. For arbeidsmarkedet betyr dette en nedgang i arbeidsplasser for ufaglærte i konkurranseutsatt sektor. Ideelt sett burde mye av den arbeidskraften som frigjøres, gå til ulike former for kunnskapsintensiv tjenesteproduksjon. Det viser seg imidlertid at omfanget av uføretrygging og førtidspensjonering har et urovekkende høyt nivå i nettopp de kommunene som har opplevd nedleggelse og nedbemanning innen privat- og offentlig sektor.

Globalisering, deregulering og omorganisering av offentlig sektor gir således fordelingspolitiske, næringspolitiske og regionalpolitiske utfordringer, som krever helhetlig politikktutforming. Det handler om å fremme omstilling til vekstnæringer, fremme en regional balansert inntektsutvikling og sikre full ressursutnyttelse. Hvis vi skal opprettholde den høye velferden vi har i Norge i dag, må vi utnytte ressursene våre effektivt og ta hele landet i bruk.

En utvikling som bidrar til økt sentralisering av kompetansearbeidsplasser, kan innebære store

samfunnsøkonomiske kostnader gjennom at andre tilgjengelige ressurser, som ikke er like mobile, ikke blir utnyttet fullt ut. Geografisk spredning av verdiskapende aktivitet vil være en *forutsetning* for full ressursutnyttelse og høyest mulig nasjonalinntekt.

Effektive tiltak som skaper vekst i kompetansearbeidsplasser i hele landet, krever innsikt i arbeidsmarkedenes virkemåte. Arbeidsmarkedene er i stadig endring som følge av overgangen til en kunnskapsbasert økonomi. Arbeidsplasser skapes og arbeidsplasser forsvinner. Prosessene som ligger bak omstillingen kan påvirkes.

Bedriftenes, institusjonenes og menneskenes lokaliseringsvalg gjør at kompetansearbeidsplasser i stor grad vokser fram i større arbeidsmarkeder. Større fagmiljøer og et større mangfold av arbeidsgivere er attraktivt både for bedrifter som ønsker å ekspandere eller etablere ny virksomhet og for høyt utdannede arbeidstakere med behov for karrieremuligheter for seg selv og andre familiemedlemmer. Samtidig muliggjør utviklingen innen kommunikasjonsteknologi en større spredning av slike arbeidsplasser. Velfungerende regionale sentra kan være en avgjørende faktor for at et regionalt arbeidsmarked skal oppnå kritisk masse, og med det gi grobunn for vekst i kompetansearbeidsplasser. Teknologien kan også bidra til å binde sammen arbeidsmarkeder.

Endringene i næringsstruktur med nedbygging av tradisjonell industri på mindre steder og vekst i kompetansebaserte næringer i de største byene fører til at det blir vanskeligere å oppfylle målsettingen om at alle skal ha reell frihet til å bo der de vil. Dette krever en politikk som tar innover seg bredden av de demografiske endringene, inkludert innvandring, og folks ulike preferanser for hvor de vil bo.

Den framtidige veksten i arbeidsplasser i Norge vil først og fremst skje i kunnskapsintensive næringer. En balansert regional vekst vil aldri kunne realiseres med mindre kompetansearbeidsplasser blir skapt, og rekruttert til, i hele landet.

### 1.3.3 Kapittel 3: Hodene blir stadig viktigere

Kompetanseintensive næringer og behovet for personer med høyere utdanning vokser i takt og er gjensidig forsterkende. Balanse mellom tilbud og etterspørsel etter mennesker med høyere utdanning er grunnleggende for nasjonal og regional utvikling av kompetansearbeidsplasser.

I 2009 hadde 27 prosent av befolkningen på 16 år og over fullført utdanning på universitets- og høyskolenivå. Andelen har vært økende over flere

år og gjelder begge kjønn, selv om flere kvinner enn menn nå tar høyere utdanning. Andelen med høyere utdanning er ventet å øke framover for å møte en større etterspørsel. Samtidig blir andelen eldre i befolkningen stadig større.

Norge er ikke alene i verden om å ha en høyt utdannet befolkning. De aller fleste OECD-land har opplevd en sterk vekst i andelen høyere utdannede, og vi ser også at flere framvoksende økonomier har økende utdanningsnivå. Denne utviklingen innebærer at bedriftene i flere nye økonomier i økende grad vil kunne konkurrere med bedrifter i vestlige land innenfor næringer med stor andel høyere utdannede arbeidstakere. Valget står ikke lenger mellom Oslo og Narvik, men snarere mellom Oslo, Narvik og Kina.

Men det er betydelige og økende regionale forskjeller i utdanningsnivå i Norge. Andelen av befolkningen med lang høyere utdanning øker klart med sentralitet. Mens disse utgjør nærmere 12 prosent av den yrkesaktive befolkningen i hovedstadsregionen, utgjør de kun rundt 2 prosent av arbeidsstyrken i de spredtbygde regionene.

Det er også regionale forskjeller i studietilbøyelighet. Generelt er studietilbøyeligheten høyest blant ungdom fra sentrale regioner, mens ungdom fra distriktene har lavest tilbøyelighet. Men de regionale forskjellene i studietilbøyelighet er langt mindre enn de regionale forskjellene i utdanningsnivå.

### 1.3.4 Kapittel 4: Arbeidsmarkeder over hele landet

Utforming av tiltak som bidrar til vekst i kompetansearbeidsplasser i hele landet, krever forståelse av prosessene som driver etableringen av, og rekrutteringen til, denne typen arbeidsplasser.

Hvert år skapes det mellom 10–15 prosent nye jobber i norsk økonomi, og nesten like mange jobber legges ned. Nye jobber skapes både ved at det etableres nye bedrifter, og ved at etablerte bedrifter ekspanderer. Mens noen av de nye jobbene er av samme type som jobbene som forsvinner, er flertallet av en ganske annen karakter. Mange av de nye jobbene har høyere kompetansekrav enn de som blir lagt ned. De høyere kompetansekravene knytter seg til nye produkter, nye produksjonsteknologier og nye produksjonsprosesser. Som konsekvens vokser de kunnskapsintensive næringene på bekostning av mindre kunnskapsintensive næringer.

Reallokeringen av jobber mellom bedrifter og mellom sektorer bidrar til at tyngdepunktene i økonomien flyttes, både næringsmessig og geo-

grafisk. Nye og kompetanseintensive jobber etableres andre steder enn der mindre kompetanseintensive arbeidsplasser legges ned. Den regionale forflyttingen av mennesker og jobber gjenspeiler omstillingen til kunnskapsintensive arbeidsplasser.

Hvor folk velger å bosette seg, og hvor bedrifter velger å lokalisere seg avhenger av ulike faktorer og samspillet mellom disse. Tilgang til viktige naturressurser, topografi, transportmuligheter og nærhet til markeder er eksempler på slike faktorer. Historie er imidlertid den viktigste faktoren, ettersom de fleste bedrifter er forankret der de opprinnelig ble etablert. Nye bedrifter blir også lettere etablert der det allerede er annen virksomhet. Dette gir en stabilitet i bosettingsmønsteret, og innebærer at næringsvirksomhet gjerne klumper seg sammen i geografiske avgrensede områder: Folk bor i byer, butikker samles i kjøpesentre og virksomheter innenfor samme bransje samles ofte i samme region.

Utviklingen av regionale arbeidsmarkeder skjer i et samspill mellom jobber, mennesker og steder. Dette samspillet er vesentlig for å kunne forstå hvordan ulike regionale arbeidsmarkeder utvikler seg, og hvorfor de skiller seg fra hverandre. Dette avgjør i hvilken grad næringsvirksomhet blir spredt utover i landet eller konsentrert rundt storbyområder. Utviklingen i ulike regionale arbeidsmarkeder har også implikasjoner for individuell og samlet velferd. En sterk konsentrasjon av økonomisk aktivitet, vil kunne gi store forskjeller i verdiskaping og velferd mellom regioner. Mennesker i noen deler av landet kan stå uten arbeid, falle ut av arbeidsstyrken eller måtte flytte. Dette kan bety at det ut fra rene effektivitetsbetraktninger eller for å få en størst mulig samlet verdiskaping, kan være behov for offentlig inngripen og en politikk som sørger for en regional balansert utvikling og at en størst mulig andel av landets ressurser blir tatt i bruk.

#### *Jobbene*

Vi er opptatt av kompetansearbeidsplasser, ut fra den betydning disse har både for omstillingen av norsk økonomi og for regional utvikling. Over de siste ti årene har veksten i kompetanseintensive næringer vært på 32 prosent, mot 15 prosent i andre næringer.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> NIBR-rapport 2010:20. En kompetanseintensiv næring defineres i henhold til NIBR som en næring med mer enn 39 prosent sysselsatte med høyere utdanning.

Sysselsettingen i privat og offentlig tjenesteyting har økt i alle landsdeler og i både sentrale og mindre sentrale regioner. Men ikke desto mindre er det klare regionale forskjeller. I vår sammenheng er det vesentlig å se nærmere på i hvilken grad skiftet fra industri til offentlig og privat tjenesteyting innebærer en omstilling til kompetanseintensive arbeidsplasser i de ulike regionale arbeidsmarkedene.

Alle regioner har opplevd vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser, men storbyregionene, og særlig de største storbyene, har totalt opplevd den største veksten i kompetanseintensive arbeidsplasser over det siste tiåret.

Vi finner ikke klare forskjeller mellom sentrale og mindre sentrale regioner for dynamikken i arbeidsmarkedet generelt eller i arbeidsmarkedet for høyere utdannede. Forskjellene i dynamikk er imidlertid atskillig større blant de mindre sentrale enn blant de mer sentrale regionene.

Nye jobber skapes primært i allerede eksisterende bedrifter, mens et mindretall av jobbene skapes av nyetableringer. Dette gjelder for kompetansearbeidsplasser så vel som alle andre arbeidsplasser, og uavhengig av regioner og sentralitetsgrad. Samtidig er det grunn til å tro at nyetableringer på sikt kan gi vesentlige bidrag til dynamikken i omstillingen av regionale arbeidsmarkeder.

De regionene som opplever sysselsettingsnedgang totalt sett, er i det vesentlige mindre sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner, og den netto sysselsettingsnedgangen de opplever, drives i første rekke av at bedriftsnedbemanning overstiger bedriftsintern oppgang.

De fleste bo- og arbeidsmarkedsregionene i Norge opplever en netto økning i antall kompetanseintensive arbeidsplasser. De få som har nedgang, er alle blant de minst sentrale regionene. Den viktigste bidragsyteren til sysselsettingsvekst for høyere utdannede er bedriftsinterne endringer, og disse har større betydning for sysselsettingsveksten enn nyetableringer. Samtidig er sysselsettingsbidraget fra nyetableringer klart større enn sysselsettingstapet som følge av nedlegginger også for høyere utdannede.

Det mer positive bildet for arbeidsmarkedene for høyere utdannede, kan sannsynligvis forklares med at i mange regioner har tradisjonelle industribedrifter nedbemannet på arbeidsintensive områder, samtidig med at det har vært et større tilfang av arbeidsplasser for høyere utdannede. Omstillingsprosessen fra lavere til høyere utdannet arbeidskraft skjer med andre ord først og fremst internt i eksisterende bedrifter.

### *Menneskene*

Forståelsen av utviklingen av kompetansearbeidsplasser i Norge krever også en forståelse av arbeidskraftens, menneskenes, atferd og flyttemønstre. Motivene for flytting og valg av bo- og arbeidssted kan være mange, og knytter seg ofte til ulike livsfaser.

Bedre jobbmuligheter gir mer flytting. I perioder med høykonjunktur flytter folk mest, og når konjunkturerne daler, flytter de mindre. Dette indikerer at folk i større grad flytter til en jobb de har fått, enn til et arbeidsmarked for å søke jobb. Siden flyttinger historisk sett gjennomgående har vært sentraliserende, ser vi også at sentraliseringen tiltar i gode tider.

Flyttinger er en viktig del av et velfungerende arbeidsmarked. Hvis folk er villige til å flytte for å få jobb, bidrar det isolert sett til en bedre utnyttelse av arbeidskraftsressursene. Endringer i spredningen av kompetansearbeidsplasser mellom regioner i Norge fordrer ikke bare en endring i lokaliseringsbeslutningene til virksomhetene, men også mobilitet hos arbeidstakerne.

Oslo og Akershus, de to mest folkerike fylkene, er fylkene med både flest innflyttinger og utflyttinger. Befolkningsveksten i begge de siste to tiårene har vært klart sterkere i de mer sentrale regionene rundt hovedstaden og andre store byer. De minst sentrale regionene har opplevd en klar nedgang i befolkningen.

Yngre mennesker driver flyttestrømmene som går fra mindre sentrale til sentrale strøk. Utflyttingen fra mindre sentrale regioner og innflyttingen til sentrale regioner er atskillig større for høyere utdannede enn for personer uten høyere utdanning.

Mens vi ser at netto innflytting øker systematisk med sentralitet, er mønsteret for bruttostrømmene, det vil si innflyttere og utflyttere, atskillig mer nyansert. Innflyttingsstrømmene varierer ikke særskilt sterkt fra region til region og i henhold til sentralitet. Utflyttingsraten er klart under landsgjennomsnittet for hovedstadsregionen og de største storbyregionene, men klart over for alle andre regioner, og stiger kraftig jo mindre sentral en region er.

Til tross for de sterke sentraliseringstendensene, ser vi at befolkningen med høyere utdanning har vokst i alle regioner, både i sentrale og i de mindre sentrale. Men andelen av de høyere utdannede i Norge som bor i mindre sentrale regioner, har ikke desto mindre gått ned de to siste tiårene.

Større arbeidsmarkeder har hatt den beste utviklingen både for netto innflytting og sysselsetningsvekst. De største arbeidsmarkedene skiller seg fra alle de andre bo- og arbeidsmarkedsregionene ved at de faktisk har positiv, ikke negativ, netto innflytting. Det er stor spredning blant de mindre sentrale regionene, men de fleste har netto utflytting til tross for netto vekst i sysselsettingen. Når vi kun ser på befolkningen med høyere utdanning, er det fortsatt de mest sentrale regionene med de største arbeidsmarkedene som opplever høyest sysselsetningsvekst og innflytting, men antallet mindre sentrale regioner med skrumpende arbeidsmarkeder og netto utflytting er færre.

Innvandrere med høy utdanning er i noe større grad enn norskfødte, bosatt utenfor sentrale strøk. De kan representere en viktig kompetanseressurs for mindre steder som har utfordringer når det gjelder å rekruttere til kompetansearbeidsplasser. I 2009 hadde 414 av landets 430 kommuner et innvandringsoverskudd. Over tid ser imidlertid innvandrernes sysselsetting og mobilitet ut til å bli mer lik nordmenns, både geografisk og næringsmessig. Det positive bidraget fra innvandring til en balansert regional sysselsetningsutvikling, ser således ut til i første rekke å være av midlertidig karakter.

#### Stedene

Framveksten av nye kompetansearbeidsplasser er skjevt geografisk fordelt. En viktig årsak er at de sentrale bo- og arbeidsmarkedsregionene har kjennetegn som gjør dem attraktive for kompetansebedrifter og personer med høyere utdanning. Det er grunn til å tro at lokaliseringsbetingelsene for kompetansebedrifter er forskjellige fra det som gjelder for annen industri.

Forhold som *utvalget* mener er avgjørende for et arbeidsmarkeds attraktivitet er blant annet fysisk og digital infrastruktur, kompetansetilgang, lokal kjøpekraft, dynamikk, omstillingsevne og bransjebredde. Vi finner ikke noen klar sammenheng mellom tilstedeværelse av universitet og høyskoler og vekst i kompetanseintensiv sysselsetting i forhold til annen sysselsetting.

Det er markante regionale forskjeller i andelen av arbeidsstyrken som ikke er arbeid, og det ser ut til å være en klar sammenheng mellom regionale omstillinger og uføretrygding. Videre ser vi en tendens til at mindre sentrale steder med et relativt stort antall høyere utdannede i arbeidsstyrken har færre på trygd enn hva andre mindre sentrale steder har.

### 1.3.5 Kapittel 5: Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak

Veksten i kompetansearbeidsplasser er et av de primære kjennetegnene ved norsk økonomisk utvikling og omstilling anno 2011. Denne utviklingen har imidlertid noen klare fordelingseffekter på ulike områder, og karakteriseres av:

- Ujevn regional vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser – særlig i privat sektor
- Økte regionale forskjeller i arbeidsstyrkens utdanningsnivå
- Regionale inntektsforskjeller
- Regionale forskjeller i utdanningstilbøyelighet
- Regionale forskjeller i yrkesdeltakelse

Mønsteret er særlig tydelig hvis vi ser på forskjeller mellom de største byene og de minste tettstedene. Samtidig ser vi store variasjoner mellom ulike arbeidsmarkedsregioner av samme størrelse.

#### *Utviklingen kan endres*

*Utvalget* mener at en jevnere geografisk fordeling av veksten i kompetansearbeidsplasser kan gi samfunnsøkonomisk gevinst ved økt ressursutnyttelse og høyere verdiskaping. Alternativet kan lett bli en sløsing med den viktigste ressursen vi har; menneskene.

*Utvalget* mener at det er mulig å påvirke de sterke sentraliseringskreftene, men at dette krever en betydelig virkemiddelinsats. Et høyt politisk ambisjonsnivå må med andre ord følges opp av en høy og målrettet virkemiddelinsats.

#### *Forutsetningene ligger til rette*

Utdanningsnivået er økende over hele landet. *Utvalget* vurderer derfor at forholdene ligger godt til rette både for å opprettholde og utvikle eksisterende kompetansearbeidsplasser og for å skape nye kompetansearbeidsplasser over hele landet. Men en viss kritisk masse er nødvendig for at et arbeidsmarked generelt skal virke attraktivt for nyetableringer av arbeidsplasser innenfor kompetanseintensive næringer og for arbeidstakere med høyere utdanning. *Utvalget* mener derfor det er avgjørende å legge til rette for regionforstørring og utviklingen av robuste arbeidsmarkeder.

Regionale sentra bidrar til å gjøre regioner i sin helhet attraktive for etablering av nye arbeidsplasser, både offentlig og privat. *Utvalget* mener derfor at det er viktig å styrke regionale sentra for å skape vekst og økt dynamikk i arbeidsmarke-

dene. *Utvalget* understreker at dette også vil gi positive effekter for omkringliggende kommuner.

#### *Utvalgets forslag til innsatsområder*

Det er svært få virkemidler som i dag er direkte rettet mot spredning av og rekrutteringen til kompetansearbeidsplasser. Generelle regional- eller distriktpolitiske virkemidler kan likevel ha en effekt også på dette området. Men for å møte utfordringene knyttet til kompetansearbeidsplasser trenger man en helhetlig innsats på mange politikkområder. Det er viktig at distrikts- og regionalpolitikken, samferdsels- og kommunikasjonspolitikken, nærings- og innovasjonspolitikken, arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, utdannings- og forskningspolitikken, helsepolitikken, samt mangfolds- og integreringspolitikken trekker i samme retning.

*Utvalget mener at en helhetlig og koordinert politikktutforming er nødvendig for å skape, og rekruttere til, kompetansearbeidsplasser i hele landet.*

Tilgang til jobb og regioners evne til å rekruttere arbeidskraft er avgjørende for å sikre likeverdige levekår og utnytte verdiskapingspotensialet i hele landet. *Utvalget* mener at noen innsatsområder er særlig viktige for at vi skal oppnå en balansert regional utvikling med høyest mulig ressursutnyttelse, og for at Norge skal være et attraktivt lokaliseringsvalg i framtiden:

- Robuste arbeidsmarkeder
- Flere kompetansearbeidsplasser
- Styrket rekruttering til hele landet
- Regional kunnskapsinfrastruktur
- Omstilling av jobber, mennesker, bedrifter og steder

#### **Robuste arbeidsmarkeder**

Arbeidsmarkeder av en viss størrelse og bredde er avgjørende for å få til en mer balansert regional utvikling, jf. analysene av betydningen av disse forholdene i kapittel 4. Utvikling av robuste arbeidsmarkeder er særlig avgjørende for å oppnå bedre geografisk spredning av kompetansearbeidsplasser.

*Utvalget mener at det må arbeides med tiltak for å skape større og mer robuste arbeidsmarkeder. Dette handler om utvikling av nye tiltak og innretningen av eksisterende tiltak.*

Attraktive regionale sentra bidrar til å gjøre regionale bo- og arbeidsmarkeder mer robuste. Med attraktivitet menes ofte evne til å tiltrekke seg bosetting, utover det som skyldes vekst i

arbeidsplasser. Det regionale senterets tilbud av tjenester, kulturelle opplevelser og aktiviteter er viktig for hele regionen.

*Utvalget mener at det er viktig å styrke regionale sentra for å skape attraktive bo- og arbeidsmarkedsregioner og økt dynamikk i arbeidsmarkedet.*

#### *Infrastruktur*

Arbeidsmarkedets størrelse blir direkte påvirket av kommunikasjonsmulighetene. Spredt bosetting sammen med et dårlig veinett gir små arbeidsmarkeder. Dynamiske arbeidsmarkeder forutsetter et godt transportnett i form av infrastruktur og transportsystemer.

*Utvalget mener at prissettingspraksisen knyttet til infrastrukturtiltak i Norge bør vurderes nærmere med tanke på å høste de fulle samfunnsøkonomiske gevinstene av slike utbygginger. Utvalget viser til at det er satt ned et ekspertutvalg for å gjennomgå rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser, hvor blant annet nyttevirkninger som i dag i liten grad er eksplisitt satt verdi på i nytte-kostnadsanalyser skal vurderes. Dette inkluderer produktivitetsvirkninger av økt geografisk tetthet og økt arbeidstilbud.*

*Utvalget mener at samferdselsinvesteringer som bidrar til regionforstørring er viktig for å utvikle robuste arbeidsmarkeder som har en større bredde og dybde i jobbtilbudet for høyere utdannede. Utvalget anbefaler derfor at det i Nasjonal transportplan for 2014–2023 blir inkludert et etappemål knyttet til denne problemstillingen.*

*Utvalget anbefaler å utrede om dagens flyplasstruktur er egnet til å tilfredsstille det kompetanseintensive arbeidslivets behov. God tilknytning til hovedflyplasser og direkte utenlandsavganger er her viktige elementer.*

#### *Offentlige arbeidsplassers bidrag til robuste arbeidsmarkeder*

Utviklingen i offentlig sektor har stor betydning både for tilgangen på, og for den geografiske spredningen av, kompetansearbeidsplasser. Offentlige arbeidsplasser er i liten grad følsomme for konjunktursvingninger og en stor andel av arbeidsplassene, spesielt i kommunesektoren, krever nærhet til tjenestemottaker. Dette skaper større bredde og mer stabilitet i arbeidsmarkedene. For den enkelte arbeidstaker innebærer dette flere jobbmuligheter og for private virksomheter bedre rekrutteringsmuligheter.

Etablering av statlige arbeidsplasser kan ha en direkte positiv effekt på arbeidsmarkedet for kom-

petansearbeidsplasser der de blir plassert. I tillegg kan de også ha en indirekte positiv effekt ved at de øker attraktiviteten til dette arbeidsmarkedet for private aktører.

Som grunnlag for drøftingen av ulike virkemidler som kan ha betydning for lokaliseringen av statlige arbeidsplasser kan det være hensiktsmessig å skille mellom tre nivåer:

- *Etablering av nye eller flytting av eksisterende statlige etater eller virksomheter.* Eksempler på dette er utflyttingen av ulike statlige tilsyn som ble gjennomført for noen år tilbake.
- *Etablering, reorganisering eller relokalisering av enheter som utfører spesialiserte funksjoner innenfor eller på tvers av statlige virksomheter.* Se boks for eksempler
- *Fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser.* Utviklingen av ny kommunikasjons teknologi åpner for nye måter å organisere og lokalisere arbeidsoppgaver og arbeidsplasser på.

*Etter utvalgets vurdering har staten som landets største enkeltarbeidsgiver et særlig ansvar for å sikre en god geografisk spredning av kompetansearbeidsplasser. Nye statlige arbeidsplasser kan ha en direkte positiv effekt på arbeidsmarkedet for kompetansearbeidsplasser der de blir plassert, i tillegg til å gi indirekte effekter ved å gjøre det regionale arbeidsmarkedet mer attraktivt og robust.*

*Utvalget mener det er et vesentlig potensial for å lokalisere ulike funksjoner innen statlige virksomheter utenfor hovedstatsregionen. Dette framstår både som et gjennomførbart og effektivt virkemiddel for å sikre en bedre spredning av statlige arbeidsplasser.*

*Utvalget anbefaler videre at det som ledd i statens organisasjonsutvikling og personalpolitikk legges mer systematisk til rette for fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser. For å stimulere til denne typen løsninger er det avgjørende at statlige virksomheter blir belønnet for å velge slik fornyelse og omstilling. Utvalget foreslår at tiltakene og belønningssystemene utredes nærmere, samtidig som det etableres forsøksordninger og pilotprosjekter for å utvikle modeller og erfaringer.*

Spesialisthelsetjenesten er organisert gjennom fire regionale helseforetak, som eies av staten. Helseforetakene har mer enn 120 000 årsverk fordelt over hele landet og har stor betydning for de arbeidsmarkedene der institusjonene er lokalisert.

*Utvalgets vurdering er at spesialisthelsetjenesten sysselsetter viktige kompetansearbeidsplasser over hele landet. Samhandlingsreformen og andre tiltak for å få større og sterkere lokale kompetansemiljøer vil kunne bidra til bedre spredning av kompetanse-*

*arbeidsplasser Samtidig gir Samhandlingsreformen også muligheter for å gi regional spesialisering og styrkede regionale fagmiljøer.*

Kommunesektoren er av vesentlig betydning for kompetansearbeidsplasser fordi den yter tjenester som er viktige for næringsliv og befolkning, etterspør kompetanseintensive tjenester og er en betydelig arbeidsgiver. Kommunene etterspør arbeidskraft med ulike typer kompetanse og bidrar til å gjøre arbeidsmarkedet bredere.

*Utvalget påpeker at kommunale funksjoner representerer viktige kompetansearbeidsplasser mange steder. Den regionale fordelingen av kompetansearbeidsplasser i kommunesektoren følger av befolkningssammensetningen. Sammenslåing av kommuner kan styrke kompetansen og kvaliteten på tjenesteproduksjonen gjennom større fagmiljøer, men vil sannsynligvis ikke tilføre flere kompetansearbeidsplasser. Større fagmiljøer er derimot mer attraktive for høyere utdannede personer og kan virke positivt for rekruttering. Ulike former for formalisert samarbeid mellom kommuner kan også gi den samme effekten gjennom at de åpner for større fagmiljøer.*

#### Lokalisering av offentlige eide selskaper

Lokalisering av private og offentlig eide selskaper, og i særdeleshet deres hovedkontorer, kan spille en vesentlig rolle for dynamikken i regionale arbeidsmarkeder.

*Utvalget mener at regional forankring av hovedkontor kan gi et viktig bidrag til utviklingen av regionale kompetansemiljøer og robuste arbeidsmarkeder. Utvalget anbefaler at man utreder muligheten for å innføre dette som en eksplisitt målsetting for heleide offentlige selskaper.*

#### Utvalgets forslag til tiltak:

- a. Arbeide for en aksept for at virkemiddelssonene kan inndeles etter arbeidsmarkedsregioner for å fremme utviklingen av robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- b. Inkludere et etappemål knyttet til regionforstørring og robuste arbeidsmarkeder i Nasjonal transportplan for 2014–2023.
- c. Prioritere infrastrukturtiltak som utvider og/eller kobler sammen regionale arbeidsmarkeder.
- d. Flyplasstrukturen og flytilbudet må utredes for å se om dagens struktur og tilbud tilfredsstiller det kompetanseintensive arbeidslivets behov.
- e. Ved opprettelsen av nye statlige arbeidsplasser bør man velge lokalisering i regionale sentra



som bidrar til å utvikle robuste arbeidsmarkeder.

- f. Tilrettelegge for, og gi insentiver til, at lokalisering av ulike funksjoner innen statlige virksomheter kan skje utenfor hovedstadsregionen.
- g. Tilrettelegge systematisk for fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser innen offentlig sektor.
- h. Utrede muligheten for å innføre regional forankring av hovedkontor for heleide offentlige selskaper som en eksplisitt målsetting i eierskapspolitikken.

### Flere kompetansearbeidsplasser

*Utvalget* mener at man må legge til rette for at arbeidslivet i alle deler av landet skal utvikle attraktive arbeidsplasser for arbeidstakere med høyere utdanning. Som vi har sett tidligere skjer den største delen av veksten av kompetansearbeidsplasser i privat sektor, og de regionale forskjellene i veksten av kompetansearbeidsplasser skyldes først og fremst at privat tjenesteyting har hatt en sterk økning i sysselsettingen i de største byene. Virkemidlene for å skape flere kompetansearbeidsplasser må tilpasses denne virkeligheten og ta utgangspunkt i behovene hos private kompetanseintensive bedrifter.

En effektiv og målrettet politikk for vekst i kompetansearbeidsplasser krever god kunnskap om effekter av dagens virkemiddelbruk. Ved jevne mellomrom gjennomføres det evalueringer av enkeltvirkemidler og av institusjonene som er satt til å forvalte dem. Denne typen evalueringer har imidlertid åpenbare svakheter. De mangler ofte en god kontrafaktisk analyse, har en rekke metodiske svakheter, og datamaterialet er ofte ikke egnet til å trekke generelle slutninger. I tillegg gir evalueringene ikke grunnlag for å sammenlikne eller sammenstille effekter på tvers av formål og institusjoner.

*Utvalgets oppfatning er at det er behov for en forbedring av de metodiske verktøy og kravene til data og analyse som stilles til politikkevalueringer av virkemiddelbruken.*

#### Digital infrastruktur

Velutviklet digital infrastruktur er en forutsetning for å utnytte potensialet i arbeidskraft med høyere utdanning uansett hvor den er lokalisert. Velutbygd digital infrastruktur med høy kapasitet er en forutsetning for at bedrifter har samme tilgang til

informasjon og digitale tjenester uavhengig av hvor de er lokalisert og legger til rette for stedsuavhengige arbeidsplasser.

*Utvalgets vurdering er at tilgang på høyhastighetsbredbånd er en vesentlig forutsetning for lokalisering av kompetansearbeidsplasser og stedsuavhengige funksjoner, og bør prioriteres høyt som regionalpolitisk tiltak. Mye tyder på at samfunnsøkonomisk lønnsomme utbygginger av bredbånd i visse tilfeller ikke blir gjennomført i det omfang og med den hastighet som er nødvendig, og at statlige tilskudd er nødvendig for å realisere dette.*

#### Bedrifts- og næringsrettede virkemidler

De næringsrettede virkemidlene er i hovedsak forvaltet eller administrert av Innovasjon Norge, SIVA (Selskapet for industrivekst SF), Norges Forskningsråd og fylkeskommunene.

*Utvalget mener at det er et problem at Innovasjon Norge detaljstyres ved et stort antall virkemidler. Utvalget mener at ressursene til Innovasjon Norge i mindre grad må øremerkes på program- og sektornivå, og i større grad allokteres i henhold til mål for vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser og regional utvikling. For vekst og spredning av kompetansearbeidsplasser kan det være særlig viktig å gjennomføre større målrettede satsinger, eksempelvis innenfor ordningen med forsknings- og utviklingskontrakter.*

*Utvalget mener at bedrifts- og næringsrettede virkemidler kan gi viktige bidrag til utvikling av sterke bo- og arbeidsmarkedsregioner og vekst i kompetansearbeidsplasser. Utvalget mener videre at virkemidler som kan bidra til å utvikle sterke næringsklynger og kompetansemiljøer bør prioriteres. Dette gjelder også virkemidler som bidrar til omstilling av bedrifter og næringsmiljøer i retning av kompetanseintensiv aktivitet.*

*Utvalget vurderer imidlertid at det i dag er for mange og overlappende bedrifts- og næringsrettede virkemidler. Eksisterende evalueringer av disse gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvilke effekter virkemidlene har på regional næringsutvikling herunder å stimulere til vekst og mer effektiv fordeling av kompetanseintensive arbeidsplasser. Utvalget anbefaler derfor en helhetlig gjennomgang av disse virkemidlene.*

*I påvente av en slik gjennomgang anbefaler utvalget å prioritere virkemidler som har som mål å utvikle næringsklynger og kompetansemiljøer, og bidra til omstilling i retning av kompetanseintensiv aktivitet.*

### Differensiert arbeidsgiveravgift

Målet med differensiert arbeidsgiveravgift er selsksetting og bosetning i distriktene, gjennom at prisen på arbeidskraft reduseres med en gitt prosent for all virksomhet i samme kommune.

*Utvalgets vurdering er at differensiert arbeidsgiveravgift er et generelt virkemiddel i den forstand at den gjelder for alle typer arbeidskraft, og ikke et målrettet virkemiddel overfor kompetansearbeidskraft.*

### Utvalgets forslag til tiltak:

- i. Innføre særskilte retningslinjer og krav til metode, data og analyse som benyttes ved evalueringer av virkemiddelbruken
- j. Prioritere og øke satsingen på utbygging av høyhastighets bredbånd over hele landet.
- k. Forenkle målstrukturen og styringen av Innovasjon Norge, for å legge til rette for større og mer målrettede satsinger.
- l. Prioritere virkemidler som kan bidra til å utvikle sterke næringsklynger og kompetansetiljøer. Dette gjelder også virkemidler som bidrar til omstilling av bedrifter og næringsmiljøer i retning av kompetanseintensiv aktivitet.

### Styrke rekrutteringen

Tilgangen til kompetent arbeidskraft er blitt stadig viktigere, og de siste tiårene har kravene til utdanningsnivå økt. Det har økt i alle deler av landet – på tvers av landsdeler og uavhengig av sentralitet, men i ulik grad.

### Personrettede virkemidler

*Utvalget mener at i takt med et økt velstandsnivå vil økonomiske personrettede virkemidler bety stadig mindre for folks bosettingsvalg.*

*Utvalget vurderer at tidsbesparende tiltak, det vil si i første rekke infrastrukturtiltak, jf. diskusjonen i 5.1, vil ha en sterkere effekt på rekrutteringen til kompetansearbeidsplasser i hele landet enn økonomiske personrettede tiltak.*

*Utvalgets vurdering er således at pendlerfradraget ikke er et målrettet virkemiddel for å oppnå en bedre spredning av kompetansearbeidsplasser i hele landet. Det kan tvert imot ha en sentraliserende effekt, og i tillegg viser tallene at tiltaket i første rekke tilgodeser pendling i hovedstatsregionen.*

*Utvalget mener at ordningen med nedskrivning av studielån, slik ordningen er utformet i tiltakssoenen, er så målrettet og kraftfull at det gir effekt på rekrutteringen til kompetansearbeidsplasser. Tiltaket*

*ket treffer dessuten i den livsfasen hvor økonomi betyr relativt mer. Dette tilsier at tiltaket bør brukes selektivt mot utvalgte geografiske områder med særlig rekrutteringsutfordringer.*

### Regionale trainee-ordninger

En del regioner har i løpet av de siste årene utviklet og igangsatt regionale traineeprogram som virkemiddel for å rekruttere og beholde unge voksne med høy utdanning. De regionale traineeprogrammene er ofte tverrfaglige, dvs. de rekrutterer både fra og til et bredt spekter av utdanningsbakgrunner og fagfelt, men noen er mer spisset mot f.eks. ingeniører.

*Utvalget vurderer at regionale trainee-ordninger er et virkemiddel som har positiv effekt på rekruttering av kompetanse og bidrar til å øke attraktiviteten til regionale arbeidsmarkeder for høyere utdannede. Utvalget anbefaler at det iverksettes en evaluering av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved slike ordninger, som grunnlag for en utvikling og eventuell utvidelse av ordningene til flere regioner.*

### Innvandrere som ressurs

Innvandrere med høy utdanning representerer en viktig kompetanseressurs, særlig for mindre steder som har utfordringer med å rekruttere til kompetansearbeidsplasser.

*Utvalget mener innvandrere representerer en vesentlig kompetanseressurs. For å bruke denne kompetansen best mulig, må denne gruppen ha tilgang til god opplæring i norsk og på en rask og effektiv måte få godkjent sin eksisterende utdanning. I de tilfeller hvor utdanningsbakgrunnen ikke er sammenfallende med norske utdanningsløp, må det legges til rette for at innvandrere kan ta nødvendig tilleggstudium, eventuelt som et desentralisert utdanningstilbud.*

### Kommunale utleieboliger

Tilgang til boliger kan være en begrensende faktor for rekruttering til arbeidsmarkeder i mindre sentrale regioner basert på tilflytting. Utleiemarkedene kan være små og investering i boliger kan framstå som risikabelt, siden boliger på mindre steder kan være vanskeligere å omsette i annenhåndsmarkedet, sammenliknet med hva som er tilfelle i større byer.

*Utvalgets vurdering er at kommunale utleieboliger kan være et treffsikkert rekrutteringsvirkemiddel for tilflyttere med høyere utdanning. Det bør opprettes en ordning gjennom Husbanken som avlaster*

*kommunen for risikoen knyttet til bygging av slike boliger, forutsatt at kommunene selv tar initiativ til og legger til rette for en slik satsing.*

#### *Internasjonale skoler*

Familier i etableringsfasen er opptatt av at stedet de bor har et godt oppvekstmiljø. Gode skoler er en vesentlig del av dette, og det har vært en økende interesse for utdanningskvalitet i grunnskolen de siste årene.

*Utvalget mener at etablering av internasjonale skoler kan være med på å styrke attraktiviteten til de regionale arbeidsmarkedene og legge til rette for bredere rekruttering.*

#### *Næringstilknyttet spesialisert videregående utdanning*

Tekniske og allmenne fag (TAF) er et utdannings-tilbud i samarbeid mellom den videregående skolen og lokalt næringsliv, både privat og offentlig. Etter 4 år oppnår eleven både fagbrev og studiekompetanse, vanligvis med fordypning i matematikk og fysikk. Den teoretiske opplæringen skjer ved en videregående skole og den praktiske opplæringen skjer ved en av samarbeidsbedriftene.

*Utvalget mener det kan være grunnlag for å se om TAF-ordningen kan styrkes, blant annet ved å stimulere til at flere bedrifter deltar i ordningen og ved at universiteter og høyskoler trekkes sterkere inn i samarbeidet blant annet for å sikre et mer sammenhengende utdanningsløp.*

#### *Utvalgets forslag til tiltak:*

- m. Prioritering av infrastrukturtiltak som gir tidsbesparelse og bedret tilgjengelighet framfor personrettede virkemidler, herunder fjerning av pendlerfradraget.
- n. Vurdere om ordningen med avskrivning av studielån kan utvides for å styrke tilgangen på arbeidskraft med høyere utdanning i utvalgte geografiske områder.
- o. Gjennomføre en evaluering av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved regionale traineeordninger, som grunnlag for en eventuell utvikling og utvidelse av ordningen.
- p. Legge til rette for god norskopplæring og mer effektiv godkjenning av eksisterende utdanning for innvandrere.
- q. Fremme kommunale utleieboliger som rekrutteringsvirkemiddel, gjennom å opprette en ordning gjennom Husbanken som avlaster kommunene for risikoen knyttet til bygging av slike

boliger, forutsatt at kommunene selv tar initiativ til og legger til rette for en slik satsing.

- r. Oppmuntre til etablering av internasjonale skoler for å styrke regionale arbeidsmarkeders attraktivitet.
- s. Legge til rette for, og oppmuntre til, opprettelsen av *næringstilknyttet spesialisert videregående utdanning* (TAF-tilbud) i flere regioner enn i dag.

### **Regional kunnskapsstruktur for samarbeid og livslang læring**

Hensikten med å etablere og utvikle høyere undervisningsinstitusjoner rundt om i hele landet har vært å jevne ut de geografiske forskjellene i rekrutteringen til høyere utdanning og sikre tilgang til kompetent arbeidskraft til de regionale arbeidsmarkedene. Dette har resultert i at flere tar høyere utdanning, og det er grunn til å tro at dette har gitt et høyere utdanningsnivå i hele landet.

*Utvalget har innenfor den knappe tidsrammen for sitt arbeid ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på spørsmål knyttet til hvordan kapasiteten i det norske utdanningssystemet og den regionale fordelingen av studieplasser best kan utformes for å sikre en vekst i kompetansearbeidsplasser, og rekruttering til disse, i hele landet.*

#### *Etter- og videreutdanning*

*Utvalget mener at desentralisert utdanning kan gi viktige bidrag til omstilling av den regionale arbeidsstyrken i samsvar med et kompetanseintensivt arbeidslivs behov. Det er viktig at det desentraliserte studietilbudet svarer på de regionale arbeidsmarkedenes utfordringer.*

*Utvalget oppfordrer til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner på den ene siden og offentlige og private arbeidsgivere samt NAV på den andre siden, for å sikre relevansen og finansieringen av et desentralisert etter- og videreutdannings-tilbud.*

#### *Regionalt samarbeid*

Universiteter og høyskoler har som nevnt flere roller, både som utdanningsinstitusjon, forskningsmiljø og kunnskapsformidler. Kunnskapsformidling til offentlig sektor og næringslivet er en sentral oppgave. En forutsetning for at denne interaksjonen skal være vellykket er at universitet eller høyskolen har et sterkt kunnskapsmiljø

innenfor de fagområdene som er relevante for lokalt nærings- og arbeidsliv.

*Utvalget mener at universiteter, høyskoler og instituttsektoren kan spille en vesentlig rolle knyttet til lokal kunnskapsformidling og innovasjon, men dette fordrer en innretning og spesialisering tilpasset behovet til nærings- og arbeidslivet i regionen. Finansieringssystemet, herunder midler knyttet til satsingen på «Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon», må utformes slik at det gir sterkere og langsiktige insentiver i denne retningen. Institusjonene må også stimuleres til å bidra sterkere inn mot satsinger i regi av det nærings- og bedriftsrettede virkemiddelapparatet.*

Utvalgets forslag til tiltak:

- t. Økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner, arbeidsliv og NAV, for å sikre relevansen og finansieringen av et desentralisert etter- og videreutdanningstilbud.
- u. Studielåns- og stipendordninger for etter- og videreutdanning bør styrkes og gjøres betinget av gjennomføring.
- v. Gi universiteter og høyskoler sterkere insentiver til å samarbeide med lokalt næringsliv om innretning og spesialisering av utdanningstilbudet tilpasset lokalt arbeidslivs behov.
- w. Finansieringssystemet, herunder midler knyttet til satsingen på «Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon», må utformes slik at universiteter, høyskoler og instituttsektoren kan spille en sterkere rolle i lokal kunnskapsformidling, innovasjon og omstilling til kunnskapsintensivt næringsliv.

### **Omstilling av jobber, mennesker og steder**

I en globalisert verden er økonomiens evne til omstilling avgjørende for økonomisk vekst. At jobber skapes og forsvinner er nødvendig for å oppnå naturlige og nødvendige endringer i næringsstrukturen. På dette området har Norge høy omstillingsgrad.

Omstilling, være seg både i privat og offentlig sektor, fordrer også at menneskene flytter til de næringene og stedene hvor jobbene skapes. I Norge er det høy grad av mobilitet blant arbeidstakere med høyere utdanning, men mobiliteten er mindre blant arbeidstakere uten høyere utdanning.

Slik omstilling av jobber og mennesker fører også til omstilling av lokalsamfunn og at økonomiske tyngdepunkt forflytter seg geografisk.

### *Individrettede omstillingstiltak*

*Utvalget mener at arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak kan ha særlig viktige funksjoner for den enkelte arbeidstaker og for samfunnet i forbindelse med omstillingsprosesser.*

*Utvalget mener at effektiv formidling er særskilt viktig i små og smale regionale arbeidsmarkeder. Her har NAV en viktig rolle å spille.*

*Utvalget mener dagens arbeidsmarkedstiltak i for liten grad stimulerer til relevant omskolering og omstilling tilpasset veksten i kompetanseintensive næringer.*

*Utvalget mener at støtte til etter- og videreutdanning er et tiltak som bør utnyttes bedre for at arbeidstakere skal komme i nytt produktivt arbeid.*

### *Virkemidler for omstilling av bedrifter og steder*

Den samlede virkemiddelbruken i nærings- og regionalpolitikken må innrettes slik at den bidrar til fornyelse og omstilling i eksisterende næringsliv, og etablering av ny virksomhet.

*Utvalget mener det er viktig at omstillingen skjer slik at lokale arbeidskraftressurser blir utnyttet på en best mulig måte, og gjennom en koordinert innsats på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det bør legges til rette for at omstillingsinnsatsen kan skje så tidlig som mulig, og til kompetanseintensiv virksomhet som er levedyktig på sikt.*

Utvalgets forslag til tiltak:

- x. Målretting av arbeidsmarkedstiltak mot omstillingsbehovene i de regionale arbeidsmarkedene
- y. Adgangen til å gi støtte til etter- og videreutdanning bør utvides for å bidra til at arbeidstakere skal komme i nytt produktivt arbeid.
- z. Virkemiddelbruken på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer bør koordineres bedre med sikte på tidlig innsats for omstilling til kompetanseintensiv virksomhet.

### **1.3.6 Kapittel 6: Økonomiske og administrative konsekvenser**

*Utvalget har vurdert tiltak innenfor flere politikk-områder, både innenfor det vi vanligvis tenker på som distrikts- og regionalpolitikk og innenfor et bredere sett av virkemidler. Utvalget mener at en satsing på større spredning og vekst må være helhetlig i den forstand at virkemidlene antagelig har større effekt sammen enn hver for seg.*

Målet med en slik satsing må være å gjøre hele Norge mer attraktivt for etablering av og rekruttering til kompetansearbeidsplasser. *Utvalget* mener derfor ikke at man skal treffe tiltak som hindrer veksten i kompetansearbeidsplasser i større byer til fordel for mindre steder. En slik politikk ville kunne virke mot sin hensikt, siden det ikke er noen automatikk i at disse arbeidsplassene vil etableres andre steder i landet. *Utvalget* har lagt til grunn at gevinsten for samfunnet blir størst hvis politikken bidrar til å bygge opp under fortrinn snarere enn å kompensere for svakheter. Dette er en av grunnene til at *utvalget* mener at regionale sentra har en viktig funksjon i å bygge robuste arbeidsmarkeder hvor kompetansearbeidsplasser kan vokse fram.

På bakgrunn av den korte tiden *utvalget* har hatt til rådighet, har *utvalget* valgt å konsentrere seg om å peke på hvilke områder det er nødvendig å prioritere sterkere hvis man ønsker å oppnå målsettingen som er formulert i *utvalgets* mandat. Dagens virkemiddelbruk er sannsynligvis verken

tilstrekkelig målrettet eller tilstrekkelig dimensjonert til å snu utviklingen vi har sett de siste årene. Økt innsats på fysisk og digital infrastruktur, i henhold til retningslinjene *utvalget* foreslår, vil kunne gi betydelige bidrag til utvikling av, og rekruttering til, kompetansearbeidsplasser i hele landet.

*Utvalget* er bedt om å utrede minst ett forslag som er basert på uendret ressursbruk. Hvor omfattende et forslag basert på uendret ressursbruk kan være, avhenger av hvilke rammer man legger til grunn. *Utvalget* legger til grunn to ulike rammer knyttet til uendret ressursbruk, henholdsvis ressursbruken innenfor den smale og innenfor den brede distrikts- og regionalpolitikken, jf. kapittel 5. I tillegg kommer frigjorte midler knyttet til *utvalgets* forslag om å fjerne pendlerfradraget. Innenfor disse to rammene diskuterer *utvalget* hvilke innretninger og prioriteringer de anser som hensiktsmessige for å nå målsettingen i mandatet.

## Kapittel 2

# Globalisering og regional utvikling

### 2.1 Globalisering betyr vekst og politikkutfordringer

Globalisering beskriver en verdenssituasjon med økt mobilitet, internasjonal utveksling av kunnskap, informasjon og ideer og tilnærmet fri flyt av varer, tjenester og kapital på tvers av landegrensene. Globalisering er ikke en enkelt prosess, men et komplekst sett av prosesser med økonomiske, politiske og kulturelle dimensjoner. Dette betyr først og fremst at land knyttes tettere sammen, og at hendelser i ett land i større grad griper inn i utviklingen i andre land.

Globalisering gir totalt sett store gevinster for de deltakende samfunn. Verdens ressurser kan utnyttes mer effektivt, og dette gir forbrukerne rimeligere varer og tjenester og større valgmuligheter. Dersom man ser på utviklingen over tid, er veksten i levestandard så stor at den sett under ett tjener hele befolkningen i et land på globalisering.

Men gevinstene knyttet til globalisering blir ikke uten videre jevnt fordelt. Globalisering gir vinnere og tapere, og i flere land ser vi at inntektsforskjellene har økt kraftig de siste tiårene. Norge har i motsetning til andre land, som for eksempel USA og Storbritannia, ikke opplevd en sterk vekst i inntektsforskjellene når vi ser på landet under ett. Men like fullt eksisterer det klare regionale inntektsforskjeller i Norge. Inntektsnivået har vært høyest i hovedstadsregionen de siste 20 årene. Deretter følger storbyregionene og de øvrige byregionene, mens småkommunene har det laveste inntektsnivået (se St.meld. nr. 9 (2008–2009)).

Inntektsveksten har derimot vært høyest i småkommunene, etterfulgt av Bergen, Trondheim og Stavanger.<sup>1</sup> Oslo-regionen har hatt den laveste inntektsveksten etterfulgt av småbyer og tettsteder. En årsak til den svake utviklingen i Oslo-regionen er en sterk vekst i innvandrerbe-

folkningen, og at andelen enslige har økt i perioden.

Disse analysene ser på den registrerte kontantinntekten til husholdningene. Forskjell i inntektsnivå i de ulike regionene bør også ses i sammenheng med forskjeller i levekostnader mellom regioner.

Regionale forskjeller ser vi ikke bare i Norge, men også i mange andre europeiske land. De knytter seg blant annet til inntekt, yrkesdeltakelse og utdanning. Ulik næringsstruktur bidrar til at ulike regioner treffes ulikt av globaliseringen, og skaper fordelingspolitiske utfordringer med en regional dimensjon.

Globalisering betyr også omstilling og innebærer kostnader og utfordringer for grupper og individer, mens resten av befolkningen kan høste fruktene av omstillingen. Når vi kjøper utenlandske produkter istedenfor norske fordi de utenlandske er billigere, fører dette isolert sett til at norske arbeidsplasser legges ned. Nedleggelse av arbeidsplasser blir ofte også resultatet dersom norske virksomheter flytter produksjonen eller andre deler av virksomheten til utlandet. Dette frigjør ressurser til annen virksomhet, men de som mister jobben, vil i noen tilfeller ha vanskeligheter med å finne ny jobb. Nedleggelse av bedrifter kan også ha uheldige ringvirkninger for økonomien, siden det går utover salget til leverandørene til de nedlagte bedriftene. I en globalisert verden er økonomiens evne til god omstilling en sentral faktor for økonomisk vekst. Nyetableringer og ekspansjon på den ene siden og nedleggelse og nedbemanning på den annen side er alle nødvendige elementer i en naturlig omstilling av norsk næringsstruktur.

Kort sagt, innebærer globalisering fordelingspolitiske, næringspolitiske og regionalpolitiske utfordringer. Og håndteringen av disse utfordringene krever helhetlig politikkutforming med samspill mellom de tre politikkområdene. Det handler om å fremme omstilling til vekstnæringer, fremme en regional balansert inntektsutvikling og sikre full ressursutnyttelse.

<sup>1</sup> Som inntektsmål har man her benyttet medianinntekten per forbruksenhet.

## 2.2 Kompetansearbeidsplasser i en globalisert verden

Norge har en høyt utdannet befolkning. Det gir oss et relativt konkurransefortrinn i kunnskapsintensive næringer. Det innebærer også at det er sannsynlig og ønskelig fra et ressursperspektiv at veksten i norsk næringsliv hovedsaklig skjer innenfor næringer som nyttiggjør seg av arbeidskraft med høyere utdanning. Med et økende utdanningsnivå får Norge en mer produktiv arbeidsstyrke og evne til økt innovasjonskraft og bedre konkurranseevne overfor utlandet.

Samtidig øker også utdanningsnivået i tradisjonelle lavkostland, og selv kompetanseintensive næringer kan derfor velge å flytte hele eller deler av virksomheten sin dit. Uavhengig av hvor i Norge kompetanseintensive bedrifter er lokalisert, vil de måtte konkurrere med bedrifter over hele verden. En norsk IT-bedrift kan like gjerne finne kvalifiserte arbeidstakere i Bangalore som i Bergen. Dermed vil spørsmålet om spredning av nye kompetansearbeidsplasser i privat sektor ikke bare handle om hvordan Steinkjer og Vågå makter å tiltrekke seg virksomhet som ellers hadde endt opp i Oslo, men også hvordan de framstår som attraktive alternativer i forhold til Riga eller Shanghai.

Globalisering skaper rotløse bedrifter, kapital og mennesker. Teknologisk utvikling, og særlig nye kommunikasjonsformer, reduserer betydningen av geografisk distanse og endrer vår måte å arbeide og samarbeide på og åpner for helt nye forretningsmodeller. Dette gir både muligheter og utfordringer for nasjoner så vel som regioner og bedrifter.

En rekke varer og tjenester vi benytter oss av, kjøper vi via internett. Om reisebyrået, banken

eller julekorttrykkeriet befinner seg i huset ved siden av, i en fjellbygd eller i Spania spiller ingen rolle. Ringer du kundeservice i en norsk bedrift, kan det hende du får snakke med noen i Storbritannia.

Vekst i kompetansearbeidsplasser krever derfor i første rekke at Norge som land framstår som et attraktivt sted for kompetanseintensiv aktivitet. Samtidig har vi i Norge et uttalt ønske om en balansert utvikling i ulike deler av landet. Utgangspunktet for utvalgets arbeid er at over det siste tiåret har sysselsettingsveksten vært klart størst i de kompetanseintensive næringene. Globalisering, ulike næringers kostnadsnivå og lønnsnivå, økt utdanningstilbøyelighet, samt nordmenns evne til å nyttiggjøre seg ny kommunikasjonsteknologi, sannsynliggjør at denne utviklingen vil fortsette. Samtidig ser vi at veksten i de kompetanseintensive næringene i første rekke kommer de store byene til gode. Mindre sentrale arbeidsmarkeder tar ikke i like stor grad del i denne utviklingen. Tabell 2.1 gir en illustrasjon på forskjellene i veksten av kompetansearbeidsplasser og de økonomisk-politiske utfordringene som denne gir.

Tiltak for å endre fordelingen av veksten i kompetansearbeidsplasser må samtidig vurderes opp mot hensynet til størst mulig samlet verdiskaping i landet. Hvis tiltakene betyr at man flytter ressurser inn i aktiviteter med lavere avkastning på ressursene, kan et slikt ønske komme i konflikt med dette hensynet. Men selv om vi i visse tilfeller vil stå overfor et valg mellom høy eller geografisk spredt verdiskaping, vil geografisk spredning av verdiskapende aktivitet i andre tilfeller være en *forutsetning* for full ressursutnyttelse og høyest mulig nasjonalinntekt.

Tabell 2.1 Sektorenes og regiontypenes andeler av den nasjonale tilveksten av arbeidsplasser i kompetanseintensive næringer 2002–2009. NIBR 2010

	Andeler av den nasjonale veksten					
	Absolutte endringer nasjonalt	Totalt	Hovedstadsregion	Storbyregion 1 og 2	Små- og mellomstore byregioner	Tettsted/spredtbygde regioner
Privat sektor	83014	60	23	21	14	3
Statlig sektor	42974	31	7	13	9	2
Kommunal sektor	13883	10	0	4	4	2
Fylkeskommunal sektor	-1970	-1	0	-1	-1	0
Landet	137901	100	30	37	26	7

En effektiv politikk må legge til grunn at offentlige tiltak kan være ønskelig og nødvendig for å motvirke en regional polarisering. Slik kan vi unngå at geografisk stedbundne så vel som menneskelige ressurser ikke blir utnyttet, og at globaliseringen kun blir en vekstkraft for kompetansearbeidsplasser i hovedstadsområdet. Flere kompetansearbeidsplasser i hele landet krever kontinuerlig omstilling både i eksisterende næringsliv, offentlig sektor og etablering av ny aktivitet.

Omstilling og nyetablering er ikke et mål i seg selv, men viktige ledd i en prosess med sikte på økt effektivitet og velferd, se Salvanes (1997). Økonomiens evne til omstilling er avgjørende for effektivitet og økonomisk vekst. Restrukturering internt i bedrifter på den ene siden, og nyetableringer og nedleggelse på den annen side, er begge deler nødvendig for å oppnå en god omstilling av næringsstrukturen. Denne typen dynamikk og fornyelse er både et spørsmål om innovasjonstakt i eksisterende foretak, og om oppbygging og utfasing av virksomhet.

#### *Omstilling og effektivitet*

En omstillingsdyktig økonomi karakteriseres ved at ressurser lett kanaliseres dit de kaster mest av seg og ved at frigjorte ressurser ikke forblir ledige, men raskt fanges opp i alternative anvendelser. God omstillingsevne bidrar til å redusere kostnadene ved konjunktursvingninger og endringer i de økonomiske rammebetingelsene. Det gir oss også mulighet til å dra nytte av gevinstene ved internasjonal arbeidsdeling og utvikling av ny teknologi. Omstillingsevne har dermed også stor betydning for inntektsnivået på lang sikt.

Endringene i global arbeidsdeling har gitt store gevinster for Norge, og vi har hatt kompetanse og ressurser som har vært etterspurt på verdensmarkedet. For å høste disse gevinstene må vi fortsatt være gode på omstilling. Effektiv ressursutnyttelse betyr at vi må evne å flytte ressurser fra bransjer og bedrifter med svak utvikling til næringer i vekst.

Men effektiviteten i *en* sektor påvirkes av effektiviteten i de andre. En utvikling som bidrar til økt sentralisering av kompetansearbeidsplasser, kan innebære store samfunnsøkonomiske kostnader gjennom at andre tilgjengelige ressurser, som ikke er like mobile, ikke blir utnyttet fullt ut. Dersom det for eksempel er ledig arbeidskraft i deler av landet, bør man isolert sett enten søke å opprette nye, lønnsomme arbeidsplasser som tar den ledige arbeidskraften i bruk, eller motivere arbeidskraften til å flytte dit det er ledige jobber.

#### *Omstilling og regionale ubalanser*

I Norge har globaliseringen av verdensøkonomien blant annet ført til en gradvis nedbygging av tradisjonell industri og en økning av norske bedriftsinvesteringer i utlandet. For arbeidsmarkedet har det betydd færre konkurranseutsatte arbeidsplasser for ufaglærte. Framveksten av nye, kunnskapsintensive virksomheter som krever høy formell kompetanse har i stor grad skjedd i og rundt de største byene, og i første rekke Osloområdet. Samtidig har nedbyggingen av tradisjonelle næringer vært særlig stor i spredtbygde kommuner i innlandet og langs kysten. Ideelt sett burde mye av den frigjorte arbeidskraften gå til ulike former for kunnskapsintensiv tjenesteproduksjon. Det viser seg imidlertid at omfanget av uføretrygging og førtidspensjonering har vært urovekkende høyt i nettopp de kommunene som har opplevd nedleggelse og nedbemanning innen privat og offentlig sektor.

Enkeltvise observasjoner samt systematiske analyser peker i retning av at omstilling i enkelte lokalsamfunn i for stor grad har betydd omstilling til passivitet. Studier (blant annet Huttunen, Møen og Salvanes (2007)) viser at personer som mister jobben, har en økt sannsynlighet for å falle helt ut av arbeidsstyrken. Dette er den største kostnaden knyttet til nedbemanning og nedleggelse. En studie av Rege, Telle og Votruba (2009) basert på norske registerdata finner at bedriftsnedleggelse mellom 1993 og 1998 økte arbeidernes sannsynlighet for å motta uføreytelser i 1999 med 28 prosent. En annen norsk studie av Bratsberg, Fevang og Røed (2010) basert på konkursdata finner at tap av arbeid kan forklare 28 prosent av tilstrømmingen til trygdeytelser. Videre viser statistikken at passiviteten nettopp er svært ujevnt regionalt fordelt.

Slik reduksjon i utnyttelsen av arbeidskraften gir grunn til bekymring. En norsk studie av Rege, Telle og Votruba (2007) finner klare «smitteeffekter» knyttet til bruken av uføretrygd, altså økt sannsynlighet for å bli uføretrygd dersom andre i nærområdet er uføretrygdede. Slike «smitteeffekter» indikerer at en høy andel av uføretrygdede på et sted reduserer andres terskel for å bli uføretrygd. Dette vil i så fall kunne føre til en uheldig dynamikk som gir geografiske «lommer» der mange av innbyggerne står utenfor arbeidsstyrken, se Lindbäck, Nyberg og Weibull (1999). I det arbeidsstyrken er Norges viktigste ressurs, og en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke er avgjørende for framtidig velstandsutvikling, medfører



dette åpenbart et stort samfunnsøkonomisk tap for Norge og et velferdstap for den enkelte.

Hvis vi skal opprettholde den høye velferden vi har i Norge, må vi utnytte ressursene våre effektivt. Det innebærer at ressursene, arbeidskraft og kapital, må være sysselsatt og fortrinnsvis i bransjer og bedrifter med høy avkastning. Dette krever kontinuerlig omstilling til ny aktivitet.

### 2.3 Kompetansearbeidsplasser i hele landet krever nytenkning

*Utvalgets* mandat trekker opp noen hovedproblemstillinger knyttet til strukturendringer i ulike regiontyper, og veksten i kunnskapsintensive næringer. Først og fremst skal *utvalget* se på om det er mulig å sette inn tiltak for å få en bedre geografisk spredning av veksten av kompetansearbeidsplasser. Et viktig premiss er at de generelle rammevilkårene bidrar til at det er attraktivt for bedrifter å lokalisere disse arbeidsplassene i Norge framfor andre land. Videre må vi ta inn over oss at kompetanseintensive arbeidsplasser skiller seg fra andre arbeidsplasser, og tiltak som er egnet til å spre veksten av dem til hele landet, skiller seg fra andre regionalpolitiske tiltak.

#### *Arbeidsmarkeder i endring*

Effektive tiltak som skaper vekst i kompetansearbeidsplasser i hele landet, krever innsikt i arbeidsmarkedenes virkemåte. Arbeidsmarkedet er i stadig endring som følge av overgangen til en kunnskapsbasert økonomi. Læring og kompetanse, innovasjon og avansert teknologi, investeringer i utdanning, forskning og utvikling representerer i økende grad de viktigste drivkreftene. I en kunnskapsbasert økonomi blir næringer og sektorer stadig mer spesialiserte, integrerte og infiltrerte i hverandre, og det er humankapitalen, og ikke naturressurser, fysisk kapital eller finanskapitalen, som er den viktigste ressursen for økonomisk vekst og utvikling.

I Norge, som i andre vestlige land, kommer veksten i arbeidsplasser innenfor spesialiserte, kunnskapsintensive bransjer. Disse næringene er i stor grad lokalisert i byregioner med store arbeidsmarkeder og utdanningsinstitusjoner, og særlig i Hovedstadsregionen. Videre har statlige virksomheter de siste tiårene effektivisert og samlet fagmiljøene sine. Det har resultert i en konsentrasjon av statlige arbeidsplasser til færre steder og en reduksjon i bredde og omfang i arbeidsmar-

kedet andre steder, se blant annet Effekttutvalget (NOU 2004:2).

#### *Kritisk masse blir viktig*

Nye bedrifter blir lettere etablert der det er annen virksomhet fra før. Dette gjelder spesielt for kunnskapsbedrifter, som gjerne søker nærhet til kunnskapsmiljøer gjennom å velge lokalisering nær andre foretak med likeartet eller relatert virksomhet. Her finnes det også flere potensielle arbeidstakere med passende kvalifikasjoner. Næringsvirksomhet har en tendens til å klumpe seg sammen i geografiske avgrensede områder – folk bor i byer, butikker samles i kjøpesentre og virksomheter innenfor samme bransje samles ofte i regioner.

Mye tyder på at sentraliseringen vil fortsette. Utviklingen kan bare til en viss grad forklares med endringer i næringsstrukturen. Bedrifter og institusjoner klumper seg sammen, men det gjør også menneskene som disse sysselsetter. Det er en klar tendens til at ungdom som ønsker å ta høyere utdanning, flytter til storbyer. Når utdanningen er fullført, flytter de i mindre grad tilbake. Det er flere jobber som krever høyere utdanning i de største byene, og mange blir tiltrukket av urbant levesett og de mulighetene dette gir. Videre blir det stadig flere toinntektsfamilier hvor begge har høyere utdanning. Muligheten for å finne relevante jobber for begge er ofte større i større arbeidsmarkeder. Men samtidig foregår en utviklingen innen kommunikasjonsteknologi som muliggjør stedsuavhengige arbeidsplasser, reduserer betydningen av geografisk distanse og åpner for å velge bosted ut fra andre forutsetninger enn tidligere.

Bedriftenes, institusjonenes og menneskenes lokaliseringsvalg gjør således at kompetansearbeidsplasser i stor grad vokser fram i større arbeidsmarkeder. Større fagmiljøer og et større mangfold av arbeidsgivere er attraktivt både for arbeidstakerne med høyere utdanning og for bedrifter som ønsker å etablere virksomhet. Større miljøer gir økte valgmuligheter for arbeidsgiver og arbeidstaker og basis for aktivt sosialt liv. Velfungerende regionale sentra kan være en avgjørende faktor for at et regionalt arbeidsmarked skal oppnå kritisk masse, og med det gi grunn for vekst i kompetansearbeidsplasser.

#### *Frihet til å velge bosted?*

Det er en politisk målsetting at folk skal ha reell frihet til å velge hvor de vil bo. Endringene i

næringsstruktur med nedbygging av tradisjonell industri på mindre steder og vekst i kompetansebaserte næringer i de største byene fører til at det blir vanskeligere å oppfylle denne målsettingen. Når flere ønsker å bo i større regionale sentra og byer, blir det mer krevende å opprettholde et godt lokalmiljø og arbeidsmarked for de som fortsatt ønsker å bo på mindre steder. Samtidig må en se de regionale sentrene som deler av større bo- og arbeidsmarkedsregioner, der jobbtilbudet i regionsentrene også gir grunnlag for bosetting i omkringliggende kommuner og steder. Hovedutfordringen er derfor å ha en politikk som tar inn over seg bredden av de demografiske endringene, inkludert innvandring, og folks ulike preferanser for hvor de vil bo.

## 2.4 Tidligere arbeid som utvalget bygger på

Norsk regionalutvikling og -politikk har direkte og indirekte vært gjenstand for mange utredninger over det siste tiåret. Holden-utvalget (NOU 2000:21) drøftet strategier for høy sysselsetting og verdiskaping som kan bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi. Utvalget pekte på økende utdanningsnivå og kompetansekrav som mulige forklaringsfaktorer bak sentraliseringen. Holden-utvalget skisserte en bred strategi og framhever blant annet betydningen av lønnsdannelsen og satsing på utdanning for å sikre tilgang på kvalifisert arbeidskraft, men utvalget hadde ingen anbefalinger konkret rettet mot spredning av kompetansearbeidsplasser.

Effektutvalget (NOU 2004:2) vurderte effekter av statens aktivitet for regional utvikling og distriktpolitiske mål. Effektutvalget mente blant annet at det regionale høgskolesystemet har vært vellykket i regionalpolitisk forstand og pekte på positive effekter for samspillet mellom høgskolesystemet og det regionale næringslivet. *Utvalget* påpekte samtidig at økende internasjonalisering og globalisering endrer forutsetningene og mulighetene for å påvirke den regionale utviklingen gjennom politiske vedtak og statlig intervensjon. Tilsvarende konstaterte Effektutvalget at statens styring av egen virksomhet er i endring, og at mulighetene for koordinering av sektorpolitikken for å bidra til regional utvikling er blitt redusert.

Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) var først og fremst en politisk kommisjon som skulle gjennomgå helheten i distrikts- og regionalpolitikken, blant annet basert på Effektutvalget (NOU

2004:2). En av kommisjonens anbefalinger var at virkemiddelapparatet i større grad bør støtte investeringer i løpende kompetanseutvikling, innovasjonsaktivitet og nettverksbygging. Kommisjonen var av den oppfatning at dette kunne bidra til å utvikle kompetansekrevede tjenesteytende næringer i distriktene.

Et utvalg ledet av professor Per Christensen (NOU 2004:15) vurderte handlingsrommet for ulike regional- og distriktpolitiske virkemidler rettet mot investeringer, sysselsetting, forskning og utvikling, kompetanseheving og infrastruktur innenfor EØS-regelverket, blant annet på bakgrunn av at differensiert arbeidsgiveravgift ikke kunne brukes slik det opprinnelig var utformet. Utvalget kom ikke med konkrete anbefalinger om tiltak, men påpekte at EØS-regelverket på enkelte områder gir større handlingsrom enn det som utnyttes.

Regjeringen Stoltenberg II har levert to stortingsmeldinger om distrikts- og regionalpolitikken – St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru*, og St.meld. nr. 21 (2005–2006) *Med hjerte for heile landet*.<sup>2</sup> Begge meldingene legger vekt på at folk skal ha reell valgfrihet til å bosette seg der de ønsker og at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret opprettholdes.

Ulike regionalpolitiske spørsmål har som gjennomgangen over viser, blitt grundig behandlet. Det som skiller dette utvalget fra de foregående utvalgene, er mandatets særlige fokus på kompetansearbeidsplasser og hvordan man kan bidra til en mer balansert regional utvikling ved å skape større geografisk spredning av arbeidsplasser med krav til høyere utdanning. Mandatet er slik sett snevrere enn mandatet som andre regionalpolitiske utredninger har lagt til grunn. Men utvalget tar ikke desto mindre for seg det som synes som en naturlig primær målsetting for norsk regionalpolitikk, nemlig regional vekst i kompetansearbeidsplasser. Det er sannsynlig at den framtidige veksten i arbeidsplasser i Norge først og fremst vil skje i kunnskapsintensive næringer. Samtidig tar flere og flere høyere utdanning, og som resultat får arbeidsstyrken et stadig høyere utdanningsnivå. Balansert regional vekst vil aldri kunne realiseres med mindre kompetansearbeidsplasser blir skapt, og rekruttert til, hele landet.

<sup>2</sup> Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte dessuten i 2007-2008 utredningsprosjektet «Sentraliseringens pris» på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektet resulterte i NIBR-rapport 2009:5 «*Sentraliseringens pris*» *Er sentralisering et problem?*

## 2.5 Regional utvikling i Norge og Norden

---

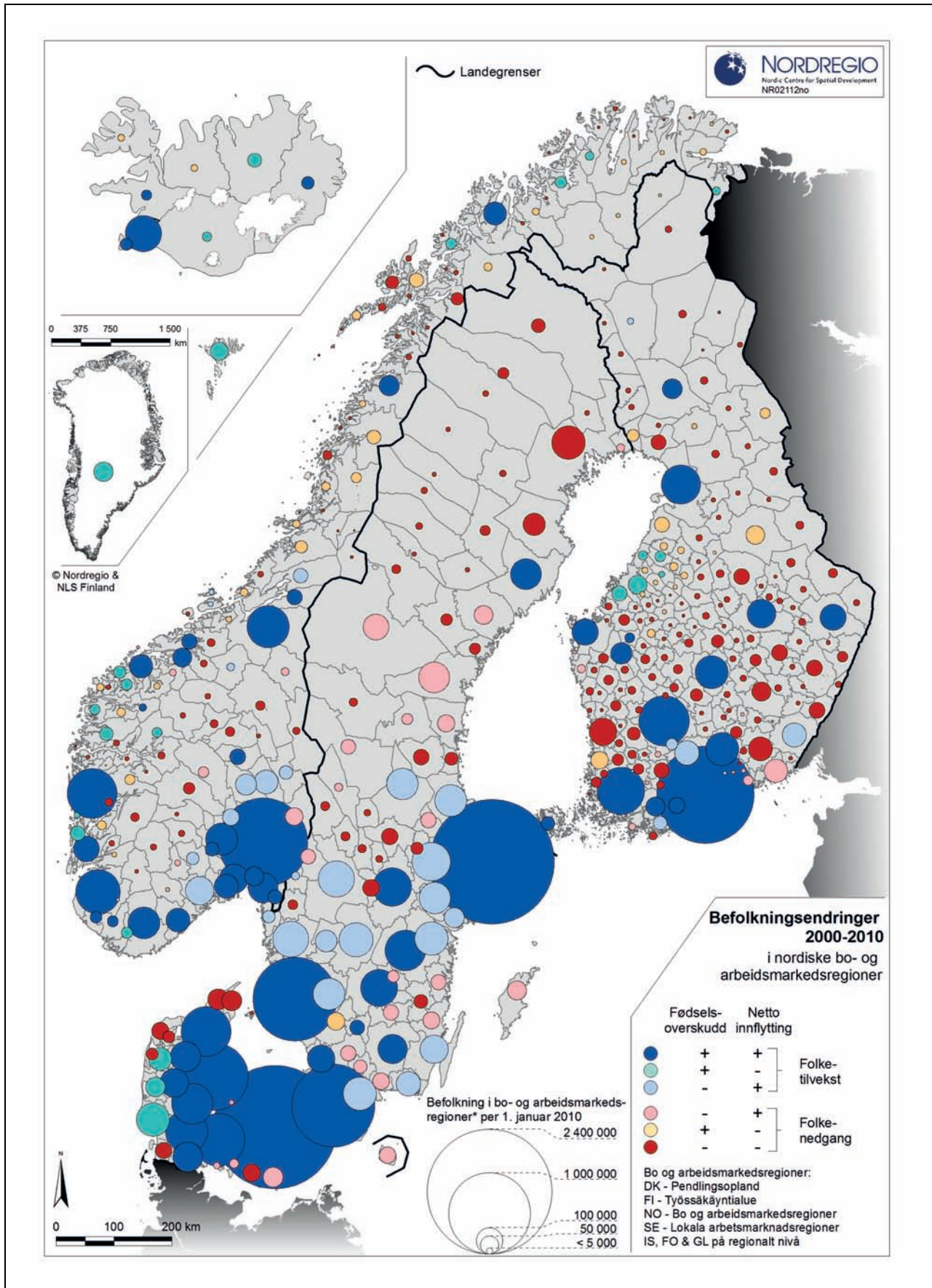
Den regionale utviklingen i Norge har mange fellesstrekk med utviklingen i de andre nordiske landene, både når det gjelder arbeidsmarkedene og befolkningsstrukturen (Nordregio 2010:2 Regional Development in the Nordic Countries 2010). Det har vært en vridning fra primær- og sekundærnæringene mot tjenesteytende sektor, og flere industrikommuner har opplevd nedleggelse og utflagging av dominerende arbeidsgivere. Veksten i arbeidsplasser har i stor grad vært innen kunnskapsintensive næringer, hovedsakelig i tilknytning til de store byene, mens det har vært en nedgang i arbeidsplasser for ufaglærte industriarbeidere. Norge, som Danmark og Island, har relativt sett små regionale forskjeller i arbeidsledighetsraten sammenliknet med Sverige og Finland. I Finland er Åland et ytterpunkt med under 2 prosent arbeidsledighet, i kontrast til de nordlige regionene Pohjois-Karjala og Lapland med over 16 prosent arbeidsledighet. Til sammenlikning ligger de fleste regionene i Norge på mellom 2 og 3,5 prosent arbeidsledighet, mens den i noen få kommuner overstiger 5 prosent (2009).

Også mønsteret for befolkningsvekst har vært det samme i alle de nordiske landene, med tilflytting til urbane områder og fraflytting fra distriktene. Både Sverige og Finland har opplevd en dramatisk endring i den regionale befolkningsstrukturen. I Finland er polariseringen mellom byene og universitetsområdene på den ene siden, og distriktene på den andre siden, særlig tydelig. På Island ble den regionale utviklingen snudd på hodet etter den globale finanskrisen. Regioner

som tidligere var preget av høy vekst, har siden 2009 opplevd befolkningsnedgang. I Danmark har finanskrisen forsterket tendensen mot urbanisering, særlig blant unge som flytter til byer med utdanningsmuligheter. Selv om dette mønsteret også er synlig i Norge, har det vært en mer balansert utvikling her. I tillegg til veksten rundt storbyene, viser tall fra 2009 at flere områder i Nord-Norge og på Vestlandet har hatt en befolkningsøkning.

Norge har også lyktes med å opprettholde en jevn, høy verdiskaping (BNP). Tall fra 2007 viser at BNP per capita er høyere i alle de norske fylkene enn i gjennomsnittet i EU, og høyere i større deler av landet enn tilfellet er for de andre nordiske landene. Etter finanskrisen har Sverige, Finland og Island, som opplevde en sterkere vekst før krisen, hatt en kraftigere nedgang i BNP enn gjennomsnittet for EU. Norge hadde den laveste nedgangen av alle de nordiske landene.

Finanskrisen medførte også en økning i arbeidsledigheten i Norden. Dette synliggjør at alle de nordiske landene er små, åpne økonomier, som i en globalisert verden er sårbare for slike endringer som finanskrisen har medført. Den norske økonomien har likevel vist seg å være mer motstandsdyktig mot krisens konsekvenser enn økonomien i de andre nordiske landene. Norge har hatt et lavere fall i vekstraten til den totale verdiskapingen, samt den laveste økningen i arbeidsledigheten. De regionale forskjellene i arbeidsledigheten er relativt små, og befolkningsveksten jevnere enn i de andre nordiske landene. Dette, kombinert med høy sysselsetting og verdiskaping, tyder på at den norske økonomien har en relativt god omstillingsevne.



Figur 2.1 Befolkningsendringer 2000–2010 i nordiske bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Kilde: Nordregio 2010

## Kapittel 3

# Hodene blir stadig viktigere

Befolkningen i Norge investerer i økende grad i utdanning. Resultatet av disse store investeringene utgjør en viktig ressurs som vi må utnytte til å utvikle våre konkurransefortrinn. Økt utdanningsnivå er et resultat av en ønsket politikk, men også en konsekvens av strukturendringer i økonomien og i arbeidsmarkedet. I takt med veksten i tjenestebaserte næringer, øker også behovet for personer med høyere utdanning. Samtidig betyr dette, gitt et ønske om å beholde spredt bosetting, at regionalpolitikken må være tilpasset en virkelighet hvor en stadig større del av befolkningen har høyere utdanning. En slik politikk må bygge på kunnskap om endringene i næringsstruktur og utdanningsnivå i Norge og utlandet, og hvilke muligheter og utfordringer dette gir for utviklingen i ulike regioner.

Balanse mellom tilbud og etterspørsel etter mennesker med høyere utdanning er grunnleggende for nasjonal og regional utvikling av kompetansearbeidsplasser. Lokale ubalanser bunner ofte i endringer i utdanningstilbøyelighet, endringer i næringsstruktur og økt mobilitet i befolkningen. Nedbyggingen av tradisjonelle næringer har vært særlig stor i mindre kommuner i innlandet og langs kysten. Samtidig skjer veksten i tjenestesektoren og i bygge- og anleggssektoren i hovedsak rundt de store byene, og særlig i det sentrale østlandsområdet. Industrien som bygges ned sysselsetter mange med lavere utdanning, mens tjenestesektoren i vekst sysselsetter mange med høyere utdanning. Strukturomstillingen av arbeidsmarkedene, endringene i utdanningsnivå og alderssammensetningen i befolkningen bidrar dermed i seg selv til sentraliseringskreftene. Dette ser vi gjennom markante regionale forskjeller i utdanningsnivå, særlig for lang høyere utdanning. Her er forskjellene mellom de regionene som har universitet og resten av Norge særlig klare og økende. Utdanningsinstitusjonenes geografi drøftes nærmere i kapittel 4.

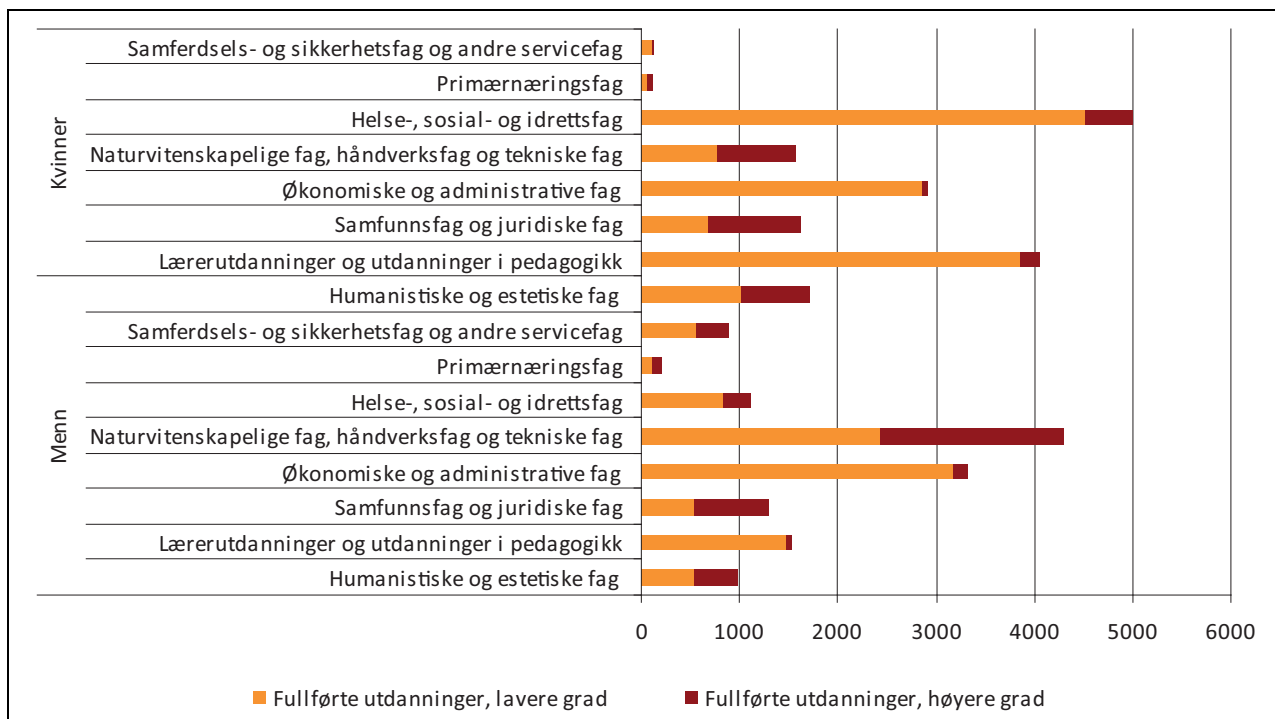
### 3.1 Utdanningssamfunnet

Norges befolkning er i stadig større grad en høyt utdannet befolkning. Mens det i 1970 var i underkant av 50 000 studenter ved norske universiteter og høyskoler, var det i 2009 over 220 000 studenter ved disse institusjonene. I tillegg har antallet nordmenn som tar høyere utdanning ved utenlandske utdanningsinstitusjoner økt i denne perioden. Flere og flere ser dermed høyere utdanning som et ledd i egen utvikling og som en inngangsbillett til arbeidsmarkedet.

I 2009 hadde 27 prosent av befolkningen på 16 år og over fullført utdanning på universitets- og høyskolenivå. Andelen har vært økende over flere år og gjelder begge kjønn. Andelen kvinner med høyere utdanning vokser imidlertid betydelig raskere enn hva den gjør for menn. Menn har tradisjonelt sett i større grad hatt høyere utdanning, men fra og med 2001 har en større andel kvinner enn menn tatt høyere utdanning. Halvparten av kvinnene i alderen 25–29 år har nå høyere utdanning, mens bare litt over 30 prosent av mennene i samme aldersgruppe har nådd tilsvarende utdanningsnivå. Kvinner er i flertall blant studentene innenfor de fleste fagdisipliner, men menn er fortsatt i flertall når det gjelder studier i naturvitenskap/teknologi og økonomiske fag.

Framskrivinger fra SSB (Bjørnstad mfl. 2010) viser at over 40 prosent av arbeidsstyrken vil ha en grad fra universitet eller høyskole i 2030. Nesten ingen vil ha bare grunnskoleutdanning. Det er særlig innenfor privat tjenesteproduksjon at etterspørselen etter høyere utdannet arbeidskraft vil komme. Innenfor noen utdanningsgrupper som jurister, sykepleiere og personer med samfunnsfaglig bakgrunn vil det også være en vekst i offentlig sektor. Det er på den annen side ventet at nedgangen i olje- og gassproduksjonen isolert sett vil føre til lavere etterspørsel etter blant annet sivilingeniører i denne sektoren.

Den eldre befolkningen blir stadig større. Det er forventet en dobling av gruppen over 67 år i perioden 2010–2060. De små fødselskullene på



Figur 3.1 Fullførte utdanninger ved universiteter og høyskoler 1993–2009

Kilde: Statistisk sentralbyrå

1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet bidrar til at tilbudet av arbeidskraft blir lavere, selv om vi de siste årene har sett at tilveksten har økt. Hovedgrunnen til at arbeidsstyrken likevel vokser i de fleste delene av landet er innvandring. Framskrivningene fra SSB legger til grunn at nettoinnvandringen vil være på om lag 20 000 personer årlig i perioden framover. Utdanningsnivået blant innvandrerbefolkningen har derfor betydning for tilbudet av høyere utdannet arbeidskraft.

Samlet sett har økt tilbud av arbeidskraft med høyere utdanning, og større etterspørsel etter denne arbeidskraften, ført til at det har vært en sterk vekst i den yrkesaktive befolkningen med høyere utdanning. Fra 1998 til 2008 har denne gruppen økt med 46 prosent, sammenliknet med den øvrige yrkesbefolkningen som har økt med 13 prosent. I Norge utgjør den yrkesaktive befolkningen med høyere utdanning 33 prosent (809 495 personer i 2008) av alle yrkesaktive.

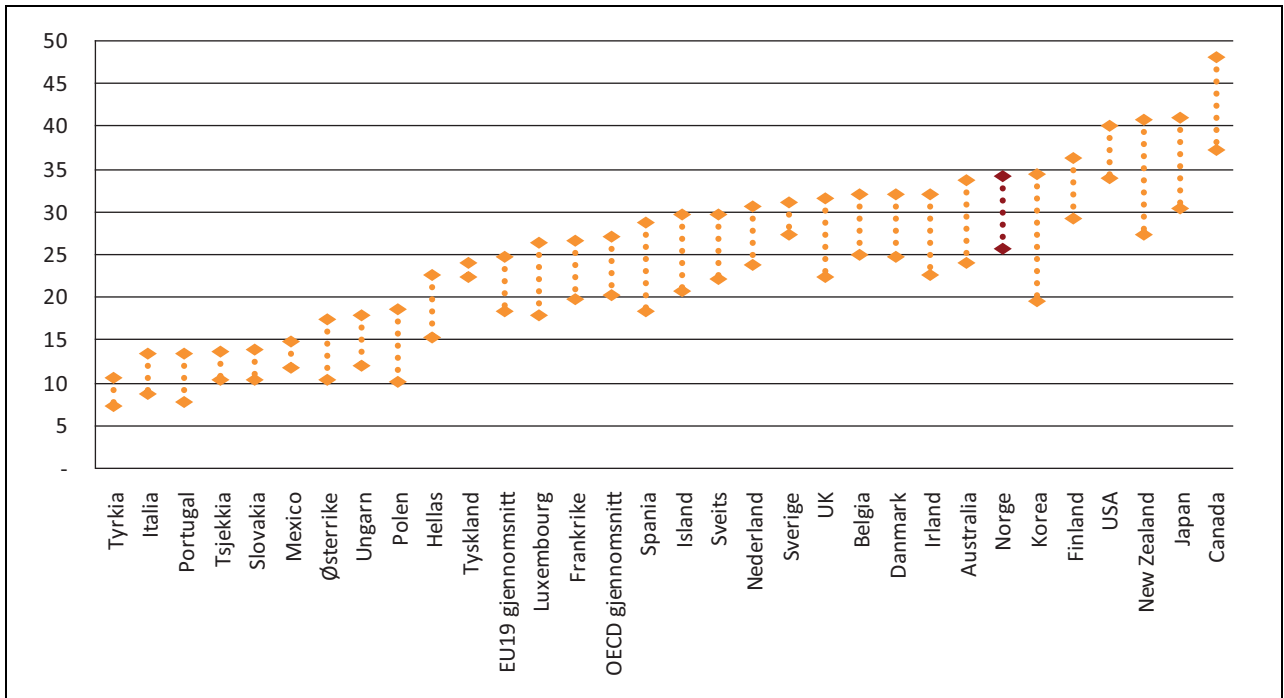
#### Norge i verden

Norge er ikke alene i verden om å ha en høyt utdannet befolkning. 27 prosent av befolkningen i alderen 25–64 år i OECD-landene hadde utdanning på universitets- og høyskolenivå i 2007, mens EU-landene (EU19) i gjennomsnitt har en utdanningsandel på 25 prosent. I Norge var tilsvarende

tall 34 prosent. Bare Canada, Japan, New Zealand, USA og Finland kunne vise til høyere andeler høyere utdannet befolkning, jf. figur 3.2. Norge plasserer seg dermed i den tredjedelen med høyest andel. Spredningen er nokså stor, også for de europeiske landene. Dette reflekterer både forskjeller i næringsstruktur og tilgangen på utdanningstilbud. Andelen som har høyere utdanning varierer fra 11 prosent i Tyrkia til 40 prosent eller mer i USA, New Zealand, Japan og Canada.

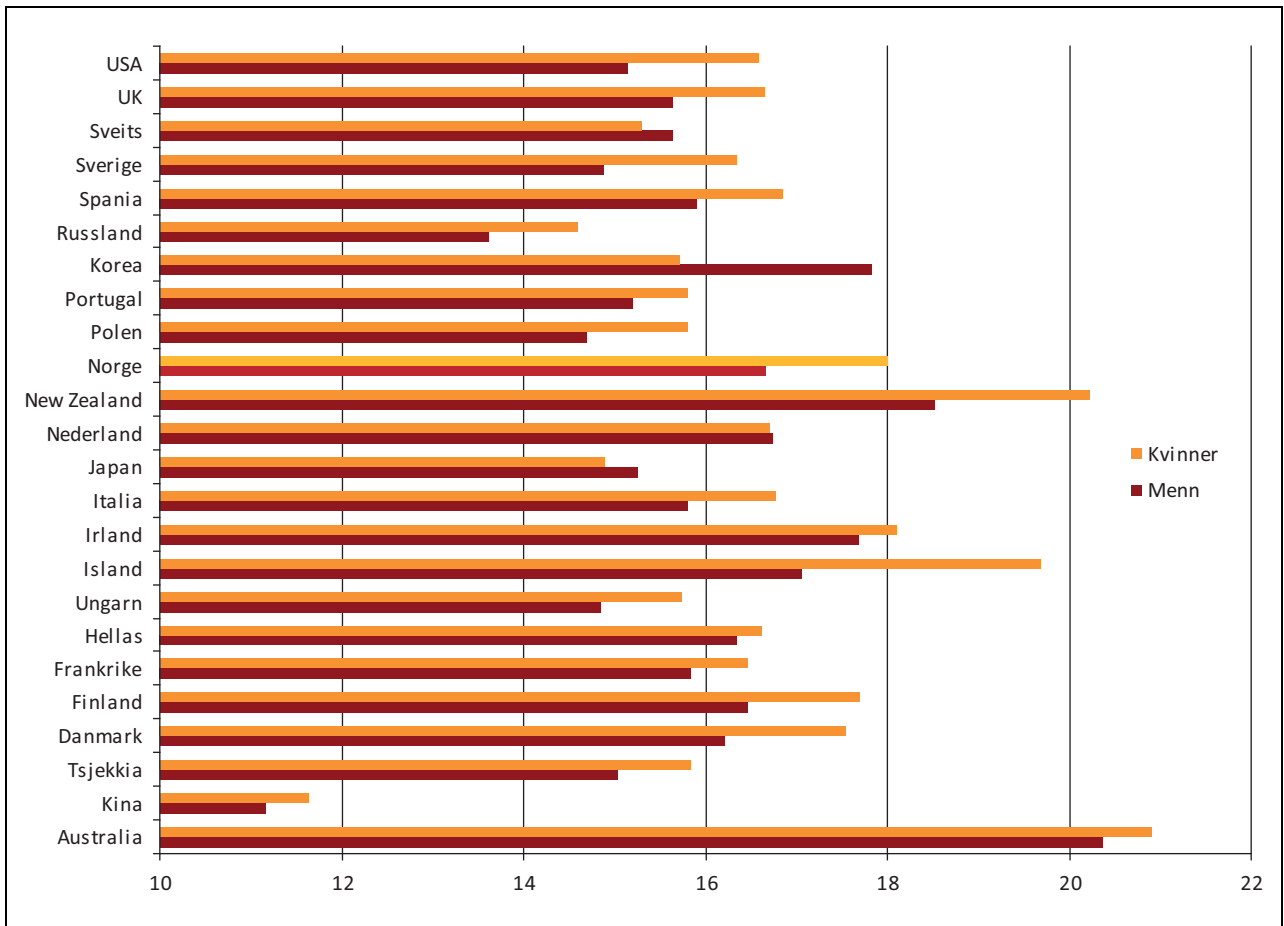
OECD har også estimert andelen av hvert fødselskull som vil gjennomføre høyere utdanning gitt dagens utdanningsmønster. Basert på dagens mønster vil 43 prosent av en kohort gjennomføre høyere utdanning i Norge. Andelen varierer mellom landene fra under 20 prosent i Hellas til 45 prosent eller mer i Irland, Danmark, New Zealand, Finland, Polen, Australia og Island. Det er også verdt å merke seg at det mønsteret vi har sett i Norge med at kvinner i større grad enn menn tar høyere utdanning, er et gjennomgående trekk i de fleste land.

Felles for så å si alle OECD landene er at andelen med høyere utdanning har økt. Gjennomsnittet i OECD har økt fra 20 til 27 prosent i perioden 1997 til 2007. I aldersgruppen 25–34 år har OECD-gjennomsnittet økt fra 25 til 33 prosent fra 1997 til 2006. Men en sammenligning av utdanningsnivået for yngre og eldre fødselskohorter,



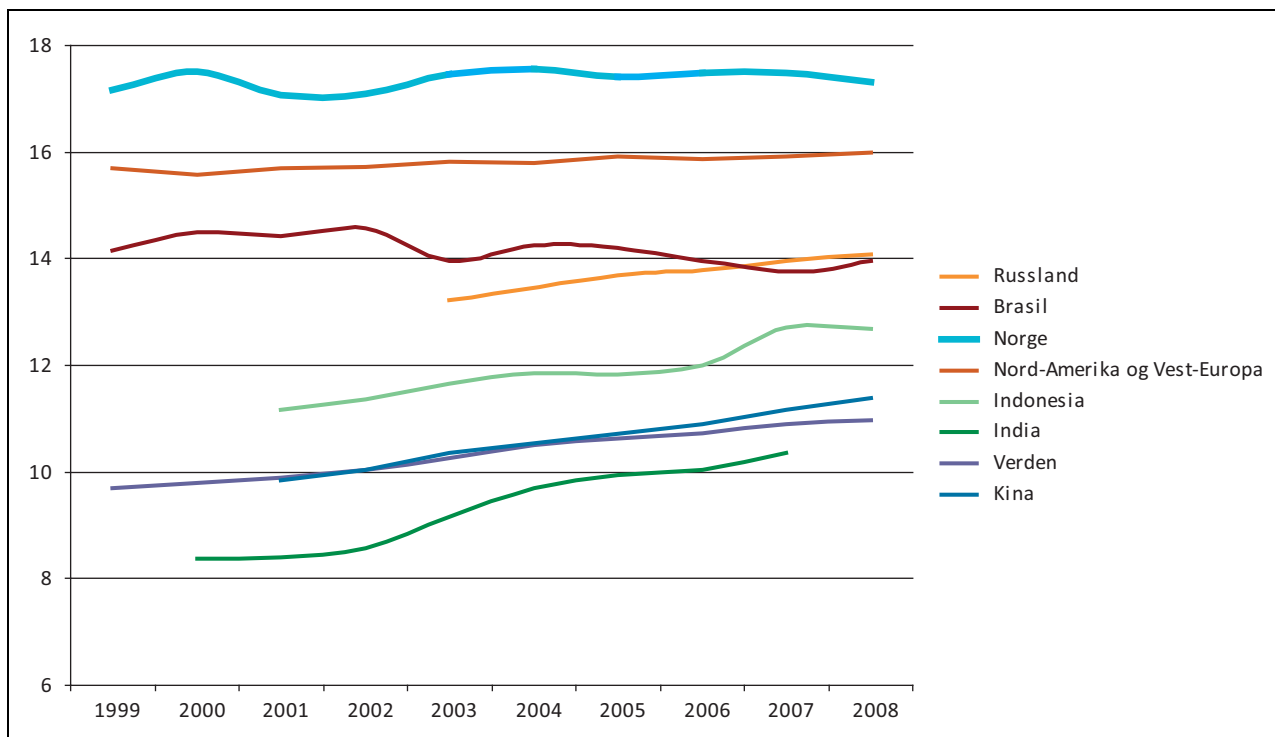
Figur 3.2 Andelen i OECD-landene som har gjennomført høyere utdanning, 25–64 år, 1997–2007

Kilde: OECD: Education at a Glance 2009



Figur 3.3 Forventet utdanningslengde, antall år. Utvalgte land

Kilde: UNESCO (2008)



Figur 3.4 Utviklingen i forventet utdanningslengde for noen utvalgte land og regioner 1999–2008

Kilde: UNESCO (2008)

indikerer at det likevel eksisterer betydelige forskjeller mellom landene. I Korea har andelen med høyere utdanning økt med mer enn 40 prosentpoeng, Tyskland har hatt en nedgang i perioden, mens for Norge har økningen vært om lag 24 prosent.

Vi har ikke bare flere med høyere utdanning i Norge, men vi studerer også lengre. Norge er blant de landene med høyest forventet utdanningslengde, bare Australia, New Zealand, Island og Irland kan vise til høyere tall. I Norge kan en 5-åring i gjennomsnitt se fram til 17,3 år på skolen. For menn og kvinner er tallene henholdsvis 16,7 år og 18 år. Også her ser vi at kvinner har flere år i utdanning enn menn i de aller fleste land, unntakene er først og fremst Japan og Korea.

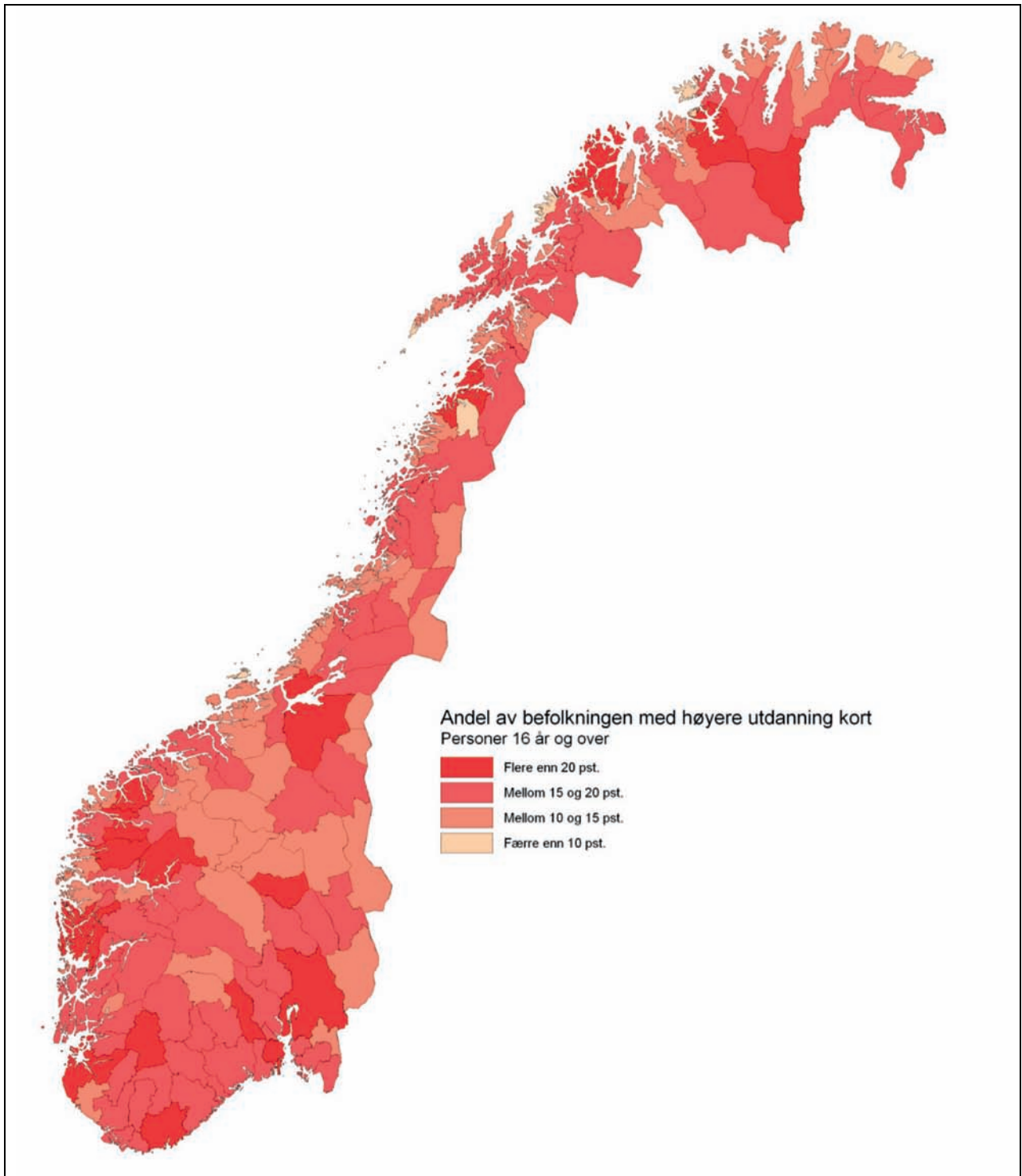
Utviklingen i forventet utdanningslengde over tid har trekk knyttet til den regionale utviklingen i kompetansearbeidsplasser som det er verd å merke seg. I det vesentlige har utdanningslengden flatet ut i Norge og andre vestlige land, mens utdanningslengden fortsetter å vokse på verdensbasis. I India hadde en femåring i 2008 i gjennomsnitt 10,3 år foran seg på skolen, mens tallet i 2000 var 8,4 år. I Kina har vi sett en tilsvarende utvikling, hvor forventet utdanningslengde har økt fra 9,9 år til 11,4 år siden 2001. Denne utviklingen innebærer at bedriftene i flere nye økonomier i økende grad vil kunne konkurrere med bedrifter i

vestlige land innenfor næringer med stor andel arbeidstakere med høyere utdanning. Denne utfordringen gjelder i aller høyeste grad for Norge, som har et høyt kostnadsnivå og en stadig større tjenesteytende sektor. Det stadig mindre gapet mellom utdanningsnivå i vestlige og framvoksende økonomier, samt en teknologisk utvikling som gjør det mulig å splitte opp funksjoner innen en virksomhet på en helt annen måte enn før, gir også foretakene økte valgmuligheter hva angår lokalisering av sine aktiviteter. Valget står ikke lenger mellom Oslo og Narvik, men snarere mellom Oslo, Narvik og Kina. Vi har etter hvert tilpasset oss dette hva angår arbeidsintensiv produksjon basert på arbeidskraft med lavere utdanning, men framover vil dette i stigende grad også gjelde for kompetansearbeidsplasser.

### 3.2 Regionale forskjeller i utdanningsnivå og utdanningstilbøyelighet

Det er betydelige regionale forskjeller i utdanningsnivå i Norge. Den høyeste andelen høyere utdannede finner vi i Oslo, der 44 prosent har høyere utdanning. Akershus har den nest høyeste andelen med 32 prosent. Fylkene som omfatter storbyregioner (med tilhørende universiteter) har



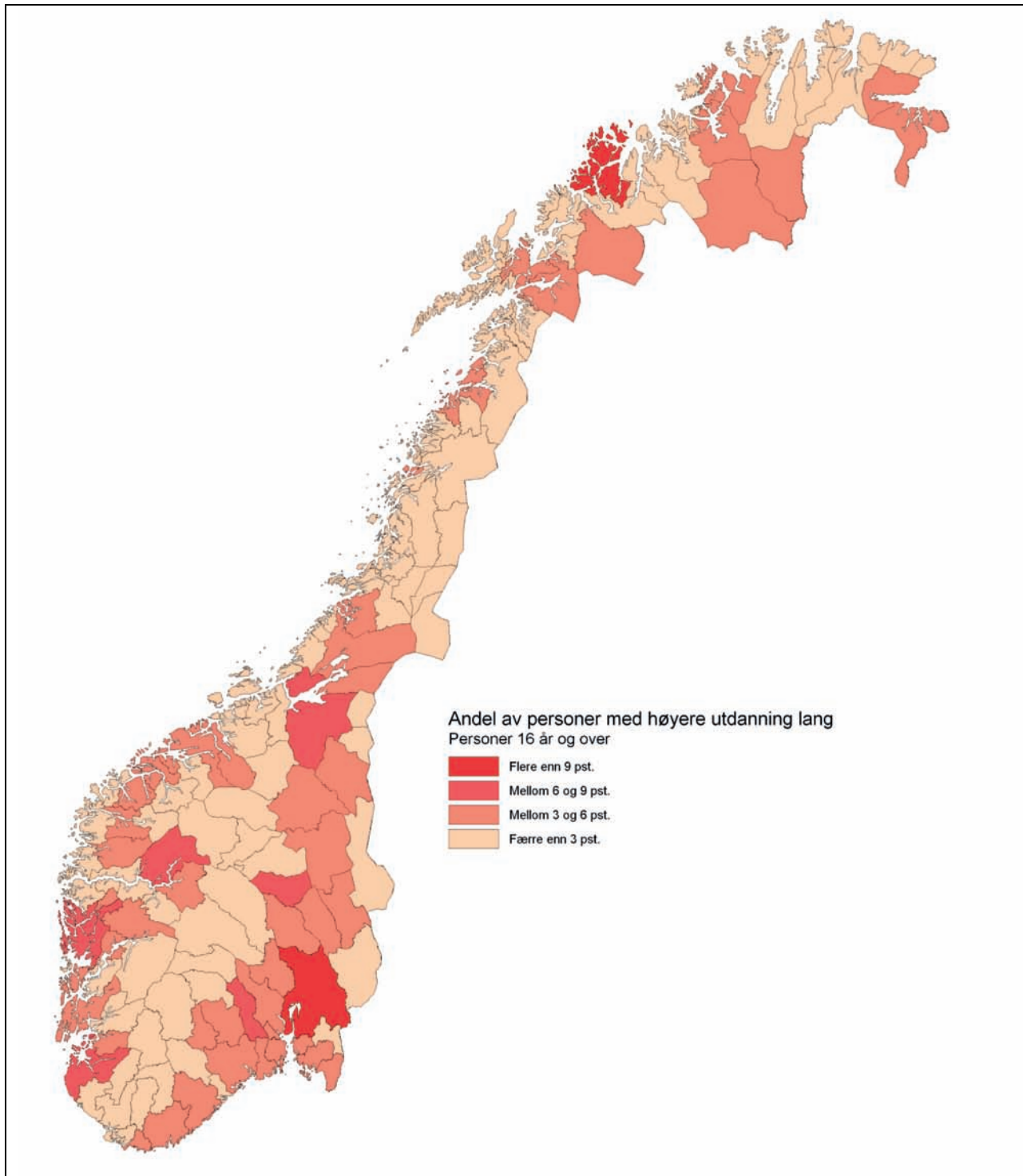


Figur 3.5 Andelen personer over 16 år med kort og mellomlang høyere utdanning fordelt på bo- og arbeidsmarkedsregioner

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2009 og egne beregninger

jevnt over en høyere utdannet befolkning, både Hordaland og Sør-Trøndelag har i underkant av 30 prosent høyere utdannete. I fylker med midtstore byer, blant annet Rogaland, Vest-Agder og Troms, ser vi en noe lavere andel på rundt 25–26 prosent.

Det er i Hedmark og Oppland vi finner de laveste andelen med høyere utdanning med om lag 20 prosent, men også Telemark, Finnmark og Nordland har en andel høyere utdannete som er betydelig under landsgjennomsnittet.



Figur 3.6 Andelen personer over 16 år med lang høyere utdanning fordelt på bo- og arbeidsmarkedsregioner

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2009 og egne beregninger

For personer med kort og middels lang utdanning er det en jevnere fordeling mellom ulike deler av landet. Dette reflekterer sannsynligvis at helsepersonell med profesjonsutdanning samt eksempelvis lærere, er representert over hele landet. Når det gjelder lang høyere utdanning er det

store variasjoner. Fylker med store byer, som Hordaland, Rogaland, Sør-Trøndelag og Oslo/Akershus, har relativt sett flere personer med lang utdanning. Dette illustreres godt i de nordlige fylkene, hvor Tromsø har klart større andel av denne utdanningsgruppen enn resten av landsdelen.

Tabell 3.1 Den yrkesaktive befolkningen fordelt på utdanningsgrupper og regiontyper 1.1.2008

	Landet totalt	Hoved- stads- region	Storby- region 1	Storby- region 2	Mellom- store by- regioner	Småby- regioner	Tettsteds- regioner	Spredt- bygde regioner
<b>UoH-utdanning</b>	<b>33</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>21</b>
Lang UoH	7	12	8	5	5	4	3	2
Kort/mellom UoH	26	29	27	25	25	23	21	19
<b>Grunn-/videregående utdanning</b>	<b>67</b>	<b>59</b>	<b>65</b>	<b>70</b>	<b>70</b>	<b>73</b>	<b>76</b>	<b>79</b>

Kilde: NIBR 2010

Andelen av befolkningen med høyere utdanning øker klart med sentralitet, se tabell 3.1 og figur 3.5 og 3.6. Igjen drives forskjellene i første rekke av de med lang høyere utdanning. Mens disse utgjør nærmere 12 prosent av den yrkesaktive befolkningen i hovedstadsregionen, utgjør de kun rundt 2 prosent av arbeidsstyrken i de spredtbygde regionene.

Det har samtidig skjedd en vekst i andelen av den yrkesaktive befolkningen med høyere utdanning på tvers av alle regiontyper – fra de mest sentrale til de mer perifere, se tabell 3.2. Men vekstratene øker noe med sentraliteten. De største regionale forskjellene finner vi i vekstrater for personer med lang høyere utdanning. I de store byene utenom Oslo har denne gruppen vokst med 59 prosent, mot 29 prosent i spredtbygde regioner. For de delene av befolkningen som har kort høyere utdanning er forskjellene mellom ulike regiontyper gjennomgående mindre. Spredtbygde regioner har hatt samme vekst som hovedstadsregionen (38 prosent), mens høyest vekst finner vi i storbyregionene (49–54 prosent). Men det er

også verdt å merke seg at hvis vi kun betrakter befolkningen med kortere høyere utdanning, har også mellomstore byer og småbyregioner økt sine andeler over tid.

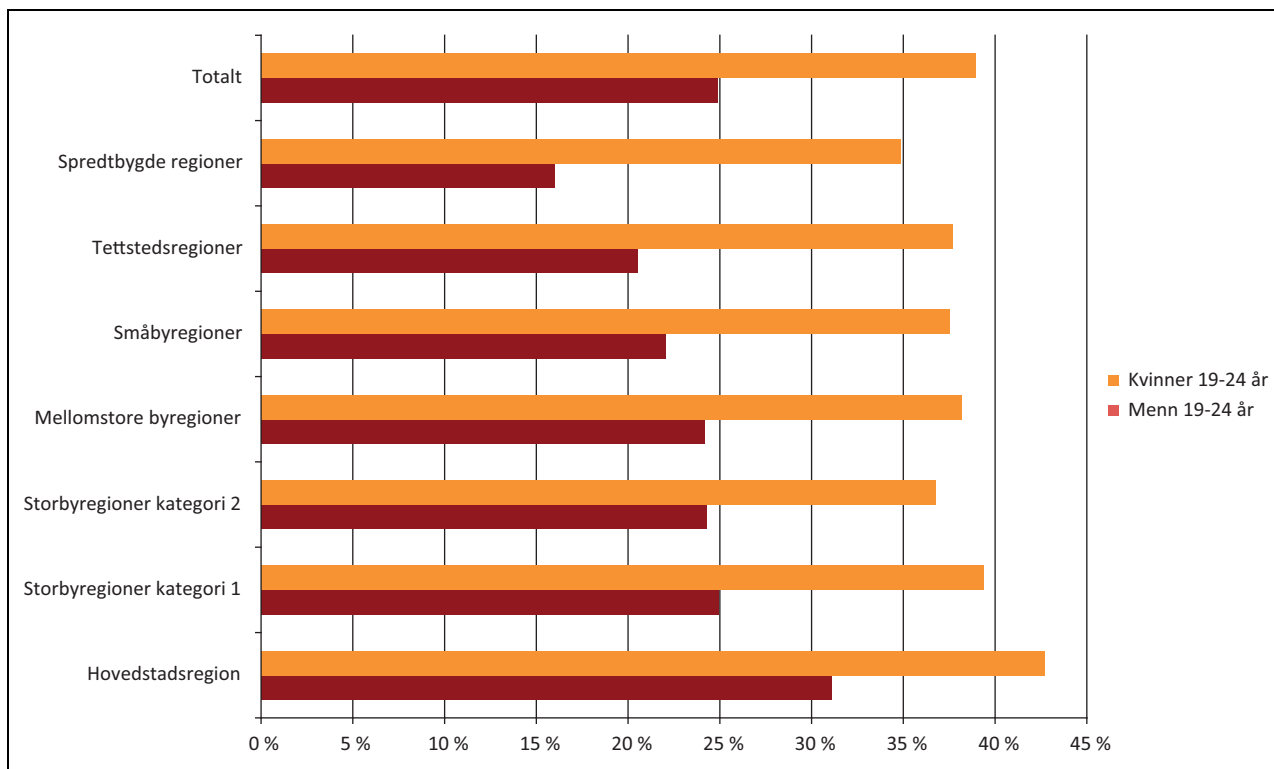
Det er imidlertid også store forskjeller i vekstratene for yrkesaktive personer uten høyere utdanning. I de største byene har denne gruppen vokst med 18 prosent mot 4 prosent i spredtbygde regioner.

Det eksisterer også regionale forskjeller i studietilbøyelighet. Generelt er studietilbøyeligheten størst blant ungdom fra sentrale regioner, mens ungdom fra distriktene har lavest tilbøyelighet. Forskjellene i studietilbøyeligheten henger sammen med foreldregenerasjonens utdanningsnivå, karakterer og gjennomføringsevnen (frafall) i videregående skole, nærhet til studiestedet og konkurransen om studie plasser (Kunnskapsdepartementet 2010: Tilbud og etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fram mot 2020). Men de regionale forskjellene i studietilbøyelighet er langt mindre enn de regionale forskjellene i utdanningsnivå. Figur 3.7 viser hvor mange av de

Tabell 3.2 Relative endringer i sysselsetting for ulike regiontyper 1998–2008

	Landet totalt	Hoved- stads- region	Storby- region 1	Storby- region 2	Mellom- store by- regioner	Småby- regioner	Tettsteds- regioner	Spredt- bygde regioner
Totalt	22	25	29	22	20	17	13	10
<b>UoH-utdanning</b>	<b>46</b>	<b>43</b>	<b>55</b>	<b>49</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>38</b>	<b>37</b>
Lang UoH	49	55	59	48	41	28	24	29
Kort/mellom UoH	45	38	54	49	46	48	40	38
<b>Grunn-/videregående utdanning</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>4</b>

Kilde: NIBR 2010



Figur 3.7 Utdanningstilbøyelighet etter regiontype 2009. Kvinner og menn 19–24 år

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

som bodde i en regiontype ved sekstenårsalderen, som ender opp med å ta utdanning når de er mellom 19 og 24 år. Kvinner tar i større grad høyere utdanning, og forskjellene mellom kvinner og menn er større for de som kommer fra mindre sentrale steder. Videre ser vi at de regionale forskjellene i studietilbøyelighet er klart større for menn enn for kvinner.

#### Norge er regelen – ikke unntaket

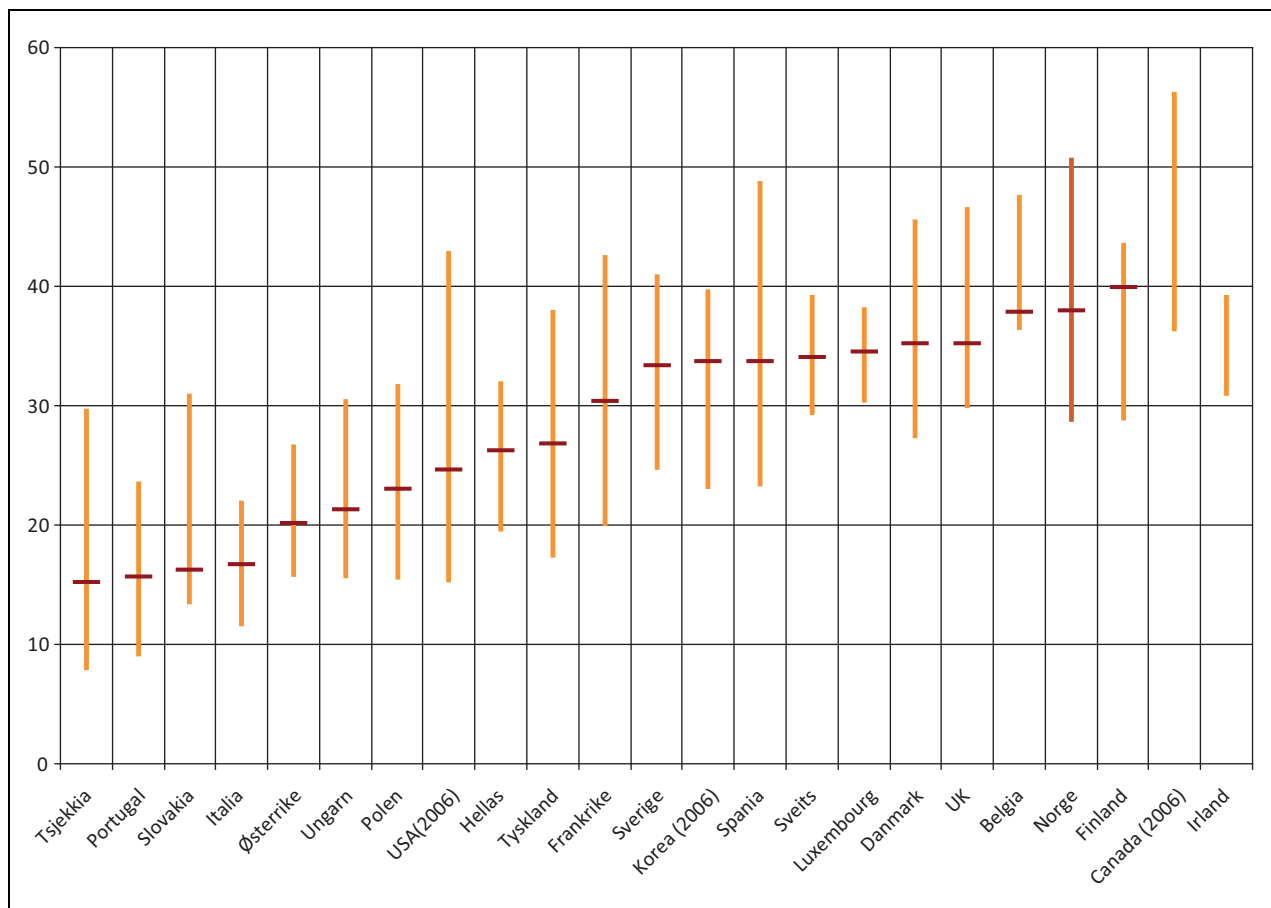
Også andre land har regionale forskjeller i utdanningsnivå. Norge er et av de landene med høyest andel personer med høyere utdanning, men samtidig også et av de landene med størst regionale forskjeller. Spania og USA er andre land med store regionale forskjeller i utdanningsnivå. Eksempelvis har Madrid og Washington D.C. en befolkning hvor i overkant av 40 prosent har høyere utdanning. Områder med stor turisme og/eller tradisjonelle næringer som de spanske øyene i Middelhavet har lav andel høyere utdannede. I USA er West Virginia et motstykke til Washington D.C. I denne staten med få store byer og et ressursbasert næringsliv har bare om lag 15 prosent av befolkningen høyere utdanning.

Figur 3.8 illustrerer hvor utbredt regionale forskjeller i utdanning er innen OECD-området. I

figuren representerer den grønne markøren den nasjonale andelen høyere utdannede, mens det blå området indikerer spredningen i landet. Forhold som bidrar til å forklare forskjeller mellom ulike land, bidrar også til å forklare forskjeller mellom ulike regioner. Ulik næringsstruktur er en vanlig årsak til disse forskjellene, noe vi ser i regioner som tradisjonelt har stor andel primær- og sekundærnæringer. Variasjonene innenfor geografisk sett store land, som USA, Canada og Spania, er naturlig nok større enn innenfor Sveits og Irland. Samtidig er det i mange land en klar sentralitetsdimensjon knyttet til forskjellene i utdanningsnivå. Regioner med nasjonale miljøer og administrative funksjoner har i større grad en utdannet befolkning. I hovedstadsregionene og andre regioner med større byområder er det omtrent i alle land en klar tendens til at flere har høyere utdanning.

### 3.3 Hvorfor tar stadig flere høyere utdanning?

Den økende andelen personer med høyere utdanning er resultat av en villet politikk, hvor målet har vært å øke utdanningsnivået i befolkningen og gjøre høyere utdanning lettere tilgjengelig i hele



Figur 3.8 Andelen personer med høyere utdanning i OECD-land 2007. Spredningen mellom regioner og andel nasjonalt<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Regionale forskjeller i utdanningsnivå kan måles ved å se på hvor stor spredningen av andelen med høyere utdanning er innad i ulike OECD-land. Andelen for hele landet indikerer i hvilken del av intervallet befolkningen generelt befinner seg.

Kilde: OECD (2009)

landet og for alle samfunnslag. I tidsrommet etter andre verdenskrig og fram til midten av 1970-tallet skjer det derfor en vesentlig utbygging av utdanningstilbudene på alle nivåer i det norske samfunn, fra grunnskolen til gymnas og postgymnasial utdanning (NOU 1999:33: Nyttige lærepenger, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet). Geografisk og institusjonell spredning var en viktig forutsetning for utbyggingen, noe vi blant annet ser reflektert gjennom dagens regionale høyskolesystem.

Etter 1970 ble man mer opptatt av å få til en bedre samordning av tilbudene innenfor høyere utdanning. Reformen ble iverksatt, bl.a. i lærerutdanningen, og hadde som mål å styrke kvaliteten på den høyere utdanningen. Reformen på lavere nivåer i utdanningssystemet har bidratt til at veksten i høyere utdanning har fortsatt. I de senere årene har man også satset på etter- og videreutdanning, blant annet gjennom kompetansereformen. Dette åpner for at nye grupper av voksne i

og utenfor arbeidslivet kan ta del i utdannings-samfunnets tilbud.

Etter- og videreutdanning betyr stadig mer for kompetansenivået hos norske arbeidstakere. Om lag 8 prosent av befolkningen deltok i formell videreutdanning i 2008. Denne andelen har vært økende de siste årene. Personer med høyere utdanning fra før deltar i større grad i formell videreutdanning enn andre grupper. Særlig gjelder dette sysselsatte med kort høyere utdanning, hvor 13 prosent deltok i formell videreutdanning. Denne typen livslang læring ser vi særlig i undervisningssektoren, offentlig forvaltning og helse/sosialektoren, men også innenfor industrien er det en økende tendens til at arbeidstakere tar formell videreutdanning (Livslang læring i norsk arbeidsliv – Lærevilkårsmonitoren 2003–2008, FAFO rapport 2009:01).

Kvalitetsreformen i høyere utdanning, som ble gjennomført på 2000-tallet, har også hatt som mål å øke kvaliteten i undervisningen og å gjøre

utdanningsinstitusjonene mer effektive. I samme periode har også studiefinansieringen blitt bedre. Dermed er ikke lenger den økonomiske kostnaden et absolutt hinder for å ta høyere utdanning for mange grupper, slik det var før Statens Lånekasse for studerende ungdom ble opprettet i 1947. I starten var denne formen for studiefinansiering bare tilgjengelig for noen få grupper basert på en streng behovsprøving, men etter hvert ble ordningen tilgjengelig for alle. Det har bidratt til at flere har hatt mulighet til å ta høyere utdanning.

En vesentlig årsak til økningen i høyere utdanning er også endringene av næringsstrukturen i Norge. Dette har gjort at behovet for personer med høyere utdanning har økt kraftig. Dette ser vi nærmere på i kap. 4.

Et annet vesentlig trekk ved etterkrigstiden i Norge er at kvinners yrkesdeltakelse har økt kraftig. Mens menn i dag har omtrent samme fre-

kvens i yrkesdeltakelse som på 1970-tallet med om lag 3 av 4 sysselsatte, har andelen sysselsatte kvinner økt fra om lag 4 av 10 sysselsatte til mer enn 7 av 10. Den økte inntreden av kvinner i arbeidslivet har ført til at kvinnene er blitt sterkere representert både i gruppene med videregående og høyere utdanning. Økningen av kvinner i arbeidsstyrken har særlig kommet i disse gruppene.

Offentlig sektor har bidratt sterkt til den økte etterspørselen etter arbeidskraft med over en dobling av antall sysselsatte i offentlig sektor. Denne vridningen har preget etterspørselen etter arbeidskraft. Idet helse- og sosialsektoren, utdanning og offentlig forvaltning i større grad har formelle krav til utdanning enn mange private yrker, har dette bidratt sterkt til den økte etterspørselen etter personell med høyere utdanning.

## Kapittel 4

# Arbeidsmarkeder over hele landet

Utforming av tiltak som bidrar til vekst i kompetansearbeidsplasser i hele landet, krever forståelse av prosessene som driver etableringen av, og rekrutteringen til, denne typen arbeidsplasser. I dette kapitlet søker vi å legge grunnlag for en slik forståelse gjennom å analysere de regionale arbeidsmarkedene.

### *Globaliseringskrefter*

Næringslivet og arbeidslivet er i rask og storstilt omstilling, både i Norge og internasjonalt. Endringene drives fram av en kombinasjon av flere faktorer; økt internasjonalisering, geografisk oppsplitting av produksjonskjeden («outsourcing»), ny kommunikasjonsteknologi og økt grad av digitalisering. Barrierene for kapitalflyt og arbeidsinnvandring er bygget ned, samtidig har arbeidsstyrken i den integrerte del av verden vokst sterkt de siste årene.

### *Omstilling til kunnskap*

Globaliseringskrefter og økt velstand gir omstillingsbehov. Omstilling anno 2011 innebærer at omleggingen fra industri og tjenesteyting generelt til kunnskapsintensiv tjenesteyting og produksjon fortsetter. Mekanismene bak denne omstillingen er at eksisterende bedrifter omstiller seg og at nye bedrifter kommer til. Dette skjer uavhengig av om vi er i en oppgangs- eller nedgangskonjunktur.

### *Jobber som kommer og jobber som går*

Hvert år utgjør nye jobber omkring 10–15 prosent av det totale antall jobber i norsk økonomi, og nesten like mange jobber legges ned hvert år. Nye jobber skapes både ved at det etableres nye bedrifter, og ved at etablerte bedrifter ekspanderer. Mange av de nye jobbene er av en ganske annen karakter enn jobbene som forsvinner, blant annet ved at de nye jobbene har høyere kompetansekrav enn de som ble lagt ned. De høyere kompetansekravene knytter seg til nye produkter, nye

produksjonsteknologier og nye produksjonsprosesser. Som konsekvens vokser de kunnskapsintensive næringene relativt sterkt på bekostning av mindre kunnskapsintensive næringer.

### *Økonomiske tyngdepunkter skifter*

Reallokeringen av jobber mellom bedrifter og mellom sektorer bidrar til at tyngdepunktene for økonomisk aktivitet flyttes. Nye og kompetanseintensive jobber etableres andre steder enn der mindre kompetanseintensive arbeidsplasser legges ned. Den regionale forflyttingen av mennesker og jobber internt i et land, er med andre ord et vesentlig aspekt av omstillingen til kunnskapsintensive arbeidsplasser.

Historien forteller oss at forflytning av økonomiske tyngdepunkter er et typisk kjennetegn ved store omstillinger. Eksempler av nyere dato på dette i Norge er den store konsentrasjonen om oljerelatert næringsliv i Stavanger-regionen de siste tiårene, og den store omleggingen i samme periode i Oslo fra å være et sentrum for industri til å konsentrere seg om kunnskapsintensiv tjenesteyting. Den seneste bølgen av global integrasjon har i tillegg til større nasjonal spesialisering, også bidratt til en større sentralisering og polarisering av næringsvirksomhet innad i hvert enkelt land (Midelfart-Knarvik og Overman 2002).

### *Nærhet til andre*

Hvor folk velger å bosette seg, og hvor bedrifter velger å lokalisere seg, avhenger av ulike faktorer og samspillet mellom disse. Tilgang til viktige naturressurser, topografi, transportmuligheter og nærhet til markeder er noen eksempler på slike faktorer. Historie er imidlertid kanskje den viktigste faktoren, ettersom de fleste bedrifter er forankret der de opprinnelig ble etablert. Nye bedrifter blir også lettere etablert der det allerede er annen virksomhet. Dette gir en stabilitet i bosettingsmønsteret, og innebærer at næringsvirksomhet gjerne klumper seg sammen i geografisk avgren-

sele områder: folk bor i byer, butikker samles i kjøpesentre og virksomheter innenfor samme bransje samles ofte i regioner. Likevel observerer vi at økonomisk aktivitet skjer forholdsvis spredt, på tvers av regioner og land.

### *Jobbene, menneskene, stedene*

I dette kapitlet ser vi nærmere på jobbene, menneskene og stedene som skaper de regionale arbeidsmarkedene. Først gir vi en oversikt over norsk næringsutvikling, med et særskilt fokus på kompetansearbeidsplasser og den regionale utviklingen i disse over de siste to tiårene. Deretter diskuterer vi prosessene som driver utviklingen – jobbskapingprosessene og de regionale flyttemønstre. Stedene vi bor og jobber på, har ulike forutsetninger for vekst. Avslutningsvis vil vi se på hva det er som kjennetegner velfungerende regionale arbeidsmarkeder.

Samspillet mellom jobbene, menneskene og stedene er vesentlig for å kunne forstå hvordan de regionale arbeidsmarkedene utvikler seg, og hvorfor de skiller seg fra hverandre. Dette avgjør i hvilken grad næringsvirksomhet blir spredt utover i landet eller konsentrert i storbyområder. Vi kan se for oss både løsninger med sterk konsentrasjon av økonomisk aktivitet noen få steder, løsninger med stor spredning av økonomisk aktivitet og mellomløsninger med opphopning på mange steder. Hvilken løsning vi ender opp med, vil både bero på historiske forhold, som komparative fortrinn i regionen, infrastruktur og politiske tiltak.

De ulike løsningene har også implikasjoner for individuell og samlet velferd. En løsning med sterk konsentrasjon av økonomisk aktivitet, vil kunne gi store forskjeller i verdiskaping og velferd mellom regioner. Mennesker i noen deler av landet kan stå uten arbeid, falle ut av arbeidsstyrken eller måtte flytte. Dette kan bety at det ut fra rene effektivitetsbetraktninger eller ønske om størst mulig samlet verdiskaping, kan være behov for offentlig inngripen og en politikk som sørger for størst mulig bruk av landets ressurser og sikrer en regional balansert utvikling.

## **4.1 Jobbene**

### **4.1.1 Regional næringsutvikling – fra industri til tjenester**

Næringsstrukturen er svært forskjellig i ulike deler av landet. Næringer som dominerer på Møre, eksisterer nesten ikke i Østfold. Noen av de mindre tettstedene i Norge har opplevd en god

utvikling de siste årene og er blant suksesshistoriene innenfor shipping, offshore og fiskeoppdrett, mens andre steder har en tilnærmet uforandret næringsstruktur og nedgang i antall arbeidsplasser. I noen byer har framveksten av kunnskapsintensive tjenester hatt stor betydning for endringene i arbeidsmarkedet, mens andre byer ikke har tatt del i denne utviklingen i like stor grad. Endringene i næringsstrukturen er med på å forklare hvorfor noen steder opplever en gunstig økonomisk utvikling og tilflytting av personer, mens andre forvitrer.

Norge har i større grad enn de fleste land vi kan sammenlikne oss med, hatt et ressursbasert næringsliv. Dette har bestemt hvor folk har bosatt seg. Historisk sett er det fiske som har dominert næringslivet i kystområdene, særlig i Nord-Norge, og til dels på Vestlandet. Mens betydningen av fiskeflåten for bosetting har blitt redusert i løpet av de siste tiårene, har fiskeoppdrett vært i meget sterk vekst. Nordland, Hordaland, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag er de fylkene hvor oppdrettsnæringen er størst.

Industriutviklingen, og da spesielt på Vestlandet, har vært tett knyttet til landets vannkraftressurser. Før kraft kunne overføres innad i Norge og til og fra andre land, var nærhet til kraftstasjon og/eller vannfall en avgjørende lokaliseringfaktor for den kraftkrevende industrien. Ved å «bygge inn» kraften i metaller, kunstgjødsel og treforedlingsprodukter kunne kraften også indirekte eksporteres til utlandet. Denne industriutviklingen førte til etablering av en rekke ensidige industristeder, der enkeltstående hjørnesteinsbedrifter har vært den dominerende faktor for opprettholdelse av hele lokalsamfunn.

Norge har på bakgrunn av sitt behov for internasjonal handel, sin lange kyststripe og flere gode, isfrie havner, fått en stor skipsfartsnæring som lenge var en av våre aller viktigste næringsveier. Skipsfarten la også grunnlag for skipsverftene langs kysten. Flere av disse verftene har i senere tid omstilt seg til nye oppgaver knyttet til landets viktigste ressursbaserte næring, petroleumsvirksomheten. Ringvirkningene av investeringer, utbygging og senere produksjon og ilandføring, har hatt stor betydning for landets sørvestlige, vestlige, midtre og etter hvert nordlige deler mer enn de sørøstlige områder.

Naturressursene har også hatt en vesentlig innvirkning på utviklingen av tjenestesektoren. Tjenestenæringer har vokst fram som leverandører til de ressursbaserte næringene, og over en tredjedel av den samlede ressursinnsatsen til petroleumsnæringen kommer fra ulike fastlands-



baserte tjenestenæringer. Tjenesteleveranser står for en større og større del av virksomheten til de største norske selskapene innenfor offshore leverandørindustri.

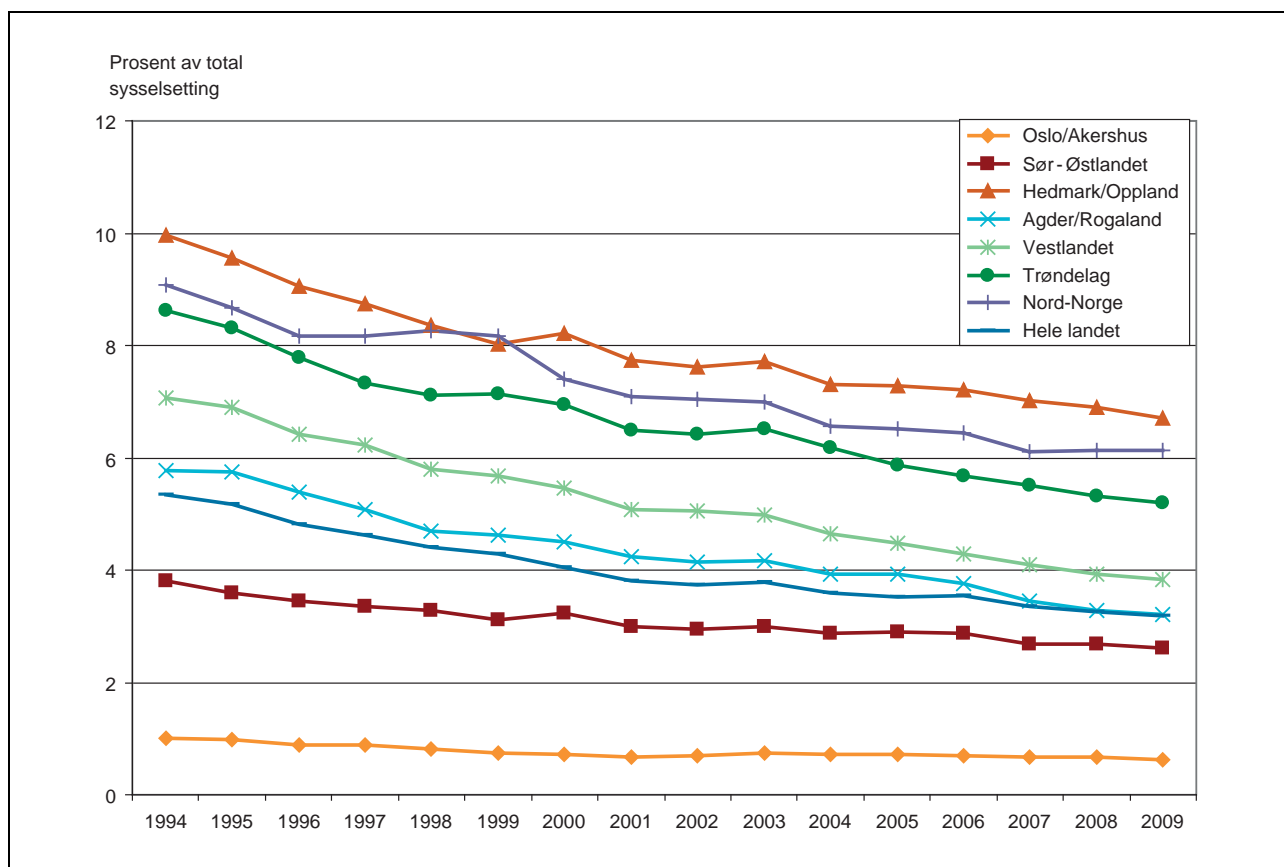
Det har vært en klar vridning i næringsstrukturen fra primær- og sekundærnæringer i retning tjenesteytende virksomhet. De siste tiårene har det vært en klar nedgang i primærnæringene, stagnasjon og nedgang i sysselsettingen i sekundærnæringene, men en sterk vekst innenfor de fleste tjenesteytende næringene. Denne utviklingen har vært tydelig i alle regioner, men likevel med klare regionale forskjeller. Mye har sin årsak i historiske forhold, i naturgitte forutsetninger, kommunikasjoner og utviklingen i senter-periferistrukturen, men også i politiske virkemidler.

I figurene 4.1–4.4 viser vi hvordan sysselsettingen i primærnæringene inklusive bergverk<sup>1</sup>, industrien og privat og offentlig tjenesteyting har utviklet seg over tid fra 1994 og fram til i dag for ulike deler av landet. Vi ser på utviklingen i syssel-

settingen for næringer som *andeler* av ulike regioners samlede sysselsetting for å få et bilde av betydningen av ulike næringer i ulike regioner over tid. Vi sier altså ingenting om nivået på sysselsettingen fordelt på næringer, men bare den relative betydningen av hovednæringene i ulike regioner.

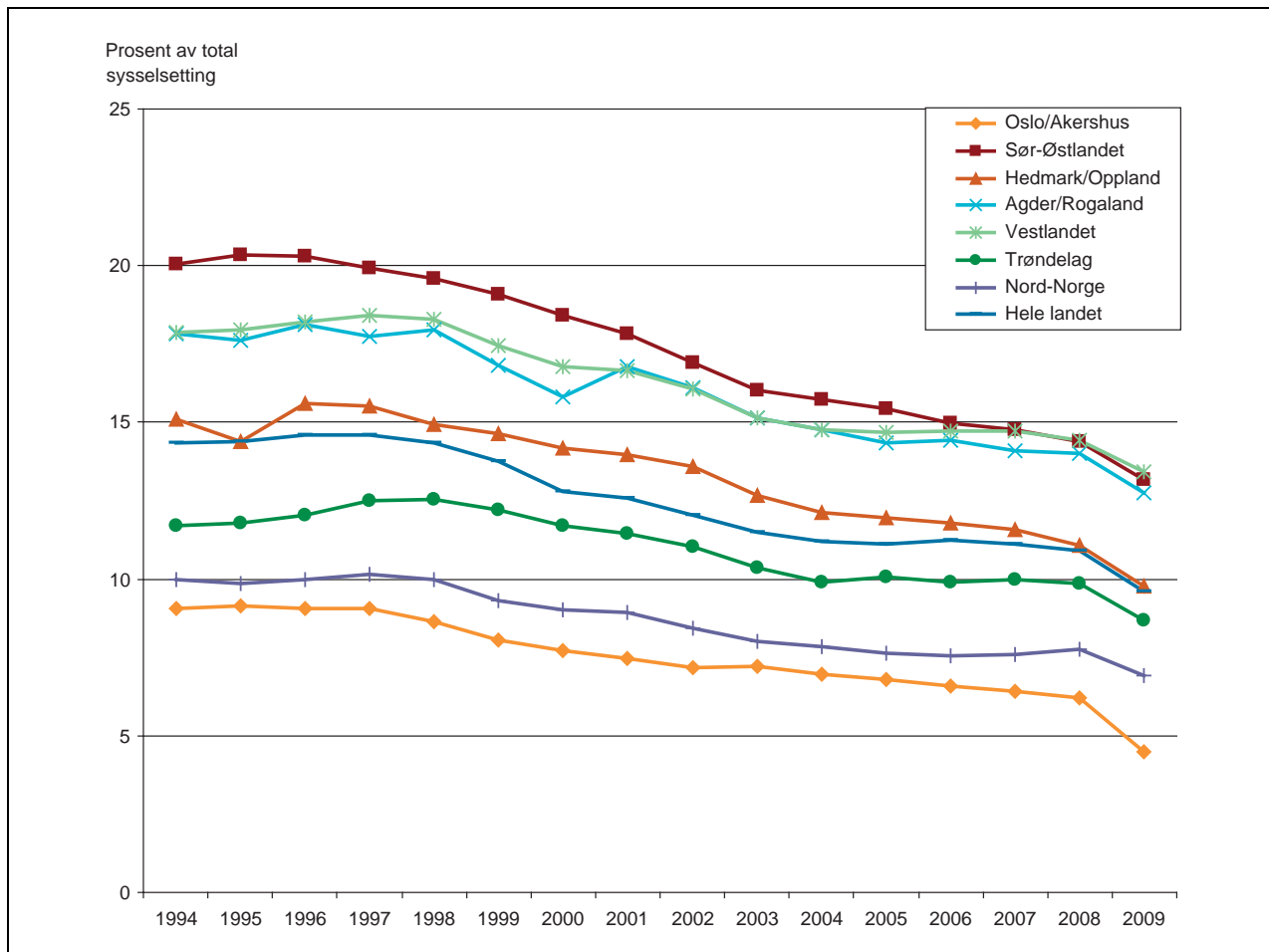
Figurene 4.1–4.4 illustrerer de store forskjellene i nærings sammensetningen på tvers av de ulike landsdelene. Flere av disse forskjellene er verdt å kommentere. Av figur 4.1 ser vi at det er et generelt trekk ved utviklingen at sysselsettingen i primærnæringene har gått jevnt nedover i løpet av de siste to tiårene. For hele landet er nå bare drøyt 3 prosent sysselsatt i primærnæringene. Nedgangen har vært sterkest i de landsdelene som i utgangspunktet hadde størst andel av sine sysselsatte i primærnæringene. Hedmark/Oppland, Trøndelag og Nord-Norge er imidlertid fortsatt landsdelene med størst andel av sysselsettingen i primærnæringene. Likevel er sysselsettingsandelene i primærnæringene heller ikke høyere enn om lag 7 prosent av sysselsettingen, redusert fra om lag 10 prosent på 15 år. Men selv om

<sup>1</sup> Her definert som jordbruk, skogbruk, fiske og fangst, fiskeoppdrett og bergverksdrift.



Figur 4.1 Sysselsetting etter arbeidssted og landsdel i perioden 1994–2009 for primærnæringene inklusive bergverk. Målt som årlige andeler av regionenes totale sysselsetting i prosent.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå på grunnlag av registerbasert sysselsettingsstatistikk.



Figur 4.2 Sysselsetting etter arbeidssted og landsdel i perioden 1994–2009 for industrien. Målt som årlige andeler av regionenes totale sysselsetting.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå på grunnlag av registerbasert sysselsettingsstatistikk.

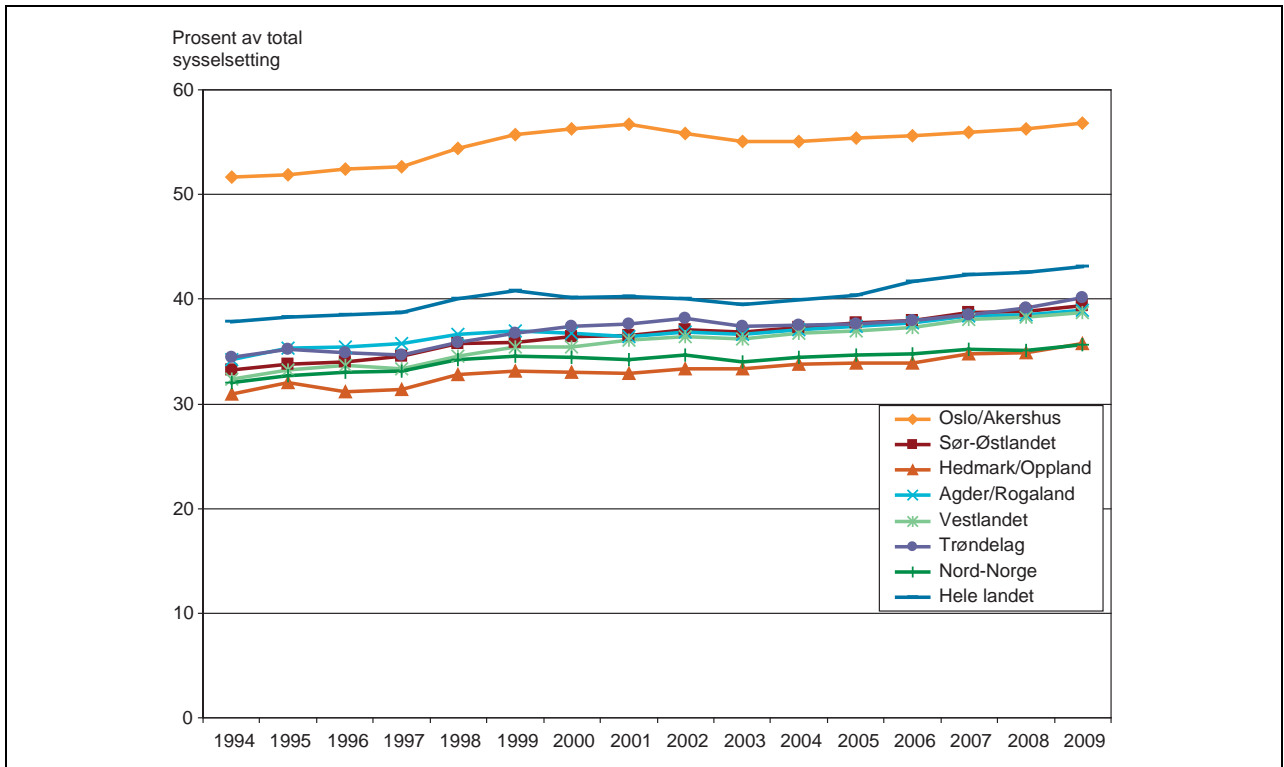
primærnæringene har hatt nedgang i sysselsettingen gjennom flere år, gir disse grunnlag for sysselsetting i øvrig næringsliv gjennom foredlingsindustrien, samt kjøp og salg av varer og tjenester. Det er dessuten mange som jobber både i primærnæringene og i andre næringer samtidig.

Av figur 4.2 ser vi at andelen av arbeidskraften som er sysselsatt i industrien har falt betydelig i alle landsdelene gjennom 1990- og 2000-tallet, og for hele landet er nå sysselsettingen under 10 prosent av de sysselsatte. Industriens betydning varierer imidlertid sterkt mellom regionene. Industri-sysselsettingen var lenge mest omfattende på Sør-Østlandet, men har tapt relativt til Agder/Rogaland og Vestlandet utover på 2000-tallet. Noe av årsaken er at den konkurranseutsatte delen av østlandsindustrien i mindre grad enn vestlandsindustrien fikk kompensert nedgangen i eksport med leveranser til oljenæringen. I dag er det Vestlandet som har den største andelen sysselsatte i industrien, slik det går fram av figuren. Ser vi på

antall sysselsatte, er det også Vestlandet som har hovedtyngden av landets samlede industrisysselsetting (Stambøl (2009)).

Utviklingen i privat og offentlig tjenesteyting er presentert i figurene 4.3 og 4.4. For landet samlet sett utgjør sysselsettingen i privat tjenesteyting nå nesten 45 prosent av samlet sysselsetting. Det er spesielt Oslo/Akershus som skiller seg ut med særlig høy andel sysselsatte i privat tjenesteyting og den utgjør nå nesten 60 prosent av sysselsettingen i regionen. Ellers i landet er andelen sysselsatte i privat tjenesteyting nokså lik. Dette henger sammen med at sysselsettingen i privat tjenesteyting som transport, handel osv. i stor grad er knyttet til antall bosatte. Hovedstadsregionen skiller seg ut med høy andel fordi mange nye kunnskapsintensive næringer er konsentrert her, noe som vi kommer tilbake til.

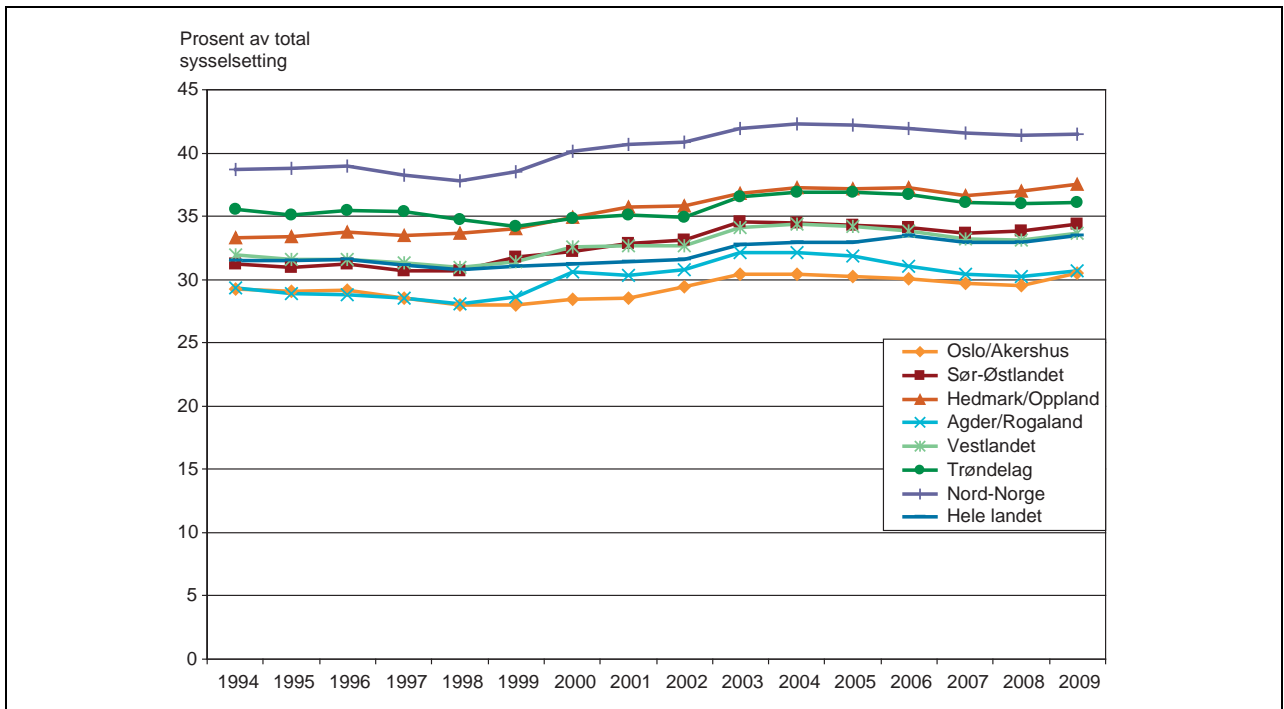
Andelen sysselsatte i offentlig tjenesteyting har stort sett vært stabil samlet sett i landet, ca. 35 prosent av samlet sysselsetting, og stabil også i de



Figur 4.3 Sysselsetting etter arbeidssted og landsdel i perioden 1994–2009 for privat tjenesteyting. Målt som årlige andeler av regionenes totale sysselsetting.

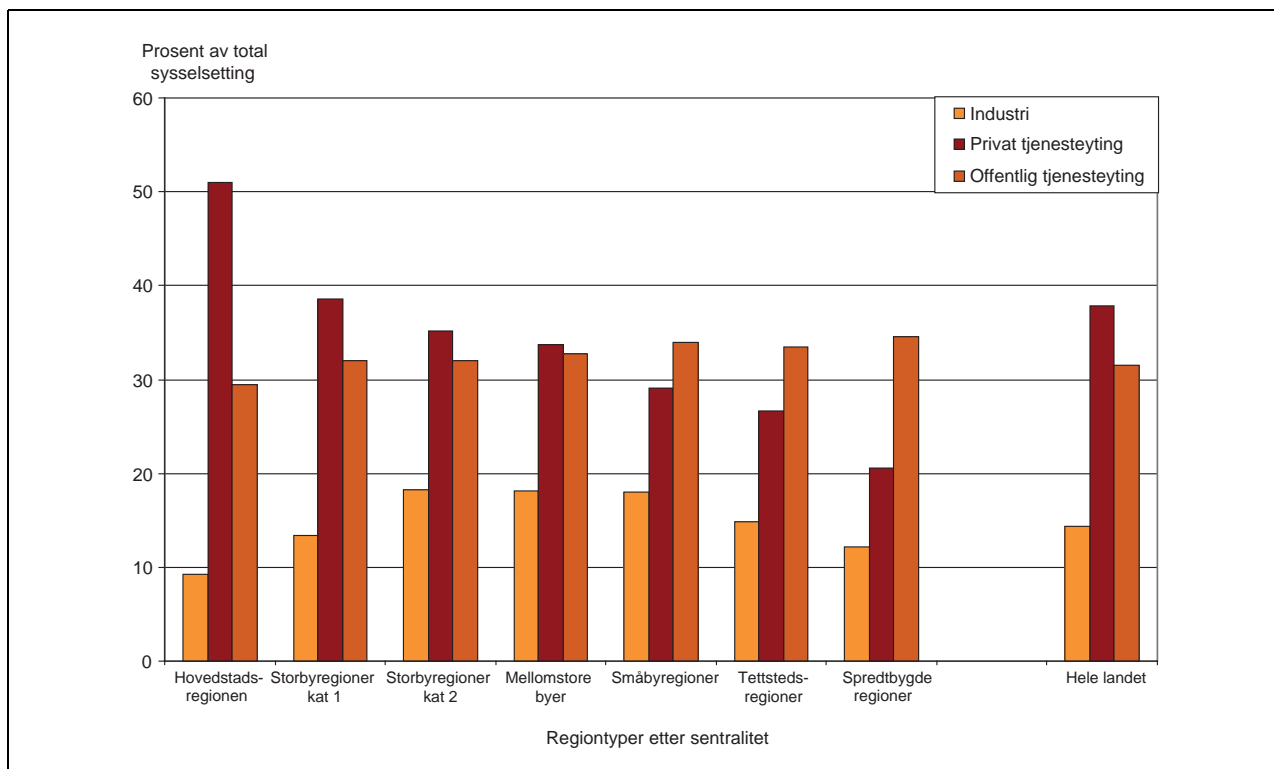
<sup>1</sup> Privat tjenesteyting omfatter her hovednæringer som varehandel og reparasjon av motorkjøretøy, hotell- og restaurantvirksomhet, transport- og kommunikasjon, finansiell tjenesteyting og forsikring, forretningsmessig tjenesteyting (inkludert blant annet databehandlingsvirksomhet og forsknings- og utviklingsarbeid) og eiendomsdrift samt andre personlige tjenester.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå på grunnlag av registerbasert sysselsettingsstatistikk.



Figur 4.4 Sysselsetting etter arbeidssted og landsdel i perioden 1994–2009 for offentlig tjenesteyting. Målt som årlige andeler av regionenes totale sysselsetting.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå på grunnlag av registerbasert sysselsettingsstatistikk.



Figur 4.5 Andel av sysselsettingen i regioner etter sentralitet 1994. I prosent av total arbeidssteds-sysselsetting i 1994.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå på grunnlag av registerbasert sysselsettingsstatistikk.

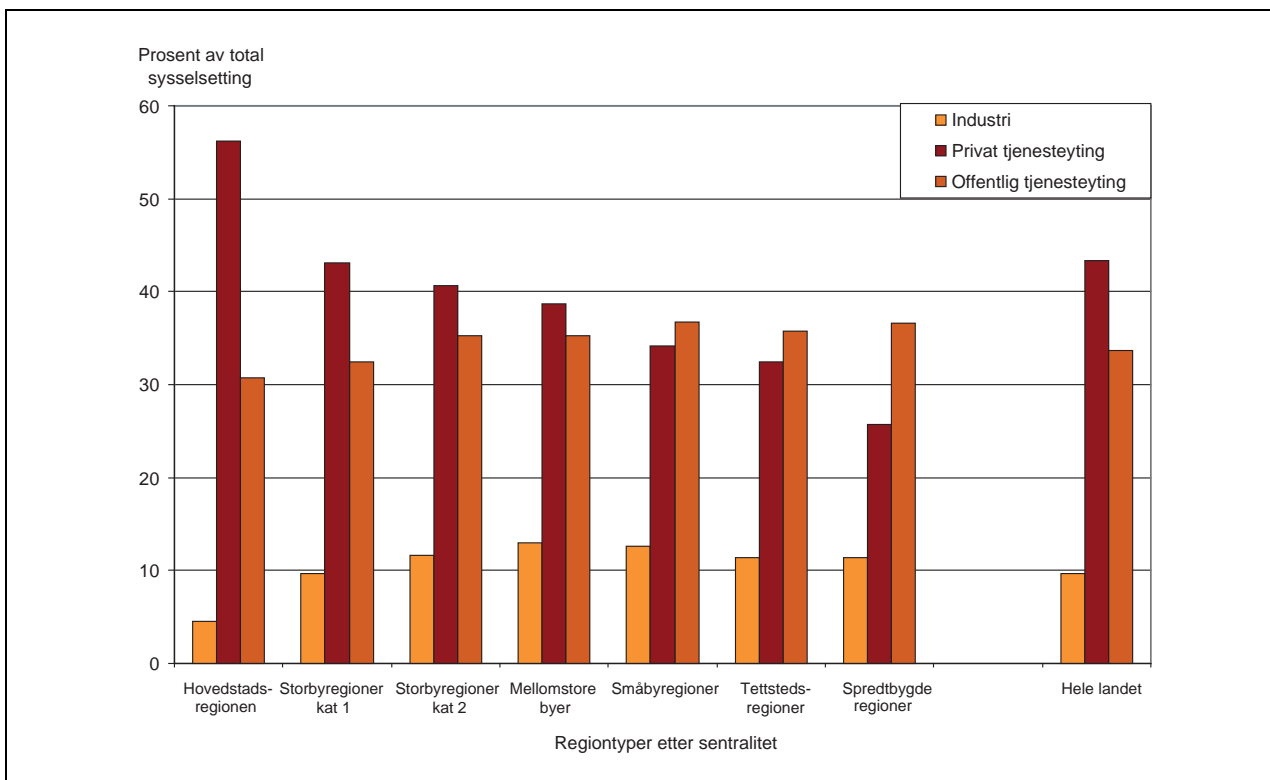
fleste regioner på 1990-tallet med en liten økning på 2000-tallet. Nord-Norge skiller seg ut ved at offentlig tjenesteyting, og da i første rekke kommunal tjenesteyting, er vel så omfattende som privat tjenesteyting og står for godt over 40 prosent av den samlede sysselsettingen. Andelen av sysselsettingen i offentlig forvaltning ligger også godt over landsgjennomsnittet i Hedmark/Oppland og Trøndelag. Det er imidlertid verdt å merke seg at andelen sysselsatte i offentlig tjenesteyting er lavere i Oslo/Akershus enn i andre landsdeler.

For øvrig viser andelen av sysselsettingen i bygge- og anleggsvirksomhet mindre regionale forskjeller, men er størst i østlandsregionene utenom Oslo og Akershus. Dette har blant annet sammenheng med stor sysselsetting av bygge- og anleggsarbeidere fra hele Østlandet i Oslo og Akershus (se Stambøl (2009)).

Til nå har vi beskrevet utviklingstrekk på tvers av landsdeler. I vår sammenheng er vi imidlertid mer interessert i å avdekke forskjeller og likheter i næringsutviklingen på tvers av regioner med ulik grad av sentralitet. Sentraliteten er definert ut fra størrelse og kommunikasjon, som også er hovedelementer i definisjonen av lokale arbeidsmarke-

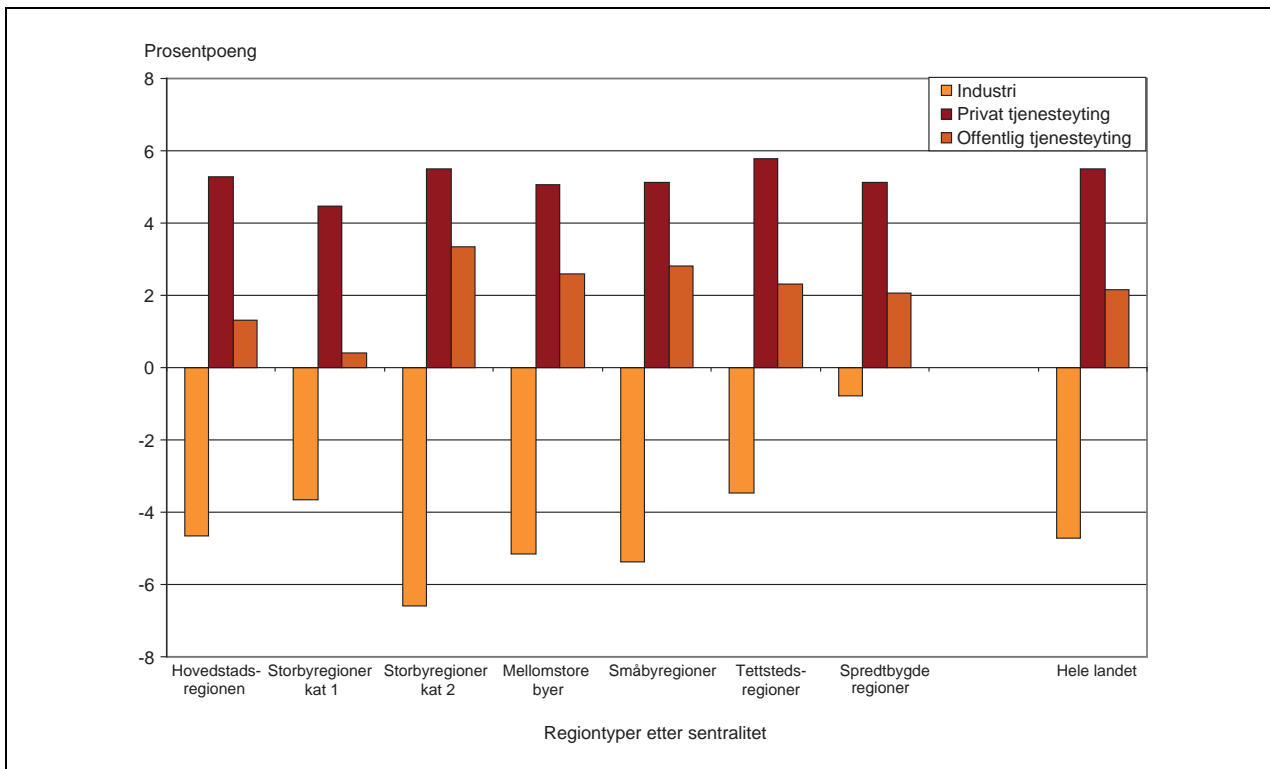
der som er et viktig tema i vår analyse av regional utvikling. I figurene 4.5–4.7 ser vi på sysselsettingsandeler og vekst i disse siden midten av 1990-tallet i henhold til regioner kategorisert etter sentralitet. Vi er interessert i å se om mindre sentrale regioner har en annen næringsstruktur og utvikling enn sentrale regioner.

Figurene 4.5 og 4.6 viser klare forskjeller i nærings sammensetningen etter sentralitetsgrad. Framveksten av tjenestenæringene har vært tydelig i alle regioner. Hovedstadsregionen skiller seg fra de andre, med en sysselsettingsandel i privat tjenesteyting som ligger betydelig over landsgjennomsnittet. Dette mønsteret avtegnet seg klart allerede på midten av 1990-tallet, men har ikke endret seg fram til i dag. Vi ser videre en klar sammenheng mellom sentralitet og sysselsettingsandel i nettopp privat tjenesteyting. Det viser at storbyregionene i henhold til de siste tilgjengelige tallene (2009) har en sysselsettingsandel i denne sektoren på rundt 40 prosent, mens spredtbygde regioner har en sysselsettingsandel på kun 25 prosent. Samtidig ser vi en nesten like klar, men omvendt sammenheng mellom sentralitet og offentlig tjenesteyting. De minst sentrale regionene har en sysselsettingsandel i offentlig tjenes-



Figur 4.6 Andel av sysselsettingen i regioner etter sentralitet 2009. I prosent av total arbeidssteds-sysselsetting i 2009.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå på grunnlag av registerbasert sysselsettingsstatistikk.



Figur 4.7 Endring i andel av sysselsettingen i regioner etter sentralitet 1994–2009. Forskjeller i hovednæringenes andel av total arbeidssteds-sysselsetting i 1994 og 2009 målt i prosentpoeng.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå på grunnlag av registerbasert sysselsettingsstatistikk.

teyting som ligger over landsgjennomsnittet, nærmere bestemt på drøyt 35 prosent. Denne faller når sentraliteten øker, og ligger for hovedstadsregionen rundt 30 prosent.

#### 4.1.2 Nærmere om veksten i kompetanseintensive arbeidsplasser

Vi er opptatt av kompetansearbeidsplasser. Vekst i kompetansearbeidsplasser er utgangspunktet for mandatet som utvalget legger til grunn. Den viktigste grunnen til å være opptatt av kompetansearbeidsplasser er at dette er essensen i omstillingsprosessene vi er inne i nå. Dette illustreres av at det er her den største veksten i sysselsetting har vært og sannsynligvis vil fortsette å være. Over de siste ti årene har veksten i kompetanseintensive næringer vært på 32 prosent, mot 15 prosent i andre næringer.<sup>2</sup>

Vi finner kompetansearbeidsplasser i bortimot alle næringer, men i sterkt varierende grad. Vi finner dem i både industri og tjenesteyting og i offentlig og privat sektor. Framveksten av kompetansearbeidsplasser har både kommet i form av nye næringer og som følge av endret kompetanseinnhold i eksisterende næringer. Industribedrifter som tidligere var konsentrert om bearbeiding og produksjon av kapitalutstyr, har i dag ingeniørtjenester og design som sine viktigste produkter.

Andelen med universitets- og høyskoleutdanning (UoH) er i snitt 33 prosent for alle sektorer. UoH-andelen ligger klart under gjennomsnittet i industrien (21 prosent) og innen primærnærin-

<sup>2</sup> NIBR-rapport 2010:20. En kompetanseintensiv næring defineres i NIBRs rapport som en næring med mer enn 39 prosent sysselsatte med høyere utdanning.

gene (10 prosent), mens den ligger på topp i offentlig sektor (51 prosent) og kunnskapsintensiv privat tjenesteyting (59 prosent) (NIBR 2010). Veksten i disse næringene har utviklet seg svært forskjellig. Den største tilveksten i kompetansearbeidsplasser har vi så langt sett i forretningsmessig tjenesteyting og i helse- og sosialtjenester.

Som vi gjorde rede for i avsnitt 4.1.1, har sysselsettingen i privat og offentlig tjenesteyting økt i alle landsdeler og både i sentrale og mindre sentrale regioner. Men ikke desto mindre er det klare regionale forskjeller. I vår sammenheng er det vesentlig å se nærmere på i hvilken grad skiftet fra industri til offentlig og privat tjenesteyting innebærer en omstilling til kompetanseintensive arbeidsplasser i de ulike regionale arbeidsmarkedene.

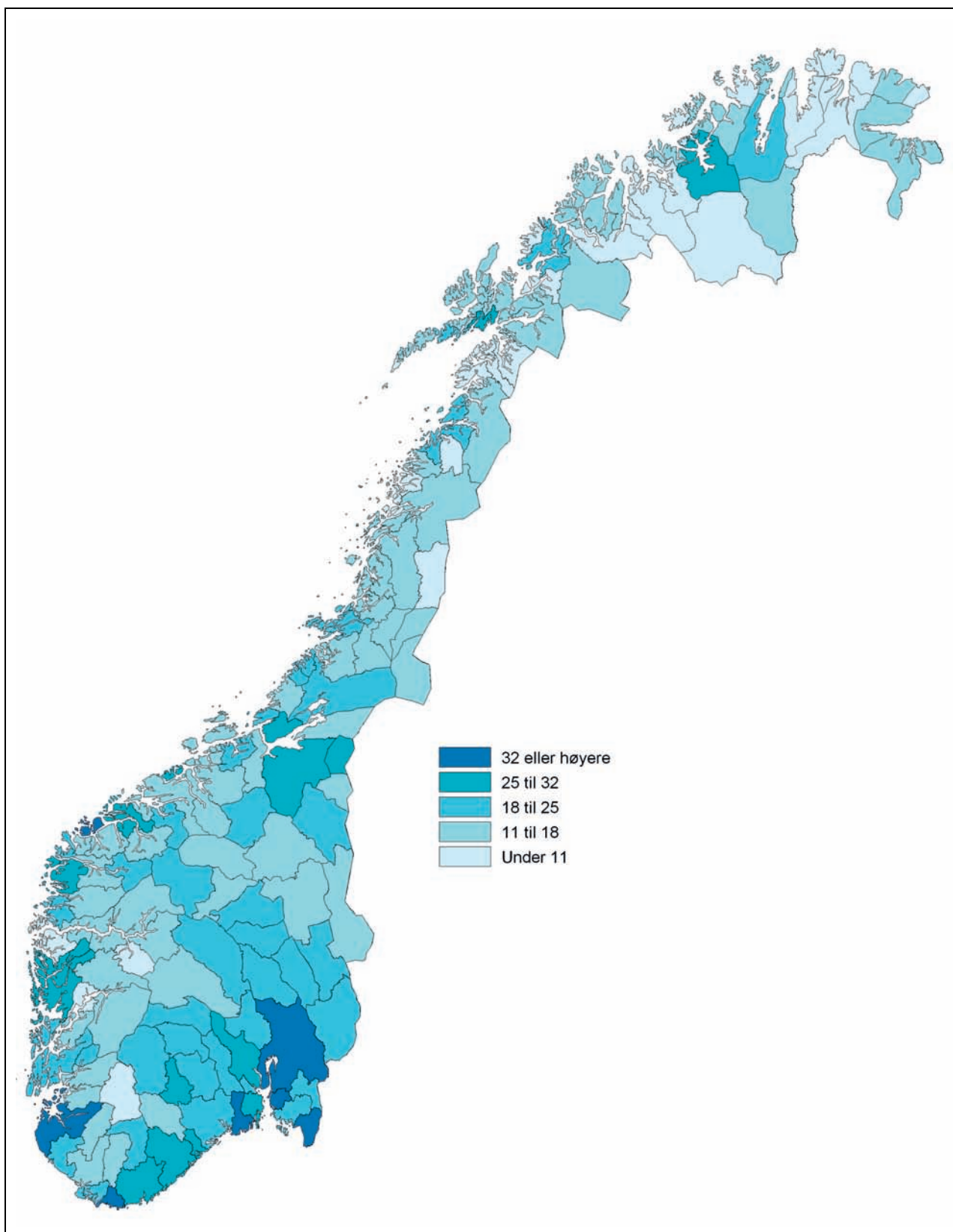
Den høye veksten i kompetanseintensive næringer det siste tiåret knytter seg i første rekke til vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser i privat sektor, hvor 60 prosent av den kompetanseintensive sysselsettingsveksten fant sted mellom 2002 og 2009. Spørsmålet er hvordan denne veksten har fordelt seg på de ulike delene av landet og på regioner. Oversikten i tabell 4.1 viser at privat sektors betydning for tilveksten i kompetanseintensive næringer øker med sentralitet, mens offentlig sektors rolle, og da særlig kommunal sektor, tiltar med fallende sentralitet.

De store regionale forskjellene i sysselsetting i kompetansearbeidsplasser i privat sektor illustreres også i figur 4.8. Vi ser at privat sektor er viktig for arbeidsmarkedet for kompetansearbeidsplasser i store deler av landet, men at denne typen arbeidsplasser er svært ujevnt fordelt mellom regioner. Det er en sterk tendens til en konsentrasjon av disse arbeidsplassene i sentrale østlands-

Tabell 4.1 Sektorenes og regiontypenes andeler av den nasjonale tilveksten av arbeidsplasser innen kompetanseintensive næringer.

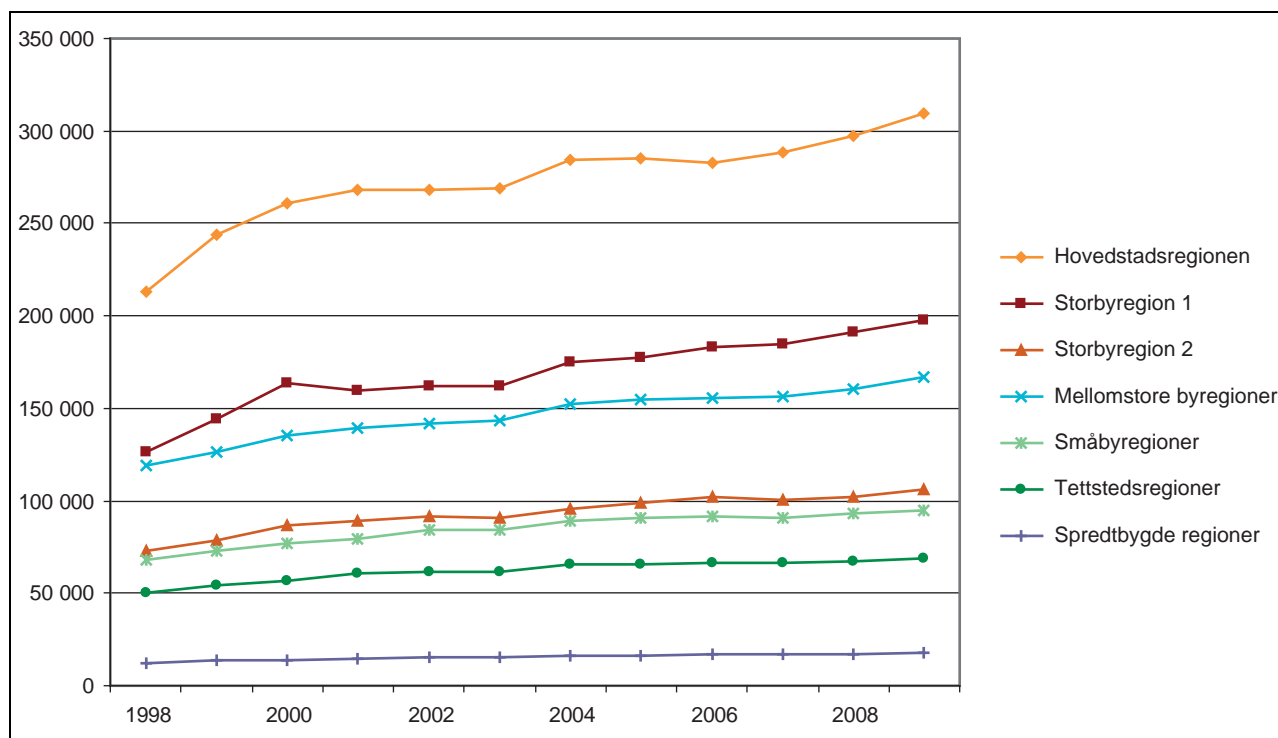
	Andeler (prosent) av den nasjonale veksten				
	Totalt	Hovedstadsregionen	Storbyregioner	Små og mellomstore byregioner	Tettst. og spredtb. regioner
Privat sektor	60	23	21	14	3
Statlig sektor	31	7	13	9	2
Kommunal sektor	10	0	4	4	2
Fylkeskommunal sektor	-1	0	-1	-1	0
Landet	100	30	37	26	7

Kilde: NIBR (2010).



Figur 4.8 Andelen kompetanseintensive arbeidsplasser i privat sektor målt i prosent i forhold til alle kompetanseintensive arbeidsplasser; 2009 i bo- og arbeidsmarkedsregionene.

Kilde: NIBR/SSB.



Figur 4.9 Antallet kompetanseintensive arbeidsplasser 1998–2009 fordelt etter regioners sentralitet.

Kilde: NIBR (2010).

områder, langs vestlandskysten og omkring Trondheim.

Ser vi på veksten i kompetanseintensive arbeidsplasser i privat og offentlig sektor under ett, finner vi at alle regiontyper har hatt vekst i denne typen arbeidsplasser (se figur 4.9). Storbyregionene, og særlig de største storbyene, har totalt opplevd den største veksten i kompetanseintensive arbeidsplasser over det siste tiåret. Hovedstadsregionen hadde særlig stor vekst de første årene av perioden, og har også hatt en sterk vekst de siste årene fra 2006.

#### 4.1.3 Hva driver endringene i regional sysselsetting?

Drivkreftene bak endringene i produksjonsmønstre og næringsstruktur knytter seg til globalisering, teknologisk utvikling og ikke minst norsk velferdsutvikling med et skift i forbrukernes etterspørsel i retning av mer tjenester.

Norsk næringsutvikling er direkte påvirket av endringene i den globale økonomiske strukturen. Relativt sett høye lønnskostnader i Norge har ført til at mye arbeidsintensiv konkurranseutsatt produksjon er flyttet til lavkostland. Mye av den øvrige konkurranseutsatte virksomheten kompensere høye lønnskostnader ved å øke produktiviteten gjennom teknologiske nyvinninger og mer

kapital- og kunnskapsintensiv produksjon. Med andre ord blir kunnskap også viktigere innen tradisjonell industri, samtidig som industrinæringene totalt sett blir redusert på bekostning av tjenesteytende næringer. Hva som produseres i Norge, og hvordan det produseres, er endret. Lokaliseringsbeslutningene har skiftet fra å være av nasjonal til å bli av internasjonal karakter. Litt spissformulert kan vi si at valget står mellom Kongsberg eller Singapore, snarere enn mellom Kongsberg eller Oslo.

Summen av økonomisk-politiske og teknologiske drivkrefter betyr større omstillinger for nærings- og arbeidslivet i Norge. Hvert år skapes det ca. 10–15 prosent nye jobber og nesten like mange jobber forsvinner. Jobber forsvinner både ved at bedrifter legges ned og ved at eksisterende bedrifter nedbemanner. Nye jobber oppstår ved etablering av nye bedrifter og ved at eksisterende bedrifter oppbemanner. I gode tider vil færre jobber forsvinne, mens det er en konstant strøm av nye jobber som blir skapt. De nye jobbene er ofte av en annen karakter enn jobbene som forsvinner ved at de er mer kunnskapsorienterte. Denne reallokeringen av jobber som skjer mellom næringer, mellom bedrifter og mellom arbeidsmarkeder internt i et land, er forbausende lik for ulike land (Salvanes 1997). For øvrig er det ikke bare jobbene som flytter. Arbeidstakerne flytter mellom



eksisterende jobber i og mellom bedrifter og næringer. Denne flytteprosessen har omtrent samme omfang som reallokeringen av jobber. Kort oppsummert kan vi si at omstillingen i Norge som helhet er stor og på høyde med det en finner i andre land (se også Stambøl 1999 og Edvardsson m fl. 2002).

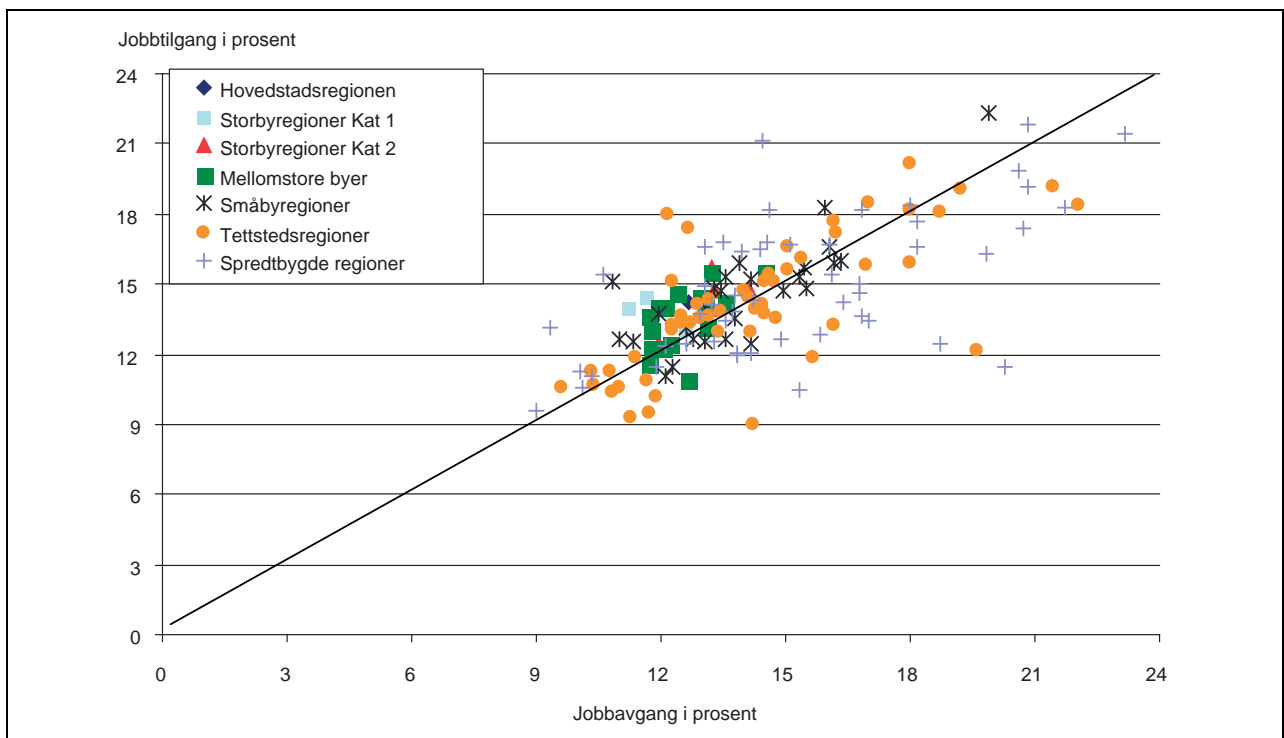
Variierer dynamikken og omstillingen mellom de ulike regionene i Norge? Ser vi de samme mønstrene knyttet til nedleggelse og opprettelse av jobber, eller er det store regionale forskjeller? Vi vet at den regionale utviklingen i kompetanseintensive arbeidsplasser er kjennetegnet ved store forskjeller. I hvilken grad knytter dette seg til for eksempel nedleggelse og nyetableringer? Særlig er vi interessert i sammenhengen mellom graden av sentralitet, størrelsen på regionen og omstillingsgraden. Spørsmålet vi reiser, er om omstilling til kunnskapsintensive arbeidsplasser krever en viss størrelse på arbeidsmarkedet?

#### Jobber skapes og jobber forsvinner

Vi ser først på utviklingen i nyetablerte jobber og jobber som forsvinner (jobbavgang) for hver

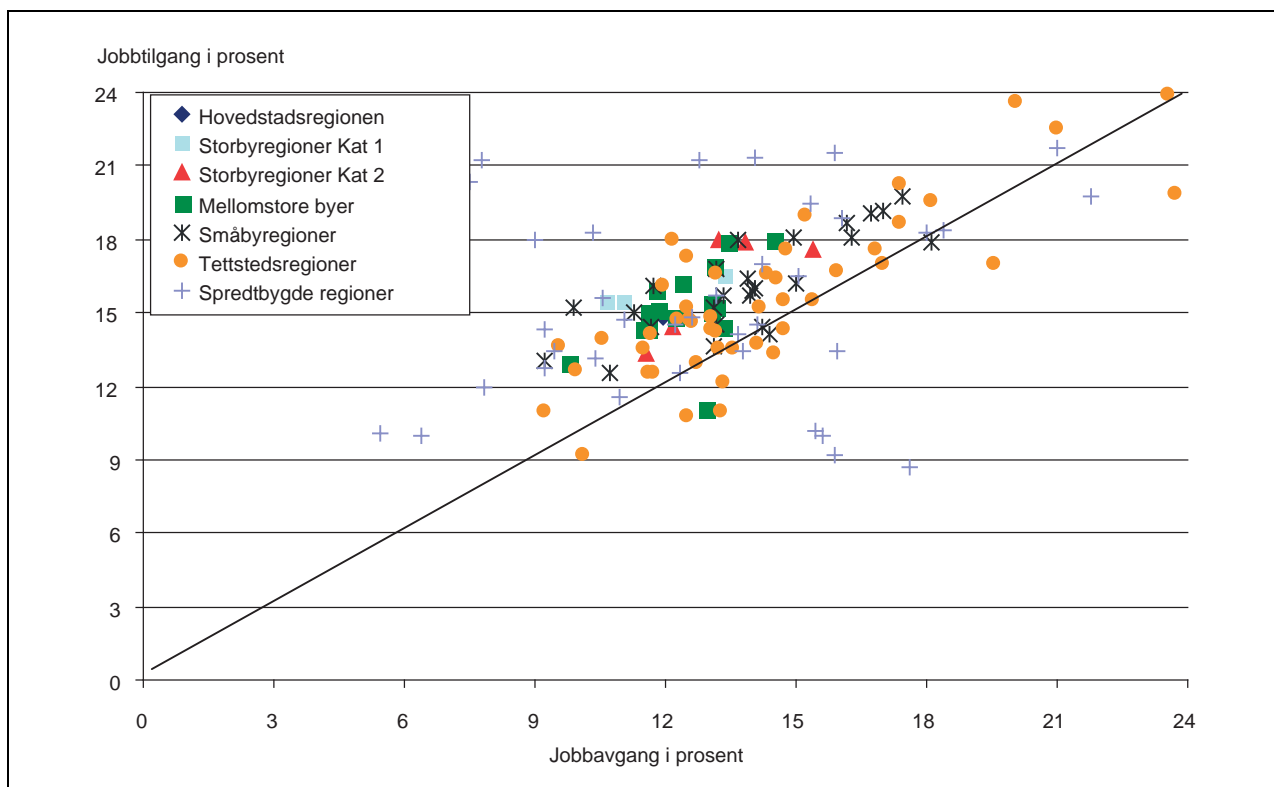
enkelt bo- og arbeidsmarkedsregion. Tilgangen på jobber knytter seg til nyetablering av bedrifter og til ekspansjon hos allerede eksisterende bedrifter. På samme måte, kan vi skille mellom jobbavgang på grunn av nedleggelse av bedrifter og jobbavgang som følge av at eksisterende bedrifter reduserer bemanningen. I figur 4.10 presenterer vi jobbavgang og jobbtilgang for alle bo- og arbeidsmarkedsregionene etter sentralitet. Vi har lagt inn en 45-graders linje for å markere om det er balanse i jobbavgang og jobbtilgang i en region. Plassering på linjen reflekterer balanse i arbeidsmarkedet, definert som lik tilgang og avgang av jobber. Regioner som befinner seg over diagonalen, har høyere jobbtilgang enn jobbavgang, mens regioner under diagonalen har det motsatte. I tillegg gjenspeiler avstanden fra nullpunktet hvor omfattende omstillingene har vært, ved at regionene som ligger nærmest null, har lavest bruttoendringer i antall jobber. Regionene som ligger lengst unna null, har størst bruttoendringer, i form av tilgang på nye jobber så vel som avgang av gamle jobber.

Vi ser av figur 4.10 at de tre mest sentrale regiontypene og størstedelen av de mellomstore byre-



Figur 4.10 Jobbtilgang og jobbavgang i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt for sysselsettingen totalt i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Resultatene i figurene 4.10 – 4.18 er basert på årlige gjennomsnitt av jobbmobiliteten i periodene 1997–1998 med høykonjunktur, 2002–2003 med lavkonjunktur og 2004–2005 med en mer nøytral konjunktur. All mobilitet er målt i prosent av sysselsettingen det første året i hver av periodene. Tallene er basert på data fra blant annet arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, bedrifts- og foretaksregisteret og befolkningsregisteret.



Figur 4.11 Jobbtilgang og jobbavgang i sysselsettingen med høyere utdanning i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt for sysselsettingen med høy utdanning i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen.

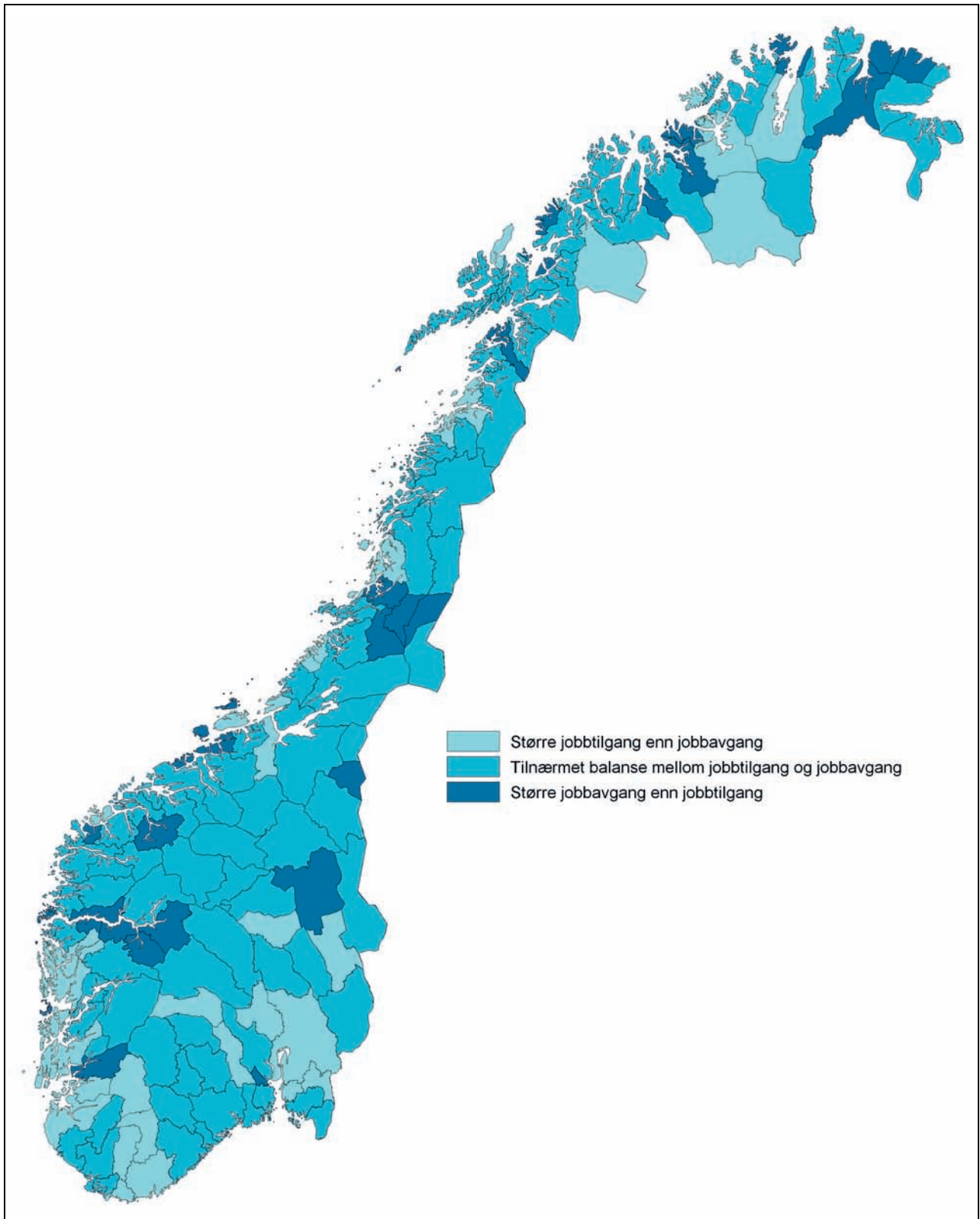
Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå, se fotnote ved figur 4.10.

gionene er plassert rett over 45-graderslinja. Dette betyr at det i gjennomsnitt for de årene vi ser på, er en tendens til at disse regiontypene har en netto jobbtilvekst. For de tre minst sentrale regiontypene, finner vi en relativt lik fordeling av de enkelte regionene over og under 45-gradersstrekken. Blant disse bo- og arbeidsmarkedsregionene er forskjellene betydelig større enn hva vi finner mellom mer sentrale regioner. Noen har markant netto økning i jobbskaping, mens andre har en markant netto avgang. Samlet sett indikerer dette at noen av de minst sentrale områdene er svært omstillingsdyktige, men mange er det ikke. Kartet i figur 4.12 gir en geografisk framstilling av jobbdynamikken illustrert i figur 4.10, og viser at det store flertallet av regioner opplever en balansert omstilling, mens Vestlandet og det sentrale Østlandsområdet/Oslofjordområdet har opplevd klar netto tilvekst av jobber. Markert reduksjon i sysselsettingen i tettsteds- og spredtbygde regioner finner vi blant annet i i Fedje, Båtsfjord, Austevoll, Vik og Smøla, mens Kautokeino, Hitra og Sirdal har opplevd god vekst.

Gitt vårt fokus på kompetansearbeidsplasser så ønsker vi særskilt innsikt i arbeidsmarkedene

for høyere utdannede. Figur 4.11 bygger på samme mal som figur 4.10, men begrenser seg til sysselsatte med høyere utdanning. Mønsteret som avtegner seg her, er noe annerledes. For det første ligger majoriteten av alle bo- og arbeidsmarkedsregionene over diagonalen, noe som indikerer at de opplever en nettoøkning i kompetanseintensive arbeidsplasser. Men de få som ligger under, er alle blant de minst sentrale regionene. For det andre observerer vi større forskjeller i netto jobbtilgang blant både sentrale så vel som mindre sentrale regioner. Bildet er med andre ord mindre homogent. Til slutt er det verdt å merke seg at omstillingstakten for de aller fleste regioner er høy, ikke bare for arbeidslivet generelt, men også for kompetanseintensive arbeidsplasser.

Kartet i figur 4.14 gir på samme måte som over, en geografisk framstilling av jobbdynamikken i de regionale arbeidsmarkedene blant høyere utdannede, illustrert i figur 4.11, og viser at de aller fleste regioner har en nettotilgang av arbeidsplasser med høyere utdanning. Noen få regioner skiller seg ut med netto avgang av denne typen arbeidsplasser. Det er de regionene med mørkest farge i kartet.



Figur 4.12 Balansen mellom jobbtilgang og jobbavgang. Bo- og arbeidsmarkedsregioner. Årlig gjennomsnitt for sysselsettingen totalt i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå, se fotnote ved figur 4.10.

## Boks 4.1 Vekst og nedgang – noen eksempler på regional utvikling

### *Brønnøy*

Brønnøy kommunes næringsvirksomhet er variert og består blant annet av fiskeoppdrett, marmorutvinning, transport og shipping. I tillegg fungerer kommunesenteret Brønnøysund som et regionalt utdannings-, kommunikasjons- og administrasjonssenter. Brønnøysundregistrene og kredittinformasjonsselskapet Experian er blant bedriftene som står for kompetansearbeidsplassene i regionen, og etterspørselen etter utdannet arbeidskraft har økt etter at den offentlige internettportalen Altinn ble opprettet i tilknytning til registrene i 2002. Blant virksomhetene som har sørget for økt etterspørsel etter arbeidskraft i regionen de senere årene, er Fjord Seafood og Torghatten. Fjord Seafood, som ble startet opp i Brønnøysund i 1996, er nå en del av en av verdens største fiskeoppdrettsvirksomheter, Marine Harvest. Torghatten er et av landets største konsern innenfor transport og shipping, og har opplevd vekst de siste årene.

### *Høyanger*

Høyanger kommune kan også sies å ha hatt en ensidig næringsstruktur med hovedvekten på aluminium. Hjørnesteinsbedriftene Hydro Aluminium og Fundo Wheels har vært de største arbeidsgiverne. I 2001 hadde bilfelgprodusenten Fundo Wheels store problemer med å opprettholde virksomheten, og Høyanger kommune kjøpte 70 prosent av aksjene i selskapet for å sikre videre drift. Bedriften gikk allikevel konkurs i februar 2009 på grunn av redusert etterspørsel som følge av finanskrisen, og om lag 350 arbeidsplasser forsvant. I 2005 stengte Norsk Hydro Søderberg-anlegget i Høyanger, fordi denne typen anlegg har høyere utslipp og lavere produktivitet enn nyere teknologi. Nedleggelsen medførte at om lag 250 arbeidsplasser gikk tapt, medregnet ringvirkningene i regionen. Høyanger har i en periode vært over landsgjennomsnittet både hva gjelder registrerte arbeidsledige og uføretrygdede, men har det siste året hatt en mer positiv utvikling blant annet på grunn av nyetableringer.

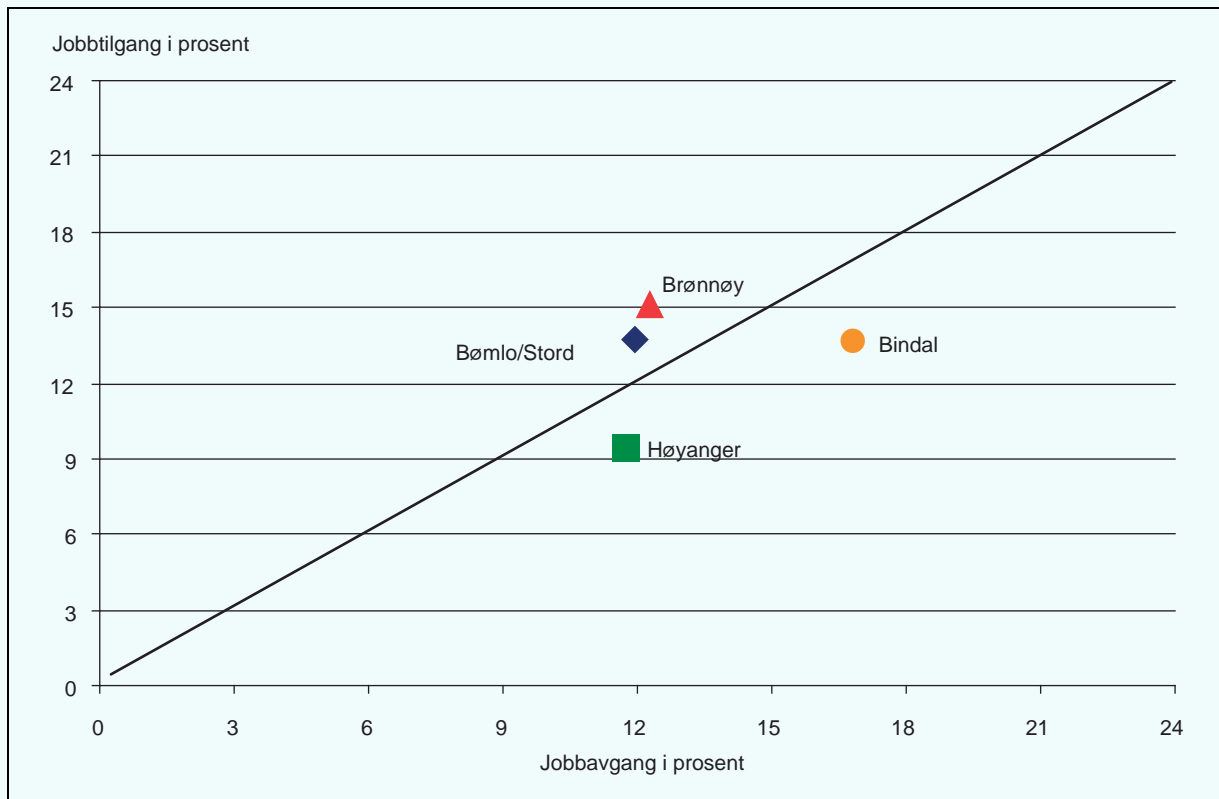
### *Bindal*

Nabokommunen Bindal har derimot mistet 13 prosent av arbeidsplassene mellom 2001 og 2007. Bindal er et eksempel på en kommune der en stor del av arbeidsplassene finnes i et fåtall hjørnesteinsbedrifter. Dersom slike bedrifter opplever sviktende etterspørsel eller økte råvarepriser, slik mange har gjort i kjølvannet av finanskrisen, kan dette få store konsekvenser for lokalsamfunnet. Mange av arbeidsplassene som har blitt borte i Bindal, er i jord- og skogbruk, samt i hjørnesteinsbedriften Bindalsbruket Holding. Datterselskapet Trenor Dører har mellom 2008 og 2010 redusert antall ansatte med mer enn en tredjedel, grunnet lavere aktivitet i byggebransjen og dermed hardere konkurranse blant leverandørene. Arbeidsledigheten i Bindal ligger allikevel under landsgjennomsnittet, mens andelen uføretrygdede er langt høyere enn ellers i landet. Dette mønsteret deler Bindal med andre kommuner med tilsvarende næringsstruktur, og dette underbygges av forskning som viser at det å bli arbeidsledig øker sjansen for å bli uføretrygdet (se for eksempel Huttunen et al. (2007) og Rege et al. (2009)). Det kan også henge sammen med at det har vært en befolkningsnedgang blant den yngre delen av befolkningen og en økning av eldre over 56 år. En ensartet industri kan bidra til å gjøre regionen mindre attraktiv for yngre arbeidstakere.

### *Bømlo*

Næringslivet i Bømlo kommune er derimot preget av et mangfold av små og mellomstore virksomheter. Som i flere andre områder langs kysten av Hordaland og Rogaland, er næringslivet konsentrert rundt fiske, skipsfart og rederivirksomhet. Produksjon av varer og tjenester rettet mot offshoreindustrien står for en stor andel av sysselsettingen, i tillegg til fiskeoppdrett og fiskeforedling. Høyteknologiske bedrifter som Eidesvik, LOS Elektro og Wärtsilä bidrar til å gi kommunen mange kompetansearbeidsplasser. Den allsidige og sammensatte industristrukturen kan tenkes å gjøre Bømlo mer motstandsdyktig mot konjunktursvingninger og endringer i råvareprisene enn kommuner med få og store hjørnesteinsbedrifter.

Boks 4.1 forts.



Figur 4.13 Jobbtilgang og jobbavgang i sysselsettingen totalt i 4 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Årlig gjennomsnitt i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå, se fotnote ved figur 4.10.

*Nyetableringer og nedleggelser*

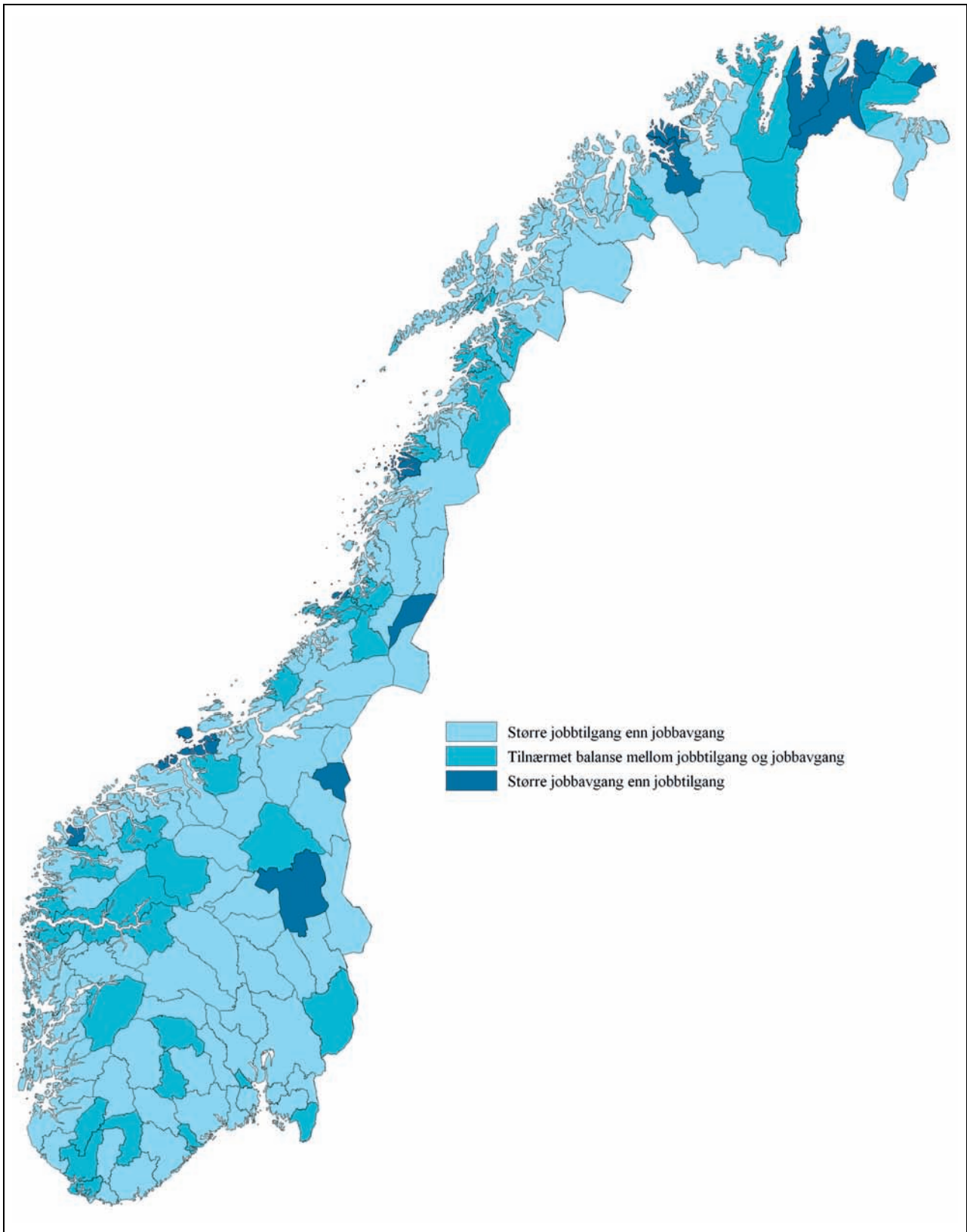
Det neste vi vil fokusere på, er den delen av omstillingene i de regionale arbeidsmarkedene som knytter seg til nyetableringer og nedleggelser av bedrifter. Vi ønsker svar på flere spørsmål: Er nyetableringer og nedleggelser motorene bak omstillingsprosessene, og således gode indikatorer på dynamikken i de regionale arbeidsmarkedene? Er betydningen av nyetableringer og nedleggelser for omstilling avhengig av regiontype?

I det siste tiåret har tre ganger så mange arbeidstakere opplevd nedbemanning sammenlignet med antallet arbeidstakere som har vært berørt av nedleggelser. Likeledes er det klart flere som får jobb på grunn av bedriftseksponering, enn det er folk som får jobb på grunn av nyetableringer (Salvanes og Førre 2003). Med andre ord er det store omstillinger i allerede eksisterende bedrifter. Men ikke desto mindre er bedrifter som legges ned og bedrifter som startes opp, viktige drivkrefter for omstilling. På landsbasis finner vi videre at jobbtilgangen som følge av nyetablerin-

ger klart overstiger jobbavgangen ved nedleggelser. Figur 4.15 illustrerer at dette også gjelder de aller fleste bo- og arbeidsmarkedsregionene. Det finnes unntak hvor det er netto jobbavgang. Disse er alle i tettsteder eller spredtbygde regioner. Bildet av dynamikken i de regionale arbeidsmarkedene er overraskende likt når vi utelukkende ser på jobber for de med høyere utdanning (se figur 4.16). Spredningen er noe større, men det er ingen store forskjeller verken for sentrale eller mindre sentrale regioner.

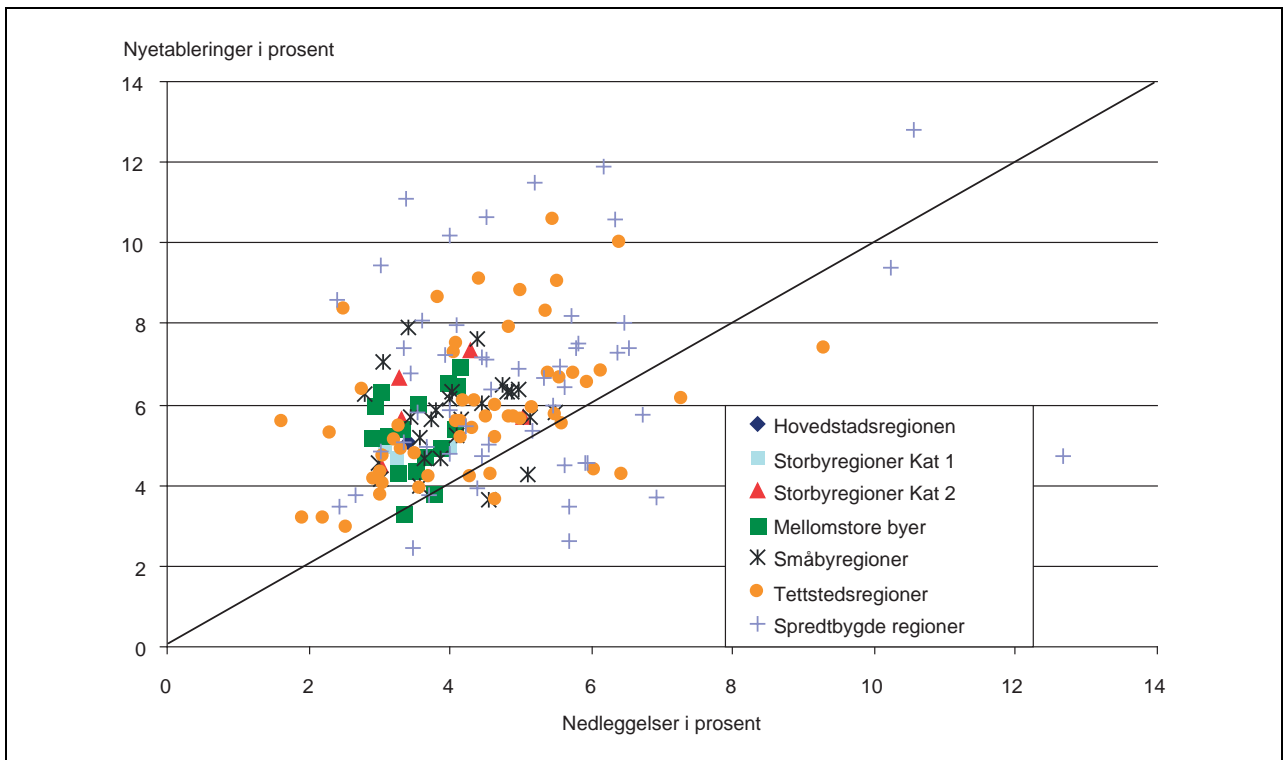
*Bedriftsintern vekst og nedbemanning*

Som nevnt har bedriftsintern vekst eller vekst i eksisterende bedrifter størst innvirkning på de regionale arbeidsmarkedene. Mens langt de fleste bo- og arbeidsmarkedsregionene opplevde sysselsettingsvekst som følge av at bedrifter falt fra og kom til, opplevde majoriteten sysselsettingsnedgang som følge av bedriftsinterne endringer i bemanningen (se figur 4.17). På landsbasis ser vi også at summen av nedbemanninger overstiger



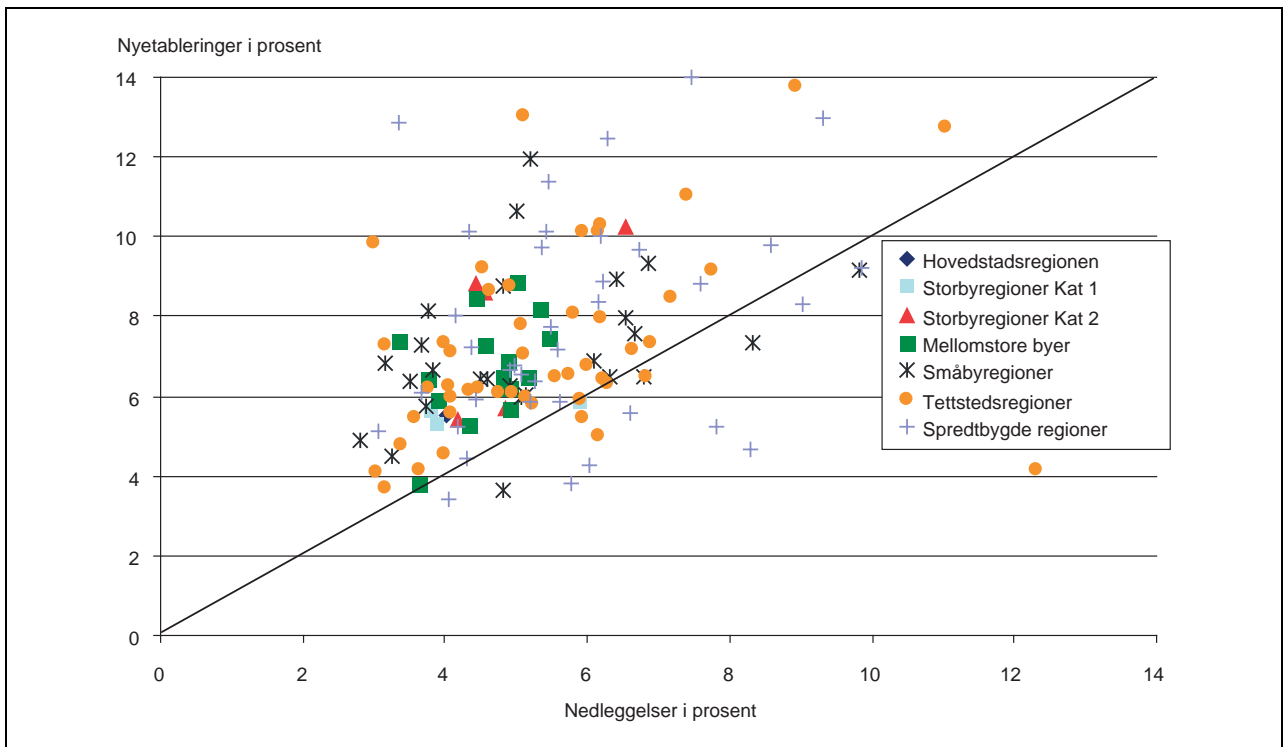
Figur 4.14 Balansen mellom jobbtilgang og jobbavgang. Bo- og arbeidsmarkedsregioner. Årlig gjennomsnitt for sysselsettingen av høyere utdannede i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen av høyere utdannede.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå, se fotnote ved figur 4.10.



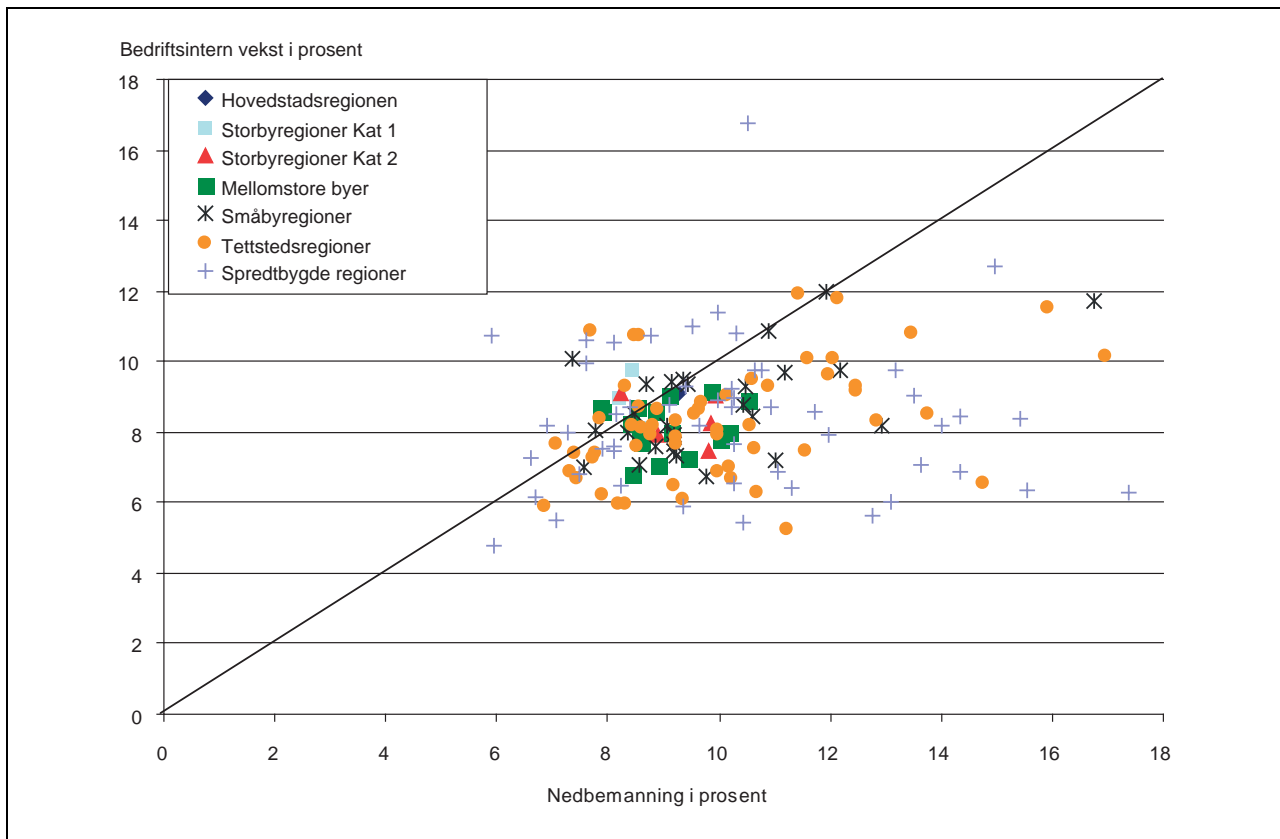
Figur 4.15 Nyetableringer og nedleggelse i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt for sysselsettingen totalt i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå, se fotnote ved figur 4.10.



Figur 4.16 Nyetableringer og nedleggelse i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt for sysselsettingen med høy utdanning i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå, se fotnote ved figur 4.10.



Figur 4.17 Bedriftsintern vekst og nedbemanning i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt for sysselsettingen totalt i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå, se fotnote ved figur 4.10.

summen av bedriftsintern vekst. Blant de få regionene som faktisk opplever netto bedriftsintern vekst, finner vi flere mindre sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Men hvis vi ser utelukkende på jobber for de med høyere utdanning, er bildet annerledes, se figur 4.18. Mange flere regioner har hatt balanse mellom bedriftsintern vekst og nedbemanning. Faktisk har flertallet av regionene opplevd netto sysselsettingsvekst for høyere utdannede på grunn av bedriftsinterne endringer. Igjen ser vi at det er stor spredning i netto sysselsettingsvekst særlig blant de minst sentrale regionene. Sammenlignet med figur 4.17, som beskriver totalbildet, ser vi at de fleste store og mellomstore byene har større bedriftsintern vekst enn nedbemanning i jobber for personer med høyere utdanning. I sum forteller dette oss at omstillingsprosessen internt i bedriftene fører til at mange jobber som før ble utført av sysselsatte med lavere utdanning, forsvinner, og at disse delvis blir erstattet av jobber som krever høyere utdanning.

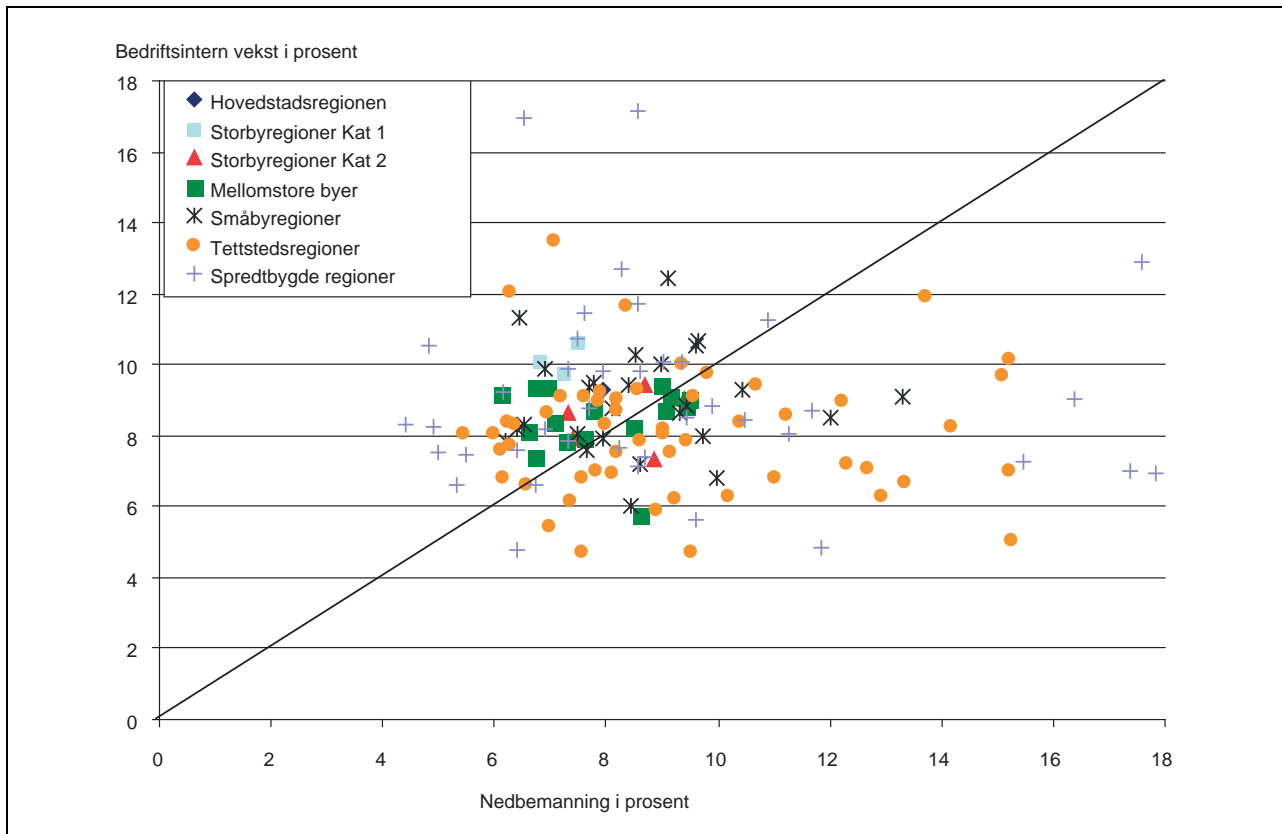
### Oppsummering

Vi finner ikke klare forskjeller mellom sentrale og mindre sentrale regioner for dynamikken i arbeidsmarkedet generelt eller i arbeidsmarkedet for høyere utdannede – med andre ord for kompetanseintensive arbeidsplasser. Men spredningen i omstillingsevne er atskillig større blant de mindre sentrale, enn blant de mer sentrale regionene.

Nye jobber skapes primært blant allerede eksisterende bedrifter og et mindretall skapes av nyetableringer. Dette gjelder for kompetansearbeidsplasser så vel som alle andre arbeidsplasser, og uavhengig av regioner og sentralitetsgrad. Samtidig er det grunn til å tro at nyetableringer på sikt kan gi vesentlig bidrag til dynamikken i omstillingen av regionale arbeidsmarkeder.

De regionene som opplever sysselsettingsnedgang totalt sett, er i det vesentlige mindre sentrale bo- og arbeidsmarkedsregioner. Den netto sysselsettingsnedgangen de opplever, drives i første rekke av at bedriftsnedbemanning overstiger bedriftsintern oppgang.





Figur 4.18 Bedriftsintern vekst og nedbemanning i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt for sysselsettingen med høy utdanning i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Prosent av sysselsettingen.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå, se fotnote ved figur 4.10.

#### Boks 4.2 Bedriftsintern og næringsintern omstilling

Et av de viktigste funnene fra studier av omstillingsprosesser er at omkring 90 prosent av produktivitsveksten og omstillingen i vid forstand skjer mellom bedrifter innenfor samme næringsklassifisering. Med andre ord er det primært forskjeller mellom bedrifter *innenfor* en næring som skaper omstilling og gevinster av omstilling, og ikke mellom sektorer. Hvis man ønsker å lete etter årsaker eller drivkrefter bak omstilling, er det i forskjeller mellom bedrifter.

Noen bedrifter investerer i nytt kapitalutstyr og opplever produktivitsvekst, mens nabobedriften i samme næringen ikke gjør det. Noen hyrer inn høykvalifisert arbeidskraft og noen gjør det ikke, enkelte har et godt system for kunnskapsdiffusjon i bedriften og nettverk og innsikt i outsourcing, og andre har det ikke. Det

er i dynamikken mellom disse ulike bedriftene at omstilling og produktivitsvekst finner sted. Omstilling skjer både ved at arbeidskraft, kapitalutstyr og ledelse flyttes mellom bedrifter som allerede eksisterer, og ved nedlegging og nyetablering. En god del av denne reallokeringen skjer ved at bedrifter installerer nye maskiner og produksjonslinjer, man lærer opp arbeidskraft på nytt eller man ansetter ny arbeidskraft. Videre reflekterer nedbemanning ikke nødvendigvis et redusert aktivitetsnivå, men like gjerne at bedriften har valgt å skille ut deler av virksomheten sin i egne selskaper eller i større grad velger å kjøpe tjenester fra andre bedrifter framfor å la tjenester og innsatsvarer bli produsert internt.

Kilde: Salvanes (2010): Gevinster og kostnader ved omstilling. Ein litteraturoversikt med vekt på resultat for Noreg. Notat til kompetansearbeidsplassutvalget.

De fleste bo- og arbeidsmarkedsregionene i Norge opplever en nettoøkning i antall kompetanseintensive arbeidsplasser. De få som har nedgang, er alle blant de minst sentrale regionene. Den viktigste bidragsyteren til sysselsettingsvekst for høyere utdannede er bedriftsinterne endringer, og disse har større betydning for sysselsettingsveksten enn nyetableringer. Samtidig er sysselsettingsbidraget av nyetableringer klart større enn sysselsettingstapet som følge av nedlegginger også for personer med høyere utdanning.

Det mer positive bildet for arbeidsmarkedene for høyere utdannede kan sannsynligvis forklares av at i mange regioner har tradisjonelle industribedrifter nedbemannet på arbeidsintensive områder, mens det har vært et større tilfang av arbeidsplasser for personer med høyere utdanning. Omstillingsprosessen fra lavere til høyere utdannet arbeidskraft skjer med andre ord først og fremst internt i bedriftene. Dette funnet kan ha betydning for hvordan man møter omstillingsutfordringene både fra bedriftenes og fra myndighetenes side.

## 4.2 Menneskene

Forståelsen av utviklingen av kompetansearbeidsplasser i Norge krever også en forståelse av atferd og flyttemønstre hos menneskene som utgjør arbeidskraften. Begrepet kompetanseintensive arbeidsplasser favner vidt og dekker mange ulike typer aktiviteter. En fellesnevner er at de ofte er mer mobile, og i mindre grad enn andre typer arbeidsplasser avhengige av nærhet til naturressurser eller realkapital. Tilgang på arbeidskraft til slike arbeidsplasser avhenger av lokaliseringen og mobiliteten til mennesker med høy utdanning.

Motivene for flytting og valg av bo- og arbeidsted kan være mange, og knytter seg ofte til ulike livsfaser. I NIBRs bo- og flyttemotivundersøkelse fra 2008 er det familietilknytning som oppgis som den viktigste årsaken til bostedsvalget, mens arbeid er mindre viktig som flytteårsak enn det har vært tidligere. Det skyldes sannsynligvis at man i større grad tar arbeid som gitt. Dette kan imidlertid endre seg i en situasjon med større strukturomstillinger i næringslivet.

Fra «Attraktivitetsbarometeret» (Telemarksforskning 2009) vet vi at mange av de kommunene som ansees å være blant de mest attraktive, er nabokommunene til de store byene, snarere enn de store byene selv. Høye boligpriser er med på å bidra til dette (se blant annet Carlsen, Johansen

og Stambøl (2010)). For unge voksne (mellom 18–28 år) er Oslo, Trondheim, Tromsø og Bergen blant de mest attraktive. For barnefamilier er områder som Stjørdal, Øvre Romerike og Follo mye mer attraktive. Motivene for å flytte til kommuner i mindre sentrale regioner kan på sin side variere fra familietilknytning, ønske om en roligere hverdag, nærhet til natur, utdanningstilbud og arbeid.

Bedre jobbmuligheter gir mer flytting. I perioder med høykonjunktur flytter folk mest, og når konjunktorene daler, flytter de mindre. Dette indikerer at folk i større grad flytter til en jobb de har fått, enn til et arbeidsmarked for å søke jobb. Siden flyttinger historisk sett gjennomgående har vært sentraliserende, ser vi også at sentraliseringen tiltar i gode tider (se blant annet Mohn mfl., 1994, Stambøl mfl., 1998 og Stambøl, 1991, 1994, 2005a).

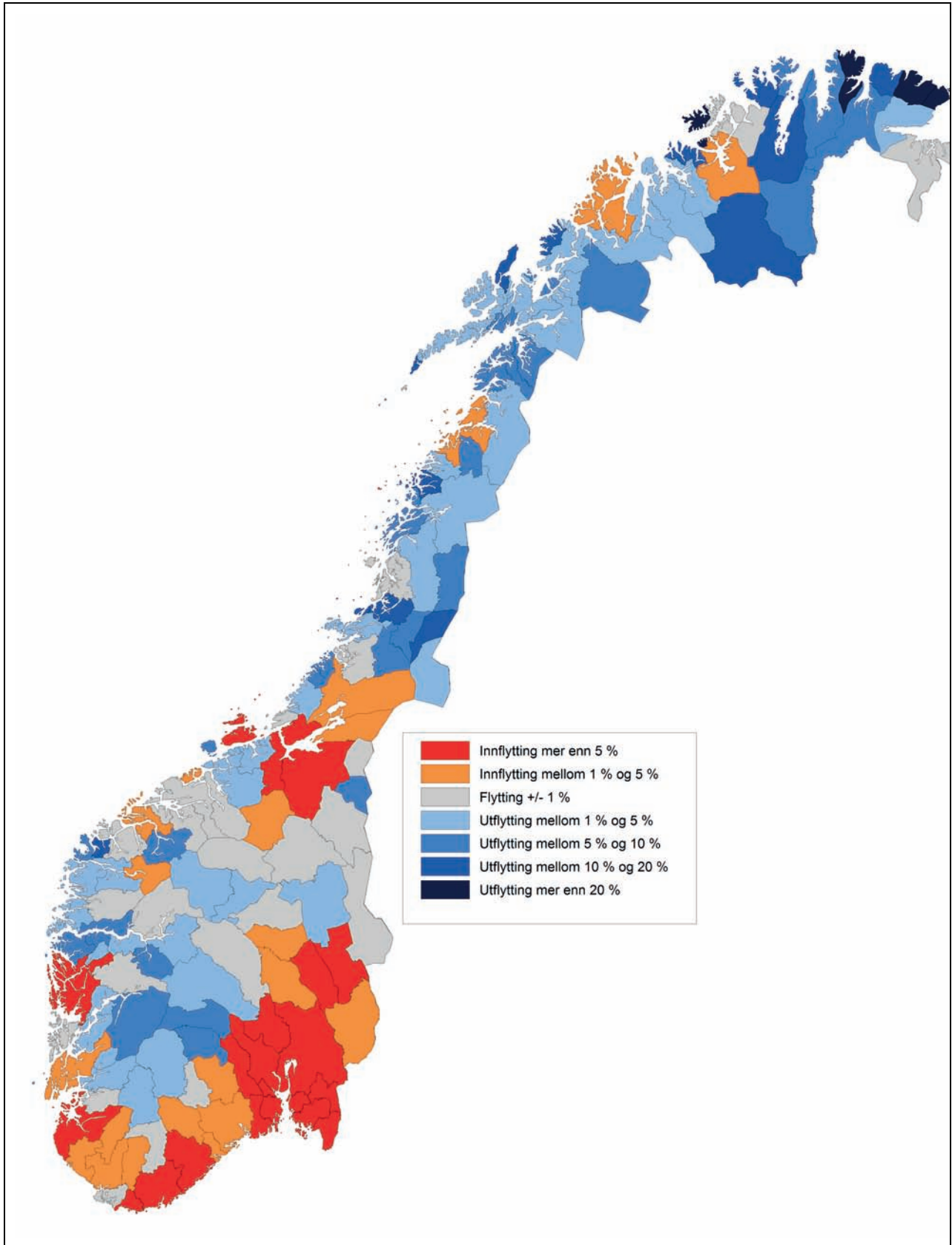
### 4.2.1 Unge utdannede på vei mot sentrum

Flyttinger er en viktig del av et velfungerende arbeidsmarked. Hvis folk er villige til å flytte for å få jobb, bidrar det isolert sett til en bedre utnyttelse av arbeidskraftsressursene. Endringer i spredningen av kompetansearbeidsplasser mellom regioner i Norge fordrer ikke bare en endring i lokaliseringsbeslutningene til virksomhetene, men også mobilitet hos arbeidstakerne.

Flyttestrømmene i Norge er store og går i mange retninger. Det var 570 000 innenlandske flyttinger i 2008 (Høydahl og Rustad 2009). Av disse foregikk 370 000 innenfor kommuner og 200 000 over kommunegrensene. Mange av sistnevnte er flyttinger fra bysentra til omland rundt de største byene, og særlig fra Oslo til kommuner som tilhører hovedstadens arbeidsmarkedsregion.

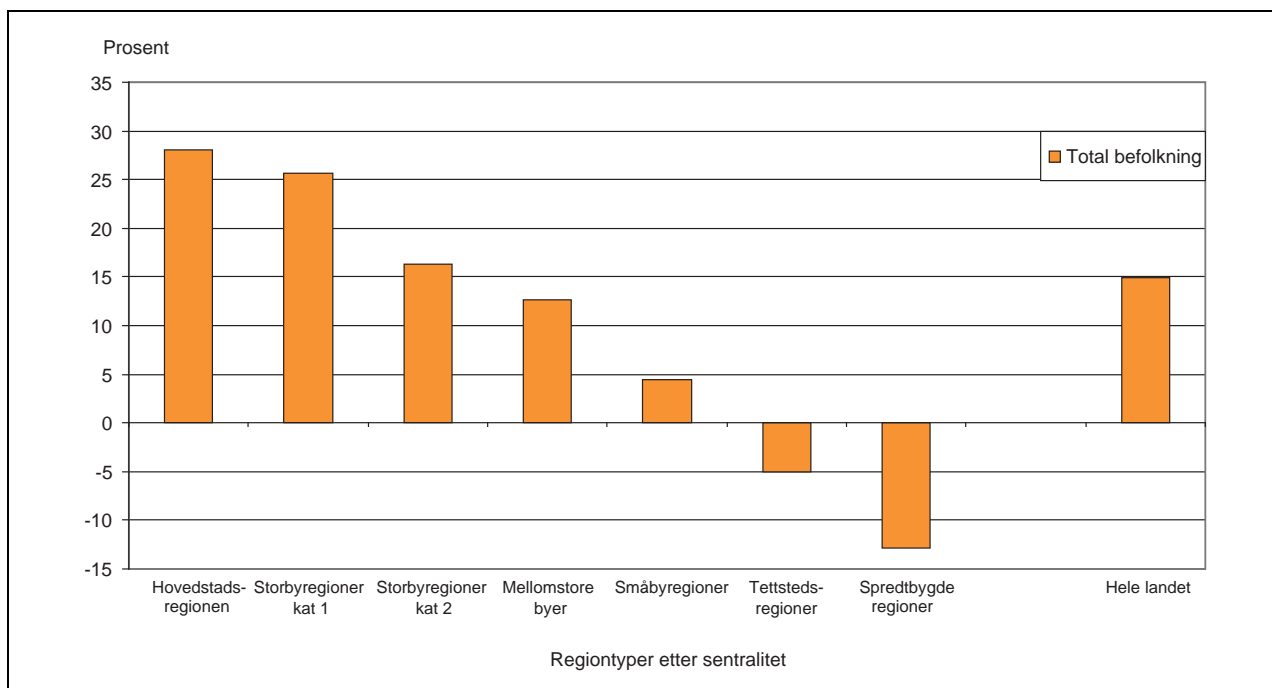
#### *Samling i sørøst*

Oslo og Akershus, de to mest folkerike fylkene, har både flest innflyttinger og utflyttinger. I 2008 flyttet det 300 flere ut enn det flyttet inn til Oslo, mens det i Akershus var 2 400 flere som flyttet inn enn ut. Det er ofte formålstjenlig å se de to fylkene i sammenheng. Oslo er «byen» for Akershus, mens Akershus er bosted for mange av dem som arbeider i Oslo. I forhold til folketallet, hadde Akershus størst nettoinnflytting, fulgt av Østfold. Finnmark og Sogn og Fjordane hadde størst nettoutflytting.



Figur 4.19 Nettoflytting 1.1.2000–1.1.2010 i pst. av middelfolkemengden. Bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Kilde: SSB og Panda, se Regionale utviklingstrekk 2010, Kommunal- og regionaldepartementet.



Figur 4.20 Endringer i befolkningen totalt etter region typer etter sentralitet 1990–2010. I prosent av befolkningen i 1990.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på regional befolkningsstatistikk.

#### Befolkningsnedgang i mindre sentrale strøk

En ren geografisk inndeling gir ikke nødvendigvis noe fullgodt bilde av flyttestrømmer ut og inn av sentrale strøk. Ved å bruke inndelingen i syv region typer basert på sentralitet (NIBR 7) ser vi at befolkningsveksten i begge de siste to tiårene har vært klart sterkere i de mer sentrale regionene rundt hovedstaden og andre store byer. I øvrige region typer har befolkningsveksten vært lavere enn for landet som helhet, se figur 4.20. De minst sentrale regionene har opplevd en klar nedgang i befolkningen.

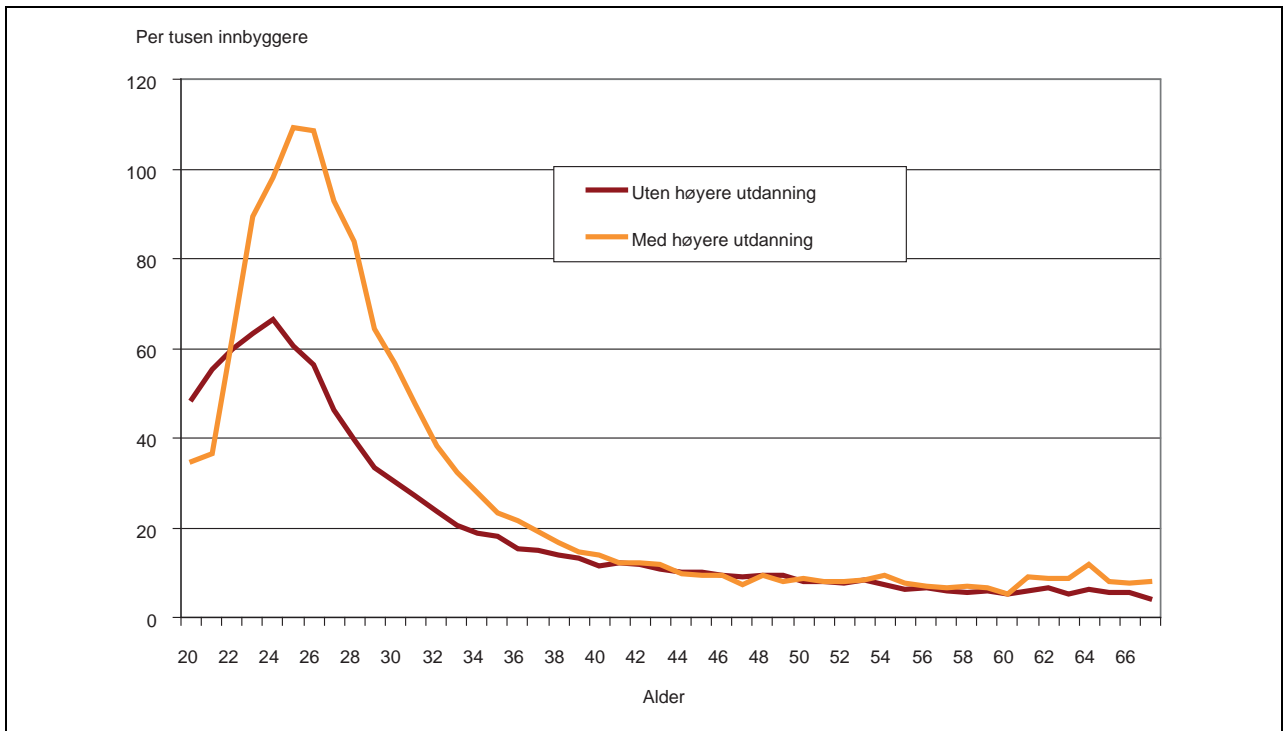
#### Unge utdannede på flyttefot

For den enkelte henger flyttilbøyeligheten i stor grad sammen med livsfase. Ungdom flytter mest, både mellom og innenfor kommuner. De flytter ut av foreldrehjemmet til utdanning og jobb. Familier i etableringsfasen flytter også mye, men fra 30-årsalderen og utover avtar flytteaktiviteten betraktelig, og spesielt hos de som har barn som begynner på skolen. Personer med høyere utdanning er også langt mer mobile enn andre, spesielt i ung alder, se figur 4.21 (se f.eks Machin, Pelkonen og Salvanes (2008) og Carlsen, Johansen og Stambøl (2010)).

Yngre mennesker driver flyttestrømmene som går fra mindre sentrale til sentrale strøk, se figur 4.22 og 4.23. Etter 30-årsalderen faller nettoutflyttingen mellom regionene markert. Dette tyder på at hvor man får sin første jobb og etablerer seg, er av helt sentral betydning for hvor man blir boende. Utflyttingen fra mindre sentrale regioner og innflyttingen til sentrale regioner er atskillig større for høyere utdannede enn for personer uten høyere utdanning. For personer uten høyere utdanning ser netto utflytting ut til å avta systematisk i takt med sentralitet, mens for høyere utdannede ser vi ikke et slikt mønster. Hovedinntrykket som avtegner seg her, er sterk netto innflytting til hovedstadsregionen og de mest sentrale storbyregionene, og netto utflytting fra alle andre regioner.

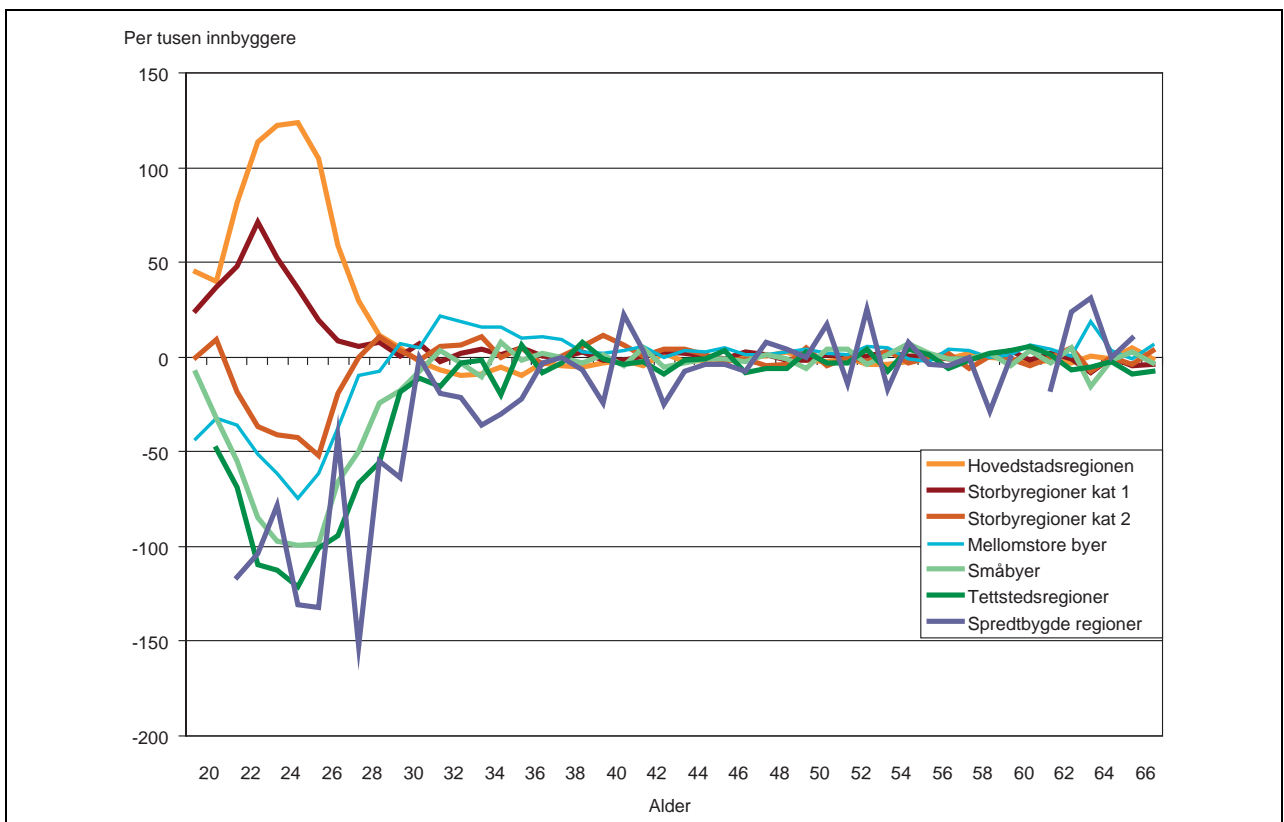
#### Utflytting versus innflytting

Mens vi ser at netto innflytting øker systematisk med sentralitet, er mønsteret for bruttostrømmene, det vil si innflyttere og utflyttere, atskillig mer nyansert. Figur 4.24 viser at innflyttingsstrømmene ikke varierer særskilt sterkt fra region til region og i henhold til sentralitet. Overraskende nok så har faktisk de mindre sentrale bo- og arbeidsmarkedsregionene en innflyttingsrate som ligger over landsgjennomsnittet. Men der hvor sentrale regioner skiller seg fra de mindre



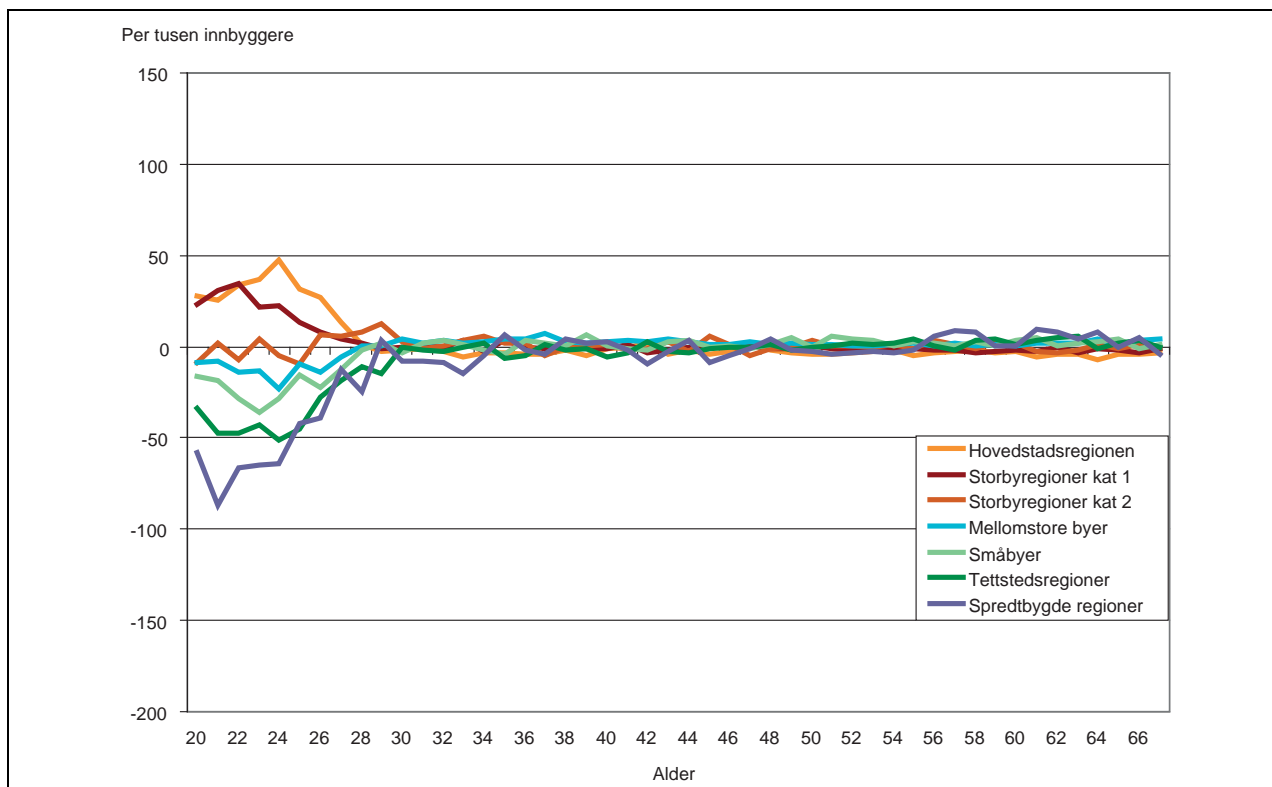
Figur 4.21 Flyttetilbøyelighet for personer med og uten høyere utdanning i alderen 20–67 år. 2004–2005. Hele landet. Per tusen innbyggere.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.



Figur 4.22 Netto innflytting for personer med høyere utdanning i alderen 20–67 år målt etter region-type 2004–2005. Per tusen innbyggere.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.



Figur 4.23 Netto innflytting for personer i alderen 20–67 år uten høyere utdanning målt etter region-typer etter sentralitet 2004–2005. Per tusen innbyggere.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.

sentrale regionene, er på utflyttingssiden. Utflyttingsraten er klart under landsgjennomsnittet for hovedstadsregionen og de største storbyregionene, men klart over for alle andre regioner, og stiger kraftig jo mindre sentral en region er.

#### Men flere med høyere utdanning i hele landet

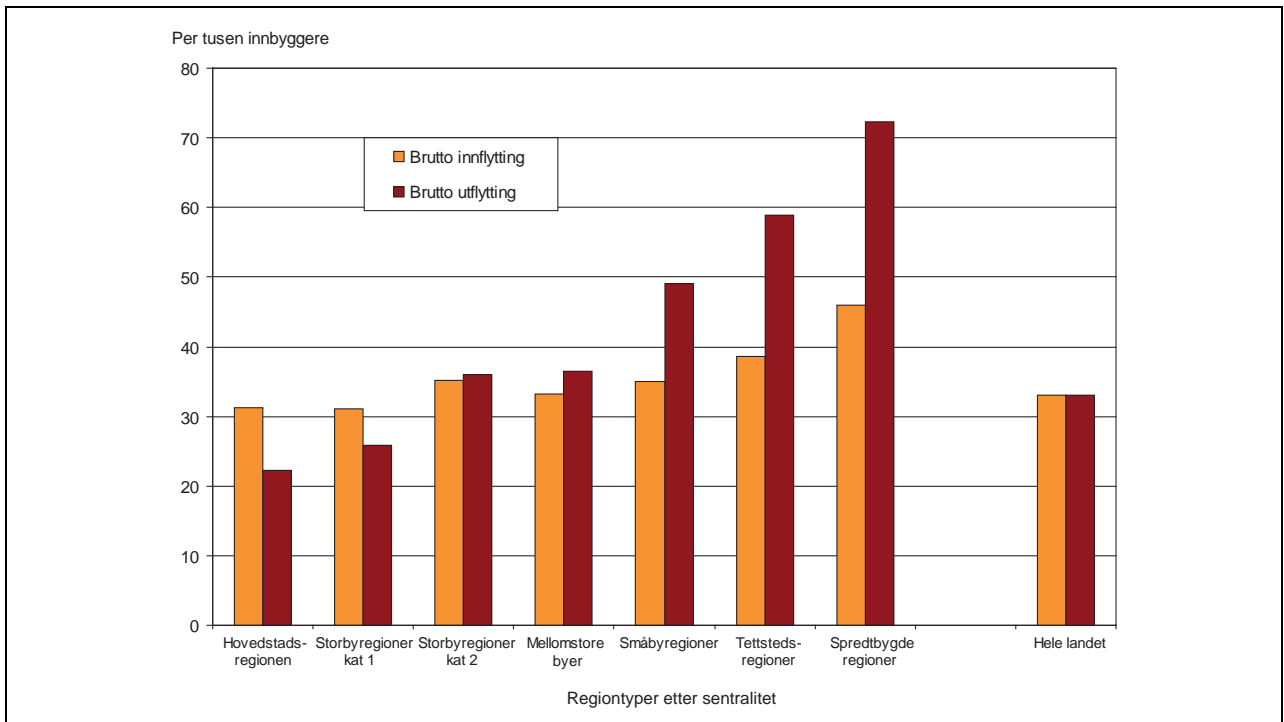
Til tross for sterke sentraliseringstendenser, ser vi at befolkningen med *høyere* utdanning har vokst i alle regioner, både i sentrale og i de mindre sentrale (se figur 4.25). Dette kan først og fremst tilskrives den sterke økningen i det generelle utdanningsnivået i befolkningen. Mellomstore byer, småbyregioner, tettstedsregioner og spredtbygde regioner har alle hatt en lavere vekst i den utdannede befolkningen enn hva som er landsgjennomsnittet. De regionale forskjellene er spesielt store når vi ser på befolkningen med lang høyere utdanning, det vil si mer enn fire år. I sum betyr dette at andelen av de med høyere utdanning i Norge som bor i mindre sentrale regioner, har gått ned de to siste tiårene.

#### 4.2.2 Arbeid gir folk – folk gir arbeid

Vi er opptatt av hvor folk flytter og hva som karakteriserer områdene de flytter til. Herunder er vi interessert i betydningen av veksten i regionale arbeidsmarkeder. Figur 4.26 illustrerer at regioner i vekst tiltrekker seg folk, mens regioner med skrumpende arbeidsmarkeder har netto fraflytting. Videre ser vi at større arbeidsmarkeder har hatt den beste utviklingen både for netto innflytting og sysselsettingsvekst.

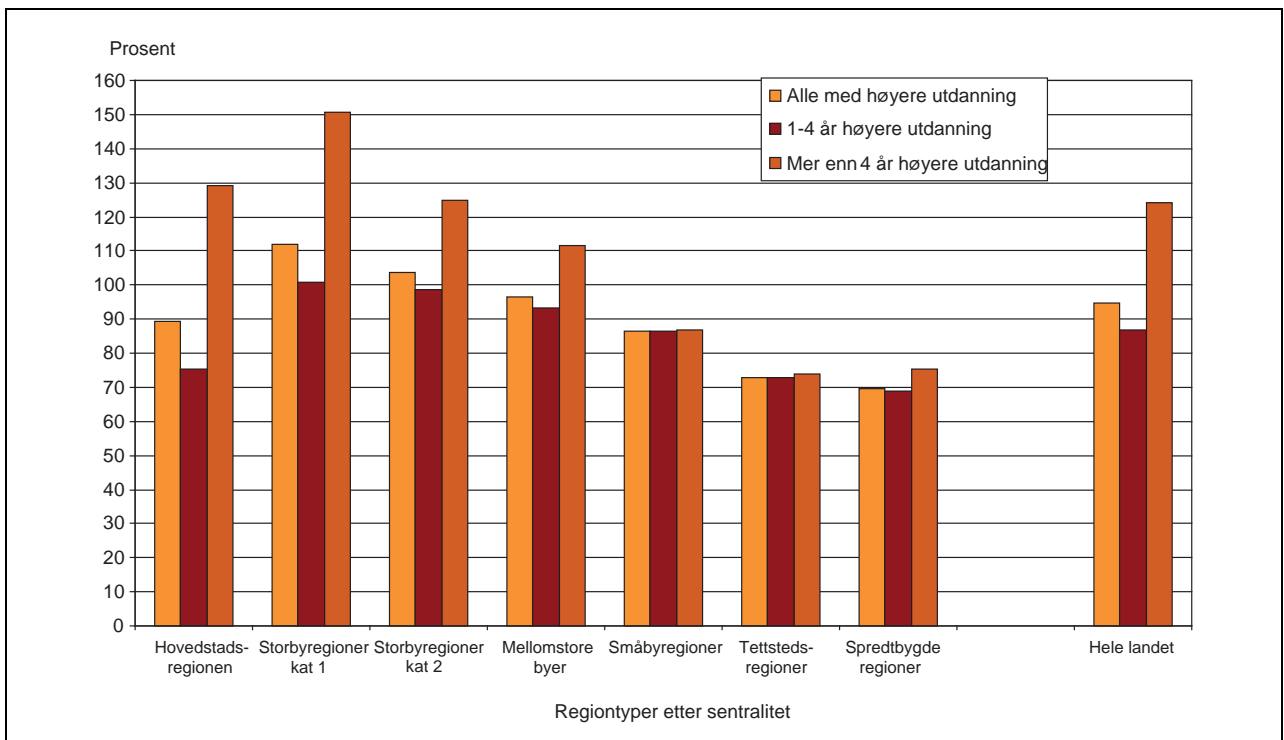
De største arbeidsmarkedene skiller seg fra alle de andre bo- og arbeidsmarkedsregionene ved at de har positiv netto innflytting. Det er stor spredning mellom regionene, særlig blant tettstedsregioner og spredtbygde regioner. De fleste har netto utflytting til tross for netto vekst i sysselsettingen. Dette kan blant annet skyldes en økning i personer i yrkesaktiv alder. Andre opplever både sysselsettingsnedgang og netto utflytting.

Bildet endrer seg når vi ser utelukkende på personer med høyere utdanning, se figur 4.27. Det er færre regioner, også sentrale, som har opplevd nettoinnflytting av personer med høyere utdanning. Imidlertid er sammenhengen mellom syssel-



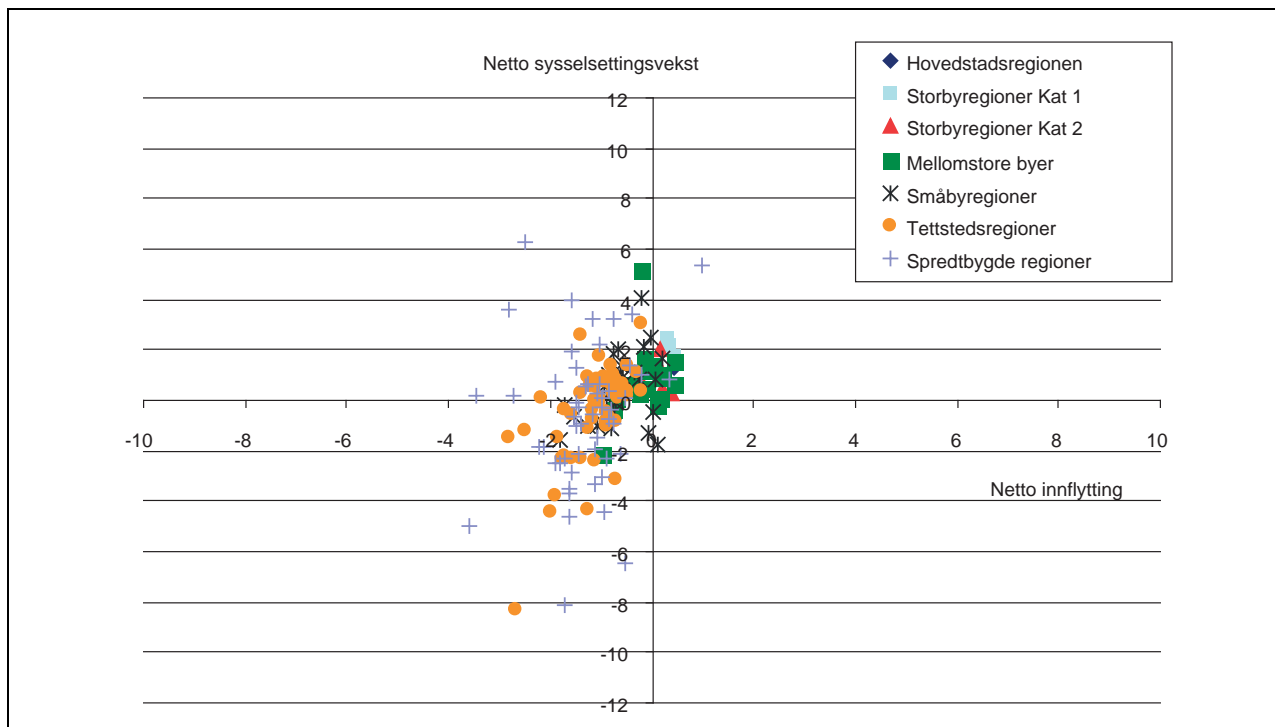
Figur 4.24 Brutto innflytting og utflytting for personer i alderen 20–67 år med høyere utdanning målt etter region typer etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. Per tusen innbyggere.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.



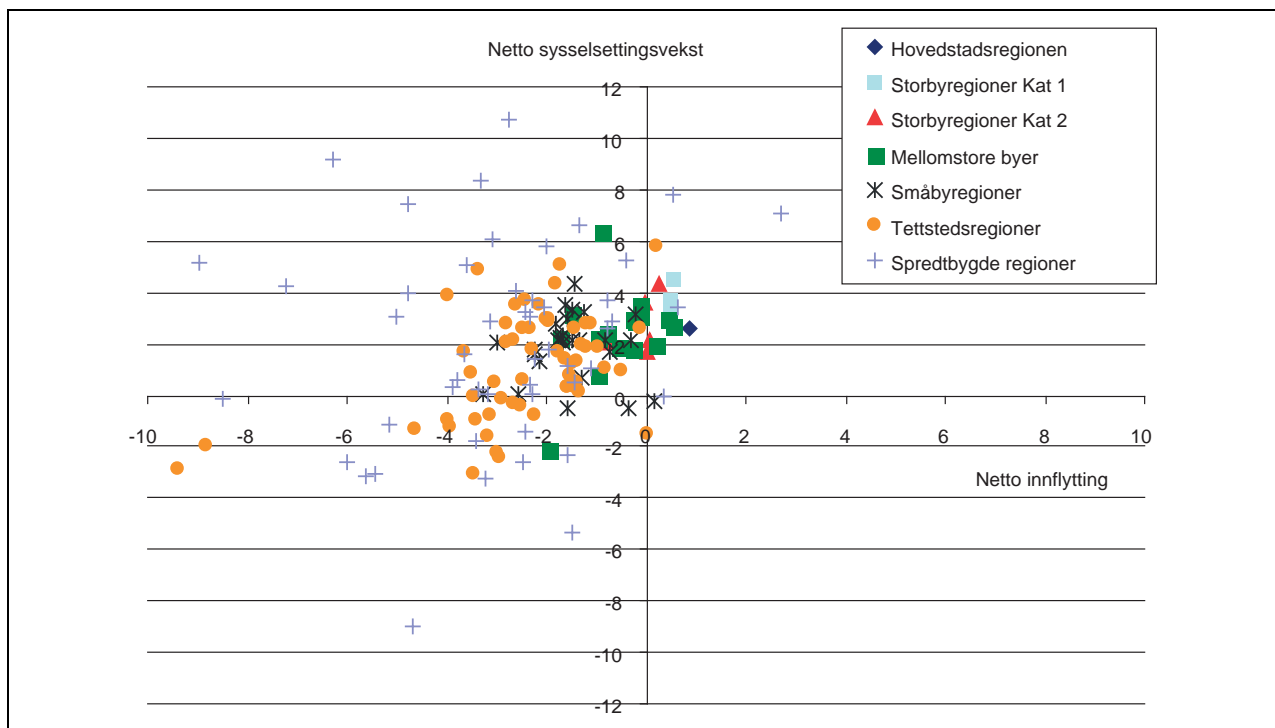
Figur 4.25 Endringer i befolkningen med høyere utdanning etter region typer etter sentralitet 1990–2009. I prosent av befolkningen med høyere utdanning, 1–4 år høyere utdanning og mer enn 4 år høyere utdanning i 1990.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.



Figur 4.26 Netto innflytting og netto sysselsetningsvekst i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt for personer totalt i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. I prosent av henholdsvis befolkningen og sysselsettingen i det første året i hver periode.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på registerbasert sysselsetningsstatistikk og befolkningsregisteret.



Figur 4.27 Netto innflytting og netto sysselsetningsvekst i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt for personer med høyere utdanning i 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005. I prosent av henholdsvis befolkningen og sysselsettingen i det første året i hver periode.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på registerbasert sysselsetningsstatistikk, befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.



settingsvekst og netto innflytting noe sterkere for denne delen av befolkningen: Jo sterkere sysselsettingsvekst, jo større netto innflytting (mindre netto utflytting). Det er fortsatt de mest sentrale regionene med de største arbeidsmarkedene som opplever høyest sysselsettingsvekst og innflytting, men antallet mindre sentrale regioner med skrumpende arbeidsmarkeder og netto utflytting er færre når vi ser på befolkningen med høyere utdanning.

### 4.2.3 Innvandrerne i de regionale arbeidsmarkedene

Ved årsskiftet 2009–2010 var det nærmere 460 000 innvandrere og 93 000 norskfødte med innvandrerforeldre i Norge. Disse utgjør 11,4 prosent av befolkningen i Norge. Etter at det ble stopp for arbeidsinnvandring i 1975, har antall flyktninger fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS økt. Med EU-utvidelsen i 2004 har det skjedd en markant økning i innvandringen fra nye EU-land. Det bor innvandrere i alle landets kommuner, men det er klart flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo – både relativt og absolutt. Av Oslos befolkning på 587 000 personer var om lag 160 000 innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre, noe som tilsvarer 27 prosent (se Statistisk sentralbyrå 2010). Innvandrere med høyere utdanning er, i noe større grad enn norskfødte, bosatt utenfor sentrale strøk. De kan representere en viktig kompetanseressurs for mindre steder som har utfordringer med rekruttering til kompetansearbeidsplasser. De som er født i Norge, er generelt sett mer bofaste enn ikke-norskfødte. Dette gjelder uansett utdanningsnivå, men forskjellen er til en viss grad lavere for de med høyere utdanning (se Stambøl 2010c).

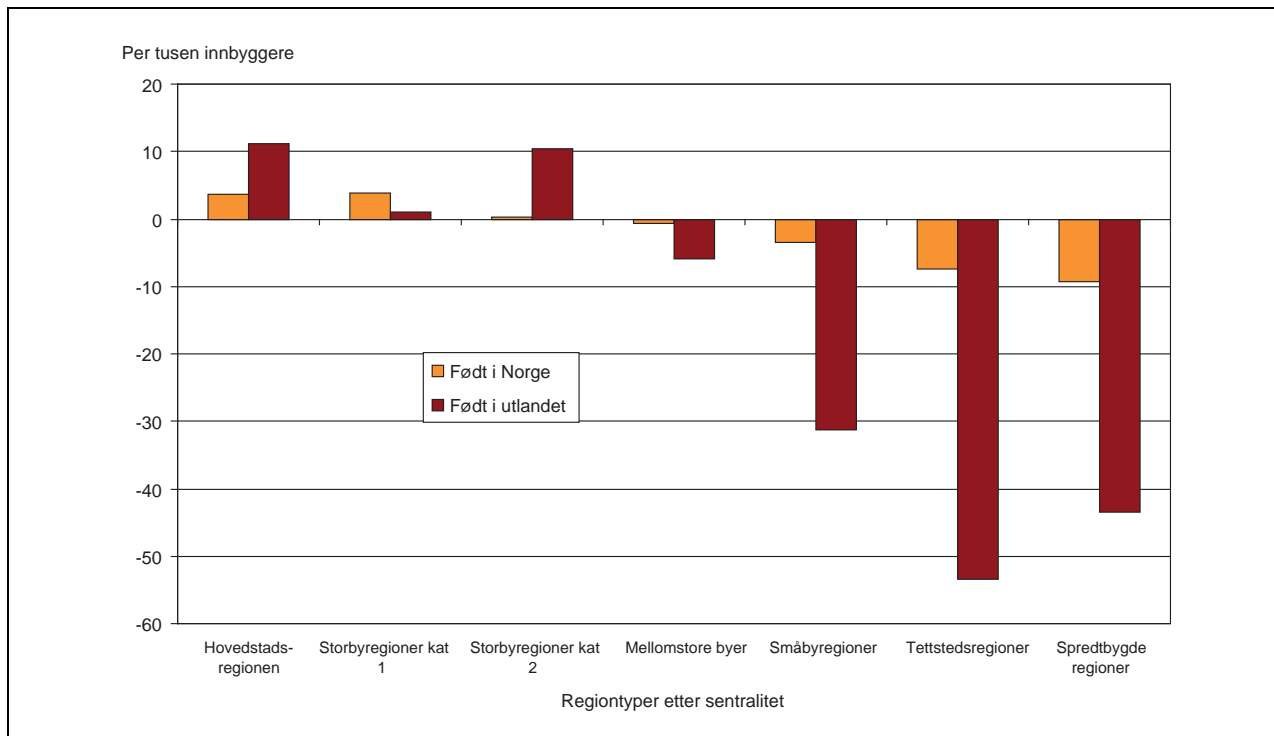
Innvandrere flytter mer enn andre, og disse flyttingene skjer i større grad mot sentrale strøk. Dette skyldes sannsynligvis at flyktninger ved førstegangs bosetting blir plassert i kommuner i hele landet, og typisk i regioner med relativt sett svakere sysselsettingsvekst. Mange av dem som blir bosatt i Nord-Norge og på Nord-Vestlandet, flytter senere til mer sentrale strøk. Utflyttingen av innvandrere og personer med innvandrerforeldre

(barn av innvandrere) fra Nordland og Sogn og Fjordane i 2008 tilsvarte hele 10 prosent av alle i denne gruppen bosatt i fylkene ved inngangen av året. Innvandrerbefolkningen som flyttet ut av Nord-Trøndelag, Finnmark, Troms og Oppland, utgjorde rundt 8 prosent av gruppen i fylket (se Statistisk sentralbyrå 2010). Dette gjenspeiles også i nettoflyttstrømmene fra mindre sentrale til sentrale strøk, se figurene 4.28 og 4.29.

Mens innvandrere har et annet bosettingsmønster enn nordmenn i «første runde» etter at de er innvandret til Norge, så endrer dette mønsteret seg merkbart i neste runde, der sysselsatte innvandrere følger nordmenn til regionene med de sterkest voksende arbeidsmarkedene gjennom innenlands flytting (Stambøl, 2006). Dette gjelder både for øvrige nordiske, øvrige vestlige og ikke-vestlige sysselsatte. Figur 4.28 illustrer den relativt sterkere netto flyttingen blant innvandrere sammenliknet med de som er født i Norge, mot sentrale regioner. Ser vi kun på befolkningen med høyere utdanning, er det imidlertid interessant å merke seg at forskjellene mellom innvandreres og norskfødtes flyttemønster er mindre.

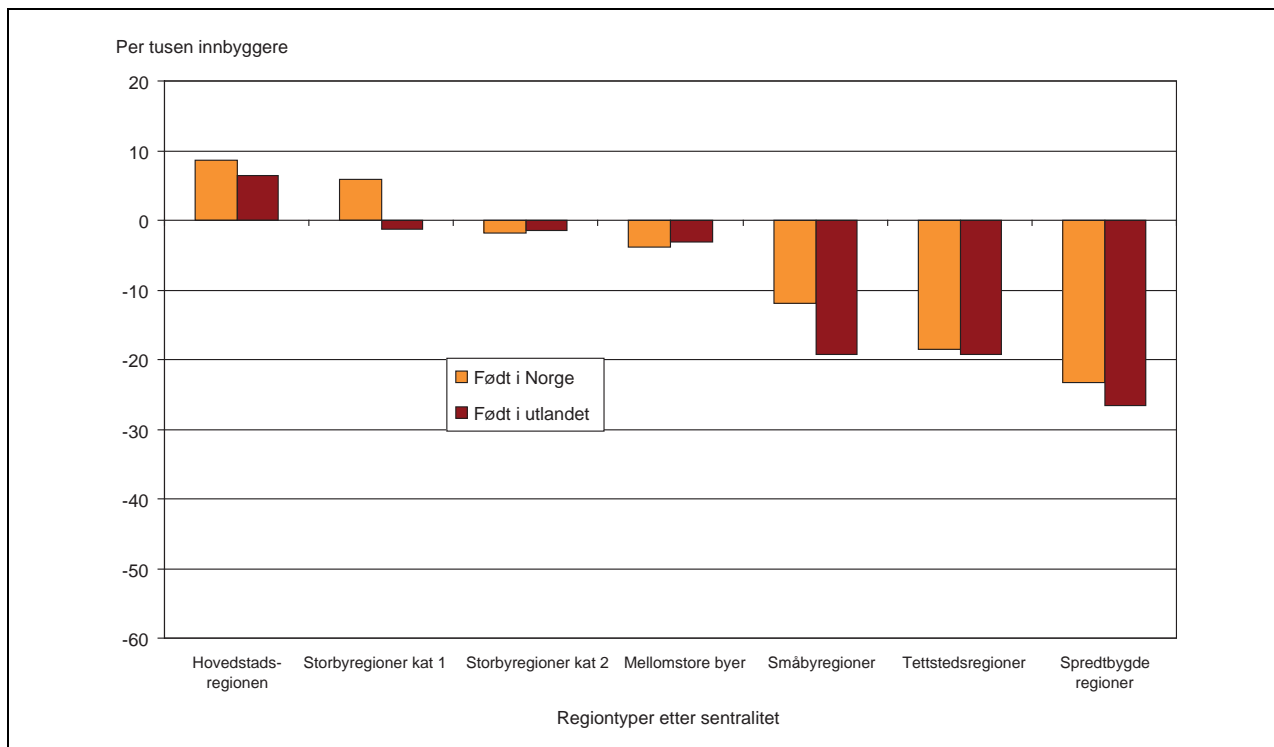
Mens mye av den «direkte» innvandringen til sysselsetting går til de mer typiske arbeidsintensive «innvandrernæringene», så endrer dette mønsteret seg klart hos innvandrergruppene med lengre botid, der innvandrerne vrir sin yrkesdeltakelse mer i retning av den næringsfordelingen som er å finne blant øvrige nordmenn (Stambøl, 2006). Innvandrernes sysselsetting og mobilitet blir over tid mer lik øvrige nordmenns, både geografisk og næringsmessig. Det positive bidraget fra innvandring til en balansert regional sysselsettingsutvikling, kan således bli av midlertidig karakter.

Både omfanget og sammensetningen av innvandringen har samtidig endret seg markert de senere årene gjennom en sterk vekst i arbeidsinnvandringen til Norge fra 2006 og fram til i dag, spesielt fra de nye EU-landene. I 2009 hadde 414 av landets 430 kommuner et innvandringsoverskudd. Hvorvidt den sterke veksten i arbeidsinnvandringen også vil innebære endringer i bosettings- og flyttemønsteret for innvandrere mer generelt, er det for tidlig å fastslå.



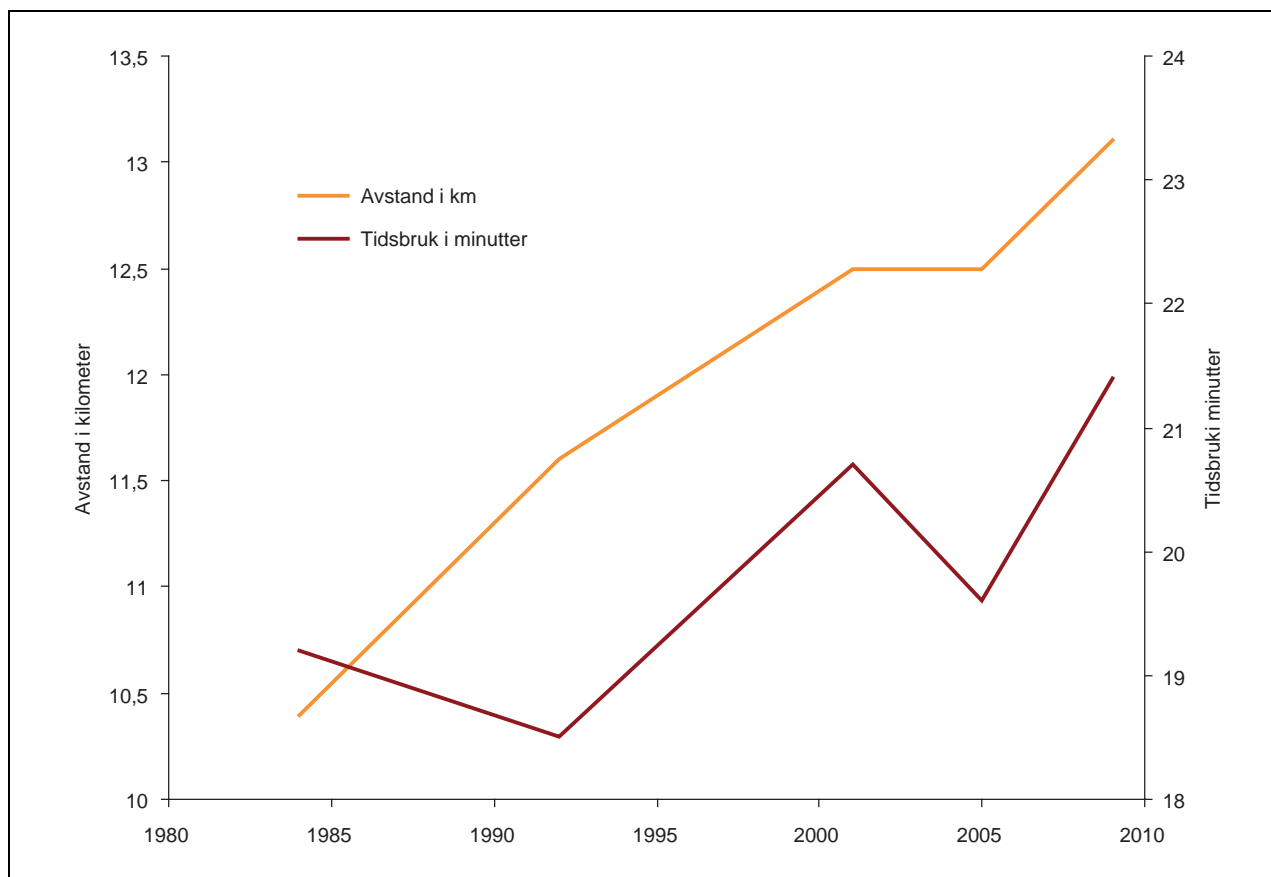
Figur 4.28 Netto innflytting for personer i alderen 20–67 år fordelt på de som er født og ikke født i Norge etter regioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt 2000–2005. Per tusen innbyggere.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra befolkningsregisteret.



Figur 4.29 Netto innflytting for personer i alderen 20–67 år med høyere utdanning fordelt på de som er født og ikke født i Norge etter regioner etter sentralitet. Årlig gjennomsnitt 2000–2005. Per tusen innbyggere.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.



Figur 4.30 Reisetid til arbeid.

Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2009, TØI.

#### 4.2.4 Hvor langt er vi villige til å reise til jobb?

Når vi velger bosted, er avstand til arbeidsplass og skole av stor betydning for mange. Tidsbruk til pendling går utover både tid til fritid og tid til arbeid. For barnefamilier kan kort reiseavstand til jobb være avgjørende for om hverdagen går opp. Hvis man betrakter tid brukt til arbeidsreiser som mindre verdifull enn arbeidstid og fritid, vil kortere reisetid og lavere reisekostnader gi samfunnsøkonomiske gevinster.

Avstandsfølsomheten for pendling styrer hvor langt folk er villige til å bosette seg fra arbeidsstedet, og blir med det definerende for rekkevidden til den enkelte bo- og arbeidsmarkedsregion. Det kan være forskjeller i avstandsfølsomhet etter hvilke transportmuligheter som er tilgjengelig, etter blant annet sosioøkonomisk status, næring og kjønn. Denne kostnaden ved transporten vil veies opp mot gevinsten ved arbeidet, både i form av lønn og andre goder. Vi er gjerne mer villige til å pendle lengre for en bedre betalt og/eller mer spennende jobb.

I 2009 var hver arbeidsreise i Norge i gjennomsnitt drøyt 21 minutter, se figur 4.30. Arbeidsreiser står for en fjerdedel av alle de daglige hovedreisene vi foretar oss gjennom uken. På hverdager er andelen 30 prosent og konsentrert om timene på morgenen og om ettermiddagen. Disse reisene har stor betydning for hvordan infrastruktur og kollektivtransport må dimensjoneres. Bedre kollektivtransport og mer effektive transportsystemer har gitt store tidsbesparelser for arbeidsreiser. Mellom 1985 og 2009 økte den gjennomsnittlige arbeidsreiselengden med over 25 prosent, mens den gjennomsnittlige reisetiden til arbeid har økt med rundt 10 prosent (Reisevaneundersøkelsen 2009, TØI).

Hvor lang tid vi bruker på å reise til jobb varierer imidlertid betydelig. Folk i sentrale strøk har i gjennomsnitt lengre reisetid til arbeid enn de som bor på mindre sentrale steder. Vi ser særlig forskjeller på den korteste reisetiden, hele 43 prosent av arbeidstakerne i spredtbygde regioner har under 10 minutter til arbeidsstedet. I hovedstadsregionen er det bare 11 prosent som har så kort arbeidsreise. Dette kan indikere at man i distrik-

Tabell 4.2 Reisetid til arbeid. Andel personer med ulik tidsbruk

	Under 10 min	10–19 min	20–39 min	40–59 min	En time eller mer
Hovedstadsregionen	11	30	35	15	9
Storbyregioner kategori 1	19	31	35	11	4
Storbyregioner kategori 2	21	36	30	8	6
Mellomstore byregioner	34	33	22	6	4
Småby-regioner	36	30	21	7	6
Tettsteds-regioner	38	36	19	4	4
Spredtbygde regioner	43	32	24	1	1

Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2009, TØI.

tene velger å bo så tett som mulig på arbeidsplassen, og at i likhet med i byene, så er nærhet til andre et vesentlig premiss for bostedsvalg. Villigheten i sentrale strøk til å akseptere lengre reisetid til arbeidsplassen speiler sannsynligvis at bostedsvalget avgjøres av flere faktorer, herunder nærhet til skole og fritidsaktiviteter for voksne og barn. I større arbeidsmarkeder vil jobbene gjerne være å finne på andre steder enn der hvor de fleste gjerne vil bo, til forskjell fra mindre steder hvor ulike typer aktiviteter i større grad klumper seg sammen.

Arbeidstakere med høyere utdanning pendler i gjennomsnitt lengre enn andre arbeidstakere, selv om denne forskjellen er liten på landsbasis. I byene er det større tendenser til at de med høyere utdanning har lengre arbeidsreiser enn de med lavere utdanning. Igjen kan dette bety at betydningen av godt samsvar mellom egen kompetanse og arbeidsplass er viktigere for høyere utdannede enn for andre arbeidstakere, og at først nevnte tillegger avstandsuren mindre vekt.

#### Arbeidsmarkeder og pendling

Vi vet fra ulike studier at arbeidsmarkedenes rekkevidde forventes å øke med antallet arbeidsplasser i regionen (Engebretsen og Vågane, 2008). Dette skyldes blant annet at avstandsfølsomheten er gjennomgående mindre i storbyområder enn i områder med mindre tettstedsdannelse. Tilgjengeligheten av mange arbeidsplasser innenfor rimelig pendlingsavstand øker attraktiviteten til et område som bosted. En studie av utviklingen i ulike kommuner på Østlandet (Thorsen, 2010) viser at det er en klar sammenheng mellom reise-

tid fra kommunen til Oslo, og befolkningsvekst i kommunen. Analysen viser også at forskjellene i reisetid alene forklarer omtrent 60 prosent av variasjonen i befolkningsvekst i disse kommunene. Dette har også gitt en økning i boligprisene i de aktuelle kommunene, noe som igjen er med på å flytte grensen for pendlingsavstand utover, siden de rimeligste tomtene og boligene stadig er lengre fra sentrum.

Innenfor regioner der tilbudet av arbeidsplasser er begrenset og lite variert, kan vi også regne med at folk i mindre grad er villige til å pendle, siden gevinsten ved å ta en jobb lengre unna er liten. Dette gjelder særlig for arbeidstakere som har færre alternative karrieremuligheter og hvor humankapitalen er virksomhetsspesifikk. Arbeidstakere med kompetanse som kan nyttes i mange virksomheter, har større valgmuligheter når det gjelder arbeid. Disse vil gjerne legge stor vekt på arbeidets innhold, og pendling vil kunne framstå som mer attraktivt. Dette vil typisk gjelde for mennesker med høyere utdanning, og bidrar til å forklare at denne gruppen i snitt har lengre arbeidsreiser.

### 4.3 Stedene

Framveksten av nye kompetansesarbeidsplasser er skjevt geografisk fordelt. Veksten i kompetansesarbeidsplasser har i første rekke kommet i privat sektor, selv om den også har vært betydelig i offentlig sektor, og i hovedsak er veksten i kompetanseintensive arbeidsplasser i privat sektor konsentrert til større byer, se tabell 4.4. Som et resultat av den skjeve geografiske veksten, har de min-

Tabell 4.3 Arbeidsplasser i kompetanseintensive og mindre kompetanseintensive næringer i ulike sektorer og regiontyper 2009. Antall for landet som helhet og andeler for regiontyper.

	Landet	Hoved- stads- region	Storby- region 1	Storby- region 2	Mellom- store by- regioner	Småby- regioner	Tett- steds- regioner	Spredt- bygde regioner
<i>Alle sektorer</i>	2 580 453	28	20	12	18	11	8	2
Kompetanseintensive næringer	968 906	32	20	11	17	10	7	2
Mindre kompetanseintensive næringer	1 611 547	25	19	12	19	12	9	2
<i>Privat sektor</i>	1 688 324	29	20	12	18	10	8	2
Kompetanseintensive næringer	367 645	44	21	9	14	6	4	1
Mindre kompetanseintensive næringer	1 320 679	25	20	13	19	12	9	2

Kilde: NIBR 2010.

dre sentrale regionene derfor en lavere andel av landets kompetanseintensive arbeidsplasser enn av mindre kompetanseintensive arbeidsplasser, se tabell 4.3.

Årsakene til denne utviklingen kan være mange, men utviklingen er neppe resultat av tilfeldigheter. Det er all grunn til å tro at en viktig årsak er at de sentrale bo- og arbeidsmarkedsregionene har kjennetegn som gjør dem attraktive for kompetansebedrifter og personer med høyere utdanning. Det er videre grunn til å tro at lokaliseringsbetingelsene for kompetansebedrifter er forskjellig fra det som gjelder for annen industri. Utviklingen er et resultat av at individer og virksomheter har tatt beslutninger som de mener er de beste for dem, ut fra de rammebetingelser de har. Dette innebærer at større, sentrale byer har noe som andre steder ikke har, og at disse fortrinnene er en del av årsaken til at stedene utvikler seg forskjellig. Det er viktig å forstå disse fortrinnene hvis vi ønsker å finne tiltak som kan bidra til å gi vekst i kompetansearbeidsplasser også utenfor de mest sentrale områdene, men også for å forstå i hvilken grad det er mulig å endre denne utviklingen med politiske virkemidler.

### 4.3.1 Infrastruktur

#### *Fysisk infrastruktur*

Infrastruktur har stor betydning for utvikling av arbeidsmarkedene. Tilgang på bil har gjort det

mulig for flere å ta arbeid lengre unna. Dette sammen med utbygging av tunneler, broer, motorveier og jernbane har bidratt til at flere arbeidsmarkeder har blitt integrert i hverandre.

Infrastruktur bidrar til regionforstørring. Et godt eksempel er Haugesund, hvor tunneler og andre veiforbindelser har gjort det mulig å pendle innenfor området Stord, Bømlo og Haugesund, mens disse stedene i stor grad var adskilte arbeidsmarkeder for ti år siden. Dette har også ført til en stor befolkningsvekst i de samme kommunene. Integrasjon av arbeidsmarkedene har også vært blant argumentene bak byggingen av Hardangerbrua og andre veiforbindelser.

Vi har også eksempler på at nyttevirkingen av integrerte arbeidsmarkeder ikke alene står i forhold til kostnaden ved infrastrukturtiltaket. Folgefonnntunnelen mellom Kvinnherad og Odda er et eksempel hvor størrelsen på tettstedene og avstanden til regionale sentra gjør at man ikke uten videre kan regne med betydelig økt interaksjon i arbeidsmarkedet. Potensialet for regional utvikling og integrasjon av arbeidsmarkeder avhenger derfor i stor grad av avstandsforhold og tettstedsstruktur i en region (se Bråthen m fl., 2003).

Forbedringer i infrastruktur kan bidra til å gjøre et område mer attraktivt. Siden arbeidstakere vurderer pendlemulighetene i sammenheng med flyttebeslutninger, kan dette være avgjørende for bosettingsvalg. Utbygging av veinettet er en avgjørende forutsetning for regionforstørring (Engebretsen og Vågane, 2008). Togforbindelser

Tabell 4.4 Arbeidsplasser i kompetanseintensive og mindre kompetanseintensive næringer i ulike sektorer og regiontyper 1999–2009. Absolutte endringer for landet som helhet og endringer i prosent for regiontyper

	Landet	Hoved- stads- region	Storby- region 1	Storby- region 2	Mellom- store by- regioner	Småby- regioner	Tettsteds- regioner	Spredt- bygde regioner
<i>Alle sektorer</i>	447 178	26	26	13	17	9	6	1
Kompetanseintensive næringer	233 026	28	23	12	17	9	6	2
Mindre kompetanseintensive næringer	214 152	23	28	14	17	9	5	0
<i>Privat sektor</i>	300 059	33	27	12	16	7	3	0
Kompetanseintensive næringer	126 687	43	24	9	14	6	4	1
Mindre kompetanseintensive næringer	173 372	25	29	15	18	8	2	-1

Kilde: NIBR 2010.

er også vesentlig, og har spilt en klar rolle for regionsforstørring i Østlandsområdet. Kommunene i omlandet rundt Oslo har opplevd vesentlig vekst de siste årene og passasjertallet på regiontogene har økt med over 30 prosent bare siden 2004 (Transportstatistikk 2010, Statistisk sentralbyrå).

Tilgang på effektive transportmidler mellom regioner er vesentlig for både private og offentlige virksomheter. I en undersøkelse av flyplassers regionale betydning (Bråthen og Halpern, 2008) oppgir bedriftene at nærhet til flyplass gir tilgang til et større marked, bedre eksportmuligheter og generelt sett bedre konkurransevne. Samme studie viser også at bedrifter i tjenestesektoren, og/eller med stor andel høyere utdannede, i forhold til andre næringer relativt ofte bruker fly. Studien peker på at det er en sammenheng mellom økonomisk utvikling i en region og etterspørselen etter flyreiser.

Hovedmålene for norsk samferdselspolitikk har ikke endret seg vesentlig over tid. Dette gjelder også de som har innvirkning på de regionale arbeidsmarkedene. I de to siste nasjonale transportplanene for periodene 2006–2015 og 2010–2019, samt i utredningsrapporten for neste nasjonal transportplan,<sup>3</sup> ligger hovedmålsettingen om

bedre framkommelighet fast. Alle de tre transportplanene som til nå har vært fremmet, legger vekt på et effektivt transportsystem som sikrer verdiskaping og bosetting i alle deler av landet (se Lian m fl, 2010).

I Nasjonal transportplan 2010–2019 samt i utredningsrapporten for Nasjonal transportplan 2014–2023 er ett av fire hovedmål formulert som: «bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet og for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.» Dette hovedmålet operasjonaliseres gjennom flere etappemål for perioden. Et eksplisitt etappemål med særskilt relevans for regional utvikling, er målsettingen om reduksjon av avstandskostnader og reisetider i og mellom regioner. Men ingen av etappemålene i dagens nasjonale transportplan, eller i utkastet til neste, formulerer særlige målsettinger for intra-regionale infrastrukturtiltak som kan bidra til regionsforstørring, attraktive regionale arbeidsmarkeder, og at flere kan dra nytte av de regionale sentrenes arbeidsplass- og servicetilbud.<sup>4</sup>

#### Digital infrastruktur

God infrastruktur innebærer også tilgang til velutbygd digital infrastruktur med høy kapasitet. Investeringer i denne infrastrukturen gir raskere

<sup>3</sup> Se Nasjonal transportplan 2006–2015 (St.meld. nr. 24 (2003–2004)), Nasjonal Transportplan 2010–2019 (St.meld. nr. 16 (2008–2009)), Utredningsrapporten for Nasjonal Transportplan 2014–2023 ([http://www.ntp.dep.no/2014-2023/arbdoek\\_prosjrapp.html](http://www.ntp.dep.no/2014-2023/arbdoek_prosjrapp.html))

<sup>4</sup> Utbygging av kyststamveien på Vestlandet vil være et eksempel på et slikt tiltak.

overføring av toveis kommunikasjon, raskere levering av tjenester og gir grunnlag for arbeidsformer og samarbeidsrelasjoner som kan utnytte faktorinnsatsen bedre. Investeringene øker også produktiviteten av arbeidskraften og at arbeidskraft som innsatsfaktor blir viktigere på bekostning av andre innsatsfaktorer.

Internasjonale studier fra blant annet OECD tyder på at det er en sterk sammenheng mellom investeringer i informasjons- og kommunikasjonsteknologi og økonomisk vekst. Studiene tyder på at investeringene har gitt størst økning i arbeidsproduktiviteten når utdanningsnivået er høyt. En undersøkelse som Statistisk sentralbyrå (se Rybalka 2008) gjennomførte for norske forhold i 2008, viste at arbeidsproduktiviteten var høyere i foretak som benyttet bredbånd intensivt enn i de som ikke gjorde det. Undersøkelsen viste også at effekten av bredbånd på produktiviteten var størst

når foretakene har relativt mange ansatte med høy utdanning.

En dekningsundersøkelse som Nexia (2010) gjennomførte for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) i 2010 viser at 99,7 prosent av landets husstander har tilgang til grunnleggende kapasitet (640/128 kbit/s), mens 55 prosent av husstandene har tilgang til høykapasitetsbredbånd (25/1 Mbit/s). Det er imidlertid store geografiske forskjeller. Dekningen er best i byer og tettsteder, mens den er svakest i spredtbygde strøk, og særlig i områder der det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging av høykapasitetsbredbånd. Videre vil det framtidige kapasitetsbehovet knyttet til digitalisering og utvikling av toveis tjenesteinnhold i nettet mv., innebære behov for en betydelig oppgradering av bredbåndnettet der det allerede er bygd ut nett, men med for lav kapasitet.

### Boks 4.3 Eiksundsambandet

Eiksundsambandet er et større tunnel- og broprosjekt som knytter sammen to regioner, Ulsteinvik og Ørsta/Volda. Sambandet åpnet i februar 2008. Prosjektet har gitt fastlandsforbindelse for fire kommuner og knytter de største tettstedene i regionene bedre sammen. Ørsta/Volda og Ulsteinvik er nå bare en halvtime fra hverandre, og mange sparer en til to timer daglig i pendlingstid.

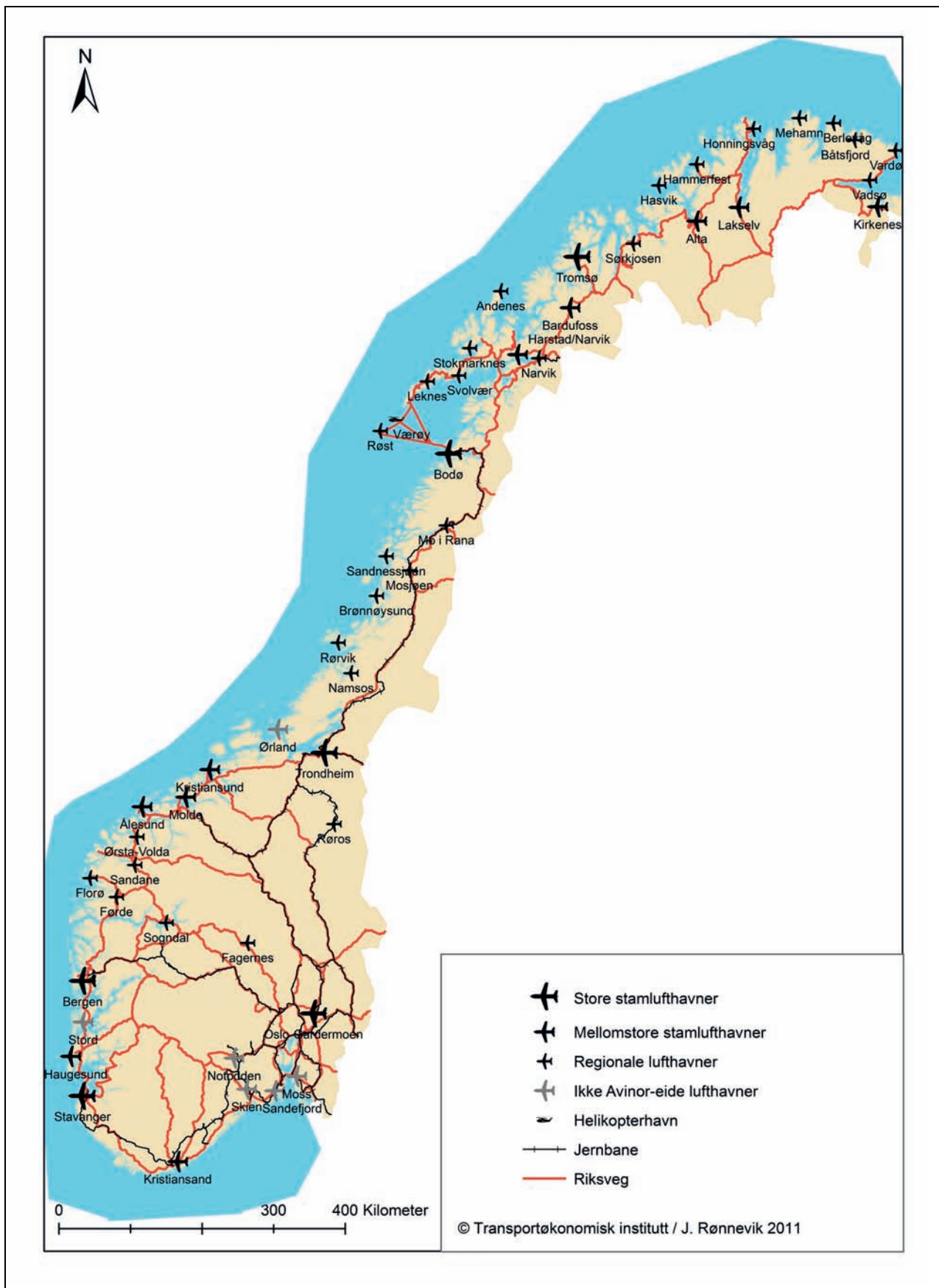
De to regionene har i utgangspunktet komplementære arbeidsmarkeder. Den ytre delen har et næringsliv preget av produksjonsnæringer blant annet innenfor offshore, industri og fiskerisektoren. Både Herøy og Ulsteinvik har store virksomheter i disse næringene. Den indre delen er mer preget av offentlige arbeidsplasser, blant annet i Volda som har sykehus og høgskole som viktige arbeidsgivere. Ytre og indre deler av regionen skiller seg også når det gjelder utdanningsnivå, det er et høyere utdanningsnivå i Ørsta/Volda enn i de ytre delene av regionen. Sammenkoblingen av disse regionene gir mulighet for et større, mer dynamisk og vekstkraftig arbeidsmarked.

Allerede året før sambandet åpnet så man en positiv utvikling i folketallet i regionen. Det har også vært en lavere innenlandske netto utflytting fra regionen enn tidligere og vi har sett en økning i innflyttingen fra utlandet. Selv om regi-

onen har et stort innslag av næringer som er konjunkturfølsomme og som i samme periode har hatt en sterk økning i aktiviteten, kan utbyggingen av sambandet ha vært med på å gi regionen en positiv utvikling. Vi ser blant annet at bedrifter i regionen oppgir at de har et stort behov for arbeidskraft med høyere utdanning, og mer markert enn i resten av Møre og Romsdal.

Trafikkfrekvensen etter at sambandet ble åpnet har blitt mer enn doblet sammenlignet med de siste årene med kun ferjeforbindelse. Dette reflekterer blant annet at arbeids- og fritidsreiser innad i regionen har økt og det har vært en klar vekst i bruttopendlingen mellom ytre og indre deler av regionen. I tillegg har flyplassen i Ørsta blitt lettere tilgjengelig med bil, og er i enda større grad blitt et alternativ til å fly fra Ålesund. Kortere vei til flyplassen i Ørsta har også ført til behov for flere flyavganger etter at sambandet ble åpnet. Antall passasjerer har økt fra om lag 50 000 i 2007 til nesten 90 000 i 2009.

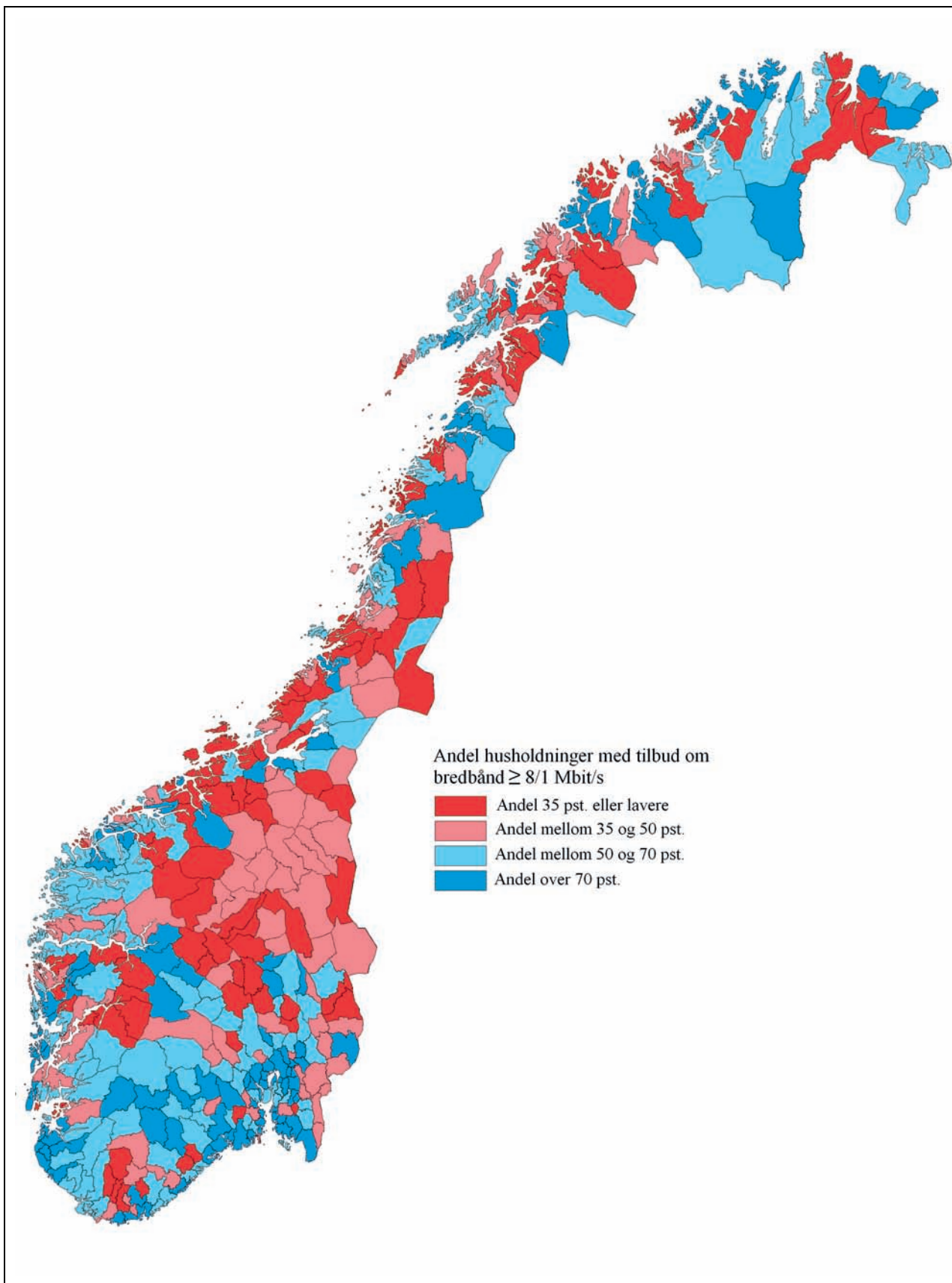
Eiksundsambandet har endret samhandlingsmønsteret i området, og flere tegn tyder på at regionen er tettere knyttet sammen og har fått et større grunnlag for vekst og utvikling. Større valgmuligheter med hensyn til arbeid og tilgang til et bredere tilbud har gjort regionen mer attraktiv for arbeidstakere.



Figur 4.31 Lufthavner, riksveger og jernbane 2011.

Kilde: Utarbeidet av Transportøkonomisk institutt.





Figur 4.32 Andel husholdninger med tilbud om bredbånd over 8/1 Mbit/s.

Kilde: Nexia (2010): Bredbåndsdekning 2010, utarbeidet for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

### 4.3.2 Kapitaltilgang

Vekst i eksisterende bedrifter og etablering av nye virksomheter krever tilstrekkelig tilgang på kapital. Kapitalmarkedets viktigste rolle er å sikre spredning av risiko, at investeringsvillig kapital kanaliseres dit den koster mest av seg og å ivareta betalings- og oppgjørsfunksjoner.

Siden midten av 1970-tallet har kapitalmarkedene vært i rask endring. Kapitalmarkedet har blitt deregulert og åpnet for kapitalmobilitet mellom land. Etableringer og virksomhet på tvers av landegrensene har økt og nasjonale finansmarkeder har blitt mer internasjonale. Teknologiske endringer, spesielt økt bruk av IKT, har hatt stor betydning for markedets virkemåte. Banker er nå til stede overalt hvor det er internettilgang. Finansinstitusjoner som banker og forsikringselskap har fått endret sine roller, og verdipapirmarkedene har økt sin betydning.

Kapital er en knapp ressurs. Bedriftene vil ofte hevde at det er for lite kapital i markedet. Banker og investorer kan derimot oppleve at det er knapphet på gode investeringsobjekter. Kapitalmarkedet kan likevel være velfungerende selv om aktørene opplever knapphet på henholdsvis kapital og aktuelle prosjekter. At en bedrift opplever mangel på kapital kan altså være en ønsket funksjon av kapitalmarkedet, nemlig at ulønnsomme prosjekter ikke får finansiering. Hvis derimot lønnsomme prosjekter ikke får finansiering, foreligger markedssvikt. Geografisk avstand og mangel på bransjekunnskap hos finansieringsinstitusjonene kan til tross for moderne kommunikasjon være med på å gjøre det vanskeligere for bedrifter i mindre sentrale regioner å skaffe seg nødvendig kapital. Dette er i tilfelle en markedssvikt som kan bidra til at lønnsomme prosjekter ikke får finansiering. Offentlige virkemidler kan være med på å korrigere for dette.

Spørsmålet om kapitaltilgang drøftes stadig og har vært gjenstand for ulike utredninger, blant annet NOU 1995:16 (Skånlandutvalget), NOU 1996:17 (Bergo-utvalget) og NOU 2000:21 (Holden I-utvalget). En gjennomgående vurdering i disse utredningene er at det i hovedsak ikke er problemer knyttet til kapitaltilgangen til norsk næringsliv med mulig unntak for bedrifter i en oppstartsfasen.

En ekspertgruppe ledet av professor Agnar Sandmo ble i 2004 bedt om å vurdere Norges kapitalstyrke (Finansdepartementet (2004): Kapitaltilgang og økonomisk utvikling). Gruppen drøftet blant annet kapitaltilgangen i norsk næringsliv.

Gruppen argumenterte for at det på et aggregert nivå ikke er mangel på kapital i Norge. De konkluderte i likhet med tidligere utvalg, at i den grad kapitaltilgangen kan anses å være knapp, gjelder dette for Norges del først og fremst i virksomheter i oppstartsfasen.

En studie har sett på kapitaltilgangen for små og mellomstore bedrifter i ulike deler av landet (se Mjøs m fl 2008). Rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Innovasjon Norge og tar for seg lønnsomhet, vekst, og langsiktig overlevelse for små og mellomstore bedrifter i Norge for å se etter mønstre som kan være indikasjoner på at det finnes systematiske kapitalmangler for disse bedriftene. Hovedkonklusjonen er at elementer av bedrifters kapitalstruktur og kontantstrømmer varierer systematisk med geografisk lokalisering av bedriften. Dette kan være indikasjoner på geografiske forskjeller mellom tilgangen til, og behovet for, kapital. Forfatterne tilskriver imidlertid dette mønstret forskjeller i næringsstrukturen snarere enn svikt i kapitalmarkedet.

Det finnes ikke empirisk belegg for at det er store regionale forskjeller i bedriftenes kapitaltilgang, og således for at det er kapitalmarkedet som hindrer vekst. Eventuell mangel på kapital i mindre sentrale områder kompenseres i noen grad gjennom offentlig støtte til næringsutvikling, særlig i de mest næringssvake områdene. Ulike former for tilskudd og lån gjennom institusjoner som Innovasjon Norge og SIVA er med på å stimulere til bedriftsetablering i mange deler av landet. Fylkeskommunene får også tilført betydelige midler til næringsutvikling, og har derfor også en viktig rolle.

Dersom staten, fylkeskommunene eller kommunene yter støtte til bestemte foretak eller sektorer, vil disse oppnå en konkurransemessig fordel. EØS-avtalen fastslår at offentlig støtte til næringslivet er konkurransevridende, og derfor i utgangspunktet forbudt. Regelverket for offentlig støtte, slik det er fastsatt av EFTA Surveillance Authority, beskriver samtidig hvilke unntak som gjelder fra denne hovedregelen. Det er blant annet unntak for å ha mulighet til å fremme viktige samfunnshensyn som utvikling av distriktene, stimulering til forskning, utvikling og innovasjon og miljøtiltak. Offentlige midler for å fremme regional næringsutvikling har dermed klare begrensinger med hensyn til hvilke aktiviteter som kan støttes, hvor mye de kan støttes mv.

### 4.3.3 Tilgang på kompetanse

Kompetanse er i bred forstand en forutsetning for vekst i kompetansearbeidsplasser. Det dreier seg om tilgang på mennesker med riktig utdanning og øvrig kompetanse, men også om eksistensen av miljøer hvor kunnskapen kan spres, og hvor bedrifter og andre virksomheter kan trekke inn eksterne ressurser ved behov. Universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter og lignende miljøer kan ha vesentlig betydning for både tilgang på kompetent arbeidskraft og som katalysatorer for kunnskapsmiljøer. Det er imidlertid stor variasjon mellom institusjonene med hensyn til hvilken rolle de spiller i det regionale arbeidsmarkedet.

Hensikten med å etablere og å utvikle høyere undervisningsinstitusjoner rundt om i hele landet, har vært å jevne ut de geografiske forskjellene i rekrutteringen til høyere utdanning og sikre tilgang til kompetent arbeidskraft til de regionale arbeidsmarkedene (se figur 4.33 for en geografisk oversikt). Stjernøutvalget (NOU 2008:3) påpekte at det må være en nasjonal oppgave å sikre en god regional balanse i fordelingen av studieplasser. Utvalget mente at den eksisterende fordelingen alt i alt fyller dette kravet, men understreket at en styrket kontakt og et bedre samarbeid mellom de høyere utdanningsinstitusjonene og det regionale arbeids- og næringslivet kan bidra til å tilpasse studietilbudene bedre til behovene i samfunnet.

Stambøl (2011) ser på utviklingen i de regionale arbeidsmarkedene etter at det statlige høyskolesystemet ble innført i 1994, og analyserer betydningen som universiteter og høyskoler har for tilgang på kompetanse og vekst.

Regionene med både universitet og høyskoler viser den sterkeste veksten etter 2000, noe som gjelder både for sysselsettingen samlet, og for de med og uten høyere utdanning. Der hvor sysselsettingsveksten er sterkest for arbeidskraft med høyere utdanning, skapes åpenbart også flest jobber for personer uten høyere utdanning. Dette betyr ikke at vi kan slutte at etablering av høyskoler og universiteter fører til høyere sysselsettingsvekst. Andre bakenforliggende faktorer kan ha påvirket etableringen av høyskoler og veksten i sysselsettingen.

Regioner med både universitet og høyskoler har størst brutto og netto innflytting. Det gjennomsnittlige utdanningsnivået i befolkningen er klart høyere enn i andre typer regioner. Personer som har fullført en høyere utdanning flytter i større grad inn til regioner med universitet og høyskoler. Det er imidlertid stor variasjon mellom disse regionene når det gjelder utflytting, flere av

disse regionene opplever stor netto utflytting av personer med høyere utdanning. Det synes som at det er avgjørende at regionen har et robust arbeidsmarked som kan fange opp de nyutdannede før de finner seg arbeid i andre regioner.

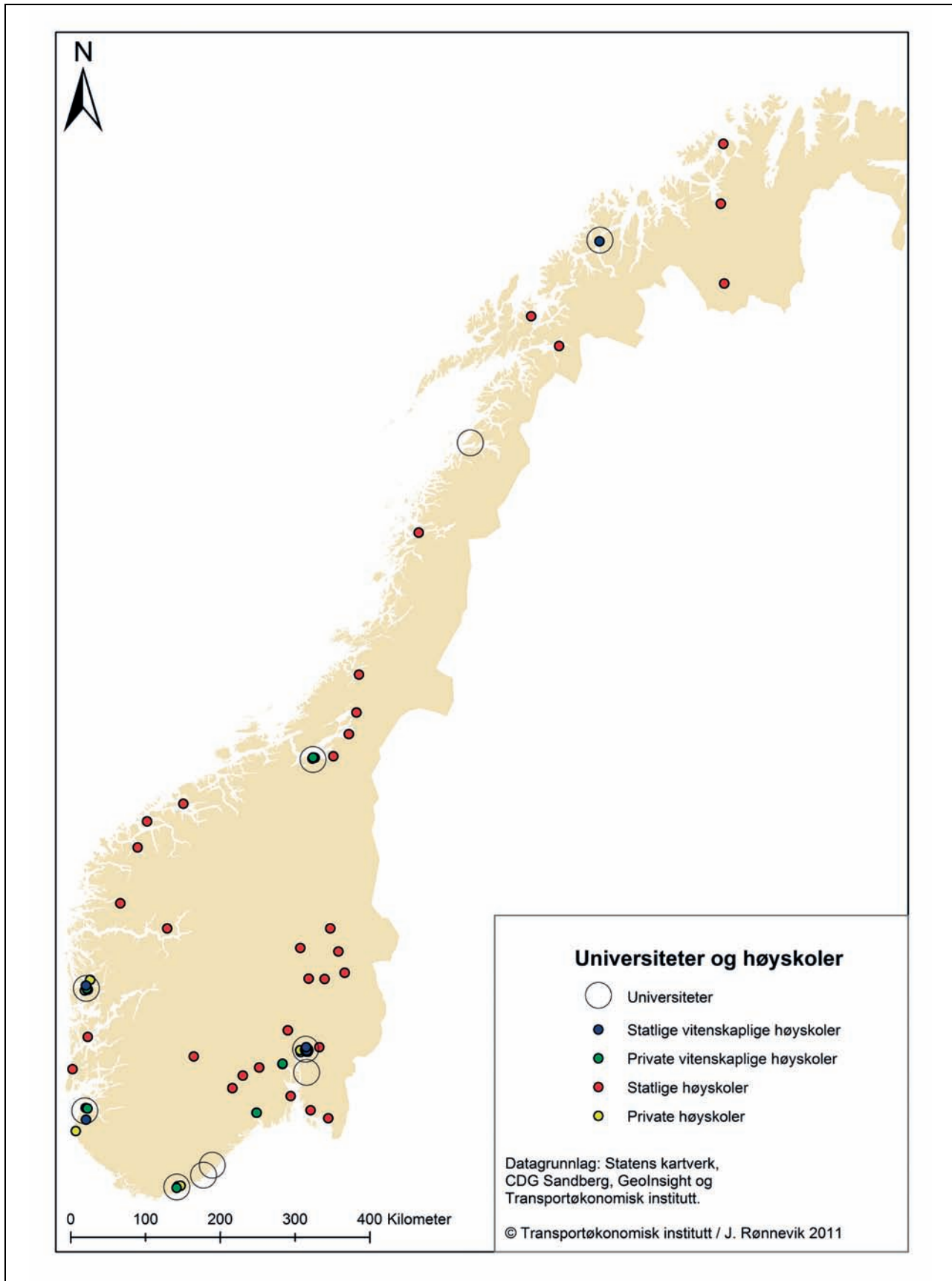
Det er først og fremst studenter som allerede er bosatte i regionen de studerer i, som blir i studieregionen også etter at studiene er ferdige. Dette gjelder spesielt i Oslo/Akershus og Stavanger, men også enkelte andre regioner. Av samtlige utdanningsregioner er det Oslo/Akershus, Stavanger, Fredrikstad/Sarpsborg, Drammen, Tønsberg/Horten og Haugesund som i størst grad beholder sine studenter, mens Narvik klart skiller seg ut i motsatt retning ved å miste majoriteten av sine studenter etter fullførte studier. Regioner som Notodden/Bø og Hønefoss viser også lave tall for bosetting av studenter etter studier. Dette kan skyldes lite samsvar mellom fagprofilen til høyskolene og det lokale arbeidsmarkedet.

Vi ønsker å se på sammenhengen mellom regionale forskjeller i sysselsetting av høyere utdannede, veksten i denne og lokaliseringen av universitet og høyskoler. Figurene 4.34 og 4.35 tar utgangspunkt i den samme oppdelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner som før, og illustrerer denne sammenhengen. Som man kunne forvente har regioner med universitet og/eller høyskoler en større andel sysselsatte med høyere utdanning sammenliknet med regioner som ikke har/eller i

#### **Boks 4.4 OECD om Trøndelag – forskningstung region med større potensial**

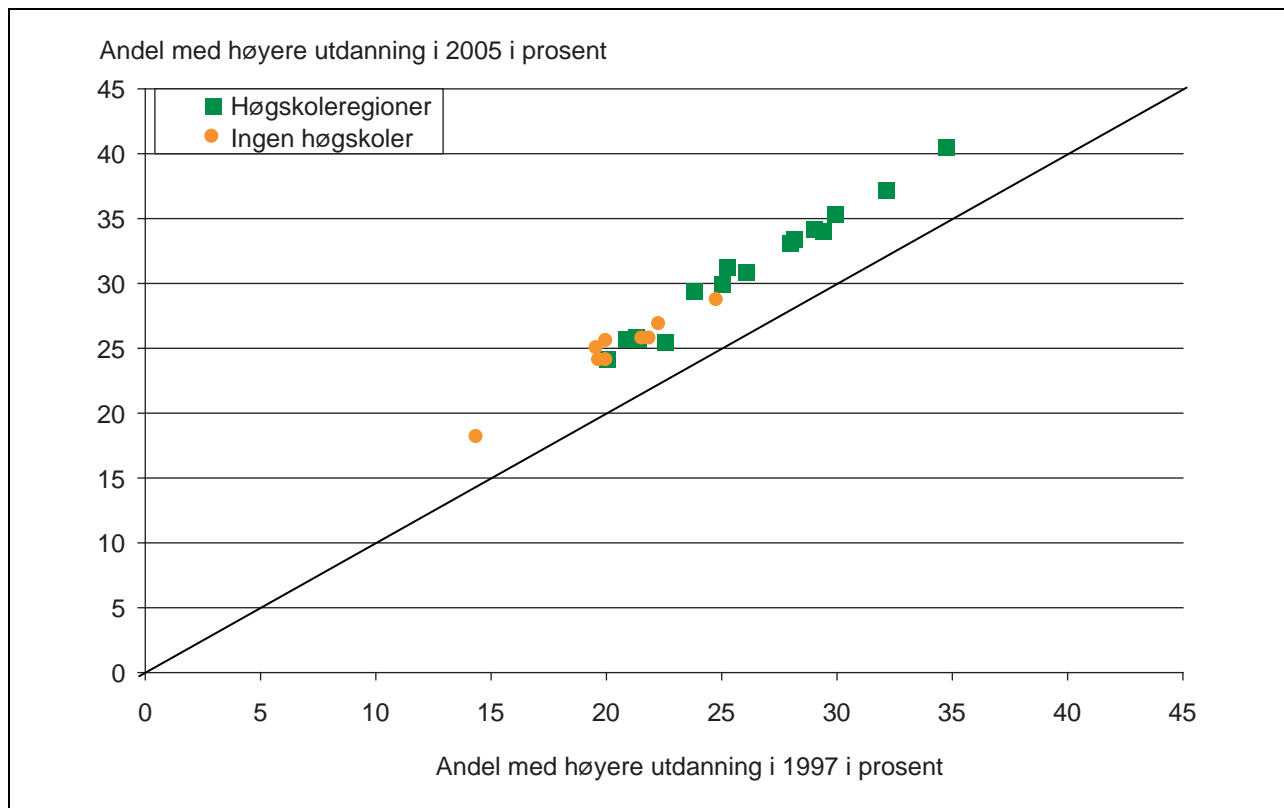
Trøndelag har en sterk forsknings- og utdanningssektor, men en studie (OECD 2006) peker på at regionen ikke har utnyttet dette komparative fortrinnet i den grad man kunne forvente. I den globale konkurransen er det ikke regionen med den beste strategien som vinner, men den som har best gjennomføreevne. I Trøndelag har man ifølge studien ikke klart å utvikle et reelt regionalt partnerskap mellom næringsliv, regionale myndigheter og høyere utdanningsinstitusjoner.

Rapporten anbefalte at man bør satse på kvalitet og nettverksbygging. Den pekte på at målet må være å øke konkurranseevnen og innovasjonskraften ved å hjelpe områdene og virksomhetene i periferien til å knytte seg til de mest dynamiske klynger og områder i landet.



Figur 4.33 Universiteter og høyskoler i Norge pr. 2011.

Kilde: Utarbeidet av Transportøkonomisk institutt.



Figur 4.34 Andel av sysselsettingen med høyere utdanning i 1997 og 2005. I store og mellomstore bo- og arbeidsmarkedsregioner etter arbeidssted med og uten universiteter og høgskoler. Prosent av total sysselsetting.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra blant annet arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.

liten grad har høgskoler. Veksten i andelen sysselsatte med høyere utdanning, som her vist i figurene 4.34 og 4.35 for perioden 1997–2005, viser imidlertid liten variasjon mellom regioner. Universitets- og høgskoleregionene skiller seg i liten grad fra gjennomsnittet. Vi finner med andre ord ingen klar sammenheng mellom tilstedeværelse av universitet og høgskoler og vekst i kompetanseintensiv sysselsetting relativ til annen sysselsetting.

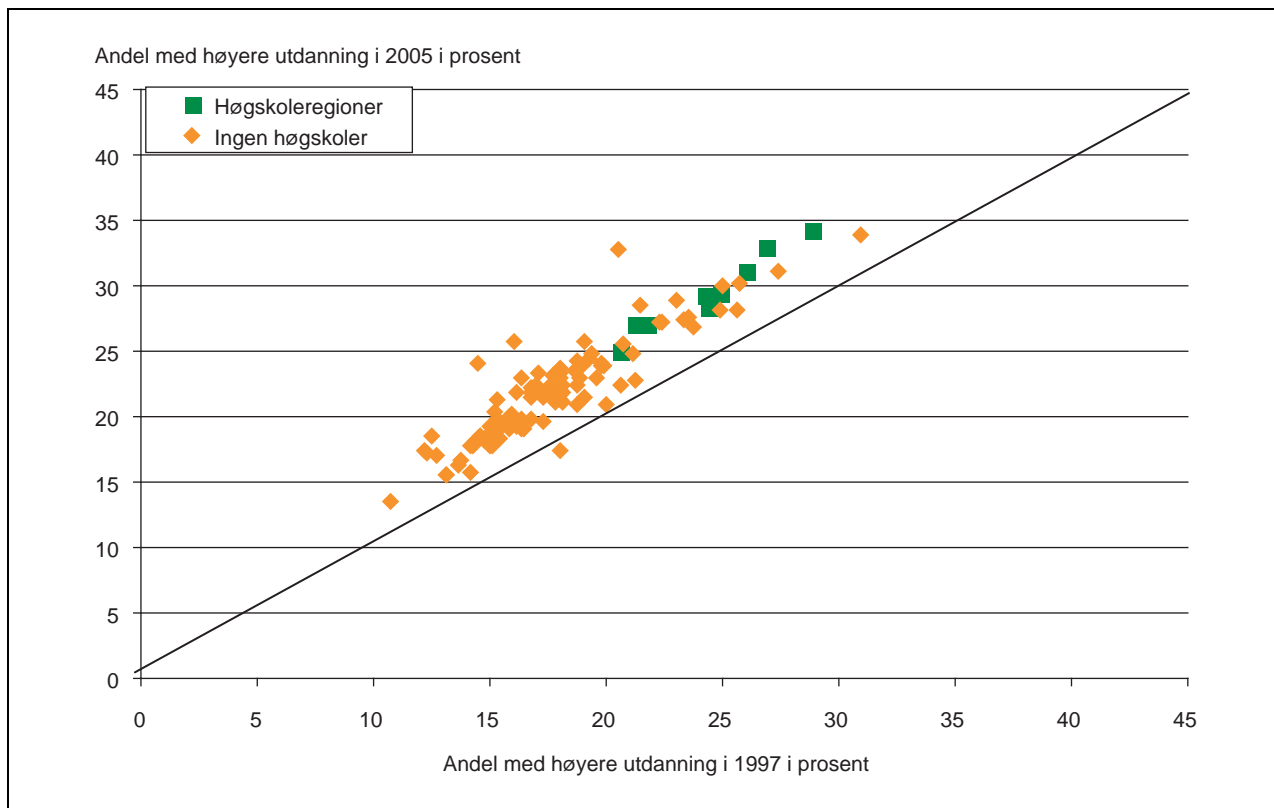
Dette må imidlertid sees i sammenheng med andre resultater der det ble påvist at i regioner der sysselsettingen økte mest for personer med høyere utdanning, var det også sterkest vekst i sysselsettingen for personer uten høyere utdanning. Det skal mer til å øke andelen sysselsatte med høyere utdanning i regioner der sysselsettingsveksten også er sterkest for de uten høyere utdanning.

#### Spredning av kunnskap

Kunnskapsintensiv tjenesteyting i privat sektor består hovedsakelig av bedrifter innen IKT/pro-

gramvare, konsulenttjenester/rådgivning og finanssektoren. De brede nærings- og kunnskapsmiljøene i byene gir gode forutsetninger for vekst av denne typen arbeidsplasser (Onsager (2008), NIBR (2010), Stambøl (2005b) og Vatne (2005)). Her finnes de største utdanningsinstitusjonene, den høyest kvalifiserte arbeidskraften og det største befolkningsgrunnlaget for denne typen tjenester.

Universitetene og høgskolene fungerer også som viktige arenaer for kunnskapsspredning, gjerne sammen med tilknyttede forskningsinstitusjoner, inkubatorer og utviklingsmiljøer. Disse miljøene danner viktige møteplasser og arenaer for kompetanseformidling gjennom ulike seminarer og konferanser, kontakt med og koblingspunkt til ulike former for spesialistkompetanse nasjonalt og internasjonalt, og organiserer ulike typer fellesaktiviteter for regionens nærings- og arbeidsliv. Kompetanseintensive bedrifter ser gjerne store fordeler med å knytte seg tett opp til, eller å være samlokalisert med, slike kunnskapsmiljø.



Figur 4.35 Andel av sysselsettingen med høyere utdanning i 1997 og 2005. I små og perifere bo- og arbeidsmarkedsregioner etter arbeidssted med og uten høgskoler. Prosent av total sysselsetting.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra blant annet arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.

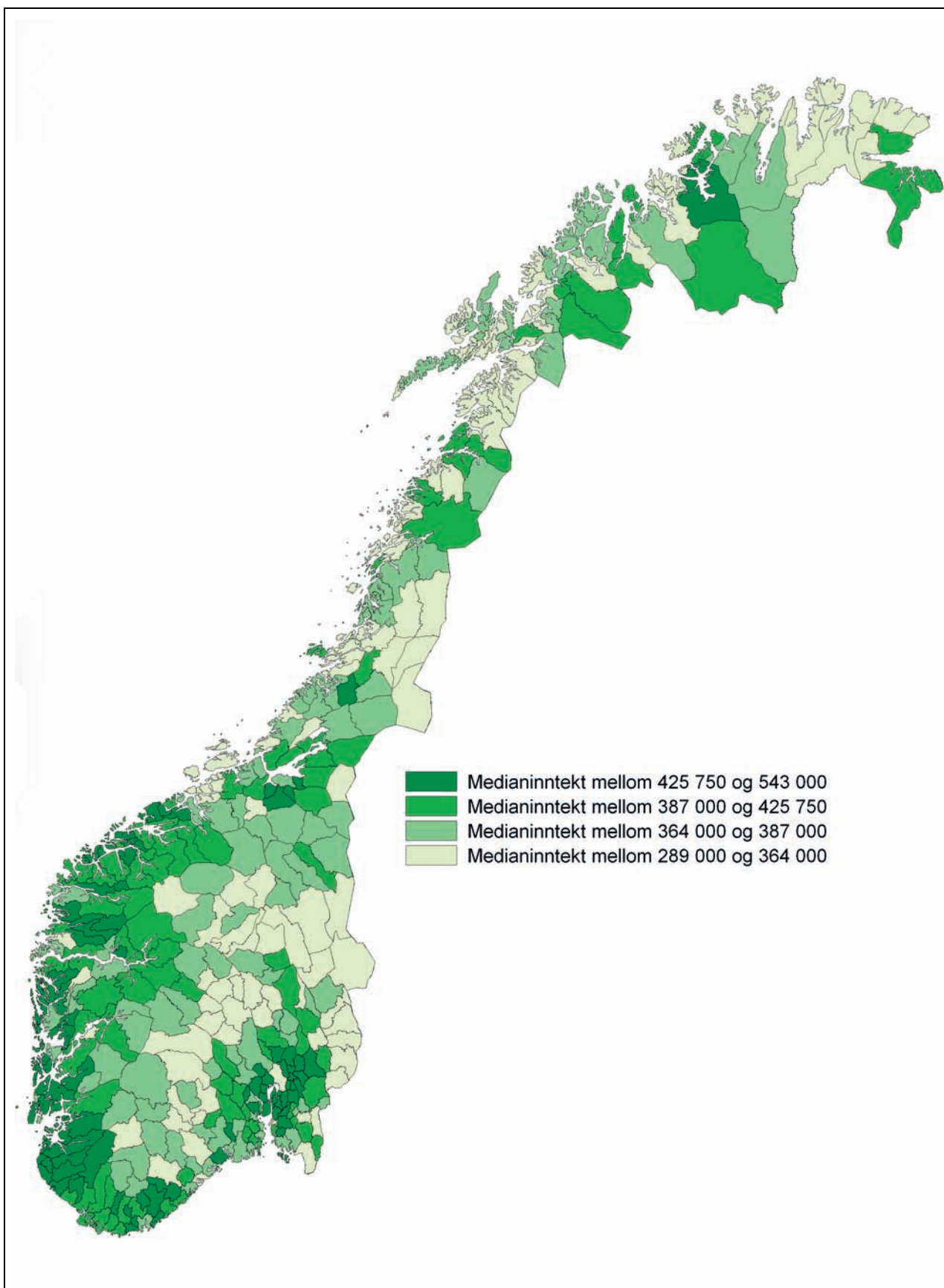
Regionale avdelinger av store nasjonale konsulentforetak har en tilsvarende funksjon for spredning av informasjon og ny kunnskap. Det samme gjelder bedrifter og organisasjoner som driver anvendt bruk av moderne informasjons- og kunnskapsmedier. Informasjons- og kunnskapsteknologi får også innpass i stadig flere sammenhenger og danner en viktig innsatsfaktor for kompetansebedrifter og kunnskapsmiljø.

#### 4.3.4 Lokal kjøpekraft

Regioner i vekst opplever normalt en økning i bedriftenes og husholdningenes kjøpekraft. Forbruket av varer og tjenester øker, noe som gir grobunn for nye virksomheter. Tjenestesektoren vokser ofte som leverandør til andre bedrifter, enten det gjelder renholdstjenester eller revisjon og IT-tjenester. I større arbeidsmarkeder er det gjerne veksten i tjenestesektoren som driver veksten generelt, etterspørselen fra industrisektoren blir mindre viktig.

Kunnskapsintensive næringer har ofte større lønnsvevne enn andre tjenestenæringer, og i mange tilfeller også høyere lønnsvevne enn tradisjonell industri (Lønnstatistikk 2010, Statistisk sentralbyrå). Veksten i kompetanseintensive arbeidsplasser har derfor også ført med seg ytterligere økt kjøpekraft i de delene av landet hvor disse næringene har vokst relativt sterkest, og bidratt til de regionale forskjellene i inntektsnivå i Norge, se figur 4.36. De regionale inntektsforskjellene kan bidra til en ytterligere polarisering idet bo- og arbeidsmarkedsregioner i vekst vokser sterkere, mens de med svak vekst i kompetanseintensive næringer taper ytterligere sysselsetting.

Distrikts- og regionalpolitikken har hatt som mål å kompensere for forskjellene i kjøpekraft, og det kommunale inntektssystemet skal bidra til en omfordeling fra skattesterke til skattesvake kommuner. Dette ser vi blant annet i fordelingen av frie inntekter mellom kommunene. Andre deler av statlig og fylkeskommunal politikk er også distriktspolitisk begrunnet.



Figur 4.36 Medianinntekt pr. husholdning. Kommuner 2009.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 4.3.5 Dynamiske arbeidsmarkeder

Gode og velfungerende arbeidsmarkeder er blant annet kjennetegnet ved at det er lett å bevege seg fra utdanning til jobb og mellom jobber. I slike arbeidsmarkeder er det lavere risiko for at arbeidstakere blir stående uten relevant jobb, og de vil derfor være attraktive både for nyutdannede og for arbeidstakere generelt. Vi kan også anta at det vil være lettere for arbeidsledige og personer som av andre grunner ikke er i arbeid, å komme tilbake i arbeid hvis arbeidsmarkedene er velfungerende.

Det er ikke slik at et stort arbeidsmarked nødvendigvis fungerer godt. Andre faktorer har også stor betydning. Det er en viss tendens til at det er større mobilitet i de større arbeidsmarkedene enn de mindre og mer perifere arbeidsmarkedene, men dette er på langt nær gjennomgående. Selv innenfor gruppen av de minste arbeidsmarkedene er det flere regioner som har arbeidsmarkeder som fungerer bedre enn landsgjennomsnittet (Stambøl 2005a, 2005c, 2005d).

For å få fram forskjellene i mobilitet kan det være konstruktivt å sammenlikne regioner som for øvrig er forholdsvis like, men med svært ulik grad av mobilitet. Stavanger/Sandnes og Trondheim er et slikt eksempel. Stavanger/Sandnes har suksess i rekruttering av personer rett fra utdanningssystemet, men også i å rekruttere arbeidsledige og personer utenfor arbeidsstyrken tilbake til jobb. Innvandringen til jobb er her også klart høyere enn landsgjennomsnittet. I Trondheim er det lav tilbøyelighet til å rekruttere personer fra utdanningssystemet, og da spesielt blant lavt og middels utdannede.

Blant regionale sentra viser regionen Drammen stor suksess i å rekruttere personer fra utdanningssystemet til jobb samt å få arbeidsledige over i ordinært arbeid. Steinkjer har til sammenligning en spesielt svak tilbøyelighet i å ansette nyutdannede og rekruttere sysselsatte gjennom innflytting samtidig som utflyttingen fra jobb er høyere enn gjennomsnittet.

Jæren, et lite arbeidsmarked, klarer å rekruttere lavt og middels utdannede rett fra skolesystemet, har få arbeidsledige og andre utenfor arbeidsstyrken i jobb samtidig med høy innvandring til jobb av lavt utdannede. Nærheten til Stavanger/Sandnes med tilhørende pendlingseffekt har sannsynligvis en klar betydning. Kristiansund er blant de små arbeidsmarkedene som utmerker seg negativt. Regionen har svak tilbøyelighet i å rekruttere personer fra utdanningssystemet kombinert med liten tilbøyelighet til overgang til jobb

hos middels utdannede arbeidsledige, samt høyere enn gjennomsnittlig utflytting.

Blant de minste arbeidsmarkedene har Røros et godt fungerende arbeidsmarked. Denne regionen har, som mange andre svakt presterende regioner, lav tilbøyelighet til å rekruttere direkte fra utdanningssystemet og høyere enn gjennomsnittlig utflytting fra jobb. Men på den annen side viser regionen veldig god evne til å få arbeidsledige i jobb, samt å sysselsette middels og høyt utdannet arbeidskraft utenfor arbeidsstyrken. I tillegg har regionen lav avgang fra sysselsetting i det lokale arbeidsmarkedet. Kirkenes er en av de minste arbeidsmarkedene med svakest mobilitet. Det er stor avgang i det lokale arbeidsmarkedet, og rekrutteringen fra utdanningssystemet og gruppen av arbeidsledige er svak, særlig blant middels utdannede. Utflyttingen fra jobb er også veldig høy, spesielt blant de med høyere utdanning.

Generelt ser vi en viss tendens til at de største regionale arbeidsmarkedene har noe høyere overgangsrater inn i sysselsetting, men dette er ikke entydig. De fleste små og minst sentrale arbeidsmarkedene har overgangsrater inn i sysselsetting som er lavere enn landsgjennomsnittet, mens en del av dem derimot ligger godt over.

### 4.3.6 Evne til omstilling?

Omstilling er en vesentlig del av dynamikken i regionale arbeidsmarkeder. Reallokering av innsatsfaktorer mellom bedrifter og næringer er som tidligere nevnt en vesentlig drivkraft bak regional vekst og bak utnyttelsen av regionale arbeidskraftsressurser. Omstillingsprosesser kan ha flere utfall for de arbeidstakerne som blir berørt. De kan falle ut av arbeidsstyrken midlertidig eller permanent, eller de får seg nye jobber i samme virksomhet eller i andre virksomheter. Denne dynamikken har betydning for hvor suksessfulle omstillingene er, og i hvilken grad de påvirker inn- og utflytting til regionen.

Vi finner mange eksempler på at endringer i næringsstruktur eller andre endringsprosesser har hatt negative konsekvenser for sysselsettingen på kort sikt, men hvor regionen har hatt en god utvikling i etterkant. God omstilling handler om å ta i bruk eksisterende ressurser, enten vi snakker om arbeidskraft, kompetanse eller for eksempel naturgitte ressurser til å skape ny virksomhet og nye arbeidsplasser. Omstilling kan gi nye muligheter og større vekst i et regionalt arbeidsmarked. I andre tilfeller har endringer i næringsstruktur, enten over tid eller som følge av større nedleggelse og nedbemanning, ført med



Tabell 4.5 Uføretrygding og bedriftsnedbygging

Kommune	Bedriftsnedbygging		Andel uføretrygdede 2007	
	Bedrift	Tidspunkt	Kommunen	Fylket
Tinn	Norsk Hydro	fra 1960-tallet	16,0	13,2
Notodden	Norsk Hydro	1990-tallet	16,4	13,2
Kragerø	Tangen Verft	2003	16,2	13,2
Askim	Viking Askim	1991	14,2	13,3
Horten	Horten Verft	1987	14,4	12,5
Kristiansund	Umoe Sterkoder	2003	14,1	9,9
Moss	Moss Verft	1987	14,3	13,3
Vennesla	Hunfos Fabrikker	1990-tallet	15,1	12,5

Kilde: Norman og Ulltveit-Moe (2008).

seg stagnasjon og frafall fra arbeidsstyrken for mange av de som har blitt berørt

#### Omstilling til hva?

Som tidligere påpekt har internasjonalisering, teknologisk framgang og inntektsutvikling ført til omstilling i næringslivet over de siste tiårene som ser ut til å fortsette. Og store omstillinger på bransje-, så vel som bedriftsnivå har gått forbausende smertefritt. Men baksiden av denne omstillingen er at vi ser ut til å ha omstilt mange, ikke til annen aktivitet, men til passivitet.

Koblingen mellom omstilling og trygding blir tydelig når vi ser på den regionale utviklingen i uføretrygding. Norman og Ulltveit-Moe (2008) peker på at av 2.000 statsansatte som var på ventelønn i 2005, kom 90 prosent fra Telenor, Posten og NSB (se Trygstad m fl (2006)). De understreket videre at det nesten systematisk er høyere andel uføretrygdede i kommuner med større bedriftsnedleggelse enn gjennomsnittet for landet og i fylket, se tabell 4.5 (basert på tall for 2007).

I Kragerø (hvor hjørnesteinsbedriften Tangen Verft ble nedlagt i 2003) er 16,2 prosent av befolkningen uføretrygd, mot 13,2 i Telemark som helhet, og 10,3 prosent i landet. I Kristiansund (hvor Sterkoder verft ble nedlagt i 2003) er andelen 14,1 prosent, mot 9,9 for Møre og Romsdal som helhet.<sup>5</sup> I Askim (hvor Viking Askim ble nedlagt i 1991) er uføreandelen 14,2 prosent mot 13,3 i Østfold som helhet. Det er også verd å merke seg at

høy uføreandel holder seg lenge etter nedbemanningen eller bedriftsnedleggelsen. I Moss og Horten ble verft nedlagt i 1987. Begge byer hadde i 2007 framdeles betydelig høyere andel uføretrygdede enn fylkene som helhet.

De enkeltvise observasjonene for ulike steders erfaringer fra store omstillinger, understøttes av de systematiske analysene av omstilling i norsk industri som har vært foretatt av blant annet Salvanes og Førre (2003), Huttunen, Møen og Salvanes (2007) og Rege m fl (2007). En stor gruppe av de som mister jobben ved en bedriftsnedleggelse, får jobb i en annen bedrift innenfor det samme foretaket. Men Huttunen m fl finner at bortimot 18 prosent fremdeles ikke er i arbeid syv år etter nedleggelsen. De fleste av disse, nærmere bestemt 13 prosent av de oppsagte, står nå utenfor arbeidsstyrken. Sammenlikner vi med industriarbeidere som ikke har vært gjennom nedleggelse, så er det over 60 prosent flere uføre blant de som har vært rammet av nedleggelse.

Eldre arbeidstakere har større vansker med å finne jobb etter å ha vært gjennom en omstillingsprosess enn yngre arbeidstakere. Huttunen m fl (2007) finner også at utdanning beskytter mot å bli arbeidsledig eller forlate arbeidsmarkedet etter en omstilling.

Huttunen, Møen og Salvanes (2010) finner at nedleggelsen av bedriften de jobbet i, førte til at mange revurderte jobbmulighetene i det lokale arbeidsmarkedet. Flytteraten er om lag 4 prosent for de som mistet jobben, sammenliknet med omtrent 3 prosent for de som ikke mistet jobben. Videre finner de at de høyere utdannede flytter i

<sup>5</sup> Alle tall for norske kommuner er hentet fra Statistisk Sentralbyrå, <http://www.ssb.no/kommuner/>

større grad enn hva de uten høyere utdanning gjør etter en omstilling, og de flytter i større grad til sentrale strøk.

Omstilling i offentlig sektor har vært regelen snarere enn unntaket over de to siste tiårene. Det er en vesentlig høyere sysselsetting ett år etter omstilling i offentlig sektor sammenliknet med de som blir omstilt i industri og privat tjenesteyting (se Salvanes, 2010). Forskjellen i sysselsetting er om lag 15 prosentpoeng. Dette viser at jobbtryggheten i offentlig sektor fortsatt er mye høyere enn i privat sektor. Omstilte i industrien gjør det noe dårligere enn omstilte fra privat tjenesteyting. Det kan skyldes en langsiktig trend med avindustrialisering som gjør at omstilte industriarbeidere i gjennomsnitt mangler relevant næringsspesifikk humankapital.

Også på fylkesnivå er sammenhengen mellom omstilling og uføretrygding åpenbar. Figur 4.37 viser sammenhengen mellom nedbygging av industrisysselsetting og omfanget av uføretrygding i de ulike fylkene. Hovedsammenhengen er entydig, selv om det finnes unntak. Fylker med sterk og rask nedbygging av industrisysselsettingen har markert flere uføretrygdede enn fylker der det har vært liten eller ingen nedbygging (se Norman og Ulltveit-Moe, 2008).

#### *Tiltak for omstilling*

Myndighetene har mulighet til å bruke både direkte virkemidler som næringsstøtte og indirekte virkemidler som opprettelse av offentlige arbeidsplasser for å understøtte en omstillingsprosess. I de tilfellene hvor en nedleggelse eller nedbemanning berører en særlig stor andel av arbeidsstyrken i en kommune, kan det utløse særskilte statlige tiltak.

En studie av ti omstillingsprosesser som fant sted rundt år 2000 (Trøndelag Forskning og Utvikling 2010) viser at offentlige omstillingsmidler på rundt 388 mill. kroner har bidratt til 1 565 arbeidsplasser på disse stedene. Studien viser også at stedene som har vært under omstilling, har hatt en bedre utvikling i sysselsettingen enn sammenlignbare kommuner. Dette indikerer at særtrekk ved disse stedene eller omstillingsprosessen i seg selv har vært positiv for utviklingen. Omstillingsområdene har ikke desto mindre i snitt hatt en lavere sysselsettingsvekst enn landet for øvrig.

I mange av de vellykkede omstillingsprosessene vi har hatt i Norge, har myndighetene satt inn ulike typer tiltak for å motvirke bortfallet av arbeidsplasser. Studien fra Trøndelag Forskning

og Utvikling viser at tiltakene i de fleste tilfellene har hatt en positiv effekt, men effekten har variert mellom de ulike omstillingseksemplene. Det er vanskelig å fastslå om disse tiltakene har vært avgjørende for hvilken retning stedene har utviklet seg etter omstillingen. Dermed er det også krevende å anslå om dimensjoneringen og innretningen av offentlige omstillingsmidler er riktig.

Det er klart at tilgang på riktig kompetanse og andre ressurser i lokalsamfunnet er avgjørende faktorer for at det vokser fram nye næringsmiljøer som følge av en omstillingsprosess. Suksessfulle omstillinger har kommet der man har hatt verdifulle lokale kompetanseressurser, og hvor man samtidig har klart å endre seg, og slik sett vært klar til å møte nye markedsforhold, og sett nye nisjer i det globale markedet.

Vekst avler vekst. Steder med høy sysselsetting av høyere utdannede i kompetanseintensive arbeidsplasser øker sin sysselsetting innen kompetansenæringene. Dette illustreres godt i figur 4.38, hvor vi ser på utviklingen i de ulike bo- og arbeidsmarkedsregionene. Vi ser at nesten alle regioner har opplevd vekst i kompetanseintensiv sysselsetting, og veksten er proporsjonal med størrelsen på arbeidsmarkedet for høyere utdannede. Vi finner med andre ord ikke at større arbeidsmarkeder vokser raskere enn mindre.

Men mens arbeid avler arbeid, vet vi også at det samme gjelder fravær av yrkesdeltaking. Diskusjonen av regionale forskjeller i omstilling og passivitet foran, belyste at overgangen til uføretrygd ikke ser ut til å være forbigående – det virker snarere som om trygding avler trygding. Denne observasjonen støttes av Rege m fl (2007b), som finner betydelige geografiske «smitteeffekter» knyttet til uførepensjonering. Rege m fl finner at dersom 50 personer i en kommune med 5000 innbyggere blir uføretrygdet på grunn av nedbemanning, vil ytterligere 25 personer bli trygdet de nærmeste årene som en ren «smitteeffekt».

Kartet i figur 4.39 viser at det er store regionale forskjeller i ledige og uføre, og således i tapt arbeidsinnsats. Noen regioner opplever at kun 70 prosent av arbeidsressursene er i ordinært arbeid, mens i andre regioner utgjør dette mer enn 95 prosent. Ser vi de regionale forskjellene i ressursutnyttelse i sammenheng med funnene om «smitteeffekter» av uføretrygding, synes det som vi på lang sikt kan få forsterkede regionale forskjeller, med geografiske lommer av passivitet og dermed dårlig utnyttelse av arbeidsstyrken.

Av kartet ser vi at det er en klar tendens til at tapt arbeidsinnsats knyttet til uføretrygding er lav



Figur 4.37 Uføretrygding og endring i industrisyssetning, fylker (avvik fra landsgjennomsnittet).

Kilde: Norman og Ulltveit-Moe (2008).

på Vestlandet og i Oslo-området. Ser vi på regioner, som vist i figur 4.40, er dette tapet lavest i storbyregionene, dvs. hovedstadsregionen, Trondheim, Bergen og Stavanger. Øvrige regioner har en tilnærmet lik uføreandel. Dette kan også ha sammenheng med alderssammensetningen på den yrkesaktive befolkningen. Vi ser også at tapte arbeidsinnsats, uansett regiontype, i første rekke knytter seg til uføretryggede. Videre ser vi at veksten i uføreandelen har vært størst i de mindre sentrale regionene.

Vi har også sett på sammenhengen mellom omfanget av kompetanseintensive arbeidsplasser

og trygding i figur 4.41. Bildet er ikke klart, men som indikert, ser vi en tendens til at mindre sentrale steder med et relativt stort antall høyere utdannede i arbeidsstyrken har færre på trygd enn hva andre mindre sentrale steder har. Det er imidlertid verd å merke seg at alderssammensetningen i regionene bidrar til de forskjellene vi ser i figuren. Dette bygger oppunder et resonnement om at aktivitet avler aktivitet, og at forekomsten av vekstkraftige kunnskapsintensive bransjer er vesentlig for de regionale arbeidsmarkedenes utvikling.

### Boks 4.5 Gode omstillinger

#### Grenland

Både Norske Skog og Hydro har vært betydelige arbeidsgivere i Grenlandsområdet, særlig på Herøya og Klosterøya i Skien. Etter avviklingen av store deler av den tradisjonelle prosessindustrien har det vært gjort et betydelig arbeid for å utvikle ny virksomhet. Både Hydro og Norske Skog har bidratt aktivt til omstillingen, i samarbeid med myndighetene.

Norske Skog har opprettet et næringsfond for å bidra til ny virksomhet på Klosterøya, og disse midlene har blitt supplert av støtte fra myndighetenes side. Rundt 70 virksomheter innenfor blant annet IKT og bioteknologi holder i dag til på Klosterøya. Med 350 ansatte er det flere som har arbeidssted her i dag enn da det var papirproduksjon på stedet.

Hydro bidro til opprydning, med midler til et næringsfond og med industriell kompetanse i vertsskapsrollen for en ny industripark. Herøya er i dag utviklet som industripark med utgangspunkt i tidligere prosessindustri, men også innenfor IKT og annen tjenesteproduksjon. Det er i dag over 90 forskjellige bedrifter i parken, med til sammen rundt 3.000 ansatte.

#### Kongsberg

Kongsberg Våpenfabrikk gikk konkurs i 1986. Dette førte til at selskapet ble delt opp i mindre virksomheter med nye – i stor grad utenlandske – eiere som så nye muligheter i markedet. Etter hvert trakk miljøet til seg flere små og mellomstore høyteknologibedrifter. Flere av disse bedriftene er i dag verdensledende på sine områder. Eksempler på dette er FMC Kongsberg Subsea, Kongsberg Maritime, Kongsberg Defence & Aerospace, Volvo Aero Norge, Kongsberg Automotive og Kongsberg Airport Systems. Flere av disse bedriftene har bygget på eksisterende kompetanse fra Kongsberg Våpenfabrikk, og har videreutviklet sitt forhold til det norske forsvaret.

Kongsberg fikk status som Norwegian Centre of Expertise (innen Systems Engineering) i 2006, og har kunnskapsbedrifter innenfor bransjer som undervannsteknologi, offshore, maritim, bilindustri, flyindustri, forsvar og romfart.

#### 4.3.7 Tykke og tynne arbeidsmarkeder

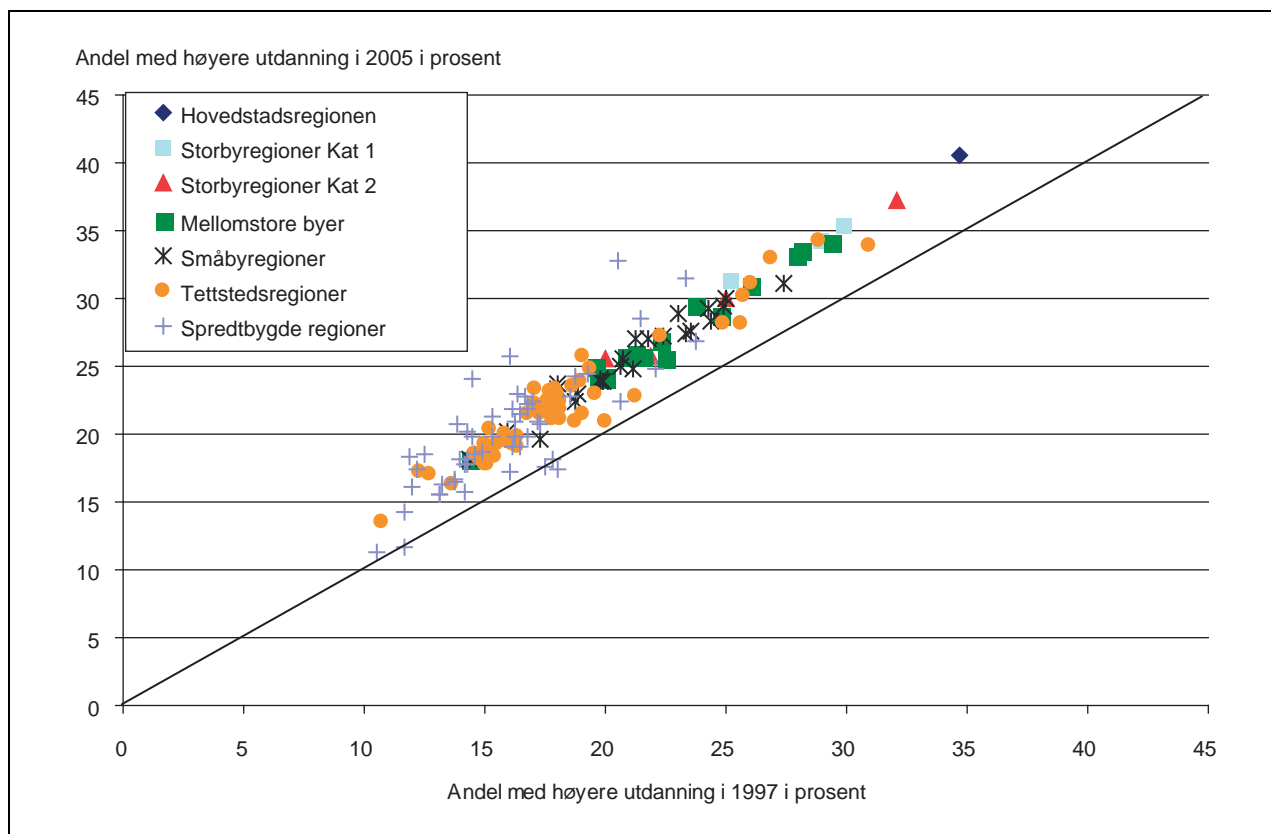
Et typisk trekk ved større regioner med godt utviklede regionale sentra, er at arbeidsmarkedene har et større mangfold av arbeidsgivere, både innenfor hver enkelt bransje og som følge av at det er større bredde i bransjesammensetningen. Dette gir større muligheter for arbeidstakere til å prøve ulike bransjer, noe som kanskje særlig er attraktivt for yngre arbeidstakere som nettopp har avsluttet studiene. Det gjør det også lettere for bedrifter å få tak i den riktige arbeidskraften. Et større arbeidsmarked bidrar også til å redusere risikoen for både arbeidsgivere og arbeidstakere, siden man ikke er like avhengig av én bedrift eller én nøkkelmedarbeider.

Et mål som delvis reflekterer hvor brede arbeidsmarkedene er, er hvor mange bransjer som er representert der. Figur 4.42 viser hvor mange bransjer (bransjebredde) det er i hver av bo- og arbeidsmarkedsregionene. Antall bransjer i hovedstadsregionen er indeksert lik 100. Antall

bransjer i hver av de øvrige regionene er gitt i prosent av antall bransjer i hovedstadsregionen.

Resultatene viser at den regionen som er representert med færrest antall bransjer totalt, har en bransjebredde på om lag 4 prosent av det antall bransjer vi finner i hovedstadsregionen. Tar vi kun for oss sysselsatte i bransjer som har en eller flere sysselsatte med høyere utdanning, blir forskjellene i antall bransjer enda større. Av figuren går det fram at regionen som er representert med færrest bransjer med sysselsatte med høyere utdanning, kun har snaut 2 prosent av den bransjebredde man finner for høyere utdannede i hovedstadsregionen.

Analyser av sammenhengen mellom bransjebredde og sysselsettingsvekst (se Stambøl 2010b), viser en positiv og signifikant sammenheng mellom sysselsettingsvekst og bransjebredde. Ser vi kun på sysselsatte med høyere utdanning og bransjebredde i kunnskapsintensive næringer, finner vi også en positiv sammenheng. For sysselsatte uten høyere utdanning er en slik sammenheng ikke signifikant.



Figur 4.38 Andel av sysselsettingen med høyere utdanning i 1997 og 2005. Etter bo- og arbeidsmarkedsregioner etter arbeidssted og sentralitet. Prosent av total sysselsetting.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra blant annet arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.

Stambøl (2010b) finner også at der hvor bransjebredden er størst er det færrest andel nedleggelse, mens nedleggelsesraten for bedrifter øker med synkende bransjebredden. Dette gjelder spesielt de kompetanseintensive bransjene.

Bransjebredden er ikke det eneste relevante målet på hvor «tykt» et arbeidsmarked er. Enkelte regioner spesialiserer seg slik at sysselsettingen kan være konsentrert om et færre antall bransjer, men har likevel velfungerende arbeidsmarkeder nettopp fordi spesialiseringsgraden og mangfoldet av bedrifter innenfor bransjen er stor. Et godt eksempel her er Silicon Valley i California. Det som først og fremst kjennetegner slike områder er ikke antall bransjer, men en sterk opphopning og konsentrasjon av bedrifter innenfor samme og/eller nær beslektede bransjer.

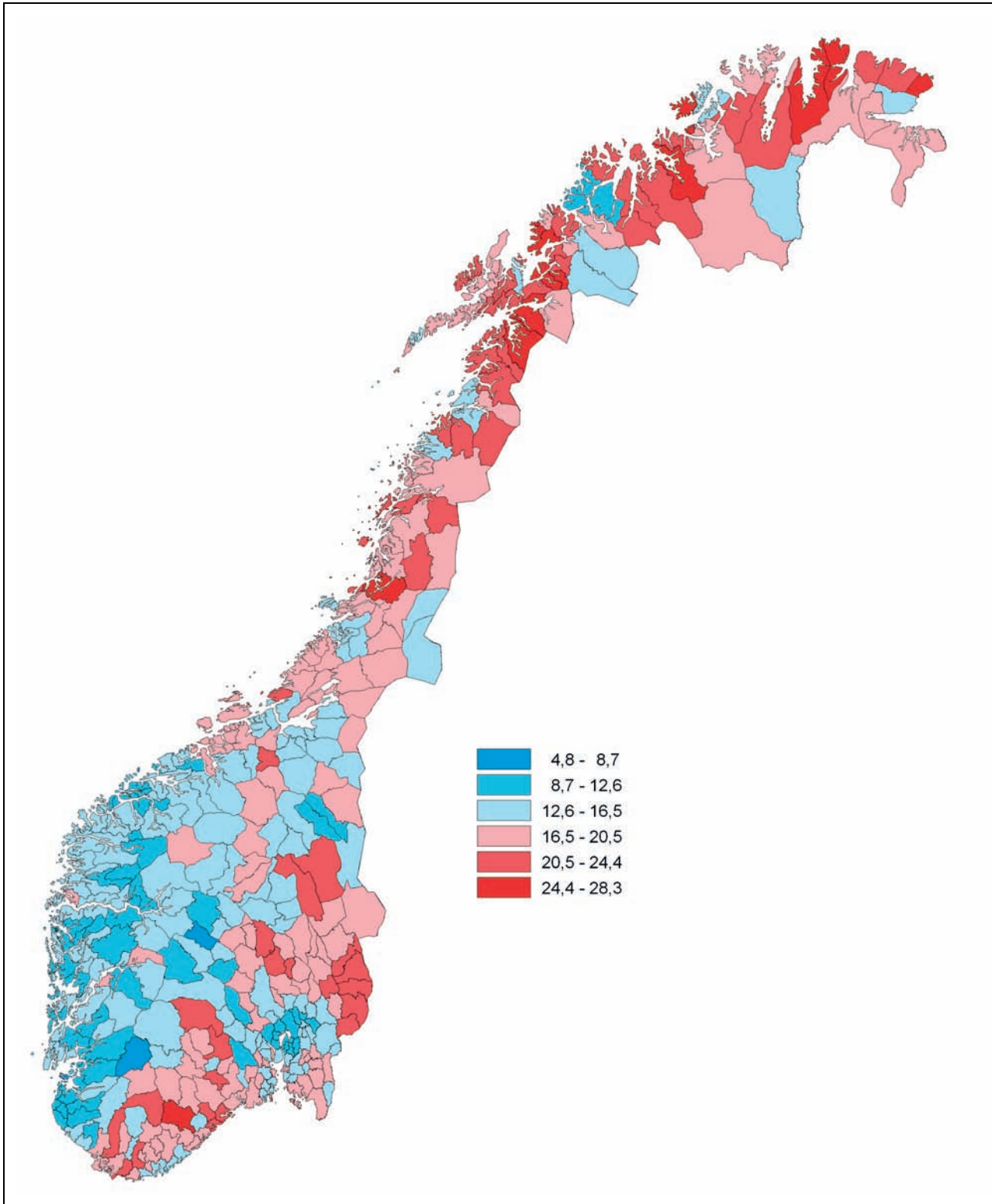
Det er imidlertid i Stambøl (2010b) også funnet en positiv sammenheng mellom regional bransjedybde og bransjebredden her i Norge. Regionene som kan vise til flest antall bransjer innenfor sine grenser, har også større andel bedrifter med mange ansatte. Det er videre en tendens til at regi-

oner med større bedrifter enn andre regioner også har flere bransjer representert. Bredden og dybden i arbeidsmarkedet har litt større betydning for den høyere utdannede delen av arbeidskraften enn i arbeidskraften generelt.

#### 4.3.8 Regionale sentra og nettverkseffekter

Byer og tettsteder har gjerne både viktige offentlige funksjoner, fungerer som et handelssentrum og er i større eller mindre grad et infrastrukturknutepunkt. Alt dette gjør området attraktivt for etablering av ny virksomhet, både offentlig og privat. Større kundegrunnlag og bedre tilgang på arbeidskraft og leverandører er viktige faktorer for lokalisering av virksomhet. På samme måte er et bredt servicetilbud og eksistensen av mange potensielle arbeidsgivere viktige faktorer i beslutningen om hvor man skal bosette seg.

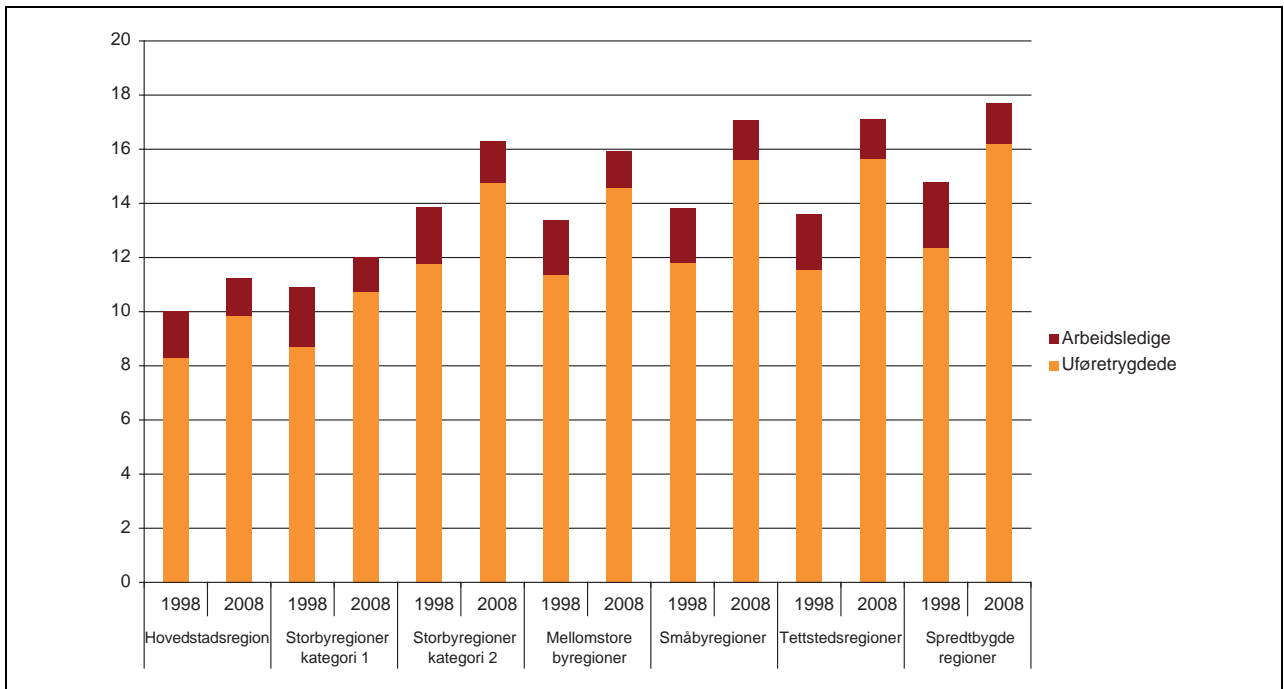
Attraktiviteten kan øke med størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet hvis nettverkseffektene øker etter hvert som flere virksomheter etablerer seg på samme sted. Man vil dermed kunne få en



Figur 4.39 Tapt arbeidsinnsats<sup>1</sup> knyttet til uføre, arbeidsledige og AFP-mottakere som andel av potensiell arbeidsstyrke, 2008.

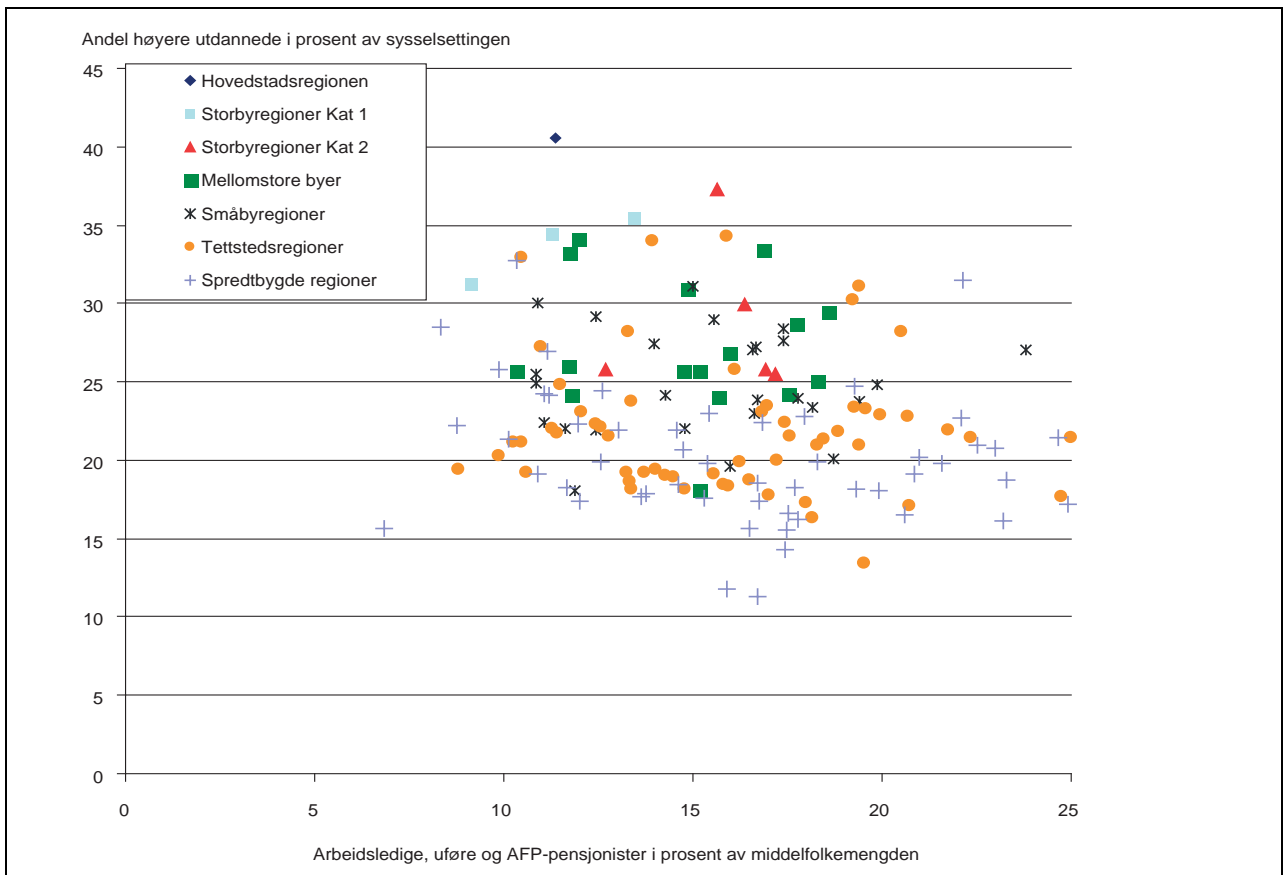
<sup>1</sup> Tapt arbeidsinnsats er her beregnet som summen av alle mellom 20 og 66 som mottar ulike typer uførestønning, avtalefestet pensjon eller er registrerte arbeidsledige.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og NAV.



Figur 4.40 Tapt arbeidsinnsats knyttet til uføre og arbeidsledige i prosent av befolkningen (20–66 år).

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og NAV.



Figur 4.41 Høyere utdannede sysselsatte og tapt arbeidsinnsats som andeler av arbeidsstyrken. Bo- og arbeidsmarkedsregioner.

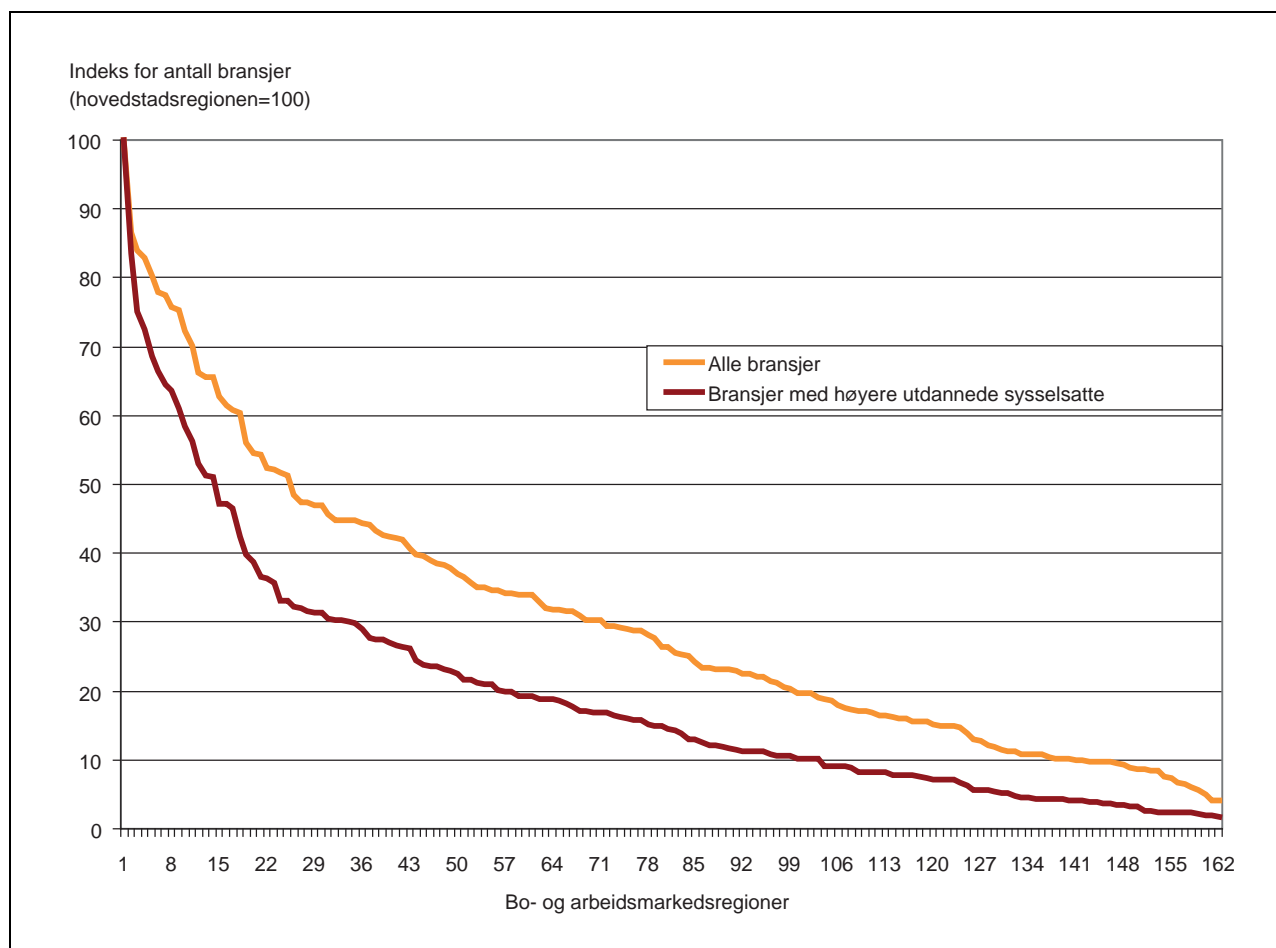
Kilde: Beregninger i Statistisk Sentralbyrå på grunnlag av registerbasert sysselsetningsstatistikk og data fra Kommunal- og regionaldepartementet.

oppnopning av virksomheter og trekke til seg næringsliv fra svakere regioner. Sterke regionale arbeidsmarkeder kan derfor også tiltrekke seg arbeidskraft fra mindre, omkringliggende steder. Vi får sentralisering innenfor en region, men dette kan i sin tur bidra til å bremse netto flyttestrømmene fra mindre sentrale regioner til de store byene, og med det sentraliseringen.

Problemstillingen om å styrke regionsentra kontra å opprettholde bosettingen også på de minste stedene er velkjent i distrikts- og regionalpolitikken. Temaet ble diskutert i mange land, også Norge, utover 1960- og 1970-tallet, da effekten av industrialiseringen tiltok. Både Sverige og Finland valgte på denne tiden å legge til rette for økt sentralisering, også ved å styrke regionsentra (Knudsen 2002). Også i senere tid har man i disse landene i større grad ønsket å prioritere styrking av

regionale sentra enn det som har vært tilfelle i Norge.

Det kan være større sjans for at et regionalt senter kan vokse dersom det i utgangspunktet har gode forutsetninger for vellykket næringsutvikling (Lindbäck 1964). Eksempler på dette kan være steder med god tilgang på naturressurser, nærhet til viktige markeder eller hvor tilgangen på kompetanseressurser er god, men hvor man av historiske årsaker ikke har fått en positiv utvikling. Tradisjonell regional- og distriktspolitikk har ofte hatt som hensikt å fjerne ulempene ved lokalisering i distriktene gjennom subsidiering av næringsetablering. Politikk som kun fokuserer på distriktene, og ignorerer regionale sentras betydning, vil på sikt kunne virke motproduktivt. En styrking av regionale sentra vil kunne gi positive effekter av samlokalisering for omkringliggende steder. Nærhet til et regionsenter med et velfun-



Figur 4.42 Antall bransjer representert i de lokale arbeidsmarkedene etter bo- og arbeidsmarkedsregioner. Antall bransjer i hovedstadsregionen er satt lik 100 prosent. Totalt antall bransjer og bransjer med høyere utdannede sysselsatte. 1999.

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra blant annet arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.



Tabell 4.6 Gjennomsnittlig bransjebredde i lokale arbeidsmarkeder etter regiontype. Antall bransjer i hovedstadsregionen er satt lik 100. Totalt antall bransjer og bransjer med høyere utdannede sysselsatte. 1999.

Region typer etter sentralitet	Totalt antall bransjer	Bransjer med høyere utdannede sysselsatte
Hovedstadsregionen	100,0	100,0
Storbyregioner Kat1	84,5	77,0
Storbyregioner Kat2	74,6	62,2
Mellomstore byer	58,0	43,2
Småbyregioner	41,6	26,1
Tettstedsregioner	25,9	14,5
Spredtbygde regioner	12,4	5,7

Kilde: Beregninger i Statistisk sentralbyrå basert på data fra blant annet arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret, befolkningsregisteret og utdanningsregisteret.

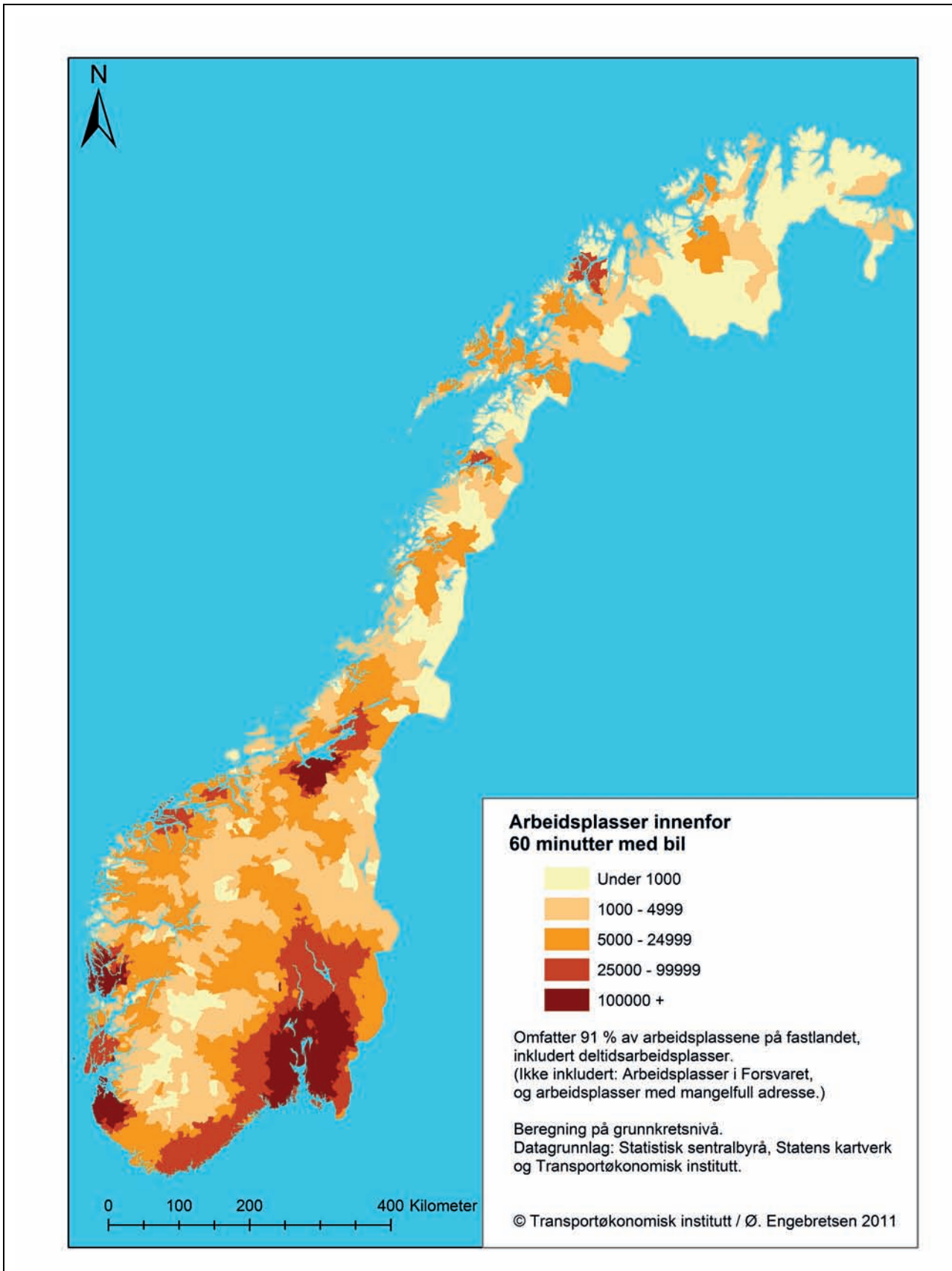
#### **Boks 4.6 Kompetansearbeidsplasser i regionsenteret Sogndal – i samspill med distriktskommuner i regionen**

Regionsenteret Sogndal og nabokommunen Leikanger har et allsidig arbeidsmarked med mange kompetansearbeidsplasser både i privat og offentlig sektor. Størst konsentrasjon finner en i stats-, vei- og fylkesadministrasjonen i Leikanger og Høgskulen, Vestlandsforskning og Kompetansesenter for distriktsutvikling i Sogndal. Mange av de som fyller disse stillingene, er bosatt i nabo- og distriktskommuner som Balestrand, Luster, Lærdal og Årdal. Samlet skaper dette en dynamisk bo- og arbeidsregion, og gir tilflytting og tilbakeflytting av personer med høyere utdanning til tettsteder og bygder i regionen. Utbygging av kommunikasjoner og veier har gitt gode pendlingsmuligheter. Konsentrasjonen av kompetansearbeidsplasser i regionsenteret Sogndal og nabokommunen Leikanger gir en god posisjon for rekruttering av arbeidskraft med høyere utdanning.

gerende arbeidsmarked har stor betydning for hvordan arbeidsmarkedene i mindre regioner fungerer.

#### **4.3.9 Summen av fortrinn skaper vekst**

Steder som har suksess og som opplever vekst, har gjerne en kombinasjon av faktorene vi har drøftet foran som i sum skaper en vekstdynamikk. De har et omstillingsdyktig næringsliv, sterke utdanningsinstitusjoner som gir tilgang på den kompetansen bedriftene trenger, og god infrastruktur. I neste omgang kan denne utviklingen være selvforsterkende. Steder med et tilstrekkelig innbyggertall, og hvor det lokale næringslivet skaper et robust arbeidsmarked, vil i mange tilfeller skape en egen vekstdynamikk. Størrelsen på arbeidsmarkedet blir i seg selv en viktig forutsetning for vekst fordi dette gir større muligheter for bedrifter og arbeidstakere gjennom at de nettverkene som skapes gir positive ringvirkninger som flere nyter godt av.



Figur 4.43 Arbeidsplasser innenfor 60 minutter med bil.

Kilde: Utarbeidet av Transportøkonomisk institutt.

## Kapittel 5

# Utvalgets vurderinger og forslag til tiltak

Veksten i kompetansearbeidsplasser er et av de primære kjennetegnene ved norsk økonomisk utvikling og omstilling anno 2011. Arbeidsmarkedet er i stadig utvikling og i økende grad knyttet til overgangen til en kunnskapsbasert økonomi, der læring og kompetanse, innovasjon og avansert teknologi, samt investeringer i utdanning og forskning og utvikling representerer de viktigste drivkreftene. I en kunnskapsbasert økonomi blir næringer og sektorer stadig sterkere spesialisert, integrert og infiltrert i hverandre, og det er humankapitalen, og ikke naturressurser, fysisk kapital eller finanskapitalen, som er den viktigste ressursen for økonomisk vekst og utvikling.

Globalisering, teknologisk framgang samt utdanningstilbøyelighet og -politikk gir en norsk sysselsettingsvekst dominert av kompetanseintensive arbeidsplasser i de større byene. Denne økonomiske utviklingen har imidlertid noen klare fordelings effekter på ulike områder, og karakteriseres i Norge av sterke sentraliseringskrefter som bidrar til:

- Ujevn regional vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser, særlig i privat sektor
- Økte regionale forskjeller i arbeidsstyrkens utdanningsnivå
- Regionale inntektsforskjeller
- Regionale forskjeller i utdanningstilbøyelighet
- Regionale forskjeller i yrkesdeltagelse

Mønsteret er særlig tydelig hvis vi ser på forskjeller mellom de største byene og de minste tettstedene. Samtidig ser vi store variasjoner mellom ulike arbeidsmarkedsregioner med samme sentralitet.

### *Utviklingen kan endres*

*Utvalget* mener at en jevnere geografisk fordeling av veksten i kompetansearbeidsplasser kan gi samfunnsøkonomisk gevinst ved økt ressursutnyttelse og høyere verdiskaping. Alternativet kan lett bli en sløsing med den viktigste ressursen vi har, nemlig menneskene. Samfunnet er tjent med

at alle som har arbeidsevne også har mulighet til å delta i verdiskapingen. Et av målene med en satsing på kompetansearbeidsplasser i hele landet må være å unngå at store grupper faller ut av arbeidsstyrken. Spredning og vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser handler med andre ord mer om effektiv ressursutnyttelse enn om tradisjonell regional fordelingspolitikk og opprettholdelsen av et bosetningsmønster.

*Utvalget* mener at det er mulig å påvirke de sterke sentraliseringskreftene. Veksten i kompetansearbeidsplasser kan i større grad spres og større deler av landet kan ta del i denne veksten enn det som er tilfelle i dag. Virkemiddelinnsetsen må imidlertid være betydelig for å få til dette. Utviklingen viser at dagens innsats verken er tilstrekkelig målrettet eller stor nok til at man kan ha håp om å endre den sterke sentraliseringstrenden som følger av kunnskapsøkonomien. Et høyt politisk ambisjonsnivå må med andre ord følges opp av en høy og målrettet virkemiddelinnsettsats.

Studier viser at det er mulig å bruke offentlige virkemidler til å endre en negativ regional utvikling (Crisuolo mfl. 2009, Midelfart-Knarvik og Overman, 2002), men at effekten er avhengig av hva slags utgangspunkt regionene har. *Utvalget* mener man må bygge på de fortrinnene som finnes, og bidra med offentlig innsats for å utløse samfunnsøkonomiske gevinster.

I et overordnet perspektiv er det viktig at landets ressurser blir utnyttet på best mulig måte. Høy verdiskaping er avgjørende for opprettholdelsen av de norske velferdsordningene, og det er viktig at vi får mest mulig ut av både arbeidskraft og kapital. Foretaks lokaliseringvalg handler i første rekke ikke om distriktene versus byene, men om Norge versus andre land. Det bør være et hovedmål at Norge skal være et attraktivt land både for bedrifter og arbeidstakere.

### *Forutsetningene ligger til rette*

Utdanningsnivået er økende over hele landet. *Utvalget* vurderer derfor at forholdene ligger godt

til rette både for å opprettholde og utvikle eksisterende kompetansearbeidsplasser og for å skape nye kompetansearbeidsplasser over hele landet. I en verden hvor sentraliseringskreftene er sterke, er det imidlertid avgjørende at en legger til rette for arbeidsmarkeder av en viss størrelse dersom en skal få til en bedre geografisk fordeling av kompetansearbeidsplasser. En viss kritisk masse er nødvendig for at et arbeidsmarked generelt skal virke attraktivt for nyetableringer av arbeidsplasser innenfor kompetanseintensive næringer og for arbeidstakere med høyere utdanning. *Utvalget* mener derfor det er avgjørende å legge til rette for regionforstørring og utviklingen av robuste arbeidsmarkeder.

Regionale sentra har gjerne viktige offentlige funksjoner, fungerer som et handelssentrum og er i større eller mindre grad et infrastrukturknutepunkt. At disse fortrinnene samles på et sted, gjør også området attraktivt for etablering av nye arbeidsplasser, både offentlige og private. *Utvalget* mener derfor at det er viktig å styrke regionale

sentra for å skape vekst og økt dynamikk i arbeidsmarkedene. *Utvalget* understreker at dette også vil gi positive effekter for omkringliggende kommuner.

I Norge er det høy grad av mobilitet blant arbeidstakere med høyere utdanning, mens mobiliteten er mindre blant arbeidstakere uten høyere utdanning. Personer med høyere utdanning er i større grad villige til å flytte på seg for å få jobb. Flyttetallene viser oss at det også er stor brutto innflytting til mindre steder. Mange ønsker å bo utenfor de store byene. Sentraliseringen skjer først og fremst ved at mange, og særlig de som tar høyere utdanning, flytter fra mindre steder til byene. Med andre ord, det er mange som flytter til mindre steder, men det er flere som flytter ut. Utfordringen er dermed å utvikle bo- og arbeidsmarkeder hvor det er attraktivt å etablere seg, som gir muligheter over lengre tid og som legger til rette for økt flytting til mindre sentrale regioner.

### Boks 5.1 Kort om dagens regionalpolitikk

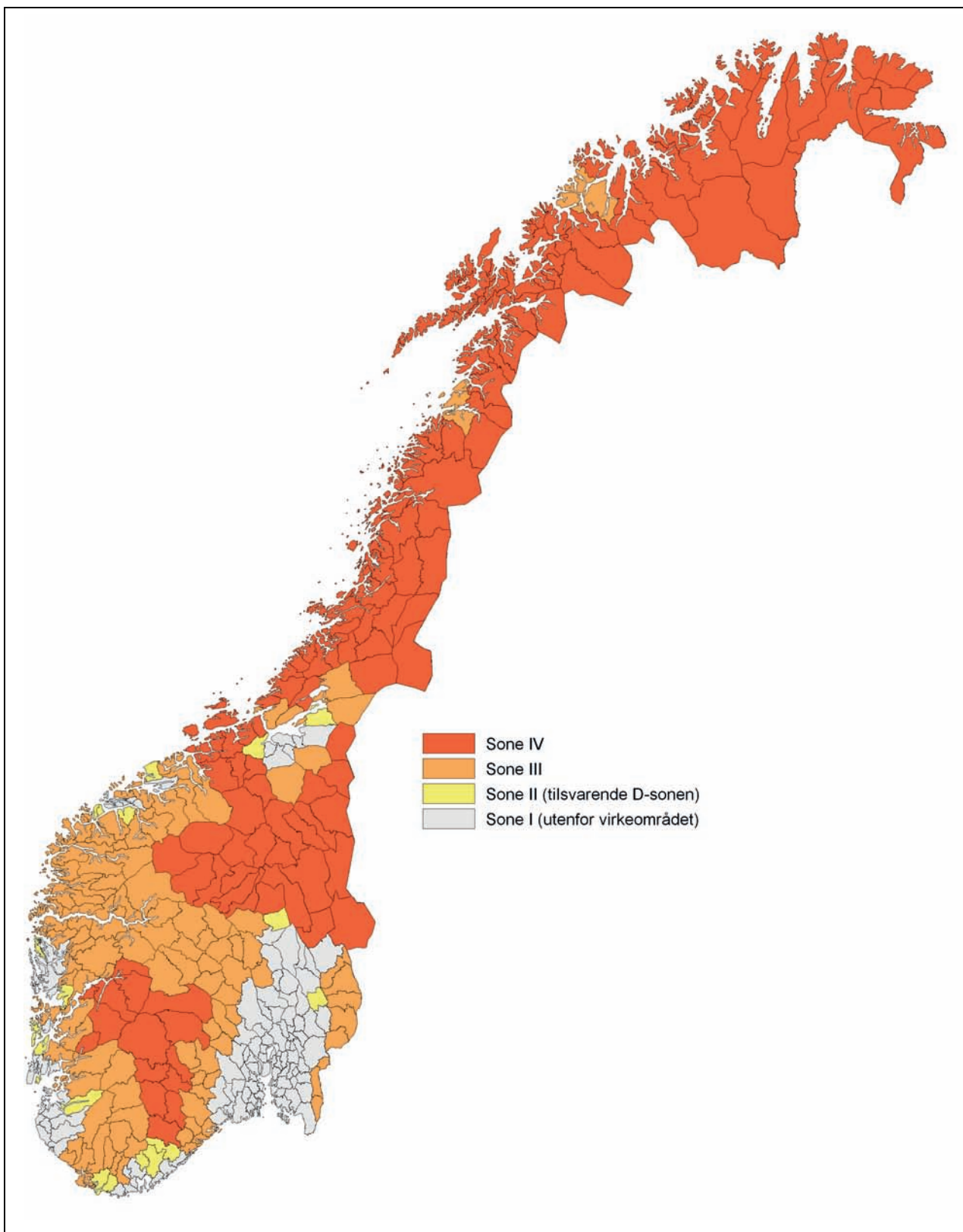
All statlig politikk har regionale konsekvenser og kan derfor oppfattes som regionalpolitikk i en viss forstand. Summen av statens politikk kalles den brede regionalpolitikken. Regionalpolitikken innebærer en helhetlig tilnærming, der byer og distrikter blir sett under ett. I statsbudsjettet for 2011 presenterer Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) en oversikt over tiltak som har distriktpolitiske mål som begrunnelse eller der innsatsen skal utjevne og kompensere for å oppnå likeverdige resultater mellom grupper og områder. I oversikten er denne innsatsen beregnet til å ligge på 34 milliarder kroner for 2011. Den største innsatsen er knyttet til den differensierte arbeidsgiveravgiften (om lag 12 milliarder kroner) og næringspolitikken under Landbruks- og matdepartementet (om lag 11 milliarder kroner).

Den smale regionalpolitikken er den tilleggsinnsatsen som gjøres med sikte på næringsutvikling og levekår i distriktene. Den består av distriktpolitikken på KRDs budsjett pluss andre særlige distriktsmessige innsatser under andre politikkområder. De særskilte virkemidlene på KRDs budsjett utgjør en ekstrainsats for å nå de distrikts- og regionalpolitiske mål. For 2011 utgjør denne innsatsen nesten 2,8 milliarder kroner, der om lag 700 millioner kroner er kompen-

sasjonsmidler for økt arbeidsgiveravgift. Midlene blir hovedsakelig fordelt til fylkeskommunene og virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og SIVA. Det distriktpolitiske virkeområdet angir hvor bedrifter kan få direkte støtte samt hvor det kan gis støtte for å legge til rette for næringsutvikling, og må godkjennes av ESA.

Det distriktpolitiske virkeområdet er notifisert for perioden 2007–2013, se figur 5.1. Det inneholder to soner (III og IV) der det kan gis direkte bedriftsstøtte med differensiert støtteintensivitet etter bedriftsstørrelse. Det kan også gis støtte til fysiske, tilretteleggende tiltak i de to sonene samt ytterligere 20 kommuner i sone II. Det kan gis støtte til andre tiltak utenfor sone II – IV når tiltakene er del av et lokalt og regionalt utviklingsarbeid.

Sett i forhold til andre politikkområder som har stor betydning for regional utvikling, er innsatsen knyttet til den smale regionalpolitikken relativt beskjeden. For eksempel er bevilningene til statlige høyskoler og universiteter til sammenligning på totalt 24,2 milliarder kroner i 2011. Men denne sammenlikning får ikke desto mindre fram at innenfor den brede regionalpolitikken disponeres betydelige ressurser.



Figur 5.1 Det distriktpolitiske virkeområdet

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet, 2010

I en globalisert verden er økonomiens evne til omstilling en sentral faktor for økonomisk vekst. Nyetableringer og nedleggelse er nødvendig for å oppnå naturlige og nødvendige endringer i næringsstrukturen. At den norske økonomien har vist seg å være omstillingsdyktig er derfor en klar fordel. Gjennom tilrettelegging for tidlige omstillinger kan myndighetene bidra til å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til omstillingsprosessene. Dermed bidrar man til best mulig ressursutnyttelse samtidig som vi ivaretar hensynet til enkeltmennesket. Evnen til gode omstillinger er et av våre viktigste konkurransefortrinn, og er også en forutsetning for at veksten i kompetansearbeidsplasser skal kunne spres i større grad enn i dag.

#### *Utvalgets forslag til innsatsområder*

Det er svært få virkemidler som i dag er direkte rettet mot spredning av og rekrutteringen til kompetansearbeidsplasser. Generelle regional- eller distriktpolitiske virkemidler kan likevel ha en effekt også på dette området. Men for å møte utfordringene knyttet til kompetansearbeidsplasser trenger man en helhetlig innsats på mange politikkområder. Det er viktig at distrikts- og regionalpolitikken, samferdsels- og kommunikasjonspolitikken, nærings- og innovasjonspolitikken, arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, utdannings- og forskningspolitikken, helsepolitikken, samt mangfold- og integreringspolitikken trekker i samme retning.

Den statlige forvaltningen er organisert etter et sterkt sektorprinsipp. Dette gir store utfordringer når det gjelder koordineringen av innsatsen knyttet til omstillingsprosesser. For at dette skal være mulig, er det nødvendig med samordning av strategier og politikk for god regional utvikling på tvers av forvaltningsnivå og institusjoner. Nasjonale program og tiltak på den ene side, og regional og lokal innsats på den annen side, må utfylle og underbygge hverandre.

*Utvalget mener at en helhetlig og koordinert politikktutforming er nødvendig for å skape og rekruttere til, kompetansearbeidsplasser i hele landet.*

Tilgang til jobb og regioners evne til å rekruttere arbeidskraft er avgjørende for å sikre likeverdige levekår og utnytte verdiskapingspotensialet i hele landet. *Utvalget* mener at noen innsatsområder er særlig viktige for at vi skal oppnå en balansert regional utvikling med høyest mulig ressursutnyttelse og for at Norge skal være et attraktivt lokaliseringsvalg i framtiden:

- Robuste arbeidsmarkeder
- Flere kompetansearbeidsplasser
- Styrket rekruttering til hele landet
- Regional kunnskapsinfrastruktur
- Omstilling av jobber, mennesker og steder

## **5.1 Robuste arbeidsmarkeder**

Arbeidsmarkeder av en viss størrelse og bredde er avgjørende for å få til en mer balansert regional utvikling, jf. analysene av betydningen av disse forholdene i kapittel 4. Utvikling av robuste arbeidsmarkeder er særlig avgjørende for å oppnå bedre geografisk spredning av kompetansearbeidsplasser. Det er mye som tyder på at man må oppnå en kritisk masse for at et arbeidsmarked generelt skal virke attraktivt for kompetanseintensive næringer og for arbeidstakere med høyere utdanning. Hvis man klarer å oppnå dette, vil regionen etter hvert skape sin egen vekst uten behov for stimulerende virkemidler.

Basert på faktisk bo- og pendleradferd, har NIBR på oppdrag fra KRD delt landet i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Per 1.1.2009 hadde kun 38 av bo- og arbeidsregionene over 20 000 innbyggere. Små arbeidsmarkeder innebærer at det blir liten variasjon i arbeidsmarkedet og få alternative arbeidsmuligheter for høyere utdannede.

Arbeidsmarkedet i regionen må være tilstrekkelig stort, mangfoldig og dynamisk for at det skal være attraktivt for arbeidstakere, og spesielt for familier med behov for to arbeidsplasser, å bosette seg i regionen. Tall fra Regionale Utviklingstrekk 2010 (Rapport fra Kommunal- og regionaldepartementet) viser at regioner med regionsentra under 5 000 innbyggere samlet sett har et netto flyttetap. Selv om det finnes flere regioner med mindre regionsentra som har netto innflytting, kan dette gi en indikasjon på hva som er kritisk masse for å skape et attraktivt arbeidsmarked.

*Utvalget mener at det må arbeides med tiltak for å skape større og mer robuste arbeidsmarkeder. Dette handler om utvikling av nye tiltak og innretningen av eksisterende tiltak.*

Attraktive regionale sentra bidrar til å gjøre regionale bo- og arbeidsmarkeder mer robuste. Med attraktivitet menes ofte evne til å tiltrekke seg bosetting, utover det som skyldes vekst i arbeidsplasser. Det regionale senterets tilbud av tjenester, kulturelle opplevelser og aktiviteter er viktig for hele regionen.

*Utvalget mener at det er viktig å styrke regionale sentra for å skape attraktive bo- og arbeidsmarkedsregioner og økt dynamikk i arbeidsmarkedet.*

### 5.1.1 Fysisk infrastruktur

Arbeidsmarkedets størrelse blir direkte påvirket av kommunikasjonsmulighetene. Spredt bosetting sammen med et dårlig veinett gir små arbeidsmarkeder. Dynamiske arbeidsmarkeder forutsetter et godt transportnett i form av infrastruktur og transportsystemer. Høyere utdannede er i gjennomsnitt mer villige til å akseptere lengre arbeidsreiser enn andre arbeidstakere, og god infrastruktur kan derfor ha stor betydning for denne gruppen.

Arbeidsmarkeder kan forstørres ved å bygge infrastruktur som kobler sammen mindre arbeidsmarkeder. Eksempler på denne type tiltak er bygging av broer og tunneler som kan fjerne barrierer mellom arbeidsmarkeder. *Utvalget* viser til de positive effektene av blant annet Eiksundsambandet på Sunnmøre og Trekantsambandet i Sunnhordaland for hvordan samferdselsinvesteringer kan forstørre arbeidsmarkeder og gjøre dem mer allsidige og attraktive.

Utbygging av fysisk infrastruktur kan knytte arbeidsmarkeder sammen. Men samtidig kan prisingen for bruken av denne infrastrukturen som tunneler, broer og ferjer, begrense utnyttelsen og gevinstene knyttet til forstørringen av arbeidsmarkedene. En ny studie av MacArthur m. fl. (2010) viser at prisingen av Trekantsambandet i praksis er monopolprising. Monopolprising fører til samfunnsøkonomiske tap. I dette tilfelle, ved for lite trafikk, fordi prisen blir satt for høyt.

*Utvalget mener at prissettingspraksisen knyttet til infrastrukturtiltak i Norge bør vurderes nærmere med tanke på å høste de fulle samfunnsøkonomiske gevinstene av slike utbygginger. Utvalget viser til at det er satt ned et ekspertutvalg for å gjennomgå rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser, hvor blant annet nyttevirkninger som i dag i liten grad er eksplisitt satt verdi på i nytte-kostnadsanalysene skal vurderes. Dette inkluderer produktivitetsvirkninger av økt geografisk tetthet og økt arbeidstilbud.*

Regional utvikling er et mål for den nasjonale samferdselspolitikken, og det har vært økt oppmerksomhet knyttet til infrastrukturens betydning for regionale arbeidsmarkeder de siste årene. Som påpekt i kapittel 4 så er «bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet og for å bidra til å

oppretholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret» et hovedmål i dagens nasjonale transportplan. Det eksisterer ikke noe eksplisitt etappemål i dagens nasjonale transportplan eller i utkastet til neste, knyttet til intra-regionale infrastrukturtiltak som kan bidra til regionforstørring, og utviklingen av robuste regionale arbeidsmarkeder.

Analysen av effekter på arbeidsmarkedenes virkemåter ser ei heller ut til å tillegges stor vekt ved vurderingene av konkrete infrastrukturinvesteringer. Det eksisterer i dag for eksempel ikke et eksplisitt krav om å gjennomføre analyser av effekten på lokal og regional utvikling ved vurderinger av veiprosjekter og tiltak (Håndbok 140, Statens Vegvesen). Særlig for større veiprosjekter som potensielt kan føre til bedre integrasjon i arbeidsmarkedene vil slike analyser kunne være utslagsgivende.

Tilgang til markedet er viktig for arbeidslivet over hele landet. For næringslivet betyr dette kontakten til leverandører, kunder og samarbeidspartnere, mens tjenestemottakere og styringstakere er viktige for offentlig sektor. Nærhet til flyplasser og togstasjoner med vidt destinasjonsnett, hyppige avganger, lite forsinkelser og få kanselleringer er viktig for det kompetanseintensive arbeidslivet med behov for kontakt med kunder, leverandører, samarbeidspartnere og styringstakere (Bråthen og Halpern, 2008).

*Utvalget mener at samferdselsinvesteringer som bidrar til regionforstørring er viktig for å utvikle robuste arbeidsmarkeder som har en større bredde og dybde i jobbtilbudet for høyere utdannede. Utvalget anbefaler derfor at det i Nasjonal transportplan for 2014–2023 blir inkludert et etappemål knyttet til denne problemstillingen.*

*Utvalget anbefaler å utrede om dagens flyplasstruktur er egnet til å tilfredsstille det kompetanseintensive arbeidslivets behov. God tilknytning til hovedflyplasser og direkte utenlandsavganger er her viktige elementer.*

### 5.1.2 Offentlige arbeidsplassers bidrag til robuste arbeidsmarkeder

Offentlig sektor hadde nesten 750 000 sysselsatte i 2009. Dette utgjør viktige arbeidsplasser i store deler av landet. Utviklingen i offentlig sektor har stor betydning både for tilgangen på og for den geografiske spredningen av kompetansearbeidsplasser. Offentlige arbeidsplasser er i liten grad følsomme for konjunktursvingninger og en stor andel av arbeidsplassene, spesielt i kommunesek-

toren, krever nærhet til tjenestemottaker. Dette skaper større bredde og mer stabilitet i arbeidsmarkedene. For den enkelte arbeidstaker innebærer dette flere jobbmuligheter og for private virksomheter bedre rekrutteringsmuligheter.

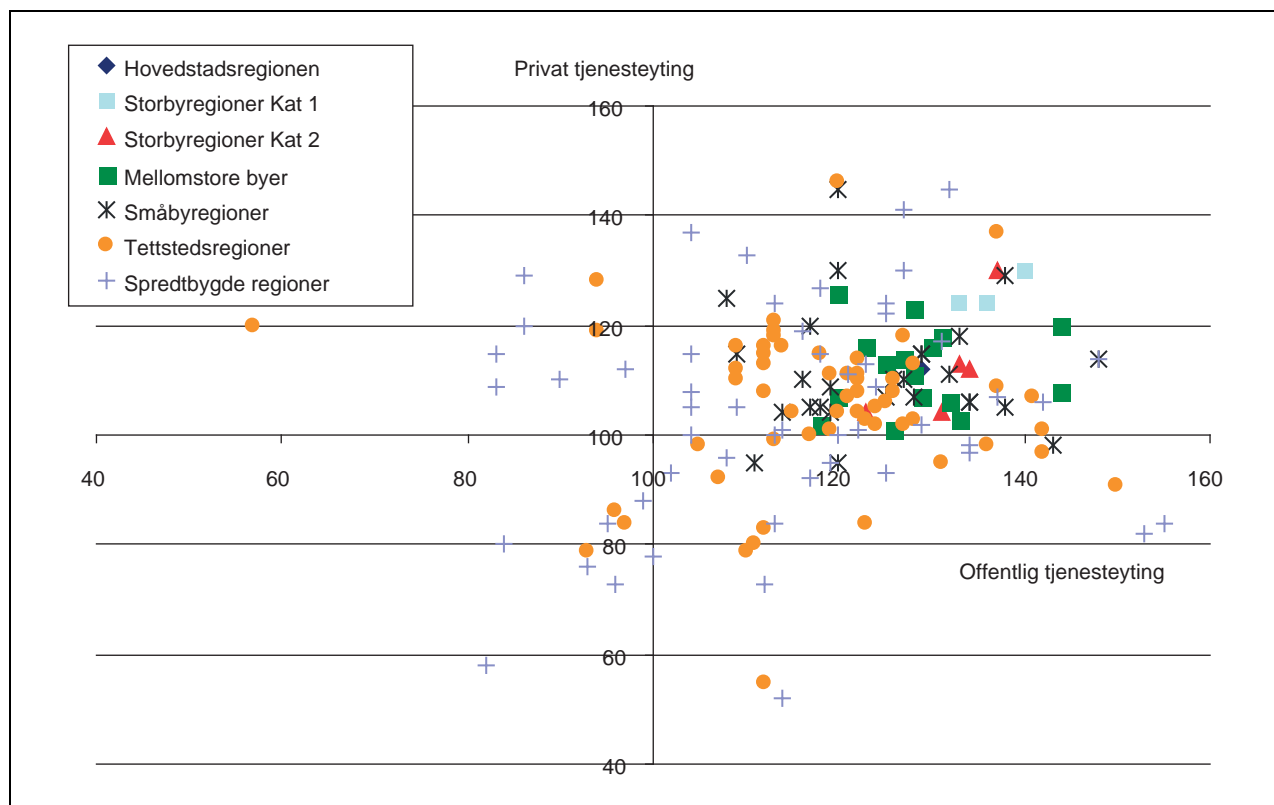
Bærebjelkene i regionale offentlige arbeidsmarkeder er kommunesektoren, fylkeskommunene inkludert videregående skoler, helseforetakene og universitets- og høyskolesektoren. Kommunenes inntektssystem og overføringene til fylkeskommunene og helseforetakene har betydning for sysselsettingen i de tre første gruppene, og dette er igjen i stor grad styrt av befolknings sammensetningen. Fordelingen påvirkes også av hvilke modeller som velges for organisering av tjenestetilbudet og hvordan særskilte lokale behov gir seg utslag i offentlig tjenesteyting.

Effektutvalget (NOU 2004:2) peker på at statlig politikk overfor kommunesektoren er betydningsfull for regional utvikling. Offentlige institusjoner kan bidra til at andre virksomheter ønsker å etablere seg i området fordi det har en fordel å være lokalisert geografisk nært disse institusjonene. Offentlige arbeidsplasser kan dermed være med på å styrke kompetansebasen i området. Særlig i de tilfeller hvor spesialiserte offentlige virk-

somheter har nær faglig kontakt med det lokale næringslivet, kan det bidra til at lokale arbeidsmarkeder blir mer robuste. Offentlige arbeidsplasser kan gi robusthet idet de gir bredde, størrelse og bedre rekrutteringsgrunnlag for private bedrifter.

Effekten av nye offentlige arbeidsplasser på arbeidsmarkedene generelt er imidlertid vanskelig å påvise, og avhenger blant annet av om offentlige arbeidsplasser kommer i tillegg til eller om de fortrenger private arbeidsplasser. Det synes som om effekten vil avhenge av lokale kjennetegn ved arbeidsmarkedet og sannsynligvis hvilke typer arbeidsplasser som blir etablert i offentlig sektor. På bakgrunn av diskusjonen i kapittel 4 om forskjeller i mobilitet mellom utdanningsgrupper, er det grunn til å tro at faren for fortregningseffekter er størst knyttet til arbeidsplasser som ikke krever høyere utdanning. Offentlige stillinger som gir rekruttering utenfra regionen og styrker kompetanse som er viktig for det regionale næringslivet, er sannsynligvis mest virkningsfulle for regional utvikling.

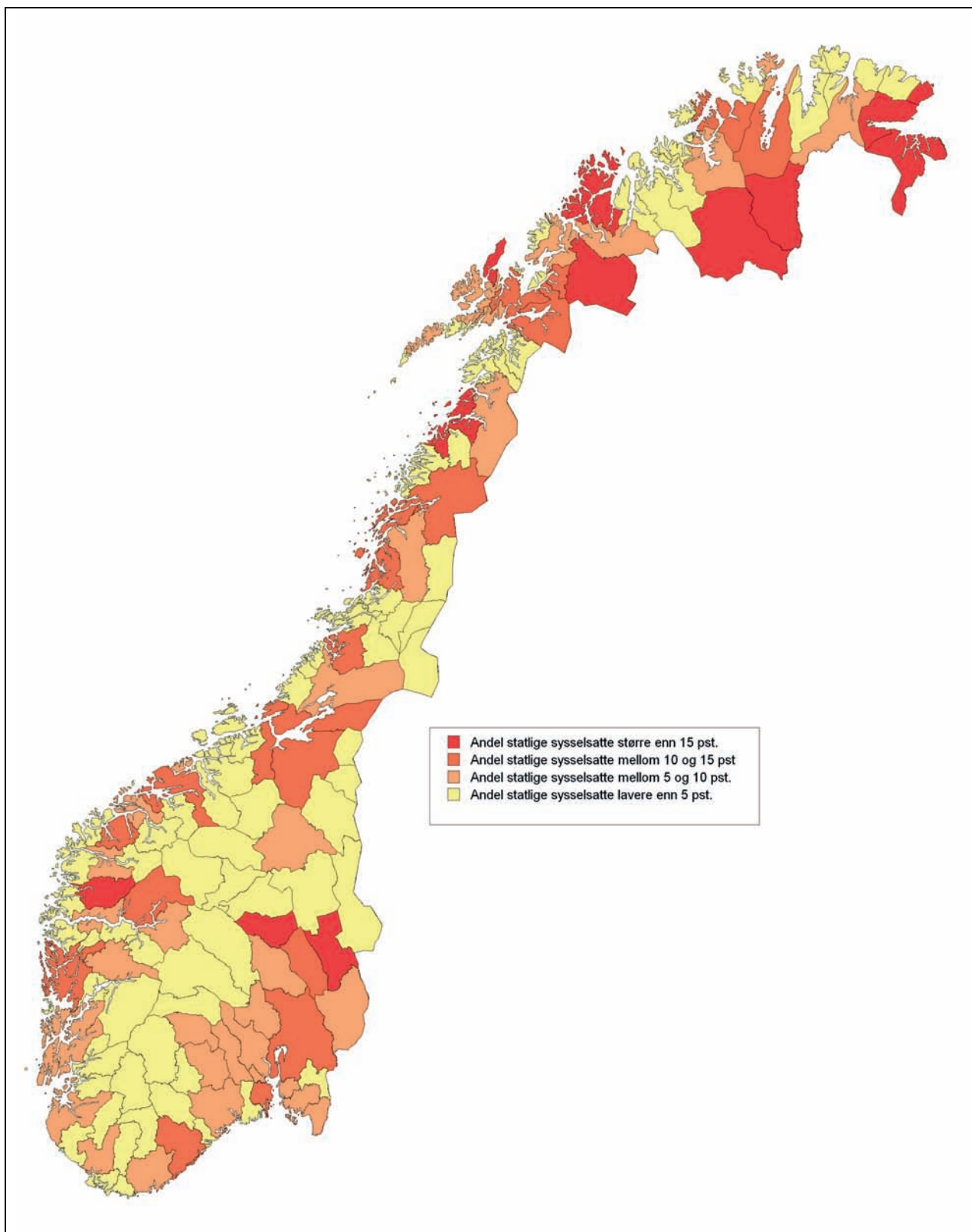
Figur 5.2 illustrerer den regionale utviklingen i henholdsvis offentlig tjenesteyting og privat tjenesteyting, med andre ord de to mest kompetan-



Figur 5.2 Sysselsettingsvekst (i prosent) i privat- og offentlig tjenesteyting i bo- og arbeidsmarkedsregioner, 2000–2009 (2000=100)

Kilde: Panda og Statistisk sentralbyrå





Figur 5.3 Andel statlige arbeidsplasser i bo- og arbeidsmarkedsregionene av total sysselsetting i regionen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

seintensive og raskest voksende sektorene i norsk økonomi. Framstillingen i figur 5.2 reflekterer at vekst i offentlig og privat tjenesteyting går hånd i hånd. Fordi påvirkningene går i begge retninger kan man ikke uten videre konkludere med at regioner som får flere offentlige arbeidsplasser vil oppleve vekst innen privat tjenesteyting. En forklaring på sammenhengen er at offentlig sysselsetting i stor grad følger bosettingsmønsteret, via behovene for barnehager, skoler, helsetilbud og liknende, slik at økt privat sysselsetting også fører til økt offentlig sysselsetting.

#### Statlige arbeidsplasser

Staten har, som landets største enkeltarbeidsgiver, et særlig stort ansvar ved lokalisering av statlige arbeidsplasser. Figur 5.3 viser at statens betydning som arbeidsgiver varierer sterkt mellom bo- og arbeidsmarkedsregionene. Etablering av statlige arbeidsplasser kan ha en direkte positiv effekt på arbeidsmarkedet for kompetansearbeidsplasser der de blir plassert. I tillegg kan de også ha en indirekte positiv effekt ved at de øker attraktiviteten til dette arbeidsmarkedet for private aktører.

De positive effektene av nye statlige arbeidsplasser kan forventes å være størst når tilgangen på arbeidskraft er god. God tilgang på arbeidskraft kan en få ved lokalisering i nærheten av utdanningsinstitusjoner, ved bruk av ledig arbeidskraft eller ved tilflytting av ny arbeidskraft. Dersom tilgangen på relevant arbeidskraft er for liten, kan nye statlige arbeidsplasser gi uheldige lokale lønneffekter og fortrenge kompetansearbeidskraft fra andre arbeidsgivere. I slike tilfeller kan statlige arbeidsplasser påvirke konkurransevnen og innovasjonskraften negativt. Det kan forventes at rekrutteringsutfordringene er størst i små arbeidsmarkeder som mangler utdanningsinstitusjoner og attraktive regionale sentra.

Som grunnlag for drøftingen av ulike virkemidler som kan ha betydning for lokaliseringen av statlige arbeidsplasser kan det være hensiktsmessig å skille mellom tre nivåer:

- *Etablering av nye eller flytting av eksisterende statlige etater eller virksomheter.* Eksempler på dette er utflyttingen av ulike statlige tilsyn som ble gjennomført for noen år tilbake.
- *Etablering, reorganisering eller relokalisering av enheter som utfører spesialiserte funksjoner innenfor eller på tvers av statlige virksomheter.* Se boks for eksempler
- *Fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser.* Utviklingen av ny kommunikasjonsteknologi

#### Boks 5.2 Ny lokalisering av spesialiserte funksjoner

Eksempler på lokalisering av spesialiserte funksjoner er Innovasjon Norges samling av depotfunksjonen i Vadsø og utsteding av politiattester som Politidirektoratet har lagt til Vardø. Også i NAV og i de ulike helseforetakene finnes det en rekke eksempler på at spesialistfunksjoner er lokalisert utenfor de største byene.

Et annet eksempel er Statens senter for økonomistyrings fakturamottak som er lagt til Hamar, og som utfører denne tjenesten for en rekke statlige virksomheter. Skatteetaten har en stor og landsomfattende IT-drift som driftes og forvaltes sentralt fra Grimstad og Oslo, med 19 ansatte i Grimstad.

Helseforetakene har et senter for pasientreiser ANS (Pasientreiser ANS), som ble etablert i mai 2009. En egen nasjonal enhet i Skien jobber med refusjon av pasientreiser og har omlag 115 stillinger.

åpner for nye måter å organisere og lokalisere arbeidsoppgaver og arbeidsplasser på.

Etablering av nye statlige arbeidsplasser eller flytting av eksisterende arbeidsplasser er et virkemiddel som har vært prøvd flere ganger i Norge. St.meld nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* og senere behandling i Stortinget la rammene for tilsynsflyttingen som ble gjennomført mellom 2001 og 2007.

Flyttingen av tilsyn ble evaluert i 2009 (Asplan Viak, PriceWaterhouseCoopers og Sintef 2009: Evaluering av utflytting av statlig virksomhet, på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet). Hovedfunnene når det gjelder regionale virkninger er at de er forholdsvis små, men at det har bidratt til et større mangfold av kompetansearbeidsplasser i de berørte regionene. Dette er i seg selv viktige effekter som på sikt kan styrke regionene. Også internasjonale sammenligninger (Sweco Eurofutures, 2008) viser at de regionale ringvirkningene av slik omlokalisering er begrensete.

*Utvalget* peker imidlertid på at evalueringen av tilsynsutflyttingen ble gjennomført såpass kort tid etter flyttingene. Det er derfor vanskelig å trekke noen klar konklusjon om langtidseffektene på regionene. Det må også tas med i vurderingene at

flyttingene skjedde til byer, og at effekter på slike store arbeidsmarkeder vanskelig vises. Slike analyser vil alltid være krevende å gjennomføre siden man ikke kan fastslå hvordan regionen ville ha utviklet seg uten at tilsynene ble flyttet.

Flytting av større statlige virksomheter krever at det aktuelle arbeidsmarkedet både har størrelse og kapasitet til å absorbere slik ny virksomhet, for at ikke fortrengningseffekter skal oppstå. Slik virksomhetsflytting innebærer også betydelige omstillingskostnader både for samfunnet og den enkelte. Flytting av funksjonsområder, snarere enn hele virksomheter, vil derimot være mindre kostbart og lettere å absorbere for mindre arbeidsmarkeder.

Offentlig sektor står overfor mange av de samme utfordringene og mulighetene som næringslivet i forhold til fornyelse, innovasjon og omstilling. Økende krav til kompetanse, størrelse og effektivitet innebærer gjerne behov for spesialisering av ulike funksjoner både innen og på tvers av statlige virksomheter. Dette innebærer at mange statlige virksomheter gjennomgår mer eller mindre kontinuerlige omstillingsprosesser for å redusere kostnader og/eller forbedre kvaliteten i tjenesteproduksjon. Slike funksjoner er gjerne kompetanseintensive og krever høyere utdannet arbeidskraft, og har en viktig rolle i forhold til fornyelse og innovasjon i offentlig sektor. Bedre kommunikasjonsteknologi og nye digitale løsninger gjør slike spesialiserte funksjoner mindre stedsavhengige, og åpner dermed for at de også kan være viktige virkemidler for å oppnå en bedre geografisk spredning av statlige arbeidsplasser, jf. den konsentrasjonen som har vært i veksten av nye statlige arbeidsplasser de senere årene.

Ved konsentrasjon av statlige funksjoner vil mange regioner miste viktige arbeidsplasser. Dette har både en direkte betydning i seg selv, og en indirekte betydning ved å gjøre de lokale arbeidsmarkedene mindre allsidige og robuste. Etablering, reorganisering eller relokalisering av enheter som utfører spesialiserte funksjoner innenfor eller på tvers av statlige virksomheter kan gi muligheter for å balansere denne utviklingen, gjennom å bygge opp sterke spesialiserte fagmiljøer og kompetansearbeidsplasser på flere steder enn i storbyregionene.

Mange viktige statlige virksomheter er frittstående, og beslutningene knyttet til organiseringen av slike funksjoner er ofte virksomhetsinterne, og ikke underlagt direkte politisk styring. Styrings- og beslutningssystemene i offentlig sektor gene-

relt, og i slike fristilte statlige virksomheter spesielt, oppmuntrer i dag i liten grad til å vurdere alternative lokaliseringsløsninger i forbindelse med omstilling, reorganisering eller ekspansjon av funksjoner.

Drøftingen av lokalisering av statlige arbeidsplasser kan også sees i et individperspektiv, gjennom mulighetene for fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser. En rekke ansatte både i offentlig og privat sektor har muligheter for fjernarbeid basert på individuell avtale, og dette gir arbeidsgiver større mulighet for å beholde eller knytte til seg kritisk kompetanse. Det finnes samtidig muligheter for å legge forholdene bedre til rette for etablering av både fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser gjennom etablering av kontorfellesskap, samlokaliseringsløsninger mv. Tilrettelegging for stedsuavhengige arbeidsplasser representerer et uutnyttet virkemiddel både i statens personalpolitikk og organisasjonsutvikling.

Staten har et særskilt ansvar for å gå foran i slike fornyelsesprosesser, idet staten gjennom tilrettelegging for sine arbeidstakere påvirker hvordan andre virksomheter tilpasser seg. Tilrettelegging for utføring av arbeidsoppgavene, både gjennom muligheter for fjernarbeid og samlokalisering av stedsuavhengige arbeidsplasser, kan bidra til at også andre virksomheter gjør det samme.

*Etter utvalgets vurdering har staten som landets største enkeltarbeidsgiver et særlig ansvar for å sikre en god geografisk spredning av kompetansearbeidsplasser. Nye statlige arbeidsplasser kan ha en direkte positiv effekt på arbeidsmarkedet for kompetansearbeidsplasser der de blir plassert, i tillegg til å gi indirekte effekter ved å gjøre det regionale arbeidsmarkedet mer attraktivt og robust.*

*Utvalget mener det er et vesentlig potensial for å lokalisere ulike funksjoner innen statlige virksomheter utenfor hovedstadsregionen. Dette framstår både som et gjennomførbart og effektivt virkemiddel for å sikre en bedre spredning av statlige arbeidsplasser. Utvalget anbefaler videre at det som ledd i statens organisasjonsutvikling og personalpolitikk legges mer systematisk til rette for fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser. For å stimulere til denne typen løsninger er det avgjørende at statlige virksomheter blir belønnet for å velge slik fornyelse og omstilling. Utvalget foreslår at tiltakene og belønningssystemene utredes nærmere, samtidig som det etableres forsøksordninger og pilotprosjekter for å utvikle modeller og erfaringer.*

### Organisering av helsesektoren

Spesialisthelsetjenesten er organisert gjennom fire regionale helseforetak, som eies av staten. Helseforetakene har mer enn 120 000 årsverk fordelt over hele landet og har stor betydning for de arbeidsmarkedene der institusjonene er lokalisert. I tillegg til å drive sykehusene har de regionale helseforetakene oppgaver innen forskning, utdanning og opplæring av pasienter og pårørende. De regionale helseforetakene løser sine pålagte oppgaver enten ved at sykehus eid av de regionale helseforetakene utfører oppgavene eller at tjenestene tilbys av private. Samtidig har regjeringen gjennom Soria Moria II erklært at ingen lokalsykehus skal legges ned, noe som legger begrensninger på hvordan de regionale helseforetakene kan organisere virksomheten. Det er ikke grunn til å tro at helseforetakene vektlegger hvordan lokaliseringene påvirker arbeidsmarkedene.

For enkelte behandlinger der pasientvolumet er lite eller det kreves særskilt avansert kompetanse er det etablert et system hvor pasientbehandlingen sentraliseres til ett sykehus (landsfunksjon) eller to steder (flerregional funksjon) i landet.

Samhandlingsreformen innebærer at kommunene skal få insentiv til å drive helsefremmende virksomhet og anledning til å bygge opp egne døgntilbud som alternativer til sykehusinnleggelser. Reformen vil gi kommunene muligheter til å bygge større og mer attraktive fagmiljøer i sine arbeidsmarkeder, men det vil være opp til kommunene selv å utnytte de mulighetene som samhandlingsreformen vil gi.

*Utvalgets vurdering er at spesialisthelsetjenesten sysselsetter viktige kompetansearbeidsplasser over hele landet. Samhandlingsreformen og andre tiltak for å få større og sterkere lokale kompetansemiljøer vil kunne bidra til bedre spredning av kompetansearbeidsplasser. Samtidig gir Samhandlingsreformen også muligheter for regional spesialisering og styrkede regionale fagmiljøer.*

### Kommunale arbeidsplasser

Kommunesektoren er av vesentlig betydning for kompetansearbeidsplasser fordi den yter tjenester som er viktige for næringsliv og befolkning, etter spør kompetanseintensive tjenester og er en betydelig arbeidsgiver. Kommunene etterspør arbeidskraft med ulike typer kompetanse og bidrar til å gjøre arbeidsmarkedet bredere.

Kommunenes inntekter reguleres i hovedsak gjennom inntektssystemet, der rammetilskuddet fra staten virker utjevne i forhold til kostnadsbehovet og forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Formålet er å gi alle kommuner økonomiske forutsetninger som sikrer et likeverdig tjenestetilbud over hele landet. Inntektssystemet gir kommunene de nødvendige midler til å være arbeidsgiver for et stort antall høyere utdannede arbeidstakere, men i sektorer som barnehager, skole og helse- og pleietjenester er det ofte krav om formell kompetanse og bemanningsnormer som er drivere i utviklingen av antall kompetansearbeidsplasser. Fordelingen av kompetansearbeidsplasser avspeiler derfor i stor grad den demografiske sammensetningen i de ulike kommunene.

Kommunene skal tilby sine innbyggere et bredt spekter av tjenester, og mange kommuner har små og sårbare fagmiljøer. Dette kan gå utover kvaliteten på tjenestene, og hemme rekrutteringen. Et ønske om større og bedre faglig miljø kan være en begrunnelse for kommunesammenslåing. Større kommuner vil kunne gjøre det enklere å rekruttere spisskompetanse, fordi et bredere faglig miljø er mer attraktivt for arbeidstakerne. Mange kommuner har organisert seg i ulike interkommunale samarbeid for å skape attraktive fagmiljøer, men ordningene kan ofte trues av manglende demokratisk styring og interessekonflikter mellom deltakerkommunene. Det foregår også forsøk på alternative organiseringer som samkommuneforsøkene i Nord-Trøndelag, der kommunene har organisert deler av tjenesteproduksjonen i et interkommunalt samarbeid med et felles folkevalgt organ og felles administrasjonssjef. I noen tilfeller vil også intern organisering, også innenfor små kommuner, ha en betydning for fagmiljøene.

Telemarksforskning (Brandtzæg, 2009) har gjennomført en evaluering av fire kommunesammenslåinger, og peker på at det har gitt bedre kommunale tjenester både fordi fagmiljøene har blitt større og fordi ressursene er flyttet fra ledelse og administrasjon til tjenesteproduksjon.

Det kan forventes ytterligere diskusjoner om organisering av kommunesektoren i årene framover, blant annet som følge av Samhandlingsreformen. Det bør understrekes at det i dag ikke foreligger insentiver til sammenslutninger. Om noe, så oppfordrer inntektssystemet til kommunene til det motsatte, blant annet fordi basiskriteriet og småkommunetilskuddet kompenserer for små driftsulemper.

*Utvalget påpeker at kommunale funksjoner representerer viktige kompetansearbeidsplasser mange steder. Den regionale fordelingen av kompetansearbeidsplasser i kommunesektoren følger av befolkningssammensetningen. Sammenslåing av kommuner kan styrke kompetansen og kvaliteten på tjenesteproduksjonen gjennom større fagmiljøer, men vil sannsynligvis ikke tilføre flere kompetansearbeidsplasser. Større fagmiljøer er derimot mer attraktive for høyere utdannede personer og kan virke positivt for rekruttering. Ulike former for formalisert samarbeid mellom kommuner kan også gi den samme effekten gjennom at de åpner for større fagmiljøer.*

### 5.1.3 Lokalisering av offentlige eide selskaper

Lokalisering av private og offentlige eide selskaper, og i særdeleshet deres hovedkontorer, kan spille en vesentlig rolle for dynamikken i regionale arbeidsmarkeder. Hovedkontoret forvalter ressurser til FoU og innovasjon og utvikling av kompetanse. Dette gjør hovedkontor til viktige nav i regionale kompetansemiljø, og kan gi direkte og indirekte ringvirkninger for samfunnskritisk infrastruktur, sysselsetting og regionale innkjøp. De samme effektene knytter seg til lokalisering av deler av administrative funksjoner eller FoU-virksomhet på mindre steder.

#### Boks 5.3 Regionale kraftselskaper

De regionale kraftselskapene er et eksempel på foretak som har hovedkontor i regionale sentra, og som utgjør viktige eier- og utviklingsmiljøer i sine regioner. Disse foretakene er i vekst og er i økende grad forretningsmessig avanserte selskaper.

Omstillinger i kraftbransjen siden 1990-tallet har gitt større enheter. Kraftselskapene er i det vesentlige eid av kommunene, fylkeskommunene og staten gjennom Statkraft. De regionale energi- og infrastrukturselskapene har i dag (Econ 2009–091: Å eie, det er å ville) virksomhet innenfor hele den tradisjonelle kraftverdikjeden. De har gått inn på nye virksomhetsområder som bredbånd, tele, gass og varme. Økt grad av konkurranse både på eksisterende og nye virksomhetsområder har bidratt til at selskapene har gått fra å være forvaltningsbedrifter til mer markeds- og innovasjonsorienterte enheter som er attraktive arbeidsplasser for høyere utdannede.

Staten har ulike målsettinger for sitt eierskap i foretakene som er helt eller delvis statseid. Statens eierberetning skiller mellom fem ulike kategorier selskaper i henhold til disse målsettingene:

- Selskaper med forretningsmessige mål
- Selskaper med forretningsmessige mål og nasjonal forankring av hovedkontor
- Selskaper med forretningsmessige mål og andre spesifikt definerte mål
- Selskaper med sektorpolitiske mål
- Regionale helseforetak

*Utvalget mener at regional forankring av hovedkontor kan gi et viktig bidrag til utviklingen av regionale kompetansemiljøer og robuste arbeidsmarkeder. Utvalget anbefaler at man utreder muligheten for å innføre dette som en eksplisitt målsetting for heleide offentlige selskaper.*

*Utvalgets forslag til tiltak:*

- a. Arbeide for en aksept for at virkemiddelssonene kan inndeles etter arbeidsmarkedsregioner for å fremme utviklingen av robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- b. Inkludere et etappemål knyttet til regionforstørring og robuste arbeidsmarkeder i Nasjonal transportplan for 2014–2023.
- c. Prioritere infrastrukturtiltak som utvider og/eller kobler sammen regionale arbeidsmarkeder.
- d. Flyplasstrukturen og flytilbudet må utredes for å se om dagens struktur og tilbud tilfredsstiller det kompetanseintensive arbeidslivets behov.
- e. Ved opprettelsen av nye statlige arbeidsplasser bør man velge lokalisering i regionale sentra som bidrar til å utvikle robuste arbeidsmarkeder.
- f. Tilrettelegge for, og gi insentiver til, at lokalisering av ulike funksjoner innen statlige virksomheter kan skje utenfor hovedstadsregionen.
- g. Tilrettelegge systematisk for fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser innen offentlig sektor.
- h. Utrede muligheten for å innføre regional forankring av hovedkontor for heleide offentlige selskaper som en eksplisitt målsetting i eierskapspolitikken.

## 5.2 Flere kompetansearbeidsplasser

*Utvalget mener at man må legge til rette for at arbeidslivet i alle deler av landet skal utvikle attraktive arbeidsplasser for arbeidstakere med høyere utdanning. Som vi har sett tidligere skjer*

den største delen av veksten av kompetansearbeidsplasser i privat sektor, og de regionale forskjellene i veksten av kompetansearbeidsplasser skyldes først og fremst at privat tjenesteyting har hatt en sterk økning i sysselsettingen i de største byene. Virkemidlene for å skape flere kompetansearbeidsplasser må tilpasses denne virkeligheten og ta utgangspunkt i behovene hos private kompetanseintensive bedrifter.

Privat og offentlig sektor har de samme utfordringene når det gjelder tilgang til ulike typer fysisk, digital og kunnskapsmessig infrastruktur som er nødvendig for å etablere kompetansearbeidsplasser. Tiltak som er rettet mot å forbedre kommunikasjoner, muligheter for etter- og videreutdanning, styrke bredbåndstilgangen og andre slike infrastrukturtiltak vil skape mer robuste arbeidsmarkeder og gi positive effekter for både offentlige og private virksomheter.

Nye jobber skapes i stor grad i eksisterende bedrifter, jf. analysen i kapittel 4. Nyetableringer er også viktige for dynamikken og jobbskapingen i mange arbeidsmarkeder, men i i antall arbeidsplasser har dette mindre betydning. Satsing på entreprenørskap har i første rekke betydning for å sikre fornyelse av næringslivet. I forhold til nye arbeidsplasser er det særlig de virkemidlene som stimulerer bedrifter til å omstille seg og vokse i nasjonale og internasjonale markeder som bør vektlegges.

En effektiv og målrettet politikk rettet mot vekst i kompetansearbeidsplasser krever god kunnskap om effekten av dagens virkemiddelbruk. Ved jevne mellomrom gjennomføres det evalueringer av enkeltvirkemidler og av institusjonene som er satt til å forvalte dem. Denne typen evalueringer har imidlertid åpenbare svakheter. De mangler ofte en god kontrafaktisk analyse, sliter med en rekke metodiske svakheter, og data-materialet er ofte ikke egnet til å trekke generelle slutninger. Effekttvalget (NOU 2004:2) har også drøftet disse problemstillingene. I tillegg gir evalueringene ikke grunnlag for å sammenlikne eller sammenstille effekter på tvers av formål og institusjoner.

*Utvalgets oppfatning er at det er behov for en forbedring av de metodiske verktøy og kravene til data og analyse som stilles til politikkevalueringer av virkemiddelbruken.*

### 5.2.1 Digital infrastruktur

Velutviklet digital infrastruktur er en forutsetning for å utnytte potensialet i høyere utdannet arbeids-

kraft uansett hvor den er lokalisert. Velutbygd digital infrastruktur med høy kapasitet er en forutsetning for at bedrifter skal ha samme tilgang til informasjon og digitale tjenester uavhengig av hvor de er lokalisert og legger til rette for stedsuavhengige arbeidsplasser og fornying av offentlig sektor.

I mange områder av landet, spesielt utenfor tettstedene og i områder med store avstander, er utbyggingskostnadene for høye til at kommersielle aktører finner det attraktivt å investere i infrastruktur med stor kapasitet. I Nexia (2010): *Bredbånddekning 2010*, Rapport utarbeidet for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, vises det at inntil 30 prosent av husholdningene er bosatt i slike områder.

For tiden er det kun *en* statlig tilskuddsordning med målsetting om å fremme investeringer i bredbåndsutbygging. Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig omkring 100 millioner til fylker med områder innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Tilskuddsordningen er en del av kompensasjonsordningen for områder som har fått høyere sats for arbeidsgiveravgift og som varer fram til og med 2013. Midlene går til utbygging av bredbånd innenfor det distriktpolitiske virkeområdet som ellers ikke vil bli utbygd. I tillegg til statens bidrag kommer lokal innsats i form av tilskudd fra fylker, kommuner, grendelag, frivillige organisasjoner, lokalt næringsliv og dugnadsinnsats fra lokalbefolkningen for å realisere utbygging av bredbånd.

*Utvalgets vurdering er at tilgang på høyhastighetsbredbånd er en vesentlig forutsetning for lokalisering av kompetansearbeidsplasser og stedsuavhengige funksjoner, og bør prioriteres høyt som regionalpolitisk tiltak. Mye tyder på at samfunnsøkonomisk lønnsomme utbygginger av bredbånd i visse tilfeller ikke blir gjennomført i det omfang og med den hastighet som er nødvendig, og at statlige tilskudd er nødvendig for å realisere dette.*

### 5.2.2 Bedrifts- og næringsrettede virkemidler

De næringsrettede virkemidlene er i hovedsak forvaltet eller administrert av Innovasjon Norge, SIVA (Selskapet for industrivekst SF), Norges forskningsråd og fylkeskommunene. De fire aktørene har ulike roller. I tillegg har universitets- og høyskolesektoren en viktig rolle som regional kunnskapsinfrastruktur. Disse virkemidlene kan sammen bidra til nyetableringer og vekst internt i bedriftene. For kompetansearbeidsplasser er det

grunn til å tro at disse virkemidlene utfyller hverandre og at det er behov for å se dem i sammenheng.

#### *Innovasjon Norge*

Innovasjon Norge bevilger årlig nær fire milliarder kroner i lån, garantier og tilskudd til næringslivet, og er den sentrale aktøren for de direkte bedriftsrettede midlene. Foretaket har som mål å styrke næringsgrunnlaget og etablere nye lønnsomme arbeidsplasser. De femten distriktskontorene samarbeider med lokale myndigheter og næringsliv om blant annet regionale utviklingsplaner. Innovasjon Norge er eid av staten og fylkeskommunene og mottar oppdrag fra flere departementer. Totalt har Innovasjon Norge førti oppdragsgivere. Ved å samle et stort spekter av ulike bedriftsrettede ordninger innenfor en organisasjon skiller Innovasjon Norge seg fra organisering i andre land der tjenestene ytes fra flere adskilte aktører.

En evaluering gjennomført av Econ Pöyry mfl. (2010) vurderer at det samlede antallet virkemidler i Innovasjon Norge er unødig høyt. Evalueringen peker på at sektorprogrammene ofte er et uttrykk for ulike politiske mål, og at det er få tegn til reell prioritering av virkemidler. Evalueringen slår fast at et stort antall sektorprogrammer vanskeliggjør Innovasjon Norges arbeid med å oppnå sine mål. Ressurser bindes i en sektor, men kunne fått større måloppnåelse om de var åpne også for andre sektorer.

Kundeeffektundersøkelsene i regi av Oxford Research er en av flere undersøkelser som inngår i evalueringssystemet for Innovasjon Norge. En gjennomgang av undersøkelsen som er foretatt fire år etter at lån og tilskudd er gitt blant årgangene 2003–2006, se tabell 5.1, viser at det er høyere addisjonalitet i tjenester og programmer rettet mot kompetanseintensive næringer. Med addisjonalitet menes et virkemiddels bidrag til å realisere prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført.

*Utvalget mener at det er et problem at Innovasjon Norge detaljstyres knyttet til et stort antall virkemidler. Utvalget mener at ressursene til Innovasjon Norge i mindre grad må øremerkes på program- og sektornivå, og i større grad allokeres i henhold til mål knyttet til vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser og regional utvikling. For vekst og spredning av kompetansearbeidsplasser kan det være særlig viktig å gjennomføre større målrettede satsinger, eksempelvis innenfor ordningen med forsknings- og utviklingskontrakter.*

#### *Andre næringsrettede programmer*

SIVA skal legge til rette for næringsutvikling og innovasjon gjennom sitt etablerte nettverk av industri- og kunnskapsmiljøer over hele landet. Sentrale virkemidler er investeringer og utvikling av eiendom, mobilisering av lokal kapital og kompetanse og gjennom programaktivitetene. En evaluering av SIVA (NIBR og Oxford Research, 2010) viser at SIVA har stor betydning for å realisere infrastruktur knyttet til innovasjonselskapene

Tabell 5.1 Virkemidler i Innovasjon Norge som benyttes mest av KI-næringene. Fordeling i prosent mellom virkemidler og regioner

Virkemiddel	Antall prosjekter	Kompetanseintensive næringer	Høy addisjonalitet	Storbyregioner	Regioner mindre enn storbyregioner
				utenom Oslo	
Andel prosjekter					
Inkubatorstipend	93	70	61	32	44
Kulturbasert næringsutvikling	19	63	42	80	0
OFU/IFU (forsknings- og utviklingskontrakter)	175	56	78	46	31
Landsdekkende utviklings-tilskudd	146	55	56	43	32
Etablererstipend	443	51	50	32	56
Internasjonalisering	137	50	45	36	22

Kilde: Beregning fra Oxford Research, på oppdrag fra utvalget

omkring i landet. SIVA bidrar både med kompetanse og kapital, og begge delene er av stor betydning lokalt.

Næringshagene er lokalisert på mindre tettsteder, som oftest største tettsted i en bo- og arbeidsmarkedsregionen med mellom 2 000 og 20 000 innbyggere totalt. Flertallet av disse arbeidsmarkedsregionene har få kompetansearbeidsplasser. Næringshagene samlokaliserte kunnskapsintensive foretak og skal støtte opp under nyetableringer og nyskappingsaktiviteter i etablerte bedrifter. Noen næringshager skiller seg ut ved å være bransjerettede, mens andre har opprettet avdelinger i nabokommunene. En evaluering av næringshagene gjennomført av Hartmark Consulting (2004) kort tid etter oppstart av satsingen, viste at samlokaliseringen ble oppfattet som attraktiv og styrket overlevelsesevnen blant bedriftene. En ferskere evaluering av NORUT (2008) viser at næringshagene over tid i større grad har fått oppdrag fra fylkeskommuner og kommuner for å fremme nyskappingsaktivitetene utenfor næringshagene.

FoU-inkubatorene holder til i forsknings- og kunnskapsparkene knyttet til høgskole- og universitetsmiljøene. De er plassert i landets største bo- og arbeidsmarkedsregioner, og mange av disse regionene har mange kompetansearbeidsplasser. Midlene til FoU-inkubatorer går hovedsakelig til å finansiere rådgivning og tilrettelegging for at gründere skal lykkes med å etablere levedyktige bedrifter. En evaluering gjennomført av Nordlandsforskning (2009) viser at addisjonaliteten har vært middels eller høy for tre av fire bedrifter.

Industriinkubatorene er knyttet til en større industribedrift eller en industriklynge i bo- og arbeidsmarkedsregioner med varierende andel kompetansearbeidsplasser. De er plassert på et industristed, som oftest langs kysten mellom Farsund og Hammerfest. Inkubatoren består av kunnskap, nettverk, lokaler og kontortjenester som stilles til disposisjon for bedriftene. Industriinkubatoren jobber aktivt med å hente ut ideer fra bedriften eller klyngen for å kommersialisere disse til nye bedrifter. Vertsbedriften(e) må bidra med lokaler, kompetanse og kapital. En resultatvaluering av programmet gjennomført av Nordlandsforskning (NF-rapport 2008–4) viser at de første etablerte industriinkubatorene har fra midt til høy grad av addisjonalitet og tilfredsstillende oppnåelse om målet om etablering av 10 nye og vekstkraftige bedrifter ved hver industriinkubator.

Norwegian Centres of Expertise (NCE) er rettet mot å utvikle sterke regionale næringsklynger

med potensial for internasjonal vekst. De 12 utvalgte miljøene ligger i ulike typer bo- og arbeidsmarkedsregioner som har over 25 000 innbyggere. Det er også etablert nettverksprogrammer som fanger opp næringsmiljøer i mindre regioner. NCE er rettet mot sterke regionale næringsklynger med størst potensial for internasjonal vekst. En evalueringsrapport fra Econ (2009b) viser at programmet støtter opp om aktiviteter som kan gjøre sterke næringsmiljøer sterkere. Blant de viktigste resultatene er etablering av industrinære og spissede studieløp ved de regionale høgskolene, styrket forsknings- og utviklingsarbeid og økt tilgang og bruk av læringsfora.

Ulike såkornfond er etablert med hovedmål om å støtte etableringer av innovative og konkurransedyktige vekstbedrifter gjennom å øke tilgangen på kompetent kapital. Det er opprettet fem distriktsrettede såkornfond og fem såkornfond med regionale investeringsmandater. Menons (MENON-publikasjon nr 5/2009) evaluering av såkornfondene under Innovasjon Norge viser at de fondene som ble etablert sist på 1990-tallet, har vært samfunnsøkonomisk ulønnsomme. En viktig årsak til skuffende resultater for offentlige såkornfond i Norge synes å være at de ikke evner å plukke ut de riktige selskapene. Det er også usikkert om problemet i det norske markedet først og fremst er mangel på gode prosjekter, mangel på gode forvaltere eller mangel på kapital.

#### *Næringsrettede forskningsordninger*

Norges forskningsråd er den sentrale virkemiddelaktøren for gjennomføring av regjeringens forskningspolitikk. Målsetningen til Forskningsrådet er blant annet økt kvalitet, kapasitet og relevans i forskning i hele landet, og at forskningens resultater tas i bruk i næringsliv, samfunnsnivå og forvaltning i hele landet. Forskningsrådets virkemidler er organisert i ulike programmer. Forskningsrådet skal evalueres i 2011. I tillegg til Forskningsrådets egne programmer eksisterer det en rekke ordninger som skal fremme innsatsen på forskning og utvikling på regionalt nivå.

Skattefradrag for næringslivets kostnader til forskning og utvikling (Skattefunn) er en rettighetsbasert støtteordning, der prosjekter som tilfredsstillende oppfyller kravene, gir rett til skattefradrag. Formålet er å stimulere næringslivets egen FoU-innsats. Målt i forhold til innbyggertallet har Skattefunn gitt støtte til relativt flest prosjekter i Oslo etterfulgt av Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal, mens det er færrest prosjekter i Finnmark, Hed-



mark og Østfold som mottar støtte. En evaluering fra SSB i 2008 (Rapport 2:2008) viser at bedrifter med lite forskning har hatt sterk vekst i sine forskningsinvesteringer etter innføringen av skattefradragssordningen. Den største veksten finner man i småbedrifter, i spredtbygde strøk, i bedrifter med få høyere utdannede og i tradisjonelt lite forskningsintensive næringer. Evalueringen viser at foretak som har mottatt en krone i støtte gjennom Skattefunn, utløser en ekstra FoU-innsats på to kroner.

Program for kommersialisering av FoU-resultater (FORNY) har som mål å øke verdiskaping gjennom kommersialisering av forskningsresultater fra offentlig finansierte forskningsinstitusjoner. Aktivitetene er i hovedsak knyttet til storbyregionene. En evaluering av FORNY gjennomført av NIFU Step (Rapport 19/2009) konkluderte med at FORNY har oppnådd sin målsetning om etablering av forskningsintensive og innovative bedrifter, men at programmet genererer for få bedrifter med betydelig vekstpotensial sammenlignet med tilsvarende programmer i utlandet.

Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) har som målsetting å øke innovasjon og verdiskaping i regionalt næringsliv ved å stimulere til økt samhandling mellom FoU-institusjoner, bedrifter og regionale myndigheter. Programmet er inndelt i regionale innsatsområder. VRI er en relativt ny ordning som det ikke er gjennomført evalueringer av.

De syv regionale forskningsfondene skal finansiere langsiktig, grunnleggende forskning med vekt på kvalitetshevende tiltak i regionene. Fondene skal supplere de nasjonale FoU-virkemidlene og styrke samspillet mellom næringsliv, høyskoler, universiteter og regioner. Fondene er nylig opprettet og vi vet ikke hva slags effekt de har hatt.

*Utvalget mener at bedrifts- og næringsrettede virkemidler kan gi viktige bidrag til utvikling av sterke bo- og arbeidsmarkedsregioner og vekst i kompetansearbeidsplasser. Utvalget mener videre at virkemidler som kan bidra til å utvikle sterke næringsklynger og kompetansemiljøer bør prioriteres. Dette gjelder også virkemidler som bidrar til omstilling av bedrifter og næringsmiljøer i retning av kompetanseintensiv aktivitet.*

*Utvalget vurderer imidlertid at det i dag er for mange og overlappende bedrifts- og næringsrettede virkemidler. Eksisterende evalueringer av disse gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvilke effekter virkemidlene har på regional næringsutvik-*

*ling herunder å stimulere til vekst og mer effektiv fordeling av kompetanseintensive arbeidsplasser. Utvalget anbefaler derfor en helhetlig gjennomgang av disse virkemidlene.*

*I påvente av en slik gjennomgang anbefaler utvalget å prioritere virkemidler som har som mål å utvikle næringsklynger og kompetansemiljøer, og bidra til omstilling i retning av kompetanseintensiv aktivitet.*

### 5.2.3 Differensiert arbeidsgiveravgift

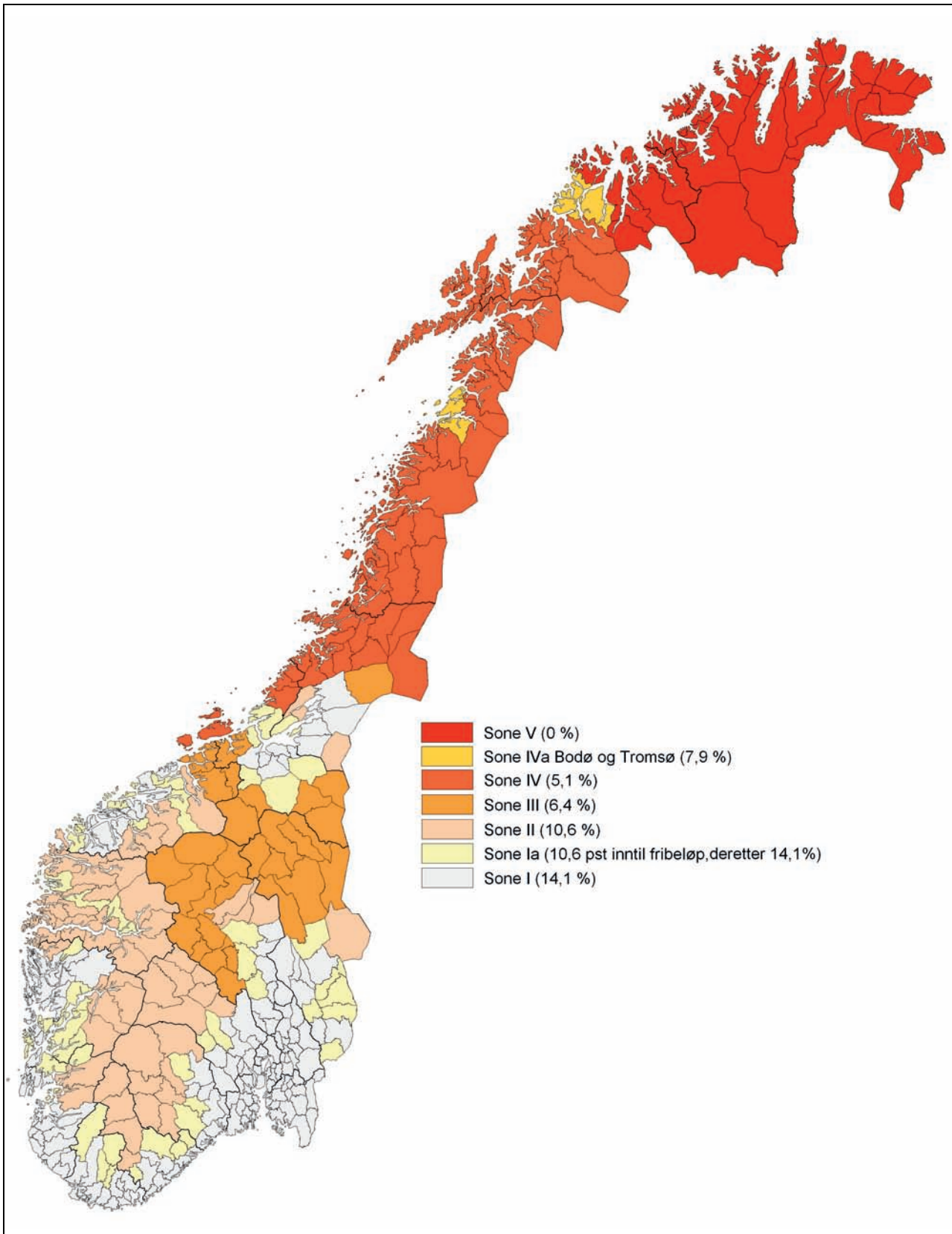
Målet med differensiert arbeidsgiveravgift er sysselsetting og bosetning i distriktene, gjennom at prisen på arbeidskraft reduseres med en gitt prosent for all virksomhet i samme kommune. Differensiert arbeidsgiveravgift er et målrettet tiltak idet det direkte bidrar til å redusere kostnaden ved å sysselsette personer i distriktene og er forutsigbar fordi den er automatisk tilgjengelig for alle bedrifter som er lokalisert i virkeområdet for ordningen.

Differensiert arbeidsgiveravgift virker ved å favorisere bruk av arbeidskraft framfor andre innsatsfaktorer som f.eks. maskiner og transporttjenester, og ved å favorisere bruk av arbeidskraft i distriktene framfor i sentrale strøk. I den grad avgiflettelsen ikke i sin helhet tilfaller bedriften, men overveltes i høyere lønn, kan subsidien også fungere som en direkte bosettingsstøtte og gi høyere livsinntekt ved å arbeide og bo i distriktene.

Men ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift virker ikke nødvendigvis nøytral mellom ulike typer arbeidskraft innen samme region. Vi observerer to effekter som virker i hver sin retning: Kunnskapsintensive bedrifter er på den ene siden relativt mer arbeidskraftintensive enn andre bedrifter. Derfor kan de isolert sett ha en større fordel av redusert arbeidsgiveravgift. På den annen side, har kunnskapsintensive bedrifter en tilbøyelighet til å bruke kostbar høyt teknologi. Alt annet likt, gjør dette dem mer kapitalintensive enn andre bedrifter, og gir dem en relativt mindre fordel av lavere arbeidsgiveravgift.

Avgiften er gradert i 5 ulike soner og egen delsoner for Tromsø og Bodø, se figur 5.4. Høyeste sats på 14,1 prosent omfatter 77 prosent av befolkningen, hovedsakelig befolkningstette områder i Sør-Norge. Nord-Troms og Finnmark (1,9 prosent av befolkningen) er fritatt for arbeidsgiveravgift.

Eikeland og Pedersen (1997) beregnet sysselsettingseffekten av fritaket for arbeidsgiveravgift til rundt 3 800 arbeidsplasser, eller om lag 10 prosent av total sysselsettingen i sonen. Av den totale



Figur 5.4 Satser for differensiert arbeidsgiveravgift

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet, 2010

### Boks 5.4 Differensiert arbeidsgiveravgift – et eksempel

Hva koster det å gi en arbeidstaker 1 krone høyere utbetalt lønn i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms) sammenlignet med sentrale strøk av landet (brutto arbeidskraftskostnader)?

Når personen i utgangspunktet tjener 300 000 kroner, må arbeidsgiveren med ordinære regler øke sine brutto arbeidskraftskostnad (inkl. arbeidsgiveravgift) med 1,78 kroner for at arbeidstakeren skal sitte igjen med 1 krone etter skatt. I tiltakssonen er tilsvarende tall 1,48 kroner.<sup>1</sup>

Brutto arbeidskraftskostnader er altså i overkant av 25 prosent høyere i sentrale strøk, sammenlignet med tiltakssonen, når arbeidstakeren i utgangspunktet tjener 600 000 kroner. Når arbeidstakeren tjener 300 000 i utgangspunktet, er den tilsvarende forskjellen i overkant av 20 pst.

<sup>1</sup> Standard forutsetninger er lagt til grunn (klasse 1, kun standardfradrag og ingen annen inntekt mv.)

I Finnmark og Nord-Troms (Kvænangen, Nordreisa, Skjervøy, Kåfjord, Storfjord, Lyngen, Karlsøy) er følgende særlige regler lagt til grunn:

- Ingen arbeidsgiveravgift
- Særskilt fradrag i alminnelig inntekt på 15 000 kroner (klasse 1)
- Skatt på alminnelig inntekt er 24,5 prosent.
- Toppskatt trinn 1 er 7 prosent.

Merk at mens arbeidsgiveravgiften er knyttet til virksomhetens lokalisering, er de andre særreglene knyttet til hvor personen er skattemessig bosatt.

Merk også at de særlige reglene for Finnmark og Nord-Troms både påvirker marginalskattesatsene og inntektsgrensene for de ulike marginalskatteintervallene.

sysselsettingseffekten kommer 29 prosent i i kommunal sektor. Fritak fra arbeidsgiveravgift ble vurdert som det mest treffsikre virkemiddelet i forhold til målet om å øke sysselsettingen i regionen samlet sett. Det er ikke gjennomført noen eksplisitt analyse som ser på hvor treffsikkert dette virkemiddelet er i forhold til å stimulere utviklingen av kompetansebaserte arbeidsplasser i distriktene. Det er imidlertid grunn til å anta at det er en viss positiv effekt, da kompetansebedrifter som regel er relativt mer arbeidskraftintensive enn andre bedrifter. Studier (se for eksempel, Hervik mfl. 2010) viser imidlertid at bare 2 prosent av provenyvirkingen knytter seg til arbeidsplasser for universitets- og høyskoleutdannede på høyere nivå, mens 12 prosent av provenyvirkingen knytter seg til arbeidsplasser med sysselsatte med kort høyere utdanning.

*Utvalgets vurdering er at differensiert arbeidsgiveravgift er et generelt virkemiddel i den forstand at den gjelder for alle typer arbeidskraft, og ikke et målrettet virkemiddel overfor kompetansearbeidskraft.*

*Utvalgets forslag til tiltak:*

- i. Innføre særskilte retningslinjer og krav til metode, data og analyse som benyttes ved evalueringer av virkemiddelbruken

- j. Prioritere og øke satsingen på utbygging av høyhastighets bredbånd over hele landet.
- k. Forenkle målstrukturen og styringen av Innovasjon Norge, for å legge til rette for større og mer målrettede satsinger.
- l. Prioritere virkemidler som kan bidra til å utvikle sterke næringsklynger og kompetansemiljøer. Dette gjelder også virkemidler som bidrar til omstilling av bedrifter og næringsmiljøer i retning av kompetanseintensiv aktivitet.

### 5.3 Styrke rekrutteringen

Over de siste tiårene har både etterspørselen etter, og tilbudet av, høyere utdannede økt. Dette gjelder i alle deler av landet og uavhengig av sentralitet, men i ulik grad.

Flyttestatistikken viser at unge voksne mellom 20–29 år er den mest mobile aldersgruppen. Det har sammenheng med at dette er livsfasen hvor de fleste bryter opp fra foreldrehjemmet og tar fatt på et utdanningsløp og en yrkeskarriere. Første jobb etter utdanning er viktigste flyttemotiv for nyutdannede. Senere kommer andre flyttemotiv mer og mer inn i bildet. Da har man også opparbeidet seg en sterkere posisjon i arbeidsmarkedet og kan la andre faktorer, f.eks. knyttet til stedstilhørighet, familieforhold og kulturtilbud telle med i beslutningsprosessen.

Arbeidsproduktiviteten har økt, og en stor andel av økningen har blitt tatt ut i form av økte lønninger og i noen grad også i mer fritid. Dette har bidratt til en høyere levestandard og at fritidsaktiviteter spiller en større rolle enn før for valg av bosted.

Den landsdekkende flyttemotivundersøkelsen fra 2008 viser at jobb er av vesentlig større betydning som flyttemotiv for folk med høyere utdanning og akademiske yrker enn for andre (NIBR 2008). Å tilby relevante og interessante jobber er derfor essensielt for å rekruttere høyere utdannede til arbeidsmarkeder utenfor de største byene. Av dette følger at *utvalget* anser tiltaksområdene knyttet til styrking av regionale arbeidsmarkeder og næringsliv jf. 5.1 og 5.2 som de viktigste for å fremme rekruttering til kompetansearbeidsplasser i hele landet.

Flyttestatistikken viser at de aller fleste regionstyper har innflytting. Dette gjelder både store byer og mindre tettsteder. Forskjellene mellom regionstypene er tydeligst når vi ser på utflytting, det

er en klar tendens til at høyere utdannede i større grad flytter ut fra mindre sentrale steder. Da høy mobilitet i arbeidsmarkedene er å anse som positivt, bør tiltak for å spre kompetansearbeidsplasser i hele landet konsentreres om å skape attraktive arbeidsplasser og bomiljøer for å tiltrekke seg og beholde mennesker med høyere utdanning.

I takt med et økt velstandsnivå er det grunn til å tro at økonomiske personrettede virkemidler betyr stadig mindre for folks bosettingsvalg. Virkemidlene for bedre rekruttering må være tilpasset endringene i folks preferanser og ta hensyn til at tilgang på interessante jobber er den viktigste faktoren for å trekke til seg folk. Tiltak i etableringsfasen som avskrivning av studielån kan likevel ha en virkning, spesielt for yrkesgrupper med sentral lønnsfastsetting.

*Utvalget* mener attraktive regionale sentra er svært viktige for rekrutteringen i hele arbeidsmarkedsregionen. Derfor er det viktig å styrke regionale sentra som attraktive bosted for dermed å skape økt dynamikk og robusthet i arbeidsmar-

### Boks 5.5 Rekrutteringsutfordringer i kommunene

Kommunene har en betydelig utfordring i å tiltrukke seg og holde på arbeidskraft, og aldri av befolkningen framover vil forsterke behovet for visse personellgrupper framover. Det vil være en spesielt stor utfordring i små og/eller spredtbygde kommuner å skape og ivareta et attraktivt fagmiljø for kompetent arbeidskraft.

#### Lønns- og arbeidsvilkår

I en rapport om rekruttering og arbeidskraft som Econ Pöyry utarbeidet for KS i 2008 (Econ Pöyry: *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus*, Rapport 2008–128) blir det konkludert med at lønns- og arbeidsvilkår er viktige både for å rekruttere og for å holde på arbeidskraft. For å være en attraktiv arbeidsgiver må kommunene tenke langsiktig og investere tilstrekkelig i arbeidsplassene og i de ansatte. Rapporten påpeker at det er et stort potensiale for kommunene som arbeidsgivere i å gjennomføre tiltak for å bedre arbeidsmiljøet og personalpolitikken generelt. Mye tyder på at vekt på faglighet og kompetanse gir både bedre tjenester for brukerne og bedre trivsel blant de ansatte.

#### Endret demografi

Flyttingen er størst blant folk i arbeidsdyktig alder mellom 20 og 40 år, og flyttemobiliteten er gjennomgående større blant arbeidstakere med høyere utdanning. Alderssammensetningen blir derfor særskjelt skjev i kommuner med netto fraflytting. De fleste av disse kommunene er typisk distriktskommuner med små sentra og lange avstander til tettsted med over 5 000 innbyggere. Det innebærer isolert sett at en større andel av arbeidstakerne vil bli etterspurt som arbeidskraft for å betjene en økende andel av befolkningen som er pleietrengende. Rapporten fra Econ Pöyry konkluderer med at kommunene kan gjøre mye selv for å gjøre helsefag attraktive, blant annet ved å etablere praksisplasser, som erfaringsmessig bidrar til at flere unge gjennomfører utdanning. Utdanning på høgskolenivå, ofte desentraliserte, synes å være en strategi som stat og kommune bruker som virkemiddel for å øke rekrutteringen i distriktene. Mange av disse tilbudene sliter med lave søker-tall. Unntak fra dette er blant annet deltidsstudier og fjernundervisningstilbud innenfor pleie- og omsorgsutdanningen samt førskoleutdanningen.

kedet. Et ledd i dette er å styrke samspillet mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet for å sikre rekruttering og for å styrke kompetansen i regionen som helhet.

Det generelt høyere utdanningsnivået i samfunnet genererer også en bevisstgjøring omkring kvaliteten i all læring fra barnehage gjennom grunnskolen og videregående skole fram til høyere utdanning samt behov for etter- og videreutdanning. Dette innebærer at tilgangen til læring av høy kvalitet i ulike livsfaser er viktig for at regionale arbeidsmarkeder skal være attraktive for arbeidstakere med høy utdanning.

### 5.3.1 Personrettede virkemidler

De totale personrettede tiltakene i samfunnet omfatter store beløp. Overføringene er rettighetsbaserte, og rettighetene er i all hovedsak uavhengige av hvor man bor. De rettighetsbaserte overføringene går i noe større grad til personer bosatt i distriktene enn til personer bosatt i sentrale strøk. Totalt mottar innbyggere i kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet i gjennomsnitt 8 prosent høyere overføringer enn innbyggere i sentrale kommuner. Dette skyldes i hovedsak strukturelle forhold knyttet til ulik aldersfordeling, samt forskjeller i arbeidsledighet og i antall uføretrygdede.

#### *Skattesystemet som virkemiddel*

Skatte- og avgiftspolitikken skal sikre inntekter til fellesskapet, bidra til rettferdig fordeling og et bedre miljø, fremme sysselsetting og bedre økonomiens virkemåte. Det legges også vekt på å unngå at skattesystemet påfører skattyterne og myndighetene store administrative kostnader. Skatter og avgifter spiller videre en rolle i konjunkturreguleringen. Skattesystemet bidrar til en automatisk stabilisering av økonomien blant annet gjennom progressiviteten i inntektsskatten og skatt på overskudd i bedriftene.

Skatte- og avgiftssystemet har siden skattereformen 1992 bygget på prinsippene om brede skattegrunnlag, lave satser og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Disse retningslinjene bidrar til å holde de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning nede og til stor grad av likebehandling av skattyterne. Brede skattegrunnlag er en forutsetning for at personer med lik inntekt skal skattlegges likt, og for at progressiviteten i skattesatsene skal føre til bedre fordeling. Endringene i skattesystemet som følge av skattereformen 1992 og endringer i etterfølgende

år, har utvidet skattegrunnlaget slik at det er blitt bedre samsvar mellom skattbar inntekt og faktisk inntekt. Prinsippet om brede skattegrunnlag fikk fornyet oppslutning i forbindelse med skattereformen 2006. Dette prinsippet har også ligget til grunn for utbedringene av formuesskatten de siste årene.

Unntak og særordninger i skattesystemet for å støtte bestemte grupper, bransjer, aktiviteter mv. gjør skattesystemet mindre effektivt og mer komplisert, og kan ha uønskede fordelingsvirkninger siden det oftest er høyinntektsgrupper som benytter seg av slike ordninger. Hvis skattesystemet skal brukes til å nå andre mål utover hovedmålene nevnt over, oppstår det lett målkonflikter som kan undergrave mulighetene for høy grad av måloppnåelse for de vesentligste målene.

Skattesystemet har i dag også enkelte elementer som er rettet mot å styrke sysselsetting og rekruttering i bestemte geografiske områder som er personrettet. Eksempler på virkemidler er Finnmarksfradraget og redusert personbeskatning.

#### *Personrettede virkemidler innen tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark*

Som del av strategien for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret har man i tillegg geografisk differensierte personrettede ordninger i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Dette omfatter personskattelette, høyere satser på barnetrygden og nedskrivning av studielån, der det siste virkemiddelet er rettet spesielt mot den høyere utdannede delen av befolkningen. Spesielle satser og betingelser for nedskrivning av studielån for avgrensede regioner, er en del av strategien for å få høyere utdannede personer til å bosette seg i regionen, og dermed sikre tilgang til høyere utdannet arbeidskraft i tiltakssonen.

Flere tidligere undersøkelser har konkludert med at virkemidlene har hatt en positiv effekt. En tidligere evaluering (Eikeland og Pedersen, 1997) viser at de personrettede virkemidlene har en forholdsmessig større effekt enn fritaket for arbeidsgiveravgift for tjenesteytende næringer, mens det var motsatt for fiskeindustrien og bygg og anlegg. Nedskrivning av studielån ble vurdert som et effektivt tiltak, men også som et tiltak som har en høy kostnad per arbeidsplass. Tiltaket har betydning for rekruttering av høyere utdannet arbeidskraft, spesielt til offentlig sektor. Personskattelette gir betydelig sysselsettingseffekt, men dette er det dyreste tiltaket per arbeidsplass. Tiltaket har primært bosetting som mål. Det er også i Hervik mfl.

### Boks 5.6 Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark

Tiltakssonen består av alle kommuner i Finnmark samt Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvængangen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord i Nord-Troms. Den ble etablert i 1990 med bakgrunn av negative utviklingstrekk i folketall og næringsliv. Regjeringen har som mål at tiltaks-sonen skal være en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i. De viktigste virkemidlene er:

- Fritak for arbeidsgiveravgift – ca. 2,3 milliarder i 2011
- Nedskrivning av studielån med inntil ti prosent av opprinnelig lånegrunnlag, avgrenset oppad til kr. 25.000 per år – ca. 110 mill. kr i 2011
- Fritak for el-avgift på forbruk – ca. 195 mill. kr i 2011
- Reduksjon i personbeskatningen (bl.a. kr 15 000 av alminnelig inntekt i skatteklasser 1 og 2) – ca. 720 mill. kr i 2011
- Økt barnetrygd gjennom det såkalte «Finnmarkstillegget» – ca. 80 mill. kr i 2011

(2002) vist at de personrettede tiltakene i tiltaks-sonen har hatt gunstige effekter i forhold til befolkningens bostedsvalg. Virkemiddelet har først og fremst gitt flere arbeidsplasser i kommunal tjenesteyting og i små private lokalbaserte tjenesteytende bedrifter.

Stambøl (2010a) gir en analyse av flytting og bosetting av studenter i tiltakssonen sammenliknet med tilsvarende endringer i Troms (utenom Tromsø og tiltakssonen i Nord-Troms), Nordland og den såkalte «fjellregionen» rundt Røros og Tynset. Resultatene viser at drøyt 70 prosent av dem som både var bosatte og studerte i tiltaks-sonen i årene 1994–1996 var fortsatt bosatte i regionen i 2005. Av alle studentene som var registrert bosatt i regionen i årene 1994–1996 var drøyt halvparten fortsatt bosatt i regionen i 2005. Med dette kom tiltakssonen noe bedre ut enn Troms for øvrig og fjellregionen, men omtrent på linje med Nordland.

Undersøkelser som Munkejord (2009) har gjennomført blant innflyttere i Finnmark viser at mange av innflytterne ikke kjenner til de økonomiske fordelene med tiltakssonen. For mange høyere utdannede har rask nedbetaling av studielånet imidlertid vært medvirkende årsak til at de

har valgt å ta seg jobb i tiltakssonen. Ofte har innflytterne hatt et kortsiktig perspektiv med flyttingen til tiltakssonen, men mange blir værende også etter at studielånet er nedbetalt.

#### Fradrag for pendling

Minstefradraget dekker i utgangspunktet arbeidstakers utgifter til ordinære arbeidsreiser. I tillegg gis fradrag for lange arbeidsreiser (reisefradraget/ pendlerfradraget). I praksis innebærer reisefradraget at staten subsidierer daglige arbeidsreiser på mer enn 40 km t/r. Reisefradraget gis uavhengig av reiseform og faktiske kostnader knyttet til reisen.

Pendlerfradraget reduserer kostnaden ved arbeidsreiser, og kan i prinsippet bidra til utvidelse av arbeidsmarkedene, men kan også bidra til økt sentralisering. Akershus er det fylket med størst andel som får reisefradrag, mens andelen er svært lav i Finnmark og Nordland. I Oslo er det en relativt liten andel som mottar reisefradraget, men andelen er ikke lavere enn i Nordland. (St.prp. nr. 1 (2004–2005): Skatte-, avgifts- og tollvedtak)

*Utvalget mener at i takt med et økt velstandsnivå vil økonomiske personrettede virkemidler bety stadig mindre for folks bosettingsvalg.*

*Utvalget vurderer at tidsbesparende tiltak, det vil si i første rekke infrastrukturtiltak, jf. diskusjonen i 5.1, vil ha en sterkere effekt på rekrutteringen til kompetansearbeidsplasser i hele landet enn økonomiske personrettede tiltak.*

*Utvalgets vurdering er således at pendlerfradraget ikke er et målrettet virkemiddel for å oppnå en bedre spredning av kompetansearbeidsplasser i hele landet. Det kan tvert imot ha en sentraliserende effekt, og i tillegg viser tallene at tiltaket i første rekke tilgodeser pendling i hovedstadsregionen.*

*Utvalget mener at ordningen med nedskrivning av studielån, slik ordningen er utformet i tiltakssonen, er så målrettet og kraftfullt at det gir effekt på rekrutteringen til kompetansearbeidsplasser. Tiltaket treffer dessuten i den livsfasen hvor økonomi betyr relativt mer. Dette tilsier at tiltaket bør brukes selektivt mot utvalgte geografiske områder med særlig rekrutteringsutfordringer.*

#### 5.3.2 Regionale trainee-ordninger

En del regioner har i løpet av de siste årene utviklet og igangsatt regionale traineeprogram som

virkemiddel for å rekruttere og beholde unge voksne med høy utdanning. *Trainee* er et begrep som ofte blir brukt om en nyutdannet med høyere utdanning som får en praksisperiode i en eller flere bedrifter i en tidsbestemt periode.

*Regionale traineeprogram* brukes som et samlebegrep for traineeordninger som er avgrenset til et bestemt geografisk område, dvs. en eller flere kommuner i en region, hvor flere virksomheter i det definerte området samarbeider om å ta inn traineer og hvor traineene gjerne skal jobbe i flere virksomheter i løpet av traineeprosjektet. De regionale traineeprogrammene er ofte tverrfaglige, ved at de rekrutterer både fra og til et bredt spekter av utdanningsbakgrunner og fagfelt, men noen er mer spisset mot f.eks. ingeniører.

Regionale traineeordninger er et relativt nytt virkemiddel. De fleste traineeordningene (totalt ca. 12–14 stk) er etablert etter 2005. I forhold til *utvalgets* mandat om å vurdere tiltak som kan ha effekt på rekruttering til kompetansearbeidsplasser i distriktene, vurderer *utvalget* dette som et svært interessant virkemiddel, fordi det er direkte innrettet mot målgruppen unge og nyutdannede.

De regionale traineeordningene er finansiert noe ulikt. Flertallet av eksisterende regionale traineeordninger har hatt offentlig støtte i oppstarten, men en del har også støtte til drift. Den offentlige støtten kommer fra flere og varierende kilder som fylkeskommuner, kommuner, NAV, Innovasjon Norge og såkalte DA-midler (kompensasjonsmidler for økt arbeidsgiveravgift). For øvrig finansieres driften av ordningene av de private og offentlige medlemsbedriftene gjennom kontingent og ved at bedriftene som tar inn traineer tar lønnskostnadene forbundet med dette. Et par av ordningene mottar også offentlig subsidiering av lønnskostnadene. I disse tilfellene er traineene ansatt i den organisasjonen som administrerer traineeordningen i stedet for i bedriftene.

Kompetansesenter for distriktutvikling (Distriktssenteret) har nylig fått utredet effektene av ni regionale traineeprogram på å tiltrekke og beholde unge og høyere utdannede i områder utenfor de større byene (ideas2evidence, 2011: Bosettingsvirkninger av regionale traineeprogram). Følgende funn er særlig interessante i denne sammenheng:

- Nær tre firedele av bedriftene mener traineeordningen gjør det mulig å satse på nyutdannet arbeidskraft.
- Over halvparten av virksomhetene som er med i regionale traineeprogram oppgir at ordningen har bidratt til å rekruttere kompetanse bedriftene ellers ikke ville ha fått tak i.

- Over seksti prosent av bedriftene mener traineene har bidratt til innovasjon og nytenkning gjennom at deres kompetanse har ført til nye prosjekter, produkter eller tjenester.
- Bedriftene oppgir at det har stor markedsføringseffekt for dem selv og for regionen at flere bedrifter stiller opp sammen og viser at det er flere arbeidsplasser i regionen. I tillegg markedsfører programmene regionen som et godt sted å bo – det blir et fokus som er langt bredere enn det en enkelt bedrift kan få til selv.
- To tredjedeler av de som har vært gjennom et traineeprogram har blitt boende i regionen, mens bare en fjerdedel bodde der i utgangspunktet.
- Av de som ble boende, oppgir 67 prosent at deltakelse i trainee-programmet har vært medvirkende til at de ble boende. Blant dagens traineer sier 77 prosent at traineeprogrammet har gjort at de ønsker å bli værende i regionen. Over 80 prosent av de ferdige kandidatene har fått tilbud om jobb i regionen. For enkelte program er tallet enda høyere.

Selv om mange av programmene er relativt ferske og de ni undersøkte programmene<sup>1</sup> så langt har tatt inn til sammen ikke flere enn 287 traineer, er det gode indikasjoner på at traineeprogram er målrettet og effektivt som rekrutteringsvirkemiddel i kombinasjon med mer generelle virkemidler og rammebetingelser. De gode bostedseffektene for disse programmene henger sammen med at store andeler av traineene har fått tilbud om jobb. Dette understøtter det vi vet om hvor viktig jobb er som bosettingskriterium for unge med høy utdanning.

Men Traineeundersøkelsen (ideas2evidence, 2011: Bosettingsvirkninger av regionale traineeprogram) viser at det å legge vekt på rekruttering av personer med lokal tilknytning ikke er noen entydig suksessoppskrift for å beholde traineene permanent. Det at traineen gjennom trainee-programmet blir del av et sosialt miljø utenom selve jobben, blir av flere nykommere trukket fram som et ubetinget gode ved ordningen og som gjør det lettere og trives på stedet.

*Utvalget vurderer at regionale traineeordninger er et virkemiddel som har positiv effekt på rekruttering av kompetanse og bidrar til å øke attraktiviteten til*

<sup>1</sup> De ni trainee-ordningene som er studert (ideas2evidence 2011), er: Trainee Innlandet, Romerike Kommunalteknikk Trainee, Framtidsfylket Trainee, KOM Trainee, TIM, Intro Innherred Trainee, Namdalshagens Trainee, Trainee Salten og Look North Trainee.

*regionale arbeidsmarkeder for høyere utdannede. Utvalget anbefaler at det iverksettes en evaluering av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved slike ordninger, som grunnlag for en utvikling og eventuell utvidelse av ordningene til flere regioner.*

### 5.3.3 Innvandrere som ressurs

Innvandrere med høy utdanning representerer en viktig kompetanseressurs, særlig for mindre steder som har utfordringer når det gjelder å rekruttere til kompetansearbeidsplasser. Analysen i kapittel 4 viser at denne gruppen i noe større grad enn norskfødte er bosatt utenfor sentrale strøk. Vi vet også at nesten alle norske kommuner har et netto innvandringsoverskudd, og at denne gruppen betyr relativt mye for arbeidskraftstilveksten over hele landet.

Tiltak som kan bidra til at innvandrere lettere kommer i jobber tilpasset deres kompetansenivå vil kunne gi en bedre rekruttering av høyere utdannede til regionale arbeidsmarkeder. Opplæring i norsk er i denne sammenhengen viktig. En effektiv godkjenningsordning for utdanning fra utlandet er også vesentlig for at arbeidsgivere skal kunne ta i bruk denne ressursen.

En undersøkelse fra Statistisk Sentralbyrå (Villund 2010) viser at innvandrere i større grad er overkvalifiserte for jobber enn andre innbyggere (15 prosent mot 4 prosent). Innvandrere forblir også i større grad overkvalifiserte for jobber enn det befolkningen for øvrig er, og de er i større grad overkvalifiserte når utdanningen er tatt i utlandet. Nyankomne innvandrere har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men rapportering fra kommunene viser at mange innvandrere avslutter opplæringen uten formell språkstest. Kommunenes rapportering til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser store regionale forskjeller i hvilken grad ordningen gir innvandrere jobb og skole etter gjennomført opplæring. Resultatene er best i Finnmark og Sogn og Fjordane med over 70 prosent gjennomføring, mens de er svakest i Oslo med kun 40 prosent.

*Utvalget mener innvandrere representerer en vesentlig kompetanseressurs. For å bruke denne kompetansen best mulig, må denne gruppen ha tilgang til god opplæring i norsk og på en rask og effektiv måte få godkjent sin eksisterende utdanning. I de tilfeller hvor utdanningsbakgrunnen ikke er sammenfallende med norske utdanningsløp, må det legges til rette for at innvandrere kan ta nødvendig tilleggstudium, eventuelt som et desentralisert utdanningstilbud.*

### 5.3.4 Kommunale utleieboliger

Tilgang til boliger kan være en begrensende faktor for rekruttering til arbeidsmarkeder i mindre sentrale regioner basert på tilflytting. Utleiemarkedene kan være små og investering i boliger kan framstå som risikabelt, siden boliger på mindre steder kan være vanskeligere å omsette i annenhåndsmarkedet sammenliknet med hva som er tilfelle i større byer.

Som rekrutteringsvirkemiddel benytter derfor noen kommuner kommunale utleieboliger, slik at risikoen arbeidstagerne tar på seg ved innflytting blir mindre. Husbankens virkemidler er i dag rettet mot grupper som ikke på egenhånd kan skaffe seg eller beholde egen bolig. Høyere utdannede vil vanligvis ikke tilhøre disse gruppene. Det blir dermed opp til kommunene selv å tilby utleieboliger som rekrutteringsvirkemiddel.

*Utvalgets vurdering er at kommunale utleieboliger kan være et treffsikkert rekrutteringsvirkemiddel for høyere utdannede tilflyttere. Det bør opprettes en ordning gjennom Husbanken som avlaster kommunen for risikoen knyttet til bygging av slike boliger, forutsatt at kommunene selv tar initiativ til og legger til rette for en slik satsing.*

### 5.3.5 Internasjonale skoler

Familier i etableringsfasen er opptatt av at stedet de bor har et godt oppvekstmiljø. Gode skoler er en vesentlig del av dette, og det har vært en økende interesse for utdanningskvalitet i grunnskolen de siste årene.

Internasjonale skoler bidrar til et utdanningstilbud som gjør stedet mer attraktivt for arbeidstakere fra ikke-skandinaviske land, men også for norske arbeidstakere som er opptatt av gode valgmuligheter. Spesialister som vurderer å arbeide i Norge vil være opptatt av at egne barn får et godt skoletilbud i den perioden de er i landet. De internasjonale skolene gir ofte utdanningstilbud tilpasset standardiserte internasjonale modeller som «International Baccalaureate», som er kompatible med utdanningsløp andre steder i verden. Denne typen skoler kan være et betydelig konkurransefortrinn for regionen.

Internasjonale skoler finnes flere steder i Norge, blant annet i Bergen, Stavanger, Oslo, Sandefjord, Porsgrunn og på Kongsberg. Felles for disse stedene er at det internasjonale miljøet har gjort det nødvendig og viktig å ha et slikt skoletilbud. Denne typen utdanningsløp kan også være attraktivt for norske barn som har foreldre som



har hele verden som arbeidsplass, slik som kunnskapsintensive virksomheter og eksporttrettet næringsliv.

*Utvalget mener at etablering av internasjonale skoler kan være med på å styrke attraktiviteten til de regionale arbeidsmarkedene og legge til rette for bredere rekruttering.*

### 5.3.6 Næringstilknyttet spesialisert videregående utdanning

Tekniske og allmenne fag (TAF) er et utdannings-tilbud i samarbeid mellom den videregående skolen og lokalt næringsliv, både privat og offentlig. Etter 4 år oppnår eleven både fagbrev og studiekompetanse, vanligvis med fordypning i matematikk og fysikk. Den teoretiske opplæringen skjer ved en videregående skole og den praktiske opplæringen skjer ved en av samarbeidsbedriftene. Utdanningen er først og fremst rettet mot de som ønsker å studere på høyskole- eller universitetsnivå og sikter mot å bli ingeniør eller sivilingeniør, men den kvalifiserer også for andre studier. Eleven kan også fortsette som fagarbeider i bedriften etter avlagt fagbrev. Det finnes tilsvarende ordninger i Sverige under navnet Industriegymnas. Ordningen kan bidra til større kontakt mellom potensielle arbeidstakere og lokalt næringsliv og kan bidra til at flere ønsker å ta utdanning som passer den lokale etterspørselen etter høyere utdannet arbeidskraft.

*Utvalget mener det kan være grunnlag for å se om TAF-ordningen kan styrkes, blant annet ved å stimulere til at flere bedrifter deltar i ordningen og ved at universiteter og høyskoler trekkes sterkere inn i samarbeidet blant annet for å sikre et mer sammenhengende utdanningsløp.*

*Utvalgets forslag til tiltak:*

- m. Prioritering av infrastrukturtiltak som gir tidsbesparelse og bedret tilgjengelighet framfor personrettede virkemidler, herunder fjerning av pendlerfradraget.
- n. Vurdere om ordningen med avskrivning av studielån kan utvides for å styrke tilgangen på arbeidskraft med høyere utdanning i utvalgte geografiske områder.
- o. Gjennomføre en evaluering av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved regionale traineeordninger, som grunnlag for en eventuell utvikling og utvidelse av ordningen.

- p. Legge til rette for god norskopplæring og mer effektiv godkjenning av eksisterende utdanning for innvandrere.
- q. Fremme kommunale utleieboliger som rekrutteringsvirkemiddel, gjennom å opprette en ordning gjennom Husbanken som avlaster kommunene for risikoen knyttet til bygging av slike boliger, forutsatt at kommunene selv tar initiativ til og legger til rette for en slik satsing.
- r. Oppmuntre til etablering av internasjonale skoler for å styrke regionale arbeidsmarkeders attraktivitet.
- s. Legge til rette for, og oppmuntre til, opprettelsen av *næringstilknyttet spesialisert videregående utdanning* (TAF-tilbud) i flere regioner enn i dag.

## 5.4 Regional kunnskapsinfrastruktur for samarbeid og livslang læring

Hensikten med å etablere og utvikle høyere undervisningsinstitusjoner rundt om i hele landet har vært å jevne ut de geografiske forskjellene i rekrutteringen til høyere utdanning og sikre tilgang til kompetent arbeidskraft til de regionale arbeidsmarkedene. Dette har resultert i at flere tar høyere utdanning, og det er grunn til å tro at dette har gitt et høyere utdanningsnivå i hele landet.

### Boks 5.7 Universiteter og høyskoler i Norge

I tillegg til universitetene i de fire universitetsbyene, Oslo (1811), Bergen (1946), Trondheim (1968) – (NTH fra 1911), og Tromsø (1972), ble det fra slutten av 1960-tallet opprettet og utviklet til sammen 15 distriktshøgskoler rundt omkring i landet. Disse utgjorde etter hvert en betydelig andel av høyere utdanningsinstitusjoner i det såkalte regionale høgskolesystemet i perioden 1969–94. I 1994 ble distriktshøgskolene, i likhet med de øvrige høgskolene i det regionale høgskolesystemet, integrert i de 26 nye statlige høgskolene. Siden den gang har høgskolene i Ås (2005), Stavanger (2005), Agder (2007) og Nordland/Bodø (2011) fått status som universiteter, slik at vi i dag har til sammen åtte universiteter i Norge.

### Utdanningstilbudet

Beslutninger om framtidig innhold i, og dimensjonering av, norsk høyere utdanning har stor betydning for samfunnsutviklingen. Dersom en ønsker å rekruttere flere studenter, enten samlet på nasjonalt nivå, fra bestemte geografiske områder eller grupper i samfunnet eller til bestemte utdanninger, må den nødvendige utdanningskapasiteten være til stede. I følge framskrivninger fra SSB (Bjørnstad mfl., 2010) kan det være grunn til å øke utdanningskapasiteten i Norge fram mot 2030, særlig for å møte et økende behov for personer med kortere høy utdanning.

Etter Kvalitetsreformen har institusjonene stor frihet til å dimensjonere sine studietilbud innenfor en samlet budsjettamme (Stjernø-utvalget, NOU 2008:3). Tanken er at de skal være omstillingsdyktige i forhold til endringer i samfunnet og etterspørsel fra studenter og arbeidsliv. Mens styringen tidligere skjedde direkte gjennom innsatsfaktorer som studieplasser og andre bevilgninger, skjer den nå gjennom aktivitetskrav og resultatbasert styring for sektoren. Stjernø-utvalget understrekte at man ser det som en nasjonal oppgave å sikre at det er en god regional balanse når det gjelder fordelingen av studieplasser og mener at den eksisterende fordelingen alt i alt fyller dette kravet. Videre mente Stjernø-utvalget at erfaringene med å prøve å styre studentenes studievalg til bestemte regioner ikke vil føre fram, idet de heller velger andre studier dersom de ikke får studie-plass i den delen av landet de ønsker.

Analysen av sammenhengen mellom veksten i sysselsettingen av høyere utdannede og tilstedeværelsen av høyskoler og universiteter, jf. diskusjon i kapittel 4, indikerer ikke at regioner med høyskoler og/eller universitet har en raskere vekst i kompetansearbeidsplasser enn andre tilsvarende regioner.

*Utvalget har innenfor den knappe tidsrammen for sitt arbeid ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på spørsmål knyttet til hvorledes kapasiteten i det norske utdanningssystemet og den regionale fordelingen av studieplasser best kan utformes for å sikre en vekst i kompetansearbeidsplasser, og rekruttering til disse, i hele landet.*

### Etter- og videreutdanning

Etter- og videreutdanning har en viktig rolle å spille når det gjelder tilgangen på høyere utdannet arbeidskraft over hele landet. Utdanningsnivået i den regionale arbeidsstyrken økes, og arbeidsta-

kere kan fylle flere stillinger i det regionale arbeidsmarkedet. Teknologi gjør det stadig enklere å ta utdanning uavhengig av hvor lærestedet er lokalisert. For tilgangen på kompetanse i regionale arbeidsmarkeder er det viktig at etter- og videreutdanningstilbudet er tilpasset mulighetene for å øke kompetansen hos den eksisterende arbeidsstyrken i regionen. Det statlige organet Norgesuniversitetet har siden 1990 hatt i oppgave å støtte universitetene og høyskolene i deres arbeid med fjernundervisning og fleksibel læring. Norgesuniversitetet tildeler prosjektmidler, driver evaluering, skaper møteplasser og bidrar til erfaringsdeling.

Desentralisert høyere utdanning er et tilbud som gjør det mulig å ta utdanning mens man er i vanlig jobb. Dette kan bidra til at personer i ulike livsfaser kan få mulighet til å øke sin formelle kompetanse. Asplan Viak har vært engasjert av Kunnskapsdepartementet for å analysere markedet for desentralisert høyere utdanning, og konkluderer med at slike utdanningstilbud er relativt kostbare (Asplan Viak, 2009). Videre er det utfordringer knyttet til å koble tilbudet til etterspørselen for slike studietilbud. I kun rundt 6 prosent av tilfellene er studietilbudene initiert av arbeidslivet. Ikke desto mindre er dagens studietilbud i relativt stor grad beroende på oppdragsfinansiering fra arbeidsgivere samt egenbetaling fra studentene.

*Utvalget mener at desentralisert utdanning kan gi viktige bidrag til omstilling av den regionale arbeidsstyrken i samsvar med et kompetanseintensivt arbeidslivs behov. Det er viktig at det desentraliserte studietilbudet svarer på de regionale arbeidsmarkedenes utfordringer.*

*Utvalget oppfordrer til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner på den ene siden og offentlige og private arbeidsgivere samt NAV på den andre siden, for å sikre relevansen og finansieringen av et desentralisert etter- og videreutdanningstilbud.*

### Regionalt samarbeid

Universiteter og høyskoler har som nevnt flere roller, både som utdanningsinstitusjon, forskningsmiljø og kunnskapsformidler. Kunnskapsformidling til offentlig sektor og næringslivet er en sentral oppgave. En forutsetning for at denne interaksjonen skal være vellykket er at universitetet eller høyskolen har et sterkt kunnskapsmiljø innenfor de fagområdene som er relevante for lokalt nærings- og arbeidsliv.

Et samarbeid mellom en bedrift og et lærested må innebære gjensidig nytte og kunnskapsutveksling. Samarbeidet kan skje på teknologiutvikling, prosessforbedring eller andre felt hvor lærestedet har kunnskap som er relevant for bedriften og hvor lærestedet kan øke sin faglige kompetanse. Instituttsektoren kan ha en vesentlig rolle her, både som bindeledd mellom lærested og bedrift, men ikke minst som spesialisert fagmiljø innenfor de særskilte områdene hvor lokalt næringsliv har et kunnskapsbehov.

Hvis universiteter, høyskoler og instituttsektoren skal kunne spille en større rolle som kunnskapsformidler i forhold til næringslivet i regionen, er det nødvendig med en spesialisering rettet mot regionale behov. I de to siste tiårene er det observert større likhet i den regionale utdanningsstrukturen i retning landsgjennomsnittet, men enda sterkere likhet i retning utdanningsstrukturen ved universiteter og høyskoler i Oslo og Akershus, se Stambøl (2011).

Utviklingen i retning av økt bredde på mindre utdanningsinstitusjoner vil kunne gå på bekostning av kvaliteten, og således evnen til å ivareta funksjonen som kunnskapsformidler mot lokalt nærings- og arbeidsliv. Ressursene bør derfor konsentreres om utvalgte områder hvor læresteder har ambisjoner om å utmerke seg og hvor det eksisterer lokalt behov. Satsingen på Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon som blant annet er omtalt i St.meld. nr. 30 (2008–2009) er et skritt i riktig retning, men det kan være behov for enda sterkere og mer langsiktige insentiver enn det som er lagt opp til her.

Økt samarbeid mellom kunnskapsmiljøer som universiteter, høyskoler og instituttsektoren og virkemiddelapparatet kan også gi betydelige gevinster. Satsinger gjennom Innovasjon Norge og SIVA kan bli ytterligere styrket med tilførsel av kompetanse fra kunnskapsmiljøene innen universitets- og høyskolesystemet. En satsing på vekst i kompetansearbeidsplasser i hele landet er avhengig av en større grad av helhetsperspektiv enn det som preger dagens virkemiddelbruk.

*Utvalget mener at universiteter, høyskoler og instituttsektoren kan spille en vesentlig rolle knyttet til lokal kunnskapsformidling og innovasjon, men dette fordrer en innretning og spesialisering tilpasset behovet for nærings- og arbeidslivet i regionen. Finansieringssystemet, herunder midler knyttet til satsingen på «Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon», må utformes slik at det gir sterkere og langsiktige insentiver i denne retningen. Institusjonene må også stimuleres til å bidra sterkere inn mot*

*satsinger i regi av det nærings- og bedriftsrettede virkemiddelapparatet.*

*Utvalgets forslag til tiltak:*

- t. Økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner, arbeidsliv og NAV, for å sikre relevansen og finansieringen av et desentralisert etter- og videreutdanningstilbud.
- u. Studielåns- og stipendordninger for etter- og videreutdanning bør styrkes og gjøres betinget av gjennomføring.
- v. Gi universiteter og høyskoler sterkere insentiver til å samarbeide med lokalt næringsliv om innretning og spesialisering av utdanningstilbudet tilpasset lokalt arbeidslivs behov.
- w. Finansieringssystemet, herunder midler knyttet til satsingen på «Samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon», må utformes slik at universiteter, høyskoler og instituttsektoren kan spille en sterkere rolle i lokal kunnskapsformidling, innovasjon og omstilling til kunnskapsintensivt næringsliv.

## 5.5 Omstilling av jobber, mennesker og steder

I en globalisert verden er økonomiens evne til omstilling avgjørende for økonomisk vekst. At jobber skapes og forsvinner er nødvendig for å oppnå naturlige og nødvendige endringer i næringsstrukturen. På dette området har Norge høy omstillingsgrad.

Omstilling fordrer også at menneskene flytter til de næringene og stedene hvor jobbene skapes. I Norge er det høy grad av mobilitet blant arbeidstakere med høyere utdanning, men mobiliteten er mindre blant arbeidstakere uten høyere utdanning. Slik omstilling av jobber og mennesker fører også til omstilling av lokalsamfunn og at det økonomiske tyngdepunkt forflytter seg geografisk.

Omstillinger har også kostnader som kan være ulikt regionalt fordelt. Utfordringene ligger i at mye av den frigjorte arbeidskraften ofte mangler den kompetansen som etterspørres hos arbeidsgivere i de kompetanseintensive vekstnæringene. I Norge har omfanget av uføretrygding og førtidspensjonering økt i takt med store omstillinger i privat sektor og omorganiseringer innen offentlig sektor. Andelen av arbeidsstyrken som står utenfor arbeidslivet varierer sterkt regionalt, og er høyest i mindre sentrale strøk.

Kompetanse og humankapital kan være generell i den forstand at den er relevant for en rekke

virksomheter. Personer med generell kompetanse vil sannsynligvis ha lettere for å finne nytt arbeid i en omstillingsprosess. I mange tilfeller er imidlertid kompetansen mer virksomhetsspesifikk. Kunnskap om bestemte prosesser eller teknologi kan være spesifikk for en bestemt arbeidsplass og ikke overførbart til andre virksomheter. Dette kan blant annet være tilfelle for arbeidstakere fra industribedrifter hvor ferdigheter læres på jobben og ikke gjennom et formelt utdanningsløp. Det kan derfor være særlige utfordringer knyttet til omstilling der hvor arbeidsstyrken har stor grad av relativt ensidig og virksomhetsspesifikk kompetanse.

Erfaringsmessig vet en at industrinedbygging medfører at en del av arbeidsstokken faller ut av arbeidsstyrken. En høy andel trygdemottakere kan gi uheldige smitteeffekter ved at det blir sosialt akseptert å motta trygd. Når man tar i betraktning at arbeidsstyrken er Norges viktigste ressurs, er det åpenbart at denne tendensen medfører et stort samfunnsøkonomisk tap. *Utvalget* mener at det er vesentlig å unngå sløsing med vår viktigste ressurs, nemlig arbeidsstyrken, og at det må legges vekt på tiltak som bidrar til omstilling til aktivitet snarere enn passivitet.

Myndighetene kan velge å forsinke eller påskynde omstillingstakten i økonomien. Å hindre omstilling ved å gi økonomisk støtte til ulønnsom virksomhet kan bidra til å utsette, men også øke, kostnadene ved omstilling. Direkte støtte finansieres med skattepenger som vil ha høyere avkastning dersom de ble brukt til å understøtte krevende omstillingsprosesser.

Gode omstillinger handler om å ta vare på enkeltmennesket som ressurs og om å videreføre kompetansen som ligger i eksisterende bedrifter og kunnskapsmiljøer. I den kritiske overgangsfasen mellom gammel og ny virksomhet kan offentlige tiltak ha stor betydning. Lokal forankring og målrettet kompetansestyrking gjennom NAV og koordinert bruk av virkemidler for næringsutvikling er sannsynligvis kritisk for en god gjennomføring. *Utvalget* mener disse politikkområdene er særlig viktige for å understøtte gode omstillingsprosesser.

### 5.5.1 Individrettede omstillingstiltak

Hovedformålet med arbeidsmarkedspolitikken er at personer som ønsker arbeid kommer i kontakt med relevante arbeidsgivere og at virksomheter som har behov for personell klarer å trekke til seg personer med rett kompetanse. Den har en viktig samfunnsøkonomisk begrunnelse, nemlig å legge

til rette for at mennesker er i produktiv virksomhet i stedet for å falle ut av arbeidsstyrken. Avgang fra arbeidslivet til trygdeytelser er en kostnad for samfunnet og innebærer vanligvis en betydelig inntektsreduksjon for den enkelte arbeidstaker. Dette er en særskilt utfordring i små arbeidsmarkeder, der det ofte er liten mobilitet i arbeidsmarkedet.

En effektiv bruk av arbeidskraften innebærer at personer uten arbeid bør søke arbeid i næringer som har høy avkastning på arbeidskraften. Dette forutsetter at arbeidstakernes kompetanse er relevant. Det er en særlig utfordring å kvalifisere arbeidstakere med bedriftsspesifikk kompetanse for arbeid i andre sektorer.

Myndighetene har et ansvar for å vurdere behov og tilby aktuelle tjenester og nødvendige tiltak som kan hjelpe arbeidssøkere inn i jobb. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) har ansvaret for gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken. Den har en bred oppgaveportefølje som gir grunnlag for et helhetlig grep i arbeids- og velferdspolitikken. NAV har hovedansvaret for flere arbeidsrettede tiltak som skal bidra til å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid. Tiltakene skal også bidra til å redusere perioden ledige stillinger står ubesatt. For 2011 er det bevilget 7,3 milliarder kroner til ulike arbeidsmarkedstiltak som har som mål å gi om lag 71 200 tiltaksplasser.

Den viktigste gevinsten ved bruk av arbeidsmarkedstiltak er at de øker sannsynligheten for å få flere i arbeid og begrenser tilgangen til økonomiske stønadsordninger. Studier (blant annet Gaure, Røed og Westlie, 2008) viser at gjennomførte arbeidsmarkedstiltak gir en økt sannsynlighet for at mennesker som mister jobben kommer tilbake til arbeid. Tiltakene øker også kvaliteten på sysselsettingen, ved at deltakere i disse programmene får økt lønn sammenlignet med tilsvarende arbeidstakere. Men samtidig forlenger tiltakene varigheten av arbeidsledighetsperioden.

Arbidsmarkedstiltak kan benyttes for å øke den formelle kompetansen blant arbeidssøkerne. Finansiering av ordinær utdanning innenfor rammen av arbeidsmarkedstiltak er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, mens opplæring i form av kortere kurs (AMO-kurs), også er tilgjengelige for andre arbeidssøkere som har behov for arbeidsrettet bistand. Rammene for bruken av utdanning som arbeidsmarkedstiltak er i hovedsak gitt gjennom Forskrift om arbeidsrettede tiltak, og forvaltes av NAV.

Omstillingsprosessene som kommer som følge av overgangen fra industri til tjenesteyting

vil berøre flere lokalsamfunn. Som argumentert ovenfor, er det sannsynlig at kompetansen hos arbeidstakere som vil bli en del av denne omstillingen ikke samsvarer med etterspørselen hos kompetanseintensive tjenestebedrifter i vekst. Dette vil kunne bidra til å øke utfordringen knyttet til tappt arbeidsinnsats hos denne gruppen. En åpning for en større satsing på utdanning for omstilling innenfor rammen av arbeidsmarkedstiltak, vil kunne bidra til at denne gruppen kan få bedre langsiktige muligheter for yrkesdeltakelse.

*Utvalget mener at arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak kan ha særlig viktige funksjoner for den enkelte arbeidstaker og for samfunnet i forbindelse med omstillingsprosesser.*

*Utvalget mener at effektiv formidling er særskilt viktig i små og smale regionale arbeidsmarkeder. Her har NAV en viktig rolle å spille.*

*Utvalget mener dagens arbeidsmarkedstiltak i for liten grad stimulerer til relevant omskolering og omstilling tilpasset veksten i kompetanseintensive næringer.*

*Utvalget mener at støtte til videre- og etterutdanning er et tiltak som bør utnyttes bedre for at arbeidstakere skal komme i nytt produktivt arbeid.*

### 5.5.2 Virkemidler for omstilling av bedrifter og steder

Offentlig innsats ved store endringer i private bedrifter må bidra til å ivareta arbeidstakerne som ressurs, uten at det hindrer nødvendig omstilling. Vi vet at store deler av omstillingen og jobbskapingen skjer innad i eksisterende bedrifter, jf. analysen i kapittel 4, mens nyetablering av bedrifter betyr relativt mindre for jobbskapingen.

Innsats for omstilling kan føre til sementering av eksisterende næringsstruktur og redusert vekst, eller til revitalisering og omstilling til kompetanseintensivt næringsliv. Omstillingsinnsatsen bør bygge oppunder fortrinn og kompetanse i lokalsamfunnet og framtidig verdiskapingspotensial.

Den samlede virkemiddelbruken i nærings- og regionalpolitikken må innrettes slik at den bidrar til:

- fornyelse og omstilling i eksisterende næringsliv, og
- etablering av ny virksomhet.

Fylkeskommunene har i dag ansvaret for omstillingsarbeidet i eget fylke. Fylkeskommunenes oppgave i denne sammenhengen er både å prioritere hvilke områder som skal få bistand og avgjøre hvor mye midler disse eventuelt skal få. Midlene prioriteres innenfor fylkeskommunens ramme, slik de er gitt fra Kommunal- og regionaldepartementet.

I visse tilfeller betyr nedleggelse og nedbemanning at enkelte lokalsamfunn blir særlig hardt rammet. Nedleggelse av hjørnesteinsbedrifter som er arbeidsplass for en stor andel av lokal arbeidsstyrke kan ha dramatiske konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. Dette kan føre til at virkemiddelapparatet, fylkeskommunen og kommunene gjennom sine ordinære budsjetter ikke har ressurser til å bistå i tilstrekkelig grad. I slike situasjoner kan det være nødvendig med en ekstrainsats fra staten.

Regjeringen har i tillegg utformet et sett av kriterier (se St.meld. nr. 21 (2005–2006)) som skal være tilstede for at *staten* kan vurdere å bidra med ekstraordinære midler:

- Reduksjonen i den direkte sysselsettingen i hjørnesteinsbedriften/næringen bør være meget betydelig over en 3-års periode, og reduksjonen bør som hovedregel utgjøre minst 15 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen.
- I absolutte tall bør nedleggelsen som et minimum ligge på 150 personer.
- I helt særskilte tilfeller bør det imidlertid vurderes om en kan gå noe lavere på små og isolerte steder.

Vellykkete omstillinger, både av bedrifter og steder, krever en kombinasjon av kunnskap om lokale forhold, og kompetanse på bedriftsutvikling og markedsmuligheter. Derfor er det viktig at flere offentlige aktører spiller på lag for å få til de gode omstillingene. Dette krever en koordinert innsats på tvers av departementer, forvaltningsnivåer og virkemiddelapparatet med fokus på regionale omstillinger.

*Utvalget mener at det er viktig at omstillingen skjer slik at lokale arbeidskraftressurser blir utnyttet på en best mulig måte, og gjennom en koordinert innsats på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Det bør legges til rette for at omstillingsinnsatsen kan skje så tidlig som mulig, og til kompetanseintensiv virksomhet som er levedyktig på sikt.*

*Utvalgets forslag til tiltak:*

- x. Målretting av arbeidsmarkedstiltak mot omstillingsbehovene i de regionale arbeidsmarkedene.
- y. Adgangen til å gi støtte til etter- og videreutdanning bør utvides for å bidra til at arbeidstakere skal komme i nytt produktivt arbeid.
- z. Virkemiddelbruken på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer bør koordineres bedre med sikte på tidlig innsats for omstilling til kompetanseintensiv virksomhet.

## Kapittel 6

# Økonomiske og administrative konsekvenser

*Utvalget* har vurdert tiltak innenfor flere politikk-områder, både innenfor det vi vanligvis tenker på som distrikts- og regionalpolitikk og innenfor et bredere sett av virkemidler. Hovedkonklusjonen er at det er behov for en vesentlig innsats innenfor områder som samferdsel, digital infrastruktur, kompetanseutvikling og rekruttering hvis man ønsker å snu den sterke sentraliseringstrenden som følger av kunnskapssamfunnet og å bidra til en bedre regional fordeling av veksten i kompetansearbeidsplasser.

*Utvalget* mener at en satsing på større spredning og vekst må være helhetlig i den forstand at virkemidlene antagelig har større effekt sammen enn hver for seg. Kompetansevirksomheter som vurderer lokalisering, ser på en rekke betingelser, og summen av blant annet kompetansetilgang, bredbåndskapasitet og tilgang på kapital er det som avgjør hvor virksomheten blir etablert. Den samfunnsøkonomiske vurderingen av tiltakene må derfor ta utgangspunkt i at virkemidlene er komplementære og at en regionalt koordinert virkemiddelbruk vil ha større samfunnsøkonomisk gevinst.

Målet med en slik satsing må være å gjøre hele Norge mer attraktivt for etablering av og rekruttering til kompetansearbeidsplasser. *Utvalget* mener derfor ikke at man skal treffe tiltak som hindrer veksten i kompetansearbeidsplasser i større byer til fordel for mindre steder. En slik politikk ville kunne virke mot sin hensikt, siden det ikke er noen automatikk i at disse arbeidsplassene vil etableres andre steder i landet. *Utvalget* har lagt til grunn at gevinsten for samfunnet blir størst hvis politikken bidrar til å bygge opp under fortrinn snarere enn å kompensere for svakheter. Dette er en av grunnene til at *utvalget* mener at regionale sentra har en viktig funksjon i å bygge robuste arbeidsmarkeder hvor kompetansearbeidsplasser kan vokse fram.

### 6.1 Satsing på kompetansearbeidsplasser er samfunnsøkonomisk effektivt

*Utvalget* mener at tiltak som kan gi en større spredning av kompetansearbeidsplasser i hele landet, vil kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster. Hovedgrunnen er at denne typen tiltak kan gi sterkere og mer robuste arbeidsmarkeder hvor kompetanseressursen, menneskene, kan utnyttes på en best mulig måte. En utvikling hvor et stort antall mennesker faller utenfor arbeidslivet, særlig i noen deler av landet, vil skape store kostnader for samfunnet. Disse kostnadene må bæres av hele samfunnet, ikke bare de enkelte lokalsamfunn. En målrettet politikk kan bidra til å skape nye og lønnsomme kompetansearbeidsplasser over hele landet, og slik være med på å snu denne utviklingen.

I de fleste tilfeller er det vanskelig å anslå hvor stor innsatsen bør være på de enkelte feltene. Eksempelvis må kostnadene ved en satsing på ulike typer infrastruktur konkretiseres nærmere og dimensjoneringen av kapital- og nettverksvirkemidler må sees i sammenheng med den pågående gjennomgangen av virkemiddelapparatet. Som ved all statlig, fylkeskommunal og kommunal innsats må det vurderes om tiltakene har større eller mindre samfunnsøkonomisk nytte enn andre tiltak som finansieres med offentlige midler. Herunder må det tas hensyn til at finansiering av tiltak ved hjelp av skatteinntekter har en implisitt kostnad for samfunnet.

På bakgrunn av den korte tiden *utvalget* har hatt til rådighet, har *utvalget* valgt å konsentrere seg om å peke på hvilke områder det er nødvendig å prioritere sterkere hvis man ønsker å oppnå målsettingen som er formulert i *utvalgets* mandat. Likevel er det helt klart at en betydelig innsats er nødvendig hvis man ønsker å nå de angitte målene. Dagens virkemiddelbruk er sannsynligvis verken tilstrekkelig målrettet eller tilstrekkelig dimensjonert til å snu utviklingen vi har sett de siste årene. Økt satsing på fysisk og digital infra-

struktur, i henhold til retningslinjene *utvalget* foreslår, vil kunne gi betydelige bidrag til utvikling av, og rekruttering til, kompetansearbeidsplasser i hele landet. Ut fra den betydning som slik infrastruktur har for å skape vekst i kompetansearbeidsplasser i hele landet, mener *utvalget* at ambisjonsnivået og bevilgningene over statsbudsjettet til investeringer i samferdsel og digital infrastruktur bør økes.

## 6.2 Forslag basert på uendret ressursbruk

*Utvalget* er bedt om å utrede minst et forslag som basert på uendret ressursbruk. Hvor omfattende et forslag basert på uendret ressursbruk kan være, avhenger av hvilke rammer man legger til grunn. *Utvalget* legger til grunn to ulike rammer knyttet til uendret ressursbruk, henholdsvis ressursbruken innenfor den smale og innenfor den brede distrikts- og regionalpolitikken, jf. kapittel 5. I tillegg kommer frigjorte midler knyttet til *utvalgets* forslag om å fjerne pendlerfradraget. *Utvalget* vil understreke at beskrankninger om uendret ressursbruk kan innebære at samfunnsøkonomisk lønnsom virkemiddelbruk ikke blir realisert. Rammen for en satsing på spredning av kompetansearbeidsplasser bør skje ut fra en overordnet vurdering av behovet og ikke med utgangspunkt i eksisterende ramme for virkemiddelbruken til distrikts- og regionalpolitikken.

### *Lav ambisjon – uendret ressursbruk innenfor den smale distrikts- og regionalpolitikken*

Bevilgningen til regional- og distriktpolitikk under Kommunal- og regionaldepartementets budsjett (programkategori 13.50) er for 2011 på om lag 2,8 mrd. kroner. Denne bevilgningen blir omtalt som den smale distriktpolitikken og er dermed et naturlig utgangspunkt for et av *utvalgets* forslag. Bevilgningen omfatter blant annet fylkeskommunenes rammer for regional utvikling og midler til Innovasjon Norge og SIVAs programmer. Dette inkluderer de såkalte kompensasjonsmidlene for områder som har fått økt arbeidsgiveravgift.

Fradraget for pendling utgjør en betydelig utgift i form av tapte skatteinntekter. Fradraget bidrar etter *utvalgets* oppfatning i liten grad til å utvide arbeidsmarkedene og bør derfor fjernes. Sammen med utgifter til besøksreiser i hjemmet (det er felles beløpsgrense med fradrag for daglig arbeidsreise), utgjør dette fradraget en skatteut-

gift på 1 620 mill. kroner i 2011 (Finansdepartementet, Prop. 1 LS (2010–2011) Endringer i ordningen med pendlerfradrag vil kunne gi et betydelig bidrag til en satsing på kompetansearbeidsplasser.

Innenfor rammen av programkategori 13.50 og provenyeffekten av fjerning av pendlerfradraget mener *utvalget* at det først og fremst er rom for en tydeligere målretting av virkemiddelbruken. *Utvalget* vil her særlig peke på kompensasjonsmidlene for økt arbeidsgiveravgift. *Utvalget* mener at disse midlene bør prioriteres til tiltak for vekst og spredning av kompetansearbeidsplasser.

Midler må i større grad nyttes der de har effekt for kompetansearbeidsplasser og til prosjekter hvor man ønsker å prøve ut potensialet for en sterkere virkemiddelbruk. Fylkeskommunene må gjennom sin rolle som regional utviklingsaktør i større grad prioritere utvikling av kompetansearbeidsplasser.

*Utvalget* mener at de fleste av de foreslåtte tiltakene er relativt lite ressurskrevende og kan realiseres innenfor denne rammen. Men dette krever omprioriteringer og målretting av virkemiddelinnsetningen. Samferdselstiltak og digital infrastruktur skiller seg ut som særlig ressurskrevende og forutsetter derfor en større innsats. *Utvalget* foreslår derfor at man innenfor denne rammen prioriterer næringsstøtte rettet mot omstilling, insentivordninger for lokalisering av statlige arbeidsplasser utenfor storbyregionene, utvikling av regionale traineeordninger, etter- og videreutdanning for omstilling, risikoavlastning for etablering av kommunale utleieboliger, næringsrettet videregående utdanning (TAF) og internasjonale skoler. Dette er tiltak som er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å oppnå målsettingen slik den er formulert i *utvalgets* mandat.

### *Høyere ambisjon – uendret ressursbruk innenfor den brede distrikts- og regionalpolitikken*

Hvis vi tar utgangspunkt i det som betegnes som den brede distrikts- og regionalpolitikken, vil det være mulig å vurdere større omprioriteringer. Dette omfatter blant annet bevilgninger til kultursektoren i distriktene, deler av landbruks- og fiskeripolitikken, provenytapet ved differensiert arbeidsgiveravgift, særskilte tiltak for Finnmark og Nord-Troms (tiltakssonen) og noen særskilte infrastrukturtiltak. Felles for disse tiltakene er at begrunnelsen først og fremst er knyttet til særskilte utfordringer eller behov i visse deler av landet. I følge Prop. 1 S (2010–2011) er denne rammen på om lag 34 mrd. kroner i 2011.



Innenfor en ramme på 34 mrd. kroner samt frigjorte midler knyttet til fjerning av pendlerfradraget, er det rom for økt satsing på fysisk og digital infrastruktur som kan gi vekst i kompetansearbeidsplasser i hele landet. Til sammenligning er bevilgningene til veiformål over Samferdselsdepartementets budsjett i 2011 på om lag 15 mrd. kroner.

*Utvalget* mener at man innenfor en slik større ramme ikke bare kan inkludere tiltakene beskrevet under det mindre ambisiøse forslaget over, men også bør prioritere større intra-regionale infrastrukturprosjekter som kan være med på å skape større og mer robuste arbeidsmarkeder og bidra til å styrke regionale sentra. Dette er de mest kostnadskrevenne tiltakene *utvalget* har foreslått.

For å gi rom for en økt satsing på kompetansearbeidsplasser må det omprioriteres innenfor denne rammen. *Utvalgets flertall* (medlemmene Ulltveit-Moe, Hægeland, Salvanes, Styve og Tobro) mener at det er særlig bruken av personrettede virkemidler innenfor tiltakssonen og differensiert arbeidsgiveravgift som bør vurderes omprioritert. Slik disse virkemidlene er innrettet, bidrar de i liten eller ingen grad til vekst og spredning av kompetansearbeidsplasser. *Et flertall i utvalget* (medlemmene Ulltveit-Moe, Hægeland, Salvanes, Styve og Tobro) mener også at deler av rammen for landbrukspolitikken bør vurderes omprioritert til en satsing på kompetansearbeidsplasser.

*Utvalgsmedlemmet Hatling* mener at det ikke foreligger et godt nok grunnlag til å vurdere konkrete og store omprioriteringer innenfor dagens rammer for den brede distrikts- og regionalpolitikken.

Virkemidlene innenfor tiltakssonen, som reduserte skatter og avgifter, økt barnetrygd og andre fradragmuligheter, skal blant annet bidra til økt sysselsetting i regionen. *Utvalget* har ikke sett klare indikasjoner på at tiltakene gir noe særlig effekt for sysselsettingen av personer med høyere utdanning, men mener det kan være grunn til å avvente en eventuell evaluering av disse tiltakene før en endelig vurdering blir gjort.

Differensiert arbeidsgiveravgift har potensial for å kunne bidra til vekst i kompetansearbeidsplasser, siden det er et virkemiddel som særlig er rettet mot arbeidsintensive virksomheter. Samtidig viser analyser fra blant annet Hervik (2010) at provenyvirkningene i begrenset grad kommer kompetansearbeidsplasser til gode. Effekten på veksten av kompetansearbeidsplasser er med andre ord usikker, og gitt at dette tiltaket er kost-

bart (om lag 10,8 mrd. kroner i provenytab i 2011), mener *utvalgets flertall* (medlemmene Ulltveit-Moe, Hægeland, Salvanes, Styve og Tobro) det er grunn til å tro at midlene ville kunne få større avkastning anvendt til andre typer tiltak. *Utvalgsmedlem Hatling* foreslår at innretningen av den differensierte arbeidsgiveravgiften vurderes nærmere i forbindelse med arbeid med ny notifikasjon av ordningen fra 2014.

Virkemidlene innenfor landbrukspolitikken er svært mange og detaljerte. Virkemidlene omfatter både skjermingsstøtte, produksjonsavhengige tilskudd, produksjonsuavhengige tilskudd og lover og regler. For 2011 er det beregnet at gjennomføringen av jordbruksavtalen alene vil innebære utgifter på i overkant av 13 mrd. kroner. De overordnede målene for landbrukspolitikken er i hovedsak knyttet til matproduksjon og bevaring av kulturlandskapet og bosettingsmønsteret.

*Utvalgets flertall* (medlemmene Ulltveit-Moe, Hægeland, Salvanes, Styve og Tobro) mener at det er grunn til å tro at deler av midlene innenfor landbrukspolitikken kan omprioriteres til andre virkemidler som vil være mer treffsikre for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret gjennom å skape vekst og spredning i kompetansearbeidsplasser i hele landet. Mange bønder og deres partnere med høyere utdanning er avhengig av en annen jobb for å bli boende på, og drive, gården. Flere av tiltakene som *utvalget* foreslår, er derfor også relevante for disse.

I visse deler av landet hvor landbruksnæringene er særlig viktig for sysselsettingen, bør det opprettholdes en ekstraordinær innsats på nivå som i dag, men denne bør i sterkere grad målrettes.

*Utvalgsmedlemmet Hatling* mener at dagens landbruksnæring har avgjørende betydning for bosettingsmønsteret i Norge og at matproduksjon fra land og sjø er viktig for at Norge skal ta sin del av ansvaret for verdens matproduksjon. Dette medlemmet viser også til at norsk landbruk er leverandør av en rekke fellesgoder som matsikkerhet, kunnskap, kultur og miljøgoder og representerer kompetansearbeidsplasser og kompetansetilgjanger som er spredt i hele landet. Landbruket er en viktig næring i mange lokalsamfunn og regioner og har gjennom foredlingsindustrien og kjøp og salg av varer og tjenester vesentlig betydning for næringsutvikling og arbeidsmarkeder, også for høyere utdannede. Redusert aktivitet i sektoren vil derfor lett kunne føre til økt sentralisering.

Dette medlemmet vil også peke på at et høyt kunnskapsnivå og høy innovasjonsevne er nødvendig for å nå målene i landbruks- og matpolitikk-

ken, og at det vil gi grunnlag for vekst i, og rekruttering til, enda flere kompetansearbeidsplasser framover.

Dette medlemmet ønsker derfor ikke å finansiere tiltak for spredning av kompetansearbeidsplasser i andre sektorer ved å kutte i rammene for

landbrukspolitikken. Dette medlemmet mener at et høyt ambisjonsnivå for satsingen på spredning av kompetansearbeidsplasser tilsier en prioritering også utover rammene for dagens distrikts- og regionalpolitikk.

---

## Litteraturliste

- Asplan Viak (2009): *Analyse av markedet for desentralisert høyere utdanning*, Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet
- Asplan Viak, PriceWaterhouseCoopers og Sintef (2009): *Evaluering av utflytting av statlig virksomhet. Komparativ analyse*. Utarbeidet for Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Bjørnstad, R., M. Gjelsvik, A. Godøy, I. Holm og N.M. Stølen (2010): *Demand and supply of labor by education towards 2030 – Linking demographic and macroeconomic models for Norway*. SSB-rapport 2010: 39
- Borlaug S.B., L. Grünfeld, M. Gulbrandsen, E. Rasmussen, L. Rønning, O. Spilling og E. Vinogradov (2009): *Between entrepreneurship and technology transfer: Evaluation of the FORNY programme*, Rapport 19/2009, NIFU STEP
- Brandtzæg, B. A. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008: Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport nr. 258
- Bratsberg, B., E. Fevang og K. Røed (2010): *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?* IZA Discussion Paper No. 4897.
- Bråthen S., K. S. Eriksen, F. Ohr og I. Thorsen (2003): *Virkninger av tiltak innen transportsektoren. En kunnskapsoversikt*. Rapport til Effekttutvalget.
- Båtevik, F. O. (2010): *Eiksund – konturene av en ny region*. Notat til Kompetansearbeidsplassutvalget, Møreforskning.
- Cappelen, Å., E. Fjærli, F. Foyen, T. Hægeland, J. Møen, A. Raknerud og M. Rybalka (2008): *Evaluering av SkatteFUNN – Sluttrapport*, Rapporter 2008/2, Statistisk sentralbyrå
- Carlsen, F., K. Johansen og L.S. Stambøl (2010): *Effects of Regional Labour Markets on Migration Flows, by Education Level*. Paper presentert på the 50th Congress of the European Regional Science Association. Jönköping, Sverige, 19.– 23. august 2010.
- Clausen T. og E. Rasmussen: *Resultatevaluering av SIVAs industri-inkubatorprogram*, NF-rapport nr. 4/2008
- Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. og Van Reenen, J. (2009): *The causal effects of an industrial policy*. Working paper.
- Dale-Olsen, H (2007): «Lykke og glede – interessante begreper for politikk og forskning?» i Søkelys på arbeidslivet, 3/2007: 361–374, Institutt for samfunnsforskning
- Dæhlen M. og T. Nyen (2009): *Livslang læring i norsk arbeidsliv*, Fafo-rapport 2009: 01
- Econ Pöyry (2008): *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene – en kunnskapsstatus*, Utarbeidet for KS, Rapport 2008–128
- Econ Pöyry (2009a): «Å eie, det er å ville – eierskaps betydning for de regionale energiselskaperens utvikling og verdiskaping i regionene.» Rapport 2009–091
- Econ Pöyry (2009b): *Evaluering av seks NCE prosjekter*, Utarbeidet for Innovasjon Norge, Rapport 2009–045
- Econ Pöyry, Agenda Utredning & Utvikling AS og Damvad (2010): *Evaluering av Innovasjon Norge*, på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet, Econ-rapport 2010–054
- Edvardsson, I.R., E.Heikkilä, M.Johansson, L.O. Persson og L.S. Stambøl (2002): *The Performance of Metropolitan Labour Markets. A Comparison based on Gross-stream Data*. I Jahrbuch für Regionalwissenschaft (Review of Regional Research). Heidelberg-Berlin. Tyskland.
- Eika, T. (2008): *Det svinger i norsk økonomi*. Samfunnsspeilet, 5–6/2008, Statistisk sentralbyrå
- Eika, T., Prestmo, J., Tveter, E. 2010: *Ringvirkninger av petroleumssektoren*. SSB-rapport 2010: 8
- Eikeland, S. og Pedersen, P. (1997): *Evaluering av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark*, NIBR og Norut Samfunnsforskning.
- Engebretsen, Ø., og Vågane, L. (2008): *Sentralisering og regionforstørring – endringer i arbeidsmarkedets og tjenestetilbudets geografi*. TØI rapport 981/2008
- Engebretsen, Ø. (2006): *Arbeids- og tjenestereiser*. TØI rapport 868/2006
- Foster, L., J. Haltiwanger, og C.J. Kriszan (1998). «Aggregate productivity growth: Lessons from microeconomic evidence» NBER working paper 6803.

- Foster, L., J. Haltiwanger, og C.J. Kriszan (1998). «*The link between aggregate and micro productivity growth: Evidence from retail trade*» NBER working paper 9120.
- Gaure, S., K. Røed and L. Westlie (2008): *The Impacts of Labor Market Policies on Job Search Behavior and Post-Unemployment Job Quality*, Memorandum 22/2008
- Grünfeld, L.A., G. Grimsby, T. Clausen og E.L. Madsen (2009): *Veksthus eller såkorn til spille? Evaluering av ordningene for såkornfond under Innovasjon Norge*, MENON-publikasjon nr. 5/2009
- Hartmark Consulting AS (2004): «*Næringshagene – omplanting og gjødning av den eksisterende underskogen*». Evaluering av næringshagesatsingen, sluttrapport
- Hervik, A. (2000): *Virkemidlers treffsikkerhet i regionalpolitikken: drøfting av virkemidlene i tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms)*, Møreforskning Molde
- Hervik, A. og M. Rye (2010): *Drøfting av differensiert arbeidsgiveravgift som virkemiddel for utvikling av kompetansebaserte arbeidsplasser*. Notat til kompetansearbeidsplassutvalget
- Huttunen K., J. Møen og K.G. Salvanes (2007): «*How Destructive is Creative Destruction? Investigating Long-term Effects of Worker Displacement*», DP /06, Norwegian School of Economics, Bergen. Under revisjon for Journal of the European Economic Association.
- Huttunen K., J. Møen og K.G. Salvanes (2010): *Worker Displacement and Regional Mobility*, Memo. Work in progress 2010
- Høydahl, E og Ø. Rustad (2009): *Befolkningsvekst – men ikke overalt*. Samfunnsspeilet, 5–6/2009, Statistisk sentralbyrå
- Håndbok 140, Statens vegvesen
- ideas2evidence (2011): *Bosettingsvirkninger av regionale trainee-ordninger*, Oppdrag for Distriktssenteret
- IMDi (2008): *Deltakelse og måloppnåelse. Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007*, IMDi-rapport 7–2008.
- Knudsen, J.P. (2002): *Hva kan vi lære av andre?* Artikkel i Horisont 1/2002
- Lian, J.I., S. Bråthen, A. Gjerdåker, J. Rønnevik og T. Askildsen (2010): *Samferdsel og Regional utvikling*, Bistand til Nasjonal transportplan 2014–2023, TØI rapport 1106/2010
- Lindbäck, A. (1964): *Location Policy*. Skandinaviska Banken Quarterly Review no. 2 1964
- Lindbäck, A., Nyberg, S., og Weibull, J. (1999): «*Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State*», Quarterly Journal of Economics 1.
- Lokaliseringspolitiske erfaringer – Utenlandske erfaringer med utflytting av statsinstitusjoner, Sweco Eurofutures 2008
- Machin, S., Pelkonen, og P. Salvanes, K., 2008. *Education and mobility*. Discussion Paper 3845, IZA.
- McArthur, D.P., G. Kleppe, I. Thorsen og J. Ubøe (2010): *The impact of pecuniary costs on commuting flows?*, Discussion paper 4–2010, Norges Handelshøyskole
- Midelfart-Knarvik, K.H. og Overman, H.G (2002): *Delocation and European integration – Is structural spending justified?* Economic Policy, October 2002
- Mjøes, A., L. Rud og T. Stamland (2008): *Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet*, SNF-rapport nr. 15–08
- Mohn, K., L.S. Stambøl og K.Ø. Sørensen (1994): *Regional analyse av arbeidsmarked og demografi – Drivkrefter og utviklingstrekk belyst ved modellsystemet REGARD*. Sosiale og økonomiske studier 88. Statistisk sentralbyrå.
- Munkejord, M.C. (2010): *Bolyst = bofasthet? En presentasjon av innflytteres fremtidstanker i nord*, PLAN 2/2010 – Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling
- Nexia (2010): *Bredbåndsdekning 2010*, Utarbeidet for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Nexia og Econ Pöyry (2009): *Bredbånd 2.0 – Status og utvikling mot 2015*, Utarbeidet for Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- NIBR (2009): «*Sentraliseringens pris*» *Er sentralisering et problem?* NIBR-rapport 2009: 5
- NIBR (2010): *Kompetanseintensive næringer og tjenester – lokalisering og regional utvikling*, NIBR-rapport 2010: 20
- Nordregio (2010): *Regional Development in the Nordic Countries 2010*, Nordregio Report 2010: 2
- Norman, V. og K.H. Ulltveit-Moe (2008): «*Globalisering og omstilling. Holder den norske modellen mål?*», Samfunnsøkonomen 6 og 7
- NOU 1995: 16: *Fra sparing til egenkapital* (Skånland-utvalget). Finansdepartementet
- NOU 1996: 17: *I Norge – for tiden? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi* (Bergo-utvalget). Finansdepartementet
- NOU 1999: 33: *Nyttige lærepenger*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2000: 21: *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*, (Holden-utvalget). Finansdepartementet

- NOU 2004: 15: *Regional støtte og EØS-reglane*. Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 2004: 19: *Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. (Distriktskommisjonen). Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2004: 2: *Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2008: 3: *Sett under ett – ny struktur i høyere utdanning*. (Stjernøutvalget). Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2003): *ICT and Economic Growth: Evidence from OECD Countries, Industries and Firms*. Paris
- OECD (2007): *Going for Growth 2007*, Paris
- OECD (2009): *Education at a glance*, Paris
- Onsager, K (2008): «*Kunnskapsnæringer, innovasjon og regional utvikling i Norge*» Regionale trender 1, 2008.
- Oxford Research (2010): *Kompetanseintensiteten til bedrifter støttet av Innovasjon Norge. En analyse av kundeeffektundersøkelsene 2003–2006*. Notat til Kompetansearbeidsplassutvalget
- Rapport (2004): *Kapitaltilgang og økonomisk utvikling* (Sandmo-utvalget). Finansdepartementet
- Rapport (2009): *Mål og virkemidler for bredere bredbånd*. Rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe
- Rapport (2010): *Tilbud og etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fram mot 2020*. Kunnskapsdepartementet.
- Rege, M, K. Telle and M. Votruba (2007): «*Social Interaction Effects in Disability Pension Participation: Evidence from Plant Downsizing*», Research Department, Statistics Norway, Discussion Papers No. 496.
- Rege, M., K. Telle og M. Votruba (2009): «*The effect of plant downsizing on disability pension utilization*». Journal of the European Economic Association 7(4), p. 754–785
- Regionale utviklingstrekk 2010. Kommunal- og regionaldepartementet
- Ringholm T., G. Alteren, E. Angell, A. Buanes og M. Arnesen (2008): *Hager i skiftende landskap: Evaluering av SIVAs næringshagesatsing*, Rapport 11/2008, Norut Tromsø
- Rybalka, M. (2008): *Hvor viktig er IKT for utviklingen i næringslivet: produktivitetsanalyse*. Økonomiske analyser 5/2008, Statistisk Sentralbyrå
- Rønning L., T. Clausen, B. Lindeløv og E. Ljunggren (2009): *FoU-inkubatorer med distribuerte løsninger*, NF-rapport nr. 4/2009
- Røseth, D. (2003): *Effektivitet og fordeling: Lånekassen som utdanningspolitisk redskap 1947–2003*
- Salvanes, K.G. (1997): *Market Rigidities and Labour Market Flexibility: An International Comparison*. Scandinavian Journal of Economics 99.
- Salvanes K.G. (2010): *Gevinstar og kostnader ved omstilling. Ein literaturoversikt med vekt på resultat for Noreg*. Notat til kompetansearbeidsplassutvalget.
- Salvanes, K. G. og Førre, S. E.: (2003): *Effects on employment of trade and technical change: Evidence from Norway*. *Economica* (2003), 70, s. 293–329
- Samarbeidsrapport NIBR – Oxford Research (2009): *Evaluering av SIVA*
- Sand, R., M. Steen, E. Carsson og S. K. Nilsen (2010): *Langtidseffekter av omstillingsprogram*, Rapport 2010: 1, Trøndelag Forskning og Utvikling
- Sotarauta M., P. Dubarle, M. Gulbrandsen and C. Nauwelaers (2006): *Supporting the Contribution of Higher Education: Institutions to Regional Development, Peer Review report: Trøndelag (Mid-Norwegian Region), Norway*
- SSBs utdanningstatistikk
- St.meld nr. 17 (2002–2003): *Om statlige tilsyn*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- St.meld. nr. 21 (2005–2006): *Med hjerte for heile landet*. Kommunal- og regionaldepartementet
- St.meld. nr. 25 (2008–2009): *Lokal vekstkraft og framtidstru*. Kommunal- og regionaldepartementet
- Stambøl, L.S. (1991): *Migration Projection in Norway: A Regional Demographic-Economic Model*. I Stilwell, John og Peter Congdon (eds.) *Migration Models, Macro and Micro Approaches*. Belhaven Press. London og New York.
- Stambøl, L.S. (1994): *Flytting, utdanning og arbeidsmarked 1986–1990. En interaktiv analyse av sammenhengen mellom endringer i flytte-tilbøyelighet og arbeidsmarked*. Rapporter 94/17. Statistisk sentralbyrå.
- Stambøl, L.S (2005a): *Urban and regional labour market mobility in Norway*. Sosiale og økonomiske studier 110, Statistisk sentralbyrå.
- Stambøl, L.S. (2005b): *Arbeidsmarkedsmobilitet og framveksten av kunnskapsbasert tjenesteyting*. I Vatne, E. (Redaktør): *Storbyene i kunnskapsøkonomien*. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping. Norges Forskningsråd/Scandinavian Academic Press/Spartacus Forlag.
- Stambøl, L.S. (2005c): *Arbeidsmarkedsmobilitet i like og ulike regionale arbeidsmarkeder*. *Øko-*

- nomiske Analyser* 4/2005, Statistisk sentralbyrå
- Stambøl, L.S. (2005d): Effekten av regional arbeidsmarkedsmobilitet for sysselsettingsvekst i økonomien totalt og for kunnskapsbasert tjenesteyting. *Økonomiske Analyser* 5/2005, Statistisk sentralbyrå.
- Stambøl, L.S. (2006): Arbeidsmarkedsmobilitet, sysselsetting og yrkesdeltakelse etter nasjonalitet. *Økonomiske Analyser* 2/2006, Statistisk sentralbyrå
- Stambøl, L.S. (2009): *Utvikling i regionale arbeidsmarkeder*. Samfunnsspeilet, 5–6/2009, Statistisk sentralbyrå
- Stambøl, L.S. (2010a): *Flytting og bosetting av studenter – Eksemplifisert ved tiltaksone i Nord-Troms og Finnmark og noen sammenlikninger med deler av Troms, Nordland og «Fjellregionen»*. Notat til Kompetansesarbeidsplassutvalget, november 2010. Statistisk sentralbyrå
- Stambøl, L.S. (2010b): *Regional bransjebredde, bransjedybde og arbeidsplassdynamikk*. Notat til Kompetansesarbeidsplassutvalget, desember 2010. Statistisk sentralbyrå.
- Stambøl, L.S. (2010c): *Utdanningsfordeling, bofasthet og flytting blant innvandrere*, Notat til Kompetansesarbeidsplassutvalget, desember 2010. Statistisk sentralbyrå.
- Stambøl, L.S. (2011): *Den regionale betydningen av universiteter og høyskoler*. Notat til Kompetansesarbeidsplassutvalget, februar 2011. Statistisk sentralbyrå.
- Stambøl, L.S. (red.) (1999): *Regional arbeidsmarkedsmobilitet i nordiske land – bruttostrømsanalyser og etterspørselsbetraktninger i de regionale arbeidsmarkedene*.
- Stambøl, L.S., N.M. Stølen og T. Åvitsland (1998): *«Regional analyses of labour markets and demography – a model based Norwegian example»*. I *Papers in Regional Science – The Journal of the RSAI*, vol 77, no. 1, 37–62, 1998, Regional Science Association International, Illinois, USA.
- Statistisk sentralbyrå, (2010): *Innvandring – Tema-side*, [www.ssb.no/emner/00/00/10/innvandring/](http://www.ssb.no/emner/00/00/10/innvandring/)
- Sørli, K. (2009): *Bolyst – og stedsattraktivitet – motiver for å flytte og bo i distriktene*, NIBR-notat 2009: 111
- Telemarksforskning (2009): *NæringsNM 2009 og Attraktivitetsbarometeret 2009*, Utarbeidet på oppdrag fra NHO
- TemaNord 1999: 551, Nordisk Ministerråd, København.
- Thorsen, I. (2010): *Pendling og kompetansesarbeidsplasser*. Notat til Kompetansesarbeidsplassutvalget.
- Trygstad S., T. Lorentzen, E. Løken, L. Moland og Nina Skalle: *Den nye staten, Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*, Fafo-rapport 530
- Vatne, E. (Redaktør) (2005): *Storbyene i kunnskapsøkonomien. Arena for kunnskapsdeling og nyskaping*. Norges Forskningsråd/Scandinavian Academic Press/Spartacus Forlag,
- Villund, O. (2010): *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007–2009*, Rapport 28/2010, Statisk sentralbyrå

**Vedlegg 1**

## Jobbavgang og -tilgang i prosent av sysselsettingen i 162 funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner etter NIBRs sentralitetsinndeling for periodene 1997–1998, 2002–2003 og 2004–2005

Regionsnavn	Kommuner i regionen	Regiontype	Alle sysselsatte		Sysselsatte med høyere utdanning	
			Jobb-avgang	Jobb-tilgang	Jobb-avgang	Jobb-tilgang
Halden	Halden, Aremark	Mellomstore	12,05	12,26	13,35	14,46
Moss	Moss, Rygge, Våler, Råde	Mellomstore	13,21	15,55	13,44	17,91
Fredrikstad/ Sarpsborg	Fredrikstad, Sarpsborg, Hvaler, Rakkestad	Storby 2	13,17	13,91	13,81	17,90
Askim/ Eidsberg	Askim, Eidsberg, Skiptvet, Trøgstad, Marker	Småby	13,87	15,93	13,87	16,39
Oslo	Oslo, Spydeberg, Hobøl, Vestby, Ski, Ås, Frogn, Nesodden, Oppegård, Bærum, Asker, Sørums, Fet, Rælingen, Enebakk, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Gjerdrum, Nes, Nannestad, Lunner, Gran, Røyken, Hurum, Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal, Aurskog-Høland, Rømskog	Hovedstad	12,68	14,19	11,96	14,85
Kongsvinger	Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal, Eidskog, Grue, Åsnes	Småby	13,57	12,63	15,02	16,16
Hamar	Hamar, Stange, Løten, Ringsaker	Mellomstore	13,09	13,16	13,18	15,22
Elverum	Elverum, Våler, Åmot	Småby	13,58	15,32	13,66	17,95
Trysil/ Engerdal	Trysil, Engerdal	Tettsted	16,99	18,47	23,12	25,99
Stor-Elvdal/ Rendalen	Stor-Elvdal, Rendalen	Tettsted	16,16	13,25	19,55	17,01
Tynset	Tynset, Alvdal, Tolga, Follidal	Tettsted	14,30	13,97	15,92	16,66
Lillehammer	Lillehammer, Øyer, Gausdal	Mellomstore	11,93	13,98	13,09	16,88

Regionsnavn	Kommuner i regionen	Regiontype	Alle sysselsatte		Sysselsatte med høyere utdanning	
			Jobb-avgang	Jobb-tilgang	Jobb-avgang	Jobb-tilgang
Gjøvik	Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land, Nordre Land	Mellomstore	11,75	12,26	11,60	14,29
Dovre	Dovre, Lesja	Tettsted	14,62	15,44	13,14	16,59
Skjåk/Lom	Skjåk, Lom	Spredtbygd	12,95	13,72	18,02	18,30
Fron	Nord-Fron, Sør-Fron, Ringebu	Tettsted	12,49	13,59	13,07	14,82
Sel	Sel, Vågå	Tettsted	12,92	13,48	11,92	16,05
Fagernes	Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre, Etnedal, Vang	Tettsted	12,75	13,32	14,55	16,43
Drammen	Drammen, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Lier, Modum, Sigdal, Sande, Svelvik	Storby 2	11,93	12,40	11,57	13,32
Kongsberg	Kongsberg, Flesberg, Rollag	Mellomstore	12,09	14,00	12,40	16,16
Ringerike	Ringerike, Hole, Jevnaker, Krødsherad	Småby	11,00	12,69	9,88	15,19
Hallingdal	Gol, Nes, Flå, Ål, Hemsedal, Hol	Tettsted	13,99	14,72	14,78	17,60
Nore og Uvdal	Nore og Uvdal	Spredtbygd	14,60	18,22	12,76	21,27
Holmestrand	Holmestrand, Hof	Småby	14,14	12,45	14,42	14,11
Tønsberg	Tønsberg, Nøtterøy, Stokke, Ramnes, Tjøme, Andebu, Våle, Borre	Mellomstore	14,50	15,47	14,48	17,93
Larvik/Sandefjord	Larvik, Sandefjord, Lardal	Mellomstore	11,77	13,07	12,23	14,83
Grenland	Porsgrunn, Skien, Bamble, Siljan, Nome, Drangedal, Kragerø	Storby 2	14,13	14,83	15,38	17,58
Notodden	Notodden, Hjartdal, Sauherad, Bø	Småby	14,15	15,19	16,71	19,03
Tinn	Tinn	Tettsted	14,52	15,12	14,71	14,29
Seljord/Kviteseid	Seljord, Kviteseid	Tettsted	12,51	13,31	13,21	13,57
Nissedal/Fyresdal	Nissedal, Fyresdal	Spredtbygd	13,77	14,48	12,61	14,86
Vinje/Tokke	Vinje, Tokke	Spredtbygd	20,64	19,86	24,52	26,10
Risør	Risør, Gjerstad	Tettsted	15,07	15,61	17,39	18,66



Regionsnavn	Kommuner i regionen	Regiontype	Alle sysselsatte		Sysselsatte med høyere utdanning	
			Jobb-avgang	Jobb-tilgang	Jobb-avgang	Jobb-tilgang
Arendal	Arendal, Grimstad, Froland, Tvedestrand, Vegårshei, Åmli	Mellomstore	12,95	14,41	13,04	15,06
Evje/Bygland	Evje og Hornnes, Bygland	Tettsted	15,07	16,63	16,97	16,95
Valle/Bykle	Valle, Bykle	Spredtbygd	14,55	16,79	15,31	19,49
Kristiansand	Kristiansand, Songdalen, Søgne, Vennesla, Lillesand, Iveland, Birkenes, Marnardal	Storby 2	13,23	15,66	13,25	18,00
Mandal	Mandal, Lindesnes	Småby	15,95	18,31	16,27	18,11
Farsund	Farsund, Lyngdal	Tettsted	14,11	14,44	15,41	15,54
Flekkefjord	Flekkefjord, Kvinesdal, Lund	Småby	13,05	14,08	13,14	14,55
Indre Vest-Agder	Audnedal, Hægebostad, Åseral	Spredtbygd	13,48	16,83	13,16	15,73
Sirdal	Sirdal	Spredtbygd	14,20	14,33	14,13	14,50
Eigersund	Eigersund, Sokndal, Bjerkreim	Småby	13,03	12,58	14,00	15,88
Stavanger/Sandnes	Stavanger, Sandnes, Randaberg, Sola, Gjesdal, Klepp, Rennesøy, Time, Strand, Kvitsøy, Hå, Finnøy, Forsand	Storby 1	11,66	14,42	10,68	15,36
Haugesund	Haugesund, Sveio, Tysvær, Karmøy, Bokn, Etne, Vindafjord	Mellomstore	11,73	13,63	11,63	15,05
Hjelmeland	Hjelmeland	Spredtbygd	14,40	16,53	21,41	24,44
Suldal	Suldal	Tettsted	18,03	15,94	14,35	16,63
Sauda	Sauda	Tettsted	14,47	13,92	12,49	17,32
Utsira	Utsira	Spredtbygd	13,93	16,40	5,43	10,11
Bergen	Bergen, Askøy, Fjell, Os, Samnanger, Osterøy, Sund, Meland, Øygarden, Lindås, Vaksdal, Radøy, Fusa, Austrheim	Storby 1	11,25	13,94	11,05	15,37
Stord	Stord, Fitjar, Bømlo, Tysnes	Småby	11,92	13,73	11,25	15,02
Jondal/Kvam	Jondal, Kvam	Tettsted	9,62	10,61	10,56	13,88
Kvinnherad	Kvinnherad	Tettsted	10,99	10,61	9,20	10,92
Odda	Odda, Ullensvang, Eidfjord	Småby	12,14	11,09	14,23	14,44

Regionsnavn	Kommuner i regionen	Regiontype	Alle sysselsatte		Sysselsatte med høyere utdanning	
			Jobb-avgang	Jobb-tilgang	Jobb-avgang	Jobb-tilgang
Voss	Voss, Granvin, Ulvik	Småby	12,58	13,18	11,67	14,39
Austevoll	Austevoll	Spredtbygd	18,72	12,40	10,94	11,58
Modalen	Modalen	Spredtbygd	10,61	15,41	7,77	21,21
Fedje	Fedje	Spredtbygd	20,27	11,46	15,44	10,16
Masfjorden/ Gulen	Masfjorden, Gulen	Spredtbygd	18,17	17,67	21,01	21,71
Flora	Flora, Bremanger	Småby	15,47	14,77	13,31	15,70
Solund	Solund	Spredtbygd	16,75	14,59	18,86	28,05
Høyanger	Høyanger, Balestrand	Tettsted	11,73	9,48	11,61	12,50
Vik	Vik	Tettsted	14,24	8,99	14,53	13,31
Sogndal	Sogndal, Luster, Leikanger	Tettsted	14,50	13,77	13,06	14,34
Aurland	Aurland	Spredtbygd	23,17	21,43	21,42	24,68
Lærdal/Årdal	Lærdal, Årdal	Tettsted	11,28	9,25	12,75	12,97
Fjaler	Fjaler, Askvoll, Hyllestad	Spredtbygd	13,57	13,47	12,36	12,51
Førde	Førde, Naustdal, Jølster, Gaular	Småby	11,35	12,54	10,74	12,51
Vågsøy	Vågsøy, Selje	Tettsted	16,94	15,81	22,64	25,69
Eid/Gloppen	Eid, Gloppen	Tettsted	16,23	17,15	18,09	19,53
Stryn	Stryn, Hornindal	Tettsted	13,16	13,58	22,05	24,17
Molde	Molde, Fræna, Aukra, Gjemnes, Eide, Nesset, Midsund, Vestnes	Mellomstore	13,53	14,21	13,05	15,41
Kristiansund	Kristiansund, Frei, Averøy	Mellomstore	12,64	10,87	12,92	11,07
Ålesund	Ålesund, Sula, Skodje, Giske, Ørskog, Haram, Sykkylven, Stordal	Mellomstore	12,24	12,43	11,52	14,32
Vanylven	Vanylven	Spredtbygd	19,85	16,30	27,55	23,98
Ulstein	Ulstein, Hareid, Herøy, Sande	Småby	13,30	14,81	14,97	18,11
Ørsta/Volda	Ørsta, Volda	Småby	12,79	12,62	13,13	15,24
Norrdal/ Stranda	Norrdal, Stranda	Tettsted	11,89	10,19	14,13	13,69
Rauma	Rauma	Tettsted	13,19	14,36	11,68	14,11
Sandøy	Sandøy	Spredtbygd	8,98	9,59	9,42	13,42
Sunndal	Sunndal, Tingvoll	Tettsted	10,37	10,66	12,63	14,59
Surnadal	Surnadal, Rindal, Halså	Tettsted	10,31	11,24	13,35	12,12

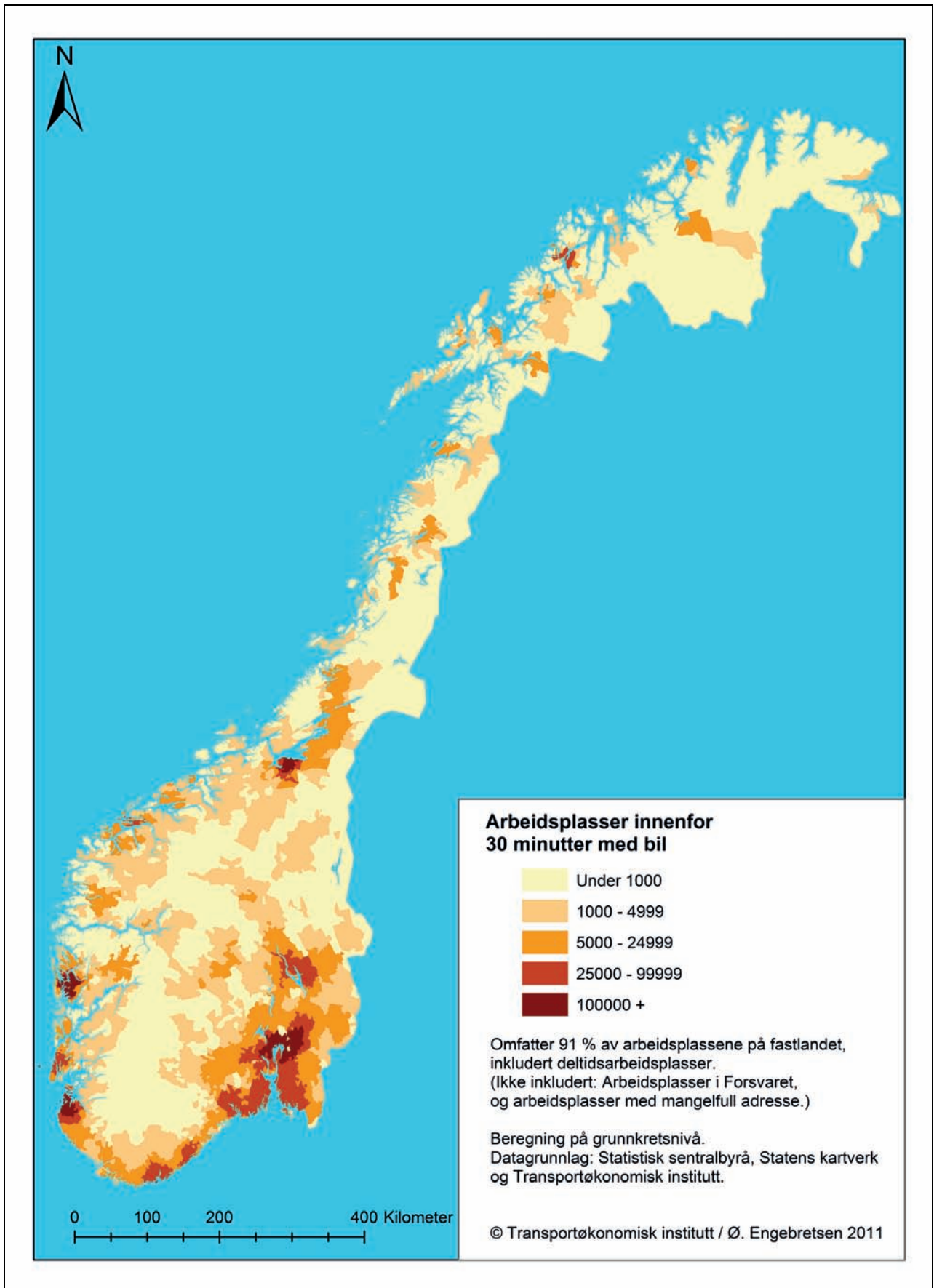
Regionsnavn	Kommuner i regionen	Regiontype	Alle sysselsatte		Sysselsatte med høyere utdanning	
			Jobb-avgang	Jobb-tilgang	Jobb-avgang	Jobb-tilgang
Smøla	Smøla	Spredtbygd	15,32	10,45	15,62	9,94
Trondheim	Trondheim, Malvik, Klæbu, Melhus, Skaun, Midtre Gauldal, Selbu, Leksvik, Stjørdal, Rissa	Storby 1	12,63	13,08	13,38	16,47
Hemne/ Snillfjord	Hemne, Snillfjord	Tettsted	13,37	12,90	12,56	14,75
Hitra	Hitra	Spredtbygd	15,11	16,73	14,20	17,01
Frøya	Frøya	Spredtbygd	18,14	16,64	23,75	28,90
Ørland	Ørland, Bjugn	Tettsted	12,15	17,99	14,46	24,52
Åfjord/Roan	Åfjord, Roan	Tettsted	11,36	11,84	11,72	12,58
Osen	Osen	Spredtbygd	13,05	16,56	10,32	18,31
Oppdal/ Rennebu	Oppdal, Rennebu	Tettsted	15,41	16,13	17,40	20,28
Orkdal	Orkdal, Agdenes, Meldal	Småby	10,82	15,08	11,70	16,08
Røros	Røros, Holtålen, Os	Tettsted	10,76	11,27	12,51	15,16
Tydal	Tydal	Spredtbygd	14,89	12,65	17,61	8,65
Steinkjer	Steinkjer, Inderøy, Verran, Namdalseid, Snåsa	Småby	15,43	15,67	16,19	18,65
Namsos	Namsos, Overhalla, Fosnes	Småby	16,03	16,58	17,42	19,80
Meråker	Meråker	Spredtbygd	12,59	12,43	11,08	14,67
Levanger/ Verdal	Levanger, Verdal, Frosta, Mosvik	Småby	13,47	14,71	13,14	16,74
Lierne	Lierne	Spredtbygd	12,10	12,36	9,02	17,98
Røyrvik	Røyrvik	Spredtbygd	26,24	22,09	26,70	22,68
Namsskogan	Namsskogan	Spredtbygd	13,83	11,92	7,81	11,99
Grong/ Høylandet	Grong, Høylandet	Tettsted	15,69	11,88	13,55	13,53
Flatanger	Flatanger	Spredtbygd	13,08	14,96	22,42	25,75
Vikna/ Nærøy	Vikna, Nærøy	Tettsted	13,46	13,82	13,17	14,22
Leka	Leka	Spredtbygd	27,92	31,52	33,52	28,85
Bodø	Bodø, Skjerstad, Gildeskål	Mellomstore	12,38	14,57	11,78	15,86
Narvik	Narvik, Ballangen, Evenes, Gratangen	Småby	16,35	16,05	17,02	19,13
Bindal	Bindal	Spredtbygd	16,83	13,65	30,88	29,48

Regionsnavn	Kommuner i regionen	Regiontype	Alle sysselsatte		Sysselsatte med høyere utdanning	
			Jobb-avgang	Jobb-tilgang	Jobb-avgang	Jobb-tilgang
Brønnøy	Brønnøy, Sømna, Vevelstad, Vega	Tettsted	12,26	15,12	12,19	17,98
Alstahaug	Alstahaug, Leirfjord, Dønna, Herøy	Småby	14,92	14,76	14,05	16,04
Vefsn	Vefsn, Grane	Småby	12,27	11,45	9,20	13,03
Hattfjelldal	Hattfjelldal	Spredtbygd	16,11	15,43	16,08	18,85
Nesna	Nesna	Tettsted	18,70	18,09	24,20	25,93
Rana	Rana, Hemnes	Mellomstore	11,74	11,55	9,76	12,98
Lurøy	Lurøy	Spredtbygd	10,32	11,06	9,24	14,36
Træna	Træna	Spredtbygd	13,30	12,53	18,99	27,71
Rødøy	Rødøy	Spredtbygd	18,02	18,37	28,44	26,59
Meløy	Meløy	Tettsted	10,82	10,39	10,14	9,15
Beiarn	Beiarn	Spredtbygd	10,04	11,23	6,39	10,00
Fauske	Fauske, Sørfold, Saltdal	Småby	13,79	13,48	13,13	13,64
Steigen	Steigen	Spredtbygd	11,91	11,41	15,07	16,48
Hamarøy	Hamarøy	Spredtbygd	13,84	12,00	9,20	12,71
Tysfjord	Tysfjord	Spredtbygd	10,13	10,59	13,65	14,16
Lødingen	Lødingen	Tettsted	12,28	13,04	14,74	15,51
Røst	Røst	Spredtbygd	9,35	13,16	15,87	9,21
Værøy	Værøy	Spredtbygd	16,75	15,06	7,47	20,39
Flakstad/ Vestvågøy	Flakstad, Vestvågøy	Tettsted	12,89	14,11	9,96	12,64
Vågan	Vågan	Tettsted	14,46	14,16	11,50	13,48
Sortland	Sortland, Hadsel, Øksnes, Bø	Tettsted	14,71	15,10	12,27	14,68
Andøy	Andøy	Tettsted	12,67	17,39	14,95	24,66
Moskenes	Moskenes	Spredtbygd	16,03	16,64	18,37	18,41
Harstad	Harstad, Kvæfjord, Skånland, Tjeldsund	Mellomstore	13,05	14,11	11,81	15,13
Tromsø	Tromsø, Karlsøy	Storby 2	13,27	14,76	12,17	14,38
Bjarkøy	Bjarkøy	Spredtbygd	15,86	12,80	14,04	21,34
Ibestad	Ibestad	Spredtbygd	14,15	12,07	10,39	13,16
Salangen	Salangen, Lavangen	Spredtbygd	13,73	13,86	10,54	15,59
Målselv	Målselv, Bardu	Tettsted	13,68	24,31	16,30	33,99

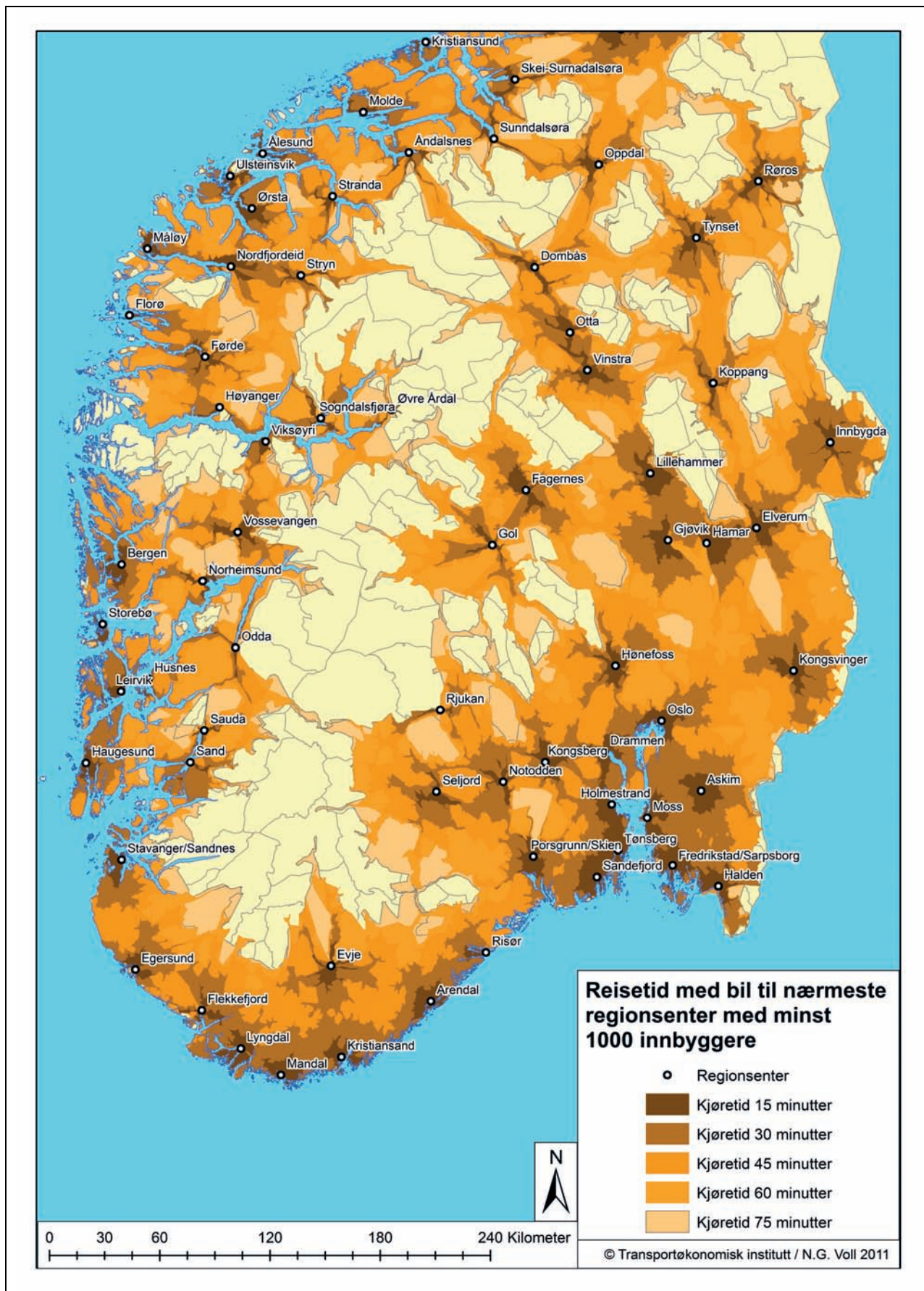
Regionsnavn	Kommuner i regionen	Regiontype	Alle sysselsatte		Sysselsatte med høyere utdanning	
			Jobb-avgang	Jobb-tilgang	Jobb-avgang	Jobb-tilgang
Torsken/ Berg	Torsken, Berg	Spredtbygd	20,73	17,40	28,49	32,72
Lenvik	Lenvik, Tranøy, Sørreisa, Dyrøy	Tettsted	18,00	18,20	20,99	22,49
Balsfjord/ Storfjord	Balsfjord, Storfjord	Spredtbygd	13,21	14,16	12,22	14,47
Lyngen	Lyngen	Spredtbygd	16,84	18,19	15,87	21,51
Gáivuotna – Kåfjord	Gáivuotna – Kåfjord	Spredtbygd	16,38	14,25	13,80	13,46
Skjervøy/ Nordreisa	Skjervøy, Nordreisa	Tettsted	19,23	19,08	20,04	23,59
Kvænangen	Kvænangen	Spredtbygd	21,72	18,26	21,75	19,71
Vardø	Vardø	Tettsted	14,17	12,96	13,29	10,94
Vadsø	Vadsø, Unjárga – Nesseby	Småby	16,16	15,89	18,13	17,83
Hammerfest	Hammerfest, Kvalsund	Småby	15,35	15,29	13,95	15,67
Guovdageaid nu – Kautokeino	Guovdageaidnu – Kautokeino	Tettsted	17,97	20,10	15,23	18,98
Alta	Alta	Småby	19,91	22,31	23,74	26,45
Loppa	Loppa	Spredtbygd	16,98	13,44	15,96	13,42
Hasvik	Hasvik	Spredtbygd	14,43	21,15	14,78	25,98
Måsøy	Måsøy	Tettsted	14,76	13,58	16,86	17,59
Nordkapp	Nordkapp	Tettsted	22,04	18,33	23,56	23,87
Porsanger	Porsanger	Tettsted	21,34	24,64	26,36	26,91
Kárášjohka – Karasjok	Kárášjohka – Karasjok	Tettsted	16,15	17,63	14,14	15,23
Lebesby	Lebesby	Tettsted	11,65	10,89	12,50	10,79
Gamvik	Gamvik	Spredtbygd	20,83	21,79	24,33	28,60
Berlevåg	Berlevåg	Tettsted	21,42	19,20	23,70	19,85
Deatnu – Tana	Deatnu – Tana	Spredtbygd	20,85	19,17	30,12	27,97
Båtsfjord	Båtsfjord	Tettsted	19,61	12,19	24,19	22,83
Sør-Varanger	Sør-Varanger	Tettsted	12,27	13,21	9,56	13,59
Aure	Aure	Tettsted	15,67	13,29	14,52	12,82

**Vedlegg 2**

**Figurvedlegg**

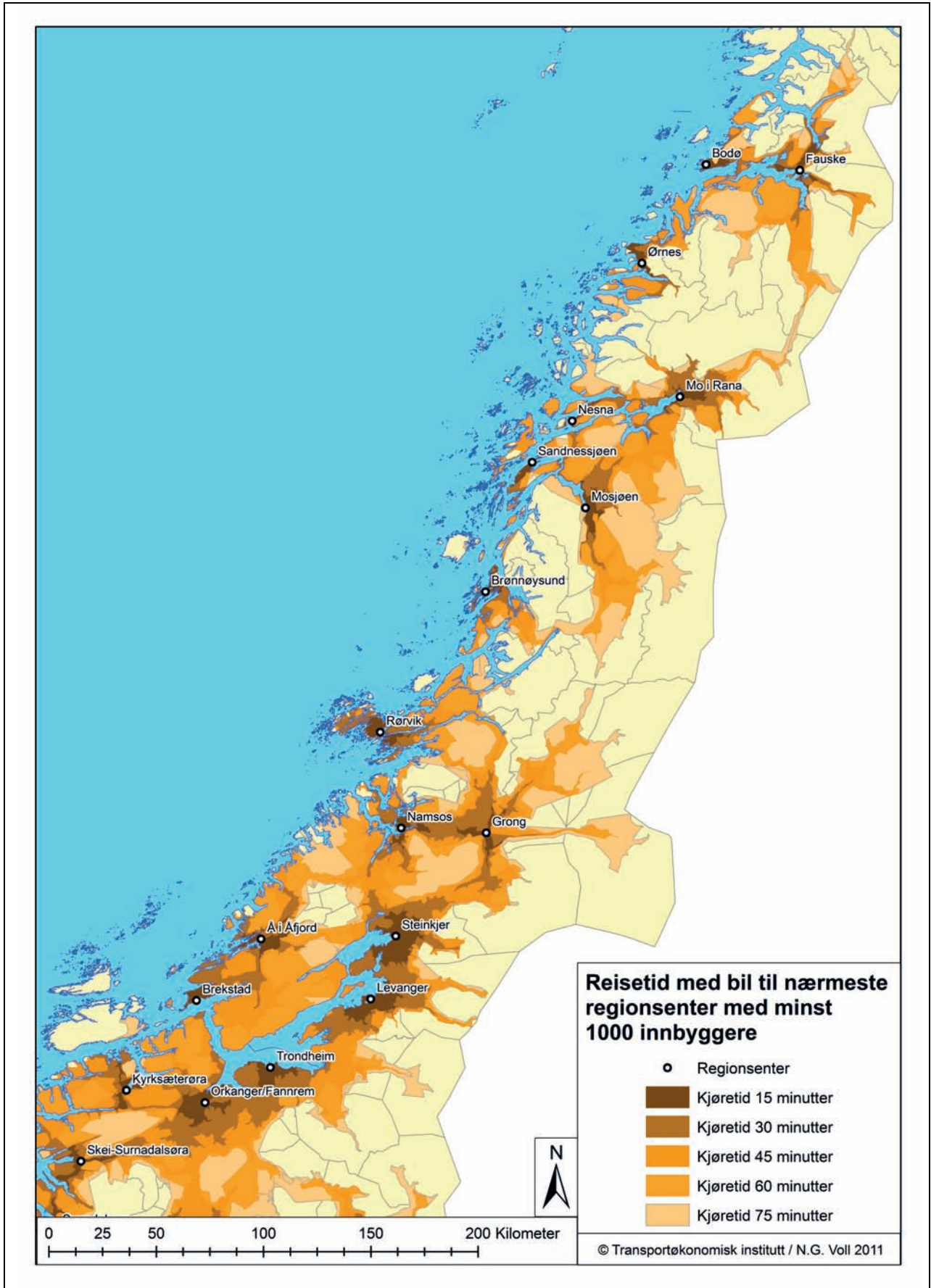


Figur 2.1 Arbeidsplasser innenfor 30 minutters kjøreavstand med bil

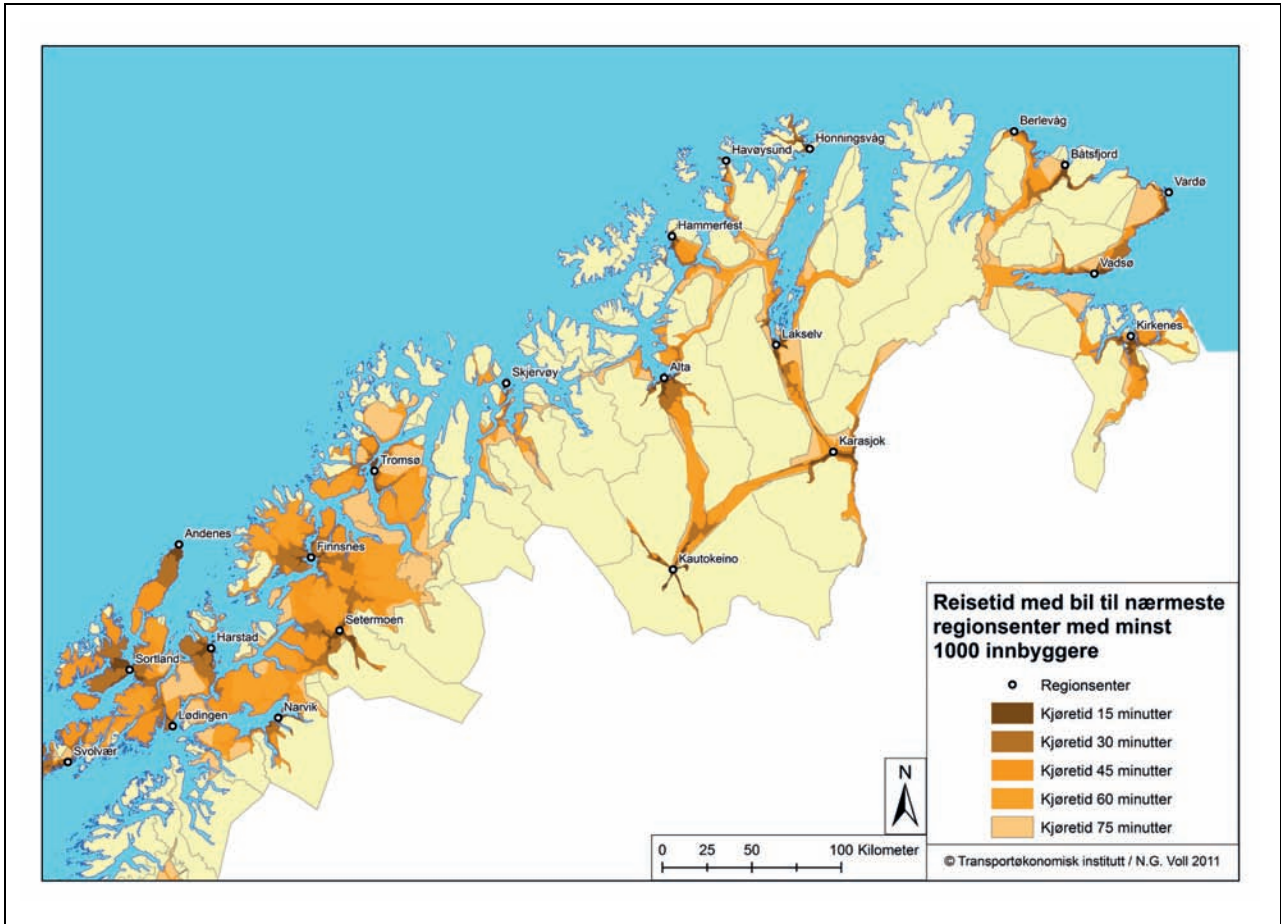


Figur 2.2 Reisetid til nærmeste regionsenter med minst 1000 innbyggere i søndre del av Norge

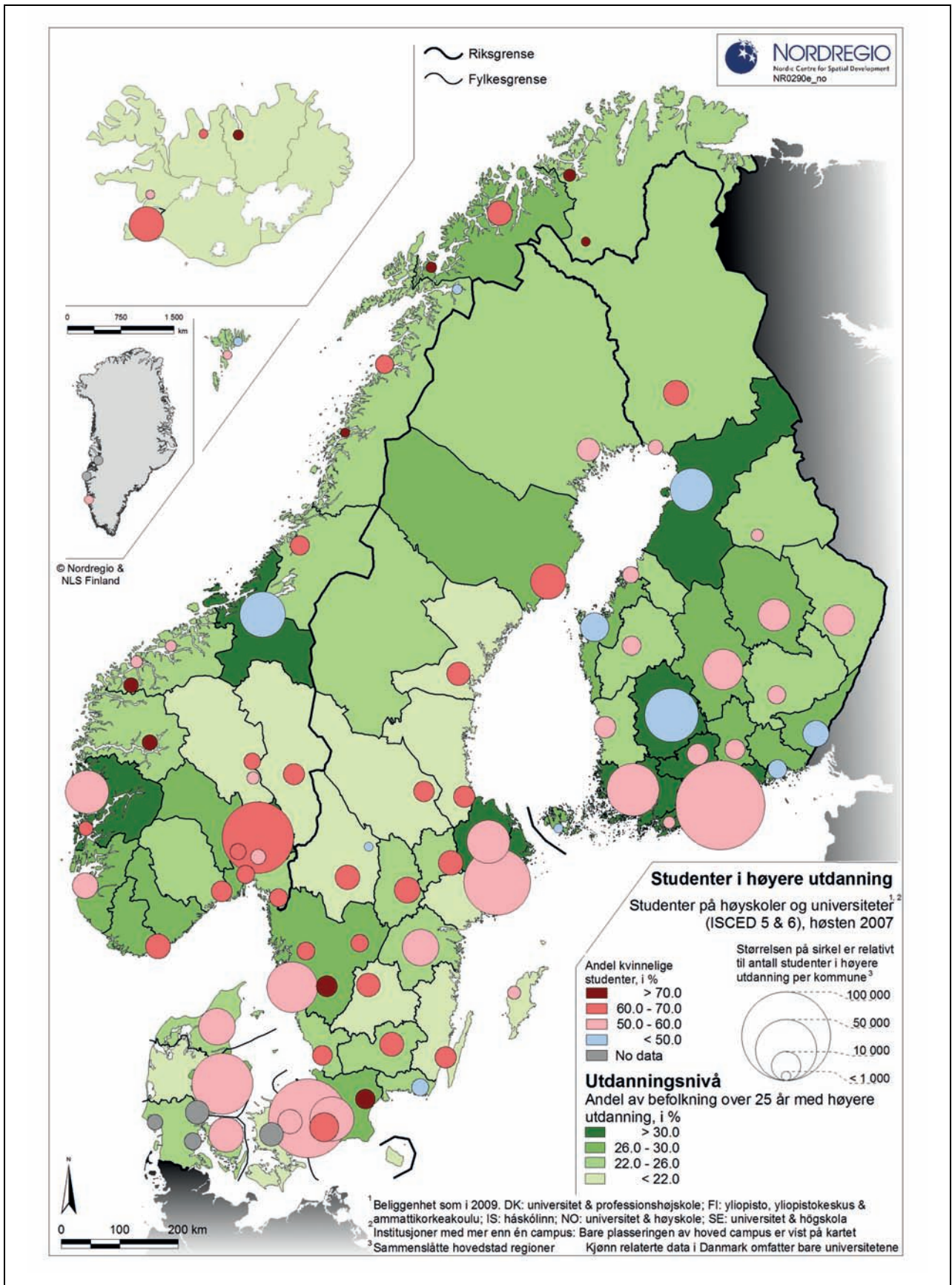




Figur 2.3 Reisetid til nærmeste regionsenter med minst 1000 innbyggere i midtre del av Norge



Figur 2.4 Reisetid til nærmeste regionsenter med minst 1000 innbyggere i nordre del av Norge



Figur 2.5 Studenter i høyere utdanning i Norden 2007

# Norges offentlige utredninger

## 2010 og 2011

### **Statsministeren:**

#### **Arbeidsdepartementet:**

Medvirkning og medbestemmelse i arbeidslivet.

NOU 2010: 1.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2010.

NOU 2010: 4.

Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.

NOU 2010: 5.

#### **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

Nemndsbehandling av forbrukertvister. NOU 2010: 11.

#### **Finansdepartementet:**

Pensjonslovene og folketrygdreformen I.

NOU 2010: 6.

Bedre rustet mot finanskriser. NOU 2011: 1.

#### **Fiskeri- og kystdepartementet:**

#### **Fornyings-, administrasjons- og kirke-** **departementet:**

Håndhevelse av offentlige anskaffelser. NOU 2010: 2.

#### **Forsvarsdepartementet:**

#### **Helse- og omsorgsdepartementet:**

Drap i Norge i perioden 2004–2009. NOU 2010: 3.

Arbeid for helse. NOU 2010: 13.

#### **Justis- og politidepartementet:**

Ny klageordning for utlendingssaker. NOU 2010: 12.

#### **Kommunal- og regionaldepartementet:**

Kompetansesarbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet. NOU 2011: 3.

#### **Kulturdepartementet:**

Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. NOU 2010: 14

#### **Kunnskapsdepartementet:**

Mangfold og mestring. NOU 2010: 7.

Med forskertrang og lekelyst. NOU 2010: 8.

#### **Landbruks- og matdepartementet:**

#### **Miljøverndepartementet:**

Et Norge uten miljøgifter. NOU 2010: 9.

Tilpassing til eit klima i endring. NOU 2010: 10.

#### **Nærings- og handelsdepartementet:**

Mellomlagerløsning for brukt reaktorbrensel og langlivet mellomaktivt avfall. NOU 2011: 2.

#### **Olje- og energidepartementet:**

#### **Samferdselsdepartementet:**

#### **Utenriksdepartementet:**

### Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:

Fagbokforlaget

Postboks 6050, Postterminalen

5892 Bergen

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Faks: 55 38 66 01

[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

