DEL I

***Kapittel 3***

**Norges nordlige og spredt befolkede områder**

|  |
| --- |
| *Hensikten med dette kapitlet er å gi anbefalinger om hvordan den nasjonale regjeringen kan arbeide bedre med landets nordområdene for å forbedre vekst, sysselsetting og tjenesteyting. Det begynner med en oversikt over vekstmulighetene og utfordringene i disse regionene og de politiske prioriteringene for å takle dem. Den andre delen av kapitlet drøfter hvor godt nasjonal politikk knyttet til regional utvikling er tilpasset behovene og forholdene i Nord-Norge. Den tredje delen av kapittelet diskuterer hvordan man kan forbedre styringsordninger for regional utvikling.* |

|  |
| --- |
| **Hovedfunn og anbefalinger****Hovedfunnene*** **De tre nordligste fylkene i Norge (Finnmark, Nordland og Troms) utgjør 7,7% av nasjonaløkonomien, 9,4% av befolkningen, og 35% av Norges landareal**. En betydelig andel av landets naturressurser, bekvemmeligheter, kulturarv og urfolkskultur ligger også i denne delen av landet. Petroleumsrelaterte produkter utgjør to tredjedeler av Norges eksport. En betydelig andel av nylig og planlagt offshorevirksomhet ligger i nord av landet i Norskehavet og Barentshavet. Nordområdene spiller også en viktig rolle i den nasjonale energisektoren med vannkraft og vindkraft. Som følge av en nylig svekket kurs på grunn av lave oljepriser, er det viktig at landet fortsetter å diversifisere sin økonomi. Nord-Norge er konkurransedyktig i fiskeri og akvakultur og reiseliv, som er to områder der Norge har muligheter i en global sammenheng.
* **Selv om disse regionene har strategiske fordeler og muligheter, har de også permanente ulemper knyttet til deres plassering og klima.** Bedrifter lokalisert i Nord-Norge har lengre avstander til markeder. Folk generelt reiser lengre til å få tilgang til tjenester. Befolkningen i disse områdene, særlig i landlige områder, aldres også i et raskere tempo sammenliknet med landet som helhet. Det er dyrere å beholde offentlige tjenester og infrastruktur i disse stedene. Et visst nivå av offentlig infrastruktur og tjenester i disse områdene bidrar til å sikre at folk som bor i fjerntliggende landlige områder har tilgang til tilsvarende nivåer av offentlige tjenester. Denne støtten bidrar til å beholde nivå av befolkningen som er nødvendig for produksjon i viktige eksportnæringer som olje og gass, fiskeri og turisme. Disse områdene er også i forkant av risiko og muligheter for Norge og Den europeiske union (EU). Dette inkluderer den fremtidige utviklingen av utvinningsindustriene og infrastruktur i nordområdene og geopolitiske forhold i regionen, inkludert med Den russiske føderasjon (heretter Russland). Sikring av velstand og velvære i nordområdene og bredere NSB-regionen vil bidra til å takle disse risikoene og mulighetene.
* **De absolutte fordelene av disse områdene er i hovedsak relatert til deres ressursgrunnlag og naturfasiliteter.** Alle de tre regionene har tilsvarende styrke i fiskeri og akvakultur, fornybar energi, og ulike former for natur- og kulturbasert turistaktiviteter. Finnmark er det minste når det gjelder befolkningens størrelse og er mest periferisk. Dets økonomi har en sterk avhengighet av utvinningsindustrier. Nordland og Troms har større økonomi, men svært ulik vekstdynamikk. Økonomien i Nordland er basert rundt den historiske forholdet mellom utvinningsindustrier, foredling og energiproduksjon. I motsetning, spiller offentlig sektor en viktigere rolle i Troms med tilstedeværelse av universitetet og sykehuset i Tromsø, og flere andre offentlige administrasjonsfunksjoner spredt over hele fylket.
* **Til tross for relativt høyt nivå av velstand og velvære i OECD sammenheng, er** **regionene i Nord-Norge tilbakestående, sammenliknet med landsgjennomsnittet.** Sammenliknet med OECD-gjennomsnittet på USD 35 812, er nivåene av BNP per innbygger forholdsvis høye i de nordlige områdene (USD 49 869 i Finnmark, USD 49 490 i Troms, og USD 48 883 i Nordland). Prosentforskjell med nasjonalt nivå når det gjelder BNP per innbygger er -16% for Finnmark, -17% Tor Troms, og -18% for Nordland. I perioden 1997-2012 var BNP-vekst 0,9% for Finnmark; 0,56% for Nordland, og 0,41% for Troms, som er i gjennomsnitt 1% lavere enn veksten i landet. Den sterkeste økonomiske utøveren i nord har vært Finnmark med produktivitetsvekst på samme nivå som landsgjennomsnittet og høyere vekst i sysselsetting. Som følge av dette, har forskjellen i BNP per innbygger vært eliminert sammenliknet med landsnivå. Nordland og Troms har lavere produktivitetsvekst enn landsgjennomsnittet, og har deviert fra landsgjennomsnittet når det gjelder BNP per innbygger.
* **Norges regionale politikk gir betydelig støtte til landlige områder og nordlige deler av landet gjennom skattesystemet og konkrete økonomiske og samfunnsutviklingsprogrammer.** I tillegg har regjeringen en nordområdepolitikk som gir konkrete investeringer for å styrke vekst og konkurranseevne i arktiske områder. Disse retningslinjene er utformet for å nå målet om en balansert nasjonal utvikling og vedlikehold av eksisterende bosettingsstruktur i landet. Totalt sett er fokus for regjeringens regionalpolitikk relativt smal (regionalplanlegging, bredbåndsinfrastruktur, støtte for forretninger), noe som gjenspeiler portefølje av oppgaver ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
 |

|  |
| --- |
| **Hovedfunn og anbefalinger***(fortsettelse)** **De nordlige fylkene tar en bred og inkluderende tilnærming til regionalplanlegging som omfatter et bredt spekter av sektorpolitikker; imidlertid, er nasjonal sektorpolitikk ikke godt tilpasset eller integrert med regionale planer.** Å realisere politiske mål på fylkesnivå vil være avhengig av bedre koordinering og tilpasning med sektordepartementer på nasjonalt nivå. Utover spesifikke programmer finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, er nasjonalpolitikken innom innovasjon, forskning og høyere utdanning ikke godt knyttet til utviklingsstrategiene i fylkene. På samme måte, engasjement i transportplanlegging og prioritering på nasjonalt nivå er gjort på en topp-ned måte, og hensynet til hvordan disse investeringene bidrar til og samsvarer med regionale utviklingsstrategier kan styrkes. Det regionale nivået mangler også innflytelse på utforming og yting av viktige sosiale tjenester, som er åpenbart i utdannings- og ferdighetssystemet.
* **Å forbedre styring av regionalutvikling vil hjelpe litt for å løse disse problemene.** Norge har for tiden en sterk sektor-tilnærming til politikker, der den nasjonale regjeringen setter prioriteringer og finansierer aktiviteter gjennom enkelte departementer. Lokale kommuner spiller en sterk rolle i yting av offentlige tjenester og infrastruktur, men de er relativt små, og dette gir kompleksitet i tjenesteyting på regionalt og lokalt nivå. Regjeringen forbereder for tiden en ny hvitbok om regionalpolitikken. Det fins også to hvitbøker om regional og kommunal reform som foreslår noen tiltak for å gi mer makt og selvstyre til fylker og kommuner, og for å forbedre mekanismer for vertikal og horisontal samordning. Disse reformene skal gi mulighet til en mer integrert stedbasert tilnærming til regional og landlig utvikling.

**Anbefalinger**1. Støtte **entreprenørskap og innovasjon** i nordområdene av Norge ved å:1. Forbedre tiltak som **bygger skala og knytter sammen små og mellomstore bedrifter (SMB-er) for å få tilgang til eksterne markeder, og FoU og innovasjonsmuligheter** (spesielt nisjeverdi er lagt i forhold til fiskeri og akvakultur, foredlingsindustrien og turisme).
2. Tilrettelegging av **sammenhenger og suppleringer mellom de smarte spesialiseringsstrategiene utviklet av hvert av de tre fylkene**, inkludert mulighet til å knytte relaterte firmaer, og bygge relasjoner med forskningsinstitusjoner i Sør-Norge og over NSPA.
3. Bedre **tilgang til finansiering for lokale oppstart og SMB-er** gjennom en kombinasjon av megling og tilrettelegging for relasjoner med investeringsfond på Sørlandet, og undersøkelse av en mulighet å etablere et risikokapitalfond i nord basert på en samfunnsutviklingsfinansmodell.

2. Forbedre **samferdsel og tilgjengelighet** i Nord-Norge med hjelp av:1. Å gi målrettede regionale motivasjoner og støtte til landlige områder (hvor det mangles tilstrekkelig skala for private leverandører) i de nordlige områdene **for å takle bredbåndsmangel, utvide e-tjenester for landlige samfunn, og dele god praksis** (spesielt når det gjelder valg og overgangsstøtte til skoleelever i fjerntliggende områder).
2. Støtte de tre nordlige fylkene til **å utvikle en felles holdning til transportprioriteringer som kan vurderes og besvares i løpet av prosessen med å sette prioriteringer i den nasjonale transportplanen** (en mer integrert tilnærming for disse regionene er berettiget på grunn av den unike blandingen av problemer knyttet til klima, kyst- og øykommuner, lav befolkningstetthet og grenseoverskridende transportforbindelser).

3. Styrke **fylkestingets rolle for å koordinere ferdigheter og utdanning i samarbeid med relevante interessenter**. Dette inkluderer innstilling av strategiske prioriteringer for utdanning og opplæring, bedre tilpassing og utvikling av kurs i samsvar med lokale behov, og proaktivt arbeid med forretninger (særlig SMB sektoren) for å løse ferdighetsmangler. |
| **Hovedfunn og anbefalinger** *(fortsettelse)*4. Sikre at hvitboken om regional- og distriktspolitikken inneholder en vurdering av **hvordan nasjonal sektorpolitikk kan være bedre tilpasset til å støtte muligheter for produktivitetsvekst i Nord-Norge** (for eksempel ferdigheter, sysselsetting, høyere utdanning og forskning og samferdsel).5. Bedre styring av regional utvikling i nordområdene ved å:1. Støtte kommuner for å **organisere planlegging og tjenesteyting på lokale arbeidsmarkeder (LAM-er)**, spesielt for å styrke forbindelser med byområder.
2. Videre **støtte og motivere samarbeid og fellesforetak mellom de tre nordlige fylkene i utformingen og yting av nasjonalpolitikker** (for eksempel i forhold til prioritering og yting av forbedringer til transportnettverket).
3. Justere **de geografiske grensene av administrative byråer ved nasjonale departementer** på regionalt nivå for å gi en bedre plattform for koordinering mellom regjeringsnivåer.
4. Styrking av **mekanismer for å engasjere nasjonale sektordepartementer** innen regional og landlig planlegging og beslutningstaking.
5. Styrke **den regionale dimensjonen i regjeringens nordområdepolitikk** gjennom å sikre at de nordlige fylkene er engasjert i prioritering og utforming av tiltak utviklet i regi av denne politikken.
 |

**Introduksjon**

Nord-Norge gir et viktig bidrag til nasjonaløkonomien gjennom produksjon og eksport av varer og tjenester knyttet til utvinningsindustrien, energi, fiskeri og akvakultur, landbruk og turisme. Disse områdene utgjør over en tredjedel av Norges landareal og ligger i en nøkkelposisjon nær Arktis. Disse områdene står også overfor utfordringer når det gjelder befolkningens aldring og muligheten til å opprettholde tilgang til offentlige tjenester i fjerntliggende områder. Det er mulig å forbedre hvordan regjeringer på nasjonalt og regionalt nivå takler disse problemene. Hensikten med dette kapittelet er å gi anbefalinger om hvordan den nasjonale regjeringen kan fungere bedre med landets NSPA-regioner for å forbedre vekst, sysselsetting og tjenesteyting. Kapittelet finner at den nasjonale regjeringen bør jobbe på en mer integrert måte med disse regionene og gi dem større makt og ressurser til å levere politikker som er tilpasset de ulike behovene og omstendighetene i Nord-Norge. Kapittelet begynner med en oversikt over vekstutfordringene av disse områdene og de politiske svarene for å takle dem. Den andre delen av kapitlet undersøker styringsordninger for regionalutvikling og drøfter hvor godt nasjonale politikker er tilpasset behovene og omstendighetene i Nord-Norge.

**Vekstmuligheter og utfordringer for Nord-Norge**

Nord-Norge gir et viktig bidrag til landets økonomisk vekst og velvære. De tre nordlige fylkene utgjør 7,7% av nasjonaløkonomien, 9,4% av befolkningen og 35% av Norges landareal. En betydelig andel av landets naturressurser, bekvemmeligheter, kulturarv og urfolkskultur ligger også i denne delen av landet. Petroleumsrelaterte produkter utgjør to tredjedeler av Norges eksport (OECD, 2016a). En betydelig andel av nylig og planlagt offshore-aktivitet er lokalisert i nord av landet i Norskehavet og i Barentshavet. Nordområdene spiller også en viktig rolle i den nasjonale energisektoren med vannkraft og vindkraft. Som følge av en nylig svekket kurs på grunn av lave oljepriser, er det viktig at landet diversifiserer sin økonomi. Nord-Norge er konkurransedyktig innen fiskeri og akvakultur og turisme som er to områder der Norge er konkurransedyktig i en global sammenheng.

I tillegg til å være viktig for nasjonaløkonomien, er Nord-Norge også viktig i geopolitisk forstand. Dette inkluderer energiutviklingen i Barentshavet, virkningen av klimaendringer og potensialet for en arktisk sjørute og forholdet til Russland. Den økonomiske og geopolitiske betydningen gjenspeiles i regjeringens nordområdepolitikk. Disse retningslinjene fastsetter langsiktige mål for å sikre at Norge fortsatt forvalter naturressurser på en ansvarlig måte, utøver sin suverænitet i Arktis, og fortsetter nært samarbeid med sine naboer og allierte. Forbedring av velstanden og velvære i Nord-Norge og den bredere NSPA-regionen vil være en viktig del av håndtering av disse strategiske risikoene og mulighetene. Politikker må også fortsette å gjenkjenne de permanente ulempene disse nordområdene står overfor i forhold til andre områder i Norge. Ekstreme klimatiske forhold, en relativt liten befolkning og avstander mellom dem betyr at disse regionene står overfor unike utfordringer i forhold til andre områder innenfor EUs indre marked.

I sammenheng med disse bredere mulighetene og utfordringene, har nordområdene opplevd økonomisk vekst de siste tiårene. I perioden 1997-2012 var BNP-veksten for Finnmark 0,9%, Nordland 0,56% og Troms 0,41%, som i gjennomsnitt er 1% lavere enn vekstempo i landet. Den sterkeste økonomiske aktøren i nord har vært Finnmark med produktivitetsvekst på samme nivå som landet og høyere vekst innen sysselsetting (Tabell 3.1). Finnmark har eliminert forskjellen i BNP per innbygger med landsnivå, mens Nordland og Troms har opplevd produktivitetsvekst lavere enn landsgjennomsnittet, og har avviket fra landsgjennomsnittet (Tabell 3.2). I forhold til BNP per innbygger, er disse relativt høye i nordområdene sammenlignet med OECD- gjennomsnittet på USD 35 812.

Tabell 3.1. **Prosentvis forskjell i sentrale vekstindikatorer mellom regionene**

**i Nord-Norge og landsgjennomsnittet (1997-2012)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | BNP(%) | Produktivitet (%) | Sysselsetting (%) |
| FinnmarkNordland | -0,9 |  0,0 | +0,2 |
| -1,2 | -0,3 | 0,0 |
| Troms |  | -1,4 | -0,8 | 0,0 |
| *Kilde*: OECD (2016b), *OECD Regionalstatistikk* (database). <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (adgang 9. januar 2017).Tabell 3.2. **BNP per innbygger forskjell mellom nordområdene og landsgjennomsnittet** |
|  | BNP per innbygger (USD, 2012) | 1997(%) | 2012 (%) |
| Finnmark  | 49 869 | -17  | -14-18 |
| Norland | 48 883 | -13 | -18 |
| Troms | 49 490 | -5 | -17 |

*Kilde*: OECD (2016b), *OECD Regionalstatistikk* (database). <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>

(adgang 9. januar 2017).

De tre regionene i Nord-Norge har en gunstig demografisk struktur nå i sammenheng med landlige og fjerntliggende regioner i OECD. Befolkningen fortsetter å vokse, og befolkningens aldring er ikke vesentlig over nasjonalt nivå (med unntak av Nordland). Imidlertid, er befolkningsveksttempo mye lavere enn på nasjonalt nivå, og fortsatt befolkningsaldring vil føre til fremtidige risikoer. Opprettholdelse av levestandarden vil være avhengig av økt migrasjon og økt produktivitet og arbeidskraftdeltakelse. En aldrende befolkning vil også øke etterspørselen etter tjenester, og dette avsløres i den relative betydningen som helse og sosiale tjenester spiller på arbeidsmarkedet i disse regionene.

Tabell 3.3. **Norges nordlige områder: viktige demografiske indikatorer**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Innbyggere (2014) | Befolkningsvekst (1990-2014)(%) | Avhengighetsforhold av de eldre (2014) |
| Finnmark  | 75 207  | 0,06 | 24,49  |
| Nordland | 240 887 |  0,02  | 29,30 |
| Troms | 162 050 | 0,42 | 24,78 |
| **Nasjonal** | **5 107 970** | **0,78** | **24,30** |

*Kilde*: Norges statistikk – Befolkning (<http://www.ssb.no/en/befolkning> ) og OECD (2016b), *OECD Regionalstatistikk* (database). <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (adgang 9. januar 2017).

NSPA-områdene i Norge er små økonomier hvor den handelbare sektorens koblinger til naturressursbasen spiller en nøkkelrolle. Spesialiseringsområdene varierer over disse regionene (Tabell 3.4). Hver region har en ulik økonomisk struktur som igjen styrker behovet for en stedbasert tilnærming. I forhold til nasjonalt nivå, er disse regionene spesialisert innen fiskeri og akvakultur og i mindre grad landbruk. Gruvedrift er relativt viktigere for Finnmarks økonomi. Når det gjelder verdiskapende produksjon, har Nordland en spesialisering på dette området knyttet til foredlingsindustrien. Turismerelatert aktivitet er stadig viktigere i de tre regionene, noe som avsløres i de relative spesialiseringene innen overnatting og mattjenester, transport og engroshandel.

Tabell 3.4. **Norges NSPA-regioner: spesialiseringsområder i forhold til nasjonaløkonomien (bruttoverdiøkning, 2011)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Jordbruk, skogbruk og fiskeri | Gruvedrift og steinbrudd,strøm og vannforsyning | Produksjon | Overnatting ogmattjenester, transport,engroshandel |
| Finnmark | **5,22** | 0,40 | 0.60 | **1,01** |
| Nordland  | **4,53**  | 0,02 | **1,19**  | **1,02**  |
| Troms | **3,01** | 0,01 | 0,60 | **1,14** |

*Kilde*: OECD (2016b), *OECD Regionalstatistikk* (database). <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (adgang 9. januar 2017).

Offentlig sektor spiller også en viktig rolle i økonomiene i de nordlige regionene. Sysselsettingen i offentlig sektor er relativt høy i Norge, og det er en høyere andel arbeidskraft i offentlig sektor innenfor disse regionene enn nasjonalgjennomsnittet (Figur 3.1). Dette skyldes lokaliserings- og demografiske faktorer som fører til høyere offentlige utgifter. Overrepresentasjonen av offentlig sektor er også et symptom på en svak privatøkonomi, og er en risiko for fremtiden, da finanspolitisk konsolidering og befolkningsnedgang i enkelte områder kan føre til reduksjoner i sysselsettingen i den offentlige sektoren.

Figur 3.1. **Andel sysselsetting i offentlig sektor, 2011**



Troms Finnmark Nordland NSPA Norge

*Kilde*: OECD (2016b), *OECD Regionalstatistikk* (database). <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (adgang 9. januar 2017).

|  |
| --- |
| Ramme 3.1. **Den muliggjørende rolle for den offentlige sektoren i økonomisk vekst og konkurranseevne**Offentlig sektor kan også spille en viktig muliggjørende rolle i den økonomiske veksten og konkurranseevnen av de nordlige regionene. Offentlig finansierte institusjoner kan etableres som samsvarer med de absolutte fordelene av regionene og utvikler relasjoner med den private sektoren for å skape investeringer og jobber. For eksempel:* Nordland er hjemsted for en rekke viktige nasjonale institusjoner som relaterer seg til de absolutte fordelene av regionen og har gjort det mulig å bygge kompetanse på enkelte områder. Bodø har Hovedredningssentralene i Nord-Norge, Norges luftfartstilsynet. Forsvarets operative hovedkvarter og administrasjonen av folkehelsetjenesten for de nordlige områdene. Den kongelige norske kystvakten har også sitt hovedkontor i Sortland kommune. Andøya kommune er hjemsted for Andøya romsenter og nasjonalt senter for romrelatert utdanning (NAROM). Disse institusjonene er viktige fordi de bidrar til å utvikle spesialiserte ferdigheter, tiltrekke seg private næringsvirksomheter, og gir også en mulighet til å bygge opp kompetanse innen forskning og opplæring.
* Universitetet i Tromsø og Universitetssykehuset i Tromsø spiller også en viktig rolle i økonomien av Troms fylke. Universitetssykehuset gir forskning, opplæring og trening for medisinsk personale, og har også en rolle i å legge til rette for innovasjon innen helsevern i Nord-Norge og utover. Universitetet i Tromsø har et økende fokus på å tilpasse utdanning og forskning med eksisterende og potensielle vekstindustrier i regionen. Universitetet jobber for eksempel tett med flere nasjonalt ledende selskaper innen satellittbasert fjernkontroll for å hjelpe dem med å bruke forskningsbasert kunnskap i forretningsvirksomhet.
 |

De nordlige områdene i Norge har et lite utvalg av absolutte fordeler, hovedsakelig knyttet til deres ressurser. De var i stand til å diversifisere aktiviteter knyttet til disse fordelene når det gjelder foredling og yting av spesialiserte faglige og tekniske tjenester. Alle de tre regionene har en felles styrke innen fiskeri og akvakultur, fornybar energi og ulike former for natur- og kulturbasert turisme. Finnmark er det minste når det gjelder befolkningens størrelse og er mest periferisk. Økonomien har en sterk avhengighet av utvinningsindustrien. Nordland og Troms har større økonomi, men ganske forskjellig vekstdynamikk. Nordlands økonomi er basert på det historiske forholdet mellom utvinningsindustrien, foredling og energiproduksjon. Offentlig sektor spiller en viktig rolle i Troms med tilstedeværelsen av universitetet og sykehuset og andre offentlige administrasjonsfunksjoner.

Tabell 3.5. **Norges NSPA-regioner: absolutte fordeler**

|  |  |
| --- | --- |
| Region | Absolutte fordeler |
| Finnmark | Nærhet til Russland og den arktiske havnen og industrien i Murmansk, olje- og gassreserver i Barentshavet, urfolkssamfunn og arv, mineraler på land og et kyst- og arktisk klima for turisme og akvakultur. |
| Nordland | Offshore olje- og gassreserver, innebygd kapital og ferdigheter knyttet til foredlingsindustrien, produksjon av fornybar energi, urfolkssamfunn og arv. Spesialiserte tjenester relatert til foredlingsindustrien og offshore-aktiviteter (inkludert beredskap) og unike kyst- og øylandskaper som støtter turisme, fiskeri og akvakultur. |
| Troms | Tjenestesektoren innen Troms, inkludert universitetet, attraktive kyst- og fjellrike landskaper, offshore olje, kysttopografi som er velegnet til akvakultur, fiskeri og spesialisert landbruks- og matproduksjon. |

*Kilde:* Analyse basert på NSPA studier i Del 2 av dette dokumentet(tilgjengelig online).

Den avanserte sammenlikningsanalysen av de nordlige regionene viser at disse områdene er tilbakestående sammenliknet med landet i forhold til viktige muligheter for produktivitetsvekst (kompetanse, innovasjon, forretningsmiljø og infrastruktur) (Figur 3.2). Den eneste regionen nær nasjonalt gjennomsnittet er Troms når det gjelder dyktige arbeidstakere, noe som skyldes tilstedeværelsen av universitetet og det regionale sykehuset. Lave nivåer av ferdigheter er en bekymring fordi dette er en nøkkelbestemmende faktor for veksten av tilbakestående regioner (OECD, 2012). Når det gjelder innovasjon, er det et blandet bilde. Med tanke på bransjestrukturen, mangel på forskning og fjern plassering, vil patentnivåene forventes å være lave i forhold til landsgjennomsnittet. Imidlertid, er oppstartnivåer også lave, og det er nok mulighet for å øke dette, spesielt for aktiviteter relatert til turisme. Internettkapasitet, som er lavere enn nasjonalgjennomsnittet, kan være en bindende begrensning i denne forstand, og det er også en betydelig forskjell mellom regionene, som tyder på regionsspesifikke geografiske og politiske faktorer. Fremtidig velstand vil være avhengig av å bygge nye forretningsmuligheter knyttet til områder med absolutte fordeler, som kan implementeres gjennom støtte til eksisterende SMB-er og forretningsmenn. Fortsatt mobilisering av private og offentlige aktører gjennom samarbeidsprosesser, som smarte spesialiseringsstrategier, vil være viktig. Flaskehalser og mangel i forbindelse med samferdsel og kommunikasjonsinfrastruktur må også tas opp. Ferdighetsnivåer og tilpasning av arbeidsmarkedet, spesielt i enkelte tilfeller, har behov til å forbedres. Å ta opp manglende ferdigheter og forbedre arbeidskraftdeltakelse for risikogrupper bør være en fremtidig prioritering, spesielt med tanke på virkningen av en aldrende befolkning.

Figur 3.2. **Sammenlikning av Norges NSPA-regioner med viktige vekstfaktorer**

**(100 = landsgjennomsnittet)**



Høyt Lavt Patentintensitet Internettkapasitet Veitetthet Oppstartintensitet

kvalifisert arbeidskraft kvalifisert arbeidskraft

*Merk:* En høyere verdi for lavt kvalifisert arbeidskraft (LA) betyr at regionen har en lavere andel av lavt kvalifisert arbeidskraft.

*Kilde.* Norges statistikk – Arbeidsmarked og inntekter (<https://vww.ssb.no/enarbeid-og-tonn>). Norges statistikk -Teknologi og Innovasjon. Internetundersøkelse (https://www.[ssb.no/en/tek](http://ssb.no/cn/tek)nologi-og-innovasjon). Norges statistikk – Etableringer, bedrifter og kontoer - oppstart (<https://www.ssb.no/en/virksomhet-foretak-og-regnskap>). Norges statistikk – Natur og miljø, arealbruk og arealdekking (<https://www.ssb.no/en/natur-og-miljo>) og OECD (2016b), OECD Regionalstatistikk (database). <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en> (adgang 9. januar 2017).

**Regionalpolitikk og styringsordninger**

Å takle vekstmulighetene og utfordringene som ble fremhevet i det forrige avsnittet krever en samarbeidsmessig tilnærming mellom myndighetsnivåer, næringsliv og kommuner på regionalt nivå. Nasjonalregjeringen spiller en nøkkelrolle i utformingen av regionale utviklingsstrategier på subnasjonalt nivå. Dette inkluderer innstilling av rammebetingelser og finansiering av regional utviklingspolitikk, og fastsetter veiledning for planleggings- og styringsordninger for å utforme og gjennomføre strategier på regionalt nivå. I sammenheng med OECD har Norge en relativt sentralisert tilnærming til strategisk planlegging og politisk utvikling. Denne tilnærmingen har vært viktig for å levere et rettferdig nivå av infrastruktur og tjenester over det nasjonale territoriet. Imidlertid kan denne tilnærmingen også redusere kapasiteten til å tilpasse politikk til behovene og omstendighetene på forskjellige steder, og integrere på tvers av ulike sektordepartementer. Denne delen av kapittelet skisserer Norges tilnærming til regional utviklingspolitikk og styring og drøfter hvor godt det er tilpasset til sine nordlige regioner.

***Norges regionalpolitiske rammeverk har sterkt fokus på balansert regional utvikling***

Den tradisjonelle utfordringen for regional utvikling i Norge har vært befolkningen spredt over hele landet, kombinert med periferiske områder som opplever tilgjengelighetsproblemer på grunn av lange avstander til regionale sentre og markeder (OECD, 2008). Norges regional- og distriktspolitikk styres av en hvitbok som utgis hvert fjerde år. Hovedmålene med dagens hvitbok er: i) å sikre jobber og tjenester; ii) å overvinne små arbeidsmarkeder og lange avstander til arbeid; iii) å håndtere det begrensede industrimiljøet og frigjøre vekstpotensialet og iv) gjøre landlige og små byområder attraktive for å leve i, spesielt for unge og kvinner, og for å gjøre små og mellomstore byer attraktive alternativer til større byer.

Det er en høy grad av kontinuitet i Norges regionalpolitiske rammeverk med sterk forpliktelse til balansert regional utvikling og opprettholdelse av funksjonene i det eksisterende bosetningsmønsteret (OECD, 2010). Denne territorielle strukturen har historisk blitt preget av små spredte bosetninger, særlig i områder av landet med topografi som fjell, elver og fjorder. Som i mange andre OECD-land, kombineres elementer fra "gamle" og "nye" paradigmer for regionalpolitikk (OECD, 2010). Innenfor OECDs kontekst, er Norges regional- og distriktspolitikk støttet av en sterk forpliktelse til rettferdig offentlig infrastruktur og tjenester over det nasjonale territoriet, målrettede tilskudd og støtte til bedrifter på fjerntliggende steder og investeringer som mobiliserer lokale eiendeler og muligheter.

Nøkkelutfordringene for Norges regioner er knyttet til befolkningstilvekst og urbanisering, nye ulikheter og mangel på konkurranseevne i visse tradisjonelle næringer. To sentrale trender er identifisert innenfor regjeringens regional- og distriktspolitikk. Den første er den raskere befolkningsveksten som landet opplever, med mest vekst i et lite antall større byer, spesielt i sør. Den andre er det lille antallet av nøkkelindustrier hvor Norge er konkurransedyktig (petroleum, maritim og sjømat). Vekst i andre næringer (turismerelaterte tjenester og produksjon) er begrenset av høy valutakurs og politikker som støtter uøkonomiske produksjonsformer i landbruket (OECD 2016a). Disse trender har en bestemt territorial dimensjon med Nord-Norge som et område som i stor grad er svakerestilt av disse trendene. Det er en rekke andre utfordringer som ikke er diskutert, men vil trolig påvirke Nord-Norge i fremtiden. Dette inkluderer befolkningens aldring, kostnader og fordeler av klimaendringer, og beskyttelse og forvaltning av naturressurser.

**Tabell 3.6. Utfordringer identifisert i hvitboken om regional- og**

**distriktspolitikk (2013)**

|  |  |
| --- | --- |
| Befolkningsvekst og urbanisering | Historisk tendens av befolkningsvekst konsentrert i store bysentre i sør av landet. Mange landområder strever for å opprettholde offentlige og private tjenester, og det er press på tjenester og boligmarkeder i større byer. Mindre byer i disse regionene vokser generelt og trenger å være bedre knyttet til landlige områder. |
| Høy kvalifiserte jobber | Norge har en høy kostnadsbase, og arbeidstakere må forbedre ferdigheter for at bedrifter skal være konkurransedyktige. I områder som er avhengige av tradisjonelle næringer som omstruktureres, er det en arv av langsiktig løsgjøring fra arbeidskraft. |
| Forgrening av økonomi  | Store byer og kystkommuner er generelt velstående fordi de er knyttet til petroleumsvirksomhet, sjømat og maritime sektorer og forretningstjenestene som gir merverdi til dem. Andre kommuner, avhengige av mer tradisjonelle næringer og små ubundne arbeidsmarkeder, er ikke så velsrående (dette inkluderer innlandsområder i Sør- og Nord-Norge) |

*Kilde:* Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013), *Om distrikts- og regionalutvikling – Rapport nr.13 til Storting* - *sammendrag,* Norges regjeringstjenester.

Hvitbok nr. 13 har et sterkt fokus på økonomisk utvikling og konkurranseevne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2013). Den identifiserer seks prioriterte områder: i) attraktive lokalsamfunn; ii) offentlig tilgang til en digital verden; iii) differensiert næringspolitikk; iv) handlingssone i Finnmark og Nord-Troms fylker; v) fjellområder, og vi) statlig lokaliseringspolitikk. Det politiske rammeverket omfatter igjen elementer i det gamle og nye paradigmet for regional utvikling (OECD, 2016c). Tilskudd og statsstøtte til enkelte bedrifter spiller en fremtredende rolle, særlig når det gjelder kompensering av nordlige områder for avstand til store markeder. Det fins imidlertid anerkjennelse av de ulike utviklingsutfordringene og mulighetene over det nasjonale territoriet, og behovet for en desentralisert tilnærming som ledes av fylkeskommuner og kommuner som arbeider med lokalsamfunn og andre interessenter. Når det gjelder muliggjørende faktorer, har det politiske rammeverket en fokus på ferdigheter, tilgang til bredbånd og regulering. Spørsmål knyttet til transportinfrastruktur og innovasjon er ikke vurdert som en del av hvitboken fordi de ikke er innenfor ansvarsporteføljen for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tabell 3.7. **En hvitbok for regional- og distriktspolitikk: prioriteringer**

**og fokusområder**

|  |  |
| --- | --- |
| Prioriteringer | Handlingsområder |
| Attraktive lokalsamfunn | * Inkludering av lokalsamfunn i utviklingsarbeidet
* Kapasitetsbyggingstiltak for fylker og kommuner
* Boligutviklingsprogram for kommuner som står overfor vekstpress fra nyankomne innvandrere
 |
| Offentlig tilgang til en digital verden | * Sikre tilgang til bredbånd med tilstrekkelig kapasitet til flere lokalsamfunn, inkludert vurdering av tilskudd i små markeder
 |
| Differensiert næringspolitikk | * Målrettet støtte for regioner med lav tetthet gjennom skattesystemet og med direkte hjelpemidler
* Programmer for høyere utdanningsinstitusjoner til å bedre tilpasse opplæring og trening til lokale arbeidsbehov
* On-line portal for å lette informasjonsformidling og deling for entreprenører
* Forbedre rammebetingelsene for ressursbaserte næringer (reguleringsarrangementer for miljøgodkjenninger og forvaltning av naturressurser)
 |
| Handlingssone i Finnmark og Nord-Troms fylke | * Fortsette motivasjoner og tilskudd, inkludert verdireduksjon av studielån for å tiltrekke og beholde faglært arbeidskraft i disse områdene
 |
| Fjellområdet | * 5 års program for å utvikle kompetanse og nettverk, entreprenørskap og innovasjon i fjellområder
 |
| Statlig lokaliseringspolitikk | * Flytting av offentlig sysselsetting for å levere mer balansert regional utvikling
 |

*Kilde:* Kommunal- og moderniseringsdepartemenentet (2013), *Om districts- og regionalutvikling* - *Rapport nr.13 til Storting – sammendrag,* Norges regjenringstjenester.

Regjeringen forbereder for tiden en ny hvitbok om *Regional utvikling, bærekraftige byer og sterke landlige områder*, noe som indikerer noen skift i politikkrammen. Den nye hvitboken blir laget i sammenheng med et mer utfordrende økonomisk miljø for landet med en fallende petroleumspris og valuta som påvirker de offentlige finanser og genererer høyere arbeidsledighet, særlig i de sørlige delene av landet. Et forandrende klima og virkningen av migrasjon og en aldrende befolkning er også anerkjent som sentrale utfordringer. Det vil sannsynligvis være et større fokus på sosiale og miljømessige mål, samt potensialet av rene teknologier. Det er også sannsynlig større fokus på byer som vekstmotorer. Det vil være viktig at dette fokuset på byene suppleres av betydningen av å styrke by-landlige forbindelser (OECD, 2013). Omfanget av nasjonal regional- og distriktspolitikk vil også bli utvidet til å omfatte et større fokus på å fremme utviklingen av regionale innovasjonssystemer.

*Hvitboken gir et rammeverk for statlig støtte og regional programfinansiering*

Hvitboken om regionalutvikling gir et rammeverk for tildeling av regionalutviklingsbudsjettet gjennom Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Finansiering fordeles hvert år gjennom nasjonalbudsjettet. Størstedelen av finansieringen for den nåværende budsjettperioden (2015-16) er skissert i Figur 3.3. Det totale budsjettet for 2014 var 230.4 millioner euro. Til sammen 94,1 millioner euro eller 41% av denne bevilgningen ble tildelt de tre nordlige fylkene (i forhold til deres andel av den nasjonale befolkningen på 9.4%). De største finansieringene til de nordlige fylkene ble tildelt til støtte for eksisterende forretninger, og fysisk og digital infrastruktur. På nasjonalt nivå tilbys nesten en fjerdedel av budsjettet på bistand til eksisterende firmaer, og 20% ​​på innovasjonsklynger. Andre satsingsområder inkluderer aktiviteter for å forbedre regional attraktivitet, entreprenørskap og fysisk og digital infrastruktur. De minste finansieringsbelastningene er tildelt tiltak knyttet til ferdigheter og tilgang til tjenester.

Figur 3.3. **Norges regional- og distriktspolitikk: investeringsområder, 2016**



Nye jøbber Klynger Attraktive regioner Entreprenørskap Infrastruktur Ferdigheter Tilgang til tjenester, Investeringstyper

*Kilde:* Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ikke publisert.

Norge er ikke medlem i EU; derfor gjelder ikke EUs regionalpolitikk direkte. Norge er imidlertid påvirket av EUs regionalpolitikk på to måter (OECD, 2010). Den første handler om norsk deltakelse i EUs regionalpolitiske programmer under Pillar 3 (grenseoverskridende og interregionalt samarbeid), der EUs regler gjelder for norske partnere. For det andre, representerer EUs statsstøtteregler viktige rammevilkår for Norges regional- og distriktspolitikk. Retningslinjene for regionalstøtte, retningslinjer for støtte til FoU og innovasjon samt fritakelsesforordningen er alle relevante forskrifter, slik som *de minimis* reguleringen.

Disse retningslinjene definerer hvilke tilskudd som er tillatt på regionalt nivå (formål / støtteberettigede kostnader), maksimal støtte og geografiske avgrensninger. Disse maksimum gjelder for tradisjonelle regionale hjelpemidler: regionale utviklingsstipender, regionale risikolån og relatert råd og utviklingsstøtte. Kjerneområdets investeringsstøtte må oppdateres, den regionale samferdselsstøtten skal videreføres (dersom finansiering ytes av interesserte kommuner). Videre ble det innført en støtteordning i 2008 for små, nylig etablerte bedrifter med vekstpotensial (*Nyvekst*), slik det er tillatt i henhold til retningslinjene.

De mest gunstige arrangementene er i nord av landet, som er utformet for å kompensere disse stedene for lavt tetthet og avstand til markeder. Den omfatter en rekke tiltak i skattesystemet for å oppmuntre til vekst i næringslivet og befolkningen. De politiske virkemidlene er: fritak fra lønnsskatt (sosialforsikringsbidrag): lavere personlig skatt; fritak fra skatt på strømforbruk: student gjeldslettelse / annullering; lønnstilskudd for førskolelærere (opphevet 2012). Hovedmekanismen for regional økonomisk støtte er i form av regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Lavere tariffer gjelder for fem geografiske soner: tariffer varierer fra 10,6% i sørligste sone til 0% i den nordligste sonen, den såkalte "Aksjonssone".

*Hver region har utviklet en tydelig tilnærming til regionalplanlegging innenfor dette nasjonale rammearbeidet*

Fylkene i Norge har sitt eget regionale planleggingsregime som er opprettet og godkjent av den nasjonale regjeringen. Hvert fylke er pålagt å utarbeide en fireårig strategiplan, som kan sette opp til en tiårs tidsramme og setter brede prioriteter. Den viser også hvilke andre regionale planer og strategier som skal utvikles i perioden, og hvem vil være involvert. Regionale planer er omfattende og dekker et bredt spekter av økonomiske, sosiale og miljøspørsmål. Disse regionale planene gir også et rammeverk og veiledning for utbygging av planer på lokalt kommunalt nivå. Hvert fylke har sin egen tilnærming til regionalplanlegging. For eksempel, Finnmark har et sterkt fokus på industriplaner (vindkraft, petroleum og energi, mineraler, fiskeri og akvakultur, og landbruk). Nordland har derimot utviklet en smart spesialiseringsstrategi som fokuserer på å prioritere investeringer i innovasjon for foredlingsindustrien (knyttet til gruvedrift), sjømat og turisme.

De tre regionene har felles fokus på å fremme forskning og utvikling, innovasjon og høyere utdanning, oppgradering av transport- og kommunikasjonsinfrastruktur og bedre sammenkobling av utdanning og trening med industriens behov. Variasjoner i vekt kommer fra de ulike lokaliseringsverdiene og utfordringene de står overfor. Finnmark har et sterkt fokus på samarbeid med Russland, tilgjengelighet for fjernliggende samfunn og inkludering av det samiske samfunnet i utviklingsprosessen. Troms har fokus på å knytte seg til nordområdepolitikken, industriell utvikling, forutsigbar arealforvaltning, og forbedring av kvaliteten på videregående opplæring. Nordlands fylkeutviklingsplan setter mål å styrke de ti byenes rolle som vekstmotorer for de syv regionene i fylket, og støtte videre industriell og økonomisk utvikling i regionen.

*Den nye hvitboken gir en mulighet til å modernisere og utvide omfanget av regional utviklingspolitikk*

Norges nåværende rammeverk for regional- og distriktsutvikling har sterk vekt på å opprettholde den nåværende bosettingsstrukturen i landet. På den måten kombineres fokus på regional egenkapital og konkurranseevne. Regional egenkapital oppnås gjennom målrettede tilskudd og statsstøtte til virksomheter i nord av landet. Konkurranseevne reflekteres i prioriteringene for å forbedre lokal attraktivitet og investering i bredbåndsinfrastruktur. Samlet sett er omfanget av politikken relativt smalt (regionalplanlegging, bredbåndsinfrastruktur og støtte til næringslivet), som reflekterer porteføljeansvaret ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet. På den annen side, har fylkene en bred tilnærming til regional utviklingspolitikk som inneholder en rekke økonomiske, sosiale og miljøpolitiske spørsmål. Å realisere disse politiske målene på fylkesnivå vil være avhengig av koordinering og oppstilling på linje med sektordepartementer på nasjonalt nivå. Spesielt, i hvilken grad departementer som helse- og omsorgsdepartementet, kunnskapsdepartementet, landbruks- og matdepartementet, nærings- og fiskeridepartementet, og olje- og energidepartementet har også en stedsbasert tilnærming som er integrert med regionale politiske rammer av nasjonale myndigheter.

Det er også noen strukturelle endringer og trender som begynner å forstyrre den langsiktige kontinuiteten i regionalpolitikken i landet. Økende urbanisering, mangel på differensiering i økonomien og endringer i oljeprisen og skattemessige begrensninger legger press på forpliktelsen til balansert regional utvikling. Den nasjonale regjeringen begynner å revurdere sin politiske rammeverk med større vekt på byutvikling og regional innovasjon. De er viktige skritt i riktig retning. Byene er viktige drivkrefter for vekst og det er en alminnelig trend over OECD av høyere befolkningsvekst i byområder (OECD, 2014d). Imidlertid ligger mange av Norges komparative fordeler i landlige områder (olje og gass, maritim, fiskeri og akvakultur). Det er her hvor innovasjonspolitikk må tilpasses til en landlig kontekst der formell vitenskapelig innovasjon kan være fraværende. Dette inkluderer arbeid med SMB-er på små og trinnvise innovasjoner. I andre tilfeller vil det være viktig å styrke lokalt baserte universiteter slik at de kan utvikle og bruke nye teknologier knyttet til for eksempel det arktiske klima og næringer som ligger i disse regionene. I tillegg bør det tas hensyn til hvordan den nasjonale regjeringens regionale og landlige politikkrammer kan utvides til å inkludere mål og tiltak som omfatter andre muligheter for vekst på regionalt nivå. Dette vil omfatte utdanning og ferdigheter, sysselsetting, samferdsel og samiske relasjoner.

***Innovasjon og entreprenørskap: politiske utfordringer og muligheter***

Denne delen av kapitlet omhandler de viktigste politiske utfordringene og mulighetene knyttet til innovasjon og entreprenørskap, og hvordan den nasjonale regjeringen kan tilpasse politikken for å håndtere dem. Nøkkelen er at de nordlige regionene skal identifisere hvor de har nisjemarkeder (basert på områder med absolutte fordeler - se Tabell 3.5) og hvor de kan få mer verdi. Disse fordelene er hovedsakelig direkte og udirekte knyttet til naturressursbasen i disse regionene. Muligheter for vekst er knyttet til å revaluere nye økonomiske aktiviteter i disse områdene, og diversifisere rundt dem. Den baseres også på å utvikle nye markeder for lokale varer og tjenester, som kan eksistere i byområder i Norge eller utenfor landet. For disse områdene er økonomiske muligheter primært knyttet til fiskeri og akvakultur, olje og gass, fornybar energi og turisme.

*Identifisering av nisjemarkeder vil være viktig for vekst knyttet til turisme og akvakultur*

Fiskeri og akvakultur vokser sterkt i de tre nordlige fylkene, men det fins flere muligheter for spesialisering og verdiskaping. Fiskeoppdrett har en viktig innflytelse på lokale økonomier. Fisk slaktes og bearbeides i regionen, det er en rekke tjenester som er avhengige av fiskeri; teknologisk innovasjon er viktig for å være effektiv og utvikle nye markeder. Det vanlige fiskeri er også betydelig, og små familieeide bedrifter er dominerende i denne delen av næringen. Dette har gitt et miljø der selvstendig næringsvirksomhet og småbedrifter er en akseptert livsstil, og indikerer at det er flere muligheter til å kapitalisere på denne entreprenørkulturen i andre sektorer. Fiskeri og akvakultur er fortsatt basert på en strategi av økende volumer, noe som medfører en viss risiko, da mer tilbud kommer på markedet i Norge og andre land som Canada og Chile. Det har vært mindre fokus på å skape flere nisjeprodukter og verdiskaping i Nord-Norge. Å fremme kontinuerlig innovasjon, inkludert tilleggsverdi gjennom videre foredling, bør være en nøkkelstrategi for de nordlige fylkene.

Turisme er også en styrke for de tre nordlige fylkene og vokser sterkt. Mens de nordlige fylkene ligger langt nord for Polarsirkelen, som gjør dem fjernt fra Europas befolkningssentre og markeder, har denne plasseringen visse fordeler for turismen, som blir en viktigere industri. Turismen dreier seg i stor grad rundt fire elementer - midnattssolen om sommeren, Aurora Borealis (nordlys) om vinteren, tilstedeværelse av en betydelig samisk befolkning som fortsatt engasjerer seg i tradisjonelle aktiviteter og et bredt spekter av friluftsmuligheter, hovedsakelig fokusert på fjorder og øyer. Fylkene begynner også mer proaktivt å knytte matproduksjonen med turismeaktiviteter, noe som også er viktig når det gjelder utvikling av et regionalt matmerke og en identitet. Turismemuligheter er sterkt knyttet til Hurtigruten kystfartsselskap, som øker turismen og gir en viktig markedsrolle. Nøkkelen for regionen blir å skape ekstra muligheter for fiske, fugletitting, kajakkpadling, fotturer, terrengsykling og andre aktiviteter som vil oppfordre turister til å komme av skipet for en eller to dager og bo i kommunen. Det er viktig fordi ingen enkeltplass er et "reisemål", og det er nødvendig å ha mer samarbeid langs hele norsk kyst for å fullt tappe dette potensialet.

*Utvinningsindustrier vil fortsatt være viktige*

Olje- og gassektoren er veletablert i Nord-Norge, men fortsetter å være en viktig kilde av investering, kompetanse og forretningsutvikling. Olje- og gassindustrien har oppstått de siste to tiårene, og gir direkte og indirekte fordeler for regionene. Dette inkluderer levering av varer og tjenester på land, investeringer i samferdsel og energiinfrastruktur, og beredskaps- og miljøverntjenester. Den viktigste fremtidige muligheten for de tre nordlige fylkene er den økende utnyttelsen av olje og gass i Barentshavet, inklusive pålandsforedling og betjening av industrien gjennom Kirkenes. Dette vil trolig gi en rekke fremtidsfordeler. Det vil kreve en betydelig oppgradering av havn og logistikkinfrastruktur i Kirkenes og også investeringer i overføringsnettverket for å gi kraft til olje- og gassutvinning og foredling. I tillegg er det et krav at energi til olje- og gassutvinning kommer fra fornybare kilder, som vil skape ytterligere muligheter for investering i vindkraft.

*Det er en mulighet for videre samarbeid, men hver region har også spesielle styrker å bygge på*

Selv om regionene har felles økonomiske egenskaper (spesielt fiskeri og akvakultur, naturbasert turisme og olje og gass), har de også noen forskjeller som styrker behovet for en stedbasert tilnærming. Nordland har mineral- og også betydelige ferskvannsressurser som har vært benyttet til energiproduksjon. Denne pålitelige lavprisenergikilden i kombinasjon med mineralressursene har gjort det mulig for veksten av tung produksjon i regionen, blant annet foredling av metaller og mineraler, kjemisk produksjon og produksjon av metallprodukter og maskiner. Troms økonomi er mer orientert for den offentlige sektoren, og drar nytte av plasseringen av det viktigste regionale sykehuset og Norges arktiske universitet. Universitetets spesialiseringsområder (marine økosystemer, arktiske miljøer, telemedisin og bioteknologi) er i samsvar med lokale fordeler, og det har vært økende fokus på engasjement av industri. Finnmark vil ha mest nytte av fremtidig olje- og gassutvikling, nærhet til Russland, og fortsetter også å ha en viktig gruvesektor.

*Det er ytterligere tiltak for å styrke regionale innovasjonssystemer*

Det har vært en alminnelig tendens for forbedring av den offentlige politikken for å støtte regional innovasjon. Det har vært betydelig investering i høyere utdanning og innovasjonsinfrastruktur som næringsparker og forretningshager. Det er noen oppmuntrende nye tiltak som bidrar til å legge til rette for bedre engasjement mellom høyere utdanningsinstitusjoner og industrien i regionen. Kommersialiseringen av forskning og integrering av forskning med forretningsbehov er imidlertid ikke en tradisjonell styrke i disse institusjonene, og sammenhenger med forretninger er generelt svake og fremdeles i utvikling. Det er også mangel på etterspørsel etter forskning og utvikling fra mange SMB-er i regionen. Utdanningsnivået av arbeidsstyrken er lavt og det er svært få personer med akademiske grader knyttet til FoU-aktiviteter, og bare en svært liten andel av den private arbeidsstyrken er engasjert i FoU-aktiviteter.

Innovasjon innen lokale SMB-er har en tendens til å skje på en trinnvis måte, da ulike prosesser og teknologier brukes for å realisere effektivitet i produksjonsprosessen. Entreprenører kan ha problemer med å finne støtte og ressurser, og engasjere seg med relevante innovasjonssystemer. Det kan være risikoaversjon på grunn av mangel på risikovillig kapital og et støttende miljø for oppstart. Midler av risikokapitalfond er vanligvis investert i storbyområder og hvor det er tilstrekkelig tetthet av høy potensielle oppstart og bedrifter. På grunn av at disse forholdene ikke vanligvis er tydelige i landlige områder, etablerte man andre mekanismer slike som samfunnsutviklende finansieringsinstitusjoner for å eliminere denne forskjellen (se Ramme 3.2). Andre barrierer identifisert i regionen inkluderer mangel på: privatsektors finansiering for FoU, kunnskap om markedstrender og muligheter blant bedriftseiere, uformelle nettverk mellom forskningsinstitusjoner og næringsliv, og vilje av forretninger å investere i langsiktige forskningsprosjekter.

|  |
| --- |
| **Ramme 3.2. Økt tilgang til finansiering for forretninger i landlige områder****Samfunnsutviklingsfinansieringsinstitusjoner (CDFI)**Finansiering av oppstart kan være en spesiell utfordring i landlige områder fordi finansformidlingssystemet er svakt. Inntektene er lavere i landlige områder, noe som fører til mindre evne for entreprenører til å skaffe aksjefond fra egne kilder eller familie og venner. Banker har en tendens til å være mindre i stand til å vurdere forretningsplaner og er mer uvillige til risiko. Oppstartskostnader kan være høyere i landlige områder fordi fasiliteter må bygges fremfor utleie, og utstyr må importeres. Hovedrisikovillig kapital er utformet for å eliminere dette, men er først og fremst beregnet for oppstart med høy vekst / høy avkastning som heller ikke vanligvis er tydelig i landlige områder. Landlige områder i andre OECD-land har eliminert denne utfordringen gjennom opprettelsen av samfunnsutviklingsfinansieringsinstitusjoner (CDFI), som gir roterende lån til lokale SMB-er og oppstart. CDFI-er kan være banker, kredittforeninger, lånefond, mikrolånefond eller foretak som forsørger risikovillig kapital. Innledende kapital for institusjonen kan skaffes fra lokalsamfunn, andre finansinstitusjoner og regjering. CDFI-er er normalt ansvarlig til sitt lokalsamfunn og opererer på en ikke-profit basis med lovgivnings- og finansieringsstøtte fra regjeringer. For eksempel, USAs finansdepartementet gir teknisk og økonomisk støtte inkludert lastgarantier til CDFI-er over hele landet.**CDFI: saken av Kentucky Highlands Investment Corporation (KHIC)**Kentucky Highlands Investment Corporation (KHIC) ble dannet i 1968 som et samfunnsutviklingsselskap. Hovedmålet med KHICs aktiviteter gjennom hele historien har vært å skape arbeidsplasser i lokalsamfunnet. Dette har vært en utfordring på grunn av nedgang i tradisjonelle næringer av kullgruvedrift og jordbruk. En ytterligere utfordring har vært at 80 prosent av risikovillig kapital er investert i USAs øste eller vestlige kysten, og etterlater seg svært lite for andre regioner av landet.Kentucky Highlands har lyktes i å utvikle måter å tiltrekke seg kapital til deres region av landet og har hatt en stor innvirkning på sysselsettingsnivået i deres tjenesteområde. KHIC har hatt en dobbel tilnærming til jobbskapning, ved hjelp av både lånemekanismer og en rekke investeringsverktøy for å skape jobber i området. En metode kjent som "utviklings risikovillig kapital" er opprettet for å møte behovene til de lokale innbyggerne. Investeringer av utviklingsrisikovillig kapital innebærer mer aktiv deltakelse av bedriftenes ledelsen enn det som fins i tradisjonell investering av risikovillig kapital. For å kunne utføre sin jobbskapende rolle bedre, har KHIC dannet for-profit datterselskaper, inkludert Small Business Investment Corporation (Investeringsselskapet for små forretninger), et industrielt eiendomsutviklingsselskap og et ledelseskonsulentfirma.KHIC tilbyr en rekke låneprogrammer som er tilpasset til størrelsen og behovet av lokale småbedrifter.* Mikro-bedrift lånefond: Dette fondet ble etablert for å betjene svært små forretninger med lån på opptil USD 35 000. Lån tilbys til fast rente i maksimalt 72 måneder. Lån kan brukes til enten arbeidskapital eller utstyr.
* Små bedrifters lånefond: dette fondet gir lån opp til USD 250 000 til små forretninger til fast rente i perioder på 5 til 15 år. Forretningsutvidelser og oppstart er typer bruksområder som støttes gjennom dette programmet. Arbeidskapital, utstyr og fast eiendom er alle berettigede bruksområder for lånet.
* Arbeidskapital eller kredittlinje: disse spesifikke behovene oppfylles vanligvis gjennom lån på ett år. En del av disse lånene blir noen ganger solgt til banker. Vendepunkt kapitalfond er kjøretøyet for noen av arbeidskapitalbehovet. En del av fondets kapitalisering kom fra et tilskudd fra USAs Bolig- og byutviklingsdepartementet gjennom program for økonomisk utvikling av landlige boliger og økonomis utvikling. Andre midler kom fra et 2,75% lån fra Den føderale lånebanken av Cincinnati (Federal Home Loan Bank of Cincinnati).
 |

|  |
| --- |
| **Ramme 3.2. Økt tilgang til finansiering for forretninger i landlige områder** *(fortsettelse)*Et av KHICs hovedverktøy for å skape arbeidsplasser er gjennom direkte investeringer i små forretninger. Dette gir en mulighet for større økonomisk avkastning til KHIC, men medfører også en større risiko.* Risikokapitalfond: KHIC er administrerende partner i et nytt risikokapitalfond på USD 12,5 millioner, Sørappalachian fond (Southern Appalachian Fund), som dekker Kentucky, Tennessee og Appalachian-fylkene i Georgia, Alabama og Mississippi. Fondet ble kapitalisert gjennom skatt- og kredittprogram for nye markeder og inkluderer som partnere: Bank One, Concord EFS, Fanners & Merchants, First Bank, National City Bank og Tennessee Commerce Bank.
* Risikovillig kapital; KHIC har totalt USD 40 millioner i risikokapitalfondet som kan brukes til investeringer i lokale virksomheter.

*Kilde:* US Finansdepartementet (2016), *Samfunnsutviklingsfinansieringsinsfond,* [www.cdfifund.gov/Pages/default .aspx](http://www.cdfifund.gov/Pages/default%20.aspx); US Bolig- og byutviklingsdepartementet (2016),*Kentucky Highlands Investment Corporation,*<http://portal.hud.gov/hudportal/documents/huddoc?id=19564_KentuckyHighlands.pdf>  |

Som svar på disse problemene handler de viktigste anbefalingene på regionalt nivå om å gi mer effektiv støtte til entreprenører og SMB-er for å bedre koble dem til støtte for kompetanse, kapital, innovasjon og internasjonalisering. De nordlige områdene er på forskjellige nivåer i forhold til deres økonomiske utvikling og innovasjonsstrategier. Nordland har utviklet en smart spesialiseringsstrategi som gir et rammeverk for å fokusere på kjernestyrker. Troms utvikler dette rammeverket nå, og Finnmark har en sektorbasert tilnærming. Regionene har også investert sammen med nasjonalregeringen i infrastruktur og nettverk for å støtte oppstart og SMB-er. Det er imidlertid nødvendig å prioritere denne innsatsen på et lite antall sentrale områder, som utnytter sammenhenger mellom sektorer (for eksempel matproduksjon og turisme), og bedre engasjere seg med SMB-er og entreprenører i landlige områder. Det fins også en mulighet for større samarbeid mellom de tre regionene på områder som turismeutvikling og andre områder av NSPA med tanke på deres felles økonomiske eiendeler og utfordringer.

Norge har en historie med sterk offentlig satsing på investeringer i forskning og utvikling (FoU) (Smith et al., 1996). Norges olje- og gassektor siden 1970-tallet har drevet betydelig strukturendring i økonomien, som inkluderer en redusert rolle for industrisektoren. Inntekter fra olje og gass har også gitt en mulighet for høyere nivåer av offentlig sektorsparing og investering. Innovasjonspolitikken har blitt sett på som en måte å bidra til å diversifisere økonomien (Smith et al., 1996). Dette inkluderer støtte til FoU gjennom høyereutdanningssystem, tilførsel av risikovillig kapital og teknologioverføringsordninger mellom høyere utdanning og forskningsinstitusjoner og industri. Regjeringens hvitbok om innovasjon, *Et innovativt og bærekraftig Norge*, setter rammen og retningen for innovasjonspolitikken (Næringsdepartementet, 2009). Det inkluderer fokus på forenkling av regler og administrative oppgaver knyttet til næringsinnovasjon, flere ressurser for FoU og forbedret tilgang til kapital for nye bedrifter. Den nasjonale innovasjonspolitikken er fokusert på hvor Norge kan bygge globalt lederskap og ikke direkte engasjere seg på regionalt nivå eller med landlige spørsmål. Politikken identifiserer styrker på nasjonalt nivå (for eksempel fiskeri, turisme og maritim industri), men formulerer ikke hvordan politiske instrumenter skal tilpasses til en regional og landlig sammenheng. Regjeringens nordområdepolitikk (2006) og arktisk politikk (2014) utgjør forpliktelser for Nord-Norge om å spille en nøkkelrolle i landet som verdens leder innen kunnskap og innovasjon knyttet til økonomiske muligheter i Arktis. Dette inkluderer støtte til forskning på områder som fiskeri, akvakultur, energi og påvirkning av klimaendringene.

|  |
| --- |
| Ramme 3.3. **Smart spesialisering: politiske meldinger**En nylig OECD-rapport om smart spesialisering identifiserte følgende viktige politiske meldinger (OECD, 2015):* **Politikker for entreprenørskapsoppdagelse.** Den smarte spesialiseringsmetoden krever et "entreprenørutvalg" av markedsmuligheter (for eksempel, for å minimere feil og for å unngå uvitende politikk beslutninger). Selv om vellykkede bedrifter skal utgjøre den nye spesialiseringen av landet / regionen (selvoppdagelse), er politikkrollen å utvikle en fleksibel strategi som fokuserer på målbare mellommål, identifisere flaskehalser og markedssvikt og sikre tilbakelevering av politiske læringsprosesser. Tilnærmingen inkluderer insentiver for å styrke entreprenørskap og oppmuntre agglomerering.
* **Fremme teknologiplatformene og nettverkene for allmenne formål**. I lys av bruksområder av generelle formålsteknologier kan teknologiplattformer som involverer offentlige og private aktører, men også standardinnstillingsorganisasjoner bidra til å øke produktiviteten i eksisterende sektorer og til å identifisere sektorer der det er nødvendig å konsentrere ressurser.
* **Diagnostisk og indikatorbasert verktøy og infrastruktur.** Smart spesialisering krever at regioner og land skal opprettholde en infrastruktur og indikatorbase for å overvåke og evaluere ytelse og politikker.
* **Strategisk styring for smart spesialisering.** God administrering og utvikling av lokale evner er nøkkelen til å identifisere lokal styrke, tilpasse politiske tiltak, bygge kritisk masse, utvikle en visjon og implementere en god strategi.
* **Åpenhet til andre regioner.** Regionens spesialiseringsstrategi bør ta hensyn til at andre regioner også er involvert i kunnskapsskapende aktiviteter, og at duplisering kan føre til lavere effektivitet og til slutt svikt. Derfor er samarbeid med andre regioner med komplementære evner og strategier viktig.

*Kilde:* OECD (2015). *Innovasjonsimperativ: Medvirkning innen produktivitet, vekst og velvære.* http://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-en. |

Innovasjon Norge er nasjonalregjeringens ledende etat for innovasjon og forretningsutvikling. Den er medfinansiert av staten (51%) og Norges fylker (49%). Innovasjon Norge støtter oppstart, utgir kommersielle lån, gir tilskudd til forretninger, og bidrar til å legge til rette for tilgang til globale markeder. Innovasjon Norge er en viktig aktør på regionalt nivå og er direkte involvert i levering av økonomiske utviklingsinitiativer med fylkene. Det trenges imidlertid ytterligere støtte til SMB-er, spesielt i landlige områder. Et av de sentrale problemene som er identifisert for de nordlige fylkene, er å bedre knytte små og mellomstore bedrifter til nye vekstmuligheter. Bedrifter i landlige områder er generelt mindre og mer isolerte, og de krever støtte når det gjelder å bygge opp absorberende kapasitet og melde relasjoner mellom bedrifter for å bygge målestokk og bidra til å formidle informasjon. Ved å bygge målestokk og kapasitet kan disse tiltakene hjelpe små landlige områder til å utvikle nye ferdigheter og kompetanser, vedta teknologier og få tilgang til kapital og nye markedsmuligheter. Dette krever nært engasjement med firmaer og fleksibilitet i politiske virkemidler. Regionale klynger er en måte å levere denne støtten på. Klynger ble identifisert av beslutningstakere som viktige når det gjelder å hjelpe til med å forenkle teknologiske innovasjoner og gjøre det mulig for offentlig sektor å jobbe tett med SMB-er på landlige steder for å bygge tillit og overføre informasjon om ny teknologi og markedsmuligheter. Et annet aspekt er når det gjelder tilgang til finansiering (se Ramme 3 2). Nå tilbyr Innovasjon Norge kommersielle lån til bedrifter som er involvert i FoU-initiativer, så det er fortsatt en ulikhet i form av finansiell formidling som kan løses gjennom instrumenter som CDFI. Disse eksisterende tiltakene bør styrkes og utvides for å sikre at de inkluderer bedrifter lokalisert i landlige og fjerntliggende områder i de nordlige fylkene.

***Infrastruktur og tilgjengelighet: politiske utfordringer og muligheter***

Denne delen av kapittelet beskriver de viktigste politiske utfordringene og mulighetene knyttet til infrastruktur og tilgjengelighet, og hvordan den nasjonale regjeringen kan tilpasse politikker for å bedre takle dem. Tilgang til markeder er avgjørende for den fremtidige veksten i nordområdene i Norge. De viktigste eksportnæringene innen akvakultur og turismerelaterte tjenester er avhengige av kapasiteten til effektivt flytting av varer og folk året rundt. Den samlede kvaliteten på infrastrukturen i Nord-Norge er relativt høy. Det er imidlertid utfordringer som presenteres av den unike topografien og det arktiske klimaet. Dette understreker viktigheten av å sikre høykvalitetsinvesteringer i infrastruktur som bidrar til å oppnå regionens økonomiske utviklingsmål.

*Nord-Norges unike topografi skaper utfordringer når det gjelder tilgjengelighet*

I Nord-Norge er det en generell tendens for befolkningen å konsentrere seg i færre steder. Befolkningen i de større byområdene vokser generelt raskere enn resten av regionen. Denne trenden er en fordel for disse regionene da det øker størrelsen på funksjonelle arbeidsmarkeder og reduserer kostnadene for tjenesteyting. Regjeringer kan implementere politisk supplering ved å konsentrere tjenesteyting, inkludert administrative tjenester, helsetjenester, shopping og så videre, på bestemte steder med organisert transportnettverk for å gjøre dem så tilgjengelige som mulig for landbefolkningen i de omkringliggende områdene (OECD, 2016c). Det er imidlertid fortsatt betydelige utfordringer for regionene i Nord-Norge knyttet til tilgjengelighet og forbindelse. Selv om befolkningen og tjenestene konsentrerer seg i bysentre, er disse bosetningene langt fra hverandre og vanskelige å få tilgang til, og mange bor fortsatt i landlige og fjerntliggende samfunn. Norges unike fysiske geografi og topografi - et langt og smalt land preget av fjorder, fjell og daler - gir betydelige utfordringer når det gjelder tilgjengelighet.

*Infrastrukturkvaliteten er høy i Norge, og disse regionene er strategisk plassert*

Sammenlignet med andre landlige og fjerntliggende regioner innenfor OECD, har de tre nordlige fylkene relativt god transportinfrastruktur. Norges infrastruktur vurderes på en god standard internasjonalt, og rangerer 17. plass i verden når det gjelder infrastrukturkvalitet ifølge Verdensbankens logistikkprestasjonsindeks (Verdensbanken, 2016). Nasjonalveier (E6 og E8) forbinder de nordlige områdene med Sør- og Nord-Norge, Sverige og Finland. Det er vanlige flyforbindelser til andre regionale reisemål i Norge og Oslo. Tromsø har også faste forbindelser med Stockholm og London. Regjeringen støtter også flyforbindelser med mer fjerntliggende samfunn. Regionen har også en rekke havn for cruise / passasjerskip og fiskeri. Transportplanlegging og prioritering er komplisert på grunn av kyst- og øygeografi i regionen kombinert med flere transportformer.

Selv om de nordlige fylkene ligger langt fra nasjonal hovedstaden, drar de nytte av deres strategiske beliggenhet nær Arktis. Dette inkluderer forholdet til Russland, som gir fordeler for disse regionene, særlig Finnmark, når det gjelder økonomisk utvikling og handel. Grenseoverskridende samarbeid blir viktigere fordi sjøfrakt, fiske og olje- og gassutvinning øker i Barentshavet. For eksempel, å håndtere biodiversitet og sykdomsproblemer knyttet til akvakultur, og samferdsel og logistikk for olje- og gassindustrien. Narvik i Nordland er også et eksportpunkt for jernmalm utvunnet i Nord-Sverige. Nordområdene deler komplementære turismeattraksjoner og økonomiske og sosiale bånd med Sverige og Finland. Dette inkluderer villmarksområder for vinter og sommer turistaktiviteter, samisk kultur og forsyningskjeder for industrien (Nordregio, 2015).

*Å takle utfordringer knyttet til sekundær og lokal veinett og planlegging av arealbruk vil være viktig*

Kvaliteten på nøkkelinfrastruktur som forbinder de nordlige områdene med Sør-Norge er høy. Selv om transportkvaliteten er god, er det problemer knyttet til sekundære og mindre veinett. Sekundære og mindre veier er viktige når det gjelder tilgang til landlige samfunn og forsyningskjeden for landbaserte næringer. Det er anslått å være en betydelig eksisterende tilbakeslag i vedlikehold av veier over de tre fylkene, og veksten av fornybar energi, turisme og akvakultur stiller nye krav til veinettet. Disse områdene står også overfor høyere kostnader ved bruk og vedlikehold av infrastruktur for fjerntliggende kyst- og øysamfunn. Nye infrastrukturinvesteringer, vedlikehold og oppgraderinger er viktige for å låse opp produktivitetsforbedringer og nye økonomiske utviklingsmuligheter, særlig innen akvakultur. Regionale forsyningskjeder er også kompliserte og krever ofte ulike transportformer (vei, sjø, jernbane og luft). Selv om de nordlige fylkene kompenseres for geografiske faktorer i inntektssystemet, reduseres de samlede offentlige midler som er tilgjengelige for samferdsel på grunn av nylige reformer. For å øke kostnadseffektiviteten undersøker fylkene hvordan man skal forbedre transportruter og tabeller og vedlikeholdskostnader, noe som er viktig i sammenheng med disse reduksjonene i finansieringsstøtten.

Arealplanlegging er viktig for utviklingen av nordområdene fordi den gir et langsiktig rammeverk for å planlegge arealbruk og infrastrukturforbindelser. Disse regionene har et vakkert kyst- og innlandslandskap som er verdsatt av lokalsamfunn og er også en attraksjon for besøkende. Økonomiske endringer skaper nye krav til arealbruk og infrastruktur. Å fremme veksten i reiselivsbransjen kan kreve nye transport- og kommunikasjonsforbindelser og beskyttelse av miljø og natur. Tradisjonell arealbruk av urfolk er også viktig når det gjelder reindrift. Disse interessene kan være i konflikt med andre landlige næringer som akvakultur, gruvedrift og fornybar energi. Arealplanlegging opererer innenfor et felles lovverk, men er overveiende utformet og administrert på lokalt nivå. Kommunene lager sine egne strategiske planer og er ikke forpliktet til å følge planleggingsprioriteter på regionalt nivå. Hvis fylket eller en annen kommune er mot en planleggingsbeslutning, kan fylkesmannen avgjøre det. Unntaket til denne lokale rollen er prosjekter av nasjonal betydning hvor den nasjonale regjeringen blir planleggingsmyndighet. Disse nåværende ordningene øker risikoen for samordningsfeil, og øker tiden og kompleksiteten i å få godkjenning for industriutvikling og ny infrastruktur (OECD 2016c).

*En mer integrert tilnærming til infrastruktur og arealplanlegging er nødvendig*

Som svar på disse problemene handler hovedanbefalingen på regionalt nivå om å implementere en mer integrert tilnærming til regional transportplanlegging og prioritering: som inkluderer hvordan disse infrastrukturprioriteringene er i samsvar med arealbruk og økonomiske utviklingsmål. Lokale arbeidsmarkeder (LAM-er) i Nord-Norge er generelt små og fragmenterte på grunn av den utfordrende topografien. Transportnettverket er også komplisert og krever ofte bevegelse via ulike transportformer (vei, sjø, jernbane og luft). Transportplanleggere og beslutningstakere må også håndtere virkningen av ekstreme klimatiske forhold. Disse funksjonene gjør planlegging for transportnettverket en utfordrende oppgave. Samtidig er transportinfrastruktur avgjørende for regional konkurranseevne. Ettersom hver region utvikler eller oppdaterer sine økonomiske utviklingsstrategier, vil det være viktig at disse målene gjenspeiles i langsiktig planlegging og prioritering av transportnettverket. På samme måte må også arealplanlegging samordnes bedre med langsiktig planlegging for infrastruktur på regional og lokal skala. Nordområdene bør fokusere på hvordan de utvikler fellesstillinger for seg selv og andre NSPA-regioner, for å bedre påvirke nasjonal transportplanlegging og politikker.

Den nåværende nasjonale transportplanen (2014-2023) viser hvordan den nasjonale regjeringen har til hensikt å støtte de strategiske utviklingsmålene for nordområdene. Planen indikerer at nord-sør og øst-vest forbindelser er viktige. Disse prioriteringene gjenspeiles i sentrale prosjekter i nord, inkludert oppgraderinger til E6 (hoved nord-sør nasjonalvei), og øker kapasiteten til jernbanelinjen fra Trondheim til Bodø. Jernbanelinjen slutter i Bodø, med den eneste andre jernbanelinjen mellom Narvik og Kiruna i Sverige. De fleste av infrastrukturoppgraderingene er nord-sør forbindelser med litt investering i E105 som forbinder Kirkenes med den russiske grensen. Planen viser også interesse for nye grenseovergangssteder fra Sverige, Finland og Russland til isfrie norske havner. Det er imidlertid ingen finansieringsforpliktelse fra den norske regjeringen eller andre regjeringer i disse landene på disse prosjektene på grunn av analyse som tyder på at trafikkvolumer er for lave til å begrunne investeringen. Regjeringen forplikter seg også til å opprettholde det nasjonale systemet med desentraliserte flyplasser for å gi tilgang til fjerntliggende samfunn. Spørsmålet om sjøhavner og sjøbasert transport for nordområdene er ikke så sterkt understreket i planen som flyplasser, jernbane og veier. Selv om det er en overordnet forpliktelse til å øke fraktbevegelsene til sjøs, diskuteres ikke de spesielle problemene knyttet til sjøbasert transport for fastlands- og øysamfunn i nord.

Det er for tiden utviklet en ny nasjonal transportplan som vil ha et 12-årig utsikt. Den neste nasjonale transportplanen er en viktig mulighet til å utvikle et mer integrert og stedbasert syn på transportbehov i nord. Fylkene er allerede involvert i prosessen med å utvikle den nasjonale transportplanen, men konsultasjon foregår først og fremst med innspill fra fylkene og andre interessenter til det nasjonale departementet. Ved å utvikle den neste nasjonale transportplanen er det viktig at det er en integrert og felles utsikt blant de nordlige fylkene om deres prioriteringer for den fremtidige utviklingen av transportnettet. Den skal bygges på regionale transportplaner som er basert på nært samråd med lokal industri, kommuner og samfunnsgrupper. Fylkene må sørge for sterk tilpasning mellom disse planene og målene for regional økonomisk utvikling. I sin tur vil disse prioritetene også måtte tilpasses med arealplanlegging på fylkes- og kommunenivå. Disse planene kan da bli presentert som en pakke til det nasjonale departementet for vurdering som en del av neste nasjonale transportplanleggingssyklus.

Nasjonal transportplanlegging vil også ha nytte av å styrke grenseoverskridende samarbeid. Det er noen gode eksempler på grenseoverskridende samarbeid med hensyn til transport som involverer Finland, Norge, Russland og Sverige, og støttes av EU-kommisjonen. For eksempel er Barents euro-arktiske transportstyregruppens utarbeidelse av Barents fellestransportplan er et godt eksempel på denne typen samarbeid. Styringskomiteen er en del av Barents euro-arktiske råd (BEAC) og ble etablert i 1992 som et forum for mellomstatlig og interregionalt samarbeid for Barentsregionen. Rådet omfatter representanter fra Finland, Norge, Russland og Sverige. Barents transportplan bygger på nasjonale transportplaner og strategier for å identifisere prosjekter som vil forbedre tilkoblingsmuligheter og tilgjengelighet over hele Barentsregionen. Det er imidlertid ingen regelmessig eller samordnet mekanisme for å sikre at disse prioritetene blir vurdert som nasjonale prioriteringer, eller for å overvåke prosjektimplementering og sikre at de blir fulgt og samordnet mellom ulike etater.

***Demografi, arbeidsmarkeder og tjenesteyting: viktige politiske utfordringer og muligheter***

Denne delen av kapitlet beskriver de viktigste politiske utfordringene og mulighetene knyttet til demografi, arbeidsmarkeder og tjenesteyting, og hvordan den nasjonale regjeringen kan tilpasse politikker for å bedre takle dem. Det er en sterk forpliktelse fra den nasjonale regjeringen til å opprettholde den eksisterende bosettingsstrukturen over hele landet, og norske regioner i Norge har for tiden en gunstig demografisk struktur i forhold til andre NSPA-regioner. Små og fragmenterte arbeidsmarkeder gjør samsvar mellom arbeidstakere og arbeidsgivere vanskeligere. I sammenheng med en aldrende befolkning må det gjøres mer når det gjelder tjenesteyting, innovasjon og arbeidskraftaktivering.

*Regionene i Nord-Norge har generelt gunstigere demografiske forhold enn andre deler av NSPA*

De nordlige regionene i Norge har generelt en gunstigere demografisk situasjon enn NSPA-regioner i Sverige og Finland. I løpet av de siste to tiårene har befolkningen i de tre regionene vokst, men lavere enn det nasjonale gjennomsnittet. Nivået på naturlig erstatning er positiv og siden 2008/09 har de nordlige regionene fått innvandrere, særlig fra utlandet. I de senere år har flyktninger og asylsøkere gjort en større andel av dette inntaket. Befolknings aldring er ikke like stor risiko som med andre regioner i NSPA, med unntak av Nordland, som blir eldre i raskere grad enn Finnmark og Troms. Disse trendene er sterkere i landlige områder i disse regionene. Det er en rekke forskjellige utfordringer som dette presenterer for nordområdene i Norge.

*De nordlige områdene står fortsatt overfor utfordringer knyttet til ferdigheter og deltakelse av arbeidsstyrke*

Selv om de nordlige regionene i Norge har en gunstigere demografisk utvikling enn andre landlige områder, står de fortsatt overfor en langsiktig tendens av fallende menneskelig kapital. Befolkningen i de tre nordlige fylkene er aldrende og størrelsen på deres potensielle arbeidsstyrke er i nedgang. Dette problemet er mer akutt i landlige områder, og topografi og lav tetthet i regionen betyr at det fins begrensninger for arbeidskraftmobilitet. De alle har en høyere andel lavere faglærte arbeidere og lavere nivåer av tertiære kunnskaper. Jenter har en tendens til å ha høyere utdannelsesprestasjon enn gutter som også betyr at flere kvinner forlater regionen, og dette fører til kjønnsubalanse. Å maksimere den eksisterende menneskekapitalen i regionen er en viktig utfordring i denne konteksten.

Ferdigheter og arbeidsstyrkeutvikling blir gjort vanskeligere på grunn av små og fragmenterte arbeidsmarkeder. De nordlige områdene har små befolkninger totalt og i større grad enn andre NSPA-medlemmer, befolkningen er spredt over et stort antall små bosetninger som ikke er godt forbundet, unntatt av sjø. Denne spredte befolkningen betyr at lokale markeder for alle bedrifter er små og vanskelige å utvide, selv innenfor fylket. LAM-er er også små og frakoblet, noe som fører til problemer for enkeltpersoner som søker arbeid, firmaer som søker arbeidstakere og generell tilpasning av arbeidstakerferdigheter til arbeidsgiverbehov. Det er imidlertid en generell tendens med befolkningsvekst som konsentrerer seg i større bosetninger, noe som bør forbedre LAM-er ved å øke antall arbeidstakere og utvide rekkevidden av ferdigheter som er tilgjengelige.

Noen lokalsamfunn, spesielt i landlige områder, påvirkes av langsiktig løsgjøring fra arbeidsmarkedet. Landlige områder i nord har generelt lavere nivåer av utdanningsnivå og høyere nivåer av løsigjøring fra arbeidsstyrken. I de siste tiårene har det vært betydelig omstrukturering av fiskeindustrien. For eksempel, er det nå rundt 11 000 registrerte kommersielle fiskere i Norge, sammenlignet med rundt 20 000 i 2000 (OECD, 2016a). Mange av disse landlige områdene er relativt isolerte og er ofte avhengige av en enkel industri og et lite antall bedrifter for jobber. Når bedrifter omstruktureres eller lukkes, er LAM for liten til å absorbere dem og jobben kan være utenfor en rimelig pendlingsavstand. Dette begrenser arbeidskraftens mobilitet og resulterer i at folk flytter og / eller arbeidsstyrken blir lenge løsgjort. Det er også utfordringer knyttet til utdanning og yrkesopplæring, spesielt i landlige områder. En mindre arbeidsstyrke og lav kompetanse blir en økende begrensning for regional vekst og skal påvirke fylkenes kapasitet til å nå sine økonomiske utviklings- og innovasjonsmål.

Lav befolkningsantall i disse regionene kombinert med små og fragmenterte arbeidsmarkeder genererer utfordringer knyttet til ferdighetsmangler. Disse feilmanglene påvirker den private og offentlige sektoren. Dette inkluderer næringer som helse- og sosialhjelp, bygging, fast eiendom, forretningstjenester, detaljhandel og reparasjon av kjøretøy. Økende og bedre målrettet migrasjon er en potensiell løsning på dette problemet. Migrasjon har vært en viktig kilde til nye arbeidstakere, særlig innen bygg og turisme. Imidlertid er disse innvandrerne vanligvis midlertidige og tiltrukket av høy lønn eller sesongarbeid. Større antall av nye flyktninger og asylsøkere ses også som en potensiell kilde av nye arbeidstakere. Imidlertid møter disse innvandrerne ferdigheter, språk og kulturelle barrierer, og det er liten grunn til å forvente at de vil forbli lenge i nordområdene. Kulturell dissonans og det harde klimaet vil sannsynligvis føre til store utstrømmer når begrensninger på bevegelse er fjernet.

*En annen viktig utfordring er bærekraftigheten av lokale tjenester på landlige områder*

I tillegg til arbeidsstyrke og ferdighetsutvikling, skaper disse demografiske trender også utfordringer når det gjelder bærekraft i å levere tjenester på landlige steder. Utenfor store befolkningssentre er både offentlige og private tjenester mer begrensede og vanskeligere å få tilgang til. Små lokalsamfunn med lav sysselsetting er mindre attraktive for private forretninger, og dyrere å tjene for myndighetene. Mens Norge har en sterk tradisjon for å levere tjenester av høy kvalitet over hele territoriet, vil det bli økt press på disse ordningene i fremtiden. En aldrende befolkning som krever mer høykostnadstjenester og reduksjonen i befolkningen i mindre og fjerntliggende lokalsamfunn (delvis på grunn av svakere tjenestetilgjengelighet) vil gi økende hull i tjenestetilbudet mellom større og mindre lokalsamfunn. Kommunene håndterer disse utfordringene på landlige områder ved å danne partnerskap for å oppnå stordriftsfordeler og kompetanse (OECD, 2016a).

En tendens som vil bidra til demografiske og arbeidsmarkedsutfordringer er befolkningens vekst i større sentre som Alta, Kirkenes, Tromsø, Bodø og Narvik. Denne konsentrasjonen av befolkningen vil øke størrelsen på funksjonelle arbeidsmarkeder som vil bidra til å diversifisere disse økonomiene og antall jobber som lokalbefolkningen har tilgang til. Økt konsentrasjon av befolkningen vil også redusere kostnadene ved å levere offentlige tjenester. Større byområder har også en tendens til å være mer attraktive for yngre mennesker. Disse fordelene blir realisert for Tromsø som har utviklet en kritisk masse av offentlige og private tjenesteytende næringer. Disse fordelene er ikke skapet automatisk og vil kreve vedvarende og samordnet investering i ny infrastruktur og fasiliteter som forbedrer hvordan disse byene fungerer og gir sosiale og økonomiske muligheter for de som bor der. En viktig vekststrategi vil være å forbedre sammenhenger mellom disse byene og landlige områder rundt dem. Dette vil forbedre tilkoblingsmulighetene til næringslivet og muligheten for å få tilgang til et større mangfold av arbeidsplasser og tjenester.

En annen positiv tendens er den proaktive tilnærmingen som regionene tar til tjenesteleveringsinnovasjon. For eksempel, har Finnmark som det nordligste fylket med liten befolkning og lange avstander fra markeder vesentlige utfordringer knyttet til utdanning og ferdigheter. Regionen har innført innovasjoner for å takle kostnadene ved å levere tjenester i mindre lokalsamfunn, problemer knyttet til skolebortvisning og lavere deltakelse i utdanning og opplæring. For å løse problemene knyttet til overgangen til sysselsetting, har forholdene blitt styrket mellom skoler og lokale arbeidsgivere, større fleksibilitet har blitt innført i yting av lærlingsprogrammer, og arbeids- og velferdsansvarlige har vært ansatt i skolene for å levere tidlig intervensjonsinitiativer. E-teknologier har blitt brukt til å levere fjernundervisningsprogrammer gjennom et nettverk av yrkesskoler, og partnerskapsavtaler mellom grunnskoler og videregående skoler har blitt innført for å håndtere studentoverganger og fellesressurser. Økende bredbåndstilgang og bruk i tjenesteytelsen bidrar til at husholdninger og bedrifter blir mer koblet til tross for lengre avstand i disse regionene. De nordlige områdene har tatt en proaktiv tilnærming med kommunene om å investere i å forbedre bredbåndstilgang i landlige områder der det ikke er gjennomførbar for private operatører. Det er viktig at disse tiltakene videreføres, spesielt for å levere bredbåndstilgang til fjerntliggende områder, og å oppmuntre til videre partnerskap med private og fellesskapssektorer.

*Anbefalinger på regionalt nivå er knyttet til kompetanse og deltakelse av arbeidsstyrke*

Som svar på disse problemstillingene er anbefalinger på regionalt nivå knyttet til to hovedtemaer: i) fremme innovasjon og fleksibilitet i utdanning og opplæring, ii) forbedre entreprenørskaps-, sysselsettings- og kompetanseutfall, spesielt for utsatte og ekskluderte lokalsamfunn. I forhold til det første punktet er det allerede et godt arbeid som foregår, spesielt i skolesystemet. Imidlertid, er ikke alle regioner på samme nivå, og det kreves mer innsats for å bedre knytte etter-videregående opplæring med behov av lokaløkonomien.

Samarbeid mellom kommuner, fylker og den nasjonale regjeringen vil være viktig for å levere en mer integrert og tilpasset tilnærming. Dette vil også kreve ytterligere investeringer i bredbåndskapasitet, spesielt for landlige samfunn, og tiltak for å bygge kapasitet og legge inn e-tjenester i tjenesteleverandørers arbeid på regionalt og lokalt nivå. Det andre temaet legger vekt på en samarbeidsstrategi for å maksimere verdien av den potensielle arbeidsstyrken i disse regionene knyttet til en aldrende befolkning. Noen grupper, spesielt når det gjelder yngre mennesker, eldre menn og nyankomne innvandrere, står overfor ytterligere barrierer for arbeidsstyrkenes deltakelse. Disse problemene har også en tendens til å være konsentrert på bestemte steder. Det er større mulighet til å løse disse problemene på en mer samordnet måte på regionalt og lokalt nivå.

*Reformene vurderes for tiden av den nasjonale regjeringen for å gi regioner og kommuner mer makt og selvstyre, og dette vil gi større muligheter til å forbedre utdannings- og ferdighetsresultater*

Å levere bedre tjenesteytingsresultater på regionalt og lokalt nivå vil være avhengig av å sikre tilstrekkelig fleksibilitet og kontroll over beslutningstaking og ressurser på fylkes- og kommunenivå. For tiden fastsetter den nasjonale regjeringen rammebetingelser, regelverk og finansieringsarrangementer og lønn og vilkår i viktige tjenesteområder, som deretter leveres på fylkes- og kommunenivå (OECD, 2016a). Det er også en sterk sektorstilnærming til politikk- og tjenesteyting, og mangel på effektiv samordning av nasjonale departementer på regionalt nivå. Selv om dette systemet er godt for å sikre egenkapital over det nasjonale territoriet, kan det redusere fleksibilitet og innovasjon på regionalt og lokalt nivå. Denne mangelen på fleksibilitet skyldes bruk av nasjonalt anvendte regler gjennom sektordepartementer kombinert med den overordnede rollen som offentlige organer har i tjenesteytelsen. Kommunene er også forholdsvis små som fører til variasjoner i kvalitet mellom jurisdiksjoner og kompleksiteter når det gjelder horisontal og vertikal samordning (OECD, 2016a).

Disse problemene er tydelige i kompetansesystemet i Norge, hvor problemer med horisontal og vertikal koordinering begrenser mulighetene for å levere en integrert stedbasert tilnærming (OECD, 2014a). Imidlertid, er dette hvor fylkene kunne spille en viktig rolle i forhold til å bedre tilpasse utdanning og trening til lokale og regionale økonomiske forhold og koordinere de ulike interessentene som er involvert i å levere den. Fylkes yrkesopplæringsorganer spiller for tiden en rådgivende rolle om arbeidsmarkedsbehov, men deres roller og ansvar kan styrkes. For eksempel, ved å øke kapasiteten til fylkene til å tilpasse kurs på en fleksibel måte for å møte behovene til sårbare samfunn og oppsagt arbeidere. Disse etatene kan også spille en sterkere rolle i å engasjere lokale SMB-er i yrkes- og videregående opplæring for å gi bedre sysselsettingsveier for unge mennesker.

I 2014 jobbet OECD med Norges regjering på et nasjonalt kompetansestrategiprosjekt (OECD, 2014a). Som en oppfølging av anbefalingene fra dette prosjektet, vil regjeringen implementere en nasjonal kompetansestrategi for felles innsats og forbedret ferdighetssystemets effektivitet tidlig i 2017. Dette vil omfatte tiltak for å forbedre effektiviteten av ferdighetssystemet på regionalt og lokalt nivå. Regjeringen har også nylig utgitt to hvitbøker om en regional og kommunal reform, som foreslår tiltak som nå vurderes av regjeringen. Disse reformene er utformet for å gi fylker og kommuner mer makt og selvstyre, og også forbedre hvordan nasjonale departementer samordner med subnasjonale regjeringer. Gjennomføringen av disse reformene vil øke fleksibiliteten og samordningen når det gjelder utdanning, kompetanse og sysselsettingspolitikk på regionalt og lokalt nivå, og gir dermed større mulighet til å forbedre utdannings- og kompetanseresultater i de nordlige fylkene.

|  |
| --- |
| Ramme 3.4. **Kobling av SMB-er med kompetanseutviklingsmuligheter i Newfoundland****og Labrador, Canada**Institutt for innovasjon, næringsliv og distriktsutvikling i Newfoundland og Labrador (Canada) er ansvarlig for havteknologi, regionalutvikling, handel og eksportaktiviteter, innovasjon, strategiske næringer og forretningsutvikling. Avdelingen har et sterkt fokus på vekst og utvidelse av SMB-er i landlige områder. Integrasjon og samordning mellom myndigheter er kritisk siden mange avdelinger i fylkesregjeringen har noe ansvar for arbeidsmarkedsutvikling. Koordinering innen regjeringen har bidratt til å være sikker at forskjellige tilgjengelige ressurser blir brukt. Tilgang til kapital er et primært hensyn til SMB-er, men det er mer enn penger på spill. Mye er nødvendig for å skape livlige bedrifter: å forbedre klyngeutvikling, øke kapasiteten til innovasjon, posisjonere selskaper til å delta i den globale økonomien, tilgang til høykvalitetsutdanning og offentlig infrastruktur av god kvalitet.Departementets arbeidsplasskompetanseforbedringsprogram gir ubetydelig bidrag til SMB-er. Opplæring av ansatte kan kutte inn i SMB-bunnlinjen hvis de, som ofte, må flytte for å få opplæring. Gjennom dette programmet har arbeidsgiverne ikke bare blitt utdannet, men deres produktivitet og konkurranseevne har blitt forbedret ved å gi støtte til avansert opplæring for sine ansatte, samt teknisk ferdighetsutvikling, opplæring på arbeidsplass og arbeidsplass-spesifikke ferdigheter. Det er viktigst at denne opplæringen blir brakt til lokalt nivå, og det er også tilgjengelig for bransjeforeninger som handler på vegne av SMB-er. Et prosjekt for de kanadiske produsentene og utforskerne av Newfoundland og Labrador bidro til å trene hundrevis av ansatte i sparsom produksjon, noe som resulterte i betydelige besparelser for bedrifter.For trening og kompetanseutvikling er det nødvendig å ha en grundig forståelse av lokale forretninger og SMB-er, utover å bare lese forskningen og statistikken. Hver bedrift er unik, og representanter kontakter hver eneste forretning for å få tilbakemelding. Et forretningsbevarings- og ekspansjonsdiagnostikkverktøy brukes til å jobbe direkte med forretninger, og en fullstendig diagnose av markedsføring, menneskelige ressurser, økonomistyring, drift, osv. utføres. Handlingsplaner er også formulert med selskapet. Dette har hjulpet å knytte SMB-er til mer enn CAD 3,5 millioner i programmering på kort tid, mesteparten ble brukt på kompetanseutvikling. Diagnostisk tilnærming har gjort det mulig å identifisere hva som vil gjøre en operatør mer forenlig og produktiv. I enkelte tilfeller har nye produktlinjer blitt innført, noe som fører til besparelser fra sparsom produksjon, besparelser i ressurser og så videre.*Kilde: OECD (2014b), Innovasjon and modernising av landlige økonomier,*<http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>. |

***Styringsordninger for regionalutvikling***

*Nasjonalregjeringen spiller en sterk rolle i utformingen av strategiske politikker*

På nasjonalt nivå er Kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvarlig for å utvikle, koordinere og overvåke politikker knyttet til regionalutvikling. Departementet har også ansvar for boligpolitikk, plankegging og bygging, lokale regjeringers finans og lokaladministrasjon, IKT-politikk og offentlig sektorreform, regional- og distriktspolitikk og samiske og minoritetssaker. Det finnes en rekke andre nasjonale departementer som har ansvar for sentrale problemstillinger fremhevet i denne analysen av landet og case-studier.

Tabell 3.8. **Nasjonale departementer og sentrale ansvarsområder**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|

|  |  |
| --- | --- |
| Nasjonal departement | Ansvarsområde |
| Arbeids- og sosialdepartementet | Arbeidsinnvandring og deltakelse av arbeidsstyrke, pensjon og velferdspolitikk  |
| Forsvarsdepartementet | Sikkerhets- og forsvarspolitikk |
| Helse- og omsorgsdepartementet | Politikk og finansiering av helse- og omsorgstjenester  |
| Barne- og likestillingsdepartementet | Integrasjon av innvandrere  |
| Justis- og beredskapsdepartementet | Asylsøkerpolitikk og innvandring  |
| Klima- og miljødepartementet | Kulturarv, klima og biologisk mangfold  |
| Kunnskapsdepartementet | Skoler, yrkes- og høyere utdanning og forskning  |
| Landbruks- og matdepartementet | Skogbruk, mat og landbruk og reindrift  |
| Nærings- og fiskeridepartementet | Fiskeri og akvakultur, gruvedrift, industri og handelspolitikk  |
| Olje- og energidepartementet | Energi, olje og gass  |
| Samferdeselsdepartementet | Luftfart, veier og jernbane, sjøtransport og havner  |
| Utenriksdepartementet | Høy nord og arktisk politikk  |

 |

*Kilde:* Norges regjering (2016). *Departementer* [www.regjeringen.no/en/dep/id933](http://www.regjeringen.no/en/dep/id933) (adgang 10. januar 2017).

Antall ulike byråer kombinert med en tendens til en sektorbasert tilnærming til politikk og yting understreker betydningen av vertikale og horisontale samordningsmekanismer. I 2005 etablerte den forrige regjeringen en underkomite for regional- og distriktspolitikk, den første faste underkomiteen om dette temaet for å forbedre koordinering av politikken blant departementene. Selv om det var et rådgivende organ, var dette et viktig skritt i et land der sektordepartementer er tradisjonelt mektige. Underkomiteen ble ledet av Kommunal- og moderniseringsministeren og hadde seks andre ministre som faste representanter. Komiteen samordnet regjeringstiltak med betydelig regional innvirkning, taklet utfordringer, igangsatte tveretatlig samarbeid og bidratt til å sette opp den politiske agendaen til regjeringen. Komiteen ble ikke videreført av den nåværende regjeringen som ble valgt i 2013.

Statseide byråer spiller også en nøkkelrolle i implementering av regionalpolitikk. Innovasjon Norge (IN), en statlig organisasjon som hovedsakelig er involvert i direkte forretningsstøtte, er en aktiv og viktig regionalpolitisk aktør, særlig gjennom sitt engasjement i utvikling og gjennomføring av regionale utviklingsplaner og i yting av støtte på regionalt nivå. IN finansieres i utgangspunktet av tre departementer: Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Nærings- og fiskeridepartementet; Landbruks- og matdepartementet. Næringsutviklingsfondene føres også gjennom SIVA og Norges forskningsråd.

*Subnasjonale regjeringer spiller en nøkkelrolle med å levere investeringer og tjenester*

Norges subnasjonale regjering består av 19 fylker og 428 kommuner med vidt varierende befolkning (Figur 3.4). Oslo, med en befolkning på rundt 650 000 eller ca. 12%, er både fylke og kommune. I mellomtiden har det minste fylke, Finnmark, en befolkning på 75 000, og nesten 130 kommuner har en befolkning på under 2 500.

Figur 3.4. **Størrelsesfordeling av kommuner**



Befolkningen i kommunen

Antall kommuner

*Kilde:* OECD (2016a), *OECD Economic Surveys: Norway 2016,* http://dx.doi.org/10.1787/eco surveys-nor-2016-en

For å overvinne kostnadstrykk og mangel på målestokk og kompetanse er interkommunalt samarbeid utviklet i Norge. I 2006 ble Kommuneloven fra 1992 endret for å utvide omfanget av oppgaver som kan delegeres fra kommuner og fylkesråd til interkommunale samarbeidende etater. En kommune kan også delegere visse oppgaver og ansvar for offentlig tjenesteyting til en annen kommune (vertskommune). Slikt samarbeid mellom kommuner fører sjelden til frivillige sammenslåinger. For å fremme sammenslåing sikrer staten at i løpet av de ti årene som følger sammenslåingen, blir antall hovedtillskudd som er tildelt den sammenslåtte kommunen ikke redusert. Deretter blir den ekstrainntekten gradvis eliminert i en periode på fem år. Regjeringen bidrar også til konsekvensanalyser, offentlige høringer og informasjonsinnsamling av kommunene for å undersøke sammenslåingsmulighetene.

Fylker og kommuner har ansvar for betydelige utdanningsområder, helsetjenester, sosial støtte og infrastruktur (Tabell 3.9). Delelinjene på myndighetsansvar er generelt sett like de som finnes i mange andre land. For eksempel, i utdanningen styrer lokal regjering barneskoler og ungdomsskoler, regional regjering er ansvarlig for videregående opplæring og enkelte typer av tertiær utdanning, mens nasjonal regjering driver universitetssektoren. Det er imidlertid noen uvanlige funksjoner. Spesielt i helsevesenet er primær- og sekundærtjenesten sterkt skilt, og den første blir drevet av kommuner mens den sistnevnte er under tilsyn av nasjonal regjering.

Norge kombinerer et svært desentralisert system for å tilby økonomisk velferdstjenester med et relativt sentralisert system for strategisk planlegging og infrastrukturinvestering. Faktisk utføres 49% av de offentlige investeringene på subnasjonalt nivå i Norge - sammenlignet med 59% i gjennomsnitt for OECD-landene. Dette skiftes imidlertid da subnasjonale investeringer har steget de siste 15 årene høyere enn OECD-gjennomsnittet (OECD, 2014c). I årene 2008-13 var hovedområdene for offentlig investering på subnasjonalt nivå utdanning (27,2%), økonomi (21,9%), frtitidssyssel (12,6%), boliger (11,1%) og miljøvern (9,2%) (OECD, 2014c).

Kommuner, som er ansvarlige for offentlig tjenesteyting (for eksempel primære helsetjenester, grunnskole og videregående skole og eldreomsorg) har alltid hatt en relativt sterk stilling i det norske systemet, mens fylkets rolle har vært svakere. I 2004 og 2010 fikk fylkene imidlertid økt ansvar (for eksempel regional forretningsutvikling, bredbånd, hovedveier og regional FoU). I samarbeid med kommunene, Innovasjon Norge og privatbransjen ble fylkene ansvarlig for tildeling av økonomiske ressurser. I denne sammenheng er regionale planer og regionale strategier blitt mer sentrale for gjennomføringen av regionalpolitikken. Fylkesmannen er statens regionale representant. Fylkeskommunene og kommunestyrene blir direkte valgt og finansiert gjennom en kombinasjon av inntektsskatt og nasjonale tilskudd.

Tabell 3.9. **Fordelingen av ansvar på ulike nivåer i regjeringen**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Kommuneregjering (428 jurisdiksjoner) | Fylkesregjering (19 jurisdiksjoner) | Nasjonalregjering |
| Utdanning | * Barne- og ungdomsskole
 | * Videregående skole
* Yrkesskole
 | * Universiteter
 |
| Helse | * Primære helsetjenester
 | * Tannpleie
 | * Kontrollerer sekundære helsetjenester, samt 4 regionale helsemyndigheter for sykehus
 |
| Velferd | * Barnehagetjenester og mesteparten av barneomsorg
* Sikkerhetsnettstøtte (kontanter og lignende tjenester)
* Eldeomsorg
* Boligstøtte
 |  | * Mesteparten av kontant velferd fordeler
* Sysselsettningstjenester og arbeidsmarkedstrening
 |
| Vann, transport, energy og kommunikasjon | * Drikkevann og avløpsvann
* Mesteparten av vannkraftanlegg
* Lokale (kommunale) veier
 | * Regional veibygging og vedlikehold
* Lokal and regional offentlig

transport | * Nasjonale veier
* Nasjonal jernbane
* Telecommunikasjoner og energi
 |
| Andre viktige roller og ansvar | * Lokal plannlegging og utvikling
 | * Utvikling av regional plannlegging, samt tiltrekking av oppstart

Investering og turisme | * Nationalt forsvar, innvandring, utenrikspolitikk og rettssystemet
 |

*Kilde:* OECD (2016a). *OECD* *Økonomiske undersøkelser: Norge 2016,* http://dx.doi.org/10.1787/eco surveys-nor-2016-en

*Fylkene har en partnerskapsbasert tilnærming til regionalutvikling*

I løpet av det siste tiåret har regionale planer og regionale strategier blitt mer sentrale for gjennomføringen av regionalpolitikken (OECD, 2014d). Hvert fylkes strategiplan setter brede prioriteringer, og viser også hvilke andre regionale planer og strategier som skal utvikles over perioden, og hvem vil være involvert. Regionale planer er omfattende og dekker et bredt spekter av økonomiske, sosiale og miljøspørsmål, og gir et rammeverk og veiledning for utvikling av planer på lokalt kommunalt nivå. Som skissert tidligere, har hvert fylke sin egen tilnærming til regionalplanlegging. En partnerskapsbasert tilnærming til regional styring har vært utviklet for å designe og gjennomføre regionale planer og strategier.

Hvert av de nordlige fylkene har etablert et regionalt partnerskap som omfatter kommuner og representanter fra privat sektor, fagforeninger, universiteter og samfunnsorganisasjoner. Sametinget er også representert i disse partnerskapene. Disse regionale partnerskapene brukes som et strategisk forum for planlegging og koordinering blant sentrale interessenter. Kommunene og fylker kan for eksempel sende inn planer for diskusjon og innspilling. Disse forumer bidrar til å klargjøre og harmonisere nasjonale, regionale og kommunale planer, legge til rette for informasjonsdeling og diskusjon, og overvåke gjennomføringen av planleggingsprioriteter.

Ulike undergrupper har da blitt etablert av hvert av de nordlige fylkene. For eksempel har Nordland etablert Nordland Forum som omfatter alle kommunene og har et spesielt fokus på å diskutere samfunns- og arealplanleggingsutfordringer på et tidlig stadium, som hjelper å unngå innvendinger og økende forståelse for ulike utfordringer kommuner står overfor. Nordland har også etablert undergrupper for jordbruk, helse og utdanning som inkluderer representanter fra de tre nivåene av regjeringen og andre interessenter. Lignende samarbeidsstrukturer finnes i Finnmark og Troms. Disse strukturene er viktige for å legge til rette for en mer samordnet tilnærming til regional utviklingsprioritering og investeringer, og offentlig tjenesteutvikling over regionene.

Denne samarbeidsmessige tilnærmingen til styring har gjort det mulig å utvikle mer avanserte tilnærminger til regionalplanlegging. For eksempel, har Finnmark styrket sin rolle som en tilrettelegger og megler av relasjoner over offentlig, privat og samfunnssektorer. Sterke samarbeidsnett har blitt utviklet mellom kommunene og tjenesteleverandørene, noe som gir en plattform for bedre samordning og innovasjon innen tjenesteyting. Den siste utviklingsplanen for Finnmark ble informert av en fremsynssamarbeidsprosess. Dette ledet til engasjement av regjerings-, næringslivs- og samfunnsorganisasjoner over hele regionen for å identifisere hvordan regionen vil tilpasse seg og dra nytte av viktige endringer som olje- og gassindustrien og geopolitiske risikoer. Den tiårige regionalutviklingsplanen og programmet gir nå en visjon, mål og et veikart over tiltak på viktige politiske områder, blant annet sysselsetting, samferdsel og urfolksproblemer.

*Det er mulig å utvikle en mer integrert stedbasert tilnærming til regional utvikling*

Som beskrevet tidligere i kapitlet, har Norge en relativt smal tilnærming til regionalpolitikken, som er definert innenfor de parametrene som er fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette inkluderer regionale økonomiske og samfunnsutviklingsprogrammer (for eksempel bedriftsfinansiering, tilskudd til foretningsmenn og forretningshager), lavere krav for trygdeordninger; og den såkalte Aksjonssone - nord (som inkluderer tiltak som rabatter på ulike skatter for bedrifter som befinner seg i dette området). Disse regionale programmene leveres i samarbeid med fylkene og gjennom Innovasjon Norge. Andre departementer som bidrar vesentlig til utviklingen i nord, reflekteres ikke i utformingen og gjennomføringen av Norges regional- og distriktspolitikk (f.eks. arbeids- og sosialdepartementet, forsvarsdepartementet, klima- og miljødepartementet, landbruks- og matdepartementet). Kabinettets underkomite for regional- og distriktspolitikk er imidlertid et positivt skritt; det må være større artikulasjon av hvordan sektordepartementer bidrar til den regionale utviklingsagenda.

Regjeringen er i ferd med å fullføre et hvitbok om regional utvikling, bærekraftige byer og sterke landlige områder, noe som går noen vei for å løse disse problemene.

Hvitboken inneholder et fokus på byer som drivkrafter for vekst og er utarbeidet i nært samarbeid med byrå for arealpolitikken under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette nære samarbeidet er viktig fordi det vil muliggjøre en bedre strategisk integrasjon mellom regionalutviklings- og arealbrukpolitikker. Dette skal i sin tur bidra til videre integrasjon med infrastrukturpolitikken og yting på nasjonalt og lokalt nivå. For tiden kan fylkene stille planbestemmelser for å beskytte områder av nasjonal eller regional vurdering eller interesse, og nasjonale byråer eller kommuner har rett til å motsette disse bestemmelsene. Lokale kommuner setter rammene for arealbruk innenfor kommunene. Det er begrensede motivasjoner for samarbeid mellom regionene og kommunene med hensyn til arealplanlegging og infrastrukturforsyning (OECD, 2016a). Det er ikke klart i de nåværende foreslåtte reformene hvordan dette partnerskapet mellom regional utvikling og fysisk planlegging vil bli fulført på regionalt nivå.

De andre hovedpolitiske områdene for regional- og distriktspolitikken er knyttet til ferdighetssystemet, og nasjonale forsknings- og innovasjonspolitikk. Som beskrevet tidligere i kapitlet, er det problemer med horisontal og vertikal koordinering i ferdighetssystemet, som begrenser mulighetene for en mer integrert stedbasert tilnærming. Det er behov for å bedre formulere hvordan landets nasjonale utdannings- og kompetansepolitikk kan bedre bidra til regionale utviklingsresultater. Dette er viktig på grunn av landets geografiske mangfold, og antall små og fragmenterte arbeidsmarkeder i landlige områder. Regionalplanlegging og koordinering kan spille en viktig rolle for å legge til rette for bedre arbeidsmarkedsmatching og kompetanseutvikling, for eksempel kompetanseplattformer i Sverige. Med hensyn til innovasjon og forskning, gir Kommunal- og moderniseringsdepartementet noen småskala programmer. Det må imidlertid være sterkere sammenhenger dannet mellom nasjonal innovasjon og høyere utdanningspolitikk og regjeringens regionale utviklingsagenda.

Å takle disse problemene med horisontal og vertikal koordinering vil kreve noen systemiske endringer i roller, ansvar og forhold mellom de tre regjengsnivåene. Hvitboken om regionale og kommunale reformer stiller retninger for å gi kommunene og regionene mer makt og selvstyre til å gjennomføre regional utvikling og forbedre koordinering av nasjonal- og regionalpolitikk. Denne reformen er utformet for å oppmuntre etablering av et mindre antall kommuner og regioner (kommuner på frivillig basis), og det hevdes at økt skala vil resultere i mer makt og selvstyre. Det foreslås at dette også vil bli fulgt av et skifte fra spesielle til fellestilskudd, og økning av omfanget og kapasiteten til kommunene gjennom sammenslåing gir en mulighet til å gjøre dette (OECD, 2016a). Det er også en retning for å justere de regionale administrasjonsgrensene av de nasjonale departementene, og for Kommunal- og moderniseringsdepartementet å spille en sterkere rolle for å forbedre vertikal koordinering, og bedre engasjere nasjonale departementer i regionalplanlegging og beslutningstaking.

*Å nå målene for nordområdets politikk er avhengig av nært samarbeid med de nordlige fylkene*

Utenriksdepartementet leder yting av politikker knyttet til nordlige og arktiske områder. Dette ledelsen gjenspeiler den geopolitiske betydningen av Nord-Norge og Arktis til fylkets fremtidige utvikling og sikkerhet. Nordområdepolitikken har et mål på å fremme økonomisk utvikling i Nord-Norge gjennom investeringer i forskning, forretningsutvikling, infrastruktur og beredskap (Norges regjering, 2015). Regjeringens arktiske politikk ble utgitt i 2014 og omfatter følgende fire prioriterte områder: internasjonalt samarbeid, utvikling av en kunnskapsbasert næringsliv, kunnskapsutvikling, infrastruktur og beredskap og miljøvern. Denne politikken beskriver en rekke tiltak som vil påvirke de tre nordlige fylkene, for eksempel å styrke langsiktig industriorientert forskning, markedsføring for reiselivsnæringen, videreinvestering i transportnettverket og en ny tilskuddssystem, Arktis 2030, for prosjekter som stemmer overens med de fire prioriteringene.

Samordningsutfordringene som gjelder nordområdepolitikk har tre nivåer. Den første er å sikre at politikker og investeringer er i samsvar med den nasjonale regionale utviklingspolitikken, og regionale planer og prioriteringer utviklet av fylkene. Den andre er mobilisering av andre nasjonale departementer for å tilpasse nasjonale sektorpolitikker for å nå målene i nordområdepolitikk. Den tredje dimensjonen er å styrke samordningen og formalisere innspill fra de tre nordlige fylkene til utformingen og yting av denne politikken. For å bidra til den tredje utfordringen, i september 2016 etablerte nasjonal regeringen et politisk forum for dialog med Nordland, Troms og Finnmark fylker og Sametinget. Hovedformålet med forumet er å forbedre dialogen og samordningen mellom nasjonale og regionale myndigheter. Det er en felles forståelse mellom nasjonalt og regionalt nivå om viktigheten av å styrke og integrere den regionale dimensjonen i regjeringens nordområdepolitikk. I løpet av de neste seks månedene vil en ny strategi for regjeringens nordområdepolitikk bli utviklet i nært samarbeid med disse interessentene.

**Bibliografi**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ikke publisert.

Finnmark fylke (2014). *Fremtidens Finnmark - RUP 2014-2023.*

Finnmark fylke (2006), *Fylkesplan for Finnmark 2006-2009.*

Norges regjering (2016a), *Departementer.* www. regjeringen.no/en/dep/id933/ (adgang 10. januar 2017).

Norges regjering (2016b), Norges nordområdepolitikk for 2014 og fremover - sammendrag, [www.regjeringen.no/en/dokumenter/report summary/id2076191/](http://www.regjeringen.no/en/dokumenter/report%20summary/id2076191/) (adgang 14. desember 2016).

Norges regjering (2015), Nordområdenes tiltak som skal styrkes i 2015, [www.regjeringen/aktuelt/highnorth\_efforts/id2005629/](http://www.regjeringen/aktuelt/highnorth_efforts/id2005629/) (adgang 14. desember 2016).

Innovasjon Norge (2014). *Turismestrategi 2014-2020*,

[www.innovationnorge.no/globalassets/reiseliv/tourism-strategy-innovation -norway-2014-2020.pdf](http://www.innovationnorge.no/globalassets/reiseliv/tourism-strategy-innovation%20-norway-2014-2020.pdf) .

Lindqvist, M (2012), *Roller av universiteter i regionalutvikling*,

[www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2012/Issue-22012/The-Roles-of-Universities-in-Regional-Devetopment/](http://www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2012/Issue-22012/The-Roles-of-Universities-in-Regional-Devetopment/) (adgang 14. desember 2016).

Kommunal- og regionaldepartementet (2013), *Om distrikts- og regionalutvikling - Stortingets rapport nr. 13 - sammendrag,* Norges regjeringstjenester, Oslo, Norge.

Nærings- og fiskeridepartementet (2012), *Reisemål Norge – en nasjonal strategi for turisme*.

[www.regjeringen/contentassets/1ce1d6cdcbac47739b3320a66817a2dd/lenke\_til\_strategien-engelsk.pdf](http://www.regjeringen/contentassets/1ce1d6cdcbac47739b3320a66817a2dd/lenke_til_strategien-engelsk.pdf)

Nærings- og fiskeridepartementet (2009). *Innovativ og bærekrafti Norge*, [www.regjeringen.no/gtobalassets/upload/NHD/Vedlegg/brosjyrer\_ 2008/innomeld\_kortv\_eng.pdf](http://www.regjeringen.no/gtobalassets/upload/NHD/Vedlegg/brosjyrer_%202008/innomeld_kortv_eng.pdf).

Samferdselsdepartementet (2013), *Den nasjonale transportplanen 2014-2023*, [www.regjeringen.no/contentassetes/3fff99ead75f4f5e8bd751161006bffa/pdfs/stm201220130026000en\_pdfs.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassetes/3fff99ead75f4f5e8bd751161006bffa/pdfs/stm201220130026000en_pdfs.pdf)

Nordland fylke (2008). *Nordland fylkesplan 2008-2021 – kort versjon*.

Nordregio (2015). *Svensk-Norsk grenseoverskridende regioner*, [www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2015/Cross-border-co-opertaion/The-Swedish-Nonvegian-cross-border-region/](http://www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2015/Cross-border-co-opertaion/The-Swedish-Nonvegian-cross-border-region/) (adgang 14. desember 2016).