

Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

Kunnskapsinnhenting - verdiskaping i nord



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET



Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

Av

Hild-Marte Bjørnsen

Steinar Johansen

Sigrid Skålnes

Forord ved departementene

Bakgrunnen for denne kunnskapsinnhenting er Meld. St. 10 (2010 – 2011) *Oppdatering av forvaltningsplan for det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*. Her ble det besluttet å gjennomføre to kunnskapsinnhenting:

Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet gjennomfører kunnskapsinnhenting om virkninger og ringvirkninger av økt satsing på verdiskaping som reiseliv og fiskerirelaterte virksomheter. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes som grunnlag for neste oppdatering av forvaltningsplanen. [.....]

Olje- og energidepartementet gjennomfører kunnskapsinnhenting om virkninger av petroleumsvirksomhet i uåpnede deler av Nordland IV, V, VI, VII og Troms II. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes i en eventuell konsekvensutredning om petroleumsvirksomhet. Kunnskapen som samles inn, skal kunne brukes som grunnlag for neste oppdatering av forvaltningsplanen. [.....]

Kunnskapsinnhenting - verdiskaping i nord omfatter de tre nordligste fylkene (Nordland, Troms og Finnmark), og har et særlig fokus på kystområdene. Temaene for kunnskapsinnhenting er fastsatt i samspill med lokale og regionale myndigheter, samt sektormyndigheter, fagmiljøer, næringsaktører og andre berørte parter. Det er utarbeidet et program for kunnskapsinnhenting som er tilgjengelig på Nærings- og handelsdepartementets [hjemmeside](#).

Målet med kunnskapsinnhenting er å synliggjøre mulighetene for økt bærekraftig verdiskaping i en ressursrik region og tegne et kunnskapsbasert framtidsbilde av Nord-Norge fram mot 2030 og

2050, med særlig vekt på *fiskeri, havbruk, nye marine næringer, reiseliv, fornybar energi og mineraler*. Kunnskapsinnhentingene skal bidra til å gi et bedre beslutningsgrunnlag for de veivalg som kan tas og vise hvilke virkemidler og tiltak som kan påvirke utviklingen og bidra til å utløse landsdelens verdiskapingspotensial.

Status og potensial i de utvalgte sektorene kartlegges i egne sektoranalyser. I tillegg adresseres grunnleggende forutsetninger og virkemidler for økt verdiskaping gjennom tverrgående utredninger som omhandler bruken av økosystemtjenester, etablering av attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner, styrking av infrastruktur, kompetanse og innovasjon, hvordan kulturminner kan brukes for å fremme verdiskaping, samt særlige samiske problemstillinger. For å vurdere samlet verdiskaping utvikles det en regionaløkonomisk modell. De faglige utredningene kompletteres med en scenarieprosess hvor en bredt sammensatt gruppe av aktører i regionen er engasjert, og som skal resultere i kvalitative framtidssbilder for Nord-Norge i 2030.

Denne rapporten er en av de faglige utredningsrapportene i kunnskapsinnhentingene. Rapporten er laget på oppdrag for de berørte departementene, men utrederen står selv ansvarlig for det faglige innholdet.

Departementene vil legge frem resultatene fra kunnskapsinnhentingene i en sluttrapport våren 2014.

Nærings- og fiskeridepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Klima- og miljødepartementet

Sammendrag

Denne rapporten er en del av *Kunnskapsinnhenting – verdiskaping i nord*, om virkninger og ringvirkninger av satsing på økt verdiskaping i Nord-Norge. Kunnskapsinnhenting er et større, interdepartementalt prosjekt der det har vært utført en rekke analyser. Det har vært gjennomført fem sektorspesifikke analyser (fiskeri og havbruk, reiseliv, mineraler, fornybar energi og øvrig næringsliv) i tillegg til tverrgående analyser (av økosystemtjenester, attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner, infrastruktur, logistikk og kommunikasjon, kompetanse, forskning og innovasjon, samt kulturminner). Det har også vært gjennomført et scenarioprojekt med næringsaktører i landsdelen, og det har vært utviklet en makroøkonomisk modell til bruk ved framskrivninger og virkningsanalyser. Alle disse analysene danner bakteppet for virkemiddelrapporten.

Formålet med virkemiddelanalysen (denne rapporten) er først og fremst å diskutere virkemiddelbruk rettet mot å øke verdiskapingen i Nord-Norge, og å foreslå virkemidler og/eller virkemiddelpakker som kan bidra til dette. Flere av rapportene som tidligere er utarbeidet i regi av Kunnskapsinnhenting diskuterer virkemiddelbruk innenfor de temaene som omfattes av hver rapport. I tillegg er det tidligere, og uavhengig av Kunnskapsinnhenting, gjennomført analyser og evalueringer av ulike virkemidlers effekter, blant annet innenfor distriktpolitikken. Slik sett utgjør allerede eksisterende rapporter en viktig del av datagrunnlaget for analysen. I tillegg inneholder virkemiddelanalysen en gjennomgang av teori for virkemiddelbruk, som også utgjør en viktig del av grunnlaget for analysen. Her er det spesielt samfunnsøkonomisk teori som vektlegges, der markeds- og systemsvikt framholdes som samfunnsøkonomiske grunner for å regulere. I tillegg framholdes *andre grunner* for å regulere som viktige, og det pekes her på politiske grunner som en legitim reguleringsårsak. Fokus i virkemiddel-

analysen er imidlertid regulering på grunn av markeds- og systemsvikt.

Noen virkemidler fra sektorrapportene er ikke drøftet nærmere i særlig grad i rapporten. De som er utelatt, er særlig virkemidler rettet inn mot enkelt næringer, samtidig som de har vært spesielt konkrete. Slike virkemidler er nærmere diskutert i sektorrapportene.

I tillegg er bruken av virkemiddelpakker (sett av virkemidler som appliseres samtidig) diskutert, med utgangspunkt i de virkemidlene som er tatt med i virkemiddelgjennomgangen. Virkemiddelbruken er analysert med utgangspunkt i de utfordringene som er identifisert for landsdelen nedenfor.

Utfordringer knyttet til økt verdiskaping i Nord-Norge

Nord-Norges utfordringer er sammensatt. Tilgangen på naturressurser er svært god, slik at potensialet for utvikling i landsdelen er svært godt. Samtidig har landsdelen problemer med å utløse dette potensialet. Det er flere grunner til dette.

- Landsdelen mangler (kompetent) arbeidskraft, spesielt dersom verdiskapingspotensialet skal utnyttes bedre i tida framover. Det er altså nødvendig med sterkere innflytting til og/eller mindre utflytting fra landsdelen for å kunne øke tilgangen på arbeidskraft. I tillegg bør arbeidskraftens kompetanse balansere det behovet næringslivet i landsdelen (potensielt) har.
- Det er langt til de store markedene, enten vi snakker om Norge eller Europa, og infrastrukturen som skal korte ned denne avstanden er ikke tilfredsstillende.
- Forsknings- og innovasjonsinnholdet i nordnorsk produksjon er lavt, sammenliknet med resten av landet. Økt forsknings- og innovasjonsinnhold vil kunne bidra til mer attraktiv produksjon og dermed høyere verdiskaping.
- Nordnorsk næringsliv mangler kapital. Det kan være flere årsaker til dette, men en kan blant annet vise til sentralisering av banksektoren som ett problem (bankenes kunnskap om nordnorsk næringslivs potensial svekkes gjennom sentralisering). Små bedrifter kan være et annet problem (gjør

tilgangen på ekstern kapital vanskeligere, men gir samtidig større regional kontroll over ressursene).

- Det er arealkonflikter knyttet til næringsutvikling, der det kan synes som om naturressursbasert og mer industriell virksomhet står mot hverandre. Innenfor arealforvaltningen gir innsigelsesretten i tillegg problemer for næringsutvikling, spesielt når en sammenlikner med nabolandene.

Disse utfordringene representerer markeds- og systemsvikt som bidrar til å forhindre at verdiskapingspotensialet i landsdelen kan utnyttes fullt ut. Analysen av virkemidler er foretatt med utgangspunkt i disse utfordringene.

Virkemiddelgjennomgang

I virkemiddelgjennomgangen har vi tatt utgangspunkt i de fem hovedutfordringene ovenfor. For hver av disse utfordringene har vi diskutert hva utfordringene består i, samt hvordan (målretta) virkemiddelbruk kan bidra til å redusere utfordringen og øke verdiskapingen i Nord-Norge. Når det gjelder den første utfordringen, har vi i stor grad diskutert personretta virkemidler og virkemidler knytta til stedsutvikling. Generelt sett er det et krav til virkemiddelbruken at den er mest mulig målretta. Menon og Vista (2014) sine modellsimuleringer er referert, men konkret virkemiddelbruk er i mindre grad diskutert av dem. Derfor har vi forsøkt å knytte virkemiddelbruk til deres modellscenarioer ved å diskutere hva slags virkemidler man kan tenke seg fører til scenarioene. Alle scenarioene fører til økt verdiskaping. Det er altså slik at det er mulig, ved hjelp av virkemiddelbruk, å øke verdiskapingen i Nord-Norge. I mange tilfeller øker også verdiskapingen i resten av landet som en følge av virkemiddelbruk i Nord-Norge. Imidlertid impliserer også modellscenarioene at produktivitetseffekten varierer mellom de ulike scenarioene og dermed mellom bruk av ulike virkemidler. Dette er ikke overraskende, men samtidig er det også en effekt av hvordan modellen er bygget opp og hvordan effektberegningene er laget i like stor grad som av hvordan økonomien fungerer.

Virkemiddelpakker

Virkemiddelpakker representerer grupper av virkemidler som virker samtidig. De kan for eksempel utgjøre kombinasjoner av generelle/overordnede virkemidler (økt satsing på infrastruktur,

FoU eller innovasjon) med næringsrettede virkemidler og slik sett forsterke hverandre når det gjelder effekter på verdiskapingen i landsdelen. De kan også være kombinasjoner enten av generelle virkemidler eller av næringsrettede virkemidler. Poenget må være at pakkene bidrar til å forsterke effektene på verdiskapingen, gjennom å øke effekten slik at det blir større effekter av virkemiddelpakker enn summen av virkemidler skulle tilsi. Det finnes en uendelighet av virkemiddelpakker. I analysen er følgende pakker diskutert:

- En kombinasjon av virkemidler som bidrar til attraktive lokalsamfunn vil kunne bidra til å øke befolkningen og dermed tilgangen på arbeidskraft.
- Innvandring kombinert med andre virkemidler vil samtidig øke tilgangen på arbeidskraft og verdiskapingen.
- Satsing på FoU og utdanning henger sammen og vil kunne øke både kompetansenivået til arbeidskraften og kunnskapsinnholdet i produksjonen.
- Bedre forutsigbarhet og større handlingsrom for regionale myndigheter vil kunne gi mer målrettet satsing på virkemidler for økt verdiskaping.

I tillegg har Menon og Vista (2014) gjennomført beregninger av en rekke kombinasjonsscenarioer. Vi viser til deres rapport for en nærmere omtale av dette.

Konklusjoner

Vi har skissert en rekke utfordringer når det gjelder å realisere verdiskapingspotensialet i Nord-Norge. Virkemidler og virkemiddelpakker rettet inn mot økt verdiskaping kan bidra til å redusere utfordringene og dermed til å utløse potensialet. Siden utfordringene er flere og sammensatte, tror vi at de må møtes med virkemiddelpakker framfor enkeltvirkemidler.

Generelt sett er det viktig at virkemidlene i størst mulig grad retter seg mot målsettingene med dem, altså mot de hindringene som ligger i vegen for økt verdiskaping i landsdelen.

Hvorvidt eventuell økt verdiskaping i Nord-Norge vil skje på bekostning av veksten i andre deler av landet, eller om det er mulig

å oppnå vekst i hele landet samtidig, er også et spørsmål som det ikke finnes noe entydig svar på. Dersom virkemiddelbruk rettet inn mot nordnorsk næringsliv for eksempel fører til at ressursinnsatsen i resten av landet går ned, kan den samlede effekten av virkemiddelbruken for ressursinnsatsen i landet som helhet være negativ. På den annen side kan det være positive synergier mellom vekst i Nord-Norge og i resten av landet.

Nord-Norge er en del av distriktene. Målsettingene i norsk distriktpolitikk er knyttet til folketallsutvikling, der virkemidler knyttet til verdiskaping utgjør ett sett av virkemidler. Tanken er at økt verdiskaping skal føre til økt inntekt, økt sysselsetting og dermed også et bedre grunnlag for en gunstig befolkningsutvikling i landsdelen. Slik sett kan virkemidler rettet inn mot økt verdiskaping samtidig være god distriktpolitikk, selv om bosettingsmålet står i fokus i distriktpolitikken.

Innhold

Forord ved departementene.....	2
Sammendrag.....	4
1 Innledning.....	11
2 Teori og metode	15
2.1 Teori for virkemiddelbruk	15
2.1.1 Begrunnelser for offentlige inngrep	16
2.2 Ulike måter å klassifisere virkemidler.....	22
2.2.1 Generelle og selektive virkemidler.....	23
2.2.2 Andre inndelinger av virkemidler	24
2.2.3 Områderetta virkemidler og verdiskaping.....	25
3 Utvalg av virkemidler.....	27
3.1 Målsettinger med virkemiddelbruken.....	27
3.2 Mest mulig målretta virkemiddelbruk: Hva er problemet?.....	30
3.2.1 Hva er verdiskaping?	31
3.2.2 Økt verdiskaping.....	32
3.2.3 Økt verdiskaping i Nord-Norge: Noen utfordringer.....	33
3.3 Ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene	35
3.3.1 Virkemidlene.....	38
3.4 Virkemidler fra kunnskapsinnhenting.....	45
3.5 Øvrige virkemidler	46
4 Virkninger av virkemiddelbruk.....	49
4.1 Arbeidskraft og kompetanse	51
4.1.1 Virkemidler for økt sysselsetting (tilgang på arbeidskraft)	52
4.1.2 Kompetanse og utdanning.....	57
4.2 Forskning og innovasjon.....	60
4.3 Infrastruktur og markedsadgang.....	63
4.3.1 Virkninger av infrastruktursatsinger.....	64
4.3.2 Virkninger av infrastruktursatsing i modellen Noreg.....	65

4.3.3	Konkret valg av investeringsplan.....	66
4.4	Mangel på kapital	66
4.5	Arealutfordringer.....	68
4.6	Utfordringer for spesifikke næringer.....	70
4.7	Virkemiddelpakker.....	71
4.7.1	Attraktive lokalsamfunn.....	72
4.7.2	Innvandring.....	73
4.7.3	Satsing på FoU og utdanning samtidig	73
4.7.4	Økt regionalisering av den næringsretta regionalpolitikken.....	75
4.7.5	Andre virkemiddelpakker.....	77
5	Konklusjoner og anbefalinger	79
	Litteratur	81
	Vedlegg 1	84

1 Innledning

Denne rapporten er en del av Kunnskapsinnhenting – verdiskaping i nord, om virkninger og ringvirkninger av satsing på økt verdiskaping i Nord-Norge. Det har vært gjennomført fem sektorspesifikke analyser (fiskeri og havbruk, reiseliv, mineraler, fornybar energi og øvrig næringsliv) i tillegg til tverrgående analyser (av økosystemtjenester, attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner, infrastruktur, logistikk og kommunikasjon, kompetanse, forskning og innovasjon, samt kulturminner). Det har også vært gjennomført et scenarioprojekt med næringsaktører i landsdelen, og det har vært utviklet en makroøkonomisk modell til bruk ved framskrivinger og virkningsanalyser. Alle disse analysene danner bakteppet for virkemiddelrapporten.

Analysene i kunnskapsinnhentingens baserer seg i stor grad på informasjon som er tilgjengelig i dag (historiske utviklingstrekk). I tillegg omfatter de framtidsperspektiver på kort, mellomlang/lang og svært lang sikt. Utvalget av sektoranalyser er gjort i samarbeid med representanter for landsdelen og er slik sett et uttrykk for de næringene man tror vil være viktige i landsdelen i framtida, utenom petroleumssektoren. Petroleumssektoren er behandlet i en egen kunnskapsinnhenting gjennomført av Olje- og energidepartementet, i tillegg til at den også er inkludert i analysen om *øvrig næringsliv*.

En viktig del av kunnskapsinnhentingens mandat er å vurdere effektene av økt satsing på verdiskaping i Nord-Norge. Satsingen vil bestå av ulike typer av virkemidler på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Virkemidlene kan være nye eller bestå av endringer/dreininger eller sterkere prioriteringer innenfor de virkemidler som allerede brukes. Det er en forutsetning at de utvalgte virkemidlene skal støtte opp om et bærekraftig næringsliv. Oppdragsgiver kategoriserte virkemidlene på følgende måte i oppdrags-

beskrivelsen, samtidig som det ble understreket at lista ikke var uttømmende:

- *Utdanning*: styrking av videregående skole, høyskoler og universitet, som vil øke tilgangen på kompetent arbeidskraft. Herunder også styrking av næringenes muligheter til å autorisere og videreutdanne egne ansatte eller rekruttere lærlinger.
- *Forskning og utvikling*: økte bevilgninger til og/eller økt samarbeid mellom forskningsinstitusjoner og næringsliv, som kan øke innovasjonstakten i næringslivet og påvirke den teknologiske utviklingen.
- *Infrastruktur*: Økte investeringer (og drift) i infrastrukturtiltak, som dels bidrar til lavere transportkostnader/reduisert transporttid, og som også kan påvirke størrelsen og robustheten i arbeidsmarkedsregionene.
- *Økonomiske virkemidler*: Endringer i støtteordninger/subsidier inkludert det samlede innovasjonsvirkemiddelapparatet, skatter og avgifter.
- *Juridiske virkemidler/regelendringer*: For eksempel knyttet til arbeidsinnvandring og strategisk planlegging.

Effekter for verdiskaping og sysselsetting kan, for en del av disse virkemidlene, beregnes ved hjelp av den økonomiske modellen som utvikles som en del av Kunnskapsinnhenting (Menon og Vista 2014). Effekter av andre virkemidler må diskuteres (og eventuelt beregnes) utenfor modellen, siden modellen ikke egner seg til effektberegninger av alle virkemidlene.

I oppdraget inngår:

- Sammenstilling av virkemidler som er beskrevet i sektoranalysene, de tverrgående utredningene og scenarioene, og ved behov komplettere disse med virkemidler for næringsutvikling som ikke omtales i utredningene.
- Overordnet beskrivelse av virkemiddelbruken, med fokus på ansvarsfordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune.

- Foreslå hvordan de aktuelle virkemidlene kan settes sammen i ulike virkemiddelpakker.
- For den virkemiddelbruken som ikke kan beregnes i den økonomiske modellen, skal mulige effekter beskrives kvalitativt (dette kan for eksempel være en mer effektiv arealplanlegging med strategiske føringer på fylkes- eller landsdelsnivå). Det kan også være aktuelt å foreta kvantitative beregninger/anslag utenfor modellapparatet. Det er ønskelig at det inkluderes et kjønns- og innvandrerperspektiv i denne vurderingen.
- Drøfte behov for tidsbegrensning og geografisk avgrensning av enkelte virkemidler.
- Beskrive virkemidler på forskjellige forvaltningsnivåer, dvs. stat, fylkeskommune/Sametinget og kommune, herunder hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig for de ulike virkemidlene og hvordan de ulike nivåene kan samarbeide.

Denne rapporten tar for seg disse punktene. Likevel har vi valgt å vektlegge diskusjonen av effekter av virkemidlene mer enn de andre forholdene. Utgangspunktet er de rapportene som er skrevet for Kunnskapsinnhenting, andre analyser og den teoretiske gjennomgangen i *kapittel 2* (som tar for seg virkemiddelbruk, ideelt sett). I det teoretiske kapittelet diskuteres hvilke krav som kan stilles til effektiv virkemiddelbruk, slik som hva slags imperfeksjoner virkemidlene skal bidra til å utjevne, samt at virkemidlene så langt råd er bør rettes direkte mot utjevning av disse imperfeksjonene. Bruk av virkemidler kan generelt sett begrunnes ut ifra en rekke ulike forhold (her: verdiskapning). Overordnet følger virkemiddelbruken av målsetningene. Har en målsettinger for politikken, så trenger man også instrumenter for å innfri disse målene.

Selv om rapporten tar utgangspunkt i de virkemidlene som er diskutert ellers i Kunnskapsinnhenting, er den ikke begrenset til disse. Det er da også en del av mandatet å diskutere virkemidler som ikke er drøftet i resten av kunnskapsinnhenting. I *kapittel 3* diskuterer vi dette nærmere. Kapittelet tar mer generelt for seg utvelgelse av virkemidler (fra kunnskapsinnhenting, supplert med andre virkemidler) til videre analyse, og vi diskuterer hvordan virkemiddelpakker kan settes sammen. I tillegg ser vi nærmere på

arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene når det gjelder virkemiddelbruk, og i hvilken grad virkemiddelbruken kan effektiviseres gjennom endra arbeidsfordeling. Bruk av tids- og geografisk-avbegrensede virkemidler drøftes også nærmere.

I *kapittel 4* analyseres virkemidlenes effekter nærmere, med utgangspunkt i gjennomgangen i kapittel 2 og 3, samt i de fem hovedutfordringene utviklingen i Nord-Norge står overfor i følge Kunnskapsinnhenting. Som nevnt er effektene av noen virkemidler modellsimulert ved hjelp av modellen Noreg, som er utviklet som en del av kunnskapsinnhenting. Rent teknisk stiller dette visse krav til input til modellen, og dermed til utformingen av de virkemidlene som skal effektsimuleres. Effektene av andre virkemidler kan ikke modellsimuleres. Dette begrenser sammenlikningen av de ulike virkemidlene.

Kapittel 5 konkluderer rapporten.

2 Teori og metode

Myndighetene benytter ulike virkemidler for å styre eller påvirke aktivitet og aktørers handlemåte i samfunnet. Virkemidlene er rettet inn mot målsettinger for myndighetenes engasjement og er således redskaper for å oppnå ønskede resultater i politikkgjennomføringen. Omfanget og bredden av virkemidler i nærings- og regionalpolitikken illustrerer med tydelighet at myndighetene har ambisjoner, engasjement og prioriteringer for samfunnsutviklingen. Hvilke virkemidler som benyttes for å nå de fastsatte målene er en funksjon av mange ulike forhold.

Virkemidler kan gis mange forskjellige utforminger avhengig av hvilket formål de er ment å tjene. Videre kan de ulike virkemidlene klassifiseres langs en rekke dimensjoner. Diskusjonen i dette kapitlet vil gå inn på noe av bakgrunnen for myndighetenes virkemiddelbruk og følge noen sentrale inndelinger av, i hovedsak, økonomiske virkemidler.

2.1 Teori for virkemiddelbruk

Bruk av virkemidler begrunnes ut ifra en rekke ulike forhold. Overordnet følger virkemiddelbruken av målsetningene. Har en målsettinger for politikken, så trenger man også instrumenter for å innfri disse målene. En type behov kan knyttes til korreksjon av (uønsket) samfunnsutvikling. Det kan skyldes ulike former for markedsimperfeksjoner, slik som ulike konkurranseforhold, grunnet stordriftsfordeler eller eksterne virkninger. I tillegg kommer forhold som for eksempel avstandsulemper, små markeder, og mangel på risikokapital.

Alternativt kan virkemiddelbruken begrunnes med at en ønsker å stimulere markedet i en viss retning. Det kan gjelde omstillinger i stagnerende markeder og regioner, eller mer generelt ut i fra en

overordnet målsetning om økt verdiskaping og sysselsetting i samfunnet. Spesielt kan det være et ønske å stimulere til mer eksportrettet virksomhet, til FoU-virksomhet, til innovasjon eller til mer entreprenørskap.

De fleste offentlige inngrep kan begrunnes ut ifra fordelings- og/eller effektivitetshensyn. Virkemidler benyttes således for å korrigere for mulige effektivitetstap og markedenes fordeling av samfunnets ressurser. Det kan oppstå betydelige kontroverser i forholdet mellom marked og styring, eller mellom effektivitet og fordeling. Forholdet er imidlertid ikke entydig i den forstand at markedsløsninger nødvendigvis er mest effektive, eller at styring alltid gir bedre grad av fordeling.

Innretningen av virkemiddelordninger bør etterstrebe kostnads-effektivitet i administreringen samt god og fortrinnsvis målbar effekt i utførelsen. I tillegg bør ordningene være oversiktlige, lett-fattelige og oppfattes som rettferdige innenfor rammeverket. Virkemidlene må dessuten fungere innenfor til enhver tid gjeldende konkurranseregelverk.

Virkemidlene må være tilpasset den kontekst de skal virke innenfor. De må med andre ord være målretta. Videre vil valg av virkemidler avhenge av politisk ideologi og prioriteringer, samtidig som historiske, strukturelle eller institusjonelle forhold ofte legger føringer for utformingen. For eksempel har økende innslag av internasjonalt regelverk medført endringer i utformingen og omfanget av flere nærings- og regionalpolitiske støtteordninger.

2.1.1 Begrunnelser for offentlige inngrep

Standard økonomisk teori tar utgangspunkt i frikonkurransemarkedet som en idealmodell som innfrir krav til effektiv ressurs-utnyttelse. Frikonkurransemodellen er likevel en teoretisk konstruksjon som hviler på en rekke mer eller mindre realistiske forutsetninger. Når en eller flere av disse forutsetningene ikke holder, finner det sted et effektivitetstap i ressursbruken. Det kan gi grunn til offentlig inngripen. Ulike typer markedssvikt er det vanligste argumentet for at myndighetene ønsker å korrigere markedsløsningene.

Markedssvikt

Ut ifra effektivitetshensyn kan offentlige inngrep i markedet begrunnes med ulike former for markedssvikt i økonomien. I følge teorien vil svikt i private produkt- og kapitalmarkeder føre til at samfunnsmessig lønnsomhet avviker fra bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Dette innebærer en mindre enn optimal utnyttelse av ressursene. Samtidig som ulike typer av markedssvikt medfører kostnader i form av mindre effektiv ressursbruk, påløper det også kostnader knyttet til korreksjon av markedene. Det kan derfor argumenteres for at markedsløsningens avvik fra det samfunnsøkonomisk ønskelige resultatet bør være av en viss størrelse før myndighetene griper inn.

Ulike former for markedssvikt behandles som spesialtilfeller i økonomisk litteratur til tross for at grader av flere typer markedssvikt normalt eksisterer samtidig i de fleste markeder. Både effektivitets- og fordelingshensyn kan ligge til grunn når myndighetene griper inn i markedet. Vi går kort igjennom noen vanlige typer av markedssvikt nedenfor.

Indirekte/eksterne virkninger: En viktig form for markedssvikt er det som i teorien kalles indirekte virkninger på produksjons- eller konsumsiden. Slike virkninger gjenspeiles ikke i prisen på de varer og tjenester som produseres eller konsumeres, og markedsaktørene tar derfor ikke hensyn til de fordeler og ulemper de påfører andre. Vi kan si at kostnader og inntekter knyttet til de indirekte virkningene ikke er internalisert, og at de derfor ikke inngår i beslutningsgrunnlaget til den enkelte aktør. Denne type markedssvikt innbefatter både fordelings- og effektivitetshensyn, men kan også begrunnes med at myndighetene ønsker å påvirke aktørenes preferanser (statlig paternalisme). Positive indirekte virkninger kan medføre at privatøkonomisk ulønnsomme prosjekter likevel er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og slike prosjekter kan være vanskelige å få igangsatt uten offentlige inngrep. Negative indirekte virkninger kan på den annen side føre til at prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, pga de kostnader de medfører for andre, likevel gjennomføres. Forurensing er et klassisk eksempel på negative indirekte virkninger. Myndighetene kan internalisere disse effektene på ulike vis, for eksempel gjennom å subsidiere eller avgiftsbelegge aktiviteten på produsent- eller konsumentensiden.

Ufullkommen konkurranse: Få (eller en) aktører på tilbuds- eller etterspørselssiden innebærer at aktørene kan påvirke markedsprisene gjennom sin tilpasning. Prisene vil da ikke fungere som korrekte informasjonsbærere og dermed ikke reflektere reell betalingsvillighet i forbrukernes konsum, eller reell alternativkostnad i produksjonen for bedriftene. En monopolist på produksjonssiden vil tilpasse seg på en måte som gir for høy pris og for lavt kvantum av et gode, i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Myndighetene kan korrigere effektivitetstapet som oppstår i et uregulert marked ved å regulere pris og eller kvantum.

Naturlig monopol: Naturlig monopol oppstår når produksjonsteknologien er av en slik art at en vare alltid kan produseres til en lavere kostnad i én bedrift, framfor å spre produksjonen på flere enheter. Fenomenet kalles også stordriftsfordeler og er knyttet til store, faste kostnader og fallende enhetskostnader i produksjonen. Uregulert konkurranse vil resultere i monopoltilstand hvor samfunnsmessig effektiv ressursbruk ikke realiseres. Samfunnsøkonomisk optimal produksjon krever at det produseres inntil markedets marginale betalingsvillighet tilsvarer marginal alternativkostnad i produksjonen, men ved stordriftsfordeler vil ikke det gi privatøkonomisk lønnsomt produksjonskvantum. Regulering kan skje ved produksjon i offentlig regi, eller ved å subsidiere et privat monopol.

Kollektive goder: Kollektive goder (fellesgoder) er goder der den enkeltes tilgang og bruk ikke kan individualiseres. Vi kan skille mellom overordnede kollektive goder som inkluderer alle potensielle brukere (som forsvar og rettsvesen) og lokalt kollektive goder som er felles for en avgrenset gruppe brukere (kabelnett). Fellesgoder forekommer også på produksjonssiden i form av innsatsfaktorer der tilgangen ikke kan individualiseres, for eksempel i form av stabile forhold i arbeidslivet, høyt utdanningsnivå i befolkningen, eller offentlige investeringer i infrastruktur. Kollektive goder kjennetegnes av særlig to forhold som bidrar til at markedet ikke tilbyr et samfunnsøkonomisk optimalt kvantum. For det første er kostnadene uavhengig av den totale bruken (ekstremt tilfelle av stordriftsfordeler på konsumsiden) slik at effektiv ressursbruk tilsier at godet bør være gratis. Siden det likevel er kostnader knyttet til produksjonen, vil dermed ikke samfunnsmessig effektiv forsyning være privatøkonomisk lønnsom. Det andre kjennetegnet ved kollektive goder er mangelen

på eksklusjonsmuligheter. Det innebærer at det er umulig, eller uforholdsmessig kostbart å ta betalt for godet slik at eksklusiv eiendomsrett ikke kan håndheves. Effektiv forsyning av kollektive goder krever derfor at finansieringen blir et fellesansvar som må ivaretas av det offentlige, mens produksjonen kan skje i både offentlig og privat regi.

Informasjonsproblemer: Fullkommen konkurranse bygger på at alle markedsaktører har lik informasjon om alle forhold som har betydning for deres velferd og handlinger, samt at det finnes forsikringsordninger for alle typer av forhold, med kjent risiko for alle parter. Slik er det ikke. Informasjonsskjevheter oppstår som følge av at noen aktører har større kunnskap om et forhold enn andre (*privat informasjon*) og kan bruke denne kunnskapen til å oppnå en fordel. Det er to hovedtyper av dette problemet: *moralske risiko* og *ugunstig utvalg*. I forsikringsmarkedet beskriver moralsk risiko det forhold at forsikringen kan bidra til å påvirke forsikringstakerens adferd uten at forsikringsgiver kan kontrollere for dette. Ugunstig utvalg forekommer dersom tilbuds- og etterspørselssiden har ulik informasjon om kvaliteter ved et markedsgode. Den parten som mangler informasjon må da basere sin betalingsvillighet (alternativkostnad) på en vurdering av gjennomsnittskvaliteten i markedet. Det medfører at gode produkter prises for lavt, mens dårlige produkter prises for høyt. For eksempel vil arbeidssøkere ha privat informasjon om sin egen produktivitet, og produsenten har privat informasjon om egenskaper ved sine produkter og produksjonsprosesser. Informasjonsskjevheter medfører ineffektiv ressursbruk, men kan (i noen grad) reguleres ved at det pålegges informasjonsplikt og erstatningsansvar dersom denne plikten ikke overholdes. I noen tilfeller, når de samfunnsøkonomiske konsekvenser av mangelfull informasjon er særlig store, vil ordninger med autorisasjonsregler og offentlig kontroll være aktuelt.

Mangelfull informasjon kan imidlertid også være et problem for myndighetene og kan derfor være et betydelig problem ved regulering av markeder. Dersom myndighetene kjenner markedet dårligere enn markedsaktørene vil aktørene ønske å påvirke reguleringenes utforming til egen gevinst. I slike tilfeller kan myndighetenes innblanding bidra til å forsterke det samfunnsmessige effektivitetstapet.

Manglende markeder for fordeling av risiko: Det kan være flere årsaker til at markedene ikke håndterer risikoen ved ulike typer aktivitet og i alle deler av landet. Eksempelvis vil risikoen vurderes høyere dersom det ikke finnes gode annenhåndsmarkeder for investeringer, eller dersom det mangler stabil tilgang på nødvendig kompetanse. Undersøkelser har også vist at avstander kan bidra til kredittrasjonering ved at manglende kunnskap om lokale forhold og tilgjengelig humankapital fører til for høy risikovurdering. Irreversibilitet i investeringer kan være en annen årsak til at samfunnsmessig risikovurdering avviker fra den privatøkonomiske. Forsknings- og innovasjonaktivitet kan være eksempler på slike irreversible investeringer som generelt er et gode for verdiskapingen i samfunnet, men som ikke alltid fullt ut reflekteres i virksomheten som foretar investeringen.

Systemsvikt

Det å fremskaffe ny kunnskap gjennom FoU-virksomhet og innovasjonsprosesser er ressurskrevende og innebærer mye prøving og feiling. Suksessraten i slike prosjekter er variabel og det er derfor ikke alltid slik at investeringen kaster av seg. Samtidig vil innovasjonsprosesser ofte involvere en rekke aktører (bedrifters interaksjon med universiteter, forskningsinstitusjoner, leverandører, offentlige aktører etc.). Dette forutsetter samarbeid, men hver enkelt aktør har ikke nødvendigvis kapasitet og bærekraft til å initiere og delta i slikt samarbeid. Aktører vil vanligvis heller ikke være kjent med hvilken risiko og potensial for gevinst som ligger i samarbeidet. Følgelig kan det oppstå situasjoner der samarbeid ikke finner sted til tross for at alle parter ville vært tjent med det. Dette forholdet kalles gjerne systemsvikt og innebærer også samfunnsøkonomisk uoptimal ressursutnyttelse. Myndighetene kan bidra til å få i stand samarbeid ved tilrettelegging gjennom infrastrukturinvesteringer, slik som offentlige innovasjonsprogrammer.

Systemsvikt kan også skyldes manglende tilgang til (risikovillig) kapital. Dette representerer ikke nødvendigvis markedssvikt siden kapitalen kan ha tilgang til andre investeringsobjekter med høyere forventet avkastning og/eller lavere risikoprofil. For eksempel er risikoen ofte høy i tidligfasebedrifter, i prosjekter med høy innovasjonsinnsats og i geografisk perifere områder hvor alternativverdien av kapitalen er lav. Offentlig intervensjon kan ved å bidra

med kapital og infrastruktur, redusere kredittrasjonering av høyrisikoprojekter.

Andre grunner for å regulere

De viktigste faglige grunnene for å regulere frie markeder er oppsummert ovenfor. Det dreier seg om å bidra til mer effektiv ressursutnyttelse ved å korrigere for forhold som ikke tas hensyn til i markedene. Det kan, som allerede nevnt, også være andre grunner for å regulere markeder, blant annet knyttet til å oppnå politikk mål som ikke (kan) oppfylles i et uregulert marked. Slike målsettinger er gjerne knyttet opp mot fordelingen av samfunnets ressurser, men kan også ha rent moralske eller ideologiske begrunnelser. Med utgangspunkt i mikroøkonomisk teori kan det argumenteres for at samfunnet har en velferdsfunksjon, der samfunnets preferanser (prioriteringer samfunnet har på vegne av innbyggerne) inngår, og politikken oppgave blir å velge mellom ulike realisasjoner av denne velferdsfunksjonen. Effektiv ressursbruk forutsetter, i følge teorien, valg mellom ulike paretooptimale løsninger, men reguleringer skjer også som følge av at andre forhold prioriteres framfor optimal ressursallokering.

Det er, i større eller mindre grad, knyttet målsettinger til alle typer av forhold og aktiviteter i samfunnet. Det overordnede målet for den økonomiske politikken i Norge er en rettferdig fordeling av goder og byrder mellom aktører og regioner, samt full sysselsetting i hele landet. Innen næringspolitikken fremheves mål om størst mulig verdiskaping, mens distrikts- og regionalpolitikken særlig fremhever at bosettingsmønsteret skal opprettholdes. De overordnede målene gjelder i det vesentlige for hele landet. I Nord-Norge er det utfordringer som synes spesielt store for landsdelen, og virkemiddelbruken er intensivert på enkelte områder, blant annet gjennom Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark. Det innebærer både at en har flere virkemidler til rådighet, og at innsatsen kan styrkes gjennom graderte ordninger. Måloppnåelse på de ulike områdene krever at en har egnede instrumenter til rådighet. Vi skal i det følgende gå nærmere inn på ulike typer av virkemidler.

2.2 Ulike måter å klassifisere virkemidler

Det kan være hensiktsmessig å klassifisere virkemidlene i grupper, ut fra et behov om å øke oversikten over virkemidlene. Ett utgangspunkt kan være å klassifisere dem etter hensikten (målet) med dem. En slik klassifisering kan for eksempel skille mellom næringsretta og befolkningsretta virkemidler, en annen kan skille mellom effektivitetsretta (retta mot verdiskaping) og fordelingsretta virkemidler. Det er også slik at virkemidlene som klassifiseres i den ene gruppa, ut fra primærhensikten med dem, også kan ha virkninger på andre målsettinger. For eksempel vil fordelingsretta virkemidler også kunne ha effekter for verdiskapingen. I denne rapporten er fokuset mest på virkemidler for økt verdiskaping. Imidlertid diskuteres også virkemidler som ikke har verdiskaping som primær målsetting.

En annen, men tradisjonell, klassifisering skiller mellom fire ulike hovedgrupper av virkemidler, henholdsvis fysiske, normative, økonomiske og pedagogiske (Eckhoff 1983). *Fysiske* virkemidler kan være lokaliserings- eller infrastrukturiltak, som kan påvirke attraktiviteten til et sted, og kan gi grobunn for ytterligere virksomhet i regionen. *Normative* virkemidler er oftest juridiske eller regulerende og håndheves således gjennom lovverket. Normative virkemidler kan også innbefatte deregulering ved innføring av konkurranse og markedsmekanismer. *Økonomiske* virkemidler omfatter stor variasjon fra finansiering av offentlig virksomhet til å gi aktører incentiver til endring i atferd. Skatte- og avgiftssystemet utgjør de tyngste virkemidlene i den økonomiske politikken. Den siste hovedgruppen, de *pedagogiske* virkemidlene, benyttes i form av informasjon og holdningspåvirkning.

Direktoratet for økonomistyring introduserer organisatoriske virkemidler som egen hovedkategori og innlemmer fysiske virkemidler blant de økonomiske (SSØ 2010). De *organisatoriske* virkemidlene i denne inndelingen avgrenset til omorganisering, desentralisering, privatisering og inkludering av frivillig sektor.

Statens styringsinstrumenter inneholder, i varierende grad, elementer av alle disse gruppene av virkemidler og det er ikke alltid entydig hvilken gruppe de sorterer inn under. Særlig er det vanlig at virkemidler innen alle grupper inneholder elementer av økonomisk karakter. Samtidig er det vel så vanlig å inndele myndighetenes

portefølje av virkemidler langs andre dimensjoner. Det er for eksempel vanlig å snakke om generelle og selektive virkemidler i den økonomiske politikken, om tilretteleggende, næringsretta virkemidler for fremme av innovasjon osv. De ulike måtene å klassifisere virkemidlene på sier alle noe om deres egenskaper. Vi vil i det følgende kort se på noen vanlige dimensjoner.

2.2.1 Generelle og selektive virkemidler

Et vanlig skille i økonomisk politikk går mellom generelle og selektivt virkende virkemidler. Selektive virkemidler er aktørrettede og krever individuell behandling av den enkelte enhet som omfattes av virkemiddelbruken. Selektive virkemidler åpner således for stor grad av målretting i ressursbruken. Ulempen er at dette er kostbart å administrere. De generelle virkemidlene er en del av rammevilkårene i økonomien. En rekke virkemidler befinner seg dessuten i grenseflaten mellom det generelle og selektive, slik som rettighetsbaserte støtteordninger hvor individuell behandling kun omfatter at støttemottaker oppfyller retningslinjene for ordningen. De fleste rettighetsbaserte ordninger er individrettede, som for eksempel barnetrygd, studielån, sykepenger), men det finnes også slike ordninger rettet mot næringslivet slik som Skattefunn. Det er likevel vanlig å definere hele utformingen av skatte- og avgiftspolitikken innunder de generelle virkemidlene.

Generelt vil effektiviteten i virkemiddelbruken øke med grad av målretting i utformingen. Virkemidlene bør således rettes direkte inn mot de forhold en ønsker å påvirke. Presise virkemidler som er direkte rettet inn mot de grupper og formål en har målsettinger for, vil være mindre omfattende, og derfor potensielt rimeligere, enn generelle virkemidler som ikke-diskriminerende når ut til alle grupper og formål. Dette argumentet i favør av selektiv virkemiddelbruk avhenger imidlertid av flere sentrale forutsetninger.

Det er flere forhold som kompliserer bruken av selektive virkemidler. Slike virkemidler krever at det gis relativt detaljerte retningslinjer for hva en ønsker å oppnå med politikken. Mange og detaljerte (del-)målsetningene kan imidlertid lett føre til at det oppstår konflikter mellom noen av disse målene. Dessuten kan delmålene stå i veien for å nå de overordnede målene for politikken, slik som økonomisk vekst og høy sysselsetting. Et stort antall selektivt virkende mål kan bidra til å forstyrre markedenes evne til å kanalisere

ressurser der hvor de gir høyest samfunnsmessig avkastning, noe som igjen kan hindre omstillinger og bidra til effektivitetstap.

Et annet kompliserende forhold er at det kan oppstå styringsproblemer gjennom incentivvirkninger. Aktører endrer sin atferd til å passe inn under støtteordningene, framfor å tilpasse seg markedets behov. Selektive virkemidler kan føre til et fenomen som omtales som "rent seeking" i teorien. "Rent seeking" fører til ytterligere effektivitetstap ved at ressurser går med til å overbevise om et behov for støtte, samt til ren tilpasning til ordningene.

Effektivitetstap kan også forekomme ved at myndighetene ikke besitter tilstrekkelig informasjon til å målrette virkemiddelbruken. Spesielt kan det være vanskelig å måle hvorvidt ressursinnsatsen har gitt gode nok resultater i forhold til hva en ønsket å oppnå. Sammen med behovet for søknadsprosesser og individuell behandling, bidrar dette til høye administrasjonskostnader knyttet til selektiv virkemiddelbruk.

2.2.2 Andre inndelinger av virkemidler

Både de generelle og de selektive virkemidlene kan klassifiseres langs mer spesifiserte dimensjoner. En vanlig inndeling går mellom *personretta* og *næringsretta* virkemidler. Personretta virkemidler er innrettet mot innbyggerne, eller kun mot deler av befolkningen. De fleste personretta virkemidler er av generell, og oftest rettighetsbasert art. Skatte- og avgiftssystemet, trygderettigheter og offentlige rettighetsbaserte tjenester er alle generelle virkemidler, selv om noen krever søknadsbehandling, slik som opptak til og finansiering av studier. Startlån fra Husbanken er et eksempel på et selektivt virkende personretta virkemiddel.

I næringspolitikken er også en overveiende del av de instrumentene myndighetene benytter av generell art. Det er disse som danner rammebetingelsene for all næringsvirksomhet. I tillegg kommer et variert utvalg av selektivt virkende ordninger i form av låne- og tilskuddsordninger. En voksende andel av virkemidlene innen næringspolitikken er dessuten tilretteleggende, i den forstand at de søker å senke barrierene for ønsket utvikling.

Inndelingen kan utvides til å innlemme *institusjonelle* virkemidler. Disse er i hovedsak juridiske eller regulerende, og følgelig av

generell art, og utgjør selve rammeverket for all aktivitet i samfunnet som helhet.

Vi kan også velge å inndelegge virkemidler etter skillelinjen direkte og indirekte virkemidler. De direkte virkemidler er regulerende og av generell art, mens de indirekte virkemidlene er markedsbaserte, men også ofte av generell art, slik som avgiftssystemet. De ulike dimensjonene vi her skisserer er ikke gjensidig utelukkende. Det innebærer at et virkemiddel kan være generelt (eller selektivt), personretta (eller næringsretta) og direkte (eller indirekte) samtidig.

Endelig kan vi også inndelegge virkemidlene etter hvilket sektorområde de gjelder under. Vi har allerede vært innom de overordnede målsettingene for henholdsvis den økonomiske politikken (i makro), for næringspolitikken og for distrikts- og regionalpolitikken spesielt. Alle politikkområder består av et hierarki av målsettinger som alle krever sitt utvalg av instrumenter. I tillegg finnes det en rekke sektorovergrepene mål og koplinger mellom ulike politikkområder.

I rapporten har vi valgt litt ulike måter å gruppere (inndelegge) virkemidlene på, avhengig av kontekst. Dette henger blant annet sammen med at det er mange måter å gruppere dem på, som nevnt ovenfor, og at det ikke er hensiktsmessig med en (og bare en) gruppering i analysen.

2.2.3 Områderetta virkemidler og verdiskaping

Denne rapporten fokuserer på virkemidler som bidrar til økt verdiskaping i Nord-Norge, med utgangspunkt i næringer som er spesielt viktige i landsdelen i følge kunnskapsinnhenting. Slik sett er det to primære kjennetegn ved disse virkemidlene som er i fokus. For det første er virkemidlene som diskuteres i hovedsak næringsretta, enten direkte mot de næringene som er viktigst i landsdelen eller mot næringslivet i landsdelen mer generelt. For det andre er målsettingen med virkemidlene områderetta, i den forstand at de fokuserer på virkningene i Nord-Norge.

Myndighetenes virkemiddelbruk har i utgangspunktet effekter for næringslivet i Nord-Norge, uavhengig av om de er rettet mot næringslivet eller ikke. Tar vi utgangspunkt i statsbudsjettet (for Kommunaldepartementet), har man tradisjonelt skilt mellom den breie og den smale regionalpolitikken. Her står den breie regional-

politikken for politikk som ikke skiller mellom ulike geografiske områder, som for eksempel rettighetsbasert politikk. Det betyr ikke at den breie politikken ikke treffer ulike områder forskjellig. Det geografiske nedslagsfeltet til den breie politikken avhenger av hvor mottakerne av virkemidlene er lokalisert.

Den smale regionalpolitikken er politikk der lokalisering er avgjørende. Utviklingen i visse geografiske områder (målområdene) kan variere, som distriktene, Nord-Norge, byer eller landsbygd) prioriteres ved at virkemidlene ikke rettes mot aktører/aktivitet utenfor de prioriterte områdene. Det er flere måter å sette grensa mellom smal og brei regionalpolitikk på. Den næringsretta politikken som bevilges til fylkeskommunene over Kommunaldepartementets budsjett (post 551.60) kalles ofte den smale(ste) regional- eller distriktspolitikken. Den smale regionalpolitikken blir noe breiere om den suppleres med for eksempel differensiert arbeidsgiveravgift, regionaltilskudd til kommunene og/eller (deler av) landbrukspolitikken. Hvor grensen bør settes, er et diskusjonsspørsmål. Bør for eksempel næringspolitikk retta mot næringer som i hovedsak (eller kun) er lokalisert til visse deler av landet, inngå i den smale regionalpolitikken?

Selve avgrensingen er ikke så viktig i vårt resonnement. Poenget med å nevne inndelingen er først og fremst at den illustrerer at det er flere måter å drive næringsretta politikk retta mot Nord-Norge på. Man kan velge en *områderetta politikk*, dvs en politikk som kun er retta inn mot (verdiskaping i) Nord-Norge. Man kan også velge en politikk som ikke er områderetta, men som retter seg mot de delene av næringslivet der *Nord-Norge er overrepresentert*. I Nord-Norge gjelder dette særlig produksjon av sjømat, reiseliv og fornybar energi (se Menon og Vista 2014). Begge disse måtene å velge virkemidler på vil, forutsatt at de virker positivt på verdiskapingen i landsdelen, oppfylle forutsetningene i kunnskapsinnhenting. Imidlertid kan man også tenke seg virkemidler som virker mer *indirekte inn på verdiskapingen i landsdelen*. I denne kategorien finner man personretta virkemidler, virkemidler retta mot stedsutvikling og virkemidler retta mot arbeidsmarkedet. Til slutt kan man tenke seg at man velger en *kombinasjon* av de tre nevnte kategoriene. Denne rapporten omfatter alle kategorier.

3 Utvalg av virkemidler

I de øvrige rapportene i kunnskapsinnhentingene har man foreslått en rekke virkemidler. Det varierer mellom de ulike rapportene hvor detaljert og på hvilket nivå man har gått inn på det enkelte virkemiddelet. Noen forslag til virkemidler, som økt satsing på utdanning, FoU eller infrastruktur, er felles for de fleste rapportene. Denne typen virkemiddelbruk kan sies å være overordnet. Andre forslag er svært sektorspesifikke og til dels detaljerte. I denne virkemiddelgjennomgangen fokuserer vi mest på de overordnede virkemidlene.

3.1 Målsettinger med virkemiddelbruken

Kunnskapsinnhentingene er fokusert på virkemidler som bidrar til økt verdiskaping i Nord-Norge. Utgangspunktet er en tanke om at tilgangen på (natur-)ressurser i Nord-Norge er god, og at disse ressursene ikke utnyttes godt nok. Bedre utnyttelse av naturressursene i landsdelen vil kunne bidra til økt verdiskaping både i Nord-Norge og i hele landet.

I den forbindelse har man i kunnskapsinnhentingene fokusert særlig på potensialet for økt verdiskaping i følgende næringer:

- Fiskeri, havbruk og nye marine næringer (rapport av SINTEF, Norut og Havforskningsinstituttet)
- Reiseliv (rapport av Menon og Nordlandsforskning)
- Fornybar energi (rapport av Analyse og Strategi, Multiconsult og Kunnskapsparken i Bodø)
- Mineraler (rapport av Vista analyse og SWECO)

- Annen industri og næringsvirksomhet (sekkepost, rapport av Menon)

Utvalget av næringer illustrerer at de vurderes som viktige bidragsytere til (naturressursbasert) økt verdiskaping i Nord-Norge i framtida. Sekkeposten ”annen industri og næringsvirksomhet” skal bidra til å sikre at bidrag både fra annen industri og tjenesteyting blir tatt med i Kunnskapsinnhenting, slik at man får gitt et mer fullstendig bilde av helheten.

Norsk næringspolitikk har som hovedmål å bidra til effektiv ressursutnyttelse og høyest mulig verdiskaping. Virkemiddelbruken har i stor grad vært innrettet mot å bedre ressursutnyttelsen ved markeds- og systemsvikt. Virkemidlene har tradisjonelt vært næringsnøytrale, selv om enkelte næringer har hatt egne virkemidler rettet inn mot seg (landbruk, fiskeri, skipsverft etc.), og selv om enkelte virkemidler ikke har vært helt næringsnøytrale. De seinere årene har det imidlertid vært en diskusjon om næringsnøytralitet har vært en hensiktsmessig rettesnor. Det har blant annet vært hevdet at verdiskapingspotensialet er større i noen næringer enn i andre, og at ringvirkninger av noen typer næringsvirksomhet er større enn av annen. Kunnskapsintensiv virksomhet trekkes gjerne fram som et eksempel på viktigere (og dermed mer støtteberettiget) enn annen næringsvirksomhet. Andre eksempler er næringer som bidrar mye til innovasjon, eller næringer som danner et kluster. Denne, mer målrettede, strategien har blitt vanligere i næringspolitikken de seinere årene.

Næringspolitikken er også en viktig del av regional- og distriktspolitikken, som på sin side har flere målsettinger som kan ordnes i et ”målhierarki”. På toppen av hierarkiet har tradisjonelt bosettingsmålet stått, altså at politikken skal bidra til å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Dette skal oppnås gjennom en rekke tiltak, blant annet tiltak for å fremme verdiskaping (og sysselsetting) i distriktene. Dersom dette er riktig, og mulig, vil bruk av virkemidler for å øke verdiskapingen i Nord-Norge *samtidig* bidra til økt måloppnåelse når det gjelder bosettingsmålet. Slik sett vil altså virkemidlene som diskuteres i kunnskapsinnhenting, dersom de bidrar til økt verdiskaping og sysselsetting, samtidig kunne bidra til bosetting.

Imidlertid kan man diskutere både om det er en sammenheng mellom økt verdiskaping og økt sysselsetting, og om det er en sammenheng mellom økt sysselsetting og befolkningsutviklingen. I tillegg kan man selvsagt diskutere om de aktuelle virkemidlene virker, altså om de har ønsket effekt på verdiskapingen. Man kan også diskutere om det er ”bedre” å satse på noen (ressursbaserte og konkurranseutsatte) næringer enn å satse på alle næringer, og i hvilken grad virkemidler rettet mot offentlig sektor også bør være en del av analysen.

Vi ønsker ikke å diskutere disse spørsmålene i full bredde her, men vi understreker at sammenhengene ikke er trivielle. Johansen (2008) diskuterer for eksempel målsettingene i distriktpolitikken i forhold til virkemiddelbruken over Statsbudsjettets post 551.60 (den næringsretta distriktpolitikken som bevilges fra KRD til fylkeskommunene). Diskusjonen omfatter også sammenhenger i arbeidsmarkedet. Effekuttvalget (NOU 2004:2) konkluderte på sin side med at det viktigste enkeltvirkemiddelet når det gjelder distriktpolitisk måloppnåelse sannsynligvis er bevilgningene til kommunenes velferdsproduksjon, innenfor rammen av generalistkommuneprinsippet¹. I Kunnskapsinnhentingens er det imidlertid næringspolitikken som er i fokus.

Denne korte diskusjonen illustrerer først og fremst at sammenhengen mellom virkemiddelbruk og måloppnåelse ikke er triviell. Det er riktig at økt verdiskaping og inntekt gir ei større kake til fordeling, og at man derfor kan argumentere for at tiltak som bidrar til effektiv ressursbruk og økt verdiskaping samtidig bidrar til et bedre samfunn. Imidlertid kan samfunnet ha målsettinger som direkte eller indirekte kan være i konflikt med effektivitetsmålet. Slike målsettinger er selvsagt også legitime, og det er altså ingen automatikk i at virkemidler som bidrar til økt verdiskaping samtidig bidrar til økt måloppnåelse på andre områder.

I tillegg til de fem sektorrapportene har det blitt gjennomført en rekke ”tverrgående analyser” i Kunnskapsinnhentingens regi:

- Økosystemtjenester i Barentshavet-Lofoten (rapport Vista Analyse, Norut og Universitetet i Tromsø)

¹ Generalistkommuneprinsippet innebærer at kommunene, uavhengig av størrelse, i prinsippet skal tilby de samme tjenestene i hele landet.

- Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner (rapport Norut)
- Infrastruktur, logistikk og kommunikasjon (rapport Handels- høyskolen i Bodø, Transport-utvikling AS og Nordlands- forskning)
- Kompetanse, forskning og innovasjon (rapport Damvad, SALT og Menon)
- Kulturminner og verdiskaping (rapport NIKU og Nord- landsforskning)

De tverrgående utredningene ser på temaer som er felles for to eller flere av sektoranalysene med henblikk på hvilke utfordringer og muligheter som er felles for næringene, hvordan utfordringene kan løses og mulighetene for å sikre framtidig verdiskaping sikres. Flere av rapportene (som for eksempel rapportene om infrastruktur og kompetanse) kan også sees på som rapporter om virkemidler. Rapporten om attraktive lokalsamfunn tar opp temaer, i tillegg til næringspolitikken, som er av særlig interesse for befolkningsutviklingen. I den forstand kan rapporten til en viss grad sees på som en del av virkemiddeldiskusjonen, spesielt i den grad attraktive lokalsamfunn påvirker arbeidstilbudet i landsdelen. Rapportene om økosystemtjenester og kulturminner tar opp noe mer spesielle, men ikke nødvendigvis mindre viktige, tverrgående temaer.

I virkemiddelgjennomgangen i denne rapporten er det rapportene om lokalsamfunn, infrastruktur og kompetanse som har vært benyttet mest.

3.2 Mest mulig målretta virkemiddelbruk: Hva er problemet?

Utgangspunktet for analysen er altså at vi skal se nærmere på virkemidler som kan bidra til økt verdiskaping (og sysselsetting) i Nord-Norge. I et perfekt fungerende marked ville høy verdiskaping, i følge teorien, sikres i markedet, dersom avkastningen på å utnytte naturressursene i Nord-Norge var høy nok. Spørsmålet er derfor hvorfor det er behov for virkemidler, altså hva problemet egentlig er.

3.2.1 Hva er verdiskaping?

Verdiskaping beregnes som verdien av de varer og tjenester som produseres (output), fratrukket verdien av kjøpte varer og tjenester (input). Man kan måle verdiskapingen for bedrifter, næringer, regioner eller land.

Tar man utgangspunkt i en bedrift, betyr dette at verdiskapingen er det samme som det bedriften selger sine varer (tjenester) for, minus verdien av underleveransene bedriften bruker i sin produksjon. Verdiskapingen brukes til å dekke kostnadene knyttet til bruk av primære produksjonsfaktorer (dvs. lønns- og kapitalkostnader). Slik sett kan verdiskapingen enten måles fra produksjonssida (markedsverdi minus verdi av underleveranser) eller fra produksjonsfaktorsida (lønns- pluss kapitalkostnader). Verdiskaping kalles også ofte *bruttoprodukt*. Summering av bruttoproduktet for all økonomisk aktivitet i et land kalles *bruttonasjonalprodukt* (BNP). Ser vi på en mindre region, brukes enten begrepet regionens bruttonasjonalprodukt eller bare *bruttoregionalprodukt* (BRP).

Bruttonasjonalproduktet summeres med utgangspunkt i mange forskjellige (alle) økonomiske aktiviteter i landet eller regionen. Det er relativt enkelt å beregne verdiskapingen i virksomhet som selger sine produkter i et marked og leverer ordinære regnskaper. Her kan man bruke data fra virksomhetenes regnskaper. Samtidig finnes det virksomhet som ikke er markedsretta på samme måte. Dette gjelder spesielt offentlig² virksomhet, der produksjonen gjerne finansieres over skatteseddelen. Samtidig regnskapsføres offentlige investeringer som løpende utgifter. Alt i alt er det ikke mulig å beregne verdiskapingen i offentlig sektor på samme måte som man beregner verdiskapingen i privat sektor. I nasjonalregnskapsforstand er derfor verdiskapingen i offentlig sektor definisjonsmessig satt lik lønnskostnadene. Sammenlikner man privat og offentlig produksjon av det samme godet, vil privat verdiskaping per definisjon være større enn offentlig, siden verdiskapingen i privat sektor også skal finansiere kapitalkostnadene. Dette gjelder

² Det er en rekke andre økonomiske aktiviteter som heller ikke registreres i BNP-begrepet på samme måten som privat næringsvirksomhet. For eksempel registreres ikke familiebasert omsorg, selv om den tjenesten som leveres (omsorg) er den samme som kan kjøpes i markedet eller leveres av offentlig sektor. Høy andel familiebasert omsorg gir derfor lavere verdiskaping enn omsorg levert i markedet (eller av offentlig sektor).

selv om lønnsnivået er det samme, og selv om produktiviteten er den samme, i begge sektorer.

3.2.2 Økt verdiskaping

Hvordan virkemiddelbruk skal bidra til økt verdiskaping er et sentralt spørsmål i kunnskapsinnhenting. Da blir det også et sentralt spørsmål hva vi skal mene med økt verdiskaping, noe som ikke er helt trivielt, selv om definisjonen av verdiskaping er temmelig triviell.

Definisjonen gir det enkle svaret at verdiskapingen i en virksomhet øker dersom verdien av produksjonen øker mer enn innkjøpskostnadene over tid (tilsvarende for verdiskapingen i et land eller en region). Dette kan skje enten gjennom strukturelle endringer i produksjonsprosessen (produktivitetseffekter, effektivitetseffekter), gjennom markedsmessige endringer (prisen på output øker mer enn prisen på input) eller gjennom rene volummessige effekter (at man rett og slett øker aktiviteten).

Framskrivinger tyder på at verdiskapingen i norsk økonomi vil vokse betydelig i tida framover. Det kan i stor grad knyttes til produktivets- eller effektivitetseffekter, blant annet av innovasjoner og teknologiske endringer. Slik sett vil strukturelle endringer bidra til økt verdiskaping framover. Hvordan dette slår ut regionalt avhenger blant annet av hvilke næringer som vokser mest og hvor disse har lokaliseringstrinn.

Tilsvarende kan markedsmessige endringer føre til at prisen på de produktene som leveres endres over tid, noe som påvirker verdiskapingen.

De rene volummessige effektene (aktivitetsøkning) innebærer for Nord-Norges del at landsdelens økonomi rett og slett blir større. I et framtidsperspektiv kan dette innebære at Nord-Norge framover leverer en større andel av verdiskapingen i Norge enn landsdelen gjør i dag. Det er et sentralt premiss i kunnskapsinnhenting at ressursene i Nord-Norge bør utnyttes bedre, slik at dette bidrar til økt verdiskaping i landsdelen. Det er høy kapasitetsutnytting i landsdelen i dag, slik at tilførsel av primære produksjonsfaktorer (arbeidskraft og kapital), vil kunne bidra til økt verdiskaping i landsdelen.

Diskusjonen nedenfor (særlig kapittel 4, men også resten av kapittel 3) tar for seg effekter av virkemiddelbruk på økt verdiskaping i Nord-Norge. Fokus er på økt verdiskaping, noe som da kan skje reint volummessig, markedsmessig eller produktivitetsmessig.

3.2.3 Økt verdiskaping i Nord-Norge: Noen utfordringer

Vi forutsetter at Nord-Norges naturressurser er attraktive, slik at det finnes et marked for de produktene som er basert på dem. Vi forutsetter også at prisen for produktene er høy nok til at markedet kan avløne de primære produksjonsfaktorene som brukes. Det betyr at verdiskapingspotensialet finnes og er stort nok. Dersom dette likevel ikke utløses i markedet, må det skyldes at det er noe som "forstyrrer" hvordan markedet fungerer.

Disse forstyrrelsene kan selvsagt være eksterne, for eksempel at avkastningen er høyere i andre markeder og ressursene derfor flyter dit i stedet. I så fall bør enten avkastningen i "Nord-Norge-markedet" økes, eller den bør reduseres i andre markeder, dersom verdiskapingspotensialet i Nord-Norge skal kunne utløses. Virkemiddelbruken bør i så fall rettes inn mot dette.

Forstyrrelsene kan også skyldes markeds- eller systemsvikt i Nord-Norge. Det er mange ulike former for markeds- og systemsvikt som alle motiverer offentlige inngrep. Oversatt til nordnorske forhold, og der vi tar hensyn til at det særlig er konkurranseutsatt virksomhet man skal fokusere på i virkemiddelgjennomgangen, tror vi det særlig er følgende forhold som peker seg ut (lista kan være lenger):

- Tilgangen på arbeidskraft er for dårlig (befolkningsutviklingen er "negativ", og landsdelen er for "tynt" befolket). Det er altså et behov for flere innbyggere (innflytting, innvandring).
- Store avstander internt i landsdelen. Dårlig utbygd tettstedsstruktur (arbeidsmarked, tjenestemarked). Deler av vegnettet har for dårlig standard.
- Deler av den tilgjengelige arbeidskraften besitter ikke en kompetanse som balanserer næringslivets behov. Det er et behov for styrking eller oppbygging av kompetansemiljøer.

Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

- Mangel på kapital knyttet til behovet for store investeringer.
- Store avstander mellom lokalitetene for naturressursene og markedet for produktene. Det er behov for enklere grensekryssing, for eksempel nattåpne grensestasjoner.
- Innovasjonsinnholdet i produktene er for lavt (gjelder noen næringer mer enn andre).
- Utfordringer knyttet til arealbruk og arealkonflikter, herunder ”innsigelsesinstituttet” (som kan bidra til at det kan ta svært lang tid å gjennomføre næringsutviklings- eller infrastrukturprosjekter).

Gitt at disse punktene representerer de viktigste utfordringene for å kunne utnytte nordnorske naturressurser bedre, bør det settes inn virkemidler som retter seg mest mulig direkte mot hvert av punktene. Lista er generell, og den illustrerer også at utfordringene i Nord-Norge er sammensatt. Dette taler for å sette sammen *virkemiddelpakker* som dekker bredden i utfordringene. I tillegg taler dette for at virkemiddelpakkene er geografisk avgrenset til Nord-Norge, som jo er det området vi ser på.

Vi understreker at det selvsagt finnes næringsspesifikke utfordringer, der helt konkrete forhold kan trekkes fram for den enkelte næringa.

Vi understreker også at tjenestesektoren (inkludert offentlig virksomhet – kommunesektoren) er en viktig faktor når det gjelder på arbeidskraft. Befolkningen ønsker god tilgang på tjenester, og dette skjer gjennom tjenestesektoren. Samtidig er tjenestesektoren en viktig sysselsetter, som også i Nord-Norge sysselsetter de aller fleste arbeidstakerne. Virkemidler innrettet mot å øke den naturressursbaserte verdiskapingen i landsdelen, som er det vi fokuserer på her, vil ikke nødvendigvis ha så store sysselsettingsmessige effekter³ direkte. Imidlertid bidrar økt verdiskaping i naturressursbaserte næringer til økt inntekt i landsdelen. Denne inntekten brukes, i det minste delvis (lønnsinntekt brukes i hovedsak der folk bor), i landsdelen. Slik sett bidrar økt verdiskaping i

³ Spørsmålet om sysselsettingsmessige effekter av virkemidler bør sees i forhold både til landsdelens mangel på arbeidskraft og til bosettingsmålet i distriktspolitikken, i tillegg til det primære verdiskapingsmålet.

basisnæringene til ringvirkninger til privat og offentlig tjenesteytende sektor, og dermed til økt produksjon, verdiskaping og sysselsetting der. Mye av virkningene for verdiskapingen, men kanskje særlig for sysselsetting, vil derfor komme utenfor de ressursbaserte næringene.

3.3 Ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene

Det er tre forvaltningsnivåer i Norge. Delegering av ansvaret for virkemiddelbruk fra det sentrale nivået (staten) til det regionale (fylkeskommunen) og det lokale (kommunen) nivået kan sies å følge subsidiaritetsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at ansvaret skal legges nærmest mulig brukeren, eller på ”det lavest mulige effektive nivået”..

Både det kommunale og det fylkeskommunale nivået er folkevalgt i Norge. Det betyr at når staten delegerer beslutningsansvar til disse nivåene, delegerer den også muligheten for dem til å fatte beslutninger som ikke nødvendigvis er helt i tråd med sentrale myndigheters ønske. Mange kommuner og fylkeskommuner styres selvsagt av politikere med en annen farge enn den de sentrale politikere har. I tillegg kan man tenke seg at lokale og regionale politikere i større grad vektlegger lokale og regionale preferanser i sine prioriteringer – det er jo tross alt deres jobb.

Det er staten som har ansvar og setter rammer for virkemiddelbruken. Landets lovverk gir rammer og i tillegg legger internasjonal rett og avtaler (f.eks. EØS-avtalen) begrensninger på hva som kan gjøres. I noen sammenhenger delegeres virkemidlene til andre forvaltningsnivå eller offentlige institusjoner, selv om staten har det overordnede ansvaret. I tillegg til å bestemme nivå benytter staten også muligheten til å styre virkemiddelbruken de andre nivåene har ansvaret for gjennom tildelingsbrev og andre styrings-signaler. Både fylkeskommunene og kommunene har fått overført økonomiske virkemidler som er næringsrelatert. Dette er for eksempel regionale utviklingsmidler (fylkeskommunene) og kommunale næringsfond (kommunene). Så når det skjer reduksjoner i nivået på virkemidlene fra statens side, får det betydning for hva de øvrige forvaltningsnivåene får å rutte med. Det er for eksempel foretatt reduksjoner i midlene til regional

utvikling fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til fylkeskommunene for 2014 (sammenliknet med 2013). Det vil igjen få betydning for hva fylkeskommunene kan prioritere, både direkte gjennom tilskudd og det som de viderefører til Innovasjon Norge (IN) som igjen tildeles regionalt næringsliv.

Staten kan for øvrig styre virkemiddelbruken regionalt og lokalt på flere måter. Selv innenfor ordningen med rammetilskudd står ikke fylkeskommuner og kommuner helt fritt når det gjelder å gjøre egne prioriteringer. Gjennom lover, forskrifter og regler bestemmer sentrale myndigheter et minstenivå på tilbudet i hver tjenestesektor. Gitt disse rammene, som innebærer et minstenivå på produksjonen, står det kommuner og fylkeskommuner fritt å prioritere den øvrige ressursbruken. Andre måter å sentralstyre på er selvsagt å øremerke de midlene som går til fylkeskommuner og kommuner. Staten kan i de mest ekstreme situasjonene bestemme nøyaktig hvordan fylkeskommuner og kommuner skal forvalte virkemidlene, altså gå lenger enn regelstyring og/eller øremerking. På slike områder blir den lokale (regionale) forvaltningen nærmest som direktorater å regne.

I den andre enden av skalaen finner vi situasjoner der det er svært liten sentralstyring, og der selve poenget nettopp er å overlate forvaltningen av virkemiddelbruken til lokale (regionale) myndigheter. I slike situasjoner vil det være et selvstendig poeng å få fram de lokale (regionale) preferansene, og ikke minst kunnskap om lokale (regionale) forhold, når man skal forvalte virkemidlene.

Dette innebærer at desentralisering av virkemiddelansvar har et potensial for konflikt mellom forvaltningsnivåene når det gjelder prioriteringer. Konfliktene kan komme både når det gjelder målsettinger og når det gjelder bruk av virkemidler. De kan skyldes at nasjonale og lokale/regionale aktører har forskjellige interesser (politisk konflikt, for eksempel om målsettinger), eller de kan skyldes at man er faglig uenige (for eksempel hvordan ulike virkemidler virker i forhold til målsettingene). For å unngå slike konflikter, kan det være hensiktsmessig at man har avtalt en arbeidsdeling når det gjelder ulike oppgaver innenfor virkemiddelforvaltningen. Og man kan selvsagt spørre seg *om det er hensiktsmessig å desentralisere* dersom politiske interesser og/eller faglige innspill ikke skal tas hensyn til i prosessene.

Slik sett finnes det en rekke utfordringer knyttet til desentralisert virkemiddelforvaltning. Sentrale myndigheter har i utgangspunktet muligheten til å styre virkemiddelbruken som de vil, og det finnes en rekke kanaler for slik styring. Dersom sentrale myndigheter ønsker stor grad av "hands on" i styringa av virkemiddelbruken, kan man spørre seg hvor hensiktsmessig det er å regionalisere ansvaret. Dersom de, på den annen side, i større grad ønsker at lokale (regionale) forhold skal tas hensyn til i virkemiddelbruken, er det mer hensiktsmessig å regionalisere ansvaret.

Det finnes ytterligere noen nasjonale og regionale virkemiddelaktører med ulikt ansvar. Innenfor vårt interessefelt vil særlig Innovasjon Norge (IN), Norges forskningsråd (NFR) og SIVA være eksempler på slike. Disse aktørene er i ansvarlige for å forvalte virkemidlene på vegne av sine oppdragsgivere, myndighetene. Både nasjonalt og regionalt har de bygget opp en faglig kompetanse som utgjør viktig input både når virkemiddelprogrammer skal gjennomføres og når de skal evalueres.

Statlig politikk er overordnet når det gjelder utvikling av de ulike delene av landet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har blant annet et hovedansvar for distrikts- og regionalpolitikken i Norge. Dette ansvaret omfatter både ansvar for koordinering av den store eller brede regionalpolitikken, og har ansvar for virkemiddelbruken innenfor det som ofte blir kalte den smale distriktpolitikken. Den brede regionalpolitikken viser til sektorpolitikk på en rekke områder, både i og utenfor departementets budsjett, som ofte har regional- eller distriktpolitiske formål i tillegg til de rent sektorpolitiske. Samtidig har sektorpolitikken på de fleste områder regionale og distriktpolitiske effekter. Hva slags politikk staten fører vil være bestemmende for hvilken utvikling som kan finne sted innenfor et område, blant annet ved å føre til opprettelse av ulike institusjoner og tiltak. Det ser man blant annet som en følge av sektorpolitikken på for eksempel skole, helse eller næringsutvikling. Vi ser det også i forhold til norsk samepolitikk, som blant annet har ført til opprettelse av ulike samiske institusjoner, som alle medvirker til vekst og verdiskaping innenfor området.

Ulike lover og forskrifter setter rammer for næringsutvikling og verdiskaping i landsdelen. Her bestemmes hva som er lovlig og hva som ikke er det. I tillegg reguleres blant annet framgangsmåter, for

eksempel innenfor planlegging. Aktuelle lover og forskrifter omfatter alt fra Grunnloven til lover som gjelder ulik næringsvirksomhet og til ulike direktiv fra EU og andre internasjonale forpliktelser. Nord-Norge er bosted for nordmenn og samer, og det er ulike rettigheter knyttet til disse. Grunnlovens § 110a – Sameparagrafen - sier at forholdene skal legges til rette for at den samiske folkegruppen skal sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. I tillegg har Norge underskrevet internasjonale konvensjoner som forplikter ivaretagelse av samiske interesser som urfolk.⁴

3.3.1 Virkemidlene

Man kan hevde at staten har et overordnet ansvar for virkemiddelbruk i Norge, i det minste i den forstand at andre forvaltningsnivåer finnes som en følge av statlige beslutninger (delegering, se ovenfor). Deler av ansvaret for virkemiddelbruken har staten, i tråd med dette, delegert til andre forvaltningsnivåer. Slik er det mange ulike offentlige etater og organ som har gjennomføringsansvar når det gjelder virkemiddelbruken, og de finnes på ulikt geografisk nivå. Dette omfatter alt fra ulike departementer og direktorater på statlig nivå til institusjoner på regionalt lokalt nivå, som for eksempel fylkeskommunen og kommunen. Utenom de generelle virkemidlene for næringsutvikling og verdiskaping i sin helhet, finnes det også spesifikke virkemidler som er målrettet. Her tenker vi blant annet på virkemidler rettet mot den samiske befolkningen i Norge. Hele det geografiske området for Kunnskapsinnhenting – Nord-Norge – kommer på en eller flere måter inn under de spesifikke virkemidlene som gjelder samiske områder, enten det gjelder tilskuddsordninger til næringsutvikling, kultur eller andre tiltak. Nedenfor gir vi en kort oversikt over virkemidler og aktører. Vi gjør oppmerksom på at listen ikke er uttømmende, og at virkemidlene ikke nødvendigvis kan klassifiseres entydig under en av de tre kategoriene som er valgt i oversikten, men ha trekk av to

⁴ Disse rettighetene er operasjonalisert i ulike nasjonale lover, slik som Plan og bygningslov, Reindriftsloven, Finnmarksloven og flere.⁴ Det skjer en stadig utvikling på det juridiske feltet, f.eks. gjort lovendringer for å sikre samers rett til fiske, slik at dette er et felt i stadig utvikling. I feltet mellom jus og politikk ligger det imidlertid muligheter for vurderinger og skjønn. Se eller rapporten fra Norut, Rapport 2014:4).

eller flere, selv om i utgangspunktet enten er juridiske, økonomiske eller informative.

Tabell 3.1 *Oversikt over ulike virkemidler og virkemiddelaktører*

Virkemidler	Aktører
<ul style="list-style-type: none"> • Juridiske - Lover - Forskrifter - Retningslinjer - Konsultasjonsordning - Planlegging • Økonomiske - Tilskuddsordninger og avgifter - Fond - Finansieringsordninger - Programmer • Informative - Informasjon - Rådgiving - Veiledning - Opplæring 	<ul style="list-style-type: none"> • Departementer • Innovasjon Norge • Forskningsrådet • SIVA • Husbanken • Fylkesmannen • Andre statlige aktører (for eksempel ulike direktorater) • Sametinget • Fylkeskommunen • Kommunen

Kilde: NIBR

Tabellen gir en oversikt over virkemidler gruppert etter virkemiddelkategori (juridiske, økonomiske og informative virkemidler). Lista over aktører er ikke komplett, men omfatter de viktigste og mest relevante aktørene for Kunnskapsinnhenting. I tråd med det vi har hevdet ovenfor, har staten et overordnet ansvar for virkemidlene. Staten legger samtidig rammer for både omfanget av virkemiddelbruken og hvordan de forvaltes av de aktører som har fått et delegert ansvar for virkemidler fra staten. Man kan diskutere i hvilken grad de statlige rammene begrenser de øvrige aktørenes mulighet for å utføre virkemiddelbruken de er satt til, men dette er et stort spørsmål vi ikke skal forsøke å besvare her. I stedet vil vi kort diskutere arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene.

Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

Den sentrale staten har ansvaret for de juridiske virkemidlene, i det minste for lover og forskrifter. Når det gjelder andre juridiske virkemidler, kan det imidlertid være andre aktører som har ansvaret. Typisk har kommunene for eksempel ansvaret for planlegging, mens det er flere aktører som kan ha ansvaret for retningslinjer og konsultasjoner.

De økonomiske virkemidlene kan være administrert på forskjellige forvaltningsnivåer. Typisk for mange av de økonomiske virkemidlene er at ansvaret er delegert fra staten sentralt til andre aktører. Innenfor næringspolitikken er fylkeskommunen og kommunen for eksempel viktige aktører. I tillegg finnes det en rekke andre aktører med ansvar innenfor næringspolitikken (Innovasjon Norge, SIVA, Forskningsrådet, Husbanken, Eksportrådet er eksempler.). Flere av disse kan samtidig ha ansvaret for ulike økonomiske virkemidler.

De ulike aktørene har ansvar for informasjon om sine egne virkemidler. Rådgiving, veiledning og opplæring skjer også i regi av de ulike aktørene. Imidlertid kan det være slik at en aktør kan informere om andres virkemidler – for eksempel vil en SIVA-initiert inkubator også informere om Innovasjon Norges virkemidler.

Juridiske virkemidler

De juridiske virkemidlene omfatter lover, forskrifter, retningslinjer og konsultasjonsplikt. Vi nevner her ikke alle, men eksempler på lover som er aktuelle når det gjelder verdiskaping. Det er slik som Plan- og bygningsloven, Mineralloven, Finnmarksloven, Reindrifftsloven, Kulturminneloven, Forurensingsloven, Naturvernloven og Motorferdselsloven. Flere av disse lovene regulerer også innsigelsesmulighetene og stiller krav til utredning. Av internasjonal rett som kan være viktig næringsutvikling og verdiskaping, for eksempel når det gjelder mineralnæringen er det spesielt folkerettens regler om urfolk og minoriteter og EUs mineralavfallsdirektiv og vannrammedirektiv som er viktige.

I tillegg til lovene nevnt ovenfor er det en rekke andre lover og forskrifter på flere ulike sektorer som har til dels stor betydning for utviklingen av landsdelen. Dette er lovverk knyttet til for eksempel fiskerisektoren eller til utdannings- og helsesektoren. Vi går ikke inn på disse her

Også en rekke internasjonale konvensjoner er sentrale, og særlig to er relevante for ivaretagelse av urfolks rettigheter. Dette gjelder i

forbindelse med utvikling av fornybar energi: ILO-konvensjonen (1989) og FNs konsesjon om sivile og politiske rettigheter (1966).

I 2005 ble konsultasjonsplikt mellom statlige myndigheter og Sametinget innført. Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte, som lover, forskrifter, enkeltvedtak, retningslinjer, tiltak og beslutninger, og omfatter alle ideelle og materielle former for samisk kultur. I saker som er knyttet til det materielle kulturgrunnlaget, slik som arealdisponeringer, arealinngrep og landrettigheter, er det geografiske virkeområde for konsultasjoner de tradisjonelle samiske områder. Konsultasjonsordningen skal sikre at Sametinget konsulteres i saker som er viktig for det samiske samfunnet, dette kan være relevant for verdiskaping og næringsutvikling i samiske områder. Konsultasjonsavtalen gir ikke Sametinget vetorett. I saker der kommunene har fått delegert statlig myndighet, vil konsultasjonsprosedyrene også kunne gjelde for kommunene, dersom vilkårene for øvrig er til stede. Prosedyren gjelder også for statlige selskaper, i den grad disse utøver forvaltningsmyndighet etter delegasjon fra overordnet statlig myndighet. Ved prosjekter som berører samiske interesser skal Sametinget og reindriftsnæringen (i tillegg til den vanlige saksbehandlingen) konsulteres. Nesten alle tiltak innenfor energi- og vannressursforvaltningen fra Sør-Trøndelag og nordover kan berøre reindriftsinteresser, samiske kulturminner eller andre samiske interesser i en eller annen form. Dette er således relevant i forbindelse med utvikling av fornybarprosjekter der samiske interesser blir berørt.

Økonomiske virkemidler

Virkemidlene innenfor den smale distriktpolitikken bevilges over statsbudsjettets programkategori 13.50, og beløper seg til 2,25 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2014 (Solberg-regjeringa). Programmet er igjen organisert i flere underkapitler (virkemidler eller poster). Tilskudd til fylkeskommunene for regional utvikling er ett av disse kapitlene (551.60), og det gis også tilskudd til fylkeskommunene i form av næringsretta midler til regional utvikling og kompensasjon for arbeidsgiveravgift (551.61). Deler av midlene fra kapittel 551.60 bruker fylkeskommunen til såkalte regionale utviklingsfond (RUP). Målet for programmene er å styrke verdiskapingen i næringsmiljø og til utvikling av attraktive arbeidsplasser gjennom å fremme innovasjon, omstilling og nyetablering. RUP er tradisjonelt

hovedbestanddelen av et fylkets handlingsprogram. I tillegg til de regionale utviklingsmidlene (kap 551, post 60 og 61) er det en rekke andre virkemidler, rettet mot næringsutvikling FoU, kultur, folkehelse, samferdsel, bredbånd, miljø og andre ting.

Formålet med differensiert arbeidsgiveravgift (DA) er å redusere mottakernes (bedrifteres) kostnader ved bruk av arbeidskraft. Ordningen administreres av Finansdepartementet. Dette er en geografisk basert avgiftsfritaksordning der landet er delt i soner. Bedrifter lokalisert i sentrale strøk betaler full arbeidsgiveravgift (14,1 prosent), mens bedrifter lokalisert utenfor sentrale strøk betaler mindre. For bedrifter lokalisert i Tiltakssonen (Nord-Troms og Finnmark) er arbeidsgiveravgiften 0. Formålet med virkemiddelet er å gjøre arbeidskraft relativt sett billigere enn annen input i produksjonsprosessen og dermed øke bruken av arbeidskraft, altså bidra til økt sysselsetting (og bosetting, i tråd med de distriktpolitiske målsettingene) i distriktene. Evalueringer viser at dette er et relativt treffsikkert virkemiddel, som bidrar til økt sysselsetting blant annet gjennom å favorisere arbeidsintensiv næringsvirksomhet. På den annen side kan dette ha strukturelle konsekvenser, blant annet gjennom underinvestering, noe som kan føre til en for treg modernisering både av den enkelte virksomhet og av selve næringsstrukturen.

Midlene fra kap 551.61 omfatter de såkalte DA-midlene (kompensasjonsordning for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift) og er en av postene fylkeskommunen har til utviklingstiltak. Da differensiert arbeidsgiveravgift (DA) ble gjeninnført i 2007, etter en periode å ha vært forbudt etter EØS-avtalen, fikk Tromsø og Bodø en noe høyere arbeidsgiveravgift enn før, og fylkeskommunene har blitt tilført merutgiftene næringslivet har hatt på grunn av dette. Midlene har blitt brukt på fellestiltak (for eksempel bredbånd i Nordland) og til utviklingsprosjekter.

Fylkesmannen forvalter også midler til næringsutvikling, blant annet bygdeutviklingsmidler (BU-midler) avsatt i jordbruksavtalen. Bygdeutviklingsmidlene kan gis til investeringer i tradisjonelt landbruk og tilleggsnæringer, samt til etablerertilskudd og bedriftsutvikling for tilleggsnæringer. Midlene kan gå til innsats innenfor næringsutvikling, miljø og skog- og klimatiltak. Landbruksforvaltningen i kommunene gir råd og rettledning om dette, også Innovasjon

Norges distriktskontorer kan også bistå med informasjon om landbrukslån eller BU-midler.

Innovasjon Norge forvalter en rekke ulike virkemidler rettet mot næringsutvikling og verdiskaping. Disse omfatter ulike former for lån og tilskudd, som innovasjonslån, lavrisikolån, etablerertilskudd, tilskudd til forskning og utvikling. Forskningsrådet forvalter ordningen med SkatteFUNN⁵, som kan gi fradrag for FoU-kostnader. IN forvalter ordningen med investeringsfond og såkalte såkornsfond.

Ulike samarbeidsprogrammer er også vesentlige for verdiskaping. Dette gjelder blant annet ulike forskningsprogrammer, der Forskningsrådet sammen med ulike samarbeidspartnere er viktig, og som ulike departement bevilger midler til. Et eksempel er VRI-programmet, som er rettet inn mot verdiskaping og regional innovasjon. Programmet har pågått en årrekke, og fortsetter ennå noen år. VRI-programmet får midler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og har som mål å fremme kunnskapsutvikling, innovasjon og verdiskaping gjennom regional samhandling, særlig mellom bedrifter og FoU-institusjoner, og en forsterket FoU-innsats for regionene. I VRI skjer det samhandlingsaktiviteter mellom bedrifter og FoU-institusjoner. Virkemidler som mobilitetsordninger, kompetansemegling, aksjonsforskning i bedrifter og nettverk, forprosjektstøtte til bedrifter etc. benyttes. VRI-programmet skal knytte tette bånd til andre nasjonale og internasjonale nettverks- og systemvirkemidler som ARENA, Norwegian Centre of Expertise (NCE) og Regions of knowledge innenfor EUs 7. rammeprogram. NCE-programmet ble etablert i 2006 og har et langsiktig perspektiv. Dette er klynger med bedrifter som hevder seg i verdenstoppen innenfor sine felt. Klyngene tilbys faglig og finansiell støtte til utviklingsprosesser i opptil 10 år. Det er 12 slike klynger i dag, og en av disse, NCE Aquaculture⁶, er i Nord-Norge.

⁵ SkatteFUNN er en skattefradragsordning. Alle norske bedrifter som har forsknings- og/eller utviklingsprosjekter (FoU-prosjekter), kan søke SkatteFUNN om godkjenning, slik at bedriften kan bruke sin rett til skattefradrag. SkatteFUNN er et samarbeid mellom Norges forskningsråd, Innovasjon Norge og Skatteetaten

⁶ Havbruksklyngen langs nordlandskysten har mer enn 20 partnere som utvikler og leverer oppdrettsfisk, sjømat og utstyr til verdensmarkedet. Målet er å være et

ARENA-programmet er et klyngeutviklingsprogram som tilbyr finansiell og faglig støtte til langsiktig utvikling av regionale næringsmiljøer. Programmet eies av Innovasjon Norge, SIVA og Norsk Forskningsråd, hvor Innovasjon Norge har hovedansvaret for programsekretariatet og Innovasjon Norges distriktskontorer har ansvaret for den regionale oppfølgingen av prosjektene. Programmet finansieres over Nærings- og handelsdepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets budsjetter. Programmet har som hovedmålsetning å styrke regionale næringsmiljøers evne til innovasjon og verdiskaping gjennom økt samspill mellom næringsaktører, kunnskapsmiljøer og det offentlige. ARENA-programmet ble iverksatt i 2002

SIVA er et statsforetak (det vil si et selvstendig selskap) under Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Selskapet er en del av virkemiddelapparatet innenfor nærings- og distriktpolitikken, med fokus på eiendomsutvikling og innovasjon. I følge formålsparagrafen skal SIVA ”...*bidra til innovasjon og næringsutvikling gjennom eiendomsvirksomhet og utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i alle deler av landet. SIVA har et særlig ansvar for å fremme vekstkraften i distriktene*” Selskapet får gode skussmål i evalueringer, gjennom å bidra med eiendoms- og innovasjonsinfrastruktur (Johansen mfl 2010).

I tillegg til disse programmene har også regionene hatt mulighet til å delta i EUs Interreg-programmer siden Norge gikk inn i samarbeidet om det grenseregionale samarbeidet i Europa (1996).

Sametinget forvalter også en rekke virkemidler, og tildeler tilskudd til næringsrettede tiltak og til ulike kulturtiltak. Tilskuddene er innrettet mot småskalavirksomhet, og kan gå til primærnæringer, men også til språk og kultur. De siste årene har Sametinget bevilget om lag 35 millioner kroner årlig til ulike næringstilskudd (Norut Rapport 2014:4).

lokomotiv i videreutviklingen av norsk havbruk og relaterte virksomheter. NCE Aquaculture jobber med fiskehelse og miljø, teknologi for sikker drift og overvåkning, produktkvalitet, kvalitet på yngel og settefisk, videreutvikling av torskeoppdrett, deling og formidling av kunnskap, utdanning, samt rammebetingelser for fremtidig utvikling.

Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

Informative virkemidler

Informasjon, rådgivning, veiledning og opplæring er eksempler på andre virkemidler for verdiskaping. Disse virkemidlene kan mange ganger være en del av andre virkemidler, for eksempel økonomiske virkemidler, og er ofte en del av ulike utviklingsprogrammer. Men de kan også være en del av juridiske virkemidler, for eksempel veiledning i tolkning av ulike lover og forskrifter. Veiledning skjer fra ulike nivå, og ikke minst er det regionale og lokale nivået aktiv når det gjelder å rettlede næringsutøvere og etablerer, eller i å medvirke til å bygge nettverk blant disse. Rådgiving og opplæring er en viktig del av det offentliges tilbud.

3.4 Virkemidler fra kunnskapsinnhenting

De virkemidlene som diskuteres i rapportene fra kunnskapsinnhenting (se Vedlegg 1) kan deles i to hovedbolker. På den ene sida har vi virkemidler som er tilpasset behovet i den enkelte næringa. Denne typen virkemidler kan være relativt spesifikke og de kan være ganske detaljert behandlet. På den andre sida har vi mer generelle virkemidler. Dette er virkemidler som behandles mer overordna, og som vi i stor grad kan finne igjen i flere av rapportene samtidig. I diskusjonen i resten av rapporten har vi fokusert mest på de mest generelle virkemidlene.

Rapportene fra kunnskapsinnhenting fokuserer særlig på følgende generelle virkemiddelkategorier:

- Økt kompetanse og utdanning på alle nivåer, ut fra næringslivets behov
- FoU-tiltak, særlig med sikte på å øke samarbeidet mellom høyere utdanningsinstitusjoner og næringslivet
- Infrastrukturbygging og bedret transport
- Regelverket, regelendringer (kvoter, arealpolitikk)

Det er stor grad av samsvar mellom denne lista og den lista som ligger til grunn for kunnskapsinnhenting (se kapittel 1). Økonomiske virkemidler nevnes ikke eksplisitt ovenfor, men i rapportene fra kunnskapsinnhenting peker man blant annet på Skattefunn som ett virkemiddel det går an å satse på. I rapportene fra kunn-

skapsinnhentingens diskuterer man en rekke konkrete tiltak innenfor hvert av punktene. Lista utgjøres på mange måter egentlig ikke av tiltak, men er knytta mer til målsettingene med tiltakene som settes inn.

3.5 Øvrige virkemidler

Kunnskapsinnhentingens rapporter peker altså enten på relativt smale virkemidler rettet direkte mot næringen selv, eller på mer generelle virkemidler rettet inn mot å bedre rammebetingelsene for næringsutvikling (tilbudssidetiltak). Imidlertid finnes det grupper av virkemidler, av generell karakter, som har vært mindre i fokus i kunnskapsinnhentingens enn virkemidler rettet direkte mot verdiskaping.

Den viktigste kategorien er kanskje den som kan kalles *personretta virkemidler*, som for øvrig er nevnt i noen av kunnskapsinnhentingens rapporter, og da spesielt i rapporten om attraktive lokalsamfunn. De personretta tiltakene skal blant annet bidra til å styrke befolkningsutviklingen. Dette er et selvstendig mål innenfor distrikts- og regionalpolitikken. Samtidig vil en negativ befolkningsutvikling føre til mangel på arbeidskraft i landsdelen. En forventet negativ befolkningsutvikling framover vil være en stor utfordring for å kunne utløse det verdiskapingspotensialet som ligger i landsdelens ressurser. Eksempler på personretta tiltak er:

- Legge til rette for økt innvandring
- Legge til rette for økt innflytting av nordmenn (tilbakeflytting av nordlendinger)
- Legge til rette for to jobber per husholdning (ektefellen får også jobb)
- Legge til rette for økt utdanning og annen kompetanseheving (dette er både et personretta og et næringsretta tiltak)
- Inntektshevende tiltak for beboere i Nord-Norge (skattelette, lavere arbeidsgiveravgift, høyere lønn)
- Utgiftskompensasjon (nedskrivning av studielån, lavere barnehageavgift, lavere el-avgift, subsidiering av persontransport etc.)

Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

- Stedsutviklings- og attraktivitetstiltak, inklusive tilrettelegging på boligmarkedet
- Godt tilbud av velferdstjenester (kommunal og fylkeskommunal sektor)

Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark omfatter flere av disse tiltakene. Flere evalueringer (Hervik et al 2001, Angell et al 2012) mener Tiltakssonen er vellykket, i den forstand at tiltakene bidrar til en mer gunstig befolkningsutvikling enn man ellers ville fått i området. Det er verdt å merke seg at Tiltakssonen er et geografisk avgrenset område (den nordligste delen av landet), og at den politiske vurderingen som ligger bak er at dette området trenger spesielle tiltak for å holde følge med resten av landet. Grunnen til at tiltakspakken i Tiltakssonen er vellykket, er at den bidrar til å gjøre det mer attraktivt å bosette seg innenfor sonen (enn utenfor). Derfor er det grunn til å lure på om en utvidelse av sonen til andre deler av Nord-Norge vil kunne bidra til å svekke de positive effektene av virkemiddelpakka både for dagens Tiltakssone og for resten av landsdelen. Siden landsdelen forventes å ha mangel på (kvalifisert) arbeidskraft i framtida, skaper dette en utfordring for bruk av personretta virkemidler framover.

Tilgang på velferdstjenester er en viktig del av rammeverket som den enkelte innbygger står overfor når hun skal velge bosted. I dag er ideen at alle innbyggere, uavhengig av bosted og inntekt, skal ha tilgang på et likeverdig tjenestetilbud. Dette sikres blant annet gjennom regler som sier hvilke tjenester som skal tilbys til hvilke standarder. Finansieringen sikres gjennom overføringer til kommunene og fylkeskommunene, slik at verken skatteposisjon (inntektsnivå) eller størrelse (generalistkommuneprinsippet) i utgangspunktet skal svekke mulighetene for å tilby de tjenestene som skal tilbys. Endringer i regelverk for og/eller i finansieringen av kommuner og fylkeskommuner, for eksempel i retning av økt skattekonkurranse mellom kommunene (som vi har i noen av våre naboland), vil kunne bidra til at tilbudet av velferdstjenester svekkes i de skattesvakeste og/eller minste kommunene.

Til slutt vil vi påpeke at kunnskapsinnhentingens rapporter i liten grad diskuterer det som er kalt *økonomiske virkemidler*, som skatter, avgifter og subsidier. Denne typen virkemidler er imidlertid viktige i dag. Ulike former for *subsidier*, spesielt knyttet til tilretteleggende

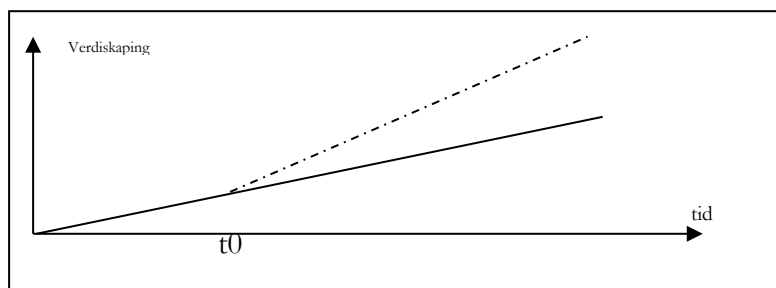
nettverkstiltak, investeringer i kapital, innovasjon etc. er grunnlaget for mye av næringspolitikken . *Driftsstøtte* er i utgangspunktet ikke tillatt, kfr. EU-reglene. Det finnes imidlertid noen unntak fra dette (de minimis-støtte, differensiert arbeidsgiveravgift, transportstøtte). Den nye regjeringa er spesielt opptatt av *skattekillen*, som de mener fører til mindre effektiv produksjon samtidig som den er kostbar for næringslivet. Skattelette (for bedrifter) kan derfor være et aktuelt næringspolitisk virkemiddel. Tilsvarende kan også *avgiftslette* være et tiltak som kan bidra til næringsutvikling. Spørsmålet er om det er hensiktsmessig med slike tiltak overfor næringslivet i Nord-Norge.

4 Virkninger av virkemiddelbruk

Sentralt i Kunnskapsinnhentingens spørsmål står spørsmålet om hvordan verdiskapingen i Nord-Norge kan økes i tida framover. Som en del av dette stilles spørsmålet om, og i så fall hvordan, myndighetenes bruk av virkemidler kan bidra til dette. I dette kapittelet diskuterer vi virkningene av virkemiddelbruk nærmere.

Vi har valgt å skille mellom næringsretta og personretta virkemidler i diskusjonen. De *næringsretta virkemidlene* skal, med utgangspunkt i nasjonale målsettinger for politikken, bidra til økt effektivitet og verdiskaping. Slik sett kan de næringsretta virkemidlene sies å virke direkte inn på verdiskapingen. De *personretta virkemidlene* er virkemidler retta inn mot befolkningen. Personretta virkemidler påvirker ikke nødvendigvis verdiskapingen direkte, men kan (for eksempel gjennom stedsutvikling, arbeidsmarkeds- og boligmarkedsutvikling) påvirke denne indirekte. De personretta virkemidlene kan slik sett sees på som tilretteleggende, i den forstand at de kan påvirke befolkningsutviklingen og derigjennom bidra til økt tilbud av arbeidskraft.

Figur 4.1 *Effekter av virkemiddel på verdiskapingen over tid*



Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

I figuren representerer den nederste kurven utviklingen av verdiskapningen over tid uten virkemiddelbruk. På tidspunkt t_0 settes det inn et virkemiddel (eller en virkemiddelpakke) som, ut fra hensikten, fører til at verdiskapningen øker raskere enn den ville gjort uten virkemiddelet. Generelt sett bør den konkrete virkemiddelbruken være så målretta som mulig, det vil i vårt tilfelle si at bruken bør bidra (best mulig) til økt verdiskaping. Med utgangspunkt i dette, har man i Kunnskapsinnhentingens forsøkt å definere hvilke utfordringer man står overfor når det gjelder å øke verdiskapningen i Nord-Norge framover (presentert ovenfor):

- Tilgang på arbeidskraft og kompetanse
- Omfang av forskning og innovasjon
- Tilgang på infrastruktur og markedsadgang
- Kapitaltilgang
- Arealtilgang

Dersom virkemiddelbruken skal være mest mulig effektiv (bidra til økt verdiskaping i størst mulig grad), og dette er de viktigste utfordringene eller hindrene for økt verdiskaping i Nord-Norge, må virkemidlene rettes inn mot å bedre Nord-Norges situasjon på disse områdene dersom man skal lykkes med å øke verdiskapningen. Vi vil derfor presentere nærings- og befolkningsretta virkemidler som retter seg mot disse fem utfordringene. Imidlertid er det slik at man kan tenke seg en rekke målretta virkemidler retta inn mot hver av disse fem utfordringene. Diskusjonen nedenfor må derfor sees på som en gjennomgang av *noen* av de mulighetene som finnes. Gjennomgangen kan imidlertid ikke oppfattes som uttømmende, da man alltid vil kunne finne flere virkemidler innenfor hvert av problemområdene.

Det er også, av flere grunner, vanskelig å rangere virkemidlene ut fra hvor effektive de er, altså hvilke virkemidler som gir høyest effekt på verdiskapningen. Dette har å gjøre både med hvor direkte de enkelte virkemidlene er rettet mot verdiskapingsøkning og med volumer på innsatsen å gjøre. Menon og Vista (2014) sin modellbaserte analyse av virkemiddelbruk illustrerer dette godt. De har analysert effekter på verdiskapningen av virkemiddelbruk på en rekke områder. Imidlertid er de, som hovedsak, lite konkrete når

det gjelder utformingen av de enkelte virkemidlene. Slik sett blir det et premiss for analysen at virkemiddelbruken for eksempel fører til økt arbeidskraftproduktivitet, mens det er sterkt nedtonet på hvilken måte dette skjer. Beregningene viser dermed at økt arbeidskraftproduktivitet fører til økt verdiskaping. Samtidig er volumet (omfanget) på det enkelte virkemiddelet utformet med utgangspunkt i diskusjoner med blant annet styringsgruppa for Kunnskapsinnhenting, med utgangspunkt i analysene i Kunnskapsinnhenting og andre vurderinger knyttet til hver enkelt modellsimulering. Det virker som om det har vært mindre viktig å utforme de enkelte analysene slik at de blir sammenliknbare på tvers.

Diskusjonen nedenfor tar de nevnte utfordringene, som er framkommet i analysene i Kunnskapsinnhenting, for gitte. Vi har derfor i liten grad foretatt egne vurderinger av Nord-Norges framtidige utfordringer. I hvert avsnitt omtales utfordringene, slik de framkommer i Kunnskapsinnhenting, samt hvilke utfordringer dette gir for virkemiddelutformingen. Hvert avsnitt inneholder også en kort vurdering av aktuelle virkemidler, inkludert referanse til Menon og Vista (2014) sine modellberegninger. Til slutt i kapitlet har vi sett på og foreslått noen virkemiddelpakker.

4.1 Arbeidskraft og kompetanse

Analysene i Kunnskapsinnhenting er enige om at en av de viktigste utfordringene i Nord-Norge framover vil være mangel på arbeidskraft, og da spesielt kvalifisert arbeidskraft. Behovet for arbeidskraft vil øke betydelig fram mot år 2030 på grunn av forventet økonomisk vekst, på grunn av økte/nye offentlige oppgaver og på grunn av naturlig avgang fra arbeidslivet. Dersom det er knapphet, vil det (i følge klassisk økonomisk teori) være de næringene og bedriftene som er mest lønnsomme og kan betale høyest lønn som vil vinne konkurransen om arbeidskraften.

Med dagens valutakurs er lønnsnivået i Norge relativt høyt, sammenliknet med nivået hos våre handelspartnere. Samtidig er lønnsevnene i deler av det konkurranseutsatte næringslivet i landsdelen, blant annet i reiselivet, lavere enn i andre næringer. I disse næringene er derfor lønningene for høye (i et internasjonalt perspektiv) *samtidig som* de er for lave til å konkurrere om arbeidskraften nasjonalt og regionalt. I en situasjon med knapphet på

arbeidskraft vil det altså bli konkurranse mellom næringer, regioner og lokalsamfunn om å være attraktive som arbeidsgivere og som lokalsamfunn, og man står derfor overfor betydelige utfordringer knyttet til å legge til rette for å dekke det arbeidskraftbehovet som vil utvikle seg framover.

4.1.1 Virkemidler for økt sysselsetting (tilgang på arbeidskraft)

En rekke analyser, blant annet SSBs befolkningsframskrivninger, analysene fra Kunnskapsinnhenting og andre analyser, viser at befolkningsutviklingen i Nord-Norge vil bidra til at tilgangen på arbeidskraft vil bli for liten til at landsdelens næringsliv vil klare å utnytte sitt verdiskapingspotensial framover.

Tilgangen på arbeidskraft framover kan økes ved å begrense utflyttingen, ved å øke innflyttingen eller ved å øke yrkesfrekvensen blant de innbyggerne som bor i landsdelen. Spørsmålet er om det finnes virkemidler som kan bidra til at dette oppnås. Noen virkemidler påvirker både ut- og innflytting, mens andre i hovedsak påvirker flytting i enten den ene eller andre retningen.

Begrense utflytting og/eller øke innflytting

Utflytting fra og innflytting til Nord-Norge påvirkes av en rekke forhold *utenfor landsdelen*. Forholdene i utlandet er ikke så viktige for utflyttingen, men kan ha stor betydning som push-faktor for innvandring til Norge og Nord-Norge. Når det gjelder befolkningens, inkludert innvandrerne, lokalisering i Norge er det de ulike landsdelenes attraktivitet for befolkningen som avgjør deres lokalisering.

Dersom andre deler av landet er mer attraktive enn Nord-Norge, er det grunn til å tro at folk ønsker å bosette seg der, uavhengig av hvor de kommer fra opprinnelig. Attraktivitet er et sammensatt begrep, som egentlig er svært individuelt betinget. Noen synes nærhet til familien eller naturen er viktigst, mens andre kan synes forhold på arbeidsmarkedet (lønn, bredden i mulige yrkesvalg og størrelsen på arbeidsmarkedet) er viktigere. Derfor kan tiltak rettet inn mot å øke Nord-Norges attraktivitet for befolkningen være svært varierte og sammensatte.

Når det gjelder virkemidler innrettet mot å øke attraktiviteten til Nord-Norge, snakker vi om det som kan kalles personrettede tiltak

rettet inn mot å øke landsdelens befolkning sammenliknet med en situasjon uten disse tiltakene. Dette kan gjøres gjennom insentiver som bidrar til at befolkningen vokser. Dette kan dreie seg om rent økonomiske insentiver (inntektshevende og utgiftsreduserende tiltak), andre arbeidsmarkedstiltak og tiltak rettet mot steds- og områdeattraktivitet i videre forstand.

Dersom problemet er at inntekten innbyggerne sitter igjen med etter skatt i Nord-Norge er for *lav* sammenliknet med resten av landet, kan arbeidstilbudet økes ved å øke denne inntekten. Dette kan skje enten gjennom lønnsøkning eller gjennom skattelettelse. Lønnsøkning må dekkes inn i arbeidsmarkedet, altså ved at nordnorske bedrifter betaler mer enn bedrifter i andre deler av landet. Dette er ikke et politisk virkemiddel, og det er ikke noe i veien for at bedrifter med lønnsevne kan gjøre nettopp dette dersom de har mangel på arbeidskraft. Vi har også sett eksempler på at nordnorske virksomheter gjør dette allerede i dag.

En annen måte å øke inntekten for dem som jobber i Nord-Norge på, er gjennom skattelette (eller ved å subsidiere lønna). Redusert *inntektsskatt* vil redusere forskjellen mellom den lønna bedriftene betaler og den inntekten lønsmottakerne sitter igjen med. Et slikt tiltak vil altså kunne øke inntekten uten at bedriftenes kostnader går opp. Bedriften vil altså kunne beholde sin konkurransekraft. Lønnssubsidiering vil kunne ha tilsvarende effekter. De ansatte mottar den samme lønna og betaler like mye skatt som tidligere, mens utgiftene for bedriften går ned. Et eksempel på lønssubsidiering som vi har allerede i dag er differensiert arbeidsgiveravgift (DA), der bedrifter i Nord-Troms og Finnmark betaler null i arbeidsgiveravgift, og det er graderte satser opp til full sats på 14,1 prosent i sentrale strøk. Man kan selvsagt tenke seg sterkere lønssubsidiering ved at arbeidsgiveravgiften i Nord-Norge blir gjort negativ.

Siden formålet med redusert inntektsskatt og lønssubsidiering er å øke arbeidstilbudet og sysselsettingen i Nord-Norge. Problemet kan imidlertid være at det blir visse overveltninger av denne typen subsidiering av nordnorsk arbeidskraft, ved at lønnsdannelsen påvirkes. I begge tilfeller kan gevinsten av subsidiering tas ut i form av et ekstratilskudd som bedriftene og deres ansatte deler, eller som går til bedriften i sin helhet, heller enn som et insentiv som påvirker arbeidstilbudet. Derfor er det en risiko for at redusert

inntektsskatt og/eller lønns subsidiering først og fremst blir en kostnad for det offentlige, som ikke har særlig effekter på arbeidstilbudet og dermed usikre effekter på inntektsdannelsen og etterspørselen.

Utgiftskompenserende tiltak er materielle tiltak som gjør det relativt sett billigere å være bosatt i Nord-Norge enn i resten av landet. Formålet med slike tiltak er å bidra til å øke befolkningen, og dermed arbeidstilbudet, i landsdelen gjennom å bidra til å redusere kostnadene ved å være bosatt der. Utgiftskompenserende tiltak kan innføres (eller videreføres) uavhengig av om levekostnadene faktisk er høyere i Nord-Norge enn i resten av landet – poenget er at tiltakene skal bidra til å øke attraktiviteten ved å bo i landsdelene gjennom å redusere kostnadene ved å bo der.

Det er bare fantasien som setter grensen for hvilke utgiftskompenserende tiltak man kan se på (innføre). Virkemidlene som brukes i Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark omfatter en del utgiftskompenserende tiltak. *Nedskrivning av studielån* skal bidra til at det skal bli lettere å rekruttere folk med høyere utdanning. Noruts evaluering (Angell mfl 2012) viser også at dette virkemiddelet virker, slik at personer med høyere utdanning rekrutteres. De blir boende noen år, og erstattes så av neste person med høyere utdanning i en kjede. Imidlertid foregår rekrutteringen av høytutdannede i større grad til offentlig sektor enn til industri og annen privat næringsvirksomhet. Slik sett er det ikke sikkert at dette virkemiddelet egner seg så godt til å rekruttere folk som skal jobbe innenfor de ressursbaserte næringene. *Høyere barnetrygd* skal bidra til å rekruttere barnefamilier til Tiltakssonen. Dette tiltaket skal imidlertid utfases i nærmeste framtid. *Subsidiering av persontransport* kan nyttes som et lokalt, et landsdelsinternt eller et nasjonalt virkemiddel. Hensikten er å gjøre det billigere for folk bosatt i landsdelen å reise rundt. Det vil innebære at det blir lettere å bosette seg der, sett i forhold til kostnadene ved å ha kontakt utenfor sitt absolute nærområde. Hvorvidt dette, isolert sett, er et virkemiddel som har noe for seg, er vi usikre på. Sett i sammenheng med flere andre virkemidler kan det imidlertid ha en betydning for lokalisingsbeslutningen på marginen.

Lokalsamfunnet har stor betydning for folks lokaliseringpreferanser. Tiltak innrettet mot å øke lokalsamfunnets attraktivitet vil derfor kunne bidra til å rekruttere flere innbyggere og øke arbeidstilbudet.

Vi kan spesielt nevne boligmarkedet. Det er en for eksempel en kjensgjerning at det er dyrt å bygge hus i deler av Nord-Norge, når en sammenlikner med annenhåndsverdien av huset. Dette gjenspeiler seg også i det faktum at verdien kan synke med flere hundre tusen kroner idet man setter nøkkelen i døra. Boliger i distriktene gir heller ikke samme lånesikkerhet i banken som boliger i sentrale strøk. Der er da to muligheter når det gjelder boliger. Myndighetene kan ta risikoen på vegne av (potensielle) innbyggere når det gjelder bolig. Dette kan skje enten ved å garantere en gjenkjøpsverdi *eller* ved å tilby rimelige utleieboliger. I dag er situasjonen flere steder i landsdelen slik at det er vanskelig å leie bolig, det finnes ikke tilbud på utleieboliger. Problemet med utleieboliger er at det i seg selv ikke bidrar til stabilitet i befolkningen på samme måten som egne boliger gjør, i det minste i Norge hvor leiemarkedet er svært begrenset sammenliknet med i mange andre land. En annen mulighet er at myndighetene går inn som garantist (kausjonist) overfor banken når noen skal bygge hus. Dette kan gjøres gjennom Husbanken, eller overfor private banker, og det reduserer den privatøkonomiske risikoen ved å bygge hus. I tillegg kan lokale myndigheter legge til rette for boligbygging gjennom tilgang på gode tomter med god infrastruktur, helst relativt sentralt lokalisert i forhold til senterfunksjoner, arbeidsmarked og fritidstilbud.

Et godt tjenestetilbud, både i privat og offentlig regi, er viktig for rekruttering av innbyggere. Tilbudet i Nord-Norge bør være likeverdig med tilbudet i andre deler av landet. Analyser viser at kommunesektoren i Nord-Norge er større (målt i forhold til befolkningen) enn i andre deler av landet (NOU 2004:2). Det skyldes blant annet at det ikke er marked for like mange tjenester i privat regi i Nord-Norge som i sentrale strøk, og disse tjenestene tilbys derfor ofte av kommunen (dette kan typisk være lege, tannlege, eldreomsorg etc.), samtidig som skattegrunnlaget i nordnorske kommuner gjennomgående er dårligere enn i resten av landet. Kommunene i Nord-Norge kompenseres for dette gjennom inntektssystemet.

Dersom rammene for kommunal velferdsproduksjon svekkes, vil dette helt klart gå mest ut over distriktskommunene, blant annet i Nord-Norge. Dette vil kunne bidra til at det blir vanskeligere å rekruttere innbyggere og arbeidskraft.

Rekruttering av nye innbyggere til Nord-Norge kan skje gjennom innvandring og dermed bidra til å øke arbeidstilbudet. Dersom man sammenlikner SSBs framskrivning av befolkningen med middels innvandring med framskrivningen med høy innvandring, vil sysselsettingen i Norge kunne bli omtrent 6 prosent høyere i 2030 og omtrent 25 prosent i 2060. Tallene for Nord-Norge er noe lavere. Menon og Vista (2014) har beregnet effekten dette kan ha på verdiskapingen. I Nord-Norge vil det økte arbeidstilbudet som følger av høy innvandring kunne bidra til at BNP ligger mellom 2,5 og 3 prosent høyere i 2030, og mellom 9,5 prosent og 12,5 prosent høyere i 2060, enn BNP med middels innvandring. Dette forutsetter at det økte arbeidstilbudet utnyttes fullt ut. Effekten på BNP er noe sterkere for landet som helhet, noe som kan forklares med forskjeller i næringsstrukturen. Nordnorsk næringsliv er noe mindre arbeidsintensivt enn næringslivet i landet som helhet, blant annet siden landsdelen har en lavere andel sysselsatte innenfor privat tjenesteyting.

I modellberegningene er effektene på sysselsettingen i Nord-Norge av økt innvandring mellom 2 og 3 ganger så sterke som effektene på BNP.

I en situasjon med ledig kapasitet på arbeidsmarkedet i Nord-Norge vil effekten på BNP av økt arbeidstilbud være svakere.

Økt yrkesfrekvens

Tilgangen på arbeidskraft kan også økes dersom yrkesfrekvensen i landsdelen økes. Dette kan skje enten ved å øke sysselsettingsgraden i hele befolkningen blant dem som har lavest sysselsettingsgrad i dag, det vil si i ”halene” av aldersfordelingen, blant uføre og trygdede, eller blant kvinner (som fortsatt har en noen lavere yrkesfrekvens av menn).

Yrkesfrekvensen i Norge er generelt høy, dersom vi sammenlikner med andre land. Imidlertid diskuteres muligheten for å øke yrkesfrekvensen gjennom tiltak som skal gjøre det mindre attraktivt å stå utenfor arbeidsmarkedet. Pensjonsreformen gjennomføres for at folk skal ”stå lenger i arbeid”. Andre monetære tiltak kan være å redusere andre trygdeytelser for derigjennom å ”tvinge” folk ut i arbeid. Det er imidlertid usannsynlig at å innføre slike tiltak i Nord-Norge og ikke i resten av landet vil være politisk gjennomførbart, selv om slike tiltak kan føre til økt arbeidstilbud og syssel-

setting. Det er mer sannsynlig at slike tiltak, dersom de gjennomføres, vil gjelde hele landet. Effekten på produktiviteten i landet er imidlertid usikker, dersom vi forutsetter at de som er i arbeid i dag er de mest produktive. Hvorvidt nettoeffekten av slike tiltak er positive for verdiskapingen eller ikke, er derfor usikkert. Dersom økt yrkesfrekvens ikke fører til lavere produktivitet, vil tiltakene imidlertid føre til økt verdiskaping under forutsetning av at det fortsatt vil være full kapasitetsutnyttning i arbeidsmarkedet.

4.1.2 Kompetanse og utdanning

Damvad og Menon (2013) har, i regi av Kunnskapsinnhentingens, gjennomført en utredning om kompetanse i Nord-Norge. Utredningen påpeker at kompetansenivået i landsdelen generelt er lavere i Nord-Norge enn i resten av landet. Samtidig har landsdelen mangel på fagutdannede. Det er også et problem at det er større frafall fra videregående opplæring i Nord-Norge, og da særlig i Finnmark, enn i resten av landet.

Dersom vi forutsetter at produktiviteten øker med kompetansenivå, vil kompetansehevende tiltak bidra til å øke produktiviteten og dermed verdiskapingen. Kompetansehevende tiltak innrettet først og fremst mot arbeidstilbudet i Nord-Norge vil bidra til å øke produktiviteten og verdiskapingen i landsdelen. Slike tiltak kan innføres på en rekke områder og utdanningsnivåer, både når det gjelder formell utdanning og når det gjelder andre former for kompetanseheving.

For det første tror vi at det er viktig å gjennomføre tiltak som øker sannsynligheten for at de som starter på videregående skole fullfører utdanningen sin der. Dette kan skje gjennom tiltak som gjør opplæringen mer attraktiv for elevene (opplæringstiltak) eller gjennom tiltak rettet inn mot elevene (elevtiltak, for eksempel mot skoletrøtthet). Tilpasning av fagkretser kan være ett opplæringstiltak, der elevene for eksempel kan gis mulighet til å få en mer praktisk⁷ utdanning enn de får i dag. Imidlertid tror vi ikke det er en løsning for eksempel å gjøre det lettere å passere eksamen, da dette ikke nødvendigvis fører til kompetanseheving.

⁷ Det klages blant annet på at videregående opplæring i Norge har blitt for teoretisk, ved at praktisk rettet opplæring har blitt nedprioritert. Mange elever er ikke så teoretisk orientert og klarer ikke fullføre utdanningen med et slikt fokus.

Tiltak innrettet mot tilpasning av fagkretser kan også bidra til å øke antallet fagutdannede, som i følge Damvad og Menon (2013) er ett av behovene i Nord-Norge. Mer generelt kan ett tiltak være å øke tilbudet av skoleplasser til folk som ønsker en fagutdanning. Utdanningstilbudet kan tilpasses næringslivets og offentlig sektors behov, etter nærmere undersøkelser. På den måten kan tilbudet av fagutdannet arbeidskraft tilpasset den etterspørselen som finnes i arbeidsmarkedet.

Uformell kompetanse kan defineres som den kompetansen man skaffer seg utenom de formelle utdanningsinstitusjonene ("livets skole" eller i arbeidslivet). Det bør derfor legges til rette for at virksomheter i privat og offentlig sektor gis rammebetingelser som gjør det lønnsomt for dem å bidra til å øke de ansattes kompetanse, for eksempel gjennom tilskuddsordninger eller skattelette. Slike tiltak kan imidlertid sies å være formelle, i den forstand at de må kunne dokumenteres i form av kursbevis eller liknende. Mer reindyrka uformell kompetanse kan imidlertid også være viktig, blant annet når de sysselsatte skifter arbeidssted. De har da med seg en kompetanse som de har skaffet seg gjennom den daglige jobben på sitt gamle arbeidssted, noe som bidrar til å heve kompetansen også på det nye arbeidsstedet, men uten at det framgår av formelle vitnemål eller kursbevis. Å kompensere det gamle arbeidsstedet og/eller arbeidstakeren for dette kan derfor være ett tiltak.

En *generell heving av utdanningsnivået*, der andelen arbeidstakere med høy utdanning heves, kan oppnås med å øke tilgangen på studie-plasser. Utdanningsnivået kan styrkes på forskjellige måter, enten helt generelt (flere får høyere utdanning) eller mer målstyrt (flere får høyere utdanning, men veksten kommer innenfor visse studieretninger og ikke andre). Ved å tilpasse utbyggingen av utdanningskapasitet framover til næringslivets og offentlig sektors behov, vil produktiviteten sannsynligvis vokse raskere enn med en mer generell heving av utdanningsnivået.

En utbygging av utdanningskapasiteten i Nord-Norge betyr først og fremst at flere vil få sin utdanning her. I utgangspunktet kan man tenke at dette fører til at det blir enklere for folk nordfra å utdanne seg i landsdelen. Tall fra SSB (www.ssb.no) viser imidlertid at det ikke har vært en klar sammenheng mellom utviklingen i den regionale fordelingen av antall studie-plasser, antall studenter med hjemsted i regionen og utdanningsnivået mer generelt fra ca

år 2000 og fram til i dag. Slik sett er det ikke sikkert at flere studie-plasser i Nord-Norge fører til at utdanningsnivået i landsdelen øker. Samtidig vet vi at en del studenter rekrutteres regionalt, og det finnes forskning som viser at lokalisering av høyere utdanningssteder (studieplasser) påvirker regional utvikling (produktivitet) positivt. Forskning viser også at utdanning er ett viktig flyttemotiv, sammen med tilgangen på arbeid (Sørli et al 2013). Økning av utdanningskapasiteten i Nord-Norge har derfor, eventuelt sammen med andre tiltak (blant annet knyttet til arbeidsplasser), et potensial for å bidra til å øke produktiviteten, og dermed verdiskapingen, i landsdelen.

Menon og Vista (2014) har gjennomført en simulering av virkningene av økt utdanningsnivå i Nord-Norge ved hjelp av Noreg-modellen. Beregningen tar utgangspunkt i at andelen med høyere utdanning øker til 60 prosent i 2030 og deretter ligger flatt. Dette er sammenliknet med et basisalternativ der andelen med høyere utdanning er på 45 prosent i 2030, noe som vokser til 48 prosent i 2042 og er flatt deretter. I tillegg har man regnet med en vekst i sysselsettingen på grunn av økt utdanning på 4-5 prosent for landet som helhet.

For å reindyrke effektene i Nord-Norge, har man lagt hele økningen i utdanningskapasitet, som i modellen representeres med økte offentlige utgifter på nærmere 6 mrd kroner per år (tilsvarende 7.500 studie-plasser), til landsdelen. Dette tilsvarer omtrent 1 prosent av økningen i offentlige utgifter i landet framover. Selv om utdanningsveksten skjer i Nord-Norge, tillater modellen at arbeidstakerne flytter fritt rundt i landet etter endt utdanning.

Beregningene gir relativt sterke BNP-effekter i regionen, omtrent 7 prosent høyere BNP enn i basisalternativet i 2030 og noe lavere effekter på BNP (6-7 prosent) i 2060. Satsning på utdanning i Nord-Norge bidrar til en kraftig økning i sysselsettingen i landsdelen. Der det er lagt inn en økning på 4-5 prosent for hele landet, er sysselsettingsøkningen i Nord-Norge på nærmere 15 prosent i 2030, og mer moderat økning i forhold til referansebanen i 2060.

Satsningen på utdanning gir – slik endringen er modellert – en nasjonal økning i andelen med høyere utdanning på ca. 16 prosent i 2030 og 12 prosent i 2060. I Nord-Norge blir effekten betydelig større og med denne omfattende satsningen vil om lag 80 prosent av de sysselsatte i Nord-Norge ha høyere utdanning i 2060. Dette

kommer som et resultat av en kraftig økning i offentlig tjeneste-produksjon i fylkene, en sektor som er utdanningsintensiv.

Alt i alt øker altså sysselsettingen *mer* (knappt dobbelt så mye) enn BNP-økningen med denne formen for satsing på høyere utdanning.

4.2 Forskning og innovasjon

Sammenlignet med resten av landet har Nord-Norge en svak grad av satsing på forskning og innovasjon. Det er imidlertid store forskjeller innad i landsdelen, og den offentlige forskningsinnsatsen i Troms fylke er faktisk høyere enn landsgjennomsnittet, mens den samme innsatsen ligger langt under landsgjennomsnittet i Nordland og Finnmark. På grunn av de store geografiske avstandene og forskjellene i næringsstruktur i Nord-Norge er det ikke gitt at en sterk satsing i Tromsø vil komme hele landsdelen til gode. Den desentraliserte bosettings- og næringsstrukturen i landsdelen med få sterke kompetansesentra gjør det særlig utfordrende å skape møteplasser for næringslivet og den næringsretta forskningen.

Damvad, SALT og Menon (2013) gjennomførte på oppdrag for Kunnskapsinnhenting en utredning kalt *Kompetanse, forskning og innovasjon i Nord-Norge*. Utredningen viser blant annet at nordnorsk næringsliv er også klart mindre FoU-intensivt enn resten av landet. I utredningen kommer det fram at mens FoU-investeringene samlet sett øker i norsk næringsliv, synker FoU-investeringene i det nordnorske næringslivet. Svak grad av forskning og utvikling i næringslivet innebærer også at bedriftene i mindre grad blir i stand til å tilegne seg og få nytte av den offentlige forskningsinnsatsen.

Det er stor forskjell på forsknings- og innovasjonsinnsatsen mellom næringene og derfor nødvendig med en næringsspesifikk tilnærming til virkemiddelbruk. For noen næringer kan det for eksempel være et behov for at flere virksomheter samarbeider i kunnskapsnettverk og styrker egen kompetanse, mens det for andre næringer kan være viktig med forskning og kunnskapssamarbeid med høyskole- og universitetssektoren.

Utvikling av kunnskapsnettverk, enten det er snakk om samarbeid mellom virksomheter i næringslivet eller mellom FoU-institusjoner og næringslivet, kan bli underfinansierte dersom virksomhetene

selv skal finansiere dem. Det er ikke nødvendigvis lønnsomt for den enkelte virksomhet isolert sett å bidra, samtidig som alle virksomheter kunne tjent på et samarbeid på dette området. Dette likner på ”fangens dilemma” fra spillteorien. Myndighetenes rolle kan derfor være å legge til rette for slikt samarbeid. Det kan her selvsagt være snakk om finansiering (gjennom for eksempel SIVA eller Innovasjon Norge, eller gjennom fylkeskommunen), men det kan også være snakk om å få de ulike aktørene til å snakke sammen. Dersom det ligger økt produktivitet, verdiskaping og avkastning i enden av et slikt samarbeid, er det ingen grunn til at virksomheter *ikke* skulle samarbeide.

Næringsretta forskning og utvikling (FoU) i den enkelte institusjon kan utvikles i samarbeid mellom forskningsinstitusjonene og næringslivet. På den måten vil ulike former for *anvendt forskning* kunne gjøres relativt målretta. Anvendt forskning er selvsagt også avhengig av grunnforskning. På mange måter kan anvendt forskning sees som møteplassen mellom grunnforskning og næringslivets og offentlig sektors behov, nærmest som en slags tolk. Myndighetenes virkemiddelbruk innenfor anvendt forskning er knyttet til grunnbevilgninger til det enkelte forskningsinstitutt (eller universitet/høgskole), men også til forskningsprogrammer i Forskningsrådet, til forskningsprogrammer i regi av ulike myndigheter, eller til mer ordinære innkjøp av forsknings- og utredningstjenester. Det er et konkurransebasert marked, der akademiske krav de seinere årene har fått større og større betydning. Hvorvidt dette har vridd bruken av forskningsressursene i akademisk retning *på bekostning av brukerrelevansen*, eller om academia og brukerrelevans er komplementære forhold, er et åpent spørsmål. Imidlertid bør det være åpent for diskusjon i hvilken grad den offentlig finansierte anvendte forskningen bør være akademisk, i hvilken grad dette går på bekostning av brukerrelevansen, og om fordelingen av ressursbruken i sektoren mellom academia og brukerrelevans burde endres. Både myndigheter og andre brukere av anvendt forskning påvirker selvsagt ressursbruken gjennom de prosjektene de kjøper inn, enten gjennom eller utenfor forskningsrådet.

Avkastningen på ressursbruken innenfor forskning er i sin natur usikker. Dette kan tale for at myndighetene finansierer en del av forskningen selv om den er næringsretta, eller for at det opprettes forsikringsordninger som reduserer risikoen knyttet til det enkelte prosjektet. Det er selvsagt bedre med en risikofri investering med

høy avkastning, enn med en høyriskoinvestering med lav avkastning. Imidlertid er det som regel en avveining mellom risiko og avkastning i et hvert prosjekt, slik at det som regel er knyttet høy risiko til prosjekter med høy forventet avkastning. Det er her myndighetene kan finansiere forskningsprosjekter direkte, eller i samarbeid med næringslivet, eventuelt gå inn som risikotaker i prosjektet.

Menon og Vista (2014) har simulert effektene av økt FoU-innsats ved hjelp av Noreg-modellen. Offentlige utgifter til FoU er i scenarioriet deres økt med 1,5 prosent av BNP sammenliknet med basisalternativet, fra og med 2020. Hele økningen er lagt til Nord-Norge. Realavkastningen av dette er tilsvarende resultatene fra SkatteFunn-ordningen, dvs. 8 prosent.

All økningen i offentlig konsum kommer i dette tilfellet i Nord-Norge. Produktivitetsveksten kommer imidlertid hele landet til gode. FoU-satsingen rettes altså mot FoU-arbeidsplasser i nord, men alle bedrifter i økonomien nyter godt av den økte FoU-innsatsen.

Effektene i Nord-Norge blir i følge modellberegningene relativt store på sikt. BNP i landsdelen øker med ca. 3 prosent i 2030 og ca. 5 prosent i 2060. Effekten er betydelig større enn for landet totalt, noe som indikerer at en stor andel av verdiskapingsøkningen kommer som en følge av at økningen i FoU-utgiftene og -arbeidsplassene blir lokalisert i landsdelen. Det er likevel ikke ubetydelige effekter av produktivitetsøkningene som kommer som en følge av FoU-investeringene. Effektene av økt FoU er nokså lik for de tre fylkene, og dette styres i stor grad av at utgiftssiden også fordeles etter fylkets verdiskapingsandel i basisåret. Dersom man hadde fordelt FoU-aktiviteten etter dagens FoU-intensitet i fylkene ville Troms fått en betydelig høyere økning i verdiskaping og sysselsetting.

Den økte aktiviteten trekker også opp sysselsettingen med mellom 1 og 2 prosent sammenliknet med referansebanen i 2030 og 2060, og fordi dette tiltaket i stor grad handler om økt bruk av ressurser i offentlige tjenester, får vi en svak økning i andelen med høyere utdannede i landsdelen.

I dette beregningsalternativet er effekten på BNP *større enn effekten på sysselsettingen.*

4.3 Infrastruktur og markedsadgang

Kunnskapsinnhentingene har vist at ett av Nord-Norges største næringsmessige fortrinn er nærheten til tallrike og etterspurte naturressurser og råvarer av høy kvalitet. Dette gir et uutnyttet verdiskapingspotensial i landsdelen som på mange måter er selve essensen i Kunnskapsinnhentingene. Samtidig er det store utfordringer knyttet til den geografiske plasseringen langt fra de nasjonale og globale markedene som etterspør de varene som (kan) produseres i landsdelen. Man får i liten grad gjort noe med selve den geografiske plasseringen av landsdelen i forhold til disse markedene. Imidlertid er det mulig å legge til rette for å redusere avstandene gjennom bedret infrastruktur.

I dag finnes det store volumer av fisk, energi og mineraler som skal fraktes ut av landsdelen, og det finnes reisende (turister) som skal fraktes inn, *på en transportinfrastruktur som kan karakteriseres som svak*. Ett, eller snarere flere (avhengig av hva slags infrastruktur man ser på), tiltak som kan bidra til å bedre markedsadgangen kan derfor være bedre transportinfrastruktur. I kapittel 3 er de næringene som har vært fokusert i Kunnskapsinnhentingene presentert. Infrastrukturbehovet varierer mellom disse næringene.

For *reiselivet* (Menon og Nordlandsforskning 2013) er manglende tilgjengelighet, særlig innen luftfart, en viktig barriere mot å trekke turister til Nord-Norge. Regionene Lofoten og Helgeland er sentrale destinasjoner i landsdelen, men begge mangler stamflyplass og muligheten til å ta ned større fly. Dette reduserer blant annet muligheten for å øke volumene i kurs- og konferansemarkedet og i lavsesong, noe som begrenser muligheten for en helårssatsing i reiselivet.

Innenfor sektoren *fornybar energi* (Analyse og Strategi, Multiconsult og Kunnskapsparken i Bodø 2013) er manglende nettkapasitet en stor utfordring. Internt i landsdelen er det særlig kapasiteten fra Ofoten til Hammerfest og videre til østre Finnmark som er for dårlig. Statnett har imidlertid planer om å utbedre denne strekningen innen 2020. Sør for Ofoten er både nettkapasiteten og produksjonen god, men her har man et betydelig kraftoverskudd. Allerede i dag eksporteres det 5 Twh kraft i året fra landsdelen, og potensialet for økt produksjon av fornybar energi i Nord-Norge er betydelig. Så lenge summen av etterspørselen etter kraft fra landsdelen

og eksportkapasiteten ut av Nord-Norge er mindre enn produksjonspotensialet, utgjør eksportkapasiteten en begrensning på verdiskapingen i sektoren.

Når det gjelder fisk (SINTEF mfl 2013) og mineraler (Vista og SWECO 2013) er det snakk om volumer som eksporteres med ordinær transportinfrastruktur (veg, luft, sjø). De største utfordringene her finner vi særlig innenfor landsdelens vegnett, som ikke er bra.

Nord-Norge er stort i utstrekning og befolkningen er bosatt spredt. Dette gir små og lite fleksible arbeidsmarkedsregioner, hvor det samtidig kan være vanskelig for innbyggerne å finne en passende jobb som det er utfordrende for bedriftene å få tak i den rette kompetansen. Små arbeidsmarkedsregioner bidrar således til ubalanser på arbeidsmarkedet. Dette kan motvirkes gjennom en forstørrelse av arbeidsmarkedsregionene, noe bedre infrastruktur og kommunikasjoner internt i landsdelen kan bidra til. Større bo- og arbeidsmarkedsregioner gjør tilgangen på jobb og tjenester større og bedre for innbyggerne, noe som kan bidra til å gjøre det mer attraktivt å bo og arbeide i Nord-Norge.

Handelshøgskolen i Bodø m.fl. (2013) har gjennomført en utredning om transportinfrastruktur i Nord-Norge for Kunnskapsinnehentingen. Infrastrukturen i landsdelen karakteriseres her som å ha lav kvalitet, samtidig som vedlikeholdsetterslepet er stort. Begge disse faktorene trekker i retning av å løse problemer som oppstår akutt etter ad hoc-prinsippet. Dette behovet for kontinuerlig brannslukking går på bekostning av større og mer helhetlige infrastrukturensatsinger, som for eksempel tar utgangspunkt i næringenes verdiskapingsmuligheter. Ett perspektiv som etterlyses er muligheten for å gjennomføre infrastrukturiltak som legger til rette for økt integrasjon og samhandling på Nordkalotten og i Barentshavsregionen.

4.3.1 Virkninger av infrastrukturensatsinger

Utfordringene er store på infrastrukturensida i Nord-Norge. Økt satsing på infrastruktur innebærer at det investeres i utbedring og fornying av infrastrukturen, samtidig som det settes av penger til drift og vedlikehold. Dette kan skje på en rekke områder, slik det er antydnet ovenfor. Generelt sett har infrastrukturiltak i all hovedsak tre effekter på økonomien:

Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

1. Det fører isolert sett til økt aktivitet i økonomien, gjennom økt ressursbruk til infrastruktur. Dersom kapasiteten i økonomien er fullt utnyttet, vil ressursbruken på infrastruktur føre til fortrengning av annen aktivitet. Dersom kapasitetsutnyttelsen er lavere (for eksempel at det er arbeidsledighet) kan kapasiteten (sysselsettingen) økes gjennom infrastrukturtiltak. Modellen Noreg forutsetter for øvrig full kapasitetsutnyttelse.
2. Det fører til lavere transportkostnader, ved at avstandene blir kortere (dette er selve målsettingen med relevante infrastrukturtiltak). Dette fører igjen til bedre markedsadgang for virksomheter lokalisert i Nord-Norge. Samtidig blir markedsadgangen i Nord-Norge bedre for virksomheter lokalisert i resten av landet eller i utlandet. I tillegg blir avstandene internt i landsdelen mindre, noe som kan ha bidra til å utvide arbeidsmarkedsregionene.
3. Utvidelse av arbeidsmarkedsregionene kan bidra til ytterligere produktivitetseffekter gjennom positive eksternaliteter av bedre matching (mellom arbeidskraft og bedrifter), læring (raskere og mer omfattende utveksling av kompetanse og ressurser) og deling (markedsforstørring).

Hvor store effektene er i sum, er usikkert, og avhenger blant annet av det infrastrukturbehovet som skal tilfredsstilles. Bedret infrastruktur har imidlertid en rekke effekter, som skissert, samtidig som tilgangen på god infrastruktur er av stor betydning for framtidige utviklingstrekk.

4.3.2 Virkninger av infrastrukturesatsing i modellen Noreg

Menon og Vista (2014) har gjennomført en beregning ved hjelp av Noreg-modellen som viser effektene av økt satsing på infrastruktur. Denne beregningen forutsetter at det er full kapasitetsutnyttelse i økonomien. Økonomien i Nord-Norge tilføres en infrastrukturesatsing tilsvarende 3 mrd kroner. I tillegg vokser produktiviteten med ca 10 prosent per investert krone. Det er vanskelig å modellere effektene av redusert reisetid på den regionale fordelingen i modellen, siden investeringene er spredt jevnt utover landsdelen per forutsetning. Små endringer i reisetid mellom fylkene domineres fullstendig av egenleveranser og naboeveranser i modellen.

Trafikknytte fra redusert reisetid tas imidlertid omsyn til gjennom den forutsatte produktivitetsveksten.

Resultatene viser at infrastrukturinvesteringene kan føre til at BNP i landsdelen kan øke med 2-3 prosent i 2030 og 4-5 prosent i 2060, dersom man sammenlikner med basisalternativet. Nasjonalt er effektene neglisjerbare (tiltaket er lite i nasjonal målestokk). Effektene på sysselsettingen er også neglisjerbar (nær null), både nasjonalt og i landsdelen. Slik sett fører altså infrastrukturinvesteringen først og fremst til mer effektiv ressursbruk (høyere produktivitet). I tillegg påvirkes de regionale virkningene av investeringene i seg selv (økte offentlige utgifter).

4.3.3 Konkret valg av investeringsplan

Modellberegningene illustrerer at infrastrukturforbedringer kan ha noe for seg, reint økonomisk. Det er selvsagt forskjell på å bygge ut kraftnettet, flyplassnettet eller vegnettet, eller eventuelt å bygge jernbane til Finnmark, både når det gjelder behov og effekter. I økonomisk forstand bør infrastrukturen bygges ut slik at tiltak med høy nettonytte tas før tiltak med lavere nettonytte.

4.4 Mangel på kapital

I avsnitt 4.1 viste vi at i følge Kunnskapsinnhenting vil mangel på arbeidskraft være en av de største utfordringene for at Nord-Norge skal kunne utnytte verdiskapingspotensialet sitt fullt ut framover. Det er imidlertid ikke bare på arbeidskraftsida næringslivet i landsdelen har en utfordring. Samtidig er det mangel på kapital, og det er også visse utfordringer på eiersida.

Forskjellen mellom de næringene som er fokusert i Kunnskapsinnhenting er store når det gjelder hvor kapitalintensive de er og når det gjelder om de har utfordringer knyttet til å skaffe nok kapital. Sektorer som offshore og boligrettede investeringer har hatt rik tilgang på investeringsvillig kapital, mens tradisjonell industri, teknologibedrifter og særlig innovative bedrifter i tidlig fase har hatt problemer med å skaffe kapital. Et særlig problem finner vi i virksomheter i tidligfasen, der investeringene er risikable, samtidig som det er lenge å vente på eventuell avkastning. Da beveger kapitalen seg ofte i retning av tryggere investeringer med kortere

ventetid på avkastning, selv om forventet avkastning kanskje er noe lavere.

Nordnorsk næringsliv har i større grad enn næringslivet i resten av landet relativt små private eiere. Samtidig er andelen utenlandsk eierskap bare en tredel av andelen i resten av landet. Lokalt og regionalt eierskap gir regional kontroll, mulighet for å ta selvstendige beslutninger og regional investeringskompetanse. Dette er en styrke for nordnorsk næringsliv. Samtidig kan relativt mange små og personeide bedrifter begrense tilgangen på ressurser til investeringer, produktutvikling, markedsutvikling eller andre innovasjoner. En viktig utfordring er hvordan målet om regional kontroll skal kunne balanseres med de mulighetene større grad av eksternt eierskap gir, blant annet knyttet til adgang til viktige ressurser og til nettverk som kan heve den nordnorske kompetansen. Reiselivet i Nord-Norge preges for eksempel i større grad enn reiselivet i resten av landet av en fragmentert eierstruktur med få store aktører, noe som kan bidra til å begrense utviklingsmulighetene for næringsa.

Den mest brukte, og derfor viktigste, kilden til kapital er lånefinansiering. Bankene har en svært viktig oppgave når det gjelder å kanalisere kapital til næringslivet. En viktig forutsetning for at de skal kunne klare dette, er at de kjenner nordnorsk næringsliv godt, med spisskompetanse når det gjelder aktuelle investeringsobjekter. Nærings sammensetningen i Nord-Norge skiller seg en del fra resten av landet (og verden), og det kan i dette perspektivet være en utfordring for kapitaltilgangen i landsdelen at finansnæringsa de seinere årene har vært preget av en økende sentraliseringsgrad. Slik sette er bankene mindre til stede i distriktene enn tidligere.

Virkemiddelbruk rettet inn mot å bedre kapitaltilgangen for nordnorsk næringsliv kan enten rettes direkte mot næringslivet (næringsretta investeringsstøtte) eller via det eksisterende bankvesenet. Næringsretta investeringsstøtte er en del av norsk distriktpolitikk i dag. Den tar ulike former, fra direkte støtte via (delvis) subsidierte lån til garantier (mot risiko). Bedriftenes tilgang på kapital gjennom denne kilden er begrenset.

Når det gjelder tiltak som bruker det eksisterende banksystemet, må formålet være å redusere risiko for privat kapital slik at de vurderinger som gjøres faktisk fører til at kapitaltilgangen øker.

Ett spørsmål er også om de vurderingene som bidrar til å begrense kapitaltilgangen for nordnorsk næringsliv gjennom de private kapitalmarkeder er rasjonelle. Enkle markedsøkonomiske prinsipper tilsier at kapital flyter dit avkastningen er høyest og risikoen lavest, eller der kombinasjonen av høy avkastning og lav risiko er tilfredsstillende. Dersom det faktisk er slik at potensialet for høy avkastning (og lav risiko) er større i Nord-Norge enn tilgangen på kapital tilsier, er det en rein informasjonsskjevhet som fører til kapitalmangel. I så fall kan den offentlige innsatsen dreie seg vel så mye om informasjon om avkastning og risiko knyttet til nordnorske investeringer som andre former for intervensjoner i markedet. En lønnsom investering er en lønnsom investering, uansett hvor den foretas. Myndighetene kan også bidra til faktisk å øke avkastningen og/eller redusere risikoen for private bankers finansiering av næringsutviklingstiltak i Nord-Norge. Hvor mye som eventuelt skal til av slike tiltak, er imidlertid usikkert og krever egne og relativt detaljerte analyser av kapitalmarkedene (inkludert bankenes vurdering av avkastning og risiko) i landsdelen.

Myndighetene kan også legge til rette for økt tilflyting av kapital til nordnorsk næringsliv mer indirekte. Økt satsing på infrastruktur, økt tilgang på (kompetent) arbeidskraft, satsing på FoU etc. kan potensielt bidra til å redusere risikoen og øke avkastningen på investeringer i Nord-Norge. Dette illustrerer også at de ulike utfordringene knyttet til utnytting av nordnorsk verdiskapingspotensial henger sammen, og at løsningen kanskje bør involvere tiltak på flere områder samtidig (se også nedenfor).

4.5 Arealutfordringer

Nord-Norge har et stort areal til en relativt begrenset befolkning. Man skulle dermed tro at tilgangen på areal for næringsutvikling var god. Imidlertid tyder analysene i Kunnskapsinnhenting generelt sett på at dette ikke er tilfelle. Fiskeri, havbruk, mineralnæringa, fornybar energi, reiselivet og petroleumsindustrien er eksempler på næringer som er arealkrevende brukere av kystsonen, og selv om Nord-Norge er utstrakt geografisk synes det som om flere interessegrupper står mot hverandre i konkurranse om arealer.

På oppdrag for Kunnskapsinnhenting har Vista, Norut og Universitetet i Tromsø (2013) sett på mulige konflikter mellom ulike

nærings eller andre potensielle brukergruppers interesser i flere eksempelstudier. Et av eksempelstudiene ser på konsekvenser av eventuell gruvedrift i Kvalsund. Gruvedrift vil kunne gi betydelig verdiskaping og lokale ringvirkninger, men vil samtidig gjennom deponering av gruveavfall påvirke viktige økosystemer negativt. Et eventuelt landdeponi vil ligge i et svært viktig reinbeiteområde, mens et eventuelt sjødeponi vil måtte anlegges i en nasjonal laksefjord. Samfunnet må da forsøke å sette de prissatte inntektene og ringvirkningene fra en eventuell gruvedrift opp mot de negative ikke-prissatte effektene for økosystemtjenestene. En mulig strategi kan være å utsette avgjørelsen for å samle inn mer kunnskap, men dette innebærer også en kostnad.

Et annet av eksempelstudiene i utredningen undersøker eventuelle konflikter mellom kystfiske, reiselivsutvikling og en mulig havvindutbygging på nordsiden av Lofoten. Her identifiseres de aller fleste virkningene av en havvindutbygging som negative, noe som ble understøttet av lokale aktører og som også ble konklusjonen i NVEs konsekvensutredning. Siden tiltaket heller ikke er privatøkonomisk lønnsomt med dagens rammevilkår, blir det til sist en ganske enkel vurdering at havvind må vike for andre hensyn. På sikt kan dette bildet likevel endre seg dersom rammevilkårene for havvind bedres gjennom for eksempel en økt pris på CO₂.

For sektorene fornybar energi og mineralnæring er arealutfordringene en betydelig begrensning. Det vil bli mer og mer krevende å finne egnede arealer hvor aktivitetene ikke kommer i konflikt med andre næringer som reiseliv, reindrift og fiskeri eller andre interesser som naturvern og friluftsliv. Ifølge sektoranalysen for fornybar energi er det en økende andel av konsesjonssøknader som avvises, blant annet på grunn av potensielle arealkonflikter.

Det kan også være interessekonflikter mellom lokale, regionale og nasjonale nivåer. For eksempel er lite av kystarealet innenfor grunnlinjen benyttet til havbruk, som er en næring med stort vekstpotensial og som gir lokale ringvirkninger i form av sysselsetting. Her er det ikke nødvendigvis lokale arealkonflikter som er barrieren, men nasjonale rammer som gir begrensninger på grunn av de samlede utfordringene med for eksempel rømming eller utbredelse av lakselus.

Den typen interessekonflikter som er beskrevet ovenfor gjennom bruk av eksempler finnes det få eller ingen svar på løsningen av.

Når ulike interesser står mot hverandre, er det en prioriteringssak hva man velger. I en analyse av hvordan virkemidler skal kunne bidra til økt verdiskaping i Nord-Norge kan det være fristende å ”ta parti for” det vi kan kalle verdiskapings- eller næringsutviklingsinteressene. Det ser vi imidlertid ikke som vår oppgave. Nedenfor (avsnittet om virkemiddelpakker) sammenliknes for øvrig det norske planleggingsinstituttet med tilsvarende institutt i våre naboland, med utgangspunkt i en påstand om at innsigelsesretten i det norske planleggingsystemet eventuelt kan erstattes med et system som er likere det systemet man har i Finland og Sverige. Vi viser til omtalen nedenfor (se avsnitt 4.7)..

4.6 Utfordringer for spesifikke næringer

Vi har innledningsvis påpekt at analysene i Kunnskapsinnhentingens fokuserer mer på visse næringer enn på andre. Diskusjonen i avsnittene ovenfor (4.1 til 4.5) har fokusert mest på de mer generelle utfordringene i landsdelen, og hvilke virkemidler som potensielt kan brukes til å bidra til å løse disse. Imidlertid finnes det spesifikke næringsmessige utfordringer. De næringsspesifikke rapportene fra Kunnskapsinnhentingens drøfter disse nærmere. Se også vedlegg 1 for en oppsummering av de ulike virkemidlene som er drøftet i sektorrapportene.

I tillegg har Menon og Vista (2014) sett nærmere på verdiskapings-effektene av økt satsing på utviklingen i ulike næringer, som havbruk, reiseliv, mineralnæringen og fornybar energi. Imidlertid drøfter ikke Menon og Vista virkemiddelbruk som kan bidra til at disse effektene blir realisert, eller om slik virkemiddelbruk er nødvendig. Det kan sees på som et uttrykk for at eksogene sjokk fører til at potensialet i de ulike næringene realiseres, slik at det ikke er behov for virkemiddelbruk. Slike sjokk kan man selvsagt tenke seg, og vi kan la det bli med det. Imidlertid kan også myndighetene gjennom næringsspesifikke virkemidler bidra til å utløse verdiskapingspotensialet dersom man holder seg innafor regelverket for statsstøtte. Dette regelverket er relativt restriktivt, med et formål om ikke å bidra til konkurransevridende næringsstøtte, og det setter dermed noen begrensinger for bruken. Aktuelle virkemidler må forholde seg til dette.

4.7 Virkemiddelpakker

Virkemiddelpakker representerer grupper av virkemidler som virker samtidig, og som kan forsterke hverandre slik at samlet effekt kan bli størst mulig. Om man ser på utvikling av et lokalsamfunn, by, kommune eller landsdel så er det vanskelig å tenke seg utvikling og verdiskaping bare ved hjelp av innsatser på enkelte felt, det vil si ved å bruke bare ett virkemiddel. Det er nevnt flere av de rapportene som er utført for Kunnskapsinnhenting, og har også blitt nevnt i intervjuer gjort i forbindelse med denne oppsummeringen. Det er også i tråd med erfaringer fra andre innsatser og programmer, og fra litteraturen. En samling av ulike tiltak skal samlet føre til at måloppnåelsen blir bedre enn mer endimensjonal innsats. Virkemiddelpakker kan slik for eksempel utgjøre kombinasjoner av generelle/overordnede virkemidler (økt satsing på infrastruktur, FoU eller innovasjon) med næringsrettede virkemidler og slik sett forsterke hverandre når det gjelder effekter på verdiskapingen i landsdelen. De kan også være kombinasjoner enten av generelle virkemidler eller av næringsrettede virkemidler. Poenget må være at pakkene bidrar til å forsterke effektene på verdiskapingen, gjennom å øke effekten slik at det blir større effekter av virkemiddelpakker enn summen av virkemidler skulle tilsi.

Noen virkemidler er mer grunnleggende enn andre, for eksempel blir arbeidstilbud ofte sett på som grunnleggende for å tiltrekke seg eller beholde befolkning i et lokalsamfunn. Å tiltrekke seg arbeidsplasser vil ofte også kreve at man gjør innsatser i forhold til kompetansen i arbeidslivet, i alle fall om det er snakk om å tiltrekke seg kompetansearbeidsplasser. Slik sett kan satsing på å tiltrekke seg arbeidsplasser samtidig innebære at man bør satse på kompetanseheving i befolkningen. Flere av virkemidlene som er omtalt i de ulike rapportene er til dels komplekse og kan ta lang tid før de ”virker” eller viser effekt. Arbeid med steds kvalitet og attraktivitet er et godt eksempel i så måte. Det er omfattende utviklingsarbeid som vil ta tid, og det er dessuten kompleks, blant annet fordi det vil eksistere til dels ulike oppfatninger av hva attraktivitet er, så vel som hvordan det kan oppnås.

Basert på hva som har blitt konkludert med som ønskelige virkemidler i de ulike rapportene, har vi foreslått virkemiddelpakker under de overskriftene som finnes nedenfor.

4.7.1 Attraktive lokalsamfunn

Satsing på attraktive lokalsamfunn er en bred og til dels kompleks satsing som kan omfatte mange ulike element og som vil være avhengig av hva slags lokalsamfunn det er snakk om. En rekke ulike faktorer, og kombinasjoner av faktorer, gjør at folk får lyst til å bo på eller flytte til et sted. Derfor vil satsing på stedsattraktivitet kunne omfatte alt fra kulturbasert steds- og næringsutvikling, stedsutvikling, inkludering av innflyttere, omdømmearbeid, tilrettelegging for å skape mer varierte arbeidsplasser på mindre steder, varierte boligtilbud som forutsetning for tilflytting og til nye løsninger for viktige tjenestefunksjoner som kan være under press i distriktsområder. Næringsliv, tjenestetilbud og folketall i et lokalsamfunn vil være avgjørende for hva man velger å fokusere på i en virkemiddelpakke som skal ha som målsetting å skape attraktive lokalsamfunn. Trolig kan man ikke fokusere på alle forhold som er nevnt ovenfor samtidig, men det er like fullt viktig å fokusere på tiltak som sammen kan forsterke attraktiviteten i lokalsamfunnet. Norut⁸ nevner en rekke forhold som kan være del av satsing på attraktive lokalsamfunn. Det er verdt å merke seg at flere av de foreslåtte tiltakene kan gjelde både små og store lokalsamfunn. Ikke minst gjelder dette tiltak for å øke kompetanse og innovasjon, tiltak for å skape bedre koblinger mellom næringsliv og lokalsamfunn og virkemidler for å tiltrekke seg folk.

Når vi foreslår satsing på attraktive lokalsamfunn som en virkemiddelpakke her, så mener vi samtidig at slike virkemiddelpakker må skreddersys de ulike målgruppene eller lokalsamfunnene. Dette er for øvrig i tråd med erfaringer fra attraktivitetsarbeid, som også har vist at slikt arbeid tar tid. Eksempler på attraktivitetsarbeid kan være satsing gjennom næringsretta tiltak – som kompetanseoppbygging gjennom samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og næringsliv - og stedsattraktivitet. Dette kan kreve innsats fra statlige, regionale og kommunale myndigheter, i tillegg til fra næringsliv og sivilsamfunn. Næringsretta tiltak vil bidra til økt etterspørsel etter arbeidskraft, samtidig som bosettingsattraktiviteten styrkes gjennom attraktivitetstiltak. Samlet kan slike tiltak bidra til også å

⁸ ”Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge” Norut-Alta rapport 2013:17)

styrke tilbudet av arbeidskraft gjennom økt bosetting i lokalsamfunnet, og dermed muligheter for at lokalsamfunnet skal utvikles.

4.7.2 Innvandring

I rapportene fra Kunnskapsinnhentinga blir ofte befolkningsspørsmålet tatt opp. Det gjelder både i forhold til mangel på arbeidskraft, gjerne på kompetent arbeidskraft, og det gjelder i forhold til nedgang i befolkningen mange steder i landsdelen. Når det gjelder spørsmålet om tilgang på kompetent arbeidskraft er ikke dette bare et småstedsproblem, det kan like gjerne være et problem næringslivet på større steder opplever. Dette er likevel ikke et entydig problem, for selv om mange bedrifter i landsdelen rapporterer om udekkede kompetansebehov, så kan man likevel oppleve stor tilgang på kompetent arbeidskraft når det etableres attraktive arbeidsplasser i landsdelen, slik som for eksempel REC og Aker Solution opplevde. Likevel, det er behov for arbeidskraft i landsdelen, og en måte å møte dette på kan være gjennom innvandring. Innvandring kan for eksempel være fra land utenfor EØS, som Russland. Selv om regelverket for arbeidsinnvandring har blitt endret er det fortsatt utfordringer her, og det er behov for å se på dette.

Satsing på innvandring kan ikke ensidig knyttes til en endring av regelverket for arbeidsinnvandring. Man må også gjøre det attraktivt for potensielle innvandrere, ikke bare i forhold til arbeid, men også i forhold til bosted og andre tilbud på stedet man finner arbeid. Slik vil innvandring også ha element av arbeid med stedsattraktivitet ved seg, slik som nevnt ovenfor.

Når det gjelder satsing på innvandring (sammen med andre tiltak) så har Menon allerede laget to eksempel (akvakultur med innvandring og olje med innvandring) ved hjelp av modellen. Uansett framstår mangel på arbeidskraft som en viktig utfordring for å kunne utnytte (natur)-ressursene i Nord-Norge bedre, og økt tilgang på (utdanna) arbeidskraft derfor vil bidra til å gi en ekspansjon i landsdelen.

4.7.3 Satsing på FoU og utdanning samtidig

Det kan argumenteres for at det er en sammenheng mellom FoU-satsing og satsing på utdanning. Økt satsing på FoU og utdanning

samtidig (i Nord-Norge) vil derfor kunne bidra til å forsterke verdiskapingen i produksjonen samtidig både på produksjonssida og gjennom økt produktivitet ved heving av arbeidskraftens kompetanse.

Mangel på gjennomført FoU i landsdelen blir oppfattet som en av de største hindringene for utvikling i landsdelen. Det har sammenheng både med antall forskere i landsdelen og bruk av forskning og utvikling i næringslivet, noe flere informanter mener er for lavt. Kunnskapsinnhentingas rapport om kompetanse, forskning og innovasjon i Nord-Norge peker på dette, og har flere forslag til tiltak. Også regionale informanter nevnte det samme i intervjuer, der det også ble påpekt at når man ser på utdanningsspørsmålet er det viktig å starte på lavere nivå enn høyskole eller universitet, ikke minst fordi behovet for fagutdanning er sterkt til sted, samtidig som man opplever stort frafall i videregående skole. Dette er ikke et spesifikt nordnorsk problem, men like fullt er det viktig å se på muligheter for innsats her, og da gjerne i sammenheng med FoU. Virkemiddel som kan motivere bedrifter til å opprette flere lærlingsplasser er viktig, og noe ulike forvaltningsnivå kan arbeide systematisk med.

Etterutdanningstilbudet på høyskoler og universiteter kan også tas med som kompetansehevingstiltak. Det er behov for å løfte utdanningsnivået i alle næringene i landsdelen, og særlig innen fiskeri og reiseliv er det behov for å øke kompetansen utøver grunnutdanning. Forslaget fra virkemiddelrapporten om kompetanse er her å ar næringene i samarbeid med regionens høyskoler og universitet skal etablere etterutdanningskurs for ledere og medarbeidere. Regionalt ønsker man seg større mulighet for å kunne påvirke studietilbud ved landsdelens utdanningsinstitusjoner, slik at disse skal være enda bedre tilpasset kompetanseetterspørselen i landsdelens næringsliv. Økning av antall uteksaminerte studenter innenfor studier som er relevante for næringslivet er et annet forslag. Mange av landsdelens nyutdannede studenter ender i offentlig sektor, og det er slik behov for at næringslivet gjør en større innsats for å vise mulighetene arbeidstaker har innenfor næringslivet.

Et annet tiltak innenfor denne virkemiddelpakken er å endre rollen universitet og høyskoler har i forhold til næringslivet i landsdelen, det gjelder både i forhold til nettverk og klynger og i forhold til

kontakt med næringslivet, for eksempel via uformelle møteplasser eller fagdager.

4.7.4 Økt regionalisering av den næringsretta regionalpolitikken

Intervjuer med regionale myndigheter viser at både forutsigbarhet (i rammebetingelsene) og regionalt/lokalt handlingsrom oppleves som viktig, men til dels manglende, på regionalt nivå. Dette forhindrer mulighetene for å drive en effektiv politikk fra dette nivået. Bedre forutsigbarhet og større handlingsrom (regionalisering) bør derfor diskuteres, noe som kan kombineres med andre virkemidler.

Regionalpolitikken er en viktig og nødvendig byggestein for dagens næringsutvikling og verdiskaping, og for hvordan Nord-Norge skal utløse sine potensialer i årene framover. Flere av de regionale aktørene har i intervju pekt på behovet for nye former for policy-koordinering. Særlig blir dette framhevet av Nordland fylkeskommune, men også av de andre regionale aktørene. Nordland har fått gjennomført studien ”SMART 4H. Forslag til Smart Spesialisering for Nordland” (Mariussen m. flere 2013, NF-rapport nr 4/2013) som tar utgangspunkt i EUs nye regionalpolitikk, EUs forskningsprogram Horizon 2020 og nye EU-initiativer for reindustrialisering av Europa. Et vesentlig punkt i dette er å utvide handlingsrommet for regionale utviklingsaktører. Dette kan gjøres som en regionalisering der fylkeskommunen får et klarere ansvar for utdanning, miljøforvaltning og energi, eller gjennom nye former for statlig-regionalt samarbeid. Ett sentralt prinsipp er at det er de regionale forutsetningene for innovasjon som skal styre strategiene og prioriteringene.

Generelt sett vil det være slik at økt regionalisering fører til at virkemiddelbruken i større grad kan tilpasses det regionale behovet. Potensielt styrkes altså verdiskapingseffektene av virkemiddelbruken på denne måten. Dette kalles subsidiaritetsprinsippet. Et mer sentralisert system (med mindre regional handlefrihet) gir samtidig mindre muligheter til å utnytte regionale fortrinn. Imidlertid er mulighetene for å følge nasjonale prinsipper, inkludert likhetsprinsippet, større i et sentralisert system. Dette illustrerer at regionalisering er et politisk spørsmål. Signalene fra regionale myndigheter er at de ønsker økt regionalisering.

Uansett hvilken grad av regionalisering man har, er forutsigbarhet i målsettinger, virkemiddelomfang og rollefordeling svært viktig for regionale myndigheter. Dette gjelder særlig i forhold til å kunne gjennomføre langsiktige satsinger, men også i forhold til å ha riktig kapasitet og kompetanse i virkemiddelapparatet regionalt.

Planleggingsinstituttet med innsigelsesrett omtales i blant som problematisk i Norge. Det er ikke innsigelsesretten i seg selv som blir sett på som problematisk, men det som blir trukket fram av ulike regionale aktører er hvor lang tid en planprosess kan ta slik prosessen er organisert i dag. Dette er ikke et spesielt nordnorsk problem, men det blir nevnt som et element som kan føre til at ulike planprosesser tar uhensiktmessig lang tid. Det kan bidra til redusert forutsigbarhet, og til å hemme næringsutvikling i Norge, og flere sammenlikner med nabolandene, som har organisert prosessen på en måte som fører til mindre tidsbruk. Uten ytterligere kunnskap om dette, skal vi ikke ta stilling til denne sammenlikningen, men likevel nevne poenget som blir trukket fram; og det er at det ikke finnes noe felles møteplass der de ulike aktørene i planleggingsprosessen kan møtes for å legge fram ulike synspunkter og meninger i forhold til planen. Man tenker seg at en planprosess vil kunne ta kortere tid om ulike instanser møtes i løpet av prosessen for å avklare forhold som av ulike grunner blir oppfattet som problematiske, i stedet for at planen går fra instans til instans uten noe felles møteplass underveis. Man nevner at i for eksempel Sverige finnes det møteplasser der alle aktuelle instanser i en planprosess møtes, som å eventuelt avklare problematiske forhold ved planen, og at slike møtepunkter kan føre til kortere planprosess. Det er altså ikke mulighetene for innsigelser eller ulike synspunkter på en plan man vil begrense, men man ønsker at utviklingsplaner kan ta kortere tid enn de lett gjør i dag.

I spørsmålet om styring av overordnet politikk for utvikling er det også relevant å ta med de dilemmaene som det pekes på når det gjelder utvikling innenfor de ressursbaserte næringene i landsdelen, både i samiske og andre områder (se Norut-rapport 2014:4) er utviklingen sterkt avhengig av hvilken statlig politikk som føres. For de samiske næringene spesielt gjelder dette både de tradisjonelle næringene og de nye næringene, som for eksempel mineralnæringen og innen fornybar energi. Hva slags politikk staten legger opp til, både når det gjelder samepolitikken spesielt og i forhold til offentlig sektor eller ulike næringer er derfor viktig. Rapporten

presenterer flere dilemmaer som bør vurderes før man velger virkemiddel, blant annet hvordan samiske interesser kan ivaretas i eventuelle satsinger på ulike næringer.

4.7.5 Andre virkemiddelpakker

Man kan selvsagt tenke seg en rekke andre kombinasjoner av virkemidler. I avsnitt 4.4 antyder vi for eksempel at bruk av virkemidler på flere områder kan bidra til at rammene for å bedre tilgangen på kapital i Nord-Norge bedres. Menon og Vista (2014) har også laget det de kaller ”kombinasjonsscenarioer” ved hjelp av Noreg-modellen. Disse scenarioene representerer strengt tatt ikke virkemiddelpakker, men man forutsetter implisitt at det legges til rette for disse scenarioene.

Menon og Vista påpeker at aktiviteten i landsdelen kan stimuleres gjennom virkemiddelpakker. De understreker også at det å benytte flere virkemidler samtidig kan skape rivaliseringsproblemer (”crowding out”), siden det er begrenset ressurstilgang i økonomien (og modellen forutsetter full ressursutnyttelse). Crowding out-problematikken er imidlertid ikke knyttet til bruk av virkemiddelpakker, men snarere til virkemiddelbruk mer generelt. Den er dessuten mindre ved lavere kapasitetsutnyttelse (for eksempel ved arbeidsledighet i økonomien). De scenarioene Menon og Vista har eregnet er:

- Utdanning og FoU samtidig
- Havbruk og økt innvandring
- Havbruk og økt FoU og utdanning
- Mineraler og økt FoU og utdanning
- Fornybar energi med økt FoU og utdanning
- Havbruk og reiseliv med økt FoU og utdanning
- Destinasjonsutvikling og charterfond (reiseliv)
- Flyplassutbygginger, flere flyplasser (infrastruktur, reiseliv)

Vi viser til Menon og Vista (2014) for en nærmere gjennomgang av disse.

5

5 Konklusjoner og anbefalinger

Det har vært gjennomført en rekke analyser (sektoranalyser og tverrgående analyser) i regi av Kunnskapsinnhenting, inkludert utvikling av en økonomisk modell. Virkemiddelbruk er drøftet i flere av dem og danner utgangspunkt for diskusjonen i denne rapporten.

Utgangspunktet er at Nord-Norges utfordringer er sammensatt. Tilgangen på naturressurser er svært god, slik at potensialet for utvikling i landsdelen er svært godt. Samtidig har landsdelen problemer med å utløse dette potensialet. Det er flere grunner til dette. Landsdelen mangler (kompetent) arbeidskraft. Det er langt til de store markedene, enten vi snakker om Norge eller Europa, og infrastrukturen som skal korte ned denne avstanden er ikke tilfredsstillende. Forsknings- og innovasjonsinnholdet i nordnorsk produksjon er lavt, sammenliknet med resten av landet. Nordnorsk næringsliv mangler kapital. Det er arealkonflikter knyttet til næringsutvikling, der det kan synes som om naturressursbasert og mer industriell virksomhet står mot hverandre. Disse utfordringene representerer markeds- og systemsvikt som bidrar til å forhindre at verdiskapingspotensialet i landsdelen kan utnyttes fullt ut.

Virkemiddelanalysen diskuterer om, og i så fall hvordan, virkemiddelbruk kan bidra til å redusere dette. Generelt sett er svaret at det er mulig. Modellanalyser ved hjelp av modellen Noreg, som blant annet forutsetter likevekt i alle markeder (inkludert markedene for produkter, arbeidskraft og kapital), viser også at virkemiddelbruk har effekt på verdiskapingen.

Selv om nivået på virkemiddelbruken varierer, og beregningene ved hjelp av modellen derfor ikke er helt sammenliknbare nivåmessig, gir de viktige resultater. Mange av tiltakene som er analysert, innebærer ekstrasatsing i Nord-Norge. Beregningene illustrerer at disse virker etter hensikten, slik at verdiskapingen i

2030 og 2060 er større enn i basisalternativet både i de tre nordnorske fylkene og i landet som helhet *selv om tilgangen på arbeidskraft og kapital er uendret* (kapitaltilgangen påvirkes av investeringer, og tilgangen på arbeidskraft av befolkningsutviklingen over tid). De primære produksjonsfaktorene blir altså bedre utnyttet. Imidlertid påvirkes BNP forskjellig i de forskjellige alternativene.

Virkningene av et tiltak i Nord-Norge blir generelt større i Nord-Norge dersom tiltaket er lagt dit. Dersom tiltaket er lagt til hele landet, blir effektene i Nord-Norge mindre der, selv om effektene på den nasjonale verdiskapingen er den samme. Dette er en modellteknisk forutsetning.

Vi har også sett på bruken av virkemiddelpakker. Etter vår vurdering kan virkemidler som settes sammen i pakker bidra til å forsterke effekten av hverandre, slik at verdiskapingseffekten blir større. Ovenfor har vi diskutert noen typer virkemiddelpakker, men vi understreker at det er kun fantasien som setter grenser for dette.

Til slutt vil vi nevne forvaltningen av virkemidlene. Regionale myndigheter ønsker større forutsigbarhet og handlefrihet enn de har i dag. På den måten kan de lettere planlegge både tidsløp og nivå og retning på virkemiddelbruken. Stor grad av regionalisering innebærer forutsetningsvis at ressursene lettere kan plasseres der de kaster mest av seg, det vil si at virkemiddelbruken kan målrettes bedre. I et mer sentralstyrt system legges det mer vekt på felles, nasjonale verdier, for eksempel likhet. Derfor er regionaliserings-spørsmålet i høyeste grad et politisk spørsmål.

Litteratur

- Angell, E. mfl (2012): *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. Rapport 2012:2, Norut Alta-Áltá
- Eckhoff, T (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Tanum-Norli: Oslo
- Furre et al (2009): *Harmoni innen vide rammer. Effektindikatorsystem for og evaluering av kapittel 551 post 60*. Samarbeidsrapport Oxford Research AS – NIBR. Oxford Research AS, Kristiansand.
- Hervik et al (2001): *Differensiert arbeidsgiveravgift: kunnskapsstatus*. Møreforskning Molde. Rapport R 0105.
- Johansen, S. (2008): *Virkemidler i distriktpolitikken. EN strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60*. NIBR-notat 2008:110. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Johansen, S et al (2010): *Infrastruktur gjør forskjell. Evaluering av SIVA 2002-2008*. Samarbeidsrapport NIBR/Oxford Research AS, Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. (Effektutvalgets rapport).
- SSØ (2010). *Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser*. Finansdepartementet: Direktoratet for økonomistyring.

Rapporter fra kunnskapsinnhentingene (finnes på www.regjeringen.no, under Næringsdepartementet):

- Analyse & Strategi, Multiconsult og Kunnskapsparken i Bodø (2013): *Sektoranalyse av fornybar energi i Nord-Norge*.
- Damvad, SALT og Menon (2013): *Kompetanse, forskning og innovasjon*.
- Handelshøyskolen i Bodø, Transport-utvikling AS og Nordlandsforskning (2013): *Infrastruktur, logistikk og kommunikasjon*.

Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

- Menon (2013): *Sektoranalyse av annen industri og næringsvirksomhet i Nord-Norge.*
- Menon og Nordlandsforskning (2013): *Sektoranalyse av reiselivsnæringen i Nord-Norge.*
- NIKU og Nordlandsforskning (2013): *Kulturminner og verdiskapning.*
- Norut (2013): *Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner.*
- SINTEF, Norut og Havforskningsinstituttet (2013): *Sektoranalyse for de marine næringene i Nord-Norge.*
- Vista, Norut og Universitetet i Tromsø (2013): *Økosystemtjenester i Barentshavet og Lofoten.*
- Vista og Sweco (2013): *Sektoranalyse av mineralnæringen i Nord-Norge. Status og potensial mot 2030.*

Virkemidler for økt verdiskaping i Nord-Norge

Vedlegg 1

	VIRKEMIDLER I KUNNSKAPSINNHEITINGEN	
	Spesielle	Generelle
Næring, sysseting	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Effektivisering av reisemåls-selskapene ➤ Behov for kompetanseheving i reiselivsnæring en ➤ Tilrettelegging av kraftnettet og utbredelse av nettet til de behovene kraftprodusentene har. ➤ Styrke bedriftenes innovasjonssamarbeid ➤ Utvikle sterke fagmiljøer ➤ Tilgang til risikovillig kapital 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Charterfond for Nord-Norge ➤ Skatteincentiver for økt FoU i bedrifter. ➤ Arbeide mer systematisk for å få personer utenfor arbeidsmarkedet i arbeid. ➤ Bruke regelverket (konsesjoner, tillatelser og kvoter) til å stille krav til virksomhetene om at samfunnsansvar tydeliggjøres.
Utdanning og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Motivere bedrifter til å opprette flere lærlingplasser ➤ Flere møteplasser mellom bedrifter og 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Styrking av utdanningstilbud på høyskoler/universitet ➤ Motivere til økt forskning og innovasjon ➤ Økt fokus på og

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ universiteter ➤ Øke antall studenter med utdanning som er aktuelle for bedriftenes behov 	<p>allokering av midler til satsing på FoU, innovasjon og entreprenørskap innen fornybarsektoren i Nord-Norge.</p>
<p>Sted: infrastruktur, kommunikasjon og attraktivitet</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Norskopplæring for arbeidsinnvandrere ➤ Stedsutvikling ➤ Støtte ildsjeler/entreprenører ➤ Sørge for god integrering ➤ Differensiert boligmarked, behov for utleieboliger med ulik standard 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Behov for bedre infrastruktur og kommunikasjon, både for næringslivet og befolkning. ➤ Utbygging av flyplasser (Lofoten og Helgeland) ➤ Infrastrukturutbygging som regionforstørring ➤ Vektlegge transportbehov i næringslivet
<p>Befolkning</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Iverksette tiltak som trekker arbeidskraft til landsdelen og som reduserer antallet som flytter fra landsdelen. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Iverksette tiltak som trekker arbeidskraft til landsdelen og som reduserer antallet som flytter fra landsdelen. ➤ Liberalisering av arbeidsinnvandring fra land utenfor EØS. ➤ Personrettede virkemidler – utviding av ordningen som alt finnes