

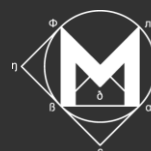
Rapport

# Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene



MENON-PUBLIKASJON NR. 20/2015

Erik W. Jakobsen, Einar Gotaas, Leo A. Grünfeld, Hanne Jordell og Rolf Røtnes



**MENON**  
Business Economics

## Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oppdraget er gjennomført av Menon Business Economics i samarbeid med Damvad.

Prosjektet er gjennomført i perioden desember-april 2015. Underveis i prosessen har det vært to møter prosjektets referansegruppe. I tillegg har oppdragsgiver arrangert et fagseminar hvor tre inviterte forskere, Tone Haraldsen, Per Heum og Arne Isaksen, la frem sine vurderinger av et tidligere utkast til rapporten. Vi takker for gode, krevende, og konstruktive diskusjoner med både referansegruppen og ekspertgruppen gjennom denne prosessen. Det er ingen tvil om at sluttrapporten er blitt vesentlig styrket av disse diskusjonene.

I tillegg til denne rapporten har Menon, i samarbeid med Damvad, skrevet en kort tilleggsrapport som skisserer fem forslag til videre utredninger basert på teoretiske og empiriske analyser i hovedrapporten.

Menon takker KMD for oppdraget.

*Oslo, 27. april 2015*

*Erik W. Jakobsen*

*Partner Menon Business Economics*

*Oslo, 1. juni 2015*

*I etterkant av framleggelse av rapporten har vi gjort noen mindre endringer i rapporten, blant annet i tabell 7. Endringene har ikke påvirket rapportens struktur og konklusjoner.*

## INNHOLD

<b>FORORD</b> .....	<b>1</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INNLEDNING OG FAGLIG RAMMEVERK</b> .....	<b>10</b>
1.1. RAPPORTENS FORMÅL: Å VURDERE VIRKEMIDLENES RELEVANS .....	10
1.2. KORT OM DE NÆRINGSRETTEDE 13.50-MIDLENE .....	10
1.3. HVA ER MÅLSETTINGEN MED DE NÆRINGSRETTEDE 13.50-MIDLENE? .....	11
1.4. SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOM NÆRINGSPOLITIKK MED EN REGIONAL PROFIL: ER DET MULIG? .....	13
1.5. KRAV TIL EN EFFEKTIV OG EGNET NÆRINGSPOLITIKK .....	16
1.6. RAPPORTENS OPPBYGGING.....	17
<b>2. NÆRINGSPOLITIKK MOT DISTRIKTENE: ET HISTORISK OG INTERNASJONALT BLIKK</b> .....	<b>19</b>
2.1. LANG HISTORIKK I BRUK AV NÆRINGSPOLITIKK FOR DISTRIKTSUTVIKLING .....	19
2.2. REGIONAL NÆRINGSUTVIKLING I EU .....	22
<b>3. DEN ØKONOMIFAGLIGE BEGRUNNELSEN FOR VIRKEMIDLENE</b> .....	<b>25</b>
3.1. FAG OG TILNÆRMING TIL DISTRIKTS- OG REGIONALPOLITIKK .....	25
3.2. STEDSUAVHENGIG MARKEDSSVIKT .....	27
3.3. MARKEDSSVIKT SOM ER ROMLIG OG GEOGRAFISK BETINGET.....	31
3.4. POLITIKK FOR Å RETTE OPP I MARKEDSSVIKT – NASJONALT OG REGIONALT .....	36
<b>4. DIAGNOSTIKK: HVORDAN FINNE KILDEN TIL PROBLEMENE I REGIONEN?</b> .....	<b>42</b>
4.1. SE PÅ BEFOLKNING ELLER VERDISKAPING I REGIONEN? .....	42
4.2. DET REGIONALE VERDISKAPINGSSYSTEMET – BEDRIFTEN OG DENS OMGIVELSEFAKTORER .....	49
4.3. HVORFOR HAR REGIONER ULIK VERDISKAPING – OG HVORFOR UTJEVNES IKKE FORSKJELLENE OVER TID?.....	52
4.4. VERDISKAPINGSSYSTEMET OPPSUMMERT .....	57
<b>5. NÆRMERE BESKRIVELSE AV VIRKEMIDLENE</b> .....	<b>59</b>
5.1. HOVED- OG ARBEIDSMÅL SOM SKAL REALISERES GJENNOM PROGRAMKATEGORI 13.50.....	59
5.2. ULIKE AKTØRER FORVALTER DE NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDLENE .....	60
5.3. HVORDAN HAR VI DEFINERT VIRKEMIDLER?.....	62
5.4. KORT BESKRIVELSE AV DE ENKELTE VIRKEMIDLENE .....	63
<b>6. VURDERING AV VIRKEMIDLENE</b> .....	<b>69</b>
6.1. FRA TILGANG PÅ OMGIVELSEFAKTORER TIL REGIONAL VERDISKAPING .....	69
6.2. RETTES VIRKEMIDLENE MEST MOT REGIONER MED LAV VERDISKAPING PER INNBYGGER? .....	69
6.3. HVILKE DELER AV DET REGIONALE VERDISKAPINGSSYSTEMET ER VIRKEMIDLENE RETTET MOT? .....	74
<b>7. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</b> .....	<b>79</b>
7.1. STORE OG VARIGE FORSKJELLER I REGIONENES VERDISKAPING .....	79
7.2. HVA KAN MYNDIGHETENE GJØRE FOR Å STYRKE VERDISKAPINGEN I REGIONER? .....	82
7.3. BEHOV FOR VIRKEMIDDEL ER IKKE DET SAMME SOM EFFEKT AV VIRKEMIDDEL .....	84
7.4. AVSLUTTENDE REFLEKSJON OM INNRETNINGEN AV 13.50-MIDLENE .....	84
<b>REFERANSER</b> .....	<b>86</b>

<b>VEDLEGG 1: VARIASJONER I BEGRUNNELSER FOR NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDLER MELLOM EUROPEISKE LAND .....</b>	<b>92</b>
REGIONALPOLITIKK PÅ EU-NIVÅ OG MINDRE UTVIKLEDE REGIONER .....	92
SVENSK POLITIKK FOR REGIONAL UTVIKLING .....	96
DANSK POLITIKK FOR REGIONAL UTVIKLING .....	99
FINSK POLITIKK FOR REGIONAL UTVIKLING.....	100
<b>VEDLEGG 2: INDIKATORER PÅ MARKEDSSVIKT I DET REGIONALE VERDISKAPINGSSYSTEMET .....</b>	<b>103</b>
INDIKATORER PÅ REGIONENES ØKONOMISKE UTVIKLING .....	104
INDIKATORER PÅ EFFEKT AV FORSKJELLER I TILGANG PÅ OMGIVELSEFAKTORER .....	106
INDIKATORER PÅ FORSKJELLER I TILGANG PÅ OMGIVELSEFAKTORER I DET REGIONALE VERDISKAPINGSSYSTEMET .....	108
<b>VEDLEGG 3: KONKURRANSEGRUNNLAG; KUNDENS BESKRIVELSE AV OPPDRAGET .....</b>	<b>114</b>

# Sammendrag

## Rapportens formål

Formålet med denne rapporten er å drøfte den faglige begrunnelsen for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene, finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettmidler (programkategori 13.50). Det handler om å identifisere i hvilken grad virkemidlene er relevante sett fra et faglig perspektiv – og i mindre grad om deres oppnådde effekter er positive, eller om de er forvaltet effektivt. Oppdraget er formulert i oppdragsgivers spørsmålstilling: «Gjør vi de riktige tingene?»

## Regionalpolitiske mål

Vurderinger av virkemidlenes relevans handler imidlertid om å vurdere hvilke *forventede* effekter virkemidlene kan ha. Å vurdere de næringsrettede 13.50-midlenes faglige begrunnelse handler med andre ord om å vurdere om de bidrar til å realisere f overordnede regional- og distriktpolitiske målsettinger.

De distriktpolitiske målsettingene i Norge handler om å opprettholde bosettingsmønster, utnytte landets ressurser, sikre likeverdige levevilkår og gi folk et reelt valg om hvor de vil bo. De næringsrettede virkemidlene mot distriktene er et av flere verktøy for å realisere de distriktpolitiske målene. Mer spesifikt skal de næringsrettede 13.50-midlene bidra til å stimulere næringsmiljøer, styrke bedrifters vekst, samt å stimulere til entreprenørskap. Virkemidlene skal spesielt rettes mot distrikter med store utfordringer.

## Verdiskaping per innbygger – både mål i seg selv og en forutsetning for de øvrige målene

Rapportens faglige grunnlag hviler i hovedsak på en samfunnsøkonomisk tilnærming til økonomisk politikk, men vi forsøker samtidig å innarbeide innsikt og perspektiver fra et geografifaglig og innovasjonsfaglig ståsted. Med vårt faglige perspektiv er det et sentralt premiss at de næringsrettede midlene over 13.50 skal være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme. Når dette er sagt trekker nyere samfunnsøkonomisk forskning i retning av de samme anbefalinger som geografer tilbyr; at stedspesifikk politikk basert på omfattende kunnskap om regionen er formålstjenlig.

I rapporten vektlegger vi det samfunnsøkonomiske elementet i den regionalpolitiske målsettingen – regional verdiskaping. Den primære begrunnelsen for dette er at store forskjeller i verdiskaping mellom regioner ikke er forenlig med målsettingen om å sikre likeverdige levekår, og at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes. Dette hviler på observasjonen om at folk flytter fra regioner med lav verdiskaping per innbygger til regioner med høy verdiskaping per innbygger, hvilket betyr at flytting følger inntektsmulighetene. Det innebærer at vi, ved å vektlegge økonomiske forskjeller mellom regioner, også i stor grad fanger opp de øvrige regionalpolitiske målsettingene.

## Store og stabile forskjeller i verdiskaping per innbygger

Det er store og stabile forskjeller i verdiskaping per innbygger mellom norske regioner. Til en viss grad følger disse forskjellene sentralitet, i den forstand at verdiskaping per innbygger er høyest i storbyene og lavest i spredtbygde områder. Imidlertid er variasjonen langt større mellom regioner *innenfor* samme sentralitetsnivå enn den er *mellom* sentralitetsnivåene. De 10 prosent rikeste regionene har i gjennomsnitt 2,7 ganger høyere verdiskaping per innbygger enn de 10 prosent fattigste regionene. Forskjellene i verdiskaping per innbygger mellom de mest og de minst verdiskapende regionene ser også ut til å være relativt stabile over tid.

Store regionale verdiskapingsforskjeller er ikke et særnorsk fenomen. Norge ligger omtrent på gjennomsnittet i OECD-landene, med klart høyere økonomiske forskjeller enn for eksempel Sverige og Nederland. På bakgrunn av dette er det naturlig å slå fast at dersom de distriktpolitiske målene skal nås, er det behov for offentlige virkemidler som stimulerer til næringsutvikling i fattige regioner.

## Samfunnsøkonomiske argumenter for næringsrettet distriktpolitikk

Når vi skal vurdere den faglige begrunnelsen for de næringsrettede 13.50-midlene, er det viktig å være bevisst på at midlene både skal stimulere til økt nasjonal verdiskaping og regional utvikling, særlig der regionene står overfor betydelige utfordringer. På mange måter handler denne dualiteten om en klassisk avveining i økonomisk teori mellom effektivitet (samfunnsøkonomisk lønnsomhet) og fordeling. Et sentralt spørsmål i rapporten er derfor om det er mulig å identifisere virkemidler som leder til regional utjevning og som samtidig er samfunnsøkonomisk økonomisk lønnsomme på nasjonalt nivå.

I rapporten hevder vi at næringsrettede virkemidler mot distriktene først kan støttes faglig dersom de er knyttet til en form for *markedssvikt*. For at markedssvikt skal kunne begrunne *distriktsrettede* virkemidler, må markedssvikten være *stedspesifikk*. Er den ikke det, bør det ikke være noen geografiske føringer knyttet til virkemidlene – de bør være nasjonale. Vi har særlig identifisert to typer stedspesifikk markedssvikt som spesielt relevante som begrunnelse for næringsrettede, distriktsrettede virkemidler:

- a) Eksterne virkninger av agglomerasjon
- b) Stedsspesifikk asymmetrisk informasjon i kapitalmarkeder og i eksterne nettverk

I mange tiår har økonomer og geografer observert at økonomisk aktivitet i økende grad hopper seg opp i mer tett befolkede områder. Det kalles gjerne urbanisering eller sentralisering, og Norge er ikke noe unntak. Mekanismene bak denne trenden har fått navnet agglomerasjon. Det handler om selvforsterkende mekanismer i samfunnet som gjør det gradvis mer attraktivt – for både mennesker og bedrifter – å lokalisere seg der hvor man finner mange andre personer og bedrifter. Agglomerasjon er en prosess hvor kapital, bedrifter og kompetanse trekkes mot områder hvor likeartede og komplementære aktører allerede er samlet. Agglomerasjon gir eksterne effekter. Investorer som flytter kapital, bedrifter som flytter virksomheten og individer som flytter fra et sted til et annet, tar ikke hensyn til de positive og negative effektene slike endringer medfører for regionen det flyttes til og regionen det flyttes fra. For eksempel fører utflytting, spesielt av høyt utdannede, til negative eksterne effekter. Arbeidsmarkedet blir mindre og mindre spesialisert, noe som fører til svekkede muligheter for bedriftene til å finne relevant kompetanse i regionen. Dermed blir det også mindre attraktivt å investere i næringsvirksomheter. Med andre ord fører svekkelse av en omgivelsesfaktor til at komplementære faktorer også svekkes. Det fører til at bedriftenes produktivitet reduseres og til at gjenværende ressurser blir underutnyttet. Denne prosessen er selvforsterkende og kan bidra til å gi betydelig nedgang i verdiskaping og befolkningsgrunnlag på sikt, noe vi betegner som en **forvitringsspiral**.

Samtidig har agglomerasjon positive eksterne effekter på regioner som folk og bedrifter flytter til. Større og mer spesialiserte arbeidsmarkeder, bredere spekter av spesialiserte leverandører som man kan sette aktiviteter ut til, samt kunnskapseksternaliteter ved at det opprettes flere tette koblinger mellom nærings- og kunnskapsaktører, er de tre mest kjente eksterne effektene av agglomerasjon. Regioner som opplever endogen vekst og økt attraktivitet på investorer og kompetanse, er i en **oppgraderingsspiral**.

Når en arbeidsledig person flytter til en annen region for å få arbeid, innebærer det en samfunnsøkonomisk gevinst for landet. På samme måte vil en bedrifts beslutning om å flytte virksomheten fra en region i distriktene til en klynge av relaterte virksomheter trolig øke bedriftenes produktivits-, innovasjons- og vekstmuligheter. Fra denne gevinsten må man trekke fra de negative eksterne effektene på distriktsregionen aktøren flytter fra,

og man må legge til de positive eksterne virkningene på regionen aktøren flytter til. Det er ingen automatikk i at de eksterne effektene på regionen man flytter til kun er positive. Trengselseffekter, for eksempel i form av økte reisetider på overbelastet infrastruktur, er et typisk eksempel på negative eksterne effekter av agglomerasjon. Hovedpoenget er at både internaliserte og eksterne effekter må inkluderes når man vurderer å benytte virkemidler som reduserer agglomerasjon.

Asymmetrisk informasjon er en stedsspesifikk form for markedssvikt som oppstår når aktører utenfor en region har dårligere informasjon om aktørene i regionen enn aktørene i regionen har selv. Det er særlig to varianter som er relevante som begrunnelser for næringsrettede distriktsvirkemidler:

- i. Når banker, andre långivere og investorer som er lokalisert utenfor en region har mindre informasjon om lokale entreprenørers og etablerte bedrifters markedspotensial enn lokale kapitalaktører har, vil bedrifter som er lokalisert i regioner med tynne kapitalmiljøer ha mindre og/eller dyrere tilgang på kapital enn bedrifter i andre regioner.
- ii. Når bedrifters potensielle kunder, leverandører og samarbeidspartnere er lokalisert langt fra bedriften selv, er kostnadene forbundet med å identifisere og bygge nettverk større enn når det potensielle nettverket er en del av det samme lokale næringsmiljøet. Transaksjonskostnadene forbundet med å etablere eksterne nettverk er med andre ord høyere i små regioner langt fra attraktive relasjonspartnere.

Andre former for markedssvikt, knyttet til for eksempel kollektive goder, kollektiv handling og kunnskapseksternaliteter av forskning, eksisterer selvsagt også i distriktene, men det er ingen grunn til å tro at disse formene for markedssvikt er større i distriktene enn i sentrale områder.

## En modell som kobler markedssvikt med verdiskaping i regionen

Å faktisk identifisere markedssvikt er komplisert. Selve konseptet markedssvikt er da også relativt abstrakt. For å konkretisere, har vi valgt å introdusere en enkel ressursbasert modell for bedriftenes virksomhet i distriktene. Økonomiske forskjeller mellom regioner skyldes at regionenes ressursgrunnlag er heterogent (forskjellig) og at forskjellene opprettholdes av at mange ressurser er immobile (stedbundne) og at markedssvikt påvirker ressurstilgangen på stedet. Naturgitte forskjeller, i form av naturressurser, geografiske avstander, topografi og klima, er også opplagte årsaker til forskjeller i ressursgrunnlag. Historiske tilfeldigheter og enkeltbeslutninger kan også ha satt i gang utviklingsprosesser som har lagt føringer på regionens utvikling (stivhengighet).

**Ressursene – eller omgivelsesfaktorene** - er dessuten **gjensidig avhengige** (komplementære), noe som leder til at immobile faktorer blir mindre produktive når mobile faktorer forsvinner fra regionen. Kombinasjonen av de tre egenskapene heterogenitet, mobilitet og komplementaritet fører til at bedrifters vekst- og lønnsomhetsmuligheter avhenger av hvor de er lokalisert.

Basert på denne modellen går vi gjennom alle virkemidlene og identifiserer hvilke ressurser man ønsker å stimulere for at bedriftene skal skape større verdier.

## Virkemidlene rettes mot de mest spredtbygde regionene – og mot regioner med svakest befolkningsutvikling

På bakgrunn av resonnementene ovenfor kan vi slå fast at det er *behov* for virkemidler som stimulerer næringsutvikling i regioner med lav verdiskaping og at stedsspesifikk markedssvikt som skyldes agglomerasjon og asymmetrisk informasjon er økonomifaglige begrunnelser for virkemidler. Spørsmålene som videre må stilles er

om 13.50-virkemidlene rettes mot regioner med «spesielle utfordringer», i tråd med målsetningen for midlene, og om de innrettes slik at retter opp eller kompenserer for den stedspesifikke markedssvikten.

Både i absolutte tall, og i enda større grad per innbygger, rettes virkemidlene mot de mest spredtbygde og minste regionene. 43 prosent av midlene går til spredtbygde områder og småsenterregioner – til tross for at disse bare utgjør 11 prosent av befolkningen i Norge. Virkemidlene rettes også i svært stor grad mot fraflyttingsregioner. Av de 25 regionene som mottok mest 13.50-midler i 2013, hadde 21 befolkningsnedgang fra 2004 til 2012.

Virkemidlene rettes imidlertid ikke mot de fattigste regionene, det vil si mot regionene med lavest verdiskaping. Tvert imot ser det ut til at regionene som mottar mest virkemidler per innbygger har høyere verdiskaping enn de som mottar lite. Dette overraskende resultatet kan ha flere årsaker. Vi har ingen grunn til å tro at virkemiddelaktørene og fylkeskommunene bevisst retter virkemidler mot relativt rike regioner. Det er snarere grunn til å tro at dette er en konsekvens av at virkemidlene i hovedsak er etterspørselsbasert, og at det er knyttet krav om vekst- og lønnsomhetseffekter av virkemidlene. Da har regioner med relativt mange potensielle grundere, vekstbedrifter og klynger/nettverk evne til å tilegne seg en større andel av midlene enn regioner med svakere næringsmiljøer. Problemet med denne praksisen er at man kan ende opp med å drive distriktspolitikk basert på symptomer heller enn årsakene bak symptomene. Sagt med andre ord, politikken er kompenserende men ikke problemløsende.

### Hva kan myndighetene gjøre for å styrke verdiskapingen i regioner?

Grovt sett kan offentlige virkemidler bidra til å styrke verdiskapingen i regioner på tre ulike måter:

- 1) Styrke omgivelsesfaktorer.** Offentlige virkemidler kan benyttes til å styrke enkeltfaktorer eller samspillet mellom faktorene. For eksempel er et av formålene med VRI-programmet å styrke samspillet mellom kunnskapsaktører, næringsliv og regionale myndigheter. Å styrke omgivelsesfaktorer kan både dreie seg om å stimulere til oppgradering i sterke regioner og å redusere forvitring i næringssvake regioner.
- 2) Kompensere bedrifter for svake omgivelsesfaktorer:** Et alternativ til å stimulere omgivelsesfaktorene er å kompensere bedrifter for at næringsomgivelsene er svake. Det aller enkleste er å tilføre bedriftene kapital som de selv kan benytte til å øke tilgangen på relevante ressurser.<sup>1</sup> Direkte virkemidler til bedriftene kan enten gis i form av generelle tilskudd eller skatte-/avgiftsreduksjoner. Alternativt kan myndighetene utforme målrettede virkemidler med sikte på å kompensere for en bestemt svakhet i omgivelsene. Transportstøtte som gis til bedrifter som er lokalisert langt fra markedene, er kanskje det mest opplagte eksempelet. Et annet eksempel er kompetanseprogrammet FRAM, som rettes mot bedrifter som har dårlig tilgang på spesialisert kompetanse i arbeidsmarkedet og ingen eller lite relevante kunnskapsaktører i nærheten. Distriktsrettede risikolån og garantier er virkemidler som kompenserer bedrifter for manglende regionale kapitalmarkeder, hvor formålet er å øke bedriftenes innovasjonsevne og produktivitet og derigjennom styrkes deres vekstmuligheter utenfor regionen.
- 3) Tilrettelegge for regionforstørring – funksjonell integrasjon:** En tredje strategi er å styrke næringsomgivelsene gjennom funksjonell integrasjon. Ved å vri virkemiddelbruken fra å kompensere for svake omgivelsesfaktorer i en region til å stimulere fysisk og funksjonell integrasjon mellom de to

---

<sup>1</sup> Bedrifter kan bygge interne ressurser på tre måter; ved å kjøpe ressurser i et marked, kopiere andre bedrifters ressurser, eller ved å utvikle ressursene selv (Lien og Jakobsen, 2015).



regionene, kan man oppnå at verdiskapingsveksten i de to regionene til sammen blir større enn den ville blitt med kompensierende virkemidler. Virkemidler som bidrar til å øke mobiliteten, og dermed til å integrere regionale verdiskapingsystemer, vil være spesielt gunstige i et langt tidsperspektiv. De viktigste virkemidlene for regionforstørring, spesielt samferdsel, ligger imidlertid utenfor programkategori 13.50. Det finnes likevel virkemidler som fører til økt funksjonell integrasjon, for eksempel

- Finansiere digital infrastruktur for kommunikasjon og informasjonsdeling
- Utvikle plattformer og arenaer for samhandling mellom aktører på tvers av regiongrenser
- Fjerne barrierer mot og stimulere til pendling og flytting mellom regioner for å gjøre arbeidsmarkedene større og mer mobile

Fordelen med å styrke omgivelsesfaktorer og regionforstørringer er at dersom man lykkes, vil effekten være varig. Det skyldes at man løser årsaken til problemet. Å *kompensere* bedrifter for svake næringsomgivelser har i utgangspunktet mer til felles med symptombehandling, og må således fortsette inntil sykdommen eventuelt går over. Imidlertid blir skillet mellom behandling av årsaker vs. symptomer litt for enkelt. Bedriftene inngår selv i det regionale verdiskapingssystemet, og de er hverandre omgivelsesfaktorer (i form av vertikale og horisontale relasjoner til hverandre). De ansatte og ledelsen i bedriftene er en del av det lokale arbeidsmarkedet, og eierne er en del av det lokale kapitalmarkedet. Det innebærer at når virkemidler målrettes mot bedrifters kompetanse-, produkt- og/eller markedsutvikling, vil virkemidlene også indirekte styrke omgivelsesfaktorene. Vi kan derfor ikke på *generelt* grunnlag si at kompensierende virkemidler er mindre formålstjenlige enn virkemidler som styrker omgivelsesfaktorer og forstørrer regioner.

## Avsluttende refleksjon rundt innretningen av 13.50-midlene

Den overordnede anbefalingen som kan trekkes på bakgrunn av denne rapporten er at myndighetene bør rette de distriktsrettede, næringsrettede virkemidlene mot svake omgivelsesfaktorer som skyldes stedsavhengig markedssvikt, i form av negative eksterne effekter av agglomerasjon og asymmetrisk informasjon i kapitalmarkeder og eksterne nettverk. Da må virkemidlene innrettes slik at de retter opp markedssviktene eller kompenserer bedriftene for svakheter i omgivelsesfaktorene.

Agglomerasjon har både positive og negative effekter, avhengig av om vi ser på regioner det flyttes til eller regioner det flyttes fra. Dette omfatter også effektene på beslutningstakerne som velger å flytte. Det er nødvendig å inkludere alle effekter når man skal beregne den samfunnsøkonomiske gevinsten nasjonalt. For at et kompensierende virkemiddel skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må den samlede effekten av agglomerasjon være negativ, samt at gevinsten av å innføre virkemiddelet må være stort nok til å bøte på de negative agglomerasjonseffektene i tillegg til å dekke kostnadene ved å innføre selve virkemiddelet. Med andre ord må den samlede nettogevinsten være positiv.

Virkemidlene skal imidlertid ikke bare vurderes etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Deres primære formål er å bidra til å realisere de distriktpolitiske målsettingene. Et like viktig spørsmål er derfor hvordan virkemidlene bør innrettes for å gi størst mulig bidrag til regional utjevning. 13.50-virkemidlene skal «prioritere landsdeler og områder med særskilte utfordringer». Når man ser på den faktiske virkemiddelbruken er det liten tvil om at «særskilte utfordringer» er blitt tolket som fraflytting. Vi synes likevel det er naturlig å reise spørsmålet om virkemidlene i større grad bør rettes mot de fattigste regionene enn mot regioner med størst fraflytting.

Det er tre argumenter for å fokusere på de fattigste regionene: For det første er store regionale forskjeller et problem i seg selv, noe også de fleste OECD-land er opptatt av. For det andre fører verdiskapingsforskjeller til

flytting. Blant de 16 regionene med høyest verdiskaping per innbygger i 2004 økte det samlede innbyggertallet med 18 prosent fra 2004 til 2012. Blant de 16 regionene med lavest verdiskaping per innbygger ble folketallet redusert med 7 prosent i samme periode. Det tredje argumentet er at det er ingen grunn til å tro at omfanget av markedssvikt er lavere i en fattig region enn i region med samme størrelse men dobbelt så høy verdiskaping per innbygger. Snarere tvert om. Ved å bremse forvitningsprosessene i de fattige regionene, bremses derfor også fraflyttingen.

# 1. Innledning og faglig rammeverk

## 1.1. Rapportens formål: Å vurdere virkemidlenes relevans

Formålet med denne rapporten er å drøfte den faglige begrunnelsen for Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) næringsrettede virkemidler mot distriktene, nærmere bestemt midlene innenfor programkategori 13.50. Programkategorien spenner over et bredt spekter av virkemidler, fra nasjonale programmer som Norwegian Innovation Clusters og Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) til fylkeskommunal støtte til enkeltprosjekter og prosesser.

Vårt mandat er å drøfte det faglige grunnlaget for de næringsrettede midlene over 13.50 og deres innretning, særlig i forhold til nyere forskning og samfunnsutviklingen siste år. Det handler om å identifisere i hvilken grad virkemidlene er relevante sett fra et faglig perspektiv – og i mindre grad om deres oppnådde effekter eller om de er forvaltet effektivt. Eller som oppdragsgiver formulerer det: «Gjør vi de riktige tingene?» Vårt utgangspunkt for en slik drøfting vil i hovedsak være basert på økonomifaglige perspektiver.

Vurderinger av virkemidlenes relevans handler imidlertid om å vurdere hvilke *forventede* effekter virkemidlene kan ha. Et virkemiddel er per definisjon bare relevant dersom det er et effektivt middel til å realisere et mål. Å vurdere de næringsrettede 13.50-midlenes faglige begrunnelse handler med andre ord om å vurdere i hvilken grad de er egnet til å realisere regionaløkonomiske målsettinger. Det blir derfor avgjørende å ha klart for seg hvilke konkrete mål midlene er ment å realisere.

Analyser av regional og distriktpolitikk hviler på en rekke faglige tilnærminger, der geografer, statsvitere, innovasjonsforskere og samfunnsøkonomer alle har bidratt til fagdebatten de senere år. Denne rapportens faglige grunnlag hviler i hovedsak på en samfunnsøkonomisk tilnærming til regionaløkonomisk politikk, men vi forsøker samtidig å innarbeide innsikt og perspektiver fra et geografifaglig og innovasjonsfaglig ståsted. Med vårt faglige perspektiv er det et sentralt premiss at de næringsrettede midlene over 13.50 skal være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme, målt i form av fastlagte målbare økonomiske størrelser som bruttoprodukt.

13.50-midlene er en del av regional- og distriktpolitikken i Norge. Hovedmålet med denne politikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, utnytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet for størst mulig nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil.

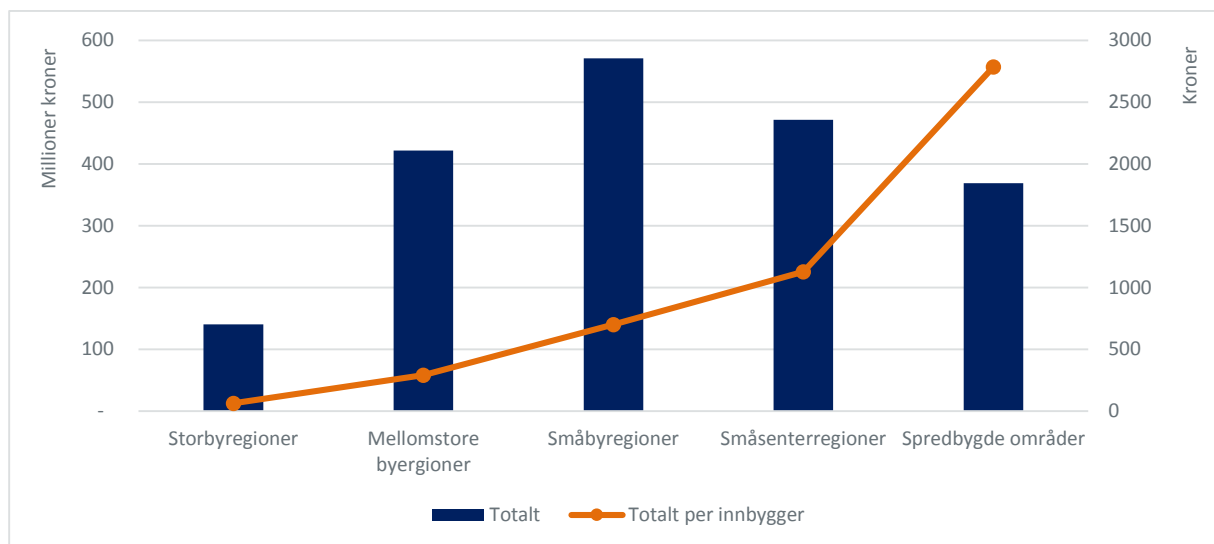
Det er viktig å understreke at midlene over 13.50 er en *ekstrainnsats*, og kommer i tillegg til andre virkemidler innenfor en bred distrikts- og regionalpolitikk gjennom for eksempel kommunale overføringer, samferdselsinvesteringer og bruk av generelle næringspolitiske midler. Det innebærer at innretningen og profilen på virkemidlene ikke nødvendigvis reflekterer innretning og profilen på den samlede regional- og distriktpolitikken.

## 1.2. Kort om de næringsrettede 13.50-midlene

Til sammen utgjør 13.50-midlene 2,8 milliarder kroner i 2014, hvorav drøyt 2 milliarder kan betegnes som næringsrettede. Virkemiddelaktørene, det vil si Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet, disponerer halvparten og Fylkeskommunene drøyt en tredjedel av de næringsrettede midlene. De resterende 12 prosentene forvaltes av kommuner/regionråd.

13.50-midlene er skjevfordelt med hensyn til sentralitet, de tilfaller i all hovedsak næringslivet i de minst befolkede regionene. 43 prosent av virkemidlene gis til spredtbygde områder og småsenterregioner, til tross for at disse kun utgjør 11 prosent av befolkningen. Mens virkemidler er på nesten 3 000 kroner per innbygger i de spredtbygde områder, er summen drøyt 1000 kroner per innbygger i småsenterregioner og 700 kroner i småbyregioner. I storbyer og mellomstore byregioner er midler per innbygger neglisjerbart.

**Figur 1: Næringsrettede virkemidler under programkategori 13.50 fordelt på regioner med ulik sentralitet. Kilde: Menon, KMD og SSB**



Den skjeve fordelingen av midlene, følger i stor grad av at midlene er tildelt fylkeskommunene ut fra hvor mange innbyggere fylkene har innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

### 1.3. Hva er målsettingen med de næringsrettede 13.50-midlene?

En faglig begrunnelse for de næringsrettede midlene under programkategori 13.50 må være forankret i hva man ønsker å oppnå med midlene. Dersom målsettingen utelukkende knytter seg til fordelingsvirkninger, vil den faglige begrunnelsen være høyst ulik den begrunnelse som må ligge til grunn dersom målsettingen utelukkende er økonomisk effektivitet, både på regionalt og nasjonalt nivå. Vi må derfor sikre oss at vår tolkning av målstrukturen til disse midlene er relevant med henblikk på den politikken som føres.

#### 1.3.1. Nærmere om uttrykte målsettinger

Oppdragsgiver ytrer i konkurransegrunnlaget et behov for oppdaterte faglige analyser av samfunnsforhold som gir grunnlag for offentlig innsats som bidrar til å nå målene for distrikts- og regionalpolitikken. Det innebærer eksplisitt at målene med disse midlene må ses tydelig i lys av den overordnede distrikts- og regionalpolitikken.

I KRDs budsjettproposisjon for 2014 heter det at:

*«Den distrikts- og regionalpolitiske ekstrainsatsen under programkategori 13.50 er rettet mot økt verdiskaping, sysselsetting, et internasjonalt konkurransedyktig næringsliv, gode lokale og regionale rammebetingelser for næringslivet, kompetanseheving i befolkningen samt å utvikle attraktive senter for innbyggerne og næringslivet.»*

Denne måldefinerende teksten fokuserer primært på mål knyttet til næringslivets verdiskaping, konkurransevne og rammevilkår. I tillegg nevnes kompetanse i befolkningen mer generelt, samt utvikling av attraktive senter for innbyggere og næringslivet. Kompetansemålsettingen kan tolkes i retning av at man ønsker å styrke kompetansen som kan tas i bruk av næringslivet. Målsettingen knyttet til attraktive sentre antar vi i hovedsak er knyttet til de midlene over 13.50 som retter seg mot stedsattraktivitet. Denne målsettingen er med andre ord mindre relevant her.

Med dette som bakgrunn er det grunnlag for å hevde at midlene i all hovedsak skal stimulere til økt verdiskaping i næringslivet og at denne verdiskapingsøkningen implisitt vil øke sysselsettingen i næringslivet. Denne tolkningen er konsistent med at KMD i konkurransegrunnlaget presiserer at et viktig premiss for bruken av midler over 13.50 rettet mot næringslivet, er at denne skal være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom. Nærmere bestemt skal midlene bidra til å

- Styrke næringsmiljøer: utvikle lokale og regionale næringsmiljøer og innovasjonssystemer som gir bedre vilkår for innovasjonsbasert verdiskaping
- Videreutvikle etablerte bedrifter: øke innovasjonsevnen og innovasjonstakten i etablerte bedrifter
- Entreprenørskap: øke omfanget av lønnsomme etableringer

Alle disse tre delmålene retter seg mot økt verdiskaping ved å gjøre økonomien mer effektiv og innovativ. Så langt ser vi at målsettingene i hovedsak handler om å stimulere til en mer effektiv økonomi og i mindre grad til rene fordelings- og bosettingsmål. I denne forbindelse opererer departementet (KRDs budsjettproposisjon 2014) med en presisering av hva man skal bruke midlene på:

*«Departementet vil gjennom bruken av midler over programkategori 13.50 prioritere landsdeler og områder med særskilte utfordringer.» (vår understrekning)*

Det er naturlig å tolke særskilte utfordringer som fraflytting, dels fordi de næringsrettede 13.50-midlene faktisk i stor grad rettes mot svært små regioner med negativ befolkningsutvikling, og dels fordi denne tolkningen kobler målsettingen med de næringsrettede 13.50-midlene tettere opp til den overordnede målsettingen for distrikts- og regionalpolitikken. Hovedmålet med denne politikken er å:

- opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret
- utnytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet for størst mulig nasjonal verdiskaping
- sikre likeverdige levekår og gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil

Disse tre hovedkomponentene i målet med distrikts- og regionalpolitikken kan ikke ses som et målhierarki. I Regionalmeldinga (Meld. St. 13 (2012–2013)) gis det tydelig uttrykk for at disse målene er nært knyttet sammen og gjensidig avhengige. På side 9 heter det:

*«Å ta dei menneskelege og naturjevne ressursane i heile landet i bruk er ein føresetnad for å sikre størst mogleg nasjonal verdiskaping. Dette krev at vi står opp om lokale og regionale fortrinn, sikrar vekstkrafta i både større og mindre arbeidsmarknader og slik legg til rette for ei balansert regional utvikling. Likeverdige levekår i heile landet er i seg sjølv ein føresetnad for å nå dei distrikts- og regionalpolitiske måla til regjeringa.»*

Vi leser av denne teksten at spredt bosetting og utnyttelse av menneskelige ressurser må til for å skape økonomiske verdier i regionene. Regionalt likeverdige vilkår oppnås bare dersom verdiskapingen er noenlunde jevnt fordelt mellom regioner, og en jevn fordeling vil bidra til å opprettholde bosetting fordi det skaper grunnlag for inntekt i regionen. Dermed er en logisk ring av gjensidige elementer sluttet.

Det er viktig å merke seg at presiseringen i målsettingen handler om hvilke regioner som skal prioriteres. Vi tolker dette som at det primære målet er å stimulere til verdiskaping i næringslivet, gjennom økt effektivitet og innovasjon – og på denne måten støtte opp om det overordnede politiske målet, men at dette arbeidet skal prioriteres i regioner med store utfordringer knyttet til bosetting.

Presiseringen er viktig fordi man kan ende opp med å støtte næringsliv i regioner med svak befolkningsutvikling men med høy verdiskaping. Det finnes en rekke eksempler på kommuner som har slike forhold, eksempelvis kommuner med næringsliv som er lite og stadig mindre arbeidsintensivt, eller med spesielle naturbaserte næringer (som fiske og havbruk) som har høy vekst, men som i begrenset grad påvirker aktiviteten i resten av regionen.

I den siste presiseringen om prioriteringer ligger det også en potensiell motsetning i målstrukturen. Det er grundig dokumentert at det er større forutsetninger for å lykkes med innovasjon og utvikling av næringsmiljøer i store regioner enn i små (OECD 2009; Reve og Sasson, 2013). Dessuten har store innovative næringsmiljøer en sterk tiltrekningskraft på bedrifter og kompetanse (Jakobsen et al 2003; Moretti, 2012). Fra et faglig ståsted framstår det som fornuftig å rette virkemidlene mot næringsmiljøer og bedrifter i regioner hvor det finnes en kritisk masse av relaterte kunnskaps- og næringsaktører, enn mot regioner med tynt næringsgrunnlag og befolkningsnedgang. Prioriteringen av landsdeler og områder med særskilte utfordringer kan derfor trekke i retning av at man fra et nasjonalt samfunnsøkonomisk ståsted ikke prioriterer de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene.

#### **1.4. Samfunnsøkonomisk lønnsom næringspolitikk med en regional profil: Er det mulig?**

Når vi skal vurdere den faglige begrunnelsen for de næringsrettede 13.50-midlene, er det viktig å være bevisst på at midlene både skal stimulere til økt nasjonal verdiskaping og regional utvikling, særlig der regionene står overfor betydelige utfordringer. Man ønsker med andre ord å realisere en distriktspolitisk målsetting om å redusere regionale forskjeller – skape økt regional utjevning. På mange måter handler denne dualiteten om en klassisk avveining i økonomisk teori mellom effektivitet (samfunnsøkonomisk lønnsomhet) og fordeling.

Avveiningen mellom effektivitet og fordeling går rett til kjernen av den samfunnsvitenskapelige diskusjonen om regionpolitikk. Kline og Moretti (2013) skriver at: "As with any government intervention, there are two normative criteria – equity and efficiency – that may justify place based policies." OECD (2009) påpeker det samme: "The current debate on regional policy and development focuses on whether policies should be pro-equity or pro-efficiency, implying that a trade-off is inevitable."

Et sentralt spørsmål i rapporten er derfor om det er mulig å identifisere virkemidler som leder til regional utjevning og som samtidig er samfunnsøkonomisk økonomisk lønnsomme på nasjonalt nivå. I denne drøftingen er det et viktig poeng at dersom fordelingshensynet bidrar til redusert effektivitet nasjonalt, vil det fortsatt være formålstjenlig å forsøke å finne det virkemiddelet som skaper minst effektivitetstap for hver krone som omfordes. Denne typen vurderinger betegnes gjerne som «second best». Dersom man står overfor målsettinger som ikke kan trekke i samme retning, så vil man ønske å finne løsninger som minimerer motsetningene.

### 1.4.1. Kort om samfunnsøkonomiske argumenter for næringsrettet regionalpolitikk

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er markedssvikt, som reduserer samfunnets verdiskaping, den viktigste begrunnelsen for offentlig intervensjon i markeder gjennom næringspolitikken. Når markedet tilbyr for lite eller for mye av et produkt, sett fra samfunnets perspektiv, så kan politikken bidra til å justere dette volumet, og dermed øke den totale nytten i samfunnet.

Det er viktig å presisere at markedssvikt kan forekomme i alle typer markeder, både arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet og produktmarkeder (varer og tjenester). De vanligste formene for markedssvikt som trekkes frem i forbindelse med næringspolitikken er informasjonsskjevheter (såkalt asymmetrisk informasjon), kollektive goder, eksternaliteter i økonomien (både positive og negative), naturlig monopoldannelse, koordineringssvikt og ulike typer transaksjonskostnader.

Faglitteraturen om markedssvikt er omfattende og kompleks. En utfordring med litteraturen er at det ikke eksisterer en entydig typologi over ulike typer markedssvikt. Denne utfordringen forsterkes av at formene for og kildene til markedssvikt er til dels overlappende og inkonsistente, og de ulike kildene til markedssvikt står ofte i et årsak-virkningsforhold til hverandre.

Et annet problem med den eksisterende samfunnsøkonomiske litteraturen er at den i liten grad relaterer markedssvikt til den geografiske dimensjonen. Spørsmålet om i hvilken grad geografiske avstander skaper grobunn for, eller forsterker, ulike typer markedssvikt, er i liten grad diskutert. Denne rapporten kan ses på som et forsøk på å rydde og systematisere koblingen mellom markedssvikt og romlige egenskaper ved økonomien.

Den viktigste koblingen mellom geografi og markedssvikt finner vi i det som betegnes som **agglomerasjon** – der økonomisk aktivitet hopper seg opp i noen utvalgte regioner – noe som blant annet bidrar til urbanisering av økonomien. Det handler om selvforsterkende mekanismer i samfunnet som gjør det gradvis mer attraktivt – for både mennesker og bedrifter – å lokalisere seg der hvor man finner mange andre personer og bedrifter. Agglomerasjon er en prosess hvor kapital, bedrifter og kompetanse trekkes mot områder hvor likeartede og komplementære aktører allerede er samlet. Dette kalles også klyngedannelse (Porter, 1990; Reve og Jakobsen 2001).

Gevinstene av å flytte til sentrale klynger ligger til grunn for enkeltaktørens beslutninger og er i seg selv et uttrykk for at markedskreftene fungerer. Imidlertid handler agglomerasjon i stor grad om *eksterne effekter*, fordi investorer som flytter kapitalen, bedrifter som flytter virksomheten og individer som flytter fra et sted til et annet, ikke tar hensyn til de positive og negative effektene slik flytting påfører regionen det flyttes fra, og for regionen det flyttes til.

For eksempel fører utflytting, spesielt av høyt utdannede, til at arbeidsmarkedet blir tynnere og mindre spesialisert, noe som svekker bedriftenes mulighet til å finne relevant kompetanse i regionen. Dermed blir det også mindre attraktivt å investere i næringsvirksomheter. Denne prosessen er selvforsterkende og kan bidra til å gi betydelig nedgang i verdiskaping og befolkningsgrunnlag på sikt, noe vi betegner som *forvitringsspiraler*.

Samtidig har agglomerasjon positive eksterne effekter på regioner ressursene allokteres til (Kline og Moretti, 2013). Større og mer spesialiserte arbeidsmarkeder, bredere spekter av spesialiserte leverandører man kan utkontrahere aktiviteter til, samt kunnskapseksternaliteter, er de tre mest kjente eksterne effektene av agglomerasjon (Marshall, 1920).

Et viktig poeng som forsterker de regionaløkonomiske effektene av agglomerasjon er at når mobile ressurser flytter og de samtidig er komplementære med ikke-mobile ressurser (eksempelvis naturressurser), så faller produktiviteten til disse mindre mobile ressursene. Det kan i tillegg føre til at de gjenværende ressursene i regionen blir underutnyttet. Moriatti (2012) dokumenterer blant annet at mobiliteten til personer med høy

utdanning er høyere enn for personer med lav utdanning. Når de høyest utdannede flytter ut, svekkes produktiviteten til de lavt utdannede, som også er mindre mobile. Dermed mister bedriftene konkurranseevne og, arbeidsledigheten øker. Dette er en *negativ ekstern effekt* av flyttingen.

En annen tydelig kobling mellom markedssvikt og geografi finner vi i tilknytning til såkalt **asymmetrisk informasjon**. For at fenomenet skal kunne faglig begrunne distriktspolitiske virkemidler som de næringsrettede 13.50-midlene må informasjonsskjevhetene være *stedspesifikke*. Det vil si at det er systematiske forskjeller i informasjonstilgang mellom aktører i og utenfor en region. Det er særlig to typer stedspesifikke informasjonsskjevheter som er relevante: For det første; når banker, andre långivere og investorer som er lokalisert utenfor en region har mindre informasjon om lokale entreprenørers og etablerte bedrifters markedspotensial enn lokale kapitalaktører har, vil bedrifter som er lokalisert i regioner med tynne kapitalmiljøer ha mindre og/eller dyrere tilgang på kapital enn bedrifter i andre regioner har. For det andre; når bedrifters potensielle kunder, leverandører og samarbeidspartnere er lokalisert langt fra bedriften selv, er kostnadene forbundet med å identifisere og bygge et relevant bedriftsnettverk større enn når det potensielle nettverket er samlokalisert med bedriften. Disse skjevhetene leder til at bedriftenes evne til å utvikle leverandør- kunde- og kunnskapsnettverk varierer mellom regioner.

Dersom markedssvikten har en tydelig regional dimensjon – slik som er tilfellet i sammenheng med agglomerasjon og asymmetrisk informasjon- vil man fra et samfunnsøkonomisk ståsted kunne argumentere for politikken også bør være regionalt innrettet. Det er med andre ord i koblingen mellom markedssvikt og geografi at vi finner det samfunnsøkonomiske rasjonalet bak den næringsrettede politikken i 13.50. Når man skal vurdere den samfunnsøkonomiske effekten av agglomerasjon på nasjonalt nivå, må man både inkludere effektene som ligger til grunn for aktørenes reallokeringsbeslutninger og de eksterne effektene. Når en arbeidsledig person flytter til en annen region for å få arbeid, innebærer det en samfunnsøkonomisk gevinst. På samme måte vil en bedrifts beslutning om å flytte virksomheten fra en distriktregion til en stor klynge av relaterte virksomheter trolig øke bedriftenes produktivets-, innovasjons- og vekstmuligheter. Fra denne gevinsten må man trekke fra de negative eksterne effektene på distriktregionen aktøren flytter fra, og man må legge til de positive eksterne virkningene på regionen aktøren flytter til.<sup>2</sup>

#### **1.4.2. Kort om andre faglige argumenter for regionalt innrettet næringspolitikk**

Det finnes en rekke andre faglige tilnærminger til hvordan næringspolitiske virkemidler skal innrettes for å få mest mulig regional verdiskaping ut av midlene. Geografer har i lang tid etablert et noe mer eklektisk rammeverk for hvordan regioner vokser. I dette rammeverket er man særlig opptatt av at myndighetene utformer en **stedsspesifikk politikk**, ettersom politikken må ta inn over seg ulike institusjonelle forhold, naturgitte egenskaper, sosiokulturelle faktorer, og forhold som har vært med på å prege utviklingen over tid; såkalt stivhengig utvikling. Styrker og svakheter ved det regionale verdiskapingssystemet – der det regionale innovasjonssystemet er sentralt – vies også mye oppmerksomhet i den stedspesifikke politikktilnærmingen. Barca (2009) argumenterer nettopp for en slik kompetanseintensiv tilnærming til regionalpolitikken i EU er den beste.

---

<sup>2</sup> Det er ingen automatikk i at de eksterne effektene på regionen man flytter til er positiv. Trengselseffekter, for eksempel i form av økte reisetider på overbelastet infrastruktur, er et typisk eksempel på negative eksterne effekter av agglomerasjon. Hovedpoenget er at både internaliserte og eksterne effekter må inkluderes når man vurderer å benytte virkemidler som reduserer agglomerasjon.



## 1.5. Krav til en effektiv og egnet næringspolitikk

Tre kriterier må være tilfredsstillende for at et offentlig virkemiddel skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. For det første må det eksistere et **behov** – et problem som skal løses. For det andre må virkemiddelet være egnet til å løse dette behovet -problemet vil ikke la seg løse like godt uten offentlig inngripen. Virkemiddelet må være **addisjonalt**. Jo større behovet er og mer addisjonalt virkemiddelet er, desto større er gevinsten av virkemiddelet. I tillegg må **kostnadene** ved virkemiddelbruken være mindre enn gevinstene av å løse problemet.

I Meld. St. 22 (2011-2012) «Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og Siva SF» slås det fast at næringspolitiske virkemidler bør vurderes opp mot åtte kriterier knyttet til markedssvikt og kostnadseffektivitet i politikken. De fem første kriteriene er listet opp under<sup>3</sup>:

1. Det må foreligge markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand.
2. Markedssviktens konsekvenser må være større enn kostnaden ved å gripe inn i markedet.
3. Virkemiddelet som implementeres må være egnet til å korrigere markedssvikten på en ønsket måte.
4. Det skal være et klart definert mål på hva virkemiddelet skal bidra til.
5. Det må ikke være alternative virkemidler som er bedre i stand til å oppfylle virkemiddelets mål.

Kriteriene er ikke direkte knyttet opp til en geografisk dimensjon, men i den grad markedssvikten gjelder et regionalt avgrenset marked, så vil virkemiddelets kobling til sted og avstand aktualiseres. Ovenfor har vi kort drøftet det første og andre kriteriet. Vi har også snakket om målstrukturen knyttet til midlene, noe som omtales i det fjerde kriteriet, og vi har kort omtalt det femte kriteriet, i tilknytning til first og second best virkemidler.

Det tredje kriteriet er vel så viktig som de andre fordi det vektlegger hva politikken skal ta tak i for å løse problemet. Betydningen av dette kriteriet kommer tydelig frem i Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyse. Her kreves det at man har en klar oppfatning av

- a) hvilket problem virkemidlene skal løse
- b) hvorfor dette problemet eksisterer
- c) hvordan virkemidlene virker på årsakene til problemet

Dersom problemet eller «symptomet» er ulik regional økonomisk utvikling og befolkningsmessig nedgang i utsatte regioner, så må man under kriterium b) stille spørsmål om hva som er årsaken til disse utviklingstrekkene. Dersom det handler om markedssvikt, så finnes det faglige grunner til å drive regionalt rettet næringspolitikk.

### 1.5.1. En faktorbasert modell for å avdekke årsaker bak ulike regionale vekstmønstre

I denne rapporten påviser vi at 13.50-midlene i stor grad går til perifere regioner med lav eller negativ befolkningsvekst. Man har med andre ord valgt å rette virkemidlene mot symptomene, men ikke nødvendigvis mot årsaken til problemet. Får å kunne vurdere mulige årsaker til lav befolkningsvekst har vi i denne rapporten valgt å studere verdiskaping i regionen som forklaringsfaktor bak befolkningsutviklingen. Dette er motivert ut fra det faktum at arbeidskraft flytter fra fattige til rike regioner. Videre har vi utviklet en ressursbasert modell som har til hensikt å koble markedssvikt i ulike markeder opp mot næringslivets økonomisk utvikling i ulike regioner. Modellen hjelper oss med andre ord til å operasjonalisere letingen etter regional markedssvikt, og hvordan man skal innrette virkemidlene etter dette.

<sup>3</sup> De resterende tre kriteriene er sterkere knyttet til virkemiddelets effekt/måloppnåelse og effektivitet (kostander, organisering, samt forvaltning og saksbehandling).

Modellen tar utgangspunkt i at bedrifter har ulik tilgang på omgivelsesfaktorer, avhengig av hvilken region de er lokalisert i. Med omgivelsesfaktorer mener vi alle typer ressurser som bedrifter er avhengig av for å kunne operere med konkurranseevne i sitt marked. Vi valgt å dele omgivelsesfaktorer i seks hovedkategorier; *naturressurser, kompetanse, kapital, kunnskap, infrastruktur og nettverk av relaterte bedrifter*. Noen regioner har små og homogene arbeidsmarkeder, noe som gjør det svært vanskelig å drive en kunnskapsbasert virksomhet med behov for ulike typer spesialisert kompetanse i regionen. Andre regioner har lang avstand til flyplass, dårlige veier og store reiseavstander til andre regioner. Det svekker regionens attraktivitet for investeringer i næringsvirksomhet som krever samhandling med aktører utenfor regionen.

Noen av forskjellene i omgivelsesfaktorer mellom regioner skyldes naturgitte forhold og kan ikke *endres* gjennom virkemiddelbruk. Derimot kan virkemidlene brukes til å *kompensere* bedrifter som har svake omgivelsesfaktorer. Andre forskjeller i omgivelsesfaktorer kan skyldes at svikt i markedet for noen av faktorene bidrar til å opprettholde forskjeller som markedsmekanismer ideelt sett skulle ha fjernet. For eksempel er det godt dokumentert at informasjonsskjevheter i kapitalmarkedet er spesielt sterke i distriktene, noe som gjør at tilgangen på (omgivelsesfaktoren) kapital er lavere i de minst sentrale regionene (Grimsby m.fl., 2013).

En annen kilde til forskjeller i omgivelsesfaktorer mellom regioner er at *omgivelsesfaktorene ikke bare bør forstås som enkeltfaktorer, men at de inngår i et regionalt verdiskapingsystem*. Sagt på en annen måte er faktorene *komplementære* med hverandre, slik at hvis én omgivelsesfaktor styrkes, vil det påvirke de andre faktorene positivt. Etableres det en ny høyskole i en region, vil det trekke til seg kunnskapsarbeidere, og utdanningsnivået i regionen vil stige, noe som styrker arbeidsmarkedet. Det kan i sin tur tiltrekke spesialiserte kunnskapsbedrifter, noe som gjør det mer attraktivt for nyutdannede å bli værende i regionen. Gjennom slike *agglomerasjonsmekanismer* kan regioner lykkes med å komme inn i *oppgraderingsspiraler*, hvor omgivelsesfaktorene blir stadig mer utviklet. Motsatt kan regioner oppleve *forvitningsprosesser*, hvor svekkelser i en faktor fører til også andre faktorer svekkes. Offentlige virkemidler kan påvirke disse ved å stimulere omgivelsesfaktorer som leder til oppgradering eller som hindrer forvitring.<sup>4</sup>

## 1.6. Rapportens oppbygging

Rapporten er bygget opp på følgende måte.

I kapittel 2 setter vi den distriktrettede næringspolitikken i et historisk lys og presenterer deretter en rask oversikt over politikkområdet i EU. Hensikten med dette kapittelet er å bre ut det store bildet før vi dykker ned i dagens politikk i Norge.

I kapittel 3 gjør vi nærmere rede for det faglige fundamentet, med hovedfokus på den samfunnsøkonomisk tilnærmingen. Det er dog et viktig poeng at vi nå ser en form for faglig konvergens mellom geografer og samfunnsøkonomer, knyttet til spørsmålet om næringspolitikken skal være stedsspesifikk eller stedsnøytral.

I kapittel 4 presenterer vi en modell som bidrar til å operasjonalisere teoriene om markedssvikt og agglomerasjon for vurderinger av politikken relevans og effekt. Her handler det i stor grad om å utvikle et modellverktøy som

---

<sup>4</sup> Det er viktig å understreke at det ikke er mulig å stimulere alle regioner like mye med samme type virkemiddel. Eksempelvis må høyere utdanningsinstitusjoner begrenses til få steder. Hvordan virkemidler spiller sammen med faktisk prioritering av offentlige investeringer er også viktig å forstå.

kan hjelpe politikere i å diagnostisere ulike former for markedssvikt som slår ut i dårlig tilgang på såkalte omgivelsesressurser som bedriftene trenger for å være konkurransedyktige.

I kapittel 5 gir vi en relativt grundig presentasjon av hvordan 13.50-midlene blir brukt og hvordan de blir fordelt på ulike typer virkemidler.

I kapittel 6 går vi nærmere inn og fordeler virkemidlene i lys av vår modell for ressurstilgang til bedriftene. I vedlegg 2 til rapporten presenterer vi også et sett med indikatorer som kan benyttes for å identifisere om det eksisterer markedssvikt i markedet for omgivelsesfaktorene til bedriftene i en region.

I kapittel 7 oppsummerer vi og drøfter hvordan virkemidlene er innrettet i et mer overordnet perspektiv. Vi peker også på enkelte behov for fremtidige analyser og studier av det næringsrettede virkemiddelapparatet rettet mot distriktene.

## 2. Næringspolitikk mot distriktene: Et historisk og internasjonalt blikk

### 2.1. Lang historikk i bruk av næringspolitikk for distriktsutvikling

Næringsrettede virkemidler med mål om å utløse verdiskapingsvekst i næringsssvake distrikter har en lang historie i Norge. Den politiske vektleggingen av en balansert regional utvikling har trolig også vært sterkere i Norge enn i de fleste andre land, noe som har lagt viktige føringer for all næringspolitikk.<sup>5</sup> Historisk har stimulering av næringsutvikling i distriktene alltid blitt sett som avgjørende for enten å trygge regional verdiskaping eller legge grunnlag for økt verdiskaping.

Den sterke politiske vektleggingen av å støtte næringsutvikling i distriktene kan illustreres ved at en av Norges mest innflytelsesrike finansministere etter krigen, sosialøkonomen Erik Brofoss, var fadder for det første Nord-Norge tilskuddet. I 1961 ble Distriktenes Utbyggingsfond (DU) etablert, som i 1993 gikk inn i Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) og i 2003 i Innovasjon Norge (IN).<sup>6</sup> Kapitalstøtten gjennom først Nord-Norge fondet og senere DU, SND og IN hadde og har en betydelig finansiell ramme og er både ment og begrunnet med at den skal bidra reelt til å fremme både regional befolknings- og inntektsvekst. Politisk ble tiltakene begrunnet med at det var i distriktene vekstutfordringene var størst og tiltak mest legitime.

I 1975 ble stimuleringen av næringslivet i næringsssvake områder vesentlig styrket ved innføring av differensiert arbeidsgiveravgift. Bakgrunnen var at det over tid hadde utviklet seg klare regionale forskjeller i ledighetsnivå, noe som ble forklart med at folk ikke ønsket å flytte på seg for å få jobb. Ved innføringen ble det vist til at *når lav geografisk mobilitet i arbeidsmarkedet ble kombinert med sentral lønnsfastsettelse, reflekterte ikke lønnsnivået i regionalt avgrensede arbeidsmarkeder at tilgangen og knapphet på arbeidskraft varierte geografisk.*<sup>7</sup> Differensieringen har siden innføringen blitt justert flere ganger,<sup>8</sup> spesielt etter opprettelsen av EØS. Fordi differensieringen innebærer statsstøtte har ordningen blitt justert flere ganger for å være kompatibel med EU-statsstøttereguleringer. Justeringen har fått betydning for både hvilke kommuner og næringer som blir omfattet og selve innretningen av ordningen. Dagens ordning ble sist godkjent av ESA sommeren 2014.

Begrunnelsen for den differensierte arbeidsavgiftene bygger i stor grad på en analyse fra den anerkjente norske økonomen Leif Johansen i 1965, som viste at arbeidskraftsubsidier ville være beste virkemiddel i regionalpolitikken i en økonomi med stor kapitalmobilitet og liten mobilitet på arbeidskraften med sentraliserte lønnsoppgjør. Leif Johansen la stor vekt på alternativkostnaden for arbeidskraften og skilte mellom de mer mobile fellesressurser som tilnærmet kostnadsfritt kan overføres mellom regioner (for eksempel kapital) og de mindre mobile lokale ressurser. Fellesressurser har samme kalkulasjonspriser i alle regioner, mens regionale ressurser generelt har forskjellige kalkulasjonspriser fra region til region (selv om de fysisk sett skulle være av

<sup>5</sup> Den politiske vektleggingen av å unngå regionale ubalanser ble ikke minst påpekt av den internasjonalt kjente norske statsviter og sosiolog Stein Rokkan, se oppsummering i Rokkan (1987).

<sup>6</sup> Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble opprettet ved en sammenslåing av Distriktenes utbyggingsfond, Industribanken, Industrifondet og Småbedriftsfondet. Etter hvert gikk også Statens lånekasse for aviser, Statens Fiskarbank og Statens Landbruksbank inn i fondet. Etableringen av Innovasjon Norge i desember 2003 kom som et resultat av fusjon av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), Norges Eksportråd, Norges Turistråd og Statens veiledningskontor for oppfinnere (SVO).

<sup>7</sup> Se NOU 1975:2 Geografisk differensiert støtte til arbeidskraft og NOU 1976:36 Arbeidsgiveravgiften til folketrygden.

<sup>8</sup> I 1993 ble den generelle avgiften satt ned fra 16,7 prosent til først 14,3 og senere 14,1. Reduksjonen i alle lavere satser ble redusert tilsvarende, unntatt for 0-satsområdet i Finnmark og Nord-Troms som hadde blitt innført to år før. Endringen ble gjennomført som en tiltakspakke mot tiltagende ledighet.

samme slag). Leif Johansen mente arbeidskraft var en slik regional ressurs og at den bør ha kalkulasjonspris som reflekterer de regionale forhold knyttet til produksjonsprosess og ressurstilgang. Når lønningene varierer lite, kan kalkulasjonsprisen likevel justeres ved hjelp av arbeidskraftsubsidier.

Hvorvidt arbeidskraftstøtte eller kapitalstøtte er mest effektivt, har imidlertid i alle år vært omstridt. Allerede i 1972 kritiserte økonomen Victor Normann Leif Johansens grunnleggende forutsetninger om faktorenes mobilitet. Dersom kapitalen anses som mobil, vil en på grunn av det såkalte faktorprisutjevningsteoremet få andre konklusjoner.<sup>9</sup> Regioner utnytter sine komparative fortrinn ved å tilpasse næringsstrukturen til faktorgrunnlaget. Enkelt formulert vil næringslivet i en region gjøre mer av det de er gode på i regionen og selge sine produkter til andre regioner som er gode til noe annet. Dermed skal faktorprisene utjevnes mellom regionene. Konklusjonen om valg av virkemiddel er her ikke entydig, men kan snarere være å subsidiere kapitalen som et mer treffsikkert virkemiddel. Spørsmålet blir nå mer empirisk om realkapitalen er så mobil at forutsetningene for faktorprisutjevningsteoremet er oppfylt eller om realkapital i distriktene er mindre mobil på grunn av markedsimperfeksjoner knyttet til informasjonsproblemer og lavere alternativ verdi på kapital.

I februar 2003 nedsatte daværende Kommunal og regionaldepartementet ned en distriktskommisjon. Distriktskommisjonen hadde som mandat å foreta en gjennomgang av helheten i distrikts- og regionalpolitikken og pekte i 2004 på at målsettingene for norsk distriktpolitikk i hele etterkrigstiden har vært knyttet til følgende to dimensjoner:<sup>10</sup>

- Opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret
- Likeverdige levekår i hele landet

Distriktskommisjonen pekte i sin tid særlig på hvordan en rekke næringer og bedrifter var lokalisert til distrikter med lite annen næringsaktivitet. Virkemidler som både kunne bidra til å forløse næringsmuligheter i eksisterende bedrifter, nye bedrifter i samme næringer og nye næringer som kunne styrke det samlede næringsmiljøet i distriktene ble vurdert som i tråd med den samfunnsmessige begrunnelsen for næringsrettet virkemiddelbruk i distriktene. Spesielt ble det framhevet behov for å utløse næringsmuligheter knyttet til ressursbaserte næringer i distriktene.

Kommisjonen koblet også stimulering av regionalt næringsliv til viktigheten av å utløse (forhåpentligvis) selvforsterkende dynamiske virkninger

*«Kravet om en mer helhetlig og regionalt tilpasset politikk må forstås i lys av en økende regional bevissthet om de utfordringer som følger i kjølvannet av globaliseringen, herunder regionenes plass i den internasjonale konkurransen. Som beskrevet i underkapittel 3.6 er det mange som hevder at kampen om å tiltrekke seg og holde på en stadig mer mobil kapital og arbeidskraft ikke primært vil stå mellom nasjoner, men mellom regioner. Det fremholdes at de lokaliseringsbetingelser som morgendagens*

---

<sup>9</sup> Hvor gyldig faktorprisutjevningsteoremet er, er omstridt, men kan forklares som følger: Lønningene for hver type arbeidskraft som benyttes til å produsere samme varer for verdensmarkedet, avhenger i det lange løp ikke av hvor arbeidskraften jobber. Frihandel utjevner lønningene for samme type arbeidskraft mellom land selv uten fri migrasjon av arbeidskraft. Det samme kan gjelde mellom regioner. Teorien hevder at tekstilarbeidere vil tendere til å tjene det samme i alle land som produserer tekstilvarer for det internasjonale markedet. En grunn til at Norge ikke lenger har noen tekstilindustri er blant annet at ingen her er villige til å jobbe for så lave lønninger som gjør tekstilproduksjon lønnsom på verdensmarkedet. Utjevninger i lønninger kan imidlertid forsinkes eller opprettholdes når en tar hensyn til at produktivitetsøkende tilgang til kapital i bred forstand er ulike og har begrenset mobilitet.

<sup>10</sup> Se NOU 2004: 19 Livskraftige distrikter og regioner. Kommisjonen peker bl.a. på: *Den politiske ambisjonen om å bevare bosettingsmønsteret ble formulert på 1970-tallet. I den første regionalpolitiske meldingen fra 1972 heter det riktignok at det etter «regjeringens syn ikke er noe mål i seg selv å bevare et bestemt bosettingsmønster. Alt i alt er det befolkningens velferd som må være rettesnoren for utformingen av det framtidige bosettingsmønsteret». Men alt i neste regionalmelding, fra 1977, slås det fast at «Regjeringen ser det som et vesentlig mål fortsatt å arbeide for å opprettholde et desentralisert bosettingsmønster og redusere takten i flyttingen».*

*mennesker og næringsliv vil søke ikke først og fremst er nasjonsspesifikke, men regionspesifikke. Ifølge denne tenkningen er det bare på det regionale nivået at det kan skapes innovative nærings- og kunnskapsmiljøer som er så tette og dynamiske at selv de internasjonale selskapene vil se seg tjent med å være lokalisert der. De regioner som vil overleve på lang sikt er de som klarer å fremstå som ledende innenfor ett eller flere områder. Lykkes man med dette vil man kunne oppleve en selvforsterkende utvikling, der lokaliseringfortrinnene forsterkes etter hvert som miljøene videreutvikles og kompetanse og kapital strømmer til regionen.*

*Regioner som ikke lykkes med å etablere en slik posisjon vil derimot, ifølge den samme tenkningen, kunne oppleve den motsatte utviklingen. Det vil si at mennesker og kapital gradvis forlater området som følge av at nærings- og kompetansemiljøene forvitrer, og at lokaliseringsbetingelser og attraktivitet svekkes (...)*<sup>11</sup>

Kommisjonen pekte videre på viktigheten av å understøtte stedskvalitetene ved mindre steder for derigjennom å bidra til å holde på kompetent arbeidskraft og slik sikre grunnlag for videre næringsutvikling. Stedskvaliteter kan tolkes som fysisk stedsutvikling, men kan også tenkes på som å understøtte bedriftenes omgivelsesfaktorer. Kommisjonens vektlegging av å understøtte stedskvaliteter kan sees på bakgrunn av at bruken av både kapitalstimulerende og arbeidskraftstimulerende virkemidler blir benyttet i relativt betydelig omfang. Stedsutvikling eller stimuleringer av bedriftenes omgivelsesfaktorer kan sees på som komplementerende virkemiddelbruk.

I tillegg til å peke på viktigheten av ulike typer tilskudd og låneordninger for verdiskaping i distriktene, har Distriktskommisjonen enkelte betraktninger som er særlig relevant å diskutere i forhold til begrunnelsen for virkemiddelbruk over KMDs programkategori 13.50. Kommisjonen hevder:

*«Svake regioner trenger andre og til dels dyrere virkemidler enn sentrale områder, med virkemidler som inneholder mer "myk" støtte i form av rådgivning og oppfølging og et virkemiddelapparat som har en proaktiv arbeidsform (Isaksen 2003). Kunnskapsparker, næringshager og inkubatorer vil i mange tilfeller kunne gi positive ringvirkninger også i et større geografisk område. "Automatiske ordninger" som SkatteFUNN har ikke i tilstrekkelig grad nådd mange distriktsbedrifter. En nedprioritering av de "mykere" ordningene kan ramme innovasjon og nyskaping i de svakeste distriktsområdene sterkest.»*

Dagens oppgavefordeling mellom departement og fylkeskommuner i tildeling av midler fra 13.50 til konkrete prosjekter, ble lagt i forbindelse med oppfølgingen av oppgavefordelingsutvalget i 2001. Mer enn tidligere ble fylkeskommunene gitt en rolle som regional utviklingsaktør. Begrunnelsen bel bl.a. begrunnet slik:

*«For å få til en sterkere kobling mellom de næringspolitiske virkemidlene og det brede arbeidet for regional utvikling fylkeskommunen driver, særlig gjennom fylkesplanen, vil regjeringen utvikle fylkeskommunens rolle som tilrettelegger for regionalt næringsutviklingsarbeid. (...) Regjeringen vil derfor samle det alt vesentlige av tilretteleggende virkemidler for regional næringsutvikling hos fylkeskommunen.»*<sup>12</sup>

Selv om det historisk har vært en bred politisk aksept for å fortsatt støtte til næringsssvake regioner, har det vært en gradvis utvikling i retning av at det stilles strengere krav til begrunnelse for hvert enkelt virkemiddel. I økende

<sup>11</sup> NOU 2004: 19. Livskraftige distrikter og regioner — Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk

<sup>12</sup> St.meld. nr. 31 (2000-2001) Kommune, fylke, stat - en bedre oppgavefordeling

grad stilles det krav til at hvert virkemiddel skal ha en faglig begrunnelse. Spesielt gjelder det næringsrettede virkemidler, jf. kapittel 1.2 ovenfor.

Begrunnelsen for å stimulere næringsutvikling i næringssvake områder/distrikter ble tidligere begrunnet enklere, nemlig at virkemiddelbruken skulle bidra til næringsutvikling som ellers ikke ville ha skjedd. Hvorvidt tiltakene adresserte en spesifikk markedssvikt var mindre aksentuert, selv om det også tidligere var et underforstått premiss. Tydeliggjøringen av at det skal knyttes en spesifikk markedssvikt til virkemiddelbruk kan derfor sees på som en forsterkning av kravet til at offentlig virkemiddelbruk skal begrunnes faglig, også innenfor distrikts- og regionalpolitikken.

Når markedssvikt knyttet til de distrikts- og næringsrettede virkemidlene skal identifiseres, er det behov for å forstå konteksten virkemidlene er utformet innenfor. All distriktsrettet virkemiddelbruk har hatt som mål å «ta hele landet i bruk», noe som gjelder både sektorpolitiske virkemidler, generelle overføringer og næringsrettet virkemiddelbruk.<sup>13</sup> Målet om å ta hele landet i bruk kan både sees på som en begrunnelse for dosering av virkemiddelbruk, i betydningen at det er i næringssvake områder virkningen vil være størst, f.eks. fordi ulike former for markedssvikt gjør seg mer gjeldende her. Men distriktsrettede virkemidler kan også sees på som en følge av at næringssvake områder er utsatt for særegne former for markedssvikt eller endring i omgivelsesfaktorer som medfører at regioner kommer inn i forvitringsprosesser.

Vi vil senere nettopp vurdere hvilke markeds- og systemimperfeksjoner som faktisk varierer med geografi, og som gir grunnlag for virkemiddelbruk over 13.50. Ved å se på endringer i omgivelsesfaktorer vil vi samtidig også vurdere hvilke andre mekanismer som eksisterer i områder som kan gi grunnlag for en samfunns- og bedriftsøkonomisk lønnsom bruk av midler over 13.50. En vurdering av samfunnsøkonomisk virkemiddelbruk blir ikke reell uten at ulike begrunnelser for virkemiddelbruk sees i sammenheng. Som gjennomgangen over antyder, har virkemidler for å stimulere næringssvake regioner sprunget ut av en faglig begrunnelse, selv om den i perioder har vært omdiskutert. I dette prosjektet leter vi etter en spissere begrunnelse. Hvordan kan næringsrettet midler over 13.50 begrunnes, alene og sammen med øvrig distriktsrettet virkemiddelbruk?

## 2.2. Regional næringsutvikling i EU

Også andre europeiske land bruker næringsrettede tiltak for å stimulere befolkningsutvikling i regioner med tynne næringsmiljøer. Ulike land har ulike tradisjoner og muligheter for en aktiv i regional- og distriktspolitikk. Hvordan europeisk regionalpolitikk er begrunnet kan like fullt kaste ytterligere lys over norske begrunnelser for virkemiddelbruk innenfor 13.50.

Rammen for europeisk regionalpolitikk legges imidlertid på EU-nivå. Regionalpolitikken i EU, ofte omtalt som “The Cohesion Policy”, er å utjevne regionale økonomiske forskjeller og skape konkurransedyktige regioner i alle EUs medlemsland . Budsjettmessig utgjør regionalpolitiske tiltak den største pilaren i Europakommisjonens budsjett. Den budsjettmessige sterke prioriteringen av regionalpolitikk er i seg selv en indikator på at regional utjevning er et viktige europeiske politisk mål. Samtidig stilles det i økende grad spørsmål til hva som kan oppnås gjennom tradisjonell virkemiddelbruk som lån og tilskudd. Flere tar til ordet for å kombinere tradisjonelle virkemidler med ulike typer rådgivning og annen type støtte til virksomheter.

---

<sup>13</sup> Jf. Meld. St. 13 (2012–2013) Ta heile landet i bruk. Her vises det til av den regionalpolitiske bedriftsrettede innsatsen er rettet mot de samme områdene som nasjonal virkemiddelbruk, men at innsatsen mot områder med særlig store utfordringer. Presiseringer av områder med utfordringer er områder som har relativt små arbeidsmarkeder eller svakt vekst i næringslivet.

EUs regionalpolitiske programmer er spesielt innrettet regioner med lav inntekt per innbygger. I den gjeldende programperioden (2014-20) bevilges midler ulikt mellom regioner avhengig av om de betraktes som utviklede regioner (med BNP per innbygger over 90 prosent av EUs gjennomsnitt), overgangsregioner (med BNP per innbygger mellom 75 – 90 prosent av EUs gjennomsnitt) og mindre utviklede regioner (BNP per innbygger under 75 prosent av EUs gjennomsnitt)

EUs næringsrettede støtte innebærer både direkte bedriftsstøtte og indirekte støtte, som forbedret infrastruktur, bygging og modernisering av avløp- og avfallsanlegg og bedret tilgang til internett og telekommunikasjon. Regioner med lav BNP per innbygger kan vie større deler av støtten til å foreta grunnleggende investeringer, eksempelvis infrastrukturrelaterte prosjekter, mens velutviklede regioner er pålagt å bruke betydelig deler av støtten på sosiale tiltak, innovasjon og SMB o.l.

Den reviderte regionalpolitikken prioriterer tiltak for å fremme så kalt smart, bærekraftig og inkluderende vekst. Det vil si tiltak for å fremme innovasjon og utdanning (smart), klimavennlig økonomi, energi og mobilitet (bærekraftig) og sysselsetting, fattigdomsbekjempelse og sosial inkludering (inkluderende).

I økende grad stilles det imidlertid spørsmål ved om hva som kan oppnås med virkemiddelbruken, og spesielt i å regne med at EUs virkemiddelbruk er tilstrekkelig til å redusere regionale forskjeller. I debattboka «Challenges for New Cohesion Policy»<sup>14</sup> skriver f.eks. Alexandra Zakrzewska fra polske Ministry of Infrastructure and Development følgende:

*“There is also a risk ahead of the cohesion policy. With its traditional features limited the policy may be hijacked by the overarching objective to boost the EU economy. Constituting one third of the EU budget the cohesion policy is still only a part of 1 % of the EU GDP and cannot radically change the growth perspectives. Assigning too much responsibility to cohesion policy might turn to be counterproductive.”*

Betydningen av finansielle instrumenter med formål å bedre kapitaltilgang til mindre utviklede regioner er også debattert, eksempelvis i av den ungarske Gyorgyi Nyikos i samme bok. Nyikos (2015):

*“The use of financial instruments complementing with the more traditional delivery instruments (grants and support services) can be a solution to improve access to finance in less-developed regions. However, providing the adequate mix of access to finance and guidance is crucial. Financing needs to be complemented by intelligent support services tailored to the needs of businesses at their different stages of development and for the beneficiaries – especially for micro-entrepreneurs - the “one stop shop” for the access to different sources is the best solution. Providing this is not so easy for the institution system because of the different regulations (state aid, different funds...etc.), but necessary for the simplification and reduction of the administrative burden.”*

Spørsmålene som stilles understreker behovet for å utvikle en bredere forståelse i EU av at ulike virkemidler for å fremme regionalt næringsliv må sees i sammenheng. I økende grad synes både EUs strukturfond og de ulike landene å legge vekt på støtte tiltak som kan fremme næringsklynger heller enn enkeltbedrifter. Det kan ikke utelukkes at den økende oppmerksomheten mot næringsklynger eller samvirkende næringsmiljøer også er mindre problematisk i forhold til EUs statsstøtte regelverk. Uansett er det interessant også i norsk kontekst at andre land både stiller spørsmålstegn ved effekten av å stole på at enkeltvirkemidler kan gi regionale verdiskapingsystemer en ny utvikling og at virkemidlene i økende grad benyttes til å styrke bedriftenes omgivelser.

---

<sup>14</sup> European Commission (2015): Challenges for New Cohesion Policy 2014 – 2020. Debattbok



I forhold til i Norge, og innenfor EUs rammeverk for regional næringsrettet støtte, har regionalpolitikken i Sverige, Danmark og Finland søkt å styrke regionale vekstsentra. Særlig uttalt er tankegangen i Finland hvor regionalpolitikken er nært koblet til innovasjonspolitikken med en klar intensjon om å støtte regionalt baserte teknologiske eller innovasjons sentra.

De siste årene har det vært en tendens til at nasjonale myndigheter i Sverige, Danmark og Finland har «overlatt» til EUs strukturfond å støtte de mest næringssvake regionene, mens nasjonal regionalstøtte har prioritert å støtte regionale vekstsentra. Hvorvidt denne arbeidsdelingen faktisk klarer å bidra til at de tynnest befolkede regionen blir dratt inn i vekstsonene er meget uklart. I Finland er sistnevnte usikkerhet blitt løftet inn i den regionalpolitiske debatten.

Vedlegg 1 gir en mer utførlig gjennomgang av EUs regionalpolitiske virkemidler og utfyllende virkemidler i Sverige, Finland og Danmark.

### 3. Den økonomifaglige begrunnelsen for virkemidlene

I dette kapitlet redegjør vi for hvordan de næringsrettede midlene over 13.50 kan begrunnes faglig. Et viktig premiss er at de næringsrettede midlene over 13.50 skal bidra til den målsetting man har spesifisert, herunder bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det forutsetter, i henhold til økonomisk teori, at det foreligger en eller annen form for markedssvikt som er kilde til problemet man ønsker å løse, og at virkemidlene retter opp eller kompenserer for denne markedssvikten.

Vi gjør først rede for den pågående faglige debatten om bruk av stedspecifikke virkemidler versus stedsnøytrale virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken. Denne debatten er særlig knyttet opp til EUs regionalpolitiske agenda, men er like relevant for norsk politikk. Deretter går vi gjennom ulike former for markedssvikt. Først ser vi på de typer markedssvikt som ikke er direkte knyttet til geografi og avstand. Deretter ser vi nærmere på hvordan agglomerasjon påvirker regional utvikling gjennom egenskaper som i stor grad ligner på det man betegner som markedssvikt. Forskjellen er at agglomerasjon er knyttet direkte opp til geografi. Til slutt går vi gjennom faglige vurderinger av økonomisk politikk og knytter dette opp til den ovennevnte debatten.

#### 3.1. Fag og tilnærming til distrikts- og regionalpolitikk

Samfunnsvitere har i mange år forsøkt å identifisere hva som skal til for å sikre at den økonomiske utviklingen i ulike regioner – så vel som land – ikke blir for skjev. I regional sammenheng har man i økende grad erfart at økonomisk aktivitet har en tendens til å hope seg opp i regioner med større befolkningstetthet. I mange land har man også sett at den økonomiske veksten per innbygger har ligget høyere i byregioner enn i mer rurale strøk. Dette temaet har gjennom de siste tiårene fått mye oppmerksomhet i EU, i form av EUs regionale «cohesion policy», som budsjettmessig utgjør den største pilaren i Europakommisjonens budsjett. Målet har vært å utjevne regionale økonomiske forskjeller og skape konkurransedyktige regioner i alle EUs medlemsland.

I perioden frem mot 2009 vokste det gradvis frem et tydelig skille i hvordan ulike samfunnsvitere tenker rundt distrikts- og regionalpolitikk. Dette skillet er godt dokumentert og drøftet i Barca m.fl. (2012). Samfunnsøkonomer har i økende grad stilt spørsmål om hvorvidt et rent fokus på regional utjevning eller regional fordeling er til det beste, ettersom denne typen politikk kan gå på bekostning av utviklingen av en mer effektiv nasjonal politikk eller EU-politikk. Dette mulige dilemmaet er solid teoretisk forankret i den såkalte «efficiency equity tradeoff» i økonomifaget (se Martin 1999a og 1999b). Å flytte ressurser fra et sted der de kaster mye av seg, til et annet sted der de kaster mindre av seg, vil påvirke inntektssammensetningen, men vil samtidig kunne bidra til samlet sett lavere inntekt for begge steder.

På begynnelsen av 1990-tallet vokste det frem en ny samfunnsøkonomisk litteratur som hentet mye inspirasjon fra den geografiske litteraturen, der det uttrykkes at selvforsterkende mekanismer i samfunnet bidrar til at økonomisk aktivitet har en tendens til å hope seg opp på steder hvor det finnes mange innbyggere. Litteraturen eller fagretningen går under navnet «New Economic Geography» ( gjerne forkortet til NEG), og ble først presentert av Krugman (1991). Når dette er sagt er egentlig ikke tankene nye, da de i stor grad hviler på ideene til geografen Von Thunen (1836) og økonomen Marshall (1896). I NEG-litteraturen er man opptatt av at ressurser trekkes mot mer sentrale strøk som følge av såkalte **agglomerasjonseffekter**. Disse effektene knytter seg til at dersom en ressurs kommer til anvendelse i et område der det finnes mange arbeidstakere, bedrifter, husholdninger etc., så vil denne ressursen kaste mer av seg enn dersom den kommer til anvendelse i et område med færre aktører. Delvis knytter dette seg til at det er lettere å matche ressursen med de rette bedriftene eller

arbeidstakerne, og delvis knytter dette seg til at andre også nyter godt av ressursen gjennom læring: Vi står med andre ord overfor det økonomer vil kalle positive eksternaliteter.

Innslaget av agglomerasjon er viktig i drøftingen av hvordan man bør utforme distrikts- og regionalpolitikken. Agglomerasjon vil kunne bidra til at periferien tømmes raskere for ressurser, men fra et nasjonalt samfunnsøkonomisk perspektiv gir agglomerasjonseffekter økt produktivitet, og derfor nettopp gode argumenter for at økonomisk aktivitet i et land - eller en større region som EU - bør konsentreres geografisk. Følger man denne logikken strengt, fører det til at man bør følge en **stedsnøytral politikk**, og la agglomerasjonseffektene få spille seg fritt ut. Dersom agglomerasjonen drives av sterke positive eksternaliteter, så tilsier NEG-teoriene at man heller bør stimulere til økt økonomisk opphoping (eksempelvis klyngeutvikling i større sentra). Det innebærer konkret at EUs cohesion policy, så vel som OECDs (2009) regionpolitiske forankring er feil innstilt. I Verdensbankens (2009) omfattende rapport «Reshaping Economic Geography» tar forskerne nettopp til orde for en stedsnøytral politikk i både utviklings- og regionalpolitikken.

Barca (2012) kontrasterer en slik stedsnøytral politikk med en **stedsspesifikk politikk**. En slik politikk er tuftet på tanken om at regional utvikling kan være samfunnsøkonomisk lønnsom dersom man er godt kjent med svakhetene i økonomien på det stedet man retter politikken mot. Da handler det om innsikt i institusjonelle forhold, sosiokulturelle faktorer bak en svak økonomisk utvikling, og forhold som har vært med på å prege utviklingen over tid; såkalt stivhengig utvikling. Styrker og svakheter ved det regionale verdiskapingsystemet – der det regionale innovasjonssystemet er sentralt – vies også mye oppmerksomhet i den stedsspesifikke politikktilnærmingen. Barca (2009) argumenterer nettopp for en slik kompetanseintensiv tilnærming til regionalpolitikken i EU er den beste. Denne tilnærmingen må hvile på grundig kjennskap til komponenter som:

**Naturgitte egenskaper.** Naturgitte forskjeller, i form av naturressurser, geografiske avstander, topografi og klima, er opplagte årsaker til forskjeller i ressursgrunnlag. Enkelte har store, mens andre har trivielle, effekter på verdiskapingspotensialet i regionen. For eksempel har tilgangen på fosser som kan utbygges for å produsere vannkraft skapt systematiske forskjeller mellom kommuner i Norge.<sup>15</sup> Fordi fossene er stedbundne, har vannkraftutbygging tiltrukket investeringer i kraftintensiv industri, som igjen har tiltrukket jobbsøkere og deres familier. Skreien som gyter i Lofoten og silda som kom og gikk i Haugesundområdet har vært avgjørende for utviklingen av disse regionene.

**Partikulære historiske forhold.** Historiske tilfeldigheter og enkeltbeslutninger kan også ha satt i gang utviklingsprosesser som har lagt føringer på regionens utvikling (såkalt stivhengighet). Halden (Fredrikshald) fikk «kjøpstadprivilegier» av Kong Fredrik i Danmark for 350 år siden som takk for innsatsen i krigen mot Sverige, noe som la grunnlaget for utvikling av byen. I 1910 fikk Trondheim tildelt Norges Tekniske Høyskole, noe som førte til at byen ble senter for teknologisk utdanning og forskning i Norge. Enkeltpersoners beslutninger og handlinger kan også ha stor betydning for utviklingen av næringslivet i regioner. Zucker, Darby og Peng (1998) har dokumentert at det er tilstedeværelsen av «academic stars» som forklarer hvorfor biotech-industrien vokste frem i Boston, San Francisco og San Diego og ikke i et av 662 andre universitetene i USA.

*«Success in high technology, especially in its formative years, comes down to a small number of extraordinary scientists with vision and a mastery of breakthrough technology.»*

(Moretti, 2012; vår understrekning).

---

<sup>15</sup> I Menons verdiskapingsstall for kommuner og regioner er ressursrenten forbundet med vannkraft holdt utenfor, så tilgang på fosser påvirker i liten grad forskjellene som dokumenteres i denne rapporten. Se Skogstrøm m.fl (2015) for en metodebeskrivelse.

I Norge er det nærliggende å peke på Bjarne Skeie som en enkeltperson som har hatt avgjørende betydning for etableringen av verdens ledende boreutstyrsklynge i Kristiansand, NODE. I Telemarksforsknings analyse av hva som kjennetegner 15 suksesskommuner og skiller dem fra andre, ble særlig enkeltpersoners initiativ og engasjement trukket frem (Kobro m.fl., 2012). Partikulære historiske forhold kan ikke ligge til grunn for politiske virkemidler, nettopp fordi de er partikulære.

**Sosiokulturelle forhold.** Over tid, blant annet som følge av variasjon i naturgitte forhold, stivhengighet og næringsstruktur, kan det også utvikles kulturelle forskjeller mellom regioner som bidrar til å forsterke forskjellene. For eksempel er Sunnmøre kjent for å ha en entreprenørkultur som gjennomsyrrer næringslivet på tvers av bransjer. Richard Floridas bøker om «den kreative klassen» dokumenterer at mange byer med høy vekst kjennetegnes ved å ha en «open-minded», tolerant kultur, for eksempel mot seksuelle minoriteter (Florida, 1998). Systematiske kulturforskjeller mellom regioner og deres innvirkning på bedrifters vekst- og lønnsomhetsmulighet er imidlertid vanskelig å beskrive og dokumentere. Organisasjons- og ledelsesforskere er skeptiske til eieres og lederes mulighet for å endre en intern organisasjonskultur. Enda vanskeligere er det å forsøke å endre en regional kultur gjennom offentlige virkemidler.

**Politikk og reguleringer.** Sist, men ikke minst, vil også politiske beslutninger, reguleringer og institusjoner påvirke regioner på en lang rekke områder. For eksempel fører statlige overføringer til kommuner at de økonomiske forskjellene mellom dem reduseres. Nasjonale tariffsystemer begrenser muligheten for å bruke lønn som virkemiddel for å tiltrekke arbeidskraft til en region. Miljøreguleringer, for eksempel om bygging i strandsonen, begrenser kommunenes mulighet til å tiltrekke innbyggere gjennom attraktive tomter.

## 3.2. Stedsuavhengig markedssvikt

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er markedssvikt, som reduserer samfunnets verdiskaping, den viktigste begrunnelsen for offentlig intervensjon i markeder. Fra et velferdsøkonomisk perspektiv vil markedet selv tilby den mest effektive produksjonen og fordelingen, gitt at markedene er i såkalt perfekt likevekt. Det er dette som betegnes som samfunnsøkonomien første velferdsteorem. En perfekt likevekt stiller en rekke strenge krav til markedet som aldri vil kunne oppfylles fullt ut. Det er da vi har det som kalles markedssvikt. Det er viktig å presisere at markedssvikt kan forekomme i alle typer markeder, både arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet og produktmarkeder (varer og tjenester).

### 3.2.1. Nærmere om markedssvikt som fenomen

Begrepet markedssvikt tar utgangspunkt i teori om fullkommen konkurranse, eller perfekte markeder, som det også kalles. I perfekte markeder er det mange tilbydere og kunder, full informasjon, homogene produkter, ingen inngangs- eller mobilitetsbarrierer, samt rasjonelle profittmaksimerende aktører. Hvis disse forutsetningene er tilfredsstillende, leder markedet til effektiv ressursallokering. Dette er det berømte “usynlige hånd”-postulatet. Et perfekt fungerende marked er Pareto-optimalt; det vil si at det ikke er mulig å reallokere ressurser for å la én person få det bedre uten at noen andre får det verre. Dersom forutsetningene ikke er oppfylt, er ikke lenger konkurransen fullkommen. Sagt på en annen måte vil et hvert avvik fra de strenge forutsetningene i prinsippet kvalifisere som markedssvikt. To viktige forhold må imidlertid understrekes:

**Markedssvikten må ha en signifikant effekt på verdiskaping:** Forutsetningene bak teorien om fullkommen konkurranse er ekstremt strenge, og markeder kan være velfungerende og lede til god ressursallokering (om ikke

Paretooptimal) selv om en eller flere av forutsetningene ikke er oppfylt. Konkurranseloven og konkurransetilsynet er institusjoner som er konstruert for å sikre velfungerende markeder i Norge. Tilsynet er imidlertid ikke opptatt av avvik fra fullkommen konkurranse i seg selv, kun av avvik som leder til misbruk av markedsmakt. Dette poenget understrekes fordi det innebærer at markedssvikt aldri kan være et *tilstrekkelig* kriterium for at myndighetene skal gripe inn i et marked. Legg merke til at det første Heum-kriteriet ikke bare sier at det må foreligge markedssvikt, men at markedssvikten også «*hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand*». Sagt på en annen måte: Noen typer markedssvikt er trivielle, i den forstand at ikke har noen signifikant effekt på verdiskaping.

**Avvik fra perfekte markeder kan være nødvendig for å skape innovasjon.** Hvis vi er opptatt av langsiktig verdiskapingsvekst, kan det tenkes at det er hensiktsmessig med avvik fra forutsetningene om perfekt konkurranse. Det skyldes at incentivene til innovasjon er begrenset i perfekte markeder. Ingen rasjonelle profittmaksimerende vil investere i FoU dersom markedet er kjennetegnet ved full informasjon og ingen mobilitetsbarrierer. Patentlovingen og annen beskyttelse av immaterielle rettigheter er etablert nettopp for å *skape* mobilitetsbarrierer – i form av at utvikleren kan beskytte sine innovasjoner mot kopiering fra konkurrenter. Einar Hope, direktør i Konkurransetilsynet fra 1995 til 1999, var svært opptatt av denne avveiningen mellom *statisk og dynamisk effektivitet* (se Hope, 2002). Igjen minner vi om at det første Heum-kriteriet ikke bare stiller krav om at det skal foreligge markedssvikt, men at svikten også hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand. Vekst forutsetter at ressursgrunlaget ikke bare *utnyttes* effektivt, men også at det *kontinuerlig utvikles*.

Faglitteraturen om markedssvikt er omfattende og kompleks. En utfordring med litteraturen er at det ikke eksisterer en entydig typologi over ulike typer markedssvikt. Denne utfordringen forsterkes av at formene for og kildene til markedssvikt er til dels overlappende og inkonsistente, og de ulike kildene til markedssvikt står ofte i et årsak-virkningsforhold til hverandre.

Nedenfor beskrives de formene for markedssvikt som er mest omtalt i litteraturen om næringspolitikk og som også kan ha relevans for vurdering av næringsrettede virkemidler mot distriktene. Dette er former for markedssvikt som ikke er direkte relatert til geografisk avstand og stedsspesifikke egenskaper. Det er med andre ord mer generiske former for markedssvikt. For å relatere sviktformene til regionaløkonomiske perspektiver drøfter vi hvilken påvirkning de ulike typene markedssvikt har på mobilitetsbarrierer og dermed på det regionale verdiskapingssystemet, og til slutt hva slags type virkemidler som er egnet til å rette opp markedssvikten, med andre ord deres relevans som begrunnelse for næringsrettede virkemidler mot distriktene.

### 3.2.2. Kollektive goder

Kollektive goder kalles også fellesgoder. Fellesgoder defineres som goder som er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderbare, og leder til underproduksjon fordi private aktører ikke har incentiver til å produsere goder som de ikke kan ta betalt for (gratispassasjerproblemet).

Særlig relevant for investeringer i infrastruktur, som normalt er kollektive goder (veinettet er ikke-rivaliserende og svært kostbare å gjøre ekskluderbart), klubbgoder (havner, jernbane og flyplasser er ekskluderbare, men ikke-rivaliserende innenfor en kapasitetsgrense).

Også relevant for investeringer i kunnskapsaktører – både hardware (eiendomsmasse, kapasitet), utdanningsprogrammer og forskning.

For eksempel kan kollektive goder (ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderbare) føre til at regioner mangler elementer som ville styrket bedriftenes vekst og lønnsomhet. Mangel på goder som gir et positivt bidrag til en

regions næringsutvikling, for eksempel flyplasser, spesialiserte utdanningsinstitusjoner eller skoletilbud, kan også skyldes at denne typen goder er udelelige og at regionene er for små til at godene vil være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme. Sistnevnte tilfelle er ikke en markedssvikt, men har samme negative effekt på regionenes utvikling. Som vi kommer tilbake til senere, kan manglende markeder i en region også tolkes som agglomerasjonsmekanismer, hvor regionen ikke blir vekstkraftig fordi den mangler sentrale elementer i et velfungerende system. I slike tilfeller kan myndigheter eller virkemiddelaktører gi tilskudd til investeringer som isolert sett er ulønnsomme men som fører til at næringslivet som helhet i regionen blir mer vekstkraftig.

### 3.2.3. Eksterne effekter

Fenomenet eksterne effekter handler om at aktiviteter har effekter på aktører som ikke deltar i beslutningen om aktiviteten, og leder til underproduksjon når eksternalitetene er positive (for eksempel kunnskap) og overproduksjon når de er negative (for eksempel forurensning).

Dette er særlig relevant ved investeringer i kunnskap (utdanning, forskning, utvikling), med andre ord kunnskapseksternaliteter.

Positive eksterne effekter og kollektive goder er i prinsippet det samme fenomenet, fordi de positive eksternalitetene i sin natur er ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderbare. Hadde de eksterne effektene vært rivaliserende, ville de ikke vært positive. Og hadde de vært ekskluderbare, ville de ikke vært eksternaliteter. Når fenomenene likevel ofte behandles som ulike, skyldes det en gradforskjell: Fullstendig ikke-rivaliserende goder, som markedsprofilering av en reiselivsdestinasjon med mange små bedrifter, regnes som et kollektivt gode. Kunnskap som spres i et lokalmiljø som følge av at personer snakker sammen og rådgivere bringer kunnskap fra en bedrift til en annen, regnes som private goder med positive eksterne virkninger.

### 3.2.4. Koordineringssvikt

Koordineringssvikt kan oppstå når det er stor grad av gjensidig avhengighet mellom aktører men hvor samhandling er krevende å koordinere. Koordinering kalles også gjerne kollektiv handling (collective action) og er nært beslektet med fellesgodeproblemet som er beskrevet ovenfor.

Særlig relevant for bedriftenes horisontale bedriftsrelasjoner, for eksempel når det eksisterer potensielle synergier mellom bedriftene som er vanskelige å koordinere fordi det involverer mange aktører, effektene er ikke-ekskluderbare og ofte langsiktige og indirekte.

### 3.2.5. Asymmetrisk informasjon

Fenomenet, som handler om at fordelingen av informasjon er skjev, har to hovedvarianter:

- a) manglende informasjon om "hvem kontraktspartneren er"
- b) manglende informasjon om "hva kontraktspartneren gjør".

Hvis kontraktspartneren har *særegen informasjon om seg selv og sine produkter, står man overfor problemer av typen ugunstig utvalg*, også kalt skjev utvelgelse (adverse selection). Hvis det ikke er mulig å observere

kontraktspartnerens handlinger, står man overfor et problem med *moralsk risiko* (moral hazard).<sup>16</sup> Særlig relevant i kapitalmarkeder, hvor investorer og banker er lokalisert i andre regioner og har for lite informasjon til å vurdere forventet avkastning på kapitalen (kalles gjerne kirkespirfenomenet).

Det er særlig ugunstig utvalg-problemet som er relevant i forbindelse med regional markedssvikt, for eksempel i kapitalmarkeder, hvor lokale aktører kan sitte på informasjon om markeder og konkurranseforhold som eksterne investorer og långivere mangler. Dermed svekkes deres incentiver til investeringer i distriktene.

Moralsk risiko kan også være relevant. Kunder kan foretrekke lokale tjenesteleverandører og eiere kan foretrekke å investere i bedrifter i sin egen region fordi det er lettere å observere bedriftenes atferd. Dermed får bedrifter som er lokalisert i små regioner, men som opererer i nasjonale markeder, en konkurranseulempe.

Private investorers risikoaversjon forsterker problemet med asymmetrisk informasjon i kapitalmarkedet. Jo høyere risiko desto større kompensasjon krever investorer i form av høyere forventet avkastning. Dersom markedet for tidligfaseselskaper og umodne innovative prosjekter hadde vært perfekt likvid, ville det vært uproblematisk å investere ettersom risikoen ville vært diversifiserbar. Faktum er imidlertid at kapitalmarkedene ikke er komplette og perfekte, og i hvert fall ikke kapitalmarkedene i mange distrikter. I evalueringen av Sivas eiendomsvirksomhet som Menon nylig har gjennomført (Jakobsen m.fl. 2015) står nettopp dette spørsmålet sentralt: Er lokale/regionale aktører villig til å engasjere seg i store investeringsprosjekter som gjør dem sterkt risikoeksponert i noen få prosjekter? Og kan eventuelt staten gjennom Siva utløse investeringsvilje gjennom å dele risiko (gjøre investeringen mindre for investoren)?

All prosjektfinansiering hviler på vurderinger som avveier prosjektets forventede avkastning og risiko. Banker er mindre opptatt av avkastning og mer opptatt av å sikre seg mot tap enn det man er i egenkapitalmarkedet. Det bidrar til at banker ikke er villige til å ta høyere risiko dersom prosjektet har høy forventet avkastning. Følgelig blir bankenes rolle marginalisert når prosjektene har en tydelig risiko.

Målsetningen med virkemidler som avlaster risiko i distriktene er at de skal brukes til «delfinansiering av samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som er viktige for å nå distriktpolitiske mål». Private investorers risikoaversjon er ikke i seg selv en markedssvikt (heller et kjennetegn ved tilbyderne i et marked), men sammen med informasjonsasymmetri, vil risikoaversjon forstørre markedssvikten kraftig og dermed gi tydelige incentiver til offentlig intervensjon (se Braido, da Costa og Dahlby, 2011).

### 3.2.6. Transaksjonskostnader

Dette er kostnader forbundet med å søke etter og etablere relasjoner til relevante leverandører, kunder og samarbeidspartnere, samt kostnader med å inngå avtaler og sikre at avtalene overholdes. Transaksjonskostnader skyldes a) at partene må gjøre transaksjonsspesifikke investeringer, for eksempel i fysisk lokalisering eller i spesialisert produksjonsutstyr, b) usikkerhet om fremtiden, c) at informasjon er asymmetrisk fordelt (se ovenfor), og e) at antall transaksjoner er begrenset (frekvens/hyppighet). Transaksjonskostnader er åpenbart relevant i en regional kontekst. For eksempel er det stor risiko forbundet med alle typer investeringer som er steds spesifikke. Det vil si at objektet man har investert i ikke kan flyttes etter at investeringen er gjennomført. Dette svekker private aktørers incentiver og fører til underinvesteringer i distriktene. Steds spesifikke investeringer er en viktig begrunnelse for Sivas eiendomsvirksomhet.

---

<sup>16</sup> Ugunstig utvalg er et *ex ante* problem, som går ut på at man ved kontraktsinngåelsen ikke har tilstrekkelig informasjon om kvaliteten på de varer eller tjenester som leveres. *Moralsk risiko* er et *ex post* problem, som går ut på at man etter kontraktsinngåelsen ikke har mulighet til å observere og evaluere det arbeidet som utføres.

### 3.2.7. Naturlig monopol

Skyldes at produksjonsteknologien gir stordriftsfordeler. Da oppstår det et naturlig monopol ettersom store produsenter alltid vil kunne konkurrere ut de mindre på grunn av lavere kostnader. Når konkurransen i markedet er mangelfull (noe som igjen kan skyldes inngangsbarrierer eller mobilitetsbarrierer i markedet), får vi at vare- og tjenesteleveranser blir underproduisert, blir for dyre eller levert med for dårlig kvalitet.

Særlig relevant i bedriftens vertikale bedriftsrelasjoner, for eksempel få alternative leverandører eller kunder i regionen. Forutsetter at avstandskostnader gjør at markedene blir lokale.

## 3.3. Markedssvikt som er romlig og geografisk betinget

I kapittelet over tok vi for oss de vanligste formene for markedssvikt, som ikke direkte kan kyttes til geografi og stedsegenskaper. I dette kapittelet går vi nærmere inn på koblingen mellom markedssvikt og geografi. Dette handler om såkalte agglomerasjonseffekter, der avstand og transportkostnader bidrar til opphoping av aktivitet og voksende ulikheter i produktivitet og verdiskaping. Fordi agglomerasjon preges av positive eller negative eksternaliteter, ser vi det som hensiktsmessig å kategorisere agglomerasjon som en form for markedssvikt. Markedssvikt er i utgangspunktet et tid og rom-uavhengig konsept. Når vi trekker inn agglomerasjon, får markedssvikt både en romlig og en tidsmessig dimensjon som nødvendigvis må prege distriktspolitikken. Innslaget av asymmetrisk informasjon kan også styres av geografiske avstander. Det er godt dokumentert at informasjonsutveksling – både i form av omfang og kvalitet – reduseres med geografisk avstand (se for eksempel Maurseth og Verspagen, 2002). Det er derfor god grunn til å rette søkelys mot stedsavhengig markedssvikt i form av informasjonsskjevheter.

### 3.3.1. Kort om agglomerasjon

I mange tiår har økonomer og geografer observert at økonomisk aktivitet i økende grad hoper seg opp i mer tett befolkede områder. Det kalles gjerne urbanisering eller sentralisering, og Norge er ikke noe unntak. Mekanismene bak denne trenden har fått navnet agglomerasjon. Det handler om selvforsterkende mekanismer i samfunnet som gjør det gradvis mer attraktivt – for både mennesker og bedrifter – å lokalisere seg der hvor man finner mange andre personer og bedrifter.

Det viktigste fundamentet for teorier om agglomerasjonsmekanismer finnes i Alfred Marshalls bok, *Principles of Economics* fra 1896. Marshall identifiserte tre kilder til "lokalisering", det vil si til klyngedannelser. Disse står fremdeles sentralt i økonomisk geografi/spatial økonomi og i teori om næringsklynger:

- a) Felles marked for kompetent personell
- b) Vare- og tjenesteleverandørers spesialiseringmuligheter
- c) Kunnskapsspredning: *"If one man starts a new idea, it is taken up by others and combined with suggestions of their own; and thus it becomes the source of further new ideas"* (Marshall, 1920)

De viktigste bidragsyterne innen faget ny økonomisk geografi, der agglomerasjon og klyngedannelse står sentralt, som eksempelvis Paul Krugman, Anthony Venables, Diego Puga, Jean-François Thisse og M. Fujita (se Fujita et al. (1999) og Fujita og Thisse (1996)), peker alle på de samme industrielle klyngemekanismene som Marshall fremhevet. For det første antas det at arbeidstilbudet og variasjonen i antall arbeidsplasser gjensidig forsterker hverandre (labour market pooling). For det andre vil antallet og variasjonen i leverandører og etterspørere også



forsterke hverandre (oppstrøm/nedstrømsmekanismer). Til sist vil kunnskapsoverføring mellom bedrifter med nære bånd eller nær avstand også kunne bidra til klyngedannelser (spillovers).

Duranton og Puga (2003) har delt mekanismene bak økonomisk agglomerasjon inn i tre undermekanismer: **deling, matching og læring**. Gjennom å dele goder som ikke kan deles opp, som er mer mangfoldige og som er mer spesialiserte, blir økonomien mer effektiv. Videre vil det være lettere å finne en god match mellom bedrifter og arbeidstakere i en region der det er mange å ta av. Dette kalles matching. Til sist: fordi kunnskap har det med å spre seg raskere lokalt, så vil læring skje mer aktivt i regioner der mange befinner seg innenfor en begrenset geografisk kontekst.

Det er viktig å merke seg at agglomerasjon inneholder en klar komponent av eksternaliteter. De som flytter seg fra et sted til et annet, vil generere **positive eksternaliteter** på det stedet de kommer, men sannsynligvis **negative eksternaliteter** på det stedet de reiser fra. Eksternalitetene vil virke, både gjennom læring og matching. Eksempelvis vil en person har noe å lære bort til andre som holder til i nærheten skape positive eksternaliteter der hun kommer, mens de som er lokalisert på det gamle stedet vil miste noe av verdi.

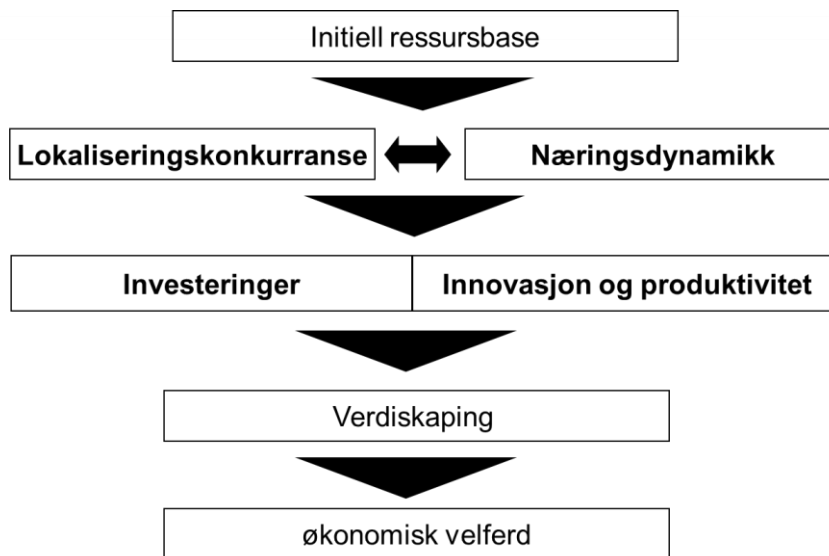
I regioner som opplever at agglomerasjonseffektene bidrar til økt antall arbeidstakere og flere bedrifter, vil prosessen ta form av en **selvforsterkende oppgradering** av verdiskapingssystemet i regionen. I regioner som opplever at agglomerasjon trekker mennesker og bedrifter ut av markedene, vil prosessen ta form av en selvforsterkende forvitring av verdiskapingsystemet. Med oppgradering kan man fort oppleve at mange former for markedssvikt reduseres. Eksempelvis vil informasjonsskjevheter i et regionalt marked kunne reduseres som følge av at det kommer flere og mer spesialiserte aktører inn i markedet. Med forvitring vil man derimot kunne oppleve at markedssvikten blir større, nettopp fordi informasjon spres vanskeligere mellom individer og bedrifter som har større avstand mellom seg. Videre vil problemstillinger knyttet til kollektive goder og kunnskapseksternaliteter vanskeligere la seg justere gjennom politikk.

## Positive regionale oppgraderingsspiraler gjennom agglomerasjon

Det er viktig å understreke at regioners tiltrekningskraft på ingen måte må være knyttet til naturressurser. Ulstein er et typisk eksempel på en liten distriktskommune som har opplevd en sterk befolkningsvekst og kraftig vekst i samlet verdiskaping. Fra 2000 til 2014 økte folketallet med 24 prosent fra om lag 6 500 til 8 100. Det er egenskapene ved den maritime klyngen som utgjør tiltrekningskraften på både investorer, bedriftsetableringer og kompetansen. I Jakobsen og Sørvig (2014) ble det dokumentert at verdens to største offshore-rederier valgte å investere i Ulstein og Herøy (nabokommune i sør) for å være lokalisert i en komplett verdikjede av innovative og teknologisk avanserte offshorefartøy.

I økonomifaget brukes betegnelsen **agglomerasjonsprosesser** om de dynamiske prosessene som leder til at kapital, kompetanse og bedrifter strømmer til enkelte regioner, mens andre regioner blir tappet for de samme ressursene. Det viktigste innledningsvis er å slå fast komplementariteten mellom omgivelsesfaktorer med varierende grad av mobilitetsbarrierer kan lede til at noen regioner opplever det vi kaller en positiv **oppgraderingsspiral**, hvor verdifulle immobile ressurser bidrar til å tiltrekke kapital, kompetanse og andre komplementære ressurser. Dermed blir det lønnsomt å investere i ny infrastruktur, skoler, kulturhus, butikker og annen lokal tjenesteyting. På denne måten styrkes også stedets attraktivitet, noe som igjen øker muligheten for å tiltrekke flere mennesker og bedriftsinvesteringer. Videre vil bedriftenes aktiviteter i regionen føre til at kompetansen i arbeidsmarkedet blir styrket og stadig mer tilpasset bedriftenes behov. De vertikale og horisontale bedriftsnettverkene blir også tettere og mer komplette. Denne oppgraderingsspiralen av tiltrekning og næringsdynamikk er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 2: Agglomerasjonsprosesser i en region: Den positive oppgraderingsspiralen



### Negative regionale forvitringsspiraler gjennom agglomerasjon

Siden omgivelsesfaktorene er komplementære, vil agglomerasjonsprosesser ikke bare lede til positive oppgraderingsspiraler, men også til **negative forvitringsspiraler**. Det skyldes at mobile faktorer forsvinner fra regionen hvis de øvrige omgivelsesfaktorene er svake. Og tilsvarende at det er vanskelig å tiltrekke mobile ressurser til regionen når komplementære omgivelsesfaktorer er svake. For eksempel er det vanskelig å tiltrekke privat kapital til regioner hvor bedriftene er små og lokale, arbeidsmarkedet lite og homogent og reiseavstanden til større produkt- og arbeidsmarkeder er lang.

Sagt på en annen måte leder komplementariteten mellom faktorene i verdiskapingsystemet til at de mest verdifulle immobile ressursene forsvinner, noe som svekker verdiskapingsevnen i systemet som helhet. Hvis en stor andel av ungdommene flytter ut av regionen for å ta utdanning og ikke kommer tilbake når de er ferdig utdannet, svekkes det regionale arbeidsmarkedet. Det vil gjøre det mindre attraktivt å etablere bedrifter med behov for høyt utdannede i regionen. Det kan også føre til at bedrifter med vekstambisjoner flytter ut hele eller deler av virksomheten til regioner hvor tilgangen på spesialisert arbeidskraft er større. Det vil også svekke kunnskapsaktørene i regionen, dels fordi de ikke lykkes med å tiltrekke dyktige og ambisiøse elever og studenter, og dels fordi det blir vanskelig å rekruttere kvalifiserte lærere og forskere.

### Oppgraderings- og forvittringsprosesser i tre industrikommuner

Hvis en hjørnesteinsbedrift nedskalerer eller legges ned i en liten region og en betydelig andel av befolkningen mister jobben, vil det kunne lede regionen inn i en negativ spiral. Det har for eksempel vært tilfellet med Årdal. Kommunen innerst i Sognefjorden ble formet gjennom oppgraderingsmekanismer frem til 1970-tallet, da Hydro på det meste hadde 2200 ansatte på aluminiumsverket. Fra 1980-tallet ble antall ansatte i aluminiumsproduksjonen redusert flere ganger, sist i 2007. I dag har Hydro 650 ansatte igjen i Årdal. Kommunen har vist tydelige tegn på å være i en forvittringsspiral over lengre tid. For eksempel har innbyggertallet i kommunen sunket nesten hvert år, men ikke som følge av at folk flytter ut. Utflyttingen fra Årdal har ligget forbausende stabilt rundt 3 prosent per år siden 2000. Problemet er i stedet at enda færre har flyttet til Årdal, og at andelen pensjonister har vokst kraftig, fra 12 prosent i 1990, 17 prosent i 2005 og 19 prosent i 2014.

Tabellen nedenfor viser befolkningsutviklingen i tre norske industrikommuner av omtrent lik størrelse, Odda, Årdal og Ulstein. I 2000 var Odda den største kommunen med 7700 innbyggere, men folketallet sank med 9 prosent frem til 2013. Ulstein, som var vesentlig mindre enn Odda i 2000, opplevde en økning på 24 prosent fra 2000 til 2014 og passerte Odda i folketall.

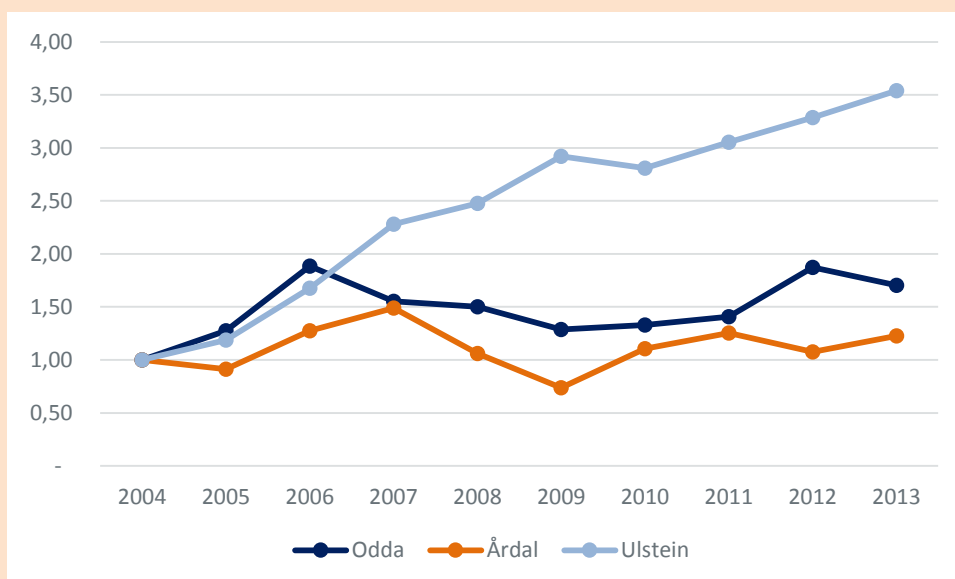
Odda og Årdal er typiske eksempler på kommuner som har kommet inn i forvittringsspiraler. Problemet er ikke at folk flytter. Som tabellen viser, er det en større andel av befolkningen som flytter fra Ulstein hvert år enn fra Odda og Årdal. Problemet er dels hvem som flytter at svært få flytter til Odda og Årdal.

Tabell 1: Befolkningsutvikling for Odda, Årdal og Ulstein fra 2000 til 2014. Kilde: Menon

	Folkemengde 2000	Folkemengde 2014	Befolkningsendring 2000-2014	Innflytting siste 4 år i % av befolkning	Utflytting siste 4 år i % av befolkning
Odda	7727	7006	- 9 %	3,5 %	3,4 %
Årdal	5797	5496	-5 %	2,4 %	3,0 %
Ulstein	6541	8092	24 %	6,8 %	5,2 %

Befolknings- og verdiskapingsutviklingen henger sammen. Ulstein har en verdiskaping per innbygger på 697 000 kroner i 2013, mot 411 000 kroner i Årdal og 297 000 kroner i Odda. Lønnsnivået er også vesentlig høyere i Ulstein enn i Årdal og Odda – 768.000 i Ulstein, mot 551 000 og 504 000 kroner i Årdal og Odda. Går vi 10 år tilbake i dag var det Årdal som fremsto som den sterkeste av disse tre kommunene, med høyere verdiskaping per innbygger og høyere lønnsnivå enn Ulstein. Figuren nedenfor viser utviklingen i verdiskaping per innbygger i de tre kommunene fra 2004 til 2013.

Figur 3: Indeksert utvikling i verdiskaping per innbygger i tre industrikommuner på Vestlandet fra 2004 til 2013. Løpende priser. Kilde: Menon



## Agglomerasjonskostnader

Fordi agglomerasjon omhandler opphoping av økonomisk aktivitet vil denne prosessen også lede til kostander knyttet til økonomisk tetthet. I regioner med høy befolkningstetthet vil boligkostandene øke og ulike former for kødannelse oppstå. Som følge av dette vil agglomerasjon normalt begrense seg av seg selv når kostandene knyttet til samlokalisering overgår fordelene. Opphopingskostander er særlig tydelige i store byer og er mindre relevante i små og mellomstore byer.

### 3.3.2. Steds spesifikke informasjonsskjevheter

Asymmetrisk informasjon handler om at beslutningsrelevant informasjon er skjevt fordelt mellom parter i en transaksjon. Asymmetrisk informasjon er en viktig kilde til markedssvikt og en sentral begrunnelse for mange næringspolitiske virkemidler, for eksempel såkornfond, IFU/OFU-ordningen og Sivas eiendomsvirksomhet. For at fenomenet skal kunne faglig begrunne distriktpolitiske virkemidler som de næringsrettede 13.50-midlene må informasjonsskjevhetene være *steds spesifikke*. Det vil si at det er systematiske forskjeller i informasjonstilgang mellom aktører i og utenfor en region.

Det er særlig to typer steds spesifikke informasjonsskjevheter som er relevante: Når banker, andre långivere og investorer som er lokalisert utenfor en region har mindre informasjon om lokale entreprenørers og etablerte bedrifters markedspotensial enn lokale kapitalaktører har, vil bedrifter som er lokalisert i regioner med tynne kapitalmiljøer ha mindre og/eller dyrere tilgang på kapital enn bedrifter i andre regioner har.

Når bedrifters potensielle kunder, leverandører og samarbeidspartnere er lokalisert langt fra bedriften selv, er kostnadene forbundet med å identifisere og bygge et relevant bedriftsnettverk større enn når det potensielle nettverket er samlokalisert med bedriften. Sagt på en annen måte er transaksjonskostnadene forbundet med å etablere relevante relasjoner avhengig av avstanden mellom bedriftene og aktørene den ønsker å etablere relasjoner til. Disse skjevhetene leder til at bedriftenes evne til å utvikle leverandør-, kunde- og kunnskapsnettverk varierer mellom regioner.

### Har steds spesifikke informasjonsskjevheter endret seg i senere år?

Etter dereguleringen av kapitalmarkedene i Norge på 1980-tallet har kapitalmerkene vokst kraftig og blitt mer profesjonalsert og spesialisert. I tillegg til en stor, internasjonal børs, eksisterer det en lang rekke markedsarenaer for lånekapital, egenkapital og obligasjoner. Advokatselskapene har bygget opp store transaksjonsavdelinger, det eksisterer et bredt spekter av rådgivere, formidlere og meglere. I tillegg har det vokst frem en lang rekke spesialiserte investeringsselskaper og aktive eierfond (såkorn, venture og oppkjøp). Denne utviklingen, som blant annet er beskrevet i Grünfeld m. fl (2011), fører isolert sett til økt kapitaltilgang for norsk næringsliv, også i distriktene. Samtidig trekker andre faktorer i retning av at informasjonsskjevhetene i distriktene ikke er blitt mindre. Kapitalmarkedsaktørene er blitt større og er i stor grad samlokalisert i store byer, spesielt i Oslo. Flere undersøkelser viser at både långivere og investorer plasserer kapitalen i nærheten av hvor de selv er lokalisert. Dette gjelder i aller størst grad for risikokapital, for eksempel fra såkorn- og venturefond (Moretti, 2012). Kombinasjonen av investorenes «home bias» og det faktum at de i svært liten grad er lokalisert i distrikts-Norge trekker i retning av at informasjonsskjevhetene i kapitalmarkedene snarere er blitt større enn mindre de siste 10-20 årene.

Når det gjelder transaksjonskostnader forbundet med å utvikle eksterne nettverk, har digitalisering ført til at kommunikasjonsmulighetene er blitt flere og mer effektive. Internett, bredbånd, videomøter, mobile nettverk

og sosiale medier har skapt et mangfold av kommunikasjonsformer. Den kanskje aller viktigste endringen er at informasjonstilgangen på nettet gjør at bedrifter i distriktene kan skaffe seg nødvendig informasjon om potensielle kunder og deres preferanser, hvor relevante leverandører finnes og hvordan man kan kontakte dem. Transaksjonskostnadene knyttet til å identifisere relevante nettverk har med andre ord blitt kraftig redusert. Likevel er det mye som tyder på at ansikt-til-ansikt kommunikasjon er nødvendig for å *etablere* relasjoner og skape tillit. Når tillitsbaserte relasjoner er etablert, er det lettere å vedlikeholde dem gjennom digitale medier. Vår vurdering er totalt sett at stedsspesifikk markedssvikt knyttet til å etablere eksterne nettverk er et mindre problem i dag enn det var før 10-20 år siden.

### 3.4. Politikk for å rette opp i markedssvikt – nasjonalt og regionalt

Fra et økonomifaglig perspektiv skal næringsrettede virkemidler designes for å løse eller kompensere for markedssvikten og dermed øke bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved å bringe markedene nærmere en perfekt likevekt. Dersom politikken ikke har noen regional dimensjon eller vektning, står man kun overfor spørsmålet om politikken er relevant og effektiv som middel for å øke effektiviteten nasjonalt.

#### 3.4.1. Kriterier som er uavhengige av geografi

I Meld. St. 22 (2011-2012) «Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og Siva SF» slås det fast at næringspolitiske virkemidler bør vurderes opp mot åtte kriterier knyttet til markedssvikt og kostnadseffektivitet i politikken. Kriteriene er skissert i et kort notat av Per Heum, tidligere direktør for SNF, og blir derfor gjerne betegnet som Heum-kriteriene. Oppdragsgiver til dette prosjektet skriver at «oppdraget kan forstås som et geografisk motivert dypdykk i de fem første kriteriene, med et bredt fokus på virkemidlenes samlede rolle». Disse kriteriene er som følger:

1. Det må foreligge markedssvikt som hemmer verdiskaping og vekst i samfunnsmessig forstand.
2. Markedssviktens konsekvenser må være større enn kostnaden ved å gripe inn i markedet.
3. Virkemiddelet som implementeres må være egnet til å korrigere markedssvikten på en ønsket måte.
4. Det skal være et klart definert mål på hva virkemiddelet skal bidra til.
5. Det må ikke være alternative virkemidler som er bedre i stand til å oppfylle virkemiddelets mål.

Kriteriene er ikke direkte knyttet opp til en geografisk dimensjon, men i den grad markedssvikten gjelder et regionalt avgrenset marked, så vil koblingen til sted og avstand aktualiseres. De to første kriteriene benyttes nå i økende grad som vurderingskriterier for hvorvidt et næringspolitisk virkemiddel er relevant eller ikke. De resterende tre kriteriene er sterkere knyttet til virkemiddelets effekt/måloppnåelse og effektivitet (kostander, organisering, samt forvaltning og saksbehandling).

#### 3.4.2. Geografisk immobilitet som kriterium for politikk mot distriktene

Kjernen i distriktpolitiske virkemidler som begrunnes med markedssvikt er en eller annen form for *geografisk immobilitet*; det vil si at naturressurser, arbeidskraft, kunnskap, relasjoner og informasjon er mer eller mindre *stedbundne*. Selv kapital, som i prinsippet kan flyte fritt mellom regioner, blir immobil når informasjonen og relasjonene som allokerer av kapital er basert på, er geografisk avgrenset.

Markedssvikt må derfor være knyttet til geografiske mobilitetsbarrierer for å være relevante. Her er noen eksempler: Store reiseavstander fører til at arbeidsmarkeder og mange tjenestemarkeder<sup>17</sup> blir lokale. Asymmetrisk informasjon, særlig om lokale markeds- og konkurranseforhold, reduserer eieres og bankers vilje til å investere og yte lån til potensielle kunder i andre regioner. Dette fører til lokale kapitalmarkeder. Stedsspesifikke ressurser, som fysisk infrastruktur som flyplasser og havner, er per definisjon geografisk immobil og fører til store forskjeller i infrastruktur mellom regioner.

Det er en nær sammenheng mellom geografiske mobilitetsbarrierer og bedrifters lokaliseringsbeslutninger. Uten mobilitetsbarrierer ville ikke lokaliseringsbeslutninger hatt noen økonomisk relevans, fordi alle innsatsfaktorer var like tilgjengelige overalt og alle markeder kunne betjenes fra et hvilket som helst sted.

Dersom det ikke fantes *geografiske mobilitetsbarrierer* i arbeids-, kapital- og produktmarkeder i Norge, ville næringsaktivitet være spredt jevnere utover hele landet. Det ville ikke finnes mindre systematiske forskjeller i næringsstruktur mellom ulike regioner, og verdiskapingen per innbygger ville vært likt fordelt mellom alle regioner. Dermed ville det heller ikke vært behov for næringsrettede virkemidler mot distriktene.

Siden geografiske mobilitetsbarrierer er en forutsetning for regionale forskjeller og dermed for økonomiske virkemidler mot distriktene, blir det essensielt å forstå hvilke faktorer som skaper disse barrierene. **Spesielt er det viktig å vurdere om mobilitetsbarrierene skyldes markedssvikt som politikken kan rettes mot.** Gjør de det, tilfredsstiller de det første av Heum-kriteriene.

Kriteriene for god virkemiddelbruk gjelder for enhver vurdering av næringspolitiske virkemidler. Spørsmålet er om de er tilstrekkelige når man skal vurdere næringsrettede virkemidler mot distriktene, eller om virkemidlenes effekter på distriktspolitiske målsettinger også bør inkluderes i vurderingen. Hvis Heum-kriteriene er tilstrekkelige, begrenses vurderingen av 13.50-midlenes relevans seg til et spørsmål om hvorvidt kriteriene er systematisk forskjellige i distriktene sammenliknet med i sentrale områder – for eksempel om det er mer markedssvikt eller mer kostbart å gripe inn i markedet i distriktene.

I vår diskusjon av målstrukturen til de næringsrettede virkemidlene i kapittel 1, konkluderte vi med at det primære målet er å øke verdiskapingen i næringslivet i regionene, og at man sekundært skal prioritere regioner med store utfordringer i form av befolkningsmessig svak utvikling. Dersom man ikke inkluderer denne prioriteringen ville rasjonale bak 13.50-midlene være nærmest identisk med en nasjonalt rettet næringspolitikk, som igjen vil være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom. **Ved å inkludere prioriteringen, innfører man en politisk ønsket vektning mellom effektivitetsmål og fordelingsmål.**

For eksempel kan en del regioner være for små til at det er lønnsomt å investere i infrastruktur eller i kunnskapsinstitusjoner, fordi disse kollektive godene er udelelige eller krever en minimumsstørrelse for å være effektive. Dermed vil rammebetingelsene (13.50-midlenes hovedmål 2) være bedre i større regioner enn i små. Ved å gi offentlige tilskudd til bredbånd eller kunnskapsinstitusjoner i små regioner, vil verdiskapingen øke i disse regionene, noe som fører til regional utjevning. På den annen side kan den nasjonale verdiskapingen bli redusert av slike virkemidler, fordi tilskuddene kunne hatt større effekt i andre regioner og/eller fordi investeringene i små regioner reduserer verdiskapingsveksten i større regioner.

Avveiningen mellom effektivitet og fordeling går rett til kjernen av den faglige diskusjonen om regionpolitikk. Kline og Moretti (2013) skriver at:

---

<sup>17</sup> De fleste tjenester hvor produksjon og konsum skjer simultant, for eksempel frisør-, omsorgs- og serveringstjenester er lokale, særlig når kjøpsfrekvensen er høy og prisen på tjenestene er lav. Samtidig er det viktig å understreke at mange lokale tjenester er blitt nasjonale eller globale som følge av netthandel og digital distribusjon. Dette styrker tjenestetilbudet på små steder, men svekker grunnlaget for lokale tjenestevirksomhet.

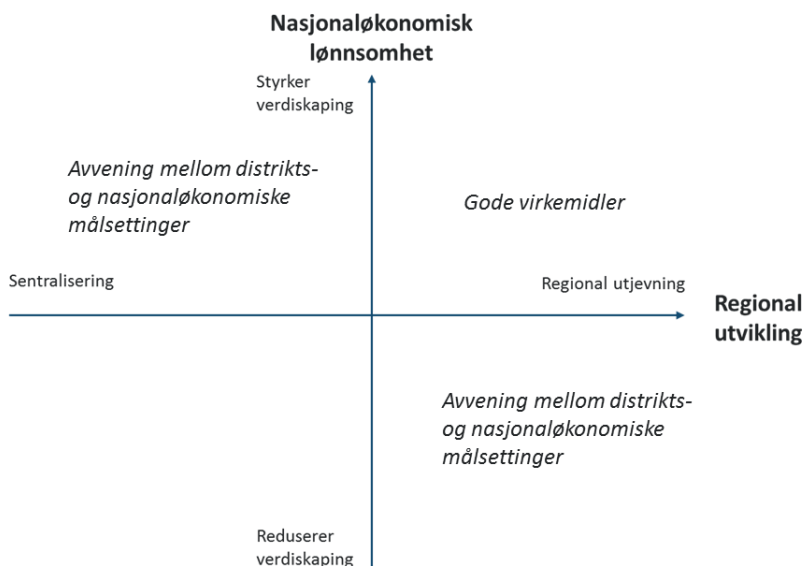
*“As with any government intervention, there are two normative criteria – equity and efficiency – that may justify place based policies.”*

OECD (2009) påpeker det samme:

*“The current debate on regional policy and development focuses on whether policies should be pro-equity or pro-efficiency, implying that a trade-off is inevitable.”*

Når vi skal vurdere den faglige begrunnelsen for de næringsrettede virkemidlene mot distriktene, er det derfor viktig å være bevisst på at midlene må vurderes langs to dimensjoner. På den ene side skal de bidra til å realisere en distriktspolitisk målsetting om å redusere regionale forskjeller – skape økt regional utjevning. På den annen side skal virkemiddelbruken ideelt sett være samfunnsøkonomisk lønnsom. På mange måter handler denne dualiteten om en klassisk avveining i økonomisk teori mellom effektivitet og fordeling. Siden dette potensielle dilemmaet står så sentralt i vurderingen av virkemidlene, illustrerer vi hvordan virkemiddelbruken ideelt sett fungerer, jf. figuren nedenfor.

**Figur 4: Virkemiddelbrukens virkning på nasjonal samfunnsøkonomisk lønnsomhet og regional utvikling.**



Det første sentrale spørsmålet i bruken av 13.50 virkemidlene er om man samlet klarer å identifisere virkemidler som leder til regional utjevning og som samtidig er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Sagt på en annen måte er spørsmålet om noen – når man vurderer all den næringspolitiske virkemiddelbruken under 13.50 samlet ender opp i kvadranten øverst til høyre i figuren. Dersom man ikke gjør det, er det vanskelig å forsvare virkemiddelbruken fra et faglig perspektiv.

Det neste spørsmålet som bør vurderes – sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv – er i hvilken grad man klarer å velge satsningsområder som kan betegnes som såkalt **second best-politikk**. Når man først ønsker å prioritere regioner, bør politikken innrettes slik at man velger regioner og virkemidler som sikrer høyest mulig verdiskapingsbidrag gitt den prioritering man har fastlagt. Eksempelvis vil man ikke kunne hevde at man fører en second best politikk dersom man kanalisere midler til aktører/næringsliv i en region med svak befolkningsutvikling, der det ikke finnes tydelige tegn til en markedssvikt. Å sikre seg at man opererer i en second best verden er en komplisert øvelse, og i det store og hele et spørsmål om empiri og kjennskap til regionen. Slik

sett krever en second-best politikk som retter seg mot spesielle steder, at man oppfyller kriteriene som skisseres av Barca (2009) og av OECD (2009) for «place specific policy».

### 3.4.3. Næringspolitikk i distriktene når man står overfor agglomerasjon

Et sentralt spørsmål i drøftingen av politikk som både retter seg mot økt effektivitet og regional fordeling, er om det er mulig å få begge deler. Med andre ord, om den mye omtalte «trade-off»-en mellom økonomisk effektivitet og regional fordeling er ugjenkallelig, eller om det er mulig å bevege seg nord-østover i diagrammet basert på aktiv politikk.

I en økonomi preget av agglomerasjon vil man forvente å se at arbeidskraft og kapital trekkes mot sentrum dersom transportkostnader eller avstander til periferien er store. Årsaken til dette knytter seg først og fremst til stordriftsfordeler i produksjonen av varer og tjenester. Ved å lokalisere seg i nærheten av store markeder (mange individer og bedrifter) vil man kunne utnytte stordriftsfordeler som trekker ned produksjonskostnadene (se Puga 2001 for mer om forholdet mellom agglomerasjon og avstander/transportkostnader). Dermed blir bedriftene mer konkurransedyktige og de vil konkurrere ut bedriftene i periferien. Dersom transportkostnadene er små, tilsier NEG-litteraturen også høy grad av agglomerasjon fordi positive eksternaliteter (som kunnskapsspredning) favoriserer samlokalisering. Derimot vil transportkostnader på et mellomliggende nivå tilsa at omfanget av agglomerasjon blir mer begrenset. Forholdet mellom avstander og agglomerasjon er med andre ord best beskrevet med en u-formet kurve.

Klein og Moretti (2013) bygger en økonomisk modell der slike agglomerasjonseffekter får spille en rolle og der regionalpolitikk er mulig gjennom å flytte ressurser fra en region til en annen ved ulike skattlegging. I modellen skilles det mellom to former for mobilitets-preferanser: mobilitet som er drevet av ulikheter i lønn mellom de to regionene, og begrensninger i mobilitet grunnet steds spesifikke preferanser. I en slik modell vil man få opphoping av aktivitet i en region, men den vil bli begrenset av de steds spesifikke preferansene.

I modellen vil det være slik at når man får en forflytning av arbeidskraft fra en region til en annen, så vil regionen som tar imot arbeidskraften oppleve gevinstene av de positive eksternalitetene, mens regionen som mister arbeidskraften får bortfall av slike eksternaliteter. Dersom regionene ikke er helt symmetriske, vil man kunne oppleve at de negative effektene i regionen som mister arbeidskraften vil være større enn de positive effektene i regionen som tar imot arbeidskraften. Under slike forhold vil man kunne argumentere for at en politikk som overfører ressurser til den regionen som mister arbeidskraft, vil kunne bidra til både økt samlet effektivitet og økt regional fordeling. Dette oppnår man fordi man demper agglomerasjonen som samlet sett gir negative effekter for landet; de negative effektene for distriktene er større enn de positive for sentrum.

Tilnærmingen til Klein og Moretti (2013) bygger en bro mellom samfunnsøkonomene som støtter en stedsnøytral politikk og de som gir støtte til en steds spesifik politikk. Dersom man kjenner både omfanget av positive eksternaliteter i sentrale regioner og omfanget av negative eksternaliteter i perifere regioner, som følge av agglomerasjon, vil man kunne utforme en politikk som bringer en nord-østover i diagrammet.



### Hva sier empirien?

Den empiriske forskningen på området er begrenset. Noe av litteraturen peker i retning av at agglomerasjonstendensene i et land kan bli for sterke, sett fra et velferdsperspektiv. Pflüger og Südekum (2008) viser at man får for mye agglomerasjon ved høye transportkostnader og for lite ved små transportkostnader. Dette tilsier at land med store reiseavstander kan ha velferdsøkonomiske insentiver til å bruke politikk for å bremse agglomerasjonen.

Brülhart og Sbergami (2009) støtter den såkalte Williamson-hypotesen som fremhever at agglomerasjon gavner nasjonal vekst men kun opp til et visst nivå på BNP per innbygger. Hvor høyt dette nivået skal være er omdiskutert men i studien argumenteres det for at nivået ligger i området rundt 10.000 USD.

Crozet og Koenig (2007) gjennomfører en empirisk undersøkelse av EU-land som viser at veksten er høyest i de landene der regional ulikhet er størst. Særlig gjelder dette i Nord-Europa. Dette funnet står delvis i kontrast til Brülhart og Sbergami (2009) men kan være et uttrykk for at omfanget av økonomisk opphoping i de nordiske landene er mer begrenset enn lenger sør i Europa og at andre aspekter enn økonomisk geografi ved de nordiske landene trekker opp veksten.

Dersom distriktspolitikken skal formes på bakgrunn av kunnskap om type og omfang av eksternaliteter, vil det kreve en omfattende kartlegging av økonomiske forhold i regionene som er berørt av agglomerasjonsprosessene. I realiteten vil dette gjelde store deler av landet. Dette omfattende behovet for informasjon er konsistent med det stedsspesifikke informasjonsbehov man trenger dersom man skal utøve stedsspesifikk distriktspolitikk slik Barca m.fl. (2009) anbefaler.

### 3.4.4. Næringspolitikk når annen politikk lager regionale forskjeller

Så langt har vi fokusert på markedssvikt som grunnlag for politikktutforming på distriktområdet. De formene for svikt som vi har drøftet er ikke de eneste kildene til at markeder ikke fungerer optimalt. Verdiskapingsevnen i en region er styrt den politikk man har ført overfor regionen over lang tid. Satsning på kunnskapsproduksjon, infrastruktur, offentlig tjenesteyting og plan- og arealpolitikk over tid styrer er avgjørende for hvor attraktivt det er for næringslivet å lokalisere seg i en region. Med dette som bakgrunn vil mange påpeke at de næringsrettede virkemidlene under 13.50, bør rettes inn slik at de justerer for eventuelle skjevheter i annen politikk. Dette kan være hensiktsmessig, men økonomer vil på generelt grunnlag anbefale at feil innstilt politikk på andre områder ikke bør kompenseres med annen politikk, men heller gjennom å justere den politikk som er feilinnstilt eller feildimensjonert. Et eksempel kan være at staten har satset for lite på veiinvesteringer i en region, og at man derfor ønsker å benytte næringsrettede midler for å kompensere for svak infrastruktur. Problemet med denne typen politikk er at de næringsrettede virkemidlene bare i begrenset grad vil kunne ta tak i det faktiske problemet: reisetid eller reiseavstand. Følgelig tilsier samfunnsøkonomisk teori at politikken må rettes mot det som er problemet, ikke mot eventuelle symptomer.

### 3.4.5. Fra teori til praksis: Om å lete etter markedssvikt

Dette kapitlet har så langt presentert et teoretisk rammeverk som grunnlag for å drive næringsrettet politikk mot distriktene, basert på forekomsten av markedssvikt. Dette fenomenet er et relativt abstrakt fenomen. Det sier ikke noe om hva slags type marked (kapitalmarked, arbeidsmarked, varemarked, tjenestemarked etc). Det

sier heller ikke noe om hvor store markedene og differensierte markedene er, og det sier sist men ikke minst noe om hvor gjensidig avhengig eller komplementære ressursene som omsettes i de ulike markedene er.

For å kunne drive operasjonell politikk er man derfor avhengig av et mer konkret rammeverk for analyser av ressurstilgang og markedssvikt. I kapittel 4 presenterer vi derfor et rammeverk for studier av markedssvikt og bedriftenes ressurstilgang, som i større grad muliggjør faktiske kartlegginger av behov for næringsrettet politikk i ulike regioner.

## 4. Diagnostikk: Hvordan finne kilden til problemene i regionen?

Dersom problemet man fokuserer på i distrikts- og regionalpolitikken er uheldig regional økonomisk utvikling og befolkningsmessig nedgang i utsatte regioner, så bør man - før politikken utformes - stille spørsmål om hva som er årsaken til disse utviklingstrekkene. I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvordan man kan diagnostisere problemene. Det rammeverk som samfunnsøkonomer opererer med når de omtaler markedssvikt er sjelden egnet til å operasjonalisere letingen etter årsaker til regionaløkonomiske problemer. Vi har derfor valgt å utarbeide et enkelt rammeverk for slik diagnostisering. Rammeverket hviler på tanken om at alle bedrifter har behov for lett tilgang på relevante ressurser eller faktorer når varer og tjenester skal produseres effektivt. Disse faktorene som vi betegner som «omgivelsesfaktorer» inngår i en produktfunksjon for bedriften. Vi benytter dette rammeverket for å drøfte hvor markedssvikt finner sted og hvordan svikten kan motvirkes gjennom politikk (kapittel 6).

### 4.1. Se på befolkning eller verdiskaping i regionen?

Før vi presenterer modellen er det et viktig poeng å stille spørsmål om man skal diagnostisere basert på utviklingen i regionens befolkningsvekst eller andre forhold som potensielt ligger tettere opp til problemstillingene i næringslivet som vi er på leting etter.

Ettersom bidrag til verdiskaping i næringslivet står sentralt i målsettingen for midlene over 13.50, finner vi det hensiktsmessig å fokusere på det *økonomiske* elementet i den regionalpolitiske målsettingen – i form av regional verdiskaping. Mer konkret argumenterer vi for å fokusere sterkere på **verdiskaping per innbygger**<sup>18</sup> i regionen enn befolkningsvekst som indikator for måloppnåelse i midlene over 13.50.

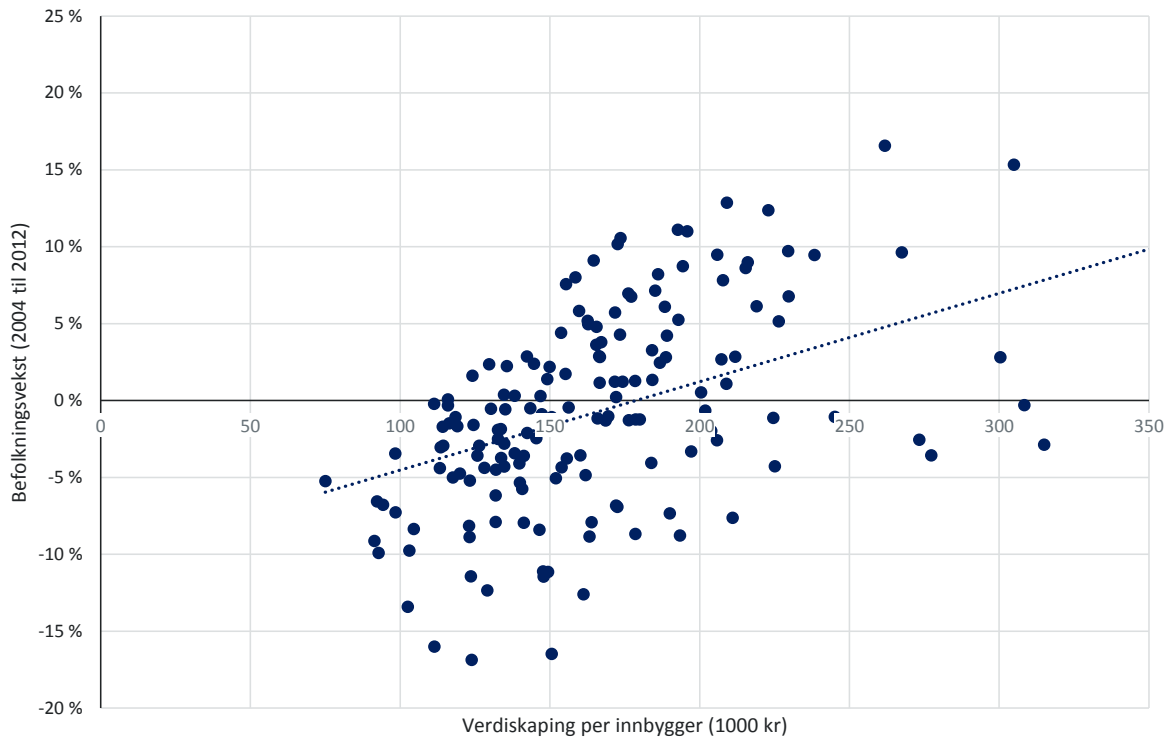
#### 4.1.1. Empirisk forhold mellom befolkningsvekst og verdiskaping per innbygger

En viktig og tydelig begrunnelse for å fokusere på forskjeller mellom regioner i verdiskaping per innbygger er at SSBs befolkningsstatistikk og Menons kommunefordelte regnskapsstatistikk sammen viser at folk flytter fra regioner med lav verdiskaping per innbygger til regioner med høy verdiskaping per innbygger. I figuren under dokumenterer vi dette for perioden 2004 – 2012. Det er en signifikant positiv sammenheng mellom befolkningsvekst og verdiskaping per innbygger i norske bo- og arbeidsmarkedsregioner. Denne sammenhengen er tidligere ikke dokumentert ettersom tall for verdiskaping på regionsnivå ikke har vært tilgjengelig.

---

<sup>18</sup> Verdiskaping per innbygger i regionen er et godt mål på «den egengenererte kjøpekraften til innbyggerne innen et geografisk område» (Skogstrøm et al 2015).

Figur 5 Forholdet mellom befolkningsvekst og verdiskaping per innbygger i norske regioner



Sammenhengen mellom befolkningsvekst og verdiskaping per innbygger i regionene behøver ikke å indikere at det er en kausal sammenheng. I Skogstrøm med flere (2015) studeres forholdet mellom flytting og vekst i norske regioner nærmere. Her påvises det at det er de økonomiske vilkårene i dag som tiltrekker seg nye innbyggere.

Dersom dette er riktig er grunn til å hevde at det er en kausal sammenheng mellom flytting og inntekt i regionene. Det innebærer at store regionale forskjeller ikke er forenlig med målsettingen om at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes. Store forskjeller i verdiskaping mellom regioner er heller ikke forenlig med målsettingen om å sikre likeverdige levekår. Dette er et erkjent problem i de fleste OECD-land (se for eksempel OECD 2009).<sup>19</sup> Moretti (2012) refererer til en lang rekke studier som dokumenterer at det er en sammenheng mellom forskjeller i regional verdiskaping og en rekke sosioøkonomisk faktorer, som utdanning, helse og forventet levealder. For å styrke veksten i underutviklede regioner har EU og de fleste OECD-land en rekke regionaløkonomiske virkemidler, både rene overføringer, skatteincentiver, infrastrukturprosjekter og næringsrettede virkemidler (se for eksempel ESPON, 2013). Variasjoner og likhetstrekk i de nordiske landenes næringsrettede virkemidler er beskrevet vedlegg 1 til denne rapporten, med et kort sammendrag i rapportens kapittel 2.

Nøyaktig hvor store forskjellene i verdiskaping per innbygger kan være mellom regioner før man får tydelige effekter i form av utflytting, er vanskelig å gi et presist svar på. De siste ti årene har forskjellen i verdiskaping per innbygger mellom de 16 rikeste regionene i Norge<sup>20</sup> ligget stabilt på 2,7 ganger høyere enn de 16 fattigste regionene. En indikasjon på at forskjellene i dag er for store er det faktum at blant de 16 regionene med høyest

<sup>19</sup> Sammenlignet med andre OECD-land er de regionale økonomiske forskjellene nær gjennomsnittet. GINI-koeffisienten på regionnivå 2 (TL2) var 0,13 i Norge i 2005, omtrent på linje med Finland, Østerrike og Italia. Sverige, Frankrike, Storbritannia og Japan ligger imidlertid klart lavere, det vil si at de regionale forskjellene er mindre (OECD 2009).

<sup>20</sup> NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregioner, totalt 160 regioner. Disse er beskrevet i egen tekstboks lenger ned i kapitlet.

verdiskaping per innbygger i 2004 økte det samlede innbyggertallet med 18 prosent fra 2004 til 2012. Blant de 16 regionene med lavest verdiskaping per innbygger ble folketallet redusert med 7 prosent i samme periode.

Det er en betydelig dynamikk i verdiskapingsforskjellene mellom regionene, for eksempel i form av at små oppdretts- og offshoreorienterte regioner har opplevd kraftig vekst, men *avstandene* fra topp til bunn er stabile. Dynamikken har trolig flere årsaker: De kan skyldes aktiv regional- og distriktpolitikk, men endringene kan også skyldes andre faktorer. For eksempel har naturressursbaserte næringer opplevd sterk vekst og prisutvikling i senere år, noe som styrker eksportrettet industrivirksomhet i distriktsregioner. Det kan også tenkes at årsakene til regionale forskjeller, enten i form av folks bostedspreferanser eller i form av geografisk markedssvikt, er blitt endret.

#### 4.1.2. Alternative indikatorer

En alternativ indikator er **verdiskaping per sysselsatt**. Argumentet for å bruke denne indikatoren er at regioner har ulik demografisk sammensetting, noe som gjør at regioner med mange barn, pensjonister og trygdede vil ha lav verdiskaping per innbygger selv om produktiviteten til de som jobber er høy. Imidlertid skal de yrkesaktive og kommunene i regionen like fullt forsørge dem som ikke jobber. Sagt på en annen måte skal den samlede verdiskapingen fordeles på hele regionens innbyggere, ikke bare på de som er i jobb. Verdiskaping per innbygger er derfor et bedre uttrykk for regionenes rikdom og fattigdom enn verdiskaping per sysselsatt er.<sup>21</sup> I praksis er det imidlertid liten forskjell mellom disse to indikatorene mellom regioner – fordi pendlestrømmene i hovedsak foregår innenfor regiongrensene, ikke mellom dem, og fordi sysselsettingsgraden<sup>22</sup> varierer lite mellom regionene.<sup>23</sup> Korrelasjonen mellom verdiskaping per innbygger og verdiskaping per sysselsatt er 0,98.

En tredje alternativ indikator er **lønnsnivå**. Sett fra hver enkelt arbeidstakers perspektiv er dette en mer relevant indikator på attraktivitet. Det er godt dokumentert at bosetting følger inntekstmuligheter (Storper, 2009). Dessuten er lønn en relativt god indikator på produktivitet i privat næringsliv, særlig når bedriftene konkurrerer i nasjonale eller internasjonale markeder. Verdiskapingsforskjeller kan skyldes at kapitalinnsatsen varierer mellom regionene, så verdiskaping per innbygger er lite egnet som mål på produktivitetsforskjeller mellom regioner.

Det er relativt store lønnsforskjeller mellom regionene i Norge, men forskjellene er vesentlig mindre enn forskjellene i verdiskaping per innbygger. 2012 var gjennomsnittlige lønnskostnader i næringslivet i de 16 regionene med høyest lønnsnivå 52 prosent høyere enn i de 16 regionene med lavest lønnsnivå. Forskjellene er blitt noe mindre de siste årene. I 2004 var forskjellen mellom de 16 høyeste og 16 laveste 56 prosent.<sup>24</sup>

Vi konkluderer med å fokusere på økonomiske forskjeller mellom regioner, målt ved verdiskaping per innbygger, både fordi det er viktig i seg selv og fordi denne indikatoren kan betraktes som en forutsetning for å lykkes med de øvrige regionalpolitiske målsettingene. I tillegg supplerer vi analysene med lønnsforskjeller og forskjeller i befolkningsutvikling for å gi et mest mulig helhetlig bilde på regionale forskjeller mellom regioner i Norge.

---

<sup>21</sup> Det bør imidlertid legges til at utjevning mellom regioner i form av statlige trygdeutbetalinger, reduserer sammenhengen mellom regional verdiskaping per innbygger og regional velferd.

<sup>22</sup> Sysselsettingsgrad defineres som antall sysselsatte (15-74 år) delt på antall i yrkesfør alder (15-74 år).

<sup>23</sup> I 2013 var sysselsettingsgraden 77 prosent i regionene Nore og Uvdal og i Austevoll. Loppa og Bindal hadde lavest sysselsettingsgrad, 58 prosent. Det er for øvrig ingen sammenheng mellom regionenes størrelse og sysselsettingsgrad.

<sup>24</sup> En viktig årsak til at lønnsnivået varierer mindre enn verdiskaping per innbygger/sysselsatt er at kapitalinnsatsen i næringslivet varierer betydelig mellom regioner. Prosessindustri, rederivirksomhet og kraftproduksjon er kapitalintensive bransjer som i stor grad er lokalisert i distriktsregioner.

### 4.1.3. Er det store økonomiske forskjeller mellom regioner i Norge?

Hovedmålet for distrikts- og regionalpolitikken er å *oppretholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret, utnytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet for størst mulig nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil.*

Målet med regionalpolitikken er bredt og sammensatt, og det er ikke uten videre gitt at det er mulig å oppfylle alle elementene ovenfor på likt. Hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes, samtidig som alle skal gis reell frihet til å bosette seg der de vil. Å sikre likeverdige levekår mellom regioner blir således en forutsetning for at folk skal velge å bli boende fremfor å flytte til andre regioner hvor levekårene er bedre. Likeverdige levekår kan tolkes på mange måter, men det er liten tvil om at økonomiske forhold er et vesentlig element. Vi har derfor valgt å legge hovedvekten på verdiskaping per innbygger når vi skal vurdere behovet for næringsrettede virkemidler mot distriktene. Hovedbegrunnelsen er at det er grunn til å tro at små forskjeller i verdiskaping per innbygger mellom regioner er en forutsetning for å opprettholde bosettingsmønsteret. Denne sammenhengen underbygges av at flyttestrømmene går fra regioner med lav verdiskaping per innbygger til regioner med høy verdiskaping per innbygger.<sup>25</sup> Verdiskaping per innbygger i regionen er et godt mål på «den egengenererte kjøpekraften til innbyggerne innen et geografisk område» (Skogstrøm m.fl. 2015).

Selv om vi legger hovedvekten på verdiskaping per innbygger vil vi også inkludere betraktninger rundt befolkningsendringer. Det skyldes primært at flyttestrømmer følger inntektsmuligheter (Storper, 2009), men også fordi folketallet inngår i «nevneren» i formelen: *Verdiskaping per innbygger = Verdiskaping delt på antall innbyggere*. Det innebærer, alt annet like, at når antall innbyggere i en regioner synker, så stiger verdiskapingen per innbygger. Dette kan fremstå paradoksal, men forklaringen er enkel. Når antall innbyggere synker, blir det færre å dele verdiskapingen på. Men dersom folketallet synker som følge av at yrkesaktive folk flytter, synker verdiskapingen trolig mer enn innbyggertallet gjør. Hvis unge mennesker som ikke ennå er i jobb, stiger verdiskaping per innbygger riktignok på kort sikt, men på lengre sikt undergraves verdiskapingsevnen i regionen. Dermed vil verdiskapingen per innbygger synke over tid.

Det er store og relativt stabile forskjeller i verdiskaping per innbygger mellom regioner i Norge. Forskjellene følger til en viss grad variasjoner i sentralitet mellom regioner, men den primære forskjellen er at storbyene ligger langt over i nivå enn de fire andre regiontypene gjør. Figuren nedenfor viser verdiskaping per innbygger i de fem regiontypene i 2004 og 2012<sup>26</sup>. Storbyene ligger ca. 50 prosent over gjennomsnittet av regionene, mens mellomstore byregioner ligger om lag 10 prosent over. Småbyregioner og småsenterregioner ligger omtrent på gjennomsnittet. De spredtbygde områdene ligger 6 prosent under gjennomsnittet, men de har nærmet seg småby- og småsenterregionene de siste årene. Storbyregionene har også nærmet seg gjennomsnittet.

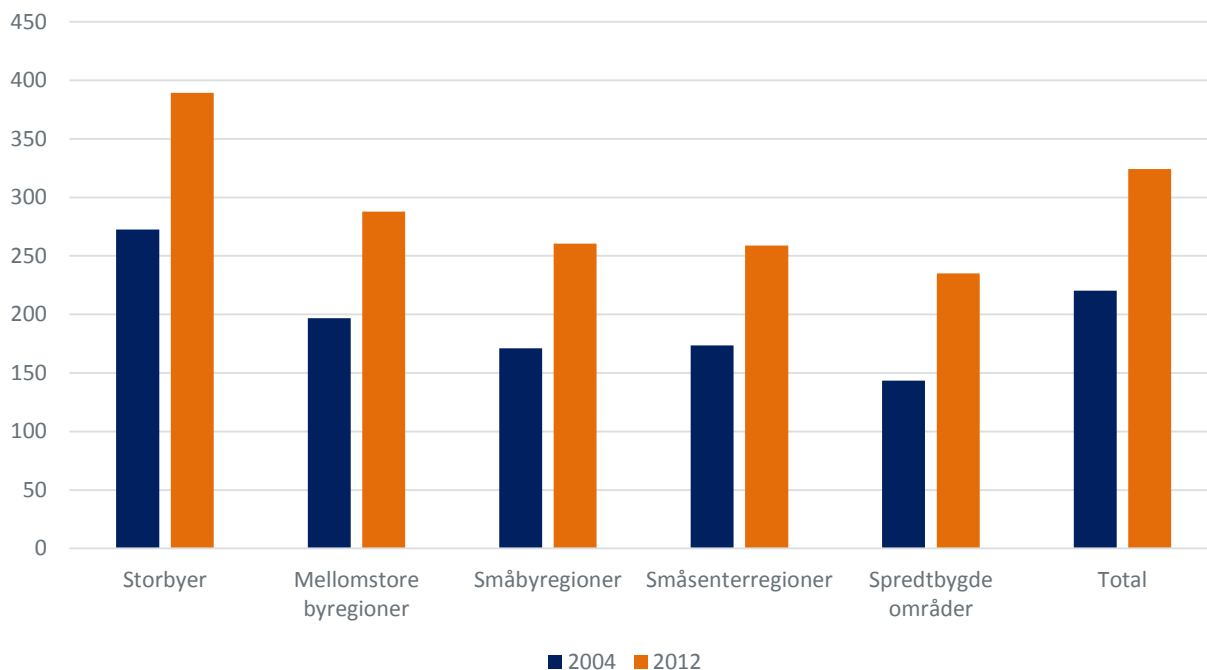
Det ser med andre ord ut til å være en svak tendens til at forskjellene i verdiskaping per innbygger mellom regioner med ulik sentralitet er blitt noe mindre siden 2004, men endringene er så små at de kan skyldes tilfeldigheter.

---

<sup>25</sup> Det er en sterk positiv korrelasjon mellom verdiskaping per innbygger og befolkningsutviklingen i norske regioner. Dette er selvsagt ikke et særnorsk fenomen. Det globalt sett viktigste eksempelet på dette fenomenet er Kina, hvor de store flyttestrømmene fra landsbygda med lav verdiskaping til byene med høy verdiskaping, fører til høy økonomisk vekst som følge av arbeidskraft overføres fra lavproduktive til høyproduktive anvendelser.

<sup>26</sup> En variansanalyse (ANOVA) viser at forskjellene mellom gruppene er signifikante på 0,99-nivå i seks av ni år mellom 2004 og 2012. Unntaket er perioden 2009-2011, hvor forskjellene mellom regiontypene ble mindre. I 2012 kan det se ut til at forskjellene er på vei tilbake til «normalen» igjen, men differansen mellom storbyer og spredtbygde områder er klart mindre enn den var i 2004. Det er sannsynlig at mangelen på signifikante forskjeller i 2009 til 2011 skyldes finanskrisen, hvor eksportorienterte regioner med høy verdiskaping per innbygger fikk svekket sin verdiskaping.

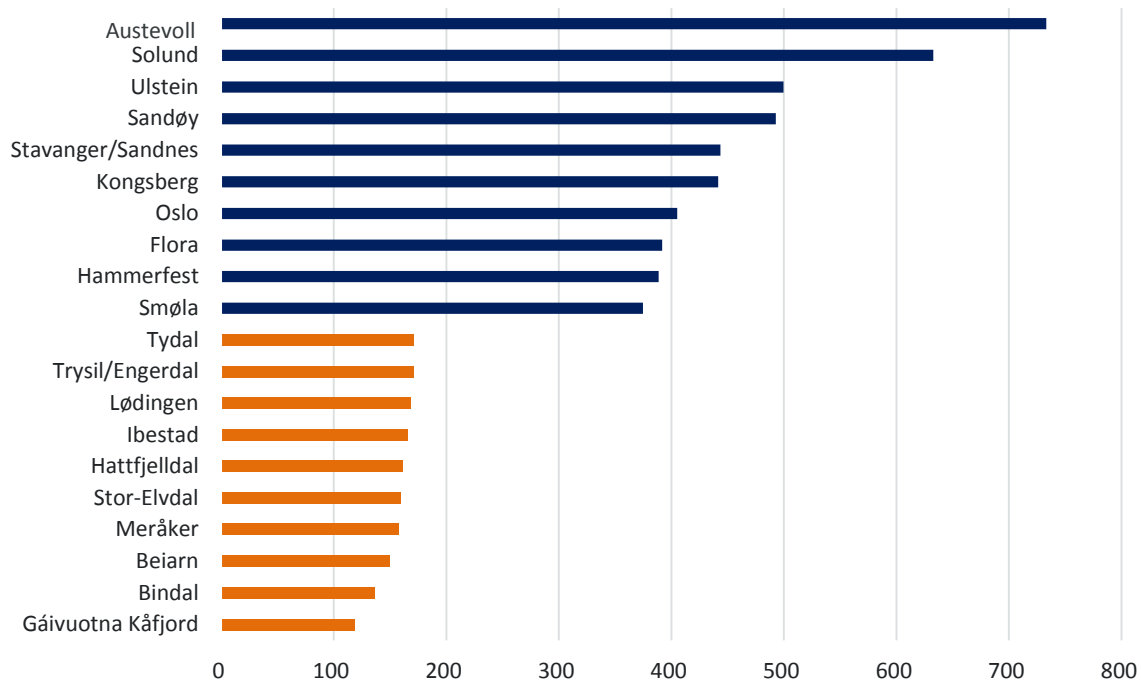
**Figur 6: Verdiskaping per innbygger i fem regiontyper i 2004 og 2012. Løpende tNOK. Kilde: Menon**



Til tross for at verdiskaping per innbygger faller med synkende sentralitet, er variasjonen innad i de fem regiontypene vesentlig større enn forskjellene mellom regiontypene. Figuren nedenfor viser de 10 regionene i Norge med høyest verdiskaping per innbygger i 2012 og de 10 regionene med lavest verdiskaping. Austevoll, en liten region med mindre enn 5 000 innbyggere, har klart høyest verdiskaping. Mens gjennomsnittet for storbyene lå på 375 000 kroner i 2012, hadde Austevoll nesten det dobbelte. Etter Austevoll følger Solund, Ulstein og Sandøy, også dette små regioner. Solund og Sandøy har henholdsvis 815 og 1 285 innbyggere i 2014.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ulstein er en vesentlig større region, med ca. 25 000 innbyggere. Denne regionen ble vesentlig forstørret av Eiksundsambandet som ble etablert i 2008.

Figur 7: Rangering av 160 bo- og arbeidsmarkeder etter verdiskaping per innbygger i 2012. tNOK. Kilde: Menon



Blant de 10 regionene med høyest verdiskaping per innbygger er fire av fem regionstyper representert, fra Oslo og Stavanger/Sandnes blant storbyene, til Solund og Sandøy blant de spredtbygde. Blant regionene med lavest verdiskaping per innbygger finner vi imidlertid bare de minst sentrale regionstypene. Trysil/Engerdal er den eneste som ikke er spredtbygd område. Denne regionen blir for øvrig beskrevet i et case senere i rapporten.

Det kan konkluderes med at det er svært store forskjeller i verdiskaping per innbygger mellom norske regioner. Regionen på topp har syv ganger høyere verdiskaping per innbygger enn regionen på bunn. Den øverste desilen (det vil si de 16 regionene med høyest verdiskaping per innbygger) har drøyt to og en halv gang så høy verdiskaping som den nederste desilen. Det sier seg da selv uten massive overføringer er det umulig å oppfylle den regionaløkonomiske målsettingen om likeverdige levekår over hele landet. Dette gjenspeiles også i befolkningsendringer. Blant de 16 regionene med høyest verdiskaping per innbygger i 2004 økte det samlede innbyggertallet med 18 prosent fra 2004 til 2012. Blant de 16 regionene med lavest verdiskaping per innbygger ble folketallet redusert med 7 prosent i samme periode.

Utfordringer knyttet til regionale forskjeller er på ingen måte særnorske. Sammenlignet med andre OECD-land er de regionale økonomiske forskjellene omtrent «midt på treet». OECD har konstruert GINI-koeffisienter for alle medlemslandene og sammenlignet verdiene i 1995 og 2005. GINI-koeffisienten på regionnivå 2 (TL2) – det vil si landsdeler – var 0,13 i Norge i 2005, omtrent på linje med Finland, Østerrike og Italia. Sverige, Frankrike, Nederland, Storbritannia og Japan ligger imidlertid klart lavere, det vil si at de regionale forskjellene er mindre (OECD 2009).

#### 4.1.4. Har forskjellene blitt større eller mindre de siste åtte årene?

Ovenfor har vi slått fast at forskjellene i verdiskaping per innbygger varierer betydelig. Et annet spørsmål er om forskjellene blir større over tid eller om de reduseres. Vi har kun data for et forholdsvis kort tidsperspektiv, men innenfor tidsrommet 2004 til 2012 er det ingenting som tyder på at verdiskapingen per innbygger mellom



regioner konvergerer eller er i ferd med å øke ytterligere. Et vanlig mål på forskjeller i inntekt er den såkalte Gini-koeffisienten. Koeffisienten er konstruert for å måle forskjeller mellom innbyggere, men den kan også benyttes til å måle forskjeller på et høyere aggregeringsnivå, for eksempel regioner. Hvis Gini-koeffisienten er 0, finnes det ikke regionale forskjeller i verdiskaping. Er koeffisienten 1, er all verdiskaping samlet i én region. Nivået på koeffisienten er ikke spesielt interessant i en analyse av regionale verdiskapingsforskjeller i Norge, men endringer i koeffisienten vil kunne si noe om forskjellene forsterkes eller reduseres. I perioden 2004 til 2012 har Gini-koeffisienten variert mellom 0,15 og 0,17 for norske regioner. Forskjellene var minst i 2012 (0,154) og størst i 2010 (0,170). Det er ikke mulig å identifisere noen trend i utviklingen. Konklusjonen er derfor at forskjellene har vært stabile i perioden.

Den samme konklusjonen ble trukket av OECD om regionale verdiskapingsforskjeller i OECD-landene. Når GINI-koeffisientene på TL2 i 2005 sammenlignes med nivåene i 1995, er det vanskelig å se noe mønster:

In approximately one-third of OECD countries, regional inequalities in GDP per capita increased, in one-third of countries they declined, and in the remaining third there was no clear trend. (OECD 2009)

OECD konkluderer derfor med at, til tross for store overføringer fra rike til fattige regioner over flere tiår, er det lite som tyder på at regionene er i ferd med å konvergere:

There is no conclusive evidence that average GDP per capita has begun to converge among OECD regions. In most OECD countries, regional policies were introduced in the 1950s and 1960s, a period of relatively strong economic growth, fiscal expansion and low unemployment. The principal objective of those measures was greater equity and balanced growth in a period of rapid industrialisation. The main instruments used were wealth redistribution through financial transfers by the national government, accompanied by large-scale public investments. (OECD 2009)

Selv om forskjellene totalt sett ikke er blitt større eller mindre i perioden, kan det tenkes at de svakeste regionene har sakkert akterut sammenlignet med gjennomsnittet – og eventuelt i forhold til regionene med høyest verdiskaping per innbygger. Sagt på en annen måte kan det tenkes at forskjellen fra topp og bunn er blitt endret. Det er grunn til å legge spesiell vekt på regioner med lavest verdiskaping per innbygger fordi det er disse som bryter med målsettingen om å «sikre likeverdige levekår og gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil.» Dette underbygges av følgende formulering i KRDs budsjettproposisjon for 2014: «*Departementet vil gjennom bruken av midler over programkategori 13.50 prioritere landsdeler og områder med særskilte utfordringer.*»

Vi har derfor undersøkt om forskjellen mellom de rikeste og fattigste regionene er blitt større eller mindre de siden 2004. Ovenfor så vi at forskjellen i verdiskaping per innbygger mellom den øverste og den nederste desilen (de 16 rikeste og de 16 fattigste regionene) var 2,65 i 2012. Forskjellen var nesten identisk i 2004 – 2,73. Det kan derfor konkluderes med at forskjellene er tilnærmet uendret i perioden.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Imidlertid har de 16 svakeste regionene i 2004 hatt vesentlig høyere vekst i verdiskaping per innbygger enn andre regioner. Deres samlede vekst var på 95 prosent fra 2004 til 2012, mens regionene i den øverste desilen kun oppnådde 35 prosent vekst. Befolkningsutviklingen til disse 16 regionene har derimot vært mye dårligere; 7 prosent reduksjon fra 2004 til 2014 mot 18 prosent vekst for regionene i den øverste desilen.

## 4.2. Det regionale verdiskapingsystemet – bedriften og dens omgivelsesfaktorer

Det er bedriftene i en region som genererer økonomisk verdi, så næringsrettede virkemidler må handle om å styrke bedriftenes utviklingsmuligheter; ikke bare eksisterende bedrifter, men også etablering av nye bedrifter. For å fange opp alle faktorer som påvirker bedrifters utviklingsmuligheter, foreslår vi å ta utgangspunkt i bedriften som kjerne, omgitt av seks omgivelsesfaktorer som til sammen utgjør et **regionalt verdiskapingsystem**. **Bedriften** er kjernen i systemet. **Omgivelsesfaktorene** er alle ressurser i regionen som påvirker bedriftenes produktivitet, vekst- og lønnsomhetsmuligheter. **Verdiskapingsystemet** som helhet er mer enn summen av enkeltfaktorene, fordi omgivelsesfaktorene er komplementære (gjensidig avhengige), det vil si at endringer i en faktor påvirker en eller flere av de andre faktorene.

### Bedriftens omgivelsesfaktorer

Bedriftens evne til å oppnå lønnsom vekst er en funksjon av hva slags ressurser, det vil si innsatsfaktorer, den trenger og tilgangen på disse. Med tilgang mener vi kombinasjonen av omfang, pris og kvalitet. Både for å tydeliggjøre at ressursene til dels er stedbundne, med andre ord immobile, og fordi vi ønsker å inkludere andre bedrifter blant bedriftens ressurser, har vi kalt å kalle dem omgivelsesfaktorer.

Omgivelsesfaktorer kan kategoriseres på mange måter. For å gjøre diskusjonene og analysene håndterbare har vi forsøkt å begrense antall faktorer. Vi har valgt å kun inkludere omgivelsesfaktorer som har en *direkte* effekt på bedrifters vekst- og lønnsomhetsmuligheter. Bostedsattraktivitet er derfor ikke inkludert, fordi effekten av denne faktoren primært virker gjennom arbeidsmarkedet. Vi har valgt å inkludere seks omgivelsesfaktorer; naturressurser, arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet, kunnskapsallmenningen, infrastrukturen, samt nettverket av relaterte bedrifter (vertikalt eller horisontalt koblet). Disse blir beskrevet kort nedenfor.

### Arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet består av alle personer som enten er i jobb eller er jobbsøkende i regionen.<sup>29</sup> Det er grundig dokumentert at både størrelsen og den kompetansemessige differensieringen, er avgjørende egenskaper ved arbeidsmarkedet (Moriatti, 2012). Spørsmålet er ikke bare om det er nok folk i arbeidsfør alder i en region men også om det er tilstrekkelig tilgang på den type kompetanse bedriftene trenger. De fleste bedrifter har behov for både bransjespesifikk og generisk kompetanse. Jo større og jo kunnskapsbaserte bedriftene er, desto flere typer kompetanse har den behov for. Generelt er det slik at jo mer spesialisert kompetanse bedriften er avhengig av, desto viktigere blir størrelsen og differensieringen av arbeidsmarkedet for bedriften.

Arbeidsmarkedets størrelse er avgrenset av folks reisetid. En tommelfingerregel er at dersom reisetiden overstiger 45-60 minutter, reduseres folks vilje til å ta en jobb vesentlig. Alternativet til pendling er å flytte dit jobben er. Det er store økonomiske, praktiske og psykologiske kostnader forbundet med å flytte. Den kanskje viktigste flyttebarrieren i en familie hvor to voksne er i jobb, er at begge skal finne en relevant jobb på det nye bostedet.

**Både reisetid og flyttekostnader begrenser mobiliteten i arbeidsmarkedet.** Flyttekostnadene kan reduseres av offentlige virkemidler, for eksempel i form av flyttetilskudd, men det er ingen slike virkemidler, hverken innenfor 13.50-posten eller i distriktpolitiske virkemidler generelt i Norge. Derimot er det en lang rekke virkemidler rettet

---

<sup>29</sup> Arbeidsmarkedet er kanskje den viktigste av omgivelsesfaktorene, fordi tilgang til relevant kompetanse er ekstremt viktig for de fleste bedrifters vekst- og lønnsomhetsmuligheter. Som vi kommer tilbake til senere, trekkes grensene rundt regionene på basis av det faktiske bosteds- og arbeidsmønsteret.

mot å redusere folks reisetid, og dermed utvide arbeidsmarkedene. Alle delene av samferdselspolitikken har redusert reisetid som formål. Fleksibel arbeidstid og bredbåndsinvesteringer har indirekte samme effekt på arbeidsmarkedet. Selv om reisetiden ikke reduseres, blir tidskostnaden redusert for de ansatte, noe som gjør det enklere å akseptere lang reisetid.

## Naturressurser

Med naturressurser mener vi alle ressurser som er tilgjengelig fra naturens side og som bedrifter kan nyttiggjøre seg kommersielt. Mineraler, fossefall og hydrokarboner er åpenbare eksempler, men også klimatiske forhold, nordlys og midnattssol er ressurser som kan utnyttes i kommersiell virksomhet.

**Med få unntak er naturressurser stedbundne og dermed immobile.**<sup>30</sup> Det innebærer at de må utnyttes der de er. Samtidig er det viktig å understreke at bedrifter i økende grad kan velge å utføre aktiviteter i verdikjeden på andre steder enn naturressursene befinner seg. For eksempel blir oppdrettsfisk i økende grad gjenstand for automatisk foring fra styringssystemer lokalisert uavhengig av oppdrettsanlegget. På samme måte flyttes en stadig større del av aktivitetene knyttet til olje- og gassproduksjon på norsk sokkel fra feltet til land. Fjernstyrt, ubemannet undervannsutstyr utfører avanserte operasjoner på havbunnsinstallasjoner. Bedriftene og de ansatte er i økende grad på land – gjerne i sentraliserte næringsklynger i Stavanger eller Bergen.

## Kapitalmarkedet

Med kapitalmarkedet mener vi både egenkapital- og fremmedkapitalmarkedet. Ved tap og konkurs har fremmedkapital prioritert foran egenkapital. Kapitalmarkedet består av en rekke delmarkeder, som for eksempel lånemarked, aksjemarked og obligasjonsmarked. Markedet består av både private og offentlige aktører som lokale sparebanker, offentlige såkornfond og private investorer.

Kapitalmarkedet skal omfordele risiko og bidra til allokering av ressurser over tid. Er kapitalmarkedet effektivt, vil det allokere ressurser til prosjekter med best risiko- og avkastingsprofil.

**Kapitalmarkedet er det mest mobile av de seks omgivelsesfaktorene**, men også for denne faktoren eksisterer det mobilitetsbarrierer. Disse er særlig knyttet til investorenes og långivernes informasjonstilgang. **Markedssvikt ved asymmetrisk informasjon** mellom investor og prosjekteier kan føre til at investor feilvurderer prosjektet (ugunstig utvalg), samt at investor legger opp til kontrollmekanismer overfor prosjekteier for å redusere risikoen for tap gjennom uobserverbare beslutninger av prosjekteier (moralisk risiko). I kapittel 3.3.2 har vi en grundigere gjennomgang av problemstillingene rundt asymmetrisk informasjon.

Faren for asymmetrisk informasjon gjelder spesielt for små- og mellomstore bedrifter (SMB). Dette av tre grunner; for det første har SMB større sannsynlighet for konkurs enn store og etablerte foretak, for det andre eksisterer det ikke en markeds plass for omsetning av risikokapitalinstrumenter for de fleste SMB, og for det tredje vil eierposter for større foretak som omsettes på børs være satt under strengere informasjonsplikt, samt at disse foretakene regelmessig vurderes av markedsaktører. Disse problemstillingene blir spesielt aktuelt for de mindre sentrale regionene da det private næringslivet der stort sett består av SMB.

---

<sup>30</sup> Fisk og annen sjømat beveger seg mellom regioner og land og dermed mobile, men mobiliteten er utenfor bedriftenes og regionenes kontroll.

## Kunnskapsallmenningen

Med kunnskapsallmenningen mener vi kunnskapen som i prinsippet er åpent tilgjengelig og flyter fritt i en region. Kildene til kunnskapen kan komme fra mange typer aktører, men normalt er utdannings- og kunnskapsaktører de viktigste produsenter, bærere og formidlere av kunnskapen. Det innebærer at kunnskapsallmenningen vil styrkes av at det eksisterer høyskoler og forskningsaktører i en region, men videregående skoler og fagskoler kan også fylle en slik rolle.

Tidligere i kapitlet påpekte vi at omgivelsesfaktorene til dels er komplementære. Utdanning og FoU bidrar både til at kunnskap spres mellom aktørene og til at aktørene i næringslivet øker sin evne til å absorbere ekstern kunnskap (absorptive capacity). Erfaringer fra lokale næringsklynger som NODE på Sørlandet og Raufoss-klyngen viser tydelig at de tette koblingene mellom kunnskap, næringsaktører og kapital gir sterke absorptive capacity-effekter, som igjen driver frem konkurranse og innovasjon.

Graden av komplementaritet avhenger av hvordan de ulike faktorene er innrettet. **Komplementariteten er størst dersom kunnskapen som produseres og formidles i en region er spesialtilpasset næringslivets behov.** Høyskolen i Kongsberg<sup>31</sup> ble i mange år oppfattet som faglig svak og irrelevant for industriklyngen i Kongsberg. Gjennom NCE-prosjektet som ble etablert i 2006 har høyskolen blitt styrket faglig og blitt stadig mer tilpasset Kongsbergbedriftenes behov.

## Infrastrukturen

Med infrastruktur mener vi eiendomsarealer, samferdsel (veier, jernbane, havner, flyplasser) og digital infrastruktur som bedriftene i en region er avhengig av for å utføre sine verdiskapingsaktiviteter på en effektiv måte. **Infrastrukturen er fullstendig stedbunden og immobil.** Det innebærer at forskjeller i infrastruktur mellom regioner kun kan reduseres gjennom investeringer i regioner som har svakere infrastruktur enn gjennomsnittet.

Det meste av infrastrukturinvesteringer finansieres av offentlige myndigheter, på lokalt, fylkeskommunalt eller nasjonalt nivå. Det meste av disse investeringene ligger innenfor Samferdselsdepartementets ansvarsområde og er utenfor 13.50-posten. Det finnes imidlertid unntak, noe vi kommer tilbake til under gjennomgangen av virkemidlene.

## Bedriftsnettverket

For at en bedrift skal kunne utvikles og bli konkurransedyktig, er den avhengig av en lang rekke varer og tjenester fra de nære omgivelsene, både spesialiserte, næringsspesifikke leveranser og generiske tjenester som IT-, regnskaps- og revisjonstjenester. En region må være av en viss størrelse for å kunne tilby det nødvendige spekteret av varer og tjenester. Alternativt må det være *spesialisert*. Jo mindre miljøet er, desto viktigere er det at bedriftenes behov er like eller komplementære. Sagt på en annen måte må bedriftene enten være til gjensidig nytte for hverandre eller ha behov for de samme varene og tjenestene.

Bedriftens nettverk av andre bedrifter kan deles i to grupper:

- **Vertikale** relasjoner, det vil si kunder og leverandører. Jo flere relevante og konkurransedyktige leverandører det er i regionen, desto mer kan bedriften outsource (sette ut) til leverandører, og desto mer kan den selv spesialisere seg. Nærhet til kunder kan være viktig av mange grunner. For det første blir transaksjonskostnadene lavere når man er samlokalisert; det er lettere å etablere og vedlikeholde kunderelasjoner. For det annet vil nærhet til krevende kunder sikre at bedriften får markedsrelevante

---

<sup>31</sup> Høyskolen i Kongsberg er en teknologiorientert campus under HBV (Høgskolen i Buskerud og Vestfold).

innovasjonsimpulser. Hvis man i tillegg har lokale konkurrenter (horisontal relasjon), styrkes incentivene til å tilfredsstille kundenes krav.

- **Horisontale** relasjoner, det vil si konkurrenter og komplementører (bedrifter som har felles eller komplementære ressurser og markeder). Horisontale relasjoner gir mulighet til å realisere eksterne stordriftsfordeler gjennom samarbeid. Lokale konkurranse stimulerer i tillegg den lokale markedsdynamikken. Forskning viser at det ikke er noen motsetning mellom konkurranse og samarbeid (se for eksempel Reve og Jakobsen, 2001).

### 4.3. Hvorfor har regioner ulik verdiskaping – og hvorfor utjevnes ikke forskjellene over tid?

Ovenfor har vi sett at det er store regionale forskjeller i verdiskaping per innbygger, og dette slår deretter tydelig ut i befolkningsveksten. I utgangspunktet skulle man forvente at disse forskjellene gradvis ble borte som følge av at markedsmekanismer leder ressurser til anvendelser hvor de har høyest avkastning. For eksempel skulle man forvente at folk flytter fra regioner med lavt lønnsnivå til regioner med høyere lønnsnivå og at dette skulle føre til fallende lønnsnivå i regionene det flyttes til og stigende lønnsnivå i regionene det flyttes fra. Imidlertid har vi dokumentert ovenfor at forskjellene mellom regioner ser ut til å være stabile – både i Norge og andre OECD-land. Manglende konvergens må ha en årsak. Den viktigste forklaringen er at det er systematiske produktivitetsforskjeller mellom regioner, og at disse snarere forsterkes enn svekkes over tid som følge av at bedrifter og kompetanse flytter til de mest attraktive regionene. Dette styres av agglomerasjon og omfanget av geografisk betinget asymmetrisk informasjon.

I figuren nedenfor presenterer vi en enkel modell som setter sammen markedssvikt som kilde til ulikheter mellom regioner. Vi understreker at andre faktorer, som naturgitte egenskaper og historiske hendelser, i mange tilfeller vil være viktige kilder til forskjeller enn stedsspesifikk markedssvikt. Dersom formålet med virkemidlene kun er regional *fordeling*, vil denne typen kilder til økonomiske forskjeller være relevante begrunnelser. Men hvis virkemidlene også skal bidra til økt nasjonal *verdiskaping* (nordøstre kvadrant i figuren vi beskrev i kap. 3.4), må det ligge en stedsspesifikk markedssvikt bak.<sup>32</sup>

Etter vår vurdering er det to typer markedssvikt som er spesielt relevante; i) positive og negative eksterne effekter av agglomerasjon, og ii) informasjonsskjevheter mellom aktører i regionen og aktører utenfor regionen om bedriftene i regionen. Disse skjevhetene leder til at kapitaltilgangen blir mindre og dyrere og til at bedriftenes evne til å utvikle leverandør-, kunde- og kunnskapsnettverk blir svekket. I vedlegg 2 til denne rapporten presenterer vi en rekke indikatorer for mulig svikt i markedene for de ulike omgivelsesfaktorene.

Disse kildene til forskjeller i tilgang på relevante påvirker så bedriftenes vekst. Til slutt påvirker dette regionenes økonomiske utvikling.

<sup>32</sup> Det er også viktig å påpeke at kjennskap til stedsspesifikke faktorer vil være nyttig når man *utformer* virkemidlene.

**Figur 8: Teoretisk rammeverk – sammenhengen mellom kilder til variasjon i regioners omgivelsesfaktorer og regioners økonomiske utvikling**



Det er mange årsaker til at tilgangen på omgivelsesfaktorer varierer mellom regioner, men felles for dem at faktorene i større eller mindre grad er immobile. Sagt på en annen måte foreligger det geografiske mobilitetsbarrierer som reduserer bedriftenes mulighet til å skaffe seg relevante ressurser.<sup>33</sup> Nedenfor redegjør vi for tre egenskaper knyttet til ressurser i næringsmiljøer som *skaper*, *oppretholder* og eventuelt *forsterker* forskjeller mellom regioner over tid.

#### 4.3.1. Heterogene omgivelsesfaktorer

Som påpekt ovenfor svekkes mulighetene for å realisere den distriktspolitiske målsettingen om å opprettholde attraktive og levedyktige regioner over hele landet når enkeltregioner preges av svak vekst og lønnsomhet i bedriftene i regionen, med påfølgende svak verdiskapingsutvikling for regionen som helhet. Hva er *årsakene* til enkelte regioners svake verdiskapingsutvikling? Det mest generelle svaret er at ressursgrunnlaget, det vil si naturressurser, kompetanse, kapital og annet, er ujevnt fordelt mellom regioner. Sagt på en annen måte er regioners ressursgrunnlag heterogent<sup>1</sup>. Ressursgrunnlaget i en region består av bedriftene som er lokalisert i regionen samt en lang rekke omgivelsesfaktorer som bedriftene i større eller mindre grad er avhengige av. At ressursgrunnlaget er heterogent innebærer at bedrifter har tilgang på omgivelsesfaktorer av ulik omfang, kvalitet og pris – avhengig av hvor de er lokalisert. Bedrifter som er lokalisert i Lofoten har god tilgang på fiskeriresurser og spektakulær natur. Men de har dårligere tilgang på spesialisert høyt utdannet kompetanse, og reisetiden til store markeder er lang.

<sup>33</sup> Det er ikke bare små regioner som har utfordringer knyttet til tilgang på omgivelsesfaktorer. Mark Zuckerberg flyttet Facebook fra Boston til San Francisco fordi han mente at tilgangen på relevant kompetanse var høyere der, til tross for at Bostonregionen er et av verdens største og viktigste innovasjonssentre. I Møre og Romsdal blir det oppfattet som et problem at antall potensielle toppledere til bedrifter er for lite og smalt (Jakobsen og Sørvig, 2015). Det har resultert i at Glamox valgte å flytte hovedkontoret til Oslo, hvor tilgangen på toppledere er større. Et annet selskap, Ekornes, var uten toppleder i en lang periode fordi styret ikke lyktes med å finne en relevant kandidat.

### 4.3.2. Immobilie omgivelsesfaktorer

For å forstå forskjeller i verdiskaping mellom regioner er det ikke nok å slå fast at ressursgrunnlaget er heterogent. Vi må også forstå *hvorfor heterogeniteten opprettholdes*. Årsaken er at omgivelsesfaktorene i regionen er delvis immobile. Mange naturressurser er fullstendig stedbundne. Mineralforekomster, fjell, fjorder og klimatiske forhold er typiske eksempler. Personene i et arbeidsmarked er i prinsippet langt mer mobile, men mobiliteten begrenses av folk har gjort irreversible investeringer i stedet de bor, i form av relasjoner til andre mennesker, skoletilknytning og andre forhold i nærmiljøet. I tillegg er det store transaksjonskostnader forbundet med å flytte. Kapital er i utgangspunktet en helt mobil ressurs, men også dens mobilitet begrenses av det økonomer kaller «home bias». Internasjonale studier viser at investorer i gjennomsnitt investerer åtte ganger mer i sitt eget land enn i andre land. Det er liten tvil om at de samme mekanismer også gjelder innad i land. I Møre og Romsdal eier personer og familier bosatt i fylket 50 prosent av all verdiskaping i fylket. Andre norske eiere står kun for 7 prosent av verdiskapingen.

Selv formalisert, nedskrevet kunnskap, som i prinsippet ikke har noen geografiske barrierer, viser seg å være mer tilgjengelig når den er produsert i nærheten av der man selv er lokalisert. <sup>1</sup> Det skyldes trolig at man har større kjennskap til og er mer fortrolig med kunnskap som er produsert i samme region, sannsynligvis som følge av tett interaksjon og uformell kommunikasjon (Moretti, 2012).

### 4.3.3. Komplementære omgivelsesfaktorer

Til tross for at det er begrensninger i mobiliteten på alle omgivelsesfaktorer, skulle man forvente at heterogeniteten ble redusert over tid som følge av at de mest mobile ressursene ble kanalisert gjennom markedet til regioner som hadde svakest tilgang på dem. Denne utjevningen bremses imidlertid av at omgivelsesfaktorene ofte er gjensidig avhengige. Sagt på en annen måte er de komplementære. For eksempel er bedrifters evne til å utnytte naturressurser avhengig av tilgangen på energi, relevant kompetanse, investeringskapital og spesialiserte leverandører. Hvis lønnsomhetspotensialet er tilstrekkelig stort og dokumenterbart overfor investorer, er det grunn til å tro at regionens tilgang på den immobile naturressursen fører til at de mer mobile ressursene trekkes til regionen. Sagt på en annen måte vil kapitalen, kompetansen og bedriftsnettverket flytte dit naturressursene er. Befolkningsstrukturen i Norge er i stor grad et produkt av slike tiltrekningsprosesser knyttet til prosessindustri. Rjukan, Årdal, Sauda, Åndalsnes og Mo i Rana er typiske eksempler.

At omgivelsesfaktorer er komplementære, innebærer at endringer i én faktor har effekter på andre faktorer i verdiskapingssystemet.<sup>1</sup> Dermed kan dynamikken i systemet lede regioner inn i både positive og negative utviklingsprosesser. I det følgende blir disse prosessene kalt henholdsvis oppgraderings- og forvitringsspiraler. Disse spiralene leder til at økonomiske forskjeller mellom regioner blir større over tid.

*Forutsetningene om heterogenitet og immobilitet er fundamentet i det såkalte ressursbaserte perspektivet, som de siste 30 årene har vært det dominerende teoretiske paradigmet i økonomisk teori om bedriftsstrategi (economics of strategy). De to viktigste bidragene til utviklingen av teorifundamentet er Wernerfelt B. 1984. A resource-based view of the firm. Strategic Management Journal 5: 171-180; og Peteraf MA. 1993. The cornerstone of competitive advantage: A resource-based view. Strategic Management Journal 14: 179-188.*

#### 4.3.4. Bostedsattraktivitet – indirekte effekt på det regionale verdiskapingsystemet

De senere årene har også selve stedets attraksjon som bosted fått økende oppmerksomhet. Det er ikke opplagt hva som menes med stedsattraktivitet, men kan tolkes som et ulike boområder har ulike egenskaper som bosted. Egenskapene er koblet til oppkobling til arbeidsmuligheter, variasjon i tjenestetilbud og ikke minst tilgangen til ulike kulturelle opplevelser og fritids goder. Stedets fysiske utforming, vakkerhet om en vil, er også en del av slike attraksjonsegenskaper.

Hvorvidt steders attraksjon som bosted påvirker næringsutviklingen eller om det er omvendt diskuteres akademisk.<sup>34</sup> Empiri tyder på at befolkningsveksten til funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner i hovedsak vil følge utviklingen i regionens næringsliv og derved arbeidsmuligheter (Storper, 2009). Innad i en bo- og arbeidsregion kan imidlertid bostedsattraktivitet spille en stor rolle. Et bosteds tilbud av tjenester, kulturelle tilbudet, vakkerhet o.a. påvirker bostedspreferanser.

Betydningen av stedsattraktivitet for regional utvikling blir gjennomgått i det parallelle prosjektet «Gjennomgang og vurdering av bruken av midler programkategori 13.50 til utvikling av stedsattraktivitet», som Damvad gjennomfører i samarbeid med Norsk senter for bygdeforskning. I det prosjektet vil rasjonalet for tiltak for å fremme stedsattraktivitet bli diskutert. Vi diskuterer ikke dette videre i dette prosjektet, annet enn å påpeke at begge prosjekter tydeliggjør at en regions næringsutvikling på lang sikt er avgjørende også for regional bosetting.

---

<sup>34</sup> Se bl.a. Florida, R. (2002), Glaeser, E. L. (2005) og Storper M. og A. J. Scott (2009).



### Case: Strukturendringer i Trysil

Vekst i regionale verdiskapingsystemer forutsetter normalt vekst i virksomheter som på en eller måter eksporter varer eller tjenester ut av region. Veltilpassede omgivelsesfaktorer gir slike virksomheter gode muligheter for produktivitsvekst og utnyttelse av regionens ressursgrunnlag. Men ofte vil mindre regioner være organisert rundt få og smale produksjoner. Hva skjer når ressursgrunnlaget som driver det regionale verdiskapingsystemet skrumper helt utenfor regionens kontroll, f.eks. som følge av markedsmessige eller teknologiske forhold? Eksempelvis, hva hvis prisen på varer og tjenester regionen er sterke på faller, globale teknologiske endringer krever store omstillinger eller naturressursgrunnlaget blir tømt? Omgivelsesfaktorene kan bidra til at eksisterende virksomheter tilpasser seg slik at produktivitsutviklingen og konkurranseevnen holdes oppe. Men det er ikke opplagt at omgivelsesfaktorene er tilpasset nye virksomheter i ikke-eksisterende næringer. Bruken av regionens menneskelige ressurser kan holdes oppe ved at deler av befolkning responderer ved å flytte til områder hvor andre næringer vokser. Over tid vil en slik utvikling framstå som en forvittringsbane med en gradvis nedgang i befolkning, selv om verdiskapingen per innbygger holdes oppe.

Når en region opplever en langvarig befolkningsnedgang kan det oppstå multiplikatorvirkninger som svekker alt næringsliv ved at etterspørsel etter lokalt produserte tjenester som varehandel og annen personrettede tjenester svekkes så mye at slike virksomheter må innskrenke eller avvikles. Dermed kan befolkningen synke ytterligere ved at flere se seg tjent med å flytte og svekkelsen av samlede næringsmiljøet forsterkes. Går utviklingen for langt kan befolkningsutviklingen bli svekket så mye at grunnlaget blir borte også for regionens virksomheter som har mulighet til produsere med akseptabel avkastning, rett og slett fordi de ikke har muligheter for å tiltrekke seg arbeidskraft. Alternativt at arbeidskraftressursene svekkes så mye at risikoen for nye investeringer øker mye og uteblir.

Mange regioner har gjennomlevd perioder med først vekst og siden gradvis forvitring. For lokale myndigheter og forvaltere av virkemidler vil det være viktig å utvikle en strategi for å unngå at hele lokalsamfunn forvittrir så mye at grunnlaget for isolert sett lønnsomme virksomheter ødelegges.

Endringene i næringslivet i Trysil kan eksemplifisere både hvordan teknologiske endringer har skapt store utfordringer for et lokalsamfunn med opprinnelig særdeles sterke eksportrettede virksomheter. Trysil er også et interessant eksempel på hvordan lokalsamfunnet over en lang tidsperiode har arbeidet systematisk for å utvikle nye eksportrettede næringer, med utgangspunkt i lokale ikke-mobile ressurser.

Trysil har en stolt tradisjon som en av Norges sterkeste skogbruksamfunn. Gjennom store deler av 1900-tallet var skogbruk en viktig næring for hele Norge, med betydelig eksport. Noen av de rikeste skogområdene i Norge finner vi i Hedmark. Fløting nedover Glomma var en effektiv transportåre. Over hele Norge ble skogsarbeidere rekruttert til skogbruket fra nærliggende landbruksbygder, ofte som kombinasjonsarbeid med arbeid på gård (vinterarbeid). Hedmark og Trysil fikk også en stor oppblomstring av treindustri, som videreføret tømmeret til bygningsmaterialer for videresalg til bygg- og anlegg andre steder.

Tross kontinuerlig etterspørsel etter produkter produsert i Trysil, medfører teknologisk endringer behov for mindre arbeidskraft. Arbeidskraften ble ikke uten videre absorberes av andre næringer, rett og slett fordi det var få andre næringer i regionen. Pendling er mulig, men er ingen selvstendig aktivitet og vanskelig gjort pga. av lange avstander.

Fram til slutten av 1950-tallet, hvor kommunens befolkning nådde sitt maksimum på litt over 8000 personer, ble befolkningsveksten i stor grad forklart med oppganger i skogbruket. Folketallet ble først fordoblet gjennom 1700-tallet som følge av økte eksport av tømmer ut av regionen. 1950-årene ga en særlig sterk vekst som følge av betydelig nasjonal og internasjonal etterspørsel etter trelast knytte til boligbygging og gjenoppbygging etter andre verdenskrig.

Etter 1960 falt sysselsettingen i skogbruket gradvis og etter hvert dramatisk som følge av tre typer teknologisk revolusjoner. Gjennom 1950 og 1960-tallet ble selve skogsdriften mekanisert gjennom erstatning av hest med traktor og håndsag (svans) med motorsag. Innføringen gikk gradvis, men bidro til en vesentlig økt arbeidsproduktivitet og behov for færre mennesker. Gjennom 1970 erstattet tømmerbiler fløting, med behov for langt mindre arbeidskraft. Gjennom 1980 og 1990-tallet ble alt skogsarbeid fullstendig mekanisert gjennom utvikling av flerprosessmaskiner (hogstmaskiner).

#### Case: Strukturendringer i Trysil (fortsetter)

I dag arbeider henholdsvis 4 og 3 prosent (tilsammen 7 prosent) av sysselsatte i Trysil innenfor skogbruk og treindustri. Det er ni ganger så høy andel som i Norge, men likevel reflekterer andelen en årlig sysselsettningsnedgang helt fra slutten av 1950-tallet, hvor andelen trolig var fire ganger så høy.

Trysils kommunale myndigheter ble tidlig klar over at produktivitetsøkningen i skogbruket ville svekke bosettingen i kommunen og la ned et stort arbeid for å utvikle en alternativ eksportrettet næring knyttet til reiseliv. Gradvis ble det investert i nye organisasjonsformer for å sikre samordning mellom aktører som kunne bidra til nye reiselivsinvesteringer. Det ble lagt vekt på å koble investorer innen kompletterende virksomheter. Det ble investert i ulike typer felles goder tilpasset reiselivsnæringen. Innsatsen må i stor grad sies å ha lyktes.

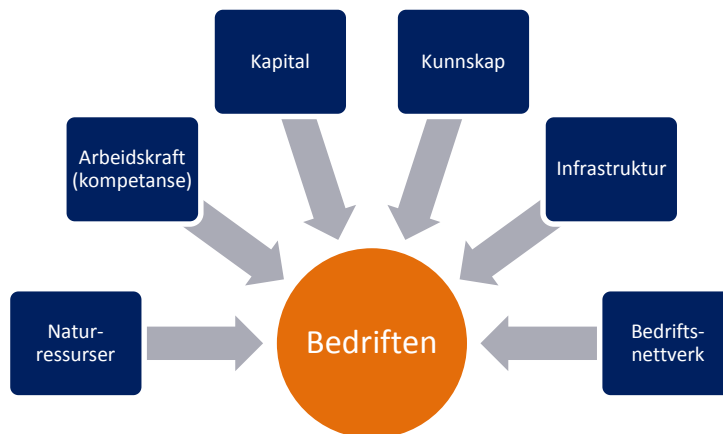
Likevel har veksten i Trysils reiseliv ikke vært tilstrekkelig til å kompensere for nedgangen i sysselsettingen i kommunens opprinnelige produksjonsbase, skogbruket. I dag utgjør sysselsettingen innenfor servering, overnatting og sport og fritid henholdsvis 2,2, 2,6 og 5,2 prosent (til sammen 10 prosent). Andelen knyttet til overnatting og sport og fritid er klart høyere enn i landet for øvrig. Servingsandelen er det imidlertid ikke. Heller ikke varehandel. Også sysselsettingen i alle disse næringene har stagnert og de siste årene blitt redusert.

Befolkningen har sunket kontinuerlig siden 1960 og var 6 569 personer ved inngangen til 2015 (0,8 prosent lavere enn året før, 14 prosent lavere enn i 1980). Det er imidlertid liten tvil om at befolkningsnedgangen vill vært klart sterkere uten den målbevisste utviklingen av reiselivsnæringen.

## 4.4. Verdiskapningssystemet oppsummert

Verdiskapningssystemet med bedriften og de seks omgivelsesfaktorene er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 9: Det regionale verdiskapningssystemet – bedriften og omgivelsesfaktorene



Til sammen utgjør bedriftene og deres omgivelsesfaktorer et regionalt verdiskapningssystem. Egenskaper ved enkeltfaktorene påvirker bedriftenes konkurranseforutsetninger.

Noen presiseringer:

- 1) Bedriftene kan få tilgang til ressurser fra andre kilder enn regionen den er lokalisert i, men vi er opptatt av om faktorene er **tilgjengelige** i regionen og til hvilken pris og kvalitet.
- 2) Bedriftenes avhengighet av omgivelsesfaktorer varierer betydelig.
  - Naturressurser er bare relevant for bedrifter som utvinner eller anvender naturressurser.

- Noen bedrifter har svært få ansatte, eller benytter helt homogen arbeidskraft (spiller ingen rolle hva slags kompetanse de ansatte har)
- Noen bedrifter har tilgang til ressurser gjennom mor-, søster- eller datterselskaper i andre regioner og blir dermed mindre avhengig av regionale omgivelsesfaktorer

Disse variasjonene i avhengighet skyldes både systematiske forskjeller mellom næringer/bransjer og mellom bedrifter som opererer i samme næring/bransje. Det er grunn til å tro at det er systematiske forskjeller i de seks faktorene i ulike regioner i Norge. Noen av disse forskjellene skyldes markedssvikt i form av eksterne effekter av agglomerasjon og asymmetrisk informasjon, som skaper oppgraderings- og forvitringsspiraler. Andre forskjeller skyldes andre forhold, som naturgitte egenskaper, politiske prioriteringer og reguleringer, samt kultur og historiske tilfeldigheter.

Næringsrettede virkemidler som retter seg mot ulike regioner må ta utgangspunkt i hvordan markedssvikten påvirker bedriftene gjennom faktortilgang. I tillegg må virkemiddelapparatet ta høyde for at faktorene kan være komplementære og ha ulik grad av mobilitet. Disse forholdene er med på å forsterke eventuell svikt i markedene for de ulike omgivelsesfaktorene. Det er også et poeng å bemerke at virkemidlene enten kan rette seg direkte mot tilgangen på omgivelsesfaktorer, eller de kan rette seg direkte mot bedriften for å kompensere for manglende faktortilgang.

## 5. Nærmere beskrivelse av virkemidlene

Innledningsvis er det nødvendig å presisere at satsingen på distrikts- og regionalpolitikk over programkategori 13.50 favner bredere enn næringsutviklingstiltak, og det er kun en andel av midlene over programkategorien som kan benevnes som næringsrettede. I dette kapittelet redegjør vi nærmere for vår avgrensning. Innledningsvis er det også viktig å presisere at begrepet «virkemiddel» er upresist, slik at vi må fortolke dette i lys av de konkrete tiltakene som får støtte av midlene på programkategori 13.50.

For å identifisere hvilken del av programkategori 13.50 som går til næringsrettede tiltak eller virkemidler, kan vi ta utgangspunkt i departementets målstruktur, den konkrete posten som midlene bevilges over og hvilken forvaltningsaktør som forvalter midlene.

### 5.1. Hoved- og arbeidsmål som skal realiseres gjennom programkategori 13.50

Målene med distrikts- og regionalpolitikken er operasjonalisert i en målstruktur som vi også har drøftet i kapittel 1.3, og alle tilskuddene som gis over 13.50 sorterer under ett av disse målene. Målstrukturen indikerer at midlene som bevilges over 13.50 kan gå til næringsrettede tiltak, men også andre tiltak. Det er tre hovedmål med 13.50-midlene, gjengitt i tabell 2 nedenfor. De tre hovedmålene kan kort benevnes som **verdiskaping**, **rammebetingelser** og **attraktivitet**.

Tabell 2: Mål for programkategori 13.50, gjeldende fra 2014. Kilde: KMD, Prop. 1 S (2014-2015)

Hovedmål	Arbeidsmål
(1) Økt <b>verdiskaping</b> , sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1 Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer 1.2 Styrke overlevelsesevnen og veksten i etablerte bedrifter 1.3 Øke antallet lønnsomme etableringer
(2) Forbedre lokale og regionale <b>rammebetingelser</b> for næringsliv og befolkning	2.1 Styrke tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedene 2.2 Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsulemper i områder med få innbyggere og små markeder
(3) Utvikle <b>attraktive regioner</b> og sentra for befolkning og næringsliv	3.1 Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder 3.2 Gjøre mindre sentra og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for bedrifter

Disse tre hovedmålene finner vi igjen fra kapittel 1.3:

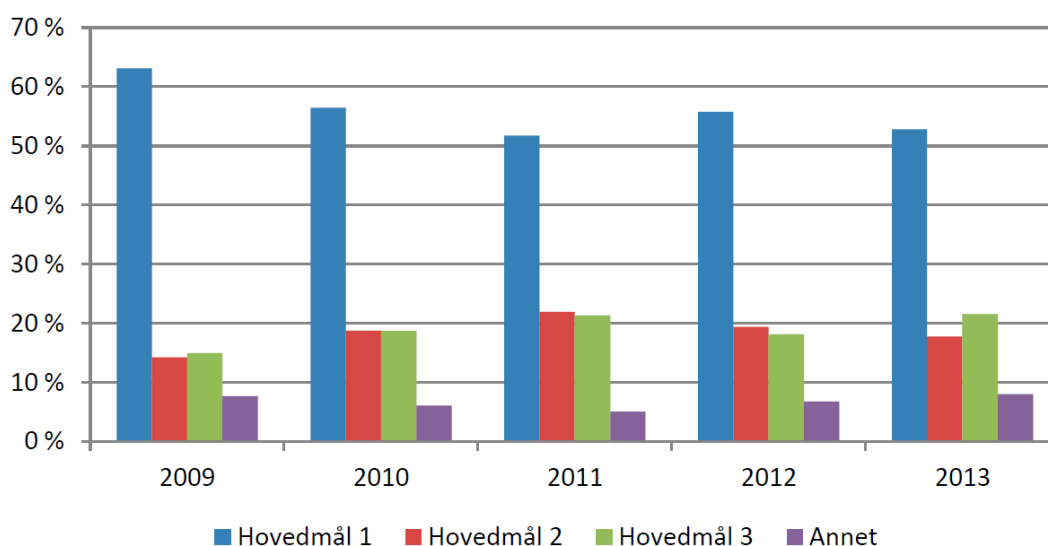
*«Den distrikts- og regionalpolitiske ekstrainsatsen under programkategori 13.50 er rettet mot økt **verdiskaping**, sysselsetting, et internasjonalt konkurransedyktig næringsliv, gode lokale og regionale **rammebetingelser** for næringslivet, kompetanseheving i befolkningen samt å utvikle **attraktive** senter for innbyggerne og næringslivet.»*

Med utgangspunkt i dette prosjektets næringsrettede vinkling, legger vi hovedvekten på virkemidlene som har verdiskaping som formål (hovedmål 1), men vi vil også inkludere rammebetingelser og attraktivitet, spesielt i forbindelse med analysene av agglomerasjonsmekanismer (hovedmål 2 og 3) – det vil si hvordan forviringsprosesser og oppgraderingsprosesser påvirker bedrifter og deres omgivelsesfaktorer. Etter vår vurdering er det midler som brukes på denne typen tiltak som kan vurderes som næringsrettede.

Under hovedmålene er det henholdsvis tre, to og to arbeidsmål. Arbeidsmålene under hovedmålet om verdiskaping, går fra «makro til mikro»; fra utvikling av geografiske næringsmiljøer, via vekst i etablerte bedrifter til nyetableringer. Innovasjon Norges målstruktur følger samme logikk. Arbeidsmålene under hovedmål 2, rammebetingelser, dreier seg om tilgang på kompetanse og på fysisk infrastruktur. Under hovedmål 3, attraktivitet, fokuserer ett av arbeidsmålene på tjenestetilgangen, mens det andre er mer generelt.

Av de totalt 2,8 milliarder kroner som ble bevilget under programkategori 13.50 i 2013, gikk mer enn halvparten til hovedmålet om verdiskaping. Hovedmål 2 og 3, rammebetingelser og attraktivitet, har ligget på om lag 20 prosent hver siden 2009. De resterende midlene (i underkant av 10 prosent) er ikke fordelt med henblikk på hovedmål. De næringsrettede midlene over 13.50 utgjør med andre ord den største andelen av midlene.

**Figur 10: Fordeling av midler i 2013 mellom de tre hovedmålene i tabell 2. Kilde: KRD, Aktivitetsrapport 2014.**



## 5.2. Ulike aktører forvalter de næringsrettede virkemidlene

Programkategori 13.50 består av flere poster, men de næringsrettede virkemidlene finansieres primært gjennom kap. 551, post 60 og 61, og kap. 552, post 72.<sup>35</sup> For kap. 551 post 60 og 61 er forvaltningsansvaret delt mellom fylkeskommunen, regionråd/kommuner og Innovasjon Norge mens for kap. 552, post 72 er forvaltningsansvaret delt mellom departementet selv, Innovasjon Norge, Siva og Norges forskningsråd.

Innenfor kap. 551, post 60 og post 61 har fylkeskommunen det primære forvaltningsansvaret. En stor andel av midlene overføres Innovasjon Norge, mens fylkeskommunene prioriterer bruken av resten av midlene. Andelen varierer fra år til år og fra fylkeskommune til fylkeskommune, men i 2013 ble ca. 44 prosent av 60-postmidlene

<sup>35</sup> De øvrige postene innenfor programkategorien går til forsknings- og utredningsarbeid, samfunnsutviklingsprosjekter, bredbåndstiltak og driftsstøtte til Distriktsenteret.

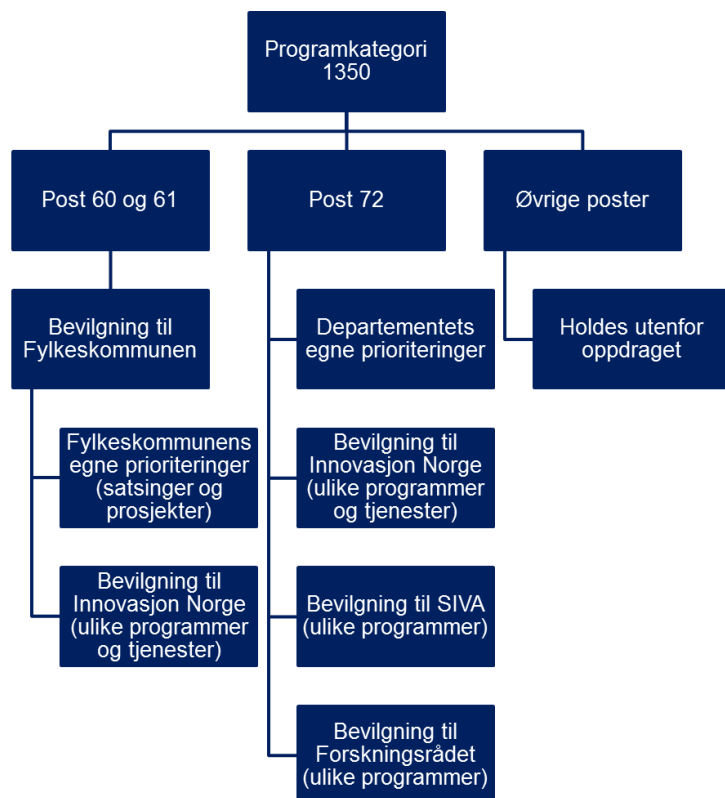
overført Innovasjon Norge.<sup>36</sup> Årsaken til at en så stor andel av midlene overføres Innovasjon Norge er blant annet begrunnet i at det er en arbeidsdeling mellom fylkeskommunene og Innovasjon Norge, bl.a. regulert av statsstøtteregulverket i EØS-avtalen. Innovasjon Norge kan støtte prosjekter i enkeltbedrifter med tilskudd, lån, garantier og egenkapital, i henhold til EØS-notifiserte ordninger. Fylkeskommunene kan finansiere tilrettelegging av gode rammevilkår for næringslivet og kompetanseheving, også når mottakerne av støtten er virksomheter innenfor gruppeunntakene i lov om statsstøtte og tjenestene ikke blir tilbudt av Innovasjon Norge.

Etter vår vurdering kan alle midlene som fylkeskommunen bevilger til Innovasjon Norge betegnes som næringsrettede tiltak.

Fylkeskommunen har anledning til å avsette en del av midlene de mottar over kap. 551, post 60 og 61 til kommunale næringsfond. Da er det kommunene, gjerne representert ved regionråd, som forvalter pengene. Kommunene har anledning til å støtte bedrifter direkte innenfor reglene for bagatellmessig støtte gjennom kommunale og regionale næringsfond. Disse midlene kan også betegnes som næringsrettede tiltak.

Den resterende potten av midlene fylkeskommunen forvalter kan gå til mange ulike tiltak, så lenge det er i tråd med målene for distrikts- og regionalpolitikken. Dette innebærer at det av disse midlene kun er en andel som betegnes som næringsrettede, jf. forrige avsnitt, siden noe også vil gå til samfunnsutvikling og stedsutviklingstiltak.

**Figur 11: Sammenheng mellom bevilgningspost, virkemiddelforvalter og virkemidler**



<sup>36</sup> Jf. rapporteringssystemet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Innovasjon Norge får i tillegg til støtte over 60-posten også støtte direkte fra departementet over kap. 552, post 72. Norges Forskningsråd og Sivas programmer og tjenester støttes også over denne posten. Vi vurderer at alle midlene som Siva og Innovasjon Norge forvalter kan betegnes som næringsrettede. Forskningsrådsmidlene er mer usikkert, siden en god del av midlene går til forskningsprogrammer, og da vil det være søknadstypen som avgjør graden av næringsretting, men i dette prosjektet har vi forenklet det til at alle midlene som Forskningsrådet forvalter av 1350-potten er næringsrettede. Midlene som departementet selv forvalter vil også i varierende grad være næringsrettede. Vi har kun inkludert støtten departementet har gitt til Ungt Entreprenørskap.

### 5.3. Hvordan har vi definert virkemidler?

Formålet med å ha virkemiddel som et utgangspunkt i denne analysen er i neste omgang å kunne vurdere hvilken omgivelsesfaktor virkemiddelet er mest rettet mot. Sett de næringsrettede midlene over programkategori 13.50 under ett, er det imidlertid ikke entydig hva som bør være enheten «virkemiddel». Det er et begrep som brukes på ulik måte hos de ulike aktørene som forvalter midler over programkategorien, og departementet har heller ikke utarbeidet en entydig definisjon.

Felles for alle aktørene som forvalter midler over 13.50, er at midlene går til ulike former for prosjektstøtte. Noen aktører samler likeartet type prosjektstøtte under en paraply ("virkemiddel"), men dette gjelder ikke alle forvaltningsaktører og ikke alle prosjekter.

- I Innovasjon Norge har det vært operert med flere typer aggregerte nivåer som alle kan utgjøre enheten virkemiddel. Ordning, program, tjeneste, og tjenestetype er eksempler på begreper som blir benyttet. Et program kan inneholde flere ordninger og tjenestetyper, men det er også tjenester i Innovasjon Norge som ikke har fått statusen «program». I årsrapporten for 2013 har Innovasjon Norge benyttet «**rapporteringsenhet**» som begrep. En rapporteringsenhet kan også inneholde flere tjenester.
- Norges Forskningsråd og Siva benytter blant annet **program** som enhet. Siva forvalter bl.a. innovasjonsprogrammer i tilknytning til næringshagene og inkubatorene de har ansvar for.<sup>37</sup> Norges Forskningsråd forvalter VRI-programmet som består av ulike typer tiltak.<sup>38</sup>
- Fylkeskommunene bevilger penger til en rekke **prosjekter** og opererer ikke nødvendigvis med et aggregert nivå på de ulike prosjektene. I den grad de gjør det, framkommer det ikke like tydelig av de data vi har tilgjengelig i dette prosjektet. Det samme gjelder regionråd og kommuner. Erfaringsvis støtter ulike typer prosjekter imidlertid opp under regionalpolitiske **satsinger**, som i prinsippet kunne vært en enhet.

Vi har hatt en pragmatisk inngang til å definere enheten virkemiddel. For de tre virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, Siva og Norges forskningsråd har utgangspunktet vårt vært programmene eller rapporteringsenhetene som de rapporterer pengebruk på inn til departementet gjennom departementets eget rapporteringssystem.

For midlene som forvaltes av fylkeskommunen har vi brukt rapporteringskategoriene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utviklet i det nevnte rapporteringssystemet, som det aggregerte nivået

<sup>37</sup> Siva har også eierandeler i inkubatorer og næringshager, men finansiering av Sivas eiendomsvirksomhet går over Nærings- og fiskeridepartementets budsjett.

<sup>38</sup> Hoveddelene er samhandlingsprosjekter og innovasjonsforskning. Samhandlingsaktivitetene kan også fordeles på ulike typer virkemidler, eks. kompetansemegling, bedriftsprosjekter og personmobilitet.

”virkemiddel”.<sup>39</sup> Her er det imidlertid ett unntak; dersom vi har klart å se ut fra rapporteringen om støtten har gått til enten VRI, ARENA eller NCE, har dette blitt skilt ut som egne virkemidler.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet bevilger midler til de tre virkemiddelaktørene, som da går til de nevnte programmene og tjenestene i tillegg til at de støtter andre typer satsinger og tiltak direkte. Mesteparten av de direkte satsingene til departementet er relatert til stedsutvikling og samfunnsutviklingstiltak i kommunesektoren. Disse midlene har vi holdt utenfor prosjektet. I praksis er det dermed kun departementets bevilgning til Ungt Entreprenørskap som er inkludert i dette prosjektet som et eget næringsrettet virkemiddel.

Dette har til sammen gitt oss 36 virkemidler.<sup>40</sup> Utgangspunktet for å identifisere virkemidlene er rapporteringen for 2013, slik at det er kun de virkemidlene som har fått støtte dette året, av 13.50-midlene, som er inkludert. Dersom det har vært gitt støtte til et tiltak gjennom et annet virkemiddel i årene før, eller etter, er dette virkemiddelet ikke tatt med.

Prosjektene som får støtte gjennom Siva, Innovasjon Norge eller Norges forskningsråd kan også kategoriseres etter rapporteringskategoriene til departementet. Noen av programmene er «brede» i den forstand at midlene kan gå til ganske ulike former for prosjektstøtte, selv innad i et program. Vi har imidlertid valgt at program/rapporteringsenhet i regi av virkemiddelaktørene overstyrer rapporteringskategoriene til departementet. På samme måte vil midlene fra fylkeskommunene kunne gå direkte til programmer som forvaltes av virkemiddelaktørene. Her har vi da forsøkt å skille ut den programstøtten vi har funnet (NCE, Arena, VRI). Noen av kategoriene er de samme – uavhengig av om vi tar utgangspunkt i program eller rapporteringskategori. Både Siva og fylkeskommunene støtter inkubatorer og næringshager.

## 5.4. Kort beskrivelse av de enkelte virkemidlene

Tabellene under gir en kort beskrivelse av de konkrete næringsrettede virkemidlene som blir støttet over programkategori 1350, med utgangspunkt i definisjonen presentert i forrige avsnitt. Vi har laget en tabell for midlene fylkeskommunen selv forvalter og eller bevilger videre (inkluderer kommuner og regionråd også), og en tabell over virkemidler i regi av Innovasjon Norge, Siva, Norges Forskningsråd og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

---

<sup>39</sup> Kategoriseringssystemet endres fra tid til annen, og disse kategoriene vil derfor ikke samsvare med de kategoriene som brukes fra og med 2015.

<sup>40</sup> Merk at de kategoriene som omhandler stedsutviklingstiltak er utelatt fra videre vurderinger, siden vi har definert dem som ikke næringsrettede. Vi har også vurdert at Sivas virkemiddel Regionalisering og Nettverk ikke er næringsrettet, siden det primært dreier seg om samhandling mellom Siva og Fylkeskommunen. Regional Omstilling, i regi av Innovasjon Norge er også utelatt. Regional Omstilling er antakelig delvis næringsrettet, men en stor del av midlene går også til mer stedsutviklende tiltak.



Tabell 3: Næringsrettede virkemidler i regional regi<sup>41</sup> i alfabetisk rekkefølge<sup>42</sup>

Virkemiddel	Beskrivelse
<b>Andre tiltak for økt entreprenørskap</b>	Prosjektene som får støtte er primært relatert til etablererveileder-systemet; etablererkurs o.l.
<b>Arena</b>	Et av Innovasjon Norges klyngeprogrammer. Målet med dette programmet er å stimulere til økt samspill og samarbeid mellom bedrifter, FoU- og utdanningsaktører og offentlige utviklingsaktører. I Arena samarbeider bedrifter og kunnskapsmiljøer for å forsterke og videreutvikle relasjonene seg i mellom. Dette skal bidra til å øke innovasjonsevnen i enkeltbedriftene og næringsklyngene de er en del av. Programmet tilbyr også opplæring til ledelsen eller ansatte, blant annet i utviklingsprosesser, analyser og kartlegging.
<b>Bredbånds- mobil og IKT-tiltak</b>	Støtte til bredbåndsutbygging
<b>Entreprenørskap i grunn- og videregående skole</b>	Støtte til arrangementer med formål om å lære om entreprenørskap. Ungt Entreprenørskap er en typisk mottaker av støtte.
<b>Entreprenørskap i høyere utdanning og forskning</b>	Støtte til arrangementer med formål å lære om entreprenørskap, men også næringsrettet forskningsstøtte eller støtte til å opprette nye studieprogram, som er relevante for næringslivet.
<b>Etableringsstøtte og støtte til bedrifter yngre enn 5 år</b>	Prosjekter som får støtte her er primært direkte bedriftsstøtte under kommunale/regionale næringsfondsordningen.
<b>Forsknings-/kunnskapsparke</b>	Midler går til forskning og analyser (næringsrelevante), piloter/demonstrasjonsanlegg og evt. støtte til søknadsskriving.
<b>Fysisk kommunal næringsrettet infrastruktur</b>	Prosjektene vi har identifisert her dreier seg mye om kollektivtrafikkprosjekter og kaiutbygging.
<b>Infrastrukturtiltak for persontransport</b>	Kollektivtrafikk, kaiutbygging. Denne kategorien og kategorien over synes å brukes litt om hverandre i rapporteringssystemet.
<b>Inkubatorer<sup>43</sup></b>	Midler går til etablering av industriinkubatorer og prosjektstøtte til eksisterende industriinkubatorer. Prosjektene kan være nettverksetablering, kartlegging og analyser av næringspotensial eller kompetansehevende tiltak til bedrifter i industriinkubatorene.
<b>NCE (Norwegian Centers of Expertice)</b>	Et av INs klyngeprogrammer. Målet med NCE er å øke verdiskaping gjennom å utløse og forsterke samarbeidsbaserte innovasjons- og internasjoniseringsprosesser. Programmet tilbyr faglig og finansiell støtte til gjennomføring av langsiktige og målrettede utviklingsprosesser i utvalgte næringsklynger. Støtten fra programmet skal stimulere til samarbeid mellom aktørene, akslerere gjennomføringen i viktige utviklingsprosesser og prosjekter, samt koordinere og målrette privat og offentlig innsats for å utvikle klyngene. NCE er utviklet i samarbeid med Forskningsrådet og Siva.
<b>Nettverk, bransje, og klyngeutvikling</b>	Midler går til forskning og analyser (næringsrelevante), støtte til søknadsskriving, studieturer, konferanser og møteplasser. Støtte under denne kategorien går også til NCE, Arnea og VRI, men da har vi skilt det ut som egne virkemidler.

<sup>41</sup> Inkluderer følgende forvaltere: Fylkeskommunen, regionråd og kommuner

<sup>42</sup> Kilde her er rapporteringssystemet til KMD og beskrivelsen av de konkrete programmene er hentet fra Prop 1 S (2013-2014) s. 152 til 174.

<sup>43</sup> I rapporteringssystemet er det i 2013 skilt mellom industriinkubatorer og inkubatorer. Vi har slått dem sammen her.

<b>Næringshage</b>	Midlene går til etablering av næringshager og prosjektstøtte til eksisterende næringshager. Prosjektene kan være nettverksetablering, kartlegging og analyser av næringspotensial eller kompetansehevende tiltak til bedrifter i næringshagene.
<b>Støtte til etablerte bedrifter, eldre enn 5 år</b>	Primært direkte bedriftsstøtte under kommunale/regionale næringsfondsordningen. (Bagatellmessig støtte)
<b>Transportstøtte</b>	Ordningen tar sikte på å kompensere for en del av de merkostnader til transport som påføres bedrifter som ligger perifert i forhold til mer sentrale områder i Norge.
<b>Utvikling av utdanningstilbud og kompetansehevende tiltak for befolkning, samfunns- og næringsliv</b>	Omfatter ulike typer prosjekter, blant annet prosjekter som bidrar til å utvikle næringsrelevant utdanning, eller omstilling i arbeidsliv på ulike måter.
<b>Vannforsyning</b>	Støtten her synes å gå til prosjekter relatert til vannverk og vannforsyning.
<b>VRI</b>	Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) er Forskningsrådets hovedsatsing på forskning og innovasjon i norske regioner. VRI skal bidra til økt innovasjon og verdiskaping i regionalt næringsliv. Dette skal skje ved å stimulere til økt samhandling mellom FoU-institusjoner, bedrifter og regionale myndigheter. Under paraplyen VRI finnes flere ulike virkemidler og prosjekttyper, eks. kompetansemegling og andre metoder for å skape dialog mellom aktørene. En stor del av midlene går også til innovasjonsprosjekter.

Tabell 4: Næringsrettede virkemidler i regi av Innovasjon Norge, Siva, Norges forskningsråd og KMD. Sortert etter aktør og deretter alfabetisk rekkefølge.<sup>44</sup>

Virkemiddel	Forvalter	Beskrivelse
<b>ARENA</b>	Innovasjon Norge	Et av Innovasjon Norges klyngeprogrammer. Målet med dette programmet er å stimulere til økt samspill og samarbeid mellom bedrifter, FoU- og utdanningsaktører og offentlige utviklingsaktører. I Arena samarbeider bedrifter og kunnskapsmiljøer for å forsterke og videreutvikle relasjonene seg imellom. Dette skal bidra til å øke innovasjonsevnen i enkeltbedriftene og næringsklyngene de er en del av. Programmet tilbyr også opplæring til ledelsen eller ansatte, blant annet i utviklingsprosesser, analyser og kartlegging.
<b>Bedriftsnettverk</b>	Innovasjon Norge	Tjenesten skal stimulere små og mellomstore bedrifter til å etablere kommersielle, strategiske samarbeid om konkrete forretningsmessige prosjekter med andre bedrifter. Tjenesten finansierer kostnader knyttet til tilrettelegging og ledelse, samlinger, nødvendige analyser og felles kompetansebygging. Programmet bidrar med kompetanse knyttet til valg av konsulent, rådgivning og verktøy for nettverksutvikling.
<b>Bedriftsutviklings-tilskudd</b>	Innovasjon Norge	Målet er å motivere bedrifter innenfor det distriktpolitiske virkeområdet til å gjennomføre prosjekter som ikke ville blitt realisert i samme grad uten offentlige lån/tilskudd.  Tilskuddene kan gis til ulike former for bedriftsutvikling (myke investeringer) og til finansiering av anleggsmidler. Prosjektene skal styrke kompetanse, eksterne samarbeidsrelasjoner, organisering, produkt- og prosessutvikling eller markedsutvikling. Tilskudd kan bare innvilges i de distriktpolitiske virkeområdene III og IV.

<sup>44</sup> Kilde her er rapporteringssystemet til KMD, Prop 1 S (2013-2014), s. 152-174 og Innovasjon Norges årsrapport for 2013.

		De "myke" investeringene karakteriseres som Bedriftutviklingstilskudd, mens investeringer i anleggsmidler heter Investeringstilskudd (se Investeringstilskudd)
<b>Designprogrammet</b>	Innovasjon Norge	Målet er å få flere bedrifter til å bruke profesjonelle designere i produktutviklings- og markedsstrategier. Designprogrammet tilbyr bedrifter designrådgivning og formidling av profesjonell designkompetanse innen innen industridesign og produktdesign.
<b>Distriktsrettede garantier</b>	Innovasjon Norge	Målet er å gi Innovasjon Norge større fleksibilitet når de lager finansieringsløsninger for bedriftene. Det gis en regional pott som kan benyttes både til tilskudd og tapsavsetninger for risikolån og distriktsrettede garantier.
<b>Distriktsrettede risikolån</b>	Innovasjon Norge	Distriktsrettede risikolån går til delfinansiering av bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme utbyggings-, omstillings-, utviklings- og nyetableringsprosjekter. Dette består normalt av prosjekter som det er vanskelig å finne tilstrekkelig risikovilje for i det private kredittmarkedet. Lånene dekker den mest risikoutsatte delen av lånefinansieringen, såkalt toppfinansiering. Distriktsrettede risikolån skal i tillegg ivareta distrikts- og regionalpolitiske mål. Det gis en regional pott som kan benyttes både til tilskudd og tapsavsetninger for risikolån og distriktsrettede garantier.
<b>Etablererstipend</b>	Innovasjon Norge	Målet er å stimulere til økt etableringsvirksomhet for å skape varige og lønnsomme arbeidsplasser. Etablerertilskudd kan gis til bedrifter som er under fem år gamle, som har en nyskapende forretningsidé og har potensial for vekst og verdiskaping. Tilsagn blir også gitt til fellestiltak for grupper av etablerere, for eksempel i form av etablererveiledning og arrangementer.
<b>FRAM</b>	Innovasjon Norge	Målet er å øke deltakerbedriftenes langsiktige konkurransekraft, lønnsomhet og fornyingsevne. Kompetanseprogrammet gir opplæring i bedriftsutvikling, strategi, ledelse, innovasjon og internasjonalisering.
<b>Investeringstilskudd</b>	Innovasjon Norge	Målet er å motivere bedrifter innenfor det distriktpolitiske virkeområdet til å gjennomføre prosjekter som ikke ville blitt realisert i samme grad uten offentlige lån/tilskudd.  Tilskuddene kan gis til ulike former for bedriftsutvikling (myke investeringer) og til finansiering av anleggsmidler. Prosjektene skal styrke kompetanse, eksterne samarbeidsrelasjoner, organisering, produkt- og prosessutvikling eller markedsutvikling. Tilskudd kan bare innvilges i de distriktpolitiske virkeområdene III og IV.  De "myke" investeringene karakteriseres som Bedriftutviklingstilskudd, mens investeringer i anleggsmidler heter Investeringstilskudd (se Bedriftutviklingstilskudd).
<b>Kultur og opplevelser</b>	Innovasjon Norge	Satsingen skal bidra med tiltak som profesjonaliserer og styrker lønnsomheten i kulturnæringene og kulturbasert næringsliv. Med utgangspunkt i prosjekter som har fått støtte har vi tolket dette til å dreie seg om ulike tiltak for å heve kompetansen i kultur- og reiselivsnæringen. Satsingen er imidlertid ikke omtalt i årsrapporten til Innovasjon Norge.
<b>Kvinne i næringslivet</b>	Innovasjon Norge	Målet med satsingen er å øke verdiskaping og innovasjon gjennom å styrke kvinners deltakelse og posisjon i næringslivet som gründere, både i ledelse og i styrer. Programmet omfatter tiltak for mobilisering av kvinner i næringslivet gjennom Innovasjon Norges eksisterende tjenestetilbud (integriert satsing) og noen særskilte ordninger rettet mot kvinner, eksempelvis ledermentor som er et utviklingsprogram bl.a. for kvinnelige ledere.
<b>Mentortjeneste/</b>	Innovasjon Norge	Målet er å gi unge mennesker kunnskap om, erfaring med og nettverk innenfor entreprenørskap. Satsingen skal bidra til at bedrifter som startes av

<b>Ung Gründer</b>		unge utløser sitt vekstpotensial. Mesteparten av midlene har gått til mentor tjenesten for unge gründere som innebærer at unge etablerere får dekket kostnadene ved rådgivning fra en erfaren mentor fra næringslivet og blir gitt muligheter til å møte andre gründere i samme situasjon.
<b>NCE</b>	Innovasjon Norge	Et av INs klyngeprogrammer. Målet med NCE er å øke verdiskaping gjennom å utløse og forsterke samarbeidsbaserte innovasjons- og internasjonaliseringprosesser. Programmet tilbyr faglig og finansiell støtte til gjennomføring av langsiktige og målrettede utviklingsprosesser i utvalgte næringsklynger. Støtten fra programmet skal stimulere til samarbeid mellom aktørene, akselerere gjennomføringen i viktige utviklingsprosesser og prosjekter, samt koordinere og målrette privat og offentlig innsats for å utvikle klyngene. NCE er utviklet i samarbeid med Forskningsrådet og Siva.
<b>Norsk næringsliv i bioøkonomien / Bioraffineringsprogrammet</b>	Innovasjon Norge	Målet er å bygge opp en ny vekstnæring, utvikle flere kompetanse- arbeidsplasser i Distrikts-Norge og øke produktiviteten/lønnsomheten i viktige distriktsnæringer. Programmet skal støtte utvikling av ny teknologi, ny kunnskap, kommersiell kompetanse, nettverk samt noe risikoavlastning. Programmet samspiller med forskningsprogrammene Bionærprogrammet og Bioteknologiprogrammet i regi av Forskningsrådet.
<b>Kompetanseutvikling i regionale næringsmiljøer</b>	Innovasjon Norge	Målet er å bidra til å styrke kompetanseutviklingen i næringslivet i hele landet. Tiltaket skal styrke regionale næringsklyngers tilgang til kompetent arbeidskraft, blant annet ved å hjelpe høyskoler og andre kunnskapsinstitusjoner til å levere kompetent arbeidskraft til næringslivet. Midlene skal brukes på godt tilpassede, praksisnære og næringsrettede tilbud i fagskole, høyere utdanning og/eller etter- og videreutdanning. Målgruppen er næringsmiljøer med et definert og felles behov for forsterket kompetansegrunnlag.
<b>Reiseliv i Nord</b>	Innovasjon Norge	Målet med satsingen er å styrke innovasjon, konkurransekraft og lønnsomhet i reiselivsnæringen i de tre nordligste fylkene. Dette skal skje gjennom tiltak for å øke kompetansen i reiselivsbedrifter, utvikling av markedskompetanse og strategisk planprosess.
<b>Ungt Entreprenørskap</b>	KMD	Ungt Entreprenørskap (UE) er en ideell, landsomfattende organisasjon som i samspill med utdanningssystemet, næringslivet og andre aktører jobber for å utvikle barn og unges kreativitet, skaperglede og tro på seg selv. Midler fra departementet går til de ulike aktivitetene organisasjonen utvikler og gjennomfører for å skape dette samspillet, eksempelvis "Ungdomsbedrift".
<b>Forskningsløft i Nord</b>	Norges Forskningsråd	Forskningsløft i nord er et en strategisk satsing på kunnskapsinfrastruktur. Målet er å styrke og videreutvikle kunnskapsmiljøer i Nord-Norge gjennom langsiktig forskning i nært samarbeid mellom gode forskningsmiljøer, utdanningsinstitusjoner og næringsliv innen reiseliv og arktisk teknologi..
<b>VRI</b>	Norges Forskningsråd	Virkemidler for regional FoU og innovasjon (VRI) er Forskningsrådets hovedsatsing på forskning og innovasjon i norske regioner. VRI skal bidra til økt innovasjon og verdiskaping i regionalt næringsliv. Dette skal skje ved å stimulere til økt samhandling mellom FoU- institusjoner, bedrifter og regionale myndigheter. Under paraplyen VRI finnes flere ulike virkemidler og prosjekttypen, eks. kompetansemegling og andre metoder for å skape dialog mellom aktørene. En stor del av midlene går til innovasjonsprosjekter.
<b>Inkubasjon</b>	Siva	Målet er å gi økt nasjonal verdiskaping gjennom effektivt å identifisere, videreutvikle og kommersialisere gode ideer fra FoU- nyskappings- og industrimiljøer til nye vekstbedrifter og bidra til vekst i etablerte bedrifter. Programmet gir nyoppstartede bedrifter tilbud om faglig rådgivning, kompetansenettverk og lokaler med husleie tilpasset bedriftens økonomiske evne.

<b>Næringshageprogrammet</b>	Siva	Målet er å legge til rette for utvikling av kunnskapsarbeidsplasser i distriktene og dermed økt verdiskaping. Dette gjøres gjennom å tilby infrastruktur og utviklingsmiljøer til personer med høy kompetanse. Gjennom samlokalisering av små foretak i et profesjonelt, faglig og sosialt miljø skal næringshagene bidra til vekst for alle bedriftene i næringshagen. Hver næringshage har et utviklingselskap som tar seg av fellesoppgaver for bedriftene, blant annet profilering, nettverksbygging og tiltak for kompetanseheving.
<b>Kvinnnovasjon</b>	Siva	Målet er å øke antall kvinner som etablerer bedrifter med vekstambisjoner i næringshagemiljøer og inkubatorer. Tilbud og tiltak som skal bidra til mobilisering, sanhandling, nettverk, mentorbistand og profilering og kompetansebygging prioriteres.

## 6. Vurdering av virkemidlene

### 6.1. Fra tilgang på omgivelsesfaktorer til regional verdiskaping

For at bedrifter skal kunne etableres, kommersialiseres og vokse, er den avhengig av tilgang på en lang rekke ressurser, slik vi har beskrevet det i kapittel 4. Disse ressursene betegnes i modellen som omgivelsesfaktorer. Tilgangen på relevante omgivelsesfaktorer varierer betydelig mellom regioner, noe som fører til store regionale forskjeller i muligheten for lønnsom bedriftsutvikling. Sagt på en annen måte er omgivelsesfaktorene heterogene, og denne heterogeniteten opprettholdes av at omgivelsesfaktorene er delvis immobile og delvis komplementære.

I den teoretiske modellen har vi skilt mellom markedssvikt og andre årsaker til regionale forskjeller i omgivelsesfaktorene. Vårt primære fokus er stedsspesifikk markedssvikt som kilde til svake næringsomgivelser. Andre kilder til variasjon i omgivelsesfaktorer, som naturgitte forhold, historiske hendelser og sosiokulturelle forskjeller kan tenkes å være viktigere enn markedssvikt, men disse kan i langt mindre grad benyttes som samfunnsøkonomiske begrunner for næringsrettede virkemidler.<sup>45</sup>

Forskjeller i omgivelsesfaktorene vil påvirke bedriftenes produktivitet og ressursutnyttelse i regionen. Lav produktivitet kan for eksempel skyldes at bedriftene ikke får tilgang på relevant kompetanse eller tilstrekkelig kapital. Det kan også skyldes at det er få relevante leverandører og/eller samarbeidspartnere i regionen og/eller at transportkostnadene blir høyere enn hos konkurrenter i andre regioner fordi reisetiden er for lang, noe som igjen kan skyldes dårlig utbygd infrastruktur. Lav ressursutnyttelse kan for eksempel dreie seg om at andelen sysselsatte i regionen er lav, fordi antall relevante arbeidsplasser er for få eller at innbyggerne mangler relevant kompetanse. Lav ressursutnyttelse kan også dreie seg om at naturressurser ikke blir utnyttet fordi komplementære ressurser mangler.

Agglomerasjonsprosesser som fører til at omgivelsesfaktorene forvitrer, vil også slå ut i lav produktivitet i regionen sammenliknet med regioner der omgivelsesfaktorene ikke svekkes på tilsvarende måte. Svekkelse av omgivelsesfaktorer kan også føre til lav sysselsettingsgrad ved at bedriftene ikke har vekstkraft til å absorbere arbeidskraften i regionen. Resultatet blir da lavere ressursutnyttelse.

### 6.2. Rettes virkemidlene mest mot regioner med lav verdiskaping per innbygger?

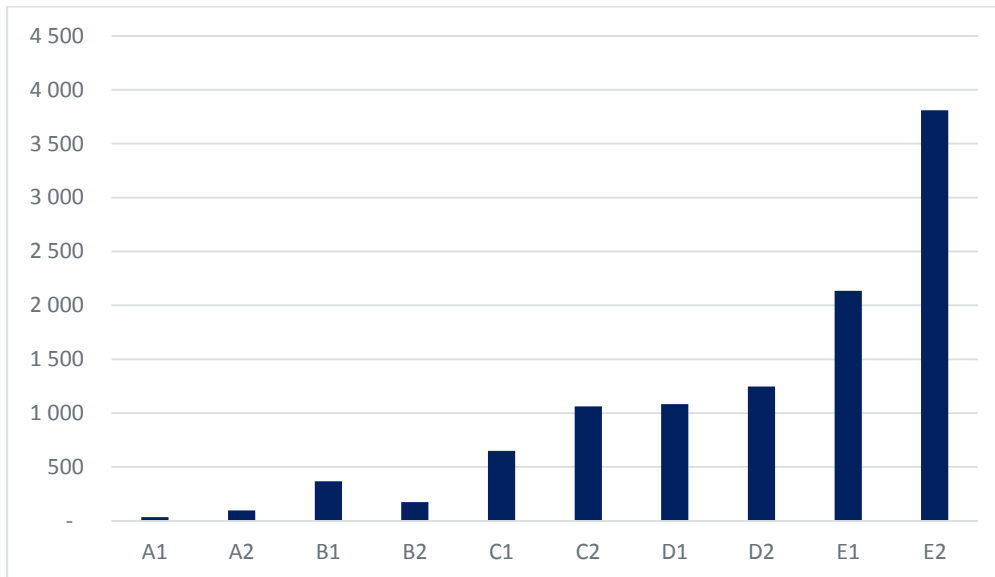
#### 6.2.1. Virkemidlene er rettet mot de minst sentrale regionene i Norge

Figuren under viser fordeling av 13.50-midler per innbygger med hensyn til sentralitet. A1 (Oslo-regionen) er den mest sentrale regionen, mens E2 har minst sentralitet. Figuren viser med all tydelighet at 13.50-midlene tilfaller næringslivet i spredtbygde regioner. Mens virkemidler er på om lag 3 800 kroner per innbygger i de mest

<sup>45</sup> Derimot kan de selvsagt være sentrale i fordelingsbegrunnelser for virkemidler.

spredtbygde regionene (E2), er summen drøyt 1000 kroner per innbygger i regioner med sentralitet D1. I sistnevnte gruppe finner vi tettstedsregioner som Gloppen, Hemne og Målselv.<sup>46</sup>

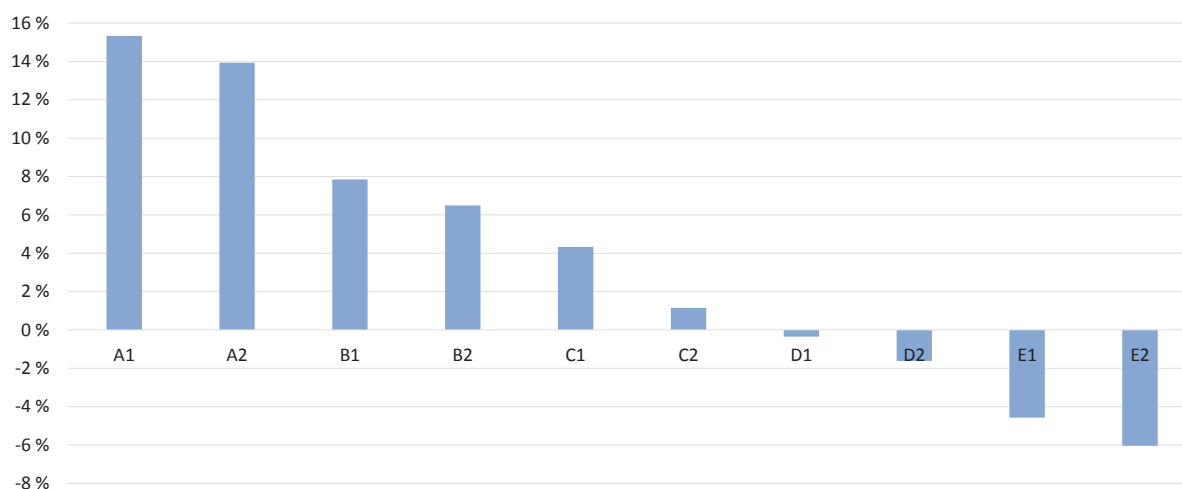
**Figur 12: Fordeling av de næringsrettede 13.50-midlene per innbygger på bo- og arbeidsregioner med ulik sentralitet.**



I kapittel 4.1 dokumenterte vi at variasjonene i verdiskaping per innbygger bare i begrenset grad følger forskjeller i sentralitet. Særlig er forskjellene mellom småbyregioner (C1 og C2), tettstedsregioner (D1 og D2) og spredtbygde områder (E1 og E2) små. Skjevfordelingen av 13.50-midler mot spredtbygde områder kan derfor ikke forklares med at disse regionene har spesielt lav verdiskaping per innbygger. Derimot kan den forklares med befolkningsutvikling, fordi flyttestrømmene går fra de minst sentrale til de mest sentrale regionene. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom regioners sentralitet og befolkningsutvikling. Jo høyere sentralitet, desto større befolkningsvekst. De fire minst sentrale gruppene har negativ befolkningsvekst. Særlig er nedgangen stor i regionstype E1 og E2, de samme regionstyper som mottar mest 13.50-midler per innbygger.

<sup>46</sup> Mange av pengene går til perifere områder fordi det er regler i EØS som sier at det kun er lov å gi direkte bedriftsstøtte i sone III og IV (i det distriktpolitiske virkeområdet). De mer "tilretteleggende/indirekte tiltakene" som kompetanse, nettverk o.l. kan gis til bedrifter over alt. Det kan imidlertid ikke forklare den sterke skjevdelingen mellom tettstedsregioner og spredtbygde områder.

**Figur 13: Befolkningsvekst i regioner med ulik sentralitet fra 2004 til 2012. Kilde: SSB**



Derfor er det ingen overraskelse at vi finner en sterk sammenheng mellom regionenes befolkningsutvikling og hvor mye 13.50-midler regionene mottar per innbygger – negativ korrelasjon på 0,52 mellom totale 13.50-midler og befolkningsendring fra 2004 til 2014. Det er med andre ord ingen tvil om at virkemidlene er rettet mot regioner med svak befolkningsutvikling, men siden sentralitet og befolkningsutvikling henger så tett sammen, vet vi ikke om *formålet* med innretningen på virkemidlene er å prioritere spredtbygde områder eller fraflytting.

### 6.2.2. Virkemidlene rettes mot fraflyttingsregioner med høy verdiskapings- og lønnsvekst

Gjennom en enkel korrelasjonsanalyse kan vi beskrive hva som kjennetegner regioner som mottar mye 13.50-midler per innbygger. Oppsummert viser tabellen nedenfor at virkemidlene primært rettes mot regioner med befolkningsnedgang.<sup>47</sup> I tillegg har regionene som mottar mye støtte lavere lønnsnivå, men høyere lønnsvekst og verdiskapingsvekst enn andre regioner. I tillegg har de noe lavere sysselsettingsgrad.

<sup>47</sup> Tidligere i kapitlet viste vi at de næringsrettede 13.50-midlene i svært stor grad rettes mot de minste distriktsregionene i Norge. Da kan det virke overraskende at korrelasjonen mellom virkemidler per innbygger og antall innbyggere kun er -0,21. Forklaringen er at det er mange spredtbygde regioner og omfanget av virkemidler varierer kraftig mellom dem. Hvis vi kun ser på spredtbygde regioner (sentralitet E), er korrelasjonen mellom virkemidler per innbygger og innbyggertall høyere, -0,41, mens korrelasjonen med befolkningsendring er svakere (0,20). I disse regionene er det en svak positiv korrelasjon med VS per innbygger og en sterk positiv korrelasjon med lønnsvekst (0,34). Det betyr at innenfor populasjonen av de minste regionene rettes virkemidlene mot de aller minste regionene, og samtidig mot regioner med høy verdiskaping og høy lønnsvekst.



Tabell 5: Korrelasjonsanalyse for regioner som mottar 13.50-midler per innbygger. Kilde: Menon

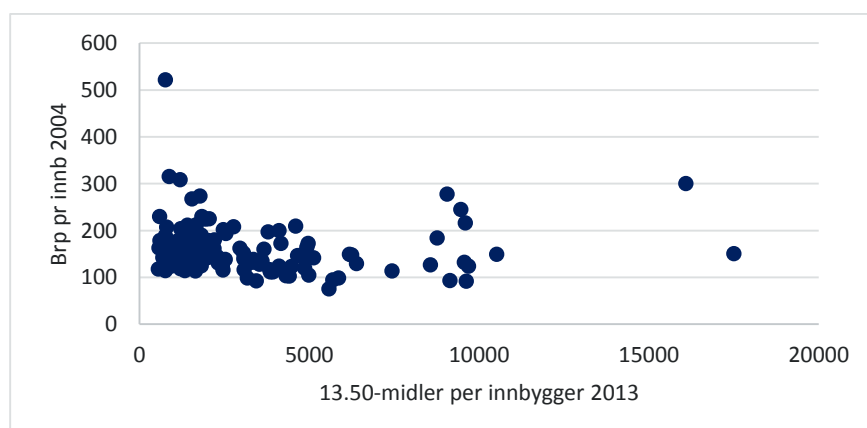
	Virkemidler per innbygger
Verdiskaping per innbygger i 2012	-,010
Vekst i verdiskaping per innbygger fra 2004 til 2012	,196*
Verdiskaping per sysselsatt	,020*
Lønnsnivå i næringslivet	-,183*
Lønnsvekst i næringslivet 2004-2012	,204**
Antall innbyggere i regionen	-,211**
befolkningsvekst i regionen	-,519**
Arbeidsledighetsrate 2013	0,26**
Sysselsettingsgrad 2013 (Andel i yrkesfør alder i jobb)	-,164*

\*. Korrelasjon er statistisk signifikant på 0,05-nivå

\*\* Korrelasjon er statistisk signifikant på 0,01-nivå

Det er derimot ingen sammenheng mellom virkemidler per innbygger og verdiskaping per innbygger eller sysselsatt. Scatterplottet i figuren nedenfor viser at det ikke er noen samvariasjonen mellom verdiskaping per innbygger i 2004 og 13.50-virkemidler per innbygger i 2013.<sup>48</sup> En tilsvarende analyse hvor vi undersøker sammenhengene mellom verdiskaping per innbygger i 2012 og virkemidler per innbygger i 2013 gir samme resultat.<sup>49</sup>

Figur 14: Sammenheng mellom verdiskaping i 2004 og 13.50-midler per innbygger i 2013.



<sup>48</sup> Verdiskapingstallene er i løpende priser. Det innebærer at store prisendringer innenfor sykliske enkeltbransjer som prosessindustri, oppdrett, fiskeri og rederivirksomhet kan skape store svingninger i regioner som domineres av denne typen bransjer. Mange små regioner i Nord-Norge domineres av havbruk og fiske, og mange små vestlandsregioner domineres av offshorerelatert rederivirksomhet.

<sup>49</sup> Ideelt sett skulle 13.50-midlene og andre distriktsvirkemidler blitt trukket fra verdiskapingen når vi undersøker samvariasjon mellom virkemidler og BRP per innbygger. Det ligger imidlertid utenfor rammene i dette prosjektet. For landet under ett utgjorde 13.50-virkemidlene i gjennomsnitt 571 kroner per innbygger i 2013. BRP/capita var i snitt på 324 000 kr i 2012, så kun i de minste regionene ville en slik justering gitt reelle utslag.

Korrelasjonsanalyser forteller kun noe om samvariasjon mellom to og to variabler. Høy samvariasjon kan ha mange årsaker, blant annet at begge variabler blir påvirket av en tredje variabel. Man kommer derfor litt nærmere et helhetsbilde ved å undersøke sammenhengen mellom flere variabler samtidig. I en regresjonsanalyse med virkemidler per innbygger som avhengig variabel, og befolkningsendring, verdiskaping per innbygger, lønnsnivå og arbeidsledighet som uavhengige (forklarings-)variabler, har verdiskaping per innbygger faktisk en signifikant positiv effekt på virkemidler per innbygger. Med en forklart variasjon på 34 prosent ( $R^2=0,34$ ), er  $Beta=-0,54$  for befolkningsendring og  $Beta=0,29$  for verdiskaping per innbygger. Vi kan derfor konkludere med at de næringsrettede 13.50-midlene gis til relativt rike utkantregioner med befolkningsnedgang.

Vi har tidligere argumentert for at det er regioner med lav verdiskaping per innbygger som har størst behov for virkemidlene, både fordi fattige regioner er et problem i seg selv, men også fordi lav verdiskaping fører til tap av arbeidsplasser, svekket lønnsvevne og utflytting.

Det er grunn til å forvente at omfanget av steds spesifikk markedssvikt er større i de fattigste regionene. Man skulle tro at i to regioner med noenlunde samme størrelse og befolkningsutvikling, vil forvittringsspiralen som skyldes agglomerasjon være sterkere i regionen med lavest verdiskaping.

Hva kan da være årsaken til at virkemidlene ikke kanaliseres til de fattigste regionene? Betyr det at virkemiddelaktører og fylkeskommuner satser på regioner med godt næringsgrunnlag men som er lite attraktive å bo i? Vi ser for oss fire mulige årsaker til de overraskende sammenhengene, hvorav den første er trolig er viktigst:

- 1) Virkemidlene er i stor grad etterspørselsbaserte. Det innebærer at regioner med et aktivt og utadrettet næringsliv i større grad vil søke og dermed få tilgang på virkemidler. Det gjelder særlig regioner hvor en stor del av næringslivet opererer i nasjonale og internasjonale markeder. Dette kan være årsaken til at regioner som Ulstein og Sør-Varanger, med høy verdiskaping per innbygger, mottar relativt store 13.50-midler. Denne typen bedrifter er i tillegg ofte kapitalintensive industrivirksomheter, noe som i seg selv fører til høy verdiskaping per innbygger.
- 2) Bedriftenes avhengighet av lokale nettverk og andre omgivelsesfaktorer varierer. Fylkesnærings sjef i Nordland, Terje Stabæk, påpeker at det er mange eksempler på industrikommuner i Nordland hvor investeringsviljen i bedriftene er høy, og bedriftene har god vekst og lønnsomhet, men hvor kommunene likevel er preget av fraflytting. Fylkeskommunen bruker betydelige midler på disse kommunene med sikte på å styrke næringsmiljøene rundt bedriftene.
- 3) Resultatene kan tenkes å bli forstyrret av at mange små regioner har oppnådd høy verdiskapingsutvikling de siste årene, som følge av at en stor del av næringslivet er knyttet til naturressursbaserte bransjer hvor prisutviklingen har vært spesielt høy. Dette gjelder særlig oppdrett og offshorerelatert virksomhet. Imidlertid viste vi i scatterplottet ovenfor at heller ikke verdiskaping per innbygger i 2004 samvarierer med virkemidler per innbygger i 2013.<sup>50</sup>
- 4) Den distriktsmessige profilen er til en viss grad gitt fra departementets side. Fylkeskommunene får tilført svært ulike summer til virkemidler. De minst sentrale regionene ligger i fylker med mye penger å dele ut. Dermed styres midlene mot de minste regionene. Det forklarer imidlertid ikke hvorfor midlene ikke gis til regioner med lav verdiskaping per innbygger. Vi har dessuten undersøkt om innretningen av virkemidlene er annerledes i fylkene som får store summer enn i fylker som har små midler. Regionene i de tre nordligste fylkene har klart størst 13.50-midler per innbygger. Det viser seg at profilen på

<sup>50</sup> Denne analysen gir bare mening dersom virkemidlenes samlede omfang i hver av regionene er relativt stabilt over tid.

regionene som mottar store tilskudd er nesten identisk i Nord-Norge som i resten av landet. I begge deler av landet rettes virkemidlene mot små, fraflyttingsregioner med høy verdiskapings- og lønnsvekst.

### 6.3. Hvilke deler av det regionale verdiskapingsystemet er virkemidlene rettet mot?

Som gjennomgått i kapittel 5 har ikke virkemiddel en entydig definisjon, men vi har blant annet ved hjelp av rapporteringssystemet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet gruppert den næringsrettede delen av programkategori 13.50 i 36 virkemidler. Vi har videre gjort en vurdering av hvilken omgivelsesfaktor virkemiddelet synes å være rettet mot, på bakgrunn av målsetningen med de ulike virkemidlene og/eller typer prosjekter som har fått støtte. Tabellen under viser denne linken, slik vi har definert omgivelsesfaktor, og slik vi forstår virkemidlene.

For de fleste virkemidlene har vi tillagt en enkelt omgivelsesfaktor, men for noen av de mer sammensatte virkemidlene har vi fordelt omgivelsesfaktor på prosjekttype.

Tabell 6: Kobling mellom virkemidler og omgivelsesfaktor. Sortert etter forvalter/eier og deretter alfabetisk rekkefølge<sup>51</sup>

Forvalter	Virkemiddel	Omgivelsesfaktor	Begrunnelse
Fylkeskommunen	Andre tiltak for økt entreprenørskap	Bedrift_entreprenørskap	Primært kurs som oppgraderer virksomhetens arbeidstakere
Fylkeskommunen	Bredbånds- mobil og IKT-tiltak	Infrastruktur	Styrker tilgangen til effektiv infrastruktur
Fylkeskommunen	Entreprenørskap i grunn- og videregående skole	Arbeidskraft	Oppgraderer arbeidstakere
Fylkeskommunen	Entreprenørskap i høyere utdanning og forskning	Arbeidskraft og Kunnskap	Målretter utdanning av arbeidstakere
Fylkeskommunen	Etableringsstøtte og støtte til bedrifter yngre enn 5 år	Bedrift_entreprenørskap	Tilfører kapital til og avlaster risiko ved bedriftsetableringer
Fylkeskommunen	Forsknings-/kunnskapsparke	Bedriftsnettverk	Styrker samarbeidet mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsaktører
Fylkeskommunen	Fysisk kommunal næringsrettet infrastruktur	Infrastruktur	Øker effektiviteten i regional infrastruktur
Fylkeskommunen	Infrastrukturtiltak for persontransport	Infrastruktur	Øker effektiviteten i regional infrastruktur

<sup>51</sup> Som påpekt tidligere bevilger Fylkeskommunen også midler til Næringshager, NCE og VRI, men disse virkemidlene er omtalt under programmens forvaltningsaktør.

<b>Fylkeskommunen</b>	Nettverk, bransje, og klyngeutvikling	Bedriftsnettverk	Styrker samarbeidet mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsaktører
<b>Fylkeskommunen</b>	Støtte til etablerte bedrifter, eldre enn 5 år	Bedrift	Tilfører kapital til næringsutvikling
<b>Fylkeskommunen</b>	Transportstøtte	Bedrift	Kompenserer bedrifter for lite effektiv infrastruktur
<b>Fylkeskommunen</b>	Utvikling av utdanningstilbud og kompetansehevende tiltak for befolkning, samfunns- og næringsliv	Arbeidskraft og Kunnskap	Oppgraderer arbeidskraft, og styrker forskningsmiljøer.
<b>Fylkeskommunen</b>	Vannforsyning	Infrastruktur	Øker effektiviteten i regional infrastruktur
<b>Innovasjon Norge</b>	Arena	Bedriftsnettverk	Styrker samarbeidet mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsaktører
<b>Innovasjon Norge</b>	Bedriftsnettverk	Bedriftsnettverk	Styrker samarbeidet mellom bedrifter.
<b>Innovasjon Norge</b>	Bedriftsutviklings-tilskudd	Bedrift_effektivisering, Bedrift_nyskaping, Bedriftsnettverk, Bedrift_entreprenørskap, Bedrift_kompetanse og kunnskap	Omgivelsesfaktor avhenger av type prosjekt som bedriften har fått støtte til.
<b>Innovasjon Norge</b>	Designprogrammet	Bedrift_kompetanse	Tilfører kapital til kompetanseheving i bedrifter
<b>Innovasjon Norge</b>	Distriktsrettede garantier	Kapital	Tilfører kapital til næringsutvikling
<b>Innovasjon Norge</b>	Distriktsrettede risikolån	Kapital	Tilfører kapital til næringsutvikling
<b>Innovasjon Norge</b>	Etablererstipend	Bedrift_entreprenørskap	Tilfører kapital til kompetanseheving og avlaster risiko ved bedriftsetableringer
<b>Innovasjon Norge</b>	FRAM	Bedrift_kompetanse	Tilfører kapital til kompetanseheving i bedrifter
<b>Innovasjon Norge</b>	Investeringstilskudd	Bedriftsnettverk, Bedrift_effektivisering, Bedrift_nyskaping, Bedrift_entreprenørskap, Bedrift_kompetanse og kunnskap	Omgivelsesfaktor avhenger av type prosjekt som bedriften har fått støtte til.
<b>Innovasjon Norge</b>	Kultur og opplevelser	Kompetanse_bedrift	Tilfører kapital til kompetanseheving
<b>Innovasjon Norge</b>	Kvinne i næringslivet	Kompetanse_bedrift	Tilfører kapital til kompetanseheving

<b>Innovasjon Norge</b>	Mentortjeneste	Kompetanse_bedrift	Tilfører kapital til kompetanseheving
<b>Innovasjon Norge</b>	NCE	Bedriftsnettverk	Styrker samarbeidet mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsaktører
<b>Innovasjon Norge</b>	Norsk næringsliv i bioøkonomien	Bedrift	Tilfører kapital til næringsutvikling
<b>Innovasjon Norge</b>	Næringsrettet utdanning	Kunnskap	Styrker regionale kunnskapsinstitusjoner
<b>Innovasjon Norge</b>	Reiseliv i Nord	Bedrift	Tilfører kapital til næringsutvikling
<b>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</b>	Ungt Entreprenørskap	Arbeidskraft	Styrker kompetanseutviklingen hos framtidige arbeidstakere
<b>Norges Forskningsråd</b>	Forskningsløft i Nord	Kunnskap	Styrker regionale kunnskapsaktører
<b>Norges Forskningsråd</b>	VRI	Bedriftsnettverk og kunnskap.	Samhandlingsprosjektene forenkler og styrker regionale aktørers samarbeid og Innovasjonsprosjektene og forskningsprosjektene styrker forskningsmiljøene.
<b>Siva</b>	Inkubatorer	Bedrift_kompetanse	Programmet gir nyoppstartede bedrifter tilbud om faglig rådgivning, kompetansenettverk og lokaler med husleie tilpasset bedriftens økonomiske evne.
<b>Siva</b>	Næringshage	Bedriftsnettverk	Styrker samarbeidet mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsaktører
<b>Siva</b>	Kvinnnnovasjon	Bedriftsnettverk	Styrker samarbeidet mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsaktører.

### 6.3.1. Virkemidlene rettes like mye mot bedriftene som mot omgivelsesfaktorene

Vi har fordelt de næringsrettede 13.50-virkemidlene på bedriftene og på fem omgivelsesfaktorer<sup>52</sup>. Virkemidlene som gis til bedrifter er videre delt inn etter hva slags resultater de ment å påvirke; entreprenørskap, effektivisering, kompetanseutvikling, innovasjon eller generelle bedriftstilskudd.

I figuren nedenfor har vi illustrert hvordan den totale summen på om lag 2 milliarder kroner fordelte seg mellom de ulike formålene i 2013. Midlene er delt omtrent likt mellom omgivelsesfaktorer og tilskudd til bedrifter. 13.50-midlene har ulike effekter på bedriften. Virkemidler rettet mot omgivelsesfaktorer fremmer produktivitet, innovasjon og/eller nyskaping (for eksempel klynge-/nettverksmidler som skal styrke bedriftsnettverkene i regionen og/eller styrke bedriftenes eksterne nettverk). Denne typen virkemidler er i prinsippet de beste fordi de styrker de regionale verdiskapningssystemene og bidrar til å bremse/forhindre forvitring eller til å stimulere oppgradering.

<sup>52</sup> Ingen virkemidler er rettet mot naturressurser direkte, derfor fem og ikke seks omgivelsesfaktorer.

Virkemidler rettet mot bedrifter fremmer produktivitet, innovasjon og/eller nyskaping dersom de er utformet slik at de skal kompensere for svake omgivelsesfaktorer (for eksempel distriktsrettede risikolån som skal kompensere for lav kapitaltilgang i regionen). Denne typen virkemidler kan ha samme gunstige effekter på verdiskapingsystemet som virkemidler rettet mot omgivelsesfaktorer har. Normalt vil de også virke hurtigere og mer direkte, men ulempen er at de kan være konkurransevridende, noe som gir fordeler til enkeltbedrifter fremfor andre.

For å undersøke om næringsrettede virkemidler rettes mot faktiske svikt i det regionale verdiskapingsystemet, må vi først fordele næringsrettede 13.50-midler med hensyn til regionene samt bedriften og dens omgivelsesfaktorer. Deretter kan vi sjekke om virkemiddelfordelingen på regionene rettes mot faktiske svikt i regionene.

I tabellen under har vi gjort en slik fordeling. Vi har slått sammen regionene til fem ulike sentraliteter. «Storbyregioner» omfatter det vi benevner med sentralitetskode A1 og A2, «Mellomstore byregioner» tilsvarer B1 og B2 osv. Bedriftsrettede midler, markert med lys blått i tabellen, er delt i de samme undergrupper som i tabell 6 ovenfor. Videre er 13.50-midlene fordelt på fem omgivelsesfaktorer markert med mørk grått i tabellen.

I 2013 utgjorde næringsrettede 13.50-midler drøyt 2 milliarder kroner. (Om lag 50 millioner kroner er ikke fordelt på sentralitet, så totalsummen i tabellen er noe lavere.) Av disse utgjorde 49 prosent bedriftsrettede virkemidler og 51 prosent omgivelsesfaktorer. Distriktsdimensjonen gjelder i like stor grad for virkemidlene som er rettet mot omgivelsesfaktorer som for virkemidlene mot bedrifter, henholdsvis 43 og 42 prosent gis til spredtbygde områder og småsenterregioner (sentralitet D og E). Midlene til Bedriftsinnovasjon har den aller sterkeste distriktsprofilen, med 52 prosent av virkemidlene tildelt spredtbygde områder og småsenterregioner. Deretter følger virkemidler til Bedriftseffektivitet med 50 prosent. Svakest distriktsprofil finner vi i midlene til Bedriftskompetane, der en tredjedel av midlene gis til spredtbygde områder og småsenterregioner.

**Tabell 7: Næringsrettede 13.50-midler fordelt på bedrift, omgivelsesfaktorer og sentralitet i 2013. Målt i 1 000 kroner. Kilde: Menon og Damvad**

	Arbeids- markedet	Kapital	Kunnskap	Infra- struktur	Nettverk	Entreprenørskap	Bedrift - effekt.	Bedrift - kompetanse	Bedrift - innovasjon	Bedrifts- tilskudd	Totalsum
Storbyregioner	4	-	8	12	61	35	1	8	5	7	140
Mellomstore byregioner	6	0	33	89	77	72	18	39	61	28	422
Småbyregioner	9	-	67	92	122	70	28	71	88	24	571
Småsenterregioner	7	1	46	58	100	64	21	41	116	16	471
Spredtbygde områder	7	1	57	86	67	39	25	19	48	19	369
<b>Totalt</b>	<b>33</b>	<b>2</b>	<b>212</b>	<b>337</b>	<b>427</b>	<b>280</b>	<b>92</b>	<b>178</b>	<b>318</b>	<b>93</b>	<b>1 973</b>

Den største summen gikk til nettverk, det vil si til Bedriftsnettverk, Arena, NCE og til fylkeskommunale klynge- og nettverksprosjekter. Ovenfor argumenterte vi for at det er stedspesifikk markedssvikt knyttet til bedrifters mulighet til å etablere eksterne nettverk. Det er derimot liten grunn til å tro at koordineringskostnadene forbundet med å etablere lokale nettverk og klynger er større i distriktsregioner enn i større byer. Snarere tvert imot. Nettverksmidlene har den samme innretningen mot små regioner som virkemidlene totalt sett har. 39 prosent av nettverksmidlene, om lag 167 millioner kroner, går til spredtbygde områder og småsenterregioner. Vi har ikke hatt mulighet til å vurdere hvor stor andel av nettverksmidlene som går til utvikling av eksterne nettverk, men med utgangspunkt i studier av klyngeprogrammene NCE, Arena og Bedriftsnettverk, samt studier av fylkeskommunenes klynge- og nettverksmidler (DAMVAD 2013a), er det grunn til å tro at hovedtyngden av midlene brukes til å etablere og videreutvikle regioninterne nettverk. Hvis denne antakelsen er riktig, er det vår vurdering at de store summene som går til nettverk i de minst sentrale regionene ikke kan begrunnes med

markedssvikt.<sup>53</sup> De kan imidlertid til en viss grad begrunnes i negative eksterne effekter av agglomerasjon. Ved å styrke lokale nettverk og utnytte synergier mellom aktørene i en region, reduserer man sannsynligheten for at aktørene vil flytte fra regionen. På den måten kan nettverksvirkemidler bidra til å bremse forvitringsspiraler. Det vil i så fall være et eksempel på en type virkemidler som fører til regional utjevning og som samtidig er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Med andre ord et virkemiddel som befinner seg i nordøstre kvadrant i effektivitets-/fordelings-figuren i kapittel 3.4.

Svært små summer går til å styrke kapitalmarkedet, til tross for at det er godt dokumentert at kapitaltilgangen er dårligere i distriktsregioner enn i større byer og at disse forskjellene skyldes markedssvikt<sup>54</sup> (Grimsby m.fl., 2013). I stedet for å stimulere private kapitalmarkeder i distriktene, fungerer Innovasjon Norges distriktsrettede risikolån og andre virkemidler som alternative kapitalkilder for bedrifter i distriktene. At Innovasjon Norge har kontorer i alle fylker, styrker deres informasjon om lokale næringsmiljøer og reduserer på den måten de stedsspesifikke informasjonskjevhetene knyttet til kapital.

Små og lite spesialiserte arbeidsmarkeder er ikke nødvendigvis et resultat av markedssvikt, men som påpekt tidligere vil agglomerasjon svekke arbeidsmarkedene i regioner som folk flytter fra. Denne eksterne effekten av flyttingen er markedssvikt. Virkemidler til å styrke arbeidsmarkedet er likevel små, kun 33 millioner kroner i 2013. Summen som går til kunnskapsaktører er vesentlig større, 212 millioner kroner. En stor del av disse midlene bidrar indirekte til å øke kompetansen i de regionale arbeidsmarkedene. Minst like viktig er det at en stor del av 13.50-midlene målrettes mot å kompensere bedrifter for dårlig tilgang på relevant kompetanse. Fram, Inkubatorer, Designprogrammet og Mentorprogrammet er noen eksempler. Fylkeskommunene har også en rekke tiltak som tilbys bedrifter for å styrke deres kompetanse.

### 6.3.2. Er virkemidlene rettet mot årsakene til problemene?

Tabellen ovenfor viser at om lag 320 millioner kroner av 13.50-midlene, det vil si 16 prosent av de totale næringsrettede midlene, går til innovasjonstiltak i bedrifter. I tillegg går det betydelige summer direkte til bedrifter i form av kompetanseutvikling, entreprenørskap og tiltak for effektivisering. Disse virkemidlene *kompenserer bedriftene* for svake omgivelsesfaktorer. Ovenfor har vi argumentert for at kompenserende virkemidler kan betraktes som symptombehandling, mens styrking av omgivelsesfaktorer og regionforstørring i større grad retter opp problemet som gjør at kompenserende virkemidler blir nødvendig.

Vi har likevel ikke empirisk grunnlag for å hevde at det er mindre effektivt å benytte kompenserende virkemidler. Det skyldes dels at virkemidler rettet mot bedrifter kan tenkes å være enklere å lykkes med enn virkemidler rettet mot arbeids- og kapitalmarkeder. En mer grunnleggende årsak er at bedriftene selv *inngår* i arbeids- og kapitalmarkedene, gjennom sine ansatte, ledere og eiere som investerer i andre bedrifter. Det innebærer at virkemidlene indirekte styrker omgivelsesfaktorene når bedrifter etableres (entreprenørskap), den interne kompetansen styrkes og det investeres i utviklingsprosjekter. Det kan derfor tenkes at virkemidler rettet mot

---

<sup>53</sup> Det kan tenkes at en del av nettverkene i de minste regionene har mer karakter av å kompensere bedriftene i nettverket for svake omgivelsesfaktorer enn å være reelle nettverksprosjekter.

<sup>54</sup> Det er mulig å gjøre mer spesifikke analyser her. For eksempel har Menon dokumentert at kapitaltilgangen er bedre i regioner hvor det eksisterer lokale sparebanker enn i regioner hvor det ikke er sparebanker. Det ville være interessant å undersøke om virkemidler som kompenserer bedrifter for svak kapitaltilgang er større i regioner som ikke har lokale sparebanker.

enkeltbedrifter er den mest hensiktsmessige måten lokale arbeids- og kapitalmarkeder kan utvikles på, mens andre omgivelsesfaktorer, som nettverk, infrastruktur og kunnskap i større grad er egnet til å stimuleres direkte.

En liten andel av virkemidlene gis som generelle tilskudd til bedrifter, kun 5 prosent. I tillegg kan en betydelig del av midlene til entreprenørskap, for eksempel Etablerertilskudd, betraktes som generelle tilskudd til nystartede bedrifter. Likevel kan vi konkludere med at det aller meste av 13.50-midlene enten rettes mot å styrke regionenes omgivelsesfaktorer eller å kompensere bedrifter for svake omgivelsesfaktorer.

Det er verdt å merke seg at av de bedriftsrettede virkemidlene utgjorde generelle bedriftstilskudd kun fem prosent. Det betyr at virkemidler rettet direkte til bedriftene i all hovedsak brukes for å kompensere svakhet i bedriftens egne omgivelsesfaktorer. Selv om midlene er små, er det interessant å observere at bedriftstilskudd samvarierer med arbeidsledigheten i regionene. Ledighetsrate i 2013 og bedriftstilskudd i 2013 har en positiv korrelasjon på 0,18; ikke spesielt sterk, men statistisk signifikant. Dersom ledigheten er en indikator for svikt i arbeidsmarkedet, kan man hevde at disse midlene retter seg noe etter dette.

Vi finner derimot ingen sammenheng mellom virkemidler og produktivitet i regionene, hverken totale virkemidler per innbygger, eller når vi skiller mellom virkemidler tildelt av innovasjon Norge, fylkeskommuner og kommuner.

## 7. Oppsummering og konklusjon

De distriktpolitiske målsettingene i Norge handler om å opprettholde bosettingsmønstre, utnytte landets ressurser, sikre likeverdige levevilkår og gi folk et reelt valg om hvor de vil bo. De næringsrettede distriktvirkemidlene er noen av flere verktøy for å realisere disse distriktpolitiske målene. Mer spesifikt skal virkemidlene bidra til å stimulere næringsmiljøer, styrke bedrifters vekst, samt å stimulere til entreprenørskap. Virkemidlene skal spesielt rettes mot distriktene med store utfordringer.

I denne rapporten har vi valgt å legge hovedvekten på verdiskaping som distriktpolitisk målsetting, og mindre på befolkningsutvikling. De viktigste begrunnelsene for dette er at lav verdiskaping synes å drive frem lav befolkningsvekst, at store verdiskapingsforskjeller er uforenlig med målet om å sikre likeverdige levevilkår og at regional utjevning er en forutsetning for å opprettholde bosettingsmønstret.

### 7.1. Store og varige forskjeller i regionenes verdiskaping

I rapporten har vi dokumentert at verdiskapingsforskjellene mellom regioner i Norge er store og relativt stabile. Til en viss grad følger de regionale verdiskapingsforskjellene sentralitet, i den forstand at verdiskaping per innbygger er høyest i storbyene og lavest i spredtbygde områder. Imidlertid er variasjonen langt større mellom regioner innenfor samme sentralitetsnivå enn den er mellom sentralitetsnivåene. De 10 prosent rikeste regionene har i gjennomsnitt 2,7 ganger høyere verdiskaping per innbygger enn de 10 prosent fattigste regionene har. Forskjellene i verdiskaping per innbygger mellom de mest og de minst verdiskapende regionene ser også ut til å være relativt stabil. Vi ser med andre ord ingen tegn til at de regionale forskjellene blir mindre.

Store regionale verdiskapingsforskjeller er ikke et særnorsk fenomen. Norge ligger omtrent på gjennomsnittet i OECD-landene, med klart høyere økonomiske forskjeller enn for eksempel Sverige og Nederland. På denne bakgrunn er det naturlig å slå fast at dersom de distriktpolitiske målene skal nås, er det behov for offentlige virkemidler som stimulerer til næringsutvikling i fattige regioner.



Økonomiske forskjeller mellom regioner skyldes at regionenes ressursgrunnlaget er heterogent (forskjellig) og at forskjellene opprettholdes av at mange ressurser er immobile (stedbundne). Historiske tilfældigheter og enkeltbeslutninger kan også ha satt i gang utviklingsprosesser som har lagt føringer på regionens utvikling (såkalt stivhengighet). Over tid, blant annet som følge av variasjon i naturgitte forhold, stivhengighet og næringsstruktur, kan det også utvikles kulturelle forskjeller mellom regioner som bidrar til å forsterke forskjellene. Sist, men ikke minst, vil også politiske beslutninger, reguleringer og institusjoner påvirke regioner på ulik måte.

Denne rapporten handler ikke om disse kildene til økonomiske forskjeller mellom regioner. Rapportens mandat er ikke å forklare mest mulig av forskjellene, men å drøfte i hvilken grad og på hvilken måte næringsrettede virkemidler mot distriktene kan begrunnes økonomifaglig, mer spesifikt å undersøke i hvilken grad de næringsrettede distriktsvirkemidlene kan begrunnes med *markedssvikt*. Mange samfunnsøkonomer har inntatt et såkalt stedsnøytralt perspektiv på regional og distriktpolitikken. Perspektivet innebærer at det ikke er stedets egenskaper som skal motivere politikk, men eventuelle svakheter i markedene.

I de fleste OECD-land begrunnes distriktsvirkemidler med fordeling. De siste årene har det pågått en faglig debatt om «place based policy» eller «stedspesifikk politikk» også kan begrunnes med effektivitet, med andre ord at distriktpolitikken kan og bør være samfunnsøkonomisk lønnsom på et nasjonalt nivå. Følgende sitat fra OECDs rapport fra 2009 illustrerer denne debatten:

*“The current debate on regional policy and development focuses on whether policies should be pro-equity or pro-efficiency, implying that a trade-off is inevitable. The OECD doesn’t share this view. Instead, it reframes the debate, arguing that national governments should promote growth in all regions”* (OECD 2009).

I denne rapporten har vi vist at nyere samfunnsøkonomisk forskning til en viss grad åpner for at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å drive stedsspesifikk næringspolitikk. Dermed har man bygget en bro mellom de som hårdnakket hevder at regionalpolitikken må være stedsnøytral og de som hevder at den må ta i bruk dyp kunnskap om stedspesifikke egenskaper.

For at markedssvikt skal kunne begrunne *distriktsrettede* virkemidler, må markedssvikten være *stedspesifikk* eller det vi kaller geografisk betinget. Er den ikke det, bør det ikke være noen geografiske føringer knyttet til virkemidlene – de bør være nasjonale. Vi har identifisert to typer stedspesifikk markedssvikt som spesielt relevante som begrunner for næringsrettede distriktsvirkemidler:

- c) Eksterne virkninger av agglomerasjon
- d) Asymmetrisk informasjon

Agglomerasjon er en prosess hvor kapital, bedrifter og kompetanse trekkes mot områder hvor likeartede og komplementære aktører allerede er samlet. Dette kalles også klyngedannelse (Porter, 1990; Reve og Jakobsen 2001). Tiltrekningskraften på arbeidstakere skyldes at jobbmulighetene er flere og bedre betalt. Tiltrekningen på bedrifter skyldes at kundegrunnlaget er større, at antall spesialiserte og konkurransedyktige leverandører er flere, at kunnskapsaktørene er mer relevante og avanserte, og at læringsmulighetene er større.

Gevinstene av å flytte til sentrale klynger ligger til grunn for enkeltaktørenes beslutninger og er i seg selv et uttrykk for at markedskreftene fungerer. Imidlertid har agglomerasjon også eksterne effekter, fordi bedrifter og enkeltpersoner som flytter ikke tar hensyn til effekten flyttingen har på nærings- og arbeidsmiljøet man flytter fra og til.

Flytting av bedrifter og personer fører som regel til at produktiviteten stiger, ikke bare for aktørene som flytter, men også for andre aktører i omgivelsene (Kline og Moretti, 2013). Sagt på en annen måte har flyttingen en *positiv ekstern effekt* på næringsmiljøet man flytter til. På tilsvarende måte vil flytting ofte ha en *negativ ekstern effekt* på næringsmiljøet man flytter fra. Dette gjelder spesielt dersom bedriften, personen eller kapitalen som flytter er komplementær med de øvrige ressursene i regionen. Flytter en bedrift som er kunde av lokale leverandører og samarbeidspartnere med andre, kan det svekke både inntektsgrunnlag og utviklingsmuligheter for disse. Forsvinner lokalbanken fra en region, kan bedriftenes kapitaltilgang bli dårligere. Flytter en seriegründer vil antall nyetableringer falle, og suksessraten til de som blir igjen kan bli lavere fordi seriegründerens erfaring og nettverk ikke lenger er tilgjengelig i næringsmiljøet.

De eksterne effektene av agglomerasjon er ikke bare stedsspesifikke, men også *tids*-spesifikke. Det skyldes at omgivelsesfaktorene i et regionalt verdiskapingssystem til en viss grad er komplementære, noe som fører til at endringer i en del av systemet har påvirkning på andre deler. Dermed vil agglomerasjon bidra til selvforsterkende mekanismer (Jakobsen, 2008) i form av oppdrags- og forvitringsspiraler.<sup>55</sup>

Asymmetrisk informasjon er en stedsspesifikk form for markedssvikt når aktører utenfor en region har dårligere informasjon om aktørene i regionen enn aktørene i regionen har selv. Det er særlig to varianter som er relevante som begrunnelser for næringsrettede distriktsvirkemidler:

- iii. Når banker, andre långivere og investorer som er lokalisert utenfor en region har mindre informasjon om lokale entreprenørers og etablerte bedrifters markedspotensial enn lokale kapitalaktører har, vil bedrifter som er lokalisert i regioner med tynne kapitalmiljøer ha mindre og/eller dyrere tilgang på kapital enn bedrifter i andre regioner har.
- iv. Når bedrifters potensielle kunder, leverandører og samarbeidspartnere er lokalisert langt fra bedriften selv, er kostnadene forbundet med å identifisere og bygge nettverk større enn når det potensielle nettverket er en del av det samme lokale næringsmiljøet. Transaksjonskostnadene forbundet med å etablere eksterne nettverk er med andre ord høyere i små regioner langt fra attraktive relasjonspartnere.

Andre former for markedssvikt, knyttet til for eksempel kollektive goder, kollektiv handling og kunnskapseksternaliteter av forskning, eksisterer selvsagt også i distriktene, men det er liten grunn til å tro at disse formene for markedssvikt er større i distriktene enn i sentrale områder.

På bakgrunn av resonnementene ovenfor kan vi slå fast at det er *behov* for treffsikre virkemidler som stimulerer næringsutvikling i regioner med lav verdiskaping og at stedsspesifikk markedssvikt som skyldes agglomerasjon og asymmetrisk informasjon er økonomifaglige begrunnelser for virkemidler.

I kapittel 4 drøfter vi hvilke symptomer man bør lete etter når man skal vurdere regionenes behov for tilførsel av næringsrettede virkemidler på 13.50-posten. Vi finner det hensiktsmessig å fokusere på verdiskaping per innbygger, heller enn befolkningsvekst. Argumentasjonen knytter seg til at lav verdiskaping leder til utflytting på sikt og at bostedsattraktiviteten faller. Virkemidler må derfor i større grad rette seg mot fattige regioner.

Både i absolutte tall, og i enda større grad per innbygger, rettes virkemidlene mot de minst befolkede regionene, og aller mest mot regioner med negativ befolkningsutvikling.<sup>56</sup> Av de 25 regionene som mottok mest 13.50-

<sup>55</sup> Det er de positive eksterne effektene av agglomerasjon som skaper *endogen* vekst (Romer, 1990). Også i klyngeteori (Porter, 1990) legges det vekt på at veksten i klynger skyldes både tiltrekning og endogen oppgradering – og interaksjonen mellom disse (Jakobsen m. fl 2003).

<sup>56</sup> Disse sammenhengene gjelder også om vi bare ser på variasjonen innenfor spredtbygde regioner (sentralitet E), og den gjelder på tvers av landsdeler.

midler i 2013, hadde 21 befolkningsnedgang fra 2004 til 2012. Virkemidlene rettes imidlertid ikke mot de fattigste regionene, det vil si mot regionene med lavest verdiskaping. Tvert imot ser det ut til at regionene som mottar mest virkemidler per innbygger har høyere verdiskaping enn de som mottar lite. Dette overraskende resultatet kan ha flere årsaker, men vi har ingen grunn til å tro at virkemiddelaktørene og fylkeskommunene bevisst retter virkemidler mot relativt rike regioner. Det ville i så fall bryte med intensjonen fra departementet, hvor det slås fast at «bruken av midler skal prioritere landsdeler og områder med særskilte utfordringer». Det er større grunn til å tro at den manglende målrettingen av virkemidler mot de fattigste regionene er en utilsiktet effekt av at virkemidlene i hovedsak er etterspørselsbasert og at det er knyttet krav om vekst- og lønnsomhetseffekter av virkemidlene. Da er det naturlig at regioner med relativt mange potensielle grundere, vekstbedrifter og klynger/nettverk får en større del av midlene enn regioner med svakere næringsmiljøer får. Dette underbygges av at regioner som får store midler per innbygger har høyere lønns- og verdiskapingsvekst enn de som får lite. Samtidig er det viktig å påpeke at den sterke utkantsprofilen på virkemidlene ikke ville eksistert dersom det var etterspørselsfaktorer alene som bestemte tildelingen. Da ville en langt større del av midlene gått til tettstedsregioner og småbyregioner.<sup>57</sup>

## 7.2. Hva kan myndighetene gjøre for å styrke verdiskapingen i regioner?

Dersom virkemidlene kan rette opp for svakheter i næringsomgivelser som skyldes markedssvikt, har virkemidlene potensial til å både føre til regional utjevning og samtidig styrke den nasjonale verdiskapingen.

Forutsetningene for at virkemidlene både skal føre til regional utjevning og samtidig styrke den nasjonale verdiskapingen er at gevinstene av å rette opp/kompensere for markedssvikt er større enn de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med virkemidlene. For eksempel må de negative eksterne virkningene av agglomerasjon være så mye større enn de positive eksterne effektene at de også dekker de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med virkemiddelet.

Hvis det *ikke* foreligger markedssvikt, kan det likevel være gode *fordelingsmessige* grunner til å styrke omgivelsesfaktorer eller kompensere bedriftene for svake næringsomgivelser, men disse virkemidlene vil ikke være nasjonalt samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det betyr ikke at samfunnsøkonomiske vurderinger av virkemidlene blir irrelevante. Myndighetene bør uansett velge virkemidler som innebærer minst mulig samfunnsøkonomisk tap for landet – såkalt «second best politikk».

Grovt sett kan offentlige virkemidler bidra til å styrke verdiskapingen i regioner på tre ulike måter:

- 4) **Styrke omgivelsesfaktorer.** Offentlige virkemidler kan benyttes til å styrke enkeltfaktorer eller spillet mellom faktorene. For eksempel er et av formålene med VRI-programmet å styrke spillet mellom kunnskapsaktører, næringsliv og regionale myndigheter. Å styrke omgivelsesfaktorer kan både dreie seg om å stimulere til oppgradering i sterke regioner og å redusere **forvitring** i næringssvake regioner.
- 5) **Kompensere bedrifter for svake omgivelsesfaktorer:** Et alternativ til å stimulere omgivelsesfaktorene er å kompensere bedrifter for at næringsomgivelsene er svake. Det aller enkleste er å tilføre bedriftene

---

<sup>57</sup> Som påpekt tidligere finner vi den samme innretningen av midlene også *innenfor* Nord-Norge, som får tilført en overproporsjonal andel av midlene og som består av mange små regioner. Det er derfor ikke skjevheten mellom landsdeler og fylker som kan forklare den ekstreme distriktsprofilen.

kapital som de selv kan benytte til å øke tilgangen på relevante ressurser.<sup>58</sup> Direkte virkemidler til bedriftene kan enten gis i form av generelle tilskudd eller skatte-/avgiftsreduksjoner. Alternativt kan myndighetene utforme målrettede virkemidler med sikte på å kompensere for en bestemt svakhet i omgivelsene. Transportstøtte som gis til bedrifter som er lokalisert langt fra markedene, er kanskje det mest opplagte eksempelet. Et annet eksempel er kompetanseprogrammet FRAM, som rettes mot bedrifter som har dårlig tilgang på spesialisert kompetanse i arbeidsmarkedet og ingen eller lite relevante kunnskapsaktører i nærheten. Distriktsrettede risikolån og garantier er virkemidler som kompenserer bedrifter for manglende regionale kapitalmarkeder, hvor formålet er å øke bedriftenes innovasjonsevne og produktivitet og derigjennom styrkes deres vekstmuligheter utenfor regionen.

**6) Regionforstørring – funksjonell integrasjon:** En tredje strategi er å styrke næringsomgivelsene gjennom funksjonell integrasjon. Ved å vri virkemiddelbruken fra å kompensere for svake omgivelsesfaktorer i en region til å stimulere fysisk og funksjonell integrasjon *mellom* de to regionene, kan man oppnå at verdiskapingsveksten i de to regionene til sammen blir større enn den ville blitt med kompenserende virkemidler. Virkemidler som bidrar til å øke mobiliteten og dermed til å integrere regionale verdiskapingsystemer vil være spesielt gunstige i et langt tidsperspektiv. De viktigste virkemidlene for regionforstørring, spesielt samferdsel, ligger imidlertid utenfor programkategori 13.50. Det finnes likevel virkemidler som fører til økt funksjonell integrasjon, for eksempel

- Finansiere digital infrastruktur for kommunikasjon og informasjonsdeling
- Utvikle plattformer og arenaer for samhandling mellom aktører på tvers av regiongrenser
- Fjerne barrierer mot og stimulere til pendling og flytting mellom regioner for å gjøre arbeidsmarkedene større og mer mobile

I utgangspunktet kan man betrakte det å kompensere bedrifter for svake omgivelsesfaktorer som *symptombehandling*, mens styrking av omgivelsesfaktorer og regionforstørring retter opp årsaken av problemene og behandler «sykdommen». Symptombehandling må normalt fortsette inntil sykdommen går over av seg selv (eller pasienten dør), mens behandling av årsakene kan avsluttes når sykdommen er kurert. For eksempel ble det i evalueringen av Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms (Angell m.fl 2012) konkludert med at differensiert arbeidsavgift (kompenserende virkemiddel) har en positiv effekt på sysselsettingen på *kort* sikt, men at effekten forsvinner over tid. I verste fall kan sykdommen gradvis forverres under symptombehandlingen, slik at det blir behov for stadig sterkere medisiner for å holde pasienten gående. Overført til distriktsvirkemidler innebærer det at tilskuddene til bedrifter i fraflyttingskommuner må bli stadig større for at ikke fraflyttingen skal eskalere. Dette er også en viktig erkjennelse i OECD's analyser av regionalpolitiske tiltak for å redusere regionale verdiskapingsforskjeller:

*“In response to poor outcomes, regional policy has evolved, and continues to evolve, from a top-down, subsidy-based group of interventions designed to reduce regional disparities, into a much broader family of policies designed to improve regional competitiveness.”* (OECD 2009)

I så måte er virkemidler som er rettet mot å styrke omgivelsesfaktorer og funksjonell integrasjon mellom regioner bedre enn kompenserende virkemidler. Imidlertid blir symptom- vs sykdomsbehandling litt for enkelt. Som påpekt tidligere er bedriftene en del av det regionale verdiskapingssystemet, og de er hverandre omgivelsesfaktorer (i form av vertikale og horisontale relasjoner til hverandre). De ansatte og ledelsen i bedriftene er en del av det lokale arbeidsmarkedet, og eierne er en del av det lokale kapitalmarkedet. Det

---

<sup>58</sup> Bedrifter kan bygge interne ressurser på tre måter; ved å kjøpe ressurser i et marked, kopiere andre bedrifters ressurser, eller ved å utvikle ressursene selv (Lien og Jakobsen, 2015).

innebærer at når målrettede virkemidler rettes mot bedrifters kompetanse-, produkt- og markedsutvikling, vil virkemidlene indirekte styrke omgivelsesfaktorer også. Vi kan derfor ikke på *generelt* grunnlag si at kompensierende virkemidler er mindre formålstjenlige enn virkemidler som styrker omgivelsesfaktorer og forstørrer regioner. Det følger av dette resonnementet at i konkrete vurderinger av et virkemiddel rettet mot bedrifter bør man ikke bare vurdere forventede effekter på *bedriften*, men også *indirekte, dynamiske effekter på næringsmiljøet* som bedriften inngår i.

Selv om bo- og arbeidsmarkedsregionene er definert slik at den interne interaksjonen i regionen er størst mulig og interaksjonen mellom regioner er minst mulig, vil det alltid være koblinger mellom regioner. Det innebærer at det som skjer i en region påvirker regionene rundt. For eksempel kan forvitring i en region føre til at bedrifter, arbeidsplasser og innbyggere flytter til regioner som er i en oppgraderingsspiral. Å bremse forvitningsprosesser i en region kan dermed vise seg å bremse oppgradering en annen region. Det innebærer at det som er bra for forvitringsregionen ikke nødvendigvis er bra for regionene sett under ett. Sagt på en annen måte kan det være konflikt mellom regional- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Spørsmålet er hvordan det bør håndteres av virkemiddelaktørene. Ideelt sett bør man inkludere effekter på andre regioner i vurderingen av virkemidlenes gevinster og kostnader. På den annen side vil denne typen analyser ofte være komplisert og informasjonskrevende. Dersom virkemidlene er relativt små i omfang og en analyse av effekter mellom regioner er kostbart, vil det trolig være fornuftig å vurdere virkemidlenes effekter på regionens verdiskaping isolert – uten å vektlegge effektene på andre regioner – også fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

### 7.3. Behov for virkemiddel er ikke det samme som effekt av virkemiddel

Det er viktig å være oppmerksom på at selv om man har omfattende markedssvikt, og politikken retter seg mot denne svikten (relevant), så behøver ikke nødvendigvis politikken å gi resultater. Relevansen er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for effekt. Virkemiddelet må være designet slik at det insentiverer markedsaktørene på riktig måte. Først da vil virkemiddelet være tilstrekkelig. Det finnes et stort antall eksempler på det Enrico Moretti (Moretti 2012) kaller tilbudsstimulerende og etterspørselsstimulerende virkemidler for regional utvikling som er relevante, men likevel fungerer de ikke, nettopp fordi man ikke kjenner de bakenforliggende årsakene og mekanismene som driver veksten. Det vil derfor være interessant og nødvendig å studere om 13.50-midler er rettet mot regioner som opplever svikt i tilgang på en eller flere av omgivelsesfaktorene. Dette handler i stor grad om det som gjerne betegnes som virkemiddeldesign, et fagområde som har blitt forsømt i lang tid.

Hvilke omgivelsesfaktorer er det som bidrar mest til lav produktivitet og lav ressursutnyttelse i ulike regioner? Og er det mulig å måle dette? Brukes virkemidlene som er rettet mot en type omgivelsesfaktor mest mot regioner hvor denne faktoren er spesielt svak? Dette er spørsmål vi ikke har hatt anledning til å gjøre en systematisk undersøkelse av, men som vil kunne være en problemstilling for en framtidig utredning.

### 7.4. Avsluttende refleksjon om innretningen av 13.50-midlene

Den overordnede anbefalingen som kan trekkes på bakgrunn av denne rapporten er at myndighetene bør rette de næringsrettede virkemidlene mot svake omgivelsesfaktorer som skyldes stedsavhengig markedssvikt, i form av negative eksterne effekter av agglomerasjon og asymmetrisk informasjon i kapitalmarkeder og eksterne nettverk. Dette kan gjøres ved å innrette virkemidlene slik at de retter opp markedssvikten eller kompensere bedriftene for svakheter i omgivelsesfaktorene. Regionforstørring er også et effektivt middel for å styrke

bedrifters tilgang på relevante ressurser, men dagens 13.50-virkemidler er i liten grad utformet for dette formålet.

Markedssvikt i regionale næringsomgivelser er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for at virkemidlene skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme i et nasjonalt perspektiv. Siden agglomerasjon både har positive effekter på beslutningstakere som velger å flytte, samt positive eksterne effekter på regionene det flyttes til, er det nødvendig å inkludere alle effekter når man skal beregne den samfunnsøkonomiske gevinsten nasjonalt. Denne gevinsten må være tilstrekkelig stor til at den dekker alle samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med virkemiddelet for at virkemiddelet skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Med andre ord må den samlede nettogevinsten være positiv.

Dermed har vi sagt hva som skal til for at næringsrettede distriktsvirkemidler skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Virkemidlene skal imidlertid ikke bare vurderes etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Deres primære formål er å bidra til å realisere de distriktpolitiske målsettingene. Et like viktig spørsmål er derfor hvordan virkemidlene bør innrettes for å gi størst mulig bidrag til regional utjevning.

For å svare på det, må vi ta stilling til hva slags type problemer 13.50-midlene skal løse. Som påpekt flere ganger i rapporten presiserer KMD at virkemidlene skal «prioritere landsdeler og områder med særskilte utfordringer». Når man ser på den faktiske virkemiddelbruken er det liten tvil om at «særskilte utfordringer» er blitt tolket som fraflytting. Vi anbefaler at virkemidlene i større rettes bør rettes mot de fattigste regionene, heller enn mot regioner med størst fraflytting.

Det er tre argumenter for å fokusere på de fattigste regionene: For det første er store regionale forskjeller et problem i seg selv, noe også de fleste OECD-land er opptatt av. Det er derfor de fattigste regionene som har størst behov for utvikling. For det andre fører verdiskapingsforskjeller til flytting. Blant de 16 regionene med høyest verdiskaping per innbygger i 2004 økte det samlede innbyggertallet med 18 prosent fra 2004 til 2012. Blant de 16 regionene med lavest verdiskaping per innbygger ble folketallet redusert med 7 prosent i samme periode. Det tredje argumentet er at det er ingen grunn til å tro at omfanget av markedssvikt er lavere i en fattig region enn i region med samme størrelse men dobbelt så høy verdiskaping per innbygger. Det er mer sannsynlig at markedssvikten, i form av negative eksterne effekter av agglomerasjon, er større. Ved å bremse forvitningsprosessene i de fattige regionene, bremses også fraflyttingen.

Mot den første begrunnelsen kan man innvende at andre virkemidler, for eksempel overføringer fra stat til kommune, er bedre egnet som virkemidler for å kompensere for verdiskapingsforskjeller enn næringsrettede virkemidler er. En annen innvending er at myndighetene må prioritere mellom distriktsregioner, og at det gir større effekt å prioritere regioner med relativt høyt verdiskapingsnivå, fordi næringslivet i disse regionene har større potensial for å lykkes. Dette er i tråd med dagens praksis, hvor virkemidlene gis til fraflyttingsregioner med relativt høy verdiskaping per innbygger og et raskt voksende lønnsnivå. En slik tilnærming kan betraktes som en «second best» løsning, hvor målet er å maksimere verdiskapingseffektene gitt en distriktpolitisk beskrankning.

## Referanser

- Alsos, G. A., Bjørn, B., Lakovleva, T., & Ljunggren, E. (2006): Flere og bedre bedriftsetableringer? Evaluering av Innovasjon Norges stipendordninger 1999-2005. Bodø: Nordlandsforskning.
- Andersson, M. og Löf, H. (2009): Agglomeration and Productivity –evidence from firm-level data, Royal Institute of Technology(KTH) and Jönköping International Business School (JIBS), Working Paper no. 06/09
- Angell, E., Eikeland, S., Grünfeld, L. A., Lie, I., Myhr, S. Nygaard, V. og Pedersen, P. (2012): Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene. Norut rapport 2012:2. Alta.
- Annoni P. og Monfort P. (2015), European Commission, DG REGIO. Challenges for the New Cohesion Policy 2014-2020: An Academic and Policy Debate,
- Arclean, C., Glomm, G., og Cosmina Schiopu, I. (2012): Growth effects of spatial redistribution policies, *CESifo working paper: Public Finance*, No. 378
- Baldwin, R. og Martin, P. (2003): Agglomeration and regional growth, CEPR Discussion Paper No. 3960
- Barca, F. (2009): *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report
- Barca, F., McCann P. og Rodríguez-Pose, A. (2012): The case for regional development Intervention: Place-based versus place-neutral approaches, *Journal of Regional Science*, Vol.52, Issue 1, 134-152
- Borlaug, S. B., Grünfeld, L., Gulbrandsen, M. R., Rønning, L., Spilling, O. R., & Vinogradov, E. (2009): *Between entrepreneurship and technology transfer: Evaluation of the FORNY programme*. Oslo: Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Braido Luis H. B., Carlos E. da Costa, and Dahlby, B. (2011): Adverse Selection and Risk Aversion in Capital Markets, *Finanz Archiv / Public Finance Analysis*, vol. 67 no. 4, 1-24
- Brakman, S., Garrettsen, H. og Schramm, M. (2005): Putting new economic geography to the test: freeness of trade and agglomeration in the EU regions, *CESifo working papers*, No. 1566
- Brühlhart, M. og Sbergami, F. (2009): Agglomeration and Growth: Cross Country Evidence, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, Issue 1, 48–63
- Cappelen, Å., Fjærli, E., Foyn, F., Hægeland, T., Møen, J., Raknerud, A., & Rybalka, M. (2008): *Evaluering av SkatteFUNN - Sluttrapport*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Cappelen, Å., Raknerud, A., & Rybalka, M. (2012): Evaluation of the Research Council of Norway, - Background Report No 9. -Returns to publicly funded R&D and the contribution of RCN to higher R&D spending in Norway. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Clausen, T. H., & Rasmussen, E. (2008): *Resultatevaluering av Sivas industri-inkubatorprogram* . Bodø: Nordlandsforskning.
- Cohen, W.M. og Levinthal, D. A. (1990): Absorptive capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly* 35(1): 128-152. Sage Publications.

- Crozet, M. og Koenig, P. (2005): *The Cohesion vs Growth Tradeoff: Evidence from EU Regions (1980-2000)*
- Cumming, D. (2007, Mars): Government policy towards entrepreneurial finance: Innovation investment funds. *Journal of Business Venturing*, ss. 193-235..
- DAMVAD (2013 a): Gjennomgang og vurdering av bruken av midler på programkategori 13.50 til utvikling av nettverk, bransjer og klynger. Oslo.
- DAMVAD (2013): Effektevaluering af uddannelse i entreprenørskab og innovation. København: CIEL.
- DAMVAD (2013): Evaluering av Kompetanseprosjekt for næringslivet. Oslo: Norges Forskningsråd.
- Duranton, G. og Puga, D. (2003): Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies. NBER Working Paper no. 9931
- Econ (2007): Evaluering av Offentlige og Industrielle forsknings og utviklingskontrakter (OFU og IFU). Oslo: Innovasjon Norge.
- Econ Pöyry (2013): Kundeundersøkelse blant kunder som mottok støtte i 2012. Oslo: Innovasjon Norge.
- Econ Pöyry. (2011): *Evaluering av NCE-programmet*. Oslo: Innovasjon Norge.
- Espelien, A., Grünfeld, L. A., Wifstad, K., Gulbrandsen, M.U., Kverneggen, E.S., Liverud, A. (2014): Veien fra FoU til marked for miljøteknologi: Evaluering av miljøteknologiordningen, Menon-publikasjon nr. 10/2014. Oslo: Menon Business Economics.
- European Commission (2015): Challenges for New Cohesion Policy 2014 – 2020. Debattbok
- Fagerberg, J. (2009): Innovasjonspolitiske virkemidler - En utredning for Kunnskapsdugnaden. Oslo: Kunnskapsdugnaden.
- Fagerberg, Mowery, & Verspagen. (2009): *Innovation, Path Dependence and Policy, the Norwegian Case*. Oxford: Oxford University Press.
- Florida, R. (2002): The rise of the creative class
- Foray D. (2015): Smart Specialisation - Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy. Routledge, Regions and Cities.
- Fratesi U. og Perucca G. (2015), Politecnico di Milano. Challenges for the New Cohesion Policy 2014-2020.
- Fujita, M., Krugman, P., Venables, A. J. (1999): The Spatial Economy. The MIT Press.
- Fujita, M. og Thisse, J.-F. (1996): Economics of Agglomeration. *Journal of the Japanese and International Economies* 10 (1996), s. 339-378.
- Furre, H., Horrigmo, A. M., Flatnes, A., Hansen, T. B., Brastad, B., & Moodysson, J. (2012): *Alle skal med!? Midtveisevaluering av Virkemidler for Regional FoU og Innovasjon (VRI)*. Kristiansand: Oxford Research.
- Gardiner, B. og Martin, R. (2010): Does spatial agglomeration increase national growth? Some evidence from Europe, *Journal of Economic Geography*, 1-28



- Giuliani, E., Maffioli, A., Pacheco, M., Pietrobelli, C., Stucchi, R. (2013): *Evaluating the Impact of Cluster Development Programs*. Inter-American Development Bank.
- Glaeser, E. L. (2005): Review of Richard Florida's the rise of the creative class
- Grimsby, G., Ulstein, H., Holmen, R. B., Grünfeld, L. A. (2013): Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv. Menon-publikasjon nr. 21/2013. Oslo: Menon Business Economics.
- Grünfeld, L. A., Iversen, L. M., Grimsby, G. (2011): The need for government supported capital measures in the market for early stage risk capital in Norway. Menon-publication no. 18/2011. Oslo: Menon Business Economics.
- Grünfeld, L. A., Grimsby, G., & Høiseth-Gilje, K. (2013): En statlig bro i kapitalmarkedet: Evaluering av Innovasjon Norges låne- og garantiordninger. Menon-publikasjon nr. 42/2013. Oslo: Menon Business Economics.
- Grünfeld, L. A., Grimsby, G., Clausen, T., & Madsen, E. L. (2009): *Veksthus eller såkorn til spille? Evaluering av ordningene for såkornfond under Innovasjon Norge*. Menon-publikasjon nr. 5/2009. Oslo: Menon Business Economics.
- Grünfeld, L. A., Grimsby, G., Hansen, B. H. (2010): *En statlig redningsbøye: Vurdering av Innovasjon Norges rolle i kapitalmarkedet under finansuroen*, Menon-publikasjon nr. 8/2010. Oslo: Menon Business Economics.
- Gundersen, F. og D. Juvkam (2013): Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1
- Hagen, K.P., Gjesdal, F. og Knivsflå, K. (1995): *Grunnfinansiering i regi av Statens nærings og distriktsutviklingsfond*. Bergen: SNF-rapport nr 91/1995.
- Heum. (2012): Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler? Bergen: SNF Arbeidsnotat nr. 3/12.
- Hope, E. (2002): Næringspolitikk for en ny økonomi: Noen problemstillinger og utfordringer. Fagbokforlaget.
- Innovasjon Norges årsrapport 2013: <http://www.innovasjon Norge.no/no/Nyheter/arsrapport-2013/#.VTjPjCHtIBc>
- Jakobsen, E.W. og Røtnes, R. (2012): *Cluster programs in Norway – evaluation of the NCE and Arena programs*. Menon-rapport nr. 1/2012. Oslo: Menon Business Economics.
- Jakobsen, E., Iversen, L., Jordell, H., Røtnes, R. (2012): Samhandling i og mellom klynger – evaluering av seks NCE-prosjekter. Menon-rapport nr. 40/2012. Oslo: Menon Business Economics.
- Jakobsen, E., Iversen, L. S., Sjørbotten, U. (2011): *Arena-programmet – stimulerer klyngebaseret næringsutvikling*. Menon-rapport nr. 26/2011. Oslo: Menon Business Economics.
- Jakobsen, E. W., Høiseth-Gilje, K., Aagesen, E., Grünfeld, L.A. og Ulstein, H. (2015): Evaluering av eiendomsvirksomheten til Siva. Oslo: Menon Business Economics og Union
- Jakobsen, E. W., Mariamaa, A., Vikesland, M., Cappelen, A. W. (2003): Attracting the winners - the competitiveness of five European Maritime Industries. Kolofon.
- Johansen, S. (2008): Virkemidler i distriktpolitikken. En strategisk analyse av statsbudsjettets kapittel 551.60, NIBR-rapport nr 110 /2008

- Johansen, S., Furre, H., Brastad, B. F., & Gundersen, F. (2010): Evaluering av Siva: *Infrastruktur gjør forskjell*. Oslo: NIBR/Oxford Research A.S.
- Kaloudis, A. (2003): Ringvirkninger av direkte innovasjonsvirkemidler: Endrøfting. STEP rapport 03, Oslo:STEP
- Kline, P. (2010): "Place Based Policies, Heterogeneity, and Agglomeration." *American Economic Review*, 100(2): 383-87.
- Kline, P. og Moretti, E. (2013): People, Places and Public policy: Some simple welfare economics of local economic development programs, NBER Working Paper series, No. 19659
- Korbo, L. U., Vareide, K., Halting, M. (2012): Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner. TF-rapport nr. 303. Bø: Telemarksforsking
- Krugman, P. N. (1991): *Geography and Trade*, MIT-press, Cambridge, MA
- Lengrand, & al, e. (2006): Smart Innovation: A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes. A Study for DG Enterprise and Industry.
- Lien, L. B og Jakobsen, E. W. (2015): Ekspansjon og konsernstrategi. Gyldendal. Oslo
- Lindqvist, M. (2010) Regional Development in the Nordic Countries 2010. Nordregio Report 2010:2
- Lundvall, B. Å. (1992): National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London: Pinter Publishers, 1992
- Marshall A. (1920): *The Principals of Economics*, Macmillan and Co., Ltd. London
- Martin, P. (1999a): Are European regional policies delivering? EIB Papers, 4, 10-23
- Martin, P. (1999b): Public Policies, Regional Inequalities and Growth, *Journal of Public Economics*, 73, 85-105
- Maurseth, P. B. & Verspagen, B. (2002): " Knowledge Spillovers in Europe: A Patent Citations Analysis," *Scandinavian Journal of Economics* vol. 104(4), 531-45.
- Meld. St. 22 (2011-2012): Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og Siva SF. Nærings- og fiskeridepartementet
- Meld. St. 13 (2012-2013): Ta heile Noreg i bruk: Distrikts- og regionalpolitikken, Kommunal- og Moderniseringsdepartementet
- Meyer, Prof. Dr. D., og Lackenbauer, J. (2005): EU Cohesion Policy and the Equity-Efficiency Trade-Off: Adding Dynamics to Martin's Model, Andrassy Working Paper Series, No. XIII
- Moriatti, E. (2012): The New Geography of Jobs.
- NOU 1975:2 Geografisk differensiert støtte til arbeidskraft
- NOU 1976:36 Arbeidsgiveravgiften til folketrygden
- NOU 2004: 19. Livskraftige distrikter og regioner — Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk
- NOU 2011:3, Kompetansearbeidsplasser – drivkraft for vekst i hele landet
- NOU 2015:1, Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd

- Nyikos G. (2015) National University of Public Service/Permanent Representation of Hungary. Challenges for the New Cohesion Policy 2014-2020: An Academic and Policy Debate, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenge\\_cp2014/challenge\\_cp2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenge_cp2014/challenge_cp2014_en.pdf)
- OECD (2009): *How Regions Grow*, Policy Brief March 2009
- Ottaviano, G. og Thisse, J.F. (2004): Agglomeration and economic geography, I JV Henderson, J.-F. Thisse (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4 Elsevier, Princeton, 2671–2712.
- Pflüger, M. og Südekum, J. (2004): Integration, Agglomeration and Welfare, Diskussionspapier der Forschergruppe, Nr. 3468269275
- Pflüger M. og Südekum, J. (2008): Integration, agglomeration and welfare, *Journal of Urban Economics*, Volume 63, Issue 2, March 2008, Pages 544–566
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, New York.
- Prop. 1 S. (2013-2014) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Puga, D. (2001): European Regional Policies in light of recent location theories, CEPR Discussion Paper No.2767
- Pöyry, Damvad og Agenda Kaupang. (2010): Evaluering av Innovasjon Norge, utarbeidet for Nærings- og handelsdepartementet, Econ-rapport nr. R-2010-054. Oslo: Econ Pöyry.
- Rambøll. (2012): Underlagsrapport: Evaluering av kommunale og regionale næringsfond. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Remahl Tea (2008): Aluepolitiikan yhteiskunnalliset merkitykset ja muutos. Oulu 2008
- Reve, T. og Jakobsen, E. W. (2001): *Et verdiskapende Norge*. Universitetsforlaget
- Rokkan, S. (1987): *Stat, Nasjon, Klasse*. Universitetsforlaget.
- Romer, P. (1990): Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98 (5), S. 71-110.
- St. meld. nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. meld. nr. 41 (1998): *Næringspolitikk i det 21. århundret*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- St. meld. nr. 7 (2008-2009): Et nyskapende og bærekraftig Norge*. Oslo: Nærings- og Handelsdepartementet.
- Skogstrøm, J. F. m. fl. (2015): *Samspill mellom by og omland som kilde til økonomisk vekst*, Menon-publikasjon nr. 3/2015, Oslo
- Spilling, O m.fl. (2010): *Evaluering av NYVEKST-ordningen*, NIFU-rapport, Oslo
- Storper M. og A. J. Scott (2009): *Rethinking human capital, creativity and urban growth*
- Storper, M (2013): *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interaction and Politics Shape Development*. Princeton University Press

Thünen, von J. H. (1826): *Die isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Pergamon Press, New York. English translation by Wartenberg C M in 1966, P.G. Hall, editor.

Ulltveit-Moe, K.H. (2007): Regional policy design: An analysis of relocation, efficiency and equity, *European Economic Review* 51, 1443-1467

Ulltveit-Moe, K.H. (2008): *Live and let die – industrial policy in a globalised world*, Expert Report number 22 to Sweden's Globalisation Council

World Bank (2010): *Reshaping Economic Geography*, World Development Report 2009

Zakrzewska, A. (2015), Ministry of Infrastructure and Development, Poland Challenges for the New Cohesion Policy 2014-2020: An Academic and Policy Debate, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenge\\_cp2014/challenge\\_cp2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenge_cp2014/challenge_cp2014_en.pdf)

Zucker, L. G., Darby M. R. og Peng, Y. (1998): "Fundamentals or Population Dynamics and the Geographic Distribution of U.S. Biotechnology Enterprises, 1976-1989," NBER Working Papers 6414, National Bureau of Economic Research, Inc.

# Vedlegg 1: Variasjoner i begrunnelser for næringsrettede virkemidler mellom europeiske land

## Regionalpolitikk på EU-nivå og mindre utviklede regioner

Det er store variasjoner i regional- og distriktspolitikk mellom europeiske land. Hvordan europeisk regionalpolitikk er begrunnet vil hjelpe til å forstå også norske begrunnelser for virkemiddelbruk.

Rammen for europeisk regionalpolitikk legges på EU-nivå. Regionalpolitikken i EU, ofte omtalt som “The Cohesion Policy”, har som mål å utjevne regionale økonomiske forskjeller og skape konkurransedyktige regioner i alle EUs medlemsland. Budsjettmessig utgjør regionalpolitiske tiltak den største pilaren i Europakommisjonens budsjett. Den budsjettmessige sterke prioriteringen av regionalpolitikk er i seg selv en indikator på at regional utjevning er et viktig europeisk politisk mål. Samtidig stilles det i økende grad spørsmål til hva som kan oppnås gjennom tradisjonell virkemiddelbruk som lån og tilskudd. Flere tar til ordet for å kombinere tradisjonelle virkemidler med ulike typer rådgivning og annen type støtte til virksomheter.

EUs regionalpolitikk er hjemlet i «EUs grunnlov», Romtraktaten, og er blitt utdypet siden.

*Innledningen til Romtraktaten (1957) nevner nødvendigheten for deltakerlandene ‘å styrke den økonomiske enhet mellom sine land og sikre disse en harmonisk utvikling ved å minske forskjellen mellom de forskjellige områder og bedre de minst begunstiges stilling, [...]’.<sup>59</sup>*

*Artikkel 174 i Lisboastraktaten (2010) fastslår: ‘For å fremme en harmonisk utvikling av Unionen som helhet, skal Unionen utvikle og videreføre sine tiltak for å styrke den økonomiske, sosiale og regionale utjevning. Unionen skal særlig søke å minske ulikhetene mellom utviklingsnivåene i de forskjellige områder og bedre situasjonen i de minst begunstigede områder’.<sup>60</sup>*

Mer enn en tredjedel av Unionens budsjett er viet til denne politikken, som har til hensikt å fjerne økonomiske, sosiale og regionale ulikheter innenfor den europeiske unionen. Det overordnede formålet med EUs regionalpolitikk er å gjøre regionene mer konkurransedyktige, fremme økonomisk vekst og skape nye arbeidsplasser. Politikken spiller også en viktig rolle med hensyn til større utfordringer for fremtiden, inkludert klimaendringer, energiforsyning og globalisering. Figur 1 viser hvordan midler til Cohesion Policy (utjevningspolitikken) fordeles på tiltak og land.

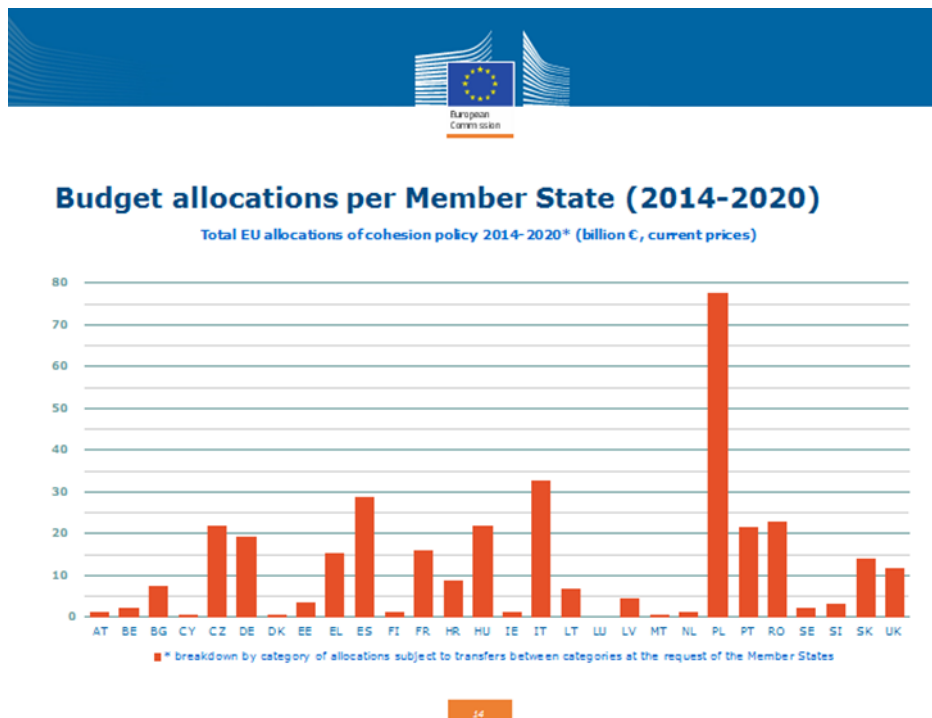
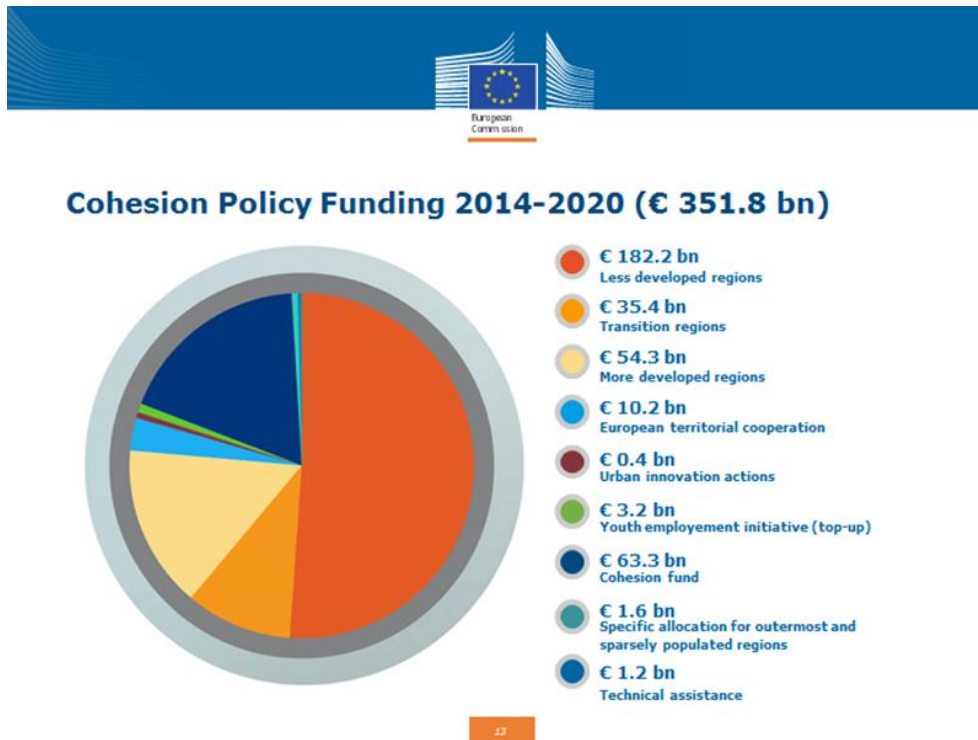
---

<sup>59</sup> [www.pdf-arkivet.no/eec/romtraktaten.PDF](http://www.pdf-arkivet.no/eec/romtraktaten.PDF)

<sup>60</sup>

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/europa/lisboatraktat/lisboatraktaten\\_komplett\\_korrigert\\_m\\_forside.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/europa/lisboatraktat/lisboatraktaten_komplett_korrigert_m_forside.pdf)

Figur 1: Midler for utjevningpolitikken blir distribuert gjennom tre forskjellige fond: Det europeiske fond for regionutvikling (ERDF), det europeiske utjevningfond (Cohesion Fund), og det europeiske sosialfondet (ESF).



Figuren viser at over halvparten av midlene for utjevningpolitikken kommer til å gå til de minst utviklede regionene i perioden 2014-2020. Figuren viser videre at Polen kommer til å motta over 20 prosent av midlene, noe som er klart mest av mottakerlandene.

## EU og mindre utviklede regioner

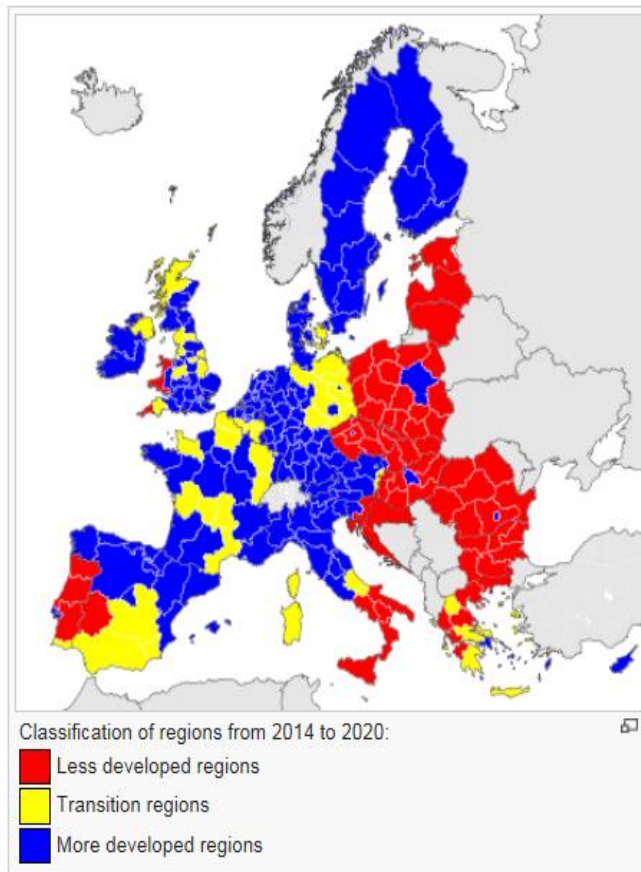
Alle regioner innenfor EU kvalifiserer for støtte gjennom utjevningspolitikken. Støtten kan ha ulike målsetninger og komme fra forskjellige fond. Hvilken type støtte en region kan få er hovedsakelig avhengig av dens utviklingsnivå der BNP per innbygger er den viktigste variabelen for å differensiere mellom regioner. Hovedfokuset er da på enten økonomisk utjevning eller bedring av konkurransevnen. Dette i tråd med inndelingen for programperioden 2007-13. For programperioden 2014-2020 sees BNP per innbygger opp imot inndelingen av regionene med hensyn til om de er mindre utviklede regioner, overgangsregioner og mer utviklede regioner. (Fratesi & Perucca (2015)).

Figur 2 viser hvordan denne regioninndelingen fordeler seg i EU. I den inneværende finansieringsperioden (2014-2020) er bevilgningene differensiert mellom regioner som anses for å være "mer utviklet" (med et BNP per innbygger som ligger over 90 prosent av gjennomsnittet i EU), "overgangsregioner"<sup>61</sup> (BNP mellom 75 og 90 prosent av EU-gjennomsnittet), og "mindre utviklede regioner" (BNP mindre enn 75 prosent). Alle EU-regioner drar nytte av utjevningspolitikken, men investeringene er høyest i «minst utviklede regioner». «Minst utviklede regioner» omfatter nesten alle regioner i de nye medlemslandene, mesteparten av Sør-Italia, Hellas og Portugal, og noen deler av Storbritannia og Spania

---

<sup>61</sup> EU-utvidelsen med nye medlemsland i 2004 og 2007 førte til en nedgang i gjennomsnittlig BNP for EU som helhet. Som en konsekvens av dette havnet noen regioner i de 'gamle' medlemslandene, som tidligere hadde krav på finansiering basert på målsetningen om utjevning, over terskelverdien på 75 prosent av gjennomsnittlig BNP. Disse regionene mottok overgangs- / utfasingsstøtte under forrige finansieringsperiode (2007-2013). Regioner som oppfylte kriteriene for å få utjevningstilskudd, men kom over terskelen på 75 prosent selv innenfor EU-15 mottok innfasingsstøtte i henhold til målsetningen om regional konkurransedyktighet og sysselsetting.

Figur 2: Inndeling av regioner i programperioden 2014-2020



Finansieringsmidler for mindre utviklede regioner skal gjøre det mulig for disse regionene å 'ta igjen' de mer velstående områdene, og dermed utjevne økonomiske forskjeller innenfor EU. Prosjekter som mottar støtte under denne målsetningen omfatter for eksempel oppgradering av grunnleggende infrastruktur, støtte til virksomheter, bygging eller modernisering av anlegg for vann- eller avfallsbehandling, og bedret tilgang til høyhastighets internetttilkobling. Mindre utviklede regioner får bruke en større del av støttemidlene til grunnleggende investeringer slik som infrastrukturprosjekter, mens utviklede EU-regioner er i dag pålagt å bruke mesteparten av midlene på områder som kompetanseutvikling, sosial inkludering, innovasjon og SMBer.

### Avsluttende kommentarer

Det må tas hensyn til at sammenhengen mellom innsats av utjevningssmidler og forbedringen av mindre utviklede regioners økonomiske situasjon på lengre sikt er kompleks. Som Annoni og Monfort (2015) uttrykker det:

*«Å forstå hva som utløser økonomisk vekst på regionalt nivå er spesielt utfordrende på grunn av mangel på data og det komplekse samspillet mellom utvikling av statistiske indikatorer og observerte trender innenfor økonomisk vekst. Denne kompleksiteten blir også aksentuert av at mange mindre utviklede regioner har nytt godt av et høyt finansieringsnivå gjennom utjevningssmidler over lang tid uten at deres økonomiske situasjon er nevneverdig forbedret. Dette har ført til mange spørsmål rundt effektiviteten av EUs utjevningsspolitikk.»*

Noen beslutningstakere og eksperter mener at det ligger en del risiko i en (overdreven) tro på virkningen av EU-utjevningssmidler som en løsning for regionale forskjeller i Europa. Som Zakrzewska (2015) skriver:



*«Utjevningspolitikken kan møte på problemer i framtiden. Siden dens tradisjonelle funksjoner er begrenset er det mulig at politikken kommer til å bli kapret av det overordnede målet om å stimulere EU-økonomien i sin helhet. Utjevningspolitikken utgjør en tredjedel av EU-budsjettet, men står fortsatt bare for én prosent av EUs BNP, og er ikke i stand til å bevirke noen radikal forandring i vekstperspektivene. Å tillegge utjevningspolitikken for mye ansvar kan være kontraproduktiv.»*

Et annet tema som er hyppig diskutert er finansielle virkemidlers rolle når det gjelder å bedre tilgangen til finansiering i mindre utviklede regioner, se f. eks. Nyikos (2015):

*«Bruken av finansielle virkemidler i kombinasjon med mer tradisjonelle tiltak (tilskudd og støttetjenester) kan være en løsning for å bedre tilgangen til finansiering i mindre utviklede regioner. Det er imidlertid veldig viktig å tilby den riktige blandingen av finansiering og veiledning. Finansiering må komplementeres med intelligente støttetjenester som er tilpasset bedriftenes behov i forskjellige utviklingsstadier, og for de begunstigede – spesielt for mikroentreprenører – er et 'one-stop-shop'-system for de ulike kildene den beste løsningen. Det er ikke helt enkelt for institusjonssystemet å tilby dette på grunn av et komplekst regulatorisk rammeverk (for statsstøtte, ulike fond etc.), men nødvendig for å forenkle og redusere de administrative prosessene.»*

EU tilbyr både direkte og indirekte støtte til virksomheter. Samtidig er både EU og nasjonale institusjoner opptatt av at tiltakene ikke resulterer i at private aktører for uheldige konkurransefortrinn – konkurransen skal være rettferdig. Å få til dette kompromisset har vært og kommer til å være en utfordring når det gjelder avgjørelser om finansiering. Indirekte støtte til virksomheter, som går til klynger eller offentlig-private næringshager istedenfor til enkeltbedrifter, er et 'tryggere' valg i så måte. Dette byr derimot på utfordringer i mindre utviklede regioner hvor det vanligvis finnes færre kvalifiserte aktører.

Til slutt er det verdt å nevne at konseptet Smart Spesialisering (S3), hvor entreprenørielle oppdagelser spiller en viktig rolle, er på kort tid blitt et stadig viktigere instrument for å koordinere regionenes utviklingsstrategier på EU-nivå. Et viktig spørsmål rundt utformingen og implementeringen av S3 i mindre utviklede og perifere regioner gjelder den kritiske massen av aktører som er nødvendig for å utløse prosessen av entreprenøriell oppdagelse. I mindre utviklede regioner er det ofte relativt få aktører. Det kommer til å være en utfordring også i fremtiden å kompensere for denne ulempen gjennom f.eks. ekstraregionale relasjoner (se f.eks. Foray 2015).

## Svensk politikk for regional utvikling

### Nasjonal strategi for regional vekst og attraktivitet

*Nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft*<sup>62</sup> er det viktigste styringsinstrumentet for regionalpolitikk og bruken av ERDF<sup>63</sup> og ESF<sup>64</sup> i Sverige i perioden 2014-2020. Konsekvensene som resulterer av demografisk utvikling og endring er blitt utpekt som en av fire hovedutfordringer for det svenske samfunn. Strategien definerer følgende fire prioriteringsområder for regional vekstpolitikk mot 2020:

<sup>62</sup> Lenke til strategien: <http://www.regeringen.se/sb/d/2498/a/241663>

<sup>63</sup> European Regional Development Fund (ERDF): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/funding/erdf/)

<sup>64</sup> European Social Fund (ESF): <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp>

- Innovasjon og entreprenørskap
- Attraktive miljøer
- Tilførsel av kompetanse
- Internasjonalt samarbeid/samarbeid over landegrensene.

## **EUs strukturfond**

I tillegg til åtte regionale ERDF-programmer ble det utviklet et nytt nasjonalt program for EU-strukturfondene i perioden 2014-2020. De åtte regionale programmene dekker de samme geografiske områdene som i foregående programperiode 2007-2013. Målsetningen med det nasjonale programmet er å tilføre merverdi til den regionale vekstpolitikken og å implementere EUs utjevningsspolitikk, siden disse målene ikke er ivaretatt i tilstrekkelig grad innenfor rammeverket til de regionale ERDF-programmene. De spesielle behov til regioner med 'demografiske ulemper' er adressert i programmene som dekker disse regionene, dvs. Övre Norrland og Mellersta Norrland. *Tillväxtverket* er organisasjonen som har hovedansvaret for implementeringen av strukturfondprogrammene, med åtte regionale programkontor.

I partnerskapsavtalen<sup>65</sup> beskriver regjeringen hvordan Sverige vil bruke EU-midlene i løpet av de neste syv årene, fra 2014-2020. Samarbeidsavtalen omfatter følgende generelle punkter:

- Alle fire fond skal kunne finansiere arbeid på lokalt nivå innenfor rammen av lokalt ledet utvikling
- Tillväxtverket, ESF-rådet og Jordbruksverket skal intensivere sitt samarbeid innen spørsmål som er felles for fondene
- Det svenske Regeringskansliet skal sikre enda tettere koordinering innenfor samarbeidsavtalens rammer.

De regionale strukturfondprogrammene for 2014-2020 er godkjent av EU. Om lag 8 milliarder svenske kroner vil bli delt ut til prosjekter som fører til investeringer i vekst og arbeidsplasser i hele Sverige. Nytt for de neste syv årene er at private har mulighet å bidra med finansiering. Midlene fra det regionale fondet skal gå til prosjekter som styrker innovasjon, entreprenørskap og grønn økonomi.

## **Regionale kompetanseplattformer**

Kompetansetilførsel er et prioritert område innenfor regional vekstpolitikk. Formålet med de regionale kompetanseplattformene er at de skal bidra til:

- økt kunnskap om og oversikt over kompetansetilførsels- og utdanningsområdet
- samordning av behovsanalyser innenfor dette området
- økt samarbeid innenfor kompetansetilførsels- og utdanningsplanlegging
- bedre kunnskap om tilbud og etterspørsel rundt utdanningsformer, basert på de nasjonale målsetningene for de ulike formene for utdanning og myndighetenes ansvar.

I perioden 2010-2012 ble regionale kompetanseplattformer etablert i alle Sveriges len. Kompetanseplattformene er viktige verktøy for regional samarbeid og kompetanseutveksling; derfor ble det bevilget 60 millioner svenske kroner til satsninger som styrker og videreutvikler de regionale kompetanseplattformene i perioden 2013-2016.

<sup>65</sup> [Partnerskapsavtalen](#) beskriver Sveriges prioriteringer innenfor rammen for de Europeiske struktur- og investeringsfondene (ESI-fondene).

Satsningene skal bidra til å møte næringslivets og offentlig sektors behov for kompetanse i hele landet. En suksessfaktor i arbeidet som er gjort så langt har vært kompetanseplattformenes ulike utforming og innhold, som tar utgangspunkt i de respektive lens forutsetninger og prioriteringer.

## Utviklingen innen regional utviklingspolitikk i Sverige

Gjennom de siste tiårene har Sverige opplevd et skifte fra en aktiv, fokusert lokaliseringpolitikk til en vekstpolitikk med et bredere grunnlag. På 1990- og tidlig på 2000-tallet bidro konkurransekraftpolitikken og internasjonale trender til et skifte som tilsa at regional vekstpolitikk skulle rettes mot hele landet, og nye internasjonale konsepter som f.eks. klynge-tenkning fikk tilhengere. Innovasjonspolitikken ble mer og mer viktig utfra et regionalt utviklingsperspektiv.

I 2001 skiftet fokuset innen Sveriges regionale utviklingspolitikk mot bidragene som hver enkel region kunne komme med for å styrke sin egen utvikling, selv om de svakere landsdelene ble fortsatt prioritert.<sup>66</sup> I 2007 fikk politikkområdet betegnelsen 'regional vekstpolitikk' istedenfor 'regional utviklingspolitikk' som i den tidligere fasen. Dette førte til et enda sterkere fokus på lokalt og regionalt ansvar for økonomisk vekst. Aktører som er ansvarlig for regional vekst i deres respektive land, slik som forvaltningsorganer på länsnivå eller regionale samarbeidsorganer, skal sette opp regionale utviklingsprogrammer (RDP – Regional Development Programmes). Programmene formål er å skape strategier for bærekraftig utvikling i de respektive regioner. Prosessen med å sette opp RDPer foregår fortløpende og skal involvere både offentlige og private aktører i et bredt regionalt partnerskap. Aktører med ansvar for regional vekst har også mulighet å sette opp regionale vekstprogrammer (RGP – Regional Growth Programmes) som er vanligvis mer operativt rettede programmer som fokuserer på å fremme næringsutvikling og vekst. Det svenske National Strategic Reference Framework (NSRF) utgjorde hoveddokumentet for implementeringen av EUs utjevningpolitikk i Sverige i perioden 2007-2013. Som en følge av den internasjonale finanskrisen utnevnte den svenske regjeringen regionale koordinatører, til å begynne med i de regionene som var spesielt påvirket av krisen, senere for alle regioner i landet.

Den svenske debatten om den formelle strukturen rundt spørsmålsstillinger innen regional utvikling har vært dominert av to forskjellige syn; det ene tilsier at ansvaret for regional utvikling burde ligge hos den statlige representanten på regionalt nivå, dvs. i lensstyrelsen, det andre tilsier at regional utvikling burde være oppgaven til en direktevalgt regional forsamling.

## Avsluttende kommentarer

I Sverige (i likhet med Danmark og Finland) er den aktuelle politikken rundt regional utvikling i stor grad utformet i samsvar med de forskjellige EU-strategiene og finansieringsprogrammene. Svensk utviklingspolitikk har gradvis skiftet formål, fra å skape balanse mellom de forskjellige delene av landet mot en mer omfattende regional vekstpolitikk som har hatt en prioritert rolle i Sverige de siste årene. Det finnes en del likheter i henhold til relasjonen mellom regional utviklingspolitikk og innovasjons-/vekst-/konkurransekraftpolitikk, spesielt mellom Finland og Sverige.

---

<sup>66</sup> Lindqvist et al (2010)

## Dansk politikk for regional utvikling

Danmark har brukt tre forskjellige kriterier som utgangspunkt for fordeling av midler fra EU-strukturfondene mellom regionene:

- 1) Om regionen er en såkalt perifer region (dette kriteriet teller 50 prosent i vektingen)
- 2) totalt antall innbyggere i regionen (40 prosent i vektingen)
- 3) andel av befolkningen uten formell kompetanse (de resterende 10 prosentene).

Som tilleggskriterium ble det bestemt at ingen regioner skulle få redusert budsjettet sitt med mer enn 30 prosent i den nye finansieringsperioden, noe som førte til en ytterligere omfordeling av midler. De fleste regionene, med unntak av Sjælland som har et eget budsjett som overgangsregion, fikk rundt 30 prosent færre midler. Danmarks budsjett fra EU-strukturfondene i perioden 2014-2020 ble dermed redusert til EUR 206 millioner fra det europeiske fond for regional utvikling (ERDF) og EUR 206 millioner fra det europeiske sosialfond (ESF).<sup>67</sup>

Danmark har ett operasjonelt program for ERDF og ett for ESF.<sup>68</sup> Begge programmene fokuserer på entreprenørskap og vekst av SMBer.

Den danske strukturreformen i 2007 reduserte antallet kommuner fra 271 til 98 og slo sammen 13 amt til 5 regioner. Regionenes hovedoppgave, ved siden av å tilby helsetjenester, er regional utvikling. Som en del av reformprosessen ble et regionalt vekstforum etablert i hver region i 2006. Dette resulterte i totalt seks vekstfora, siden Bornholm, som er en del av hovedstadsregionen, fikk sitt eget forum. Hovedoppgaven til disse regionale vekstfora er å utarbeide en strategi for regional næringsutvikling, å holde øye med regionale og lokale forutsetninger for vekst, og å komme med forslag for medfinansiering av aktiviteter innen regional næringsutvikling. Vekstforaene er også ansvarlige for finansiering av regional utvikling og industriell utvikling. Den danske Erhvervsstyrelsen har ansvaret for regional utvikling på nasjonalt nivå.<sup>69</sup>

Temaer rundt de såkalte 'perifere områdene' i Danmark har blitt stadig mer aktuelt de siste årene, spesielt utløst av en debatt mellom 'København' og lokale politikere rundt lokaliseringen av et sykehus i Vestjylland. I 2010 publiserte den danske regjeringen policydokumentet 'Et balansert Danmark i en globalisert verden' som introduserte et antall områder som skal få tilleggsmidler for å støtte overgangen av perifere områder i Danmark.<sup>70</sup>

Det nasjonale budsjettet for regional utvikling i Danmark er begrenset, hvilket betyr at EU-strukturfondene spiller en viktig rolle for regionalpolitikken i landet. Grunnen til at regionalpolitikken er relativt lavt prioritert på nasjonalt nivå er at Danmark, sammenlignet med andre EU-medlemsland, har noen av de minste geografiske avstandene, og små forskjeller i henhold til inntekt, sysselsettingsnivå m.m., mellom og innenfor de enkelte regionene.<sup>71</sup> For å imøtekomme kravene for den inneværende programperioden fra 2014-2020 ble det foretatt en ny definisjon av perifere områder på nasjonalt nivå. Definisjonen er basert på to kriterier:

---

<sup>67</sup> Olsen, L.S. (2014) IQ-Net Denmark Spring 2014 – Review Paper.

<sup>68</sup> ERDF-programmet har tittelen Innovative and Sustainable Growth in Businesses. ESF-programmet heter Growth through Education and Entrepreneurship.

<sup>69</sup> Lindqvist, M. (Ed.) (2010) Regional Development in the Nordic Countries, Nordregio Report 2010:2.

<sup>70</sup> Se: [http://www.stm.dk/multimedia/Danmark\\_i\\_balance\\_i\\_en\\_global\\_verden.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/Danmark_i_balance_i_en_global_verden.pdf)

<sup>71</sup> ADE (2012) Final Report Volume 2 – Case Study Report: Bornholm – February 2012. [http://www.nordregio.se/Global/Research/ERDF/geographical\\_final2.pdf](http://www.nordregio.se/Global/Research/ERDF/geographical_final2.pdf)

1. Kommunens inntekt fra nærings- og arbeidsrelaterte aktiviteter må ha vært mindre enn 90 prosent av nasjonal gjennomsnitt over de siste tre årene,
2. Kommunen må være lokalisert mer enn 30 minutters kjøretid fra én av de tolv byene med mer enn 45 000 innbyggere.

Dette resulterte i et kart over perifere områder i Danmark som ligner på den foregående versjonen, med noen nye tilføyelser og noen utelukkelse på grunn av at det andre utvalgskriteriet nå er basert på geografi heller enn på demografiske forhold som tidligere.

## Avsluttende kommentarer

I Danmark (i likhet med Sverige og Finland) er den regionale utviklingspolitikken i stor grad utformet i tråd med de ulike EU-strategiene og -programmene. Det at Danmark er et land med svært liten grad av regional ulikhet gjør at Danmark står i en litt særstilling i henhold til den regionalpolitiske analysen, sammenlignet med for eksempel andre nordiske land. Problemkomplekset rundt sentrale / perifere områder er imidlertid et tema også i Danmark.

## Finsk politikk for regional utvikling

Regional utvikling i Finland og aktivitetene i forbindelse med EU-strukturfondene er styrt av loven om utvikling av regionene og forvaltning av aktivitetene til EU-strukturfondene (7/2014) og loven om finansiering av regional utvikling (8/2014). Lovgivningen samkjører den nasjonale utviklingspolitikken med EU sin regional- og strukturpolitikk. Den finske tilnærmingen har som formål å skape forutsetninger for balansert utvikling i de forskjellige delene av landet, velferd basert på bærekraftig utvikling og bærekraftig økonomisk vekst. Hovedvirkemidlene er blant annet regionalpolitiske programmer og bedriftsstøtte basert på en inndeling i subsidieregioner på nasjonalt nivå. Det finske arbeids- og næringsministeriet er ansvarlig for regional utvikling. De viktigste aktivitetene retter seg mot kompetanseheving, styrking av bedriftenes konkurransevne og bedre mobilitet av arbeidskraft. Lavkarbonøkonomi, energieffektivitet og infrastrukturproblemer er viktige temaområder. Staten og kommunene deler ansvaret for regional utvikling. Regionrådene fungerer som regionale utviklingsmyndigheter.

Regjeringen definerer landets minst utviklede områder som henholdsvis støtteområde I eller støtteområde II basert på deres utviklingsbehov. Denne klassifiseringen påvirker nivået av utviklingsstøtte som de såkalte nærings-, trafikk- og miljøsentralene (NTM-centraler) bevilger til virksomheter. Støtteområdene blir utvalgt i samsvar med kriteriene som EU har satt opp. De viktigste kriteriene er befolkningstetthet, BNP og arbeidsledighet, i tillegg til bestemte geografiske særtrekk. Områder som er gjenstand for alvorlige strukturelle endringer kan også bli utpekt som støtteområder. I disse områdene er det behov for et høyere støttenivå til små og mellomstore bedrifter, samt muligheten for å støtte store selskaper. Blant områdene med akutte strukturelle problemer er næringsregionen Salo (hovedsakelig på grunn av at Nokia avsluttet sine aktiviteter der) blitt utpekt som et støtteområde. ([www.tem.fi/aluetuet](http://www.tem.fi/aluetuet))

Remahl (2008) presenterer følgende kategorisering av begrunnelser for regionalpolitikk i Finland:

Begrunnelse	Målsetning
Økonomisk	Økonomisk vekst, konkurransekraft, effektiv ressursbruk
Sosial	Velferd, rettferdighet, likestilling, livsstil

Kulturell	Nasjon, nasjonal og regional identitet
Politisk	Nasjonal samhold, nasjonal sikkerhet og forsvar, kontroll, makt og politiske interesser, moralske og menneskelige spørsmål
Miljørelatert	Minimering av miljøskader, bærekraftig utnyttelse av naturressurser

## EU's utjevningsspolitikk og Finland

I perioden 2014-2020 gjennomfører Finland to operasjonelle programmer under EU's utjevningsspolitikk (ett for fastlands-Finland og ett for Åland-øyene) finansiert av midler fra det europeiske fondet for regional utvikling (ERDF) og det europeiske sosialfondet (ESF). De totale bevilgningene under EU's utjevningsspolitikk til Finland i perioden er på om lag 1,5 milliarder euro (i løpende priser), bestående av nesten en milliardeuro til mer utviklede regioner (dette omfatter alle regioner i landet), 161 millioner euro til europeisk regionalt samarbeid, og 305 millioner euro til tynt befolkede regioner i nord.

## Utvikling av regionalpolitikken over tid

I Finland ble regionalpolitikken offisielt forankret i 1966 gjennom loven om støtte for mindre utviklede regioner, som innbefattet blant annet skattelettelser og investeringskreditter. Finsk regionalpolitikk kan deles inn i følgende faser:

1. Regional utviklingspolitikk i fasen 1966-1975 (som omfattet blant annet rentesubsidier, kreditter, skattelettelser; innføring av transportsubsidier og lønns subsidier),
2. Regional helhetlig planleggingsfase 1973/75-1981 (hvor regionalpolitikken ble utvidet til å omfatte alle deler av landet),
3. Regional differensieringsfase 1982-1989 (med regionale teknologiprogrammer og distriktsutviklingsprogrammer),
4. Programfasen for regional utvikling 1989-1994 (forberedelser til EU-programmer)
5. Europeisk strukturpolitikk (TEM 31/2010).

På 1990-tallet ble det en dreining mot konkurranseideologi i den finske regionalpolitikken, delvis basert på internasjonale modeller og språkbruk. Den finske regjeringen har gått fra å støtte de perifere regionene og deres selskaper til å støtte teknologipolitikk og regional utvikling i de regioner som forventes å dra mest nytte av støtteinstrumenter for FoU. Regionalpolitikken rettet mot mindre utviklede regioner har i stor grad vært overlatt til EU's strukturfondprogrammer (se f.eks. Remahl 2008).

OSKE-programmet<sup>72</sup>, et National Centre of Excellence-program som ble initiert i 1994, kombinerte den regionale utviklingspolitikken med innovasjonspolitikken i Finland. OSKE-programmet fokuserte hovedsakelig på større byer og deres (ofte) offentlig-private utviklingsprosjekter, gjerne lokalisert i vitenskaps- og teknologiparker tilgrensende til universiteter. Et nytt nasjonalt program, KOKO (kohesjon og konkurransekraft), med 52 program-regioner ble startet i 2010. Formålet med KOKO var å få med også mindre, mer perifere regioner i utviklingsnettverk og innovasjonsprosjekter, men programmet ble avsluttet på kort varsel i 2011. Det virker som om

<sup>72</sup> OSKE står for Osaamiskeskusohjelma.

mindre og/eller mindre utviklede regioner nå sliter mer og mer med å få bli 'med på leken'. Det er et risiko for at sentraliseringstrenden har gått for langt i å fokusere på bare noen få større regionale sentra i Finland (se f. eks. Moisio 2012). Det nyeste nasjonale innovasjonsprogram INKA (innovative byer), som ble startet i 2014, fokuserer på å skape ny næringsvirksomhet og nye bedrifter (spesielt i større byer) basert på høykvalitets-kompetanse.

### **Avsluttende kommentarer**

I Finland (i likhet med Sverige og Danmark) er politikken for regional utvikling i stor grad utformet i tråd med de ulike EU-strategiene og programmene. Det har imidlertid vært et markert skifte i finsk regionalpolitikk fra distriktpolitikk mot en nasjonal politikk for innovasjon og konkurransekraft. Hovedfokuset, spesielt siden 1990-tallet, har skiftet fra målet om en balansert, lik utvikling av alle regioner og sub-regioner til å skape sterkere regionale sentra. Det er imidlertid fortsatt et åpent spørsmål om det er mulig å utvikle disse ofte tynt befolkede regionene ved hjelp av den samme politikken og de samme virkemidlene som blir brukt i utviklingen av de større byregionene. Et annet tema som blir diskutert er om behovene til de mindre utviklede regioner er tilstrekkelig ivaretatt gjennom EU-strukturfondene, på bakgrunn av at en stadig større andel av midlene fra utjevningspolitikken blir allokert til de nye EU-medlemslandene. Det finnes også en del likheter, spesielt mellom Finland og Sverige, i henhold til utviklingen og fokus innenfor regionalpolitikken, blant annet rundt temaene innovasjon, vekst og konkurranse.

## Vedlegg 2: Indikatorer på markedssvikt i det regionale verdiskapingsystemet

*I det følgende skal vi undersøke hva slags type indikatorer som kan være egnet til å avdekke variasjoner i regional verdiskaping og hvordan disse variasjonene påvirker regioners langsiktige verdiskaping. I dette ligger hvordan endringer i omgivelsesfaktorene gjennom markedssvikt og agglomerasjonseffekter påvirker regionens produktivitet og ressursutnyttelse. Det vil framkomme at en indikator kan beskrive effekten av variasjon i flere omgivelsesfaktorer.*

Et indikatorsett kan benyttes til å teste og analysere den empiriske sammenhengen mellom faktorene i det regionale verdiskapingsystemet og regioners verdiskapingsutvikling. Indikatorsettet kan også benyttes til å identifisere markedssvikt og forvitringsspiraler, og dermed til å identifisere et behov for offentlige virkemidler. Det er imidlertid viktig å være klar over at indikatorene også vil være påvirket av bruk av eksisterende virkemidler. Indikatorsettet kan dermed også gi informasjon om mulige virkninger av samlet virkemiddelbruk.

Vi vil her drøfte og foreslå indikatorer i alle ledd i vårt teoretiske rammeverk, illustrert i figur 1. Vi starter med å drøfte måleindikatorer på forskjeller i regioners økonomiske utvikling og beveger oss bakover i modellen:

- Identifisere gode mål på regioners økonomiske utvikling, for eksempel effekter på verdiskapingsvekst, verdiskaping per innbygger, verdiskaping per ansatt og befolkningsvekst
- Identifisere indikatorer på produktivitetsforskjeller og ressursutnyttelse mellom regioner
- Identifisere indikatorer på kilder til forskjeller i tilgang på ressurser i regionale næringsomgivelser

**Figur 1: Teoretisk rammeverk – sammenhengen mellom kilder til variasjon i regioners omgivelsesfaktorer og regioners økonomiske utvikling**



Det er sjelden mulig å observere eller måle omfanget av markedssvikt eller agglomerasjonsmekanismer direkte, men disse vil normalt avleires i form av et kjennetegn eller et symptom som man kan bruke indikatorer til å finne. Det er disse symptomene ved BA-regionene vi vil lete etter når vi skal identifisere omfanget av svikt i det regionale verdiskapingsystemet.

I tabell 1 skisserer vi hvordan vi identifiserer et mulig omfang av regional svikt.



Tabell 1: Indikatorene for å identifisere regional svikt

Kilder til forskjeller i tilgang på omgivelsesfaktorer		Effekt av forskjeller i tilgang på omgivelsesfaktorer	Regionens økonomisk utvikling
Omgivelsesfaktorer	Markedssvikt og agglomerasjonsvirkninger		
<b>Arbeidskraft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lav utdanningsgrad (næringsjustert)</li> <li>• Tilgang til kvalifisert arbeidskraft</li> <li>• Arbeidskraftens mobilitet i regionen</li> </ul>	<p><u>Virkning på virksomheter og næringsstruktur</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produktivitet</li> <li>• Næringsstruktur</li> <li>• Omgang av kunnskapsintensive næringer (Er en delmengde av næringsstruktur)</li> <li>• Omfang av informasjonsintensive næringer (Er en delmengde av næringsstruktur)</li> <li>• Omfang av komplementære næringer (Er en delmengde av næringsstruktur)</li> <li>• Kvalifisert arbeidskraft</li> </ul> <p><u>Virkning på samfunnet/arbeidsmarkedet</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Høy lokal ledighet/ Lav lokal sysselsettingsgrad</li> <li>• Høy andel av ledige stillinger</li> <li>• Høy uføregrad</li> </ul>	<p><u>Vekstregnskap:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verdiskaping BRP/capita                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Produktivitet</li> <li>- Befolkningsvekst</li> <li>- Sysselsettingsvekst</li> </ul> </li> <li>• Næringenes andel av BRP</li> </ul>
<b>Kapital</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangel på tilstedeværelse av lokalbanker + eventuell lav bank-konkurranse</li> <li>• Begrenset omfang av lokalt eierskap</li> <li>• Lave etableringsrater, vekst i antall foretak</li> <li>• Lønnsomhet; Regioners avvik fra lønnsomhet i egen næring</li> </ul>		
<b>Kunnskap</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnskapsallmenningen. Omfang av fagskoler og høyskoler m.fl.</li> </ul>		
<b>Infrastruktur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digital infrastruktur i form av utbyggingsgrad (Bredbånd)</li> <li>• Lav score på samferdselsindikatorer</li> </ul>		
<b>Bedriftsnettverk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eksistens av formelle nettverk/klynger</li> </ul>		

Under vil vi gi en kort beskrivelse av noen av indikatorene. I delrapport 2 av dette prosjektet vil g nærmere inn på data- og metodeforslag til utvikling av de mest aktuelle indikatorene.

## Indikatorer på regionenes økonomiske utvikling

Vi skal her se på indikatorer og metoder som kan belyse hvordan regionenes økonomiske vekst har utviklet seg, og hva som kan være driverne for dette.

### Regionens vekstregnskap dekomponerer regionens økonomiske utvikling

Menon har gjennom KMDs by og omlands-program utarbeidet analyser av regionale vekst- og samhandlingsmønstre. Blant annet er det presentert nye **tall for verdiskaping i kommunene (BKP: bruttokommunalprodukt)**. I dette datamaterialet vil vi kunne hente ut data for kommunenes verdiskapingsvekst fra 2004 til 2012. I tillegg beskriver studien en omfattende kartlegging av samhandling mellom byer og deres omland (pendling, flytting, reisetid etc.). Begrenset samhandlingsomfang kan være en indikasjon på svikt i markedene for både kapital, arbeidskraft eller varer og tjenester. **Data for verdiskaping i BA-regioner, som er brukt i denne rapporten, er hentet fra by- og omlandsprogrammet.**

By- og omlandsprogrammet har utarbeidet et vekstregnskap for kommunene. Kommunenes vekstregnskap er i denne rapporten aggregert til BA-regioner.

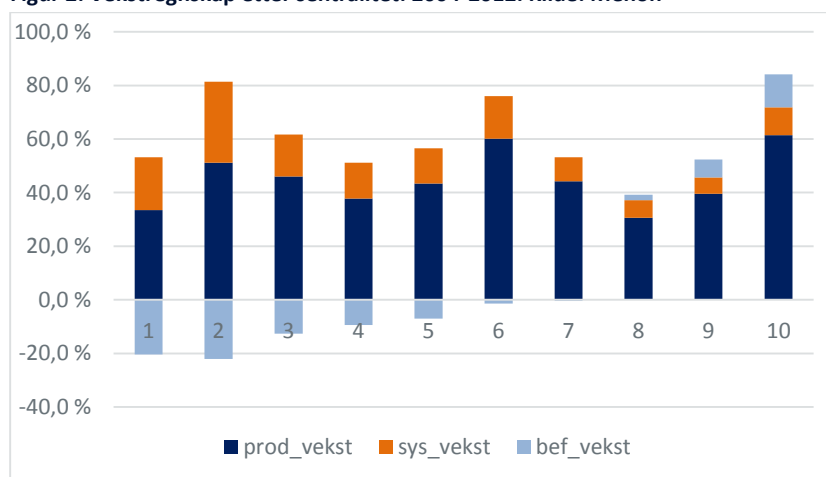
Vekstregnskapet dekomponer verdiskapingen per innbygger i tre størrelser for perioden 2004 til 2012. Det oppsummerer hva slags virkninger endringer i omgivelsesfaktorer kan ha på verdiskapingen i de ulike regionene:

- Endring i produktivitet (verdiskaping per sysselsatt)
- Endring i sysselsetting (antall sysselsatte)
- Endring i befolkningsstørrelse (antall innbyggere)

Med dette som utgangspunkt kan vi si noe om hva det er som driver veksten i verdiskaping per innbygger over tid: Er det antall sysselsatte som driver veksten? Styres veksten av at hver arbeidstaker blir mer produktiv (skaper større verdier) eller er det befolkningsstørrelsen (antall innbyggere) som påvirker verdiskaping per innbygger sterkest? Hvis befolkningen vokser fortære enn verdiskapingen, blir det flere som må dele godene, og det trekker verdiskapingen per innbygger ned.

Figur 2 viser at veksten i verdiskaping per innbygger har vært høyest i de minst sentrale regionene. Samtidig har disse regionene opplevd den høyeste produktivitsveksten av samtlige ti sentralitetsgrupper. Samtidig med at verdiskapingen har vokst har befolkningen har minket. Vekstregnskapet identifiserer dermed hvilke regioner og sentralitetsområder som opplever redusert befolkningsgrunnlag, på tross av økt produktivitet.

**Figur 2: Vekstregnskap etter sentralitet: 2004-2012. Kilde: Menon**



Tabell 2 viser vi vekstregnskapet for fem utvalgte BA-regioner. Det illustrerer hvordan regionenes verdiskaping kan dekomponeres med hensyn til de tre indikatorene. Smøla hadde i perioden er vekst i verdiskaping per innbygger på nesten 230 prosent. Hovedårsaken til veksten var en kraftig bedring i regionens produktivitet og økt sysselsetting. Samtidig bidro en befolkningsnedgang til økt vekst i verdiskaping per innbygger.

**Tabell 2: Vekstregnskap for fem utvalgte regioner 2004-2012- Kilde: Menon**

Region	BA-kode	Prod.vekst	Sys.vekst	Bef.vekst	Vekst BRP/capita
Halden	1	20,0 %	11,3 %	-8,8 %	22,5 %
Oslo	5	33,5 %	19,8 %	-20,4 %	32,9 %
Nore og Uvdal	23	41,6 %	17,6 %	9,7 %	69,0 %
Austevoll	56	9,9 %	40,3 %	-9,6 %	40,6 %
Smøla	85	192,2 %	25,9 %	9,6 %	227,7 %

## Indikatorer på effekt av forskjeller i tilgang på omgivelsesfaktorer

Som vi så på i delkapittelet over, kan vi identifisere hvilket bidrag produktivitetsvekst, befolkningsvekst og sysselsettingsvekst har hatt på regionenes økonomiske utvikling. Endringene kommer dermed som følge av regionenes produktivitet og ressursutnyttelse. Under vil vi derfor se på indikatorer som kan måle utviklingen for produktivitet og ressursutnyttelse. Denne utviklingen er igjen et resultat av regionenes tilgang til omgivelsesfaktorene.

### Virkning på virksomheters produktivitet og næringsstruktur

Ved å se på regionale forskjeller i virksomheters produktivitet og næringsstruktur kan man få et bilde av hva som ligger til grunn for regionenes ulike økonomiske vekst. Virksomhetenes lønnsomhet og hvilke næringer som eksisterer og etablerer seg i den enkelte region vil påvirke regionens produktivitet og ressursutnyttelse.

- **Produktivitet** defineres her som verdiskaping per sysselsatt (Brutto regionalprodukt (BRP)/sysselsatt). Lav produktivitet betyr at hver enkelt sysselsatt bidrar mindre til regionens verdiskaping enn i en region med høy produktivitet.

Grunnene til differanser mellom produktivitet kan være mange. Variasjonen kan knyttes til samtlige av omgivelsesfaktorene. Svake omgivelsesfaktorer kan føre til forvitringsspiraler som gjør at bedriftenes produktivitet faller.

For at en sammenlikning av regioners produktivitet skal være fruktbart, må produktiviteten næringsfordeles. Da kan man gjennomføre regionale sammenlikninger innenfor næringer som har relativt likt produkt- og innsatsfaktorfordeling. En slik indikatoren eksisterer ikke på regionnivå. SSB har kun fylkesfordelte tall. I «By og omland»-prosjektet har Menon benyttet en egen metode for å beregne næringsfordelt produktivitet i kommunene. Denne metoden kan også brukes på regionnivå.

- **Næringsstrukturen** og hvor arbeidsintensiv denne er vil også være avgjørende for regionens verdiskaping. Små regioner er mer avhengig av enkelt næringer enn større regioner, slik at verdiskapingen i små regioner vil svinge mer med prisen på enkeltprodukter. Næringsstrukturen bestemmer også hvilken kompetanse arbeidskraften trenger.

Næringsstrukturen kan dermed være en god indikator til å se på regioners ressursutnyttelse ved at den kan knyttes til variasjon innenfor alle omgivelsesfaktorene.

Indikatoren kan utvikles med utgangspunkt i næringsfordeling på kommunenivå. Det er behov for å definere hvilke næringer som er mest kunnskapsintensive, avhengig av digital infrastruktur og andre omgivelsesfaktorer. På den måten kan utviklingen i næringsstrukturen kobles til utviklingen i omgivelsesfaktorene for å få informasjon om det bygger seg opp ubalanser.

## Regionale forskjeller i arbeidsmarkedet

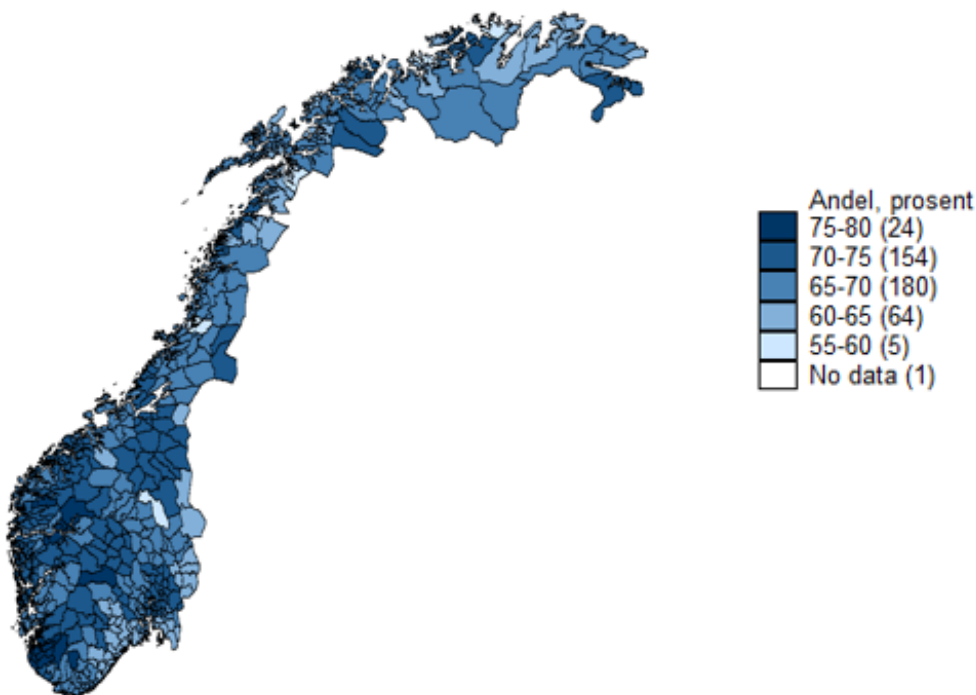
Som vekstregnskapet viste, så er ressursutnyttelsen viktig for regionens økonomiske utvikling. Regionens økonomiske utvikling avhenger blant annet av hvordan regionen utnytter sin arbeidskraft, hvilken kompetanse arbeidskraften har og om kompetansen matcher næringslivets behov.

- **Regioners sysselsetningsgrad:** Andelen sysselsatte av befolkningen i yrkesfør alder viser om en region klarer å ta i bruk tilgjengelig arbeidskraft, eller om en stor andel står utenfor arbeidslivet. Lav andel kan blant annet indikere at innflyttingen har vært større enn det arbeidsmarkedet klarer å absorbere.

Sysselsetningsgraden i en region vil bli påvirket av variasjon i samtlige omgivelsesfaktorer, og er et godt eksempel hvordan agglomerasjonsmekanismer slår inn. For eksempel kan et godt utviklet arbeidsmarked med riktig kompetanse tilpasset det lokale næringslivet vil kunne føre til bedring av regionens attraktivitet for bedriftsetableringer.

Kartet under viser sysselsetningsgrad på regionnivå. Østre del av innlandet, Sørlandet og Nord-Norge skiller seg ut med lav sysselsetningsgrad.

Figur 3: Regioners sysselsetningsgrad



- **Regioners arbeidsledighet** viser hvor stor andel av arbeidskraftsressursen som ikke er sysselsatt. Sammen med blant annet sysselsetningsgraden vil den kunne indikere om en regions arbeidsmarked er velfungerende.

Dersom ledighetsraten avviker markant og vedvarende fra omkringliggende regioner kan dette være en indikasjon på at tilbud og etterspørsel i det regionale arbeidsmarkedet ikke justeres effektivt.

Det kan godt være at en region har lav arbeidsledighet, men at arbeidsmarkedet fremdeles ikke er velfungerende. Dette kan blant annet komme av at regionen har tynt næringsgrunnlag, dårlig arbeidskraftsmobilitet slik at de som blir ledige ser liten mulighet i at nye jobber dukker opp, få ledige

stillinger eller mismatch på kompetansen de ledige har sammenliknet med det som er etterspurt i regionen.

- **Gjennomsnittsalderen hos de sysselsatte:** Mange av regionene i innlandet har lav ledighet, men opplever samtidig fraflytting og tynt næringsgrunnlag, samt høyere gjennomsnittsalder for de som er sysselsatt i regionen. Regioner med høy gjennomsnittsalder på de sysselsatte kan indikere at regionene har problemer ved at den yngste arbeidskraften flytter ut og/eller for få flytter inn. Gjennomsnittsalderen på regionens sysselsatte kan være en indikator som kan komplementere vurderingen av ledighetsraten og sysselsettingsraten i en region.
- **Høy andel ledige stillinger** viser at det er dårlig tilstrømning av arbeidskraft til regionen, noe som blant annet kan komme av lav arbeidskraftsmobilitet og at regionen har lav attraktivitet. Negative forvitringsspiraler i omgivelsesfaktorene vil slå ut i at arbeidsmarkedet ikke gjenspeiler næringsstrukturen, ved at kvalifisert arbeidskraft flytter til regioner med positive oppgraderingsspiraler. Høy ledighetsrate og stor andel ledige stillinger kan indikere en mismatch i arbeidsmarkedet.
- **Høy uføregrad** kan være en effekt av vedvarende mismatch i arbeidsmarkedet. I følge SSB står om lag en million mennesker i yrkesfør alder utenfor arbeidslivet. Av disse utgjør uførepensjonister om lag 1/3. Høy uføregrad er på lik linje med høy arbeidsledighet en tapt arbeidskraftressurs. Forskjellen er at veien tilbake til arbeidslivet er lengre for uføre enn for arbeidsledige. Høy uføregrad i en region vil derfor kunne reflektere at den delen av arbeidskraftreserven er lite tilgjengelig. Noe som vil redusere regionens potensielle verdiskapingsvekst.

## Indikatorer på forskjeller i tilgang på omgivelsesfaktorer i det regionale verdiskapingssystemet

Når vi kjenner regionenes økonomisk utvikling, produktivitet og ressursutnyttelse, reises spørsmålet om hvilke omgivelsesfaktorer som kan indikere en svikt som fører til ulik endring i regionenes økonomiske utvikling. Vi vil her se på indikatorer som kan brukes til å identifisere hvordan markedssvikt og agglomerasjonsmekanismer kan føre til at regioner får ulik tilgang (omfang, pris og kvalitet) på omgivelsesfaktorer i det regionale verdiskapingsystemet. Indikatorene er her fordelt på den omgivelsesfaktoren vi mener den gir størst utslag på, men indikatoren kan i flere tilfeller være aktuell for flere omgivelsesfaktorer.

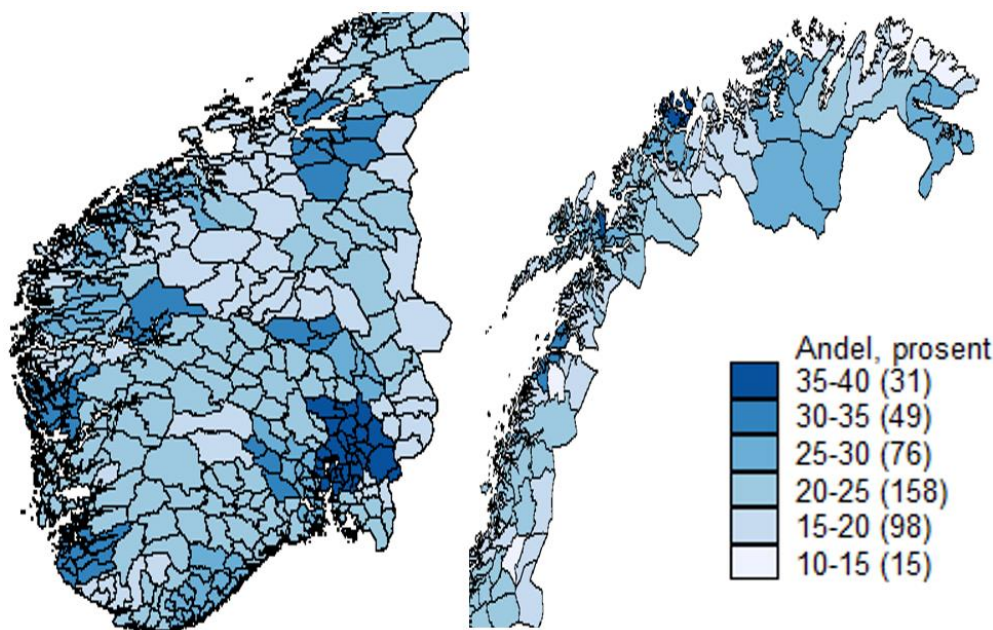
### Identifikasjon av svikt i arbeidsmarkedet

- **Regioners utdanningsgrad:** En sentral faktor som påvirker arbeidsmarkedets funksjon er arbeidsstyrkens kompetansesammensetning. Dersom en region har en arbeidsstyrke med lav utdanning tilsier dette at det kan være vanskelig å fylle en rekke typer stillinger i arbeidsmarkedet. Da får man fort en situasjon der det oppstår svikt i arbeidsmarkedet som følge av mangel på kompetanse. Denne indikatoren må ses i sammenheng med ledighet og ledige stillinger i regionen. Kunnskap er noe Produktivitetskommissjonen i NOU 2015:1 framhevet som viktigste kilde til økt produktivitet.

Kartet under viser andelen med høyere utdanning i landets 160 regioner. Høyere utdanning er her definert som de med kort eller lang høyskole- eller universitetsutdanning. Grunnskole- og

videregående skole blir i denne rapporten definert som lavere utdanning. Av kartet framkommer det at andelen av befolkningen med høyere utdanninger er større i de mer sentrale regionene.

Figur 4: Regioners utdanningsgrad



Nå er det ikke nødvendigvis slik at alle regioner har likt behov for arbeidskraft med høy utdanning. Regioner kan ha ulike næringsstruktur, som krever ulik kompetanse på arbeidskraften. For å kunne gjøre en mest mulig effektiv sammenlikning av regioners utdanningsgrad, vil det være ønskelig å justere denne for næringsstruktur. En slik indikator kan være effektiv til å se etter svikt i arbeidsmarkedet. Store regionale forskjeller kan antyde mobilitetsbegrensninger av arbeidskraften. Data for en slik næringsjustert utdanningsindikator finnes i registerdata, men er ikke fullt ut utviklet til dette formålet.

- **Arbeidskraftens mobilitet i regionen:** Indikatoren har som formål å vise hvor stor mobilitet det er av arbeidskraft innad i regionen. Indikatoren sier ikke noe om hvor stor mobiliteten er mellom regionene, men den viser hvor mange som har sluttet/mistet jobben og hvor mange som har begynt i en ny jobb innad i en region. Høy arbeidskraftsmobilitet vil kunne føre til økt kunnskapsutveksling mellom bedriftene i regionen. Dette vil i neste omgang kunne øke bedriftenes produktivitet.

Er det få som har sluttet/mistet og begynt i ny jobb, kan det antyde at det er få alternative arbeidsplasser i regionen. Noe som igjen kan tyde på at det er få arbeidsmuligheter for den enkelte eller manglende konkurranse mellom og i næringene.

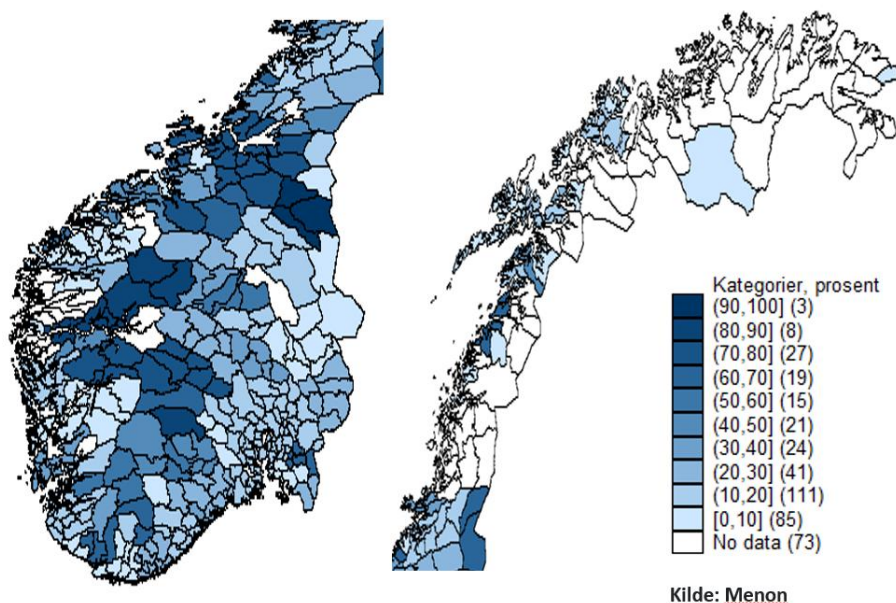
Som vi tidligere har diskutert i rapporten, kan manglende konkurranse innad i en næring føre til lavere innovasjonsgrad og svakere produktivitetsvekst. Et arbeidsmarked preget av få valg vil også gi utslag i lavere attraktivitet for regionen, med de agglomerasjonsvirkningene det vil gi.

## Identifikasjon av svikt i kapitalmarkedet

- **Tilstedeværelse av lokalbanker:** Det er gjort en rekke forsøk på å identifisere potensielle mangler i tilbudet av kapital til næringslivet i distriktene. Stambøl, Ruud og Mjøs (2008) fant betydelige variasjoner

i gjeldsgrad mv i ulike regioner, men kunne ikke fastslå om dette skyltes markedssvikt. Grimsby m.fl. (2013) ser nærmere på hvorvidt bedrifter som er lokalisert i kommuner der lokalbanker har en stor markedsandel har en tendens til å få oftere og større lån<sup>73</sup>. Studier viser nettopp dette og viser også at bedriftene ikke gjør det dårligere enn bedrifter andre steder. Dette indikerer at det er betydelige innslag av informasjonsskjevheter i kommuner der lokalbankene står svakt. Undersøkelsene viser videre at tilstedeværelse av en lokal sparebank i et område øker størrelsen på lånene til bedriftene.

**Figur 5: Lokalbankers markedsandel i BA-regioner. Kilde: Menon**



Kartet viser at mange regioner i Nord-Norge har lokalbanken null eller lav markedsandel av regionens bankmarked. Kartet viser for øvrig at regioner i Midt-Norge og innlandet i Sør-Norge relativt høy andel lokalbanker.

- **Manglende bank-konkurranse** kan i mangel av alternative kapitalkilder føre til at én lokalbank har monopol i sitt område, og dermed oppnår en vridende markedsrett. Dette er identifisert som en markedsrett, gjennom at tjenesten banken leverer blir underproduisert, blir for dyr eller levert med for dårlig kvalitet.
- **Omfang av lokalt eierskap:** En annen kilde til geografisk betinget svikt i kapitalmarkedet er regionens omfang av lokalt eierskap. Man kan argumentere for at lokale eiere har større grad av nærhet til bedriftene og derfor klarer å redusere informasjonsskjevheter sammenlignet med eiere som holder til utenfor regionen. I Grimsby og Grünfeldt (2014) ser man på variasjoner i eierskapsform i ulike deler av landet, og i dette materialet omfanget av lokalt eierskap på kommunenivå identifisert. Mangel på lokalt eierskap kan indikere større grad av markedsrett.
- **Regioners avvik fra lønnsomhet i egen næring:** Dersom bedriftene i en region over tid kan vise til betraktelig lavere eller høyere lønnsomhet enn i andre regioner (justert for næringstilknytning), kan dette være et signal om at kapitalen ikke flytter tilstrekkelig fritt inn og ut av regionen. Dersom

<sup>73</sup> Lenke til Menon-publikasjon nr. 21/2013:

<http://menon.no/upload/2013/10/28/rapport-lokale-sparebankers-betydning-for-norsk-naringsliv-final.pdf>

kapitalmarkedet virker effektivt, skal slike systematiske avvik forsvinne over tid fordi kapitalen skal flyte til eller fra regionen dersom avvikene er store. Når utjevningen går sakte kan det altså være en indikator for markedssvikt.

- **Lave etableringsrater:** Svikt i kapitalmarkedet kan føre til at antall nyetableringer i en region er lavere enn i sammenliknbare regioner uten tilsvarende svikt i kapitalmarkedet. Manglende tilgang på kapital gjør det vanskelig å etablere seg i regionen, enten ved at kapitalkostnadene blir høyere eller at kapital ikke er tilgjengelig. Nyetableringer er svært avhengig av kapital for å kunne gjennomføres. Lave etableringsrater vil dermed kunne være en indikator på at det er manglende kapitaltilgang i regionen. Lave etableringsrater kan også indikere svak mangfoldighet i regionens næringsstruktur. Dette kan igjen føre til negative variasjoner i andre omgivelsesfaktorer. Noe som igjen slår inn i bedriftenes produktivitet og regionens verdiskaping.

## Identifikasjon av svikt innen kunnskap

- **Manglende tilgang på kunnskapsinstitusjoner:** Utdanningsinstitusjoner og andre kunnskapsmiljøer produserer goder som mange kan nyte godt av. Nærhet til kunnskapsmiljøene gjør det normalt lettere å benytte denne kunnskapen. For å oppnå høy produktivitet er virksomheter avhengig av kompetent arbeidskraft, samt læringsmiljøer som kan komplementere det eksisterende næringsliv. En indikator som sammenligner regional vekst i verdiskaping med tetthet av kunnskapsinstitusjoner kan gi informasjon om variasjoner i kunnskapsinstitusjoner. Dette kan forklare variasjoner i verdiskapingsvekst. Er sammenhengen høy, er det et argument for at kunnskap som omgivelsesfaktor er ujevnt fordelt. I Norge er det stort sett de mindre sentrale regionene som mangler kunnskapsinstitusjoner i regionen. Effekten av en slik negativ sammenheng skal likevel ikke overdrives. Indikatorene må derfor sees i sammenheng med næringsstrukturen i område, på samme måte som arbeidskraftens utdanningsnivå må det.

## Identifikasjon av svikt i infrastruktur

- **Digital infrastruktur – utbyggingsgrad av bredbånd:** Nexia har kartlagt utbyggingsgraden i landet.<sup>74</sup> Kartleggingen fra 2013 viser at det er regionale forskjeller på bredbåndstilbudet. Dekningsgraden med hensyn til hastighet varierer stort mellom regionene. Variasjon i regioners tilgang til bredbånd med høy kapasitet vil påvirke regionenes attraktivitet for nye næringer, noe som igjen vil slå inn i markedet for kvalifisert arbeidskraft. Nexias kartleggingen viser at tilbudet er best rundt storbyene. I de senere årene har bruk av bredbånd endret seg betydelig i retning av mer kapasitetskrevede tjenester og linjer. Resultatet av kartleggingen viser at dekingen varierer mye mellom fylkene for høyere kapasitetsklasser. Mens dekingen i Sogn og Fjordane var på om lag 25 prosent i 2013, hadde Oslo en tilsvarende deking på over 90 prosent.
- **Lav score på Menons luftfartsindeks:** Menon har utarbeidet en indeks for luftfartsdekingen i Norge med geografisk fokus.<sup>75</sup> Med basis i indeksen og befolkningsgrunnlaget til lufthavnene, er det også laget et poengsystem for lufthavnenes nedslagsfelt. Den geografiske indeksen kan betraktes som et mål for grad av sentralitet, og samvarierer slik med andre sentralitetsmål. Indikatorene indikerer imidlertid også

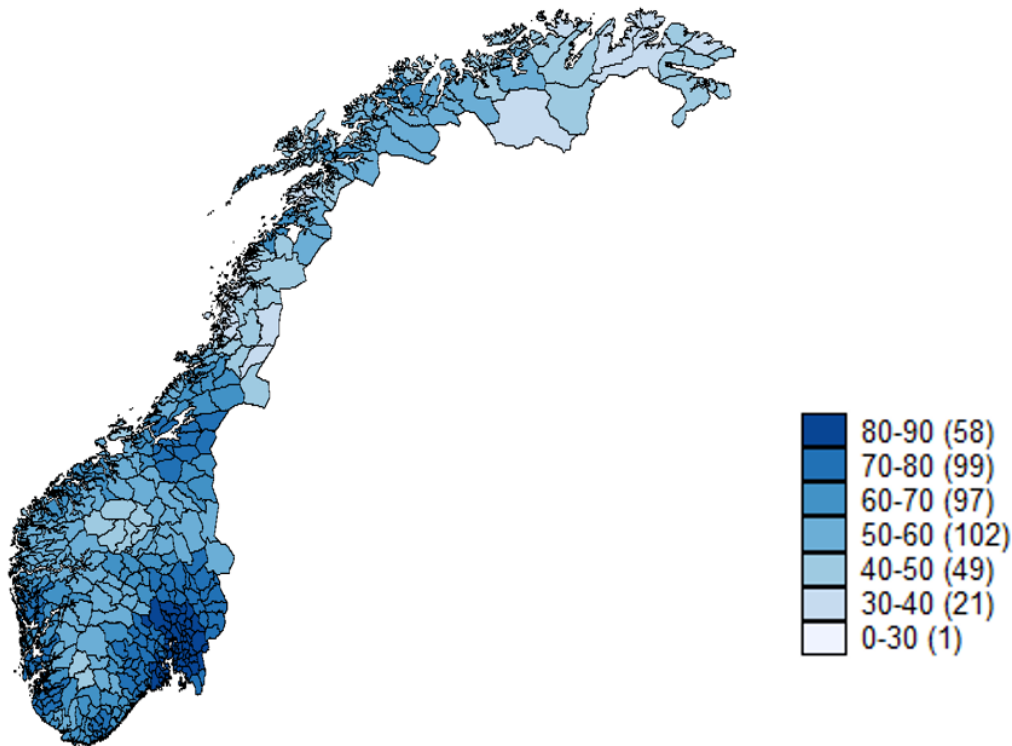
<sup>74</sup> På vegne av Samferdselsdepartementet, som overtok ansvarsområdet fom. 2014 fra Fornyings- og administrasjonsdep.

<sup>75</sup> Se Menons luftfartsindeks [her](#).



ulikheter i tilgang til en spesifikk transportmåte som er særlig viktig for kunnskapsbaserte næringer. Slik kan indikatoren peke på et svakt element i enkelte regioners omgivelsesfaktorer, som igjen kan påvirke regionens verdiskapingssevne. Poengscoren for lufthavnene sier noe om hvor stor hver enkelte lufthavns brukergruppe er. Lav score innebærer lav luftfartsdekning og høy score innebærer høy luftfartsdekning. Indeksen viser at det er store regionale forskjeller der deler av Sør-Norge og store deler av Nord-Norge har lav score.

**Figur 6: Menons luftfartsindeks for BA-regioner. Kilde: Menon**



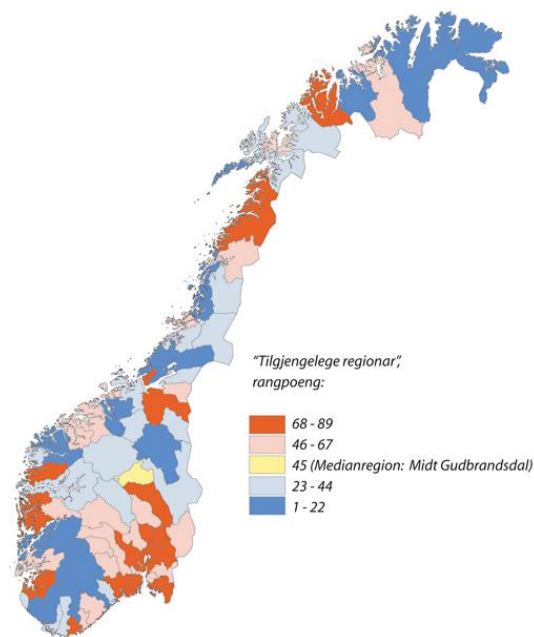
- **Lav score på samferdselsindekser:** Menon har analysert produktivitetseffekter i næringslivet av investeringer i veiprosjekter som reduserer reisetider. Vi finner en kausalsammenheng mellom investeringer i vei og produktivitetsøkning i næringslivet, men resultatet er avhengig av hvilke kommuner som kobles tettere sammen.<sup>76</sup>
- **Andre samferdselsindekser:** I St.meld. nr. 25 (2004-2005)<sup>77</sup> vises det til ti indekser utarbeidet av Østlandsforskning<sup>78</sup> som skal illustrere styrken til økonomiske regioner med hensyn til transport og infrastruktur gjennom hvor tilgjengelig regionene er. Indikatoren illustrert på kartet under en samleindeks for ti underindekser. Kartet viser økonomiske regioner, noe som ikke direkte samsvarer med BA-regioner. Men hovedresultatet viser at de regionene som scorer lavt ligger langt fra landsdelssenter. De sentrale regionene er de mest tilgjengelige regionene. Faren med samleindekser er at det må gjøres en vekting av de ulike underindikatorerne. Resultatet vil da være avhengig av hvordan vektningen gjøres.

<sup>76</sup> Se Menon-publikasjon nr. 36/2013 [her](#).

<sup>77</sup> Lenke til St.meld. nr.25 (2004-2005) er tilgjengelig [her](#).

<sup>78</sup> Lenke til Østlandsforskning's publikasjon er tilgjengelig [her](#)

Figur 7: Samferdselsindeks St.meld. nr. 25 (2004-2005). Kilde: KMD



## Identifikasjon av svikt i bedriftsnettverk

- **Eksistens av formelle nettverk/næringsklynger/næringshager.** Næringshager gir bedriftene tilgang til infrastruktur som en bedrift alene ikke har anledning til å etablere. Infrastruktur som effektiviserer produksjonen vil bedre bedriftens produktivitet med de oppgraderingseffektene det vil ha på omgivelsesfaktorene. Det fins ulike typer næringshager, der støttebeløpet varierer med næringshagens status. Indikatoren for en slik eksistens kan gjøres ved å vekte antall næringshager med støttebeløp. Eller ved å se tilhørigheten til søknader for Arena/NCE-programmer. Dette er en indikator for videre utarbeidelse som kan være nyttig for å se hvordan virkemiddelbruk for å bedre eksistensen av slike nettverk kan ha virkningene har på regionens økonomiske utvikling.

## Vedlegg 3: Konkurransesgrunnlag; kundens beskrivelse av oppdraget

### *Bakgrunn og formål*

#### *Om oppdragsgiver*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), ved Regionalpolitisk avdeling, har ansvaret for regionalpolitikken. Hovedmålet for regionalpolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, utnytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet for størst mulig nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og gi alle reell frihet til å bosette seg der de vil. Departementet har ansvar for å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget for regionalpolitisk begrunnet innsats og virkemidler for å nå tilhørende mål.

En sentral del av den regionalpolitiske innsatsen er de distrikts- og regionalpolitiske utviklingsmidlene over programkategori 13.50 i statsbudsjettet (videre omtalt som 13.50). Avdelingen har en lang tradisjon med å gjennomføre ulike type evalueringer og utredninger på dette området, både i egen regi og i samarbeid med andre aktører. Avdelingen arbeider også med utvikling og drift av innsats- og resultatrapportering. Avdelingens utredningspraksis inngår dermed som en integrert del av en samlet kunnskaps- og rapporteringsstrategi.

Våre kunnskapsbehov knyttet til midlene over 13.50 styres i hovedsak **faglig** av følgende overordnede forhold:

- Behov for å ha oppdaterte faglige analyser av samfunnsforhold som gir grunnlag for offentlig innsats som bidrar til å nå målene for distrikts- og regionalpolitikken;
- Behov for kunnskap om forholdet mellom formål og innretning på virkemiddelbruken, om nasjonal, regional og lokal måloppnåelse, og om tiltakenes effektivitet;
- Behov for kunnskap som gir bedre grunnlag for å prioritere mellom ulike virkemidler, og eventuelt styre innsatsen.

#### *Bakgrunn for denne utlysningen*

I regionalpolitikken er virkemidler for bedrifts- og næringsutvikling sentrale. Departementet trenger kunnskap som kan gi en mest mulig treffsikker bruk av de næringsrettede midlene over 13.50, slik at midlene bidrar til nå de distrikts- og regionalpolitiske målene.

KMD står overfor viktige beslutninger i årene framover. Det gjelder både i politikktutviklingen generelt, og ved avslutningen av programperioder for programmer som NCE, VRI og Forskningsløft i Nord. Samtidig skal næringshageprogrammet og inkubasjonsvirkemidler bli midtveisevaluert. Dette aktualiserer behovet for et godt grunnlag for videreutvikling av politikken for virkemiddelbruk for bedrifts- og næringsutvikling.

Denne utlysningen er en del av en bredere kunnskapsinnhenting. I forlengelse av denne leveransen vil vi vurdere eventuelle oppfølgende analyse- og utredningsbehov (jf. punkt 2.1.3 under). Om dette blir aktuelt, vil vi følge opp med nye utlysninger og oppdrag.

#### *Utredningens formål og avgrensning*

Formålet med denne utredningen er å oppdatere og drøfte det faglige grunnlaget for begrunnelser for og innretningen på næringsrettede midler over 13.50, særlig i forhold til nyere forskning og samfunnsutviklingen siste år. Utredningen skal samtidig legge til rette for oppfølgende evaluerings- og analysearbeid på området som kan gi grunnlag for å sammenligne og vurdere innretningen på næringsrettet innsats over 13.50. Utreder skal ivareta et bredt fokus på de utfordringene og mulighetene som ligger til grunn for offentlige intervensjon over 13.50, og sammenhengen med og mellom virkemidler som i dag skal imøtekomme disse. Vurderingene skal ta hensyn til relevant sektorpolitikk på området.

Utredningen skal omfatte de næringsrettede virkemidler som finansieres med midler over 13.50, inkludert både nasjonale programmer over post 72 og regionale utviklingsmidler over post 60. Med virkemidler sikter vi her til næringsrettede virkemidler og programmer hos Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd, samt innsats i regi av fylkeskommunene (inkl. interreg) og kommunene på samme område, i tillegg til departementets egne virkemidler og programmer.

Vi ser for oss at arbeidet i stor grad baseres på eksisterende kunnskap, akademisk og grålitteratur. Det forventes i hovedsak ikke at det skal innhentes ny empiri i dette arbeidet. For mange av de ulike næringsrettede virkemidlene er det allerede gjort egne evalueringer og vurderinger i regi av virkemiddelaktørene (IN, SIVA og Forskningsrådet), Distriktssenteret og fylkeskommunene. Disse bør inngå som en del av vurderingsgrunnlaget. Vi understreker at tilbyders evne til å gjøre empirisk og / eller teoretisk baserte vurderinger vil vektlegges i tildelingen. Begrepet *vurdering* brukes i denne utlysningsteksten som mer enn beskrivende analyser og sammenstilling av litteratur.

Vi henviser for øvrig til Meld. St. 22 *Verktøy for vekst – om Innovasjon Norge og SIVA SF (2011-2012)*, som presiserer ulike kriterier for god virkemiddelbruk (s116). Oppdraget kan forstås som et geografisk motivert dypdykk i de fem første kriteriene, med et bredt fokus på virkemidlenes samlede rolle.

## **Om oppdraget**

### ***Kundens krav til oppdraget***

#### *Begrunnelser for bruk av næringsrettede midler over 13.50*

Den første delen av oppdraget skal handle om begrunnelse(r) for næringsrettet bruk av offentlige midler over 13.50. Hovedfokuset i denne delen av oppdraget skal være bedrifts- og samfunnsøkonomiske analyser, og vurderinger av samfunnsforhold som kan begrunne næringsrettet bruk av 13.50. Analysene skal ta høyde for hvordan disse forholdene har utviklet seg over tid, og hvordan de kan forventes å utvikle seg framover i tid. Analysene skal inkludere både en teoretisk begrunnelse, og vurderinger av de faktiske imperfeksjonene i distriktsområder og øvrige samfunnsutfordringer.

Et viktig premiss for bruken av midler over 13.50 rettet mot næringslivet er at denne skal være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom. I henhold til økonomisk teori skal derfor offentlig virkemiddelbruk motvirke markeds- eller systemsvikt. Forutsetningene for en positiv utvikling både når det gjelder verdiskaping og arbeidsplasser varierer sterkt mellom bransjer og bedrifter, og også geografisk.

En del av begrunnelsen for politikken for næringsutvikling i distriktene er at markedsimperfeksjonene er annerledes enn i sentrale strøk. Dette knyttes blant annet til store avstander til sentrale markeder, kapitalmiljøer, forsknings- og kunnskapsmiljøer. I utredningen ber vi om en vurdering av de markeds- og systemimperfeksjoner som faktisk eksisterer og varierer med geografi, og som gir grunnlag for virkemiddelbruk over 13.50. Samtidig ber vi om en vurdering av hvilke andre mekanismer som eksisterer i områder som kan gi grunnlag for en samfunns- og bedriftsøkonomisk lønnsom bruk av midler over 13.50, for eksempel gjennom å øke grunnlaget for sysselsetting eller å øke produktiviteten.

Det vil være særlig interessant at utreder redegjør for hvordan lokaliseringsbetingelser har endret seg over tid, og kan antas å utvikle seg framover tid, og om utviklingen gir grunnlag for å identifisere nye behov eller muligheter for offentlig næringsrettet innsats over 13.50. En viktig dimensjon i en slik analyse vil være om disse forholdene varierer geografisk, på en måte som gir grunnlag for å prioritere eller justere innsats over 13.50. Vurderingene skal ta hensyn til relevant sektorpolitikk på området.

### *Tverrgående vurdering av næringsrettede virkemidler over 13.50*

Under dette punktet ønsker vi vurderinger av hvor relevante og effektive eksisterende ordninger, tiltak og programmer (videre omtalt som virkemidler) kan antas å være, gitt de samfunns- og politikutfordringene de er ment å løse og som utreder har identifisert i analysene i punkt 1. Her ønsker vi mest mulig tverrgående vurderinger av hvor effektive virkemidlene kan antas å være, gitt eksisterende kunnskap om deres mål og innretning, og de identifiserte behovene og utfordringene. Med dette ønsker vi å øke kunnskapen om relevans, sammenhenger, komplementaritet og/eller overlapp mellom virkemidler.

Vi understreker at utredningen ikke skal være en effektstudie på tiltaks- eller programnivå. Vi ønsker ikke vurdering av måloppnåelse for de enkelte virkemidlene (gjør vi tingene riktig), men vurderinger av om mål og rasjonale for virkemidlene svarer til faktiske utfordringer og behov (gjør vi de riktige tingene).

I arbeidet skal det legges særlig vekt på helhetlig gjennomgang av innsatsen knyttet til nettverk, kunnskapsinfrastruktur og klynger, og en samlet vurdering av offentlige virkemidler rettet mot unge bedrifter og entreprenører i geografisk avgrensede områder. I hvilken grad, og på hvilken måte, komplementerer for eksempel fylkeskommunens arbeid med tilretteleggende initiativ for næringsutvikling, finansiert med midler over 13.50, tiltak og virkemidler i regi av andre aktører (eks IN, NFR, SIVA)? Hvordan, og i hvilken grad, treffer virkemidler på tvers av aktører som kommunenes førstelinjetjeneste, Innovasjon Norge, SIVA osv målgrupper som nyetablerte bedrifter/ung etablerere, i ulike geografiske områder, og i ulike faser av etablerervirksomheten? Dette krever at offentlige virkemidler i større grad sees på i sammenheng, uavhengig av hvor finansieringen kommer fra.

Denne delen av oppdraget skal også være framoverskuende. Alternative innretninger på virkemiddelbruken ønskes vurdert, med særlig vekt på forholdet mellom generelle og mer målrettede virkemidler og programmer for regional vekst og konkurransekraft. Gir analysene grunnlag for å vurdere å utvikle nye virkemidler og/eller er det virkemidler avvikles?

### *Forslag til videre tverrgående analyser*

Et viktig mål med denne utredningen er å identifisere problemstillinger og mulige metodiske tilnærminger for ytterligere analyser.

Utreder skal foreslå et avgrenset antall framgangsmåter for eventuelle senere tverrgående analyser av grunnlaget for og innretningen på ulike typer næringsrettet innsats over 13.50. Analysene skal både kunne si noe om faktiske samfunns- og politikutfordringer og om virkemidlenes relevans og komplementaritet ift utfordringene. Her ønsker vi både forslag til analytisk rammeverk, konkrete indikatorer og mulige empiriske kilder, samt forslag til analysemuligheter. Forslagene skal ta høyde for metodisk og praktisk gjennomførbarhet. Geografisk variasjon skal inngå som et element i disse analyseforslagene.

Analysene skal ideelt sett gi grunnlag for å kunne vurdere om virkemidlene skaper en portefølje som imøtekommer utfordringene, og dermed for å prioritere mellom virkemidler. Målet vil være analyser som gir en mer treffesikker fordeling av midlene.

Det er viktig å merke seg at vi her ikke ber om et rammeverk for å kunne analysere resultater og effekter av innsatsen i de eksisterende virkemidlene. Dette håndteres i andre sammenhenger, blant annet gjennom virkemiddelaktørens MRS-systemer, programevalueringer og andre initiativ. Vi gjør oppmerksom på at Nærings- og fiskeridepartementet gjennomfører nærliggende FoU-oppdrag, med fokus på innovasjons- og verdiskapningseffekter. Vi ønsker ikke å overlappes med NFDs oppdrag, og ber ikke om effektvurderinger i det foreliggende oppdraget.