

NOU

Norges offentlige utredninger 2020:12

Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn



Norges offentlige utredninger 2020

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Tjenester til personer med autismspekterforstyrrelser og til personer med Tourettes syndrom
Helse- og omsorgsdepartementet
2. Fremtidige kompetansebehov III
Kunnskapsdepartementet
3. Ny lov om universiteter og høyskoler
Kunnskapsdepartementet
4. Straffelovrådets utredning nr. 1
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Likhhet for loven
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Frie og hemmelige valg
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
7. Verdier og ansvar
Finansdepartementet
8. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
Arbeids- og sosialdepartementet
9. Blindsonen
Arbeids- og sosialdepartementet
10. Straffelovrådets utredning nr. 2
Justis- og beredskapsdepartementet
11. Den tredje statsmakt
Justis- og beredskapsdepartementet
12. Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn
Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

NOU

Norges offentlige utredninger **2020: 12**

Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. september 2019
Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet og
Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28. oktober 2020

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1457-5

DepMedia

Til Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Distriktsnæringsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. september 2019 for å vurdere næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 28. oktober 2020

Svein Richard Brandtzæg
Leder

Bergljot Landstad

Knut Sveinung Vareide

Knut Arne Gurigard

Kamilla Sharma

Merete Nygaard Kristiansen

Hanne Alstrup Velure

Jørgen Næss Haugseth
Sekretariatsleder

Jan Frederik Danielsen

Iver Grøtting Prestkvern

Bent Sunde

Øystein Sjølie

Martin Østtveit-Moe

Petter Herdlevær Sagafos

Sigurd Melsom

Innhold

Del I	Innledning	9	3.1.2	Drivkrefter for sentralisering av befolkningen	63
1	Sammendrag, mandat og sammensetning	11	3.1.3	Flyttemotiver	64
1.1	Sammendrag	11	3.2	Prognoser for befolkningsutvikling i distriktskommunene ...	64
1.2	Bakgrunn for mandatet	13			
1.3	Mandat	13	4	Koronakrisen og distriktene ...	71
1.4	Utvalgets sammensetning og sekretariat	14	4.1	Kortsiktige konsekvenser	71
1.5	Utvalgets arbeidsmåte	15	4.2	Konsekvenser for distrikter kontra sentrale strøk i Norge	72
1.6	Utvalgets prioriteringer og arbeid	16	4.3	Langsiktige perspektiver	73
1.6.1	Utvalgets forståelse av mandatet ...	16	Del III	Med næringslivet som partner	77
1.6.2	Andre offentlige utredninger	16	5	Næringslivet og distriktspolitiske mål	79
Del II	Næringslivet i distriktene	19	5.1	De regional- og distriktpolitiske målene	79
2	Næringslivet i distriktene	21	5.2	Hvordan bidrar næringslivet til å løse utfordringer i distriktene? ...	80
2.1	Distrikter og sentrale strøk	21	5.2.1	Næringslivets betydning for stedsutvikling	80
2.1.1	Sentralitetsklasser	21	5.2.2	Næringslivets rolle og bidrag til boligutvikling	82
2.1.2	Befolkningsutvikling	22	5.2.3	Næringslivets betydning for inkludering	84
2.2	Sysselsetting	24	Del IV	Hvordan legge til rette for lønnsom næringsutvikling i distriktene?	87
2.2.1	Arbeidsplassutviklingen i distriktskommunene	24	6	Rammevilkår for næringslivet i distriktene	89
2.2.2	Sysselsettingsandel	27	6.1	Rammevilkår for verdiskaping og vekst	90
2.3	Næringsstruktur	30	6.1.1	Hva er verdiskaping?	90
2.3.1	Næringsstruktur i distriktene	31	6.1.2	Effektive markeder	90
2.3.2	Verdikjeder og distriktsnæringer	33	6.1.3	Økonomisk politikk	96
2.3.3	Industri	35	6.1.4	En åpen økonomi – tilgang til markedene	97
2.3.4	Mineralnæringen	36	6.2	Tilgang til arbeidskraft	99
2.3.5	Landbruk	37	6.2.1	Kartlegging av næringslivets kompetansebehov i ulike deler av landet	101
2.3.6	Fiskeri og havbruk	37	6.2.2	Barrierer for investering i kompetanse i næringslivet	102
2.3.7	Reiseliv	38	6.2.3	Kompetanseutvikling lokalt og regionalt	104
2.3.8	Verdiskaping, faktoravlønning og produktivitet	42	6.3	Hvordan bidrar differensiert arbeidsgiveravgift til å fremme næringsutvikling i distriktene?	105
2.3.9	Drivkrefter for arbeidsplassvekst i næringslivet	47	6.3.1	Differensiert arbeidsgiveravgift ...	105
2.4	Eksport og internasjonalisering i Distrikts-Norge	50			
2.4.1	Hva eksporterer Norge?	50			
2.4.2	Hvor eksporterer Norge til?	51			
2.4.3	Fylkesfordelt eksport	52			
2.4.4	Eksport i verdikjeder	53			
2.4.5	Utenlandske direkteinvesteringer i Norge	53			
3	Drivkrefter for sentralisering ...	57			
3.1	Sentraliseringen – en kort beskrivelse	57			
3.1.1	Årsaker til sentralisering av befolkningen	61			

6.3.2	Ordningens betydning for næringslivet i distriktene	107	8.1	Kommunen som næringsutvikler	145
6.3.3	Er andre virkemidler bedre?	108	8.1.1	Kommunens tre roller	145
6.4	Grønn omstilling	109	8.1.2	Kommunenes handlingsrom og muligheter	147
6.4.1	Menneskeskapte klimaendringer	109	8.1.3	Måling av innbyggernes livskvalitet	148
6.4.2	Klimapolitikk	110	8.1.4	Næringslivets oppfatning av kommunenes innsats	148
6.4.3	Konsekvenser og muligheter for Norge og næringslivet i distriktene	113	8.1.5	Kommunenes organisering	149
6.4.4	Fysisk klimarisiko	116	8.1.6	Eksempler fra kommuner	150
6.5	Infrastruktur	117	8.2	Planlegging for lokal næringsutvikling	151
6.5.1	Transportinfrastruktur	117	8.2.1	Kommunal planlegging	152
6.5.2	Digital infrastruktur	120	8.2.2	Utdaterte planer	154
6.5.3	Kraftinfrastruktur	123	8.2.3	Effektive planprosesser	154
6.6	Bruk av bedriftsrettede virkemidler i distriktene	124	8.2.4	Kapasitets- og kompetanseutfordringer i kommunene	156
6.6.1	Utvikling i bruken av næringsrettede virkemidler	125	8.2.5	Planlegging i kystnære sjøområder	157
6.6.2	Geografisk variasjon i bruk av virkemidlene	126	8.2.6	Havnæringer og kartlegging	158
6.6.3	Bruk av næringsrettede virkemidler etter sentralitet	126	8.2.7	Digitale løsninger	158
6.6.4	Innovasjon Norges virkemidler	128	8.3	Bidrar inntektssystemet for fylkeskommunene og kommunene til næringsutvikling?	159
6.6.5	Lavrisikolån	130	8.3.1	Inntektssystemet for fylkeskommuner og kommuner	159
6.6.6	Risikolån	131	8.3.2	De frie inntektene	160
6.6.7	Innovasjonsprosjekter	131	8.3.3	Rammetilskuddet og utgiftsutjevning	160
6.6.8	Distriktsnærings bruk av innovasjon Norges virkemidler	132	8.3.4	Hvordan påvirker skattesystemet kommunenes inntekter?	161
6.6.9	Innovasjonsnivå	133	8.3.5	Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling	164
6.6.10	Innovasjon i distriktsnæringene	133	8.3.6	Kraftskatteutvalget og havbrukskatteutvalget	164
6.7	Betydningen av lokalt eierskap og lokale investeringer	133	8.3.7	Inntekter og lokaldemokrati	165
6.7.1	Privat eierskap i Norge	133	8.3.8	Inntektssystemet og distrikts- og regionalpolitiske mål	166
6.7.2	Norske og utenlandske finansielle foretak	135	8.3.9	Inntektssystemet og hyttebygging	166
6.7.3	Formuesskatt og eierskap	136			
6.7.4	Nærhet til banker og utlånsinstitusjoner	137			
7	Regionalt nivå – fylkeskommunenes betydning for næringsutvikling	139	Del V	Anbefalinger	167
7.1	Fylkeskommunenes rolle i næringspolitikken	139	9	Utvalgets vurderinger og forslag	169
7.2	Det regionale innovasjonssystemet	140	9.1	Bidrar næringslivet til sentralisering?	169
7.3	Planlegging og samordning	141	9.2	Har næringslivet i distriktene noen særskilte utfordringer?	171
7.4	Fylkeskommunene og kommunene	141	9.3	Hvordan sikre næringslivet i distriktene tilgang til kompetent arbeidskraft?	171
8	Næringspolitikk i første linje – kommunenes betydning for næringsutvikling	145			

9.4	Bidrar differensiert arbeidsgiveravgift til å fremme næringsutvikling i distriktene?	172	10.5	Hvilke utfordringer og muligheter møter næringslivet i distriktene som følge av grønn omstilling? (kapittel 9.5)	188
9.5	Hvilke utfordringer og muligheter møter næringslivet i distriktene som følge av grønn omstilling?	173	10.6	Hva betyr infrastruktur og markedsavstand for næringslivet i distriktene? (kapittel 9.6)	189
9.6	Hva betyr infrastruktur og markedsavstand for næringslivet i distriktene?	174	10.7	I hvilken grad benytter næringslivet i distriktene virkemiddelapparatet? (kapittel 9.7)	190
9.7	I hvilken grad benytter næringslivet i distriktene virkemiddelapparatet?	175	10.8	Hvilken betydning har lokalt eierskap for næringslivet i distriktene? (kapittel 9.8)	191
9.8	Hvilken betydning har lokalt eierskap for næringslivet i distriktene?	176	10.9	Hvilken betydning har fylkeskommunen for næringsutviklingen? (kapittel 9.9)	192
9.9	Hvilken betydning har fylkeskommunen for næringsutviklingen?	177	10.10	Næringspolitikk i første linje: Hvilken betydning har kommunen for næringsutviklingen? (kapittel 9.10)	192
9.10	Næringspolitikk i første linje: Hvilken betydning har kommunen for næringsutviklingen?	178	10.11	Virker plansystemet hemmende for lokal næringsutvikling? (kapittel 9.11)	194
9.11	Virker plansystemet hemmende for lokal næringsutvikling?	179	10.12	Bidrar finansieringen av kommunesektoren i tilstrekkelig grad til næringsutvikling? (kapittel 9.12)	195
9.12	Bidrar finansieringen av kommunesektoren i tilstrekkelig grad til næringsutvikling?	180	10.13	Konsekvenser for samisk næringsliv	196
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	185	Referanseliste	197	
10.1	Bidrar næringslivet til sentralisering? (kapittel 9.1)	185	Vedlegg		
10.2	Har næringslivet i distriktene noen særskilte utfordringer? (kapittel 9.2)	186	1	Aktører som har gitt innspill til utvalget	203
10.3	Hvordan sikre næringslivet i distriktene tilgang til kompetent arbeidskraft? (kapittel 9.3)	186			
10.4	Bidrar differensiert arbeidsgiveravgift til å fremme næringsutvikling i distriktene? (kapittel 9.4)	188			

Digitalt vedlegg:

Rapport nr. 16-2020 fra Samfunnsøkonomisk analyse: *Verdikjeder i Norge*

Del I
Innledning



Figur 1.1

Kapittel 1

Sammendrag, mandat og sammensetning

Først i kapittelet presenteres et sammendrag av rapporten. Deretter gjengis mandatet for utvalgets arbeid og utvalgets sammensetning. Til slutt kommer en oversikt over hvordan utvalget har arbeidet for å oppfylle sitt mandat og hvilke personer og organisasjoner utvalget har vært i kontakt med eller fått innspill fra underveis i arbeidet. Det redegjøres også kort for hvordan koronakrisen har påvirket utvalgets arbeid.

1.1 Sammendrag

Del II – Næringslivet i distriktene

Kapittel 2

Kapittelet gir en oversikt over verdiskapingen i distriktene. Befolkningsutviklingen beskrives kort før utviklingen i sysselsettingen og næringslivets verdiskaping presenteres i større detalj. Næringsstrukturen i ulike distrikter, og i kommunegrupper med ulik distriktsprofil, blir diskutert. En viktig konklusjon er at verdiskapingen i distriktnæringslivet har vokst sterkt de siste årene, og produktiviteten i næringslivet er nå høyest i de minst sentrale kommunene. Videre blir ulike verdikjeder, til dels med sterk tilstedeværelse i distriktene, analysert. Avslutningsvis omtales eksport og internasjonalisering av næringslivet i distriktene.

Kapittel 3

Kapittelet gir en analyse av drivkreftene bak sentraliseringen. Befolkningsutviklingen i distriktene er svak til tross for sterk vekst i næringslivets verdiskaping og ganske sterk vekst i sysselsettingen i næringslivet. Konklusjonen er at mye av den svake befolkningsutviklingen de siste 20 årene skyldes at unge familier flyttet fra distriktene før denne perioden, noe som har resultert i et fødselsunderskudd, og at bostedspreferansene i stadig større grad trekker mot sentrale strøk.

Kapittel 4

Kapittelet omtaler konsekvensene av koronapandemien og tiltakene mot den. De umiddelbare konsekvensene for ulike næringer og ulike distrikter blir presentert. Her er konsekvensene generelt større for mer sentrale strøk, noe som både skyldes pandemiens natur og næringssammensetningen. Videre blir ulike langsiktige perspektiver for ulike næringer diskutert.

Del III – Med næringslivet som partner

Kapittel 5

I dette kapittelet går utvalget nærmere inn på forholdet mellom næringslivet og distriktsområdene, med analyser av og diskusjoner om hvordan næringslivet påvirker og bidrar til samfunnsutviklingen lokalt. Kapittelet beskriver hvordan det lokale næringslivet i mange små kommuner bruker kompetanse og ressurser og samarbeider med kommunene for å utvikle mer attraktive lokalsamfunn. Teksten henviser til relevant forskningslitteratur og gir eksempler på hvordan små kommuner samarbeider med næringslivet om stedsutvikling, boligutvikling og inkludering av innvandrere.

Del IV – Hvordan legge til rette for lønnsom næringsutvikling i distriktene?

En viktig del av utvalgets arbeid er å beskrive hva god lokal, regional og nasjonal næringspolitikk er, og å synliggjøre hva som hemmer eller fremmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene. Ifølge mandatet skal utvalget vurdere hvordan det best kan legges til rette for lønnsom og bærekraftig næringsutvikling i distriktene. Del IV ser på de ulike innslagspunktene for næringspolitikken og beskriver og vurderer hva som vil være en god næringspolitikk på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Kapittel 6

Kapittel 6 omtaler i hovedsak nasjonale rammevilkår for næringslivet i distriktene. Kapittel 6.1 gir en generell omtale av nasjonale rammevilkår som utvalget anser at har betydning for næringslivet og verdiskaping i distriktene, i hovedsak avgrenset mot temaer som er omtalt mer utførlig i andre kapitler.

Utvalget har valgt å trekke fram enkelte temaer som anses å ha særlig stor innvirkning på lønnsom og bærekraftig næringsutvikling i Distrikts-Norge. Tilgangen på arbeidskraft med rett kompetanse er en stor utfordring for næringslivet i distriktene. Dette omtales i kapittel 6.2.

Differensiert arbeidsgiveravgift er det mest omfattende distriktpolitiske virkemiddelet i Norge og er omtalt i kapittel 6.3. Kapittelet omtaler bakgrunnen for og betydningen av ordningen, herunder effekt på næringsliv, sysselsetting, bosetting, lønn og konkurransekraft. I tillegg drøftes hvorvidt andre virkemidler kan være mer effektive for å nå distriktpolitiske mål.

Omstilling i næringslivet som følge av klima- og miljøutfordringer blir stadig mer presserende. Både myndigheter og forbrukere stiller stadig strengere krav til kutt i utslipp av klimagasser og mer miljøvennlig produksjon av varer og tjenester. Klima- og miljøutfordringer for næringslivet i distriktene blir omtalt i kapittel 6.4. I tillegg trekkes det fram flere muligheter for hvordan distriktsnæringslivet kan bidra til grønn omstilling og øke verdiskapingen gjennom bærekraftig vekst.

I kapittel 6.5 omtales transportinfrastruktur, digital infrastruktur og kraftinfrastruktur. Velfungerende transportinfrastruktur gir næringslivet tilgang til markeder for arbeidskraft, underleverandører (innsatsfaktorer) og kunder, og befolkningen tilgang til arbeidsplasser, varer og tjenester. Digital infrastruktur gir bedre kommunikasjon og raskere levering av tjenester og gir grunnlag for nye arbeidsformer og samarbeid som kan øke produktiviteten i næringslivet. Et velfungerende kraftsystem med pålitelig strømforsyning er en forutsetning for nesten alle samfunnsoppgaver og -funksjoner.

Kapittel 6.6 gir en omtale av bedriftsrettede virkemidler i distriktsnæringslivet. I tråd med de avgrensningene som er gjort i utvalgets mandat, vil ikke utvalget vurdere organiseringen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Utvalget beskriver imidlertid bruken av de mest sentrale bedriftsrettede virkemidlene (omtalt som den smale næringspolitikken) på ulike sentralitetsnivåer, basert på tilgjengelige data. Dette er infor-

masjon som utvalget mener ikke har vært presentert tidligere, og som kan gi indikasjoner på hvordan den offentlige innsatsen i næringspolitikken møter distriktsnæringslivets behov.

Betydningen av lokalt eierskap for distriktsnæringslivet drøftes i kapittel 6.7. Kapittelet gir en kort beskrivelse av det norske og utenlandske eierskapet i norske foretak. I tillegg blir utenlandske foretaks rolle i finanssektoren omtalt. Utvalget har valgt å omtale formuesskattens effekt på norsk eierskap spesielt. Nærhet til banker og utlånsinstitusjoner kan sies å ha en positiv effekt på kapitaltilgangen. Dette omtales også i kapittelet.

Kapittel 7

Kapittel 7 beskriver og drøfter fylkeskommunens ansvarsområder og hvordan disse berører næringslivet i distriktene. Fylkeskommunene har et bredt spekter av ansvarsområder innenfor samferdsel, kultur, miljø, næring og utdanning, som på ulike måter støtter opp under næringsutvikling i eget fylke. I tillegg til en drøfting av fylkeskommunens næringspolitiske ansvarsområder omtales fylkeskommunenes ansvar for planlegging og samordning, samt ansvar for koordinering og oppfølging av kommunene.

Kapittel 8

Kommunene er en viktig bidragsyter til næringsutvikling og verdiskaping i hele landet. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder næringsutviklingsarbeid, men hovedsakelig utføres dette arbeidet gjennom kommunenes roller som forvalter, tjenesteprodusent og entreprenør. Innledningsvis, i kapittel 8.1, gjøres det rede for hva som ligger i disse rollene, hvilket handlingsrom for næringsutvikling kommunene har og hvordan næringsutviklingen er organisert i ulike kommuner. Det gis også noen eksempler på hvordan ulike kommuner arbeider med næringsutvikling.

Planlegging etter plan- og bygningsloven er et av kommunenes viktigste verktøy i forvaltningsrollen. Planleggingen skal avveie ulike hensyn og avklare interessekonflikter, avveie mellom bruk og vern av ressurser, samordne statlige, regionale og kommunale mål og oppgaver, samt sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte. Gjennom god planlegging kan kommunene bidra til nærings- og samfunnsutvikling i ønsket retning tilpasset lokale og regionale forutsetninger. Kapittel 8.2 ser nærmere på plan- og bygningsloven, hvordan kommunene arbeider med planlegging og om det er utfordringer med

dagens plansystem, for eksempel knyttet til utdarterte planer, om planprosessene er effektive nok, kapasitets- eller kompetanseutfordringer i kommunene, digitale løsninger og planprosesser knyttet til kyst og hav.

Avslutningsvis, i kapittel 8.3, drøftes det hvorvidt kommunesektorens inntektssystem legger til rette for næringsutvikling i tilstrekkelig stor grad, samtidig som det ivaretar hovedformålet om å bidra til at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. I tillegg sees det nærmere på hvordan næringslivet virker inn på kommuneøkonomien i distriktsområder. Kapitlet gir først en gjennomgang av hvordan inntektssystemet fungerer. Deretter diskuteres på hvilken måte inntektssystemet og andre skatter og avgifter gir insentiver til næringsutvikling i kommunene.

Del V – Anbefalinger

Kapittel 9

I tillegg til å gjøre et stort kartleggingsarbeid, har utvalget fått i oppdrag å komme med sine vurderinger og se nærmere på hva som fremmer eller hemmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Utvalget er også bedt om å vurdere hvordan det best kan legges til rette for lønnsom og bærekraftig næringsutvikling i distriktene og hvordan legge best mulig til rette for en at bærekraftig utnyttning av naturressursene også gir positive virkninger for lokalsamfunnene. I kapittel 9 oppsummerer utvalget, gir sine vurderinger og fremmer sine forslag.

Kapittel 10

Nytte og kostnader ved utvalgets anbefalinger belyses i kapittel 10, «Økonomiske og administrative konsekvenser».

1.2 Bakgrunn for mandatet

Regjeringen la høsten 2019 fram Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*. Et sentralt poeng i meldingen er næringslivets betydning for levende lokalsamfunn.

I meldingen blir det pekt på at omstillingsdyktige lokalsamfunn og bærekraftige regioner trenger et lønnsomt og vekstkraftig næringsliv. Ut over å bidra med verdiskaping og arbeidsplasser, kan næringslivet ha ulike roller i distriktene. Bedriftene er viktige for lokal samfunnsutvikling og kan være en del av løsningen på mange utfordringer i Distrikts-Norge.

Nasjonal politikk innenfor en rekke sektorer påvirker mulighetene for næringsutvikling, og sammenhengen mellom de ulike politikkområdene er viktig for vekst- og omstillingsevnen i norsk økonomi. Næringspolitikken skal bidra til størst mulig samlet verdiskaping – innenfor bærekraftige rammer. Ulike deler av landet har særegne muligheter og ulike forutsetninger for næringsvirksomhet. Målet for regjeringens regional- og distriktpolitikk er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet.

Som en oppfølging av *Distriktsmeldingen*, ble det høsten 2019 nedsatt et offentlig utvalg som skulle vurdere næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Et mål for utredningen er å utrede næringslivets betydning for å nå distriktpolitiske mål. En del av arbeidet handler om å beskrive hva god lokal og regional næringspolitikk er og synliggjøre hva som fremmer eller hemmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene.

1.3 Mandat

Utvalget har fått følgende mandat:

Bakgrunn

Regjeringen ønsker levende lokalsamfunn og vekst i hele landet. Næringslivet i mange distriktsområder går godt, og folk bor der verdiene er og blir skapt. Vi har sterke næringsmiljøer, innovative bedrifter, arbeidsplasser og kunnskapsmiljøer fordelt over hele landet. Dette er styrker Norge skal bygge videre på. Det viktigste for levende lokalsamfunn i hele Norge er et næringsliv som opprettholder nåværende og skaper nye lønnsomme arbeidsplasser.

Norge er i omstilling. Teknologeutvikling og klimautfordringer påvirker hele samfunnet. Omstillingsdyktige lokalsamfunn og bærekraftige regioner trenger et lønnsomt og vekstkraftig næringsliv. Næringslivet må bli grønnere, smartere og mer nyskapende. Norges naturressurser gir grunnlag for aktivitet, innovasjon og næringsutvikling over hele landet. Ressursene må tas i bruk på en bærekraftig måte og gi grunnlag for lønnsomme arbeidsplasser.

Ut over å bidra med verdiskaping og arbeidsplasser kan næringslivet ha viktige roller i distriktene. Bedriftene er viktige for lokal samfunnsutvikling og en del av løsningen på mange utfordringer i Distrikts-Norge. Næringslivet er avhengig

av lokale faktorer som kompetanse, infrastruktur, velferdstilbud, skoler og arealer og av faktorer utenfor lokalsamfunnene som tilgang til kapital og samarbeidspartnere. Norske bedrifter er i økende grad del av nasjonale og internasjonale verdikjeder.

Nasjonal politikk innenfor en rekke sektorer påvirker muligheter for næringsutvikling, og sammenhengen mellom de ulike politikkområdene er viktig for vekst- og omstillingsevnen i norsk økonomi. Næringspolitikken skal bidra til størst mulig samlet verdiskaping, innenfor bærekraftige rammer. Ulike deler av landet har særegne muligheter og ulike forutsetninger for næringsvirksomhet. I årene framover vil aldrende befolkning sette press på velferdstjenester, men også på tilgangen til kompetent arbeidskraft i næringslivet. Dette er en særskilt utfordring i distriktene.

Målet for regjeringens regional- og distriktspolitikk er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. En bærekraftig region har en balansert befolkningssammensetning og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i fremtiden. Dette vil legge til rette for å holde på hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. En utredning kan bidra til å identifisere hvilken verdi og betydning privat næringsliv har for å oppnå målsettingen om levende lokalsamfunn og bærekraftige regioner. Den kan også bidra til å synliggjøre muligheter og hindringer for å utvikle lønnsom og bærekraftig næringsvirksomhet i distriktene.

Problemstillinger som skal drøftes i utvalget

Hensikten med utvalget er å utrede næringslivets betydning for å nå distriktpolitiske mål. En viktig del av arbeidet vil handle om å beskrive hva god lokal og regional næringspolitikk er og synliggjøre hva som fremmer eller hemmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene.

Utvalget skal utrede og gi anbefalinger på følgende områder:

1. Beskrive næringslivets utvikling i ulike deler av landet. Relevante størrelser er bl.a. verdiskaping, sysselsetting og skatteinntekter. Utvalget skal også beskrive hvilke næringer som er viktige for ulike deler av Distrikts-Norge, og på hvilken måte de er viktige.
2. Kartlegge betydningen for næringslivet i distriktene av å være del av nasjonale og internasjonale verdikjeder.
3. Vurdere hva som fremmer eller hemmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene på lokalt,

regionalt og nasjonalt nivå. Utvalget skal videre vurdere hvordan det best kan legges til rette for lønnsom og bærekraftig næringsutvikling i distriktene.

4. Hvordan legge best mulig til rette for at bærekraftig utnyttning av naturressursene også gir positive virkninger for lokalsamfunnene?

Utvalget avgjør selv hva som er hensiktsmessig definisjon av distrikt og geografisk inndeling for analysene.

Avgrensning mot andre prosesser

Med regionreformen og kommunereformen overføres oppgaver og ansvar til kommuner og fylkeskommuner, som har betydning for næringslivet i distriktene. Utvalgets arbeid avgrenses mot disse prosessene og utvalget skal ikke vurdere oppgavefordelingen i forvaltningen. Regjeringen gjennomfører også en helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Utvalget skal ikke vurdere organiseringen av det næringsrettede virkemiddelapparatet.

Gjennomføring

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet kan supplere og endre mandatet ved behov. Utvalget skal vurdere økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksen. Minst ett forslag må kunne gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante kompetansmiljøer og næringsliv. Det bør tidlig vurderes om det er hensiktsmessig å arrangere innspillsmøter, seminarer eller på andre måter innhente synspunkter fra relevante miljøer. Utredningen skal i hovedsak baseres på tilgjengelig og oppdatert forskning og kunnskap på feltet.

Utvalget skulle opprinnelig avgi sin utredning i form av en NOU innen 1. juli 2020. Fristen ble senere utsatt til 15. oktober 2020.

1.4 Utvalgets sammensetning og sekretariat

Utvalget har hatt syv medlemmer:

- Svein Richard Brandtzæg, leder, Oslo
- Bergljot Landstad, regional- og næringssjef i Møre og Romsdal Fylkeskommune, Molde

- Knut Sveinung Vareide, seniorforsker i Telemarksforskning, Bø i Telemark
- Knut Arne Gurigard, daglig leder i Regionrådet for Hallingdal, Hemsedal
- Kamilla Sharma, administrerende direktør i Innoventus Sør, Kristiansand
- Merete Nygaard Kristiansen, administrerende direktør Akvaplan-niva (kommersiell direktør i Nordlaks frem til 1. mars 2020), Tromsø
- Hanne Alstrup Velure, selvstendig næringsdrivende, Lesja
- Torbjørn Wekre og Bjørn Richard Jensen fra Distriktssenteret presenterte notatene *Distriktskommuner som lykkes godt med næringsutvikling og Næringslivets betydning for stedsutvikling, boligutvikling og inkludering i distriktskommuner*. Notatene var utarbeidet for utvalget.
- Stefan Leknes, forsker i Statistisk sentralbyrå, presenterte Statistisk sentralbyrås framskrivinger av befolkningsutviklingen i distriktene.

Utvalget har hatt et sekretariat som har bestått av:

- Jørgen Næss Haugseth (sekretariatsleder), seniorrådgiver i Nærings- og fiskeridepartementet
- Iver Grøtting Prestkvern, utredningsleder i Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Øystein Sjølie, spesialrådgiver i Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Martin Østtveit-Moe, rådgiver i Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Jan Frederik Danielsen, avdelingsdirektør i Nærings- og fiskeridepartementet
- Bent Sunde, avdelingsdirektør i Nærings- og fiskeridepartementet
- Petter Herdlevær Sagafos, rådgiver i Nærings- og fiskeridepartementet
- Sigurd Melsom, førstekonsulent i Nærings- og fiskeridepartementet

1.5 Utvalgets arbeidsmåte

I den relativt korte tiden utvalget har hatt til disposisjon, har det vært aktivt og synlig, lyttende og deltakende i den offentlige debatten om distrikts- og regionalpolitikk. Blant annet har utvalget arrangert innspillmøter og deltatt med innlegg på konferanser.

Utvalget har hatt ni møter. På grunn av koronakrisen ble to av disse møtene gjennomført som videomøter. Ett av møtene ble avvirket som en skriftlig prosedyre. I tillegg har utvalget gjennomført et felles møte med Demografiutvalget.

Utvalget har invitert fagpersoner for å innlede om ulike temaer på enkelte av møtene:

- Knut Onsager, forsker 1 ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet la fram rapporten *Nærings- og distriktsutvikling – perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling*.
- Vegard S. Flatval og Rolf A. Røtnes fra Samfunnsøkonomisk analyse presenterte rapporten *Verdikjeder i Norge*, Rapport 16-2020.

I tillegg til møter i Oslo, har utvalget gjennomført en reise til Øst-Finnmark. Formålet med reisen var å lære mer om utfordringene og mulighetene for typiske distriktsnæringer og å få innspill til hva som hemmer og fremmer næringsutvikling i distriktene. I forbindelse med gjennomføringen av reisen til Øst-Finnmark, hadde utvalget stor hjelp av ordfører i Tana, Helga Pedersen.

Koronakrisen gjorde imidlertid at utvalget ikke fikk gjennomført flere reiser. Blant annet ble utvalgets planlagte tur til Frøya og Hitra avlyst. Av samme grunn ble et møte mellom utvalgsleder og sametingsråd Silje Karine Muotka gjennomført som en telefonkonferanse.

Utvalget har gjennomført to innspillmøter. Det ene innspillmøtet ble gjennomført i forbindelse med utvalgets reise til Tana. Det andre møtet ble holdt i Oslo. Utvalget har også mottatt skriftlige innspill. En liste over aktører som har gitt innspill, er vedlagt utredningen.

I tillegg har utvalget basert seg på tilgjengelige forsknings- og utredningsrapporter som har vært relevante for temaet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte høsten 2019 en offentlig anskaffelse for å etablere et kunnskapsgrunnlag om verdikjeder og politikktutvikling. Kunnskap fra dette prosjektet er brukt i arbeidet til Distriktsnæringsutvalget. Rapporten, som er utarbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse, er vedlagt som et digitalt vedlegg til utredningen.

Utvalget har også mottatt tekstbidrag fra Distriktssenteret om temaer knyttet til distriktskommuner som lykkes godt med næringsutvikling, og om næringslivets betydning for stedsutvikling, boligutvikling og inkludering i distriktskommuner.

Kompetanse Norge har bidratt med nyttige innspill om temaer knyttet til næringslivets behov for arbeidskraft, mens Innovasjon Norge og Forskningsrådet har gitt skriftlige innspill og bidratt med analyser om geografisk fordeling og bruk av bedriftsrettede virkemidler i virkemiddelapparatet.

1.6 Utvalgets prioriteringer og arbeid

1.6.1 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget har hatt et bredt og omfattende mandat tatt i betraktning tiden og budsjettet de har hatt til rådighet. Utvalget har ønsket å legge fram en grundig utredning, men har vektlagt noen temaer og emner mer enn andre.

Utvalget ble bedt om å beskrive næringslivets utvikling i ulike deler av landet. Relevante faktorer har blant annet vært verdiskaping, sysselsetting og skatteinntekter. Utvalget ble også bedt om å beskrive hvilke næringer som er viktige for ulike deler av Distrikts-Norge, og på hvilken måte disse er viktige. Utvalget skulle dessuten også kartlegge hvilken betydning det å være del av nasjonale og internasjonale verdikjeder har for næringslivet i distriktene.

Utvalget fikk handlingsrom til å definere og avgrense distrikt og beslutte en hensiktsmessig geografisk inndeling for analysene. Utvalget har valgt å definere distrikt som kommuner i sentralitetsklasse 4, 5 og 6. Den geografiske inndelingen i analysen følger de 11 nye fylkeskommunene fra 1. januar 2020.

Utvalget ble bedt om å vurdere hva som fremmer eller hemmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. I tillegg skulle det besvare spørsmålet om hvordan legge best mulig til rette for at bærekraftig utnytting av naturressursene også gir positive virkninger for lokalsamfunnene.

Utvalget viser til at de overordnede rammevilkårene for norsk næringsliv, samt effektene av etablerte virkemidler i stor grad er godt beskrevet og utredet tidligere. Enkelte temaer av stor betydning for verdiskapingen og omstillingsevnen i næringslivet, er derfor kun gitt en kortere omtale med henvisning til tidligere arbeider og utredninger. Utvalget har også unnlatt å diskutere spesifikke problemstillinger knyttet til for eksempel grunnrentebeskatning. Dette er store problemstillinger som har vært gjenstand for grundige analyser i egne utvalg.

Utvalget forstår mandatet slik at det er et hovedanliggende å utrede næringslivets betydning for å nå distriktpolitiske mål. Målet for regjeringens regional- og distriktpolitikk er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. Ifølge mandatet er en bærekraftig region en region med balansert befolkningssammensetning, der menneskelige ressurser og naturressurser forvaltes med tanke på utvikling og verdiskaping nå og i

fremtiden. Dette vil legge til rette for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Det er lagt få begrensninger på mandatet, utover avgrensningene til regionreformen, den helhetlige gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet og vurdering av oppgavefordelingen i forvaltningen. Videre ble utvalget bedt om å vurdere økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt av sine forslag i samsvar med utredningsinstruksen. Minst ett av utvalgets forslag må kunne gjennomføres innenfor dagens økonomiske rammer.

Koronakrisen og endrede forutsetninger

I 2020 traff koronakrisen Norge og resten av verden. I tillegg til at mange ble syke, stoppet aktiviteten i mange bransjer helt opp og arbeidsledigheten steg voldsomt. Dette skyldtes delvis smitteverntiltak i Norge, men også andre forhold som påvirker situasjonen for norsk næringsliv og norsk økonomi. Sterkt fall i oljeprisen, svekket etterspørsel globalt, til dels stengte landegrenser, lokale tilpasninger til de nasjonale smitteverntiltakene og sterkt svekket kronekurs bidro til en krevende situasjon i norsk økonomi.

Tiltakene som ble igangsatt for å stimulere økonomien, og for å berge norske arbeidsplasser og bedrifter, mangler sidestykke i norsk historie.

Krisen berører hele Norges befolkning, og har på kort tid endret forutsetningene for norsk økonomi. Ingen kjenner i dag de langsiktige virkningene av krisen, men det er grunn til å tro at virkningene vil være langvarige. I hvilken grad krisen har rammet ulike deler av landet, avhenger blant annet av næringsstrukturen på de enkelte stedene.

På tross av at forutsetningene for norsk økonomi ble kraftig endret i løpet av utvalgets arbeid, ble det tidlig besluttet at arbeidet skulle sluttføres. Det er grunn til å tro at de strukturelle utfordringene næringslivet i distriktene står overfor, også vil være til stede når økonomien på sikt vender tilbake til en mer normal tilstand.

1.6.2 Andre offentlige utredninger

En rekke offentlige utredninger har de seneste årene drøftet saksområder og problemstillinger som er relevante for denne utredningen. I rapporten er en rekke utredninger sitert. Den fullstendige oversikten over kilder finnes i kildehenvisningene til slutt i rapporten. Nedenfor er det trukket fram noen ekspertutvalg som dette utvalget

vrderer som særskilt relevante for diskusjoner knyttet om den næringsrettede distriktpolitikken.

Demografiutvalget: Regjeringen utnevnte høsten 2019 et ekspertutvalg som skulle utrede konsekvensen av demografiutfordringer i distriktene for statlig, kommunal og privat sektor, og komme med forslag til mulige løsninger. Utredningen skal avgis til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 1. desember 2020. Utredningen belyser problemstillinger knyttet til sammenhenger mellom utvikling av arbeidsplasser og befolkningsutvikling. Mandatene til Demografiutvalget og til Distriktnæringsutvalget har flere berøringspunkter. Det har derfor vært nær kontakt mellom de to utvalgene.

NOU om det kommunale inntektssystemet: Regjeringen utnevnte våren 2020 et utvalg som skal gjøre en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene. Utvalget skal vurdere de ulike elementene i dagens inntektssystem og komme med forslag til utforming av inntektssystemet for kommunene. Utvalget skal komme med prinsipielle og faglige vurderinger av fordelingen av inntekter og behovet for utjevning mellom kommunene. Utvalget skal levere sin rapport 1. juni 2022. Kommunenes inntektssystem påvirker insentivene for næringsutvikling i distriktene. Dette er derfor problemstillinger som også er behandlet av Distriktnæringsutvalget.

Produktivitetskommissjonen: Produktivitetskommissjonen har levert to rapporter. Bakgrunnen for rapportene er at produktivitetsveksten har falt de siste årene og at trendveksten er historisk lav. Videreutvikling av vår velstand forutsetter at produktivitetsveksten holdes oppe (NOU 2015: 1). I

arbeidet til Distriktnæringsutvalget er produktivitetsutviklingen i næringslivet en sentral faktor, blant annet for å forstå hvorfor næringsstrukturen i distriktene har utviklet seg slik den har gjort over tid.

Kapitaltilgangsutvalget: Utvalget har undersøkt om det er en effektiv kobling mellom dem som søker kapital, og dem som ønsker å investere i kapital. Utredningen inneholder vurderinger av ulike problemstillinger knyttet til kapitalmarkedet, samt anbefalinger for effektivisering av dette (NOU 2018: 5). Særlig vurderingene knyttet til regional og lokal kapital har vært relevante for Distriktnæringsutvalget.

Tilgangen på arbeidskraft med rett kompetanse er en stor utfordring for næringslivet i distriktene. Både Kompetansearbeidsplassutvalget og Kompetansebehovsutvalget har sett på ulike utfordringer knyttet til kompetanse.

Distriktene er rike på naturressurser. De siste årene har det vært nedsatt en rekke utvalg som har sett på rammevilkår knyttet til typiske ressursbaserte næringer. Problemstillingene som er belyst, er i stor grad knyttet til skatt og fordeling av skatteinntekter. Eksempler på dette er Kraftskatteutvalget og utvalget som har vurdert skattleggingen av havbruk.

Et fremtidsrettet kvotesystem: Ekspertutvalget la fram et forslag til et fremtidsrettet kvotesystem, og regjeringen fulgte opp med en stortingsmelding som ble behandlet av Stortinget våren 2020.

Statsallmenningslovutvalget: Ekspertutvalget har lagt fram et forslag til ny fjellov, som skal erstatte de to lovene som i dag regulerer bruken og forvaltningen av statsallmenningene.

Del II
Næringslivet i distriktene



Figur 2.1

Kapittel 2

Næringslivet i distriktene

Kapitlet gir en oversikt over viktige utviklingstrekk for næringslivet i distriktene. Befolkningsutviklingen beskrives først, deretter presenteres utviklingen i sysselsettingen og næringslivets verdiskaping. Deretter diskuteres næringsstrukturen i ulike sentralitetsklasser. Et viktig funn er at verdiskapingen i distriktsnæringslivet har vokst sterkt de siste årene, og produktiviteten i næringslivet er nå høyest i de minst sentrale kommunene. Videre i kapitlet analyseres ulike verdikjeder, med til dels sterk tilstedeværelse i distriktene. Avslutningsvis omtales eksport og internasjonalisering av næringslivet i distriktene.

2.1 Distrikter og sentrale strøk

2.1.1 Sentralitetsklasser

Begrepene «Distrikts-Norge», «distrikt» og «distriktsnæringer» er sentrale begreper i utredningen. Begrepene brukes forskjellig i ulike sammenhenger. I det offentlige ordskiftet er for eksempel distrikt ofte ment som det meste av landet utenfor de største byene (Onsager, 2019). I noen tilfeller er byer i fylker med mange distriktskommuner, som for eksempel Hamar og Tromsø, også definert som en del av distriktene.

Det finnes flere ulike måter å definere og avgrense begrepene, og det kan være hensiktsmessig å bruke ulike definisjoner og avgrensninger avhengig av hva som skal belyses. Det vil også være et samspill mellom hva som skjer i byene og hva som skjer i omkringliggende distrikter, for eksempel i bo- og arbeidsmarkeder. Strengte definisjoner kan derfor føre til kunstige geografiske skiller. Utvalget har lagt vekt på å bruke definisjoner som er i tråd med etablerte statistiske avgrensninger, for å finne og bruke tilgjengelig statistikk og data. Utvalget har valgt å ta utgangspunkt i sentralitetsindeksen til Statistisk sentralbyrå for å definere «distrikter». Andre alternativer som utvalget har vurdert, er Kommunal- og moderniseringsdepartementets

distriktsindeks og virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte.

Sentralitet er en viktig forklaringsfaktor i studier og forståelsen av distrikts- og regionalutvikling, og er derfor også en viktig del i de vanligste distrikts- og regionalpolitiske analysemodellene. Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks rangerer alle kommuner fra 0 til 1000 etter befolkningens tilgang til arbeidsplasser, tilgang til private og offentlige tjenester og avstanden til disse. Indeksen er igjen inndelt i seks klasser fra 1 (mest sentrale kommuner) til 6 (minst sentrale kommuner). Tabell 2.1 oppsummerer de ulike sentralitetsnivåene.

Kartet i figur 2.2 viser kommuner etter sentralitet i Norge. Sentralitetsklasse 1 består av Oslo og fem omegnskommuner. I klasse 2 er det totalt 19 kommuner – åtte byområder i tillegg til flere omegnskommuner til Oslo. Sentralitetsklasse 3 består av drøyt 50 kommuner. De ligger i om lag 15 byområder. Disse tre sentralitetsklassene er forholdsvis like i innbyggertall, og har til sammen 3,7 millioner innbyggere. Foruten et ganske stort område på Østlandet ligger disse kommunene i et belte på Sørlandet og rundt Stavanger, Hauge-sund, Bergen, Ålesund, Trondheim, Bodø og Tromsø.

Sentralitetsklasse 4 består av 71 kommuner, spredt utover hele landet. I tillegg til flere byomlandskommuner, er en del småbyer som Risør, Rana og Alta, i denne klassen. I sentralitetsklasse 5 er det nesten 100 kommuner med til sammen 500 000 innbyggere. Her finner man småsenterkommuner som Tinn, Sogndal og Ørland. I sentralitetsklasse 6 er det 113 kommuner med til sammen 235 000 innbyggere. I Nordland og Troms og Finnmark er relativt mange kommuner i denne klassen, Trøndelag har 14 mens 45 er i Sør-Norge. Gjennomsnittskommunen i sentralitetsklasse 6 har 2000 innbyggere. Kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 dekker til sammen over 70 prosent av arealet i Norge, og har 14 prosent av innbyggerne.

I stortingsmeldingen *Levende lokalsamfunn for fremtiden (Meld. St. 5 (2019–2020))* er distrikt i

Tabell 2.1 Nøkkeltall for sentralitetsklasser

Sentralitet	Antall kommuner	Befolkning 1.1.2020	Minste kommune (antall innbyggere)	Største kommune (antall innbyggere)	Antall sysselsatte 4. kvartal 2019	Andel av befolkningen	Andel av sysselsettingen	Typiske kommuner innenfor sentralitetsnivået
1 – mest sentral	6	1 026 486	18 530	693 494	655 863	19,1 %	24,4 %	Oslo og nære omlandskommuner
2	19	1 363 366	6 890	283 929	714 220	25,4 %	26,5 %	Storbykommuner og byomlandskommuner
3	51	1 364 123	3 805	111 633	614 842	25,4 %	22,8 %	Mellomstore bykommuner og byomland
4	71	878 734	2 340	42 186	374 404	16,4 %	13,9 %	Småbykommuner og byomland
5	96	499 142	852	17 207	228 044	9,3 %	8,5 %	Småsenterkommuner
6 – minst sentral	113	235 729	198	9 623	104 929	4,4 %	3,9 %	Minst sentrale kommuner
Hele landet	356	5 367 580	198	693 494	2 692 302			

Kilde: Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks 2020 (tabell 07459). Beregninger: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

hovedsak definert som områder med kommuner med lavest sentralitet, sentralitetsklasse 5 og 6. I andre publikasjoner er også kommuner i kategori 4 definert som distriktskommuner. Sentralitetsklassene 4, 5 og 6 omfatter til sammen 79 prosent av landets kommuner og 1,6 mill. innbyggere, tilsvarende 30 prosent av landets befolkning.

Dette utvalget har definert de tre sentralitetsklassene 4, 5 og 6 som «distrikter».

Analysen og beskrivelsen av distriktene i denne utredningen tar til dels utgangspunkt i disse sentralitetsnivåene. For å analysere på sentralitetsnivå er man imidlertid avhengig av data for enkeltkommuner, men på mange områder produseres ikke dette. For eksempel lager ikke Statistisk sentralbyrå statistikk over bruttoprodukt eller vareeksport per kommune. Samtidig er det interessante næringsmessige forskjeller mellom kommuner i sentralitetsklasse 6 i f.eks. Troms og Finnmark, og i Innlandet. Deler av beskrivelsen er derfor på fylkesnivå.

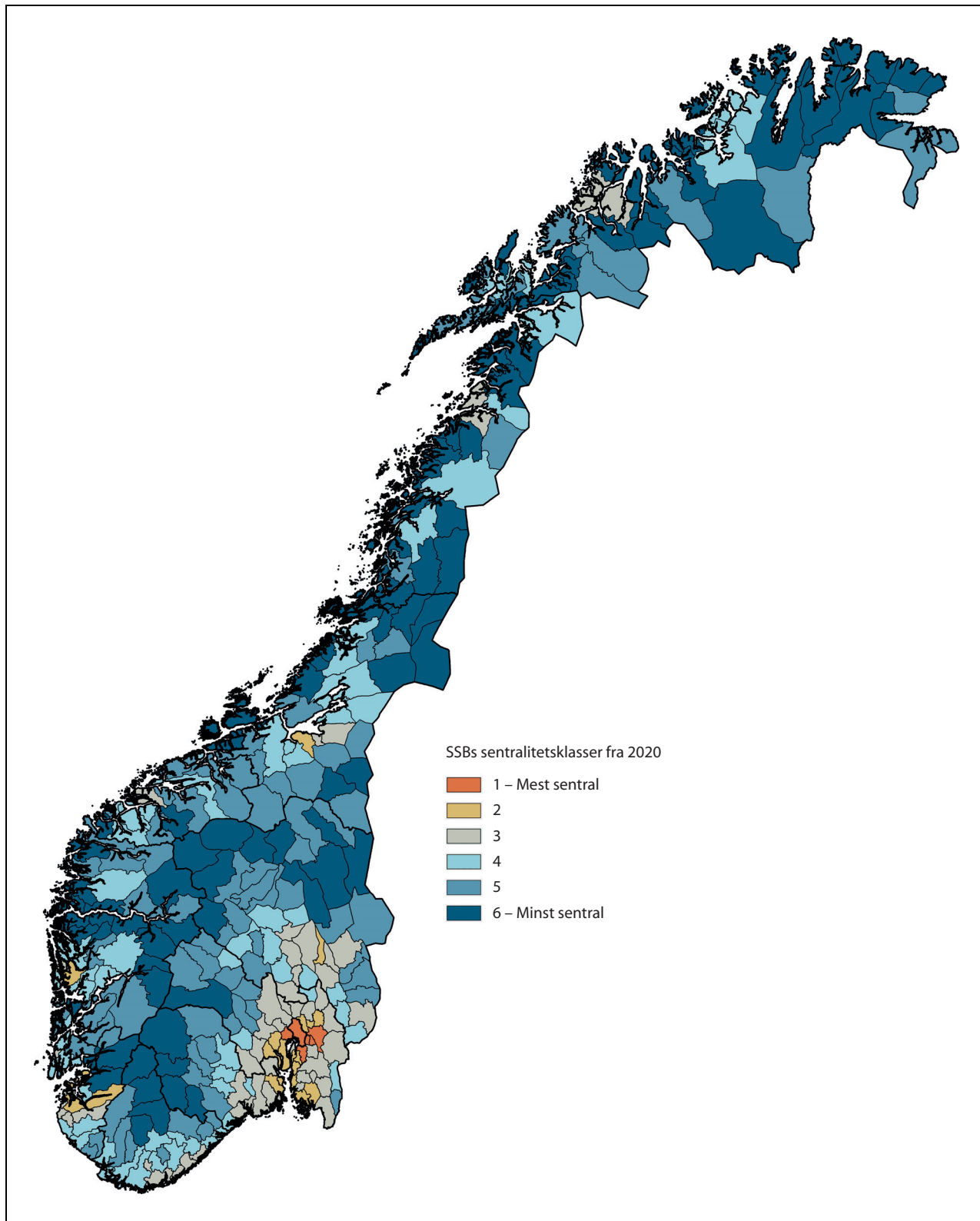
2.1.2 Befolkningsutvikling

Som det framgår av tabell 2.1, har kommunene i de tre sentralitetsklassene 4, 5 og 6 til sammen 30 prosent av landets innbyggere, og 26 prosent av landets sysselsatte.

Befolkningsveksten har vært sterkere i sentrale strøk enn distriktene i mange tiår. De siste 20 årene er det en entydig sammenheng mellom sentralitetsnivå og befolkningsvekst, se figur 2.3.

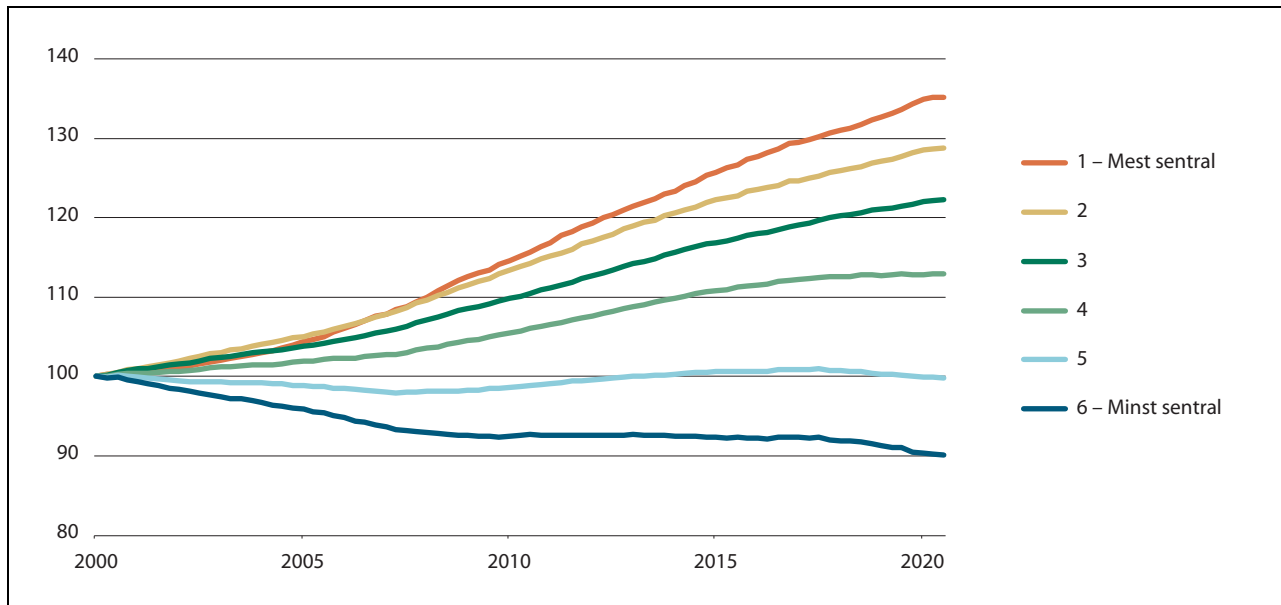
Kommunene i sentralitetsklasse 4, 5 og 6 representerer distriktskommunene. I alle disse tre klassene har befolkningsutviklingen vært svakere enn gjennomsnittet for landet.

Kommunene i sentralitetsklasse 6 har hatt en nedgang i folketallet på 9,9 prosent siden 2000. Folketallet i sentralitetsklasse 5 har vært mer stabilt. For begge disse klassene falt folketallet markert i første del av denne perioden, og har falt siden 2017. Folketallet i de fire mest sentrale klassene har steget nokså uavbrutt siden 2000.



Figur 2.2 Kart over kommuner etter sentralitetsklasser

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.3 Utvikling i folketallet for ulike sentralitetsklasser. Indeks, 2000=100

Kilde: Telemarksforskning, som har bearbejdet befolkningsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå

Befolkningsutviklingen og sammenhengen mellom bosetting og næringsliv blir omtalt nærmere i kapittel 3.

2.2 Sysselsetting

2.2.1 Arbeidsplassutviklingen i distriktskommunene

Arbeidsplassutviklingen i Norge de siste 20 årene varierer mellom sentralitetsnivåene. Generelt har områder i mer sentrale strøk opplevd sterkere vekst i antall ansatte enn distriktene. Samtidig er det private næringslivets andel av total sysselsetting lavere i distriktsområder.

For offentlig sektor har det vært en vekst i sysselsettingen for alle sentralitetsklasser utenom sentralitetsklasse 6 siden 2000, se figur 2.4. For sentralitetsklassene 1–3 har veksten vært mellom 30 og 40 prosent, mens sysselsettingen har steget med 20 prosent i sentralitetsklasse 4, og 10 prosent i klasse 5. I sentralitetsklasse 6 har sysselsettingen i offentlig sektor falt med 1 prosent siden 2000.

I store trekk har utviklingen vært stabil gjennom perioden. Veksten har vært sterkest i sentralitetsklasse 2, med en gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst i offentlig sektor på 1,8 prosent.

Sysselsettingsutviklingen i offentlig sektor har dermed bidratt til sentraliseringen. Dette gjelder særlig for statlige arbeidsplasser. Siden 2002, året etter sykehusreformen, har det blitt 67 000 flere

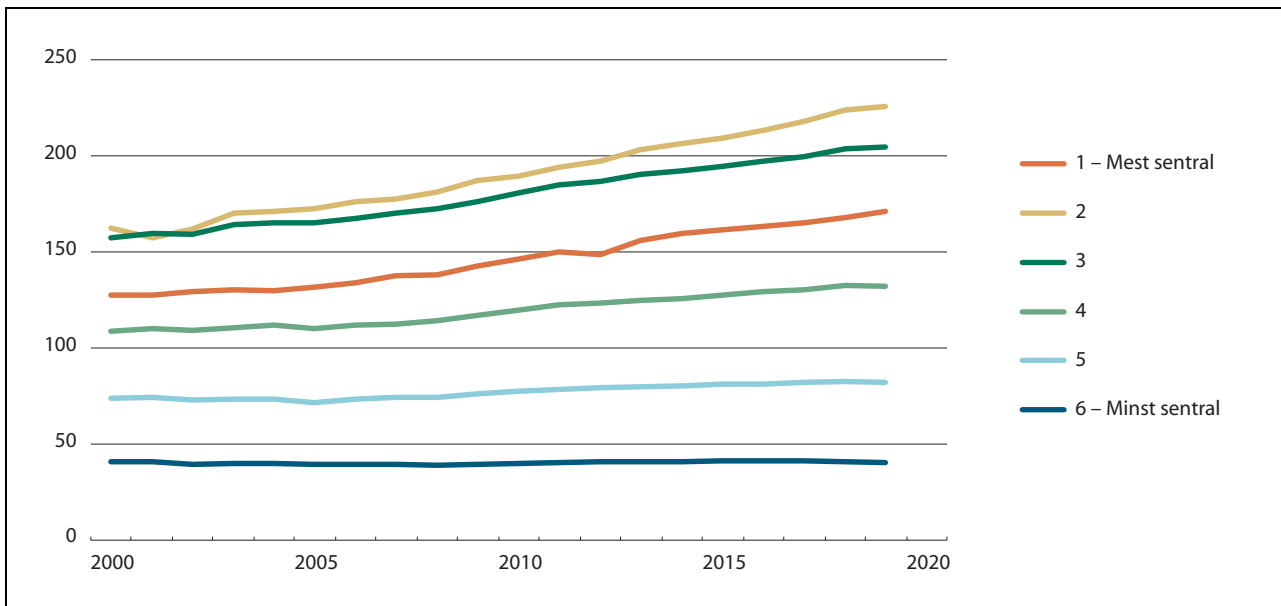
ansatte i staten. I sentralitetsklasse 6 har antall statlige ansatte gått ned med over 1 000 personer i samme periode, til om lag 4 000.

Av total sysselsetting har andelen som er ansatt i staten økt i sentralitetsklasse 1 og 2, som også hadde de høyeste andelen i 2002. I 2019 jobbet om lag 14 prosent av de sysselsatte i de mest sentrale områdene i staten (se figur 2.5). For sentralitetsklasse 6 har andelen falt fra 5 til 4 prosent i denne perioden.

De tre sentralitetsklassene 4, 5 og 6 stod i 2019 for drøyt 25 prosent av samlet sysselsetting. I disse kommunene har statlig sysselsetting steget med om lag 3 000 personer i perioden 2002–2019. Det tilsvarer 5 prosent av samlet vekst i statlig sysselsetting. I disse tre klassene til sammen har statlig sysselsetting steget med 7 prosent fra 2002. I de tre mest sentrale klassene har den steget med 33 prosent i perioden.

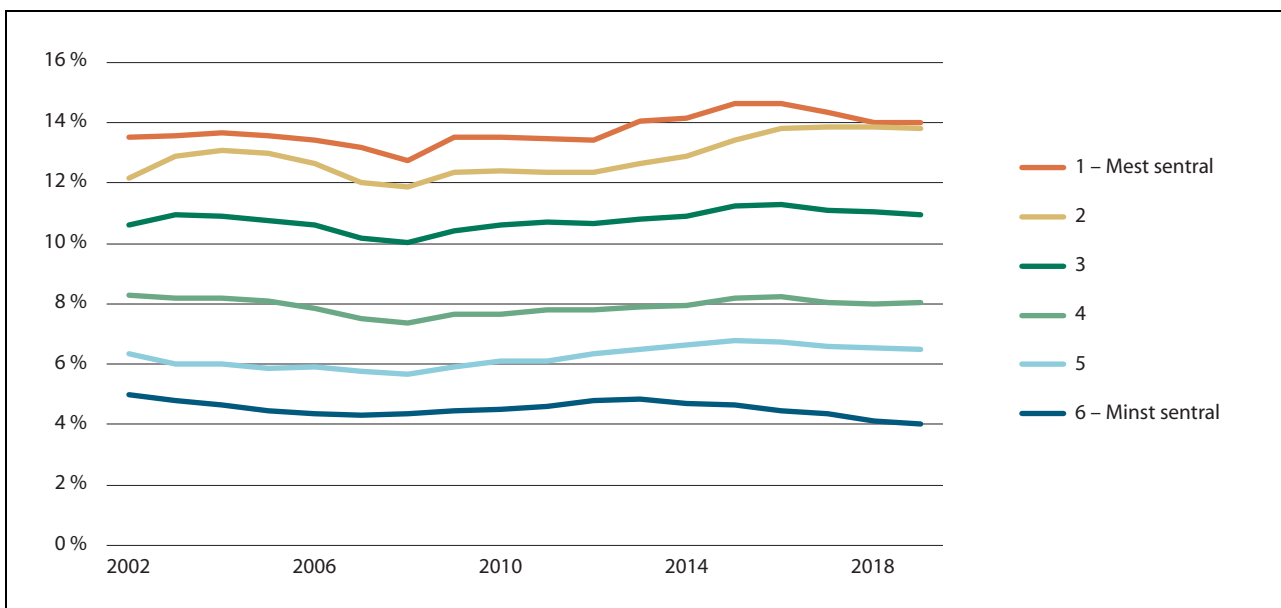
Sysselsettingsutviklingen varierer mer år for år i privat sektor enn i offentlig sektor, se figur 2.6. Den tilsynelatende nedgangen i 2015 skyldes i stor grad at Statistisk sentralbyrå la om metoden for telling av arbeidsplasser. Dette medførte at registrerte sysselsatte i Norge samlet falt med om lag 2 prosent. I all hovedsak kom denne nedgangen i næringer som forretningsmessig tjenesteyting, kommunikasjon, reiseliv og primærnæringene.

Ikke desto mindre har også veksten i næringslivets sysselsetting vært sterkest i sentralitetsklassene 1, 2 og 3, med en vekst på om lag 20 pro-



Figur 2.4 Utvikling i arbeidsplasser i offentlig sektor, 2000–2019. 1000 ansatte.

Kilde: Telemarksforskning, som har bearbejdet av registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå



Figur 2.5 Utvikling i statlige arbeidsplasser som andel av total sysselsetting, 2000–2019. Prosent.

Kilde: Telemarksforskning, som har bearbejdet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå

sent i løpet disse årene. I sentralitetsklasse 4 har veksten vært 10 prosent, mens sysselsettingen i næringslivet er uendret i klasse 5 og har falt med 5 prosent i klasse 6.

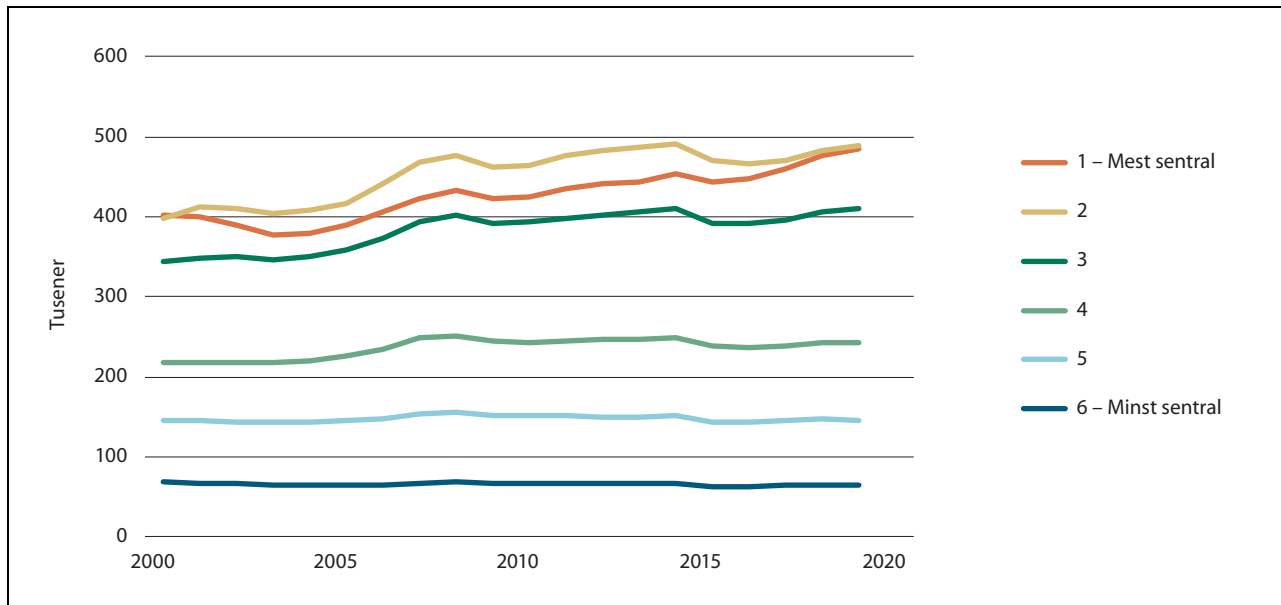
I alle sentralitetsklassene er utviklingen i privat sektor svakere enn i offentlig sektor. Forskjellen er klart minst for sentralitetsklasse 6.

Siden 2015 har det imidlertid vært vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet i kommunene i

alle sentralitetsklassene. Fra 2015 til 2018 var veksten noe sterkere i sentralitetsklasse 6 enn i klassene 4 og 5. I 2019 var det igjen nedgang i sysselsettingen i næringslivet i sentralitetsklasse 6.

Indeksert arbeidsplassvekst

Over tid er arbeidsplassveksten i både privat og offentlig sektor, lavere i distriktene enn i landet



Figur 2.6 Utvikling i arbeidsplasser i privat sektor, 2000–2019. 1000 ansatte.

Kilde: Telemarksforsking, som har bearbejdet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå

som helhet. Veksten er lavest i de minst sentrale kommunene.

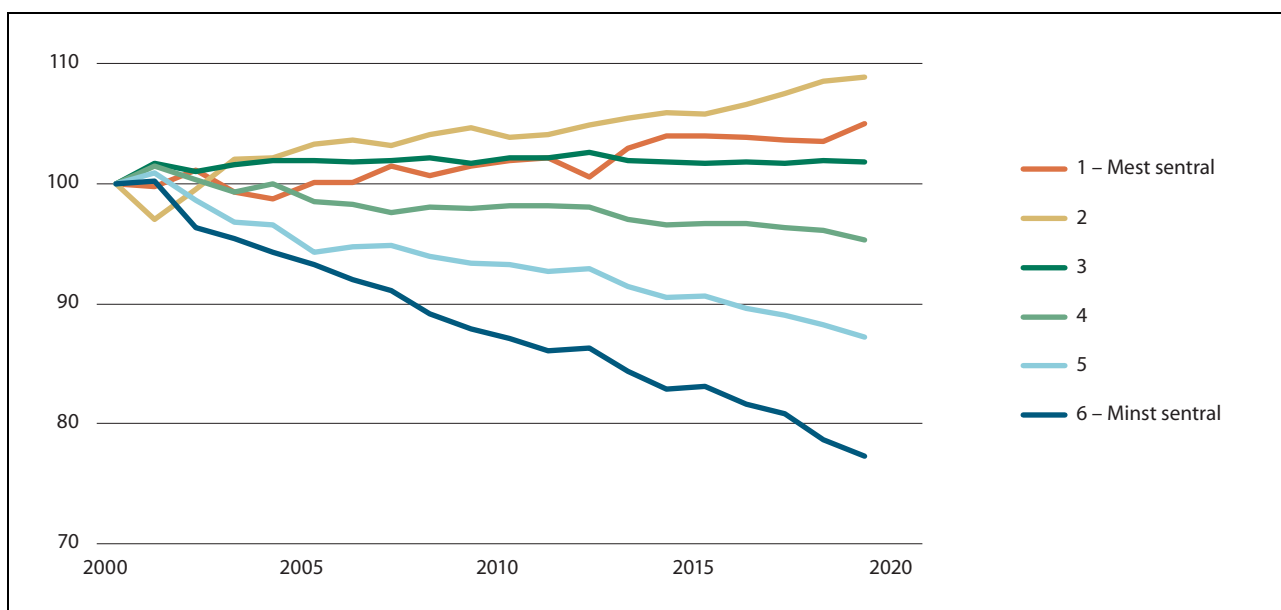
Figur 2.7 og 2.8 viser utviklingen i antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, indeksert og vektet mot den nasjonale indeksen for arbeidsplassutvikling. En indeksverdi på 100 i 2018 innebærer at veksten i antall arbeidsplasser har vært lik landsgjennomsnittet siden 2000.

For offentlig sektor har sentralitetsklasse 6 en indeksverdi på 77 i 2019. Det betyr at arbeids-

plassveksten har vært 23 prosentpoeng lavere i denne sentralitetsklassen enn landsgjennomsnittet i perioden 2000–2019.

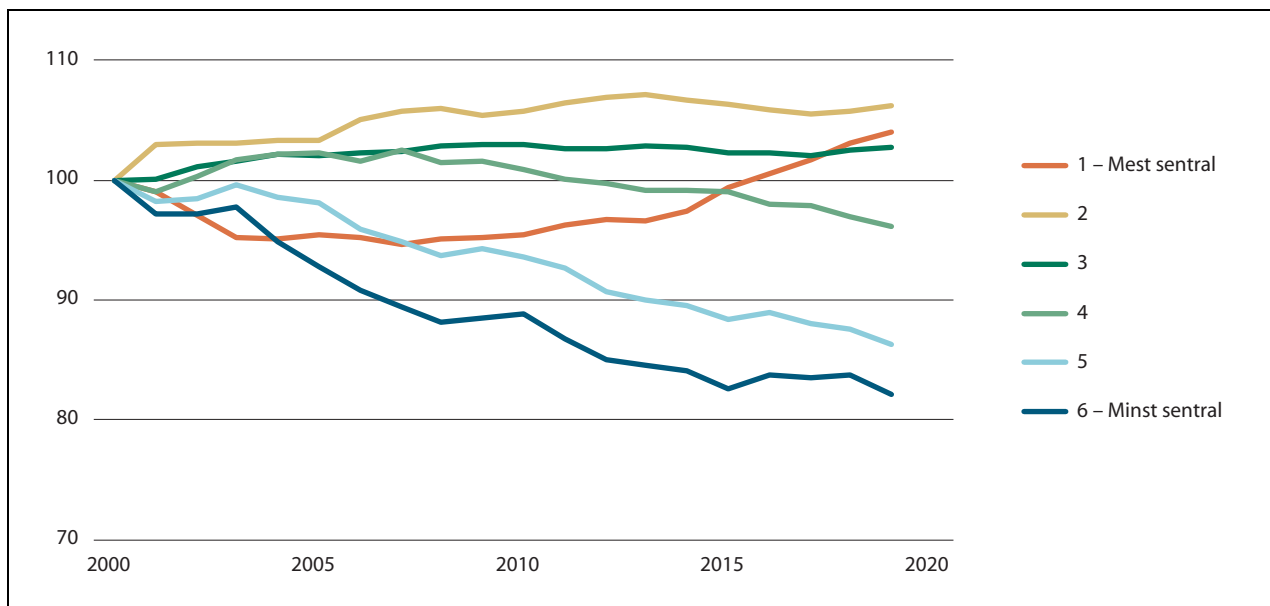
Også sentralitetsklasse 4 og 5 har hatt en svakere vekst i offentlige arbeidsplasser enn landsgjennomsnittet i samme periode.

Sentralitetsklasse 2 har en indeksverdi på 108 i 2019. Det innebærer at veksten i offentlige arbeidsplasser har vært 8 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet.



Figur 2.7 Relativ indeks for arbeidsplasser i offentlig sektor, 2000–2019.

Kilde: Telemarksforsking, som har bearbejdet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå



Figur 2.8 Relativ indeks for arbeidsplasser i privat sektor, 2000–2019.

Kilde: Telemarksforskning, som har bearbeidet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå

Også i næringslivet har veksten i sysselsetting vært sterkest i sentrale strøk, og svakest i distriktene, se figur 2.8. Forskjellen mellom sentralitetsklassene er imidlertid mindre enn for offentlige arbeidsplasser. Indeksverdien for sentralitetsklasse 6 er 82, mot 77 for offentlig sektor. Klassen med høyest vekst er sentralitetsklasse 2, med en verdi på 106.

Utviklingen er ganske stabil for sentralitetsklassene 5 og 6, med en jevnt svakere utvikling nesten hvert eneste år. Sentralitetsklasse 4 hadde noen år tidlig i perioden med sterkere utvikling enn landsgjennomsnittet.

I sentralitetsklasse 1 er det motsatt. Fra 2000–2007 var utviklingen svakere enn landsgjennomsnittet. Det siste tiåret har imidlertid sysselsettingen i den mest sentrale klassen steget klart raskest.

Analysen i dette avsnittet viser at privat sektor i større grad enn offentlig sektor har bidratt til sysselsetting i distriktene de siste par tiårene. Arbeidsplassene i offentlig sektor, og særlig i staten, er sentralisert i større grad enn i næringslivet.

2.2.2 Sysselsettingsandel

Sysselsettingsandelen blir her beregnet som prosentvis andel av befolkningen mellom 15 og 74 år som er sysselsatt. Utviklingen i sysselsettingsandelen i kommuner med ulik sentralitet er vist i figur 2.9.

Kommunene i sentralitetsklasse 6 har hatt en klart lavere sysselsettingsandel enn landsgjen-

nomsnittet i alle årene etter 2004. I 2018 var 65,2 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år i kommunene i sentralitetsklasse 6 sysselsatt.

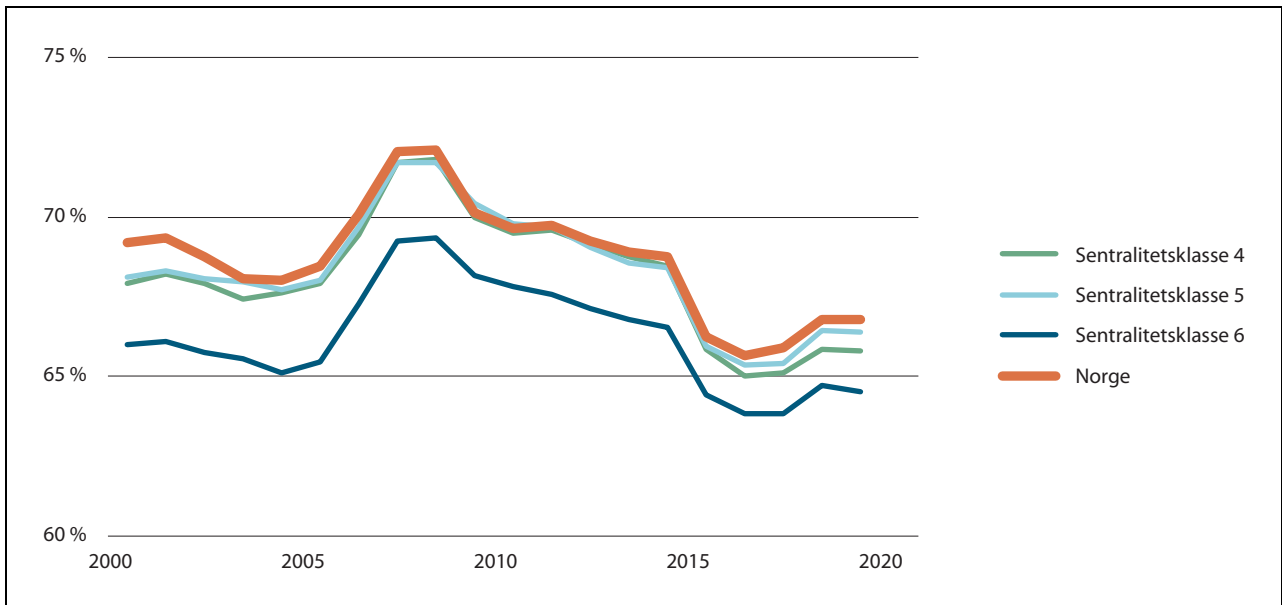
Også kommunene i sentralitetsklasse 5 og 4 har lavere sysselsettingsandel enn landsgjennomsnittet, men disse ligger nærmere landsgjennomsnittet enn kommunene i sentralitetsklasse 6.

Alders- og kjønnsjustert sysselsettingsandel

Det er betydelige forskjeller i alderssammensetning mellom sentralitetsklassene, også innenfor aldersspennet 16–74 år, som er utgangspunktet for analysen av sysselsettingsandeler. Særlig er det ganske lav sysselsetting i aldersgruppene over 65 år. Det kan derfor være interessant å studere hvor mye av ulikhetene i sysselsettingsandel som skyldes at distriktsbefolkningen gjennomgående er eldre enn i sentrale strøk.

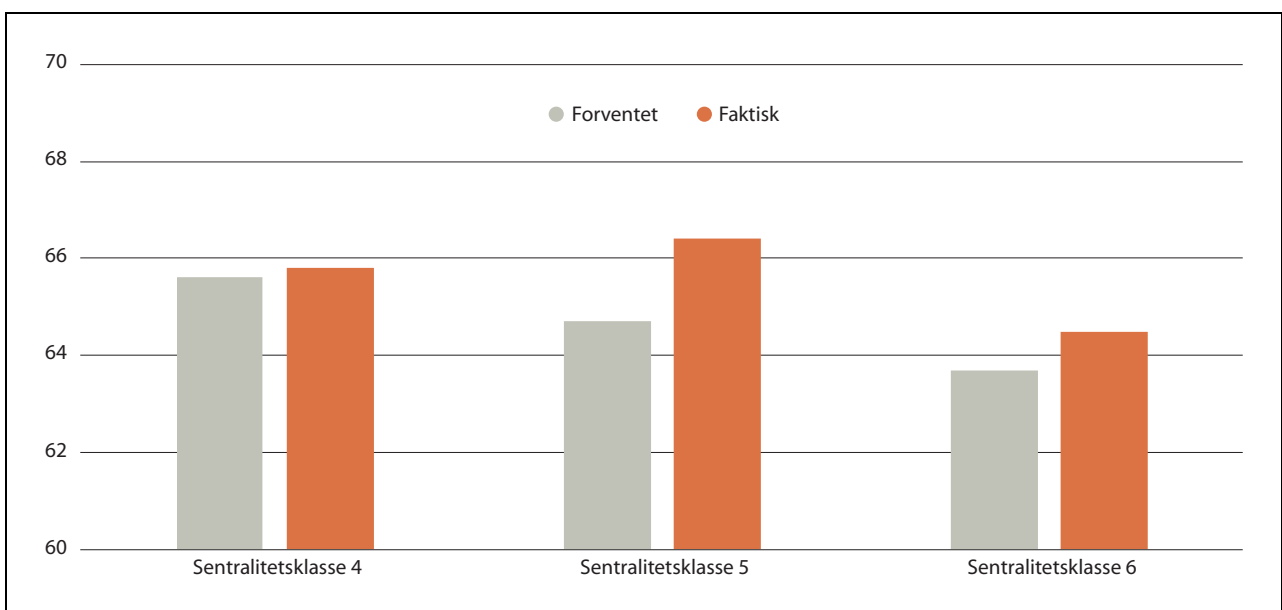
I figur 2.10 sammenlignes forventet sysselsettingsandel – det vil si samlet sysselsettingsandel dersom andelene hadde vært lik landsgjennomsnittet for begge kjønn og alle alderstrinn – med faktiske sysselsettingsandeler for sentralitetsklassene 4, 5 og 6.

Analysen viser at den tilsynelatende lave sysselsettingsandelen i distriktskommunene utelukkende skyldes befolkningens aldersfordeling. Gitt befolkningens alders- og kjønnsfordeling i distriktskommunene, er sysselsettingsandelen litt høyere i distriktskommunene enn i resten av landet.



Figur 2.9 Andel sysselsatte i befolkningen mellom 15 og 74 år, 2000–2019. Prosent.

Kilde: Telemarksforsking, som har bearbeidet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå

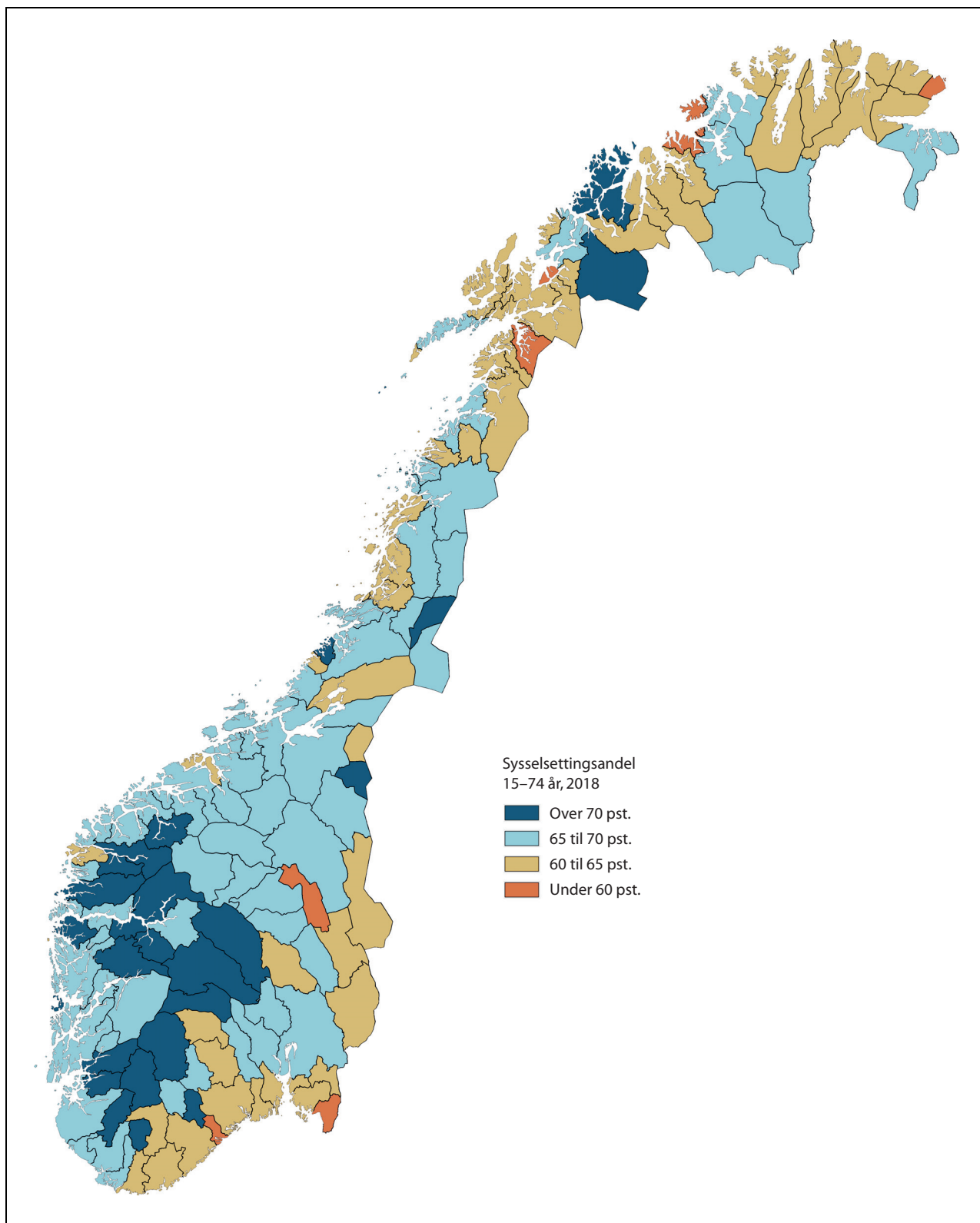


Figur 2.10 Forventet sysselsettingsandel ut fra befolkningens alders- og kjønnsfordeling og faktisk sysselsettingsandel i sentralitetsklassene 4, 5 og 6, 2019. Prosent av befolkningen 16–74 år.

Kilde: Telemarksforsking, som har bearbeidet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå

En god del distriktskommuner har høy sysselsetting selv uten å justere for demografiske fakto-

rer, se figur 2.11. Dette bekrefter at det gjennomgående er høy sysselsetting i distriktene.



Figur 2.11 Andel sysselsatte i befolkningen mellom 15 og 74 år, 2018.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Boks 2.1 Mål på verdiskaping

Bruttoproduktet er verdien av produksjonen minus verdien av innsatsfaktorene utenom arbeidskraft, det vil si den *merverdien* som virksomhetene i en region skaper i løpet av et år. Bruttoproduktet fordeles mellom overskudd til eierne av bedriftene, og lønninger til arbeidskraften. I offisiell statistikk brytes ikke bruttoproduktet lenger ned enn til fylkesnivået.

Bruttonasjonalprodukt kan ikke uten videre sammenlignes med bruttofylkesprodukt. Den viktigste årsaken er at noe av verdiskapingen på

sokkelen beregningsteknisk fordeles til enkeltfylker i det fylkesvise nasjonalregnskapet. Summen av bruttoprodukt for enkelt næringer i fylkene summeres derfor ikke til bruttonasjonalprodukt.

Mens bruttoproduktet i privat sektor omfatter både avkastning til arbeid (lønn, pensjoner og sosiale kostnader) og kapitalavkastning i form av driftsoverskudd (inklusive kapitalslit), omfatter verdiskapingen i offentlig sektor kun avkastning til arbeid og kapitalslit.

2.3 Næringsstruktur

I dette avsnittet beskrives næringsstrukturen i ulike deler av landet og i de ulike sentralitetsklassene. Utgangspunktet er de ulike næringenes samlede verdiskaping, eller bruttoprodukt, se boks 2.1. Et alternativ er å bruke sysselsetting for å vurdere næringenes relative størrelse. For de fleste næringer gir metodene ganske like resultater. For enkelte næringer, særlig havbruk og kraftproduksjon, vil imidlertid metoden påvirke resultatet betydelig.

Figuren nedenfor viser næringenes andel av bruttoprodukt i hvert enkelt fylke. Fylker som har 25 prosent høyere andel av verdiskaping i en bestemt næring enn landsgjennomsnittet, er markert med blått.

Det er relativt store fylkesvise forskjeller i næringsstrukturen. Primærnæringene er viktige i mange av landets fylker. Fiske og havbruk er viktig fra Vestland og nordover langs kysten, mens landbruk har relativt stor betydning i Innlandet og Trøndelag. Foredlingsindustrien knyttet til primærnæringene følger i stor grad samme geografiske mønster. I kystfylkene fra Viken til og med Rogaland spiller primærnæringene en mer beskjeden rolle.

Alle fylker har en god del industri, selv om betydningen varierer mye. Særlig viktig er industrien i Rogaland, der den står for over 25 prosent av verdiskapingen. Dette har særlig sammenheng med oljesektoren (selv om utvinning av petroleum ikke er inkludert her). Møre og Romsdal med blant annet verft og Vestfold og Telemark med prosessanlegg er også store industrifylker. Oslo og Troms og Finnmark er de fylkene hvor indu-

strien står for den laveste andelen av verdiskapingen. Både primærnæringene og industrien produserer varer som i stor grad brukes utenfor produksjonsfylket.

I alle fylker utgjør såkalte infrastruktur næringer mellom 22 og 30 prosent av samlet verdiskaping. Mesteparten av verdiskapingen er knyttet til konstruksjon og vedlikehold av bygningsmasse. Infrastrukturnæringene leverer særlig varer og tjenester til lokale kunder.

Privat dominert tjenesteyting har vokst kraftig i alle fylker de siste tiårene. Omfanget av næringen varierer likevel mye mellom fylkene. Særlig varierer omfanget av såkalte kunnskapsintensive tjenester. Næringen er typisk stor i fylker hvor industri og primærnæringer utgjør en liten andel, og motsatt. Dette er i stor grad tjenester som kan selges ut av fylket de produseres i, som finansielle tjenester og konsulentoppdrag. Også reiselivsnæringen selger til en viss grad til kunder utenfor fylket. Denne utgjør i underkant av 2 prosent av verdiskapingen i alle fylker.

Annen privat tjenesteyting, inkludert varehandel, forbrukes i all hovedsak lokalt. Det samme gjør de fleste offentlige tjenester. Omfanget av offentlige tjenester er ganske likt mellom fylkene, med en andel av total verdiskaping på 25 til drøyt 30 prosent. I Rogaland er andelen lavere, mens den er høyere i Troms og Finnmark.

Næringsstrukturen i Norge har endret seg over tid. Som i alle velstående land, sysselsetter primærnæringer og industrien en stadig mindre andel av landets befolkning, mens privat og offentlig tjenesteyting sysselsetter en stadig større andel.

	Viken	Oslo	Innlandet	Vestfold og Telemark	Agder	Rogaland	Vestland	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms og Finnmark	Alle fylker
Primærnæringer	0,7	0,0	3,7	0,8	0,7	1,8	3,8	7,2	3,9	10,1	9,9	2,6
1.1 Landbruk	0,7	0,0	3,7	0,8	0,7	0,8	0,5	0,8	1,4	0,9	0,4	0,8
1.2 Fiske/havbruk	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	3,3	6,4	2,5	9,2	9,5	1,8
Industri	9,0	3,0	8,7	14,6	11,9	26,9	12,6	17,5	8,8	10,1	6,1	10,6
2.1 Primærforedlingsindustri	2,6	1,1	3,7	2,2	2,4	2,3	2,0	4,3	3,9	3,7	3,3	2,4
2.2 Olje/gass, bergverk	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	17,4	3,0	0,9	0,6	0,7	1,5	2,2
2.3 Teknologiiindustri	2,8	0,2	1,6	3,1	3,4	2,8	3,0	4,8	2,1	0,6	0,3	2,0
2.4 Annen industri	3,6	1,8	3,4	9,0	6,1	4,4	4,6	7,5	2,2	5,2	1,0	3,9
Infrastrukturnæringer	26,3	22,2	26,6	27,2	29,3	23,5	29,2	26,3	23,1	27,3	24,9	25,4
3.1 Bygg/anlegg, energi, vann/avløp, eiendom	21,6	18,7	23,7	23,1	24,3	17,0	21,8	18,1	20,9	22,5	20,1	20,6
3.2 Transport- og distribusjonstjenester	4,7	3,5	2,9	4,2	5,1	6,5	7,4	8,2	2,2	4,8	4,8	4,8
Privat dominert tjenesteyting	36,3	51,5	26,4	26,8	26,5	25,9	26,8	23,1	32,0	19,7	21,7	33,6
4.1 Kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT)	15,2	32,1	10,0	9,9	10,5	11,7	13,2	9,1	16,4	6,7	8,3	16,7
4.2 Varehandel	13,6	9,0	9,7	10,7	9,5	7,2	7,5	8,7	8,2	7,4	7,4	9,5
4.3 Overnatting og servering	1,7	1,9	1,9	1,5	1,7	2,0	1,7	1,3	2,0	1,6	2,1	1,8
4.4 Annen privat dominert tjenesteyting	6,0	8,4	4,8	4,7	4,9	4,9	4,5	4,0	5,3	4,0	3,9	5,7
Offentlig dominert tjenesteyting	27,6	23,2	34,6	30,6	31,5	21,9	27,5	25,9	32,3	32,8	37,5	27,8
5.1 Offentlig administrasjon og forsvar	7,0	10,5	9,8	7,3	7,5	5,0	6,7	5,5	7,4	10,0	11,4	8,0
5.2 Undervisning	5,9	4,6	7,1	7,1	8,0	5,5	7,3	5,8	9,8	6,9	9,0	6,5
5.3 Helse- og omsorgstjenester	14,7	8,2	17,8	16,2	16,0	11,4	13,5	14,6	15,2	15,9	17,0	13,3

Figur 2.12 Næringsenes andel av bruttoprodukt, etter fylker, 2018. Prosent.

Tallene inkluderer ikke boligjenester, tall for sokkelen og Svalbard. Tallene kan derfor ikke uten videre sammenlignes med nasjonalregnskapstallene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (tabell 11713). Beregninger: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

2.3.1 Næringsstruktur i distriktene

Næringsstrukturen kan også analyseres med utgangspunkt i sentralitetsklasser. På viktige områder skiller næringsstrukturen i distriktskommunene seg fra sentrale strøk. Forskjellene er blitt sterkere siden 2000. Næringslivet i distriktene har blitt mer spesialisert og har en større andel sysselsatte innenfor primærnæringer som landbruk, fiskeri og havbruk og deler av industrien.

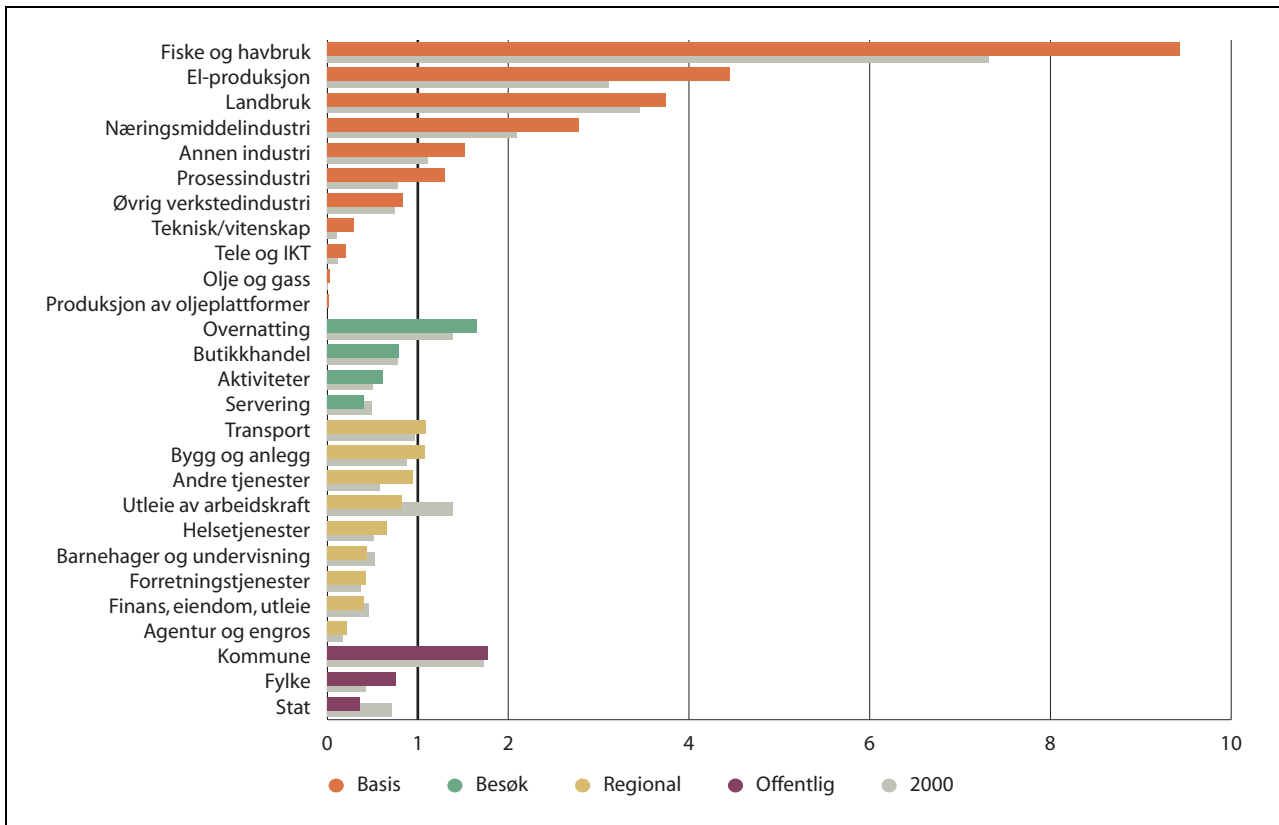
Telemarksforskning har beregnet lokaliseringkvotienter for alle næringer, fordelt på de seks sentralitetsklassene. Disse kvotientene er forholdet mellom andelen arbeidsplasser i en næring i en sentralitetsklasse og andelen denne næringen har i landet som helhet. En lokaliseringkvotient på 3 innebærer at næringens andel av sysselsettingen i en sentralitetsklasse er 3 ganger landsgjennomsnittet for næringen.

Figur 2.13 viser lokaliseringkvotientene for næringene i sentralitetsklasse 6. De fargede søy-

lene viser kvotientene for 2019, de grå for 2000. Lokaliseringkvotienten for landbruk i sentralitetsklasse 6 er 3,8. Det skyldes at andelen som er sysselsatt i landbruket, er 3,0 prosent i sentralitetsklasse 6, og 0,8 i landet som helhet.

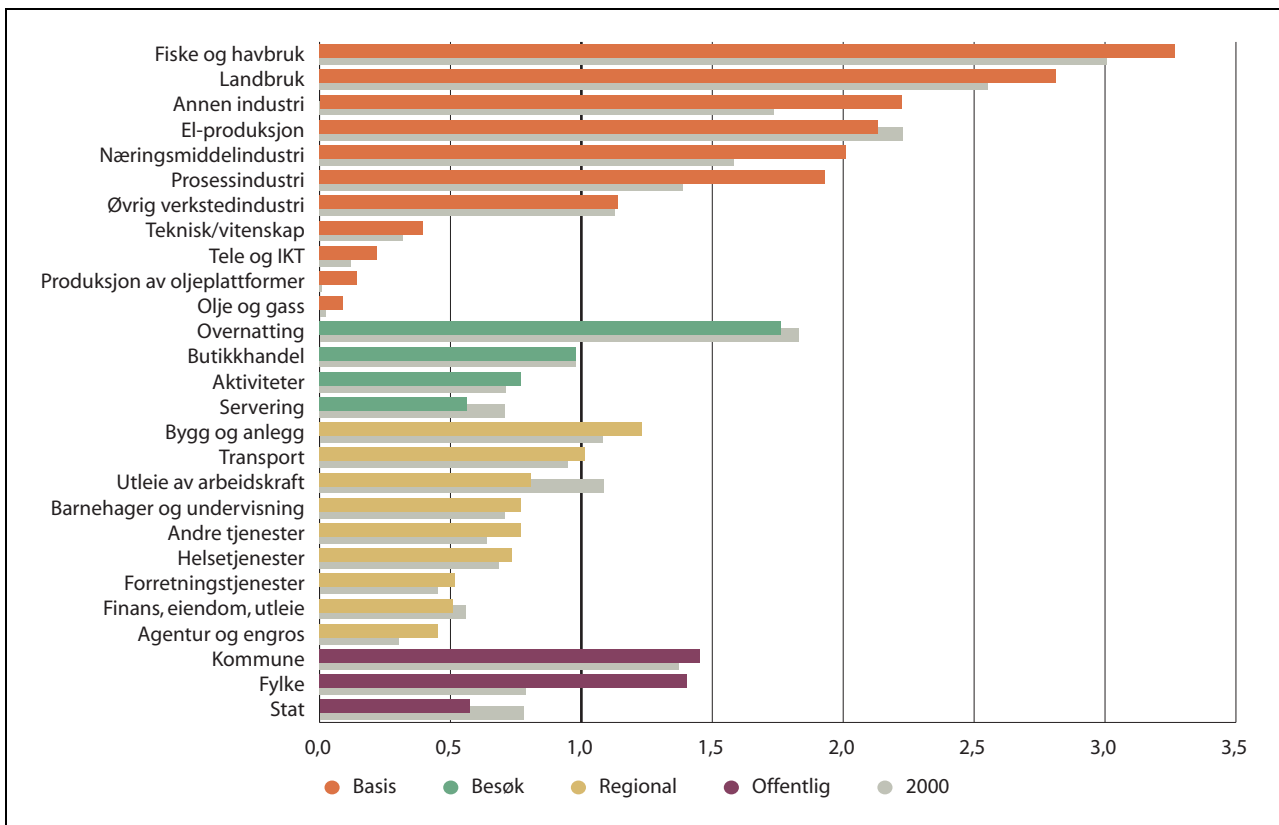
Kommunene på sentralitetsnivå 6 har en stor andel primærnæringer som fiskeri, havbruk, og landbruk, i tillegg til el-produksjon, næringsmiddelindustri (som i stor grad er knyttet til foredling av produksjon fra primærnæringene), prosessindustri, verkstedsindustri, bygg og anlegg og overnatting. Alle disse næringene, bortsett fra el-produksjon og overnatting, har økt sin lokaliseringkvotient fram til 2019. Det vil si at næringslivet nå er mer spesialisert. Kommunal sektor har også blitt relativt sett viktigere for kommuner på sentralitetsnivå 6.

Et tema som blir utdypet i avsnitt 2.3.9, er hvordan bransjesammensetning har betydning for veksten i samlet sysselsetting i et område. Områder med høy andel av sysselsetting innenfor bransjer med vekst vil som regel få sterkere samlet



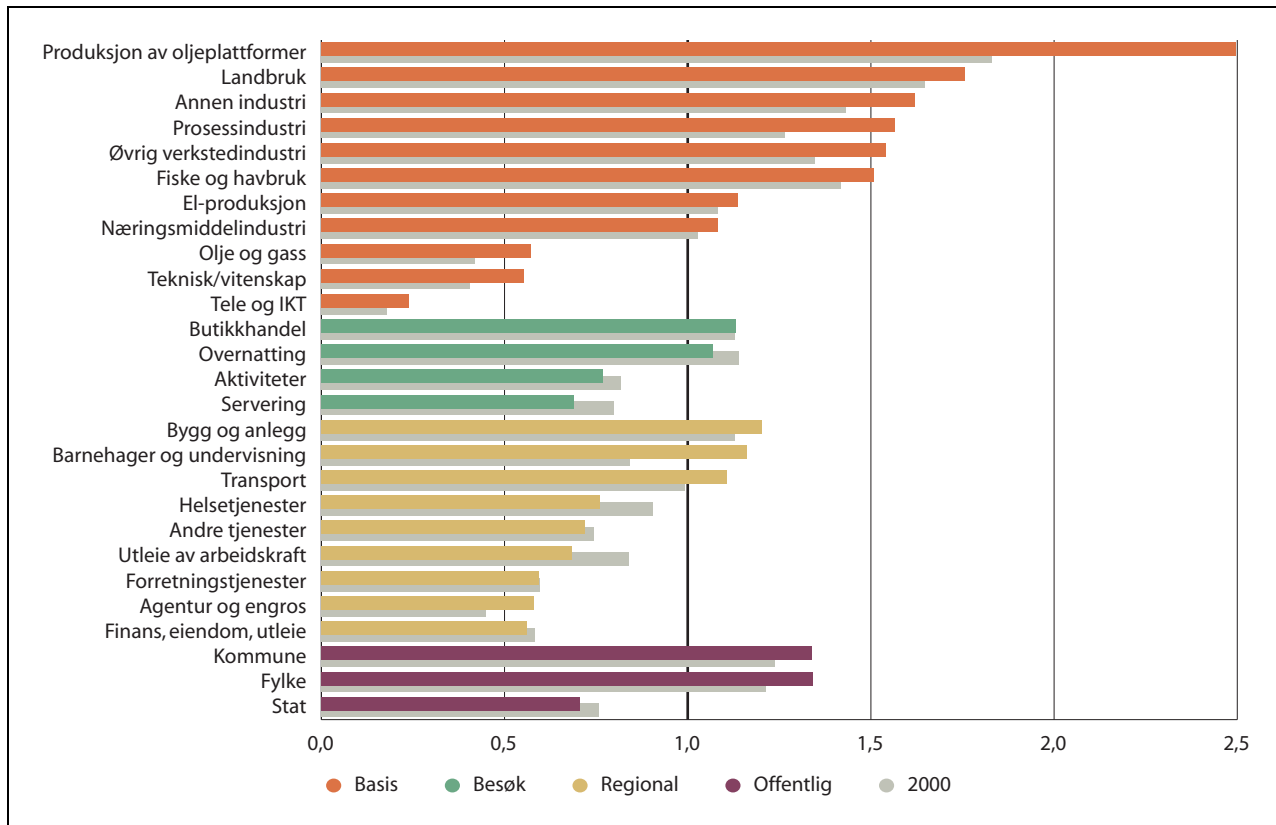
Figur 2.13 Lokaliseringskvotienter for næringslivet i sentralitetsklasse 6, 2000 og 2019.

Kilde: Telemarksforsking, som har bearbejdet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå



Figur 2.14 Lokaliseringskvotienter for næringslivet i sentralitetsklasse 5, 2000 og 2019.

Kilde: Telemarksforsking, som har bearbejdet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå



Figur 2.15 Lokaliseringskvotienter for næringslivet i sentralitetsklasse 4, 2000 og 2019.

Kilde: Telemarksforskning, som har bearbejdet registerbasert sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå

vekst i sysselsetting enn områder med konsentrasjon av arbeidsplasser innenfor bransjer med lav vekst. Bransjene som sentralitetsnivå 6 har mye av, har hatt en svak vekst i antall arbeidsplasser over lengre tid.

Som det framgår av figur 2.14, er næringsstrukturen i sentralitetsklasse 5 relativt lik næringsstrukturen i sentralitetsklasse 6. De samme næringene dominerer, men næringsstrukturen er mindre spesialisert enn i sentralitetsklasse 6. For eksempel hadde fiske og havbruk en lokaliseringkvotient på 9,4 i sentralitetsklasse 6, mens den var 3,3 i sentralitetsklassen 5. Også i sentralitetsklasse 5 er statlige arbeidsplasser blitt mindre viktige de siste årene.

Siden kommunene i sentralitetsklasse 4 har et større befolkningsgrunnlag enn klasse 5 og 6 til sammen, er det å vente at næringsstrukturen i disse kommunene skal ligne mye mer på landsgjennomsnittet. Også denne sentralitetsklassen har imidlertid noen særtrekk, se figur 2.15. Primærnæringer, industri og kraftproduksjon er større enn landsgjennomsnittet, mens de fleste tjenestenæringene er mindre.

I både sentralitetsklasse 4, 5 og 6 har *overnatting* en høyere lokaliseringkvotient enn 1,

mens *servering* har en lavere lokaliseringkvotient enn 1.

2.3.2 Verdikjeder og distriktsnæringer

I dette avsnittet beskrives noen distriktsnæringer nærmere. Som omtalt innledningsvis, er distriktsnæringer her definert som næringer der andelen sysselsatte innenfor en næring i et distriktsområde er 25 prosent høyere enn landsgjennomsnittet for næringen.

Ved å sammenligne næringsstrukturen i disse områdene med gjennomsnittet for Fastlands-Norge har utvalget identifisert næringer som relativt sett er mer typiske for Distrikts-Norge enn for sentrale strøk.

Beskrivelsen av verdikjeder er basert på konsulentfirmaet Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) kartlegging av 15 utvalgte norske verdikjeder. Disse verdikjedene er det SØA kaller basisnæringer – næringer som produserer varer og tjenester som kan selges over avstander. Mange av bedriftene driver utstrakt eksport, og mange konkurrerer med internasjonale aktører, i Norge og/eller i utlandet. Flere av verdikjedene er tungt til stede i distriktene.

Denne avgrensingen innebærer at mye av verdiskapingen i norsk økonomi faller utenfor analysen. Nesten all verdiskapingen i offentlig og om lag halvparten av verdiskapingen i privat sektor, skjer utenfor slike «basisnæringer». SØA oppgir at om lag 30 prosent av årsverkene i privat sektor hører hjemme i disse verdikjedene.

Oftest defineres «verdikjede» som «en råvares vei gjennom produksjonslinjen». Verdikjedene i SØAs analyse defineres i større grad ved at det er de samme eksterne endringene og kreftene som påvirker bedriftene innenfor en kjede. Dermed havner for eksempel produsenter av fritidsbåter, møbler og sportsutstyr i samme kjede, mens vannkraft, metallproduksjon og produsenter av bildeler plasseres i tre forskjellige verdikjeder.

Distriktsprofil til verdikjedene

SØA har kartlagt tilstedeværelsen til de ulike verdikjeder i enkeltkommuner, og dermed i fylker og sentralitetsklasser.

Samlet sett har de 15 verdikjedene en relativt sterk tilstedeværelse i distriktene. Til sammen utføres 34 prosent av årsverkene i de 15 kjedene i sentralitetsklasse 4, 5 eller 6, se tabell 2.2. Til sammenligning jobber om lag 25 prosent av landets sysselsatte i de samme sentralitetsklassene. Særlig i sentralitetsklasse 4 er verdikjedene overrepresentert, hvor antall årsverk i verdikjedene utgjør 30 prosent av den totale sysselsettingen i klassen. I sentralitetsklasse 5 er andelen 23 prosent, mens den i klasse 1–3 og klasse 6 ligger på mellom 16 og 18 prosent.

Verdikjedene har høyst ulik tilstedeværelse i distriktene. Distriktsprofilen er sterkest for verdikjeden *marin mat*, hvor over 70 prosent av årsverkene utføres i distriktskommuner. I metallindustrien befinner 58 prosent av de sysselsatte seg i distriktene.

Store verdikjeder som *fossil energi*, *jordbruksbasert mat*, *maritim transport*, *metall og industrimineraler* og *bygg- og anleggsprodukter* har gjennomgående mellom 30 og 50 prosent av års-

Tabell 2.2 Verdikjedenes sysselsetting (årsverk) i kommuner etter sentralitetsklasser, 2018.

	1	2	3	4	5	6	Andel i
							sentralitet
							4, 5 og 6
Fossil energi	14 925	39 646	21 999	31 275	3 045	600	31,3 %
Jordbruksbasert mat	8 156	14 868	17 689	17 391	10 800	4 198	44,3 %
Ikt-løsninger	42 500	14 275	7 524	5 343	785	169	8,9 %
Turistopplevelser	20 913	13 522	11 238	9 823	6 430	1 825	28,4 %
Marin mat	1 330	2 975	4 936	8 201	12 061	5 706	73,8 %
Bygg- og anleggsprodukter	3 321	4 862	10 237	9 263	3 987	1 371	44,3 %
Maritim transport	7 049	5 368	5 088	5 273	1 390	586	29,3 %
Fornybar energi	6 273	4 763	6 322	3 564	2 332	974	28,4 %
Metall og industrimineraler	2 369	983	3 061	4 449	3 878	446	57,8 %
Helserelaterte produkter	3 078	1 430	1 732	1 052	43	1	14,9 %
Hjem og fritid	1 170	825	1 284	2 204	869	96	49,1 %
Våpen	384	271	3 042	881	0	52	20,2 %
Cellulosebaserte produkter	758	1 444	894	518	0	0	14,3 %
Bildeler	182	201	508	1 849	139	0	69,1 %
Petrokjemiske produkter	244	73	724	8	1	24	3,1 %
Totalt	112 652	105 506	96 278	101 094	45 760	16 048	34,1 %
Andeler	23,6 %	22,1 %	20,2 %	21,2 %	9,6 %	3,4 %	

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

verkene sine i distriktskommuner. Grunnlaget for den sterke generelle distriktsprofilen til basisnæringene er i stor grad å finne i disse seks verdikjedene.

Av de store verdikjedene har særlig *IKT-løsninger* en svak distriktsprofil, med bare 9 prosent av årsverkene i distriktene. Denne verdikjeden er i stor grad konsentrert til hovedstadsområdet, særlig Bærum. *Produksjon av helseprodukter* er representert i Tromsø, antagelig i tilknytning til sykehuset, men også denne verdikjeden har en svak distriktsprofil med bare 15 prosent av årsverkene i distriktene.

Blant fylkene har Møre og Romsdal et sterkt innslag av mange basisnæringer. Innenfor *marin mat*, *maritim transport* og *hjem og fritid* er Møre og Romsdal det fylket med høyest antall årsverk av alle fylker. Andre verdikjeder med betydelig tilstedeværelse i fylket er metallproduksjon og fossil energiproduksjon (særlig innenfor supply-skip). Av Møre og Romsdals 26 kommuner er 25 i sentralitetsklasse 4, 5 eller 6. Nordland har aktivitet i *marin mat*, *turistopplevelser*, *maritim transport* og *mineral- og metallproduksjon*. Troms og Finnmark er representert i de samme kjedene, i tillegg til *helseprodukter*. Trøndelag har en variert næringsstruktur, men er sterkt til stede innenfor *jordbruksbasert mat* og *IKT-løsninger*. Vestland er det største fylket for produksjon av *fornybar energi*, og har også mye verdiskaping innenfor *maritim transport*, og er nest størst for *fossil energi*. Rogaland er det suverent dominerende fylket for fossil energi. Agder dominerer *metallproduksjon* og har også stor verdiskaping innenfor helseprodukter og hjem og fritid.

Vestfold og Telemark er det ledende fylket innenfor *petrokjemi*, og har også mye produksjon av *vannkraft* og *tjenester rettet mot fornybar energi*. Viken har også en mangfoldig næringsstruktur, med stor verdiskaping innenfor *IKT-løsninger*, *cellulose*, og *jordbruksbasert mat*. Innlandet er landets viktige jordbruksfylke, og har også stor produksjon av *våpen* og *bildeler* på Raufoss.

2.3.3 Industri

Industrien er en mangfoldig næring, med mange helt ulike produkter, produksjonsprosesser, innsatsfaktorer og markeder. Ulike deler av industrien er framtrepende i ulike deler av landet. I rapporten til SØA trekkes *produksjon av bildeler* fram som en norsk verdikjede. Den har nesten utelukkende produksjon på Raufoss og Kongsberg. En annen verdikjede er *produksjon av cellulose*. Den er i hovedsak lokalisert i Østfold og

Levanger. Disse industrinæringene har lite til felles med næringsmiddelindustrien, selv om de alle defineres som industri. Industrinæringene omtales derfor hver for seg.

Næringsmiddelindustri

Næringsmiddelindustrien har en distriktsprofil som minner om primærnæringene. Lokaliseringskvotienten for denne næringen er om lag 3 i sentralitetsklasse 6, og om lag 2 i klasse 5.

I SØAs verdikjedeanalyse er denne næringen særlig å finne i de to verdikjedene *marin mat* og *jordbruksbasert mat*. Nesten 8 000 årsverk er tilknyttet slakteri og bearbeiding av fisk. Over halvparten av disse er i sentralitetsklasse 5 og 6.

For *jordbruksbasert mat* er distriktsprofilen mindre tydelig. For eksempel er drikkevareindustrien stor i sentralitetsklasse 1 og 2. Meierier og matvareindustri har imidlertid en stor del av verdiskapingen i sentralitetsklasse 4. Det er særlig Innlandet og Trøndelag som har en høy andel av sysselsettingen i denne næringsgrenen.

Prosessindustri

Prosessindustrien har en mindre tydelig distriktsprofil enn næringsmiddelindustrien. I sentralitetsklasse 6 er kvotienten bare så vidt over 1. I både klasse 4 og 5 er den imidlertid på mellom 1,5 og 2.

Denne næringen finnes i flere av SØAs verdikjeder. Både *celluloseproduksjon* og *petrokjemi* består stort sett bare av prosessindustri. Verdikjeden *metaller og industrimineraler* har mye prosessindustri, og *helseprodukter* har noe.

Cellulose og *petrokjemi* er to av de minste verdikjedene. Begge har svak tilstedeværelse i distriktene, med henholdsvis 14 og 3 prosent av sin sysselsetting i sentralitetsklassene 4–6. (Dette ville vært annerledes dersom skogbruk hadde vært inkludert i *cellulose*. Denne næringen er plassert i verdikjeden *bygg og anleggsprodukter*.) Innenfor *helseprodukter* regnes produksjon av legemidler som prosessindustri. Denne næringsgrenen er knapt til stede i distriktene.

Metallindustri er en stor næringsgren i Norge med totalt 15 000 årsverk. Enkelte steder er næringen svært viktig. Totalt er over halvparten av årsverkene i metallindustrien i sentralitetsklasse 4 og 5. Sentralitetsklasse 6 er lite representert.

Produksjon av aluminium er den største næringsgrenen i prosessindustrien, med over 5 000 årsverk. Nesten halvparten av årsverkene er i sentralitetsklasse 5, og en tredjedel i klasse 4. Produk-

sjon av stål og silisium har noe mindre tilstedeværelse i distriktene, men også for disse er over halvparten av årsverkene i distriktskommuner.

Verkstedindustri

Også verkstedindustrien er en sammensatt næring, hvor bedrifter deltar i flere av verdikjedene. To mindre verdikjeder – *bildeler* og *våpendeler* – er nesten i sin helhet verkstedindustri. Våpendeler har tyngdepunktet på Kongsberg, som ikke er en distriktskommune, samt betydelig tilstedeværelse i distriktskommunen Vestre Toten (Raufoss). For bildeler er det motsatt; Raufoss er klart størst, mens Kongsberg er en like klar nummer to.

Verdikjeden *fornybar energi* er relativt stor med 24 000 årsverk. Om lag 4 000 av disse er knyttet til utstørsproduksjon, og kan dermed karakteriseres som verkstedindustri. Dette er særlig utstyr til vannkraftproduksjon og kraftoverføring, men de siste årene har det også vokst fram bedrifter som produserer utstyr til solkraftbransjen. Utstørsproduksjonen skjer i all hovedsak i kommuner i sentralitetsklasse 1 og 3.

Skips- og båtbygging har vært viktige næringer i Norge lenge. Alle de tre verdikjedene *maritim transport*, *hjem og fritid* og *fossil energiproduksjon* inneholder skips- og båtbygging. Norsk verdiskaping i næringen maritim transport har blitt mindre viktig de siste 50 årene, men sysselsetter fremdeles 25 000 årsverk. Om lag 40 prosent av verdiskapingen i denne verdikjeden er industriproduksjon. Alle norske fylker, selv Innlandet, har industriproduksjon rettet mot rederiene. Næringen er likevel størst i kystfylkene fra Vestfold og Telemark til Møre og Romsdal. Distriktsprofilen er likevel relativt svak med om lag 90 prosent av verdiskapingen i sentralitetsklassene 2, 3 eller 4. I verdikjeden *hjem og fritid* er produksjon av fritidsbåter en liten undergruppe, med en ganske balansert distriktsprofil.

Verdikjeden *fossil energiproduksjon* er den største av verdikjedene og inneholder mye verkstedindustri som ofte kalles leverandørindustrien. Verft og utstørsprodusenter står til sammen for nesten 20 000 årsverk, mens tjenesteprodusentene utgjør ytterligere 64 000 årsverk. Både verft og utstørsprodusenter har en konsentrasjon i kommuner i sentralitetsklassene 3 og 4 med til sammen 13 000 av årsverkene. Tjenesteprodusenter sysselsetter om lag 10 000 årsverk i sentralitetsklasse 1, 3 og 4. I tillegg er det 30 000 årsverk i sentralitetsklasse 2, som inneholder både kommunene Stavanger og Sandnes. Sentralitetsklassene 5 og 6 er i liten grad representert i denne verdikjeden.

Annen industri

To av verdikjedene *hjem og fritid* og *bygg- og anleggsprodukter* er representert i næringsgruppen annen industri.

Hjem og fritid består av produsenter, av for eksempel møbler, klær og sportsutstyr. Til sammen sysselsetter disse om lag 5 000 årsverk. I møbelproduksjon er over halvparten i sentralitetsklasse 4, men også sentralitetsklasse 5 har over 500 årsverk i denne næringen. De fleste holder til i Møre og Romsdal. Sysselsettingen i klær og sportsutstyr er langt mindre i distriktene.

Bygg og anleggsprodukter er en stor verdikjede med over 30 000 årsverk. De fleste næringene i verdikjeden er industrinæringer, knyttet til produksjon av trevarer, betong, metallprofiler, glass og andre byggevarer. Verdikjeden er spredt over hele landet, og står for 1–2 prosent av samlede årsverk i alle fylker utenom tre: mindre enn 1 prosent av sysselsettingen i Troms og Finnmark og Oslo, og om lag 3 prosent i Innlandet.

Når man trekker fra de 4 000 årsverkene i skogbruk og bergverk, er over 40 prosent av årsverkene i verdikjeden i distriktskommuner. Det er dermed en svært viktig distriktsnæring. I sentralitetsklasse 6 står den for 1 000 årsverk, eller nesten 2 prosent av total sysselsetting. Også i klasse 4 og 5 utgjør denne kjeden om lag 2 prosent av sysselsettingen. Det er produksjon av metall-, glass og plastprodukter i alle de tre sentralitetsklassene. Tremekanisk industri finnes også.

2.3.4 Mineralnæringen

Det ble solgt 107 millioner tonn med mineralske råstoffer i 2018. Eksportverdien var på om lag 4,3 milliarder kroner, som utgjør 40 prosent av samlet omsetning i mineralnæringen.

Næring	1	2	3	4	5	6	Hele landet
Mineralnæringen	0	0,1	0,1	0,4	0,3	0,8	0,2

Figur 2.16 Mineralnæringens andel av sysselsettingen etter sentralitet, 2018.

Når sysselsettingsandelen er over 25 prosent høyere enn landsgjennomsnittet er det uthevet i blått.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Mineralnæringen er en stedbunden næring. Det vil si at beliggenheten til mineralvirksomheter er begrenset av beliggenheten til ressursen. Mineralforekomstene ligger spredt over hele landet, både i sentrale strøk og i mindre sentrale strøk. Uttak av mineraler er forholdsvis arealintensivt.

Uttakene medfører ofte landskapsendringer, støy, støv, forurensing og behov for deponering av restmasser. Det bidrar til at mineralvirksomhet ofte befinner seg i mindre sentrale strøk, der arealkonfliktene er mindre.

2.3.5 Landbruk

Gjennom de siste 200 årene har landbruket gjennomgått en dramatisk produktivetsforbedring. Effektiviseringen i landbruket skyldes i hovedsak teknologisk utvikling, tilgang til ekstern energi til drivstoff og kunstgjødsel og mer spesialiserte aktører (Smil, 2017).

Rammevilkårene for landbruket i Norge er naturgitte forhold, teknologisk utvikling, landbruks- og handelspolitikk og den generelle økonomiske utviklingen. Lønnsomheten i norsk jordbruk påvirkes også av importvernet og støtteordninger innenfor jordbruksavtalen.

Næring	1	2	3	4	5	6	Hele landet
Jordbruk	0,1	0,4	1,5	2,2	4,4	5,3	1,4
Skogbruk	0	0,1	0,3	0,5	0,6	0,5	0,2

Figur 2.17 Landbrukets andel av sysselsettingen etter sentralitet, 2018.

Når sysselsettingsandelen er over 25 prosent høyere enn landsgjennomsnittet er det uthevet i blått.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.17 viser sysselsettingsandeler i landbruket fordelt på ulike sentralitetsnivåer og for hele landet. Både jord- og skogbruket har langt høyere sysselsettingsandel for sentralitetsnivå 4, 5 og 6. Selv om landbruket utgjør en relativt liten del av nasjonaløkonomien, har de to næringene stor betydning i distriktene.

Jordbruket inngår i verdikjeden *jordbruksbasert mat*. Det er en av de største verdikjedene, med tilstedeværelse over hele landet. Nesten hele verdikjeden finnes i Norge, selv om det importeres kraftfor og maskiner. Denne verdikjeden har en stor tilstedeværelse i distriktene, med 45 prosent av sysselsettingen i distriktskommunene. Særlig råvareproduksjonen har en utpreget distriktsprofil, men også næringsmiddelindustrien er en distriktsnæring. I matvareindustrien og i meieriene er det flest sysselsatte i sentralitetsklasse 4.

Skogbruket er en råvareprodusent for flere av verdikjedene i SØAs analyse. Både møbelindustri og celluloseprodusenter bruker tømmer som en viktig innsatsfaktor. Skogbruket er imidlertid ført opp som en undergruppe i verdikjeden *bygg- og*

anleggsprodukter. I denne næringen er over halvparten av de totalt 2 000 årsverkene sysselsatt i distriktskommuner, og næringen er overrepresentert i sentralitetsklasse 4 og 5.

2.3.6 Fiskeri og havbruk

Næring	1	2	3	4	5	6	Hele landet
Fiskeri	0	0	0,2	0,5	1	3,3	0,4
Havbruk	0	0,1	0	0,4	1,1	3,6	0,3

Figur 2.18 Fiskeri- og havbruksnæringens andel av sysselsettingen etter sentralitet, 2018.

Når sysselsettingsandelen er over 25 prosent høyere enn landsgjennomsnittet er det uthevet i blått.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Både fiskeri- og havbruk er utpregede distriktsnæringer. For kommuner i sentralitetsklasse 6 utgjør sysselsettingen her om lag 10 ganger så mye som landsgjennomsnittet. Selv om distriktsprofilen i fiskerinæringen og i havbruksnæringen er ganske lik, er de to næringene så ulike at de omtales hver for seg nedenfor.

Fiskeri

Andelen sysselsatte med fiske som hovedyrke er forholdsvis jevnt fordelt langs hele kysten nord for Bergen, men med en overvekt på Nordvestlandet og i Nord-Norge.

Norsk fiskerinæring har hatt en betydelig produktivetsvekst i hele etterkrigstiden. Fangst per fisker har økt fra under 10 tonn per fisker i 1945 til over 220 tonn per fisker i 2018. Det skyldes teknologisk utvikling med mer effektive fiskeredskaper og -fartøy, men også en struktureringspolitikk mot færre og større fartøy. Effektivitetsutviklingen har økt lønnsomheten i fiskeriene kraftig. Kystflåten hadde en gjennomsnittlig driftsmargin på 14,6 prosent i 2017, mens havfiskeflåten hadde en gjennomsnittlig driftsmargin på 22,6 prosent.

Fisken tas imot langs hele kysten. Norske fiske- og fangstfartøy leverer også til utenlandske mottak. I likhet med fiskerinæringen har utviklingen i sjømatindustrien over tid gått i retning av færre og større enheter, særlig hos de pelagiske mottaksanleggene. Sjømatindustrien har langt lavere lønnsomhet enn fiskeriene. Gjennomsnittlig driftsmargin i sjømatindustrien lå på 3 prosent i 2017, og den har vært gradvis fallende siden begynnelsen av 1990-tallet. I 2019 utgjorde eksportverdien fra villfangst fisk 32 milliarder kroner. Omtrent 95 prosent av fangsten i Norge eksporteres.

Havbruk

Havbruksnæringen er lokalisert langs kysten, men er særlig konsentrert i noen områder. Vestland, Trøndelag og Nordland er store havbruksfylker, men også Troms og Finnmark blir et stadig viktigere havbruksfylke. Produksjonen har vært økende i nord, hvor det er bedre tilgang på nye lokaliteter og færre biologiske utfordringer. Det foregår oppdrett av laks og ørret i sjøen i over 160 kommuner. I noen kommuner utgjør næringen mer enn 10 prosent av sysselsettingen, samtidig som næringen kjennetegnes ved høy verdiskaping per årsverk.

Norge har enkelte naturgitte fortrinn for fiskeoppdrett som dype fjorder, gode strømforhold og oksygenrikt vann med gunstig temperatur.

Fra starten av 1970-tallet og fram til i dag har næringen gjennomgått en betydelig utvikling med en mangedobling av produksjon og verdiskaping. De fem siste årene har produksjonsvolumet imidlertid vært stabilt, blant annet på grunn av begrensede muligheter for kapasitetsøkning, noe som i hovedsak skyldes miljøutfordringer. Særlig næringens problemer med lakselus har bidratt til at myndighetene i en periode har tildelt få nye tillatelser. Inntektene har imidlertid fortsatt steget kraftig som følge av en betydelig økning i prisene på oppdrettsfisk.

Havbruksnæringen har de siste tiårene gjennomgått en betydelig omstrukturering, effektivisering og teknologisk utvikling, der færre, større

og mer eksponerte lokaliteter preger utviklingen.

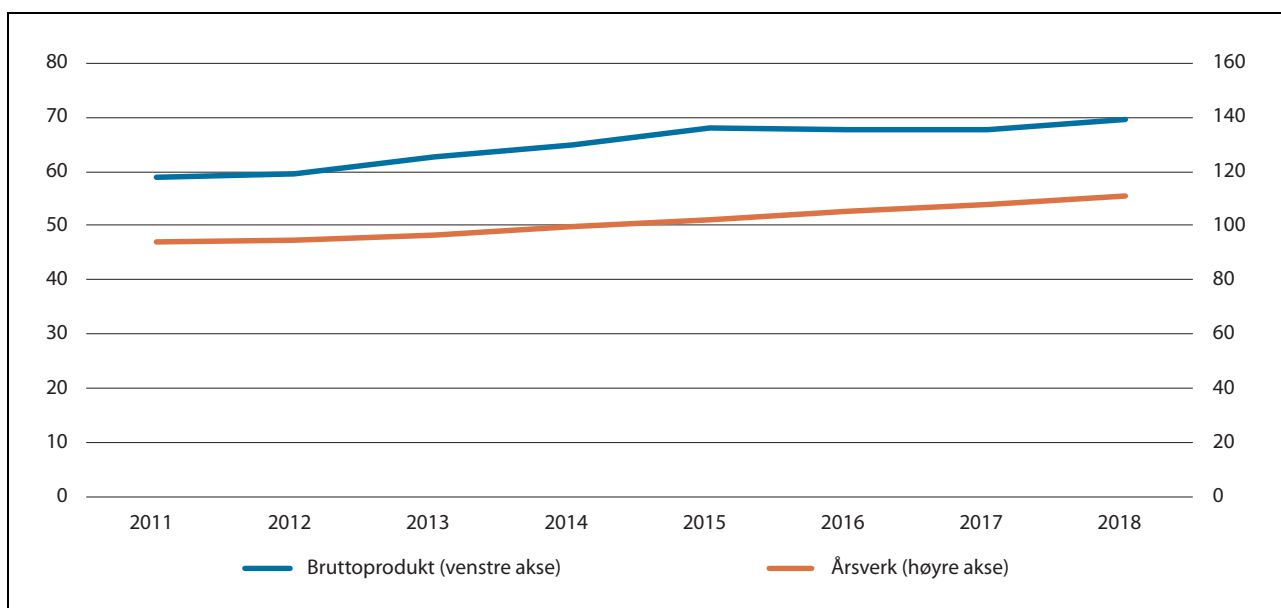
Norsk havbruksnæring består i hovedsak av oppdrett av laks og regnbueørret. I 2018 stod oppdrett av disse artene for 99,6 prosent av verdien av alt havbruk i Norge. Siden 2004 har verdiskapingen per sysselsatt i havbruksnæringen vært vesentlig høyere enn gjennomsnittet for alle næringer.

Fiskeri og havbruk er definert som en viktig del av verdikjeden *marin matproduksjon* i SØAs rapport. Dette er en stor verdikjede, med 35 000 årsverk på landsbasis, hvorav 75 prosent er i distriktskommuner. Verdikjeden har høy verdiskaping per årsverk, om lag 4 ganger så høy som jordbruksbasert matproduksjon.

I verdikjeden har råstoffprodusentene innenfor oppdrett og fangst en tung distriktsprofil. Men også de mer industrielle delene av verdikjeden som slakterier og produsenter av utstyr og tjenester til råstoffproduksjonen, har en overveiende del av verdiskapingen sin i distriktskommuner. Denne verdikjeden har hatt en sterk vekst i sysselsettingen de siste årene. Veksten har vært sterkest i sentralitetsklasse 5 og 6, med 9 prosent i året.

2.3.7 Reiseliv

Det finnes ulike måter å definere reiselivsnæringen på. Statistisk sentralbyrås satellittregnskap for turisme er et utgangspunkt. Regnskapet måler



Figur 2.19 Bruttoproduct (i milliarder kroner, faste 2017-priser) og sysselsetting (1 000 personer, heltidsekvivalenter) i reiselivsnæringene utenom transport, 2011–2018.

Kilde: Satellittregnskap for reiselivsnæringene, Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.3 Verdiskaping og sysselsetting fordelt på forskjellige reiselivsnæringer, 2018.

Næringsgren	Verdiskaping (milliarder kroner)	Antall årsverk
Transport	35,3	50 500
Servering	31,2	48 300
Overnatting	13,6	23 100
Opplevelser	21,3	33 900
Formidling	3,4	5 500
SUM reiselivsnæringen	104,8	161 300

Kilde: Satelittregnskap for reiselivsnæringene, Statistisk sentralbyrå

reiselivets betydning for norsk økonomi med utgangspunkt i hvor mye som produseres i typiske reiselivsnæringer, og av produkter som turister bruker mye.

Statistisk sentralbyrås avgrensning av reiselivsnæringen tar utgangspunkt i hvor stor grad enkelte næringer er avhengige av og/eller har betydning for turisme. Ifølge regnskapet omfatter næringen overnattingsvirksomhet, serveringsvirksomhet, reisebyråer, utleie- og leasingvirksomhet, samt undergrupper av næringskategoriene kultur- og underholdningsvirksomhet og transport. Reiselivsprodukter er avgrenset til varer og tjenester som er karakteristiske for reiselivsnæringene og spesielt relevante i reiselivssammenheng, og som tilbys av næringene nevnt over. Hytter og leilighet som ikke leies ut, inngår ikke i tallgrunnet, se boks 2.2 om betydningen av fritidsboligeiere for næringsliv og lokalsamfunn i distriktsområder.

Verdiskapingen i reiselivsnæringene målt ved bruttoproduktet var 125 milliarder kroner i 2018, med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås avgrensning av denne næringen. Ekskludert flytransport, som også har med norske flyselskapers aktivitet i utlandet, og «utleie og leasing», var verdiskapingen 95 milliarder kroner. Sysselsettingen var i underkant av 155 000 personer. Ettersom transportnæringen primært retter seg mot dagpendlere, kan det være hensiktsmessig å se på reiselivstallene utenom denne. Definert slik sysselsatte reiselivsnæringen totalt 111 000 årsverk i 2018. Målt ved bruttoprodukt per sysselsatt har næringen ganske lav produktivitet sammenlignet de fleste andre næringer, og produktiviteten har vært om lag uendret siden 2011.

Reiselivet som distriktsnæring

En mer snever avgrensning av reiselivsnæringen får vi ved å studere næringskategoriene overnattings- og serveringsvirksomhet, i henhold til Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskapstall.

Næring	1	2	3	4	5	6	Hele landet
Overnattings- og serveringsvirksomhet	4,1	3,8	3,2	2,9	3,2	2,7	3,5

Figur 2.20 Overnattings- og serveringsvirksomhetenes andel av sysselsettingen etter sentralitet, 2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.20 viser sysselsettingsandeler i overnattings- og serveringsvirksomhet fordelt på sentralitet og for hele landet. Disse reiselivsbransjene har ikke sysselsettingsandeler som ligger mer enn 25 prosent over landsgjennomsnittet for noen sentralitetsnivåer, og utpeker seg i så måte ikke som typiske distriktsnæringer.

Hvis vi ser på verdiskapingsandeler i ulike fylker utpeker heller ikke reiselivsnæringen seg i de typiske distriktsfylkene. Akershus hadde i 2016 om lag 30 prosent høyere verdiskapingsandel enn andelen for Fastlands-Norge, etter Statistisk sentralbyrås avgrensning.

Men hvis man kun tar utgangspunkt i næringskategorien overnattings- og serveringsvirksomhet fra nasjonalregnskapet endrer bildet av reiselivet seg. I 2016 var reiselivets andel av verdiskapingen 32 prosent høyere i Oppland enn i Fastlands-Norge. Ellers var det ingen fylker som lå 25 prosent over andelen for Fastlands-Norge.

Boks 2.2 Fritidsboligers betydning for næringsliv og lokalsamfunn

I 2018 var 458 000 fritidsboliger i Norge, mot rundt 200 000 fritidsboliger på starten av 1970-tallet. Det vil si at det har vært en økning på 5 000 fritidsboliger årlig siden 70-tallet. Om lag halvparten av disse befinner seg i tettbygde fritidsbyggområder. Byggingen av fritidsboliger har vært og er betydelig, også sammenlignet med boligbygging for øvrig. Om lag halvparten av befolkningen har tilgang til en fritidsbolig (Ellingsen & Arnesen, 2018).

Det foreligger etter hvert mange analyser som belyser ulike aspekter ved fritidsbyggutviklingens betydning, for eksempel Arnesen, Overvåg, Skjeggedal og Ericsson (2012), Skjeggedal og Overvåg (2015) og Overvåg (2009). Forskningen gjelder særlig regioner med betydelig innslag av fritidsbygg, og ikke minst regioner som opplever en stagnasjon eller nedgang i folketallet. Det indre fjellområdet i Sør-Norge er en slik region som i økende grad preges av fritidsbyggutviklingen. Denne regionen omfatter om lag 75 kommuner i Sør-Norge hovedsakelig på begge sider av Langfjella¹ og videre nordover i Trøndelag (Arnesen & Overvåg, 2010). Her er det i dag vel 130 000 fritidsboliger, og det bygges i denne regionen for tiden 3 til 4 fritidsboliger for hver bolig. Om lag 80 prosent av disse eies av husholdninger som bor utenfor fjellkommuneområdene, og da i all hovedsak i de større byregionene. (Ellingsen & Arnesen, 2018). Forskning beskriver også hvordan fritidsbyggutviklingen preger forholdet mellom storbyregionen og deres fjellrike bakland (Arnesen et al., 2012)

En liknende situasjon finnes også for typiske fritidsboligkommuner langs kysten, ikke minst langs Oslofjorden. Med noen unntak er allikevel dette kommuner som også har velutviklede lokalsamfunn, som i større grad opplever befolkningsvekst og således er i en annen og mer robust situasjon enn hva som er tilfelle i fjellregionen.

Fritidsboligutviklingen har i økende grad vært en drivkraft for lokal og regional verdiskaping. Fritidsboligbyggingen i fjellregionen har stått for en verdiskaping tilsvarende 90 milliarder kroner de siste 20 årene (Arnesen & Teigen, 2019). I tillegg kommer vedlikehold av fritidsbygg, anslått til en omsetning på 60 milliarder kroner. Endelig tilkommer etterspørsel fra brukerne når de benytter fritidsboligene (Ericsson, Arnesen & Vorkinn, 2010). Ikke all etterspørselen retter seg mot lokalt næringsliv; særlig innenfor nybygg har nasjonale

selskaper etter hvert etablert seg som leverandører. Likevel er denne sektoren åpenbart viktig for deler av lokalt næringsliv.

Fritidsboligbygging kan dermed gi lokaløkonomiske virkninger i form av større bredde i lokalt service- og aktivitetstilbud, som viktig attåtnæring for landbruket, og som kundegrunnlag for bedrifter som leverer bygg- og anleggstjenester. Mange hyttekommuner finner innslaget av hyttefolk i deres kommune viktig for kunnskaps- og kulturutveksling mellom by og bygd, og bidrar til utvikling av urbane kvaliteter kombinert med nærhet til naturen.

Det kan være i fritidsboligeieres interesse å utvikle lokalsamfunnet hvor de har fritidsbolig (Ericsson, 2006). Fritidsboligeierne har ofte engasjement, nettverk, økonomi og arbeidskapasitet og utgjør slik en humankapital som i langt større grad kan utnyttes som vekststressurs i distriktskommunene (Nordbø, 2010). Veksten både i omfang og bruk av fritidsboliger gir også grunnlag for å se på lokaldemokratisk medvirkning og «deltidsbefolkningens» bidrag til utviklingen av lokalsamfunnet.

Samtidig skaper utviklingen utfordringer for kommunal tjenesteyting. Fritidsboliger innebærer økte kostnader for kommuner knyttet til beredskap som brannvesen og legevakt, hjemmetjeneste, primærhelsetjenesten og tekniske tjenester, for eksempel gjennom økt sysselsetting. Inntekts- og skattesystemet er ikke innrettet etter hvordan nordmenn i stadig økende grad lever sine liv med flere boliger i ulike kommuner, men bare skatter til primærboligkommunen. Like fullt tyder analyser på at kommuner med eiendomsskatt på hyttene har høyere kommunale inntekter enn utgifter fra hytteeierne (Borge et al., 2017) og (Borge et al., 2015). Utfordringene for lokal tjenesteyting ble tydelige under koronakrisen våren 2020 (se også kapittel 4). For økonomien i hele kommunen, også privat næringsliv, er hyttenes bidrag netto positivt.

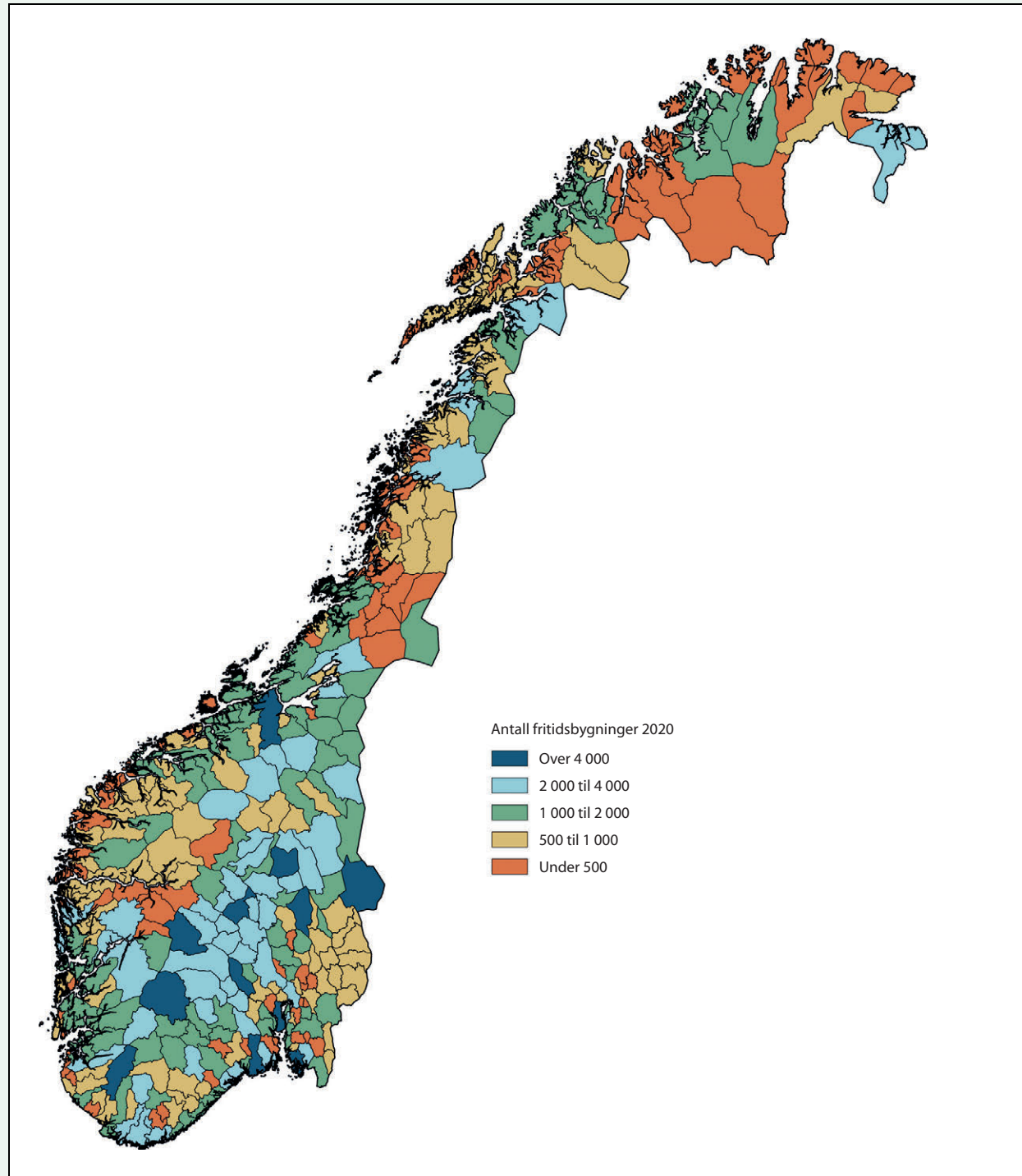
Veksten i både omfang og bruk av fritidsboliger kan gi grunnlag for å se på lokaldemokratisk medvirkning og «deltidsbefolkningens» bidrag til utviklingen, for eksempel ved å involvere hyttefolk i kommunalt planarbeid

¹ Langfjella er et samlenavn for fjellområdene fra Setesdalsheiene i sør til Dovrefjell i nord.

Boks 2.2 (forts.)

Hyttebygging innebærer også naturinngrep. I fjellet kan det være i typiske utmarksområder utenfor tradisjonelle tettsteder, langs kysten nær strandsonen. Fritidsbygg krever areal, noe som kan føre til ulike konflikter (Arnesen & Bryn, 2020). På den annen side kan hytter i kjøre-

avstand fra primærboligen være mindre miljøskadelig enn feriereiser med fly. Hytteliv gir også mange en tilhørighet til og bevissthet om naturens goder, noe som kan være positivt for deres forståelse for betydningen av miljøvern på lengre sikt.



Figur 2.21 Antall fritidsboliger per kommune, 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

SØA definerer ikke reiseliv som en verdikjede, men bruker i stedet *turistopplevelser*, hvor mye av transportnæringen er utelatt. Det gjør at reiselivet framstår som mer distriktstungt enn andre reiselivsdefinisjoner som også inkluderer transport. Ifølge SØA er 28 prosent av sysselsettingen innenfor denne kjeden i distriktskommuner.

I denne verdikjeden har særlig *overnatting* en utpreget distriktsprofil. I både sentralitetsklasse 5 og 6 er nesten 2 prosent av årsverkene sysselsatt i overnatting, mot under 1 prosent i landet samlet sett. Sentralitetsklasse 5 har også relativt mange årsverk i næringsgruppen opplevelser.

Denne verdikjeden har opplevd sterk vekst i årsverkene de siste årene med 5 prosent årlig fra 2013–2018. I sentralitetsklasse 6 har veksten vært 11 prosent i året.

2.3.8 Verdiskaping, faktoravlønning og produktivitet

Verdiskapingen defineres som bruttoprodukt, se boks 2.1. Statistisk sentralbyrå publiserer ikke statistikk for verdiskaping på kommune- og sentralitetsnivå. Her brukes derfor regnskapsdata. I dette

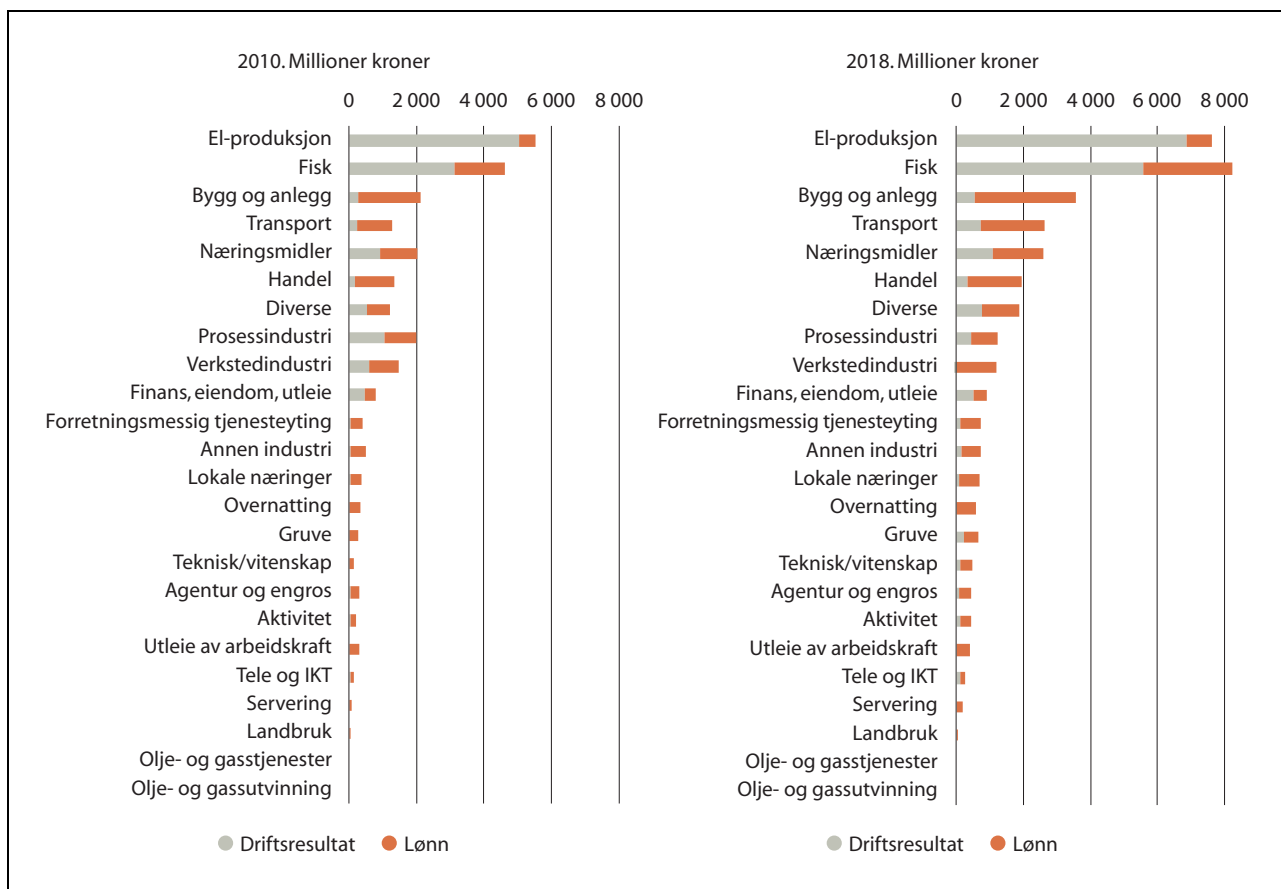
avsnittet er det hentet analyser fra Telemarksforskning, som igjen har hentet regnskapsdata for enkeltstående selskaper hos Proff. Verdiskapingen i et enkelt foretak defineres regnskapsmessig som summen av lønnskostnader og driftsresultat. Kun foretak som er regnskapspliktige er dermed med i denne analysen. Produktivitetsmålet som benyttes er verdiskaping per ansatt.

I tallene er de to næringene olje- og gassutvinning og finans unntatt. Det skyldes store svingninger i verdiskapingen og fordi verdiskapingen er litt tilfeldig geografisk plassert. Vi får derfor et bedre bilde på den generelle utviklingen når vi utelater disse bransjene.

Verdiskaping bransjevis og fordelt på sentralitetsklasser

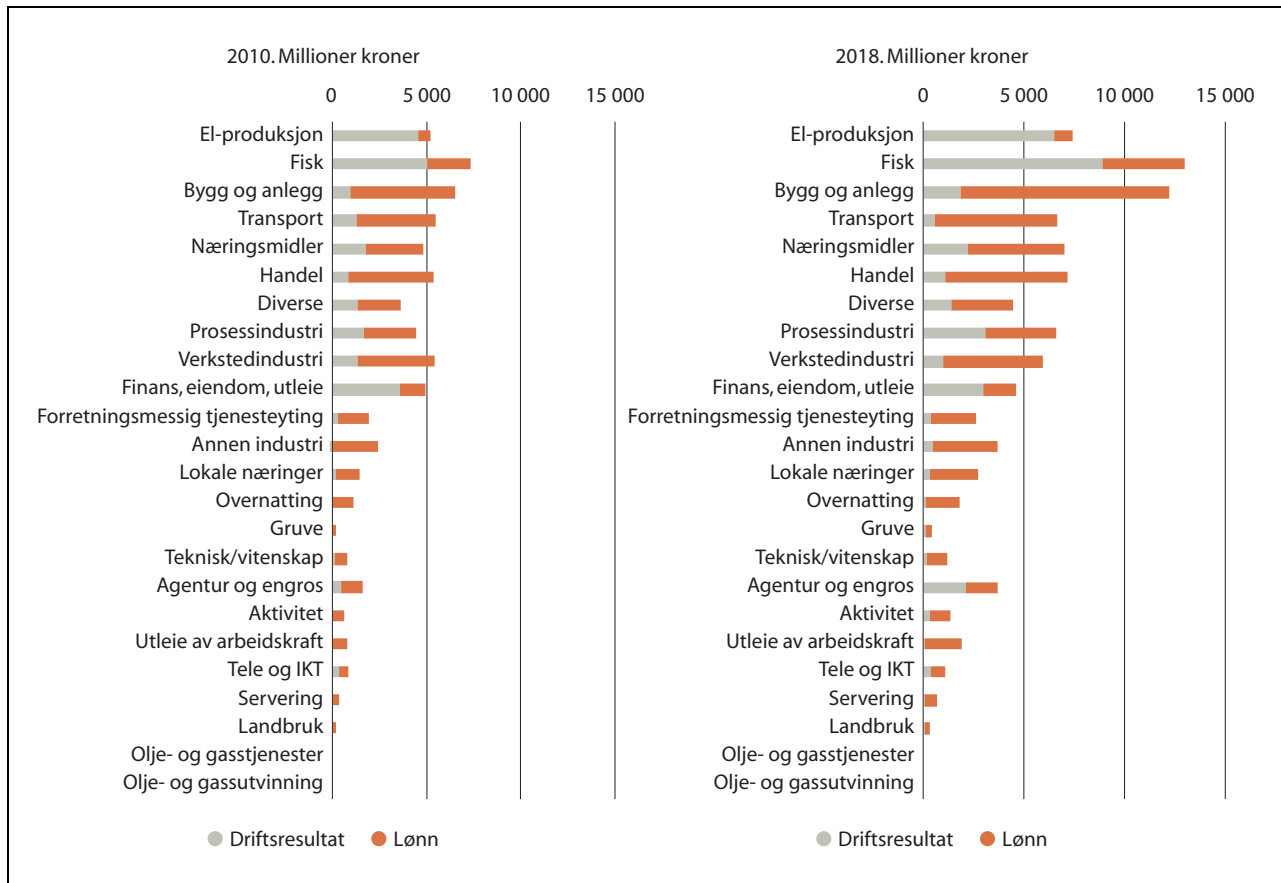
I figur 2.22 er verdiskapingen i næringslivet i kommunene i sentralitetsklasse 6 fordelt på bransjer. Verdiskapingen er delt i to komponenter: driftsresultat og lønnskostnader.

Det har vært en sterk vekst i verdiskapingen i sentralitetsklasse 6 fra 2010 til 2018. Samtidig har arbeidsplassutviklingen vært relativt svak, se



Figur 2.22 Samlet verdiskaping i regnskapspliktige foretak i kommuner i sentralitetsklasse 6, 2010 og 2018.

Kilde: Telemarksforskning



Figur 2.23 Samlet verdiskaping i regnskapspliktige foretak i kommuner i sentralitetsklasse 5, 2010 og 2018.

Kilde: Telemarksforskning

avsnitt 2.2. Det henger sammen med at de dominerende næringene i disse kommunene har en lav lønnsandel. Den største næringen i sentralitetsklasse 6 målt i denne grupperingen i 2010 var kraftproduksjon. Her tilfalt 9 prosent av verdiskapingen lønsmottakerne, mot 91 prosent til eiere, eventuelle kreditorer og skattemyndighetene. I denne næringen økte bruttoproduktet i løpende priser med 38 prosent i denne perioden. Av denne veksten har 12 prosent tilfalt lønsmottakere, 88 prosent de øvrige gruppene. Dette innebærer at lønnsandelen har økt, til 10 prosent. I økonomien som helhet ligger lønnsandelen gjerne i overkant av 60 prosent (Hagelund, Nordbø & Sauvik, 2017).

I den nest største næringen, fisk (både fiskeri og havbruk) har verdiskapingen økt fra i overkant av 4,5 milliarder kroner i 2010 til over 8 milliarder kroner i 2018. I denne næringen var lønnsandelen 33 prosent i 2010, og 32 prosent i 2018. Også i industrigrenene i sentralitetsklasse 6 er lønnsandelen relativt lav, om lag 50 prosent, mot et landsgjennomsnitt på om lag 80 prosent.

I de fleste industrigrenene var imidlertid lønnsandelen i 2018 høyere enn i 2010. Det kan

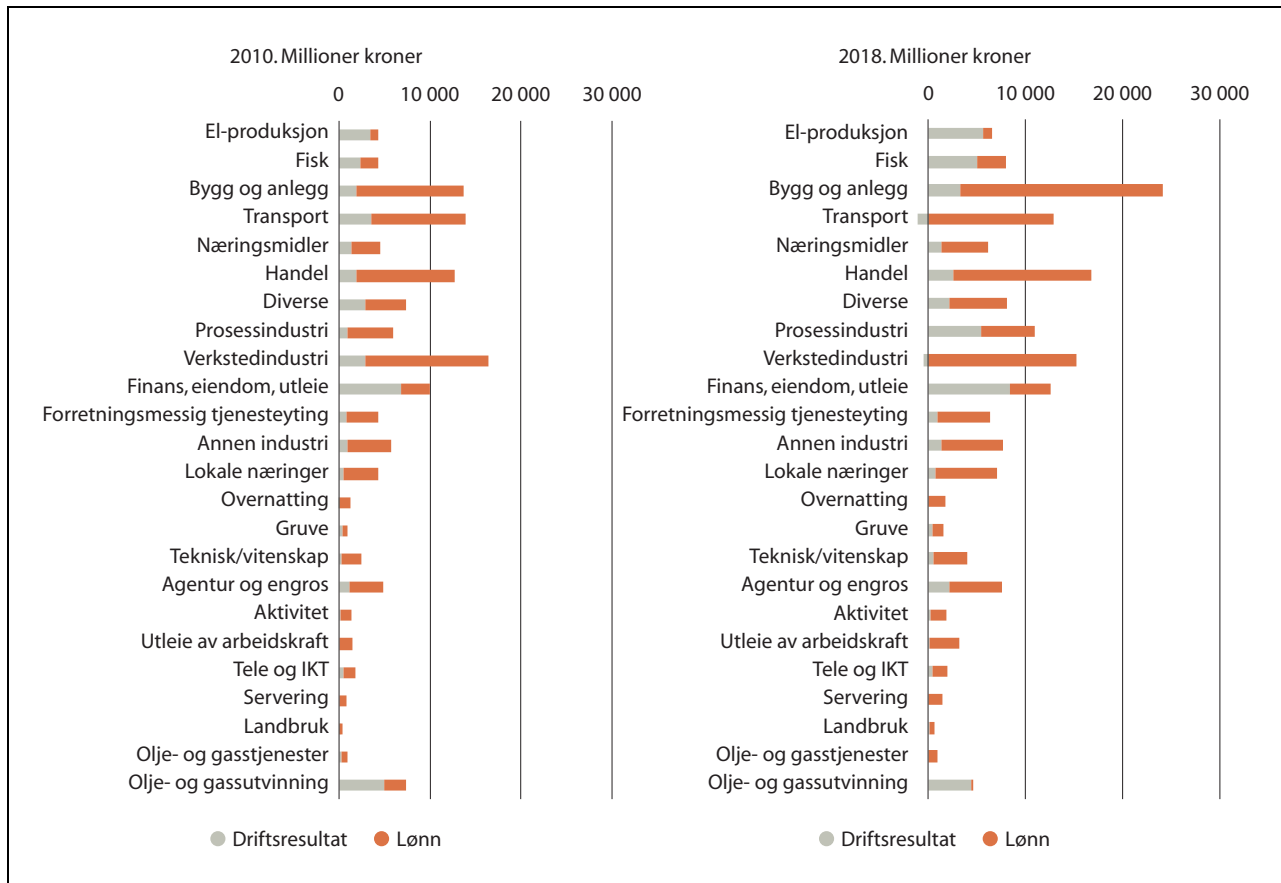
skyldes konjunkturelle forhold. I sentralitetsklasse 6 har flere industrigrenene opplevd relativt svak vekst i verdiskapingen. I både prosessindustrien og verkstedindustrien var verdiskapingen lavere i 2018 enn i 2010.

Samlet for alle næringene var lønnsandelen i sentralitetsklasse 6 om lag 50 prosent i 2010, og det samme i 2018.

Næringslivet i sentralitetsklasse 5 har hatt en tilsvarende utvikling som i sentralitetsklasse 6. Veksten i næringslivets verdiskaping var på nesten 50 prosent fra 2010–2018, målt i løpende priser. Spesielt sterk var veksten for fiskeri og havbruk og bygg og anlegg, med om lag 80 prosent i denne perioden. Disse to næringene stod til sammen for mer enn en tredjedel av den samlede verdiskapingsveksten i klasse 5.

Også i prosess- og næringsmiddelindustrien var det høy vekst i perioden. Av de største næringene har veksten vært svakest i handelsnæringene og verkstedindustrien. I eiendomssektoren har det vært svak vekst i verdiskapingen.

I sentralitetsklasse 5 er samlet lønnsandel 64 prosent, altså noe høyere enn i klasse 6. Det skyl-



Figur 2.24 Samlet verdiskaping i regnskapspliktige foretak i kommuner i sentralitetsklasse 4, 2010 og 2018.

Kilde: Telemarksforsking

des at næringene med spesielt lav lønnsandel, og da særlig kraftproduksjon, betyr relativt mindre i klasse 5.

Samlet steg verdiskapingen i næringslivet i sentralitetsklasse 4 med nesten 40 prosent fra 2010 til 2018 i løpende priser. Kommunene i denne klassen har lavere andel av verdiskapingen i fiskeri og havbruk enn kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6. Dermed har de ikke fått den samme vekstimpulsen fra disse næringene.

Bygg og anlegg bidro med mer enn en fjerdedel av samlet vekst i perioden, med en vekstrate på 80 prosent. Den samme vekstraten opplevde fiskeri og prosessindustri. 2010 var et relativt svakt år for prosessindustrien. Lønnsandelen i sentralitetsklasse 4 ligger samlet sett i overkant av 70 prosent.

Næringslivet i kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 har hatt klart sterkere vekst i verdiskaping mellom 2010 og 2018. Kommunene i sentralitetsklasse 1 har også hatt sterkere vekst i verdiskaping enn landsgjennomsnittet.

Vedvarende problemer med å få tak i arbeidskraft, kan stimulere lønnsomme bedrifter i distrik-

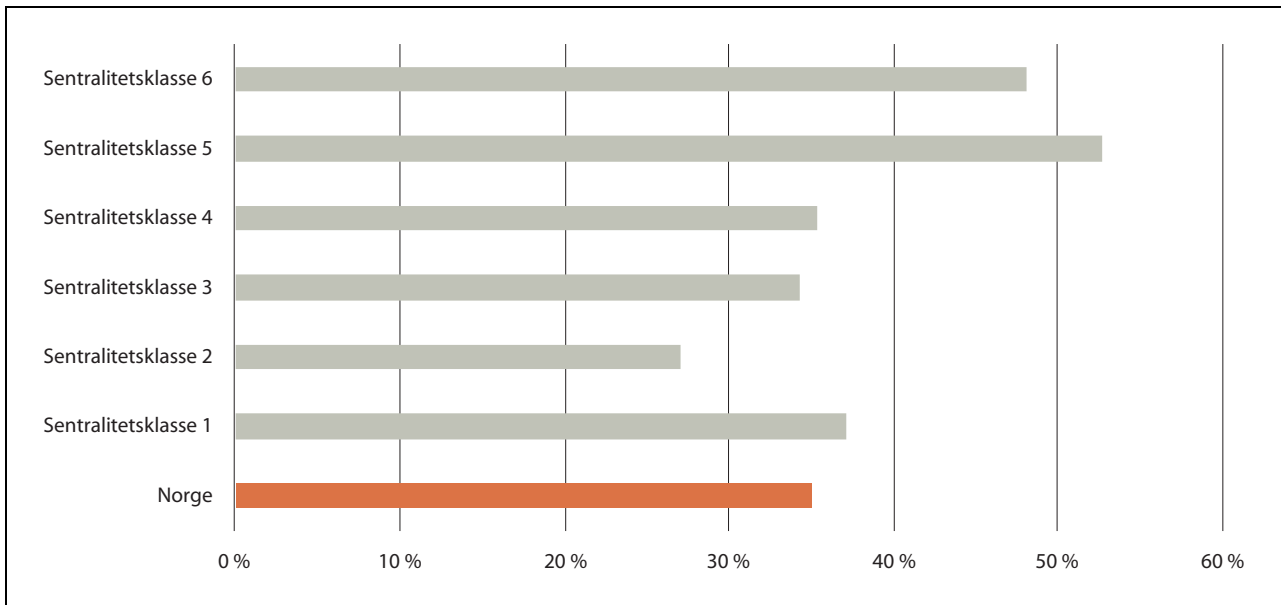
tene til å investere i utstyr som øker produktiviteten til arbeidsstokken. Samtidig er det en overvekt av næringer med lave lønnsandeler i de minst sentrale kommunene. Sterk vekst i verdiskapingen bidrar dermed i relativt liten grad til økt sysselsetting. Veksten i verdiskaping står i kontrast til utviklingen i antall arbeidsplasser i kommunene i sentralitetsklassene 5 og 6.

Produktivitet

Et vanlig mål på produktivitet er verdiskaping per sysselsatt. I figur 2.26 ser vi produktiviteten i næringslivet i kommuner i ulike sentralitetsklasser i 2010 og 2018. Olje- og gassutvinning og finans er ikke med i beregningene.

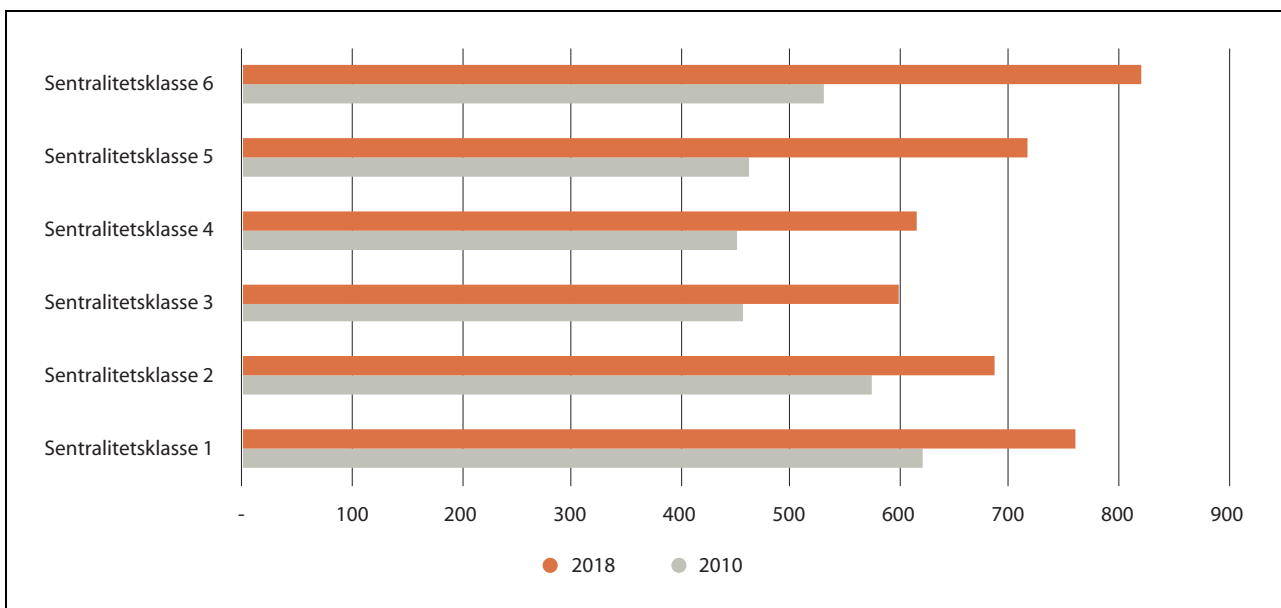
Med utgangspunkt i tall for alle regnskapspliktige foretak i Norge i perioden 2010 til og med 2018, er veksten i verdiskaping sterkere i distriktene enn i mer sentrale strøk. Den viktigste årsaken til dette er vekst i næringer som fiskeri, havbruk og el-produksjon.

En kraftig vekst i verdiskapingen i distriktene, samtidig som sysselsettingsveksten har vært



Figur 2.25 Vekst i samlet verdiskaping i næringslivet i kommuner i ulike sentralitetsklasser, 2010–2018. Løpende priser.

Kilde: Telemarksforsking



Figur 2.26 Verdiskaping per ansatt i regnskapspliktige foretak i kommuner i ulike sentralitetsklasser, 2010 og 2018. Løpende priser. 1 000 kroner.

Kilde: Telemarksforsking

svak, innebærer en sterk produktivitetsvekst. I 2010 hadde næringslivet i de mest sentrale kommunene (sentralitetsklasse 1) den høyeste produktiviteten i næringslivet mens kommunene i sentralitetsklasse 2 hadde den nest høyeste produktiviteten. Verdiskapingen per ansatt i næringslivet i sentralitetsklasse 1 var om lag 35 prosent høyere enn i sentralitetsklasse 4 og 5, som hadde

lavest produktivitet. I 2018 var det næringslivet i kommunene i sentralitetsklasse 6 som hadde høyest produktivitet. Kommunene i sentralitetsklasse 5, som hadde lavest produktivitet i 2008, hadde den tredje høyest produktiviteten i næringslivet i 2018. Årsaken til dette skiftet er en kraftig vekst i verdiskapingen per ansatt i viktige distriktsnæringer som fiskeri, havbruk og el-produksjon.

Boks 2.3 Analyser av ulikheter i produktivitet mellom fylkene (shift-share)

Formålet med shift-share-analyser er å finne kildene til ulikheter mellom grupper som skal sammenlignes. Analyser av forskjeller i produktivitet deles i tre komponenter: en næringsstrukturkomponent, en produktivitetskomponent og en spesialiseringskomponent.

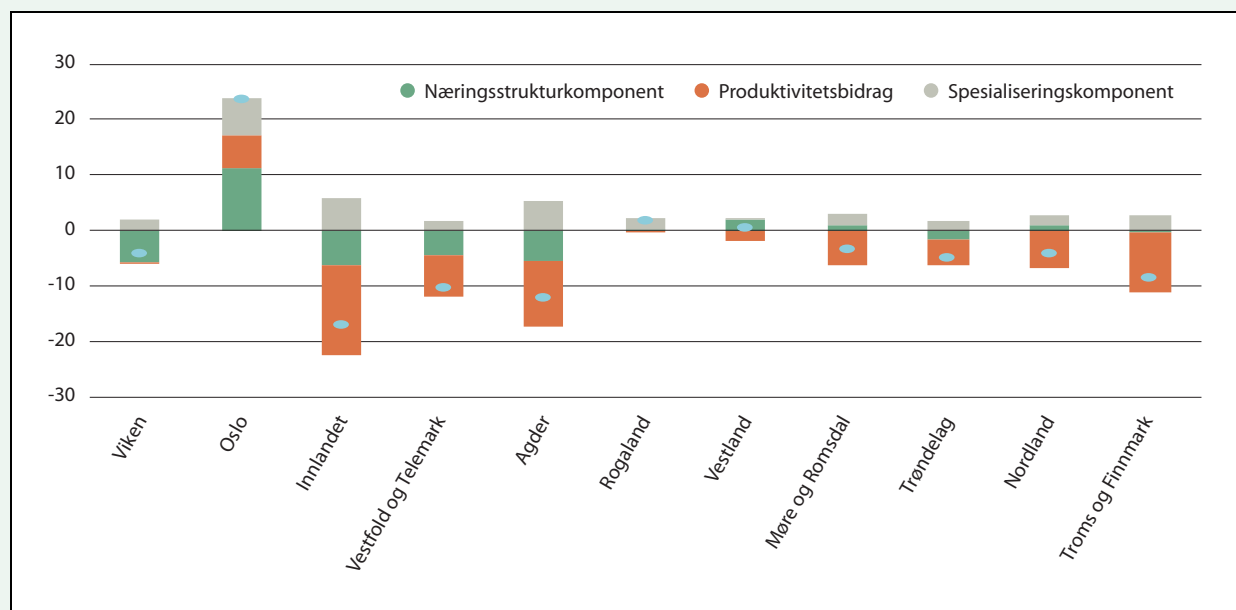
Næringsstrukturkomponenten viser hvor stor del av produktivetsforskjellen som forklares av opphopning av næringer med høy produktivitet i regionen.

Produktivetskomponenten eller næringsproduktiviteten viser hvor stor del av produktivetsforskjellen som forklares av at næringene i regionen har høyere produktivitet enn den nasjonale produktiviteten i næringen.

Spesialiseringskomponenten viser om en høyere andel av verdiskapingen i en region er i

de næringene der produktiviteten er høyere i regionen, enn i landet for øvrig.

Produktivitet defineres ofte som brutto regionalprodukt per sysselsatt. Figur 2.27 viser forskjellen i produktivitet fra landsgjennomsnittet i bruttoprodukt per innbygger. Gjennom en shift-share-analyse er avviket dekomponert i en næringsstrukturkomponent, en produktivitetskomponent og en spesialiseringskomponent. Ifølge fylkesfordelt nasjonalregnskap har alle norske fylker en verdiskapingsvekst i perioden 2010–2018. Selv om fylkene har hatt vekst i verdiskaping over tid, er det store forskjeller mellom fylkene.



Figur 2.27 Avvik i brutto regionalprodukt forklart med næringsstruktur, produktivetsforskjeller i næringene, og spesialisering, 2018.

Figuren viser prosentvis avvik i brutto regionalprodukt per sysselsatt fra landsgjennomsnittet forklart med forskjeller i næringsstruktur, produktivetsforskjeller i næringene og om regionen er spesialisert innenfor de næringene der de har høyest verdiskaping per sysselsatt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (tabell 11713). Beregninger: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Figur 2.27 viser at nesten halvparten av Oslos avvik fra landsgjennomsnittet kan forklares med tilstedeværelse av næringer med høy produktivitet. Kunnskapsintensiv forretningsmessig

tjenesteyting (KIFT-næringene) har et høyt bruttoprodukt per sysselsatt. Oslos opphopning av KIFT-næringer forklarer deler av Oslos høye bruttoprodukt per sysselsatt.

Boks 2.3 (forts.)

De fleste av fylkene har et negativt avvik fra landsgjennomsnitt som følge av Oslos høye nivå. For Rogaland er spesialiseringen innenfor næringer med tilknytning til oljesektoren viktig for å forklare at bruttoproduktet per sysselsatt ligger litt over landsgjennomsnittet. For Vestland er det næringsstrukturen generelt som drar opp, med blant annet havbruksnæringer, bergverk og oljeutvinning og transport og lagring.

Spesialiseringskomponenten er positiv i alle regioner. Spesialiseringskomponenten viser om regionen er spesialisert innenfor de næringene der regionen har høyere produktivitet enn landsgjennomsnittet. Spesialiseringskomponenten kan forklares med Innlandet og Oslo som eksempler. I Innlandet utgjør skogbruk en større andel av bruttoproduktet enn landsgjennomsnittet. Samtidig er skogbruksnæringen i Innlandet mer produktiv enn landsgjennomsnittet til næringen. Skogbruk gir derfor Innlandet positivt utslag på spesialisering. Samtidig bidrar skogbruk til at bruttoproduktet i Innlandet er lavere enn landsgjennomsnittet ved at produktiviteten i skogbruksnæringen er lavere enn gjennomsnittet for næringer.

I Oslo ser vi det motsatte for havbruk. Oslo har i liten grad et næringsliv knyttet til havbruk, og de bedriftene Oslo har innenfor denne nærin-

gen er mindre produktive enn landsgjennomsnittet for næringen. Dette gir positivt utslag på spesialisering. Grunnen er at Oslo ikke har spesialisert seg innenfor en næring som er mindre produktiv i Oslo enn landsgjennomsnittet for denne næringen.

Store deler av Østlandet og Sørlandet, med unntak av Oslo, har en næringsstruktur som bidrar til at bruttoproduktet er lavere enn landsgjennomsnittet. Disse områdene har en opphopning av næringstyper med lavere produktivitet enn gjennomsnittet. Dette forsterkes av at næringene i regionen har en lavere produktivitet enn det nasjonale gjennomsnittet for produktiviteten i de samme næringene, med unntak av Viken. For Rogaland og kystfylkene nordover til Troms og Finnmark er mønsteret ikke like tydelig. Næringsstrukturen forklarer dermed i mindre grad de regionale forskjellene i verdiskaping i disse fylkene. Produktivitetsbidraget er derimot lavere enn landsgjennomsnittet i de alle fylkene med unntak av Oslo, Viken og Rogaland. Vestland ligger så vidt under landsgjennomsnittet. Med andre ord kan produktivitetsforskjellene delvis forklares med at næringene i regionen har lavere produktivitet enn den nasjonale produktiviteten i de samme næringene.

Kilde: Regionale utviklingstrekk 2018

Forskjellen i produktivitet mellom kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 er imidlertid stor

Om lag 20 prosent av veksten i den samlede produktiviteten i næringslivet i sentralitetsklasse 6, avleires som økt driftsresultat i fiskeri og el-produksjon. I sentralitetsklasse 5 står disse faktorene for 18 prosent av den samlede økningen, mens de i klasse 4 står for 12 prosent.

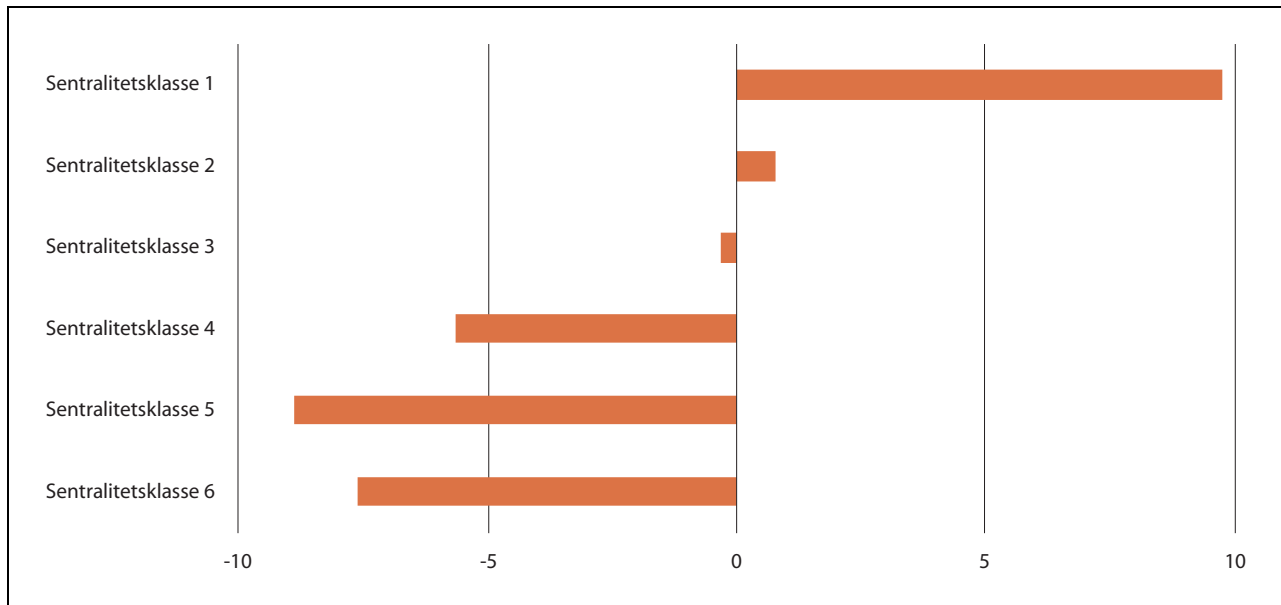
Nærings sammensetningen i Norge ble kraftig endret i løpet av det 20. århundret. Mer effektive produksjonsmetoder, automatisering og bruk av ny teknologi har ført til at færre jobber i landbruket og industrien (NOU 2015: 1).

Denne utviklingen angår i større grad for typiske distriktsnæringer som primærnæringene og industrisektoren. Disse distriktsnæringene preges av høyere produktivitetsvekst enn økonomien generelt. Samtidig øker etterspørselen etter mange av produktene mindre enn inntektene.

Dette gjelder i særlig grad matproduksjon, men også mye av industrien opplever dette fenomenet. I store deler av tjenestesektoren er situasjonen motsatt: Produktivitetsveksten er moderat, men etterspørselen øker med mer enn inntekten. Dette gjelder så ulike næringer som omsorgstjenester og reiseliv. Dette bidrar til at en stadig større andel av arbeidsstokken jobber i tjenesteytende sektorer.

2.3.9 Drivkrefter for arbeidsplassvekst i næringslivet

Arbeidsplassutviklingen i næringslivet i distriktskommunene har vært betydelig lavere enn gjennomsnittet for landet de siste 20 årene, se avsnitt 2.2. Nedenfor beskrives drivkrefter for arbeidsplassvekst. Bransjesammensetning og befolkningsutvikling kan forklare hvorfor arbeidsplass-



Figur 2.28 Arbeidsplassvekst relativt til landsgjennomsnittet, i næringslivet i kommuner med ulik sentralitet, 2010–2019. Prosentpoeng.

Kilde: Telemarksforskning

veksten er lavere på sentralitetsklasse 4 til 6. I disse områdene er det i større grad bransjer med lavere vekst i arbeidsplasser. I tillegg påvirker svakere befolkningsutvikling i disse områdene veksten direkte, ved at mange næringer i hovedsak produserer for et lokalt marked. Figur 2.28 viser den relative arbeidsplassutviklingen i kommuner med ulik sentralitet.

De mest sentrale kommunene, i sentralitetsklasse 1, har klart sterkest arbeidsplassvekst i næringslivet, mens kommunene i sentralitetsklasse 6 har hatt 7,5 prosentpoeng lavere vekst enn landsgjennomsnittet.

Veksten i antall arbeidsplasser i næringslivet er sterkere dess mer sentral en kommune er. Det er tre forhold som har en systematisk og sterk betydning for arbeidsplassveksten i næringslivet på et sted. Det første forholdet er den nasjonale veksten, det vil si om næringslivet i Norge vokser eller har nedgang i analyseperioden. Den nasjonale veksten forklarer per definisjon ikke forskjeller i veksten mellom distrikter. Det andre forholdet er næringssammensettingen. Hvis det er en høy andel av arbeidsplasser i vekstbransjer, vil det normalt føre til vekst. Næringssammensettingen i distriktskommunene, særlig i sentralitetsklasse 6, skiller seg fra resten av landet, se også avsnitt 2.3. Det tredje forholdet er befolkningsveksten, som har en direkte effekt på veksten i næringer som handel, servering, lokale næringer, bygg og anlegg og eiendom. Mange bedrifter i nærings-

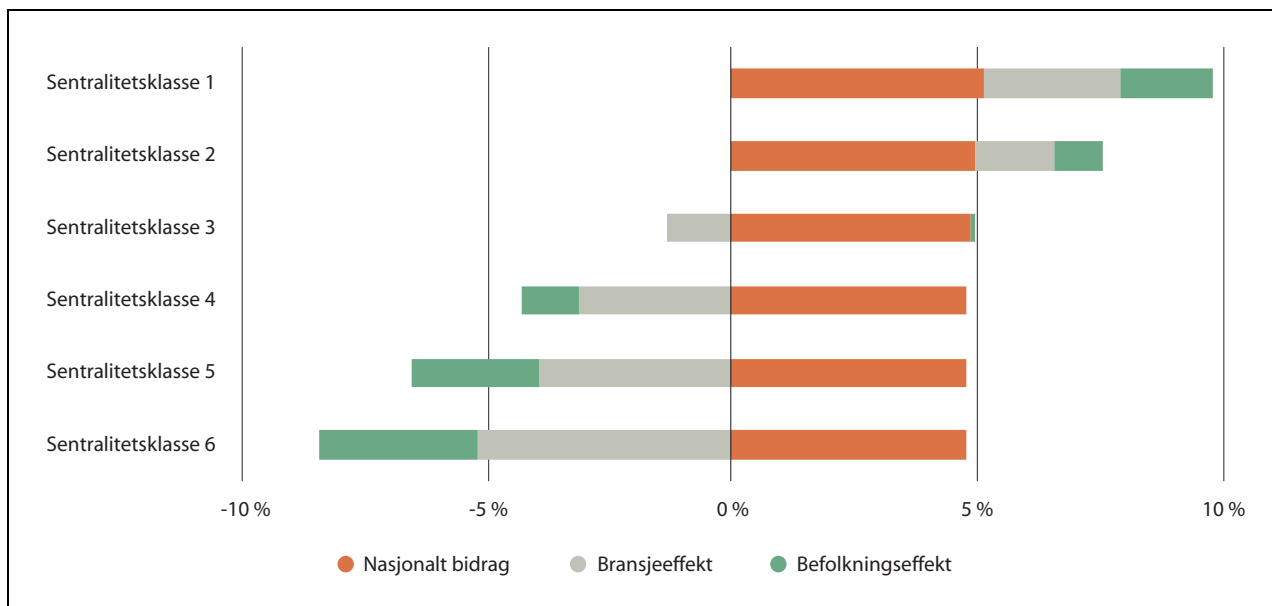
livet er rettet mot det lokale markedet og påvirkes derfor direkte av befolkningsveksten på stedet.

Bransjeeffekten til de mest sentrale kommunene er positiv i perioden 2010, se figur 2.29. De mest sentrale kommunene har mange av arbeidsplassene i næringslivet i bransjer med vekst i sysselsettingen. De minst sentrale kommunene har de fleste arbeidsplassene i bransjer med svak vekst eller nedgang i sysselsettingen.

Befolkningseffekten er også positiv for de mest sentrale kommunene. De har sterkere befolkningsvekst enn gjennomsnittet for landet, og de lokalt orienterte bedriftene får da en vekstimpuls i form av større lokal etterspørsel.

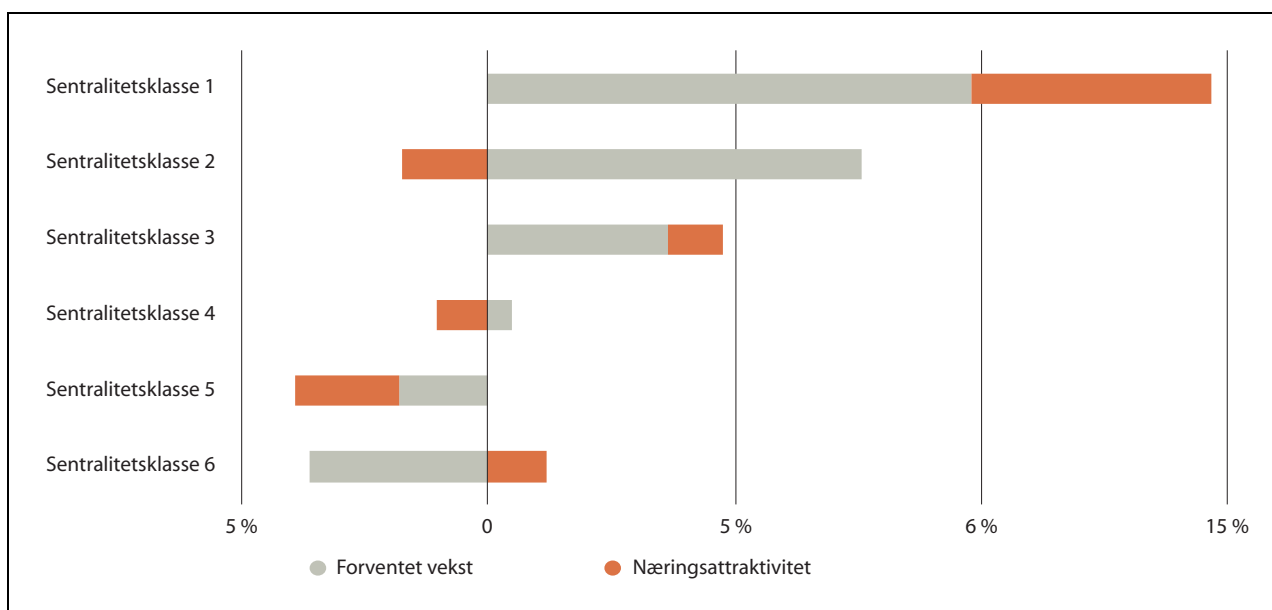
Hvis vi summerer disse tre drivkreftene, får vi en forventet vekst på 6,6 prosent i antall arbeidsplasser i næringslivet i kommunene i sentralitetsklasse 1, mens kommunene i sentralitetsklasse 6 har en forventet nedgang på 7,9 prosent.

De grå søylene i figur 2.30 viser den forventede veksten beregnet i figur 2.29. De oransje søylene viser avviket mellom den faktiske veksten og den forventede veksten. For enkeltkommuner kan avviket tolkes som en indikator på næringsattraktivitet. Kommuner som har en vellykket lokal næringspolitikk, vil kunne øke veksten i næringslivet utover forventet vekst. For store grupper av kommuner, som i dette tilfellet, er dette avviket mer å betrakte som tilfeldige avvik eller som en konsekvens av modellspesifikasjonene.



Figur 2.29 Forventet vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet, 2010–2019.

Kilde: Telemarksforsking



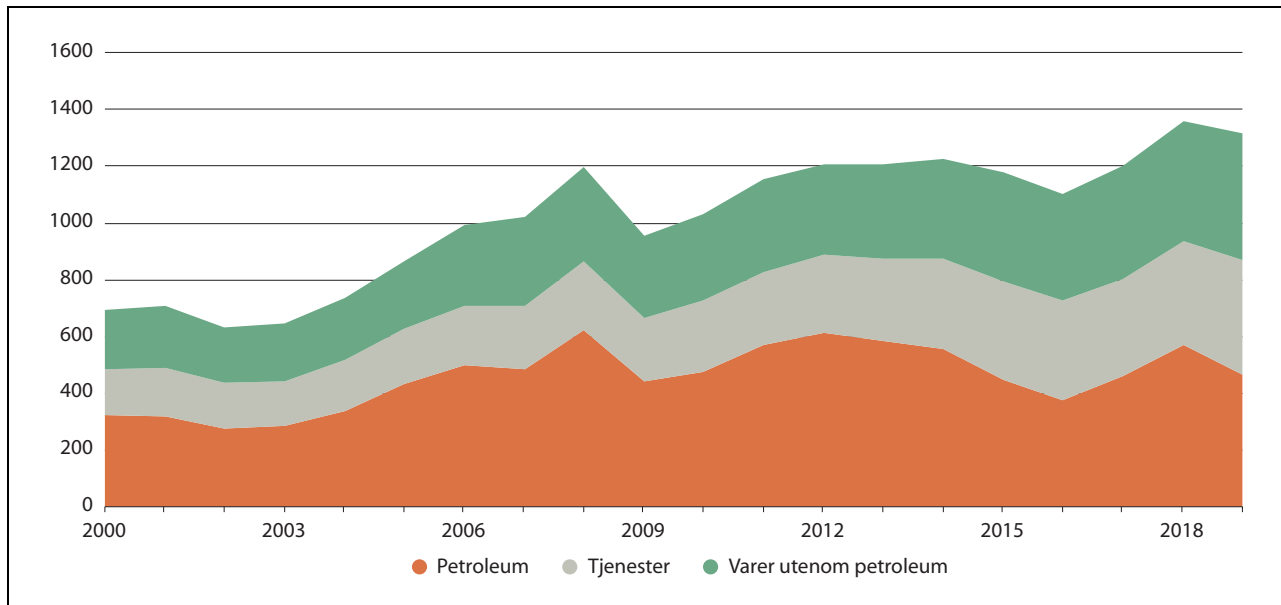
Figur 2.30 Forventet vekst og næringsattraktivitet i kommuner i ulike sentralitetsklasser, 2010–2019. Summen av de to søylene er den faktiske arbeidsplassveksten på stedene.

Kilde: Telemarksforsking

Kommunene i sentralitetsklasse 6 har hatt noe bedre arbeidsplassvekst enn forventet de ti siste årene. Det betyr at den svake arbeidsplassutviklingen i næringslivet i distriktskommunene er fullt og helt forklart av effekten av nærings sammensetningen og befolkningsutviklingen. Årsaken til at arbeidsplassveksten i næringslivet har vært svakere enn landsgjennomsnittet skyldes at næringslivet i sentralitetsklasse 6 har en relativt stor andel

av arbeidsplassene i næringer med svak vekst i sysselsettingen, og at befolkningsutviklingen er svak. Dersom en korrigerer for disse forholdene, har næringslivet i sentralitetsklasse 6 hatt bedre arbeidsplassvekst i næringslivet enn forventet.

Svak vekst i sysselsettingen i næringslivet i distriktene skyldes hovedsakelig næringsstrukturen og at befolkningsveksten er svakere enn i sentrale strøk. Dersom årsaken hadde vært svak inn-



Figur 2.31 Norsk eksport, 2019. Milliarder kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ovasjonsevne eller lav kompetanse kunne det vært hensiktsmessig å sette inn tiltak for å forbedre kompetanse og innovasjonsevnen. Det synes imidlertid ikke å være tilfelle.

2.4 Eksport og internasjonalisering i Distrikts-Norge

Eksportinntekter til Norge finansierer import av varer og tjenester fra andre land som Norges innbyggere etterspør. Eksportinntekter kan eventuelt spares for bruk til import senere. Eksportinntektene muliggjør arbeidsdeling og spesialisering mellom land. Slik øker de samlede konsummulighetene.

2.4.1 Hva eksporterer Norge?

Det er i mange tilfeller vanlig å dele eksport mellom i varer og tjenester. Dette er fordi tjeneste- og vareeksport reagerer på ulike faktorer. I tillegg er tjenestehandel vanskeligere å måle enn varehandel. Dette betyr at data for tjensteeksport ofte er av dårligere kvalitet og på et mer aggregert nivå (Menon Economics, 2018).

Verdien av tradisjonell vareeksport (eksport av varer utenom olje, gass, skip og oljeplattformer) fra Norge var i 2019 473 milliarder kroner. Det var en økning på 18 milliarder fra 2018. Den totale vareeksporten var 904 milliarder kroner, og vareimporten var 756 milliarder kroner. Dermed

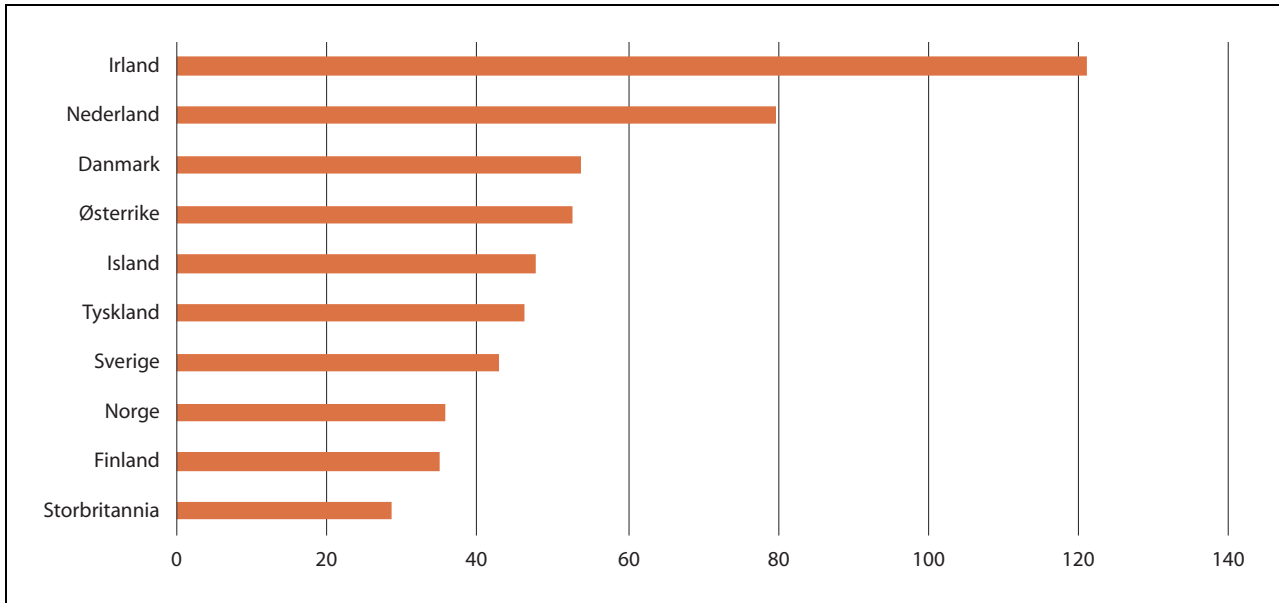
endte handelsoverskuddet for varer på 148,3 milliarder kroner i 2019. Økningen i eksport skyldes særlig en økning i eksporten av fisk, metaller og industrimaskiner.

Eksport av råolje gir et stort bidrag til Norges samlede eksport. I 2019 var verdien av eksportert råolje 248 milliarder kroner. Eksporten av naturgass endte på 171 milliarder kroner, en nedgang på 35,7 prosent sammenlignet med 2018. Nedgangen skyldtes i hovedsak lavere priser.

Tjensteeksporten har hatt en økt betydelig de siste årene. Eksport av tjenester økte fra 366 milliarder kroner i 2018 til 404 milliarder kroner i 2019. Figur 2.31 viser eksport fordelt på tjenester, råolje og naturgass og varer utenom petroleum.

Den totale eksporten i 2019 beløp seg til 1 300 milliarder kroner. Dette utgjør om lag 37 prosent av Norges samlede BNP på 3 537 milliarder. Som det framgår av figur 2.32, er dette noe lavere enn for flere sammenlignbare vesteuropeiske land. Norges eksport som andel av BNP har holdt seg ganske stabil de siste 10 årene.

I tillegg til olje og gass, er norsk eksport svært orientert om havnæringene. Maritim næring og sjømat står for en stor andel av den samlede eksporten. I tillegg har Norge en betydelig eksport fra prosessindustrien. I tillegg til de viktigste eksportvarene som vises i figuren nedenfor, kan også reiseliv trekkes fram som en distriktsnæring som bidrar med eksportinntekter. De fire næringene maritim næring, prosessindustri, sjø-



Figur 2.32 Eksport av varer og tjenester som andel av BNP, 2016. Prosent.

Kilde: OECD

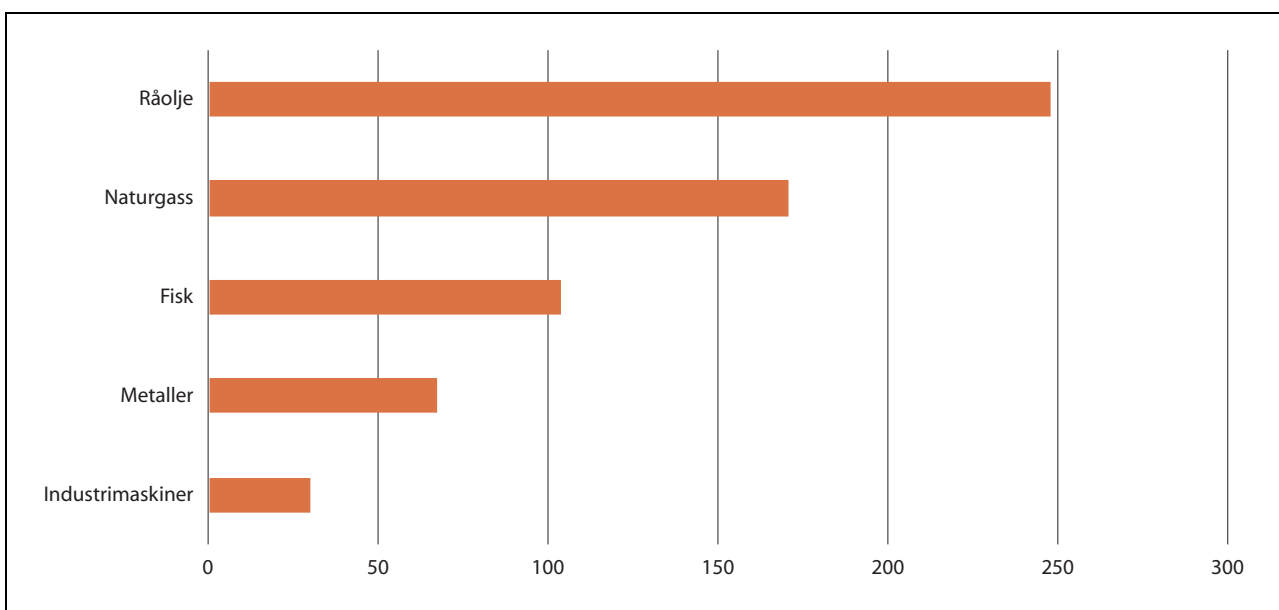
mat og reiseliv står for over 70 prosent av norsk eksport utenom petroleum (Menon Economics, 2020a).

2.4.2 Hvor eksporterer Norge til?

EU er Norges største og viktigste eksportmarked. I 2019 utgjorde Norges eksport av varer til EU i underkant av 80 prosent av den samlede ekspor-

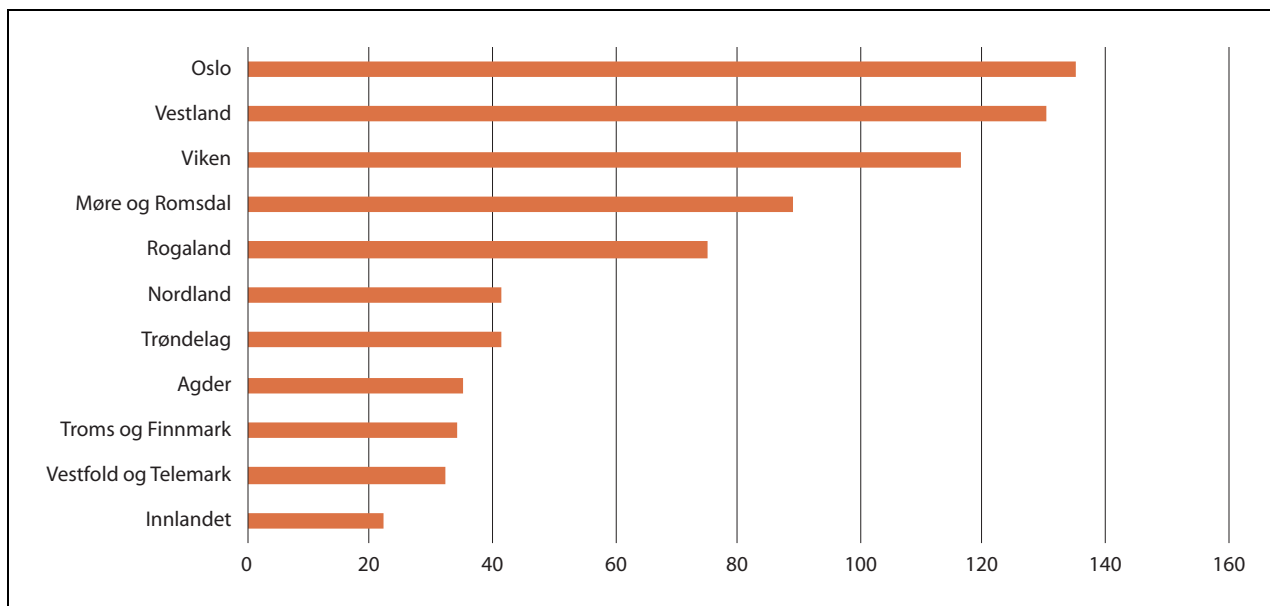
ten. Av den samlede fastlandseksporten utgjorde verdien av varene til EU 65 prosent.

Storbritannia er det landet Norge eksporterer mest til. Totale eksportinntekter fra Storbritannia var i 2019 på over 180 milliarder kroner. Utenfor EU er Norges viktigste eksportmarkeder USA og Kina. Eksporten av varer til disse to landene beløp seg til henholdsvis 39 milliarder kroner og 37 milliarder kroner i 2019.



Figur 2.33 Viktigste eksportvarer, 2019. Milliarder kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.34 Eksport fordelt på fylker, 2019.

Kilde: Menon Economics

2.4.3 Fylkesfordelt eksport

På oppdrag fra Eksportkreditt Norge kartla Menon Economics (2020c) regional effekt av koronakrisen for norsk eksportrettet næringsliv. I rapporten fordeles eksporten av både varer og tjenester på fylkesnivå. Olje- og gassutvinningen ble ikke knyttet til bestemte fylker i analysen. Datamaterialet som beskrives her inkluderer derfor ikke eksport av olje og gass.

I beregningen av den fylkesfordelte eksporten, er det tatt hensyn til den såkalte hovedkontorproblematikken. Det vil si at dersom en bedrift har produksjon i ett fylke og salgskontor i et annet, er eksporten fordelt proratarisk mellom de to fylkene. Tjenesteeksport er også inkludert.

Analysen til Menon viser at det er de mest folkerike fylkene som eksporterer mest. Oslo var i 2019 det fylket som eksporterte mest. Dette skyldes i hovedsak en betydelig tjenesteeksport. Vestland og Viken fulgte på de neste plassene. Figuren nedenfor viser eksportverdi fordelt på fylker.

Det kan være vel så interessant å undersøke eksport per sysselsatt i næringslivet i hvert fylke eller eksportintensitet, se figuren nedenfor. Målt slik, var Møre og Romsdal fylket med høyest eksportintensitet i 2019. Eksport per sysselsatt i Møre og Romsdal var på om lag 1 million kroner, etterfulgt av Vestland og Nordland, begge i underkant av 600 000 kroner.

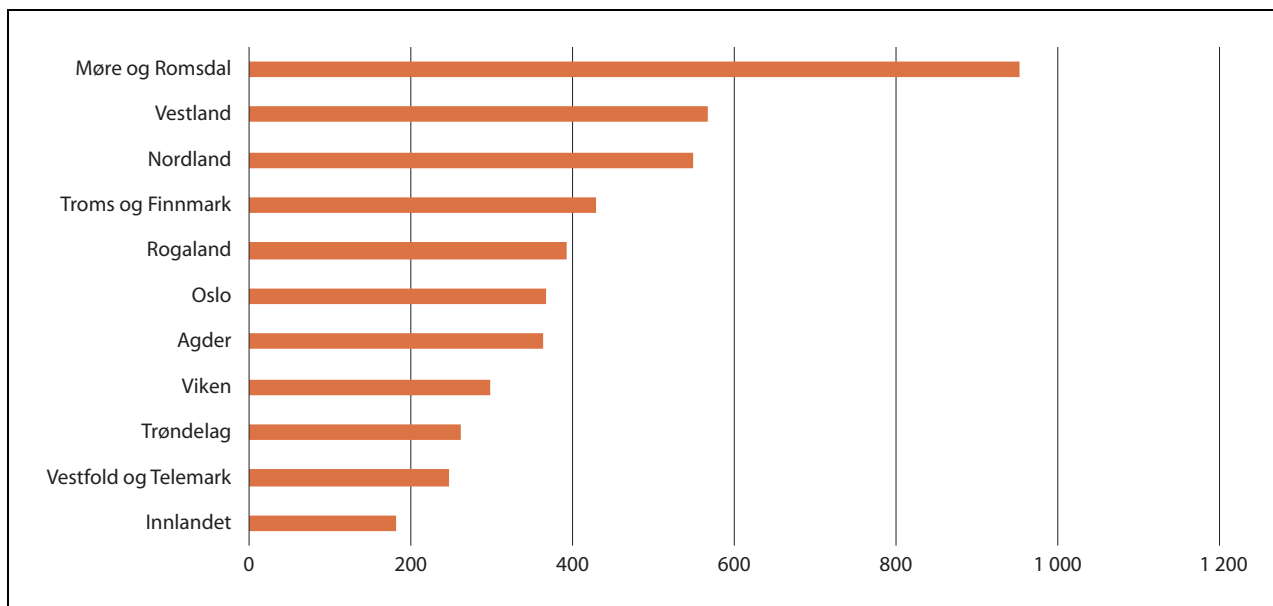
Eksportverdien fordelt på næringer varierer mye mellom fylkene. Sett bort fra olje- og gass-

eksport, var det i 2019 maritim næring og offshore leverandørindustri som eksporterte mest. Fylkene Vestland og Rogaland eksporterer mest innenfor næringene, mens Innlandet omtrent ikke har eksport innenfor maritim næring og offshore leverandørindustri.

Eksporten fra prosessindustri fordeler seg noe jevnere mellom fylkene. Her skiller Vestfold og Telemark, Møre og Romsdal, Rogaland, Viken og Agder seg ut som de største eksportfylkene. Prosessindustri står for nesten halvparten av eksporten fra Innlandet, men samtidig er fylket det som samlet sett eksporterer minst målt i verdi og verdi per sysselsatt.

Sjømatnæringen er i stor grad konsentrert om Møre og Romsdal, Vestland, Trøndelag og Nord-Norge. Næringen har hatt en betydelig vekst de siste årene, og nærmer seg prosessindustri og offshore leverandørindustri som Norges viktigste eksportnæring. Målt i volum er har imidlertid eksporten knapt endret seg de siste årene, og veksten er i hovedsak drevet av høyere priser og svak krone.

Reiselivsnæringen skiller seg ut ved at den er mer arbeidsintensiv enn mange andre eksportnæringer. Næringen sysselsetter ofte mennesker med liten formell utdanning, og arbeidsplassene er spredd over hele landet. Reiselivsnæringen i Norge er mer produktiv enn de aller fleste andre land (Menon Economics, 2015b). Det er norske kunder som står for det meste av omsetningen i næringen, og eksportverdien er om lag 4 prosent



Figur 2.35 Eksport per sysselsatt, fordelt på fylker, 2019. Tusen kroner.

Kilde: Menon Economics og Statistisk sentralbyrå

av Norges samlede eksport. I 2018 sto utenlandske kunder for omtrent en fjerdedel av næringens samlede omsetning.

Møre og Romsdal, Vestland og Nordland har høy eksportintensitet. Eksportintensiteten kan benyttes som en indikator på hvor sårbart næringslivet er for internasjonale konjunktursvingninger og andre forhold knyttet til handel. Menon anslår at de eksportintensive fylkene rammes hardest av koronakrisen. Lavere oljepris får også konsekvenser for blant annet maritim næring på Vestlandet.

2.4.4 Eksport i verdikjeder

Eksportbedrifter kjøper varer og tjenester fra andre bedrifter som brukes som innsatsfaktor i egen produksjon. Derfor kan bedrifter som ikke selv eksporterer varer også være avhengige av eksport, i kraft av å være leverandører av innsatsvarer og tjenester til eksportørene. Eksport er dermed viktigere for bredden i norsk næringsliv enn man får inntrykk av ved å kun se på eksportbedriftene.

Statistikkbyråene i Norge, Danmark, England og Sverige publiserte i 2017 en analyse av nordiske foretaks deltakelse i internasjonale verdikjeder. Analysen viser at i foretak som ikke selv eksporterte, uavhengig av størrelse, var i 2013 over 20 prosent av samlet verdiskaping i form av indirekte bidrag til eksport. De indirekte bidragene gir enda større utslag for små og mellom-

store bedrifter som ikke har eierskapstilknytninger til andre foretak. Disse foretakene nær femdobler sin eksportverdi dersom indirekte bidrag til eksport inkluderes (Elmeskov, Durand, Nielsen & Ahmad, 2017).

Rapporten analyserer også den indirekte eksportens effekt på sysselsetting. Til tross for at små og mellomstore foretak i liten grad produserer varer eller tjenester som eksporteres direkte, er over 30 prosent av sysselsettingen i disse foretakene knyttet til eksport dersom leveranser til eksportbedrifter inkluderes. Store foretak benytter over halvparten av årsverkene til produksjon av varer og tjenester som eksporteres hvis man inkluderer rollen som leverandør til eksportører.

Rapporten ser også nærmere på enkeltnæringer, herunder viktige norske eksportnæringer i distriktene, som matvareindustri og kjemisk industri. Lokale tjenesteleverandører spiller en viktig rolle for disse næringene. Ifølge rapporten utgjør innenlandske tjenester levert til eksportører i disse distriktsnæringene mellom 20 og 30 prosent av den samlede eksportverdien.

2.4.5 Utenlandske direkteinvesteringer i Norge

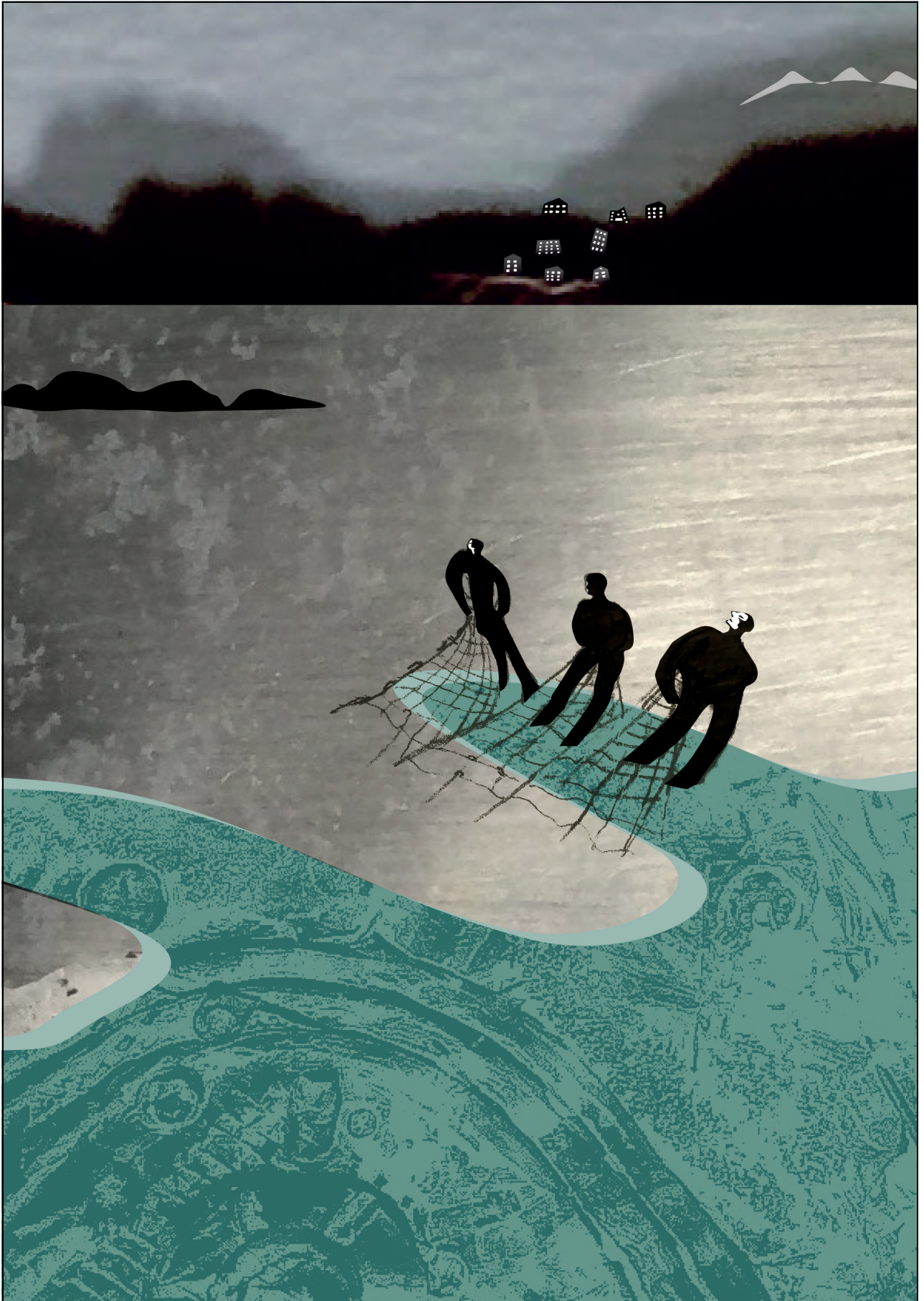
I Norge er om lag 30 prosent av de sysselsatte i næringslivet ansatt i utenlandsk eide bedrifter. Denne andelen er på samme nivå som andre europeiske land.

Norge skiller seg imidlertid noe fra andre land ved at mye av investeringene i Norge er i distriktene – i de fleste land er det hovedstadsregionen som mottar veldig mye av slike investeringer. De siste tiårene har en stor andel av investeringene gått til oljesektoren og Rogaland. Tidligere var det store utenlandske investeringer i prosessindustrien. For 60 år siden var 30 prosent av de utenlandske investeringene lokalisert i Telemark. Både oljenæringen og kraftkrevende industri var for øvrig avhengig av utenlandsk kapital og kompetanse for å komme i gang.

I prosessindustrien og oljesektoren utgjør utenlandsk eide bedrifter en viktig del av aktivite-

ten i Norge. I tillegg er det omfattende utenlandske investeringer i ulike industrigrener, og også innenfor KIFT, eiendom, IKT, bygg og anlegg og havbruk.

I tillegg til Oslo og Rogaland, pekte Finnmark seg i 2016 ut som et fylke med høye investeringer per sysselsatt. De siste årene har veksten i tillegg vært høy i Hedmark. Flere fylker, blant annet Agder og Innlandet, har igangsatt initiativer i samarbeid med Innovasjon Norge for å tiltrekke flere utenlandske investeringer.



Figur 3.1

Kapittel 3

Drivkrefter for sentralisering

Kapitlet analyserer drivkrefter bak sentraliseringen av befolkningen de siste 20 årene. Befolkningsutviklingen i distriktene er svak til tross for sterk vekst i næringslivets verdiskaping. Konklusjonen er at den svake befolkningsutviklingen de siste ti årene i stor grad skyldes at distriktene har en langt svakere fødselsbalanse enn sentrale strøk. Netto utflytting i tidligere perioder førte til at distriktene allerede for ti år siden hadde en høyere andel eldre og lavere andel kvinner i fødedyktig alder.

Arbeidsplassutviklingen i distriktene har vært svakere enn i sentrale strøk, både i næringslivet og i det offentlige. Det har bidratt til at nettoflyttingen har blitt svakere de siste ti årene. Arbeidsplassutviklingen i offentlig sektor har bidratt mer enn næringslivet i denne perioden.

Flyttestrømmene går likevel fra distrikter til sentrale strøk i langt større grad enn hva som lar seg forklare ut fra tilgang på arbeidsplasser. Det tyder på at det skjer en flytting mot sentrale strøk som er forårsaket av folks bostedspreferanser.

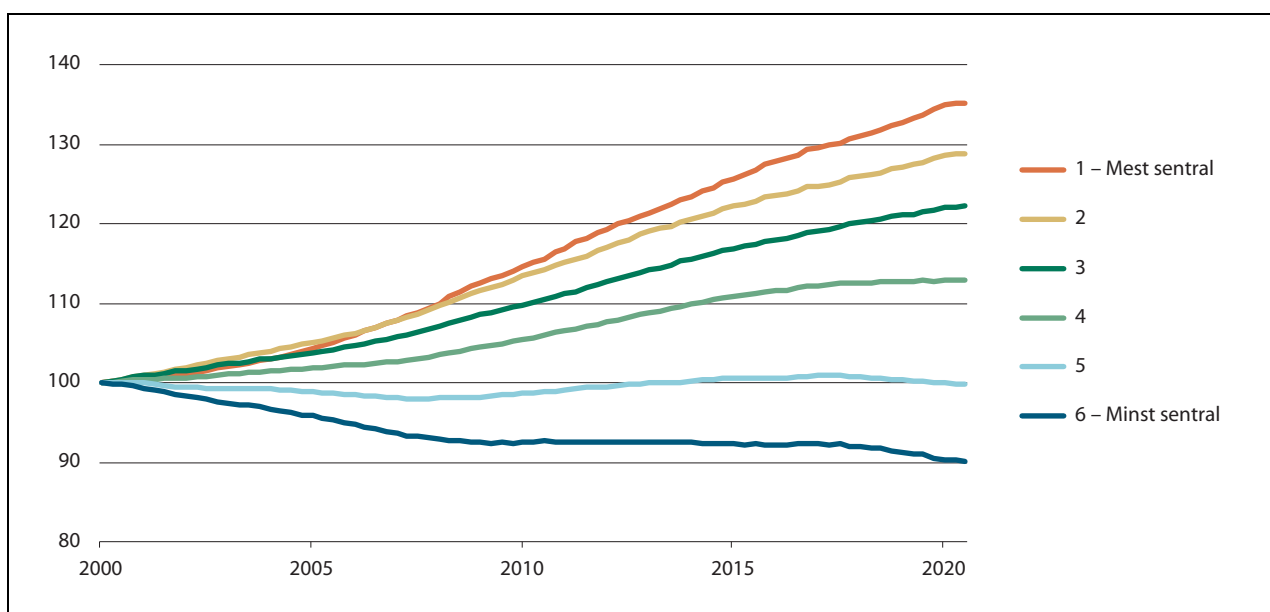
Flyttestrømmen fra periferi til sentrum er klart sterkest blant unge aldersgrupper.

3.1 Sentraliseringen – en kort beskrivelse

Sentralisering innebærer at folketallet stiger raskere i sentrale områder enn i distriktene. Sentralisering bidrar dermed til at de mer sentrale områdene over tid får en stadig større andel av befolkningen, arbeidsplassene og verdiskapingen sammenlignet med de mindre sentrale områdene. Sentraliseringsbegrepet kan også knyttes til størrelser som sysselsetting og verdiskaping, men det er bosetting som er det vesentlige.

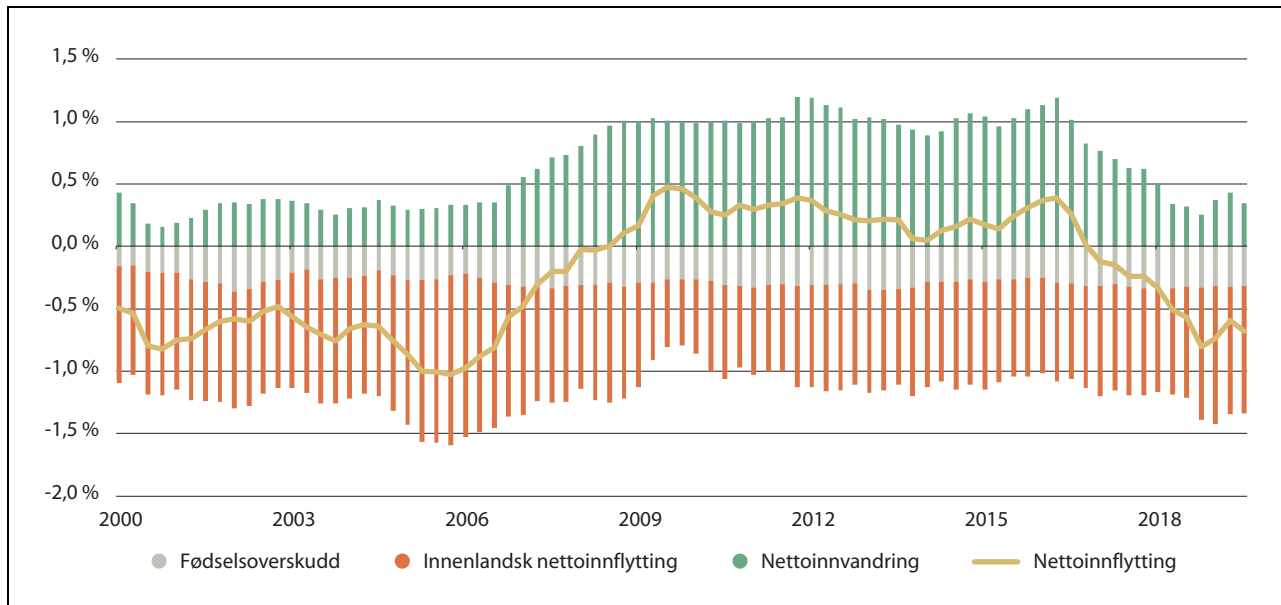
Sentraliseringen som fenomen kan illustreres med utviklingen i folketallet i kommuner i de seks sentralitetsklassene.

Kommuner med høyest sentralitet har hatt høyest befolkningsvekst de 20 siste årene. Veksten i folketallet er lavere jo lavere sentralitet.



Figur 3.2 Utvikling i folketallet, 2000–2020. Indeks, 2000=100.

Kilde: Telemarksforsking, som har bearbejdet befolkningsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå



Figur 3.3 Befolkningsendringer, fordelt mellom nettoinnvandring, nettoflytting innenlands og fødselsoverskudd i kommuner i sentralitetsklasse 6. Prosentvis endring i overlappende 12-månedersperioder, målt hvert kvartal.

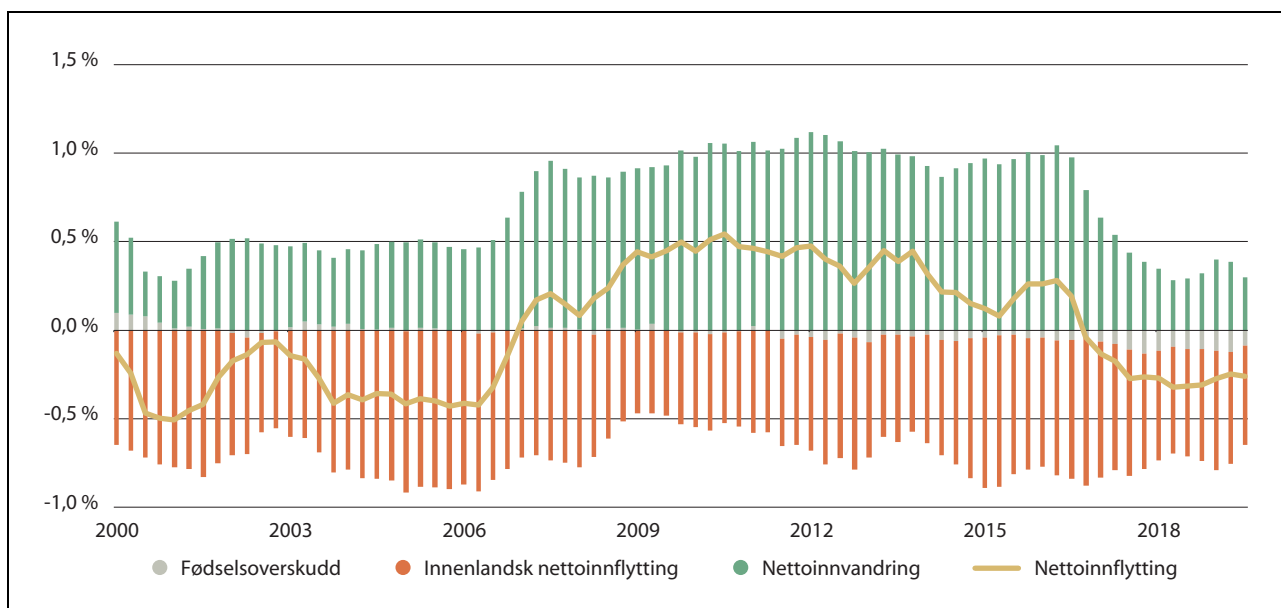
Kilde: Telemarksforsking

Kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 har hatt nedgang i folketallet de 20 siste årene.

I analysene som følger under, beskrives særlig utviklingen i kommunene i sentralitetsklassene 4, 5 og 6, jf. avsnitt 2.1. Resultatene bygger i stor grad på regionale analyser utarbeidet av Tele-

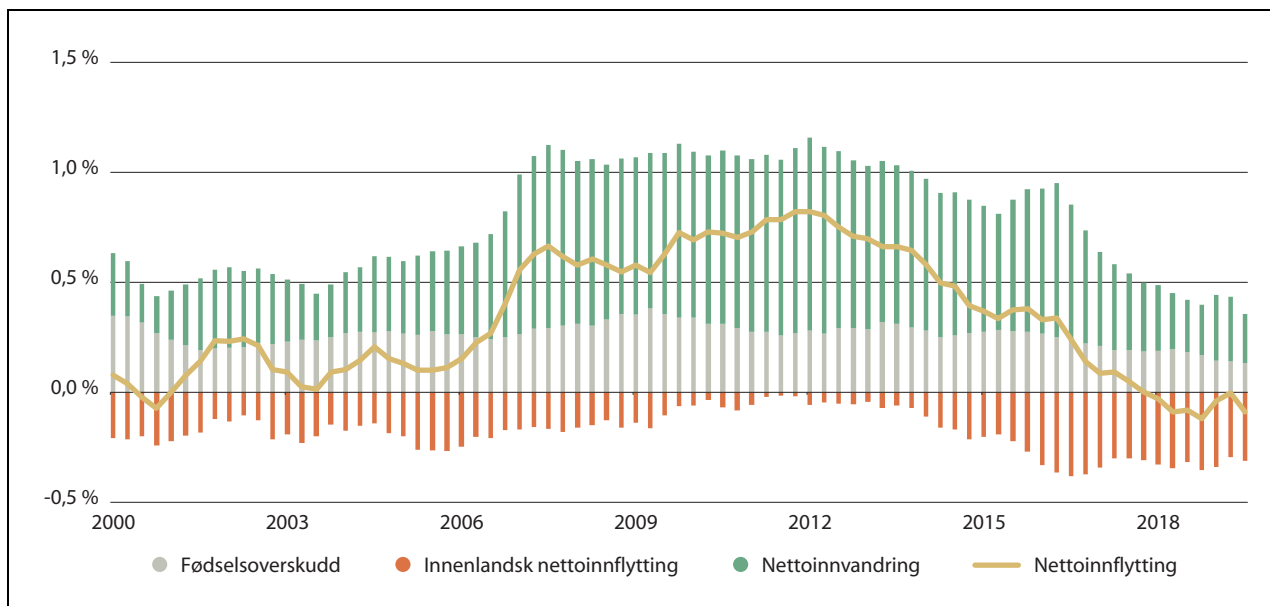
marksforsking og publisert på <https://v2.regionalanalyse.no/>.

Endringene i folketallet kan dekomponeres i tre deler: nettoinnvandring og netto innenlands flytting (som til sammen utgjør nettoinnflytting i figur 3.3) og fødselsoverskudd. Kommunene i



Figur 3.4 Befolkningsendringer, fordelt mellom nettoinnvandring, nettoflytting innenlands og fødselsoverskudd i kommuner i sentralitetsklasse 5. Prosentvis endring i overlappende 12-månedersperioder, målt hvert kvartal.

Kilde: Telemarksforsking



Figur 3.5 Befolkningsendringer, fordelt mellom nettoinnvandring, nettoflytting innenlands og fødselsoverskudd i kommuner i sentralitetsklasse 4. Prosentvis endring i overlappende 12-månedersperioder, målt hvert kvartal.

Kilde: Telemarksforsking

sentralitetsklasse 6 har hatt fødselsunderskudd i hele perioden. Nettoinnvandringen fra utlandet til distriktskommunene økte etter 2007 og holdt seg høy inntil 2017. De siste to årene har nettoinnvandringen falt sterkt. Denne utviklingen speiler i stor grad at nettoinnvandringen til Norge har blitt lavere. Den innenlandske nettoflyttingen har vært negativ i hele perioden. Kommunene i sentralitetsklasse 6, som omfatter 113 kommuner, har samlet hatt enn nedgang i folketallet på 9,9 prosent siden 2000.

Kommunene i sentralitetsklasse 5 hadde et lite fødselsoverskudd i begynnelsen av perioden, men har etter hvert fått et fødselsunderskudd, se figur 3.3. Nettoinnvandringens bidrag til befolkningsveksten viser omtrent det samme forløpet som i sentralitetsklasse 6, med høy nettoinnvandring mellom 2007 og 2017 og fallende nettoinnvandring de to siste årene. Også fra kommunene i sentralitetsklasse 5 har det vært en netto utflytting til andre kommuner i Norge i hele perioden.

Kommunene i sentralitetsklasse 4 har samlet sett et fødselsoverskudd i hele perioden, se figur 3.4. Nettoinnvandringen for kommuner i klasse 4 var også høy mellom 2007 og 2017. Kommunene i sentralitetsklasse 4 opplever også innenlands utflytting, men i betydelig mindre grad enn de minst sentrale kommunene.

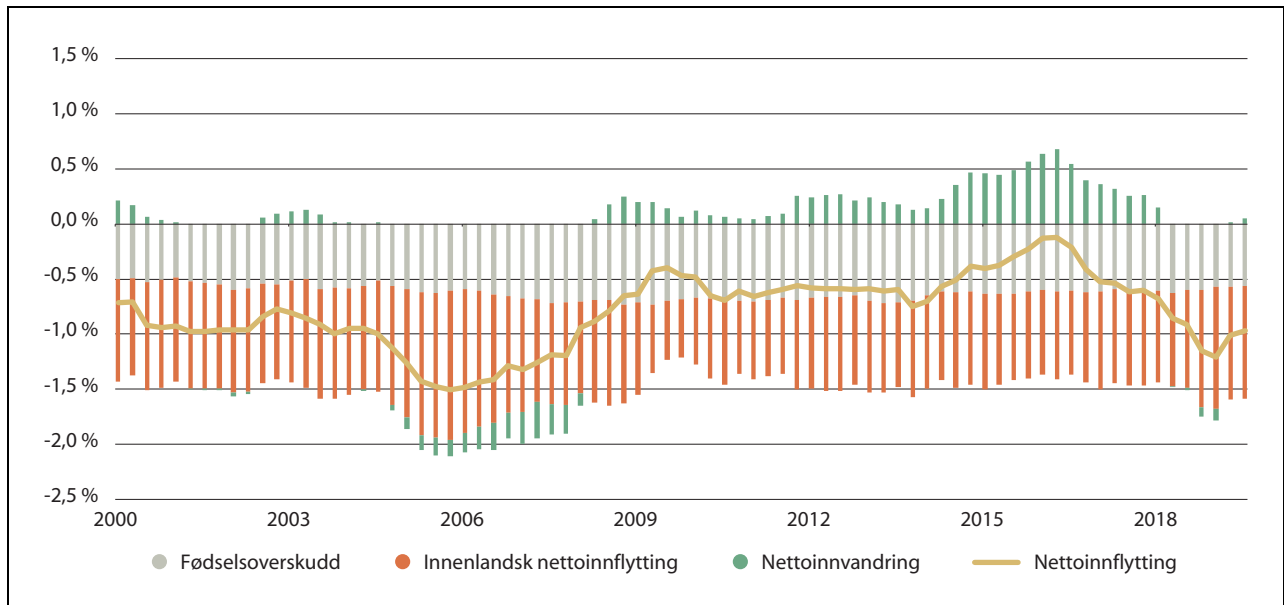
Tallene i figur 3.3–3.5 viser endring i absolute tall. På samme måte som sysselsettingen ble drøf-

tet i avsnitt 2.2.1 kan befolkningsutviklingen presenteres som *relativ* vekst, det vil si forskjellen mellom veksten i et område og landet som helhet.

Figur 3.6 viser hvordan de ulike komponentene bidrar til at utviklingen i kommunene i sentralitetsklasse 6 avviker fra landsgjennomsnittet. De siste 20 årene har kommunene i sentralitetsklasse 6 opplevd langt svakere fødselstall enn landsgjennomsnittet. Nettoinnvandringen var noe høyere enn gjennomsnittlig fra 2009 til 2017, mens den innenlandske utflyttingen har gått fra distrikter til sentrale strøk. Regnet på denne måten har folketallet falt tilsvarende 3 000 personer årlig i disse kommunene, sammenlignet med utviklingen på landsbasis. Litt under halvparten av fallet skyldes svakere fødselstall enn landsgjennomsnittet, litt over halvparten skyldes flytting.

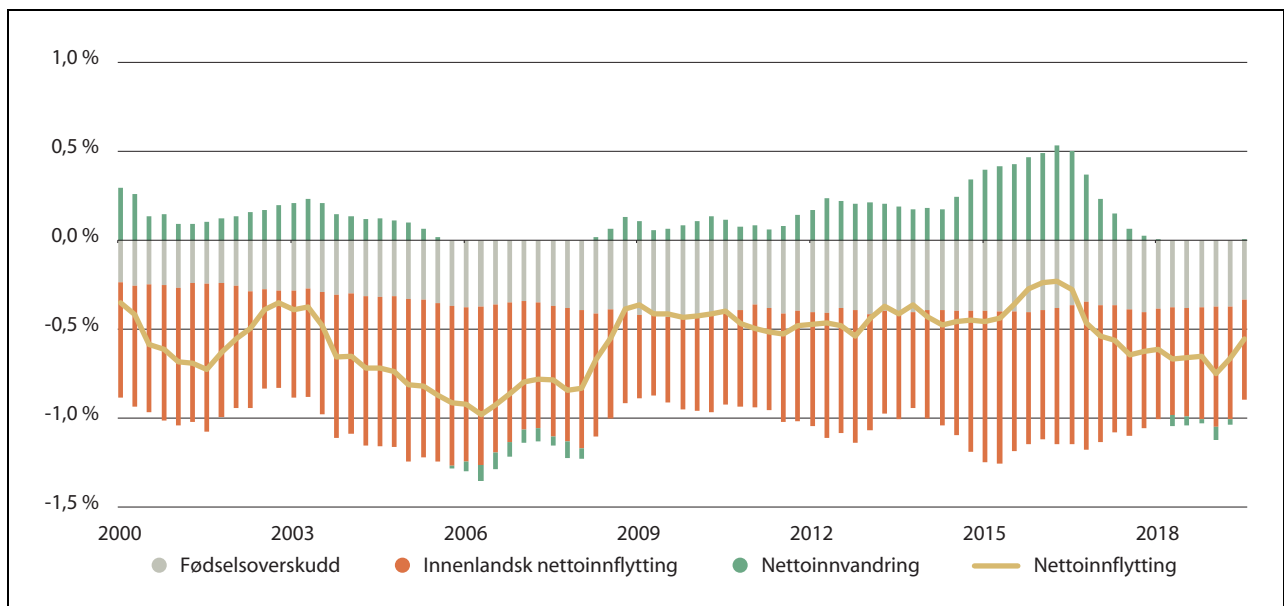
I sentralitetsklasse 5, som er dobbelt så stor som sentralitetsklasse 6, har den relative befolkningsnedgangen tilsvart om lag 5000 personer i året. Nettoutflytting kan forklare 70 prosent av den relative nedgangen, mens svak fødselsbalanse forklarer 30 prosent.

Kommunene i sentralitetsklasse 4 har en dobbelt så stor befolkning som klasse 5. Disse har hatt flere perioder med relativt lavere nettoinnvandring enn kommunene i klassene 5 og 6. På den annen side er relative fødselsunderskudd mindre i klasse 4. I perioden 2000–2015 falt folketallet i disse kommunene med 3 000 personer i



Figur 3.6 Relative befolkningsendringer, fordelt mellom nettoinnvandring, nettoflytting innenlands og fødselsoverskudd i kommuner i sentralitetsklasse 6. Prosentvis endring i overlappende 12-månedersperioder, målt hvert kvartal.

Kilde: Telemarksforsking

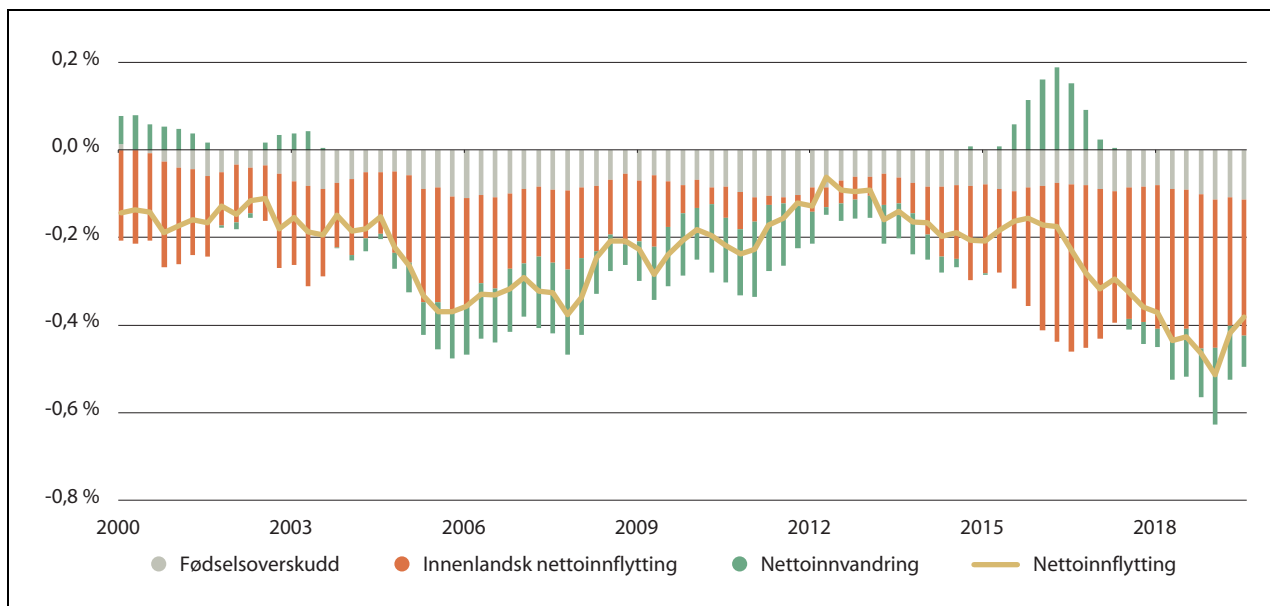


Figur 3.7 Relative befolkningsendringer, delt mellom nettoinnvandring, nettoflytting innenlands og fødselsoverskudd i kommuner i sentralitetsklasse 5. Prosentvis endring i overlappende 12-månedersperioder, målt hvert kvartal.

Kilde: Telemarksforsking

året, relativt sett. De siste årene har imidlertid det relative befolkningsfallet tiltatt, og lå i 2019 på om lag 6 000 personer. Utflytting står for tre fjerdedeler av det totale fallet siden 2000, mens fødselsbalansen står for en fjerdedel.

Felles for alle de tre sentralitetsklassene 4, 5 og 6 er at fødselsbalansen er betydelig lavere enn ellers i landet og at den innenlandske flyttebalansen er negativ. Videre har utviklingen blitt svakere de siste årene, også det for alle de tre sentralitetsklassene.



Figur 3.8 Relative befolkningsendringer, delt mellom nettoinnvandring, nettoflytting innenlands og fødselsoverskudd i kommuner i sentralitetsklasse 4. Prosentvis endring i overlappende 12-månedersperioder, målt hvert kvartal.

Kilde: Telemarksforsking

3.1.1 Årsaker til sentralisering av befolkningen

Fødselsunderskuddet i distriktene skyldes at en betydelig lavere andel av innbyggerne der enn i sentrale strøk er i aldersgruppen som får barn, mens en høyere andel er eldre. Dermed blir det fødselsunderskudd, selv om fruktbarheten er om lag den samme i distriktene som i sentrale strøk.

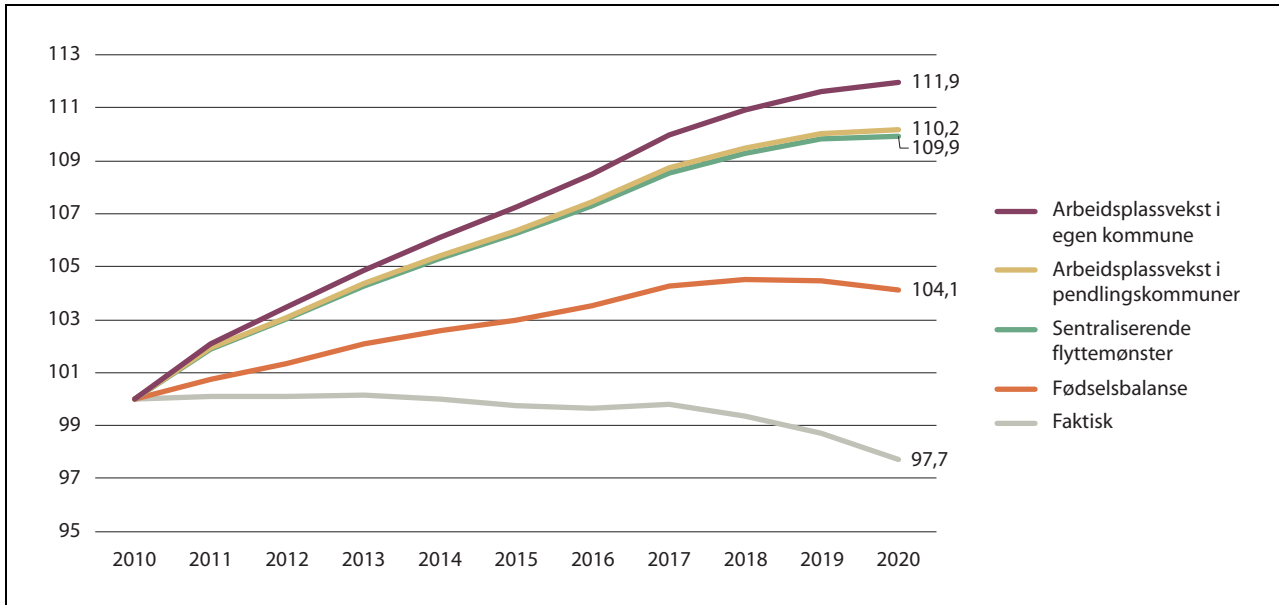
Et viktig spørsmål er om flyttestrømmen fra distriktene kan forklares med utvikling i arbeidsplasser. Telemarksforsking har analysert flyttestrømmene og identifisert tre faktorer med signifikant betydning for nettoflyttetall for kommuner: arbeidsplassutvikling i kommunen, arbeidsplassutvikling i kommuner det pendles til og kommunens sentralitet. På bakgrunn av disse beregningene er det laget hypotetiske baner for befolkningsutviklingen for kommunene i sentralitetsklasse 4, 5 og 6 for å illustrere hva disse drivkreftene har betydd for befolkningsutviklingen.

Figur 3.9 viser de hypotetiske banene for kommunene i sentralitetsklasse 6. Den sorte linjen er den faktiske utviklingen i folketallet i sentralitetsklasse 6. Banen for «Fødselsbalanse» viser hvilken utvikling folketallet hadde hatt dersom distriktkommunene hadde hatt samme fødselsbalanse som landsgjennomsnittet. Da ville folketallet i løpet av perioden ha økt med 4,1 prosent i stedet for å synke med 2,3 prosent. Banen for «Sentrali-

serende flyttemønster» viser hvilken bane folketallet ville ha hatt dersom det ikke var et sentraliserende flyttemønster og fødselsbalansen var den samme som landsgjennomsnittet. Da ville folketallet i distriktkommunene vokst med 9,9 prosent.

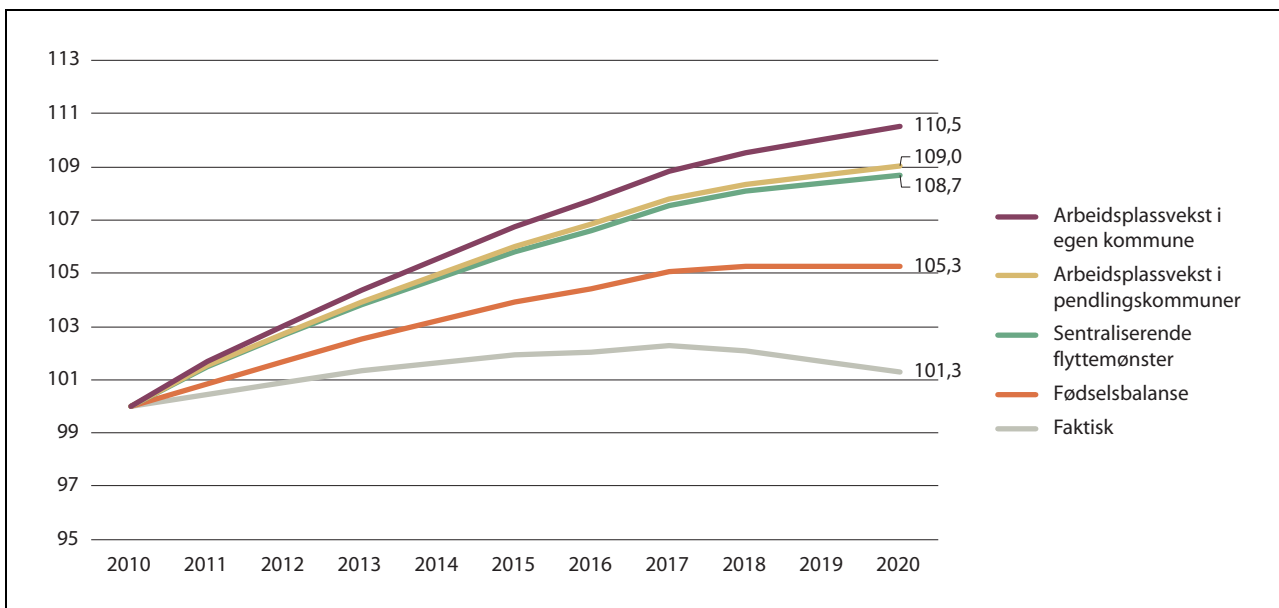
De to øverste banene viser hypotetisk utvikling dersom det ikke hadde vært et sentraliserende flyttemønster, fødselsbalansen hadde vært den samme i klasse 6 som for landsgjennomsnittet, og også arbeidsplassveksten hadde vært den samme som landet for øvrig. «Arbeidsplassvekst i pendlingskommuner» er banen med gjennomsnittlig arbeidsplassvekst i kommuner som det pendles til fra kommuner i sentralitetsklasse 6. Banen kalt «Arbeidsplassvekst i egen kommune» viser hvordan folketallet i sentralitetsklasse 6 ville utviklet seg dersom de hadde også hatt gjennomsnittlig arbeidsplassvekst i egen kommune. Befolkningsveksten ville økt fra 10,2 til 11,9 prosent dersom arbeidsplassveksten hadde vært som gjennomsnittet. Altså har svak arbeidsplassvekst i kommunene i sentralitetsklasse 6 bidratt negativt til folketallsutviklingen tilsvarende 1,7 prosentpoeng de siste ti årene.

Kommunene i sentralitetsklasse 6 har hatt svak arbeidsplassvekst i både privat og offentlig sektor. Den relative utviklingen i arbeidsplasser har vært svakere i offentlig sektor enn næringslivet, se figur 2.7 og 2.8. På den annen side har næringslivet mer enn 60 prosent av arbeidsplassene i sentralitets-



Figur 3.9 Faktisk utvikling i folketallet i kommuner i sentralitetsklasse 6, og hypotetiske baner, 2010–2020. Indeks, 2010=100.

Kilde: Telemarksforsking

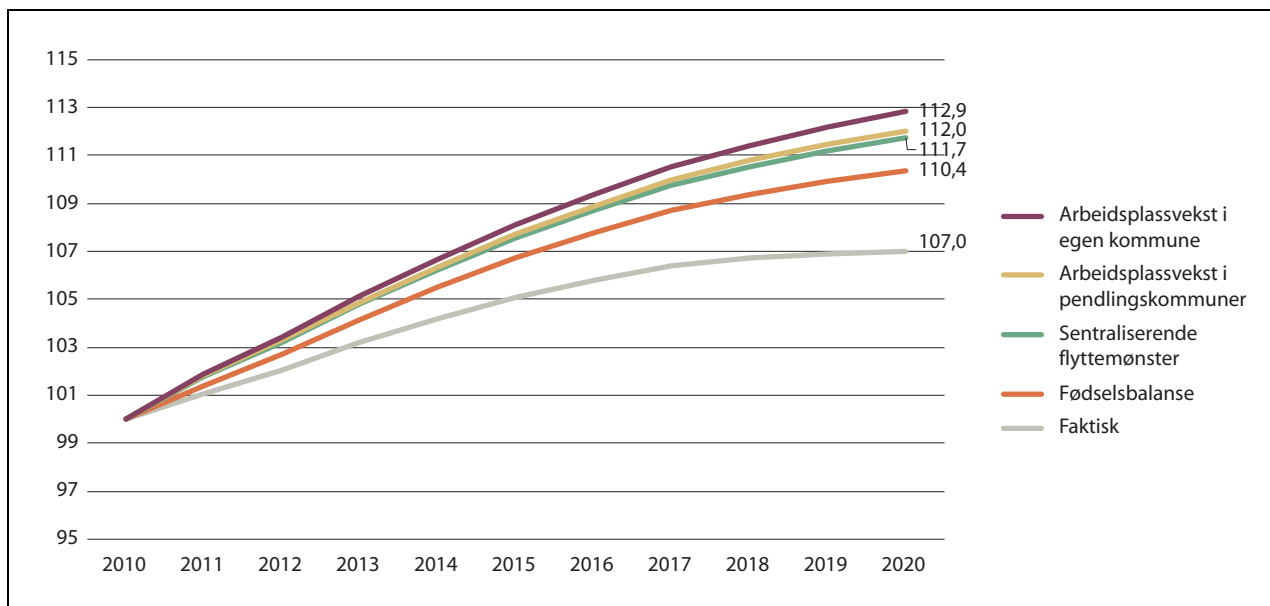


Figur 3.10 Faktisk utvikling i folketallet i kommuner i sentralitetsklasse 5, og hypotetiske baner, 2010–2020. Indeks, 2010=100.

Kilde: Telemarksforsking

klasse 6. Arbeidsplassutviklingen i offentlig sektor har dermed samlet sett bidratt omtrent like mye til utflytting fra sentralitetsklasse 6 som næringslivet de siste ti årene. Svak arbeidsplassvekst i næringslivet står dermed for en begrenset andel, anslagsvis 6 prosent, av den relative nedgangen i befolkningen i sentralitetsklasse 6.

Figur 3.10 og 3.11 viser de samme hypotetiske baner for kommunene i sentralitetsklassene 5 og 4. Kommunene i sentralitetsklasse 5 hadde en vekst på 1,3 prosent i folketallet i perioden. Kommunene i sentralitetsklasse 4 hadde en faktisk befolkningsvekst på 7 prosent. Befolkningsutviklingen i sentralitetsklasse 4 og 5 har vært bedre



Figur 3.11 Faktisk utvikling i folketallet i kommuner i sentralitetsklasse 4, og hypotetiske baner, 2010–2020. Indeks, 2010=100.

Kilde: Telemarksforsking

enn i sentralitetsklasse 6, men også i disse sentralitetsklassene har utviklingen i folketallet vært vesentlig svakere enn i landet som helhet.

De hypotetiske banene viser at den svake befolkningsveksten i sentralitetsklasse 4 og 5 i hovedsak er forårsaket av svakere fødselsbalanse og et sentraliserende flyttemønster i befolkningen.

3.1.2 Drivkrefter for sentralisering av befolkningen

Den viktigste årsaken til svak befolkningsvekst i sentralitetsklasse 5 og 6 det siste tiåret er demografien i distriktskommunene ved starten av perioden. Andelen kvinner i fødedyktig alder var lav mens andelen eldre var høy. Det fører til at det blir få fødte og mange døde i perioden, noe som bidrar til et fødselsunderskudd. Dette forklarer omtrent halvparten av forskjellen i befolkningsvekst for kommunene i distriktskommunene. For sentralitetsklasse 6 sto avviket fra nasjonal fødselsbalanse for en reduksjon i folketallet på 6,4 prosent. For sentralitetsklasse 5 ble befolkningsveksten redusert med 4,0 prosentpoeng på grunn av avvikende fødselsbalanse. Sentralitetsklasse 4 fikk redusert befolkningsveksten med 3,4 prosentpoeng.

Den nest viktigste drivkraften er et sentraliserende flyttemønster som ikke kan knyttes til arbeidsplassveksten. Unge, spesielt folk i 20-

årene, flytter fra periferi til sentrum. Dette synes å ha med de unges bostedspreferanser å gjøre. Det at de fleste universiteter og høyskoler ligger i sentrale kommuner er antagelig en medvirkende årsak. Dette sentraliserende flyttemønsteret bidro med henholdsvis 5,8 prosentpoeng, 3,4 prosentpoeng og 1,4 prosentpoeng av den lave befolkningsveksten i kommunene i henholdsvis sentralitetsklasse 6, 5 og 4.

Arbeidsplassveksten har like fullt bidratt til en reduksjon i folketallet i distriktskommunene. Samlet sett har arbeidsplassutviklingen redusert befolkningsveksten med henholdsvis 2,0, 1,8 og 1,1 prosentpoeng i sentralitetsklasse 6, 5 og 4. Effekten av svak arbeidsplassvekst i næringslivet er lavere enn dette, siden en del av denne negative arbeidsplassutviklingen er forårsaket av svak vekst i antall arbeidsplasser i offentlig sektor.

Konklusjonen er at svak fødselsbalanse og et sentraliserende flyttemønster forklarer det aller meste av den svake befolkningsutviklingen i distriktskommunene. Arbeidsplassutviklingen i næringslivet i distriktskommunene forklarer bare en liten del av den svake befolkningsutviklingen. Det betyr at en distriktspolitikk som bare er innrettet mot næringslivet bare vil ha en begrenset effekt på et synkende folketall med påfølgende aldring i befolkningen i distriktskommunene. En vellykket distriktspolitikk må også medvirke til en mer balansert utvikling i antall arbeidsplasser i offentlig sektor mellom

sentrum og periferi og i tillegg ha effektive tiltak som gjør det mer attraktivt å flytte til eller bli boende i distriktene.

3.1.3 Flyttemotiver

Noe av flyttingen fra distrikter til mer sentrale strøk kan forklares med tilgangen på arbeidsplasser. Ikke desto mindre kan mesteparten av flyttingen ikke forklares med det.

Det er gjennomført to store bo- og flyttemotivundersøkelser i Norge – i 1972 og 2008. Mens arbeid var det mest framtrædende flyttemotivet i 1972 (37 prosent), kom familieårsaker opp som det største flyttemotivet i 2008 (27 prosent). Men i tråd med forskningen på steder var den største forskjellen sterkere vektlegging av forhold knyttet til sted og miljø i 2008 (Aure, Langset & Sørli, 2011).

Stikk i strid med hypotesen ble imidlertid ikke innflytting til storbyene begrunnet med sted og miljø. Det var heller flytting til andre regioner der dette ble vektlagt. Det var dermed ikke tilgang til urbane kvaliteter som tilgang til varer, tjenester eller gode kommunikasjoner som ble vektlagt, men heller fysiske og sosiale forhold ved nærmiljøet, stedstilhørighet og stedsidentitet. Fysiske forhold handler om tilfredshet med bebyggelse og strøket, barnevennlighet, frisk luft/sol/lys/utsikt, lite støy og forurensing og godt klima. Sosiale forhold handler om god kontakt med naboer og venner, lett å bli akseptert, trafikksikkerhet og lite kriminalitet. Stedstilhørighet og stedsidentitet handler om eiendom i slekt/familie, erfaringer og opplevelser, liker type sted og natur og identitet til stedet/fylket/landsdel. Interessant nok blir tilgang til natur og friluftsliv vektlagt sterkere som et motiv for å bli boende i storbyregioner enn tilgang til varer og tjenester og også sterkere her enn i alle andre regioner.

Disse steds- og miljøfaktorene og vektleggingen av familie i 2008-undersøkelsen kan innebære at folks motiver i større grad enn tidligere er knyttet til forhold som det er vanskelig å påvirke politisk (Sørli, Aure & Langset, 2012). Samtidig er dette forhold som vektlegger personenes røtter til et sted og dermed bidrar til å opprettholde et eksisterende bosettingsmønster. Motiver knyttet til tilhørighet og identitet opptrer hyppigere desto lenger bort fra storbyene man kommer. Familiemotivene opptrer i langt større grad utenfor enn i storbyregionene, og i større grad utenfor enn på Østlandet.

Samtidig er arbeidsmotivet mer framtrædende i yngste livsfase. I neste fase overtar bolig- og

familiemotivene, og storbyomlandene får mye av denne flyttingen, særlig den boligmotiverte.

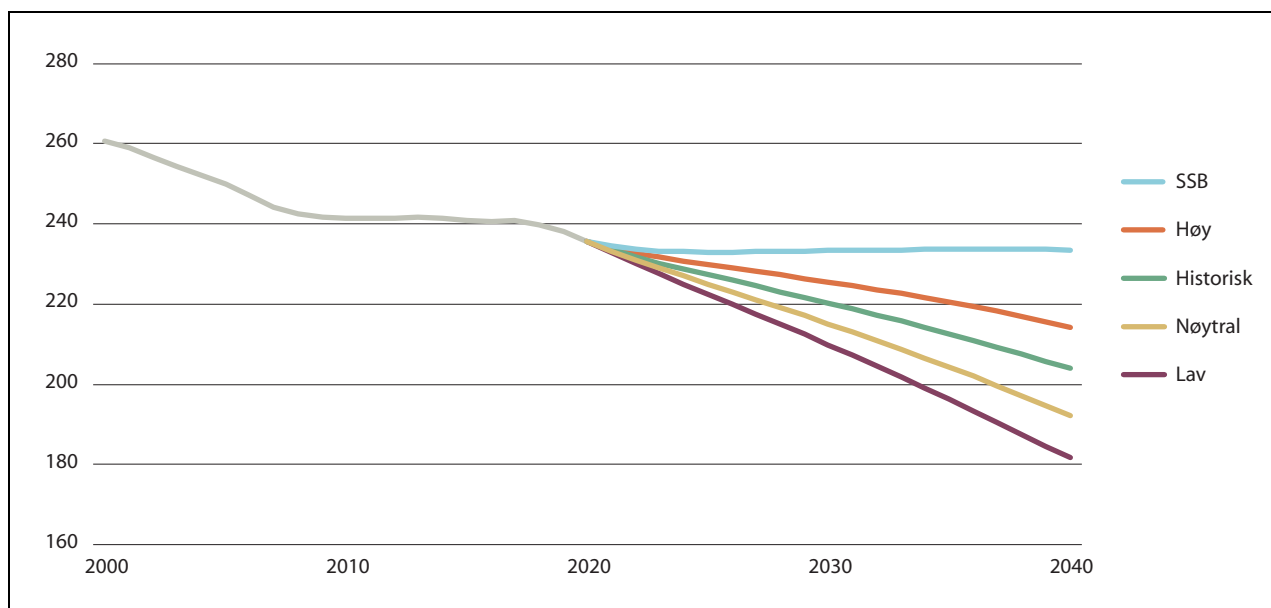
At arbeid i mindre grad er utløsende for flytting bekreftes av at det er få som flytter etter å ha blitt arbeidsledige. Tendensen, særlig i større arbeidsmarkeder, er at arbeidsledige heller velger å pendle eller bytte yrke, framfor å flytte (Kann, Dokken, Sørbø & Yin, 2018). Mobiliteten blant arbeidsledige varierer imidlertid også mest i Finnmark. Det å bo i mindre sentrale områder økte sannsynligheten for å flytte når man mistet jobben (Huttunen, Møen & Salvanes, 2018). Dette henger sammen med færre muligheter for å pendle og finne annen jobb i nærområdet.

3.2 Prognoser for befolkningsutvikling i distriktkommunene

Statistisk sentralbyrå lager framskrivninger for befolkningen i Norge og for enkeltkommuner. Den siste framskrivingen av befolkningen for kommunene ble publisert 17. august 2020. I framskrivingene legger Statistisk sentralbyrå til grunn ulike nasjonale forutsetninger om utviklingen i innvandring til Norge, fremtidig fruktbarhet og levealder. Statistisk sentralbyrå har et hovedalternativ som representerer den mest sannsynlige utviklingen. I denne utredningen brukes bare dette hovedalternativet. Statistisk sentralbyrås framskrivninger av flytting baserer seg på historiske flyttemønstre hvor kommuners innenlands innflytting og utflytting og kommuners utvandring og innvandring til utlandet beregnes separat. Statistisk sentralbyrå bruker detaljerte historiske flyttedata som tar hensyn til alder og kjønn i befolkningen.

Telemarksforskning utarbeider også framskrivninger av befolkningsutvikling i kommuner. Disse framskrivingene baserer seg på de nasjonale forutsetningene til Statistisk sentralbyrå med hensyn til innvandring, fruktbarhet og levealder, men har en annen modell for å beregne flyttestrømmene mellom kommunene. Telemarksforskning beregner nettoflyttingen til kommunene direkte ut fra forventet arbeidsplassvekst i arbeidsmarkedet til kommunens innbyggere og kommunens sentralitet. Telemarksforskning gir fire ulike scenarier for befolkningsutviklingen til et område innenfor de samme nasjonale forutsetningene som ligger i Statistisk sentralbyrås hovedalternativ.

Statistisk sentralbyrås og Telemarksforskings framskrivninger av folketallet i de minst sentrale kommunene avviker betydelig. Telemarksforskings framskrivninger viser en langt svakere befolk-



Figur 3.12 Utvikling og framskriving for folketallet i kommuner i sentralitetsklasse 6 med ulike attraktivitetsscenarier etter Telemarksforskings modell samt Statistisk sentralbyrås framskriving, 2000–2040. 1000 personer.

Kilde: Telemarksforskning og Statistisk sentralbyrå

ningsutvikling i de minst sentrale kommunene enn Statistisk sentralbyrå sine framskrivinger.

I framskrivingene publisert 17. august 2020, anslår Statistisk sentralbyrå at innbyggertallet i sentralitetsklasse 6 vil falle marginalt i perioden 2020–2025, og deretter være om lag uendret de neste 20 årene på noe over 230 000 innbyggere, se figur 3.12.

Telemarksforskings «nøytrale» scenario, som anses som mest sannsynlig, innebærer at kommunene i sentralitetsklasse 6 vil miste innbyggere i en ganske stabil takt de neste 20 årene, fra 235 000 innbyggere i 2020 til 192 000 i 2040. Dette innebærer et fall på 18 prosent. Det meste av forskjellen mellom framskrivingene til Telemarksforskning og Statistisk sentralbyrå skyldes ulike prognoser for flytteadferden. Statistisk sentralbyrå anslår at nettoflyttingen ut av kommunene i sentralitetsklasse 6 vil avta kraftig de nærmeste årene, og ligge på et relativt lavt nivå framover.

Scenarioet «Historisk» viser en befolkningsnedgang på mellom 13 og 14 prosent. Dette scenarioet tar hensyn til at nettoflyttingen til sentralitetsklasse 6 har vært noe bedre enn forventet de siste ti årene.

Scenarioene merket «Høy» og «Lav» kan illustrere yttergrenser for konsekvensene av mulige endringer i viktige rammebetingelser for distriktskommunene, herunder distriktspolitikken. Ut fra

historiske data virker begge disse scenarioene lite sannsynlige.

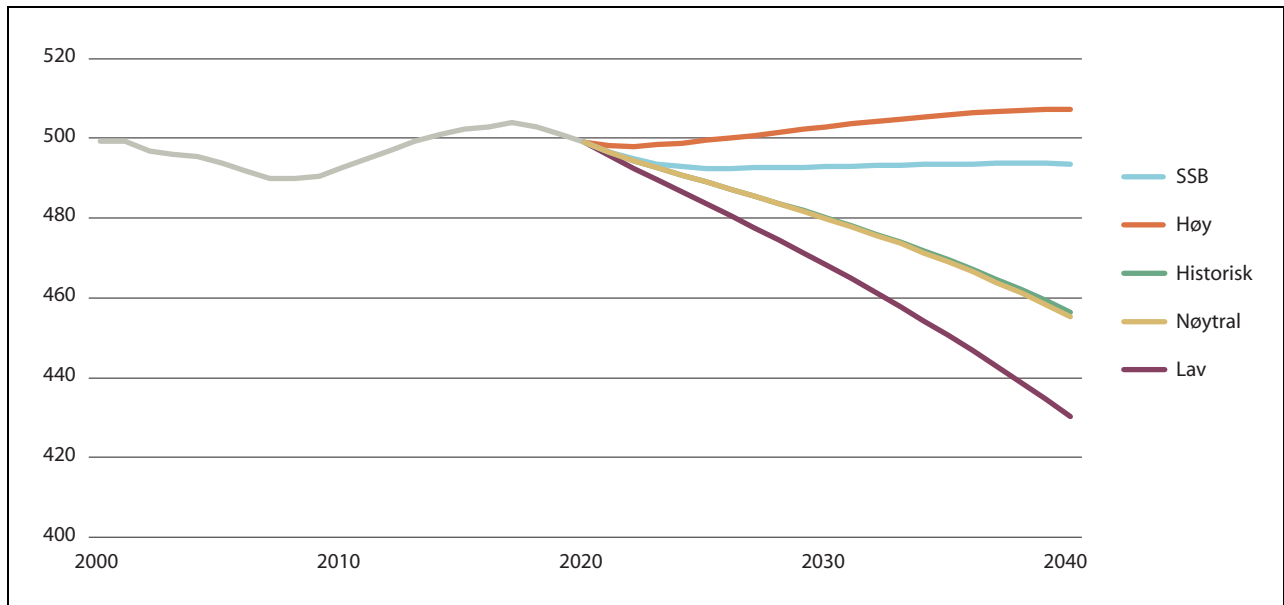
Telemarksforskings «nøytrale» scenario er den mest sannsynlige utviklingen med denne modellen. Nøytralscenarioet viser en langt større nedgang for sentralitetsklasse 6 enn Statistisk sentralbyrå anslår. Nøytralscenarioet innebærer en nedgang i sentralitetsklasse 5 og en svak vekst i folketallet i sentralitetsklasse 4, se figur 3.13 og 3.14.

For kommunene i sentralitetsklasse 5 anslår Telemarksforskning et samlet fall fra 500 000 innbyggere i 2020 til 455 000 i 2040, altså et fall på 9 prosent. Også for denne sentralitetsklassen har Statistisk sentralbyrå et mer optimistisk anslag, med et svakt fall de første årene og utflating på rett over 490 000 innbyggere fra 2025.

For kommunene i sentralitetsklasse 4 anslår Telemarksforskning i sitt nøytrale anslag en vekst i folketallet på 2 prosent fram til begynnelsen av 2030-tallet, før folketallet flater ut på 895 000 innbyggere. Statistisk sentralbyrå anslår også for denne sentralitetsklassen en noe sterkere vekst, til 915 000 personer i 2040.

Telemarksforskings nøytrale scenario er altså betydelig mer pessimistisk på vegne av folketallet i distriktskommunene enn Statistisk sentralbyrås framskriving. Forskjellen er spesielt stor for sentralitetsklasse 6.

I Statistisk sentralbyrås framskrivinger vil 133 av 356 kommuner få synkende befolkning fram til



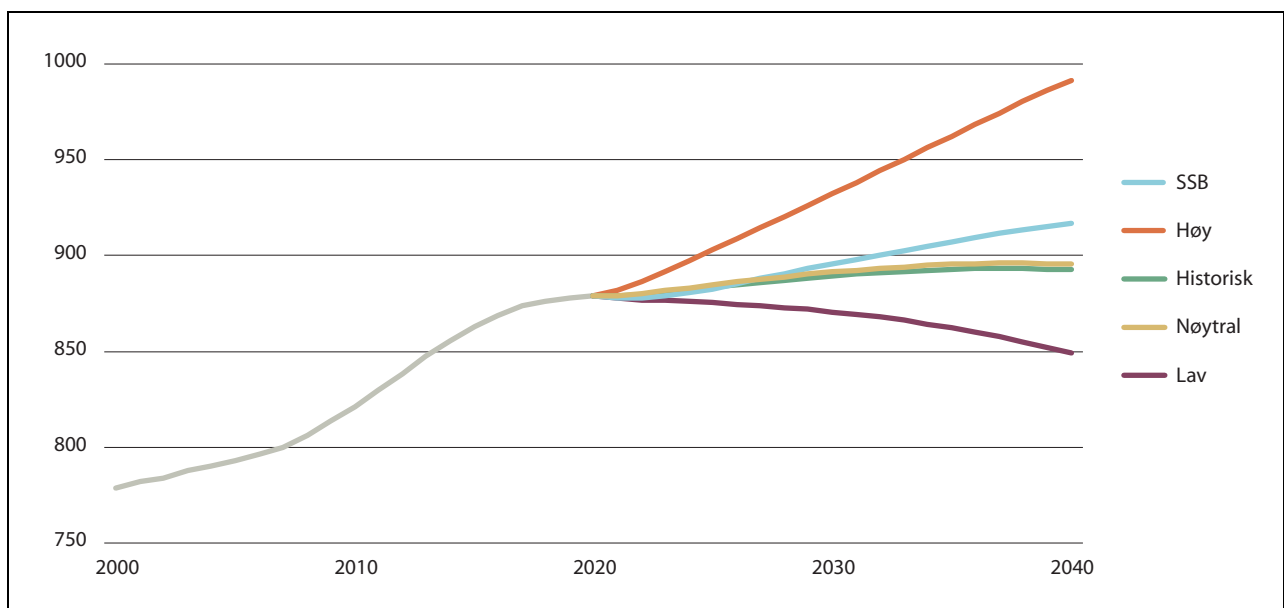
Figur 3.13 Utvikling og framskriving for folketallet i kommuner i sentralitetsklasse 5 med ulike attraktivitetsscenarier etter Telemarksforskings modell samt Statistisk sentralbyrås framskriving, 2000–2040. 1000 personer.

Kilde: Telemarksforskning og Statistisk sentralbyrå

2040. Telemarksforskning anslår at det vil bli 237 kommuner med synkende folketall i den samme perioden. Til sammenligning var det 208 kommuner med befolkningsnedgang i 2019.

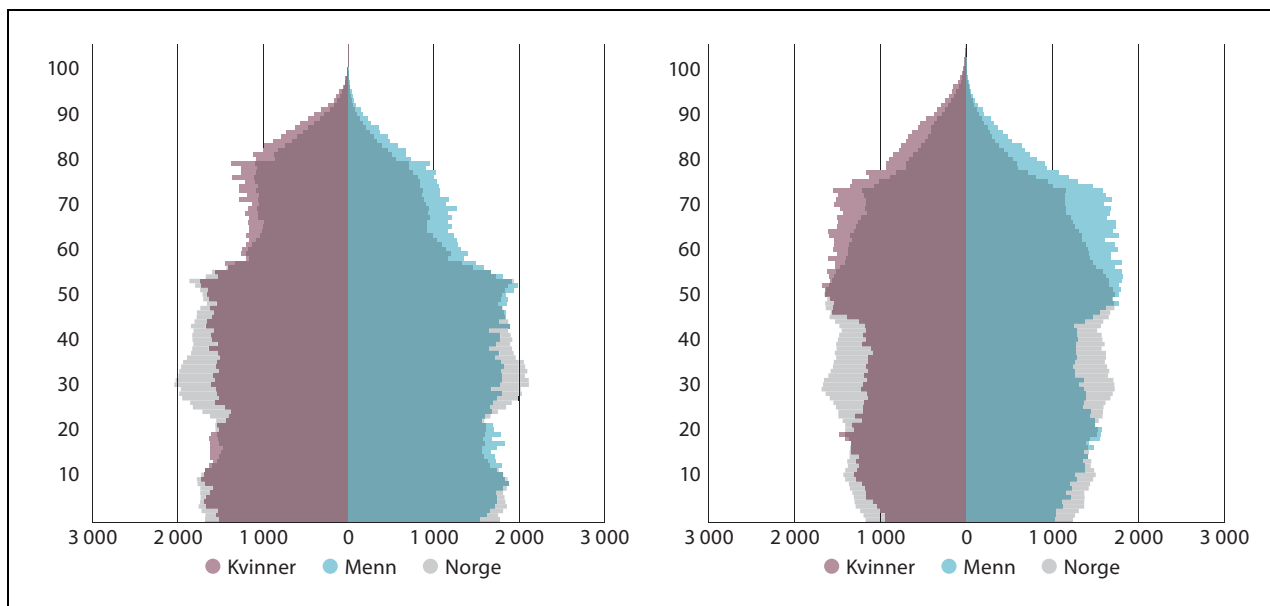
Ifølge Statistisk sentralbyrås framskrivinger for kommunene i sentralitetsklasse 6 vil 57 av 113

kommuner ha befolkningsvekst fram til 2040, altså omtrent halvparten. Telemarksforskning anslår at bare 12 av de 113 kommunene i sentralitetsklasse 6 vil få vekst i folketallet fram til 2040. Til sammenligning var det bare 16 av de 113 kommunene i sentralitetsklasse 6 som hadde vekst i folketallet i



Figur 3.14 Utvikling og framskriving for folketallet i kommuner i sentralitetsklasse 4 med ulike attraktivitetsscenarier etter Telemarksforskings modell samt Statistisk sentralbyrås framskriving, 2000–2040. 1000 personer.

Kilde: Telemarksforskning og Statistisk sentralbyrå



Figur 3.15 Alderspyramiden til kommuner i sentralitetsklasse 6 i 2000 (venstre) og 2020 (høyre). Personer per årsklasse for sentralitetsklassen, indeksert antall for Norge.

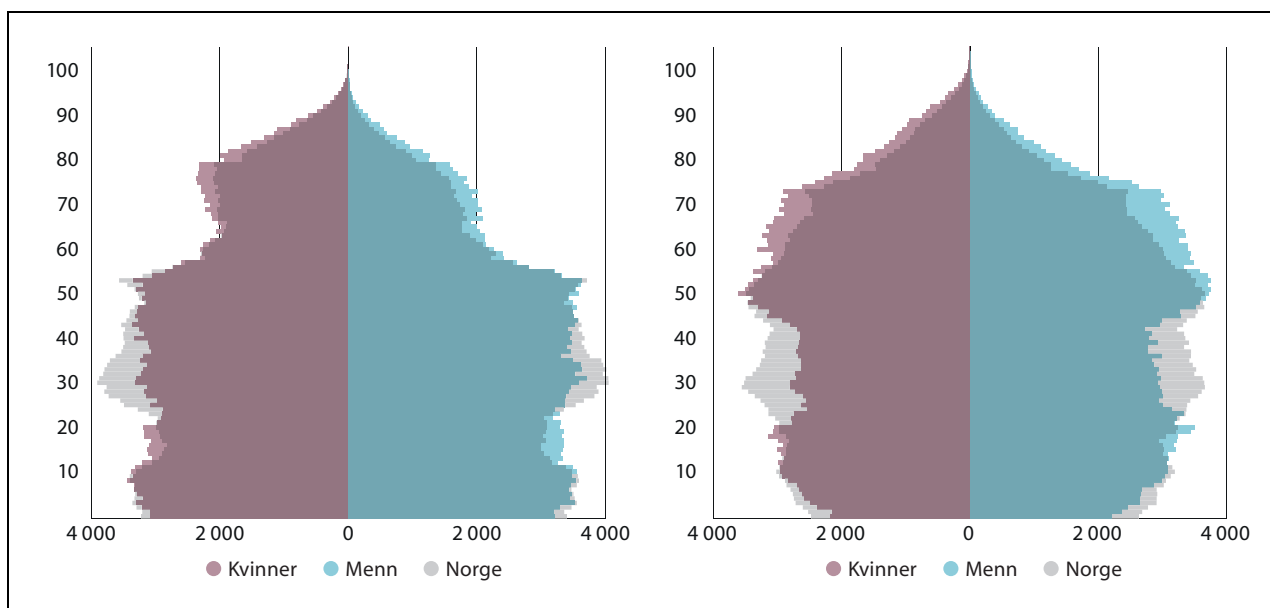
Kilde: Telemarksforsking

2019. Statistisk sentralbyrå har framskrivinger som viser det skal bli langt færre distriktskommuner med nedgang i folketallet enn i 2019.

De store forskjellene på framskrivingene til Statistisk sentralbyrå og Telemarksforsking illustrerer at det er stor usikkerhet om befolkningsutviklingen i de minst sentrale kommunene og at det er en betydelig risiko for at de minst sentrale

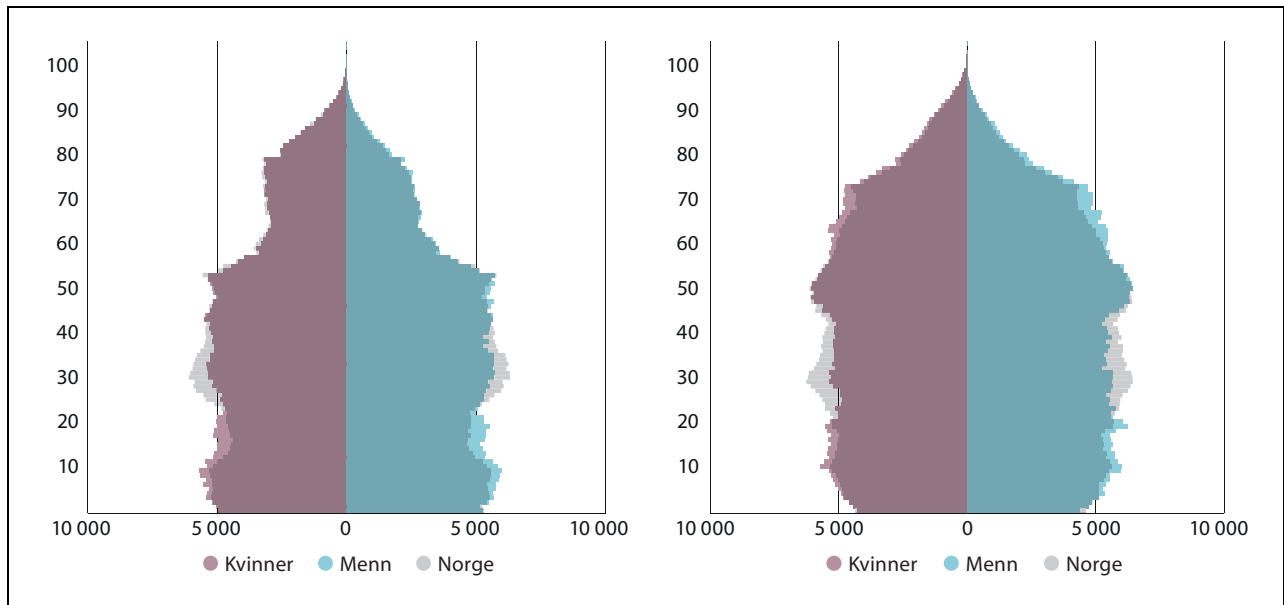
kommunene samlet sett vil få en betydelig befolkningsnedgang.

Både Statistisk sentralbyrå og Telemarksforsking har framskrivinger som viser en betydelig aldring i befolkningen i distriktskommunene, selv om Telemarksforskings mer pessimistiske framskrivinger har sterkere aldring enn Statistisk sentralbyrås framskrivinger.



Figur 3.16 Alderspyramiden til kommuner i sentralitetsklasse 5 i 2000 (venstre) og 2020 (høyre). Personer per årsklasse for sentralitetsklassen, indeksert antall for Norge.

Kilde: Telemarksforsking



Figur 3.17 Alderspyramiden til kommuner i sentralitetsklasse 4 i 2000 (venstre) og 2020 (høyre). Personer per årsklasse for sentralitetsklassen, indeksert antall for Norge.

Kilde: Telemarksforsking

Alderspyramiden til distriktskommunene anno 2000 og 2020 illustrerer fremtidsutsiktene.

Fra 2000 til 2020 har distriktskommunene hatt en utvikling der andelen av innbyggere som er mellom 20 og 40 år har blitt vesentlig mindre. Den lavere andelen kvinner i denne aldersgruppen har, i kombinasjon med lavere fruktbarhetstall, allerede gitt seg utslag i en stor nedgang i fødselstallene.

Aldersfordelingen til kommunene i sentralitetsklasse 5 har hatt den samme utviklingen som kommunene i sentralitetsklasse 6. Aldersgruppen mellom 50 og 70 har blitt større og det blir etter

hvert langt færre blant de yngste. Forskjellen mellom klasse 5 og landsgjennomsnittet har blitt større de siste 20 årene.

Kommunene i sentralitetsklasse 4 har også fått en høyere andel av befolkningen i aldersgruppen 50–70 år i 2020 enn i 2000. Sentralitetsklasse 4 har imidlertid ikke fått det markante hullet mellom 20 og 40 som sentralitetsklasse 5 og 6. Tendensen med synkende fødselstall er tydelig også i sentralitetsklasse 4, men her er forskjellen fra landsgjennomsnittet beskjeden.



Figur 4.1

Kapittel 4

Koronakrisen og distriktene

Dette kapittelet består av tre deler. Først presenteres analyser av koronakrisens umiddelbare konsekvenser for norsk og internasjonal økonomi. Deretter drøftes kortsiktige konsekvenser med særlig oppmerksomhet om distriktene. Kapittelet avsluttes med noen perspektiver for mer langsiktige konsekvenser for økonomi og samfunnsliv.

4.1 Kortsiktige konsekvenser

Koronakrisen – pandemien i seg selv og norske og internasjonale tiltak mot sykdommen – har ført til det raskeste produksjonsfallet i norsk økonomi noen gang. De omfattende smitteverntiltakene ble innført 12. mars 2020. Statistisk sentralbyrå anslår at aktiviteten i Fastlands-Norge i april var 11 prosent lavere enn i februar. Aktiviteten tok seg noe opp i mai, men sesongjustert BNP for Fastlands-Norge var anslått å være 6,3 prosent lavere i andre enn i første kvartal i 2020.

Aktivitetsfallet var ujevnt fordelt mellom næringene. Størst var fallet i kulturnæringene og personlig tjenesteyting, i overnatting og servering og i transport. Her falt aktiviteten med mellom 60 og 80 prosent i løpet av mars og april. Helse- og omsorgsnæringene, som blant annet inkluderer barnehager, opplevde også et stort fall i verdiskapingen. I industrien som helhet var det umiddelbare fallet betydelig lavere enn i tjenestenæringene. Både næringsmiddelindustrien og trelast opplevde vekst i verdiskapingen i løpet av mars. Arbeidsledigheten steg i løpet av tre uker fra under 3 til over 10 prosent av arbeidsstyrken.

Privat forbruk falt med 11 prosent fra første til andre kvartal. Investeringene falt i samme periode med 3,4 prosent, men Statistisk sentralbyrå anslår investeringene i næringslivet vil falle betydelig i løpet av høsten, og bare ta seg langsomt opp de neste årene. Både eksporten og importen av tradisjonelle varer har falt betydelig.

Fallet i reell verdiskaping kan være større enn det som kommer til uttrykk i nasjonalregnskapstallene. Både i privat og offentlig sektor har

mye av arbeidsinnsatsen mellom mars og august vært rettet mot å dempe konsekvensene av tiltakene som ble innført mot pandemien. En annen feilkilde er at forholdet mellom produksjon og bruttoprodukt kan ha blitt forskjøvet. For mange næringer kan bruttoproduktet ha falt mer enn produksjonen i denne perioden, uten at det er fanget opp i foreløpige nasjonalregnskapstall.

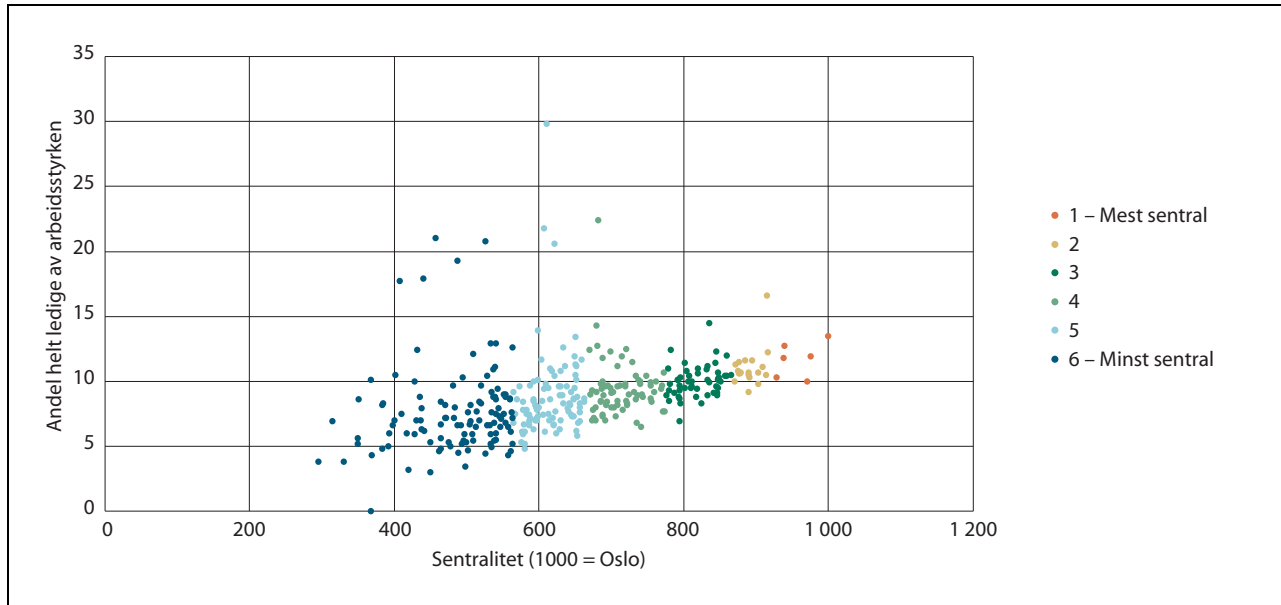
Statistisk sentralbyrå forventer at BNP for Fastlands-Norge vil falle med 3,2 prosent fra 2019 til 2020, og stige med 3,6 prosent neste år. BNP-fallet i år, og den bare delvise innhentingene neste år, innebærer en betydelig økonomisk nedtur for Norge, større enn finanskrisen. BNP-fallet på 3,2 prosent blir i tilfellet det største fallet siden 1940. På grunn av åpningen av Sverdrup-feltet høsten 2019 anslås fallet i totalt BNP å bli noe mindre for 2020, med 1,9 prosent.

I IMF's prognoser for internasjonal økonomi publisert 25. juni anslår organisasjonen at verdens bruttoprodukt (samlet BNP for alle land) vil falle med 5 prosent i år. Det blir i så tilfelle det største fallet i denne indikatoren siden andre verdenskrig. I industrilandene anslås fallet til 8 prosent; noe mer i de fleste europeiske land og noe mindre i Japan. Til sammenligning: Under finanskrisen falt verdens BNP med 0,1 prosent fra 2008 til 2009.

Neste år anslås veksten å bli 5,4 prosent i verden under ett, med snaut 5 prosent i industrilandene og nesten 6 prosent i framvoksende land. Europeiske land vil dermed ha betydelig lavere BNP i 2021 enn de hadde i 2019.

I IMF's hovedscenario er det antatt at tiltakene gradvis avvikles fra slutten av andre kvartal i de fleste land, og videre gjennom andre halvår. Det er dermed en viss optimisme over dette scenariet. IMF understreker imidlertid usikkerheten som råder.

OECD anslår at det umiddelbare fallet i aktivitet i de største økonomiene i verden var mellom 20 og 30 prosent, noe mer enn fallet i Norge. OECD har to scenarioer for verdens økonomiske utvikling de nærmeste årene. Et er basert på at pandemien blir overvunnet i løpet av tredje kvar-



Figur 4.2 Arbeidsledighet i alle norske kommuner, etter sentralitet, mars 2020.

Kilde: Nav og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tal 2020. I dette scenarioet er anslagene på linje med IMF's. I det andre scenarioet kommer det en ny smittebølge i tredje og fjerde kvartal. I sistnevnte scenario er verdiskapingen ved utløpet av 2021 10 prosent lavere enn i et scenario uten korona.

4.2 Konsekvenser for distrikter kontra sentrale strøk i Norge

I de fleste land er det stor forskjell på hvor hardt ulike regioner er smittet. Generelt er storbyer hardere rammet enn spredtbygde strøk. Det henger blant annet sammen med at koronaviruset smitter når mennesker er i fysisk kontakt eller rett i nærheten av hverandre. De hardest rammede områdene er derfor byer, slik det vanligvis er under epidemier. Samtidig er det mange storbyer som er mildt rammet, som Singapore og Tokyo. Ifølge OECD er hovedproblemet ikke tett bebyggelse isolert, men tett bebyggelse kombinert med fattigdom og dårlige boforhold (OECD, 2020a).

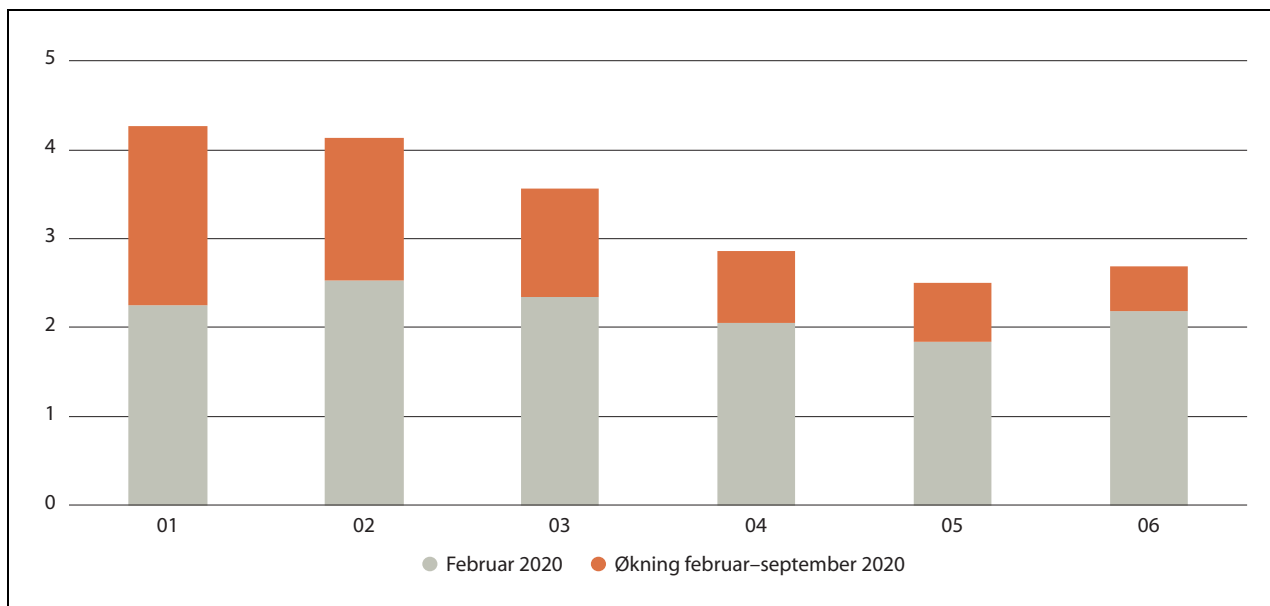
Også i Norge ble sentrale strøk hardest rammet, både av sykdommen og de økonomiske konsekvensene. Ved utløpet av mars var registrert arbeidsledighet i Norge 10,6 prosent av arbeidsstyrken. Generelt var ledigheten høyere i mer sentrale kommuner og lavere i distriktskommuner. Likevel var enkeltkommunene med høyest ledighet distriktskommuner, se figur 4.2. Aller høyest var ledigheten i Hemsedal, mens også andre ste-

der med mye skiturisme som Trysil og Aurland, opplevde høy ledighet i vår. Alle de seks kommunene med ledighet på over 20 prosent av arbeidsstyrken var distriktskommuner. Dette må sees i sammenheng med at næringslivet i små kommuner gjennomgående er mer konsentrert om enkelt næringer og enkeltbedrifter. Ved utløpet av september er ledigheten kommet betydelig ned. Moskenes hadde da Norges høyeste ledighet, med 11,5 prosent av arbeidsstyrken. Av fylkene var ledigheten klart høyest i Oslo, og nest høyest i Viken.

Ved utgangen av september var ledigheten fremdeles høyere i de mest sentrale kommunene. Kommunene i sentralitetsklasse 1 hadde i gjennomsnitt en registrert arbeidsledighet på 4,3 prosent av arbeidsstyrken, mens den var jevnt synkende gjennom sentralitetsklassene til 2,7 prosent i klasse 6, se figur 4.3.

Dette har blant annet sammenheng med bransjesammensetningen i ulike regioner. Reiseliv er den næringen som er rammet hardest av krisen. Dette er en omfattende næringsgruppe. Deler av reiselivsnæringen, særlig overnatting og opplevelser, er en viktig næring i en del distriktskommuner, se figur 2.13 og 2.14.

Som helhet er reiselivsnæringen likevel ikke en utpreget distriktsnæring. Mye av verdiskapingen i næringen er nærtransport og servering som først og fremst er rettet mot fastboende. Markedet for bedrifter i næringsgruppen «personlig tjenesteyting» er også typisk egne innbyggerne, og heller



Figur 4.3 Arbeidsledighet per sentralitetsklasse, 2020. Prosent av arbeidsstyrken. Aritmetisk gjennomsnitt av kommunene i sentralitetsklassen.

Kilde: Nav og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

ikke denne næringen er en utpreget distriktsnæring.

På den annen siden er noen av de næringene som er minst rammet – havbruk, landbruk, næringsmiddelindustrien og gruvenæringen – typiske distriktsnæringer.

I en rapport om norsk eksportrettet næringsliv hevder Menon at bedrifter i de tre vestlandsfylkene er mest utsatt i tiden framover (Menon Economics, 2020a). Dette er både knyttet til koronakrisen og fallet i oljeprisen. Særlig Rogalands eksportrettede næringsliv blir hardt rammet, med et fall i sysselsettingen som tilsvarer 2–5 prosent av total sysselsetting i fylket. Minst rammet ifølge denne analysen blir fylkene Oslo og Innlandet, hvor effekten er om lag halvparten av Rogalands.

4.3 Langsiktige perspektiver

I dette avsnittet diskuteres noen perspektiver på hva som kan bli langsiktige økonomiske konsekvenser av denne krisen. Perspektivene er delvis spekulative og beheftet med stor grad av usikkerhet.

Økonomi

I en analyse av langsiktige økonomiske konsekvenser av pandemier fra svartedauden og framover, finner Jordà, Singh og Taylor (2020) at en

viktig konsekvens er at renten og kapitalavkastningen generelt faller etter store pandemier. Deres anslag er at en større pandemi reduserer realrenten med opptil 1,5 prosentpoeng, og at virkningen kan vare i flere tiår. Dette kan være drevet av blant annet økt sparetilbøyelighet på grunn av usikkerhet og befolkningsnedgang etter sykdommen. Samtidig bidrar pandemier til å løfte reallønningene. At covid-19 særlig rammer eldre og kraftige finanspolitiske tiltak kan bidra til å dempe disse virkningene.

Bedrifter med lav egenkapital og høy gjeld får ofte de største problemene i økonomiske nedgangsperioder. Koronakrisen kan ha synliggjort en ny risikofaktor for en del bedriftseiere. Sammen med lavere renter kan dette stimulere til å bygge opp mer egenkapital når inntektene kommer tilbake. Dette kan også innebære at tilbøyeligheten til å investere faller, noe som kan ramme verdiskapingen på sikt.

De finans- og pengepolitiske tiltakene mot krisen kan bidra til økt inflasjon, i alle fall hvis spareraten ikke stiger. Når produksjonen faller kraftig og inntektene ikke gjør det, vil prisstigning kunne være resultatet.

Selvforsyning, beredskap og handel

Gjennom historien har epidemier ofte ført til store konflikter internt i samfunn. Flere av koleraepidemiene på 1800- og 1900-tallet bidro til

voldelige opptøyer både i fattige land som India og mer utviklede land som USA (Cohn, 2012). Svartedauden bidro til omfattende fremmedfrykt i Vest-Europa, men epidemiene etter det har i liten grad ført til økt fremmedfrykt. Basert på historiske erfaringer, er det dermed beskjeden fare for konflikter som følge av internasjonal spenning.

Relatert til handelshindringer er spørsmålet om selvforsyning og beredskap, blant annet knyttet til produksjon av basismedisiner og utstyr til sykehusene. Det er neppe en dristig spådom at mange land vil forsøke å bygge opp et større reservelager blant annet av smittevernsutstyr. Samtidig kan naboland, for eksempel Norge, Sverige og Finland, samarbeide om å ha produksjonskjeder for essensielt utstyr og viktige medisiner ganske parat til enhver tid. Slik vil hvert land være tryggere på tilførselen av de eksistensielle varene i en krise.

Det virker også rimelig at det lages klare planer for hvordan intensivkapasiteten på sykehusene skal kunne økes raskt, herunder produksjon av respiratorer og annet viktig utstyr. Dette er antagelig utfordrende i praksis. En mulighet kan være at industribedrifter tegner kontrakter med sykehus om å ha produksjonslinjer ganske klare, og som kan settes i verk på kort varsel.

En kan også tenke at mange produksjonsbedrifter vil resonnerer på liknende måte, og ha større lagre av innsatsvarer til produksjonen og reservedeler til maskinene. Tyske bilprodusenter opplevde tidlig i krisen at dere forsyninger av deler stanset opp.

Sentralisering

Smitten og tiltakene har i høyeste grad interessante distriktsmessige aspekter. Hittil er bedriftene i sentrale strøk rammet hardere enn distriktsnæringslivet.

Av naturlige grunner er også smitten i seg selv høyere i byene, og smittefaren øker åpenbart med befolkningstetthet. Dette kan føre til at flere ønsker å bo i distriktene. Da de største tiltakene ble innført i Norge i midten av mars, reiste mange til hyttene sine før dette ble forbudt. Som følge av det midlertidige hytteforbudet, kan enkelte ønske å melde flytting til kommunen de i dag har fritidsbolig, og i stedet definere boligen i byen som fritidsbolig. At mange arbeidsplasser nå har etablert gode rutiner for hjemmekontor de siste ukene kan også bidra til at det blir lettere å jobbe i byen fra hytta. Med planlegging kan Norges betydelige beholdning av fritidsboliger ha en beredskaps-

verdi, ved at bruk av hyttene kan bidra til å opprettholde sosial distansering.

Flere av områdene i verden som har opplevd høye dødstall, som Lombardia og Stockholm, har fått smitten inn i institusjoner med syke eldre personer (Nacoti et al., 2020). Isolert sett vil smittefaren øke med størrelsen på slike institusjoner. Dette vil dermed kunne være et argument for å beholde flere mindre sykehus og sykehjem.

Næringsstruktur

En viktig langsiktig konsekvens av koronakrisen kan være betydelige endringer i næringsstruktur. Slike endringer kan være knyttet til etterspørsel, krav eller reguleringer fra myndighetene eller til befolkningens adferdsendringer.

Næringslivets struktur kan også endres på et mer grunnleggende vis. Det innebærer risiko å starte og drive næringsvirksomhet. Risikofaktorene som ulike deler av næringslivet står overfor, er ulike. I mange næringer hvor markedet hovedsakelig er lokalt og stabilt kan risikoen anses som oversiktlig. Dette kan være næringer innenfor varehandel og personlig tjenesteyting. Samtidig er kapitalbehovet begrenset. Slike næringer kan domineres av små og mellomstore bedrifter.

Denne pandemien kan ha vist at risikoen i disse næringene er større enn antatt. I de fleste land er små og mellomstore bedrifter betydelig hardere rammet enn næringslivet generelt (OECD, 2020a). Det kan påvirke fremtidig investeringsvilje i disse bedriftene.

Samtidig kan slike kriser føre til gründervilje og nyskaping. Noen næringer vil antagelig måtte skaleres ned på varig basis, mens andre næringer vokser fram. For eksempel ble et norsk videokonferanseselskap notert på Oslo Børs i midten av mai.

Det er en sammenheng mellom bedriftsstørrelse og sentralitet. I sentralitetsklasse 5 og 6 har henholdsvis 3,4 og 2,2 prosent av de bedriftene som har ansatte, over 50 ansatte. I sentralitetsklasse 1 og 2 er det om lag 6 prosent av bedriftene som har denne størrelsen. Dette kan bety at distriktene har lavere robusthet overfor slike kriser.

Umiddelbare konsekvenser av krisen var mer beskjedne for industrien enn for tjenesteytende næringer (Menon Economics, 2020a). Langsiktige utsikter er imidlertid dystre for industrien enn både varehandelen og mesteparten av reiselivsnæringen, anslår Menon som vurderer at verdiskapingen i industrien vil gå ned de to neste årene. Dette har blant annet sammenheng med utsiktene for oljenæringen. Fallet i oljeprisen gjen-

nom våren 2020 rammet både umiddelbar inntjening og langsiktige utsikter for norske oljeselskaper og norsk leverandørindustri. Statistisk sentralbyrå anslår for eksempel at oljeinvesteringene på norsk sokkel skal falle med 14 prosent fra 2019 til 2021. Det vil i tilfelle frigjøre mye arbeidskraft, som i stor grad vil finne sysselsetting i andre næringer.

I den grad pandemien bidrar til lavere oljepris, kan den også framskynde nedskaleringen av petroleumsnæringen. Foreløpig er det særlig land i Vest-Europa som har innført klimatiltak. Hvis pandemien bidrar til at flere land gjør det, kan det redusere etterspørselen etter olje og dermed framskynde denne omstillingen ytterligere.

Selv om krisen på kort sikt har rammet sektorer som servering og personlig tjenesteyting svært hardt, kan konsekvensene på lengre sikt bli større i næringer med større investeringer og lengre leveringstid, som mange industrigrener. Deler av verftsindustrien på Vestlandet har omstilt seg til å bygge cruiseskip etter oljeprisfallet i 2014. Flere av de store verftene har fremdeles bestillinger som skal leveres, men det er risiko for at viktige deler av markedet for slike bedrifter blir varig redusert.

Den delen av reiselivet som i stor grad retter seg mot utenlandske kunder risikerer også et langvarig tilbakeslag. Selv om de fleste bedrifter kan ha en viss motstandskraft mot svakere inntekter enn forventet, har en del reiselivsbedrifter en ganske kort sesong. Det gjelder for eksempel de store skistedene, som ble pålagt å holde stengt påsken 2020. Dersom disse stedene opplever et kraftig inntektsfall også neste sesong, kan mange bedrifter her få problemer (NRK, 2020).

Gjennom mye av 1990- og 2000-tallet opplevde Norge en realappresiering ved at lønnsveksten i Norge var høyere enn i utlandet, og/eller at kronkursen styrket seg. Det bidro til at mange konkurranseutsatte bedrifter som ikke var tilknyttet oljenæringen, ikke klarte seg. Nå kan vi oppleve det motsatte: en realdepresiering. Da faller norske lønninger i forhold til lønnsnivået i utlandet, målt i felles valuta. Dette vil i tilfelle styrke norske bedrifters konkurranseevne generelt. Nye arbeidsplasser kan da komme i flere konkurranseutsatte næringer, fra reiseliv til fiskeri eller industri.

Antibiotika-resistens er ikke direkte relevant for korona-pandemien, hvor det er et virus som fører til sykdommen. Pandemien kan likevel føre til at det blir oppmerksomhet omkring slik resistens, som er et stort problem (Førland & Rostad, 2019). I så tilfelle kan det generelt bli sterkere

restriksjoner på bruk av antibiotika i næringsmiddelproduksjon. Norge har allerede relativt lav bruk av antibiotika både i landbruk og oppdrett, og disse norske næringene kan i tilfelle vinne på strengere reguleringer (Olsvik, 2019).

Konsekvensene for reiselivsnæringen vil kunne bli store. I store deler av næringen er kundene tett på hverandre over lengre tid; på hoteller, i fly eller på cruiseskip. Etterspørselen etter tjenestene fra disse næringsgrenene vil antagelig holde seg lav lenge, ikke minst etter smitteutbruddet på Hurtigrutens skip i begynnelsen av august. Etterspørselen etter ferier med større smitte-sikkerhet kan øke.

Under krisen ble bruken av ulike digitale møtetjenester som Zoom og Teams utbredt. Organisasjoner som har tatt i bruk disse i stor skala for første gang, kan ha lært seg hvordan disse verktøyene kan brukes og varig redusere behovet for å møtes fysisk. Dette kan også redusere etterspørselen etter flyreiser og hotellsenger. Koronakrisen vil sannsynligvis også bidra til et enda kraftigere oppsving i netthandel.

Ifølge Menon Economics (2020a) kan utviklingen i reiselivet bli heterogen de neste årene, men en relativt rask gjeninnhenting for de delene som henvender seg til et norsk og særlig lokalt marked, som serveringsbransjen. For overnatting og formidling er utsiktene mindre optimistiske.

Adferdsendringer

De økonomiske konsekvensene av tiltakene mot korona er større i Norge enn i Sverige, men forskjellen er overraskende liten. Grunnen er antagelig at selv om svenske restauranter har færre restriksjoner enn norske, oppfører svenskene seg om lag som nordmenn. De går for eksempel mye mindre på restaurant enn tidligere. Et viktig spørsmål er hva som vil skje når samfunnene åpnes. Vil det endre reisevaner og forbruksmønstre?

Umiddelbart når restriksjonene heves vil det antagelig fortsatt være en del frykt i befolkningen. Mange var motstandere av å åpne barnehager og småskolen henholdsvis en og to uker etter påske (VG, 2020). Mange vil nok også kvie seg for å benytte frisører, treningssentre og diskoteker en god stund etter at de synes skolene er trygge nok.

Reiseaktiviteten er kraftig begrenset nå, både hva gjelder jobb- og fritidsreiser. Dette kan sette varige spor, for eksempel i økt bruk av hjemmekontor eller mindre reising til og fra distriktskontorer. Mange investorer i aksjemarkedet ser ut til å vente at cruiseturismen har fått en varig knekk.

Dette kan øke etterspørselen etter smittefrie ferietilbud.

Risikogruppene i denne pandemien er særlig eldre, men også folk med sykdommer som kreft

og høyt blodtrykk er utsatt. Det kan føre til større oppmerksomhet om en sunn livsstil.

Del III
Med næringslivet som partner



Figur 5.1

Kapittel 5

Næringslivet og distriktspolitiske mål

I dette kapitlet går utvalget nærmere inn på hvordan næringslivet i distriktene påvirker og bidrar til lokal samfunnsutvikling. Kapitlet beskriver hvordan kommunene samarbeider med det lokale næringslivet, som ofte legger ned en betydelig innsats og bidrar med kompetanse og ressurser som mange små kommuner ikke har, for å utvikle et mer attraktivt lokalsamfunn. Teksten henviser til relevant forskningslitteratur og gir eksempler på hvordan mange små kommuner samarbeider med næringslivet om stedsutvikling, boligutvikling og inkludering av innvandrere.

5.1 De regional- og distriktspolitiske målene

Målet med regional- og distriktspolitikken er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ansvaret for å følge opp de regional- og distriktspolitiske målene som Stortinget har vedtatt. En bærekraftig region har en balansert befolkningssammensetning og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i fremtiden. Dette skal legge til rette for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Regionalpolitikken skal bidra til regional utvikling i alle deler av landet. En vesentlig del av den regionalpolitiske innsatsen handler om å støtte fylkeskommunene gjennom blant annet fordeling av virkemidler for realisere regionale og lokale muligheter for næringsutvikling. Distriktspolitikken skal i tillegg utjevne stedlige forskjeller som skyldes geografisk beliggenhet, reiseavstand og små næringsmiljøer. For distriktspolitikken står målet om likeverdige levekår særlig sentralt. Dette kan handle om tilbud av, og kvalitet på, lovpålagte tjenester til innbyggerne, men også andre tjenester som er viktige for innbyggerne i et lokalsamfunn, som har betydning for levekårene.

Det kan skilles mellom den brede og den smale regional- og distriktspolitikken. Den smale regional- og distriktspolitikken omfatter midler bevilget over statsbudsjettet som en målrettet innsats for å supplere og utfylle nasjonale midler. Hoveddelen av midlene blir overført til fylkeskommunene, som har ansvaret for å fremme verdiskaping og regional utvikling i sitt område.

Den brede regional- og distriktspolitikken omfatter statlig innsats og tiltak som er viktige for å nå regional- og distriktspolitiske mål. På overordnet nivå handler regional- og distriktspolitikken om den offentlige innsatsen som påvirker samfunnsutviklingen lokalt og regionalt. Blant annet er satsing på samferdsel, gode helse-tjenester, utdanning, forskning og innovasjon viktig for å få til god regional utvikling og regional balanse. Et viktig målrettet virkemiddel er den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften.

De overordnede regional- og distriktspolitiske målene er ikke entydige og gir rom for tolkning, men er rettet inn mot et behov for økt verdiskaping og lik tilgang på tjenester for innbyggerne i lokalsamfunnene.

Noen av kommunenes mest sentrale oppgaver er å utvikle og forvalte lovpålagte velferdstjenester til innbyggerne. Dette er tjenester som dekker grunnleggende behov for alle innbyggere, og som de skal ha tilnærmet lik tilgang til uansett hvor de bor i landet. Samtidig er det forskjeller i kvaliteten på tjenestene som tilbys (Førland & Rostad, 2019).

Andre forhold, som servicetilbud, kulturtilbud, by- og stedsutvikling og boligmarkedet, kan ha stor påvirkning på om innbyggere og bedrifter velger å etablere seg i et lokalsamfunn eller ikke. Mange kommuner bruker ressurser på å utvikle mer attraktive lokalsamfunn, men er ofte avhengige av et tett samarbeid blant annet med næringslivet. Små kommuner kan ha spesielt god nytte av samarbeidet ettersom de små kommunene ofte mangler de ressursene og den kompetansen private aktører og bedrifter kan tilby.

5.2 Hvordan bidrar næringslivet til å løse utfordringer i distriktene?

Nedenfor omtales hvordan distriktskommuner kan påvirke og legge til rette for lokal samfunnsutvikling i distriktene, i form av stedsutvikling, boligutvikling og inkludering av innvandrere.

Begrepet *lokal samfunnsutvikling* brukes gjerne som en samlebetegnelse for et bredt og langsiktig lokalt arbeid med å skape gode steder å bo, besøke og drive næring. Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med aktører utenfor kommuneorganisasjonen.

I tråd med Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b) er mål og strategier for det lokale samfunnsutviklingsarbeidet som regel nedfelt i kommuneplanens samfunnsdel. Noen av tiltakene er et rent offentlig ansvar, og i mange tilfeller er det kommunen som gjennomfører tiltakene. Andre tiltak iverksettes i samarbeid mellom kommunen og det lokale næringslivet.

Lokalsamfunn, tettsteder og byer i Distrikts-Norge er ikke bare påvirket av næringsvirksomheten på stedet, men i stor grad skapt med utgangspunkt i denne. Nærhet til naturressurser har dannet grunnlag for næringsvirksomhet innenfor primærnæringer som landbruk, bergverk og fiske, samt reiseliv og turisme, med tilhørende bosetting og samfunn. I etterkrigstiden la industriveksten grunnlag for utvikling av mange industristeder i norske distriktssamfunn.

Flere av disse samfunnene har vært sårbare for endringer på grunn av sin ensidige næringsstruktur. Buvik-utvalget så på problemer og muligheter på ensidige industristeder (NOU 1983: 10). Utvalgets kartlegging viste at det i 1980, ut fra noen utvalgte kriterier, var 104 ensidige industristeder i Norge. Av disse lå 90 isolert, mens 14 hadde sentral beliggenhet. På mange steder har hjørnesteinsbedriftene bidratt med store ressurser for å sikre tilbudet av kommunale tjenester, som vei, vann, kloakk, renovasjon, brannvesen, boliger, svømmehall, samfunnshus og annet. Dersom bedriften får problemer, kan det få konsekvenser for lokalsamfunnet langt ut over nedgang i verdiskaping og arbeidsplasser.

En analyse av norske kommuners sårbarhet viser at i de 10 kommunene med høyest «hjørnesteinsfaktor» i 2010, utgjorde sysselsettingen i én enkeltbedrift (hjørnesteinsbedriften) mellom 20 og 30 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen. Alle de 10 kommunene er distriktskommuner. Næringslivet i disse kommunene har hatt vesentlig lavere vekst i sysselsetting sammenlignet med næringslivet i resten av landet. I tillegg var det lav inn- og utpendling i disse kommunene (Vareide, 2012).

Som vist i innledende kapitler har distriktskommunene også i dag spesialiserte næringsstrukturer. Spesialiseringen har tiltatt siden 2000 og fram til 2019 i de minst sentrale kommunene. I de minst sentrale kommunene er andelen sysselsatte som arbeider innenfor fiskeri og havbruk, nesten ni ganger så stor som landsgjennomsnittet. For gruvedrift er andelen nesten fem ganger så stor som landsgjennomsnittet. Også for landbruk og næringsmiddelindustri er sysselsettingsandelen langt høyere enn landsgjennomsnittet. Mange lokalsamfunn og distriktskommuner er derfor i stor grad avhengige av utviklingen i enkeltbedrifter og -bransjer (Vareide, 2019).

5.2.1 Næringslivets betydning for stedsutvikling

Næringslivet er en sentral del av byer og tettsteder, både som tilbyder av ulike tjenester og som arbeidsgiver, men næringslivet spiller også en rolle ut over dette. Skillet mellom næringsutvikling og annen samfunnsutvikling kan ofte være uklart.

For distriktskommuner der næringslivet vokser i antall arbeidsplasser, må kommunene være attraktive som bosteder for å tiltrekke og beholde arbeidskraft og dermed oppnå befolkningsvekst (Vareide, 2016). Gode tettstedssentra er i seg selv et gode og kan i tillegg hjelpe bedrifter med å vinne fram i konkurransen om arbeidskraft med den rette kompetansen. Kvalitet i bygg og områder kan også representere verdier for virksomhetene og deres konkurransedyktighet.

Levende sentrum og flerfunksjonalitet

Et variert tilbud av møteplasser, handel, tjenester og kulturaktiviteter påvirker småbyenes attraktivitet og konkurransekraft, og mangel på et levende sentrum med uformelle møteplasser og sosiale rom kan være en utfordring på mindre steder (Ruud, Schmidt, Sørli, Skogheim & Vestby, 2014).

Møteplasser der ulike bransjer og sektorer kan samarbeide, har vist seg som en god måte å

Boks 5.1 Stedsutvikling i Svolvær

Svolvær i Lofoten var finalist til Attraktiv byprisen i 2014 og 2018. Det er bygget mye i sentrum, med både offentlige og private investeringer. Det er etablert et velfungerende torg, nye boliger og nytt kombinert kulturhus og hotell. Kafeer og butikker vender ut mot torget og bidrar til å gjøre stedet levende. Kommunen får skryt av juryen for at offentlige bygg og servicefunksjoner som skole, kulturhus og bibliotek er plassert i sentrum. Svolvær har satset på tetthet, og det har vist seg å være et godt strategisk veivalg. Byen har opplevd en markant vekst. Denne veksten har materialisert seg i sentrumutvikling, med arkitektur og byplangrep som forsterker tettheten. Maritim næringsvirksomhet, mekanisk industri og fiskeri med fiskebåter som ligger til kai er synlig i bybildet i Svolvær, men reiselivet representerer den største vekstnæringen. Besøksnæringen i kommunen har klart å samarbeide godt for å håndtere veksten. De siste årene har mange store aktører investert i eiendom, og flere hotellprosjekter er under planlegging.

tilrettelegge for innovasjon på (Vestby, Bergsli, Langset & Nygaard, 2016). Samlokalisering og klynger av næringer i et sentrum med kunnskapsparker, campusmiljøer, ulike bedrifter, næringsforeninger og utviklingsselskaper er eksempler på tilretteleggende innovasjonstiltak som kan gi vekst innenfor kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting (KIFT-næringer).

I småbyer og regionsentra kan varierte tilbud ha stor betydning for næringer som reiselivsnæringen (Distriktssenteret, 2018). Et eksempel er Svolvær i Vågan kommune. Gjennom et partnerskap mellom næringsliv, kommunen, organisasjonsliv, kunnskapsmiljøer og innbyggere, er landets første reisefagskole etablert i Svolvær. Universitetet i Tromsø har startet et nytt naturguide-studium, og mange store aktører har investert i eiendom og hotellprosjekter.

Utfordringer

Kompakt byutvikling er et ideal for byutvikling i henhold til statlige planretningslinjer for sam-

ordnet bolig-, areal og transportplanlegging som skal sikre en sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. Mange mindre kommuner har kapasitetsutfordringer på plansiden og manglende kompetanse innenfor fortetting og arkitektur. Det kan skape utfordringer for oppdatering av planverket. Samtidig ønsker næringslivet at kommunene skal ha et oppdatert planverk som gjør det mulig å få på plass ny næringsvirksomhet raskt. Plansystemet omtales senere i rapporten.

Den kompakte småbyen med et levende sentrum trues ofte av lokalisering av kjøpesentre utenfor byen. Kjøpekraften i småbyer er i mange tilfeller ikke stor nok til å opprettholde handel i sentrum. Det gjør småbyene ekstra sårbare i møte med nye handlemønstre som trekker handel ut av sentrum eller over på nye plattformer (Thomas & Bromley, 2003). Dette kan skape en negativ spiral hvor tilbudet av handel, service og andre tjenester som tiltrekker seg folk, blir så marginalt at det blir enda mindre attraktivt for innbyggerne å reise til, og bruke sentrum.

Vista analyse har sett på utviklingstrekk i omsetning av varer og tjenester i 36 norske byer av ulik størrelse. Rapporten viser at omsetning av varer faller i de fleste bysentra, mens omsetningen av tjenester som kultur, servering og opplevelser øker. Byer med kjøpesentre i sentrum har opprettholdt varehandel i større grad enn byer med kjøpesentre utenfor sentrum. Omsetning av tjenester øker mest i byer med attraktive byrom, høy bygningsmessig kvalitet og sjøfront. Studien differensierer ikke etter byenes størrelse (Toftdahl & Haavardsholm, 2019).

I mindre byer er bil et viktigere transportmiddel enn i større byer (Tennøy, Tønnesen & Øksenholt, 2015). Samtidig benyttes store arealer til parkering som kunne blitt brukt til andre formål (Christiansen, Hanssen, Skartland & Fearnley, 2016). Parkeringsplasser kan føre til lav tomteutnyttelse, byspredning, reduserte muligheter for å tilrettelegge for sykkelveier og møteplasser. Prosjektet «Bygdepakke Bø» viste at god oversikt over antall og dekningsgrad for parkeringsplasser på ulike tidspunkter av dagen, og i løpet av året, kan ha stor betydning for produktive diskusjoner om arealbruk mellom kommunen og næringslivet (A. Tønnesen & Knapskog, 2017). Dette er ofte et område som skaper konflikter mellom kommunen og næringslivet, og god dialog mellom berørte aktører og åpne planprosesser kan bidra til en avveining av interesser tidlig i prosessen og dermed forebygge konflikter.

Stedsutvikling og næringsutvikling i større program-satsinger

18 små og mellomstore nordiske byer deltok i programmet *Attraktive nordiske byer og byregioner* (2017–2019)¹, i regi av Nordisk ministerråd. Formålet med programmet var å utarbeide en felles nordisk strategi for hvordan byene og deres omland kan bli mer attraktive ved å sikre et godt og inkluderende bymiljø som er bærekraftig sosialt, miljømessig, kulturelt og økonomisk. Ett eksempel er Pori i Finland hvor det er etablert en grønn korridor gjennom byen, en «National Urban Park». Parken er en del av byens sterke satsing på bærekraftig næringsutvikling, som blant annet omfatter en havvindpark. I dette arbeidet har kommunen og næringslivet samarbeidet om bruk av tomme industribygg til rekreasjonsformål.

Stiftelsen Design- og arkitektur Norge (DOGA) gjennomførte prosjektet «Levende lokaler» i pilotkommunene Tromsø, Lærdal og Arendal i 2016–18. Prosjektet skulle blant annet motivere gårdeiere, identifisere drivere og barrierer og utvikle verktøy og metoder som setter kommuner i stand til nyskaping i sentrumsområder med liten aktivitet. Pilotbyene har oppnådd en bedre sammensetning av byliv i tidligere tomme lokaler, med blant annet produksjonslokaler, informasjonssentre, grendehus, felleskontorer, lekerom, designbyrå og møteplasser. De har også fått til samskaping gjennom samarbeid mellom fagfolk og frivillige, og tettere samhandling mellom gårdeiere, sentrumsforeninger og kommuner (Vestby, 2018). Bedrifter med publikumsrettede arbeidsplasser som trekker folk til sentrum, har en helt sentral rolle i prosjekter som *Levende Lokaler* (Vestby 2017).

I flere småbyer og tettsteder har næringslivet, kommunen og frivillige i fellesskap lagd skaperverksteder, som gir innbyggerne muligheter til å kombinere vitenskap, teknologi og kunst på nye måter.² Ringeby vant Statens bymiljøpris i 2011 og ble i 2019 belønnet med «Best Practice Certificate» av European Public Sector Award for arbeidet med å bygge et levende og attraktivt landsbysentrum i partnerskap med innbyggere, bedrifter, lag og foreninger. Skaperverksted, utendørs landsbygalleri, gatebibliotek i telefonkiosken, grønnsaks- og urtehage, terrengsykkelsti og

spesialforretninger, er eksempler på hva de har fått til i dette partnerskapet.

5.2.2 Næringslivets rolle og bidrag til boligutvikling

Næringslivet har generelt stor betydning for boligetterterspørsel gjennom arbeidsplassutvikling. I tillegg har næringslivet en utførende rolle som planlegger og gjennomfører av ulike boligtiltak. Dette skjer ofte i samarbeid med kommunen.

Kommunen har gjerne ansvar for boligsosiale tiltak, mens lokale utbyggere bidrar til boligutvikling i det ordinære markedet. I et fungerende boligmarked er dette en selvsagt og forventet rolle. I mindre markeder er dette ikke nødvendigvis selvsagt fordi avkastning og fortjenestemarginer er annerledes. Risikoen kan være større, og gjennomføringen er ofte mer ressurskrevende.

Private utbyggere kan ha stor påvirkningskraft på utformingen av utbyggingsprosjekter i samarbeid med kommunen. I situasjoner med tynne markeder kan det være få utbyggere, slik at hensynet til enkeltutbyggere blir tillagt stor vekt i beslutninger om mengde og type boliger som skal bygges, og hvor boligutviklingen skal skje. Samtidig er nøkkelen til forretningsmessig drivbare prosjekter ofte knyttet til kommunens boligsosiale ansvar. Kommunen vil dermed legge føringer på samarbeidet. Eksempler viser imidlertid at når roller og forståelse av oppdrag er avklart, finner aktører sammen om ansvarsmodeller og innretning. Det kan eksempelvis være samarbeid om å realisere leilighetsbygg, der en kommune kjøper et visst antall leiligheter til kommunale formål. I andre tilfeller samarbeides det om å øke tilbudet av utleieboliger, og kommunen får gjerne opsjonsrett på et gitt antall boliger. Slike samarbeid krever kunnskap og langsiktighet fra begge parter (Sørvoll og Løset, 2017).

Offentlig–privat samarbeid

Risikovillige private utbyggere med langsiktig investeringshorisont har i samarbeid med kommuner vært med på å realisere sentrumsnære nye boliger for flyktninger, i boligprosjekter som også vender seg til det ordinære eiemarkedet. Et eksempel er Telegraftunet i Hamarøy, et kombinert nærings- og boligbygg, sentrumsnært i kommunesenteret Oppeid. Den private utbyggeren har oppført seksten leiligheter. Ti av leilighetene er levert til det ordinære markedet, mens seks av boligene disponeres av Hamarøy kommune gjennom en langtidsleiekontrakt. De kommunale

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by-og-stedsutvikling/attraktive-nordiske-byer-/id2614588/>

² F.eks. Ringeby, Tynset, Ulstein, og Førde/Sunnfjord.

utleieboligene har blant annet vært brukt som bolig for flyktninger. Erfaringer fra Hamarøy viser at dette bidrar til å redusere risikoen for utbygger, samtidig som det gir flere boliger ut over kommunens boligsosiale behov (Sønvisen, 2013).

Næringslivets utløsende rolle som markedsaktør har ført til flere boliger. Samtidig er det flere eksempler fra mindre distriktkommuner med tynne boligmarkeder på at kommunen kan bidra til å avdekke markedspotensielt og invitere lokale utbyggere og næringsliv til samarbeid. Særlig i kommuner som har opplevd sterk sysselsettingsvekst de siste årene, har lokalt næringsliv vært viktige premissgivere for initiativ og retning i kommunens boligpolitikk. Manglende boligutvikling har vært en flaskehals for rekruttering av stabil arbeidskraft. Næringslivet har i denne situasjonen vært en pådriver for å få på plass konkrete tiltak for et bedre utleiemarked og et tilfredsstillende utleietilbud, både med hensyn til boligtilgang og -kvalitet i kommunen, jf. eksempel fra Frøya.³ Det er også flere eksempler på at bedrifter tar grep for å dekke egne behov, noe de har gjort på Lovund.⁴

Tiltaksbasert kontra planmessig utvikling

Boligutvikling kan skape interessekonflikter mellom kommunens langsiktige målsettinger og føringer for samfunns- og arealplanleggingen og næringslivets behov for raske tiltak på kort sikt. En næringsdrevet utvikling kan føre til at boligtiltak og -tilbud vris i retning av enkeltbedrifters eller enkeltnæringsers spesifikke og aktuelle behov. Brakkebyer er eksempler på midlertidige løsninger for å huse sesongbasert og rask vekst i sysselsettingen, som i enkelte tilfeller kan bli permanente løsninger.

Boligutvikling handler om å framskaffe flere tilgjengelige boliger, men også om bedre boliger og bomiljø. Det er ikke gitt at forutsetningene for å prioritere kvalitet i en tiltaksbasert boligutvikling i tynne boligmarkeder er gode nok (Rambøll,

³ Vekst i marin næring har gitt Frøya kommune sterk arbeidsplass- og befolkningsvekst de siste 10 årene. Kommunen har tatt flere boligpolitiske grep, blant annet etablering av et bolig- og tilflytterkontor. Næringslivet har utfordret kommunen når det gjelder boligpolitiske tiltak og tilbudet som må utvikles, blant annet attraktive, sentrumsnære og sjønære boliger med utsikt, jf. artikkel i lokalavisa Hitra-Frøya (Jørgensen, 2016).

⁴ Det lokale næringslivet på Lovund har gjennom flere år jobbet strategisk med boligutvikling, fortrinnsvis boliger til utleie, for å dekke bedriftens sysselsettingsbehov, blant annet for sesongarbeidskraft. Minihusprosjektet på Lovund er et godt eksempel, se Distriktssenterets artikkel om boligutvikling på Lovund.

2014b). Samtidig er det flere eksempler på at næringslivets initiativer og ulike samarbeid har ført til nyskaping, både med hensyn til finansiering og organisering og selve det fysiske resultatet av boligprosjektet.

I Hamarøy har private aktører utvidet utbyggings- og utleievirksomheten. På Lovund i Lurøy kommune tok lokalt privat næringsliv initiativ til omregulering av boligarealer for eneboliger for å sette i gang et minihusprosjekt med utleieboliger. Prosjektet er tatt godt imot av unge tilflyttere som kommer til Lovund for å jobbe, og tilfører boligtilbudet noe helt nytt (Distriktssenteret, 2019). I Ullensvang kommune har en privat utbygger utviklet et mindre boligfelt med god kvalitet på boliger og bomiljø. I tilknytning til boligfeltet og lekeplassen har utbyggeren også bidratt til å oppføre et grendehus. Det har løftet kvaliteten på området. Andre eksempler viser hvordan lokale kjøpmenn utvider forretningsområdene sine, gjennom blant annet å bygge boliger i tilknytning til butikken. Det gir en positiv utvikling både for butikken og bygda.

Eksemplene viser hvordan næringsliv og lokale utbyggere kan samarbeide med forretningsmessig drivbare boligutviklingsprosjekter i tynne boligmarkeder. Lokale utbyggere har funnet nye nisjer og forretningsområder gjennom å kombinere butikk og forretningsdrift med boligutvikling, eller å utvide forretningsområdet sitt med utleievirksomhet (Sørvoll & Løset, 2017).

Lokalt næringsliv som endringsagent

Til sist vil utvalget peke på lokalt næringslivs rolle som *endringsagenter*. Endringsagenter er enkeltpersoner eller miljøer som gjennom engasjement og eierskap identifiserer nødvendige endringer, og bidrar med erfaring og kompetanse til å iverksette og gjennomføre endringen.

I boligutvikling kan det handle om vilje til å ta risiko og til å satse på stedet, ut over forventninger om kortsiktig fortjeneste på boligprosjektene. Drivkraften er stedet og bidrag til stedets fremtid, til beste for bedriften og til beste for lokalsamfunnet (Distriktssenteret, 2019). I flere mindre kommuner er det eksempler på at næringslivet fungerer som sentrale drivere og *ildsjeler* i den lokale samfunnsutviklingen. Dette gjelder spesielt i kommuner med mindre tilgang til kapital og menneskelige ressurser (Rambøll, 2014a, b; Sørvoll & Løset, 2017).

På Lovund har nettopp stedets utvikling vært svært viktig for næringslivets boligsatsinger. «Tålmodig kapital» er et begrep som ofte brukes om

bedriftenes samfunnsinvesteringer, som over tid vil gi avkastning for bedriften. Samtidig er bedriftens utvikling nært knyttet opp til stedets utvikling.

5.2.3 Næringslivets betydning for inkludering

I mange distriktskommuner er vekst i innbyggertall og arbeidsstyrke basert på ulike former for innvandring. På mindre steder kan innvandrere gi tilstrekkelig befolkningsgrunnlag til å opprettholde skoler, barnehager og andre viktige tjenestetilbud.

Med innvandrere mener vi arbeidsinnvandrere, flykninger og familiegjenforente. Innvandrere har de siste 10–15 årene bidratt til å opprettholde og øke folketallet i mange distriktskommuner og har gitt tilgang til arbeidskraft. Fra 2014 til 2018 ville 107 kommuner hatt nedgang i folketallet uten netto innvandring. De fleste av disse er distriktskommuner (Distriktssenteret, 2020).

Det er god grunn til å tro at næringslivet har stor betydning for inkludering av innvandrere på mange steder. Næringslivet sysselsetter mange med innvandrerbakgrunn og har stor innvirkning på lokal samfunnsutvikling. Arbeid er bli-faktor nummer én, men likevel ikke alltid tilstrekkelig til at innvandrere blir værende. Innsatsen som næringslivet og mange arbeidsgivere gjør for at innvandrere skal få brukt sin kompetanse og bli en del av et lokalsamfunn, kan være avgjørende for at innvandrere bli boende.

Innvandringen har gått betydelig ned og forventes å holde seg på et lavere nivå, enn i den siste tiårsperioden. Det skyldes i hovedsak lavere arbeidsinnvandring fra særlig Øst-Europa (M. Tønnesen, 2018). Norsk og nordisk forskning som omhandler innvandrere, tar særlig for seg integrering av flykninger. Det er forsket lite på sammenhengen mellom næringslivets rolle i inkludering av alle grupper innvandrere og utviklingen av attraktive lokalsamfunn i distriktene.

Bli-faktorer for innvandrere i Distrikts-Norge

Innvandrere som er inkludert og en del av lokalsamfunnet, og som har jobb, velger i større grad å bli boende. Når innvandrere slipper til og får brukt sin kompetanse i lokalt næringsliv, blir de ikke bare en ressurs for bedriften, men også for lokalsamfunnet (Søholt, Tronstad & Vestby, 2015).

Selv om arbeid er den viktigste bli-faktoren, har også andre forhold betydning: Bolig, utdan-

ningsmuligheter i egen region, oppvekstmiljø, sosialt miljø/møteplasser og den lokale elitens holdning til innvandrere (Søholt, Aasland, Onsager & Vestby, 2012; Søholt, Tronstad & Bjørnsen, 2014; Søholt et al., 2015).

I distriktene er andelen innvandrere med høy utdanning større enn i resten av befolkningen, men mange innvandrere får mindre uttelling for utdanning enn det mange norskfødte gjør. Det er større sjans for at innvandrere blir værende dersom de blir verdsatt for de kvalifikasjonene de har (Søholt et al., 2015). Enkelte studier viser at bedrifter som ansetter innvandrere med høy utdanning, også samarbeider mer internasjonalt og er mer nyskapende. Den flerkulturelle kompetansen kan styrke norske bedrifter som konkurrerer i internasjonale markeder – blant annet ved at de behersker andre språk og har kunnskap om andre kulturer og kulturelle koder (Solheim, 2017). Å ansette innvandrere med høy utdanning i stillinger de er kvalifisert til, er dermed ikke bare et gode for bedriften. Det bidrar også til å øke sjansen for at de slår rot og velger å bli boende over tid.

Entreprenørskap blant innvandrere kan påvirke inkludering, sysselsetting, verdiskaping og økt stedsattraktivitet. Et økende antall innvandrere i distriktene starter egne bedrifter (Skårerhøgda & Torp, 2012). Etablerervirksomhet bidrar for eksempel til utvidet tilbud av matvarer, spisesteder og tjenester. Dette kommer hele lokalsamfunnet til gode og er særlig av betydning på mindre steder (Munkejord, 2016; Søholt et al., 2014; Søholt et al., 2015).

Når næringslivet bidrar til arbeidstrening i introduksjonsprogrammet, gir det både arbeidskraft og inkludering. Studier har vist at etablerte ordninger som språkpraksis, arbeidspraksis, lærlingplass, hospitering og lønnstilskudd gir resultater. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om omfanget burde vært større (Søholt et al., 2015). I Åre kommune i Sverige bidrar næringslivet til mer arbeidsretting i kvalifiseringsarbeidet. Der er 85 prosent av flykningene i jobb, utdanning eller praksis etter introduksjonsperioden. Resultatene er blant de beste i landet. Det nære samarbeidet mellom næringslivet og kommunen, og det at etablererkoordinatorer i kommunen har næringslivsbakgrunn, pekes på som en forklaring (Solbakken & Nordtug, 2019).

I NHO-prosjektet Ringer i vannet ble det benyttet kompetansemeglere for å finne rett person til rett bedrift (Bråthen & Lien, 2015). NHOs mentorprogram Global Future (2016–2018) bidro til at innvandrere med høyere utdanning fikk sen-

trale stillinger og styreverv i norske bedrifter. Begge tiltakene er avsluttet, men kan være en kilde til kunnskap om hvordan næringslivet selv kan bidra til bedre kobling mellom innvandrere og næringsliv.

Gode norskkunnskaper gir bedre forhold på arbeidsplassene og øker sjansen for at folk tar del i lokalsamfunnet og blir boende over tid (Søholt et al., 2015). SalMar på Frøya er et eksempel på en bedrift som i mange år har tilbudt arbeidsinnvandrere et bedriftsinternt intensivkurs i norsk. Norsk kurset er også tatt i bruk i andre store bedrifter i kommunen. Nå tilbyr de og andre bedrifter norskkurs i samarbeid med den lokale vekstbedriften DalPro. Opplæringen finansieres gjennom midler fra Kompetanse Norge. DalPro stiller med pedagoger som har erfaring med språkopplæring. Undervisningen er tilpasset skiftarbeid (Distriktssenteret, 2020).

Boligkjøp kan være vendepunktet som gjør at innvandrere blir inkludert i lokalsamfunnet og blir værende. På Frøya har næringsliv og kommune et felles ønske om å motvirke at folk flytter etter kort tid. I den forbindelse har boligsatsing vært et virkemiddel for å få familier til å etablere seg. Erfaringer fra prosjektet viser at arbeidsinnvandrere melder seg inn i lokale idrettslag, melder seg på norskkurs og kommer i kontakt med naboer når de kjøper sin første bolig (Solbakken & Aune, 2018).

Valg av bosted kan påvirkes av muligheten til å bygge på og utvikle egen kompetanse (Søholt et al., 2015). Innvandrere har ofte store ambisjoner på vegne av barna sine og er opptatt av barnas muligheter til å ta utdanning. Mange ønsker også å kunne fortsette å bo sammen med barna, selv

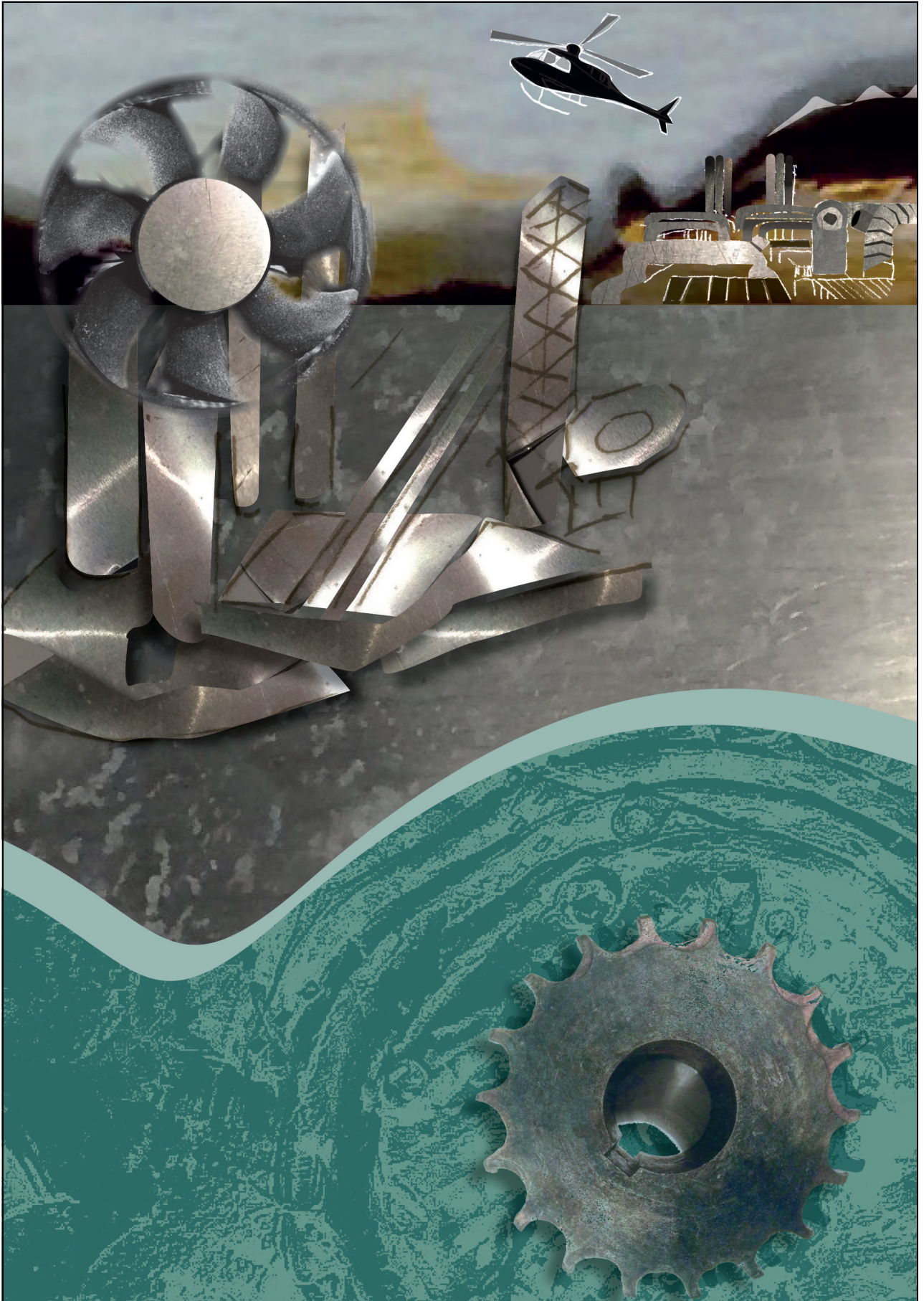
når de er i utdanning (Søholt et al., 2012). Utdanningstilbud som dekker næringslivets behov i regionen, kan bidra til at både innvandrere og eksisterende befolkning blir boende i regionen.

Innvandrere som har norske venner og deltar i frivillige organisasjoner, har langt høyere sysselsetting enn innvandrere uten slike nettverk. Gode møteplasser bidrar til at folk trives og blir. Nettverkene skaper uformelle veier inn i jobb, samtidig som arbeidsplassen og lunsjbordene fungerer som sosiale møteplasser med tråder ut til organisasjonsliv og lokalsamfunn (Søholt et al., 2015). Segregerte arbeidsplasser gjør det vanskelig å møtes på andre arenaer. I kombinasjon med manglende norskkunnskaper fører dette til at innvandrere ikke møter andre innbyggere i frivillige organisasjoner eller på arrangementer og arenaer for samhandling.

Arbeidsgivere kan også fange opp arbeidsinnvandrere, som ofte får liten oppmerksomhet i kommunenes tilflyttingsarbeid, og hjelpe dem å bli værende, samt å bli mer synlige og aktive i lokalsamfunnet. Det er også tendenser til at innvandrere velges ut på grunnlag av opprinnelsesland i arbeidsmarkedet. Dette kan skyldes innvandrernes kompetanse, men like mye arbeidsgivers oppfatning av og erfaringer med hvem de tror passer i bedriften og i ulike typer jobber. Når ledende personer i næringslivet tydelig signaliserer og viser at innvandrere er viktig for næringsliv og lokalsamfunn, kan også lokalbefolkningens syn på innvandrere endres i positiv retning. Ved å kommunisere og vise at innvandring betyr mye for utviklingen av kommunen, kan næringslivet bidra til at innvandrerne føler seg velkomne, og gi dem økt lyst til å bli boende (Søholt et al., 2015).

Del IV

*Hvordan legge til rette for lønnsom
næringsutvikling i distriktene?*



Figur 6.1

Kapittel 6

Rammevilkår for næringslivet i distriktene

Kapittel 6 omhandler i hovedsak de nasjonale rammevilkårene som hemmer eller fremmer næringslivet i distriktene. Utvalget har mottatt innspill fra ulike aktører og representanter fra næringslivet, gjennom innspillsmøter og som skriftlige innspill til utvalget, om utfordringer og rammevilkår som kan skape hindringer for næringslivet og distriktpolitisk måloppnåelse.

Flere av innspillene peker på utfordringer på et nasjonalt nivå, for eksempel i forbindelse med tilgang til kompetent arbeidskraft, og etterlyser mer fleksible og desentraliserte utdannings- og opplæringstilbud, som er bedre tilpasset lokale bedrifters behov. Det pekes på at dårlig kvalitet og kapasitet på veier og i digital infrastruktur er et hinder for næringsutvikling i distriktene. Flere trekker fram kapitalmangel som en utfordring, og peker på behovet for en gjennomgang av skatte-regimet og regelverket for forvaltning og utnytting av naturressurser.

Utvalget har også mottatt forslag til mer personrettede tiltak. Innspillene viser til at det er behov for bedre insentiver for tilflytting til distriktsområder. Eksempler på slike insentiver er ordninger for studielånsavskrivninger, tiltak som sikrer bedre boligutbygging og integreringstiltak.

Innspillene gir et bredt og sammensatt spekter av utfordringer for næringslivet i distriktene, som treffer flere politikkområder.

Det er svært mange forhold som påvirker mulighetene for næringsutvikling, og det vil ikke være mulig i en offentlig utredning å gi en detaljert analyse av alle rammevilkår. Derfor gir kapittel 6.1 en generell omtale av nasjonale rammevilkår som utvalget anser at har betydning for næringslivet og verdiskaping i distriktene, i hovedsak avgrenset mot temaer som er omtalt mer utførlig i andre kapitler.

Utvalget har valgt å trekke fram enkelte temaer som anses å ha særlig stor innvirkning på lønnsom og bærekraftig næringsutvikling i Distrikts-Norge. Tilgangen på arbeidskraft med rett kompetanse er en stor utfordring for næringslivet i distriktene. Dette omtales i kapittel 6.2.

Differensiert arbeidsgiveravgift er det mest omfattende distriktpolitiske virkemiddelet i Norge, og er omtalt i kapittel 6.3. Kapitlet omhandler bakgrunnen for og betydningen av ordningen, herunder effekten på næringsliv, sysselsetting, bosetting, lønn og konkurransekraft. I tillegg drøftes hvorvidt andre virkemidler kan være mer effektive for å nå distriktpolitiske mål.

Omstilling i næringslivet som følge av klima- og miljøutfordringer blir stadig mer presserende. Både myndigheter og forbrukere stiller stadig strengere krav til kutt i utslipp av klimagasser og mer miljøvennlig produksjon av varer og tjenester. Klima- og miljøutfordringer for næringslivet i distriktene blir omtalt i kapittel 6.4. I tillegg trekkes det fram flere muligheter for hvordan distriktsnæringslivet kan bidra til grønn omstilling og øke verdiskapingen gjennom bærekraftig vekst.

I kapittel 6.5 omtales transportinfrastruktur, digital infrastruktur og kraftinfrastruktur. Velfungerende transportinfrastruktur gir næringslivet tilgang til markeder for arbeidskraft, underleverandører (innsatsfaktorer) og kunder, mens befolkningen får tilgang til arbeidsplasser, varer og tjenester. Digital infrastruktur gir bedre kommunikasjon, raskere levering av tjenester og grunnlag for nye arbeidsformer og samarbeidsrelasjoner som kan øke produktiviteten i næringslivet. Et velfungerende kraftsystem med pålitelig strømforsyning er en forutsetning for nesten alle samfunnsoppgaver og -funksjoner.

Kapittel 6.6 omhandler bruk av bedriftsrettede virkemidler i distriktsnæringslivet. I tråd med de avgrensningene som er gjort i utvalgets mandat, vil ikke utvalget vurdere organiseringen av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Utvalget beskriver imidlertid bruken av de mest sentrale bedriftsrettede virkemidlene (ofte omtalt som den smale næringspolitikken) på ulike sentralitetsnivåer, basert på tilgjengelige data. Dette er informasjon som utvalget mener ikke er presentert tidligere og som kan gi indikasjoner på hvordan den offentlige innsatsen i næringspolitikken møter distriktsnæringslivets behov.

Betydningen av lokalt eierskap for distriktsnæringslivet drøftes i kapittel 6.7. Kapittelet gir en kort beskrivelse av det norske og utenlandske eierskapet i norske foretak. I tillegg blir utenlandske foretaks rolle i finanssektoren omtalt. Utvalget har valgt å omtale formuesskattens effekt på norsk eierskap spesielt. Nærhet til banker og utlånsinstitusjoner kan sies å ha en positiv effekt på kapitaltilgangen. Dette omtales også i kapittelet.

6.1 Rammevilkår for verdiskaping og vekst

Økt verdiskaping de seneste tiårene har bidratt til velstandsvekst for det brede lag av Norges befolkning. For å opprettholde nivået på produksjon, sysselsetting og verdiskaping er næringslivet avhengig av gode og stabile rammevilkår. Dette kapittelet diskuterer noen sentrale rammevilkår for næringslivet i distriktene. Flere av disse omtales nærmere senere i rapporten.

6.1.1 Hva er verdiskaping?

Den overordnede målsettingen for næringspolitikken er størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi – innenfor bærekraftige rammer. Verdiskaping skjer i privat næringsvirksomhet, i offentlig og frivillig sektor og av den enkelte på fritiden, når det som produseres eller skapes har større verdi enn hva det i vid forstand koster å produsere produktet eller tjenesten. Størrelsen på et lands verdiskaping bestemmes særlig av tilgangen til ressurser og i hvilken grad ressursene kanaliseres dit de kaster mest av seg. En rekke forhold påvirker næringslivets evne til å skape verdier, blant annet den økonomiske politikken, utdanningssystemet, skattesystemet, infrastruktur og velferdsordninger. Dette omtales gjerne som næringslivets rammevilkår.

Verdiskapingen i en bedrift kan øke ved at bedriften oppnår høyere priser for produktene sine eller ved reduserte produksjonskostnader. Verdiskapingen i en enkelt næring er summen av verdiskapingen i bedriftene i næringen. Innenfor en næring kan verdiskapingen også øke ved at ulønnsomme bedrifter erstattes av mer lønnsomme bedrifter. Den danske produktivitetskommissjonen skriver at om lag halvparten av produktivitsveksten i Danmark i perioden 2001–2009 kan forklares ut fra etablering og avvikling av virksomheter og overflytting av kapital fra mindre til mer produktive virksomheter (Produktivitetskommissjonen, 2013).

Som omtalt i kapittel 2 er verdiskapingen i Distrikts-Norge fordelt mellom en rekke ulike næringer. Verdiskapingen i et land er summen av verdiskapingen i alle næringer og sektorer. På samme måte som verdiskapingen i en næring kan øke når sammensetningen av bedrifter i næringen endres, kan verdiskapingen i et land også øke når sammensetningen av næringer endres. Som tidligere omtalt har veksten i verdiskaping i distriktene i perioden 2010–2018 vært sterkere enn i mer sentrale strøk. Dette skyldes særlig vekst i næringer som fiskeri, havbruk og el-produksjon. Hvis lønnsomme næringer vokser fram på bekostning av mindre lønnsomme næringer, øker verdiskapingen. Når et land utnytter fortrinn og handler med andre land, øker verdiskapingen blant annet fordi noen sektorer vokser og kan benytte en større del av produksjonsressursene våre, mens andre sektorer blir mindre.

Målet for næringspolitikken er ikke størst mulig verdiskaping i alle bedrifter eller bransjer. Norge går ikke nødvendigvis glipp av verdiskaping ved å eksportere råvarer eller lite bearbejdede produkter i stedet for å foredle dem innenfor landets grenser. Tvert imot kan kanalisering av innsatsfaktorer til bearbejding av råvarer som fisk og tømmer redusere den samlede verdiskapingen fordi innsatsfaktorene kunne vært benyttet mer effektivt andre steder. Ved å importere varer kan konsummulighetene øke, blant annet fordi befolkningen får tilgang til flere varer og fordi kjøpekraften øker. Videre medfører import at et land ikke må produsere disse varene selv, og dermed kan spesialisere produksjonen.

6.1.2 Effektive markeder

Når markeder for innsatsfaktorer og produkter fungerer godt, kan bedriftene enklere og raskere tilpasse seg endringer i etterspørsel, skiftende tilgang til arbeidskraft og kapital, endrede konkurranseforhold og teknologiske endringer. I markeder som fungerer godt og har velfungerende konkurranse, er prisene på varer og tjenester signaler om hva som etterspørres, og hva som bør produseres.

Næringslivet forholder seg til mange ulike markeder. I en markedsøkonomi konkurrerer bedriftene med hverandre om arbeidskraft, kapital, energi og innsats av andre varer og tjenester. Innenfor hver næring konkurrer bedrifter dessuten med hverandre på produktsiden. Konkurransen om innsatsfaktorer og produkter foregår i norske og i internasjonale markeder.

Et hovedresultat i økonomisk velferdsteori er at en økonomi med fri konkurranse i alle marke-

der under bestemte forutsetninger gir effektiv ressursallokering. Ulike former for markedssvikt inntreffer når en eller flere av disse betingelsene brytes. I disse tilfellene vil ulike former for regulering kunne bidra til å bringe økonomien nærmere en situasjon med effektiv ressursallokering.

Distriktskommuner har en bransjesammensetning ulik sammensetningen i mer sentrale strøk og står overfor en konkurransesituasjon som skiller seg fra resten av landet. Næringslivet i distriktskommuner må i noen tilfeller forholde seg til andre, og ofte mindre, lokale markeder. Samtidig må deler av næringslivet i distriktene forholde seg til store globale markeder. Dette gjelder blant annet maritim industri, fiskeri og havbruk og prosessindustri.

Mindre befolkning i de minst sentrale kommunene (sentralitetsklasse 6) fører til lavere lokal etterspørsel i den delen av næringslivet som retter seg mot et lokalt marked. I tillegg gjør små arbeidsmarkeder i distriktskommuner at tilgangen til arbeidskraft ofte begrenses.

6.1.2.1 Er det mer framtreddende markedssvikter i distriktene?

Et viktig mål for næringspolitikken er størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi. Næringspolitikk kan sees på som all politikk som direkte påvirker næringslivets muligheter for produksjon og omsetning.

Det er vanlig å tenke at næringspolitikken skal korrigere for ulike former for markedssvikt, det vil si situasjoner der markedet ikke sørger for optimal bruk av ressursene. Formene for markedssvikt som ofte benyttes til å begrunne næringspolitiske virkemidler, er asymmetrisk risiko, informasjonsskjevheter, kollektive goder, eksterne effekter, naturlige monopoler, koordineringssvikter og transaksjonskostnader. Virkemidler begrunnet i en form for markedssvikt, kan ha et begrensende rasjonale og effekt på bruk av offentlige midler. Virkemidler bør kun benyttes i tilfeller hvor markedet ikke selv fordeler ressursene optimalt og offentlig inngripen bidrar til bedre ressursallokering.

I EØS-avtalen er det gitt regler om offentlig støtte til næringslivet innenfor avtalens virkeområde. Reglene skal bidra til forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Et felles regelverk om offentlig støtte bidrar også til å unngå et subsidiekappløp mellom EØS-statene.

Menon Economics (2015a) har utredet hvorvidt det er faglig grunnlag for *næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene*, ut fra begrunnelsen

om at noen former for markedssvikt er mer framtreddende i distriktsområder enn i sentrale strøk. For at markedssvikt skal kunne begrunne distriktsrettede virkemidler med geografiske forbindelser, må markedssvikten være stedsspesifikk.

Ifølge rapporten er det to typer stedsspesifikk markedssvikt som er spesielt relevant som begrunnelse for næringsrettede, distriktsrettede virkemidler. For det første peker rapporten på eksterne virkninger av *agglomerasjon*. I tillegg kan stedsspesifikk asymmetrisk informasjon i kapitalmarkeder og i eksterne nettverk være mer framtreddende i typiske distriktsområder.

Eksterne virkninger av agglomerasjon

Agglomerasjon er en rekke selvforsterkende mekanismer som konsentrerer økonomisk aktivitet i noen områder, særlig byer og sentrale strøk. Disse mekanismene gjør det gradvis mer attraktivt for mennesker, bedrifter og kapital å etablere seg i områder med likeartede og komplementære bedrifter, arbeidstakere og institusjoner. Det gir grunnlag for utvikling av sterke næringsmiljøer og klynger, ofte med stor betydning for verdiskaping og utvikling i regionen der de har etablert seg. Menon Economics (2015a) kategoriserer agglomerasjon som en form for markedssvikt fordi agglomerasjon preges av positive og negative eksterne effekter. Investorer som flytter kapitalen, bedrifter som flytter virksomheten og individer som flytter, tar ikke hensyn til de eksterne effektene flyttingen påfører regionen det flyttes til og regionen det flyttes fra.

Agglomerasjon har positive eksterne effekter for regioner det flyttes til. Større og mer spesialiserte arbeidsmarkeder, flere spesialiserte leverandører og kunnskapskspertiser trekkes ofte fram som vanlige virkninger av agglomerasjon. I tillegg gir nærhet mellom mennesker og bedrifter i mange tilfeller reduserte transportkostnader. Effektene blir sterkere etter hvert som regioner opplever vekst, og effektene kan dermed sies å være selvforsterkende. Det er likevel ikke nødvendigvis slik at effektene av agglomerasjon er utelukkende positive for regioner det flyttes til. Det kan for eksempel oppstå trengsel-effekter som økt reisetid dersom transportsystemer ikke er riktige dimensjonert.

Opphopning av økonomisk aktivitet i sentrale strøk kan skape negative effekter i andre områder – i form av utflytting av ressurser eller omgivelsesfaktorer som arbeidskraft, arbeidsplasser og kapital. Når ressursene er komplementære og gjensidig avhengig av hverandre, kan dette sette i gang

Boks 6.1 Virkemidler for å styrke samhandling i regionale innovasjonssystemer

Regionale Forskningsfond (RFF) forvaltes av fylkeskommunene og skal støtte opp under regionens prioriterte innsatsområder og mobilisere til økt FoU-innsats. Innenfor regionens prioriterte områder skal fondene også bidra til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskningsmiljøer, og dermed bidra til økt forskningskvalitet og til utvikling av konkurransedyktige forskningsmiljøer i alle fylker. Fondene støtter FoU-prosjekter initiert av bedrifter og offentlige virksomheter. Dette inkluderer universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer.

FORREGION forvaltes av Forskningsrådet og skal øke antallet bedrifter som samarbeider med forskningsmiljøer, styrke regional forskningskapasitet i tråd med næringslivets behov og legge til rette for regional og nasjonal innsats for forskningsbasert innovasjon. Virkemiddelet skal styrke regionenes næringsmiljøer og omstillingsevne.

Næringshageprogrammet forvaltes av Siva og skal utvikle bedriftsfellesskap i næringshager. Næringshagene består av bedrifter som er samlokalisert i den enkelte næringshage eller tilknyttet denne gjennom tett oppfølging og samarbeid. Målet med programmet er økt verdiskaping, vekst og utvikling av lokalt næringsliv, hovedsakelig i virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte.¹

Inkubatorprogrammet forvaltes av Siva og skal identifisere, videreutvikle og kommersialisere gode idéer til nye vekstbedrifter, og gi ny vekst i etablerte virksomheter. Målgruppen er

sterke regionale innovasjonsmiljøer og næringsaktører som har inkubasjon som en vesentlig aktivitet. Dette omfatter innovasjonsselskaper som forskningsparker, kunnskapsparker, inkubatorer, større industribedrifter og andre næringsaktører.

Norsk katapult forvaltes av Siva og tilbyr nasjonale flerbrukssentre, der bedrifter fra hele landet har tilgang til internasjonalt ledende kompetanse, teknologi og testfasiliteter.

Klyngeprogrammet *Norwegian Innovation Clusters* er et samarbeid mellom Norges Forskningsråd, Siva og Innovasjon Norge og forvaltes av Innovasjon Norge. Programmet består av tre typer klyngevirkemidler: Arena, Norwegian Centres of Expertise (NCE) og Global Centres of Expertise (GCE). Programmene skal utvikle og styrke strategisk samarbeid mellom bedrifter og kunnskapsmiljøer.

Sentre for forskningsdrevet innovasjon (SFI), forvaltes av Forskningsrådet og skal styrke innovasjonsevnen i næringslivet gjennom satsing på langsiktig forskning i nært samarbeid mellom forskningsaktive bedrifter og forskningsmiljøer. Sentrene er åtteårige toppforskningsentre med bred næringslivsdeltakelse. Partnerne i sentrene er norske og utenlandske universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, bedrifter og offentlige foretak.

¹ Virkeområde for distriktsrettet investeringsstøtte, godkjent av ESA for perioden 2014–2020. Virkeområdet tilsvarende omtrent sentralitetsklasse 4–6.

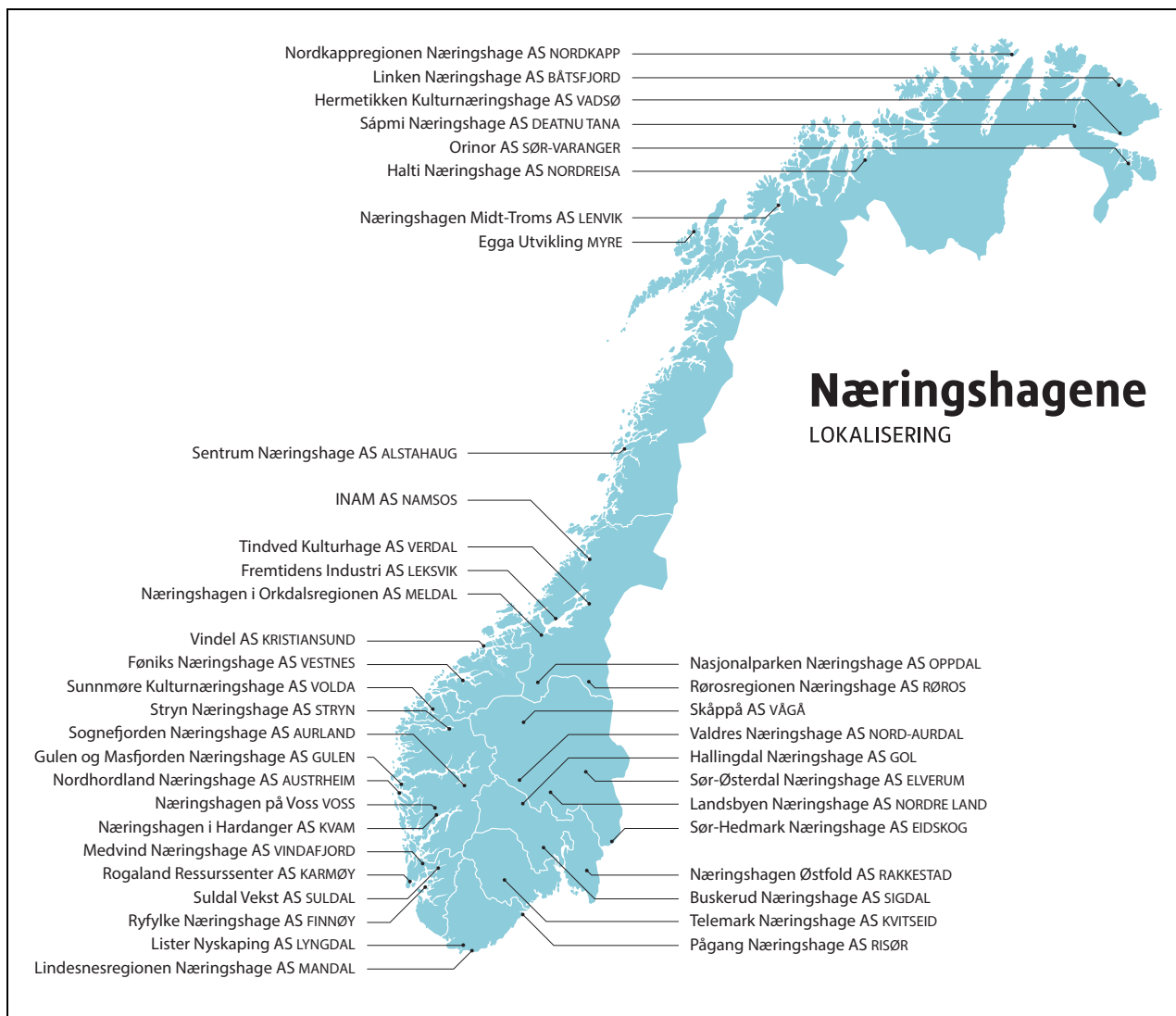
negative og selvforsterkende spiraler. Tynne og mindre spesialiserte arbeidsmarkeder gjør det vanskeligere for bedrifter å rekruttere arbeidskraft. I neste trinn kan det svekke investeringsviljen til næringslivet i regionen, som igjen gjør området mindre attraktivt for potensielle tilflyttere og arbeidstakere.

Forståelsen av agglomerasjon og utvikling av klynger er sentralt innenfor fagområder som institusjonell økonomi og økonomisk geografi, og har gitt opphav til begreper som systemsvikt i nasjonale og særlig regionale innovasjonssystemer (Weber & Rohracher, 2012).

Perspektiver fra denne fagretningen har vært sentrale for å begrunne politikk for utvikling av

næringsklynger og bedriftsnettverk. Avstand til kunder, markeder og arbeidskraft er en kostnad for næringslivet i distriktene, særlig for mindre bedrifter. I noen tilfeller er avstanden til mulige samarbeidspartnere, FoU-aktører, leverandører eller mulige kunder så lang at kostnadene ved å finne og utvikle relasjoner og nettverk blir for store. Det kan føre til at bedriftenes evne til å utvikle nettverk og klynger varierer mellom deler av landet (Menon Economics, 2015a).

Det ti siste årene har det vært en økende oppmerksomhet om og utvikling i virkemidlene som skal stimulere utviklingen i regionale innovasjonssystemer.¹ Virkemidlene kan begrunnes med *systemsvikt* blant annet som følge av tynne



Figur 6.2 Lokalisering av Næringshagene.

Kartet viser næringshagene i næringshageprogrammet per august 2020.

Kilde: Siva 2020

og sårbare næringsmiljøer og store avstander mellom bedrifter og til kunnskapsinstitusjoner. Det kan begrense utnyttelse av kunnskapsressursene i innovasjonssystemet fordi det er lite samarbeid og deling av kunnskap mellom aktørene. En del av innsatsen retter seg særlig mot å øke bedriftenes bruk av forskningsbasert kunnskap (FoU), gjennom aktiv mobilisering av bedriftene, i tillegg til å gjøre kunnskapsutviklin-

gen i de regionale FoU-aktørene mer relevant og tilgjengelig for næringslivet. Andre virkemidler har som hensikt å øke samarbeidet mellom små bedrifter, gjennom samlokaliseringer eller utviklingsamarbeid. I boks 6.1 beskrives aktuelle virkemidler.

Stedsspesifikk asymmetrisk informasjon

Menon Economics (2015a) peker på asymmetrisk informasjon som en stedsspesifikk form for markedssvikt. Markedssvikten oppstår når aktører utenfor en region har dårligere informasjon om regionen enn aktørene i regionen har selv. Denne formen for markedssvikt kan ha betydning for lokale bedrifters tilgang på kapital. I tilfeller hvor banker, investorer og andre kapitaltilbydere har

¹ Virkemidlene er ikke entydig avgrenset eller kategorisert, men omfatter klynger og nettverk, samhandlingsvirkemidler forsknings- og innovasjonsinfrastruktur forregion, klyngeprogrammet, næringshageprogrammet, inkubatorprogrammet, katapult og bedriftsnettverk. Områdejennomgangens analyse av virkemiddelbruk viser at klynger og nettverk hadde flest registrerte unike brukere i 2016, etter Skattefunn (Områdejennomgangen 2019).

mindre informasjon enn lokale kapitaltilbydere, kan bedrifter ha mindre tilgang til kapital. Dette kan særlig gjelde regioner med tynne kapitalmiljøer.

Asymmetrisk informasjon knyttet til eksterne nettverk er i hovedsak knyttet til avstandsulemper. I rapporten vises det til at kostnadene for den enkelte bedrift ved å etablere nettverk, er høyere når potensielle kunder, leverandører og samarbeidspartnere befinner seg langt unna. Disse transaksjonskostnadene vil trolig være høyere i små regioner enn i store.

6.1.2.2 Offentlige støtteordninger og effektive markeder

Støtteordninger er med på å påvirke næringslivets rammevilkår. Støtte til privat næringsliv i distriktene kan bedre effektiviteten i økonomien dersom støtten motvirker en form for markedssvikt. Disse markedssviktene kan omfatte manglende tilgang på innsatsfaktorer, synergier som ikke blir utnyttet, avstandsulemper og andre geografiske forhold. Ved å motvirke disse ulempene, kan offentlige støtteordninger i noen tilfeller bidra til mer effektive markeder. Støtteordninger som ikke korrigerer markedssvikt, fører til et samfunnsøkonomisk tap fordi ressursene ikke benyttes der de kaster mest av seg. Dette tapet blir større av at slik støtte må finansieres med skatter.

Offentlige tiltak som gir en bedrift eller en gruppe av bedrifter særskilte økonomiske fordeler, defineres ofte som *næringsstøtte*. Næringsstøtten kan ha mange former, fra rene tilskudd til reguleringer, reduserte skatter og avgifter eller skjerming fra utenlandsk konkurranse. Skatteutgifter² til regionale formål i næringslivet består i hovedsak av den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften. Denne utgjør i 2020 om lag 10,3 milliarder kroner til privat sektor. Differensiert arbeidsgiveravgift omtales nærmere senere i utredningen.

Offentlige støtteordninger kan også bidra til mindre effektive markeder. Ressurser som ellers ville blitt brukt til verdiskaping, brukes i stedet til søknadsskriving og -behandling. I tillegg kan bedrifter endre adferd for å tilpasse seg en støtteordning i stedet for å møte etterspørselen fra kundene.

6.1.2.3 Velfungerende konkurranse

Effektiv konkurranse mellom bedrifter bidrar til effektiv ressursbruk. Velfungerende konkurranse fører til at mindre produktive virksomheter avvikles og erstattes av mer effektive virksomheter. I tillegg kan de mest produktive virksomhetene øke sine markedsandeler. Ved at innsatsfaktorer allokeres til de mest produktive virksomhetene, utnyttes ressursene mer effektivt og verdiskapingen øker. Ifølge studier av industrisektoren i mange OECD-land, ser konkurranse ut til å være en generell mekanisme som fremmer produktivitet (Syverson, 2011).

I tillegg til å bidra til mer effektiv ressursallokering, stimulerer konkurranse til innovasjon, omstilling og investeringer som over tid gir bedre produkter og mer effektive produksjonsprosesser. Kunnskaps- og teknologiutvikling er og har vært en sentral driver for vekst i den økonomiske velferden. Virksomheters insentiver for innovasjon og utvikling er ofte å oppnå en eller annen form for markedsrett. Innovasjon kan i tillegg gjøre bedrifter markedsledende på enkelte områder. For eksempel kan veldig spesialisert teknologi utviklet av en bedrift føre til at bedriften oppnår en markedsledende posisjon innenfor en sektor.

For å kunne gi de rette insentivene og for at innovasjon skal være privatøkonomisk lønnsomt, kan det være grunn til å akseptere en viss grad av markedsdominans (Dalen & Riis, 2005). En viss grad av markedsdominans tillates innenfor dagens lovgivning. For eksempel kan varemerker, immaterielle rettigheter og patenter gi opphav til markedsrett og mindre konkurranse. Begrunnelsen for et patentsystem er at aktører som utvikler ny kunnskap skal være i stand til å oppnå en økonomisk avkastning. I innovative bransjer der kostnadene i forskning og utvikling er betydelige, vil utsiktene til høy avkastning være til stede dersom man lykkes. Dette er ofte risikofylte investeringer – både fordi innsatsen ikke alltid leder fram til et godt produkt eller en effektiv produksjonsprosess, og fordi konkurrerende bedrifter kan komme en i forkjøpet med vellykkede innovasjoner. Dermed vil det være en avveining mellom hensynet til effektivitet på kort sikt og et mål om lønnsom innovasjon.

Konkurranse mellom virksomheter gir insentiver til innovasjon ved at forbrukernes valg er med på å avgjøre hvilke innovasjoner som blir markedsledende, og dermed hvilke virksomheter som oppnår høyere inntekt. I et marked uten tilstrekkelig konkurranse settes denne mekanismen helt eller delvis ut av spill. Dette gir svakere insen-

² Tapte skatteinntekter som følge av at enkelte skattytere eller aktiviteter skattlegges lempeligere enn det som følger av det generelle regelverket.

tiver for bedrifter til å innovere og kan føre til treghet i kommersialiseringen av innovasjon.

Velfungerende konkurranse kommer forbrukere til gode. Bedrifter som effektiviserer kan senke priser og gi forbrukere økt kjøpekraft. Konkurransen om å tiltrekke seg kunder gir også forbrukere et større utvalg av varer og tjenester å velge mellom.

For å sikre velfungerende konkurranse, vil det i mange tilfeller være nødvendig med regulering. Myndighetene griper inn i markedet for å hindre prissamarbeid, anbudssamarbeid, markedsdeling og misbruk av markedsrett. Den norske konkurranseloven har som formål å fremme konkurranse for på den måten å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av loven, skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Konkurranseloven er i stor grad sammenfallende med konkurransereglene i EU.

6.1.2.4 Et velfungerende arbeidsmarked

I arbeidet med utredningen har utvalget vært i kontakt med en rekke ulike aktører med tilknytning til næringslivet i distriktene. En av hovedutfordringene for bedriftene i Distrikts-Norge er tilgang til arbeidskraft med relevant kompetanse.

Arbeidsledigheten i Norge har de siste årene vært lav, og har holdt seg på rundt 4 prosent de siste 10 årene. Virkningene av koronakrisen på norsk økonomi våren 2020 bidro til en kraftig økning i arbeidsledigheten. I hvilken grad dette vil bidra til at arbeidsledigheten i Norge etablerer seg på et høyere nivå, er for tidlig å si.

Sysselsettingsandelen i befolkningen mellom 15 og 74 var før koronakrisen på 70 prosent, og fallende. I kjernegruppen i arbeidsmarkedet, aldersgruppen 25–54, år var det i 2019 17 prosent som ikke var sysselsatt (Statistisk sentralbyrå, 2020). Sammenlignet med andre land har vi en høy andel av befolkningen på helserelaterte ytelser. I 2017 var denne andelen 17 prosent i aldersgruppen 18–66 år i Norge (Kalstø & Kann, 2018).

Høyere sysselsetting gir økt verdiskaping, samtidig som færre mottar ytelser. Begge deler bidrar til et mer robust velferdssystem. Eldrebølgen bidrar til at offentlige utgifter til helse, omsorg og pensjoner vil øke i årene framover. For at offentlige finanser skal være bærekraftige, er økt tilbud av arbeidskraft avgjørende. Finansdepartementet har beregnet humankapitalen som nåverdien av fremtidige arbeidsinntekter per innbygger. Beregningene viser at humankapitalen utgjør om lag 75 prosent av Norges nasjonalformue.

Det er viktig for landets verdiskaping at det ikke er et misforhold mellom kompetansen som tilbys og etterspørres i arbeidsmarkedet. Dette misforholdet fanges i noen tilfeller ikke opp fordi unge med svak tilknytning til arbeidsmarkedet eller manglende kompetanse blir uføretrygdet eller mottar arbeidsavklaringspenger. Den høye andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser, kan dermed ifølge Skevik Grødem, Nielsen og Strand (2014) blant annet skyldes at problemer på arbeidsmarkedet «oversettes» til helseproblemer for den enkelte. Tilgangen til kompetent arbeidskraft og kompetansepolitikens betydning for næringslivet i distriktene omtales nærmere i kapittel 6.2.

Distriktsområder kan ha særskilte utfordringer knyttet til å rekruttere arbeidskraft med relevant kompetanse. Disse skyldes blant annet smalere næringsstruktur, små næringsmiljøer, mindre nærmarkeder og større avstander til kompetansemiljøer, eksportmarkeder, investorer og andre samarbeidspartnere. Slike strukturelle ulemper gjør det mer krevende å utnytte ressursene for vekst og verdiskaping, samt å omstille seg når det skjer større endringer i markeder, teknologi, råvaretilgang eller kompetansekrav.

Næringslivet i distriktene kan stå overfor en særlig utfordring i forbindelse med omstilling og endringer som fører til oppsigelser og økt ledighet. Sysselsettingsutvalget peker på at flere studier viser at tap av arbeid gir en kraftig økning i risikoen for å bli uføretrygdet, og at risikoen er større jo vanskeligere det er å skaffe nytt arbeid (NOU 2019: 7). Med en smal næringsstruktur i enkelte områder, kan brå endringer i en lokal bedrift eller næring gi en økning i uføretrygdede. Dette medfører en kostnad for den enkelte og for samfunnet samlet sett.

6.1.2.5 Velfungerende finansmarkeder og tilgang til kapital

Velfungerende finansmarkeder er i en moderne økonomi en forutsetning for næringslivet. Finansmarkedet gir bedrifter og privatpersoner mulighet til å finansiere lønnsomme investeringer. Hvis finansmarkedene ikke fungerer godt, kan det blant annet bli vanskeligere for aktører med lite kapital, men gode prosjekter å gjennomføre lønnsomme investeringer. Bedrifter finansieres i hovedsak av egenkapital, som inkluderer aksjer, eller fremmedkapital, herunder banklån og obligasjoner. Et velfungerende marked for finansiell kapital (kapitalmarkedet) bidrar i tillegg til mer effektiv bruk av ressurser ved å for-

dele kapitalen dit den gir størst mulig avkastning.

Finansmarkeder der ansvarlige aktører har tilitt til hverandre er avgjørende for at næringslivet skal få tilstrekkelig finansiering. Betydningen av velfungerende finansmarkeder illustreres kanskje best med de svært negative virkningene som finanskrisen i 2008 hadde på sysselsetting og produksjon over store deler av verden.

Kapitaltilgangsutvalget omtaler to forhold som gjør at bedrifter i distriktsområder kan ha mindre tilgang til privat risikokapital enn bedrifter i sentrale strøk. For det første vil lange avstander bidra til at det er krevende for banker og investorer å få tilgang til informasjon. For det andre oppleves ofte risikoen ved investeringer i distriktsområder som høy, fordi andrehåndsverdien på pant er lav. Dette gjelder blant annet for eiendom, bygg og maskiner.

Informasjonsasymmetri er trolig den viktigste markedssvikten i kapitalmarkedet. I motsetning til typiske varemarkeder, der partene utveksler goder ytelse mot ytelse, skal den ene parten i en kapitaltransaksjon overlate kapital i den andre partens varetekt mot et løfte om mer eller mindre betinget tilbakebetaling. Skulle den som mottar kapitalen forsvinne eller bli slått konkurs, er det ressurskrevende eller umulig å få kapitalen tilbake.

Troverdig informasjon om mottakeren og hva kapitalen skal brukes til, reduserer risikoen betraktelig. Mottakere av kapital, enten det dreier seg om lån eller egenkapital, har imidlertid insentiver til å gi tilbyderer feil eller misvisende informasjon. Denne asymmetrien, at mottakeren i utgangspunktet vet mer enn kapitaltilbyderen, er en viktig mekanisme i kapitalmarkedet.

Kapitaltilgangsutvalget viser til at det særlig i prosjekter under 20 millioner kroner kan være en utfordring å få finansiering. Profesjonelle tilretteleggere har en del faste kostnader for å vurdere selskaper og prosjekter og må derfor ha prosjekter av en viss størrelse for at slike vurderinger skal være kostnadssvarende.

Utfordringene gjør seg imidlertid ikke bare gjeldende for dem som tilbyr kapital, men også for dem som etterspør kapital. Finansielle kontrakter kan være komplekse, og uten nødvendig kunnskap risikerer mottakeren å betale for mye eller få kapital i en form som ikke oppfyller virksomhetens behov.

Lokale banker har i en del tilfeller et informasjonsfortrinn ved utlån til lokale virksomheter. Dette har potensielt to effekter:

- Konsentrasjonen i bankmarkedet er høyere og konkurransen er lavere i mindre sentrale

strøk. Dette gjør at bankene kan utnytte sin informasjonsfordel og markedsrett ved å ta høyere renter.

- Næringslivet har mindre tilgang til lånekapital i områder uten lokale banker.

De samme informasjonsfortrinnene og konkurransefordelene kan også gjelde private investorer. Investorer har ofte en spisskompetanse innenfor noen få næringer. De kan derfor være forsiktige med å gå inn i andre og nye næringer selv om det er snakk om lokale prosjekter og virksomheter.

Fra et kapitalmarkedsutgangspunkt er det uheldig med slike lokale eller regionale informasjonsfortrinn fordi det kan hemme effektiv allokering av kapital. Generelle tiltak for økt informasjonstilgang og informasjonsflyt kan virke positivt inn på næringslivets kapitaltilgang i mindre markeder, både når det gjelder pris og mengde kapital. Men økt konkurranse i markedet kan også påvirke strukturen i det lokale bankmarkedet. Konsekvensene av en slik strukturendring, for eksempel ved nedleggelse av banker og filialer sett opp mot mer tilgang til ekstern kapital er vanskelig å fastslå.

6.1.3 Økonomisk politikk

Norges økonomiske politikk tilpasses den økonomiske situasjonen til enhver tid. Da oljeprisen falt sommeren 2014, ble finanspolitikken lagt om i en mer ekspansiv retning for å stimulere etterspørselen etter varer og tjenester. Etter tre år med konjunkturoppgang la regjeringen opp til en reduksjon i bruk av oljepenger i statsbudsjettet for 2020. Ved å holde igjen når det går godt i økonomien, unngår man unødvendig press på rente og kronekurs, og støtter opp under konkurransekraft, omstilling og videre vekst i næringslivet. Dette skaper et økt handlingsrom og mulighet for å føre en mer ekspansiv finanspolitikk i dårligere tider. Selv om bruken av oljeinntekter hvert år tilpasses den økonomiske situasjonen, skal uttaket over tid følge den forventede realavkastningen til Statens pensjonsfond utland.

Behovet for ekspansiv finanspolitikk kom tydelig fram i forbindelse med utbruddet av koronaviruset våren 2020. Omfattende tiltak for å begrense smitte i befolkningen fikk store konsekvenser for hele økonomien. For å kompensere for inntektssvikt i næringslivet ble det iverksatt en rekke tiltak. Blant tiltakene var garantier og lån for å hjelpe kriserammede bedrifter, utsettelse og lettelse i skatter og avgifter og støtteordninger for å dekke deler av bedriftenes faste utgifter.

Det primære målet for pengepolitikken er en lav og stabil inflasjon. I tillegg skal pengepolitikken bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser. Det viktigste pengepolitiske virkemiddelet er styringsrenten. Gjennom å justere styringsrenten påvirker Norges Bank etterspørselen etter varer og tjenester og bedrifters vilje til å investere. I tillegg er rentenivået med på å danne forventninger om fremtidige renter, noe som får betydning for blant annet lønnsforhandlinger og priser.

Rentebeslutninger påvirker også kronekursen. Svakere kronekurs øker etterspørselen etter norske eksportvarer, fordi prisen som våre handelspartnere må betale, faller. Samtidig øker prisen som norske aktører må betale for importerte varer. Store deler av forbruksvarene som omsettes i Norge, er importert fra andre land. Ved en kronesvekkelse vil enkelte næringer få utfordringer med økte importkostnader, som igjen kan slå over i økte priser og fallende etterspørsel.

Samtidig vil en svakere kronekurs bidra til økte inntekter i norske eksportbedrifter, og dermed virke stimulerende på den økonomiske aktiviteten. På den måten kan endringer i kronekursen fungere som en støtdemper i dårlige økonomiske tider. Effekten modereres av økt pris på importerte innsatsfaktorer. Næringer som havbruk, fiskeri, mineralvirksomhet og til dels industri er utpregede distriktsnæringer. Inntektene til mange bedrifter i disse næringene påvirkes direkte av svingninger i kronekursen.

Norsk næringsliv og økonomi er ofte tjent med en god og stabil finans- og pengepolitikk. Store svingninger i økonomien eller stor usikkerhet som følge av uansvarlig politikk, gjør det krevende for næringslivet å drive langsiktig planlegging. En god og balansert finans- og pengepolitikk reduserer risiko, styrker den internasjonale konkurransevnen og letter bedriftenes investeringsbeslutninger.

Betydningen av skatter og avgifter

Skatte- og avgiftssystemet har tre hovedoppgaver. Skatter og avgifter skal skaffe offentlige inntekter, bidra til fordeling og korrigerende markedssvikt. Generelt bør skatte- og avgiftssystemet utformes slik at hovedoppgavene oppnås mest mulig effektivt. Dersom foretak og personer endrer adferd som følge av en skatt, medfører det en samfunnsøkonomisk kostnad så lenge denne adferdsendringen ikke korrigerer en form for markedssvikt.

Brede, næringsnøytrale ordninger vil som regel gi færre uheldige virkninger enn ordninger som retter seg mot enkelt næringer eller bedrifter. For at skatte- og avgiftssystemet skal bli så effektivt som mulig, bør effektivitetsfremmende og nøytrale skatter benyttes mest mulig framfor vridende skatter.

Skatter og avgifter påvirker naturlig nok næringslivet i distriktene. Det finnes en rekke, ulikt begrunnede særordninger for skatter og avgifter som har positive effekter for næringslivet i distriktene. Den mest omfattende ordningen er differensiert arbeidsgiveravgift, som omtales i kapittel 6.3. Andre ordninger retter seg mot enkelt næringer, for eksempel næringsdrivende i jordbruket, industrien og maritim næring. Mange av disse næringene som opplever lempeligere beskatning på enkelte områder, står for en stor andel av verdiskapingen i mindre sentrale kommuner. Skatteordningene kan således bidra til å legge til rette for verdiskaping i hele landet.

6.1.4 En åpen økonomi – tilgang til markedene

Norge er en liten, åpen økonomi, og vår velstand og sysselsetting er avhengig av handel med andre land. Handel frikobler produksjon og forbruk, og dermed får et land mulighet til å konsumere andre varer enn de varene landet produserer selv. Eksportinntekter muliggjør import av varer som landets innbyggere etterspør. Dette muliggjør i sin tur arbeidsdeling og spesialisering, samtidig som konsummulighetene bedres. I tillegg sprer handel teknologi og kunnskap, slik at alle land kan utnytte ressursene sine mer effektivt. Handel fører også til økt konkurranse, som igjen motiverer til mer effektiv produksjon og utvikling av bedre produkter og tjenester. I sum gir disse effektene av handel med andre land mange fordeler for næringslivet i hele landet.

Internasjonale markeder, handel på tvers av landegrensene og utstrakt reisevirksomhet gjør at alle verdens land til en viss grad påvirkes av den økonomiske situasjonen i andre land. At båndene mellom land er så tette, merkes spesielt godt når de brytes, som under finanskrisen fra 2008 og med utbruddet av koronaviruset i 2020.

Internasjonalt handelsregelverk betyr mye for norsk næringsliv. Verdens handelsorganisasjon (WTO) ble etablert i 1995, og avløste den tidligere Generalavtalen om tariff og handel (GATT). WTO har spilt en sentral rolle i å redusere handelsbarrierer og dermed lagt til rette for en økning i verdenshandelen. Norge har også et

omfattende nettverk av frihandelsavtaler og forhandler med en rekke partnere for å sikre norske bedrifter markedsadgang og bedre forutsigbarhet for eksport og import av varer, handel med tjenester og investeringer. Frihandelsavtalene bygger på WTO-regelverket, men gir bedre betingelser enn det man er blitt enig om i WTO, både når det gjelder handelsregelverk og markedsadgang.

God markedsadgang er sentralt for konkurranseevnen til norsk næringsliv. I senere år har man sett økende skepsis mot globalisering og internasjonal handel både i USA og i Europa. Norge har inngått bilaterale frihandelsavtaler med 41 land utenfor EU, og har med det et av de mest omfattende nettverkene av frihandelsavtaler i verden (Medin, 2019). Det eksisterer imidlertid flere handelshindringer som kan ha konsekvenser for næringslivet i Distrikts-Norge. For eksempel har EU opprettholdt importtoll på bearbeidet fisk, og tollsatsene øker som regel med bearbeidingsgraden på produktet.

Næringslivet i Distrikts-Norge er variert, og næringer drar i ulik grad nytte av handel. For enkelte næringer kan det være gunstig å skjermes mot internasjonal konkurranse. Dette gjøres i praksis ved bruk av toll og andre virkemidler. For industrivarer er det toll på enkelte klær og andre tekstilvarer. Som omtalt tidligere, er landbruket en viktig næring for sysselsetting i distriktene. Tollbeskyttelse på landbruksvarer står sentralt i norsk landbrukspolitik, og importvernet for landbruksprodukter utgjør en stor andel av den samlede støtten til norsk jordbruk. Ifølge OECDs beregninger utgjorde den samlede skjermingsstøtten om lag 13,1 milliarder kroner i 2018 (Prop. 1 LS (2019–2020)). Begrunnelsen for støtten til landbruket, herunder importvernet, er et ønske om å ha matvareberedskap, landbruk over hele landet og økt verdiskaping i denne næringen.

Sysselsettingen innenfor landbruket ville vært lavere uten importvernet. Importvernet spiller dermed en viktig rolle for å opprettholde sysselsetting og bosetting i mange regioner. Det kan imidlertid tenkes at ressursene kunne vært benyttet på en mer effektiv måte. Som det framgår av produktivitetskommisjonens første rapport, innebærer importvernet for jordbruks- og matvarer et effektivitetstap for samfunnet (NOU 2015: 1).

Eksportbedrifter utgjør en stor del av distriktsnæringslivet. Disse bedriftene er avhengige av rammevilkår som gir dem mulighet til å konkurrere i internasjonale markeder. I tillegg kan bedrifter som ikke selv eksporterer varer også være avhengige av eksport, i kraft av å være leverandører av innsatsvarer og tjenester til ekspor-

tørene. Dette er spesielt viktig for små- og mellomstore bedrifter som ikke har eierskapstilknytninger til andre foretak (Elmeskov et al., 2017).

Betydningen av EØS-avtalen

EØS-avtalen er en avtale mellom EU, EUs medlemsstater og de tre EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge, og gjør de tre landene til en del av EUs indre marked. Bakgrunnen for avtalen er å avvikle handelshindringer og gjennomføre felles regler med utgangspunkt i EUs prinsipper om de «de fire friheter». Det vil si fri bevegelighet for varer, personer, tjenester og kapital. På de områdene EØS-avtalen omfatter, skal EØS utgjøre ett marked. Avtalen gir næringslivet i Norge tilgang til innsatsfaktorer fra EU, og gir bedriftene et større marked å eksportere varer til.

EU er Norges største og viktigste handelsområde. I 2019 utgjorde Norges eksport av varer til EU i underkant av 80 prosent av den samlede eksporten. Av den samlede fastlandseksporten (eksport av varer utenom olje, gass, skip og oljeplattformer) utgjorde verdien av varene til EU 65 prosent. Gjennom deltakelse i det indre marked er norsk næringsliv sikret like muligheter for deltakelse og like konkurransevilkår som alle andre land innenfor EØS-området.

I tillegg til positive effekter av handel med varer, har EØS-avtalen bidratt til økt tilgang av arbeidskraft til norsk næringsliv. Omtrent 85 prosent av arbeidsinnvandrerne til Norge i 2017 kom fra Europa. I Europautredningens sluttrapport framholdes det at arbeidsinnvandringen har hatt positiv innvirkning på norsk økonomi, spesielt i distriktene:

«Det er grunn til å anta at innvandringen har bidratt til økt aktivitet og lønnsomhet i næringslivet, redusert lønns- og kostnadspress og større handlefrihet i den økonomiske politikken. Dette har bidratt til økt sysselsetting blant nordmenn og har trolig også bidratt til å videreutvikle produksjon i Norge som ellers ville risikert å bli flagget ut. Mange norske arbeidsplasser, spesielt i distriktene, er dermed blitt tryggere som et resultat av EØS-arbeidsinnvandringen.» (NOU 2012: 2)

EØS-avtalen gjør at Norge, innenfor avtalens rammer, må følge regler som er utformet i EU. Det vil si at Stortinget på enkelte områder ikke lenger selv er lovgiver. EØS-avtalen er i kontinuerlig utvikling, og Norge må akseptere at EUs markedsregulering fortløpende tas inn i avtalen. EØS-avtalen innebærer en forpliktelse om at de rettsaktene som innlemmes i avtalen, må gjennomføres og håndheves, noe som fører til at avtalen i

praksis har stor innvirkning på interne forhold i Norge og næringslivet i distriktene. Dette legger begrensninger på norske myndigheters handlingsrom overfor næringslivet, blant annet gjennom strengere regler for statsstøtte, konkurranseutsetting av offentlige tjenester og nedbygging av statlige monopoler.

I tillegg har det som følge av avtalen vært nødvendig for næringslivet å tilpasse seg reguleringer på områder som for eksempel arbeidstakervern, sikkerhet på arbeidsplassen og matsikkerhet. Til tross for at næringslivet til enhver tid må tilpasse seg regelverk utformet i EU, samtidig som at Norge har begrenset mulighet til å påvirke disse reglene, kan det sies at EØS-avtalen så langt har fungert som en stabil og forutsigbar ramme for norsk økonomi og næringsliv.

6.2 Tilgang til arbeidskraft

Store deler av næringslivet opplever at et stramt arbeidsmarked skaper store utfordringer for rekruttering av arbeidskraft med ønsket kompetanse. Knappheten på arbeidskraft kan bidra til et bedre fungerende arbeidsmarked, gode betingelser for arbeidstakerne og høyere velferd. Men dersom virksomhetene ikke får tilgang på den arbeidskraften og kompetansen de trenger, vil det kunne gå ut over måten oppgaver løses på, og dermed svekke verdiskapingen (NOU 2020: 2).

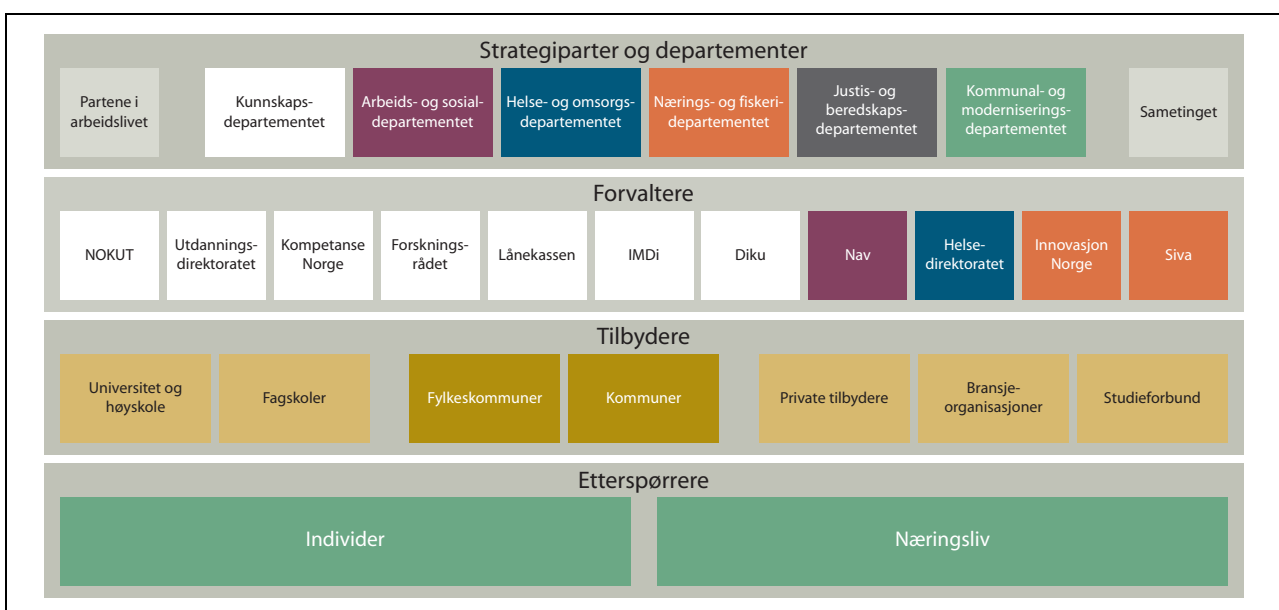
Grunnlaget for kompetansen i arbeidsstyrken legges blant annet av gode barnehager, gode

skoler og et godt helsevesen. Behovet for kompetanse i arbeidslivet endrer seg i takt med endringer i økonomien og samfunnet for øvrig. Utvikling av et godt utdanningssystem har vært viktig for sterk økonomisk vekst og et høyt velferdsnivå i Norge (NOU 2019: 12).

Nye arbeidsformer og teknologisk utvikling har gjennom mange tiår gradvis frigjort arbeidskraft fra arbeidsoppgaver innenfor primærnæringene, industrien, bygge- og anleggsvirksomhet og tjenestenæringene som varehandel, kommunikasjon og administrasjon. Det er likevel ikke gitt at arbeidskraften som frigjøres som følge av nye arbeidsformer og teknologisk utvikling, kan settes inn i vekstnæringene. Det kan føre til at deler av arbeidsstyrken står i fare for falle ut av arbeidsstyrken fordi de mangler etterspurt kompetanse.

I noen næringer, som bygge- og anleggsvirksomhet og andre konjunkturutsatte næringer, svinger etterspørselen etter arbeidskraft betydelig med den økonomiske utviklingen i landet. Dette kan virke inn på rekrutteringen til fag- og yrkesopplæringen, og samtidig gjøre oss avhengige av arbeidsinnvandring for å dekke umiddelbare og store behov for arbeidskraft. Ansettelsesform (heltid vs. deltid og fast vs. midlertidig) påvirker også rekrutteringen, og det samme gjør arbeidsbetingelsene som blant annet lønn.

Arbeidslivet i alle landets fylker er kjønnsdelt (Statistisk sentralbyrå, 2019a). Det er størst andel menn innenfor yrker som håndverkere og IKT-utviklere. Blant barnehagelærere, grunnskolelærere og sykepleiere er det flest kvinner. Tall fra



Figur 6.3 Aktører i systemet for livslang læring.

Kilde: NOU 2019: 12

OECD for en rekke land (Global Gender Equality Index) viser at Norge, Finland og Sverige er blant de mest kjønnslikestilte landene, samtidig som de har noen av de laveste kvinneandelene blant kandidater innenfor STEM-fag (science, technology, engineering, mathematics) (OECD, 2019).

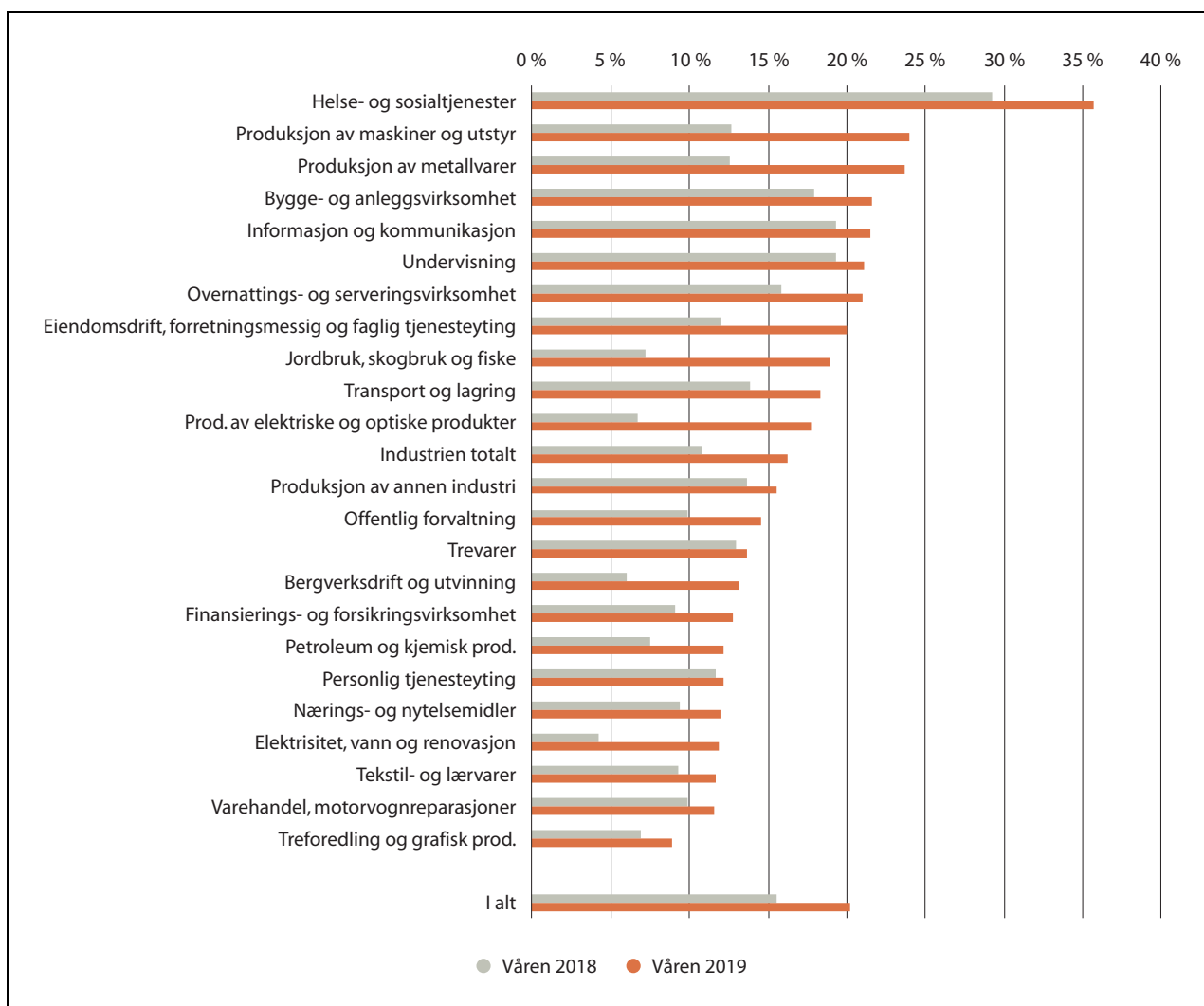
En av hovedutfordringene i kompetansepolitikken er å finne en god balanse mellom arbeidslivets behov og utdanningssystemets evne til å utvikle relevant og etterspurt kompetanse. Ulike aktører på tilbuds- og etterspørselssiden skal forvalte og koordinere tiltak på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Det skjer store endringer i norsk arbeidsliv som følge av det som ofte omtales som den fjerde industrielle revolusjon, med nye forretningsmodeller og arbeidsmåter, arbeidsdeling, digitalisering og automatisering av arbeidsprosesser. Klimaendringene og den demografiske utviklingen vil også ha stor betydning for det fremtidige

kompetansebehovet i næringslivet. Det vil skape rekrutteringsutfordringer, som trolig vil være enda sterkere i deler av Distrikts-Norge som følge av demografisammensetning, sentralisering og redusert arbeidsinnvandring. Globalisering er en annen viktig driver for endrede kompetansebehov. Økt samhandling mellom land innebærer at utviklingen i Norge ikke kan sees isolert fra andre land.

Rekrutteringsutfordringen i næringslivet

Årsaker til at det er krevende å rekruttere arbeidstakere med rett kompetanse er sammensatte, med lokale og regionale variasjoner. Viktige faktorer kan knyttes til begrenset mobilitet i arbeidstyrken, små arbeidsmarkeder, små fagmiljøer og lange avstander. Mangel på lærlingplasser, frafall i skolen og lav kapasitet ved enkelte utdanningsinstitusjoner, utdanninger og fag, samt begrenset



Figur 6.4 Andel virksomheter med rekrutteringsutfordringer fordelt på ulike næringer, 2018 og 2019.

Kilde: Figur fra NOU 2020: 2, med tallgrunnlag fra Navs bedriftsundersøkelse 2018 og 2019.

fleksibilitet for å flytte ressurser mellom ulike fag og utdanninger, kan også forsterke rekrutteringsutfordringene og mangelen på arbeidskraft i næringslivet.

I et stramt arbeidsmarked skjerpes konkurransen om arbeidskraften og lønningene drives opp. Flere eldre, lavere innvandring og færre barn svekker rekrutteringsgrunnlaget, særlig i mindre arbeidsmarkeder i distriktene (NOU 2018: 2). Ekstern rekruttering kan være krevende gitt dagens høye sysselsettingsgrad, unge menneskers bopreferanser og lavere arbeidsinnvandring. Dette skaper rekrutteringsutfordringer og større avhengighet av lokal arbeidskraft (Nordregio, 2019).

I NHOs bedriftsundersøkelse for 2019 oppga 6 av 10 av NHOs medlemsbedrifter at de i noen eller i stor grad har et udekket arbeidskraftbehov (Rørstad, Børing, Solberg & Carlsten, 2019).³ I Navs årlige bedriftsundersøkelse fra våren 2019, som dekker både offentlige og private virksomheter, svarte 20 prosent av virksomhetene at de hadde opplevd rekrutteringsproblemer de 3 siste månedene. Hovedårsaken var for få kvalifiserte søkere.

Utdanningsnivået i arbeidsstyrken har økt over tid. Utviklingen henger sammen med økte krav til spesialisert kompetanse som følge av at samfunnsoppgaver, verdikjeder og produksjonsprosesser i næringslivet er blitt mer kompliserte. Dette skyldes særlig den teknologiske utviklingen. Sysselsettingsveksten innenfor næringer med lavere krav til formell utdanning, for eksempel varehandel og logistikk, visse industrinæringer og landbruket, har nærmest stagnert eller bremsset kraftig. Ifølge Statistisk sentralbyrås framskrivninger vil nær to av tre personer i arbeidsstyrken i 2035 ha enten en videregående fag- og yrkesopplæring eller en bachelor- eller mastergrad. Statistisk sentralbyrås framskrivninger viser fallende etterspørsel etter arbeidskraft med grunnskole og studieforberevende videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning (Cappelen, Dapi, Gjefsen, Sparrman & Stølen, 2018).

6.2.1 Kartlegging av næringslivets kompetansebehov i ulike deler av landet

De regionale arbeidsmarkedene i Norge varierer til dels mye som følge av regionenes ulike stør-

relse, geografi, næringsstruktur, ressursgrunnlag og befolkningsgrunnlag. Dette påvirker tilgangen på arbeidskraft. De store nasjonale og regelmessige undersøkelsene i regi av Nav og NHO gir et overordnet bilde av kompetanseutfordringene.

Kompetansebehovsutvalget (KBU) som ble nedsatt av regjeringen i 2017, har i tre år jobbet med å få fram et bedre kunnskapsgrunnlag. Utvalget har bestått av forskere, departementer og partene i arbeidslivet, og har i løpet av mandatperioden levert tre utredninger.

Det gjøres også næringsspesifikke analyser og kartlegginger av kompetansebehov. Sett i sammenheng med distriktenes næringsstruktur vil disse analysene kunne gi interessant informasjon om kompetansebehovet i typiske distriktsområder.

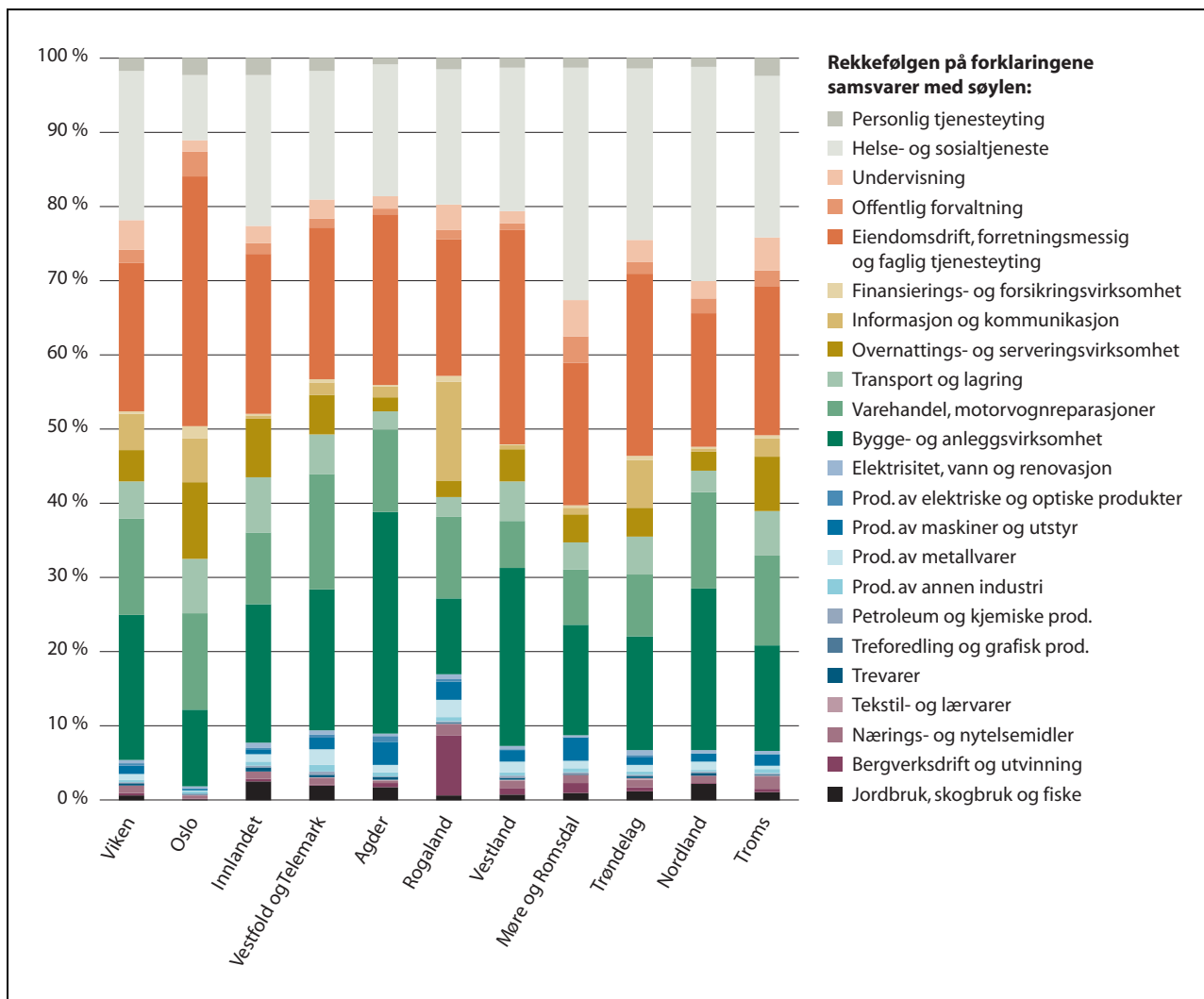
Navs nasjonale bedriftsundersøkelse kartlegger hvert år kompetansebehov etter næring, fylke og yrke. Forskjellene er store, men den samlede mangelen på arbeidskraft har økt med over 15 000 personer fra våren 2018, til rundt 60 000 personer våren 2019 (Kalstø, 2019).

Figur 6.5 viser variasjonene i næringsstrukturen og fordelingen av mangel på arbeidskraft etter næring fra fylke til fylke. Næringen med størst mangel på arbeidskraft i Oslo er eiendomsdrift, forretningsmessig og faglig tjenesteyting. Denne næringen dekker blant annet utleie av arbeidskraft. I Agder er det bygge- og anleggsvirksomhet og både i Møre og Romsdal og i Nordland er det helse- og sosialtjenester som er næringen med størst mangel på arbeidskraft. Arbeidskraft med fag- og yrkesopplæring har vist seg å være nokså bofaste (Perlic & Albertsen, 2019).

Figur 6.6 viser at det våren 2019 var nettomangel på arbeidskraft innenfor yrkesgruppene bygg og anlegg, helse, pleie og omsorg, ingeniør- og IKT-fag og undervisning. Samtidig var det flere ledige enn mangel på arbeidskraft innenfor yrkesgrupper som kontorarbeid og butikk- og salgsarbeid (Kalstø, 2019; NOU 2020: 2).

I flere fylker og regioner har bedrifter og offentlige institusjoner gått sammen og etablert regionale trainee-ordninger for å gjøre seg mer attraktive for unge med høy utdanning. Som trainee får nyutdannede muligheter til å skaffe seg arbeidspraksis i en bedrift eller i en offentlig instans i en periode, samtidig som arbeidsgiver får mulighet til å møte flere kvalifiserte arbeidstakere. Traineeordningene ble evaluert i 2011 med gode resultater. Over halvparten av bedriftene mente ordningene gjorde at de fikk tilgang til kompetanse de ellers ikke ville fått tilgang til, samt at de kunne satse på nyutdannede. Samtidig ble de fleste av deltakerne

³ Svarene speiler NHO medlemsmasse med en stor andel bygg og anleggsbedrifter, og er ikke representativt for hele næringslivet.



Figur 6.5 Mangel på arbeidskraft fordelt på næring i hvert fylke, 2019.

Kilde: Navs bedriftsundersøkelse våren 2019

værende i regionen etter at de fikk jobb. Et annet funn fra evalueringen er at ordningene i større grad bør legge mer vekt på finne kvalifiserte arbeidstakere, uavhengig av hvor de kommer fra (Ideas2vidence, 2011).

Kompetansearbeidsplassutvalget anbefalte også regionale trainee-ordninger, men ønsket mer kunnskap om de samfunnsøkonomiske effektene av ordningene (NOU 2011: 3). Distriktssenteret vil evaluere flere av de regionale trainee-ordningene høsten 2020.

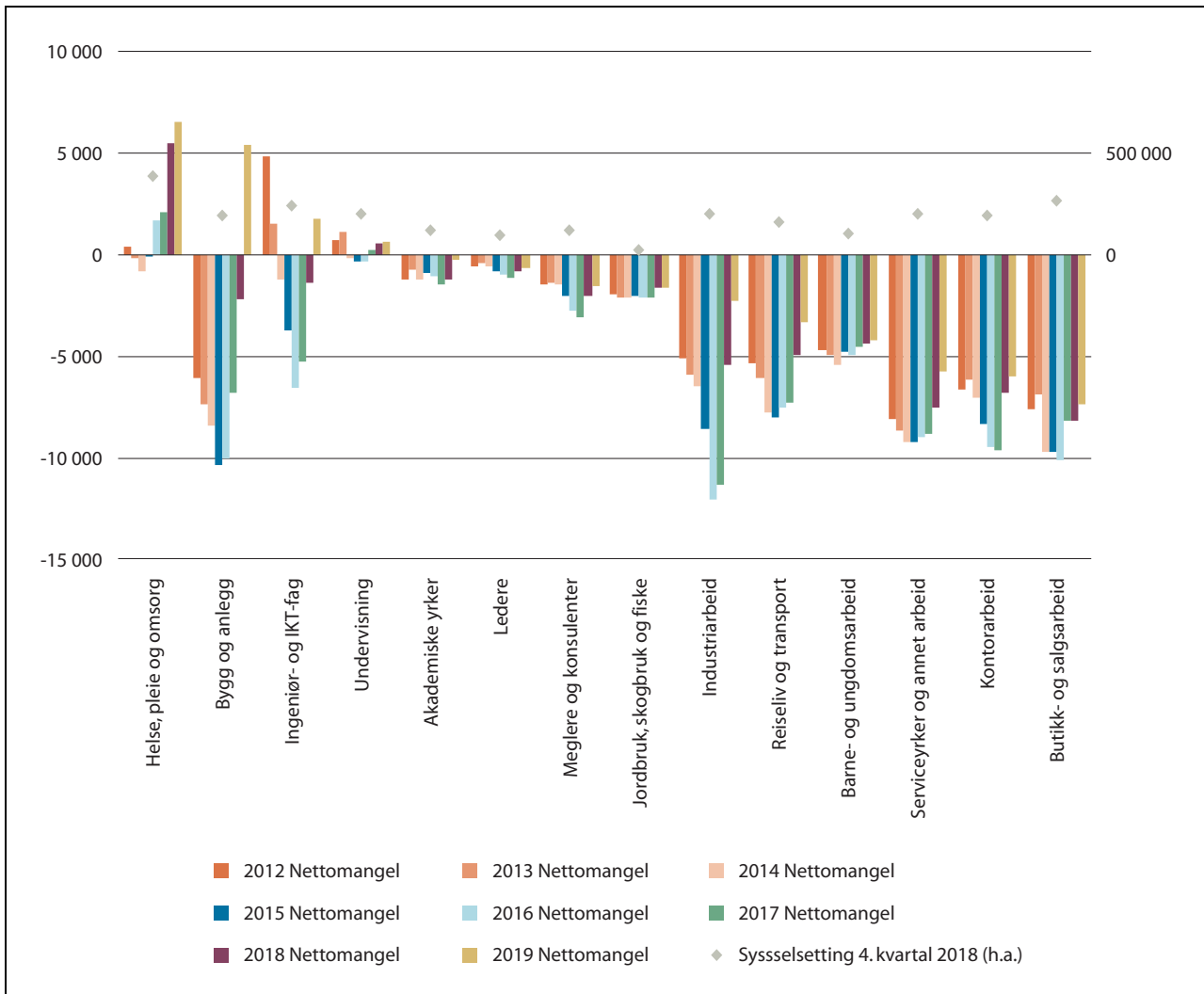
6.2.2 Barrierer for investering i kompetanse i næringslivet

Generelle barrierer

Ekspertutvalget for etter- og videreutdanning peker på at behovet for livslang læring i hele

arbeidsstokken forsterkes av teknologitvilling og demografiutvikling som skaper nye kompetansebehov i næringslivet. Samtidig kan det se ut som etterspørselen etter kompetansehevende tiltak er lav. Det kan skyldes mangel på økonomiske insentiver eller usikkerhet og risiko for at gevinsten av investeringer i kunnskap og kompetanse tilfaller andre. Lav investeringsvilje kan også forklares enkelt med dårlig tid i gode tider og dårlig råd i dårlige tider (NOU 2019: 12).

Det er en sammenheng mellom høy utdanning og høy deltakelse i og bruk av kompetanseutviklingstiltak. Ifølge OECD har de som deltar minst på tiltak for kompetanseutvikling også minst utdanning i utgangspunktet. Totalt 45 prosent av dem som deltar mindre enn ønsket i Norge, oppgir at årsaken er at de har det travelt på jobben eller mangler støtte fra arbeidsgiver. For arbeidsgivere er tidskostnaden, det vil si at kom-



Figur 6.6 Nettomangel (venstre akse), 2012–2019 og sysselsetting (høyre akse), 4. kvartal 2018, etter yrkesgruppe.

Kilde: Figur fra NOU 2020: 2, med tallgrunnlag fra Navs bedriftsundersøkelse 2012–2019

petanseutvikling går ut over produktiv tid, den største barrieren (OECD, 2012).

Barrierer for kompetanseutvikling i næringslivet i Distrikts-Norge

Det er ressurskrevende for mange bedrifter å avdekke egne kompetansebehov. Større bedrifter med egne HR-funksjoner håndterer gjerne kompetanseutvikling som del av kjernevirksomheten. Små og mellomstore bedrifter, som særlig preger næringslivsstrukturen i Distrikts-Norge, mangler ofte kapasitet og ressurser til å jobbe systematisk med kompetanseutvikling (Berge, 2018).

Etter- og videreutdanningskurs forutsetter ofte et større antall deltakere. Tynnere næringsmiljøer i distriktene gjør det også vanskeligere for bedrifter å koordinere og samordne kompetanse-

tiltak (Isaksen, 2016). Det gjør at tilbudet av næringsrettede kompetansetiltak er mer begrenset på mindre steder enn i større byområder. Det er kostbart og krevende å kombinere arbeid og familie med lang reisevei og eventuelt pendling for å delta i videreutdanning eller omskolering (NOU 2019: 12).

Digitale læringsplattformer og virtuelle klasserom kan gjøre kompetanseutviklingstiltak mer tilgjengelig, og dette etterspørres i økende grad. Gjennom kompetansereformen «Lære hele livet», gis det støtte til utvikling av flere nettbaserte og fleksible kompetansetilbud i regi av Kompetanse Norge. MOOC (Massive Open Online Course) er en gratis portal for fjernundervisningskurs på nett, der studenter deltar gjennom strømming av forelesninger og gruppediskusjoner. Mooc.no gir oversikt over MOOC-inspirerte, nettbaserte kurs i regi

av norske universiteter og høyskoler. Portalen skal samle alle relevante kurs uavhengig av hvilken plattform kursene kjører på (NOU 2014: 5).

Likevel er tilbudet av denne typen fleksible studietilbud, særlig i regi av universitetene og høyskolene, fortsatt begrenset. En årsak til dette kan være at institusjonene ikke har effektive insentiver i finansieringssystemet til å satse mer på digitale og desentraliserte studietilbud (NOU 2019: 13).

Digitaliserings- og automatiseringsutfordringene i distriktnæringslivet

Teknologisk utvikling med økende digitalisering har medført økt etterspørsel etter teknologisk kompetanse. Økende digitalisering innebærer nye måter å jobbe på og stadig økte krav til digitale ferdigheter. Det er mangel på kvalifisert arbeidskraft innenfor enkelte yrker, deriblant IKT, som omtalt over, men også innenfor mange andre yrker. En økning av studieplassene innenfor IKT-fag er prioritert. I perioden 2016–2018 ble det over statsbudsjettet bevilget midler til 1 500 nye studie-plasser innenfor IKT. Studieplassene fordeler seg på 19 ulike institusjoner.

Utbyggingen av moderne infrastruktur for e-kommunikasjon og 5G skaper nye muligheter for næringslivet. Dersom en skal lykkes med digitalisering av velferdstjenester, selvkjørende transportmidler og digitalisering og automatisering av industrien, er en avhengig av god digital infrastruktur. Hvis næringslivet i distriktene skal kunne utvikle og utnytte eksisterende og nye forretningsmuligheter, er det en forutsetning at den digitale infrastrukturen blir bygd ut og gjort godt tilgjengelig i Distrikts-Norge. Samtidig viser erfaringer fra utbyggingen av mobil- og bredbåndnettverkene, at full utbygging av eksisterende bredbånd og 5G i hele landet vil være svært ressurskrevende og trolig lite samfunnsøkonomisk lønnsomt hvis ikke de store forretningsmessige mulighetene som åpner seg blir utnyttet.

6.2.3 Kompetanseutvikling lokalt og regionalt

Universitets- og høyskoleinstitusjonene

Et stort antall aktører i privat og offentlig sektor tilbyr utdanning, kurs og videreutdanning. Fra strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren ble igangsatt i 2015, og fram til i dag, er 33 statlige universiteter og høyskoler slått sammen til 21 institusjoner.

Målet med reformen var å bygge sterke fagmiljøer som sikrer utdanning og forskning av høy kvalitet i hele landet. Dette har også betydning for bosettingen, ettersom 70 prosent av studentene får jobb i samme region som de har studert. Tallet er enda høyere for dem som har vokst opp i samme region (Røberg, 2014).

Høyere utdanning og etter- og videreutdanning tilbys også desentralisert og nettbasert. Etterspørselen etter nettbaserte studier er økende, men tilbudet fra universitetene og høyskolene er begrenset (Kunnskapsdepartementet 2018d – tilstandsrapporten 2018). Det har sammenheng med finansieringssystemet, som gir få insentiver til denne typen studietilbud. Et bedre tilbud av digitale og desentraliserte studietilbud øker fleksibiliteten i utdanningstilbudet for høyere utdanning og vil trolig gjøre det enklere å styrke kompetansen uten at folk må flytte. I tillegg vil det gi større muligheter for å kombinere studier og jobb (NOU 2019: 12).

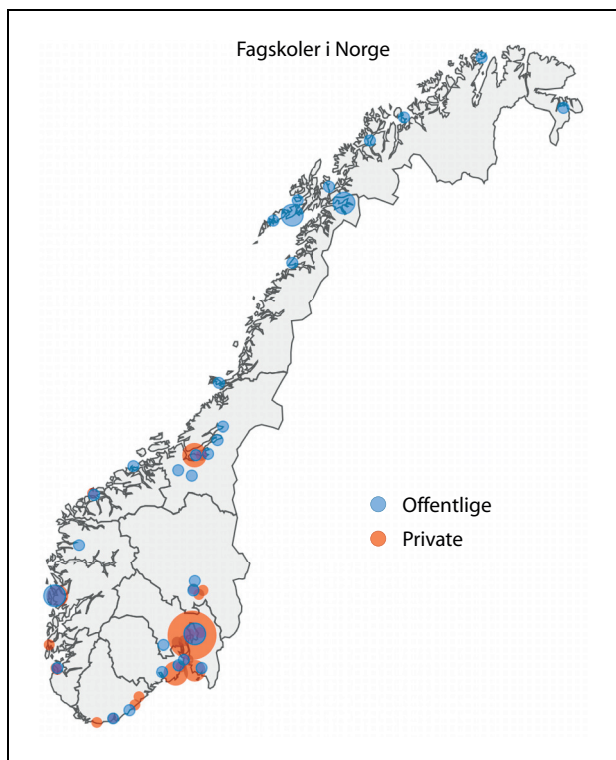
Fagskoler

Det finnes om lag 80 offentlige og private fagskoler i Norge, som i stor grad er tilpasset det lokale arbeidslivets kompetansebehov. Høsten 2019 var det til sammen 17 882 elever ved landets fagskoler. Det var flest elever ved fagretningene naturvitenskapelige fag, håndverksfag, tekniske fag, helse- og sosialfag, idrettsfag, humanistiske fag og estetiske fag. Bedrifter kan selv ta initiativ til eller delta i utviklingen av utdanningen. Fylkeskommunen eier de offentlige fagskolene, men styremedlemmer fra arbeidslivet er obligatorisk. Gjennom *Bransjeprogrammet* samarbeider partene i arbeidslivet om videreutdanningstilbud i fagutdanningen innenfor særlig tekniske og maritime fag, og helse og oppvekstfag. 40 prosent av studentene ved fagskolene studerer helt eller delvis utenfor campus. Det er særlig viktig på steder der avstanden til studie-stedet blir en barriere for å delta og gjennomføre utdanning eller kompetanseutviklingstiltak.

Figur 6.7 viser at den offentlige fagskoleutdanningen er spredt utover hele landet, mens de private fagskolene i hovedsak er lokalisert i og ved de store byene i Sør-Norge.

Studiesentrene

Organisasjonen Studiesenteret har ca. 35 studiesentre og er representert i alle fylker. Et studiesenter legger til rette for distribuerte studier i regi av norske utdanningsinstitusjoner i regioner og



Figur 6.7 Fagskolenes geografiske plassering i Norge, 2019. Studiesteder under fagskolene vises ikke.

Kilde: NSD – Norsk senter for forskningsdata

lokalsamfunn og skal være et kontaktpunkt mellom utdanningsinstitusjonene og lokalsamfunnene. De fungerer som desentraliserte enheter utenfor UH-institusjonenes faste studiesteder. Ofte har de oppstått på bakgrunn av lokale initiativer. Det er tilfellet med blant annet Campus Helgeland og Campus Kristiansund. Undervisningen foregår på biblioteker, i næringsparker, på videregående skoler eller i egne lokaler. UH-institusjonene står faglig ansvarlig og stiller med lærerressurser.

Det finnes ikke samlet informasjon om hva studiesentrene produserer i form av antall studenter, ferdige kandidater, studiepoeng eller hvilke økonomiske og organisatoriske rammebetingelser de har. Sentrene er finansiert av prosjektmidler fra fylkeskommuner og kommuner eller som spleiselag. Det finnes søknadsbaserte ordninger for støtte, slik som støtte til fleksible tilbud og videreutdanningstilbud, som aktører i samarbeidene kan søke støtte til.⁴ Desentraliserte studieenheter retter seg mot enkeltpersoner. Studietilbudet varierer stort, men er oftest rettet

⁴ Kompetanse Norge og Diku utlyser midler til etter- og videreutdanning, modulbasert.

mot fag som utgjør basiskompetanse i de lokale arbeidsmarkedene. Sentrene gjør utdanning og kompetanseutvikling tilgjengelig i distriktene. Men de har i mange tilfeller uforutsigbare økonomiske betingelser sammenlignet med UH-institusjonenes resultatbaserte finansiering fra Kunnskapsdepartementet (NOU 2019: 12).

Fylkeskommunens kompetansepolitiske rolle

Etter regionreformen har fylkeskommunene fått et større ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Det innebærer blant annet et ansvar for at det er samsvar mellom etterspørsel etter arbeidskraft i fylket og innbyggernes kompetanse. Dette kommer i tillegg til fylkeskommunenes ansvar for videregående skoler og fagskoler, som også skal tilpasses regionale behov. Fylkeskommunene skal legge til rette for at det regionale arbeidslivet har tilgang til den kompetansen det trenger, blant annet gjennom å koble sammen universiteter, høyskoler og andre tilbydere av kompetanseutvikling med det regionale arbeidslivet, gjennom regionale kompetansepartnerskap, felles kunnskapsgrunnlag, planer og tiltak (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

6.3 Hvordan bidrar differensiert arbeidsgiveravgift til å fremme næringsutvikling i distriktene?

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er det mest omfattende distriktpolitiske virkemiddelet i Norge. I dette avsnittet drøftes i hvilken grad den differensierte arbeidsgiveravgiften bidrar til å fremme næringsutvikling i distriktene.

6.3.1 Differensiert arbeidsgiveravgift

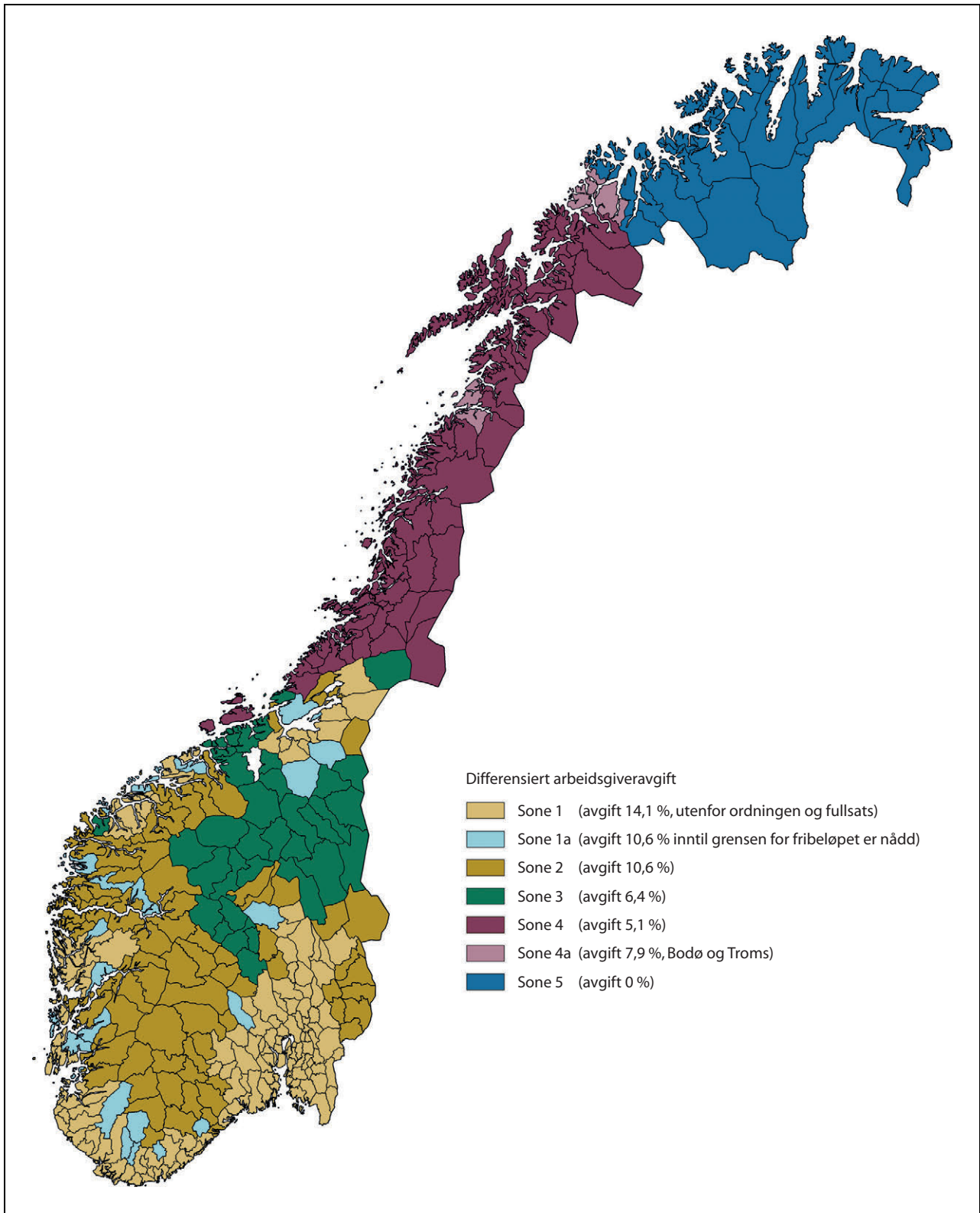
Arbeidsgiveravgiften betales av arbeidsgiver som en andel av arbeidstakers lønn. Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at satsene varierer etter hvor i landet virksomheten er lokalisert. Satsene er lavere i distriktene enn i sentrale strøk.

Landet er delt inn i syv ulike arbeidsgiveravgiftssoner (sone 1, 1a, 2, 3, 4, 4a og 5). Satsene varierer fra 14,1 prosent i sentrale strøk (sone 1) til 0 prosent i Finnmark og Nord-Troms (sone 5), se figur 6.8.

Geografisk differensiert støtte til arbeidskraft ble innført første gang i 1975, men har siden den gang blitt endret flere ganger, fjernet og gjeninnført (Teigen, 2019). Mens arbeidsledighet i distriktene var den opprinnelige begrunnelsen for å

differensiere arbeidsgiveravgiften, er målet med ordningen i dag å hindre eller redusere befolkningsnedgangen i distriktene. Ettersom kostnadene ved arbeidskraft reduseres, innebærer ordningen et subsidieelement til fordel for

næringslivet og offentlige virksomheter i distriktene. Avgiften var opprinnelig differensiert mellom regionene etter arbeidstakers bostedsadresse. Dette ble endret til å følge foretakets adresse etter påtrykk fra ESA. Fram til begynnel-



Figur 6.8 Kart over differensiert arbeidsgiveravgift, 2014–2020.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

sen av 1990-tallet økte differensieringen mellom regioner, og ordningen utviklet seg til å bli det viktigste distriktspolitiske virkemiddelet. I 1990 ble tiltakssonen innført for Finnmark og Nord-Troms. Det førte til at arbeidsgiveravgiften ble satt til 0 i disse områdene (Hervik & Rye, 2010).

Virkemiddelet skulle stimulere etterspørselen etter arbeidskraft i distriktene og dermed bidra til å opprettholde bosettingen. Da ordningen ble innført, ble arbeidskraftsubsidier vurdert å gi bedre sysselsettingseffekt enn kapitalsubsidier, forutsatt relativt immobil arbeidskraft og delvis mobil kapital (Hervik & Rye, 2010).

Det er to forhold som kan øke en bedrifts etterspørsel etter arbeidskraft som følge av arbeidskraftstøtte og lavere pris på arbeidskraften (lønn). Redusert pris på arbeidskraft gjør at bruken av arbeidskraft øker relativt til andre innsatsfaktorer, i den grad substitusjon er teknisk mulig i produksjonen av bedriftens varer og tjenester. Dette omtales som en substitusjonseffekt. Redusert pris på arbeidskraft gjør i tillegg at produksjonskostnadene reduseres, og virker som et insentiv for å øke produksjonen av bedriftens varer og tjenester. Økt produksjon øker også bruken av arbeidskraft, og omtales som en inntektseffekt.

Redusert pris på arbeidskraft kan i tillegg påvirke bedriftens etterspørsel etter kapital. Dersom de to produksjonsfaktorene er komplementære, vil økt etterspørsel etter arbeidskraft også øke etterspørselen etter kapital. Dersom de to innsatsfaktorene er substitutter i produksjonen, vil etterspørselen etter kapital reduseres.

Dette betyr strengt tatt at selv om arbeidsledigheten i distriktene generelt er lav i dag, opprettholdes ordningen fordi den skal påvirke bosetting. Altså er premissene for ordningen endret.

Ifølge Samfunnsøkonomisk analyse (2018) er ordningen veldefinert og har bred politisk støtte. Samtidig har virkemiddelet en solid teoretisk begrunnelse. Det har også vært argumentert for arbeidskraftstøtte framfor kapitalstøtte i regionalpolitikken, blant annet fordi subsidier bør rettes direkte mot hva en søker å påvirke (Serck-Hanssen, 1970, 1971, 1975, 1982).

Innføringen av differensieringen var proveny-nøytral ved at makssatsen økte i resten av landet. Det samme prinsippet er i stor grad brukt ved senere endringer i avgiften. Det vil si at statens inntekter ikke ble endret som følge av innføringen av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Kostnaden ved å innføre avgiften ble lagt direkte på bedrifter og offentlige virksomheter i sentrale strøk.

I 2020 er det beregnet at ordningen innebærer en samlet avgiftslettelse på om lag 16,9 milliarder kroner, i forhold til om den høyeste satsen skulle vært gjeldende over hele landet. Det er en økning på om lag 8 milliarder kroner siden 2000. Dette beløpet omfatter også støtte til offentlig forvaltning. Støtte til offentlig forvaltning anses ikke som statsstøtte etter EØS-avtalen, og krever ikke godkjenning. Avgiftslettelsen til privat sektor utgjør om lag 10,3 milliarder kroner i 2020. En proveny-nøytral fjerning av den differensierte arbeidsgiveravgiften, altså lik arbeidsgiveravgift for hele landet, vil innebære at arbeidsgiveravgiften kan justeres ned fra 14,1 prosent til 13 prosent. Per 1. januar 2019 er det om lag 30 000 foretak med ansatte som har lavere arbeidsgiveravgift. Dette utgjør 21,7 prosent av alle foretak i Norge.

6.3.2 Ordningens betydning for næringslivet i distriktene

I en vurdering viste Effektutvalget til at ordningen fungerer etter intensjonen, men at den koster mye per arbeidsplass. Flere gunstige egenskaper med ordningen trekkes fram: 1) at den er enkel å administrere 2) at den er relativt næringsnøytral og 3) at den kostnadsjusteres automatisk gjennom lønnsvekst. Enkelte trekker også fram at ordningen virker stabil i statsbudsjettsprosesser siden den er en del av skatte- og avgiftsopplegget. Ordningen er dermed mindre synlig enn spesifiserte utgiftsposter (Hervik & Rye, 2010; NOU 2004: 2). Dette kan også være uheldig fordi det bidrar til at kostnadene i mindre grad debatteres og diskuteres opp mot samfunnets nytte av ordningen.

I 2018 gjennomførte Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) en omfattende evaluering av den differensierte arbeidsgiveravgiften (Samfunnsøkonomisk analyse, 2018). Evalueringen undersøker om ordningen: 1) har et veldefinert mål av felles interesse, 2) er egnet til å nå målet, 3) er hensiktsmessig proporsjonert for å nå målet og 4) har forstyrrende effekter på konkurranse og handel.

SØA fant at avgiften har en begrenset effekt på lønnsutviklingen og at ordningen først og fremst kommer bedriftene til gode. Reduserte lønnskostnader påvirker kostnadene til bedriften og gir muligheter for lavere produktpriser, økt produksjon og økte markedsandeler. Avgiftslettelsen bidrar også til noe høyere lønn hos de ansatte. Økt kjøpekraft hos de ansatte gir igjen økt salg av lokale produkter og tjenester. I tillegg fant SØA positive effekter på sysselsetting som følge av

nyetableringer. Det vil si at bedriftene i noen grad vektlegger om kommunen har redusert arbeidsgiveravgift når de tar en lokaliseringsbeslutning. Rene lokaliseringsvurderinger vil i størst grad oppstå i grenseområder mellom ulike soner. Det største avgiftsspranget i Norge er på Ringvassøy, der avgiften er 0 i Kvalsøy kommune og 7,9 prosent i Tromsø kommune. Samtidig er avgiften i andre områder lik over store avstander.

SØAs studie viser at ordningen styrker mottakernes nasjonale konkurransekraft, i tråd med ordningens intensjon, men at ordningen har liten effekt på internasjonal konkurransekraft og handel. De fleste virksomheter som betaler redusert sats, tilbyr lokale tjenester, noe som begrenser potensielle negative effekter på internasjonal konkurranse og handel. Eksportrettede virksomheter i differensierte soner er relativt kapitalintensive, med begrenset nytte av ordninger som reduserer den relative kostnaden på arbeidskraft. I tillegg får det store flertallet av eksportrettede virksomheter så lite i støtte at denne ikke kan defineres som konkurransevridende, ifølge statsstøtteregelverket.

Generelt indikerer evalueringen en moderat sysselsettingseffekt. Små endringer i avgiften kan forventes å ha beskjeden effekt, siden omlokiseringskostnadene vil være større enn gevinsten av ordningen. En større økning i arbeidsgiveravgiften vil sannsynligvis gi betydelige effekter. Hvis for eksempel arbeidsgiveravgiften endres til full sats alle steder i landet, vil trolig et betydelig antall bedrifter få negativt driftsresultat på kort sikt. Dette gjelder spesielt for bedrifter i områder med lavest avgift i dag. I disse områdene bidrar ordningen til å opprettholde aktivitet og sysselsetting (Samfunnsøkonomisk analyse, 2018).

I en evaluering av tiltakssonen Finnmark og Nord-Troms, analyserte Norut og Menon også effekten av en økning i arbeidsgiveravgiften i sonen. I hele dette området er avgiften satt til 0. Denne analysen av differensiert arbeidsgiveravgift er betydelig mindre enn SØAs, som er den største empiriske evalueringen av ordningen. Norut og Menon inkluderer også tjenesteytende bedrifter i analysen. I industrien bidro ordningen først og fremst til økte lønninger, mens for bedrifter innenfor tjenesteytende næringer bidro ordningen til flere ansatte. Dermed vil trolig konsekvensene for sysselsettingen variere avhengig av den enkelte kommunes næringsstruktur. De langsiktige virkningene av å øke avgiften er uklare (NORUT & Menon Economics, 2012).

Cappelen og Stambøl har også vurdert virkningene av å fjerne den differensierte arbeids-

giveravgiften. Analysen viser at de langsiktige virkningene av å fjerne avgiften dersom kommunene kompenseres i noen grad, og kombinert med ulike alternative politiske tiltak, vil være moderate. Kortsiktig kan sysselsettingsvirkningene bli store. På kort og mellomlang sikt vil bedriftene sannsynligvis oppleve et betydelig kostnadssjokk. Det skyldes at i de kommunene der arbeidsgiveravgiften øker fra null til full sats, vil lønnskostnadene øke betydelig. Det er ifølge Cappelen og Stambøl utenkelig at tilpasningen i bedriften kan skje ved at utbetalt lønn nedjusteres på kort sikt for å kompensere bedriften for de økte kostnadene. For mange bedrifter vil sysselsettingsreduksjon eller nedlegging være et langt mer sannsynlig utfall. Ved en eventuell avvikling av differensieringen av arbeidsgiveravgiften bør en ha en relativt lang overgangsperiode hvor økt arbeidsgiveravgift gradvis fases inn. Dette vil bidra til å redusere omstillingskostnadene for bedriftene (Cappelen & Stambøl, 2003).

Effekten av ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift er vanskelig å isolere fra virkningene av lokale arbeidsmarkedsforhold og konjunkturer. En internasjonal studie har sammenlignet de tre årene før og etter nedtrappingen av differensiert arbeidsgiveravgift fra 2003 til 2004 for å isolere virkningen av differensiert arbeidsgiveravgift på regionale lønninger og sysselsetting. Slike markante brudd i ordningen gir anledning til å vurdere ordningens betydning. Funnene deres viser at kostnadene knyttet til økning i arbeidsgiveravgiften delvis ble forskjøvet over på arbeidstakernes lønn (reduert lønn). I tillegg var det en betydelig nedgang i lokal sysselsetting. Disse funnene tyder igjen på at i områder med rigid lønnsnivå kan stedsbaserte lønnskattensentiver, for eksempel differensiert arbeidsgiveravgift, være effektivt for å stimulere den lokale sysselsettingen (Ku, Schönberg & Schreiner, 2020).

6.3.3 Er andre virkemidler bedre?

SØA er tydelig på at de ut fra de estimerte effektene ikke kan konkludere med at ordningens innvirkning på bedrifter og samfunn er liten. Ifølge SØA er beregningene deres konservative anslag. SØA anbefaler at ordningen videreføres, men peker på mulighetene for justeringer ved at kommuner med de minste avgiftslettelsene kan velge mellom differensiert arbeidsgiveravgift og en separat inntekt uten føringer. SØA tror likevel at det er lite å hente på å flytte støtten over på andre eksisterende ordninger for oppnå lignende resultater (Samfunnsøkonomisk analyse, 2018).

I 2004 ble det innført kompensasjonsmidler til bedrifter som følge av endringer i arbeidsgiveravgiften. Kompensasjonsmidlene ble innført fordi differensiert arbeidsgiveravgift på den tiden ble vurdert som uforenlig med statsstøttereguleringen. Ordningen måtte dermed fases ut (med unntak av tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms der regjeringen valgte å bruke en unntaksklausul i ODA-avtalen mellom EFTA-landene). Kompensasjonsmidlene var et av flere elementer i regjeringens tiltak for en provenynøytral omlegging. Ordningen ble faset ut ved gjeninnføringen av differensiert arbeidsgiveravgift i 2007 – med unntak av de såkalte restmidlene som skyldtes endringer i kriteriene, herunder endringer i avgiftsgrunnlaget basert på bedriftens adresse framfor arbeidstakers adresse.

Kompensasjonsmidlene var et virkemiddel der næringslivet hadde sterk innflytelse over bruken. I etterkant er det undersøkt hvilken modell bedriftene foretrak. 83 prosent ville valgt differensiert arbeidsgiveravgift framfor kompensasjonsordningen dersom de hadde hatt mulighet til å velge (Hervik & Rye, 2010).

Kompetansearbeidsplassutvalget viste til at det er dokumentert at ordningen er treffsikker for å øke sysselsettingen i regionene. Det viser blant annet NIBR og NORUTs evaluering av tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark i 1997. Det er imidlertid ikke gjennomført eksplisitte analyser av hvor treffsikkert virkemiddelet er for å stimulere utviklingen av kunnskapsintensive arbeidsplasser i distriktene. På oppdrag fra utvalget koblet Hervik og Rye (2010) den differensierte arbeidsgiveravgiften med data for utdanningsnivå og fant at kun 14 prosent av provenyvirkningene var knyttet til arbeidsplasser for personer med høyere utdanning. Utvalget pekte også på at avgiften ikke nødvendigvis virker nøytralt mellom ulike typer arbeidskraft innenfor samme region (NOU 2011: 3).

6.4 Grønn omstilling

6.4.1 Menneskeskapte klimaendringer

Klodens klima er i endring, og det er bred politisk enighet om at omstilling er nødvendig både for å begrense endringene og tilpasse samfunnet til et endret klima. Det anslås at menneskelig aktivitet har forårsaket global oppvarming på om lag 1 °C siden førindustriell tid. Ifølge FNs klimapanel vil den globale oppvarmingen nå 1,5 °C mellom 2030 og 2052 dersom temperaturen fortsetter å stige i samme tempo som i dag (IPCC, 2018).

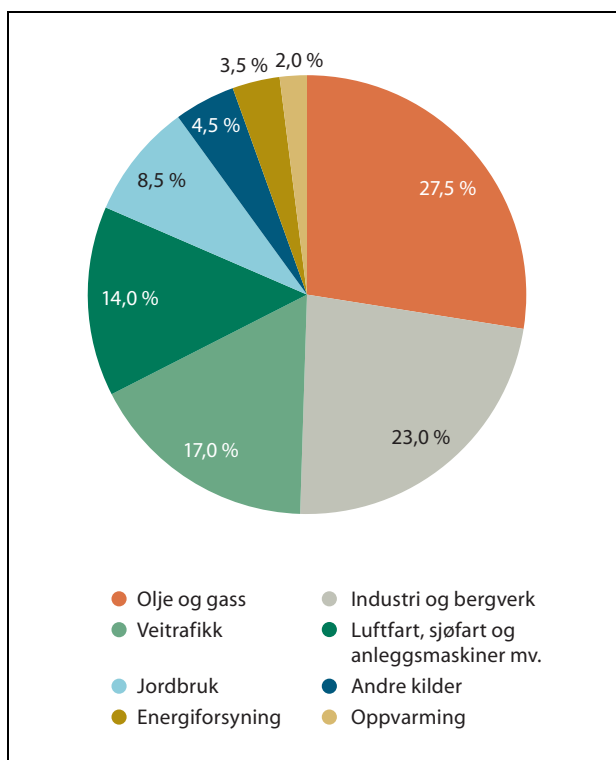
Det er umulig å modellere konsekvensene av menneskeskapte klimaendringer med sikkerhet. I tillegg til effekten av klimagassutslipp, kommer selvforsterkende effekter som fører til økt utslipp av klimagasser. For eksempel vil oppvarming føre til at permafrost tiner og slipper ut metan og CO₂ i atmosfæren. Dette gjør modelleringen enda mer komplisert. Oppvarming vil føre til mer tørke, hete, intens nedbør, flom og på sikt også havnivåstigning. Ifølge FNs klimapanel vil klimarelatert risiko være høyere dersom man når en oppvarming på 2 °C før temperaturen returnerer til 1,5 °C oppvarming enn hvis temperaturen stabiliserer seg på 1,5 °C oppvarming. Noen av disse risikoene kan være irreversible, for eksempel tap av enkelte økosystemer.

Ifølge den femte hovedrapporten fra FNs klimapanel står forbrenning av kull, gass og olje til elektrisitet og oppvarming (25 prosent) sammen med landbruk og avskoging (24 prosent) for nesten halvparten av det globale klimagassutslippet. Resten av utslippene fordeler seg på industri (21 prosent), transport (14 prosent), annen energi (10 prosent) og bygninger (6 prosent).

Hvis man ser på Norges utslipp, tegner det seg et noe annerledes bilde. I Norge er det olje- og gassutvinning (27,5 prosent) sammen med industri og bergverk (23 prosent) som står for omtrent halvparten av det totale klimagassutslippet. I tillegg står veitrafikk (17 prosent) og luftfart, sjøfart og anleggsmaskiner med videre (14 prosent) for betydelige andeler. De resterende utslippene fordeler seg på jordbruk (8,5 prosent), andre kilder (4,5 prosent), energiforsyning (3,5 prosent) og oppvarming i andre næringer og husholdninger (2 prosent) (Statistisk sentralbyrå, 2020). Figur 6.9 gir en oversikt over utslipp av klimagasser i Norge i 2018 fordelt på sektor.

Statistisk sentralbyrå beregner utslipp av klimagasser i Norge fordelt på landets fylker. Industrifylkene Telemark (med for eksempel Norcem Brevik og Yara Porsgrunn), Hordaland (med Equinor Mongstad) og Nordland (med Alcoa Mosjøen og Elkem i Rana og Salten) hadde i 2015 betydelige utslipp (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Den tredje største utslippkilden er som nevnt utslipp fra veitrafikk. Utslippene fra veitrafikken inkluderer tunge og lette kjøretøy og var i 2015 størst i Akershus. Utslippene fra lette kjøretøy er knyttet til privatbilismen og dermed folketallet i fylket. Utslippene per innbygger fra lette kjøretøy var høyest i Hedmark og Oppland. Dette henger sammen med fylkenes geografi, med forholdsvis spredt bosetting, mindre kollektivtilbud og der-



Figur 6.9 Sektorvis utslipp av klimagasser i Norge, 2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

med økt behov for bil. Hedmark var også det fylket med mest veier.

Lavest utslipp fra lette kjøretøy per innbygger var det i Oslo, som også har den klart høyeste kollektivandelen i landet. Mulighetene en stor og tett bosatt befolkning gir for kollektivtransport gjør at også Hordaland, Rogaland og Sør-Trøndelag hadde forholdsvis lave utslipp per innbygger fra lette kjøretøy (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

6.4.2 Klimapolitikk

Norge har skrevet under på Paris-avtalen, som fastslår at den globale oppvarmingen skal begrenses til 2 °C sammenlignet med førindustriell tid, og at landene som har skrevet under skal tilstrebe at oppvarmingen ikke overstiger 1,5 °C. Det er klimaloven som utgjør rammene for norsk klimapolitikk. I klimaloven er det nedfelt at målet for 2030 skal være at utslipp av klimagasser reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990. Videre har regjeringen en ambisjon om at utslippene skal reduseres med 80–95 prosent innen 2050. Disse ambisjonene er på linje med ambisjonsnivået ellers i Europa. Klimapolitikken utenfor Europa er gjennomgående lite ambisiøs.

For å nå målene velger regjeringen virkemidler blant annet ut fra prinsippet om at forurenser skal betale, og at klimamålene skal oppnås mest mulig effektivt. Over 80 prosent av klimagassutslippene i Norge er enten pålagt en avgift eller er omfattet av det felles europeiske kvotesystemet, som innebærer at bedrifter må ha en klimakvote for hvert tonn klimagasser de slipper ut (Klima- og miljødepartementet, 2019). Utslipp fra petroleumsnæringen er både underlagt kvoteplikt og avgifter.

Det er i tillegg innført en rekke offentlige støtteordninger for å gi husholdninger og bedrifter insentiver til å redusere utslipp. Dette omfatter for eksempel avgiftsfritak og en rekke andre støtteordninger for elbiler, støtte til installering av energisparingsløsninger, etablering av produksjon av ny fornybar energi gjennom Enova og andre offentlige virkemiddelaktører og ulike støtteordninger, lempinger på normale utbyggingsbegrensninger for utbygging av vindkraft og norske forpliktelser overfor EU om å øke energiproduksjonen.

Da Menon i 2018 på oppdrag fra Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet skulle gjennomgå de offentlige støtteordningene, ble 41 ordninger gjennomgått (Bruvoll et al., 2018). Til tross for støtteordningene, fører strengere krav til utslippsreduksjon og en strammere klimapolitikk til økte kostnader for mye av næringslivet i distriktene. Ifølge NHO har Norge blant verdens høyeste utslippspris på grunn av kvotepris og CO₂-avgift for de fleste sektorer (NHO, 2018).

Klimariskoutvalget peker på implementering av karbonprising for å redusere utslippene og strengere lovregulering av eksisterende produkter og tjenester som eksempler på slike endrede rammevilkår (NOU 2018: 17). Hensynet til bedriftenes lønnsomhet og klima- og miljøhensyn kan i enkelte tilfeller muligens ivaretas uten målkonflikt, for eksempel gjennom effektivisering. En generell forutsetning for at en markedsøkonomi skal fungere godt er imidlertid at kostnadene ved klima- og miljøskader inngår i markedsprisene. Dette kan oppnås ved at myndighetene pålegger avgifter som gjenspeiler miljøkostnaden ved en aktivitet. Der avgifter ikke er hensiktsmessig kan andre virkemidler med tilsvarende virkning vurderes. En pris på miljøkostnaden gir et kontinuerlig insentiv til å omstille produksjon og etterspørsel til mer miljøvennlig produksjon og produkter.

Da regjeringen la fram stortingsmeldingen *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende* i 2017 var visjonen at «Norge skal være en ledende industri- og teknologinasjon» (Meld. St.

27 (2016–2017)). I stortingsmeldingen heter det videre at «Dette innebærer at vi må satse grønnere, smartere og mer nyskapende for å gi fremtidig vekst, arbeidsplasser og skatteinntekter».

Regjeringen oppnevnte i juni 2015 et ekspertutvalg for grønn konkurransekraft. Utvalgets

mandat var å fremme forslag til en overordnet strategi for grønn konkurransekraft. Som et resultat av utvalgets anbefalinger, ble det utarbeidet en rekke veikart for grønn omstilling i flere bransjer. På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet vurderte konsultentselskapet EY i 2019 tempoet i den

Boks 6.2 Klimapolitikk og karbonlekkasje

En utfordring med en klimapolitikk basert på kvoter og avgifter er såkalt karbonlekkasje. Karbonlekkasje er når ett eller flere lands klimapolitikk fører til økte utslipp av klimagasser i andre deler av verden.

En forutsetning for karbonlekkasje er internasjonal handel av varer og tjenester (Bye & Rosendahl, 2012). Norsk klimapolitikk kan føre til karbonlekkasje ved at norske bedrifter nedskalierer sin aktivitet, legger ned eller flytter til land med en mindre ambisiøs klimapolitikk enn Norge. Dette er særlig relevant for konkurranseutsatt og utslippsintensiv industri, der høye utslippskostnader kan utgjøre en betydelig andel av produksjonskostnadene. For Norge gjelder dette særlig prosessindustrien.

I Europa er industrien omfattet av EUs kvotesystem for klimagasser (EU ETS). Norge er en del av dette systemet gjennom EØS-avtalen. EUs kvotesystem er i hovedsak laget for industri og kraftforsyning, og fungerer ved at det settes et tak på hvor mange CO₂-ekvivalenter som maksimalt kan slippes ut fra år til år. Dette taket blir lavere hvert år, slik at utslippene innenfor systemet reduseres. En klimakvote gir tillatelse til å slippe ut ett tonn med CO₂-ekvivalenter. Gjennom auksjoner, tildelinger, kjøp og salg av kvoter, dannes et marked for kvoter og en pris på utslippene. Kvotesystemet gir dermed virksomheter insentiver til å redusere utslippene.

Utslipp av klimagasser har samme skadevirkning for klimaet uansett hvor utslippet finner sted. Hvis utslippskilden flyttes fra et land innenfor EU ETS til et land uten tilsvarende regulering på grunn av forskjellen i karbonpris, oppstår det en karbonlekkasje fra EU ETS til andre deler av verden.

For å motvirke karbonlekkasje fra EU ETS, tildeles virksomheter som anses å være utsatt for karbonlekkasje, utslippskvoter vederlagsfritt. Kvotene tildeles årlig, og hvilke sektorer som tildeles kvoter, bestemmes av EUs karbon-

lekkasjeliste utarbeidet av Generaldirektoratet for klima.

Vista analyse gjennomgikk i 2012 på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet betydningen av karbonlekkasje for norsk næringsliv. I rapporten skilles det mellom to hovedtyper av karbonlekkasje: Den som skyldes politiske virkninger og den som skyldes markedsvirkninger.

Et eksempel på politiske virkninger som trekkes fram, er karbonlekkasje innad i EU ETS som følge av reguleringer i et enkeltland. I dag er deler av kvotepliktig sektor (petroleumsvirksomheten og innenriks luftfart) også ilagt CO₂-avgift. Ifølge Grønn skattekommissjon gir avgiften ytterligere insentiver til utslippsreduksjoner i disse sektorene i Norge, men den bidrar ikke til å redusere samlet utslipp fra EU ETS over tid (NOU 2015: 15).

Dette begrunnes med at en avgift vil gi lavere etterspørsel etter kvoter, noe som vil frigjøre kvoter til bruk for andre kvotepliktige kilder i EU ETS. Det er imidlertid mulig at EU som en politisk reaksjon på lavere kvotepris, vil redusere den totale kvoten (Vista Analyse, 2012). Dette vil til en viss grad redusere karbonlekkasjen. 100 prosent lekkasje innad i EU ETS som følge av denne type dobbelt virkemiddelbruk (avgift i kvotepliktig sektor), forutsetter altså at kvotemengden i markedet holdes fast.

Rapporten fra Vista analyse peker på tilfeller hvor EUs kvotesystem kan redusere lekkasjen fra norske tiltak ned til null. Uten et kvotesystem kan en ny elbil på veien i Norge føre til større produksjon av kullkraft i Europa og større utslipp langs den kanalen. Men EUs kvotesystem nøytraliserer en slik mulighet slik at den eneste virkningen elbilen har på utslippene blir effekten den har på vanlig bilkjøring i Norge og videre på markedet for fossil energi (blant annet økte kraftpriser). Også dette resonnementet bygger på en forutsetning om at totalkvoten er gitt, uansett hvilken politikk som føres av de enkelte landene.

Boks 6.2 (forts.)

Karbonlekkasje via markedsvirkninger kan skje gjennom priseffekter i energimarkedet eller via produktmarkedet. Den førstnevnte effekten inntreffer når klimapolitiske virkemidler innenfor EUs kvotesystem fører til en reduksjon i etterspørselen etter fossile brensler, slik at prisen på fossile brensler faller. Prisfallet vil igjen øke etterspørselen etter fossile brensler i andre deler av verden, og medfører dermed en karbonlekkasje. Lekkasje gjennom produktmarkedene inntreffer når virkemidler for å redusere utslipp øker de internasjonale prisene på varer, slik at det blir mer lønnsomt å produsere disse varene i land uten de samme reguleringene. Denne effekten omtales også som konkurranseeffekten (NOU 2015: 15).

I 2019 vedtok EU-kommisjonen hvilke sektorer og undersektorer som anses som utsatt for karbonlekkasje i fjerde fase av EUs kvotesystem (perioden 2021–2030). Hovedkriteriet for å vurdere om en sektor er utsatt for karbonlekkasje, er størrelsen på handelen med land utenfor EU og utslippintensiteten ved produksjon. Som følge av EØS-avtalen, gjelder de samme reglene for norske bedrifter som for bedriftene i EU.

Hvilke sektorer som defineres som utsatt for karbonlekkasje, har betydning for tildeling av utslippskvoter. Reglene for sektorer hvor EU anser at det er en fare for karbonlekkasje er en videreføring av regelverket fra tredje kvotefase (perioden 2013–2020). I kvotedirektivet for den fjerde fasen er imidlertid kriteriene strammet inn fra forrige periode. Dette medfører at antall sektorer og undersektorer som står på karbonlekkasjelisten, er redusert fra 177 til 63. Reduksjonen av antall sektorer har konsekvenser for distriktsnæringer. Utvinning av naturgass og bearbeiding og konservering av fisk og fiskevarer er tatt ut av listen, mens produksjon av

finerplater og andre bygnings- og møbelplater av tre er tatt inn i listen.

Blant annet på grunn av at risikoen for karbonlekkasje er vanskelig å fastslå, har det blitt hevdet at tildelingen av kvoter kan bli for sjenerøs (Böhringer, Rosendahl & Briseid Storrøsten, 2016). Dette kan medføre at tiltak for å begrense karbonlekkasje kan føre til for høy produksjon av utslippintensive varer sammenlignet med det samfunnsøkonomisk optimale produksjonsnivået.

For perioden 2013–2020 er det i Norge innført CO₂-kompensasjon for å hindre at norsk industri flytter til land som ikke har like streng klimapolitikk. Ordningen skal kompensere for økte kraftpriser som følge av EUs kvotesystem. De økte kraftprisene skyldes at kraftprodusenter velter det meste av sine kvotekostnader over i kraftprisen, slik at kraftprisen får et CO₂-påslag også i Norge. Ordningen retter seg mot bedrifter innenfor 15 sektorer som anses å være særlig utsatt for karbonlekkasje. Sektorene er definert av EU ved Generaldirektoratet for konkurranse.

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet analyserte THEMA i 2019 betydningen av kompensasjonsordningen for norsk industri. Rapporten konkluderer med at ordningen har positiv effekt på investeringsbeslutninger. Ifølge rapporten har ordningen bidratt til å redusere karbonlekkasje ved at norsk industri har opprettholdt sin konkurransekraft. En bedrifts lokaliseringsbeslutning påvirkes av en rekke forhold, og det er derfor knyttet betydelig usikkerhet til effekten av klimapolitikk alene. Omfanget av karbonlekkasje er dermed usikkert. Det er i tillegg flere andre metodiske utfordringer knyttet til analyse av risikoen for karbonlekkasje (THEMA, 2019).

grønne omstillingen med utgangspunkt i 11 av disse veikartene. Analysen til EY konkluderer med at tempoet i implementeringen av tiltak lagt fram i veikartene ikke var høyt nok til å nå målet

om grønn omstilling. I rapporten vises det til at initiativene ofte er for små, og at bredden i næringslivet ikke bidrar i like store grad som de største bedriftene (EY, 2019).

6.4.3 Konsekvenser og muligheter for Norge og næringslivet i distriktene

Norge står bedre rustet enn mange andre land i møtet med klimaendringer. *University of Notre Dame* har rangert verdens land etter utsatthet og evne til å tilpasse seg klimaendringer. En høy rangering vil si at et land er relativt lite utsatt og relativt tilpasningsdyktig sammenlignet med andre land. Norge er rangert som nummer 1 (Notre Dame Global Adaptation Initiative, 2020). Det betyr ikke at næringslivet ikke kommer til å merke kravene til omstilling i årene som kommer, men at Norge er i en god posisjon til å utvikle seg videre i overgangen til et grønnere samfunn.

Et høyt utdanningsnivå i befolkningen, kapitalmarkeder som fungerer godt og velfungerende institusjoner, herunder trepartssamarbeidet, gjør at Norge som nasjon står relativt godt rustet til å møte store endringer, blant annet som følge av grønn omstilling.

Næringslivet i distriktene har blitt mer spesialisert siden 2000, se kapittel 2. Deler av Distrikts-Norge der en enkeltnæring, bransje eller enkeltbedrift står for en stor andel av sysselsettingen kan dermed være mer sårbare for endringer i markeder og etterspørsel. Fall i etterspørsel som følge av endrede forbruksmønstre, strengere klimakrav og -reguleringer og økte råvarepriser er eksempler på utfordringer som særlig kan ramme distrikter med høy spesialisering innenfor én næring eller der en enkeltbedrift sysselsetter en stor andel av distriktets innbyggere. Klimarisikoutvalget peker på at moderate klimaendringer trolig vil endre sammensetningen av norsk produksjon, mer enn nivået.

Dersom lønnsomheten i en næring påvirkes negativt slik at sysselsettingen i næringen går ned, vil sysselsettingen i de fleste tilfeller økes tilsvarende i andre deler av økonomien etter at lønningene er tilpasset de nye forholdene. Hvis produksjonsfaktorene er like produktive der de tas i bruk som de var tidligere, vil verdiene som skapes i økonomien ikke påvirkes av dette på lang sikt (NOU 2018: 17).

Grønn omstilling betyr ifølge *Store norske leksikon* generelt forandring i mer miljøvennlig retning (Olerud, 2019). Denne forandringen kan også gi muligheter for næringslivet i distriktene. Private virksomheter kan bidra til grønn omstilling og konkurransekraft gjennom å benytte miljøkriterier og krav i egne anskaffelser. Som omtalt i kapittel 3, har infrastrukturnæringer (som bygg og anlegg) de 10 siste årene fått økt betydning i

kommuner på sentralitetsnivå 4–6. Et eksempel som trekkes fram i strategien for grønn konkurransekraft, er at næringslivet selv tar initiativ til grønne og innovative innkjøp innenfor denne sektoren. Dette er blant strakstiltakene som er inkludert i «Eiendomssektorens veikart mot 2050». Ved utgangen av januar 2020 har 46 virksomheter sluttet seg til veikartet og forpliktet seg til å innføre strakstiltakene i sine virksomheter.

Disse virksomhetene har blant annet forpliktet seg til å etterspørre fossilfrie byggeplasser, kun kjøpe byggevare uten helse- og miljøfarlige stoffer, stille krav om at arkitekten utarbeider planer for hvordan materialene kan demonteres og gjenbrukes ved ombygging eller rivning og tilstrebe bruk av løsninger og materialer som gir minst mulig avfall.

Næringslivet i distriktene har spilt, og spiller fremdeles, en viktig rolle i omstillingen mot mer klimavennlig produksjon. Norsk kraftsektor er i all hovedsak lokalisert i distriktene, er nær utslippsfri og har gitt muligheter for grønn næringsutvikling i Norge. Norsk næringsliv har vist at det er mulig å tilpasse seg strenge klima- og miljøreguleringer. Maritim sektor i Norge utvikler ny miljøteknologi, og norsk prosessindustri utvikler og tar i bruk ny teknologi for å effektivisere produksjonen. Bedrifter i distriktskommunene har stort gjennomslag når det gjelder miljøteknologitilskudd fra Innovasjon Norge, hvor de mottok 45 prosent av volumet i 2019, se avsnitt 6.6.7

Maritim industri er overrepresentert i distriktene. Industrien bidrar til verdiskaping og sysselsetting langs kysten, men også bedrifter i innlandet har en vesentlig del av sine leveranser til maritim sektor. Næringen oppgir selv at omtrent 10 prosent av omsetningen er knyttet til «grønn teknologi», definert som «utstyr som bidrar til redusert miljø- og klimautslipp» (Norsk Industri, 2020).

Oljeprisfallet i 2014 førte til en omstillingsperiode for maritim sektor, og ble en påminnelse om at norsk økonomi trenger flere ben å stå på når petroleumsnæringen fases ut. Bortfall av ordrer fra norsk petroleumsnæring har delvis blitt erstattet av ordrer fra andre segmenter, som cruise- og passasjerfartøy, bilferger, samt fiskeri og havbruk. Det er forventet at både omsetning knyttet til grønn teknologi og andelen av ordre som ikke er tilknyttet petroleumsindustrien vil øke i årene framover (Norsk Industri, 2020).

Norge er et langstrakt land med spredt bosetting og mye verdiskaping i distriktene. En omfattende og godt utbygget transportinfrastruktur er dermed viktig av flere grunner: Ressursbaserte

næringer er avhengige av å frakte råvarer for videre foredling, foredlingsindustrien er avhengig av tilgang på råvarer, varer må til markedet og folk må på jobb. I tillegg er reiselivsnæringen avhengig av et godt utbygd transportnett. Blant annet som følge av dette står transportsektoren for 30 prosent av utslippene i Norge (Andersen Engedal & Bothner, 2019). Dette er betydelig høyere enn i de fleste andre land (NHO, 2018).

Regjeringen satte i 2017 et arbeidsmål om utslippsreduksjoner i transportsektoren på 35–40 prosent. Omstillingen kommer ikke uten kostnader. Likevel kan krav til omstilling skape muligheter innenfor lav- og nullutslippsløsninger. Maritim sektor er som nevnt ovenfor et område hvor Norge har gode forutsetninger for å utvikle ny teknologi, blant annet fordi vi rår over hele verdikjeden (NHO, 2018). Regjeringens strategi for grønn konkurransekraft peker på at Norge allerede er verdensledende på utvikling av teknologi for elektrifisering av maritim transport.

Elektrifisering av skipsflåten foregår gjennom helelektriske fartøy, hybridskip og bruk av landstrøm. Til sammen har Enova innvilget nesten 580 millioner kroner i støtte til rundt 90 landstrømsprosjekter langs hele kysten. Enova gir også støtte til ladestasjoner for elbiler. Disse virkemidlene skal bygge opp under markedsutviklingen i en tidlig fase. Samtidig legges det til grunn at utbygging av infrastruktur for nullutslippsdrivstoff så tidlig som mulig skal bli markedsdrevet og skje uten

støtte, noe som kan gi grobunn for ny grønn verdiskaping i distriktene.

Slik satsing på grønn omstilling gir mulighet for verdiskaping i hele landet, og gjør samtidig belastningen på næringslivet i distriktene mindre. Norges kraftproduksjon er 98 prosent fornybar (NVE, 2019). Dette kan gi norsk næringsliv et konkurransefortrinn, som kan få stor betydning hvis etterspørselen etter varer med små klimautslipp øker.

Mineralnæringen er en typisk distriktsnæring, og næringen omtales som viktig for et vellykket grønt skifte av to årsaker (Hasselberg & Wanvik, 2018). Den første årsaken er at deler av mineralutvinningen kan anses som mer klimavennlig enn petroleumssektoren. Den andre årsaken er at flere mineraler er viktige for utviklingen av såkalt grønn teknologi. Elektrifiseringen av transportsektoren er avhengig av at det utvinnes såkalte grønne mineraler. Et eksempel er kobber, som blant annet benyttes i produksjon av elbiler. En elbil trenger tre ganger så mye kobber som en konvensjonell bil (NGU, 2019).

Det er flere eksempler på distriktsnæringer som kan utvikles og bli en større del av den samlede verdiskapingen når økonomien omstilles og næringslivet blir grønnere. Mange utslippsreduserende tiltak medfører en umiddelbar kostnad for de involverte aktørene, og det kan gå lang tid før man ser effekten av dem. I distriktene vil for eksempel tiltak som foryngelse av skog og plan-

Boks 6.3 Opprinnelsesgarantier for elektrisitet

Opprinnelsesgarantier er en merkeordning for elektrisitet som viser strømkunden at en mengde kraft er produsert fra en spesifisert energikilde. Kraftprodusenter som selger opprinnelsesgarantier, får en ekstra inntekt fra sin fornybare kraftproduksjon. En bedrift som kjøper en opprinnelsesgaranti, kan gi sine kunder et bevis på at det produseres like mye fornybar kraft som den kraftmengden bedriften benytter.

Strøm som leveres fra kraftnettet, kan imidlertid ikke spores tilbake til produsenten. En opprinnelsesgaranti garanterer derfor kun for at det et annet sted i det europeiske kraftmarkedet produseres like mye fornybar kraft som den mengde kraft en bedrift henter ut og forbruker. Garantien sier ingenting om den kraften som faktisk forbrukes av den enkelte bedrift er fornybar. Mange europeiske bedrifter som i all

hovedsak benytter fossil kraft kjøper opprinnelsesgarantier, noe som kan medføre at produksjonen i disse bedriftene framstår som mer miljøvennlig enn det som faktisk er tilfellet.

Mange norske bedrifter som utelukkende benytter fornybar energi i produksjonen, konkurrerer i det samme markedet som europeiske bedrifter med et langt høyere klimaavtrykk. Når de europeiske bedriftene viser til norske opprinnelsesgarantier, kan dette bidra til å gi et delvis feilaktig inntrykk av hvilke bedrifter som har det laveste klimaavtrykket. Likevel danner Norges høye andel av fornybar energi et solid grunnlag for at norske bedrifter skal kunne lykkes med grønn omstilling, samtidig som det gir gode inntekter for mange kraftprodusenter i distriktene.

ting på nye arealer, først ha en effekt flere tiår fram i tid, fordi skogen i Norge vokser relativt sakte sammenlignet med mange andre land.

Innenfor arealbrukskategoriene skog, dyrket mark, beite, vann og myr, bebyggelse og annen utmark er skog den kategorien hvor det er størst mulighet til å øke det årlige opptaket eller redusere det årlige utslippet av klimagasser. De fleste tiltak for å redusere utslipp fra skogbruket har lave kostnader. God forvaltning av skog gir økt produksjon. Skog i vekst binder mest CO₂, og god utnyttelse fordrer rett avirkning med rask foryngelse.

Økt bruk av trær som byggemateriale kan gi positive klimaeffekter forutsatt at skogen forvaltes på en bærekraftig måte. Økt etterspørsel etter trevirke som byggemateriale gir muligheter for vekst i skognæringen.

I Klimakur 2030 omtales jordbrukssektoren som et område med et stort potensial for utslippskutt. Mange av tiltakene som foreslås forbedrer produksjon og ressursutnyttelse i jordbrukssektoren, og gir dermed muligheter for bærekraftig vekst i jordbruket. Eksempler som trekkes fram er ulike gjødseltiltak, bruk av husdyrgjødsel til biogassproduksjon, forbedret dyrehelse, fruktbarhet og avl, økt beiting for melkeku, drenering og førtiltak (Miljødirektoratet et al., 2020).

Reduksjon i produksjonen av enkelte produkter i jordbruksnæringen, særlig redusert antall storfe, trekkes ofte fram som et virkningsfullt tiltak for å redusere Norges utslipp. Denne type tiltak har imidlertid begrenset virkning dersom produksjonen erstattes av importerte varer og fører til økt utslipp i utlandet (karbonlekkasje). Tiltak som i utgangspunktet synes å være «lavhengende frukter», kan dermed ha begrenset effekt og samtidig ha utilsiktede negative konsekvenser.

I mange distriktskommuner består produksjonen i primærnæringen ofte av grasproduksjon og husdyrhold. Om lag to tredjedeler av jordbruksarealet i Norge brukes til grasproduksjon. I mange tilfeller kan ikke dette arealet benyttes til annen matproduksjon, ettersom det er vanskelig å dyrke andre vekster i disse områdene. Dette medfører at en reduksjon i kjøttproduksjon til en viss grad vil stå i motstrid til de landbrukspolitiske målene om matvareberedskap og landbruk i hele landet, samt de internasjonale målene om å øke matproduksjonen basert på landets ressurser. I tillegg vil redusert matproduksjon få konsekvenser for sysselsettingen i distriktene, både innenfor jordbrukssektoren og i tilknyttet industri.

Reiselivsnæringen har de siste årene før koronakrisen vært en næring i vekst, både globalt

og i Norge. I 2018 var det om lag 170 000 årsverk knyttet til reiselivsnæringen i Norge. Mange områder i Distrikts-Norge har naturgitte fortrinn som gjør dem attraktive for både norske og utenlandske turister. Etter hvert som norsk økonomi omstilles, mener utvalget at et bærekraftig reiseliv kan være en næring som vokser og bidrar til den grønne omstillingen.

Opplevelsene kan imidlertid forringes av inngrep som vindkraftverk, vannkraftverk, kraftledninger og veiprojekter. En del av arbeidet med å utvikle bærekraftig vekst i reiselivsnæringen er derfor å ta hensyn til de konsekvensene inngrep i naturen har for næringen.

Hensynet til natur og miljø kan også ivaretas av bransjen selv, i samarbeid med lokale og nasjonale myndigheter. Overturisme og tilhørende belastning i høysesong kan bøtes på ved hjelp av ulike opplevelsestilbud og tiltak for å spre etterspørselen geografisk og sesongmessig. Slitasje på natur- og kulturverdier som følge av for mange besøkende, har konsekvenser for miljøet i tillegg til å forringe kvaliteten på opplevelsen for de besøkende.

Reiseliv innebærer transport, og dermed også både klimagassutslipp og lokal forurensing. Norges geografi medfører ofte lange og tidkrevende transportstrekninger innenlands. I tillegg fører reiser med fly og skip til Norge fra utlandet til økte CO₂-utslipp. Utslippene kan imidlertid begrenses dersom transporttilbud i større grad koordineres, og det tilrettelegges for å bestille en sammenhengende reise. Dermed kan transportmidler enklere fylles opp, og utslipp per passasjer reduseres. I tillegg vil insentiver til å benytte energieffektive transportmidler og elektrisk drevne kjøretøy redusere klimagassutslippene.

Som tidligere omtalt i utredningen, utmerker distriktskommunene seg med spesialisering innenfor deler av industrien. Norsk industri har allerede et fortrinn, blant annet på grunn av tilgangen til vannkraft. Norsk prosessindustri strategiarbeid, Prosess21, kommer med flere anbefalinger om hvordan utslipp fra norsk prosessindustri kan minimeres samtidig som virksomhetene i næringen har en bærekraftig vekst. Rapporten trekker fram at bygging av «merkevaren Norge» kan øke verdiskapingen i industrien i et marked som etterspør grønne produkter og løsninger.

Et annet eksempel som nevnes i Prosess21, er mulighetene til å ta en større rolle i verdikjeden for batteriutvinning. Økt elektrifisering gjør at dette er et område for vekst i produksjon av alt fra enkle materialer til spesialprodukter og produksjon av battericeller.

I Norsk Industris veikart for havbruksnæringen er det satt et mål om at næringen skal eksportere laks for mer enn 200 milliarder kroner i 2030. Dette vil være en betydelig vekst fra 72,5 milliarder kroner i 2019. Næringen har samtidig en uttalt ambisjon om at veksten ikke skal gå på bekostning av miljø og fiskevelferd.

Siden mesteparten av norsk oppdrettslaks eksporteres til det europeiske markedet, er det relevant å sammenligne klimagassutslippene i næringen med europeisk landbruk. Norsk oppdrettslaks har ved levering til slakteanlegg utslipp som tilsvarer 20 prosent av utslippet til europeisk storfe (SINTEF, 2020). Norsk laks er også mer klimavennlig enn europeisk svin ved levering til slakteanlegg. Økt produksjon i havbruksnæringen kan dermed bidra til å redusere de globale utslippene forutsatt at produksjonen erstatter produksjon av matvarer med høyere klimautslipp.

Havbruksnæringen har utfordringer knyttet til dødelighet og fiskevelferd grunnet lakselus. I tillegg fører rømming fra oppdrettsanlegg til genetisk påvirkning og sykdomsspredning til villaks. Det er også utfordringer knyttet til avfallshåndtering fra anleggene.

Næringen arbeider kontinuerlig med å utvikle ny teknologi som kan bøte på utfordringer knyttet til miljø og areal. Bedre utnyttelse av dagens avfallsstrømmer, forskning for å utvikle behandlingsmetoder for lakselus, mer klimavennlig sammensetning av fôr og elektrifisering av hele produksjonskjeden er tiltak som vil bidra til en mer bærekraftig produksjon. En havbruksnæring som lykkes med vekst innenfor naturens tåleevne, kan spille en sentral rolle for distriktsnæringslivets bidrag til grønn omstilling.

Selv om en grønn omstilling på mange områder kan innebære store muligheter for mange bedrifter i distriktene, vil en rasjonell og effektiv klimapolitikk basert på at forurenser skal betale, nødvendigvis også innebære utfordringer for mange distrikter. Distriktene er i større grad enn sentrale strøk avhengige av et velfungerende og pålitelig transportsystem, som i overskuelig fremtid i hovedsak vil være basert på forbrenningsmotorer. Mange næringer med tilhold i distriktene er avhengige av mobile maskiner. Både landbruksmaskiner og anleggsmaskiner, for eksempel i mineralnæringen, er foreløpig basert på forbrenningsmotorer. Selv om prosessindustrien har redusert sine klimautslipp de siste årene, står sektoren fremdeles for store utslipp av klimagasser. Produksjon av både metaller og ammoniakk – en viktig ingrediens for kunstgjødsel – slipper ut betydelige mengder klimagasser.

Avgifter og kvoter på utslipp vil øke prisene til forbruker på produktene fra disse næringene, og dermed innebære lavere etterspørsel og lavere lønnssevne i bedriftene som produserer disse varene. Samtidig kan dyrere transport og energi til husholdningene medføre høyere levekostnader i distriktene, også relativt til sentrale strøk.

6.4.4 Fysisk klimarisiko

Norsk næringsliv blir ikke bare påvirket av krav til omstilling, men kan i fremtiden også påvirkes direkte av klimaendringer. Dette omtales som fysisk klimarisiko. Foringelse av naturen kan få store konsekvenser for biologisk mangfold og alt næringsliv som baserer seg på bruk av naturressurser. I tillegg kommer helseutfordringer som følge av økt luftforurensing. FN peker på tap av biologisk mangfold, sammen med klimautfordringer, som den største utfordringen for bærekraftig utvikling (Meld. St. 27 (2016–2017)).

Cicero og Vestlandsforskning har i en rapport fra 2018 sammenstilt det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om konsekvenser av klimaendringer for Norge (Aamaas et al., 2018). Rapporten viser at klimaendringer i Norge vil påvirke mange sektorer. Flere undersøkelser har ifølge rapporten vist at de klimabestemte produksjonsbetingelsene for jordbruk, skogbruk, fiskeri og oppdrett på sikt trolig vil utvikle seg negativt, og at risikoen for naturskade i alle sektorer vil øke vesentlig om ikke tilpasningstiltak blir iverksatt.

Klimaendringer i andre land vil også kunne påvirke mange sektorer. Norge har en åpen økonomi, med mye eksport og stor grad av import av varer og innsatsfaktorer til innenlandsk produksjon til bruk i blant annet jordbruk og havbruk. Dette medfører at Norge er blant de landene som er mest utsatt for å bli påvirket også av klimaendringer i andre land. Kunnskap om hvordan denne påvirkningen kan konkret arte seg, og dermed om hvilke tiltak som er aktuelle for å tilpasse samfunnet, er imidlertid begrenset (Aamaas et al., 2018).

Klimarisikoutvalget peker på at fysisk klimarisiko blant annet påvirker forsikringsforetaksprising av skaderisiko, lokalisering av nye virksomheter og robustheten til integrerte globale forsyningskjeder basert på lite bruk av lagre (NOU 2018: 17). Naturbaserte næringer i distriktene, som jordbruk, skogbruk, fiskeri, reindrift, havbruk og reiseliv, vil være mest utsatt for de direkte konsekvensene av klimaendringer (Aamaas et al., 2018).

Forsgren et al. (2015) peker på at storskala endringer i nøkkelarter som er viktige for produk-

sjon og energioverføring i våre kystområder, kan bety en miljøforringelse og være negativt for fiskerier og ressursutnyttelse. Klimaendringer vil også kunne påvirke havbruk.

Oppdrettsarter tilpasset livet i kaldt vann vil få mindre optimale leve- og vekstvilkår med stigende sjøtemperatur (Fiskeri- og kystdepartementet, 2013). Havbruksnæringen er lokalisert i de områdene som med dagens klima gir best vilkår for oppdrett. Den optimale havtemperaturen for oppdrett av laks er omtrent 11–14 °C. Høyere temperaturer enn dette har sammenheng med dårligere fiskevelferd, redusert matinntak, økt stress og økt dødelighet (Falconer et al., 2020). Tilsvarende negative effekter for oppdrettslaks inntreffer ved for lave temperaturer.

Økt temperatur i havet kan også gi positive effekter for havbruksnæringen. Varmere vann kan medføre at områder som i dag ikke egner seg for oppdrett, blir tilgjengelige. For eksempel kan et større areal i Nord-Norge utnyttes, noe som kan bidra til økt verdiskaping og sysselsetting i næringen. Klimaendringene kan også bidra til å løse utfordringer knyttet til lave havtemperaturer i vintermånedene.

For jordbruket vil klimaendringer føre til lengre vekstsesong og større avlinger. Isolert sett vil dette være positivt. Samtidig kan nye plante- og dyresykdommer redusere produktiviteten, og kraftig nedbør og tørke kan gi dårligere avlinger (Aamaas et al., 2018). De siste sesongene, med 2017-sesongen som var svært våt og 2018-sesongen som var svært tørr, viser hvordan klimaendringer kan påvirke avlingene negativt.

6.5 Infrastruktur

Begrepet «infrastruktur» benyttes ofte om de faste installasjonene som legger til rette for vei-trafikk, togtransport, sjø- og luftfart, telefoni, internett og kraft. Det kan også benyttes i videre forstand om enkelte tjenester som benytter den faste infrastrukturen, som kollektivtransport og post-tjenester. Velfungerende infrastruktur gir næringslivet tilgang til markeder for arbeidskraft, underleverandører (innsatsfaktorer) og kunder, og befolkningen tilgang til arbeidsplasser, varer og tjenester. Infrastruktur og samferdsel kan dermed anses å være en del av både den brede næringspolitikken og den brede distrikts- og regionpolitikken, selv om det kan være krevende å måle de distrikts- og næringspolitiske virkningene.

En stor del av varene Norge eksporterer, produseres langt fra sentrale strøk. Eksportbedrifter

er avhengige av gode transportløsninger for å få eksportert varene sine. Norge er et land med store avstander. Store avstander gjør at de første transportetappene for eksportvarer tar lang tid dersom transportløsningene ikke er gode nok. De samlede kostnadene for eksportbedrifter kan derfor bli høye.

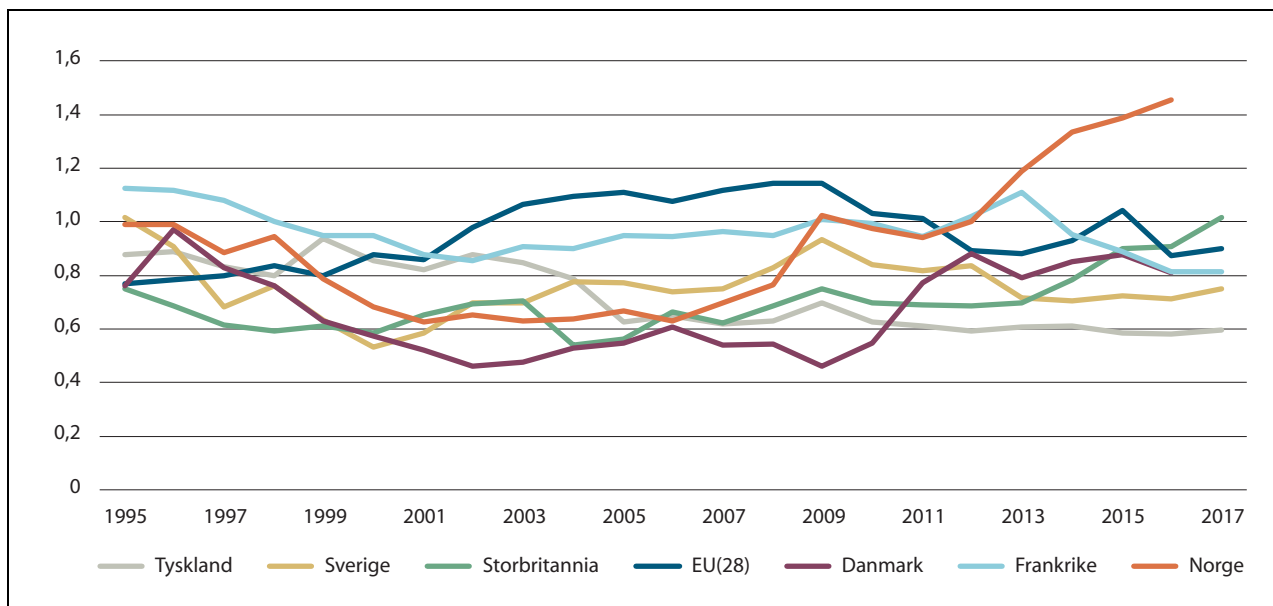
6.5.1 Transportinfrastruktur

En godt utbygd transportinfrastruktur gir grunnlag for verdiskaping i hele landet. Transportinfrastruktur er for eksempel veier, flyplasser, havner og jernbane. Investeringer i transportinfrastruktur kan stimulere til økonomisk utvikling ved å binde sammen arbeidsmarkeder i større bo- og arbeidsmarkedsregioner og ved å effektivisere godstransport innenfor og mellom regioner. En forbedret infrastruktur medfører reduserte transportkostnader og følgelig også forbedret produktivitet og forbedret tilgang på arbeidskraft, innsatsfaktorer og kunder. Dette er særlig relevant for transportintensive næringer som reiselivet. Transportinvesteringer kan bidra til å utjevne press i arbeidsmarkedet, boligmarkedet og trafikken i og mellom regioner.

Samfunnsøkonomisk nytte er en av flere viktige faktorer i vurderingen av samferdselsinvesteringer. Geografien og bosettingsmønsteret i Norge krever omfattende transportinfrastruktur, og det investeres hvert år betydelige midler til vei og jernbane for å sikre et likeverdig tjenestetilbud og et konkurransedyktig næringsliv i distriktene og i sentrale strøk.

Staten og fylkeskommunene har ansvaret for henholdsvis riks- og fylkesveinettet. Målt i veilengde utgjør riksveiene om lag 20 prosent og fylkesveiene om lag 80 prosent av det samlede riks- og fylkesveinettet. Målt i antall kjørt kilometer er fordelingen av veiansvar om lag lik mellom fylkesveier og riksveier. Fylkeskommunene har også ansvaret for tilhørende fylkesveiferger, som er en viktig del av transportnettet i store deler av landet. Det er fylkeskommunene selv som avgjør hvordan veiinfrastrukturen i fylkene skal prioriteres. Fylkeskommunene har mulighet til å se ulike infrastrukturinvesteringer og prioriteringer i sammenheng innenfor større områder, slik at hensynet til regionale forutsetninger og behov kan ivaretas bedre. Fylkesveier og fylkesveiferger finansieres i hovedsak av frie inntekter (skatt og rammetilskudd). I tillegg kommer blant annet brukerbetaling i form av bompenger og billettinntekter (Meld. St. 5 (2019–2020)).

Figur 6.10 viser utviklingen i innenlandske infrastrukturinvesteringer målt som andel av sam-



Figur 6.10 Innenlandske infrastrukturinvesteringer i prosent av BNP (vei, jernbane, havner og lufthavner), 1995–2017.

Kilde: OECD (2020b)

let brutto nasjonalprodukt i Norge og utvalgte EU-land. Figuren viser at infrastrukturinvesteringene i Norge har steget markant fra 2006, da de utgjorde om lag 0,6 prosent av BNP, til om lag 1,5 prosent av BNP i 2016. Infrastrukturinvesteringene har tradisjonelt ligget på nivå med investeringene i andre EU-land, men har i senere år tiltatt sammenlignet med de andre EU-landene.

Høy ressursinnsats alene gir ikke effektive og lønnsomme samferdselsinvesteringer som bidrar til økt verdiskaping i distriktene. Produktivitetskommisjonen viser at en betydelig andel av veiprosjektene som igangsettes er samfunnsøkonomisk ulønnsomme, det vil si at kostnaden for utbyggingen overstiger nytten av investeringen. Produktivitetskommisjonen viser til at Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2010–2019 hadde en forventet negativ netto nytte på 31 milliarder kroner, og at NTP for perioden 2014–2023 hadde en forventet negativ netto nytte på 24 milliarder kroner. Produktivitetskommisjonen framholder at den lave samfunnsøkonomiske lønnsomheten i transportplanene skyldes at andre forhold, for eksempel distriktshensyn, tillegges vekt i prioriteringen av prosjekter (NOU 2015: 1). I gjeldende NTP ble det lagt opp til en økning av den årlige gjennomsnittlige planrammen på 21,1 milliarder kroner (37 prosent) i planperioden 2019–2028. Samtidig hadde de 140 samferdselsprosjektene som etter planen skulle iverksettes i løpet av planperioden, en forventet netto nytte på

minus 179 milliarder kroner (Meld. St. 33 (2016–2017)).

Anslagene i NTP er gjort før oppstart av prosjektene. I en analyse av 27 allerede gjennomførte samferdselsprosjekter viste det seg at netto nåverdi av samferdselsprosjektene i gjennomsnitt ble undervurdert i analysene gjort før prosjektoppstart. Undervurderingen skyldes i hovedsak at framskrivningene av trafikkutvikling som ble lagt til grunn i de samfunnsøkonomiske analysene i forkant av utbyggingen, var for konservative (Odeck & Kjerkreit, 2019).

I samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsanalyser i samferdselssektoren er det fortrinnsvis de konkrete og direkte virkningene som prisettes og vurderes, for eksempel tidsbruk, ulykkesrisiko og miljøpåvirkning. I tillegg til disse direkte effektene viser Transportøkonomisk institutt (TØI) til flere indirekte effekter. For eksempel økt konkurranse for sluttprodukter og innsatsfaktorer, stordriftsfordeler som gir mer rasjonell produksjon og transport, i tillegg til mer kunnskapsdeling mellom næringsaktører. Dette kan gi bedret innovasjon og produktivitet og lavere priser. Denne typen virkninger av investeringer i transportinfrastruktur er både steds- og næringsspesifikke, og krevende å estimere. Effektene er ikke nødvendigvis nettoeffekter, men vil i mange tilfeller kun være en omfordeling av vekst og verdiskaping fra én region til en annen (Lian & Rønnevik, 2010).

TØI (Aarhaug, Hansen & Engebretsen, 2014) har sett på ulike mekanismer for hvordan investeringer i transportinfrastruktur kan bidra til regionale ringvirkninger. For eksempel kan en ny vei, havn eller lufthavn føre til etablering av ny næringsvirksomhet eller vekst i eksisterende næringsvirksomhet og følgelig også til økt etterspørsel etter arbeidskraft og kapital. Det kan igjen bidra til framvekst av ny eller vekst i eksisterende næringsvirksomhet i regionen for å betjene økt etterspørsel etter varer og tjenester fra det nyetablerte næringslivet og fra en større befolkning. Etablering av ny næringsvirksomhet kan bidra til å øke kompetansen i eksisterende næringsliv og offentlig forvaltning i regionen. Det gir en økning i regionens økonomiske ressursbase og økte inntekter til offentlig sektor. Det er imidlertid ikke gitt at denne typen positive ringvirkninger vil følge av hvilken som helst infrastrukturinvestering. Transportkostnader er kun én av flere faktorer som har betydning for virksomheters investeringsbeslutninger.

Bedriftenes lokaliseringsbeslutninger vil normalt avspeile kostnader og markedstilgang, det vil si tilgang til nødvendige innsatsfaktorer og kunder. I tillegg har ulike næringer en tendens til å samlokalisere seg med like, konkurrerende virksomheter, og/eller kunder og underleverandører, i næringsklynger. Det kan gi stordriftsfordeler i produksjon, innkjøp og i tilbudsutforming. Det kan også gi fordeler ved at man får en opphopning av spesialisert kompetanse som kan være til nytte utenfor den enkelte virksomhet. Konkurransen og samhandling mellom virksomheter i en næringsklynge kan bidra til økt produktivitet og innovasjonsevne. Disse fordelene ved klyngedannelse og spesialisering innebærer at investeringer i samferdsel kan virke sentraliserende. Når samferdselsinvesteringer reduserer transportkostnader, kan virksomheter som har tilbudt varer og tjenester til et lokalt marked, og som har vært skjermet fra konkurranse som følge av høye transportkostnader, bli utkonkurrert av mer sentralt beliggende virksomheter med lavere produksjonskostnader eller produkter av høyere kvalitet.

TØI (Lian & Rønnevik, 2010) har gjennomført en statistisk analyse av 102 veiprojekter med en samlet investeringskostnad på 49 milliarder kroner, i perioden fra 1993 til 2005. Analysen viser at det er statistisk signifikante sammenhenger mellom veiinvesteringer og befolkningsvekst og veiinvesteringer og inntektsvekst. Befolkningsveksten er imidlertid i stor grad korrelert med synkende sentralitetsnivå. Det vil si at veiinvesteringer først og fremst gir befolkningsvekst i mer sentrale strøk.

I en analyse av et utvalg planlagte og ferdigstilte samferdselsprosjekter finner TØI (Aarhaug et al., 2014) at samferdselsinvesteringer som bidrar til at pendletider mellom potensielle bo- og arbeidsteder reduseres betraktelig, kan ha en positiv effekt på antall arbeidsplasser. Det er imidlertid ikke like klart om samferdselsinvesteringer fører til produktivets- og lønnsomhetsforbedringer for næringslivet. Der hvor transportinfrastrukturen er en begrensende faktor for næringslivet, vil utbedring av infrastrukturen kunne føre til vekst og nyetableringer. Dersom transportinfrastruktur ikke er en begrensende faktor kan imidlertid investeringer i infrastruktur føre til redusert vekst og lønnsomhet. TØI påpeker at kausalforholdet mellom økonomisk vekst og samferdselsinvesteringer ikke nødvendigvis er slik at økte investeringer fører til økt vekst. Det kan like gjerne være slik at økonomisk vekst fører til økte samferdselsinvesteringer.

Menon (Ulstein et al., 2014) har gjennomført en analyse av utbyggingen av Lofast-forbindelsen, Eiksundsambandet og E18 mellom Kristiansand og Grimstad for å si noe om betydningen av veiinvesteringer for verdiskapingen i næringslivet. Menon finner ingen signifikant effekt på verdiskapingen i kommunene som berøres av Lofast-forbindelsen, men finner forholdsvis store effekter av Eiksundsambandet og E18 Kristiansand-Grimstad, med produktivitetsøkninger på henholdsvis 10 og 10,9 prosent for næringslivet i de berørte kommunene. Menon framholder at veiutbygginger som binder sammen mindre kommuner som allerede har lange reisetider (Lofast), har langt lavere effekt enn veiutbygginger som binder sammen kommuner til ett funksjonelt arbeidsmarked (Eiksundsambandet og E18 Kristiansand-Grimstad). Sistnevnte gir lokalt næringsliv bedre tilgang på innsatsfaktor og kunder, samt bedre konkurranse- og samhandlingsforhold i det lokale næringslivet. Menon påpeker at dette ikke er en nettoeffekt, og at disse produktivitetsgevinstene kan ha kommet på bekostning av annet næringsliv i omkringliggende kommuner.

Resultatene til Menon indikerer at det finnes en maksimal pendlertid som arbeidstakere er villige til å akseptere. Det er et intuitivt resultat som viser at redusert reisetid mellom to steder ikke fører til at arbeidsmarkedet utvides, dersom reisetiden mellom stedene fremdeles er lengre enn det pendlerne vil akseptere, også etter den aktuelle infrastrukturinvesteringen. Dette stemmer overens med resultater fra TØI som estimerer at sannsynligheten for pendling går mot 0 ved reisetid med bil over 60 minutter. Dette er i stor grad sam-

menfallende med befolkningsutviklingen i områdene rundt regionsentrene. For regionsentre med mer enn 50 000 innbyggere har det vært befolkningsvekst i områder med inntil 55 minutters reisetid fra sentrum i perioden fra 1980 til 2007. Befolkningsveksten er størst 15 minutter fra sentrum og synker deretter gradvis. For mindre regionsentre er tendensen lik, men det er ikke befolkningsvekst like langt fra sentrum. I regionsentre med innbyggertall mellom 25 000 og 50 000 var det befolkningsvekst inntil 35 minutters reisetid fra sentrum, i regionsentre med innbyggertall mellom 10 000 og 25 000 var det befolkningsvekst inntil 25 minutters reisetid fra sentrum og i regionsentre med innbyggertall mellom 1 000 og 10 000 var det befolkningsvekst inntil 10 minutters reisetid fra sentrum (Engebretsen & Vågane, 2008).

6.5.2 Digital infrastruktur

God infrastruktur innebærer også tilgang til velutbygd digital infrastruktur med høy kapasitet. Investeringer i denne infrastrukturen gir bedre kommunikasjon, raskere levering av tjenester og gir grunnlag for nye arbeidsformer og samarbeidsrelasjoner som kan øke produktiviteten i næringslivet. Digitalisering styrker næringslivets konkurranseevne, gir tilgang til globale markeder og gir mulighet for økt produktivitet i hele samfunnet. Utbygging av bredbånd i store deler av landet har muliggjort fjernarbeid og gitt lavere transportkostnader. I tillegg til mer effektiv drift og økt produktivitet, har digitalisering gitt bedriftene nye markedsplasser, både nasjonalt og internasjonalt. Digitalisering har skapt nye markeder der bedrifter kan møte kunder, for eksempel gjennom bruk av sosiale medier. I 2019 benyttet 76 prosent av norske foretak sosiale medier (Statistisk sentralbyrå, 2019c).

En godt utbygd digital infrastruktur legger forholdene til rette for et desentralisert næringsliv. Reisekostnader kan reduseres betydelig når digitale løsninger gjøres tilgjengelig over hele landet. Bruk av digitale verktøy for å avholde møter kan gi store tidsbesparelser, samtidig som store avstander ikke blir en begrensning for muligheter og samhandling ettersom digitale verktøy gir mulighet for tettere interaksjon. Mye av teknologien er allerede tilgjengelig.

En godt utbygd digital infrastruktur over hele landet kan være svært viktig for næringslivet i ekstraordinære situasjoner der fysiske møter ikke er mulig eller må begrenses. Endrede arbeidsmetoder i forbindelse med utbruddet av korona-

viruset er et tydelig eksempel på dette. Nye arbeidsmetoder framtvunget av virusutbruddet kan ha avdekket et potensial for mer bruk av digitale verktøy også i mer normale tider. Den krevende situasjonen som oppstod som følge av koronaviruset, førte i tillegg til at flere virksomheter la om deler av forretningsmodellen sin, og økte bruken av digitale kanaler.

Utbygging av 5G-nettet kan gi muligheter for økt produktivitet i flere distriktsnæringer, og sikre at teknologi som allerede eksisterer, kan utnyttes bedre. I jordbruket kan bruk av sensorer som sender data over 5G-nettet optimalisere utnyttelsen av autonome eller fjernstyrte maskiner. I havbruksnæringen kan økt kapasitet gjennom 5G-nettet bidra til bedre og mer effektiv bruk av data om blant annet strømningsforhold, oksygen i vannet og temperatur. I tillegg gir 5G muligheter for tettere overvåkning av produksjonsskjeder i industrien, mer effektiv logistikk og økt produktivitet. Dersom utbygging av bredbånd og 5G begrenses til mer sentrale strøk, kan man gå glipp av verdiskaping i distriktene.

Konsulentselskapet Analysys Mason AS gjennomfører på oppdrag fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) en årlig undersøkelse av bredbåndsdekningen i Norge. Undersøkelsen kartlegger tilgang til fast og mobilt bredbånd for norske husstander, næringsbygg og offentlig sektor, fordelt på fylker og kommuner.

Rapporten viser at færre enn 1 000 husstander i Norge ikke har tilbud om grunnleggende bredbånd (kapasitet på minst 10 Mbit/s). Dette gir tilgang til enkle elektroniske tjenester som lesing av nettaviser, surfing på nett og bruk av epost. Rapporten viser videre at 86 prosent av landets husstander hadde mulighet til å få bredbånd med høy hastighet (minst 100 Mbit/s) ved utgangen av første halvår 2019. Veksten i utbygging av fiber de siste årene gjør at stadig flere husstander har tilgang til høyhastighetsbredbånd på 100 Mbit/s, og også bredbånd med betydelig høyere hastigheter. 63 prosent av husstandene har nå mulighet til å koble seg til nett som kan levere 1 Gbit/s hastighet. Det er en økning på 22 prosentpoeng på et år. Det er likevel fortsatt vesentlige forskjeller i bredbåndstilbudet mellom by og land. Mens nesten alle husstander (98 prosent) i tettsteder med minst 200 husstander har tilbud om høykapasitets bredbånd, har kun rundt 59 prosent av husstander utenfor tettstedene dette tilbudet. Tilsvarende tall for 2018 var 98 prosent og 49 prosent (Analysys Mason, 2019).

Tabellene 6.1 og 6.2 viser at det er forskjell mellom sentrale og mindre sentrale områder, og

Tabell 6.1 Bredbåndsdekning for husholdninger, beregninger basert på dekningsrapporten, 2019.

Nedlastings-/opplastingshastighet (Mbit/s)	Alle teknologier, unntatt satellitt			
	≥10/0,8	≥100/10	≥100/100	≥1000/1000
Sentralitet 1 og 2	100,0 %	94 %	73 %	61 %
Sentralitet 3 og 4	100,0 %	81 %	73 %	50 %
Sentralitet 5 og 6	99,9 %	65 %	62 %	40 %
Alle	100 %	85 %	71 %	54 %

Kilde: Analysys Mason AS

Tabell 6.2 Bredbåndsdekning for husholdninger med trådbundet bredbånd, beregninger basert på dekningsrapporten, 2019.

Nedlastings-/opplastingshastighet (Mbit/s)	Trådbundet bredbånd			
	≥10/0,8	≥100/10	≥100/100	≥1000/1000
Sentralitet 1 og 2	98 %	94 %	73 %	61 %
Sentralitet 3 og 4	90 %	81 %	73 %	50 %
Sentralitet 5 og 6	80 %	65 %	62 %	40 %
Alle	92 %	85 %	71 %	54 %

Kilde: Analysys Mason AS

at mange mindre sentrale områder får grunnleggende bredbånd gjennom trådløs teknologi. Dette betyr i praksis mobilt bredbånd for de aller fleste. Man kan få gode mobile bredbåndstjenester, men dekningsgraden kan svekkes av for eksempel krevende topografi, og innendørs dekning kan svekkes av takbelegg og murvegger. I tillegg reduseres hastigheten til det mobile bredbåndet når antall brukere øker.

Tempoet i norsk fiberutbygging har aldri vært høyere, og det blir bygd fiber både i og utenfor tettbygde strøk. Utenfor tettbygde strøk har om lag 60 000 nye husstander fått tilbud om fiber det siste året. 45 prosent av husstandene utenfor tettbygde strøk har nå fiberdekning, en økning fra 32 prosent i 2018. En betydelig del av fiberutbyggingen skjer i områder som allerede har tilgang til høyhastighetsbredbånd via kabel-TV-nett, enten som erstatning for eller i tillegg til kabel-TV-nett. Dekningsundersøkelsen viser at det først og fremst er utbygging av bredbånd til husklynger med færre enn 200 husstander som fører til at bredbåndsdekningen utenfor tettstedene øker.

Tilgang på bredbånd med høy kapasitet er best i Oslo, men Hordaland, Rogaland og Akershus har

også over 90 prosent dekning. Nordland og Innlandet har under 80 prosent. Dekningsgraden sier imidlertid ikke alt. Mange områder sliter med manglende redundans, det vil si alternativ kommunikasjon når det er brudd på nettet til området.

Den norske bredbåndspolitikken legger til grunn at private aktører skal bygge ut bredbånd på markedsmessige vilkår, men at myndighetene skal bidra med utløsende tilskudd til utbyggingsprosjekter i kommersielt ulønnsomme områder, effektiv konkurranse gjennom sektorregulering og gode rammevilkår for utbygging. Den norske bredbåndspolitikken er teknologinøytral og favoriserer ikke én teknologi framfor en annen. Det er antatt at bredbåndsselskapene investerer mer enn 10 milliarder kroner årlig i Norge, og selskapene viser fortsatt stor investeringsvilje med blant annet utrulling av 5G.

Ordningen med statlig støtte til bredbåndsutbygging startet i 2014. I perioden 2014–2019 ble det gitt totalt 935 millioner kroner i tilskudd. Det har bidratt til at over 80 000 husstander har fått nytt eller forbedret bredbånd. Den offentlige støtten fra kommuner og fylker utgjorde om lag 263 millioner kroner i 2019. Prosjektene utløste privat delfinansiering og lokal egeninnsats til en verdi av

Tabell 6.3 Statlig støtte til bredbåndsutbygging, 2014–2019.

Statlig tilskudd 2014–2019			
	Ramme i 1000 kr	Ant. hushold- ninger med støtte	Statlig støtte per husholdning
2014	160 000	10 800	14 815
2015	110 000	9 900	11 111
2016	126 500	9 200	13 750
2017	138 700	13 700	10 124
2018	149 700	17 234	8 686
2019	249 750	19 360	12 900

Kilde: Nkom

over 400 millioner kroner og investeringer for over 400 millioner kroner fra utbyggere.

Det er betydelige forskjeller mellom fylkene, i omfanget både av mottatt statlig støtte og annen offentlig støtte. De statlige midlene på 9,9 millioner kroner til Sogn og Fjordane og på 15,1 millioner kroner til Oppland i 2019 utløste over fire ganger så mye i lokal offentlig støtte, mens det lokale offentlige bidraget var lavere enn den statlige støtten i andre fylker.

Ettersom utbyggingen skjer i stadig mer spredt bebygde områder, forventes det at kostnadene per tilknyttet husstand vil øke. I 2018 var den gjennomsnittlige kostnaden per husstand om lag 49 000 kroner, mens den i 2019 var om lag 55 500 kroner. Utbyggers andel er relativt konstant, mens den kommunale/fylkeskommunale andelen økte med 30 prosent til 13 600 kroner og statlige bidrag per husstand økte med 48 prosent til 12 900 kroner.

En evaluering fra Oslo Economics (2017) viser at utbyggingsprosjektene sørger for sikker og effektiv utbygging i områder som mangler grunnleggende dekning og som sannsynligvis ikke vil bli bygget ut på kommersielle vilkår. Den økte dekningen har bidratt til at forbrukerne får bedre og raskere tilgang til offentlige og private tjenester samt til kunnskapsdeling. Undersøkelsen avdekker også andre positive ringvirkninger, for eksempel tilgang til fjernundervisning og velferdsteknologi innenfor pleie- og omsorgssektoren.

I statsbudsjettet for 2020 er den statlige bevilgningen på 250 millioner kroner. Det har vært en økning i midlene de siste par årene. Økningen i bevilgninger er særlig rettet mot de områdene som kun har bredbåndstilgang via Telenors kobbernett. Telenor har besluttet å legge ned kobbernettet i løpet av få år.

Som del av regionreformen har fylkeskommunene selv fått ansvaret for fordelingen av lokale

Tabell 6.4 Finansiering av bredbåndsprosjekter med statlig tilskudd 2018 og 2019, NOK.

Fordeling		
	2019	2018
Utbyggers andel per husholdning	20 909	22 090
Lokal off. støtte per husholdning	13 579	10 439
Statlig støtte per husholdning	12 900	8 686
Privat finansiering og egeninnsats	6 314	7 729
Lokal off. personinnsats	774	462
Totalkostnad per husholdning	54 476	48 944

Kilde: Nkom

midler og oppfølging av prosjektene fra 2020. Hvert fylke får en statlig tilskuddsramme basert på fordelingsnøkler fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Nkom skal fortsatt ha en aktiv faglig veiledningsrolle knyttet til bruk av midlene, blant annet når det gjelder spørsmål om statsstøtteregulering og regler om tredjepartstilgang, og skal dessuten innhente statistikk over utbyggingen som skjer med statlige midler.

6.5.3 Kraftinfrastruktur

Nesten alle viktige samfunnsoppgaver og -funksjoner er avhengige av et velfungerende kraftsystem med pålitelig strømforsyning, og strømmettet er en helt sentral del av infrastrukturen i ethvert moderne samfunn. I Norge er elektrisitetens andel av energibruken betydelig høyere enn i andre land, delvis som en følge av en stor kraftintensiv industri, men også fordi elektrisitet i større grad enn i andre land brukes til oppvarming. I Norge er det ofte langt fra der strømmen produseres til der den forbrukes. Produksjonen ligger der tilgangen på ressurser er best. Strømmettet er nødvendig for å frakte kraften fra der den produseres til der den forbrukes, både i andre regioner i Norge og i utlandet. Et sammenhengende og godt utbygd overføringsnett er en forutsetning for et velfungerende kraftmarked og en sikker kraftforsyning.

Nettet i Norge deles inn i tre nivåer: distribusjonsnett, regionalnett og transmisjonsnett (tidligere sentralnett). Distribusjonsnettet vil si de lokale nettene som vanligvis sørger for distribusjon av kraft til sluttbrukerne, som husholdninger, tjenesteyting og industri. Regionalnettene er bindeledd mellom sentralnettet og distribusjonsnettene. Transmisjonsnettet utgjør hovedveiene i kraftsystemet. Det binder sammen regionene, store produsenter og forbrukere i et landsdekkende system. Transmisjonsnettet omfatter også utenlandsforbindelsene. Norge er en del av et felles nordisk kraftmarked som er tett integrert, både fysisk, finansielt og regulatorisk. Det nordiske kraftmarkedet er videre integrert i det europeiske kraftmarkedet gjennom flere overføringsforbindelser. Store kraftproduksjonsanlegg knyttes til sentralnettet, mens mindre produksjonsenheter kan knyttes til enten regionalnettet eller distribusjonsnettet. Små forbrukere er tilknyttet distribusjonsnettet, mens store forbrukere, som kraftintensiv industri og petroleumsvirksomhet, kan være knyttet direkte til regional- eller sentralnettet.

Å bygge og investere i strømmettet er kostbart, men det koster relativt lite å drive det. Gjennom-

snittskostnaden synker altså jo mer man bruker det, og strømmettet blir dermed et naturlig monopol. Dette medfører at det ikke er lønnsomt å bygge parallelle strømmettet og konkurrere om netttjenester. Det finnes dermed bare én netteier i hvert område, og hver netteier har monopol innenfor sitt område. En konsekvens av dette er at kundene ikke kan velge nettleverandør. For å hindre at nettselskapene utnytter denne posisjonen har myndighetene etablert en omfattende regulering av nettselskapene. Målet er å sikre at brukerne ikke betaler for mye for nettet, samtidig som det investeres tilstrekkelig i nettet til å sikre kapasitet og kvalitet.

Det er NVE som regulerer og fører tilsyn med nettvirksomheten i Norge. For å bygge, eie og drive nettanlegg er det krav om konsesjon etter energiloven. Konsesjonærene er underlagt både direkte reguleringer i form av spesifikke krav og plikter, og insentivbasert regulering i form av inntektsregulering. Dette skal samlet sett sikre en samfunnsmessig rasjonell drift, utnyttelse og utvikling av nettet. Det pålegges spesifikke plikter og krav som nettselskapet må oppfylle, uavhengig av bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Den direkte reguleringen skal blant annet sikre at alle som ønsker det har tilgang til nettet, at kapasiteten er tilstrekkelig og leveringskvaliteten tilfredsstillende og at forsyningssikkerheten opprettholdes. NVE fastsetter tillatt inntekt for hvert enkelt nettselskap. Denne skal fastsettes slik at inntekten over tid dekker kostnadene ved drift og avskrivning av nettet samt gir en rimelig avkastning på investert kapital, gitt effektiv drift, utnyttelse og utvikling av nettet. Inntektsreguleringen skal ivareta de økonomiske rammebetingelsene til nettselskapene, samtidig som den skal ivareta nettkundene gjennom å sørge for at størrelsen på nettleien er rimelig.

Norge er nå inne i en periode der det bygges ut mye fornybar kraft og det gjennomføres store investeringer i strømmettet. Behovet for investeringer skyldes både nettets alder, innføring av avanserte måle- og styringssystemer (AMS), forbruksvekst, urbanisering, økende effektuttak, økende krav til forsyningssikkerhet og mer fornybar kraftproduksjon. En analyse gjennomført av NVE viser at det er forventet investeringer på totalt 135 milliarder kroner i kraftnettet i tiårsperioden fra 2018 til 2027. Sammenlignet med forventede investeringer på 142 milliarder kroner for perioden fra 2016 til 2025 er det totalt sett en liten nedgang i forventede investeringer. Årsaken til dette er blant annet at kostnadene knyttet til AMS er lavere enn forventet. Om lag 61 milliarder kroner av investeringene vil være i transmisjonsnettet, 19 milliarder kroner i

regionalnettet og 50 milliarder i distribusjonsnettet. I tillegg kommer investeringer i AMS, som er forventet å utgjøre 4 milliarder kroner (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2018).

På oppdrag fra Energi Norge har DNV GL vurdert hvilke tekniske utfordringer i strømmettet og hvor store kostnader en rask elektrifisering av fossil energibruk vil medføre. DNV GL har sett på elektrifisering av transport, enkelte industrisektorer og petroleumsvirksomheten. Det legges til grunn at det samlede strømforbruket vil øke med om lag 30–35 TWh fra 2017 til 2040 hvis fossile energikilder erstattes med elektrisitet. Analysen tilsier at verken de tekniske hindringene eller kostnadene ved elektrifiseringen er uoverstigelige. Digitale nyvinninger vil bidra til økt fleksibilitet i produksjon og forbruk, og dermed til at kostnadsveksten blir lavere enn hva man ellers kunne ha forventet. Det forventes at utviklingen av blant annet batteriteknologi kan redusere enkelte tekniske hindringer (DNV GL, 2019). NVE har vurdert hva elektrifisering kan bety for regionalnettet, dersom halvparten av bilparken er elektrisk, det kommer 7 000 flere hurtigludere til elbiler, alle bybusser er elektriske, to av tre fergesamband drives med elektriske ferger og 30 landstrømanlegg leverer strøm til skip i de største havnene, i 2030. Dette vil øke det høyeste effektuttaket fra regionalnettet med 5 til 15 prosent avhengig av nettområde, som innebærer at nettet må forsterkes enkelte steder. Det er spesielt forutsetningene om flere elferger og økt bruk av landstrøm som fører til økt investeringsbehov langs kysten fra Rogaland til Troms (Norges vassdrags- og energidirektorat, 2017).

6.6 Bruk av bedriftsrettede virkemidler i distriktene

Det er gjort grundig rede for sentrale bedriftsrettede virkemidler, nasjonale og regionale, og effektene av disse i Distriktsmeldingen (Meld. St. 5 (2019–2020)) samt i årlige budsjettproposisjoner for Kommunal og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Utvalget vil derfor ikke vurdere enkeltvirkemidler nærmere. Utvalget oppfatter at dette er i tråd med de avgrensninger som er gjort i utvalgets mandat.

Utvalget vil imidlertid beskrive bruken av de mest sentrale bedriftsrettede virkemidlene (*omtalt som den smale næringspolitikken*) etter sentralitet, basert på tilgjengelige data. Dette er informasjon som utvalget mener ikke er presentert tidligere og som kan gi indikasjoner på hvor-

dan den offentlige innsatsen i næringspolitikken møter distriktsnæringslivets behov.

Fordeling og bruk av bedriftsrettede virkemidler i distriktsnæringslivet kan gi en bedre forståelse av hvordan distrikts- og næringspolitiske virkemidler legger til rette for næringsutvikling i distriktene. Omfanget av prosjekter og bedrifter som kvalifiserer og utløser bevilgninger fra virkemiddelapparatet, gir også indikasjoner på potensialet for vekst og nyskaping i distriktsnæringslivet.

Det er utfordrende å finne sammenlignbare data om bruk og fordeling av virkemidler i distriktsnæringslivet på tvers av flere virkemiddelaktører over samme tidsperiode. Det skyldes at virkemiddelaktørene i stor grad innhenter data om sine virkemidler og rapporterer til oppdragsgivere på ulike måter. Denne utredningen bruker i hovedsak data fra *virkemiddeldatabasen*⁵, som inneholder data om bruken av flere virkemidler og virkemiddelaktører. Data fra virkemiddeldatabasen er også sentrale i kartleggingsanalysene brukt i *områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet*, overlevert i 2019.⁶ Dataene fra virkemiddeldatabasen kan likevel skille seg noe fra virkemiddelaktørenes egne rapporteringer. Analysene og beskrivelsene i dette kapittelet bygger også på rapporteringsdata fra Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva. Dataene er fordelt etter sentralitet. *Distriktsområder* er definert på samme måte som i resten av utredningen, det vil si sentralitetsklasse 4–6.

Dataene baserer seg på tildelinger – det vil si etterskuddsvis rapportert bruk av virkemidler i perioden til og med 2019. I mars 2020 bevilget Stortinget omfattende midler til næringslivet for å avhjelpe den akutte økonomiske krisen i norsk næringsliv på grunn av koronaepidemien. En

⁵ Virkemiddeldatabasen ble etablert av Samfunnsøkonomisk analyse AS i 2015 på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet. Formålet med databasen er å gi forvaltningen oversikt over virkemiddeltildelinger og samspillet mellom ulike aktører i det offentlige virkemiddelapparatet. Tidligere er det ikke publisert statistikk over virkemiddeltildelinger. Fra og med budsjettåret 2018 og foreløpig til og med 2021 er databasen overtatt av Statistisk sentralbyrå, som skal lage statistikk over virkemiddeltildelinger og mottakere av virkemidler.

⁶ Regjeringen satte i gang en områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet i 2019. Gjennomgangen ble ledet av Deloitte og avsluttet tidlig i 2020. Gjennomgangen skulle bidra med et kunnskapsgrunnlag om hvordan næringsrettede bevilgninger kan legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer. Områdegjennomgangen gir innspill til hvordan det kan være mulig å effektivisere ressursbruken uten at måloppnåelsen reduseres. Gjennomgangen diskuterte også ansvars- og oppgavefordeling mellom staten og fylkeskommunene.

Boks 6.4 Sentrale virkemiddelaktører

Innovasjon Norge: Innovasjon Norge skal utløse verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Innovasjon Norge har virkemidler i alle virkemiddelkategorier, til både oppstartsbedrifter og etablerte foretak.

Eksportkreditt Norge: Eksportkreditt Norge tilbyr lånefinansiering til utenlandske kjøpere av norskproduserte varer eller tjenester. I tillegg kan Eksportkreditt Norge gi finansiering til norske kjøpere av skip produsert i Norge.

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK): GIEK er en statlig etat underlagt Nærings- og fiskeridepartementet som skal stimulere norsk næringsliv til økt internasjonal handel og eksport ved å garantere for lån, investeringer eller produktleveranser. GIEK stiller garantier på vegne av staten til norske eksportbedrifter, utenlandske importører og/eller partenes banker, og skal gi et konkurransedyktig garantitilbud som et supplement til private finansinstitusjoner.

Investinor: Investinor tilbyr risikokapital til norske internasjonalt orienterte bedrifter i en tidlig vekstfase og med noe fleksibilitet mot ekspansjonsfasen. Investinor skal komplettere

det norske markedet for venture- og ekspansjonskapital. Investinor bidrar også med kompetent og aktivt eierskap i porteføljebedriftene. Selskapets investeringer skal foretas på kommersielt grunnlag og på like vilkår som private investorer

Siva – Selskapet for industrivekst: Siva skal utløse lønnsom næringsutvikling i bedrifter og regionale nærings- og kunnskapsmiljøer gjennom å bygge, eie og utvikle infrastruktur for innovasjon i hele landet. Siva arbeider innenfor eiendom og innovasjon, med egne delmål for hvert av områdene.

Norges forskningsråd: Forskningsrådet skal fremme grunnleggende og anvendt forskning i utdannings- forskningssektoren og i næringslivet. Deler av dette arbeidet faller inn under virkemiddelapparatet, spesielt gjelder dette virkemidler rettet mot oppstartsvirksomheter og næringsrettet forskning og utvikling.

Enova: Enova skal bidra til reduserte klimagassutslipp. Enova gjør dette ved å gi tilskudd, rådgivning og lån (fra og med 2018) til norske bedrifter som vil investere i teknologi for å redusere energiforbruket sitt.

betydelig del av midlene forvaltes av virkemiddelapparatet. Det er fortsatt mange uklareheter i hvordan krisemidlene vil bli fordelt i næringslivet, og hvordan dette vil påvirke distriktnæringslivet. Foreløpige rapporteringstall fra Innovasjon Norge viser likevel at etterspørselen etter de ekstraordinære krisemidlene er større i sentrale områder, enn i distriktsområdene. Det kan henge sammen med at både oppstartlån og de nye landsdekkende innovasjonstilskuddene i stor grad har delfinansiert startups og innovasjonsprosjekter i sentrale områder.

En rekke virkemiddelaktører forvalter mange forskjellige virkemidler og ordninger. Den smale næringspolitikken består i hovedsak av 20 ulike virkemiddelaktører og 180 forskjellige virkemidler, som skal utløse innovasjon og nyskaping i næringslivet.

Totalt bevilges det årlig om lag 20 milliarder kroner til norske bedrifter gjennom det næringsrettede virkemiddelapparatet. I tillegg kommer kapitalvirkemidlene, som i 2016 tilførte næringslivet kapital på om lag 37 milliarder kroner. Samlet

var det registrert om lag 17 000 bedrifter og andre brukere av virkemiddelapparatet i 2016 (Deloitte & Menon Economics, 2019).

De fleste virkemidlene er avgrenset tematisk eller etter næring. Noen virkemidler er også geografisk avgrenset, for eksempel innenfor et fylke, en kommune eller et avgrenset distriktpolitisk område. Den største andelen av virkemidler er næringsnøytrale og landsdekkende, men de kan være innrettet slik at de likevel er uaktuelle for store næringsgrupper.

6.6.1 Utvikling i bruken av næringsrettede virkemidler

De totale utbetalingene fra de seks største virkemiddelaktørene inkludert Skattefunn⁷, har økt med 210 prosent fra 2005 til 2017. Gjennomsnittlig

⁷ Skattefunn er en rettighetsbasert ordning, forvaltet av Forskningsrådet, som gir næringslivet anledning til skattefradrag for FoU-relaterte utgifter. Det utbetales ikke midler til bedriftene, men det beregnes et samlet budsjettert skattefradrag.

tilsagn fra virkemiddelapparatet har vært relativt stabilt i perioden 2007–2016 og variert fra 311 000 til 381 000 kroner.

Det regionale nettverket av klynger, næringshager, Norsk Katapult, regionale forskningsfond (RFF) og generell rådgivningsvirksomhet bidrar til at virkemiddelapparatet når ut til hele landet. I tillegg spiller såkornfond en betydelig regional rolle. Fylkeskommunene forvalter betydelige midler som går til næringsutvikling i fylkene. Områdegjennomgangen viste at virkemiddelapparatet brukes mer i områder utenfor byene. Brukerne i disse områdene oppnår også høyere vekst enn brukere i mer sentrale områder (Deloitte & Menon Economics, 2019).

6.6.2 Geografisk variasjon i bruk av virkemidlene

Det er stor fylkesvis variasjon i andelen bedrifter som bruker virkemiddelapparatet, jf. figur 6.11. I Midt- og Nord-Norge bruker bedriftene virkemiddelapparatet relativt sett mer enn i andre landsdeler. Næringslivet i fylker med lav sentralitet bruker virkemiddelapparatet i større grad enn næringslivet i fylker med høy sentralitet. I 2016 brukte 1 av 6 bedrifter i Finnmark virkemiddelapparatet, mens kun 1 av 40 bedrifter i Østfold brukte virkemiddelapparatet samme år. Dette bildet sammenfaller med tendensen i Danmark. En gjennomgang av det danske virkemiddelapparatet viser at tettbefolkede, sentrale kommuner brukte

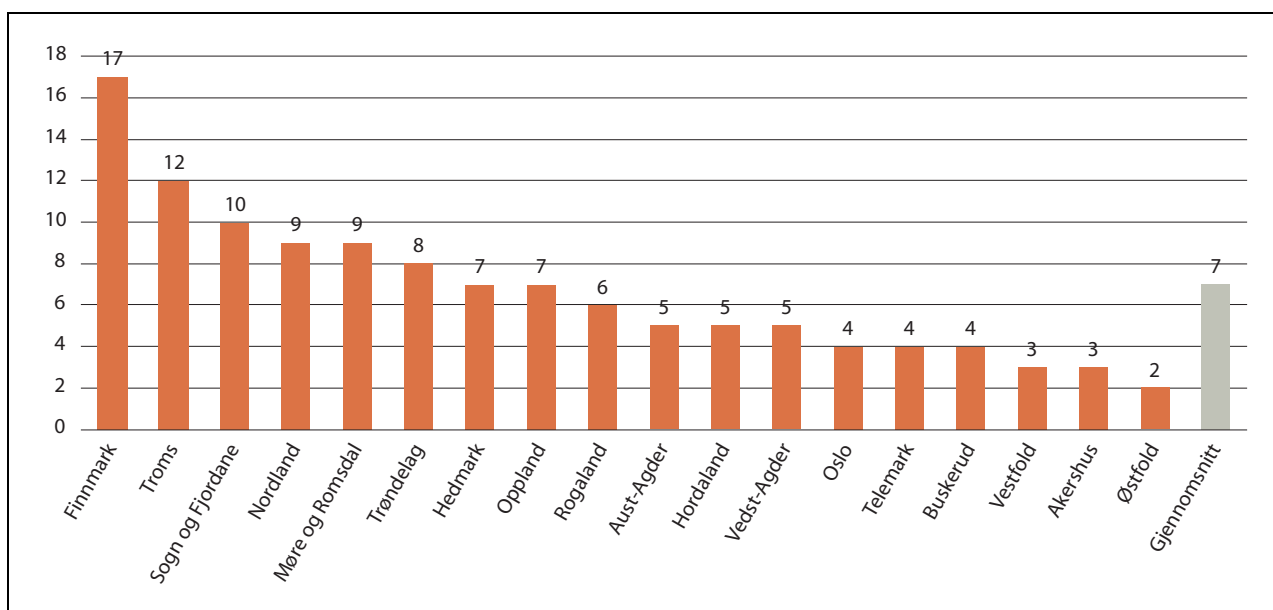
virkemiddelapparatet mindre enn utkantkommuner. Forskjellen skyldes særlig at en del av virkemidlene er distriktsrettede. Videre er også flere av virkemidlene rettet mot næringer som er overrepresentert i distriktene, blant annet landbruk og fiskeri.

6.6.3 Bruk av næringsrettede virkemidler etter sentralitet

Kun en liten andel av virkemidlene er forbeholdt næringslivet i distriktene. Ettersom rammene til disse virkemidlene i stor grad fastsettes og fordeles mellom fylkene av Kommunal- og moderniseringsdepartementet etter stortingsbehandling av statsbudsjettet, forteller størrelsen på bevilgningene til de distriktsrettede virkemidlene lite om potensialet for innovasjon og verdiskaping i distriktsnæringslivet. De siste årene har de geografisk avgrensede virkemidlene til næringsutvikling over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett (13.50 – regionale utviklingsmidler) blitt redusert. Samtidig er rammene til landsdekkende ordninger økt.

For å forstå mer av behovet og mulighetene for innovasjon og verdiskaping i distriktsnæringslivet, basert på bruk av næringsrettede virkemidler, er det nyttig å se på den geografiske spredningen i bevilgningene fra et bredere spekter av landsdekkende ordninger.

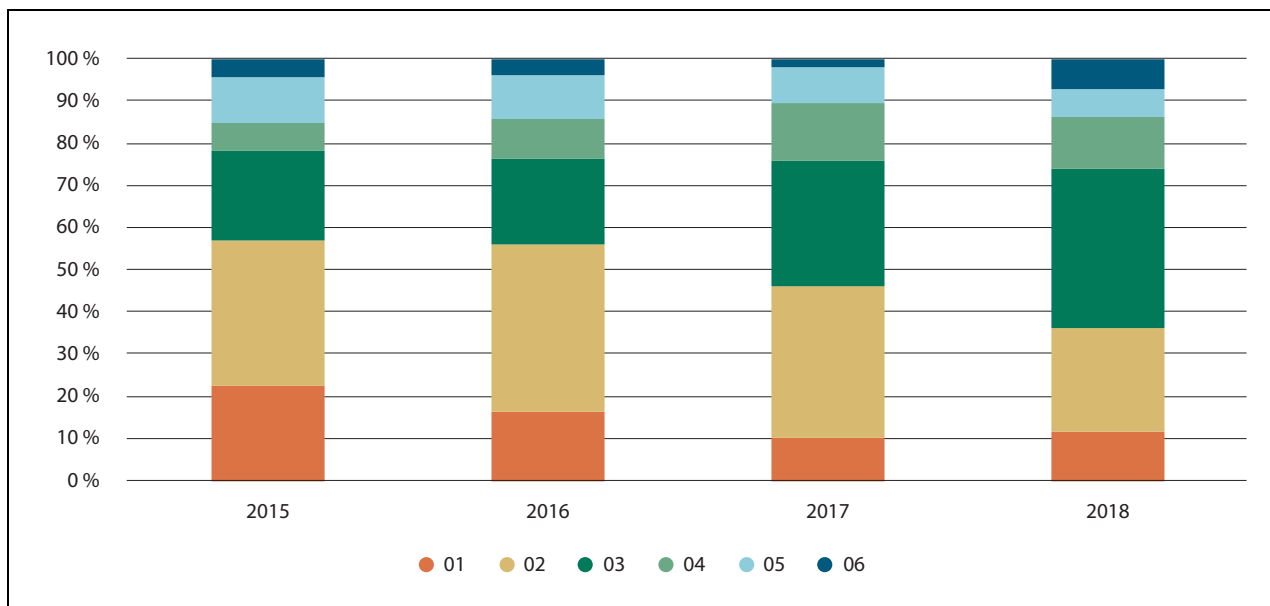
Tall fra virkemiddeldatabasen viser at bevilgningene til distriktsområdene målt etter *antall til-*



Figur 6.11 Bruk av virkemiddelapparatet sortert etter fylker, 2016.

Figuren viser andelen av næringslivet i det enkelte fylket som har brukt virkemiddelapparatet.

Kilde: Deloitte, 2019



Figur 6.12 RFF fordelt på sentralitetsklassene som andel av totale beløp, 2015–2018.

Kilde: Virkemiddeldatabasen/Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

sagn i Enova økte fra 30 prosent i 2012 til 39 prosent i 2018. I samme periode har distriktsandelen i Eksportheders bevilgninger ligget på rundt 38 prosent, med noen svingninger underveis. Sivas bevilgningsandel til bedrifter i distriktsområdene har i denne perioden gått fra 74 prosent til 60 prosent.⁸ Tallene for GIEK viser en nedgang i tilsagn til distriktsområder fra 29 prosent til 25 prosent i samme periode.

Forskningsrådet tildeler betydelige midler til grunnforskning og næringsrettet forskning ved universiteter, høyskoler, forskningsinstitusjoner og bedrifter. I perioden 2012–2018 har Forskningsrådets samlede bevilgninger til distriktene ligget stabilt på mellom 10 og 12 prosent. En studie utført av SINTEF forklarer den forholdsvis lave andelen med at nye søkere fra næringslivet til Forskningsrådets nasjonale rammer er sterkest konsentrert i og rundt byer med universiteter (unntatt Oslo) (SINTEF, 2019).

Fordelingen av en mer bedriftsrettet ordning som Skattefunn er mer variert enn Forskningsrådets tildelinger. Ordningen har hatt en stor økning i budsjettet skattefradrag de siste årene.

De samlede fradragene beløp seg til 5,6 milliarder kroner i 2019. Ordningen er så omfattende at den har stor betydning for den geografiske spredningen av Forskningsrådets samlede bevilgninger.⁹

I 2019 gikk 18,2 prosent av Skattefunn-midlene til bedrifter i distriktene. Tildelinger til *sjømat og marine næringer*, utgjorde 12,5 prosent av totalbeløpet og skiller seg særlig ut sammenlignet med bevilgninger til alle distriktsnæringene, men også tildelinger til næringer i resten av landet. Hele 57 prosent av tildelingene til sjømat og marine næringer gikk til distriktene.

Kommuner i sentralitetsklasse 6 mottok 3 458 kroner per sysselsatt fra Skattefunn-ordningen i 2019. Dette utgjorde det nest høyeste beløpet, etter sentralitetsklasse 1, som mottok 4 254 kroner per sysselsatt. Bedrifter i sentralitetsklassene 4 og 5 mottok henholdsvis 1 932 kroner og 2 241 kroner per sysselsatt. SINTEF-rapporten viser også at andelen bedrifter som har søkt Skattefunn i distriktene, er høyere for bedrifter som også har deltatt i Forregion.

Sentralitetsfordeling av tildelinger fra Regionale forskningsfond (RFF) i perioden 2015–2018

⁸ Sivas innovasjonsrettede bevilgninger går hovedsakelig til næringshager og inkubatorer, som igjen yter hjelp til enkeltbedrifter. Tallene fanger derfor ikke opp enkeltbedriftenes lokalisering, selv om de i stor grad befinner seg i området rundt mottakerne av bevilgningene. Næringshageprogrammet er avgrenset til distriktsområder og har derfor en distriktsandel på nærmere 100 prosent (95,5 prosent i 2019).

⁹ Universiteter og forskningsinstitutter utgjør om lag 1 prosent av brukerne av virkemiddelapparatet, men mottar om lag 15 prosent av de samlede bevilgningene (i 2016). Forskningsrådet har i områdegjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet rapportert at om lag 50 prosent av rådet sine næringsrettede tilskudd går til universiteter og forskningsinstitutter. Innovasjon Norge tildeler 95 prosent av sine tilskudd til bedrifter (Deloitte, 2019).

viser en økning i distriktsandelen fra 17 prosent til 22 prosent. Det er en betydelig høyere distriktsandel enn for Forskningsrådets bevilgninger til næringslivet, jf. figur 6.12.

6.6.4 Innovasjon Norges virkemidler

Innovasjon Norge forvalter mange ulike virkemidler rettet mot forskjellige utfordringer og behov i næringslivet i hele landet. Selskapet forvalter både finansielle virkemidler og andre virkemidler, som rådgivning og profilering. Nedenfor presenteres data for finansielle virkemidler.

Hovedgrupper av virkemidler

Innovasjon Norges finansielle virkemidler kan skilles i *lån* og *tilskudd*.¹⁰ Lånene kan igjen skilles i såkalte lavrisikolån, det vil si ulike låneordninger uten subsidieelement, og risikolån. Målt i kroner er sistnevnte den største virkemiddelkategorien, med tildelinger på 2 milliarder kroner i 2019. Lavrisikolånene er i stor grad rettet mot distriktsnæringene fiskeri, landbruk og industri, men det stilles ikke noe formelt geografisk krav til prosjektene.

Risikolånene er også en stor virkemiddelkategori. Disse lånene gis til prosjekter med relativt stor risiko og har et subsidielement. Størrel-

sen på subsidien varierer mellom virkemidler og mellom enkeltlån, men utgjør for de fleste lånene mellom 10 og 30 prosent. Denne kategorien rommer både landsdekkende og distriktsrettede lån.

Resten av virkemidlene er ulike tilskuddsordninger. Den største tilskuddskategorien målt i kroner, er innovasjonsprosjekter. Her ligger miljøteknologiordningen og innovasjonskontrakter (tidligere IFU og OFU). Distriktsutviklingstilskudd er tilskuddsordninger med krav om at prosjektene skal ligge i kommuner innenfor *virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte*.¹¹ Oppstartstilskudd omfatter ulike tilskudd til gründere. Noen av disse tilskuddene har krav om distriktstilhørighet.

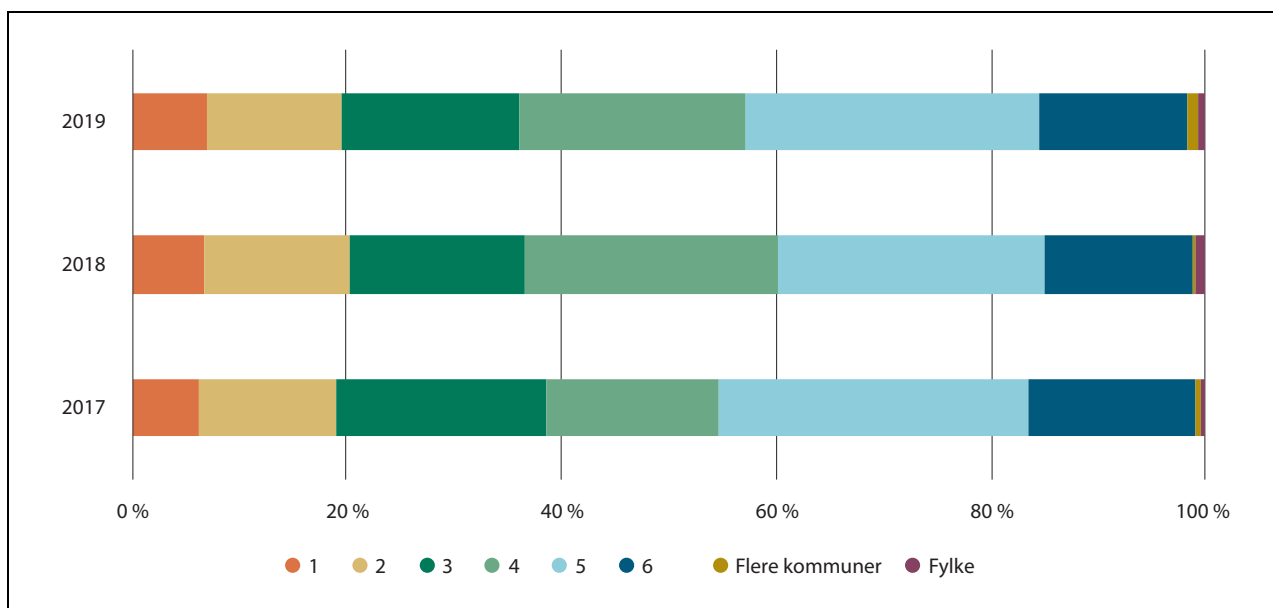
Distriktsprofilen til så ulike virkemiddelkategorier varierer. I tillegg er det viktig å være klar over at noen kategorier preges av noen få og svært høye tildelingsbeløp. For eksempel er det enkelte lavrisikolån på over 200 millioner kroner, mens andre kategorier har mindre tildelinger; mange oppstartstilskudd ligger på 50 000 kroner.

Tildelinger etter sentralitet

I perioden 2017–2019 gikk over 60 prosent av de innvilgede midlene til prosjekter i kommuner i sentralitetsklasse 4–6 (se figur 6.13). Fra 2017 til

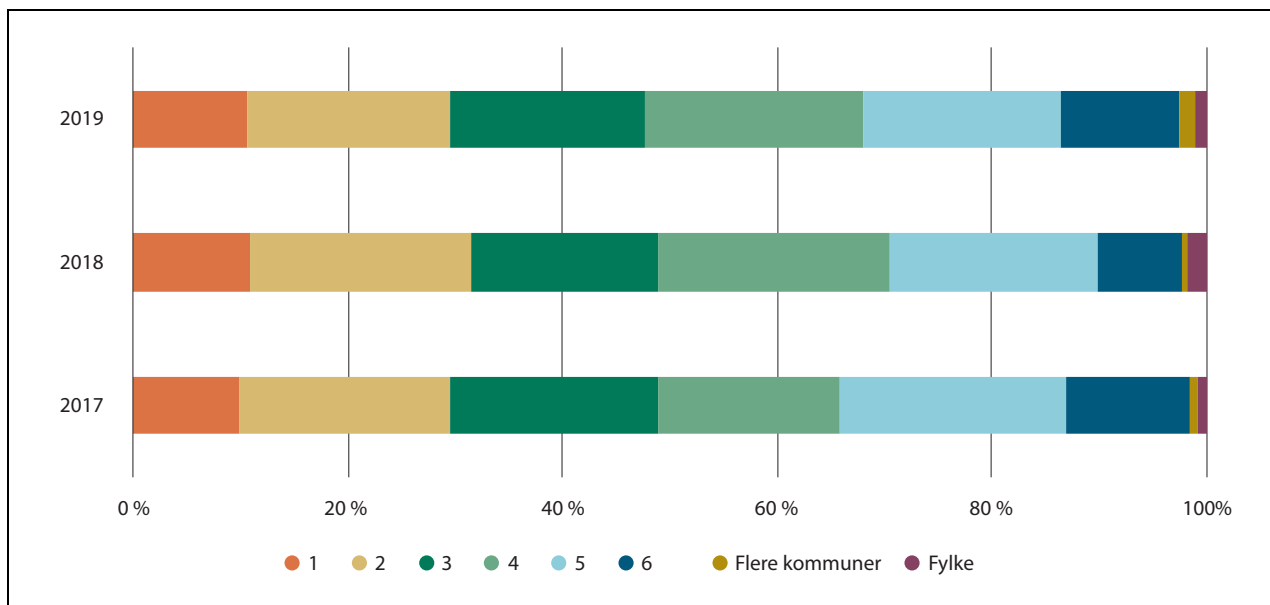
¹⁰ Finansielle virkemidler omfatter også garantier, men det er en liten ordning og er derfor ikke tatt med.

¹¹ Notifisert og godkjent av ESA i 2014, med gyldighet til 2022.



Figur 6.13 Andelen av midler tildelt av Innovasjon fordelt på sentralitetsklassene. En liten andel av midlene er tildelt prosjekter med aktivitet ut over én enkeltkommune, 2017–2019.

Kilde: Innovasjon Norge, 2020



Figur 6.14 Andelen av midler unntatt lavrisikolån tildelt av Innovasjon Norge fordelt på sentralitetsklassene, 2017–2019.

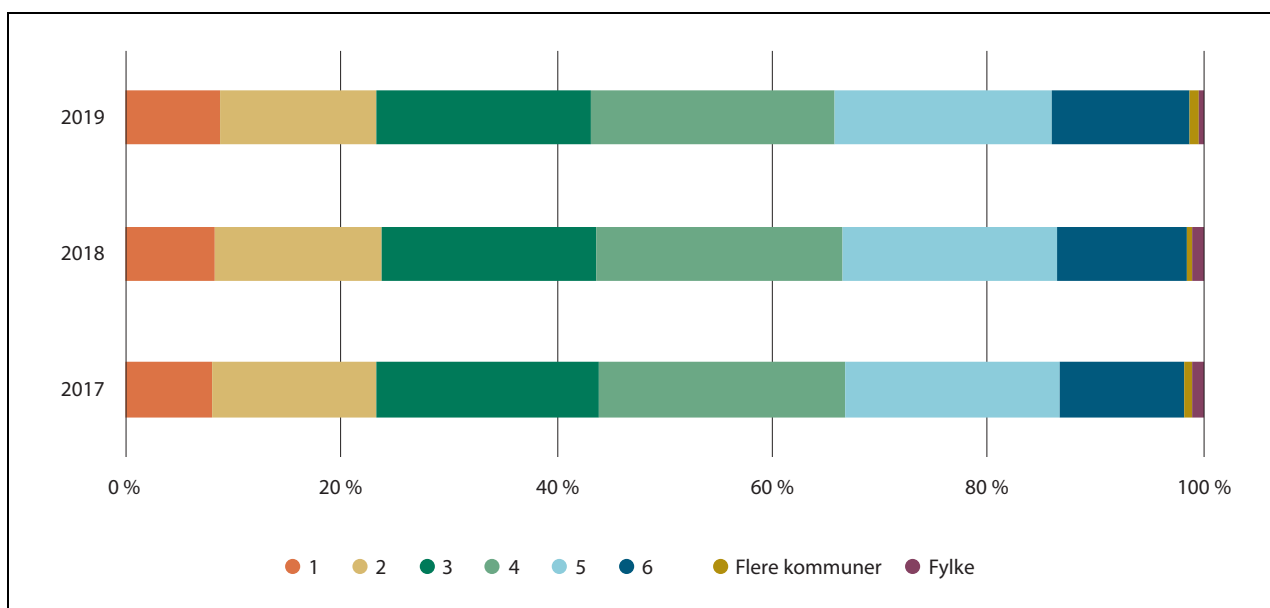
Kilde: Innovasjon Norge, 2019

2018 steg denne andelen noe, særlig på grunn av større tildelinger blant annet innenfor kategoriene lavrisikolån, risikolån og innovasjonsprosjekter, til sentralitetsklasse 4. De tre nevnte kategoriene bevilger store beløp i hver enkelt tildeling.

Figur 6.14 viser at totaltallene utenom lavrisikolån, av den samlede andelen tildelte midler til distriktene likevel er på over 50 prosent. Øknin-

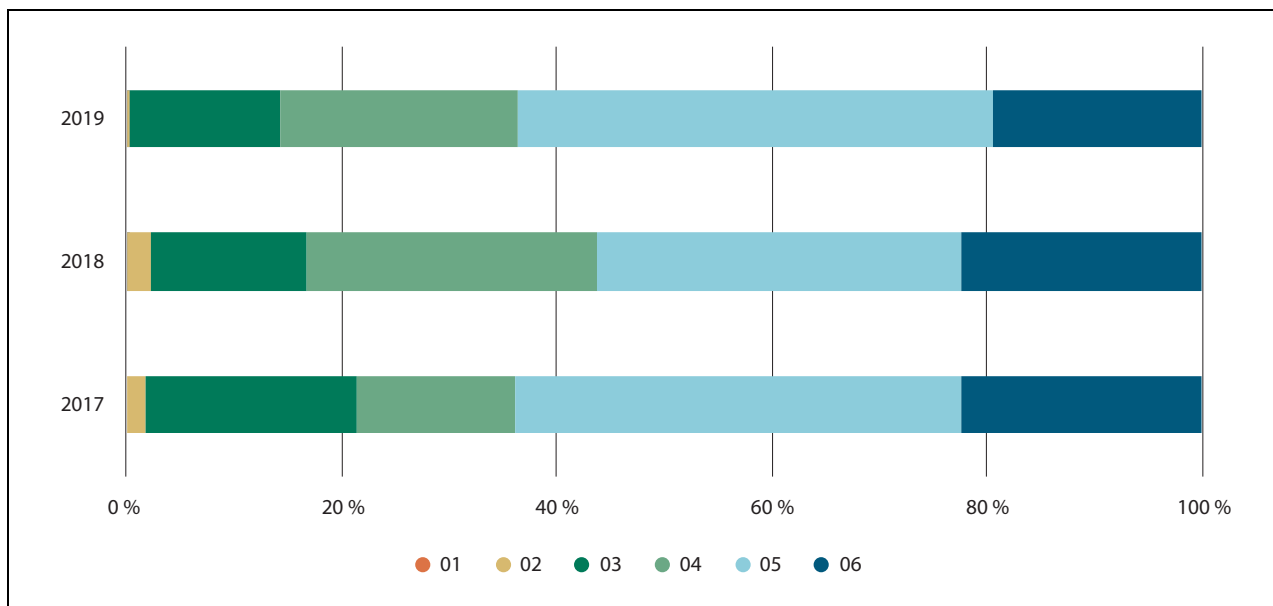
gen i andelen tildelinger til prosjekter i sentralitetsklasse 4 fra 2017 til 2018 er fremdeles tydelig. Andelen til bedrifter i kommuner som tilhører sentralitetsklasse 5 og 6, har falt i samme periode.

Figur 6.15 viser at av *antall* tildelinger (i motsetning til samlet beløp) har andelen av tildelinger til hver enkelt sentralitetsklasse holdt seg ganske



Figur 6.15 Antall tildelinger fra Innovasjon Norge unntatt lavrisikolån fordelt på sentralitetsklassene, 2017–2019.

Kilde: Innovasjon Norge, 2019



Figur 6.16 Andel av de totale midlene fra ulike lavrisikolån fordelt på sentralitetsklasse, 2017–2019. Det er ikke gjort tildelingen til prosjekter i sentralitetsklasse 1.

Kilde: Innovasjon Norge, 2019

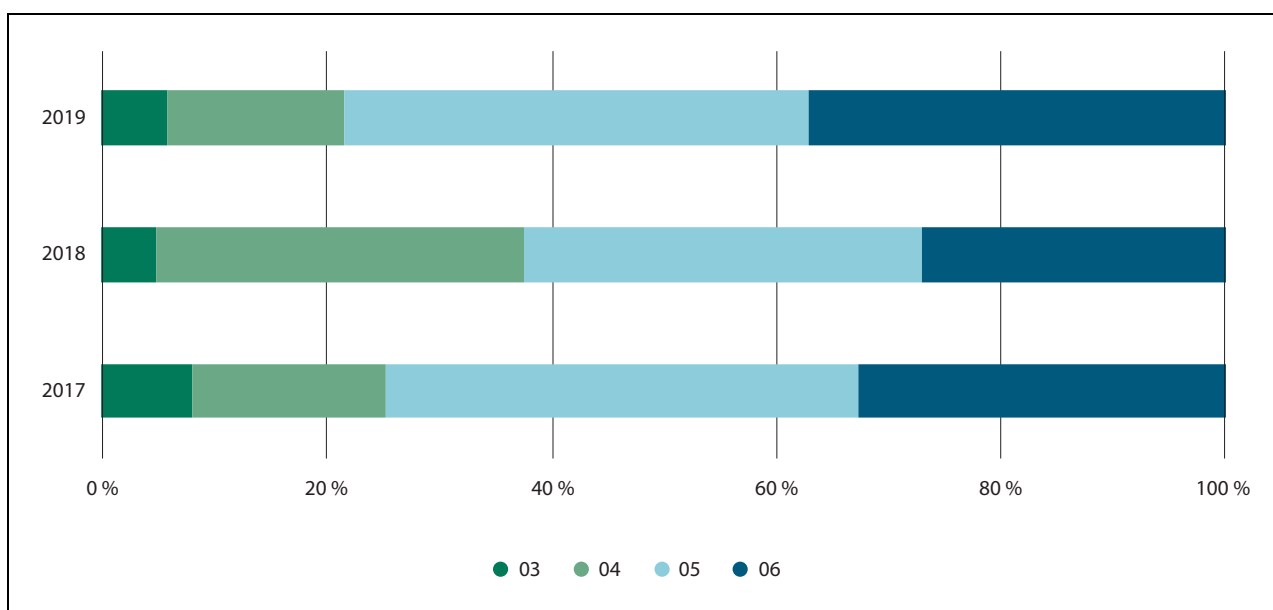
stabil. Andelen av tilsagn til kommuner i sentralitetsklasse 1, 5 og 6 har økt noe fra 2017 til 2019, mens andelen til klasse 2, 3 og 4 har falt svakt.

Sentralitetsklassene 4, 5 og 6, med om lag 30 prosent av landets befolkning og om lag 25 prosent av sysselsettingen, mottar om lag 50 prosent av tildelingene fra Innovasjon Norge hvert år (målt i antall tilsagn). Tildelingene til bedrifter i disse kommunene er gjennomgående høyere enn

for landsgjennomsnittet, slik at prosjekter i disse kommunene til sammen mottar over 60 prosent av det samlede tildelte beløpet.

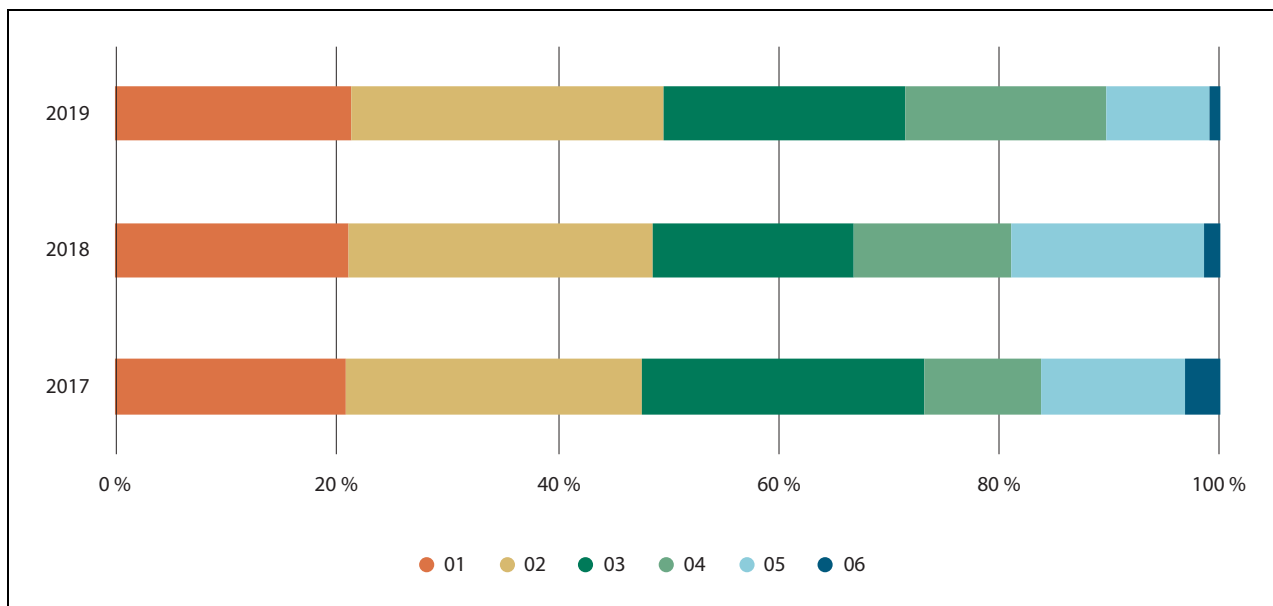
6.6.5 Lavrisikolån

Lavrisikolånene er de største virkemidlene i Innovasjon Norge, målt etter tildelt beløp.¹² Av lavrisikolånene utgjør såkalte flåtelån om lag halv-



Figur 6.17 Andeler av utlånsvolumet fra distriktsrettede risikolån fordelt på sentralitetsklassene, 2017–2019.

Kilde: Innovasjon Norge, 2019



Figur 6.18 Andelen av utlånsvolumet fra landsdekkende risikolån, fordelt på sentralitetsklassene, 2017–2019.

Kilde: Innovasjon Norge, 2019

parten, med årlige utlån på noe over 1 milliard kroner, mens landbrukslån og lån til andre næringer utgjør om lag 25 prosent hver. Lavrisikolånene har ikke noe eksplisitt krav om at de skal tildeles til prosjekter i visse kommuner. Imidlertid er de rettet mot næringer med stor tilstedeværelse i distriktene. Gjennomgående går 80 prosent av lavrisikolånene til kommuner i sentralitetsklasse 4–6. Denne andelen har steget noe fra 2017 til 2019, jf. figur 6.16.

6.6.6 Risikolån

I 2019 tildelte Innovasjon Norge risikolån på 1,2 milliarder kroner. Dette var en nedgang fra 1,5 milliarder i 2017. En økende andel av utlånsvolumet skriver seg fra nasjonale virkemidler, og en fallende andel er distriktsrettede. I 2019 var litt over 70 prosent nasjonale.

Av de distriktsrettede risikolånene gikk 95 prosent av det totale volumet til prosjekter i sentralitetsklasse 4, 5 eller 6 i 2019 (se figur 6.17). Troms og Finnmark fikk i 2019 over 30 prosent av utlånsvolumet til de distriktsrettede risikolånene. Bildet er det samme om man ser på *antall* risikolån i stedet for totalt *utlånsvolum*.

Landsdekkende risikolån er virkemidler som brukes til innovative og risikable prosjekter som

trolig ikke ville blitt realisert uten støtte. Det er ingen geografiske betingelser for disse lånene. Totalt utlånsvolum har falt med rundt 100 millioner kroner fra 2017 til 2019.

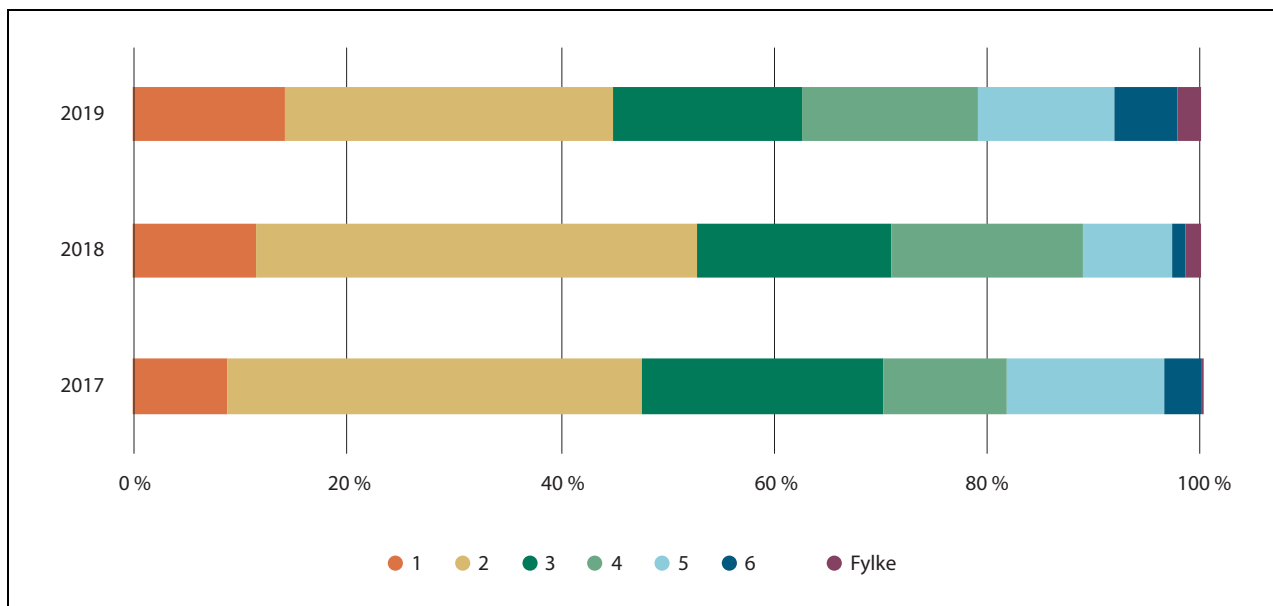
Andelen til prosjekter i sentralitetsklasse 4 har steget betydelig (se figur 6.18). Målt i løpende kroner er økningen på 55 prosent, fra under 100 millioner til rett over 150 millioner kroner. Økningen skyldes særlig at det er blitt innvilget noen store risikolån de to siste årene; målt i antall utlån er veksten beskjeden. Det er særlig Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland som står for økningen, med store lån til havbruksnæring, verftsindustri og skipsfart.

Andelen til prosjekter i sentralitetsklasse 5 og 6 har falt i perioden, slik at samlet tildeling til de tre minst sentrale klassene har vært noenlunde stabil. Utlån til fylkene Hordaland og Trøndelag har falt betydelig, både i antall og særlig i volum.

6.6.7 Innovasjonsprosjekter

Virkemidlene i denne kategorien er utelukkende tilskudd. De klart største virkemidlene er miljøteknologiordningen og såkalte innovasjonskontrakter (tidligere OFU/IFU). Tilskuddene i kategorien utgjorde totalt 960 millioner kroner i 2019, en økning fra 830 millioner kroner i 2017. Alle virkemidlene til innovasjonsprosjekter er landsdekkende.

¹² Disse virkemidlene hadde sitt utspring i institusjoner som Statens Fiskarbank, Statens Landbruksbank og Den Norske Industribank.



Figur 6.19 Andelen av tilskudd til innovasjonsprosjekter fordelt på sentralitetsklassene, 2017–2019.

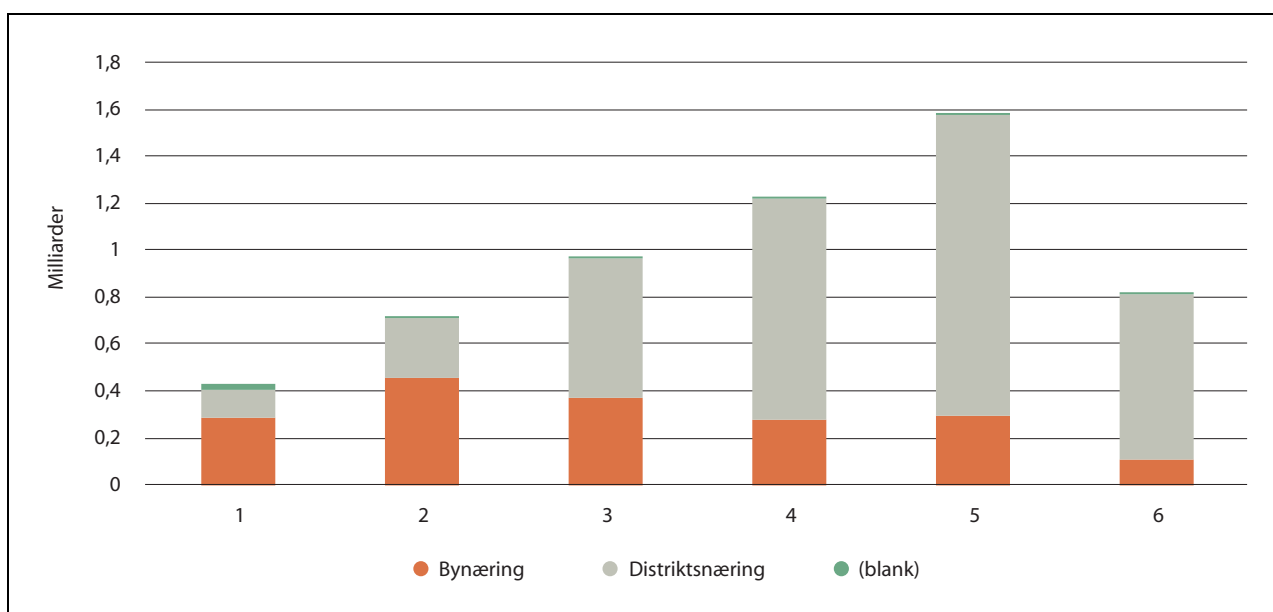
Kilde: Innovasjon Norge, 2019

Også for denne kategorien har kommuner i sentralitetsklasse 4 økt sin andel de siste årene, se figur 6.19. Store miljøteknologitilskudd til Herøy i Møre og Romsdal samt Odda har bidratt til dette.

Samlet sto de minst sentrale kommunene for 35 prosent av volumet i 2019, mot 28 prosent i 2018 og 30 prosent i 2017. Distriktskommunene har særlig stort gjennomslag for miljøteknologitilskudd, der de fikk 45 prosent av volumet i 2019.

6.6.8 Distriktsnærings bruk av Innovasjon Norges virkemidler

Målt i kroner mottok distriktsnæringene samlet rundt 70 prosent av tildelingene fra Innovasjon Norge i 2019. Av midlene som bevilges til Innovasjon Norge over Nærings- og fiskeridepartementets og Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjetter, går over 60 prosent til typiske distriktsnæringer. Midlene som bevilges over



Figur 6.20 Innovasjon Norges tildelinger delt inn i distriktsnæring og bynæring, og sentralitetsklasse, 2019.

Kilde: Innovasjon Norge, 2019

Landbruks- og matdepartementets budsjetter, går nesten i sin helhet til disse næringene. Sett bort fra lavrisikolån, går rundt 57 prosent av alle bevilgningene fra Innovasjon Norge til distriktsnæringer.

6.6.9 Innovasjonsnivå

Innovasjon Norge registrerer innovasjonsnivå for alle prosjektene de støtter. Gjennomgående er innovasjonsnivået høyere for prosjekter som støttes av nasjonale enn regionale virkemidler, og det er også gjennomgående høyere for tilskudd og risikolån enn for lavrisikolån. Det er fire innovasjonsnivåer, i tillegg til kategorien «ikke relevant». Sistnevnte brukes særlig for prosjekter som finansieres med lavrisikolån, for eksempel bygging av et nytt fiskefartøy, nytt fjøs eller nytt industribygg. Høyest innovasjonsnivå er det for innovasjonskontrakter. Deretter følger risikolån og oppstarts-tilskudd.

Ved å kombinere data for prosjektenes innovasjonsnivå med sentralitet, framgår det at det stilles høyere krav til innovasjon i prosjekter i sentrale strøk sammenlignet med landet for øvrig for at et prosjekt skal motta støtte (se figur 6.21).

I 2019 støttet Innovasjon Norge totalt 1 500 prosjekter med innovasjon på internasjonalt nivå med til sammen 2,4 milliarder kroner. Av disse prosjektene befant 450, eller 30 prosent, seg i kommuner med sentralitetsklasse 4, 5 eller 6. Prosjektene i disse kommunene mottok til sammen 830 millioner kroner, tilsvarende 35 prosent. Dette

er relativt høyt, med tanke på at om lag 25 prosent av den samlede sysselsettingen er i disse kommunene.

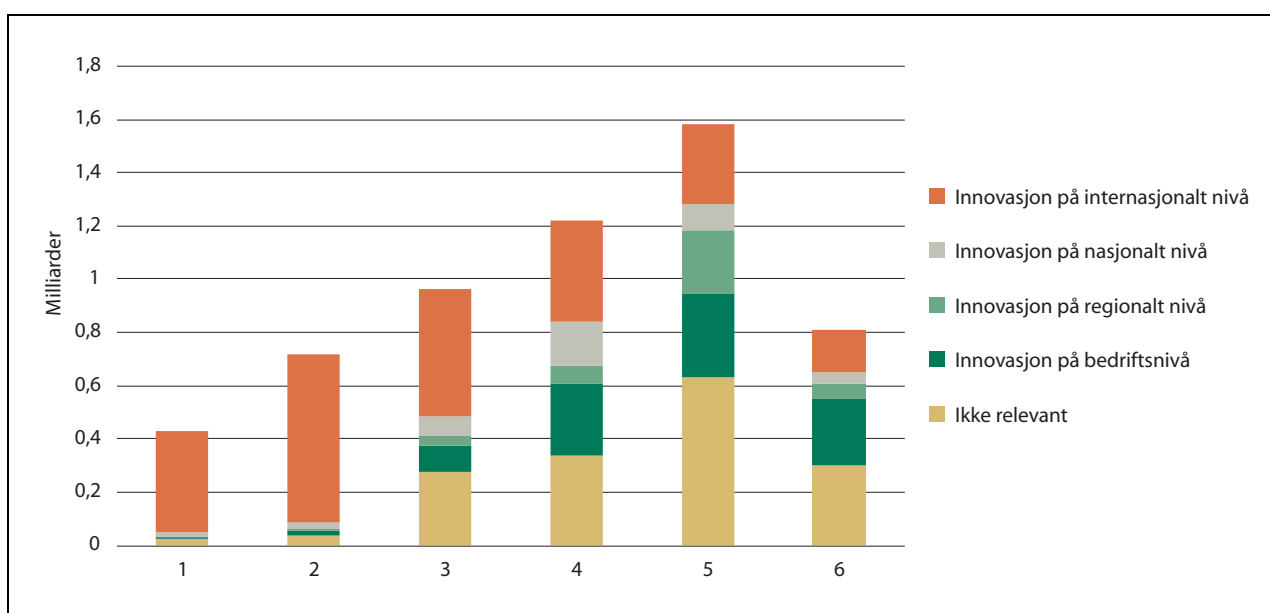
6.6.10 Innovasjon i distriktsnæringene

Den relativt høye tildelingen til distriktskommuner synliggjøres ved å koble innovasjonsnivået med *distriktsnæringer*. Bynæringer støttes nesten bare dersom prosjektene har et høyt innovasjonsnivå (se figur 6.22). Mange av prosjektene i typiske distriktsnæringer har et høyt innovasjonsnivå, men her støttes også en del prosjekter med lavere innovasjonsnivåer.

6.7 Betydningen av lokalt eierskap og lokale investeringer

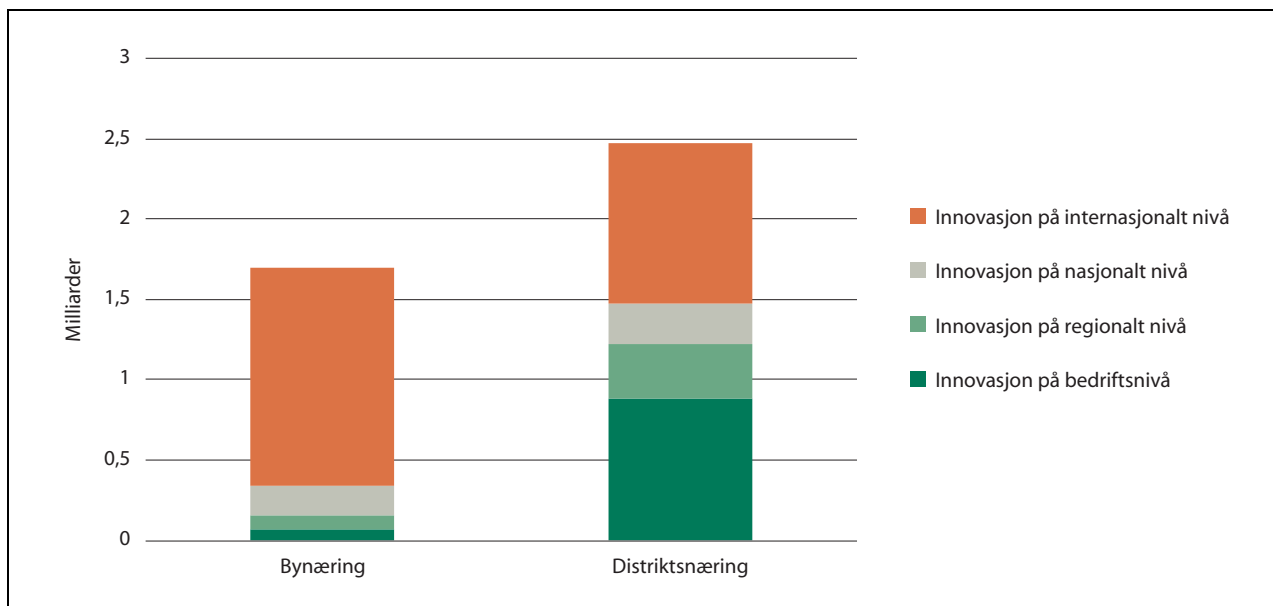
6.7.1 Privat eierskap i Norge

Menon Economics (2020b) har på oppdrag fra NHO kartlagt norsk privat eierskap i perioden 2014–2018. I rapporten defineres norsk privat eierskap som eierskap hvor den ultimate eieren er en norsk fysisk person. Mye av næringslivet eies gjennom flere ledd, og ved å følge denne eierskapskjeden tilbake finner man til slutt den ultimate eieren. For eksempel vil et datterselskap av et foretak som er heleid av en norsk person, også defineres som 100 prosent privat norskeid. I metoden som er benyttet, begrenses datasettet til å gjelde de ti største eierne av et foretak. For de fleste foretak vil dette gjelde tilnærmet 100 pro-



Figur 6.21 Innovasjon Norge – tildelinger etter innovasjonsnivå og sentralitetsklasse, 2019.

Kilde: Innovasjon Norge, 2019



Figur 6.22 Innovasjon Norges tildelinger etter innovasjonsnivå og næringsgruppe, 2019. Innovasjonsnivå «ikke relevant» er ikke med.

Kilde: Innovasjon Norge, 2019

sent av eierskapet. Det private eierskapet omfatter familieeide bedrifter, enkeltpersoners bedrifter der det kun er én eier og bedrifter med flere private eiere som ikke er i slekt. Begrepene «privat eierskap» og «familieeierskap» benyttes ofte om hverandre, og det er ingen tydelig definisjon av familieeierskap. I rapporten deles eierskapet i norske bedrifter inn i fire kategorier: norske private eiere, utenlandske eiere, offentlig eierskap og selveide foretak.

Norske private eieres andel av verdiskapingen (beregnet som foretakenes omsetning fratrukket kjøpte varer og tjenester) i norsk næringsliv var i 2018 på 39 prosent, mens sysselsettingsandelen lå på 61 prosent. Selskaper eid av det offentlige stod for 20 prosent av den samlede verdiskapingen i næringslivet. Den største offentlige eieren er den norske stat. Statens eierskap er betydelig både i antall selskaper og verdi og er større enn i mange andre vestlige land (Meld. St. 8 (2019–2020)).

At verdiskapingsandelen for norsk privat eierskap er lavere enn sysselsettingsandelen, forklares blant annet med at norske eiere er tydeligst til stede i næringer som bygg og anlegg, næringsmiddelindustri, handel og reiseliv. Dette er næringer som er hjemmemarkedsfokuserte og relativt arbeidsintensive, og der markedene ofte er geografisk adskilt, slik at nærhet til investering er relevant. Flere av disse næringene er utpregede distriktsnæringer, og norsk privat eierskap bidrar dermed til å opprettholde sysselsettingen i distrik-

tene. Norske private eiere har derimot lave eierandeler innenfor eksempelvis kraftproduksjon og olje og gass, to høyproduktive og kapitalintensive næringer som domineres av offentlig eide bedrifter (Menon Economics, 2020b).

Ifølge Menon er andre årsaker til en relativt lav verdiskapingsandel for norske private eiere, at offentlige og utenlandske eiere i gjennomsnitt er betydelig større, både i form av porteføljen de forvalter og selskapene de eier. Dette gir utslag i verdiskapingsandelen ettersom store selskaper ofte har høyere verdiskaping per ansatt, og fordi større og mer differensierte investorer har mulighet til å gjennomføre større og mer risikable prosjekter, som igjen er forventet å gi høyere avkastning.

Store utenlandske og offentlige eiere står for et mer konsentrert og utsatt eierskap enn norske private eiere og er dermed betydelig mer sårbare for konjunktursvingninger. Dette kom tydelig fram under oljekrisen i 2014, da verdiskapingsandelen til offentlige og utenlandske eiere falt betraktelig relativt til andelen til norske private eiere (Menon Economics, 2020b).

I tillegg til å kartlegge eierskap fordelt på næring, undersøker Menon norsk privat eierskap fra et regionalt perspektiv. Det finnes tydelige tegn til at norske, private eiere er viktige utenfor de store byene. I storbyregionene Rogaland, Viken Oslo og Vestland står norske private eiere for en relativt sett lavere andel av verdiskapingen. Norske private eiere er viktigst i Vestfold og Tele-

Boks 6.5 Lokalisering av hovedkontor

Plassering av hovedkontoret til bedrifter kan ha betydning for utvikling i et lokalsamfunn. Ifølge en litteraturstudie gjennomført av Østlandsforskning (2002), finnes det eksempler på at endringer i eierforhold i form av fusjoner og oppkjøp har ført til hovedkontorflyttinger mellom regioner. I studien vises det til en undersøkelse av de 500 største foretakene i Norge, som fant at ingen foretak som hadde fusjonert som hadde flyttet hovedkontorfunksjonene til kommuner utenom byområder. Derimot ble det funnet flere eksempler på flyttinger fra distrikter til byområder, og fusjoner som har ført til flyttinger mellom byer.

mark, Agder og Nordland. Variasjonen i norsk privat eierandel av verdiskaping er imidlertid langt mindre på tvers av regioner enn på tvers av næringer. Den geografiske spredningen av eierskapet endrer seg ikke betydelig om man ser på sysselsetting i stedet for verdiskaping.

Ifølge rapporten står norske private eiere for en større andel av eierskapet i næringslivet utenfor de store byene. Menon deler kommunene inn i fem kategorier, basert på sentralitetsindeksen (se kapittel 2). Kategorien med de mest sentrale kommunene inkluderer hovedstadsregionen og øvrige storbyregioner som Bergen, Trondheim og Stavangerregionen. De norske private eierne står for en betydelig lavere andel av verdiskapingen i de mest sentrale kommunene enn de gjør i resten av landet. For de øvrige kategoriene i Menons inndeling er det ingen sammenheng mellom sentralitet og verdiskapingsandel blant norske private eiere. Det vil si at andelen privat eierskap er rimelig lik i alle sentralitetsnivå bortsett fra storbyregionene.

Det danner seg et tydeligere mønster når man ser på sysselsettingsandelen. Jo mindre sentralt et sted er, jo større er det norske private eierskapets andel av sysselsettingen. Dette gir indikasjoner på at norsk privat eierskap er sentralt for sysselsettingen i distriktene.

6.7.2 Norske og utenlandske finansielle foretak

Finanssektoren er holdt utenfor Menons analyser fordi det regnskapsmessig er krevende å sam-

menligne verdiskapingen i denne næringen med verdiskapingen i det øvrige næringslivet. Emendor Advisors har imidlertid, på vegne av Finansforbundet, gjennomført en analyse av utenlandske foretaks rolle i den norske finansnæringen. Her defineres verdiskaping som driftsresultat før renter, skatt, avskrivninger og nedskrivninger (EBITDA) pluss lønnskostnader.

Emendor Advisors' analyse fra 2019 undersøkte blant annet hvordan foretak i norsk finansnæring responderte på konjunktursvingninger. De fant at norske banker opprettholdt en tydelig høyere vekst i utlån til bedriftsmarkedet enn utenlandske banker i globale kriser, som for eksempel finanskrisen (2008–2010). Det motsatte er tilfellet i mer lokale kriser, som for eksempel etter oljeprisfallet i 2014. Utenlandske foretak er altså mer prosykliske under globale konjunktursvingninger og mer motsykliske under lokale konjunktursvingninger enn norske banker. Det gjør at disse foretakene kan ha positiv effekt på kreditttilbudet til norske bedrifter under lokale nedgangs-konjunkturer (Emendor Advisors, 2019). Funnene er i tråd med tidligere analyser (NOU 2018: 5; Turtveit, 2017).

Analysen til Emendor Advisors skiller også mellom foretakenes størrelse. Store norske foretak følger i større grad store utenlandske foretak enn mindre norske foretak. Under oljeprisfallet i perioden 2014–2017 hadde store norske og utenlandske foretak betydelig høyere vekst i utlån til bedrifter enn små og mellomstore norske foretak. Dette er en indikasjon på at foretakets størrelse kan ha mer å si for hvilke beslutninger som tas under urolige tider enn foretakets nasjonalitet.

Emendor Advisors finner ikke grunnlag for å konkludere med at forskjeller i utlånstilgang er drevet av næring eller geografi. Det finnes imidlertid forskjeller mellom norske og utenlandske foretak, særlig når det gjelder næring. Distriktsnæringen fiske og fangst er den eneste næringen hvor utenlandske foretak har hatt reduksjon i lånevolum i perioden 2002–2017. Det er også verdt å merke seg at under finanskrisen kom den største reduksjonen i lånevolum fra utenlandske foretak i typiske distriktsnæringer, som havbruk og mineralvirksomhet, i tillegg til petroleumsnæringen.

Utenlandske banker har i perioden 2006–2016 hatt en mer volatil utlånsvekst enn norske banker. Turtveit (2017) mener dette til dels kan skyldes at utenlandske bankkonserner med filialstruktur har mulighet til mer fleksibel allokering av kapital innad i konsernet. Filialene inngår i den samme juridiske enheten som morbanken, noe som blant

annet medfører at hver enkelt filial ikke trenger å overholde kapitalkravet i det landet der den er lokalisert. Dette medfører at konsernet kan allokere en større del av kapitalen mellom filialer i ulike land enn det banker som kun opererer i Norge, eller datterbanker av utenlandske banker har mulighet til. En annen forklaring som det pekes på, er Norges høye kapitalkrav av hensyn til finansiell stabilitet. Dette kan bidra til å gjøre norske bankers lånetilbud mindre volatilt enn lånetilbudet fra utenlandske banker.

En doktorgradsavhandling avgitt ved BI undersøker handlemønsteret til norske og utenlandske investorer på Oslo Børs (Che, 2011). Studien finner at individuelle norske investorer bidrar til å dempe svingningene på børsen, mens utenlandske investorer bidrar til å forsterke svingningene. De individuelle innenlandske investorene handler sjeldnere og har lengre tidshorisont for investeringene enn de to andre investorgruppene finansielle investorer og utenlandske investorer. I tillegg ser innenlandske individuelle investorer i større grad ut til å foretrekke små og mellomstore bedrifter.

På oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet kartla Menon i 2010 omfanget av såkalte forretningsengler i Norge og beskrev rollen deres som «investorer og tilbydere av kompetent kapital til næringslivet» (Menon Economics, 2010). Ifølge rapporten investerer de fleste forretningsengler i bedrifter i sitt eget lokalmiljø med et regionalt eller nasjonalt nedslagsfelt.

6.7.3 Formuesskatt og eierskap

Formuesskatten er en skatt som fastsettes på grunnlag av nettoformue og betales til kommune og stat. I 2020 er skattesatsen 0,85 prosent over et bunnfradrag på 1 500 000 kroner (3 000 000 kroner for ektepar). I Norge beskattes formue etter residensprinsippet. Det innebærer at norske skatteyttere skal skattlegges tilsvarende norsk skatteinivå, uansett hvor i verden inntekten opptjenes. Da vil formuesskatten i utgangspunktet ikke ha betydning for lønnsomheten av å investere i Norge sammenlignet med å investere i andre land, og heller ikke påvirke en norsk investors beslutning om å investere i Norge eller i utlandet. Residensprinsippet bidrar dermed til at investeringer foretas der avkastningen er størst. Utenlandske investorer i Norge er ikke berørt av formuesskatten.

Til tross for at formuesskatten i utgangspunktet ikke påvirker hvor investeringen foretas, vil den isolert sett gjøre det mindre lønnsomt for

nordmenn å spare. Et sentralt spørsmål er derfor om redusert sparing som følge av formuesskatten påvirker investeringsnivået i Norge. Investorer har en tendens til å investere i sitt eget hjemland, og en residensbasert formuesskatt vil trolig demotivere norsk eierskap og kapitaltilgang.

Skatteutvalget antar imidlertid at formuesskatten kun i begrenset grad virker inn på det samlede investeringsomfanget i Norge, men at den kan ha betydning for kapitaltilgangen til bedrifter som ikke kan henvende seg til et internasjonalt marked (NOU 2014: 13). Fordelingsutvalget peker i tillegg på at formuesskatten i visse tilfeller kan øke kapitalkostnadene for selskaper som må henvende seg til norske eiere (NOU 2009: 10). Det betyr at investeringer som er avhengige av norsk kapital i noen tilfeller ikke vil bli gjennomført som følge av formuesskatten. Poenget forutsetter imidlertid at investeringen må være marginalt lønnsom for investoren. Hvis investeringen gir tilstrekkelig høy avkastning, vil den framstå som lønnsom til tross for formuesskatten, og vil kunne gjennomføres ved å redusere omfanget av alternative investeringer.

Det er relativt få land i OECD som har formuesskatt. Det kan dermed argumenteres for at den norske formuesskatten forskjellsbehandler norske og utenlandske eiere og virker konkurransvridende. Formuesskatten påløper uavhengig av avkastning på sparing, og den kan påløpe selv om skatteyteren ikke har likvide midler til å betale den med. I noen tilfeller må norske eiere ta ut utbytte – og betale utbytteskatt – eller på andre måter realisere formue for å betale formuesskatt. Den ulike beskatningen kan føre til en økning i utenlandsk eierskap relativt til norsk eierskap.

Kapital regnes generelt som mer mobil over landegrensene enn fysiske personer. Dette taler for å utforme en formuesskatt etter residensprinsippet fordi skatten vil ha mindre innvirkning på investeringsbeslutningen. Prinsippet kan imidlertid ha uheldige sider dersom det fører til at personer flytter fra landet og tar med seg kapitalen. Slik flytting av kapital kan medføre at det ikke er den eieren som har størst eierskapsfortrinn til et gitt selskap som blir eier (NOU 2018: 5).

Skatteutvalget antar at formuesskatten har en relativt beskjeden innvirkning på utflytting fra Norge (NOU 2014: 13). I Kapitaltilgangsutvalgets vurdering av formuesskatten framholdes det imidlertid at norsk beskatning, og især formuesskatten, blir oppgitt som en viktig årsak til at flere eiere av store finansielle og industrielle formuer har forlatt Norge. Det hevdes også at denne flyttingen har dannet grunnlag for norske «investor-

klynger» i utlandet, noe som kan gjøre det mer attraktivt for andre å flytte etter (NOU 2018: 5).

Utvalget viser til at Frischsenteret (Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning) og Senter for skatteforskning på NMBU har utredet hvordan formuesskatten påvirker små og mellomstore bedrifter og eierne deres. Oppdraget ble gitt av Nærings- og fiskeridepartementet, og rapporten ble avgitt høsten 2020.

6.7.4 Nærhet til banker og utlånsinstitusjoner

Kapitaltilgangsutvalget peker på at lokale og regionale banker er særlig viktige for små bedrifter i Distrikts-Norge. Nesten halvparten av norske småbedrifter (færre enn elleve ansatte) har lokal- eller regionalbanken som sin långiver. To av tre bedrifter i de minst sentrale kommunene i Norge bruker lokal- og regionalbanken, basert på en inndeling av norske kommuner i fem kategorier etter sentralitet (NOU 2018: 5).

Kapitaltilgangsutvalget viser til flere studier som har undersøkt betydningen av nærhet til ban-

ker og utlånsinstitusjoner for næringslivets tilgang til kapital. Stamland, Rud og Mjøs (2008) og Grimsby (2015) mener at lokale banker har bedre lokalkjennskap og lettere kan følge opp lokale bedrifter, og at disse bankene dermed har et informasjonsfortrinn ved utlån til lokale virksomheter (NOU 2018: 5). I kommuner der lokalbanken har en høy markedsandel, peker Grimsby (2015) på at det både er lettere for små bedrifter å få lån og lettere å få mer i lån, uten at sannsynligheten for mislighold øker. Stamland et al. (2008) finner at det ble benyttet mindre gjeldsfinansiering utenfor sentrale områder, og konkluderer med at det er mulig at kredittilgangen er svakere enn kredittbehovet utenfor sentrale områder.

En svensk studie undersøker hvordan ulike egenskaper ved lokal banksektor påvirker dannelsen av nye selskaper. Studien finner at en lokal banksektor med større bankfilialer, flere uavhengige banker og flere bankfilialer per innbygger er positivt forbundet med et høyere antall lokale etableringer (Backman, 2013).



Figur 7.1

Kapittel 7

Regionalt nivå – fylkeskommunenes betydning for næringsutvikling

Fylkeskommunenes oppgaver og funksjoner har endret seg mye siden de ble opprettet. Med regionreformen i 2020 fikk Norge elleve fylkeskommuner der alle unntatt Oslo også omfatter distriktsområder. De nye fylkeskommunene fikk også overført nye oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling med betydning for næringsutviklingen i fylket.

Fylkeskommunen har det overordnede ansvaret for en helhetlig samfunnsutvikling i fylket, med egne oppgaver og virkemidler. De viktigste oppgavene er:

- videregående opplæring
- drifts- og finansieringsansvar for fagskoler
- tannhelsetjenesten
- samferdsel (fylkesveier, fylkesveiferges og kollektivtransport)
- regional kulturminnemyndighet
- kultur, herunder forvaltning av spillemidler til idrettsanlegg og kulturbygg
- tildeling av konsesjoner til fiskeoppdrett etter akvakulturloven
- regionale forskningsfond
- næring og innovasjon, herunder å være oppdragsgiver for Innovasjon Norge og Siva, og ansvaret for regionalt næringsprogram for landbruket
- kompetansepolitikk, herunder bedriftsintern opplæring og etter- og videreutdanning
- internasjonalt samarbeid
- bredbåndsutbygging
- lokal samfunnsutvikling
- artsforvaltning og vannforvaltningsmyndighet
- regional planmyndighet, inkludert veiledningsansvar overfor kommunene
- integrering og folkehelse

Som regional folkevalgt myndighet, har fylkeskommunen et ansvar for å *samordne og koordinere* andre offentlige aktørers innsats og virkemidler for en helhetlig samfunnsutvikling.

7.1 Fylkeskommunenes rolle i næringspolitikken

Fylkeskommunenes ansvar for nærings- og samfunnsutvikling i eget fylke ivaretas først og fremst gjennom tjenesteproduksjon, utviklingsinitiativer og virkemidler og samordning av ulike aktørers innsats i fylket.

Når det gjelder de statlige nærings- og distriktpolitiske virkemidlene, har fylkeskommunen to roller: forvalter av virkemidler og eier- og oppdragsgiver for bedriftsrettede virkemiddelaktører og virkemidler.

Rollen som forvalter av distriktsrettede virkemidler og handlingsrommet for prioriteringer, er over tid betydelig redusert. Rollen som oppdragsgiver er noe styrket. Midlene over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett til distriktpolitiske formål er redusert fra 1,5 milliarder kroner i 2013 til under 200 millioner kroner i 2020. Dette er midler som fylkeskommunen selv kan disponere i samsvar med regionale prioriteringer til bedriftsrettet støtte gjennom Innovasjon Norge, andre næringsutviklingstiltak og støtte til kommunene.

Fylkeskommunene eier til sammen 49 prosent av Innovasjon Norge, mens staten ved Nærings- og fiskeridepartementet eier 51 prosent. I tillegg har fylkeskommunene eierandeler i regional innovasjonsinfrastruktur, herunder regionale innovasjonsselskaper som inkubatorer, næringshager og reiselivsselskaper. I 2020 fikk fylkeskommunene oppdragsgiveransvaret for en rekke næringsrettede virkemidler i Innovasjon Norge og Siva. Virkemidlene skal mobilisere og kvalifisere regionalt næringsliv.¹ I 2020 utgjør dette til sammen 760 millioner kroner i regionale utviklingsmidler til næringsutvikling. Midler til distriktsrettet

¹ Oppdragsgiveransvar for mentorprogrammet, næringshageprogrammet, inkubatorprogrammet, bedriftsnettverk, markedsavklaringsstilskuddet (etablerertilskuddet) og distriktsrettet investeringsstøtte.

investeringsstøtte og næringshager skal brukes i distriktsområder.²

Fylkeskommunene har forvaltningsansvar for Regionale forskningsfond på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Dette innebærer ansvar for å mobilisere til økt innsats for forskning og utvikling (FoU) og å styrke forskning for regional innovasjon og utvikling. Fylkeskommunene samarbeider nært med Forskningsrådet, blant annet om Forregion-programmet.

Fylkeskommunene tilrettelegger for utvikling av lokalsamfunn og næringsliv. Dette omfatter tiltak rettet mot stedsutvikling, velfungerende næringsmiljøer og tilgang til relevant kompetanse. Fylkeskommunene tar selv initiativ og støtter lokale initiativ med fagkompetanse, nettverk og medfinansiering.

Omstillingsarbeid i områder av fylket med akutt reduksjon i arbeidsplasser, er også fylkeskommunenes ansvar. Omstillingsprogrammene skal styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner og regioner med ensidig næringsstruktur som er rammet av store tap av arbeidsplasser. Fylkeskommunen har i tillegg ansvar for flere landbruksrettede virkemidler, som blant annet er rettet mot verdiskaping, klima- og samfunnsplanlegging, samt rekruttering og kompetanseheving. Fylkeskommunen har også ansvaret for bredbåndsutbygging i spredtbygde områder der utbygging ikke er kommersielt lønnsomt.

Fylkeskommunenes ansvar for nærings- og samfunnsutvikling utøves gjennom fylkeskommunens tjenesteproduksjon, utviklingsarbeid og gjennom koordinering av ulike virkemiddelaktørens innsats. Ansvaret forankres i fylkeskommunenes strategier for utvikling av nærings- og samfunnsniv. Strategiene bygger i stadig større grad på smart spesialiseringsmetodikk og skal forankres i det regionale partnerskapet. I de fleste fylker er det regionale partnerskapet sammensatt av partene i arbeidslivet, virkemiddelaktørene, høyere utdanningsinstitusjoner, KS, Nav og ofte også næringsaktører eller næringsklynger. Dette regionale innovasjonssystemet består av næringsaktører, kunnskapsutviklere og ulike systementreprenører, som sammen danner et innovasjonssystem (Rypestøl, 2018).

Regionreformen ga fylkeskommunene ansvar for flere kompetansepoltiske områder. Ansvaret

innebærer blant annet å utvikle utdanningstilbud tilpasset arbeids- og næringslivets behov. Det omfatter blant annet videregående skoler, fagskoler (høyere yrkesfaglig utdanning) og etter- og videreutdanninger. Fylkeskommunene har etablert ulike regionalt tilpassede kompetansepartnerskap sammen med næringsliv, kommuner, høyskoler og universiteter, og det er etablert en rekke nye, tilpassede utdanningstilbud og -modeller.

7.2 Det regionale innovasjonssystemet

For å forstå fylkeskommunens rolle i utviklingen av lokalt næringsliv er det viktig å forstå hvordan nærings- og samfunnsutviklingen henger sammen med den brede distriktpolitikken. Fylkeskommunen har et helhetlig ansvar for samfunnsutviklingen i sin region og påvirker næringsutviklingen indirekte gjennom hvordan den utøver driftsoppgavene sine.

I tillegg kan fylkeskommunen legge til rette for samfunns- og næringsutvikling gjennom direkte bruk av tilgjengelige virkemidler og gjennom egne initiativer og prioriteringer.

Et eksempel på dette er hvordan Trøndelag fylkeskommune følger opp et vedtak om reduksjon av klimagassutslipp i fylket gjennom utvikling av utslippsfrie hurtigbåter. Flere leverandører konkurrerer om utvikling av båtene. Løsningene vil ikke bare løse lokale utfordringer, men også bidra til globale løsninger for climateknologi og kan gi den lokale maritime næringen et nytt markedsgrunnlag. Satsingen har bidratt til at flere fylkeskommuner nå lyser ut anbud med krav om utslippsfrie hurtigbåter fra 2022.

Et annet eksempel er Møre og Romsdal fylkeskommune som gjennom flere år bidratt til campusutvikling ved de høyere utdanningsinstitusjonene i fylket. For å skape regional forankring av utviklingsmiljøene i viktige maritime bedrifter, som hadde blitt kjøpt opp av globale eiere, ble Norsk maritimt kompetansesenter etablert i tilknytning til Campus Ålesund. Fylkeskommunen bidro med areal, støtte til egenkapital og flytting av egen virksomhet til senteret. Senteret huser i dag kunnskapspark, inkubator, flere klyngeorganisasjoner og simuleringssenter, NTNU, helseforetak, flere bedrifter og forskningsmiljøer, kommune og fylkeskommune. Senteret har til hensikt å være en smeltedigel av private bedrifter, akademia og offentlig sektor og på denne måten bidra til utvikling av næringsliv og kommunal sektor i regionen.

² Distriktsrettet investeringsstøtte kan kun benyttes innenfor det notifiserte virkeområdet for investeringsstøtte. Næringshageprogrammet kan brukes i områder med distriktsutfordringer som ikke er et objektivt avgrenset virkeområde.

Fylkeskommunene tar også initiativ til utvikling av nye næringer med utgangspunkt i regionenes ressursgrunnlag. I prosjektet Tareal i regi av Møre og Romsdal fylkeskommune, har forskningsmiljøer simulert hvordan ulike lokasjoner kan egne seg for dyrking av makroalger og utviklet forskningsbaserte prosesseringsmetoder. Møre og Romsdal fylkeskommune har etablert ett testanlegg i fjorden og ett til havs, der leverandører er invitert til å bygge anlegget og teste ut dyrking, høsting og prosessering. Et regionalt bedriftskonsortium har allerede fått betydelige midler fra Forskningsrådet til utvikling av et spesialisert høstingsfartøy. Fylkeskommunen legger på denne måten til rette for et (nasjonalt) testanlegg i et distriktsområde og gir ulike aktører tilgang til fasiliteter for å teste mulige arter for dyrking og prosessering. Dette er infrastruktur som kan være nødvendig for å utvikle en næring, men som en aktør uten betydelig investorkapital i ryggen ikke ville hatt mulighet til å benytte seg av.

Eksemplene viser hvordan fylkeskommunen fyller samfunns- og næringsutviklingsrollen ved bruk av egne utviklingsmidler særlig i distriktsområder. De statlige utviklingsmidlene til fylkene er redusert. Fylkeskommunene må derfor i økende grad finansiere initiativene ved hjelp av nasjonale eller internasjonale konkurransemidler, for eksempel i form av innovasjonspartnerskap, forskningsrådsmidler, EU-midler eller midler gjort tilgjengelig gjennom sektordepartementene. Dette kan øke behovet for samordning av nasjonale sektorprioriteringer og regionale utviklingsbehov. Mindre regionalt handlingsrom kan føre til at gode prosjekter ikke blir realisert. På den annen side kan bruk av eksterne midler bidra til samarbeid på tvers av regioner og land.

Fylkene har ulik geografi og demografi, og forskjellig ressursgrunnlag. Fylkeskommunenes prioriteringer og bruk av virkemidler, vil derfor ha ulik innretning. Flere fylkeskommuner utvikler nå plattformer for smart spesialisering. Metodikken krever en sterk involvering av aktørene i innovasjonssystemene og bidrar til å synliggjøre mulighetene som ligger i regionens ressursgrunnlag. Flere fylkeskommuner bruker regionale midler, Havbruksfondet og fylkeskommunens egne inntekter og avsetninger til tiltak som bygger opp under satsingene i utviklingsstrategien. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært en pådriver for at fylkeskommunene skal utvikle strategier for smart spesialisering etter modell fra EU.³ Metodikken gir et mer målrettet og sammenlignbart system for kartlegging av fylkenes fortrinn, noe som i sin tur kan legge grunnlaget

for en mer treffsikker virkemiddelinnsetning, lokalt, regionalt og nasjonalt.

I EU fordeles om lag 40 prosent av strukturfondsmidlene til tiltak som bygger opp under de regionale strategiene og programmene. Samtidig har det vært en utvikling i Norge, der statlige utviklingsmidler til regional næringsutvikling i fylkeskommunene reduseres og de nasjonale virkemidlene øker. Dette gir et økende samordningsbehov mellom nasjonale sektorprioriteringer og regionale behov.

7.3 Planlegging og samordning

Som i kommunene, handler fylkeskommunens ansvar for planlegging og utviklingsarbeid om horisontal, ofte kalt *territoriell samordning* (J. Amdam & Amdam, 2000; R. Amdam, 2005).⁴ Samfunnsutfordringer berører ofte ulike sektorer og bryter kommunegrensene: Infrastrukturutvikling henger sammen med blant annet bosettingsmønstre, utvikling av helårs- og fritidsboliger og lokalisering av arbeidsplasser og servicefunksjoner i hele regionen.

Planlovgivningen legger til grunn at den regionale planleggingen skal iverksette nasjonal politikk ved å tilpasse denne til lokale og regionale forhold. Planene kan omfatte samfunnsutvikling generelt eller være knyttet til bestemte temaer eller geografiske områder, som innovasjon og nyskaping, kompetanse, jordvern, klima og miljø, folkehelse, verdiskaping, kystsonen og sjøområdene, fjellområdene, kultur, bibliotek og kulturarv, samfunnssikkerhet og beredskap eller samferdsel og utbyggingsmønstre (regionale bolig-, areal- og transportplaner).

7.4 Fylkeskommunene og kommunene

Fylkeskommunene har et særlig ansvar for koordinering og oppfølging av kommunene i eget fylke (Hofstad & Hanssen, 2016). Dette gjelder utforming av fylkesplaner og fylkeskommunal innsetning på ulike utviklingsfelt. Fylkeskommunen skal

³ Strategier for smart spesialisering er EUs metode for næringsutvikling i ulike typer regioner. Smart spesialisering innebærer å bygge videre på kompetansen, næringslivet og ressursene i regionen, for å utvikle nye nisjer og næringsområder.

⁴ *Horisontal samordning* i fylkeskommunene handler blant annet om problemstillinger knyttet til avstander, terreng, bosettingsmønstre og lokalisering av funksjoner og kommunikasjoner.

inkludere kommunene i utvikling av planer, strategier og tiltak og bistå med kompetanse og økonomiske virkemidler i kommunale utviklingsprosjekter innenfor temaer som stedsutvikling, entreprenørskap og næringsutvikling. For å løse regionale samfunnsutfordringer legger fylkeskommunene til rette for økt samarbeid mellom kommuner og mellom kommuner og næringsliv. Dette kan være krevende prosesser for kommunene, som ofte må håndtere lokale interessekonflikter.

Fylkeskommunen kan bistå kommunene med arkitektkompetanse og prosessledererfaring for å finne gode løsninger. På flere steder i landet samarbeider kommuner, fylkeskommuner, næringshager, inkubatorer og Innovasjon Norge om en kommunal førstelinjetjeneste for blant annet å stimulere til nyetableringer og tettere samarbeid i det regionale næringslivet.

Fylkeskommunenes innsats for samfunnsutvikling bygger i stor grad på kunnskapsbasert samskaping og utviklingssamarbeid med kommuner, næringsliv, frivillige organisasjoner og statlig virksomhet.

Det innebærer at fylkeskommunene har en sentral funksjon i å være en pådriver for å utvikle, organisere og drive nettverksaktiviteter og samarbeid mellom relevante aktører (Baldersheim, Haug & Øgård, 2009; Rakar & Tallberg, 2013). Fylkeskommunene har etablert samarbeidsarenaer på strategisk nivå i form av formaliserte samarbeid der partene i arbeidslivet, statlige organer og institusjoner inngår sammen med kommunene og fylkeskommunene. I tillegg finnes det flere formaliserte samarbeid med statlig forvaltning om felles, lovpålagt oppgaveløsning, for eksempel som vannregionmyndighet, i havbruksforvaltningen, med Innovasjon Norge og som regional planmyndighet (Nilsen & Langset, 2013). Det samarbeides også på prosjekt- og saksnivå, for eksempel om infrastrukturprosjekter.

Telemarksforskning (2020) har utredet og vurdert fylkeskommunens koordinerende og samskapende rolle gjennom partnerskap. De viser til at tunge og sentrale aktører – både private, offent-

Boks 7.1 Hoppid.no

Hoppid.no er Møre og Romsdals system for regionalt entreprenørskapsarbeid, et partnerskap mellom Møre og Romsdal fylkeskommune, kommunene, Innovasjon Norge og fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Det er etablert sertifiserte hoppid.no-kontorer i hele fylket der gründere får gratis rådgivning, tilbud om kurs og opplæring, råd om tilskudd og finansiering og hjelp med søknadsprosesser og nettverksbygging. I tillegg legger hoppid.no til rette for oppskalering, knoppskyting i næringslivet og for entreprenørskap i skolen.

Målet med hoppid.no er å skape nye og levedyktige bedrifter, mangfold i arbeidslivet og økt verdiskaping i Møre og Romsdal. Hoppid.no er «en dør inn» for gründeren og fylkeskommune er opptatt av at ordningen hele tiden utvikles og kundetilpasses. Det er nå utviklet en digital gründervei, og fylkeskommunen leder for tiden et stort EU-prosjekt for utvikling av effektive gründer tjenester: One Stop Shop.

lige og ideelle – mener fylkeskommunen er viktig som regional koordinator og «nav» i samordningen av regionale interesser og behov, at fylkeskommunen er den eneste aktøren som kan ta denne rollen, og at partnerskap i regi av fylkeskommunen oppfattes som en hensiktsmessig koordineringsmekanisme for å løse utfordringer hvor tradisjonelle styringsmekanismer ofte kommer til kort.

For å styrke partnerskap som koordineringsmekanisme anbefaler Telemarksforskning at partnerskapene bør ha noen frie midler til å understøtte viktige prosjekter og satsinger. De peker på at det i dag brukes mye tid og krefter på å skaffe ekstern finansiering til tiltak.

Tabell 7.1 Fylkeskommunens ansvarsområder som samfunnssamfunnsutvikler.

Gi strategisk retning til samfunnsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> - avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer - etablere felles mål - prioritere og velge strategisk retning for utviklingen - forankre hos alle relevante aktører - bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy
Mobilisere ulike aktører med ressurser	<ul style="list-style-type: none"> - mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn - etablere mobiliserende (plan)prosesser - stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser - fungere som nettverksnode, tilrettelegge for og lede samarbeid/arenaer - sørge for insentivordninger som stimulerer til samarbeid
Samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> - samordne og forplikte ulike sektormyndigheter - samordne egne sektorer og planer - benytte regional plan til å gi retning og samordne offentlige aktører - fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer - veilede

Kilde: Hofstad og Hanssen (2015)



Figur 8.1

Kapittel 8

Næringspolitikk i første linje – kommunenes betydning for næringsutvikling

Kommunene er en viktig bidragsyter til næringsutvikling og verdiskaping i hele landet. Det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder næringsutviklingsarbeid, men overordnet kan man si at det fortrinnsvis gjøres gjennom kommunenes roller som forvalter, tjenesteprodusent og entreprenør (Moen, 2011; Rønning, 2009). Innledningsvis i kapitlet gjøres det rede for hva som ligger i disse rollene, hvilket handlingsrom kommunene har for næringsutvikling og hvordan næringsutviklingen er organisert i ulike kommuner, samt noen eksempler på hvordan ulike kommuner arbeider med næringsutvikling.

Planlegging etter plan- og bygningsloven er et av kommunenes viktigste verktøy i forvaltningsrollen. Planleggingen skal avveie ulike hensyn mot hverandre og avklare interessekonflikter, avveie mellom bruk og vern av ressurser, samordne statlige, regionale og kommunale mål og oppgaver, samt sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte. Gjennom god planlegging kan kommunene bidra til nærings- og samfunnsutvikling i en ønsket retning tilpasset lokale og regionale forutsetninger. Kapitlet ser nærmere på plan- og bygningsloven, hvordan kommunene arbeider med planlegging og om det er utfordringer med dagens plansystem, for eksempel knyttet til utdaterte planer, effektivitet i planprosessene, kapasitets- eller kompetanseutfordringer i kommunene, digitale løsninger og planprosesser knyttet til kyst og hav.

Avslutningsvis drøftes det hvorvidt kommunesektorens inntektssystem legger til rette for næringsutvikling i tilstrekkelig grad, samtidig som det ivaretar hovedformålet: å bidra til at kommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til alle innbyggerne. I tillegg sees det nærmere på hvordan næringslivet har innvirkning på kommuneøkonomien i distriktsområder. Kapitlet gir først en gjennomgang av hvordan inntektssystemet fungerer. Deretter diskuteres på hvilken måte inntektssystemet, samt andre skatter

og avgifter, gir incentiver til næringsutvikling i kommunene.

8.1 Kommunen som næringsutvikler

8.1.1 Kommunens tre roller

Forvaltningsrollen handler om å ivareta brede samfunnsmessige interesser i henhold til offentlige lover, forskrifter og reglement. Denne rollen innebærer blant annet arealplanlegging, saksbehandling av byggesaker og skjenkebestemmelser. Dette er forvaltningsoppgaver kommunen ofte løser selv (Vareide, Svardal & Miland, 2019). Både arealplanlegging og saksbehandling overfor næringslivet tillegges stor betydning i studiene til Moen (2011) og Ringholm, Aarsæther, Nygaard og Selle (2009). På grunn av betydningen av kommunal og regional arealplanlegging, omtales dette temaet særskilt i kapittel 9.3. Moen (2011) framhever rask saksbehandlingstid som avgjørende for at bedrifter skal kunne igangsette nye prosjekter og ved etablering av nye bedrifter.

Tjenesteprodusentrollen innebærer å yte tjenester overfor lokalt næringsliv, både eksisterende bedrifter og etablerere. Dette kan omfatte disponering av ulike økonomiske virkemidler, veiledning og rådgivning. Rådgivnings- og veiledningsfunksjonen er en viktig del av det som gjerne omtales som kommunens førstelinje for næringsutvikling. Tjenesteprodusentrollen er gjerne en direkte, bedriftsrettet innsats. Næringslivet, og da spesielt etablerere, framhever viktigheten av å ha «én dør inn» til det lokale hjelpeapparatet med lav terskel og lett tilgang til informasjon. Dette kan blant annet være informasjon om relevante finansieringsordninger og nettverk.

En evaluering av kommunale og regionale næringsfond gjennomført av Rambøll (2012) viste at de kommunale næringsfondene har en særlig verdi for å styrke kommunen som pådriver for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Evaluering

gen viste at de kommunale næringsfondene er av stor betydning for samspillet mellom det lokale næringslivet og kommunens førstelinje for næringsutvikling. I tillegg viste evalueringen at en velfungerende førstelinjetjeneste bidrar til å trekke til seg bedrifter og gründere med behov for hjelp til etablering eller videreutvikling av foretak. Flere av disse ville ellers ikke ha oppsøkt hjelp i det kommunale næringsapparatet.

Fondsmottakerne anser at kommunenes oppgaver ut over det rent finansielle, som omfatter rådgivning, henvisningskompetanse og hjelp til nettverksbygging, er av stor betydning. Det å få midlene til å spille sammen med en velfungerende førstelinjetjeneste, blir dermed avgjørende for å oppnå ønskede resultater (Kobro, Vareide & Hatling, 2012; Rambøll, 2012).

Rønning (2009) mener at spesialisering og effektivisering gjør at arbeidet som ligger til tjenesteprodusentrollen ofte kan bli organisert gjennom et kommunalt eller interkommunalt nærings-selskap.

Entreprenørrollen handler om å ta initiativ til å delta i gjennomføring av utviklingsprosjekter i samarbeid med næringslivet, utvikle og følge opp strategiske planer, delta aktivt i lokale næringslivsarenaer, gjennomføre bedriftsbesøk med videre. Mye av denne aktiviteten og engasjementet er tilrettelegging for næringslivsvekst, med for eksempel rekrutteringstiltak, sentrums- og stedsutvikling og utvikling av nye utdannings-tilbud. Kommunens arbeid med og oppfølging av næringsplanen er en sentral del av kommunenes entreprenørrolle. Kommuner i distriktene har i større grad næringsplaner enn mer sentrale kommuner, og Moen (2011) viser til eksempler fra flere kommuner der næringsplanene er utarbeidet som en reaksjon på fraflytting. Næringsplanene er utarbeidet for å skape sysselsetting og stanse befolkningsnedgangen.

For å beskrive entreprenørrollen bruker Rønning (2009) begrepet *entreprenøriell orientering*. Overført til kommunen kan for eksempel de organisatoriske egenskapene som ligger bak entreprenøriell orientering uttrykke handlingsrommet kommunen gir for nyskapende aktivitet i næringsutviklingsarbeidet. Rønning viser til Lumpkin og Dess (1996) som framhever fire ulike dimensjoner ved entreprenøriell orientering, som ifølge Rønning kan overføres til kommunesektoren.

Autonomi betyr i forbindelse med entreprenøriell orientering at ansatte og enkeltpersoner innenfor organisasjonen gis frihet til å opptre selvstendig, og at dette fremmer kreativitet som kom-

munen i sin tur har nytte av i næringsutviklingsarbeidet.

Begrepet *innovativ* handler om kommunens evne og interesse til å støtte innovative prosesser, og kan i næringsutviklingssammenheng definere tilbøyeligheten til å prøve ut nye strategier og tiltak, eller nye former for samarbeid med det lokale næringslivet.

Å være *risikovillig* innebærer at kommunen er villig til å ta risiko i næringsutviklingsarbeidet. Dette kan gi seg utslag på ulike måter. Ett eksempel kan være den kommunale risikoen knyttet til investeringer for å opparbeide nye næringsarealer, uten på forhånd å ha avtaler om lokalisering med næringsaktører.

Til sist omtales begrepet *proaktiv*, som i denne sammenhengen betyr at en i det kommunale utviklingsarbeidet aktivt leter etter muligheter til å skape forutsetninger for bedriftsutvikling eller nyetableringer, sammen med det lokale næringslivet. En proaktiv arbeidsmåte kjennetegnes gjerne av å være utadvendt og oppsøkende overfor næringslivet.

I studien til Kobro et al. (2012) ble det gjort en delstudie som kategoriserte de 15 casekommunene i fire organisasjonskulturelle idealtyper. Disse ble benevnt «klan», «byråkrati», «adlocrati» og «marked». Klan- og adlocrati-kultur var de to idealtypene som særlig preget de 15 suksesskommunene. Klankulturen er innadrettet og kjennetegnes av samhold og gode team i organisasjonen for at virksomheten skal kunne lykkes. Adlocrati-kulturen er kjennetegnet av et utadrettet fokus og gir rom for at de ansatte skal tørre å stikke seg fram og ta risiko. Kulturen skaper ofte en innovativ og kreativ arbeidsplass.

I studien viser forfatterne til at det er en relativt god balanse i alle kommunene mellom de fire organisasjonskulturelle idealtypene. Det poengteres at en slik balanse sannsynligvis er mer robust når det gjelder å løse ulike utfordringer og ta tak i muligheter, enten de kommer fra næringslivet eller fra kommuneorganisasjonen. De 15 kommunene kjennetegnes av evne til å «bevege seg» raskt mellom de ulike kulturene alt etter hva som kreves for å skape utvikling.

I tre ulike Fafo-rapporter, Hødnebo og Lund (1994), Nergaard (1996) og Moen (2011), poengteres det at de viktigste oppgavene kommunen har for næringslivet i de største kommunene, er plan og utvikling, kapasitet på infrastruktur og næringsarealer, det vil si forvaltningsrollen. I de mindre distriktskommunene vektlegges derimot kommunens rolle som tjenesteprodusent og entreprenør i større grad.

8.1.2 Kommunenes handlingsrom og muligheter

Kommunene spiller en viktig rolle i næringsutviklingen i distriktene. Det finnes imidlertid visse strukturelle betingelser for arbeidsplassutviklingen i næringslivet som kommunen i svært liten grad kan påvirke. Det kan være nyttig å skille mellom disse strukturelle forholdene, som kommunene ikke har mulighet til å påvirke selv, og kommunens attraktivitet, som kommunen selv kan påvirke (Vareide, 2018). Ved å undersøke disse faktorene, kan man lettere identifisere hvilke kommuner som lykkes på tross av svake strukturelle forutsetninger.

Det er stor forskjell i strukturelle betingelser mellom kommuner i Norge. I tillegg har tilfeldigheter og flaks en viss betydning for hvilke kommuner som lykkes. Selv om en kommune har alle forutsetninger for å oppnå vekst i næringslivet, kan en uventet konkurs eller nedleggelse av en hjørnesteinsbedrift få alvorlige konsekvenser for veksten i kommunen. Slike hendelser betyr ikke nødvendigvis at kommunen har mislykkes i arbeidet for næringsutvikling. Svake resultater kan skyldes eksterne faktorer som kommunen ikke har mulighet til å forutse eller påvirke.

Selv i de kommunene som framstår som mest attraktive, er det vanskelig å peke på fellestrekk som bidrar til vekst i næringslivet. Likevel er det enkelte generelle forhold i de mest attraktive kommunene som tilsynelatende bidrar til vekst. Vareide et al. (2018) trekker for eksempel fram den stedlige kulturen som det viktigste fellestrekket for attraktive kommuner. Nedenfor gjennomgås noen av disse fellestrekkene, herunder samspill mellom kommune, næringsliv og frivillig sektor, innsats over tid, høy grad av tillit mellom kommunen og øvrige samfunnsaktører, satsing på de sterkeste næringene i kommunen og effektiv saksbehandling, særlig innenfor arealplanlegging og byggesak.

Tilrettelegging for nyetablering av bedrifter og arbeid for å tiltrekke seg eksterne investeringer, såkalt akkvisisjonsstrategi, trekkes ofte fram i det politiske ordsiftet som viktig for vekst i lokalsamfunn. Vareide, Nyborg Storm, Svandal og Groven (2018) finner imidlertid at tilfeldigheter, flaks og strukturelle faktorer ofte er avgjørende for hvor nye bedrifter blir etablert, særlig når det gjelder å tiltrekke seg store, eksterne investeringer. Det er derfor viktig at kommuner også konsentrerer seg om allerede eksisterende bedrifter. Det er som regel disse bedriftene som betyr mest for endringer i utviklingen av arbeidsplasser (Vareide et al., 2018).

Flere kommuner redde av nærhet til sentrale strøk, og kan dermed tilrettelegge for tomteareal og bygge boliger for å skape økt bostedsattraktivitet og pendlingsbasert innflytting. Distriktskommuner i lite sentrale strøk er i større grad avhengige av arbeidsplassutvikling. Kommunenes tilrettelegging for vekst i antall arbeidsplasser spiller derfor en rolle for å sikre levende og bærekraftige lokalsamfunn i distriktene.

Norge består av 356 kommuner. Når alle forsøker å bli mer attraktive enn de andre kommunene, kan ikke alle lykkes i like stor grad. Attraktivitet er imidlertid ikke nødvendigvis et nullsumspill, og det viser seg at høy næringsattraktivitet i en kommune kan føre til økt innflytting i en nabo-kommune (Vareide et al., 2018). All vekst i næringslivet i distriktskommuner fører til økt samlet verdiskaping. Gjennom samarbeid mellom alle aktører i lokalsamfunnene, også på tvers av kommunegrensene, kan flere kommuner oppnå vekst. For å lykkes er det ifølge ovennevnte studie viktig at politikere, kommuneansatte og næringsliv har tillit til hverandre innenfor hver enkelt kommune, men også at kommunene har tillit til hverandre.

Moen (2011) ser på et utvalg av 266 kommuner og forsøker å kartlegge og forstå det næringsarbeidet som kommunene gjør for å utvikle det lokale næringslivet og skape økt sysselsetting. Studien konkluderer med at kommunal næringspolitikk er nødvendig, og denne innsatsen oppleves som særlig viktig i små kommuner og kommuner der en høy andel av næringslivet består av primærnæringer. I likhet med Vareide et al. (2018) pekes det også her på viktigheten av samarbeid og koordinering mellom kommuner og øvrige samfunnsaktører. Det framgår av studien at rådmenn og næringsansvarlige mener de er avhengig av et godt samarbeid med Innovasjon Norge og fylkeskommunen for å skape en positiv næringsutvikling i kommunen. Særlig fylkeskommunenes rolle trekkes fram som viktig for å utvikle en god næringsplan, noe rådmenn og ordførere i casekommunene i Moens studie mener er sentralt for å kunne tilrettelegge for bedriftsetableringer og utvikle eksisterende næringsliv.

Sivas næringshageprogram skal bidra til økt verdiskaping gjennom å legge til rette for utvikling av attraktive bedrifter og kunnskapsarbeidsplasser i hele landet, men fortrinnsvis i distriktene. Programmet er et virkemiddel som fylkeskommunene bruker for å bidra til utvikling av nye bedrifter og vekstkraftige bedriftsmiljø i distriktskommuner. Samarbeid med næringshager gir kommunene flere verktøy i arbeidet med å

Boks 8.1 Pilot om livskvalitet i Hallingdal

I 2019 gjennomførte Statistisk sentralbyrå i samarbeid med regionrådet i Hallingdal en pilotundersøkelse om livskvalitet i Hallingdal basert på anbefalingene i rapporten «Livskvalitet – Anbefalinger for et bedre målesystem» (Bang Nes, Hansen & Barstad, 2018).

Resultatene fra undersøkelsen viser generelt at de eldre aldersgruppene av hallinger rapporterer høyest skår på flest områder i undersøkelsen. Personer i aldersgruppen over 47 år har en høyere generell livskvalitet enn dem mellom 18 og 46 år. De yngre hallingene opplever generelt dårligere psykisk helse, er mer ensomme, og har mindre tillit til andre mennesker. De yngste er oftere lite fornøyde med jobben sin, og er

oftere fysisk og psykisk utmattet etter jobb. De er også mindre fornøyd med sin økonomiske situasjon, og har i mindre grad mulighet til å klare en uforutsett utgift enn de eldre. De eldste skårer høyere på tilfredshet med stedet de bor og føler seg mer trygge i nærmiljøet sitt enn de yngre gjør. De yngste opplever oftere diskriminering, og er også mindre fornøyd med fritiden de har til rådighet til å gjøre ting de liker. Den eneste indikatoren hvor de eldre kommer dårligere ut enn de yngre, er i egenvurderingen av sin helse, hvor de skårer noe lavere enn de yngre aldersgruppene (Statistisk sentralbyrå, 2019b).

utforme næringsplaner. Flere næringshager har kommunene på eiersiden, og noen har representanter fra kommunene i styret. Dersom en ordfører, rådmann eller annen sentral person fra kommunen jobber aktivt inn mot en næringshage, kan dette styrke kommunens arbeid med næringsutvikling.

På oppdrag fra Distriktsenteret la Oxford Research (2019) fram tre eksempler på distriktskommuner på Sør- og Vestlandet som har et godt kommunalt næringsutviklingsarbeid. I rapportens omtale av Luster kommune pekes det på at mange bedrifter i kommunen får bistand fra Sognefjorden næringshage. Noen bedrifter fikk tett oppfølging fordi de var såkalte målbedrifter, mens andre bedrifter ble hjulpet på annen måte.

Næringshager utfører oppdrag på vegne av fylkeskommuner og kommuner. De tilbyr blant annet en førstelinjetjeneste for nyetablerere og etablerte bedrifter. Gjennom førstelinjetjenesten kan etablerte bedrifter få råd og veiledning om hvordan de kan utvikle seg og vokse. Nyetablerere kan få svar på mange spørsmål knyttet til for eksempel finansieringsmuligheter, herunder virkemiddelapparatet, utarbeiding av forretningsmodell og regelverk.

8.1.3 Måling av innbyggernes livskvalitet

Det er økende internasjonal oppmerksomhet om måling av innbyggers livskvalitet som grunnlag for politikktutforming. Generelt finnes det lite sammenlignbare data om geografiske variasjoner av

livskvalitet i Norge, og som kan si noe om forskjeller mellom distrikt og sentrale områder. Det er krevende å peke på klare forskjeller i livskvalitet mellom distriktsområder og sentrale områder, målt etter objektive og sammenlignbare indikatorer. Dessuten er det krevende å lage indikatorer for *opplevd* livskvalitet, ettersom dette er høyst subjektivt. Samtidig kan det være nyttig for samfunnsplanlegging på alle forvaltningsnivåer å bruke god informasjon om innbyggernes livskvalitet når de skal planlegge politikk og gjennomføre tiltak som vil påvirke innbyggernes liv.

8.1.4 Næringslivets oppfatning av kommunenes innsats

Også bedriftsledere i Norge mener kommunene bør være en viktig næringsutvikler. I utvalget i Moens studie mente nesten 70 prosent av de spurte bedriftene at det er *svært viktig* at kommunene spiller en aktiv rolle i utviklingen av det lokale næringslivet. 23 prosent mente det var *ganske viktig*. Resultatene viser videre at den kommunale næringspolitikken er viktigere for bedriftsledere i kommuner med lav sentralitet, enn for bedriftsledere i kommuner med høy sentralitet (Moen, 2011).

I spørreundersøkelsen har bedriftslederne svart på hvordan de oppfatter ulike forhold ved sin kommunes arbeid med næringsutvikling. Dette er forhold som har eller kan ha stor betydning for deres bedrift. Nesten halvparten av bedriftslederne sa seg uenig i at kommunen legger godt

til rette for bedriftene i form av infrastruktur, og 55 prosent mente at kommunen ikke har god forståelse for deres bedrifts behov. I studien dokumenteres også et misforhold mellom hvordan næringslivsledere og kommunenes ledelse vurderer tjenestene kommunene yter overfor næringslivet, spesielt på viktige områder som forståelse for næringslivets behov, reguleringsplaner og rask saksbehandling. Videre kommer det fram av undersøkelsen at 35 prosent er uenig i at kommunen har rask saksbehandling for saker som angår deres bedrift.

Moen vurderer funnene fra bedriftslederundersøkelsen slik at det er grunn til å stille spørsmål ved om kommunene faktisk ivaretar rollen som næringsutvikler, i den betydning at de tilrettelegger for det lokale næringslivet eller bidrar til å tiltrekke seg nytt næringsliv. Moen mener det er grunn til å beskrive kommunene som reaktive. En forklaring kan være ulik virkelighetsoppfatning hos næringslivet og kommuneadministrasjonen, eller at næringslivet faktisk har urealistiske forventninger til kommunene.

8.1.5 Kommunenes organisering

Næringsutviklingsarbeidet i Kommune-Norge drives svært forskjellig fra kommune til kommune. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom de mange måtene det kommunale næringsutviklingsarbeidet er organisert på. Spesielt tjenesteproduksentrollen, og til en viss grad entreprenørrollen, blir organisert ulikt, mens forvaltningsrollen i all hovedsak skjer i den ordinære kommunale linjen. Det er vanskelig å finne et mønster for hvordan kommunene velger å organisere arbeidet med næringsutvikling, enten det gjelder små kommuner, større kommuner eller kommuner sortert etter sentralitetsnivå.

Noen kommuner har bestemte næringsutviklere som arbeider med næringssspørsmål i den kommunale organisasjonen, og da gjerne underlagt rådmannen eller kommunaldirektøren. Noen kommuner har etablert egne næringsavdelinger, mens andre kommuner driver mye av næringsarbeidet gjennom kommunale selskaper, næringshager med videre. Flere kommuner inngår også i interkommunale samarbeid om næringsutvikling.

En Fafo-studie viser til at halvparten av kommunene har ansatt en næringskonsulent eller næringsmedarbeider, og at nesten halvparten av kommunene har et næringssselskap som ivaretar arbeidet med næringsutvikling (Moen, 2011).

Teigen og Lien (2013) dokumenterer at antall årsverk kommunene brukte på næringsutvikling,

ble sterkt redusert fra 1995 til 2010. Andelen som bruker utviklings- eller næringssselskaper har derimot økt fra 6 prosent til 21 prosent. De finner også at det fortsatt er ordførere og rådmenn som har det daglige ansvaret for næringsutvikling i en del kommuner. En Nivi-rapport fra 2016 viser at mange kommuner i dag er preget av liten personellkapasitet i egen organisasjon. Rapporten tar utgangspunkt i en spørreundersøkelse rettet mot rådmenn i alle norske kommuner. Undersøkelsen fikk svar fra 206 rådmenn. I svarene fra undersøkelsen rapporterer 75 prosent av kommunene at de har under ett årsverk inkludert næringsssjef i egen organisasjon til å ivareta arbeidet med næringsutvikling, herunder råd, veiledning og tilrettelegging for næringsutvikling (Vinsand & Eidset, 2016). En forklaring på dette kan være at arbeidet med næringsutvikling i disse kommunene ivaretas av et næringssselskap eller interkommunale næringssselskaper.

Kommunens rolle i utviklingsarbeidet synes generelt å være viktigere i små kommuner enn i store kommuner. Cruickshank, Vasstrøm, Sand, Sivertsen og Haugum (2014) observerer dette i en studie av kommunene som deltok i det daværende Kommunal- og Regionaldepartementets Småkommuneprogram. Forfatterne forklarer viktigheten av kommunenes rolle i små kommuner med fravær av andre større aktører.

Samarbeid lokalt og regionalt gjennom funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner er sentralt for næringsutviklingen i distriktene (Onsager, 2018). Næringsutvikling skjer på tvers av kommunegrensene. Innovasjonssamarbeid foregår både lokalt og regionalt, og den enkelte kommunens ressurser, kompetanse og infrastruktur er ofte ikke tilstrekkelig for innovative bedrifter. Onsager (2018) finner at bo- og arbeidsmarkedsregioners egenskaper er viktigere for bedrifters lokalisering, vekst- og utviklingsmuligheter enn enkeltkommuners rammebetingelser og egenskaper.

Angell og Grimsrud (2017) peker på mye av det samme som Onsager (2018). I studien framholdes det imidlertid også at det er ressurskrevende å delta i samarbeidskonstellasjoner, og at små kommuner ofte har begrenset kapasitet til å drive næringsutvikling. Forfatterne peker på at flere kommuner kunne kommet relativt bedre ut ved å konsentrere ressursene sine internt i kommunen enn ved å legge ned en innsats i interkommunalt samarbeid.

Det er gjennomført flere studier som undersøker hvordan den kommunale næringsutviklingsrollen bør organiseres. Mange av disse studiene

viser til at det ikke finnes noe fasitsvar på hvordan en kommune bør organisere næringsutviklingsarbeidet. Rønning (2009) peker på at forskjeller fra kommune til kommune med hensyn til utfordringer, eksisterende næringsliv, ressurser og utviklingsmuligheter gjør at samme praksis ikke nødvendigvis vil ha samme effekt i alle kommuner. Sand, Steen, Carlsson og Nilsen (2010) undersøker effekter av omstillingsprogrammer i norske kommuner. Disse programmene har som mål å bidra til nærings- og samfunnsutvikling i områder med svært negativ utvikling. Resultatene i studien antyder at lokal tilpasning av programmet ser ut til å være viktigere enn hva som har vært ansett som beste praksis i andre omstillingsprogrammer. Heller ikke litteraturstudien til Angell, Ringholm og Bro (2015) har avdekket noen beste måter å organisere sitt næringsutviklingsarbeid på.

Det finnes imidlertid anbefalinger i litteraturen om hvordan kommuner bør innrette arbeidet med næringsutvikling. Flatnes (2018) argumenterer for at en videreføring av næringsutviklingsarbeid etter endt omstillingsprogram med fordel kan skje gjennom et utviklingsselskap. I studien er det sett nærmere på hvordan omstillingskommuner ivaretar og viderefører kompetanse, arbeidsform og strukturer etter avsluttet omstillingsprogram. Forfatteren påpeker at organiseringen i et utviklingsselskap legger til rette for å i sterkere grad involvere næringslivet på strategisk nivå i kommunens utviklingsarbeid. Denne organiseringen disponerer også for å generere supplerende finansiering av prosjekter, den innebærer en varig og forpliktende allokering av ressurser til næringsutvikling fra kommunenes side og den kan skjermes personalressursene fra å bli satt til andre kommunale oppgaver. Det er likevel verdt å merke seg at argumentene er knyttet til videreføring av det kommunale næringsutviklingsarbeidet etter en forutgående omstillingsperiode, og at de ikke uten videre kan brukes generelt om organiseringen av næringsutviklingsarbeidet i norske kommuner.

8.1.6 Eksempler fra kommuner

På bestilling fra Distriktssenteret har de fire FoU-miljøene NORCE-Alta, Trøndelag Forskning og Utvikling, Oxford Research og Østlandsforskning identifisert og beskrevet til sammen tolv distriktskommuner¹ som alle har utnyttet det lokale handlingsrommet for næringsutvikling. Kommunene

har alle iverksatt tiltak som har bidratt til sikring og videreutvikling av eksisterende bedrifter, nyetableringer og vekst i private arbeidsplasser. Noen av disse kommuneeksemplene blir brukt for å underbygge Distriktssenterets vurderinger og for å gi gode eksempler på kommuner som er aktive og tar i bruk sitt handlingsrom for næringsutvikling. De fleste av eksemplene underbygger viktigheten av spesielt entreprenørrollen i kommunene.

Nedenfor følger eksempler på noen kommuner som gjennom sin rolle som forvalter, tjenesteprodusent eller entreprenør har lagt til rette for næringsutvikling. Det er imidlertid viktig å understreke at denne tredelingen benyttes for å bedre forstå kommunenes handlingsrom og muligheter, og at det er viktig å se de tre rollene i sammenheng. Samhandling mellom utøverne av de ulike rollene kan gi raskere oppfølging av saker knyttet til arealplanspørsmål, søknader med videre.

Viktigheten av god samhandling og sammenheng mellom de ulike rollene går fram av et eksempel fra Luster kommune. Dette er en kommune som de ti siste årene har hatt både befolknings- og arbeidsplassvekst. I Luster kommune er næringssjefstillingen plassert i rådmannens stab, og denne plasseringen sikrer god samhandling mellom næringssjefen, plansjefen, eiendomsjefen og landbruks- og naturforvaltningssjefen, som alle arbeider med saker av betydning for næringslivet (Oxford Research, 2019).

I kommuner som har et næringsfond, for eksempel Alvdal kommune, viser det seg at midlene kan være utløsende for øvrig finansiering for bedriftene, og tildelingen av midlene har også en symbolsk funksjon siden næringslivet opplever at kommunen gjennom å støtte prosjektene har tro på bedriftene (Bråtå, 2020). Et eksempel fra Vågå kommune viser at midlene er særlig nyttige for bedrifter som faller utenfor Innovasjon Norges ordninger. I tillegg opplever bedriftene det slik at kommunen gjennom tildelinger av midler viser at de har tro på bedriften og midlene kan hjelpe bedriftene å løse problemene de har (Bråtå, 2020).

Som omtalt tidligere kan entreprenørrollen være viktig for å fremme næringsutvikling, særlig i distriktskommuner. Gjennom en mer aktiv utøvelse av denne rollen øker kommunene forståelsen for bedriftenes utfordringer og muligheter. Litteraturen viser at næringslivet ofte mener at kommunene mangler denne forståelsen (Moen, 2011). Fra Cruickshank et al. (2014) ser vi at ikke alle kommuner har en proaktiv rolleutøvelse og resultatet kan bli dårlig kontakt mellom næringslivet og kommunen. Dette kan igjen gå ut over kommunens forståelse av næringslivets behov og

¹ Alvdal, Trysil, Vågå, Bykle, Austevoll, Luster, Surnadal, Selbu, Overhalla, Hasvik, Berlevåg og Herøy.

hva kommunen kan bidra med overfor næringslivet.

Bråtå (2020) trekker fram Vågå som et eksempel på en kommune som har tatt en proaktiv rolle i arbeidet med næringsutvikling. I Vågå oppsøker næringskoordinatoren aktivt næringslivet for å bli kjent. Besøkene reduserer avstanden mellom kommunen og næringslivet, og flere fra næringslivet tar kontakt med kommunen som følge av dette. Næringskoordinatoren hjelper bedriftene aktivt med å utvikle søknader og innhente ekstern finansiering til ulike tiltak. Boks 8.2 omtaler dette eksempelet i noe mer detalj.

Bykle kommune har også utnyttet handlingsrommet i arbeidet med tilrettelegging for næringsutvikling. I 2003 stiftet kommunen selskapet Bykle Breiband AS med mål om å tilby fiber til alle fastboende i kommunen. I dag leverer selskapet TV, internett og telefoni til hytteeiere, fastboende og næringsliv. I tillegg satser de på salg av maskinvare og IKT-støtte. Kommunen har gjennom denne satsingen bidratt til utvikling av infrastrukturen i kommunen, og dermed bidratt til å øke bosteds-, nærings- og besøksattraktiviteten. Uten at dette kan sees i direkte sammenheng med kommunens satsing på Bykle Breiband AS og kommunens rolle som næringsutvikler, viser Oxford Research (2019) til at antall private arbeidsplasser i kommunen har økt fra 345 til 512 i perioden 2009 til 2018 – en vekst på 47 prosent.

Et annet eksempel på at kommunene kan legge til rette for næringslivet er innkjøp av varer og tjenester. Kommunen kan legge opp en anbudskonkurranse slik at også lokale bedrifter kan delta. Det er imidlertid viktig at anbudskonkurranser holder seg innenfor regelverket for å sikre at de gjennomføres på en kostnadseffektiv og rettferdig måte. Distriktskommuner som gjennomfører offentlige innkjøp i egen regi, har innenfor lovverket anledning til å bestemme hvilke kriterier som skal brukes i anbudssammenheng. Dette handler også fra kommunens side om å ta initiativ, utnytte det lokale handlingsrommet kommunene har og fylle entreprenørrollen med innhold som fremmer det lokale næringslivet. Suldal kommune i Rogaland la opp en anbudskonkurranse der kommunen ble delt inn i fem konkurranseområder, tilpasset skolekretsene. Dermed kunne lokalbutikkene gi tilbud på leveranser til nærmeste skole og barnehage. Kommunen utformet konkurransekriterier som la vekt på nærhet og service, i tillegg til pris og miljø. Fem nærbutikker, alle deltakere i det statlige Merkurprogrammet, fikk på denne måten avtaler om offentlige innkjøp, og disse toårige rammeavtalene utgjør en

årlig omsetning på mellom 200 000 kroner og 400 000 kroner.

Utvalget ønsker også å trekke fram et eksempel på en kommune som har utnyttet mulighetene til å ta del i konkrete utviklingsprosjekter i samspill med lokalt næringsliv. I 2010 inngikk Overhalla kommune og tre industribedrifter en intensjonsavtale. Formålet var å utrede mulighetene for å bygge klima- og miljøsmarte boliger med passivhusstandard. Det ble samtidig bestemt å utrede en mulig offentlig forsknings- og utviklingskontrakt (OFU-kontrakt) mellom kommunen, en forskningspartner og de tre industribedriftene. Byggingen av et kommunalt leilighetsbygg ble igangsatt i 2012, og bygget stod ferdig og ble tatt i bruk i 2013. Ifølge rådmannen i Overhalla kommune har bygget og OFU-prosjektet blitt et referanseprosjekt for kommuneorganisasjonen og bedriftene når det gjelder tilrettelegging for og samarbeid om næringsutvikling.

For bedriftene har prosjektet vært viktig når de senere har vunnet kontrakter. En av bedriftslederne er tydelig på at hvis det ikke hadde vært for OFU-prosjektet så hadde ikke de vunnet de åpne anbudskonkurransene i ettertid (Sand & Carlsson, 2019). Fra 2009 til 2018 økte den samlede omsetningen i de tre bedriftene fra 200 millioner til 560 millioner kroner og antall ansatte økte fra 135 til 239. Prosjektet har også bidratt til samarbeid mellom SINTEF (forskningspartner i OFU-prosjektet) og NTNU, og mellom kommunen og næringslivet i forbindelse med andre anleggs- og byggeprosjekter i regi av kommunen. Det kan også nevnes at den første svanemerkede kommunale barnehagen åpnet i Skage i Overhalla i 2017. Barnehagen er et bygg med passivhusstandard som i all hovedsak er levert av lokale bedrifter.

8.2 Planlegging for lokal næringsutvikling

Planlegging etter plan- og bygningsloven er et verktøy for samfunnsutvikling i fylket og kommunen, samt avgrensede delområder og lokalsamfunn. God planlegging bidrar også til å fremme næringsutvikling. Mangel på planlegging eller svakheter i planarbeidet kan derimot være til hinder for næringslivet. Det kan for eksempel hindre eller forsinke bedriftsetableringer og utvidelse av næringsaktivitet ved at avklaring av mulige næringsarealer tar unødige lang tid eller ikke finner sted.

Plansystemet skal fremme bærekraftig utvikling. Det innebærer at planleggingen skal gjøre

avveininger mellom ulike hensyn og avklare interessekonflikter. Det kan handle om avveininger mellom bruk og vern av ressurser, samordne statlige, regionale og kommunale mål og oppgaver og sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte. Planleggingen skal skje i samarbeid med offentlige organer, private interesser og allmenheten, ut fra utfordringer, rammer og mål. Planlegging skal bidra til å utvikle samfunnet i ønsket retning tilpasset regionale og lokale forutsetninger (plan- og bygningsloven, 2008).

Næringsaktørenes interesser er ett av mange hensyn kommunene skal ivareta. Planmyndighetene skal legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, jf. plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav d.

Planleggingsansvaret deles av de tre folkevalgte nivåene, med planleggingsverktøy tilpasset hvert nivå. Bedrifter som ønsker å etablere seg et sted, kan ta kontakt med kommunen som lokal planmyndighet for å avklare utviklingsmulighetene. For å sikre en forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak utarbeides en reguleringsplan med tilhørende bestemmelser. Kommuneplanens arealdel angir i nødvendig utstrekning områder for bebyggelse og anlegg, herunder arealer for næringsbebyggelse.

Fylkeskommunen kan gjennom sin rolle som regional utviklingsaktør og regional planmyndighet bidra til å legge til rette for næringsutvikling på regionalt nivå. Fylkeskommunen skal minst en gang hvert fjerde år utarbeide en regional planstrategi. Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, og skal også vurdere hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Statlige planretningslinjer, planbestemmelser og eventuelle planvedtak har til formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Hvert fjerde år legger regjeringen fram

nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. I tillegg har staten ansvar for sektorlover som påvirker kommuner og regioners handlingsrom for planlegging. Staten har ansvaret for forvaltningsplaner til havs, som skal legge til rette for verdiskaping og samtidig opprettholde naturmangfoldet i norske havområder. Forvaltningsplaner til havs er ikke omtalt her, da de ligger utenfor plan- og bygningslovens virkeområde, som er inntil én nautisk mil utenfor grunnlinjen.

8.2.1 Kommunal planlegging

Alle kommunene skal ha en samlet *kommuneplan*² som omfatter en *samfunnsdel med handlingsdel*³ og *arealdel*⁴. Kommuneplanen må være oppdatert og i samsvar med kommunenes behov. Samfunnsdelen av kommuneplanen fastsetter mål

² Kommuneplanen skal ivareta kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien. Det kan utarbeides en kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende årene eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen.

³ Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel skal danne grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen.

⁴ Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivare tatt.

Tabell 8.1 Planhierarkiet

Nivå	Retningslinjer og føringer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
Nasjonalt	– nasjonale forventninger – statlige planretningslinjer	– statlige planbestemmelser	– statlig arealplan
Regionalt	– regional planstrategi – regionale planer med retningslinjer	– regional planbestemmelse	– interkommunale planer
Lokalt	– kommunal planstrategi – kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan	– (inngår i bindende planer)	– kommuneplanens arealdel – reguleringsplan

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

og strategier for utviklingen ut fra kommunens utfordringer, og relevante tiltak er beskrevet i handlingsdelen og arealdelen. Plansystemet legger til rette for en tett kobling mellom kommuneplanlegging og økonomiplanlegging⁵, der samfunnsdelen er den overordnede planen, og økonomiplanen kan inngå i handlingsdelen.

Minst én gang hver valgperiode skal kommunestyret utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Ved behandlingen av planstrategien skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres. Kommunestyret skal også sørge for at det utarbeides reguleringsplaner for større bygge- og anleggstiltak der det ellers er krav om det. Ut over plan- og bygningslovens krav til rullerende kommuneplanlegging har staten få spesifikke krav til planer som kommunene må utarbeide. Derfor bestemmer kommunene selv hvor omfattende plan-system det er behov for i kommunen.

Plan- og bygningsloven er en prosesslov som ikke angir bestemte løsninger. Planprosesser som oppfyller lovens krav til utredning, kunnskapsgrunnlag, medvirkningsprosesser, transparens med videre, skal bidra til en effektiv prosess og redusere behovet for innsigelser. Kommunen kan treffe bindende planvedtak så lenge det skjer innenfor de rammer og retningslinjer som er gitt fra nasjonalt og regionalt nivå. Statlige sektormyndigheter, fylkeskommunen, Sametinget og nabokommuner kan fremme innsigelser til arealdelen av kommuneplanen og til reguleringsplaner der nasjonale eller vesentlige regionale interesser er berørt. Når en innsigelse ikke lar seg løse gjennom planprosessen, skal fylkesmannen mekle mellom partene. Dersom det ikke oppnås enighet i et innsigelsesspørsmål, overføres myndigheten til å treffe det endelige og rettslig bindende planvedtaket fra kommunen til departementet. Konfliktspørsmål som ikke løses lokalt, kan bidra til å forsinke planprosesser, noe som i konkrete saker kan oppleves som hindrende i næringsutviklingen. For eksempel kan planprosesser ta en del mer tid hvis kommunen må inn i mekling om løsninger med fylkesmannen og eventuelle øvrige innsigelsesmyndigheter eller saker blir oversendt departementene til behandling.

De ulike departementene og direktoratene har de siste årene klargjort på hva slags grunnlag innsigelser kan gjøres innenfor sine relevante

ansvarsområder, se omtale lengre ned. Intensjonen med dette er å øke forutsigbarheten.

Kommunen anbefales å involvere aktuelle myndigheter tidlig i planprosessen ved et møte i *regionalt planforum*. Regionalt planforum er obligatorisk i alle fylker, og er en arena for å kunne klargjøre og samordne ulike interesser i regionale og kommunale planer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

Fylkeskommunene har, gjennom rollen som regional planmyndighet, ansvar for å opprette og drive regionalt planforum, herunder ledelses- og sekretariatsansvar. Statlige og regionale organer, og kommuner som er berørt av den aktuelle saken, skal delta. Næringslivet og andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter. Planforumet er en arena for dialog og konfliktavklaring i planprosesser, og skal bidra til å redusere omfanget av innsigelser. Her veies statlige, regionale og kommunale interesser opp mot hverandre i kommunale, regionale og statlige planer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019b).

Arealdelen av kommuneplanen skal bygge på og følge opp mål og strategier i samfunnsdelen. Drøftinger i samfunnsdelen om fremtidig arealutvikling gir kommunene overordnede rammer for arbeidet med arealdelen. Med en overordnet arealstrategi som del av samfunnsdelen, får kommunen muligheten til å vurdere arealreserver og arealbehov og avklare langsiktig utvikling i kommunen. Det gir grunneiere, næringsliv og andre aktører mer forutsigbarhet for hvilken utvikling som kan forventes, og hvilke innspill til rullering av kommuneplanens arealdel som er realistiske. Tidlig involvering av næringslivet i overordnede planprosesser, samfunnsplan og arealplan kan bidra til å redusere saksbehandlingstid og konflikter knyttet til mer detaljerte planer. Arealdelen av kommuneplanen skal være overordnet og følge opp mål og strategier fra samfunnsdelen.

Regionale eller interkommunale arealplaner kan brukes til å se større områder på tvers av kommunegrensene, i sammenheng. Eksempler på dette kan være avklaring av senterstruktur, regionale næringsområder, utbygging i fjellområder eller åpning av arealer for akvakultur i sjø (kystsoneplanlegging).

Oppdaterte arealplaner gir næringslivet forutsigbarhet om arealmessige utviklingsmuligheter og infrastruktur. Tilgang på arealer til næringsutvikling har betydning for næringsutvidelser og nyetableringer. Langsiktige og oppdaterte arealplaner kan bidra til at eksisterende virksomheter kan utvide eller endre aktivitet, og til å tiltrekke

⁵ Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide fireårige økonomiplaner og årlige budsjetter. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vedtas med økonomisk balanse, og bygge på realistiske forventninger om utviklingen i inntekter og utgifter.

seg ny virksomhet. Næringslivet har også behov for tilrettelegging ikke bare av egne arealer, men også for infrastruktur og bolig- og servicetilbud.

Oppdaterte arealplaner som sikrer tilgang til arealer til ulike næringsformål, gir også grunnlag for raskere behandling av byggesøknader og private reguleringsforslag. Rammene for arealbruken bør være forutsigbare både for næringsliv og innbyggere.

8.2.2 Utdaterte planer

Per 1. januar 2019 har om lag en fjerdedel av kommunene en kommuneplan med en arealdel som er eldre enn åtte år, eller har ukjent alder. Plan- og bygningsloven stiller krav om at kommunen skal ha en oppdatert arealplan for hele kommunen som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Ved behandling av planstrategien skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Det er derfor noe usikkert hva som kan utledes av å kun se på alderen på kommuneplanens arealdel. Foreldede arealplaner kan likevel bidra til å forsinke eller hindre reguleringsplanprosesser, for eksempel ved at mulige bruksområder for et område ikke er tilstrekkelig vurdert.

Figur 8.2 viser to kart. Det ene viser alderen på kommuneplanens arealdel, og det andre viser alderen på den kommunale planstrategien. Kartene viser blant annet at distriktskommuner i større grad enn mer sentrale kommuner har eldre arealplaner, men at planstrategien i mye større grad er oppdatert. Det kan være et tegn på at mange distriktskommuner har vurdert at gamle arealplaner ikke er til hinder eller skaper ulemper for næringslivet. Samtidig kan det også bety at kommunene mangler kapasitet til å oppdatere arealplanene, eller at oppdaterte arealplaner av andre årsaker ikke er prioritert.

Muligheter for dispensasjoner innebærer også fleksibilitet og vil i noen tilfeller virke næringsfremmende. En undersøkelse fra Riksrevisjonen i 2007 peker på at kommuneplanens arealdel ikke i tilstrekkelig grad er styrende for arealutviklingen i kommunene. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om kommunal arealplanlegging i tilstrekkelig grad bidrar til at arealutviklingen går i en bærekraftig retning. I praksis innebærer dette at reguleringsplaner vedtas og dispensasjoner gis i strid med kommuneplanens arealdel (Riksrevisjonen, 2007). Dette handler ikke bare om utdaterte arealplaner, men også om lokalpolitikernes handlings-

rom til å fatte vedtak i strid med eksisterende planer. Riksrevisjonen peker videre på at det er en utfordring for mange kommuner å se samfunnsplanlegging, arealplanlegging og økonomiplanlegging i sammenheng.

I en undersøkelse fra 2018 peker Riksrevisjonen (2018) på at det mangler god nok kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser. De viser til at lovens vilkår for å gi dispensasjoner er strenge, men at det i 2017 ble gitt over 15 000 dispensasjoner fordelt på 352 kommuner.

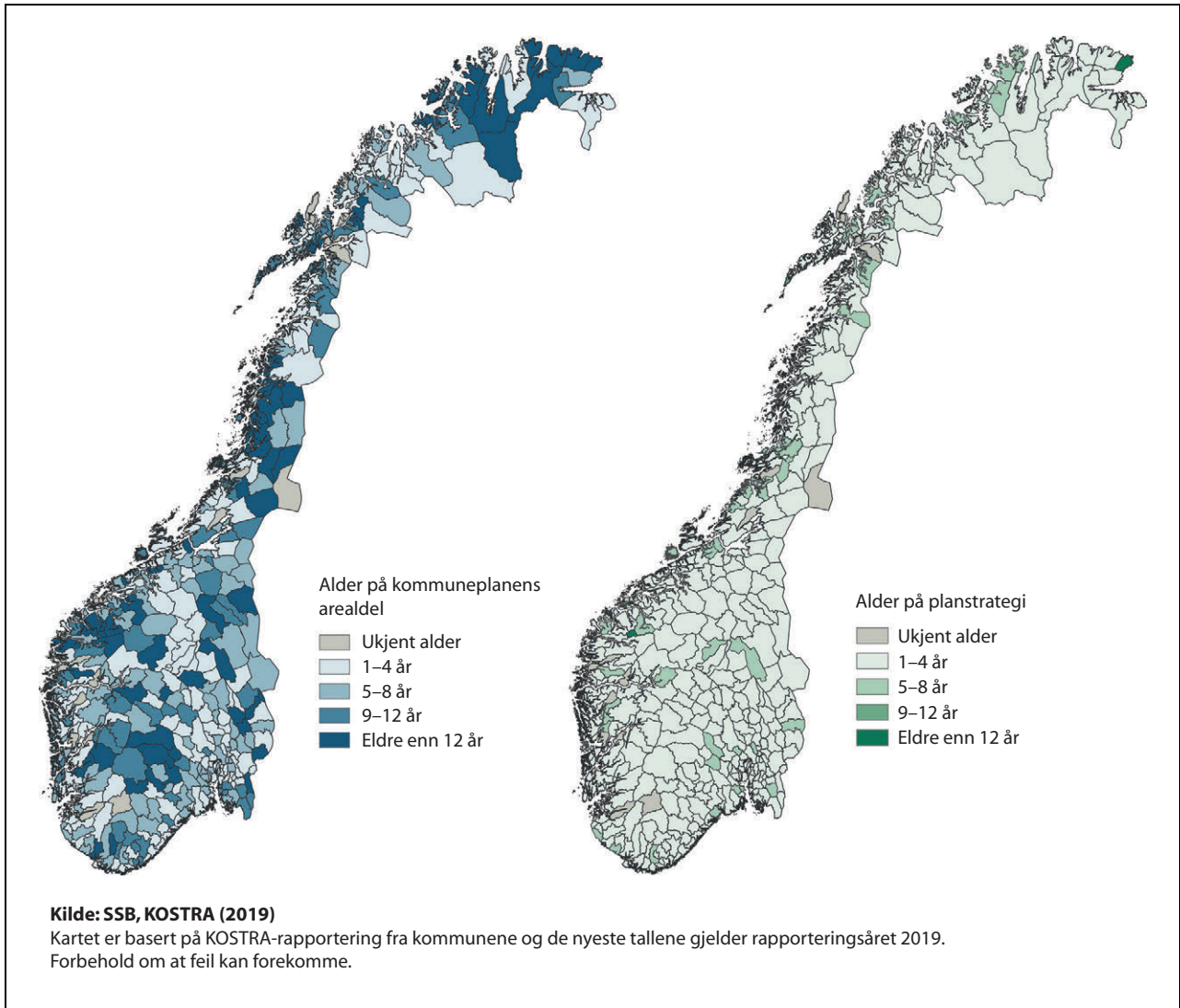
Riksrevisjonen (2018) vurderte i samme undersøkelse bruk av innsigelser i perioden 2013–2017. Målet med undersøkelsen var å vurdere hvordan nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt i kommunal arealplanlegging, med hovedvekt på hvordan innsigelsesinstituttet fungerer som verktøy for å ivareta disse interessene. Riksrevisjonen viser til at praksisen for innsigelser som skal ivareta nasjonale og viktige regionale interesser, er strammet inn og at det fra 2013 er lagt mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging. Innstrammingen har dels kommet gjennom at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsomme med å fremme innsigelser og dels ved at departementet tar få innsigelser til følge. Riksrevisjonen peker også på at denne praksisen kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt godt nok opp.

Riksrevisjonen viser også til at regionalt planforum i for liten grad bidrar til å samordne interesser og redusere antall innsigelser. Videre er det stor variasjon mellom fylkene i hvordan de har organisert forumene og hvor godt de fungerer. Fylkesmennenes samordning av innsigelser sikrer ikke god nok åpenhet og forutsigbarhet, slik loven krever. Fylkesmannens samordning og avskjæring av innsigelser gjennomføres delvis som lukkede prosesser.

8.2.3 Effektive planprosesser

Det er gjort undersøkelser av hva næringslivet ønsker av kommunene. Representanter for næringslivet gir uttrykk for at rask plan- og byggesaksbehandling og veiledning i tilknytning til dette er viktig.

Effektiv og gjennomføringsrettet planlegging innebærer at avgjørelser tas på rett plannivå, og at detaljnivået er tilpasset behovet. Dette bidrar til en effektiv og forutsigbar planlegging med god kvalitet, som igjen kan øke næringslivets vilje til å investere.



Figur 8.2 Kommuneplanens arealdel og kommunal planstrategi etter vedtaksår, 2019.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

En smidig og god plan- og byggeprosess på kortest mulig tid er av økonomisk betydning for tiltakshavere og utbyggere. Asplan Viak har vurdert åtte ulike planprosesser i de norske storbyene. Deres undersøkelser viser at et godt samarbeid mellom utbygger og kommune gjennom hele plan- og byggesaksprosessen, bidrar til effektiv saksgang og gode resultater i enkeltprosjekter. I tillegg er kompetanse hos både utbygger og kommune av stor betydning for effektiv tidsbruk i planprosessen (Asplan Viak, 2014).

Kort eller lang saksbehandlingstid avhenger for øvrig av mange forhold, blant annet sakens kompleksitet. Kommunen kan imidlertid ikke for-

utse alle eventualiteter og nye initiativ fra næringslivet. Ikke alle bedrifter har ressurser til å følge kommunenes planarbeid. Det kan føre til at en del bedrifter kommer sent inn i planprosessene.

Næringslivet har behov for relativt rask avklaring av mulighetsrommet, men trenger også forutsigbarhet. Dette er også en grunn til at oppdaterte kommuneplaner er viktige. Dersom kommunene ikke har oppdaterte kommuneplaner, og det kommer opp prosjekter med arealbehov som ikke kan gjennomføres innenfor gjeldende kommuneplan, må disse avklares gjennom en reguleringsplan. Særlig gjelder dette tiltak som er store eller har store konsekvenser for den lokale samfunnsutviklingen.

8.2.4 Kapasitets- og kompetanseutfordringer i kommunene

Ifølge plan- og bygningsloven skal kommune-styret sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse. Flere undersøkelser viser at fagmiljøene ofte er små, og at kommunene mangler kompetent arbeidskraft til å gjennomføre godt planarbeid (Grønning & Aaesæther, 2019). Det utdannes i dag for få planleggere til å dekke behovet innenfor offentlig planlegging. KS og Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS) anbefaler at det på landsbasis årlig utdannes anslagsvis 350–400 masterkandidater innenfor planlegging for å dekke behovet rundt om i landet. Det er en vekst på mer enn 100 prosent fra dagens om lag 165 kandidater (Grønning & Aaesæther, 2019).

I kommunereformen er det vist til behovet for større fagmiljøer innenfor planlegging. I «nullpunktsmålingen» av kommunereformen pekes det blant annet på at små kommuner generelt har problemer med at fagmiljøene ofte er små og sårbare. Av kommunene med under 3 000 innbyggere har nærmere 85 prosent kun ett årsverk innenfor samfunnsplanlegging og ett årsverk innenfor arealplanlegging. Den samme analysen peker videre på at et fagmiljø som et minimum bør bestå av to til fem årsverk innenfor samme oppgavefelt. De fleste yngre jobbsøkere ønsker å være en del av et bredt sammensatt, dynamisk og robust fagmiljø (Borge et al., 2017).

En KS-undersøkelse viser at avstanden mellom forventninger og krav til kommunene på planområdet og kommunenes faktiske kapasitet og kompetanse har økt. En viktig årsak er økte krav i plan- og bygningsloven og plankrav i ulike spesiallover som virker sammen med og supplerer plan- og bygningsloven. Det er særlig kommuner med lavt innbyggertall og store arealressurser å forvalte som berøres. Et flertall av kommunene svarer i den samme undersøkelsen at de mangler nødvendig kapasitet til samfunns- og arealplanlegging. Undersøkelsen dokumenterer at det er særdeles vanskelig å rekruttere kompetente planleggere til mindre kommuner, at de beste kandidatene enten går til konsulentbransjen eller høyere offentlige planinstanser, og at det er en underdekning på om lag 150 kandidater hvert år bare til kommunesektoren (NIVI Analyse, 2014). Riksrevisjonen har også pekt på at «det er til dels store mangler både på kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene, noe som kan medføre liten mulighet til å lage helhetlige og overordnede planer» (Innst. S. nr. 35 (2007–2008)).

Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for samfunns- og arealplanlegging er grunnleggende for at kommunene skal kunne gjennomføre planoppgavene sine med god kvalitet og løse oppdraget som tjenesteproducent og samfunnsutvikler. Mange, særlig de minste kommunene, mangler dette. Bedre veiledning fra nasjonalt og regionalt nivå vil kunne bidra til å styrke kommunal kompetanse. Det pågår et samarbeid med utdanningsinstitusjonene om å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging. Kommunesammenslåinger kan også føre til større og sterkere fagmiljøer.

En del mindre kommuner vil ha utfordringer med å sikre tilstrekkelig planleggingskapasitet, særlig i tilfeller med større og mer krevende planprosesser. Dette er særlig en utfordring når en større privat eller statlig aktør planlegger å etablere seg og det er behov for omfattende tiltak fra kommunen i løpet av kort tid. I noen tilfeller har kommunene behov for å styrke kapasiteten sin for å møte særlige planleggingsutfordringer. Som et eksempel bidro staten til å styrke kapasiteten i kommunene Lillehammer og Ullensaker under planleggingen av ny hovedflyplass på Gardermoen og Lillehammer-OL. Dette var store prosjekter, men det kan også være tilfeller av mindre tiltak der planleggingsutfordringene kan være krevende å håndtere for små kommuner med begrensede ressurser og liten planleggingskapasitet.

Det finnes i dag ikke noe system for å hjelpe kommuner i særskilt ressurskrevende planleggingssituasjoner, men fylkesmannens skjønnsmidler kan brukes til en midlertidig styrking av plankapasiteten. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan også vurdere støtte ved eventuelle henvendelser. Det er grunnlag for å diskutere hva som skal til for at kommuner skal få ekstra støtte når de må håndtere større saker. Kommunal planlegging er en ordinær driftsoppgave som normalt bør håndteres innenfor ordinære rammer. Utvalget er ikke kjent med at det finnes prinsipper for når staten bør vurdere å bidra økonomisk og kompetansemessig, for eksempel når et prosjekt er av stor betydning nasjonalt eller regionalt. En kan tenke seg at i prosjekter der staten er tiltakshaver, bør staten vurdere å styrke kommunene midlertidig som følge av de ekstraordinære planutfordringene staten påfører kommunen ved en stor utbygging. Det kan diskuteres hvor ekstraordinære disse prosjektene må være, særlig for små kommuner. Når det gjelder større prosjekter fra næringslivet, kan det tenkes at ressurskrevende prosjekter

Boks 8.2 Vågå kommune – planer og oppfølging gir resultater

Næringslivet i Vågå er preget av mange små bedrifter innenfor tradisjonelle næringer som landbruk, bygg og anlegg, reiseliv og varehandel. En systematisk satsing på næringslivet de fem siste årene har gitt gode resultater. Grunnlaget for denne satsingen var tilbakemeldinger fra næringslivet, som oppfattet at rollefordelingen mellom kommunen og næringslivet var uklar og at det var for liten kontakt mellom næringslivet og kommunen. Dette var utgangspunktet for at kommunen utarbeidet en plan for en klarere næringspolitikk.

I kommuneplanens samfunnsdel 2017–2027 er næringsutvikling et av hovedfokusområdene. Her påpekes det at «Ved at Vågå kommune tek ei aktiv rolle og bidreg til å koble bedrifter med verkemiddelapparatet og andre utviklingsmiljø, kan lokalt næringsliv styrke sin posisjon i marknaden». Denne planen er brutt ned i

toårige tiltaksplaner som rulleres hvert år. Tiltaksplanen for 2019 og 2020 består av delmål med konkrete og målbare aktiviteter. For eksempel skal næringskoordinatoren bistå minst ti bedrifter årlig med å komme i kontakt med riktige virkemiddelaktører. Det skal også gjennomføres vertskapskurs blant kommunalt ansatte som jevnlig er i dialog med næringslivet.

Planene følges aktivt opp. Oppfølgingen av tiltaksplanen er forankret hos kommunens ledelse, blant annet gjennom at næringskoordinator rapporterer om status i næringslivet og aktivitetene i tiltaksplanen i hvert formannskapsmøte.

Et av resultatene av kommunens arbeid med næringsutvikling er at det sendes flere søknader til Innovasjon Norge enn tidligere, og antall innvilgede tilsagn fra Innovasjon Norge har økt.

Kilde: Distriktsenteret og Østlandsforskning

ikke blir gjennomført i kommunen eller at de ikke blir gjennomført på best mulig måte. I slike tilfeller kan det være aktuelt å vurdere bistand, hvis planleggingsprosjektet har stor samfunnsmessig betydning.

8.2.5 Planlegging i kystnære sjøområder

Planlegging i kystnære sjøområder er et verktøy for å legge til rette for bærekraftig utvikling av disse områdene. Planlegging i sjø har mye til felles med planlegging på land. Men siden utviklingen ofte skjer raskere, krever det et godt oppdatert plangrunnlag og gode rutiner for revidering av planer. En kartlegging gjennomført av forskningsinstituttet Nofima (Sørdahl, Solås, Kvalvik & Hersoug, 2017), viser hvordan en rekke kommuner planlegger kystsonen på tvers av kommunegrensene gjennom interkommunale kystsonerplaner. Samtidig er det mange kommuner som fortsatt har et utdatert plangrunnlag. Det innebærer at mange saker i sjøområdene, som burde vært vurdert mer overordnet gjennom planen, fortsatt behandles som dispensasjonsaker fra arealplanen. Rapporten til Nofima viser at de fleste kystkommunene har planlagt for arealbruken i sjøarealene, men at kvaliteten på planene varierer.

Nofima pekte i sin rapport fra 2017 på flere utfordringer knyttet til kystsonerplanleggingen. Noen av utfordringene gjelder generelt for små kommuner. Eksempler på dette er manglende plankapasitet og kompetanse. Rapporten viser videre til at det er ulike planpraksis i sjøområdene, både når det gjelder konsekvensutredninger, valg av plantype, bruk av arealformål, tidsbruk og hvordan kommunene legger til rette for deltakelse i planprosessene. Avklaringer rundt hvilket handlingsrom plan- og bygningsloven gir i møtet med ulike sektorlovverk, etterspørres også. Konsekvensene av manglende oppdaterte planer i sjøområdene er blant annet at det tar lengre tid enn ønskelig å få godkjent tillatelser til næringsvirksomhet.

Strandsonen inngår ikke i planer for sjøområdene. Strandsonen er attraktiv for friluftsliv, rekreasjon og naturopplevelser, samtidig som arealer langs sjøen er under utbyggingspress. De statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen åpner for å legge til rette for lokal næringsutvikling, verdiskaping og boligbygging i strandsonen, der dette ikke er i strid med andre viktige hensyn.

Det er derfor noe lettere å drive næringsaktivitet i strandsonen i mange distriktsområder enn i områder med et sterkt utbyggingspress. Retnings-

linjene kan derfor ha betydning for næringsaktører som vil starte eller øke aktiviteten i strandsonen. I arbeidet med rapporten har utvalget fått innspill om at det oppleves som for krevende å starte opp næringsaktivitet i strandsonen. Strandsonen er imidlertid en verdifull felleskapsressurs som kan benyttes til næringsaktivitet og annen aktivitet, som friluftsliv og rekreasjon. Hvilke avveininger som er gjort i de aktuelle sakene som danner bakgrunnen for innspillet til utvalget, er ikke kjent.

8.2.6 Havnæringer og kartlegging

Havnæringene har stor betydning for verdiskapningen i Norge, og havet er en næringsvei for mange kystsamfunn, jf. omtalen tidligere i rapporten. Med flere muligheter for utnytting av ressurser innenfor det som ofte omtales som den blå økonomien, kommer et økt behov for kunnskap og kompetanse. Utviklingstrekk og prognoser for arealbruk til havs tilsier at vi vil få flere kryssende arealbruksinteresser og større press på de marine arealene i årene som kommer (Hoegh-Guldberg, 2019). For å sikre god ressursutnyttelse og god lokalisering er kunnskap om geografien under havoverflaten avgjørende. Kartverket har innført en ny metode for prioritering av sjøkartlegging, der brukerbehov og samfunnsøkonomisk nytte vektlegges mer. Ved bruk av den nye metoden er det gjort flere målinger i grunne områder både ved Norskekysten og på Svalbard. Kartverket arbeider videre med metodeutvikling for å kunne gjøre mer effektive sjømålinger, blant annet ved bruk av selvstyrende målefartøy.

I 2020 ble det satt i gang et treårig pilotprosjekt for metodeutvikling og kartlegging for marine grunnkart i kystsonen. Kartverket skal, i samarbeid med Norges geologiske undersøkelser, Havforskningsinstituttet og relevante kommuner og fylkeskommuner, samle inn data om bunnforhold, biologi og geologi i utvalgte områder. Dette er en omlegging fra de tradisjonelle sjømålingene, som hovedsakelig har basert seg på dybdemålinger for navigasjonsformål. Slike data er av betydning for blant annet plassering av oppdrettsanlegg og danner grunnlag for avveininger av økonomiske og økologiske verdier. Ifølge en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av marine grunnkart, med utgangspunkt i oppdrettsnæringer, er slike kart en lønnsom investering (Metier, 2017).

Det finnes etter hvert mange datasett som kan brukes i kystsoneplaner. Blant annet er det gjennomført en kartlegging av marine naturtyper i 2019. Natur i Norge er det nye systemet for klassifisering av natur, som også skal gjelde marine områder. Flere statlige etater og fylkeskommuner har etablert innsynsløsninger for data, Kystverkets Kystinfo, Fiskeridirektoratets Yggdrasil og Miljødirektoratets naturbase, er noen eksempler på dette. I tillegg har Havforskningsinstituttet, BarentsWatch og NIVA mange relevante datasett.

8.2.7 Digitale løsninger

Den økte digitaliseringen på mange samfunnsområder gir nye muligheter for kobling, analyse og kunnskapsproduksjon – og ikke minst deling, samarbeid og samhandling mellom aktører. For mange virksomheter og funksjoner i samfunnet er tilgangen til geografisk informasjon av stor betydning. Bedre bruk av geografisk infrastruktur danner grunnlag for innovasjon og utvikling av verdiøkende tjenester i hele landet. Nasjonal geodatastrategi ble lansert i november 2018 og henvender seg til kommuner og sektormyndigheter på ulike forvaltningsnivåer, dataprodusenter, teknologileverandører, innovatører og brukere i alle sektorer – og til Kartverket som nasjonal geodatakoordinator. Ansvar for gjennomføringen ligger primært hos kommuner og statlige virksomheter. Strategien følges opp med en rullerende handlingsplan som utarbeides av deltakerne i fellesskap.

Norges digitale geografiske infrastruktur består av store datamengder, samlet av mange aktører fra ulike sektorer over lang tid, og av verktøy, fellesløsninger, katalogtjenester, avtaler og rutiner som er etablert for å forvalte, finne, distribuere og bruke geografisk informasjon på effektive måter. Selv om Norge har utviklet en digital infrastruktur, er det fortsatt et stykke igjen til infrastrukturen kan sies å dekke behovene på alle viktige områder i samfunnet. For kommunene er digitalisering og teknologisk utvikling en drivkraft for utvikling av kommunale tjenester (KS, 2017). For kommunal planlegging innebærer digitalisering tilgang til bedre plan- og kartleggingsverktøy, økt innbyggerinvolvering og mer effektiv saksbehandling.

Boks 8.3 Nabovarsling av planoppstart

Digitalisering kan bidra til økt brukerinvolvering i planprosesser. For eksempel kan digitale løsninger gjøre det enklere å gi innbyggere og utbyggere informasjon om pågående planprosesser og gjøre det enklere å gi tilbakemeldinger og innspill. Nye verktøy kan brukes til å visualisere foreslåtte planer og vise mulige utfallsrom. Lett tilgjengelige og lett forståelige reguleringsplandata av høy kvalitet er en forutsetning for videreutvikling av denne typen tjenester. Dette vil igjen kunne bidra til at det blir enklere å søke om og å gjennomføre tiltak for private og profesjonelle aktører. Digital nabovarsling i byggesak er et eksempel på et vellykket digitaliseringsprosjekt. Siden tjenesten ble tilgjengelig i oktober 2019, har over 50 000 digitale nabovarsler blitt sendt ut. Beregninger viser at byggenæringen kan spare 3,3 milliarder kroner de neste 15 årene som følge av dette. En tilsvarende løsning for nabovarsling i plansaker er under utvikling basert på Direktoratet for byggkvalitets erfaringer og ved hjelp av den digitale regelverksplattformen Fellestjenesten BYGG.

Kilde: Norconsult 2019

Boks 8.4 Digitalisering og forenkling i Ringebu

Ringebu kommune ble av Norkart kåret til årets kunde innenfor kommunalteknikk i 2018 for sitt digitaliseringsarbeid. Kommunen i Gudbrandsdalen har om lag 4 400 fastboende innbyggere, og om lag 4 000 hytter, slik at kommunen i perioder har over 13 000 innbyggere.

I 2012 startet de et forenklingsprosjekt. Et mål for prosjektet var at kommunen skulle bruke færre og mer effektive datasystemer. Etter at prosjektet var gjennomført, kunne innbyggerne selv gå inn og se registrerte opplysninger om sine eiendommer og ulike kostnader til kommunen, for eksempel eiendomsskatt, offentlige avgifter samt dataene som ligger til grunn for beregningene av skatter og avgifter.

Fordi innbyggere og næringsliv kan slå opp og finne opplysninger selv, får kommunen færre henvendelser. Kommunen anslår at de får 30 prosent færre henvendelser i året og at dette utgjør rundt 1 million kroner i årlige besparelser. Færre henvendelser innebærer også at kommunen frigjør tid, som blant annet kan benyttes til å yte god individuell service til innbyggerne.

Kilde: Norkart

8.3 Bidrar inntektssystemet for fylkeskommunene og kommunene til næringsutvikling?

8.3.1 Inntektssystemet for fylkeskommuner og kommuner

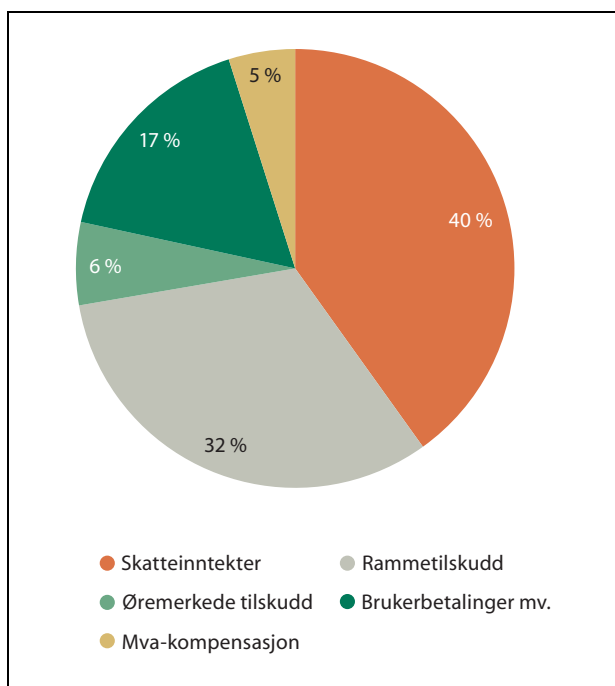
Kommunesektoren har ansvaret for omfattende nasjonale velferdsoppgaver. Sektorens samlede inntekter var i 2019 på 593 milliarder kroner og tilsvarte 18,7 prosent av Norges bruttonasjonalprodukt.

Kommunene har ulik geografi, alderssammensetning og levekår. Noen kommuner har mange barn i skolealder, andre har mange eldre, mens atter andre kommuner er preget av store avstander. Det gjør at etterspørselen etter kommunale tjenester, og kostnadene ved å produsere dem, varierer fra kommune til kommune.

Det overordnede målet med inntektssystemet er å bidra til at kommunene og fylkeskommunene kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne sine. Ved fordeling av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunenes og fylkeskommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og forskjeller i skatteinntekter per innbygger (skatteutjevning) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019a).

Økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren. Det vil si at staten i hovedsak styrer kommunesektoren gjennom frie inntekter fra skatt og rammetilskudd i stedet for gjennom øremerkede tilskudd. Lover og regelverk skal ikke legge opp til detaljstyring. Kommunene og fylkeskommunene skal ha rom for å prioritere og til å tilpasse tjenestene i tråd med lokale forhold og behov.

Generalistkommuneprinsippet er hovedregelen for organiseringen av kommunesektoren. Det



Figur 8.3 Kommunenes inntekter, 2019.

Figuren viser anslagsvis fordeling etter saldert statsbudsjett 2020. Endringer i budsjettet etter det er ikke tatt med.

Kilde: Kommunal og moderniseringsdepartementet

vil si at alle kommuner og fylkeskommuner har de samme lovpålagte oppgavene. Kommunesektoren kan i tillegg ta på seg andre oppgaver som ikke er lagt til andre institusjoner eller etater. Det finansielle ansvarsprinsippet er utgangspunktet for finansieringen av kommunesektoren. Det betyr at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene knyttet til oppgaveløsningen. Siden inntektene i stor grad er bestemt nasjonalt, skaper dette et spenningsfelt mellom lokalt selvstyre og ønsket om et likeverdig tjenestetilbud i hele landet.

8.3.2 De frie inntektene

Tre fjerdedeler av de samlede inntektene til kommunene kommer fra skatteinntekter og rammetilskuddet (frie inntekter), jf. figur 8.3. De frie inntektene kan brukes fritt innenfor rammen av gjeldende lover og regelverk. De øvrige inntektene består av øremerkede tilskudd, gebyrer og merverdiavgiftskompensasjon. Disse inntektene er ikke omtalt i dette kapitlet.

8.3.3 Rammetilskuddet og utgiftsutjevning

Rammetilskuddet er en fellesbetegnelse for de budsjettpostene i statsbudsjettet som går til kom-

muner og fylkeskommuner, uten føringer ut over de som er gitt i gjeldende lover og regelverk. Noen av budsjettpostene er regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd som gir ekstra tilskudd til enkeltgrupper av kommuner. Disse omtales ikke her.

Størsteparten av kommunesektorens rammetilskudd fordeles i utgangspunktet likt per innbygger – det såkalte innbyggertilskuddet. Inntektsystemet omfatter også to store utjevningsordninger – utgiftsutjevning og skatteutjevning, i praksis innenfor rammene av innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevning innebærer at det tas hensyn til kommuners og fylkeskommuners objektive behov. I tillegg bidrar skatteutjevning til å utjevne forskjeller i skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

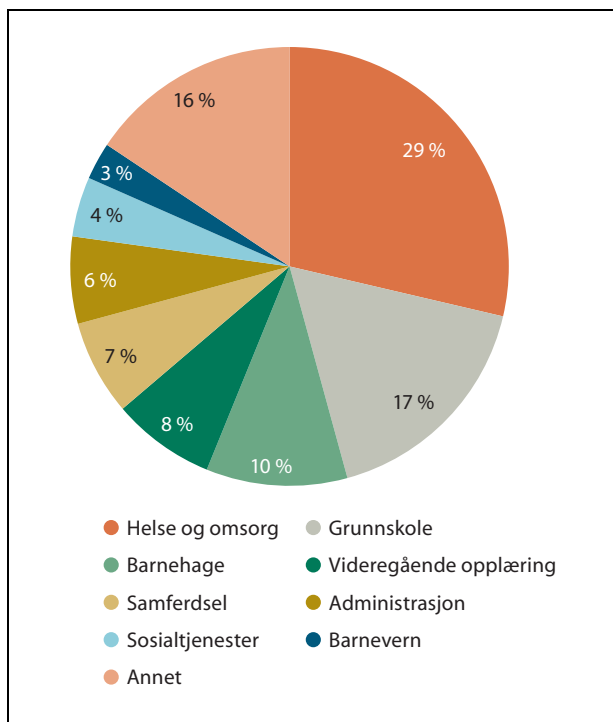
For at kommunene skal kunne gi innbyggerne et tjenestetilbud som er likeverdig på tvers av kommunegrensene, tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunenes kostnader, herunder demografiske, geografiske og sosiale forhold. Eksempler på dette er ulike reiseavstander i kommunen og ulik aldersfordeling, som blant annet gir forskjeller i andelen barn i skolepliktig alder. Gjennom utgiftsutjevning skal det i prinsippet gis full kompensasjon for de merkostnadene som kommunene selv ikke kan påvirke. Det skjer i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som inneholder kriteriedata med tilhørende vektning for hver kommunes objektive utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen sørger for en omfordeling fra kommuner som er rimeligere å drifte enn landsgjennomsnittet, til kommuner som er dyrere å drifte enn landsgjennomsnittet.

Kommunesektoren har ansvar for å tilby viktige, nasjonale velferdstjenester. Disse tjenestene preger kommunenes kostnadsstruktur, jf. figur 8.4.

Flere ansvarsområder kan inneholde kostnader som kan være tilknyttet næringsutvikling. Under kategorien «Annet», skjuler det seg blant annet kostnader til kommunal næringsvirksomhet og til tilrettelegging og bistand for næringslivet i kommunen.⁶

I 2018 var det regnskapsført til sammen 343 millioner kroner i netto driftsutgifter ekskl.

⁶ Kommunal næringsvirksomhet og tilrettelegging og bistand for næringslivet handler eksempelvis om drift av kommunale jordbrukseiendommer, kommunale skoger, elforsyning, kino, havnevesen, innsamling og behandling av næringsavfall, investering i selskap med sikte på langsiktig eierskap, inntekter fra eiendomsforvaltning, tilrettelegging av næringsarealer, utleie av næringsbygg, tilskudd fra næringsfond, råd/veiledning og servicetjenester for næringslivet (tiltaksarbeid, gründerkontor, turistinformasjon m.m.)



Figur 8.4 Fordeling av kommunenes utgifter, 2019.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

avskrivninger til tilrettelegging og bistand for næringslivet. Når det gjelder «kommunal næringsvirksomhet» er dette i hovedsak en inntektskilde for kommunene.

Ifølge plan- og bygningsloven er tilrettelegging for verdiskaping og næringsutvikling oppgaver og hensyn som kommunene skal ivareta. I tillegg kan kommunene motta øremerkede tilskudd til næringsutvikling. Ut over dette er ikke kommunene pålagt store, konkrete næringsutviklingsoppgaver, slik de er for blant annet grunnskole, helse og omsorg og barnevern. Disse oppgavene er av et helt annet omfang og kommer med mye større forpliktelser for kommunen. Næringsutviklingsarbeid handler i større grad om kommunens rolle som samfunnsutvikler samt forvaltningsrollen, tjenesteproduentrollen og entreprenørrollen, jf. omtalen i kapittel 8.1. Kostnader knyttet til å legge til rette for næringsvirksomhet vil derfor også ligge under kostnader til administrasjon og overlapp med andre oppgaver i kommunene.

8.3.4 Hvordan påvirker skattesystemet kommunenes inntekter?

I dag kommer om lag 40 prosent av kommunesektorens inntekter, eller 55 prosent av sektorens frie inntekter, fra skatt. Kommuner og fylkeskommuner har skatteinntekter fra person-

skatt (inntekt og formue⁷), naturressursskatt fra kraftanlegg og eiendomsskatt. Personskatten og naturressursskatten utjevnes både mellom fylkeskommunene og mellom kommunene. Eiendomsskatten er en skatt som kommuner kan vedta å innføre, og utjevnes ikke. I 2019 utgjorde kommunesektorens inntekter fra skatt på inntekt og formue 203,6 milliarder kroner, herav naturressursskatt på anslagsvis 1,4 milliarder kroner⁸, mens eiendomsskatt utgjorde 14,5 milliarder kroner.

Skatteutjevningen for kommunene er i dag en symmetrisk modell der kommuner med en skatteinntekt per innbygger som ligger under landsgjennomsnittet, blir kompensert 60 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet, mens kommuner med en skatteinntekt per innbygger som ligger over landsgjennomsnittet, blir trukket 60 prosent av differansen. I tillegg blir skattesvake kommuner ekstra ivaretatt ved at kommuner med en skatteinntekt per innbygger på under 90 prosent av landsgjennomsnittet i tillegg blir kompensert for 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Finansieringen av tilleggskompensasjonen skjer ved at hver kommune blir trukket med samme beløp per innbygger. Figur 8.5 forklarer skatteutjevningen mellom de tre ulike typene skattekommuner.

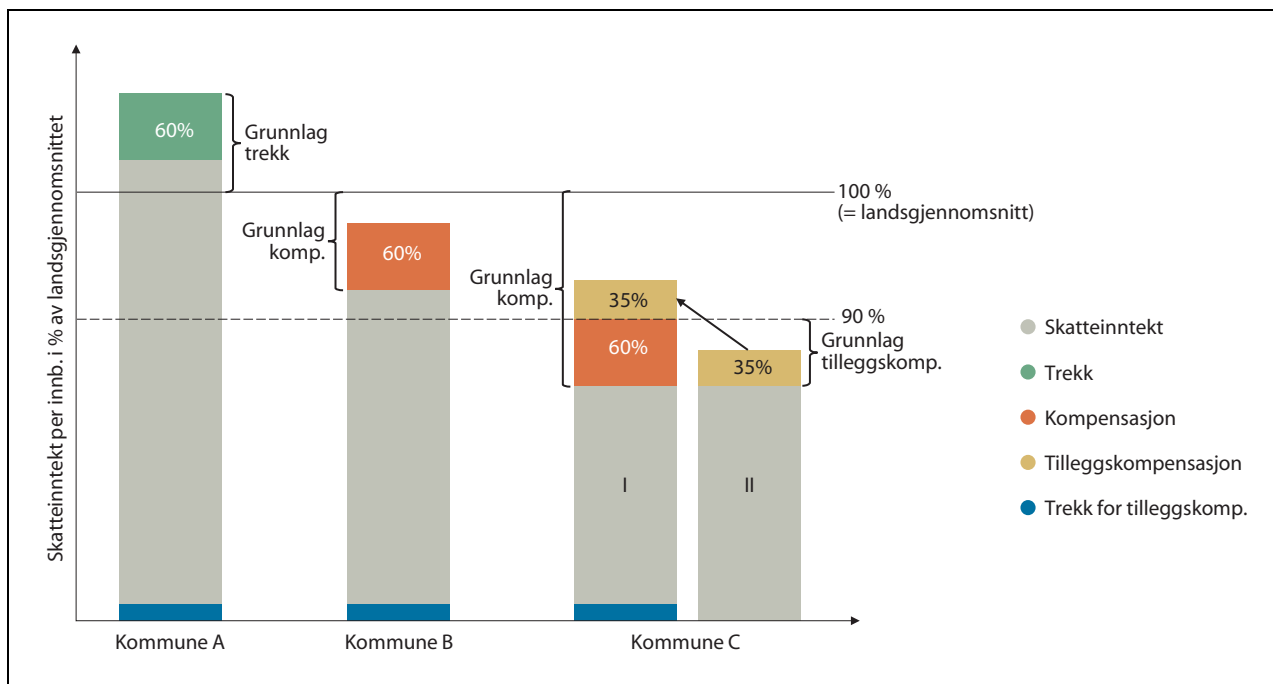
Figur 8.6 viser skatt per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet, før og etter utjevning (2018). Skatt per innbygger (personskatt og naturressursskatt) varierte i 2019 fra 61,6 prosent til 277,1 prosent av landsgjennomsnittet. Etter utjevning varierte skatt per innbygger fra 93,4 til 169,6 prosent av landsgjennomsnittet. Dette betyr at skatteutjevningen, og særlig tilleggskompensasjonen, bidrar til at alle kommuner dras opp mot landsgjennomsnittet for skatt per innbygger. Skattersterke kommuner ligger fremdeles en god del over landsgjennomsnittet, men forskjellene er ikke like store som de ville vært uten utjevningssystemene.

I 2019 ble det til sammen omfordelt 9,8 milliarder kroner i skatteutjevningen. I inntektssystemet foretas det en omfordeling av skatteinntekter fra kommuner med høye skatteinntekter per innbygger til kommuner med lave skatteinntekter per innbygger.

Kommunene har ansvaret for viktige nasjonale velferdstjenester som i stor grad er individ-

⁷ Formuesskatt for personlige skatteyttere går ikke til fylkeskommuner.

⁸ I 2019 utgjorde kommunesektorens inntekter fra naturressursskatten 1,676 milliarder kroner.



Figur 8.5 Skatteutjevning for kommunene.

Kilde: Kommunal og moderniseringsdepartementet

baserte. Rammetilskuddet og utjevningsmekanismene i inntektssystemet er derfor basert på innbyggertallet i kommunene. Dersom én kommune har høyere befolkningsvekst enn landet for øvrig, og dermed har flere innbyggere som skal motta tjenester, vil kommunen i utgangspunktet ha høyere vekst i frie inntekter enn landsgjennomsnittet. I motsatt tilfelle vil en kommune med lav vekst eller synkende innbyggertall, og dermed færre innbyggere å yte tjenester til, i utgangspunktet ha lavere vekst i frie inntekter.

Innbyggertilskuddet tar utgangspunkt i folkeregistrert innbyggertall. Det betyr at kommuner der det i visse sesonger oppholder seg innbyggere uten at de er folkeregistrert der, for eksempel «hyttekommuner», ikke mottar innbyggertilskudd for disse. Da må kommunene i noen tilfeller levere enkelte, og i noen tilfeller, lovpålagte tjenester til et langt høyere «folketall» enn det inntektssystemet legger til grunn. Brukertallet av offentlige tjenester kan med andre ord være større enn folketallet skulle tilsi.⁹

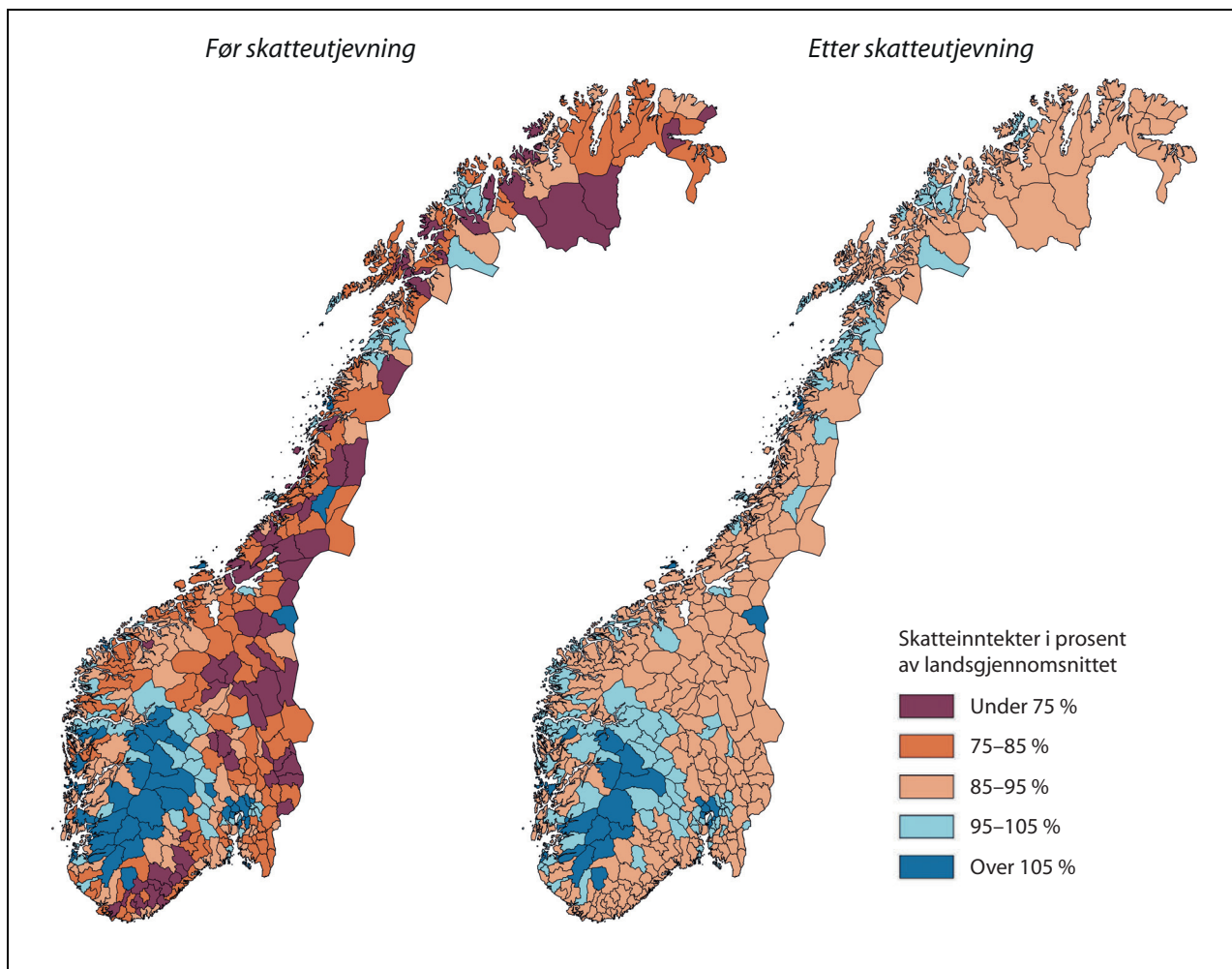
Kommuner med de aller høyeste skatteinntektene per innbygger er noen kommuner som er vertskap for kraftanlegg, og dermed mottakere av naturressursskatt, samtidig som de har lavt folketall. For enkelte kraftkommuner kan trekket være relativt stort, men det samlede nominelle beløpet er ikke så stort at det samlet sett gir et vesentlig bidrag til andre kommuner i skatteutjevningen.

Kommuner med høye skatteinntekter per innbygger knyttet til personskatt er folkerike kommuner i Oslo- og Stavanger-området, og til dels også andre større byer. Det totale beløpet som trekkes fra disse kommunene i skatteutjevningen, er vesentlig høyere, og det bidrar derfor samlet sett i større grad i skatteutjevningen.

Skatteutjevningen for fylkeskommunene er en symmetrisk modell der fylkeskommuner med en skatteinntekt per innbygger som ligger under landsgjennomsnittet, blir kompensert for 87,5 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og landsgjennomsnittet. Fylkeskommuner med en skatteinntekt per innbygger som er over landsgjennomsnittet, blir trukket for 87,5 prosent av differansen.

Skatteutjevningen bidrar ikke bare til å utjevne mer permanente forskjeller i skatteinntekter mellom kommuner. Den bidrar også til å ivareta kommuner som opplever lav vekst eller fall i skatteinntektene, til at kommuner med høye engangsinntekter får beholde deler av gevinsten, og at alle kommuner får en del av en eventuell merskattevekst som ikke er jevnt fordelt mellom kommunene.

Kommunesektoren har også andre inntekter som ikke inngår i skatteutjevningen, eller som regnes som skatteinntekter i kommuneopplegget i statsbudsjettet, som ikke er vist i figur 8.4. Disse inntektene er også «frie» i den forstand at de ikke



Figur 8.6 Skatt per innbygger før og etter utjevning.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

er øremerket særskilte oppgaver, og bidrar dermed til inntektsforskjeller mellom kommunene. Dette kan være inntekter fra eiendomsskatt (her er det blant annet egne utskrivningsregler knyttet til kraftanlegg og petroleumsanlegg), leieinntekter, konsesjonskraftsinntekter, konsesjonsavgift, inntekter fra havbruksfond, eierinntekter og kapitalinntekter. I de to sistnevnte gruppene inngår renteinntekter, utbytte fra overskudd i selskaper som kommunene selv eier, verdistigning på aksjer, verdipapirer og lignende. Alle disse inntektene holdes utenom inntektssystemet. De største inntektene som holdes utenfor inntektssystemet, er knyttet til kommuners eierinntekter i ulike selskaper, særlig fra vannkraftsektoren. Samlet belø-

per utbytte og renter på ansvarlige lån i vannkraftsektoren seg til 4–6 milliarder kroner årlig.

Siden kommunene får en andel av personskatt på inntekt og formue, betyr dette at kommunene får høyere inntekter av å ha mange innbyggere i arbeid. Det vil si at under ellers like omstendigheter vil et arbeidsintensivt næringsliv være mer gunstig for kommuneøkonomien enn et kapitalintensivt næringsliv. Videre er det gunstig at arbeidstakerne har høy lønn og formue. Det skattes etter bosted, slik at større utpendling enn innpendling er gunstig. Det vil si at næringsutvikling og nye arbeidsplasser i nabokommuner isolert sett kan være gunstig for økonomien til en kommune. Dette anses som en *beliggenhetsrente*. Det er imidlertid ikke klart hvordan, eller i hvilken grad, dette påvirker kommunens arbeid for næringsutvikling.

Eiendomsskatt er en skatt som kommuner kan velge å innføre. Utvalget går ikke i detalj om eiendomsskatten her. Skatten kan pålegges innbyg-

⁹ Dette er hovedsakelig knyttet til kommunale helse- og omsorgstjenester, der oppholdsprinsippet gjelder, det vil si at kommunene har plikt til å yte helse- og omsorgstjenester til personer som oppholder seg i kommunen, uavhengig av hvor de er bosatt. Det kan også være plan- og byggesaksbehandling, VAR-tjenester og beredskap.

gere og næringsliv og går direkte til kommunen. Selskapsskatten var en del av kommunenes inntekter i perioden fram til 1999 og i perioden 2005 til 2008. Tidligere modeller innebar blant annet at en stor andel av skatten gikk til kommunen der det enkelte selskapet hadde sitt hovedkontor. Videre kunne store svingninger fra år til år bidra til uforutsigbarhet. I tillegg var det en utfordring knyttet til taushetsbelagte opplysninger som kommunene ikke fikk innsyn i. Dette var noe av årsaken til at selskapsskatten ble fjernet som kommunal skatt i 2009. I tillegg var hensynet til forutsigbarhet i finansieringen av tunge velferdstjenester og jevnere inntektsfordeling mellom kommunene, argumenter som ble vektlagt da ordningen ble lagt om.

8.3.5 Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling

Flere peker på en årsakssammenheng mellom kommunenes inntekter fra lokale skatter og engasjementet for næringsutvikling. Rødseth-utvalget (NOU 1992: 34) viste til at bedrifter som var avhengig av kommunale beslutninger, kunne være tjent med at skatteinntekter tilfalt kommunen som et insentiv til å akseptere nødvendige inngrep i deres naturverdier og hvis det hindret kommunen fra å blokkere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Energiutredningen (NOU 2012: 9) la til grunn at lokal tilhørighet var viktig for å ta i bruk lokale naturressurser til nasjonal verdiskaping og pekte på at fordelingen av vannkraftinntekter potensielt kan brukes som en modell å bygge videre på ved utbygging av andre fornybare ressurser. Videre pekte de på betydningen av lokal aksept.

«Kraftutbyggingen vil fortsatt være en viktig motor for utviklingen i mange deler av landet, men det er nødvendig å skape lokal aksept for de positive virkningene av utbyggingene. Både kraftselskapene og strømmettet er i hovedsak eid av staten, fylkeskommuner og kommuner. Det store innslaget av offentlig eierskap innebærer at en stor del av utbyttet som betales fra selskapene til eierne, ender som inntekter for offentlig sektor. Fordi vannkraftverkene utnytter lokale ressurser, mottar også vertskommunene en forholdsmessig del av ressursverdien gjennom skatter, avgifter og konsesjonskraft. Dette gjør at kraftforsyningen bidrar med betydelige verdioverføringer, ikke bare til staten, men også direkte til kommunesektoren.»

NVE (2020) viser til at også vindkraftverk kan gi positive økonomiske virkninger for lokalsam-

funnet. Samtidig mener flere at store vindkraftutbygginger burde tilsi større bidrag fra kraftselskapene på linje med vannkraft. NVE viser til utfordringer med at kommuner i mangel på faste ordninger for vindkraft, går i forhandlinger med utbyggere i forbindelse med utbyggingsavtaler. Utfallet av forhandlingene kan få betydning for kommuners uttalelser i vindkraftsaker. NVE viser videre til at vindkraft hittil har vært subsidiert. Dette har talt imot økonomiske ordninger som sikrer kommunene inntekter fra vindkraftutbygging. I takt med at lønnsomheten for næringen øker, mener NVE at det bør vurderes endringer som sikrer at inntekter også tilfaller lokalsamfunnene. NVE mener også det er grunn til å se på erfaringer fra lokalsamfunn der det er bygd ut store vannkraftverk i en videre diskusjonen om kommunale inntekter fra vindkraft.

Senter for økonomisk forskning (SØF) og Telemarksforskning har analysert hvordan lokale skatter påvirker kommunenes insentiver til næringsutvikling. Problemstillingen deres var: Hvilken betydning har økonomiske insentiver for hvor stor motivasjon og innsatsvilje kommunene har til å drive kommunalt utviklingsarbeid for å tiltrekke seg næringsvirksomhet, etablere arbeidsplasser og mer generelt drive samfunnsutvikling i egen kommune? Det ble særlig lagt vekt på betydningen av kompensasjonsgrad i inntektsutjevningen, skatteinntektsandel og eiendomsskatt. Hypotesen var at (i) høy kompensasjonsgrad svekker insentivene til næringsutvikling, (ii) høy skatteandel styrker insentivene til næringsutvikling og (iii) eiendomsskatt styrker insentivene til næringsutvikling. Rapporten påpeker betydelige metodiske utfordringer knyttet til å kvantifisere betydningen av lokale skatter for kommunenes satsing på nærings- og utviklingsarbeid. Dette tilsier at en bør være forsiktig med å trekke bastante slutninger basert på denne typen studier. Forskerne har brukt ulike metoder for å måle og analysere næringsinnsats, og det er et betydelig sprik i resultatene avhengig av tilnærming. Hovedkonklusjonen er likevel at lokale skattevariabler som kompensasjonsgrad, skatteandel og eiendomsskatt har liten betydning for kommunenes næringspolitiske engasjement (Borge, Håkonsen, Løyland & Stokke, 2013).

8.3.6 Kraftskatteutvalget og havbruksskatteutvalget

Kraftskatteutvalget ble oppnevnt 22. juni 2018. Utvalget fikk i mandat å gjøre en helhetlig vurdering av vannkraftbeskatningen. Vannkraftnærin-

gen omfattes av flere ulike ordninger som gir inntekter fra vannkraftproduksjon til staten, kommuner og fylkeskommuner. I tillegg til den ordinære selskapsskatten er det grunnrenteskatt, naturressursskatt, konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eiendomsskatt. Utvalgets hovedoppgave var å vurdere om disse ordningene hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført.

Kraftskatteutvalget foreslo blant annet at ordningene med konsesjonskraft og konsesjonsavgift burde avvikles, men at det måtte vurderes nærmere om bortfallet av disse burde kompenseres med en økning i for eksempel naturressursskatten. Ifølge Kraftskatteutvalget kunne dermed vertskapskommunens inntekter fra vannkraften opprettholdes eller styrkes, og samtidig kunne kommunen legge til rette for utbygging av lønnsomme vannkraftressurser (NOU 2019: 16). Utvalgets forslag skapte stor debatt, og regjeringen besluttet i februar 2020 å ikke gå videre med utredningen.

Havbruksskatteutvalget ble oppnevnt 7. september 2018. Utvalget skulle vurdere hvordan skattesystemet for havbruk burde utformes for å bidra til at fellesskapet skulle få en andel av grunnrenten i havbruket, også fra eksisterende tillatelser. Utvalget ble bedt om å vurdere ulike former for beskatning, herunder grunnrenteskatt og produksjonsavgift. Utvalget skulle i tillegg vurdere hvordan skatteinntektene fra det samlede skattesystemet for havbruk, inkludert inntekter fra tildeling av nye tillatelser til å drive havbruksvirksomhet, bør fordeles mellom kommunesektor og stat. Utvalget kunne også vurdere den interne fordelingen mellom kommuner, herunder innretningen av og eventuelt fordelingsnøklerne i Havbruksfondet. I tillegg skulle utvalget utrede hvordan kommunenes andel av inntektene kan bli mer stabile og forutsigbare.

Et flertall i havbruksskatteutvalget foreslo at det skulle innføres en overskuddsbasert, periodisert grunnrenteskatt med en skattesats på 40 prosent, kombinert med en produksjonsavgift i havbruksnæringen. Produksjonsavgiften skulle betales direkte til vertskommunen og avregnes mot selskapsskatten. På den måten kunne vertskommunen få en andel av grunnrenten som genereres i havbruket, samtidig som beskatningen av havbruksnæringen kunne legges om i en samfunnsøkonomisk lønnsom retning. Et mindretall i havbruksskatteutvalget foreslo at dagens system med auksjoner av ny produksjonskapasitet burde videreføres, men at en moderat produksjonsavgift kunne vurderes dersom Havbruksfondet ikke

bidro til tilstrekkelig god forutsigbarhet i kommunenes inntekter (NOU 2019: 18).

I behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2020 vedtok Stortinget at det skal innføres en produksjonsavgift på laks, ørret og regnbueørret. Avgiften påløper fra og med 2021, og utbetales fra og med 2022. Stortinget innførte ikke en overskuddsbasert grunnrenteskatt. Kommunal sektors inntekter fra havbruksnæringen, både fra salg av vekst i næringen og den nye produksjonsavgiften, fordeles gjennom Havbruksfondet. Havbruksfondet videreføres uendret. Kommunal sektors andel av inntektene fra salg av vekst fra og med 2022 ble redusert fra 80 prosent til 40 prosent, og statens andel ble tilsvarende økt fra 20 prosent til 60 prosent. For årene 2020 og 2021 ble det besluttet at kommunal sektor skal tildeles henholdsvis 2,25 milliarder kroner og 1 milliard kroner av inntektene fra salg av ny kapasitet i 2020.

8.3.7 Inntekter og lokaldemokrati

Et annet argument for å beholde en del av verdiskapingen eller skattegrunnlaget lokalt, er at dette bidrar til økt forståelse av kommunens inntekts- og utgiftsside. Med en kommunal beskatningsrett blir det lokale selvstyret styrket, og kommunene gis et større handlingsrom for lokale anliggender. Det lokale selvstyret blir ofte trukket fram som en sentral verdi i det norske samfunnet, og var en av de viktigste begrunnelsene for innføringen av inntektssystemet i 1986.

I Europarådskarakteret for lokalt selvstyre av 1985 framgår det at en del av en kommunes økonomi skal stamme fra egne inntekter. Charteret gir i artikkel 9 bestemmelser om kommunenes økonomiske handlefrihet. Innenfor rammen av den nasjonale økonomien skal kommunene ha egne økonomiske midler som de fritt kan disponere så langt deres myndighet rekker. I tillegg skal de ha en viss adgang til å styre egne inntekter. Deler av inntektene skal komme fra lokale skatter som de innenfor lovens rammer selv kan fastsette satsene for. De økonomiske ressursene skal stå i forhold til de forpliktelsene grunnlov og lov pålegger kommunene.

For at kommuner og fylkeskommuner skal kunne tilpasse tjenestetilbudet til lokale behov og ønsker, kreves lokal handlefrihet og at sentrale myndigheter gir avkall på makt og muligheter til å detaljstyre kommunesektoren. Borgeutvalget (NOU 2005: 18) pekte på at lokale skatteinntekter og brukerbetalingen bør utgjøre en vesentlig del av kommunesektorens inntekter,

og at omfanget av statlige overføringer bør begrenses. De viste også til Rattsø-utvalgets delutredning (NOU 1997: 8) hvor det argumenteres for at dersom kommuner og fylkeskommuner i for stor grad er avhengig av statlige overføringer, kan lokalpolitikere oppfatte sin rolle som mindre meningsfylt. Dette kan igjen få negative konsekvenser for et aktivt lokaldemokrati. Borgeutvalget påpekte også at større lokal forankring av inntektene ville gi større inntektsforskjeller mellom kommunene og mellom fylkeskommunene (NOU 2005: 18).

Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005: 6) var samlet om å foreslå å gi norske kommuner større lokal beskatningsfrihet. Det ble blant annet påpekt at:

«(...) de begrensninger som i dag legges på kommunens muligheter til å skaffe egne inntekter, svekker handlefriheten lokalt, reduserer mulige gevinster ved desentralisert oppgaveansvar og i svært liten grad stimulerer innbyggerne til deltagelse og aktivitet i lokalpolitikken.» (NOU 2005: 6).

Videre vil kommunal beskatningsrett ivareta det finansielle ansvarsprinsippet, slik at myndighetsorganet som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene knyttet til oppgaveløsingen. Det finansielle ansvarsprinsippet ansvarliggjør kommunene. Isolert sett er det eiendomsskatten og kraftskattesystemet som i størst grad er i tråd med dette prinsippet i dag. Fra og med 2017 har også Havbruksfondet gitt høye inntekter for en del kystkommuner.

8.3.8 Inntektssystemet og distrikts- og regionalpolitiske mål

Ved forrige helhetlige eksterne gjennomgang av inntektssystemet i 2005 (NOU 2005: 18) ble det utarbeidet en rapport som så på sammenhengen mellom kommuneoverføringer og regional- og distriktpolitiske mål.

SØF (Berg & Rattsø, 2005) konkluderer med at kommuneoverføringer ikke er det best egnede distrikts- og regionalpolitiske virkemiddelet for å påvirke sysselsetting og bosetting.

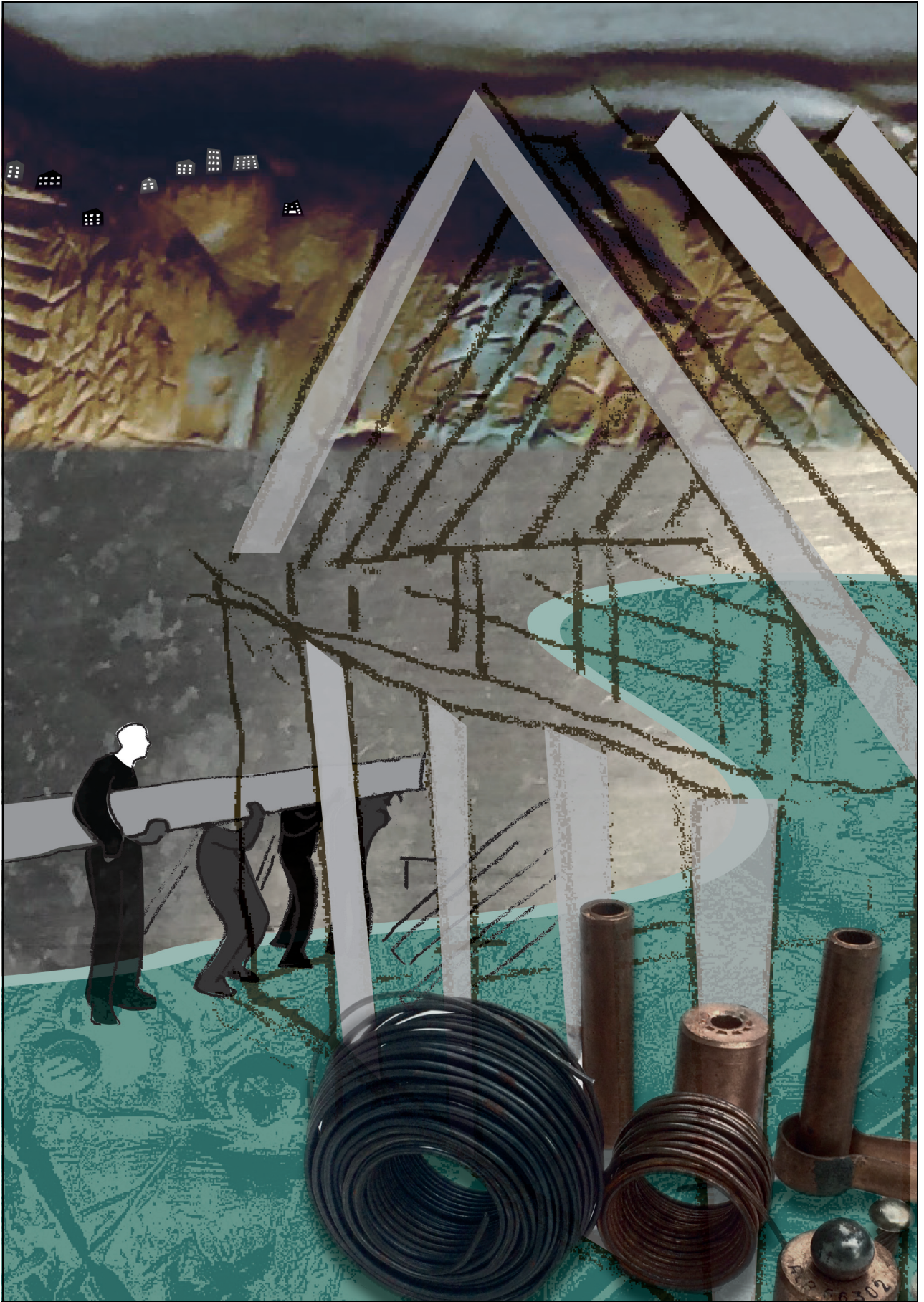
Ifølge SØF er økte kommuneoverføringer som distriktpolitisk virkemiddel, mer geografisk treffsikkert og effektene mindre usikre enn direkte støtte til privat næringsliv. Tiltak rettet mot privat næringsliv egner seg best for å øke sysselsettingen i distriktene på bredere basis.

8.3.9 Inntektssystemet og hyttebygging

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet kartlagt og vurdert utgifter og inntekter i hyttekommuner. For hver ekstra hytte øker kommunens utgifter, men også inntektene, særlig i kommuner med eiendomsskatt. Begrenses analysen til kommuneøkonomien, medfører hytter marginalt større utgifter enn inntekter for vertskommunen. Inkludert ringvirkningene er den samlede effekten av én ekstra hytte positiv for lokalsamfunnet. Det skyldes særlig at hytteeieres etterspørsel fører til økte inntekter for vertskommunens innbyggere. Hyttebebygging bidrar til økt handel og tjenestetilbud lokalt og kan bidra til å opprettholde tilbud som ellers ikke hadde vært mulig (Borge et al., 2015), se også boks 2.2.

Telemarksforskning drøfter i tillegg om et høyt antall hytter per innbygger bør kompenseres i inntektssystemet som følge av at det er en ufrivillig kostnadsulempe. Forskerne mener at utgiftsnivået ikke er en tilstrekkelig begrunnelse for kompensasjon gjennom det statlige overføringsystemet til kommunene. Disponering av areal til hytter og utbygging av hytteområder må godkjennes av kommunen, og det er følgelig en kommunal beslutning om det skal legges til rette for hyttebygging eller ikke (Borge et al., 2015).

Del V
Anbefalinger



Figur 9.1

Kapittel 9

Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget er bedt om å vurdere hva som fremmer eller hemmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Utvalget er også bedt om å vurdere hvordan det best kan legges til rette for lønnsom og bærekraftig næringsutvikling i distriktene og for at utnytting av naturressursene også skal gi positive virkninger for lokalsamfunnene. Dette kapittelet inneholder utvalgets oppsummering, vurderinger og forslag. Vurderingene og anbefalingene følger i stor grad den samme strukturen som resten av utredningen.

Kapittelet starter følgelig med utvalgets vurderinger av drivkrefter for sentralisering, deretter kommer vurderinger av i hvilken grad næringslivet bidrar til sentralisering og i hvilken grad næringspolitikken er et egnet virkemiddel for å nå distriktpolitiske mål. Problemstillingen er aktualisert siden sammenhengen mellom arbeidsplasser og bosted har blitt svakere enn før, og spørsmålet melder seg om dette bør føre til en vridning i virkemiddelbruken i distriktpolitikken.

Så dreier kapittelet inn på vurderinger knyttet til de ulike innslagspunktene for næringspolitikken. Til slutt gir utvalget sine vurderinger av hvordan myndighetene kan legge til rette for at bærekraftig utnytting av naturressursene også gir positive virkninger for lokalsamfunnene. I den forbindelse har utvalget konsentrert seg om kommunenes inntektssystem og i hvilken grad dette i tilstrekkelig grad gir kommunene insentiver til å legge til rette for næringsutvikling.

9.1 Bidrar næringslivet til sentralisering?

Kommunene i sentralitetsklasse 6 har hatt nedgang i befolkningen de ti siste årene, mens befolkningsveksten i Norge totalt har vært historisk høy. Innbyggertallet i kommunene i sentralitetsklasse 5 har vært ganske stabilt, mens kommunene i sentralitetsklasse 4 har opplevd befolkningsvekst, dog svakere enn landet som helhet.

En av forklaringene på svak befolkningsutvikling er at distriktskommunene har hatt lavere arbeidsplassvekst enn mer sentrale strøk. Den relativt svake arbeidsplassveksten i næringslivet i distriktene skyldes blant annet en konsentrasjon av sysselsetting i bransjer med lav vekst i antall arbeidsplasser, som kraftproduksjon og fiskeri.

Den lave befolkningsveksten har samtidig bidratt til svak vekst i sysselsettingen i den delen av næringslivet som er rettet mot lokal etterspørsel. Sysselsettingen i næringslivet i distriktene har imidlertid hatt sterkere vekst enn landet som helhet når det korrigeres for næringsstrukturen og befolkningsveksten. Hvis vi ser bort fra finansnæringen, har også bedrifter i sentralitetsklasse 5 og 6 hatt sterkere vekst i verdiskapingen og en bedre utvikling i produktiviteten enn gjennomsnittet for Norge de ti siste årene. Lønnsandelen i viktige distriktsnæringer som kraftproduksjon og fiskeri er imidlertid lav. Høy vekst i verdiskapingen bidrar dermed til relativt få arbeidsplasser. Samtidig kan den høye produktivitetsveksten ha blitt framskyndet nettopp av næringslivets rekrutteringsutfordringer.

Ut fra utvalgets beregninger kan likevel svak arbeidsplassvekst i næringslivet bare forklare omtrent 6 prosent av avviket mellom gjennomsnittlig befolkningsvekst for kommunene i sentralitetsklasse 6 og landets utvikling (se kapittel 2).

Samtidig er sysselsettingsandelen i de minst sentrale kommunene noe høyere enn landsgjennomsnittet, når det justeres for alderssammensetningen. Dette tyder på at det ikke er utviklingen i antall arbeidsplasser som er hovedgrunnen til den svake befolkningsutviklingen i distriktene. Utvalget finner at svak utvikling i antall arbeidsplasser i offentlig sektor har vært like viktig som utviklingen i næringslivet i sentralitetsklasse 6.

Analysene i denne utredningen tyder imidlertid på at en av de viktigste drivkreftene for sentraliseringen av befolkningen de siste ti årene er det demografiske utgangspunktet. Allerede for 20 år siden var det en lavere andel av befolkningen i alderen hvor de fleste får barn i distriktene, enn i

sentrale strøk. Samtidig var andelen eldre høyere. Dette har bidratt til fødselsunderskudd, særlig i de aller minst sentrale kommunene. Selv om lav arbeidsplassvekst i distriktskommunene de siste ti årene forklarer en forholdvis liten andel av sentraliseringen av befolkningen, kan den forutgående utviklingen i antall arbeidsplasser ha hatt betydning for fødselsbalansen i dag. Alderssammensetningen i distriktskommunene under ett er betydelig skjevere i dag enn for 20 år siden, med en enda lavere andel i fødedyktig alder. Dette peker mot ytterligere fødselsunderskudd i tiden framover.

I tillegg til fødselsunderskudd har det vært omfattende utflytting fra distriktskommunene til sentrale strøk. Denne utflyttingen er sterkere enn hva som kan forklares av arbeidsplassutviklingen. Det må trolig skje en endring i unges bostedspreferanser for å unngå fortsatt utflytting og befolkningsnedgang.

Utvalget peker på at hvis vi vil endre unges bostedspreferanser, må vi forstå hvorfor de handler som de gjør. Dette krever grunnleggende kunnskap om deres verdier, holdninger, interesser og motiver. En rekke forhold kan påvirke individuelle valg av bosted. Det kan for eksempel være tilgang på jobb for seg selv og partneren, fritidstilbud, tilgang på skole og barnehage, boligmarked, kulturtilbud og holdninger i lokalsamfunnet som sådan. Dersom slike forhold i distriktene har blitt forringet over tid gjennom politiske valg, kan det også ha bidratt til å endre de unges bostedspreferanser i favør av sentrale strøk.

Utvalgets analyser viser at med en fortsettelse av den politikken og næringsutviklingen som har vært gjeldende de siste tiårene, vil befolkningsnedgangen antagelig bli større enn Statistisk sentralbyrås framskrivinger fra 2020.

Utvalget mener følgende:

- Det kan være en målkonflikt mellom et spredt bosettingsmønster, desentralisert sysselsetting og målet om å legge til rette for høyest mulig samlet verdiskaping. Myndighetene må imidlertid ta hensyn til det totale samfunnsregnskapet, ikke bare verdiskapingen i smal forstand. På dette området, som på mange andre områder, må man avveie ulike målsetninger. Spredt bosetting har en kulturell og sosial egenverdi for landet og er også viktig for å utnytte den næringsmessige kompetansen i distriktene.
- Spredning av arbeidsplasser for folk med høyere utdanning er viktig for å skape et variert arbeidsmarked, som bidrar positivt til bosetting og næringsutvikling i distriktene. Utvalget mener det er mulig å påvirke de sterke sentraliseringskreftene, men at dette krever et høyt ambisjonsnivå med målrettede virkemidler, herunder desentralisert lokalisering av offentlige institusjoner. Det bør etableres et eget verdiskapingsprogram for næringsutvikling i distriktene rettet inn mot bedrifter med høy andel av ansatte med høyere utdanning.
- Ved oppretting av nye statlige virksomheter, strukturendringer eller omlokaliseringer av eksisterende virksomheter må vurderinger av lokaliseringspolitiske hensyn tillegges langt større vekt enn det som har vært tilfellet fram til i dag. Det må legges betydelig vekt på lokalisering i regionale sentra, der virksomhetene har størst potensial til å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser, både med hensyn til omfang og bredde.
- Utvalget støtter regjeringens innstramming som gjør at direktorater og etater ikke lenger kan legge ned statlige kontorer uten aksept fra regjeringen. Dette ut fra en erkjennelse av at en må unngå at enkeltsteder rammes urettmessig hardt når statlige arbeidsplasser flyttes eller legges ned.
- Det er en styrke for statlige tilsyn, etater og direktorater å være lokalisert sammen med sterke næringsmiljøer i ulike deler av landet. Dette kan også gi vekst i forretningsmessige tjenestenæringer i distriktene. Det bør utvikles en politikk for smart spesialisering der statlige virksomheter som er knyttet til enkelt næringer, plasseres i regioner der næringen de fører tilsyn med, også er godt representert. Dette kan bidra til bosetting og verdiskaping og til å utvide lokale kompetansemiljøer knyttet til lokal ressursforvaltning og næringsgrunnlag.
- Positive og negative geografiske virkninger bør synliggjøres før det fattes beslutninger om lokalisering av statlige virksomheter. Utvalget mener at konsekvensene av endret tilgang til statlige tjenester for næringslivet i distriktsområder bør være en del av beslutningsgrunnlaget i store reformer.
- Investeringer i tettstedsutvikling, infrastruktur og lokale utdanningstilbud er tiltak som kan øke bostedsattraktiviteten, og samtidig øke konkurranseevnen og langsiktige vekstutsikter for næringslivet i distriktene.
- Utvalget mener det bør gjennomføres en ny, nasjonal flyttemotivundersøkelse for å kartlegge hvilke forhold som er avgjørende for unges bostedspreferanser. Et sentralt formål

med kartleggingen bør være å belyse hvilke politiske grep som kan gjøres for å påvirke unges valg av bosted.

9.2 Har næringslivet i distriktene noen særskilte utfordringer?

Økonomisk utvikling henger i stor grad sammen med omstilling i næringslivet og i befolkningen. Økt bruk av ny teknologi og automatisering gir produktivetsgevinster og skaper nye muligheter, men gir også utfordringer.

Næringslivet i distriktene møter i stor grad mange av de samme utfordringene som næringslivet i andre deler av landet. Samtidig møter næringslivet i distriktene også utfordringer knyttet til avstand og geografi.

Verdiskaping, bosetting og sysselsetting henger historisk tett sammen. Sterke drivkrefter som lavere transportkostnader og høy produktivetsvekst i vareproduserende næringer har bidratt til at denne sammenhengen har blitt svakere over tid. Det er nå teknisk mulig og ofte økonomisk rasjonelt å utvinne og til dels videreforedle verdifulle naturressurser uten at de syselsatte bor i distriktene der verdiskapingen skjer. Havbruk, fiskeri, deler av landbruket og energiproduksjon er eksempler på næringer med muligheter for frakobling mellom bosetting og verdiskaping.

Framskrivninger viser at arbeidsplassutviklingen framover antagelig vil være sterkest i tjenestenæringer som har sitt tyngdepunkt i sentrale områder. Mange av de ressursbaserte næringene som dominerer i distriktene, vil fortsette å øke produksjonen, men den sterke produktivetsveksten i disse næringene bidrar i liten grad til sysselsettingsvekst. Hvis det ikke gjøres en betydelig innsats, vil dette antageligvis bidra til en fortsatt sentralisering av økonomisk aktivitet og bosettingsmønster i Norge.

Utvalget mener følgende:

- Næringslivet i distriktene har særlige utfordringer knyttet til infrastruktur, avstand, geografi, ensidig næringsgrunnlag og svakere befolkningsvekst sammenlignet med resten av landet. Det bør møtes med særskilte tiltak rettet mot de utfordringene som næringslivet i distriktsområder møter.
- Det viktigste for politikktutviklingen er å møte utfordringene i distriktsnæringslivet som skyldes den økonomiske og demografiske utviklin-

gen, og som på sikt vil gjøre arbeidskraftstilgangen enda mer krevende for distriktsnæringslivet.

- Det kan være utfordrende å vurdere måloppnåelsen for dagens distriktpolitiske mål. Det skyldes delvis uklare mål og delvis mangel på tydelige og målbare indikatorer. For å øke treffsikkerheten og bedre effekten av virkemidlene i distriktpolitikken anbefaler utvalget at det utvikles målbare indikatorer for de overordnede distriktpolitiske målene.

9.3 Hvordan sikre næringslivet i distriktene tilgang til kompetent arbeidskraft?

Teknologiske, markedsmessige og demografiske endringer stiller arbeidslivet overfor utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Det er forskjeller mellom bransjer, men mangelen på fagarbeidere og høyt utdannede preger mange næringer. Næringslivet i hele landet møter kompetanseutfordringer, men det er flere forhold som gjør at utfordringene er særlig framtreddende i distriktsnæringslivet. Disse knytter seg til den demografiske utviklingen, at næringsmiljøene er små og sårbare, begrenset kompetanseutviklings-tilbud og digital infrastruktur.

Kompetanepolitikken er et politikkområde med mange aktører, ulike hensyn og kryssende interesser. Det offentlige har et overordnet ansvar for at kompetansen i arbeidsstyrken er av god kvalitet og møter samfunnsutfordringene og næringslivets behov. Det forutsetter blant annet at det offentlige utvikler etter- og videreutdannings-systemet, slik at det møter næringslivets endrede kompetansebehov. Næringslivet har en egeninteresse av å forvalte kompetanseressursene sine som en grunnleggende ressurs og innsatsfaktor. Samtidig kan det være behov for å gi bedriftene sterkere insentiver til å investere i opplæring og kompetanseheving for egne ansatte.

Utdanningssystemet spiller en sentral rolle ved valg av bosted og dermed også for tilgangen til fremtidig arbeidskraft for næringslivet i en region. Unges bostedspreferanser påvirkes blant annet av tilgang til typiske urbane tilbud som et variert arbeidsmarked, et godt kulturtilbud og sosiale møtesteder. Et godt og attraktivt studietilbud kan også ha stor betydning for tilflytting. Studier har vist at rundt 70 prosent blir værende i regionen der de har gjennomført studiene. Av studenter som i tillegg er født i samme region, blir hele 80 prosent værende.

Samhandling mellom næringslivet og universitets- og høyskolesektoren er av stor betydning for regional og nasjonal verdiskaping. Ikke minst spiller universitetene og høyskolene en viktig rolle for kompetansen til arbeidskraften i det regionale næringslivet.

Utvalget mener følgende:

- Det bør innføres insentiver for at universiteter, høyskoler og fagskoler skal etablere flercampusmodeller for å møte arbeids- og næringslivets behov over hele landet, samtidig som det skapes relevante kunnskapsmiljøer i krysningpunktet mellom utdanning, forskning og næringsliv.
- Institusjoner innenfor høyere utdanning er i stor grad lokalisert i sentrale områder. Struktureformen som er gjennomført, vil kunne bidra til ytterligere sentralisering av utdanningsinstitusjonene, ved at utdanningstilbud i distriktene blir lagt ned. Insentivsystemet og finansieringen av universitetene, høyskolene og fagskolene bør utformes slik at det stimulerer til desentralisert studiestedstruktur.
- For å dekke det lokale og regionale næringslivets behov for arbeidskraft er det behov for fleksible etter- og videreutdanningstilbud i regi av universitetene, høyskolene og fagskolene, utover det som tilbys i dag.
- Samarbeid om forskning og utvikling mellom universiteter, høyskoler, forskningsinstitusjoner, fagskoler og næringslivet i distriktene bør styrkes. De store bedriftene drar nytte av etablerte samarbeid, men terskelen for at mindre bedrifter skal dra nytte av dette, kan ofte være for høy. Her har alle aktørene et felles ansvar. Offentlige virkemidler som stimulerer mindre bedrifter i distriktene til slikt samarbeid, bør prioriteres.
- For å sikre bedre samhandling mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene, bør det vurderes nye krav om praksisopphold i bedrifter ved flere utdanningsretninger, etter modell av sivilingeniørstudiet ved NTNU.
- Digitale læringsplattformer gir muligheter for å gjøre opplæringstiltak og etterutdanning lettere tilgjengelig for distriktnæringslivet.
- Regionale trainee-ordninger er målrettede og effektive ordninger som kan bidra til at bedrifter i distriktene lettere får rekruttert nyutdannede med ønsket kompetanse. Ordningen styrker også bosettingen i de aktuelle kommunene. Flere regioner bør vurdere å etablere trainee-ordninger eller videreutvikle eksis-

terende ordninger, slik at flere bedrifter kan delta.

- For å bedre tilbudet av fleksible etter- og videreutdanninger i distriktene mener utvalget at det er behov for å styrke insentivene i finansieringssystemene for høyere utdanning, herunder høyere yrkesfaglig utdanning og at det i større grad må legges til rette for offentlig-privat utviklingssamarbeid.
- Koronasituasjonen har vist at digitale plattformer kan brukes i større grad enn tidligere og dermed kan bidra til at etter- og videreutdanning i større grad kan tas fra distriktene. For utdanninger som er særlig etterspurt i Distrikts-Norge, bør det vurderes undervisningsopplegg som bidrar til desentralisert opplæring.
- Manglende tilgang til etterutdanningstilbud gjør at bedrifter i distriktene til dels må ta et større ansvar for å utvikle kompetansen til de ansatte enn bedrifter i mer bynære strøk, som har enklere tilgang til utdanningsinstitusjonene. For å øke næringslivets investeringer i kompetanseutvikling i typiske distriktsområder, bør skatteinsentiver vurderes. En modell kan være en Kompetansefunn-ordning rettet spesielt mot næringslivet i typiske distriktskommuner.
- Fødselsunderskudd, redusert arbeidsinnvandring og sterkere utvikling av kunnskapsintensive næringer i byer og regionsentra skaper enda større utfordringer for arbeidskraftstilgangen i distriktnæringslivet. Det kan være behov for effektive personrettede tiltak for å motvirke dette.

9.4 Bidrar differensiert arbeidsgiveravgift til å fremme næringsutvikling i distriktene?

Flere rapporter og ekspertutvalg har pekt på at differensiert arbeidsgiveravgift har en positiv effekt på sysselsettingen i distriktene. Sysselsettingen påvirker igjen bosettingen, selv om også flere andre forhold påvirker flytteadferden. Ordningen påvirker kostnadene til bedriftene i distriktene. Større endringer i ordningen vil derfor kunne få negative konsekvenser for bedrifter i enkelte områder, særlig på kort sikt.

I evalueringen av tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms anbefalte Norut og Menon å vri virkemidlene i tiltakssonen mer i retning av individrettede virkemidler som øker bosettingsattraktivitet, for eksempel nedskrivning av studielån og

økt barnetrygd. De pekte på at i tiden framover vil utfordringen i tiltaksssonen snarere være mangel på arbeidskraft enn mangel på sysselsetting. En kan derfor vurdere å redusere differensieringen av arbeidsgiveravgiften noe til fordel for andre virkemidler. De pekte videre på at innovasjonsgraden og mengden av FoU er lav i tiltaksssonen. Det kan derfor være behov for tiltak som stimulerer til økt FoU i dette området.

Effektutvalgets vurdering er at differensiert arbeidsgiveravgift er det mest effektive virkemiddelet for å nå de distriktpolitiske målene. Effektutvalget pekte også på at folks bosettingspreferanser er sammensatte og komplekse. Virkemidler rettet mot å påvirke folks bosettingsvalg bør ta utgangspunkt i kilden til problemet. Hvis kilden til problemet er sysselsetting og manglende mangfold i sysselsettingen, hevdet utvalget at det er vanskelig å finne alternative virkemidler med de samme egenskapene som differensiert arbeidsgiveravgift. Hvis hovedproblemet er selve flyttebeslutningen, mente Effektutvalget at det kan være bedre å styrke de personrettede virkemidlene, som for eksempel differensiert merverdiavgift eller redusert personskatt.

Utvalget mener følgende:

- Differensiert arbeidsgiveravgift er et viktig virkemiddel for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål og bør videreføres.
- Samtidig er sammenhengen mellom bosted og arbeidssted svakere i dag enn tidligere. Den teknologiske utviklingen framover vil trolig forsterke denne tendensen, selv om det fortsatt vil være behov for å være del av et arbeids- og fagmiljø. Dette gir muligheter både for økt sentralisering og økt desentralisering. Det kan ha betydning for innretningen av distriktpolitiske virkemidler.
- Dersom en ønsker å endre befolkningens flyttepreferanser, er trolig personrettede virkemidler og virkemidler som kan øke bostedsattraktiviteten i distriktskommuner, godt egnet. Årsaker til befolkningens flyttepreferanser er komplisert, og det er nødvendig med oppdatert kunnskap om dette for å identifisere de meste målrettede virkemidlene.

9.5 Hvilke utfordringer og muligheter møter næringslivet i distriktene som følge av grønn omstilling?

Norge har skrevet under på Paris-avtalen, som sier at den globale oppvarmingen skal begrenses til 2 °C sammenlignet med førindustriell tid, og landene som har skrevet under skal tilstrebe at oppvarmingen ikke overstiger 1,5 °C. Norge har meldt inn til Paris-avtalen et mål om å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990-nivå.

Sammenlignet med andre land står Norge godt rustet til å møte de store endringene som blant annet kan følge av grønn omstilling. Siden år 2000 har næringslivet i distriktene imidlertid blitt mer spesialisert. Det kan gi noen utfordringer. Fall i etterspørselen som følge av endrede forbruksmønstre, strengere klimakrav og -reguleringer og økte råvarepriser er eksempler på utfordringer som særlig kan ramme distrikter med høy spesialisering innenfor én næring eller hvor én enkelt bedrift sysselsetter en stor andel av innbyggerne.

Det er potensial for betydelige utslippskutt i næringslivet i distriktene. Ved hjelp av ny teknologi og effektivisering kan mange av disse kuttene foretas uten at det går på bekostning av økt verdiskaping. Samtidig er flere typiske distriktsnæringer en del av løsningen hvis Norge skal nå sine klimaforpliktelser.

Næringslivet i distriktene er utsatt for direkte klimaeffekter. Flere undersøkelser har vist at de klimabestemte produksjonsbetingelsene for mange ressursbaserte næringer trolig vil utvikle seg negativt på sikt, og at risikoen for naturskade i mange sektorer vil øke dersom det ikke blir iverksatt tilpasningstiltak. I tillegg kan klimaendringer i andre land påvirke etterspørselen etter varer Norge eksporterer.

Utvalget mener følgende:

- Et høyt utdanningsnivå i befolkningen, kapitalmarkeder som fungerer godt og velfungerende institusjoner, herunder trepartssamarbeidet, gjør at Norge som nasjon står relativt godt rustet til grønn omstilling.
- Næringslivet i Distrikts-Norge må bidra til å redusere globale klimagassutslipp. Samtidig er det viktig å huske på at mange norske bedrifter allerede har et svært lite klimagassavtrykk sammenlignet med bedrifter i resten av verden. Dette kan bidra til økt konkurransedyktighet i et lavutslippsamfunn der forurenserne i

- større grad må ta kostnadene for sine utslipp. Det er imidlertid sentralt at norske bedrifter ikke underlegges et strengere regime for klimagassutslipp enn bedriftenes utenlandske konkurrenter. Dette må i tilfelle kompenseres med for eksempel en klimatoll.
- Norsk fornybar kraft produseres i stor grad i distriktene. Økt grad av elektrifisering innenfor blant annet havbruk og maritim næring vil være positivt for norske kraftprodusenter, samtidig som det vil kunne gi en reduksjon i klimagassutslippene.
 - Salg av opprinnelsesgarantier gir delvis et feilaktig bilde av andelen fornybar kraft som forbrukes av norske bedrifter. Mange norske bedrifter velger å dokumentere energikildene til forbruket sitt ved å vise til fornybar produksjonsandel i Norge. Ettersom opprinnelsesgarantier for en del av denne kraften allerede er solgt, markedsføres den samme fornybare kraften i enkelte tilfeller to ganger. En slik ordning kan støtte opp om såkalt grønnvasking av utenlandske bedrifter som har store direkte eller indirekte klimagassutslipp. Dette er uheldig og bidrar til å svekke tilliten til næringslivet og offentlige myndigheter.
 - Nasjonal politikk og gode rammevilkår er av stor betydning for at næringslivet i distriktene skal kunne bidra til grønn omstilling. Utvalget ønsker å trekke fram strengere krav til skipsfarten som eksempel på et godt virkemiddel og en driver for innovasjon. Norge er en stor skipsfartsnasjon og det er viktig at Norge på slike områder går foran og skaper insentiver og markeder for nye grønne teknologier og løsninger som kan gi norske bedrifter konkurransefortrinn på et globalt marked. Det er viktig at det arbeides for internasjonale reguleringer og standarder, slik at norsk næringslivs løsninger får et internasjonalt marked og det ikke etableres særnorske standarder som begrenser mulighetene for et større marked.
 - Distriktsnæringslivet er en sentral bidragsyter til arbeidet med å nå Norges klimamål og en del av løsningen på globale klimautfordringer. Grønn vekst innenfor industrien, havnæringene, jordbruk, skogbruk og reiseliv kan bidra til å redusere nasjonale og globale utslipp i tillegg til å skape store verdier. Samtidig er det viktig at den økonomiske veksten foregår i samsvar med FN's bærekraftsmål og at distriktskommunene også tar del i fremtidig vekst, i stedet for å få redusert sitt næringsgrunnlag. Det offentlige bør stimulere til grønn omstilling, blant annet gjennom en aktiv

innkjøpspolitikk der det handlingsrommet som ligger innenfor rammene av internasjonale forpliktelser, blir utnyttet.

- Tiltak for å nå Norges klimaforpliktelser vil antagelig medføre betydelige kostnader for næringslivet i Distrikts-Norge. Næringsstrukturen i distriktene gjør at kostnadene trolig vil bli høyere der enn i mer sentrale områder. Det er viktig at distriktsnæringslivet ikke blir påført en uforholdsmessig stor andel av byrdene som følger av kostbare utslippskutt.

9.6 Hva betyr infrastruktur og markedsavstand for næringslivet i distriktene?

En velfungerende infrastruktur gir næringslivet tilgang til arbeidskraftmarkeder, underleverandører og kunder, og befolkningen tilgang til arbeidsplasser, varer og tjenester. Infrastruktur og samferdsel kan dermed anses å være en del både av den brede næringspolitikken og av den brede distrikts- og regionpolitikken.

En stor del av varene Norge eksporterer produseres i distriktene. Eksportbedrifter er avhengige av gode transportløsninger for å få eksportert varene sine. Norge er et land med store avstander. Store avstander gjør at de første transportetappene for eksportvarer tar lang tid dersom transportløsningene ikke er gode nok. De samlede kostnadene for eksportbedrifter kan derfor bli høye.

Elektrisitet er i dag en sentral innsatsfaktor for verdiskaping i de fleste næringer. De kraftintensive industriene har vært svært viktige for utviklingen av distriktene og lokal verdiskaping og sysselsetting.

God og stabil tilgang til elektronisk kommunikasjon er avgjørende for at folk og bedrifter skal kunne bo, leve og skape arbeidsplasser og verdier i hele landet. Tilgang til elektronisk kommunikasjon er også nødvendig for å utnytte potensialet som ligger i helse- og velferdsteknologi og digitalisering.

Utvalget mener følgende:

- God infrastruktur er avgjørende for utviklingen av levende lokalsamfunn og et livskraftig næringsliv i distriktene.
- Tilgangen til gode infrastrukturløsninger påvirker næringslivets konkurransekraft. I en tid der handlingsrommet for nye investeringer reduseres, mener utvalget at næringslivets behov bør tillegges større vekt enn det som er tilfellet i dag.

- Store eksportnæringer er lokalisert til distriktene og effektive eksportkorridorer bør prioriteres for å styrke landets konkurransekraft. Store deler av eksportnæringene er lokalisert langs kysten, i lokalsamfunn som er avhengig av ferger. Dette innebærer store ekstrakostnader for folk og varetransport, noe som bør vektlegges i infrastrukturprioriteringene.
- Dynamikken i arbeidsmarkedet tilsier at også investeringer som utvider bo- og arbeidsmarkedsregioner er viktig for å bedre næringslivets tilgang til arbeidskraft.
- Digital infrastruktur er i dag en grunnleggende og kritisk infrastruktur og kan ha kompenserende effekt på distriktenes avstandsmessige ulemper. Statlig støtte til bredbåndsutbygging og fiberløsninger må forsterkes ytterligere for de områdene av landet som ikke ivaretas av private utbyggere.
- Nettkapasitet i distriktene må utbygges for å kunne øke landets tilgang til grønn kraftproduksjon og kunne omstille transportnæringen og andre næringers bruk av energikilder.
- Det er fortsatt viktig at kraftforedlende industri har tilgang på konkurransedyktig fornybar energi.
- God infrastruktur har positiv betydning for arbeid og bosetting i distriktene. Den omfattende veiutbyggingen som har funnet sted de siste årene, er med på å gjøre avstandene kortere mellom sentrum og periferi.

9.7 I hvilken grad benytter næringslivet i distriktene virkemiddelapparatet?

Gjennom den nasjonale næringspolitikken har norsk næringsliv tilgang til et stort virkemiddelapparat med et omfattende og bredt spekter av virkemidler for å utløse vekst og verdiskaping.

Distriktsnæringslivet utgjør om lag 25 prosent av sysselsettingen i privat næringsliv og utløser en relativt stor andel av bevilgninger fra mange av de sentrale virkemiddelaktørene. Det ser også ut til at næringslivet i distriktene generelt bruker virkemiddelapparatet i større grad enn næringslivet i resten av landet.

Dette kan være et uttrykk for at distriktsnæringslivet har et større behov for virkemidlene og at virkemidlene har større betydning i distriktsområdene. Bransjesammensetningen er noe ulik i distrikter og sentrale strøk, og flere av virkemidlene er særlig rettet mot distriktsnæringer. Distriktsandelen varierer mellom virkemidlene,

noe som også må sees i sammenheng med næringsstruktur og privat sysselsettingsandel.

Næringslivet i distriktene utløste noe over halvparten av Innovasjon Norges samlede bevilgninger for næringsstøtte i 2019. Det henger blant annet sammen med bruken av de distriktsrettede ordningene og lavrisikolån. Men næringslivet i distriktene brukte også mange av de landsdekkende ordningene som støtter avansert produktutvikling.

At næringslivet i de minst sentrale kommunene i mindre grad utløser særlig FoU-intensive virkemidler, er godt kjent og speiler lokaliseringen av forskningsmiljøene, samt sammensetningen og fordelingen av næringslivet og befolkningen i de aktuelle distriktsområdene. Samtidig utløser distriktsnæringslivet forholdsvis store andeler av Skattefunn, Forregion og Regionale forskningsfond (RFF). Det viser at det både er etterspørsel og behov for FoU-rettede virkemidler og evne til å gjennomføre forskningsrettede utviklingsaktiviteter i distriktsnæringslivet. Utvalget mener det kan forklares med at Forregion og RFF gjennom fylkesfordelingen gjør det lettere å tilpasse innsatsen etter regionenes behov og muligheter for utvikling i distriktsnæringslivet.

Utvalget har også fått innspill fra distriktsbedrifter med planer for utviklings- og omstillingsprosjekter, om at de sliter med å kvalifisere seg for og å nå opp i konkurransen om mange av de landsdekkende virkemidlene. Fylkeskommunen spiller en viktig rolle som tilrettelegger for næringsutvikling i mange av de små distriktsbedriftene gjennom blant annet å stimulere til investeringer i FoU, fremme samarbeid med FoU-miljøer og legge til rette for kompetanse- og bedriftssamarbeid. Dette er en viktig innsats i et langsiktig arbeid for å utvikle et mer kunnskapsintensivt og variert næringsliv i mange distriktskommuner.

Fylkeskommunenes ansvar ble forsterket med regionreformen, som overførte oppdragsgiveransvaret for flere ordninger, forvaltet av Innovasjon Norge og SIVA, samt ansvaret for landbruksvirkemidler og bedriftsintern opplæring (BIO) fra staten til fylkeskommunene.

Flere fylkeskommuner har gitt innspill om at regionreformen har gitt dem et mindre tydelig oppdrag fra staten om å drive næringsutvikling i egen regi, samt at virkemidlene og handlingsrommet deres er redusert.

Utvalget mener dette reduserer fylkeskommunenes muligheter til å drive regional næringsutvikling i samarbeid med andre kommuner og

regionale utviklingsaktører. Fylkeskommunenes innsats, med egne virkemidler og kompetanse, er avgjørende for fylkeskommunenes oppdrag som strategisk utviklingsaktør og samarbeidspartner for kommuner, næringsliv og kompetansemiljøer i fylket.

Utvalget mener følgende:

- Nasjonale ordninger med likeartede tildelingskriterier gir gode insentiver til næringslivet i hele landet til å gjennomføre nødvendige og gode utviklingstiltak. Dette øker også sjansen for effektive og samfunnsøkonomisk lønnsomme virkemidler.
- Nasjonale ordninger er imidlertid ikke tilstrekkelig for omstilling og videreutvikling av næringslivet i distriktene. Regionalt forvaltede virkemidler på ulike nivåer kan tilpasses regionale behov og bør styrkes. Dette gjelder den regionale innsatsen som stimulerer distriktsnæringslivet til å bruke mer forskningsbasert kunnskap i egen utvikling gjennom samarbeid med FoU-miljøer, blant annet gjennom RFF og Forregion. En styrking av næringshageprogrammet vil bidra til å utvide programmets geografiske nedslagsfelt og bransjeportefølje.
- Utvalget er kjent med at fylkeskommunene er kritiske til de senere års reduksjon i regionale utviklingsmidler og at dette har gjort det regionale mobiliseringsarbeidet mer krevende enn tidligere. Det er viktig at det samlede virkemiddelapparatet, regionalt og lokalt, har handlingsrom og økonomiske virkemidler til å styrke utviklingen i distrikter med tynne innovasjonssystemer.
- Det må være et tett samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene om regionale tiltak. For de store fylkene med høy andel distriktskommuner bør det vurderes om deler av ansvaret for de regionale midlene kan overføres til kommuner, interkommunale prosjekter eller regionråd for å sikre at det treffer best mulig lokalt og gir insentiv til de kommunene som satser på å utvikle lokalt næringsliv. Den regionale BU-ordningen som fungerte som prøveordning i Nord-Gudbrandsdalen og Valdres 2005–2015 var gode eksempler på en ordning som ivaretok bruk og utvikling av lokal kunnskap om næringsliv og utviklingsmuligheter i regionen. Denne ordningen kan foredles videre.

9.8 Hvilken betydning har lokalt eierskap for næringslivet i distriktene?

Utenlandske eiere av bedrifter i Norge kan bidra til økt konkurranse, høyere produktivitet og større verdiskaping, og utenlandske utlånere og investorer bidrar med kapital til næringslivet.

Utenlandske aktører vil imidlertid i mange tilfeller ha mindre kjennskap til lokale forhold enn norske aktører. Dette kan lede til en annen risikovurdering, som igjen vil kunne føre til høyere lønnsomhetskrav og dermed høyere terskel for utløsende investeringsbeslutninger. I tillegg er utenlandske eiere i større grad prosykliske i sine investeringsbeslutninger under globale konjunktursvingninger.

Lokale banker og investorer spiller en viktig rolle for å gi lokale bedrifter tilgang til kapital. Sentraliseringen av banknæringen har ført til en generelt dårligere lokalkunnskap og kan dermed ha gjort det vanskeligere å finansiere næringsutvikling i distriktene. Norske utlånsinstitusjoner hadde i perioden 2006–2016 en mindre volatil utlånsvekst enn utenlandske foretak. I tillegg er norsk privat eierskap sentralt for å opprettholde sysselsettingen i Distrikts-Norge.

En kombinasjon av norske og utenlandske aktører kan bidra til stabilitet ved at utenlandske aktører demper effekten av lokale konjunktursvingninger, slik tilfellet var under oljeprisfallet i perioden 2014–2017. Samtidig viser erfaringene fra finanskrisen at norske private utlånere opprettholder en høyere vekst i utlånene i bedriftsmarkedet enn internasjonale foretak under globale nedgangstider.

Utvalget mener følgende:

- Utvalget anerkjenner at utenlandske eiere kan være langsiktige i sine investeringer og tilfører distriktsnæringslivet kapital og markedskanaler. Utvalget anser det likevel som uheldig dersom økt utenlandsk eierskap fører til en utflytting av hovedkontorer og sentralisering av strategiske funksjoner. Lokaliseringen av bedrifters hovedkontorer er viktig av flere årsaker. For at bedrifter skal bidra til utvikling av næringsmiljøer i en region er det en fordel at myndigheten til å foreta strategiske beslutninger ligger lokalt i regionen. Hovedkontorer lokalisert i utlandet, og i mange tilfeller manglende satsing på forskning og utvikling i Norge, vil være faktorer som har innvirkning på investeringer og utviklingen av virksomhetene.

- Utvalget ser at formuesskatten kan ha visse negative effekter for norsk privat eierskap. Eiere med lokal tilknytning har ofte eierskapsfortrinn, men formuesskatten kan bidra til at norske private eiere selger, flytter eller blir utkonkurrert av utenlandske eiere. En formuesskatt som demotiverer norsk privat eierskap og begrenser distriktsnæringslivets tilgang på kapital, vil være uheldig.

9.9 Hvilken betydning har fylkeskommunen for næringsutviklingen?

Fylkeskommunen har et bredt spekter av ansvarsområder innenfor samferdsel, kultur, miljø, næring og utdanning som på ulike måter støtter opp om næringsutviklingen i fylket. Ansvaret for samfunnsutviklingen i fylket innebærer å stake ut kursen for utviklingen, se ansvarsområdene i sammenheng og initiere og koordinere ulike typer innsats.

Fylkeskommunenes ansvar for næringsutvikling er blant annet å bidra til kompetansetilgang, bredbåndsutbygging og næringsrettede virkemidler samt å være et politisk talerør overfor blant annet nasjonale myndigheter. Fylkeskommunens virkemidler finansieres gjennom overføringer fra staten og egne midler. Rammene for de regionale utviklingsmidlene som fordeles mellom fylkeskommunene, har blitt kraftig redusert de siste årene. Samtidig har bevilgninger fra departementene til nasjonale bedriftsrettede virkemidler med høyere krav til innovasjonsnivå, i regi av virkemiddelaktørene økt. Det gjør det mer krevende for deler av næringslivet å kvalifisere seg til de aktuelle virkemidlene.

Fylkeskommunene har en viktig rolle i å utvikle det regionale innovasjonssystemet. De har også hatt en aktiv rolle i arbeidet med å mobilisere og kvalifisere prosjekter til sentrale virkemidler og støtte opp om kommunenes tilrettelegging, blant annet gjennom tildelinger til tettstedsutvikling og kommunale næringsfond. Det handlingsrommet er nå redusert. I innspillsmøter med utvalget har dette blitt pekt på som en utfordring for små prosjekter og distriktskommuner.

Utvalget mener følgende:

- Det er spesielt viktig at fylkeskommunene og kommunene har handlingsrom og økonomiske virkemidler til å kunne ta en sterkere utviklingsrolle i distrikter med tynne innova-

sjonssystemer – for å få opp nyetableringer, næringsmiljøer, kunnskaps- og finansieringskoblinger, og på en fleksibel måte kunne møte distriktskommuners behov. De distriktsrettede rammene til dette bør styrkes.

- Fra 2020 har fylkeskommunen overtatt ansvaret for bredbåndsutbygging, men Nkom har fremdeles en veiledningsrolle. Bredbåndstilskuddsordningen skal bidra til at alle husstander i Norge får et bredbåndstilbud av god kvalitet. Digital infrastruktur er i dag en grunnleggende og kritisk infrastruktur, og fylkeskommunene bør ha en klar strategi for å styrke den digitale infrastrukturen med bredbånd-satsingen i samspill med private aktører.
- Ulike deler av landet har ulike næringsmessige fortrinn. Norges fremtidige konkurransevne er blant annet avhengig av at vi klarer å bygge videre på de ulike fortrinnene. EUs system for smart spesialisering bør legges til grunn for et mer målrettet nasjonalt-regionalt partnerskap som kan bidra til verdiskaping basert på de ulike regioners fortrinn.
- Fylkeskommunene har en sentral rolle i å mobilisere for å utløse finansiering fra EU til næringsutvikling i distriktene. Mange av fylkeskommunene kan forsterke satsingen på dette området.
- Med et økt regionalt ansvar for kompetansepolitikken, mener utvalget at det også må vurderes å regionalisere flere av de statlige kompetanserettede virkemidlene til fylkeskommunene, ut fra prinsippet om forenkling og kobling av ansvar og virkemidler.
- Fylkeskommunen har et ansvar for å framskaffe og formidle kunnskap om næringsutviklingen i egen region til egne innbyggere, næringsliv og kommuner. Mange fylkeskommuner har et stort antall distriktskommuner, og de samarbeider godt med blant annet Distriktssenteret for å løfte kommunenes kompetanse og arbeid for å legge til rette for lokal næringsutvikling. Utvalget mener dette samarbeidet er svært viktig, men ser et behov for å styrke Distriktssenterets kompetanse om næringsutvikling og at kvaliteten på dataene som produseres og tilgjengeliggjøres, bedres.

Utvalgsmedlem Alstrup Velure mener i tillegg følgende:

- Kunnskapen om hvordan fylkeskommunene og kommunene samarbeider om næringsutvikling er mangelfull, og bør gjennomgås. På sikt bør regionale utviklingsmidler som i dag forvaltes av fylkeskommunene, overføres til kom-

muner, interkommunale samarbeid/prosjekter eller regionråd. Det vil gi en mer effektiv og treffsikker forvaltning av virkemidler og ivareta og utvikle lokal kunnskap, ikke minst blant politikere, som kan og skal bidra til næringsutvikling i distriktene.

9.10 Næringspolitikk i første linje: Hvilken betydning har kommunen for næringsutviklingen?

Kommunene spiller en viktig rolle i næringsutviklingen i distriktene. Det finnes imidlertid visse strukturelle betingelser for arbeidsplassutviklingen i næringslivet som kommunen i svært liten grad kan påvirke. Det er store forskjeller mellom kommunene i Norge når det gjelder disse strukturelle betingelsene. I tillegg har tilfeldigheter en viss betydning for hvilke kommuner som lykkes. Selv om en kommune har alle forutsetninger for å oppnå vekst i næringslivet, kan en uventet konkurs eller nedleggelse av en hjørnesteinsbedrift få alvorlige konsekvenser for veksten i kommunen. Slike hendelser betyr ikke nødvendigvis at kommunen har mislykkes i arbeidet for næringsutvikling, men kan skyldes eksterne faktorer, som kommunen ikke har mulighet til å forutse eller påvirke.

Selv i de kommunene som framstår som mest attraktive, er det vanskelig å peke på fellestrekk som bidrar til vekst i næringslivet. Likevel er det noen generelle forhold i de mest attraktive kommunene som tilsynelatende bidrar til vekst. Utvalget har blant annet valgt å trekke fram samspillet mellom kommunene, næringsliv, offentlige virkemidler og frivillig sektor, innsats over tid, høy grad av tillit mellom kommunen og øvrige samfunnsaktører, satsing på de sterkeste næringene i kommunen og effektiv saksbehandling, særlig innenfor arealplanlegging, byggesak og innkjøp.

Utvalget mener følgende:

- Utfordringene, og dermed løsningene, i distriktskommunene er for ulike til at det er tilrådelig å gi konkrete anbefalinger for samtlige distriktskommuner om hvordan de bør innrette den næringsrettede innsatsen. Samtidig er det på det rene at kommunene har en svært viktig rolle som samfunnsutvikler og tilrettelegger for bostedsattraktivitet. Det i seg selv vil være en driver for næringslivet som mange steder har et stort udekket behov for kompetansearbeidskraft. Utvalget registrerer at ulike kom-

muner utnytter handlingsrommet ulikt, og at mange kommuner kan gjøre mer gjennom sin rolle som entreprenør for å legge til rette for næringsvirksomhet. For å styrke næringsutviklingen i distriktene bør distriktskommunene legge mer vekt på å være gode vertskapskommuner for næringslivet. Det er også et uforløst potensial i kommunenes mulighet til å stimulere til lokal næringsutvikling gjennom kjøp av varer og tjenester.

- For å øke bostedsattraktiviteten i distriktskommunene bør kommuner samarbeide for å utvikle felles arbeids- og fritidsregioner med urbane kvaliteter. For å bygge opp under den kommunale innsatsen bør flere kommuner aktivt bruke data om innbyggernes levevilkår. I tillegg bør DOGAs innsats tilknyttet tettstedsutvikling styrkes for å kunne støtte lokalsamfunnsutvikling i flere distriktskommuner.
- Næringslivet gjør en viktig innsats for å inkludere innvandrere og legge til rette for at de etablerer seg i lokalsamfunnet.
- Utvalget ønsker å trekke fram betydningen av enkeltpersoner i kommuneorganisasjonen. Enkeltpersoners engasjement og kunnskap om næringsrettede virkemidler kan være avgjørende for nyskapende initiativ og samarbeid med næringslivet. I tillegg mener utvalget at en kultur for vekst og utvikling i kommunen bidrar til å fremme næringsutvikling.
- Utvalget mener det bør gjennomføres et nytt, nasjonalt utviklingsprogram for samarbeidende distriktskommuner for å styrke rollen som tilrettelegger for næringsutvikling og bostedsattraktivitet. Overføring av kunnskap og læring fra distriktskommuner som arbeider godt med næringsutvikling, kan være et godt utgangspunkt for innholdet i et slik program.
- I utredningen vises det til positive evalueringer av kommunale næringsfond, og dette er også noe som er trukket fram i eksemplene fra kommunene. I distrikter med tynne innovasjonssystemer må kommuner og fylkeskommuner ta en sterkere utviklingsrolle for å skape nyetableringer, samarbeid, finansieringsmuligheter og koblinger.
- Distriktskommunene bør ta en mer aktiv rolle i nærings- og stedsutvikling. Kommunale næringsfond kan med relativt små midler gi store lokale effekter og bidra til kommunalt engasjement for næringsutvikling.
- Samarbeid mellom kommuner er flere steder i denne utredningen trukket fram som viktig for næringsutvikling i Distrikts-Norge. Utvalget mener at økt samhandling mellom kommuner

for å utvikle felles arbeids- og fritidsregioner og urbane kvaliteter kan bidra til å øke bostedsattraktiviteten i kommunene. Distriktskommunene bør aktivt bruke data om innbyggernes levevilkår i arbeidet med å øke bostedsattraktiviteten i egen kommune.

- Opplæringsprogrammene for folkevalgte bør legge mer vekt på nærings- og samfunnsutvikling. Det vil kunne styrke kommunenes arbeid og samtidig gjøre det mer attraktivt å være lokalpolitikker.

Utvagsmedlem Alstrup Velure mener i tillegg følgende:

- Dagens kommunestruktur inneholder for mange og små kommuner som ikke i tilstrekkelig grad klarer å møte samfunnets behov for tilrettelegging for næringslivet gjennom utvikling av bostedsattraktivitet. Dette begrenser mulighetene for næringsutvikling i distriktene. Kommunereformen bør derfor fortsette med mål om færre og større kommuner med god evne til å møte næringslivets behov og utfordringer – disse består i stor grad av å tiltrekke seg yngre mennesker med rett kompetanse.

9.11 Virker plansystemet hemmende for lokal næringsutvikling?

Det har ikke skjedd store endringer innenfor kommunal og regional planlegging de siste årene. Plan- og bygningsloven ble evaluert fra 2014 til 2018. Evalueringen (EVAPLAN) slår fast at loven i hovedsak har høy legitimitet og balanserer ulike hensyn godt, men at det er rom for forbedringer. Det hevdes blant annet at forutsetningene for god planlegging ikke nødvendigvis er til stede. Det er stor variasjon mellom landets kommuner når det gjelder faglig kompetanse, kapasitet, politisk engasjement og styringsevne. Dette undergraver formålet og ambisjonen med loven.

Det later derfor til å være større behov for oppmerksomhet om praktiseringen av regelverket enn for å endre lovverket. Bedre kartlegging og økt digitalisering av planprosesser og planverktøy kan bidra til å fremme næringsutviklingen i form av bedre kunnskapsgrunnlag eller mer effektive planprosesser.

I forbindelse med regjeringens prosjekt om å forenkle utmarksforvaltningen peker en faggrupperapport på at utmarksforvaltningen er kompleks og til dels utilgjengelig for brukerne (for eksempel næringsliv). Forvaltningen framstår som sektorstyrt, ressurskrevende og lite hel-

hetlig. Rapporten peker på at utmarksforvaltningen preges av en rekke særorganer i tillegg til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. Den rettslige reguleringen er fragmentert. Fordelingen av ansvar og myndighet mellom sektorer og beslutningsnivåer er uklar, og det er til dels uforenlige mål på nasjonalt nivå.

Plan- og bygningsloven er den viktigste samordningsloven for arealbruk i Norge. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har igangsatt en utredning for å se på om plan- og bygningsloven kan samordnes bedre med sektorlover for de ansvarsområdene som er underlagt Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Effektiv planlegging handler først og fremst om gode planprosesser med bred involvering av aktører og avveining av ulike hensyn på en måte som reduserer eventuelle konflikter.

Tilstrekkelig involvering av ulike aktører og avveining av hensyn på riktig steg i planprosessen kan hindre lang saksbehandlingstid og innsigelse på et senere tidspunkt. Mangel på fagutdannede planleggere og små og sårbare fagmiljø i noen små kommuner gjør situasjonen i disse kommunene mer sårbar. Dette kan være en flaskehals som er til hinder for næringsutvikling. Videre er planlegging til havs trukket fram i denne utredningen som et særskilt tema, fordi dette er et eksempel på planarbeid i endring i takt med næringsutviklingen. Den raske utviklingen kan gi et høyt press på små fagmiljøer, noe som kan være til hinder for næringsutvikling eller god interesseavveining.

Utvalget mener følgende:

- Enkelte næringstiltak kan være for ressurskrevende å håndtere for noen små kommuner med liten planleggingskapasitet. Det kan føre til at prosjekter som har betydning for nasjonal eller regional verdiskaping, ikke gjennomføres på en optimal måte. Det er behov for en klargjøring av mulige prinsipper for om og eventuelt når staten bør styrke plankapasiteten i små kommuner midlertidig. Utvalget mener også at en bør vurdere å innføre en søknadsbasert tilskuddsordning for små kommuner med større planleggingsutfordringer. Mer interkommunalt samarbeid og felles plankontor for flere kommuner kan også være et egnet virkemiddel for å løse kapasitetsutfordringer i mindre kommuner.
- Planarbeid kan være ressurskrevende for næringslivet. Det bør gjennomføres en studie av næringslivets kostnader knyttet til planpro-

sesser, hva slags næringsaktører dette er mest krevende for, og hvorvidt unødvendig kompliserte planprosesser hemmer den samlede verdiskapingen. I den forbindelse bør det også vurderes om det er behov for en behovsprøvet veiledningsordning for små og mellomstore bedrifter i planprosesser.

- Økt tilgang til relevante data om bunnforhold, biologi og geografi i marine områder gir grunnlag for bedre avveininger mellom økonomiske og økologiske hensyn. Tilgang til slike data er nødvendig i en tid hvor næringsutvikling i sjøområder er viktig for arbeidsplasser og verdiskaping. For å utløse verdiskaping i disse områdene, bør arbeidet med å lage marine grunnkart og kartlegge marine naturtyper i kystsonen utvides til hele landet.
- Planavklaringer som trekker ut i tid, er en merkostnad for næringslivet og et hinder for næringsutvikling, verdiskaping og arbeidsplasser i distriktene. Økt deltakelse fra berørte næringsinteresser i regionalt planforum kan bidra til mer smidige planprosesser og reduserte kostnader for næringslivet og offentlige myndigheter.
- Kommunesammenslåinger kan gi ekstra planutfordringer i en overgangsperiode, i form av krav om felles kommuneplan i den nye stor kommunen, utdaterte planer og flere innsigelser. Dette kan igjen være til hinder for næringsutvikling i en periode i de nye kommunene. Alle planaktører, og spesielt nasjonale myndigheter, bør vise smidighet i planprosesser som berører nye sammenslåtte kommuner.
- Likebehandling og forutsigbarhet er viktig for næringslivet i distriktene. Det er gjort et betydelig arbeid med å tydeliggjøre grunnlaget for at statlige aktører skal kunne gi innsigelser de siste årene. Av hensyn til likebehandling og forutsigbarhet for næringslivet, er det viktig å følge opp dette arbeidet over tid.
- Plan- og forvaltningssystemet er omfattende og komplekst. Særlig det regionale nivået er oppsplittet. Det nasjonale forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven ble i 2014 flyttet fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som også har et ansvar for blant annet næringsutvikling. Tilsvarende ansvarsfordeling bør videreføres regionalt.
- Regjeringens pågående arbeid med forenkling av utmarksforvaltningen må intensiveres og omfatte en gjennomgang og samordning av regionalt planarbeid som vektlegger nærings- og samfunnsutvikling. Det er i dag for mange

forvaltningsinstitusjoner med ansvar for utmarksforvaltningen. Omfanget av krav til dokumentasjon og konsekvensanalyser er svært ressurskrevende å forholde seg til for kommuner, lokale bedrifter og aktører.

9.12 Bidrar finansieringen av kommunesektoren i tilstrekkelig grad til næringsutvikling?

En av kommunenes primære oppgaver er å tilby velferdstjenester som barnehage, skole, sykehjem med videre til sine innbyggere. Det overordnede formålet med inntektssystemet er å bidra til at alle kommuner og fylkeskommuner kan gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Statens finansiering av kommunene tar blant annet utgangspunkt i at kommunene er ulike og dermed har ulike forutsetninger for å løse oppgavene sine. Siden kommuner har ulike forutsetninger for å utføre sine oppgaver, er det to utjevningmekanismer i inntektssystemet: full utgiftsutjevning og delvis utjevning ved skatteutjevning (inntektsiden).

Insentiver for næringsutvikling

Alle kommuner, uavhengig av nivået på skatteinntektene, er tjent med å ha et velfungerende privat næringsliv i kommunen. Næringslivet bidrar til inntekter for kommunene, noe som igjen gir mulighet til å yte gode tjenester og til å utvikle lokalsamfunnet. Ulike næringsstrukturer gir også ulikt inntektsgrunnlag for kommunene.

Det kan argumenteres for at dersom kommunene får beholde en større andel av verdiskapingen som skjer lokalt, vil dette gi insentiver for å legge til rette for næringsutvikling. Dette vil igjen kunne være positivt for verdiskapingen og sysselsettingen i kommunen.

Det finnes ikke noe entydig svar på om inntektssystemet i tilstrekkelig grad legger til rette for næringsutvikling. Utvalgsmedlemmenes erfaringer tilsier at slike insentiver er positivt for verdiskaping og sysselsetting i kommunene. Dersom for eksempel vertskommunene kunne forvente en større andel av fremtidige skatteinntekter fra vindkraftsektoren, er det grunn til å tro at de i større grad ville lagt til rette for denne typen næringsutvikling. Hvor effektivt dette kan være, bør utredes nærmere siden oppdatert kunnskap om betydning av kommunesektorens inntekter fra skatt er viktig for å kunne utforme et godt inntektssystem for kommunene.

Endringer i denne typen insentiver påvirker graden av utjevning mellom kommuner. Avveininger går på om insentivene skal styrkes og komme skattesterke kommuner til gode, noe som vil tilsi en høyere skatteandel og svakere skatteutjevning. Eventuelt kan det legges mest vekt på kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, noe som vil tilsi en lavere skatteandel og sterkere skatteutjevning.

Kompensasjon for naturinngrep

Det kan være andre hensyn som tilsier at det bør innføres ekstra inntektsmuligheter for kommunene. Ulemper som påføres innbyggere i kommunen ved at naturressurser båndlegges til næringsutvikling, er et eksempel. Regulering av vassdrag til kraftproduksjon har bidratt til inngrep i natur og miljø, neddemming av store arealer, tørrlegging av elver, tap av fiske og fauna og utrasing av elveleier og dårligere rammekår for andre næringer, blant annet reiseliv og turisme. Siden de første vannkraftutbyggingene rundt forrige århundreskifte har vertskommunene som avstår sine naturressurser til storsamfunnet, fått erstatning for de naturødeleggelsene som er påført lokalt. Dette erstatningsvernet kommer i dag til uttrykk hovedsakelig gjennom de lovfestede konsesjonsavgiftene og konkrete konsesjonsvilkår. Videre har det vært politisk enighet om at vertskommunene skal få en andel av de verdiene som skapes ved utnyttelse av vassdragene. Verdiandelsaspektet fordeles i dag gjennom lovfestede ordninger med konsesjonskraft og hjemfall.

Utvalget er bedt om å se på hvordan bærekraftig utnyttelse av naturressursene også har positive virkninger for lokalsamfunnene. I den forbindelse er det sentralt at utvalget også vurderer hvordan skattlegging av ulike naturressurser påvirker kommunenes inntekter, også de kommunene som ikke får økte inntekter.

Det har vært bred enighet om at de distriktene som avstår naturressurser til storsamfunnet, har en legitim rett til en andel av verdiskapingen. Et eksempel på dette er at Stortinget under behandlingen av havbruksmeldingen la spesiell vekt på at en stor andel av inntektene fra havbruksstillatelser skulle tilfalle kommunene og fylkeskommunene. Dette for å gi kommunene insentiver til å stille egnede arealer til rådighet for oppdrettsnæringen.

En stor inntektsøkning som skyldes at skattleggingen av tilfeldig fordelte naturressurser tilfaller kommunen, kan utfordre det overordnede målet med inntektssystemet, nemlig et likeverdig tjenestetilbud. Målet med inntektssystemet blir

også utfordret ved at enkelte kommuner har en såkalt beliggenhetsrente, altså høye personskatteinntekter på grunn av beliggenhet i nærheten av storbyer, innbyggere som pendler til nabokommuner med mange arbeidsplasser, og et lønnsnivå som gjerne er en del høyere enn i distriktene.

Kommunenes inntekter fra naturressurser utgjør en liten andel av de kommunale inntektene samlet. Slike inntekter får likevel mye oppmerksomhet fordi innbyggertallet i en del av disse kommunene er lavt, slik at inntektene per innbygger blir høye. Hvis inntekter fra naturressurser inkluderes i skatteutjevningen, som naturressurskatten, vil det gi økte inntekter også for andre kommuner. Samtidig kan de økonomiske insentivene til å legge til rette for bruk og foredling av lokale naturressurser i vertskommunen, bli redusert. De ulike skatteelementene sees imidlertid ofte i sammenheng i kommuneopplegget i statsbudsjettet. Det er dermed ikke gitt at en ny inntekt fra naturressurser vil gi økte inntekter for kommunesektoren. Hvis inntektene skal øke, må den nye inntekten fra naturressurser ikke fortrengte andre inntekter, slik den for eksempel vil gjøre hvis skatteandelen – skattens andel av kommunesektorens totale inntekter – ligger fast. Denne andelen har i flere år ligget på om lag 40 prosent.

Innbyggere og deltidsinnbyggere

Hyttekommunene har et høyere brukertall for kommunale tjenester enn det det folkeregistrerte innbyggertallet skulle tilsi. Inntektssystemet tar utgangspunkt i det folkeregistrerte folketallet. Det særnorske hyttefenomenet der 500 000 hytteeiere, i stor grad fra bynære områder 1–4 timers reisetid fra hytta, deler av året er deltidsinnbyggere i en distriktskommune, er gjennom flere tiår i liten grad behandlet politisk. Det kan derfor være grunn til å se nærmere på om brukertall bør vektlegges framfor folketall ved lokalisering, dimensjonering og finansiering av offentlig infrastruktur og offentlige tjenester. Under koronakrisen viste dette seg da regjeringen innførte forbud mot opphold på hytta. Dette fordi kapasiteten på helse- og beredskapstjenester i hyttekommunene i høysesongene alltid er intensivert, ofte med lån av helsepersonell fra byene eller utlandet. Under koronakrisen var lokale helse- og beredskapssystemer, både i byer, distriktskommuner og i utlandet under press på grunn av pandemien. Det vakte reaksjoner blant fritidsinnbyggerne som ikke kunne bruke hyttene, og ble samtidig en pekepinn på hvor lite samfunnet er

innrettet etter hvordan mange nordmenn faktisk bor og lever.

Utvalget mener følgende:

- Inntektssystemet må gi distriktskommunene tilstrekkelige insentiver for å legge til rette for verdiskaping. Samtidig bør kommunene sikres mest mulig forutsigbare inntekter for å utføre sine velferdstjenester.
- Naturressursinntekter bør likevel frikobles helt eller delvis fra utjevningsmekanismene i inntektssystemet. For å sikre aksept for og oppslutning om næringsvirksomhet som innebærer store inngrep i naturen og påfører lokalsamfunnene kostnader, bør det gjennom lovfestede ordninger legges til grunn et ytelse-mot-ytelse-prinsipp der vertskommunene får noe igjen for å stille naturen til disposisjon for storsamfunnet. Prinsippet bør særlig legges til grunn ved beskatning av typiske grunnrentenæringer. I dag er kraftkommuner i en særstilling, og skattesystemet er for kraftkommunene et sterkt insentiv til å samtykke til og legge til rette for betydelige naturinngrep og til å ta vare på kraftproduksjon.
- Lokal beskatningsrett ved utnyttelse av lokale naturressurser, er et målrettet tiltak som kan bidra til å realisere nasjonale klimamål gjennom bedre utnyttelse av fornybare energikilder.
- Utvalget registrerer at det er stadig mer politisk debatt og stadige utredninger om beskatning og fordeling av naturressursbaserte inntekter, både spesielt og som del av det totale inntektssystemet. Det trengs forutsigbarhet slik at berørte lokalsamfunn kan gjøre sine vedtak basert på langsiktighet. Det som mange kommuner opplever som stadige omkamper om de samme inntektene er uheldig for utvikling av naturressursbaserte næringer.
- Dersom vertskommunene kunne forvente en større andel av fremtidige skatteinntekter fra for eksempel vindkraftsektoren, er det grunn til å tro at de i større grad ville lagt til rette for denne typen næringsvirksomhet. Hvor effektive slike insentiver er, bør utredes nærmere siden oppdatert kunnskap om betydningen av kommunesektorenes inntekter fra skatt er viktig for utformingen av inntektssystemet.
- Hyttekommunene har et høyere brukertall av kommunale tjenester og offentlig infrastruktur enn hva innbyggertallet tilsier. For å sikre bærekraftige lokalsamfunn er det viktig at kommunene kan ivareta sine oppgaver. Det bør derfor vurderes nærmere hvordan brukertall framfor folketall kan vektlegges mer ved lokalisering, dimensjonering og finansiering av offentlig infrastruktur og offentlige tjenester.



Figur 10.1

Kapittel 10

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger av utvalgets mandat at utvalget skal vurdere økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt av sine forslag i samsvar med instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). I dette kapitlet redegjøres det for de økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalingene som utvalget foreslår i kapittel 9.

I tråd med utredningsinstruksen kapittel 2 har utvalget vurdert hvor grundig og omfattende de økonomiske og administrative konsekvensene skal utredes. Utvalget har gitt flere anbefalinger om videre kartlegginger og utredninger. I slike tilfeller foreligger det ikke en endelig anbefaling, og utvalget går derfor ikke nærmere inn på økonomiske og administrative konsekvenser av disse anbefalingene. Utvalget forutsetter at disse utredningene kan gjennomføres innenfor gjeldende økonomiske rammer.

10.1 Bidrar næringslivet til sentralisering? (kapittel 9.1)

- Det kan være en målkonflikt mellom et spredt bosettingsmønster, desentralisert sysselsetting og målet om å legge til rette for høyest mulig samlet verdiskaping. Myndighetene må imidlertid ta hensyn til det totale samfunnsregnskapet, ikke bare verdiskapingen i smal forstand. På dette området, som på mange andre områder, må man avveie ulike målsetninger. Spredt bosetting har en kulturell og sosial egenverdi for landet og er også viktig for å utnytte den næringsmessige kompetansen i distriktene.
- Spredning av arbeidsplasser for folk med høyere utdanning er viktig for å skape et variert arbeidsmarked, som bidrar positivt til bosetting og næringsutvikling i distriktene. Utvalget mener det er mulig å påvirke de sterke sentraliseringskreftene, men at dette krever et høyt ambisjonsnivå med målrettede virkemidler, herunder desentralisert lokalisering av offentlige institusjoner. Det bør etableres et eget verdiskapingsprogram for næringsutvikling i distriktene rettet inn mot bedrifter med høy andel av ansatte med høyere utdanning.
- Ved oppretting av nye statlige virksomheter, strukturendringer eller omlokaliseringer av eksisterende virksomheter må vurderinger av lokaliseringspolitiske hensyn tillegges langt større vekt enn det som har vært tilfellet fram til i dag. Det må legges betydelig vekt på lokalisering i regionale sentra, der virksomhetene har størst potensial til å bidra til det lokale tilbudet av arbeidsplasser, både med hensyn til omfang og bredde.
- Utvalget støtter regjeringens innstramming som gjør at direktorater og etater ikke lenger kan legge ned statlige kontorer uten aksept fra regjeringen. Dette ut fra en erkjennelse av at en må unngå at enkeltsteder rammes urettmessig hardt når statlige arbeidsplasser flyttes eller legges ned.
- Det er en styrke for statlige tilsyn, etater og direktorater å være lokalisert sammen med sterke næringsmiljøer i ulike deler av landet. Dette kan også gi vekst i forretningsmessige tjenestenæringer i distriktene. Det bør utvikles en politikk for smart spesialisering der statlige virksomheter som er knyttet til enkelt næringer, plasseres i regioner der næringen de fører tilsyn med, også er godt representert. Dette kan bidra til bosetting og verdiskaping og til å utvide lokale kompetansemiljøer knyttet til lokal ressursforvaltning og næringsgrunnlag.
- Positive og negative geografiske virkninger bør synliggjøres før det fattes beslutninger om lokalisering av statlige virksomheter. Utvalget mener at konsekvensene av endret tilgang til statlige tjenester for næringslivet i distriktsområder bør være en del av beslutningsgrunnlaget i store reformer.
- Investeringer i tettstedsutvikling, infrastruktur og lokale utdanningstilbud er tiltak som kan øke bostedsattraktiviteten, og samtidig øke konkurranseevnen og langsiktige vekstutsikter for næringslivet i distriktene.

- Utvalget mener det bør gjennomføres en ny, nasjonal flyttemotivundersøkelse for å kartlegge hvilke forhold som er avgjørende for unges bostedspreferanser. Et sentralt formål med kartleggingen bør være å belyse hvilke politiske grep som kan gjøres for å påvirke unges valg av bosted.

Spørsmål om lokalisering av etater og direktorater vil ofte være en avveining mellom ulike hensyn. Hensynet til virksomhetens formål og mulighet til å yte tjenester kan, i alle fall på kort sikt, stå i et motsetningsforhold til hensynet til en geografisk jevn fordeling av arbeidsplasser, dersom dette innebærer at virksomheter må flytte. De siste 20 årene er flere statlige forvaltningsvirksomheter flyttet ut av Oslo. Disse er i hovedsak flyttet til steder hvor det er et relevant fagmiljø for virksomheten, som Sjøfartsdirektoratet som flyttet til Haugesund i 2006. Erfaringen fra disse flytteprosessene er at virksomhetene ofte kan miste en del personell, og dermed vil ha lavere kapasitet enn ønskelig i den første perioden etter flyttingen.

Ikke desto mindre er det en statlig politikk å søke å plassere statlige etater og direktorater andre steder enn i Oslo. I den grad slike virksomheter plasseres der det ikke allerede er et fagmiljø, må det antas at driften av virksomheten vil være mer kostbar, eventuelt at tjenestene blir dårligere, i alle fall før virksomheten blir fullt operativ på sin nye lokalisering. En flytting av enkeltvirksomheter vil ofte være administrativt krevende for virksomheten, selv om kostnaden ikke nødvendigvis blir så høy for samfunnet.

Et verdiskapingsprogram mot bedrifter som ansetter høyere utdannede kan ha budsjettmessige konsekvenser. Målgruppe, omfang og innretning av et slikt program må eventuelt utredes nærmere. Ved utgangen av 2019 hadde om lag 5 prosent av den voksne befolkningen i distriktene mer enn 4 års høyere utdanning (mot 12 prosent i sentralitetsklasse 1, 2 og 3). På et noe usikkert grunnlag kan det anslås at 25 000 sysselsatte i distriktsnæringslivet hadde mer enn fire års høyere utdanning.

10.2 Har næringslivet i distriktene noen særskilte utfordringer? (kapittel 9.2)

- Næringslivet i distriktene har særlige utfordringer knyttet til infrastruktur, avstand, geografi, ensidig næringsgrunnlag og svakere befolkningsvekst sammenlignet med resten av

landet. Det bør møtes med særskilte tiltak rettet mot de utfordringene som næringslivet i distriktsområder møter.

- Det viktigste for politikktutviklingen er å møte utfordringene i distriktsnæringslivet som skyldes den økonomiske og demografiske utviklingen, og som på sikt vil gjøre arbeidskraftstilgangen enda mer krevende for distriktsnæringslivet.
- Det kan være utfordrende å vurdere måloppnåelsen for dagens distriktpolitiske mål. Det skyldes delvis uklare mål og delvis mangel på tydelige og målbare indikatorer. For å øke treffsikkerheten og bedre effekten av virkemidlene i distriktpolitikken anbefaler utvalget at det utvikles målbare indikatorer for de overordnede distriktpolitiske målene.

Å utvikle målbare indikatorer for overordnede distriktpolitiske mål vil antagelig kunne gjøres innenfor dagens budsjettammer.

10.3 Hvordan sikre næringslivet i distriktene tilgang til kompetent arbeidskraft? (kapittel 9.3)

- Det bør innføres insentiver for at universiteter, høyskoler og fagskoler skal etablere flercampusmodeller for å møte arbeids- og næringslivets behov over hele landet, samtidig som det skapes relevante kunnskapsmiljøer i krysningspunktet mellom utdanning, forskning og næringsliv.
- Institusjoner innenfor høyere utdanning er i stor grad lokalisert i sentrale områder. Strukturreformen som er gjennomført, vil kunne bidra til ytterligere sentralisering av utdanningsinstitusjonene, ved at utdanningstilbud i distriktene blir lagt ned. Insentivsystemet og finansieringen av universitetene, høyskolene og fagskolene bør utformes slik at det stimulerer til desentralisert studiestedstruktur.
- For å dekke det lokale og regionale næringslivets behov for arbeidskraft er det behov for fleksible etter- og videreutdanningstilbud i regi av universitetene, høyskolene og fagskolene, utover det som tilbys i dag.
- Samarbeid om forskning og utvikling mellom universiteter, høyskoler, forskningsinstitusjoner, fagskoler og næringslivet i distriktene bør styrkes. De store bedriftene drar nytte av etablerte samarbeid, men terskelen for at mindre bedrifter skal dra nytte av dette, kan ofte være for høy. Her har alle aktørene et felles ansvar.

Offentlige virkemidler som stimulerer mindre bedrifter i distriktene til slikt samarbeid, bør prioriteres.

- For å sikre bedre samhandling mellom næringslivet og utdanningsinstitusjonene, bør det vurderes nye krav om praksisopphold i bedrifter ved flere utdanningsretninger, etter modell av sivilingeniørstudiet ved NTNU.
- Digitale læringsplattformer gir muligheter for å gjøre opplæringstiltak og etterutdanning lettere tilgjengelig for distriktsnæringslivet.
- Regionale trainee-ordninger er målrettede og effektive ordninger som kan bidra til at bedrifter i distriktene lettere får rekruttert nyutdannede med ønsket kompetanse. Ordningen styrker også bosettingen i de aktuelle kommunene. Flere regioner bør vurdere å etablere trainee-ordninger eller videreutvikle eksisterende ordninger, slik at flere bedrifter kan delta.
- For å bedre tilbudet av fleksible etter- og videreutdanninger i distriktene mener utvalget at det er behov for å styrke insentivene i finansieringssystemene for høyere utdanning, herunder høyere yrkesfaglig utdanning og at det i større grad må legges til rette for offentlig-privat utviklingssamarbeid.
- Koronasituasjonen har vist at digitale plattformer kan brukes i større grad enn tidligere og dermed kan bidra til at etter- og videreutdanning i større grad kan tas fra distriktene. For utdanninger som er særlig etterspurt i Distrikts-Norge, bør det vurderes undervisningsopplegg som bidrar til desentralisert opplæring.
- Manglende tilgang til etterutdanningstilbud gjør at bedrifter i distriktene til dels må ta et større ansvar for å utvikle kompetansen til de ansatte enn bedrifter i mer bynære strøk, som har enklere tilgang til utdanningsinstitusjonene. For å øke næringslivets investeringer i kompetanseutvikling i typiske distriktsområder, bør skatteinsentiver vurderes. En modell kan være en Kompetansefunn-ordning rettet spesielt mot næringslivet i typiske distriktskommuner.
- Fødselsunderskudd, redusert arbeidsinnvandring og sterkere utvikling av kunnskapsintensive næringer i byer og regionsentra skaper enda større utfordringer for arbeidskraftstilgangen i distriktsnæringslivet. Det kan være behov for effektive personrettede tiltak for å motvirke dette.

Utvalget mener mangel på arbeidskraft med relevant kompetanse hemmer videre vekst i nærings-

livet i distriktene. Hvorvidt dette vil være en begrensende faktor etter at økonomien er vendt tilbake til en normalsituasjon etter koronakrisen, er vanskelig å si. Men dersom tilgangen til arbeidskraft er en begrensende faktor, vil tiltak som bedrer arbeidskrafttilgangen isolert sett kunne gi samfunnsøkonomiske gevinster. Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor tiltakene bidrar til å øke verdiskapingen i de mest produktive næringene i distriktene.

Tiltak som legger til rette for mer desentralisert utdanning tilpasset distriktsnæringslivets behov vil kunne gi flere mennesker muligheter for å utvikle kompetanse som næringslivet har behov for. Det vil også kunne bidra til at færre mennesker faller utenfor arbeidslivet, og dermed redusere samfunnets kostnader av utenforskap.

De utdanningsrettede tiltakene som skal legge til rette for mer desentraliserte studietilbud vil også kunne styrke den distriktpolitiske måloppnåelsen. Sammenheng mellom valg av studiested og bosted er godt dokumentert.

Som beskrevet av Stjernøutvalget i forkant av strukturreformen kan en desentralisert struktur i høyere utdanning gi god tilgjengelighet til utdanning og positive økonomiske og sosiale ringvirkninger i mange lokalsamfunn. Samtidig peker utvalget på at en desentralisert struktur kan føre til små faglige miljøer med lite dynamikk, forskning og internasjonal orientering og gi liten evne til omstilling når rekruttering til studier og til personalet svikter. Den økende vekten på internasjonalt samarbeid kan ifølge utvalget også være vanskelig å mestre for små institusjoner og faglige miljøer.

Flere av anbefalingene viser til pågående tiltak eller ulike former for satsinger som bør kunne håndteres innenfor eksisterende budsjettammer, men som vil kunne innebære budsjettmessige omprioriteringer. Dette gjelder særlig tiltak som skal gi økt samarbeid i de regionale innovasjonssystemene, og tiltak for å videreutvikle etter- og videreutdanningstilbudet.

Forslagene om sterkere insentiver for å utvikle flere desentraliserte campuser og studietilbud, samt skatteinsentiver for investeringer, vil trolig ha større budsjettmessige konsekvenser. Disse må derfor utredes særskilt. Skatteinsentiver for kompetanseinvesteringer har vært utredet og vurdert av regjeringen tidligere. En vurdering av Samfunnsøkonomisk analyse fra 2019 konkluderte med at en slik ordning ville være svært kostbar og utløse lite nye kompetanseinvesteringer. Anbefalingen om personrettede tiltak for å påvirke arbeidskraftstilgangen i distriktsnæringslivet vil

kreve videre utredning, blant annet for å avklare hvilke tiltak som vil være mest effektive.

10.4 Bidrar differensiert arbeidsgiveravgift til å fremme næringsutvikling i distriktene? (kapittel 9.4)

- Differensiert arbeidsgiveravgift er et viktig virkemiddel for å nå distrikts- og regionalpolitiske mål og bør videreføres.
- Samtidig er sammenhengen mellom bosted og arbeidssted svakere i dag enn tidligere. Den teknologiske utviklingen framover vil trolig forsterke denne tendensen, selv om det fortsatt vil være behov for å være del av et arbeids- og fagmiljø. Dette gir muligheter både for økt sentralisering og økt desentralisering. Det kan ha betydning for innretningen av distriktpolitiske virkemidler.
- Dersom en ønsker å endre befolkningens flyttestreninger, er trolig personrettede virkemidler og virkemidler som kan øke bostedsattraktiviteten i distriktskommuner, godt egnet. Årsaker til befolkningens flyttestreninger er komplisert, og det er nødvendig med oppdatert kunnskap om dette for å identifisere de beste målrettede virkemidlene.

En oppfølging av utvalgets vurderinger vil i første omgang innebære å oppdatere kunnskapsgrunnlaget for å identifisere de mest målrettede personrettede virkemidlene for å påvirke flyttestreninger og virkemidler for å øke bostedsattraktiviteten i distriktskommuner. Dette kan skje innenfor eksisterende økonomiske rammer. En større omlegging der personrettede virkemidler styrkes på bekostning av for eksempel differensiert arbeidsgiveravgift, vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser og konsekvenser for virksomheter som i dag drar nytte av subsidielementet i dagens ordning.

10.5 Hvilke utfordringer og muligheter møter næringslivet i distriktene som følge av grønn omstilling? (kapittel 9.5)

- Et høyt utdanningsnivå i befolkningen, kapitalmarkeder som fungerer godt og velfungerende institusjoner, herunder trepartssamarbeidet, gjør at Norge som nasjon står relativt godt rustet til grønn omstilling.

- Næringslivet i Distrikts-Norge må bidra til å redusere globale klimagassutslipp. Samtidig er det viktig å huske på at mange norske bedrifter allerede har et svært lite klimagassavtrykk sammenlignet med bedrifter i resten av verden. Dette kan bidra til økt konkurransedyktighet i et lavutslippssamfunn der forurenserne i større grad må ta kostnadene for sine utslipp. Det er imidlertid sentralt at norske bedrifter ikke underlegges et strengere regime for klimagassutslipp enn bedriftenes utenlandske konkurrenter. Dette må i tilfelle kompenseres med for eksempel en klimatoll.
- Norsk fornybar kraft produseres i stor grad i distriktene. Økt grad av elektrifisering innenfor blant annet havbruk og maritim næring vil være positivt for norske kraftprodusenter, samtidig som det vil kunne gi en reduksjon i klimagassutslippene.
- Salg av opprinnelsesgarantier gir delvis et feilaktig bilde av andelen fornybar kraft som forbrukes av norske bedrifter. Mange norske bedrifter velger å dokumentere energikildene til forbruket sitt ved å vise til fornybar produksjonsandel i Norge. Ettersom opprinnelsesgarantier for en del av denne kraften allerede er solgt, markedsføres den samme fornybare kraften i enkelte tilfeller to ganger. En slik ordning kan støtte opp om såkalt grønnvasking av utenlandske bedrifter som har store direkte eller indirekte klimagassutslipp. Dette er uheldig og bidrar til å svekke tilliten til næringslivet og offentlige myndigheter.
- Nasjonal politikk og gode rammevilkår er av stor betydning for at næringslivet i distriktene skal kunne bidra til grønn omstilling. Utvalget ønsker å trekke fram strengere krav til skipsfarten som eksempel på et godt virkemiddel og en driver for innovasjon. Norge er en stor skipsfartsnasjon og det er viktig at Norge på slike områder går foran og skaper incentiver og markeder for nye grønne teknologier og løsninger som kan gi norske bedrifter konkurransefortrinn på et globalt marked. Det er viktig at det arbeides for internasjonale reguleringer og standarder, slik at norsk næringslivs løsninger får et internasjonalt marked og det ikke etableres særnorske standarder som begrenser mulighetene for et større marked.
- Distriktsnæringslivet er en sentral bidragsyter til arbeidet med å nå Norges klimamål og en del av løsningen på globale klimautfordringer. Grønn vekst innenfor industrien, havnæringene, jordbruk, skogbruk og reiseliv kan bidra til å redusere nasjonale og globale utslipp i til-

legg til å skape store verdier. Samtidig er det viktig at den økonomiske veksten foregår i samsvar med FNs bærekraftsmål og at distriktskommunene også tar del i fremtidig vekst, i stedet for å få redusert sitt næringsgrunnlag. Det offentlige bør stimulere til grønn omstilling, blant annet gjennom en aktiv innkjøpspolitikk der det handlingsrommet som ligger innenfor rammene av internasjonale forpliktelser, blir utnyttet.

- Tiltak for å nå Norges klimaforpliktelser vil antagelig medføre betydelige kostnader for næringslivet i Distrikts-Norge. Næringsstrukturen i distriktene gjør at kostnadene trolig vil bli høyere der enn i mer sentrale områder. Det er viktig at distriktsnæringslivet ikke blir påført en uforholdsmessig stor andel av byrdene som følger av kostbare utslippskutt.

Utvalget mener Norge bør være en pådriver i det internasjonale klimaarbeidet, og legger til grunn at klimautfordringene er et globalt problem som krever internasjonale løsninger. Dersom EU innfører klimatoll for land med høyere klimagassutslipp og lavere miljøstandarder, vil dette få betydning for Norge. Gjennom EØS-avtalen er Norge allerede en del av EUs klimapolitikk. Dette innebærer at varer produsert i Norge i stor grad er underlagt de samme kravene som varer produsert i EU. Norge er imidlertid ikke en del av EUs tollunion, så en eventuell klimatoll i EU vil i utgangspunktet ikke gjelde for varer importert til Norge.

Kravene som stilles til varer produsert i Norge, i tillegg til blant annet en høy fornybarandel i kraftproduksjonen, gjør at Norge har lavere klimagassutslipp sammenlignet med mange land utenfor EU. Derfor kan en klimatoll i EU gi bedre konkurransevilkår for norsk næringsliv. I tillegg kan tollene bidra til å redusere globale klimagassutslipp.

Isolert sett vil innføring av norsk klimatoll gi staten økte inntekter og redusere etterspørselen etter varene det innføres toll på. I tillegg kan en hensiktsmessig utforming av tollene gi norsk næringsliv bedre konkurransevilkår.

Generelt vil innføring av toll redusere gevinstene ved handel. Utvalget anser at enhver innføring av toll kan gi handelssanksjoner i retur. Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan en eventuell norsk klimatoll bør utformes, men den må være i tråd med gjeldende regelverk og Norges internasjonale avtaler. Konsekvensene er av den grunn ikke entydige, og må eventuelt utredes nærmere.

Salg av opprinnelsesgarantier gir inntekter til kraftprodusenter hvor kommuner, fylkeskommuner og staten eier omtrent 90 prosent av kapasite-

ten. Salget av garantier generer dermed inntekter som kan benyttes til å investere i produksjon av mer fornybar energi og på den måten gi en indirekte klimavirkning. Oslo Economics estimerte i 2018 at salg av garantier ga mellom 600 og 2 000 millioner kroner i inntekter. Spennet i estimatet skyldes prisvariasjoner og at mange opprinnelsesgarantier selges som forwardkontrakter.

Bruk av fornybar kraft gir norsk industri et konkurransefortrinn, og handel med opprinnelsesgarantier kan bidra til å svekke denne fordelene når utenlandske bedrifter kjøper opprinnelsesgarantier. Samtidig motvirkes dette ved at norske bedrifter i mange tilfeller viser til den fornybare produksjonsandelen i Norge. Dersom ulike varedeklarasjonen bidrar til å gi et feilaktig inntrykk av strømforbruket til kunder, kan ordningen med opprinnelsesgarantier gi opphav til irrasjonelle energivalg fra forbrukere.

En statlig innkjøpspolitikk som i økt grad skal stimulere grønn omstilling, kan isolert sett øke etterspørselen etter varer med lavt utslipp av klimagasser i produksjonen. Videre kan denne politikken gi insentiver til innovasjon og utvikling av ny teknologi som skal bidra til reduserte utslipp av klimagasser. En omfordeling av bevilgninger må i utgangspunktet ikke medføre økte kostnader for staten, men kan bidra til lavere kvalitet på innkjøpte produkter, under forutsetning av at produktene i dag er hensiktsmessige.

Formålet med den statlige innkjøpspolitikken er primært å sikre effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser. I hovedsak dreier dette seg om å sikre best mulig behovsdekning til best mulig pris. Ivaretagelse av andre samfunnshensyn i offentlige anskaffelser vil som regel ha samfunnsøkonomiske kostnader som også må tas hensyn til. Kravene kan føre til økte produksjonskostnader for leverandørene, som igjen gir seg utslag i dyrere anskaffelser for oppdragsgiverne. Dyrere anskaffelser kan føre til færre eller dårligere tjenester, gitt det samme budsjettet.

10.6 Hva betyr infrastruktur og markedsavstand for næringslivet i distriktene? (kapittel 9.6)

- God infrastruktur er avgjørende for utviklingen av levende lokalsamfunn og et livskraftig næringsliv i distriktene.
- Tilgangen til gode infrastrukturtiløsninger påvirker næringslivets konkurransekraft. I en tid der handlingsrommet for nye investeringer reduseres, mener utvalget at næringslivets

behov bør tillegges større vekt enn det som er tilfellet i dag.

- Store eksportnæringer er lokalisert til distriktene og effektive eksportkorridorer bør prioriteres for å styrke landets konkurransekraft. Store deler av eksportnæringene er lokalisert langs kysten, i lokalsamfunn som er avhengig av ferger. Dette innebærer store ekstrakostnader for folk og varetransport, noe som bør vektlegges i infrastrukturprioriteringene.
- Dynamikken i arbeidsmarkedet tilsier at også investeringer som utvider bo- og arbeidsmarkedsregioner er viktig for å bedre næringslivets tilgang til arbeidskraft.
- Digital infrastruktur er i dag en grunnleggende og kritisk infrastruktur og kan ha kompensende effekt på distriktenes avstandsmessige ulemper. Statlig støtte til bredbåndsutbygging og fiberløsninger må forsterkes ytterligere for de områdene av landet som ikke ivaretas av private utbyggere.
- Nettkapasitet i distriktene må utbygges for å kunne øke landets tilgang til grønn kraftproduksjon og kunne omstille transportnæringen og andre næringers bruk av energikilder.
- Det er fortsatt viktig at kraftforedlende industri har tilgang på konkurransedyktig fornybar energi.
- God infrastruktur har positiv betydning for arbeid og bosetting i distriktene. Den omfattende veiutbyggingen som har funnet sted de siste årene, er med på å gjøre avstandene kortere mellom sentrum og periferi.

For gitt kostnadsramme, må en prioritering av næringslivets behov for infrastruktur trolig gå på bekostning av enkelte andre gruppers behov. En prioritering av investeringer i infrastruktur som er knyttet til eksportrettet varetransport i distriktene, kan gi reduserte transportkostnader for distriktsnæringslivet. Samtidig kan en slik prioritering gå på bekostning av investeringer i infrastruktur knyttet til øvrige næringer.

Utvalget viser til omtale i kapittel 6.5 om at veiinvesteringer som binder sammen kommuner til funksjonelle arbeidsmarkeder, kan gi større gevinster enn utbygginger som binder kommuner med lang reisevei sammen. En prioritering av infrastrukturutbygging for å utvide bo- og arbeidsmarkedsregioner kan gjøres innenfor dagens økonomiske rammer. Utvalgets forslag kan gi næringslivet i Distrikts-Norge bedre tilgang på arbeidskraft.

Økt statlig støtte til bredbåndutbygging i områder som ikke ivaretas av private utbyggere,

vil sannsynligvis føre til økt bredbåndsutbygging som i utgangspunktet ikke er kommersiell lønnsom. Dette vil ha budsjettmessige konsekvenser som må vurderes særskilt. Utvalgets forslag kan muliggjøre økt grad av fjernarbeid og redusere transportkostnader for næringslivet i distriktene.

Norges kraftproduksjon har en svært høy fornybarandel, og norsk kraftforedlende industri bruker i all hovedsak fornybar energi. Dersom investeringer i nasjonal kraftproduksjon gjøres for å øke tilgangen på kraft til kraftforedlende industri, vil dette bidra til å gi næringen bedre konkurransevilkår. Investeringer av denne typen kan innebære et subsidieelement som har budsjettmessige konsekvenser for staten. Eventuelle overføringer knyttet til næringsvirksomhet må gjennomføres i tråd med de forpliktelsene Norge har etter regelverket for statsstøtte. Videre vil en prioritering av nasjonale investeringer som går på bekostning av bygging og oppgradering av utenlandskabler, trolig gi relativt lavere krafteksport.

10.7 I hvilken grad benytter næringslivet i distriktene virkemiddelapparatet? (kapittel 9.7)

- Nasjonale ordninger med likeartede tildelingskriterier gir gode insentiver til næringslivet i hele landet til å gjennomføre nødvendige og gode utviklingstiltak. Dette øker også sjansen for effektive og samfunnsøkonomisk lønnsomme virkemidler.
- Nasjonale ordninger er imidlertid ikke tilstrekkelig for omstilling og videreutvikling av næringslivet i distriktene. Regionalt forvaltede virkemidler på ulike nivåer kan tilpasses regionale behov og bør styrkes. Dette gjelder den regionale innsatsen som stimulerer distriktsnæringslivet til å bruke mer forskningsbasert kunnskap i egen utvikling gjennom samarbeid med FoU-miljøer, blant annet gjennom RFF og Forregion. En styrking av næringshageprogrammet vil bidra til å utvide programmets geografiske nedslagsfelt og bransjereportefølje.
- Utvalget er kjent med at fylkeskommunene er kritiske til de senere års reduksjon i regionale utviklingsmidler og at dette har gjort det regionale mobiliseringsarbeidet mer krevende enn tidligere. Det er viktig at det samlede virkemiddelapparatet, regionalt og lokalt, har handlingsrom og økonomiske virkemidler til å styrke utviklingen i distrikter med tynne innovasjonssystemer.

- Det må være et tett samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene om regionale tiltak. For de store fylkene med høy andel distriktskommuner bør det vurderes om deler av ansvaret for de regionale midlene kan overføres til kommuner, interkommunale prosjekter eller regionråd for å sikre at det treffer best mulig lokalt og gir insentiv til de kommunene som satser på å utvikle lokalt næringsliv. Den regionale BU-ordningen som fungerte som prøveordning i Nord-Gudbrandsdalen og Valdres 2005–2015 var gode eksempler på en ordning som ivaretok bruk og utvikling av lokal kunnskap om næringsliv og utviklingsmuligheter i regionen. Denne ordningen kan foredles videre.

Regionale utviklingsmidler utgjør for 2020 om lag 1,2 milliarder kroner. En tilbakeføring til 2013-nivået vil belaste statsbudsjettet med 1,4 milliarder kroner.

Regionale forskningsfond (RFF) forvaltes av fylkeskommunene, og er i størrelsesorden på 200 millioner kroner i året (i 2020 er det bevilget 30 millioner kroner ekstra som en del av koronatiltakene). Ordningen har en tydelig distriktsprofil, ved at Nordland og Troms og Finnmark først får 5 prosent hver av totale midler. Deretter fordeles midlene likt mellom alle fylker. De fylkene som har lavest innbyggertall, får dermed en høyere andel av midlene enn deres andel av sysselsettingen skulle tilsi. Forregion som forvaltes av Forskningsrådet, er om lag halvparten så stor. Denne ordningen har en noe svakere distriktsprofil.

Næringshageprogrammet forvaltes av Siva. Dette er i størrelsesorden 85 millioner kroner i året, fordelt på 40 næringshager.

Gjennom regionreformen har staten overført oppdragsgiversansvaret for flere bedriftsrettede virkemidler til fylkeskommunene, herunder næringshageprogrammet. Fylkeskommunene får årlig en samlet budsjetttramme for de fylkeskommunale oppdragene, med unntak av RFF, over Kommunal- og moderniseringsdepartementets kap. 553 post 61. Formålet med å overføre oppdragsgiveransvaret er å gi fylkeskommunene handlingsrom til å gjøre egne prioriteringer og bestemme finansieringsnivået for de enkelte ordningene i eget fylke. Det vil derfor være mulig for fylkeskommunene å styrke innsatsen i næringshageprogrammet innenfor dagens budsjetttramme fra Kommunal- og moderniseringsdepartemen-

tet. Forregion finansieres i hovedsak av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med noen tilleggsbevilgning fra Kunnskapsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. En moderat styrking bør kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer gjennom omprioriteringer fra andre virkemidler eller budsjettposter i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

10.8 Hvilken betydning har lokalt eierskap for næringslivet i distriktene? (kapittel 9.8)

- Utvalget anerkjenner at utenlandske eiere kan være langsiktige i sine investeringer og tilfører distriktsnæringslivet kapital og markedskanaler. Utvalget anser det likevel som uheldig dersom økt utenlandsk eierskap fører til en utflytting av hovedkontorer og sentralisering av strategiske funksjoner. Lokaliseringen av bedrifters hovedkontorer er viktig av flere årsaker. For at bedrifter skal bidra til utvikling av næringsmiljøer i en region er det en fordel at myndigheten til å foreta strategiske beslutninger ligger lokalt i regionen. Hovedkontorer lokalisert i utlandet, og i mange tilfeller manglende satsing på forskning og utvikling i Norge, vil være faktorer som har innvirkning på investeringer og utviklingen av virksomhetene.
- Utvalget ser at formuesskatten kan ha visse negative effekter for norsk privat eierskap. Eiere med lokal tilknytning har ofte eierskapsfortrinn, men formuesskatten kan bidra til at norske private eiere selger, flytter eller blir utkonkurrert av utenlandske eiere. En formuesskatt som demotiverer norsk privat eierskap og begrenser distriktsnæringslivets tilgang på kapital, vil være uheldig.

Utvalget har ikke gitt konkrete anbefalinger til endringer i skattesystemet for å motivere lokalt eierskap. Ifølge Kapitaltilgangsutvalget har formuesskatten negative effekter på næringslivets kapitaltilgang. Kapitaltilgangsutvalget mener også at skatten kan påvirke eiersammensetningen i norske virksomheter, på bekostning av norsk eierskap. En eventuell avvikling av formuesskatten vil innebære et provenytab. Alternativt kan en provenynøytral omlegging av skattesystemet etter modell fra sammenlignbare land gi insentiver til økt privat norsk eierskap.

10.9 Hvilken betydning har fylkeskommunen for næringsutviklingen? (kapittel 9.9)

- Det er spesielt viktig at fylkeskommunene og kommunene har handlingsrom og økonomiske virkemidler til å kunne ta en sterkere utviklingsrolle i distrikter med tynne innovasjonssystemer – for å få opp nyetableringer, næringsmiljøer, kunnskaps- og finansieringskoblinger, og på en fleksibel måte kunne møte distriktskommuners behov. De distriktsrettede rammene til dette bør styrkes.
- Fra 2020 har fylkeskommunen overtatt ansvaret for bredbåndsutbygging, men Nkom har fremdeles en veiledningsrolle. Bredbåndstilskuddsordningen skal bidra til at alle husstander i Norge får et bredbåndstilbud av god kvalitet. Digital infrastruktur er i dag en grunnleggende og kritisk infrastruktur, og fylkeskommunene bør ha en klar strategi for å styrke den digitale infrastrukturen med bredbånd-satsingen i samspill med private aktører.
- Ulike deler av landet har ulike næringsmessige fortrinn. Norges fremtidige konkurranseevne er blant annet avhengig av at vi klarer å bygge videre på de ulike fortrinnene. EUs system for smart spesialisering bør legges til grunn for et mer målrettet nasjonalt-regionalt partnerskap som kan bidra til verdiskaping basert på de ulike regioners fortrinn.
- Fylkeskommunene har en sentral rolle i å mobilisere for å utløse finansiering fra EU til næringsutvikling i distriktene. Mange av fylkeskommunene kan forsterke satsingen på dette området.
- Med et økt regionalt ansvar for kompetansepolitikken, mener utvalget at det også må vurderes å regionalisere flere av de statlige kompetanserettede virkemidlene til fylkeskommunene, ut fra prinsippet om forenkling og kobling av ansvar og virkemidler.
- Fylkeskommunen har et ansvar for å framskaffe og formidle kunnskap om næringsutviklingen i egen region til egne innbyggere, næringsliv og kommuner. Mange fylkeskommuner har et stort antall distriktskommuner, og de samarbeider godt med blant annet Distriktssenteret for å løfte kommunenes kompetanse og arbeid for å legge til rette for lokal næringsutvikling. Utvalget mener dette samarbeidet er svært viktig, men ser et behov for å styrke Distriktssenterets kompetanse om næringsutvikling og at kvaliteten på dataene som produseres og tilgjengeliggjøres, bedres.

Utvalgsmedlem Alstrup Velure mener i tillegg

- Kunnskapen om hvordan fylkeskommunene og kommunene samarbeider om næringsutvikling er mangelfull, og bør gjennomgås. På sikt bør regionale utviklingsmidler som i dag forvaltes av fylkeskommunene, overføres til kommuner, interkommunale samarbeid/prosjekter eller regionråd. Det vil gi en mer effektiv og treffsikker forvaltning av virkemidler og ivareta og utvikle lokal kunnskap, ikke minst blant politikere, som kan og skal bidra til næringsutvikling i distriktene.

Som regional samfunnsutvikler har fylkeskommunen et sentralt ansvar for å vurdere næringslivets virkemiddelbehov og koordinere ulike sektorpolitiske satsinger som påvirker næringsutviklingen i fylket. En styrking av dette ansvarsområdet gjennom økte rammer til distriktpolitiske virkemidler kan løses innenfor eksisterende budsjettammer, forutsatt at det gjøres omprioriteringer fra andre budsjettområder.

En styrking av fylkeskommunenes handlingsrom og ansvar for næringsrettede virkemidler, vil forbedre muligheten for å innrette virkemiddelinn-satsen og prioritere enkelte virkemidler etter det regionale næringslivets behov. Det kan bidra til en mer treffsikker regional næringspolitikk. Samtidig vil økt fylkeskommunalt handlingsrom og muligheter for å bestemme budsjett-rammene for enkelte virkemidler kunne skape mer uforutsigbarhet for virkemiddelapparatet som skal forvalte ordningene, fordi finansieringsrammene for de nasjonale ordningene med fylkeskommunalt oppdragsgiversansvar fordeles mellom 11 fylkeskommuner.

Det vil også være mer ressurskrevende for virkemiddelapparatet å gjennomføre styringsdialog med alle fylkeskommunene, i tillegg til styringsdialogen med departementene. Forsterket fylkeskommunal innsats for å utløse finansiering fra EU kan gi næringslivet i distriktene økt tilgang på finansiering til sine utviklingsprosjekter og bidra til at bedriftene finner samarbeidspartnere i andre europeiske land.

10.10 Næringspolitikk i første linje: Hvilken betydning har kommunen for næringsutviklingen? (kapittel 9.10)

- Utfordringene, og dermed løsningene, i distriktskommunene er for ulike til at det er til-

- rådelig å gi konkrete anbefalinger for samtlige distriktskommuner om hvordan de bør innrette den næringsrettede innsatsen. Samtidig er det på det rene at kommunene har en svært viktig rolle som samfunnsutvikler og tilrettelegger for bostedsattraktivitet. Det i seg selv vil være en driver for næringslivet som mange steder har et stort udekket behov for kompetansearbeidskraft. Utvalget registrerer at ulike kommuner utnytter handlingsrommet ulikt, og at mange kommuner kan gjøre mer gjennom sin rolle som entreprenør for å legge til rette for næringsvirksomhet. For å styrke næringsutviklingen i distriktene bør distriktskommunene legge mer vekt på å være gode vertskapskommuner for næringslivet. Det er også et uforløst potensial i kommunenes mulighet til å stimulere til lokal næringsutvikling gjennom kjøp av varer og tjenester.
- For å øke bostedsattraktiviteten i distriktskommunene bør kommuner samarbeide for å utvikle felles arbeids- og fritidsregioner og med urbane kvaliteter. For å bygge opp under den kommunale innsatsen bør flere kommuner aktivt bruke data om innbyggernes levevilkår. I tillegg bør DOGAs innsats tilknyttet tettstedsutvikling styrkes for å kunne støtte lokalsamfunnsutvikling i flere distriktskommuner.
 - Næringslivet gjør en viktig innsats for å inkludere innvandrere og legge til rette for at de etablerer seg i lokalsamfunnet.
 - Utvalget ønsker å trekke fram betydningen av enkeltpersoner i kommuneorganisasjonen. Enkeltpersoners engasjement og kunnskap om næringsrettede virkemidler kan være avgjørende for nyskapende initiativ og samarbeid med næringslivet. I tillegg mener utvalget at en kultur for vekst og utvikling i kommunen bidrar til å fremme næringsutvikling.
 - Utvalget mener det bør gjennomføres et nytt nasjonalt utviklingsprogram for samarbeidende distriktskommuner for å styrke rollen som tilrettelegger for næringsutvikling og bostedsattraktivitet. Overføring av kunnskap og læring fra distriktskommuner som arbeider godt med næringsutvikling, kan være et godt utgangspunkt for innholdet i et slik program.
 - I utredningen vises det til positive evalueringer av kommunale næringsfond, og dette er også noe som er trukket fram i eksemplene fra kommunene. I distrikter med tynne innovasjonssystemer må kommuner og fylkeskommuner ta en sterkere utviklingsrolle for å skape nyetableringer, samarbeid, finansieringsmuligheter og koblinger.
 - Distriktskommunene bør ta en mer aktiv rolle i nærings- og stedsutvikling. Kommunale næringsfond kan med relativt små midler gi store lokale effekter og bidra til kommunalt engasjement for næringsutvikling.
 - Samarbeid mellom kommuner er flere steder i denne utredningen trukket fram som viktig for næringsutvikling i Distrikts-Norge. Utvalget mener at økt samhandling mellom kommuner for å utvikle felles arbeids- og fritidsregioner og urbane kvaliteter kan bidra til å øke bostedsattraktiviteten i kommunene. Distriktskommunene bør aktivt bruke data om innbyggernes levevilkår i arbeidet med å øke bostedsattraktiviteten i egen kommune.
 - Opplæringsprogrammene for folkevalgte bør legge mer vekt på nærings- og samfunnsutvikling. Det vil kunne styrke kommunenes arbeid og samtidig gjøre det mer attraktivt å være lokalpolitikere.
- Utvalgsmedlem Alstrup Velure mener i tillegg følgende:*
- Dagens kommunestruktur inneholder for mange og små kommuner som ikke i tilstrekkelig grad klarer å møte samfunnets behov for tilrettelegging for næringslivet gjennom utvikling av bostedsattraktivitet. Det begrenser mulighetene for næringsutvikling i distriktene. Kommunereformen bør derfor fortsette med mål om færre og større kommuner med god evne til å møte næringslivets behov og utfordringer – disse består i stor grad om å tiltrekke seg yngre mennesker med rett kompetanse.
- Det er nærliggende å sammenligne utvalgets forslag om et nytt nasjonalt utviklingsprogram for distriktskommuner med Utviklingsprogrammet for byregioner som ble gjennomført i perioden 2014–2018. Programmet har hatt som overordnet mål å bidra til å styrke byregionenes økonomiske vekstkraft på lengre sikt. Det var 37 byregioner (220 kommuner) med like mange utviklingsprosjekter som deltok. Den totale økonomiske rammen for prosjektet var på 110 millioner kroner, hvor det meste gikk som tilskudd til utviklingsprosjekter i deltakende byregioner. Utvalget har imidlertid ikke anbefalt noen konkrete økonomiske rammer eller omfang for det foreslåtte programmet.
- En evaluering av Utviklingsprogrammet konkluderte med at om lag tre fjerdedeler av byregionene hadde iverksatt tiltak og hadde resultater som bidro til å styrke byregionenes næringsutviklingskapasitet på flere felt og to tredjedeler av

byregionene skulle videreføre samarbeidet mellom kommunene på dette feltet etter prosjektslutt (NIBR & IRIS, 2018).

Utvalget trekker også fram kommunale næringsfond som et effektivt virkemiddel som blant annet kan bidra til kommunalt engasjement for næringsutvikling. Det ble gitt 103 millioner kroner i tilsagn fra kommunale og regionale næringsfond i 2018.

I forbindelse med koronasituasjonen ble det bevilget 600 millioner kroner til kommunale næringsfond. Pengene ble fordelt til fylkeskommunene, som skulle prioritere kommuner som var hardt rammet. Kommunene kunne deretter bruke midlene til direkte bedriftsstøtte, destinasjonsutvikling og tiltak for å styrke samarbeidet mellom lokale bedrifter.

Utvalget legger til grunn at fylkeskommuner og kommuner kan prioritere kommunale næringsfond innenfor dagens økonomiske rammer. Ettersom utvalget ikke har gitt ytterligere anbefalinger om størrelsesorden på bevilgninger til kommunale næringsfond, har utvalget ikke gått videre med å utrede økonomiske og administrative konsekvenser.

10.11 Virker plansystemet hemmende for lokal næringsutvikling? (kapittel 9.11)

- Enkelte næringstiltak kan være for ressurskrevende å håndtere for noen små kommuner med liten planleggingskapasitet. Det kan føre til at prosjekter som har betydning for nasjonal eller regional verdiskaping, ikke gjennomføres på en optimal måte. Det er behov for en klargjøring av mulige prinsipper for om og eventuelt når staten bør styrke plankapasiteten i små kommuner midlertidig. Utvalget mener også at en bør vurdere å innføre en søknadsbasert tilskuddsordning for små kommuner med større planleggingsutfordringer. Mer interkommunalt samarbeid og felles plankontor for flere kommuner kan også være et egnet virkemiddel for å løse kapasitetsutfordringer i mindre kommuner.
- Planarbeid kan være ressurskrevende for næringslivet. Det bør gjennomføres en studie av næringslivets kostnader knyttet til planprosesser, hva slags næringsaktører dette er mest krevende for, og hvorvidt unødvendig kompliserte planprosesser hemmer den samlede verdiskapingen. I den forbindelse bør det også vurderes om det er behov for en behovsprøvet veiledningsordning for små og mellomstore bedrifter i planprosesser.
- Økt tilgang til relevante data om bunnforhold, biologi og geografi i marine områder gir grunnlag for bedre avveininger mellom økonomiske og økologiske hensyn. Tilgang til slike data er nødvendig i en tid hvor næringsutvikling i sjøområder er viktig for arbeidsplasser og verdiskaping. For å utløse verdiskaping i disse områdene, bør arbeidet med å lage marine grunnkart og kartlegge marine naturtyper i kystsonen utvides til hele landet.
- Planavklaringer som trekker ut i tid, er en merkostnad for næringslivet og et hinder for næringsutvikling, verdiskaping og arbeidsplasser i distriktene. Økt deltakelse fra berørte næringsinteresser i regionalt planforum kan bidra til mer smidige planprosesser og reduserte kostnader for næringslivet og offentlige myndigheter.
- Kommunesammenslåinger kan gi ekstra planutfordringer i en overgangsperiode, i form av krav om felles kommuneplan i den nye stor kommunen, utdaterte planer og flere innsigelser. Dette kan igjen være til hinder for næringsutvikling i en periode i de nye kommunene. Alle planaktører, og spesielt nasjonale myndigheter, bør vise smidighet i planprosesser som berører nye sammenslåtte kommuner.
- Likebehandling og forutsigbarhet er viktig for næringslivet i distriktene. Det er gjort et betydelig arbeid med å tydeliggjøre grunnlaget for at statlige aktører skal kunne gi innsigelser de siste årene. Av hensyn til likebehandling og forutsigbarhet for næringslivet, er det viktig å følge opp dette arbeidet over tid.
- Plan- og forvaltningssystemet er omfattende og komplekst. Særlig det regionale nivået er oppsplittet. Det nasjonale forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven ble i 2014 flyttet fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som også har et ansvar for blant annet næringsutvikling. Tilsvarende ansvarsfordeling bør videreføres regionalt.
- Regjeringens pågående arbeid med forenkling av utmarksforvaltningen må intensiveres og omfatte en gjennomgang og samordning av regionalt planarbeid som vektlegger nærings- og samfunnsutvikling. Det er i dag for mange forvaltningsinstitusjoner med ansvar for utmarksforvaltningen. Omfanget av krav til dokumentasjon og konsekvensanalyser er svært ressurskrevende å forholde seg til for kommuner, lokale bedrifter og aktører.

Et velfungerende plansystem har stor betydning for en god utnyttelse av lokale ressurser i distriktene. Tiltak som søknadsbasert tilskuddsordning for små kommuner med større planleggingsutfordringer og en behovsprøvet ordning for assistanse til små og mellomstore bedrifter i planprosesser, vil kunne bidra til å gjøre plansystemet mer effektivt.

De foreslåtte tiltakene kan gi bedre forutsigbarhet i planprosesser for lokalt næringsliv og innbyggerne. Økt forutsigbarhet for næringsliv, kommuner og innbyggere vil også gjøre det lettere å ivareta miljøhensyn gjennom reguleringsplanarbeidet. Det vil kunne gi positive virkninger på miljøet.

Tiltakene bør i stor grad kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer, men vil kreve noen omprioriteringer. Tilskuddsordningene for henholdsvis kommuner og næringsliv må vurderes opp mot eksisterende aktiviteter og innsats med samme formål. Kartlegging av nye områder og oppdatering av eksisterende kart over kystsonen inngår som del av de relevante myndighetsaktørenes ansvarsområder. Dette arbeidet håndteres i de ordinære statsbudsjettprosessene.

10.12 Bidrar finansieringen av kommunesektoren i tilstrekkelig grad til næringsutvikling? (kapittel 9.12)

- Inntektssystemet må gi distriktkommunene tilstrekkelige insentiver for å legge til rette for verdiskaping. Samtidig bør kommunene sikres mest mulig forutsigbare inntekter for å utføre sine velferdstjenester.
- Naturressursinntekter bør likevel frikobles helt eller delvis fra utjevningssystemene i inntektssystemet. For å sikre aksept for og oppslutning om næringsvirksomhet som innebærer store inngrep i naturen og påfører lokalsamfunnene kostnader, bør det gjennom lovfestede ordninger legges til grunn et ytelse-mot-ytelse-prinsipp der vertskommunene får noe igjen for å stille naturen til disposisjon for storsamfunnet. Prinsippet bør særlig legges til grunn ved beskatning av typiske grunnrentenæringer. I dag er kraftkommuner i en særstilling, og skattesystemet er for kraftkommunene et sterkt insentiv til å samtykke til og legge til rette for betydelige naturinngrep og til å ta vare på kraftproduksjon.
- Lokal beskatningsrett ved utnyttelse av lokale naturressurser, er et målrettet tiltak som kan

bidra til å realisere nasjonale klimamål gjennom bedre utnyttelse av fornybare energikilder.

- Utvalget registrerer at det er stadig mer politisk debatt og stadige utredninger om beskatning og fordeling av naturressursbaserte inntekter, både spesielt og som del av det totale inntektssystemet. Det trengs forutsigbarhet slik at berørte lokalsamfunn kan gjøre sine vedtak basert på langsiktighet. Det som mange kommuner opplever som stadige omkamper om de samme inntektene er uheldig for utvikling av naturressursbaserte næringer.
- Dersom vertskommunene kunne forvente en større andel av fremtidige skatteinntekter fra for eksempel vindkraftsektoren, er det grunn til å tro at de i større grad ville lagt til rette for denne typen næringsvirksomhet. Hvor effektive slike insentiver er, bør utredes nærmere siden oppdatert kunnskap om betydningen av kommunesektorenes inntekter fra skatt er viktig for utformingen av inntektssystemet.
- Hyttekommunene har et høyere brukertall av kommunale tjenester og offentlig infrastruktur enn hva innbyggertallet tilsier. For å sikre bærekraftige lokalsamfunn er det viktig at kommunene kan ivareta sine oppgaver. Det bør derfor vurderes nærmere hvordan brukertall framfor folketall kan vektlegges mer ved lokalisering, dimensjonering og finansiering av offentlig infrastruktur og offentlige tjenester.

Utvalget mener at kommuner som legger til rette for næringsvirksomhet som innebærer naturinngrep, bør få beholde mer av skatteinntektene fra slik virksomhet enn tilfellet er i dag. Dette vil gi sterkere insentiver for kommunene til å stille naturressurser til disposisjon for verdiskapende virksomhet og forventes å gi høyere inntekter til slike kommuner.

Utvalget anbefaler at disse inntektene helt eller delvis frikobles fra utjevningssystemene i inntektssystemet. Dette vil medføre at færre inntekter går inn i utjevningssystemet og isolert sett føre til at det blir noe mindre midler å omfordele mellom kommuner. Utvalget har ikke gjort konkrete beregninger av konsekvensene, men peker på en ønsket utvikling der vertskommuner får beholde mer av inntektene som følger av tilrettelegging for næringsvirksomhet basert på naturressurser. Oppfølging av dette forslaget vil kreve ytterligere utredning og konkretisering før iverksettelse.

En oppfølging av utvalgets forslag om at brukertall bør vurderes vektlagt framfor folketall

ved finansiering av offentlige tjenester, vil medføre en vridning av finansieringen i favør av kommuner med høyere brukertall enn det innbyggertallet skulle tilsi, eksempelvis hyttekommuner.

10.13 Konsekvenser for samisk næringsliv

Utvalget har ikke gjort særskilte analyser og beskrivelser av næringsliv i samiske områder, men har hatt dialog med og mottatt innspill fra

Sametinget. Utvalget har ikke foreslått særskilte tiltak som berører samiske institusjoner eller er avgrenset til samisk næringsliv.

Utvalgets vurderinger og anbefalte tiltak er i stor grad knyttet til næringsutvikling, og flere av forslagene vil også kunne påvirke næringslivet i samiske områder. Utvalgets anbefalinger for å fremme mer effektive planprosesser og involvering av næringslivet er et eksempel. Det er imidlertid utvalgets vurdering at de foreslåtte tiltakene ikke vil ha noen særskilte, negative virkninger for den samiske befolkningen.

Referanseliste

- Aamaas, B., Aaheim, H. A., Alnes, K., Oort, B. v., Dannevig, H., Hønsi, T. & Aall, C. (2018). *Oppdatering av kunnskap om konsekvenser av klimaendringer i Norge*.
- Aarhaug, J., Hansen, W. & Engebretsen, Ø. (2014). Næringslivets nytte av samferdselsinvesteringer. *TØI Rapport, 1328/2014*.
- Amdam, J. & Amdam, R. (2000). Kommunikativ planlegging. *Det norske samlaget*.
- Amdam, R. (2005). Planlegging som handling. *Universitetsforlaget*.
- Analysys Mason. (2019). *10 og 20 Mbit/s bredbånd – kostnader for 100% dekning*.
- Andersen Engedal, M. I. & Bothner, T. M. (2019). Transport står for 30 prosent av klimautslippene i Norge. Hentet 06.02.2020 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/transport-star-for-30-prosent-av-klimautslippene-i-norge>
- Angell, E. & Grimsrud, G. M. (2017). *Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling*.
- Angell, E., Ringholm, T. & Bro, J. (2015). *Brikker som mangler: Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. Norut.
- Arnesen, T. & Bryn, A. (2020). Fritidsboliger og skoggrensen i fjellområder. *Østlandsforskning – Skriftserien, 2*.
- Arnesen, T. & Overvåg, K. (2010). Fjellområder og fjellkommuner i Sør-Norge. Definisjon, avgrensning og karakterisering. *Utmark – tidskrift for utmarksforskning, 1*.
- Arnesen, T., Overvåg, K., Skjeggedal, T. & Ericson, B. (2012). Transcending orthodoxy: The multi-house home, leisure and the transformation of core periphery relations. I M. Danson & P. d. Souza (Red.), *Regional Development in Northern Europe* (s. 240). London: Routledge.
- Arnesen, T. & Teigen, H. (2019). Fritidsboliger som vekstimpuls i fjellområdet. *Østlandsforskning – Skriftserien, 21*.
- Asplan Viak. (2014). *Fra planlegging til ferdigstilling av boligprosjekt*.
- Aure, M., Langset, B. & Sørli, K. (2011). Flyttemotiver og bostedsvalg.
- Backman, M. (2013). *Regions, Human Capital and New Firm Formation* Jönköping University.
- Baldersheim, H., Haug, A. V. & Øgård, M. (2009). The rise of the networking region: The challenges of regional collaboration in a globalized world. *Nordic Council of Ministers Research*.
- Bang Nes, R., Hansen, T. & Barstad, A. (2018). *Livskvalitet: Anbefalinger for et bedre målesystem (IS-2727)*.
- Berg, E. & Rattsø, J. (2005). *Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Berge, T. (2018). *Kunnskapsoppsummeringer for markedet for etter- og videreutdanning i Norge*. Kompetanse Norge.
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., ... Vinsand, G. (2017). *Nullpunktsmåling: Hovedrapport*. Senter for økonomisk forskning.
- Borge, L.-E., Ellingsen, W., Hjelseth, A., Leikvoll, G. K., Løyland, K. & Nyhus, O. H. (2015). *Inntekter og utgifter i hyttekommuner*. Telemarksforskning.
- Borge, L.-E., Håkonsen, L., Løyland, K. & Stokke, H. E. (2013). *Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling*. Senter for økonomisk forskning og Telemarksforskning.
- Bruvoll, A., Midttømme, K., Tennbakk, B., Fjose, S., Høiseth-Gilje, K., Myklebust, A., ... Stokke, O. M. (2018). *Områdegjennomgang av støtteordninger i klimapolitikken*. Menon Economics.
- Bråthen, M. & Lien, L. (2015). Ringer i vannet. *Fafo rapport*.
- Bråtå, H. O. (2020). *Kommuner og næringsutvikling i Innlandet – Tre gode eksempler*. Østlandsforskning.
- Böhringer, C., Rosendahl, K. E. & Briseid Storrøsten, H. (2016). Smarte virkemidler mot karbonlekkasje. *Samfunnsøkonomen, Nr. 2 2016*.
- Cappelen, Å., Dapi, B., Gjefsen, H. M., Sparrman, V. & Stølen, N. M. (2018). Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2035. *SSB-rapport 2018/36*.

- Cappelen, Å. & Stambøl, L. S. (2003). *Virkninger av å fjerne regionale forskjeller i arbeidsgiveravgiften og noen mulige tiltak*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Che, L. (2011). *Investors' performance and trading behavior on the Norwegian stock market* BI.
- Christiansen, P., Hanssen, J. U., Skartland, E. G. & Fearnley, N. (2016). *Parkering – virkemidler og effekter* (1493/2016). Transportøkonomisk Institutt.
- Cohn, S. (2012). Pandemics: Waves of disease, waves of hate from the Plague of Athens to A.I.D.S. *Historical Research*, 85(230).
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H. & Haugum, M. (2014). Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner. *Trøndelag Forskning og Utvikling*.
- Dalen, D. M. & Riis, C. (2005). *Konkurransen for innovasjon*.
- Deloitte & Menon Economics. (2019). Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet- helhetlig inndeling av det næringsrettede virkemiddelapparatet.
- Distriktssenteret. (2018). Verdiskaping i ditt lokalsamfunn: temahefte om verdiskaping basert på natur- og kulturressurser.
- Distriktssenteret. (2019). Minihus og aktiv bustadsatsing på Lovund. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/eksempel/minihus-og-aktiv-bustadsatsing-pa-lovund/>
- Distriktssenteret. (2020). Innvandring, inkludering, sysselsetting og lokal utvikling. *Temahefte. (rev. utg.)*.
- DNV GL. (2019). *1,5°C – Hvordan Norge kan gjøre sin del av jobben* (2019-0284, Rev. 1).
- EFTA. (2014). EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY DECISION of 18 June 2014 on regionally differentiated social security contributions 2014–2020 (Norway). CONSOLIDATED VERSION
- Ellingsen, W. & Arnesen, T. (2018). *Fritidsbebyggelse – fra byggesak til stedsutvikling*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Elmeskov, J., Durand, M., Nielsen, P. B. & Ahmad, N. (2017). *Nordic Countries in Global Value Chains*. Statistics Denmark.
- Emendor Advisors. (2019). *Utenlandske foretaks rolle i den norske finansnæringen*.
- Engebretsen, Ø. & Vågane, L. (2008). Sentralisering og regionsforstørring – Endringer i arbeidsmarkedets og tjenestetilbudets geografi. *TØI Rapport, 981/2018*.
- Ericsson, B. (2006). Fritidsboliger – utvikling og motiver for eierskap. *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning, 1*.
- Ericsson, B., Arnesen, T. & Vorkinn, M. (2010). Ringvirkninger av fritidsbebyggelse. *ØF-Rapport, 3*.
- EY. (2019). *Tempo på grønn omstilling i norsk næringsliv: Utredning av tempoet på grønn omstilling for 11 bransjer i norsk næringsliv*.
- Falconer, L., Hjøllø, S. S., Telfer, T. C., McAdam, B. J., Hermansen, Ø. & Ytteborg, E. (2020). The importance of calibrating climate change projections to local conditions at aquaculture sites. *Aquaculture, 514*, 734487.
- Fiskeri- og kystdepartementet. (2013). *Klimastrategi for Fiskeri- og kystdepartementet*.
- Flatnes, A. (2018). *Omstilling og styrket utviklingsveie*. Oxford Research.
- Forsgren, E., Aarrestad, P. A., Gundersen, H., Christie, H., Friberg, N., Jonsson, B., ... Ødegaard, F. (2015). *Klimaendringenes påvirkning på naturmangfoldet i Norge*.
- Førland, O. & Rostad, H. M. (2019). *Variasjon og uønsket variasjon i kvalitet i omsorgstjenestene*.
- Grimby, G. (2015). *Three essays on competent capital* UiO, Menon Economics.
- Grønning, M. & Aaesæther, N. (2019). *Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging?* Oslo: KS.
- Hagelund, K., Nordbø, E. W. & Sauvik, L. (2017). Lønnsandelen. *Aktuell kommentar, 9* (Norges Bank).
- Hasselberg, F. L. & Wanvik, T. I. (2018). Spillet om naturressursene i oljealderens solnedgang. I H. Haarstad & G. Rusten (Red.), *Grønn omstilling: norske veivalg* (s. 167–181). Universitetsforlaget.
- Hervik, A. & Rye, M. (2010). *Drøfting av differensiert arbeidsgiveravgift som virkemiddel for utvikling av kompetansebaserte arbeidsplasser. Notat til kompetansearbeidsplassutvalget*. Molde: Møreforskning.
- Hoegh-Guldberg, O. (2019). *The Ocean as a Solution to climate Change: Five opportunities for Action*. Washington DC,.
- Hofstad, H. & Hanssen, G. S. (2015). Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. *NIBR-rapport 2015:17*.
- Hofstad, H. & Hanssen, G. S. (2016). Kommunalt plansamarbeid- en erfaringsinnhenting. *NIBR*.
- Huttunen, K., Møen, J. & Salvanes, K. G. (2018). Job loss and regional mobility. *Journal of Labor Economics, 36* (2), 479–509.

- Hødnebo, P. E. & Lund, J. (1994). Næringslivets favorittkommuner: *En undersøkelse av næringslivets holdninger til det offentlige tjenestetilbudet i kommunene*. Fafo.
- Ideas2evidence. (2011). Bosettingsvirkninger av regionale trainee-program.
- Innst. S. nr. 35 (2007–2008). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge* Stortinget.
- IPCC. (2018). *Summary for Policymakers. In: Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, T. Waterfield (eds.)]. In Press.* Sveits: IPCC.
- Isaksen, A. (2016). *Politikk for innovative regioner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Jordà, Ò., Singh, S. R. & Taylor, A. M. (2020). Longer-Run Economic Consequences of Pandemics. *Federal Reserve Bank of San Francisco Working paper series, 09*.
- Jørgensen, L. (2016). Må bygge sjønært for de kresne. *Frøya nyheter*.
- Kalstø, Å. M. (2019). *Navs bedriftsundersøkelse- Økt etterspørsel etter arbeidskraft*. Arbeid og velferd 2/2019.
- Kalstø, Å. M. & Kann, I. C. (2018). *Færre på helse-relaterte ytelser – friskere befolkning?* NAV.
- Kann, I. C., Dokken, T., Sørbo, J. & Yin, J. (2018). *Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige*. NAV.
- Klima- og miljødepartementet. (2019). Klimaendringer og norsk klimapolitikk. Hentet 05.02.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/klimaendringer-og-norsk-klimapolitikk/id2636812/>
- Kobro, L. U., Vareide, K. & Hatling, M. (2012). *Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Regionale utviklingstrekk 2018*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019a). *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2019: Grønt hefte*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*.
- KS. (2017). *Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017–2020*.
- Ku, H., Schönberg, U. & Schreiner, R. C. (2020). Do place-based tax incentives create jobs? *Journal of Public Economics*.
- Lian, J. I. & Rønnevik, J. (2010). Ringvirkninger av store vegprosjekter i Norge. *TØI Rapport, 1065/2010*.
- Lumpkin, G. T. & Dess, G. G. (1996). Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct and Linking It to Performance. *The Academy of Management Review, 21* (1), 135–172.
- Medin, H. (2019). Free trade agreements in a small, open country: The case of Norway. *The World Economy, 42* (12).
- Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for framtiden*.
- Meld. St. 8 (2019–2020) *Statens direkte eierskap i selskaper – Bærekraftig verdiskaping*.
- Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*.
- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*.
- Menon Economics. (2015a). *Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene*.
- Menon Economics. (2015b). *Verdiskapingsanalyse av reiselivsnæringen i Norge – utvikling og fremtidspotensial*.
- Menon Economics. (2018). *Fylkes- og kommunefordelt eksport i 2017: Betydning for sysselsetting*.
- Menon Economics. (2020a). *Effekt av korona på norsk eksportrettet næringsliv*.
- Menon Economics. (2020b). *Privat eierskap i Norge i 2018*.
- Menon Economics. (2020c). *Regional effekt av korona for norsk eksportrettet næringsliv*.
- Metier. (2017). *Forenklet samfunnsøkonomisk analyse – Pilot Marine grunnkart i Norge*.
- Moen, S. E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler : drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid*. Oslo: Fafo.
- Munkejord, M. C. (2016). Jeg føler meg båret frem: lokalsamfunnets betydning i innvandre- res fortellinger om å starte egen virksomhet. *M. Villa og M.S. Haugen (Red), Lokalsamfunn (s. 430–449)*. Oslo: Cappelen Damm.
- Nacoti, M., Ciocca, A., Giupponi, A., Brambillasca, P., Lussana, F., Pisano, M., ... Montaguti, C. (2020). At the Epicenter of the Covid-19 Pandemic and Humanitarian Crises in Italy: Changing Perspectives on Preparation and

- Mitigation. *Nejm Catalyst Innovations in Care Delivery*.
- Nergaard, K. (1996). *Næringslivets favorittkommuner 1996: Næringslivets vurderinger av det kommunale tjenestetilbudet*. Fafo.
- NGU. (2019). *Mineraler for det grønne skiftet*.
- NHO. (2018). *Verden og oss: Næringslivets perspektivmelding 2018*.
- NIBR & IRIS. (2018). *Evalueringen av utviklingsprogrammet for byregioner*.
- Nilsen, J. & Langset, M. (2013). Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør – kommunenes og statens vurderinger. *NIVI Rapport 2013:5*.
- NIVI Analyse. (2014). *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*.
- Norconsult. (2019). *isynytt, 01/19* (Issue).
- Nordbø, I. (2010). *Hyttefolk = nyttefolk? Resultater fra en spørreundersøkelse blant hyttefolk i Tinn kommune og Øyffell, Vinje kommune høsten 2007*. Distriktssenteret.
- Nordregio. (2019). *Regional Economic and Social Resilience: An Exploratory In-Depth Study in the Nordic Countries*.
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2017). *Har strømmettet kapasitet til elektriske biler, busser og ferger?* (NVE-rapport 77).
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2018). *Status og prognoser for kraftsystemet 2018* (103/2018).
- Norsk Industri. (2020). *Konjunkturrapport 2020*.
- NORUT & Menon Economics. (2012). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*.
- Notre Dame Global Adaptation Initiative. (2020). ND-GAIN Country Index. Hentet 17. januar 2020 fra <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>
- NOU 1983: 10 *Problemer og muligheter på ensidige industristeder*.
- NOU 1992: 34 *Skatt på kraftselskap*.
- NOU 2004: 2 *Effekter og effektivitet – Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*.
- NOU 2005: 6 *Samspill og tilitt*.
- NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*.
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2011: 3 *Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet*.
- NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor: Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet
- NOU 2012: 9 *Energiutredningen – verdiskaping, forsyningsikkerhet og miljø*.
- NOU 2014: 5 *MOOC til Norge – Nye digitale læringsformer i høyere utdanning*.
- NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*.
- NOU 2015: 15 *Sett pris på miljøet – Rapport fra grønn skattekommissjon*.
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*.
- NOU 2018: 5 *Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital*.
- NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*.
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*.
- NOU 2019: 16 *Skattlegging av vannkraftverk*.
- NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet*.
- NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*.
- NRK. (2020, 31.08.2020). Frykter konkurser hvis de utenlandske skituristene uteblir. NRK. Hentet fra <https://www.nrk.no/osloogviken/frykter-konkurser-hvis-de-utenlandske-skituristene-uteblir-1.15137292>
- NVE. (2019). *Nasjonal varedeklarasjon 2018*. Hentet fra <https://www.nve.no/energiforsyning/varedeklarasjon/nasjonal-varedeklarasjon-2018/>
- NVE. (2020). *Konsesjonsprosessen for vindkraft på land – Beskrivelse, utfordringer og mulige tiltak*.
- Odeck, J. & Kjerkreit, A. (2019). The accuracy of benefit-cost analyses (BCAs) in transportation: An ex-post evaluation of road projects. *Transportation Research, Part A 120* (2019), 277–294.
- OECD. (2012). *PIAAC Survey of Adult Skills – 2012*.
- OECD. (2019). Why don't more girls choose STEM careers? Hentet fra <https://www.oecd.org/gender/data/why-dont-more-girls-choose-stem-careers.htm>
- OECD. (2020a). *Coronavirus (COVID-19): SME policy responses*.
- OECD. (2020b). *Infrastructure investment. I: OECD*. Hentet fra <https://data.oecd.org/transport/infrastructure-investment.htm>
- Olerud, K. (2019). grønt skifte. Hentet 05.02.2020 fra https://snl.no/gr%C3%B8nt_skifte
- Olsvik, Ø. (2019). Norge fortsatt best i verden på lavt antibiotikabruk i oppdrett. *Forskersonen*. Hentet fra <https://forskersonen.no/fisk-havog-fiske-kronikk/norge-fortsatt-best-i-verden-pa-lavt-antibiotikabruk-i-oppdrett/1575729>
- Onsager, K. (2018). Regional næringsutvikling og kommuneregionalt samarbeid – noen per-

- spektiver og utfordringer. *NIBR Notat 2018:102*.
- Onsager, K. (2019). Nærings- og distriktsutvikling- perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling. *NIBR-rapport 2019:7*.
- Oslo Economics. (2017). *Evaluering av tilskuddsordning for bredbåndsutbygging i Norge*.
- Overvåg, K. (2009). *Second Homes in Eastern Norway: From Marginal Land to Commodity* NTNU.
- Oxford Research. (2019). *Gode næringskommuner i distriktene: Tre eksempler fra Sør- og Vestlandet*
- Perlic, B. & Albertsen, D. (2019). *Mobilitet blant personer med fag-/svennebrev* (SSB-rapport 2019/31).
- plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling
- Produktivitetskommissionen. (2013). *ANALYSE-RAPPORT 2*
- Prop. 1 LS (2019–2020). *FOR BUDSJETTÅRET 2020 – Skatter, avgifter og toll 2020*. Finansdepartementet.
- Rakar, F. & Tallberg, P. (2013). Behövs regioner? *REGLAB Sverige*.
- Rambøll. (2012). *Evaluering av kommunale og regionale næringsfond*. Rambøll Management Consulting.
- Rambøll. (2014a). *Følgeevaluering – sluttrapport boligetablering i distriktene*.
- Rambøll. (2014b). *Gode eksempler boligstrategiske tiltak i distriktene*.
- Riksrevisjonen. (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen. (2018). Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker (Dokument 3:7 (2018–2019)).
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V. & Selle, P. (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler: En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Norut Tromsø.
- Ruud, M. E., Schmidt, L., Sørli, K., Skogheim, R. & Vestby, G. M. (2014). Boligpreferanser i distriktene. *Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)-rapport nr. 1/2014*.
- Rypestøl, J. O. (2018). Entrepreneurial innovativeness and growth ambitions in thick vs. thin regional innovation systems. *NORCE Volume 30, 2018*.
- Røberg, K. I. K. (2014). Høgskolenes betydning for regional rekruttering til næringsrettede profesjonsyrker, *HiOA Rapport 2014 nr. 7*.
- Rønning, L. (2009). *Nyskapende praksis i kommunal næringsutvikling: teori og praksis i kjølvannet av «Kommuneprosjektet»*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E. & Carlsten, T. C. (2019). *NHOs kompetansebarometer 2019*.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2018). *Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway* (26-2018).
- Sand, R., Steen, M., Carlsson, E. & Nilsen, S. K. (2010). *Langtidseffekter av omstillingsprogram*. Steinkjer: Trøndelag forskning og utvikling.
- Serck-Hanssen, J. (1970). *Optimal patterns of location* Universitetet i Oslo, Amsterdam.
- Serck-Hanssen, J. (1971). Subsidiering av kapital i utbyggingsområder. *Statsøkonomisk tidsskrift*, (Nr. 2), 139–166.
- Serck-Hanssen, J. (1975). Optimal labour subsidies in backward regions with surplus supply of labour. *Swedish Journal of Economics*, 99–120.
- Serck-Hanssen, J. (1982). Om det teoretiske grunnlaget for distriktpolitikken. *Sosialøkonomien*, (5), 10–16.
- SINTEF. (2019). Mobilisering, kapasitetsløft og dialog- forventede resultater og effekter av Forskningsrådets FORREGION program på innovasjonssystemenes utvikling.
- Skevik Grødem, A., Nielsen, R. A. & Strand, A. H. (2014). *Unge mottakere av helserelaterte ytelser: Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET* (Fafu-rapport 2014:37).
- Skjeggedal, T. & Overvåg, K. (2015). *Fjellbygd eller feriefjell?* Fagbokforlaget.
- Skårerhøgda, M. & Torp, C. (2012). Gründerånd blant innvandrere. *Samfunnspeilet- SSB*.
- Smil, V. (2017). *Energy and Civilization: A History*. Cambridge, Massachusetts The MIT Press.
- Solbakken, M. & Aune, M. (2018). Livskraftige lokalsamfunn: tilfeldig og planlagt? *Distriktsenteret*.
- Solbakken, M. & Nordtug, H. (2019). Åre lykkes med å beholde nye innbyggere. *Distriktsenteret*.
- Solheim, M. C. W. (2017). *Innovation, Space and Diversity* University of Stavanger.
- Stamland, T., Rud, L. & Mjøs, A. (2008). *Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet* (SNF-rapport nr. 15/08).
- Statistisk sentralbyrå. (2019a). Arbeidskraftundersøkelsen: deltakere i formell utdanning og ikke-formell opplæring, etter kjønn, alder, arbeidsstyrkestatus, statistikkvariabel og år. I *SSB 2019a tabell 09680*.
- Statistisk sentralbyrå. (2019b). *Pilotundersøkelse om livskvalitet i Hallingdal* (Dokumentasjonsnotat).

- Statistisk sentralbyrå. (2019c). Stadig fleire føretak nyttar sosiale medium. Hentet fra <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/stadig-fleire-foretak-nyttar-sosiale-medium>
- Statistisk sentralbyrå. (2020). Arbeidskraftundersøkelsen. I.
- Syverson, C. (2011). What determines productivity? *Journal of Economic literature*, 49 (2), 326–365.
- Søholt, S., Aasland, A., Onsager, K. & Vestby, G. M. (2012). «Derfor blir vi her»: innvandrere i Distrikts-Norge. *Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)-rapport nr. 5/2012*.
- Søholt, S., Tronstad, K. R. & Bjørnsen, H. M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv: en kunnskapsoppsummering*. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Søholt, S., Tronstad, K. R. & Vestby, G. M. (2015). Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering. *Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)-rapport nr. 20/2015*.
- Sønvisen, S. (2013). Hamarøymodellen: et boligpolitisk kinderegge for distriktene?
- Sørdahl, P. B., Solås, A.-M., Kvalvik, I. & Hersoug, B. (2017). *Hvordan planlegges kystsonen?* Nofima.
- Sørli, K., Aure, M. & Langset, B. (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet*. NIBR.
- Sørvoll, J. & Løset, G. K. (2017). Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. *NOVA rapport 3/2017*.
- Teigen, H. (2019). *Distriktpolitikken historie i Norge*. Norge: Cappelen Damm akademisk.
- Teigen, H. & Lien, G. (2013). *Kommunen som næringsutviklar: Kommunalt tiltaksarbeid* (Innovative kommuner).
- Telemarksforskning. (2020). *Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner – en sammenstilling av erfaringer* (TF-rapport nr. 546).
- Tennøy, A., Tønnesen, A. & Øksenholt, K. V. (2015). Handel, tilgjengelighet og bymiljø i sentrum. *Transportøkonomisk Institutt (TØI)-rapport nr. 1400/2015*.
- Thomas, C. J. & Bromley, R. D. F. (2003). Retail revitalization and small town centres: the contribution of shopping linkages. *Applied Geography*, 23.
- Toftdahl, H. & Haavardsholm, O. (2019). *Omsetningsutvikling i varehandel og tjenesteyting i et utvalg norske byer for perioden 2008–2018* (45/2019). Vista analyse.
- Turtveit, L.-T. (2017). *Filialer av utenlandske banker og kredittilbud* (Nr. 3 2027). Norges Bank.
- Tønnesen, A. & Knapskog, M. (2017). Bygdepakke Bø: Et forprosjekt om utvikling av klimavennlige og attraktive bygder. *Transportøkonomisk Institutt (TØI)-rapport 1563/2017*.
- Tønnesen, M. (2018). Lavere befolkningsvekst framover. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-ramover>
- Ulstein, H., Skogstrøm, J. F., Holmen, R. B., Iversen, E. K., Høiseth-Gilje, K., Gulbrandsen, M. U. & Grünfeld, L. A. (2014). *Investering i vei – blir næringslivet mer produktivt?* (Menon publikasjon nr. 36/2013).
- Vareide, K. (2012). *Sårbar eller robust? En analyse av norske kommuners næringsmessige sårbarhet* (1891-053X). Telemarksforskning.
- Vareide, K. (2016). Attraktivitet, arbeidsplasser og verdiskaping. *TF-notat nr 2/2016 : Telemarksforskning*.
- Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder?* Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing).
- Vareide, K. (2019). Næringsutvikling i distriktskommuner i 2030.
- Vareide, K., Nyborg Storm, H., Svoldal, S. & Groven, S. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. Telemarksforskning.
- Vareide, K., Svoldal, S. & Miland, K. (2019). *De gode hjelperne: Kommunenes samarbeidspartnere i næringsutvikling*. Telemarksforskning.
- Vestby, G. M. (2018). Fra sentrumsdød til sentrumsglød: følgeforskning av pilotprosjektet «Levende lokaler». *By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) rapport nr. 1/2018*.
- Vestby, G. M., Bergsli, H., Langset, B. & Nygaard, M. O. (2016). Byene i Nordland som innovasjonssentra: kunnskapsgrunnlag for bypolitikk. *By- og regionforskningsinstituttet NIBR-rapport nr. 2/2016*.
- VG. (2020). *Skoletid! lederartikkel*.
- Vinsand, G. & Eidset, I. (2016). *Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen*. NIVI.
- Weber, K. M. & Rohrer, H. (2012). Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change.
- Østlandsforskning. (2002). *Eierskapets betydning for bedrifter, destinasjoner og regioner*

Vedlegg 1**Aktører som har gitt innspill til utvalget**

Øst-Finnmark Regionråd
Akademikerne
AS Glea
Bodøregionens Utviklingsselskap
DOGA
Drangedal Kommune
Egga Utvikling AS
Elkem Tana
Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg (EBA)
Eramet Norway
Fikse – næringsforening for Etne og Vindafjord
Finans Norge
Finans Norge og Sparebankforeningen
Fjellnettverket
Forskningsrådet
Gamvik kommune
Glommen Mjøsen Skog
Hardanger Industri
Innlandet fylkeskommune
Innovasjon Norge
Kirsten Springer Hasvoll
Kragerø Kommune
LO
Maren Kværness Halberg
Midt-Telemark Næringsutvikling
Nesseby kommune
NHO
NHO Nordland
NHOs SMB-forum
Norges Bondelag
Norges Kystfiskarlag
Norsk Landbrukssamvirke
Norske Skipsverft
Notodden Næringsutvikling
Nye Stemmer
Næringsarena Nord
Næringsforeningen i Stavanger-regionen
Næringshagene i Norge
Raggo Rein
Rjukan Næringsutvikling AS
Rogaland fylkeskommune
Røst Fiskeindustri AS
Røst Sjømat AS
Røst Trandamperi AS
Salfjord AS
Sametinget
Samvirkene
Sápmi Næringshage
Sauda Kommune
Sauda Vekst AS
Siva
Sjømat Norge
Sogn og Fjordane Næringsråd
Tana Husky
Tana kommune
Tine Tana
Troms og Finnmark fylkeskommune
Trøndelag fylkeskommune
Ungdommens distriktspanel
Ungt Entreprenørskap
Vadsø kommune
Varanger Kraft
Vestfold og Telemark fylke
Vestland fylkeskommune
Vest-Telemarkrådet
Viken FK
Virke
Virke Servicehandel
Ørsta Næringskontor

Norges offentlige utredninger

2019

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2019: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2019
NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2019: 20 En styrket familietjeneste

Finansdepartementet:

NOU 2019: 1 Overtakelsestilbud (frivillig og pliktig tilbud)
NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkerverer og alkoholfrie drikkevarer
NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats
NOU 2019: 15 Skatterådgiveres opplysningsplikt og taushetsplikt
NOU 2019: 16 Skattlegging av vannkraftverk
NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruksvirksomhet

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2019: 10 Åpenhet i grenseland
NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven
NOU 2019: 24 Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak
NOU 2019: 26 Rusreform – fra straff til hjelp

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring
NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer
NOU 2019: 17 Domstolstruktur

Kulturdepartementet:

NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø
NOU 2019: 19 Jenterom, gutterom og mulighetsrom

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2019: 2 Fremtidige kompetansebehov II
NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring
NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling
NOU 2019: 23 Ny opplæringslov
NOU 2019: 25 Med rett til å mestre

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll

Samferdselsdepartementet:

NOU 2019: 22 Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omlags- og kapittelillustrasjoner: Bjørn Sæthren,
07 Media AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 10/2020

