

# NOU 2011:3

## Kompetansearbeidsplasser –drivkraft for vekst i hele landet

9.Mars 2011



# Mandat

- Utvalet skal fremje konkrete forslag til tiltak for å sikre at kompetansearbeidsplassar og nye statlege arbeidsplassar vert spreidd i heile landet.
- Tiltak for å sikre rekruttering til kompetansearbeidsplassar i distrikta skal også vurderast.
- Med kompetansearbeidsplassar meinast i denne samanhengen spesialiserte arbeidsplassa med krav til høgare utdanning.
- Utvalet skal vurdere tiltak som kan treffe både offentlege og private kompetansearbeidsplassar.

# Mandat forts.

- Utvalet skal byggje forslaga på kunnskap om korleis slike arbeidsplassar vert lokaliserte i arbeidsmarknader av ulik storleik, viktige rammevilkår for slik lokalisering og korleis rekrutteringa til kompetansearbeidsplassar er i ulike typar arbeidsmarknader.
- Utvalet skal vurdere samfunnsøkonomiske konsekvensar av forslag til tiltak, og i denne samanhengen vurdere konsekvensar av tiltaka på funksjonsmåten til arbeidsmarknaden. Minst eitt av forslaga skal baserast på uendra ressursbruk.
- Minst eitt av forslaga skal baserast på uendra ressursbruk.

# Utvalgets sammensetning

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

# Bakgrunn I

- Globalisering, vekst og politikk
  - Globalisering har betydd sterk økonomisk vekst for Norge men ujevn fordeling av gevinster og ulemper
  - Globalisering betyr omstilling for bedrifter og steder
  - Globalisering gir fordelingspolitiske, næringspolitiske og regionalpolitiske utfordringer
- Håndtering av utfordringene krever helhetlig politikkutforming
- Vi trenger omstilling til vekstnæringer og full ressursutnyttelse

# Bakgrunn II

- Kompetansearbeidsplasser i en globalisert verden – nye muligheter og utfordringer
  - Norge har en høyt utdannet befolkning, og et relativt konkurransefortrinn i kunnskapsintensive næringer.
  - Men høyere utdanningsnivået i tradisjonelle lavkostland: ikke lenger Steinkjer og Vågå vs. Oslo, men Steinkjer og Vågå vs. Riga og Shanghai.
  - Teknologisk utvikling reduserer betydningen av geografisk distanse, og åpner for nye forretningsmodeller.  
→ muligheter og utfordringer norske regioner
  - Eks.: grafisk design, reisebyråer

# Bakgrunn III

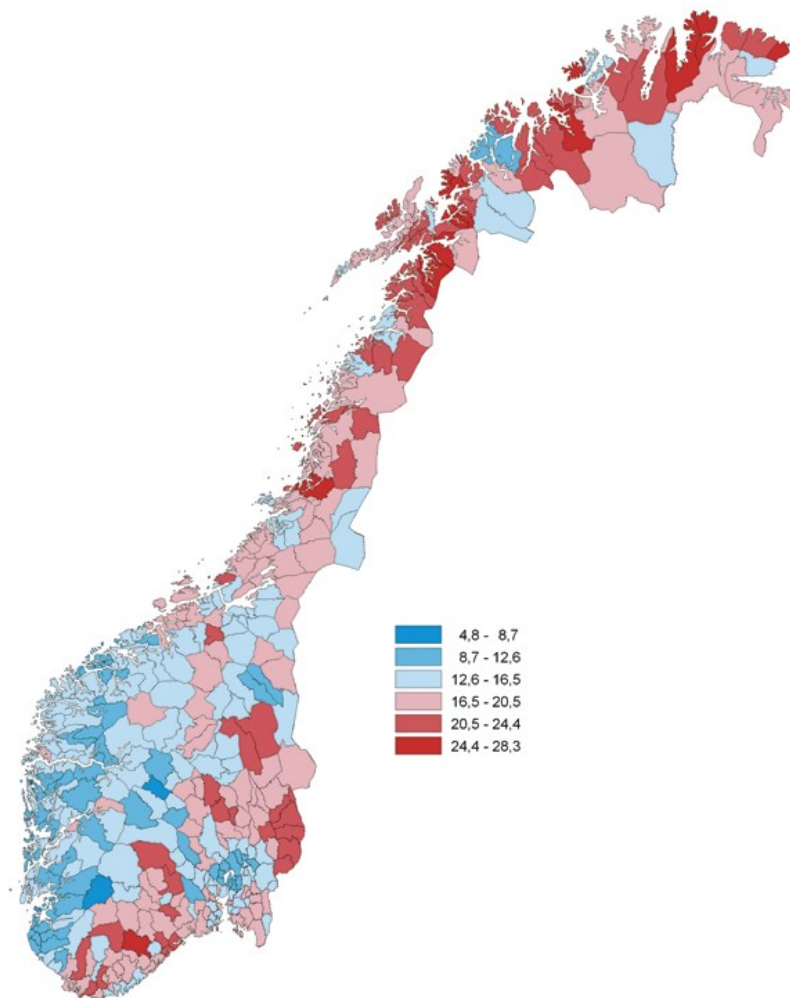
- Kompetanseintensiv sysselsettingsvekst – men ikke for alle...
  - Dobbelt så høy vekst i kompetanseintensive næringer over det siste tiåret i Norge (32% vs 15%)
  - Norsk sysselsettingsvekst vil fortsette å skje innen kompetanseintensive næringer
  - Veksten i kompetanseintensive næringer har først og fremst kommet de store byene til gode
  - Mindre sentrale regioner har ikke tatt del i skiftet mot kunnskapssamfunnet

# Bakgrunn IV

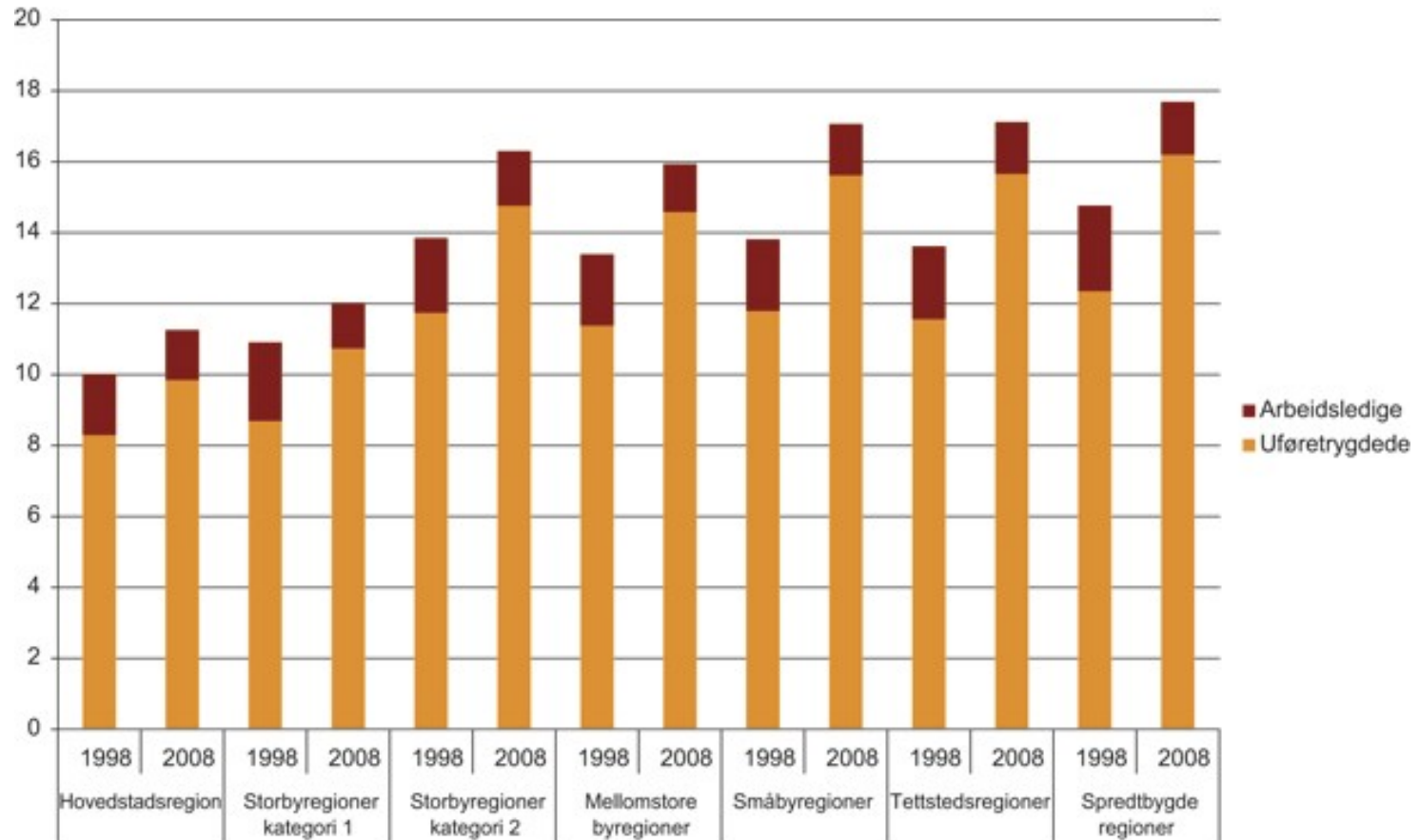
- Omstilling og regionale ubalanser
  - Nedgang i primærnærings- og industriusselsetting i mindre sentrale regioner, mens veksten i kunnskapsintensive næringer konsentrert til storbyene
  - Omfanget av uføretrygding høyere i kommuner med nedleggelser og nedbemanning
  - Ujevn regionalfordeling av passivitet (se figurer)
  - Empiriske analyser indikerer fare for "smitteeffekter" av passivitet
  - Høy verdiskaping krever full ressursutnyttelse – krever at hele landets arbeidsstyrke tas i bruk



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



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



# Vekst i kompetansesarbeidsplasser i hele landet krever nytenkning og målretting:

- Teknologisk utvikling og human kapital som viktigste ressurs endrer arbeidsmarkedenes dynamikk
- En stadig større andel av befolkningen har UoH utdannelse og stiller andre jobbkrav
- Behov for arbeidsmarkeder med kritisk masse og mangfold
- Regionalpolitikk – ikke et nullsum spill:
  - I en globalisert verden vil ikke lavere sysselsettingsvekst i storbyregionene nødvendigvis gi høyere sysselsettingvekst i mindre sentrale regioner

# Utvalgets målsetting

- Gi økt forståelse av de regionale arbeidsmarkedene
  - Menneskene
  - Jobbene
  - Stedene
- Foreslå tiltak som kan gi høyere nasjonal ressursutnyttelse og verdiskaping
  - Målretting
  - Nytenkning: skape ikke hindre vekst!
  - Prioritering

# Menneskene: En stadig mer utdannet befolkning

- Økt utdanningsnivå
  - resultat av villet politikk
  - konsekvens av strukturendringer
- Regionalpolitikken må være tilpasset denne virkeligheten
  - Bygge på kunnskap om endringene i næringsstruktur og utdanningsnivå, og hvilke muligheter og utfordringer dette gir

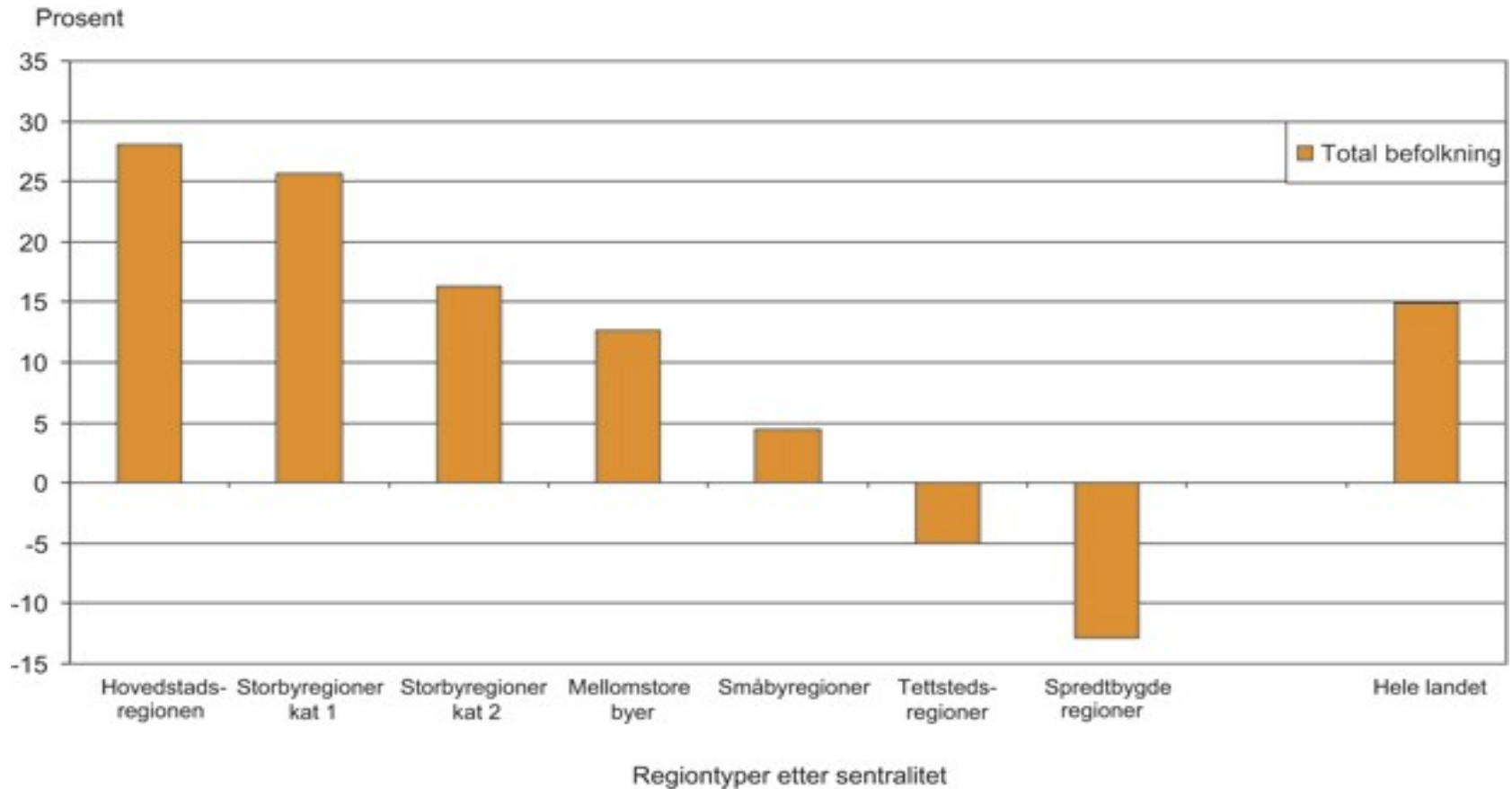
# Menneskene: En stadig mer utdannet befolkning

- Høyere utdanning:
  - 2009: 27 prosent av befolkningen over 16 år
  - Fra og med 2001: Flere kvinner enn menn
  - Aldersgruppen 25-29 år: Halvparten av kvinnene, litt over 30 prosent av mennene
- Fremskrivninger fra SSB (Bjørnstad et al 2010) viser at over 40 prosent av arbeidsstyrken vil ha en grad fra universitet eller høyskole i 2030. Nesten ingen vil ha bare grunnskoleutdannelse

# Menneskene: Regionale forskjeller i utdanning

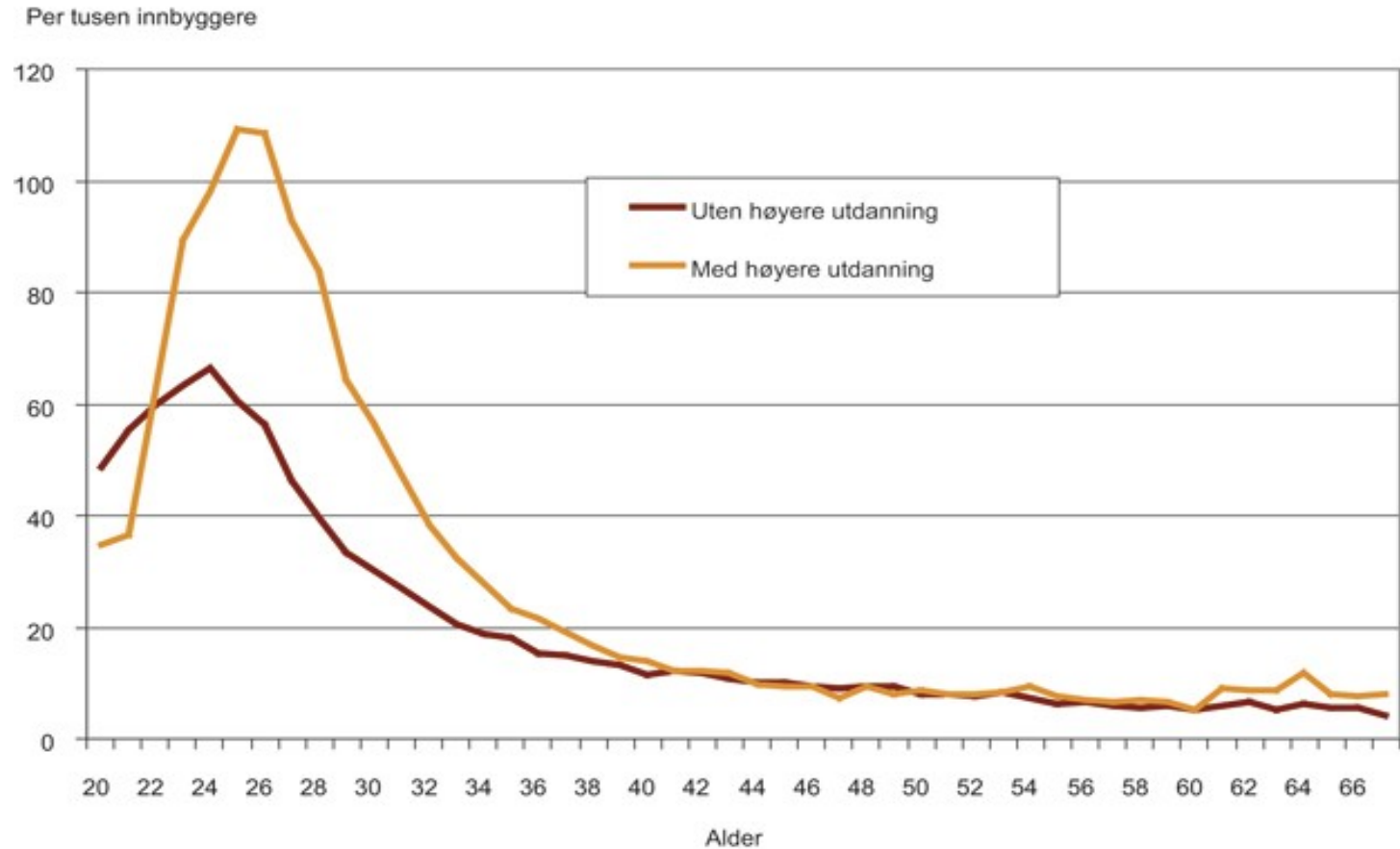
- Betydelige regionale forskjeller i utdanningsnivå i Norge.
- Andelen av befolkningen med høyere utdanning øker klart med sentralitet
- Høyest andel høyere utdannede i Oslo (44 prosent)
- Akershus 32 prosent.
- Fylker med storbyregioner har jevnt over en høyere utdannet befolkning
  - Hordaland og Sør-Trøndelag i underkant av 30 prosent.
- Fylker med middels store byer noe lavere,
  - Rogaland, Vest-Agder og Troms, rundt 25-26 prosent.
- Laveste andeler i Hedmark og Oppland, om lag 20 prosent
- Også Telemark, Finnmark og Nordland betydelig under landsgjennomsnittet.

# Befolkningsendringer etter sentralitet 1990-2010

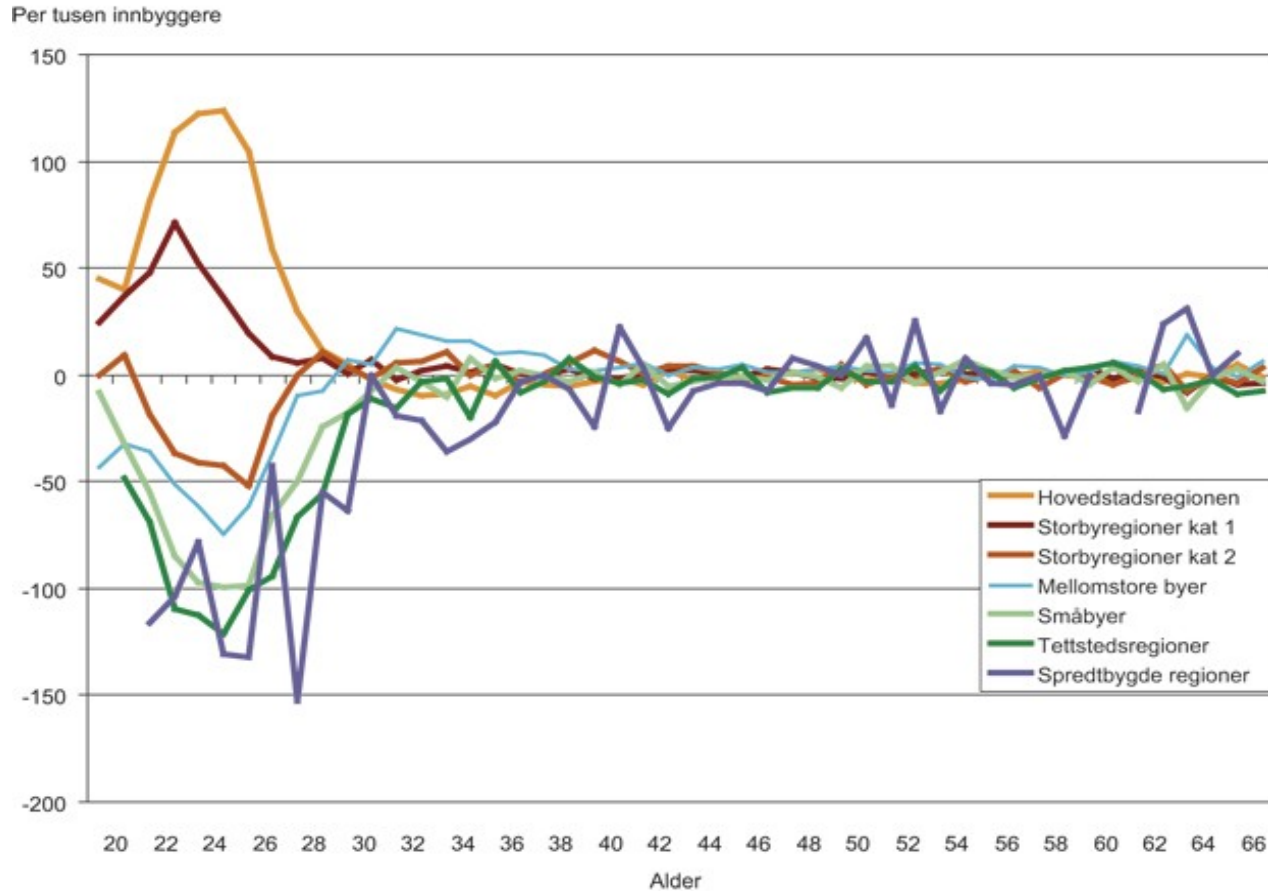




# Det er de unge som er mobile – jobbene er viktige



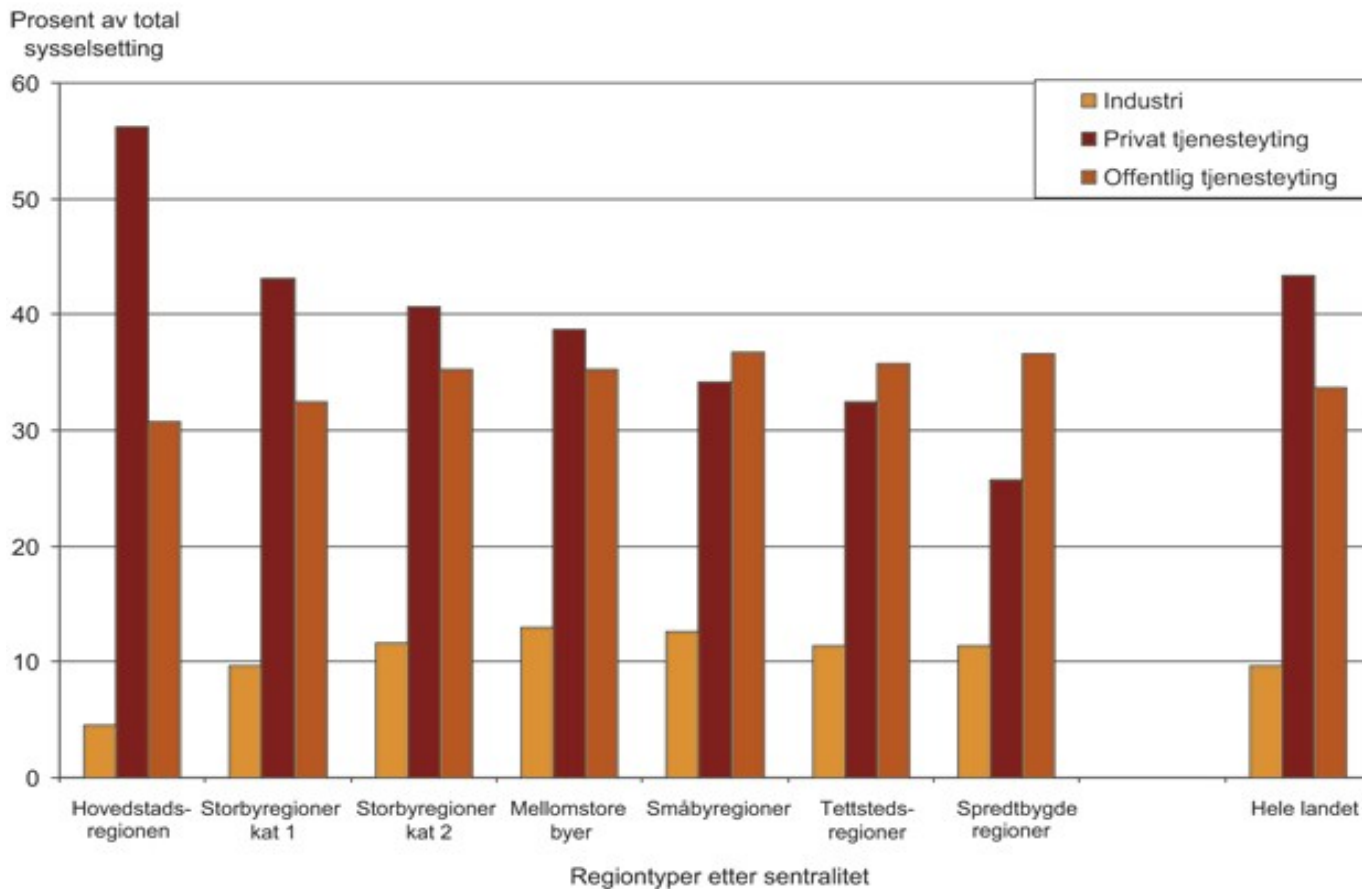
# Sentraliseringstendens blant unge med høyere utdanning



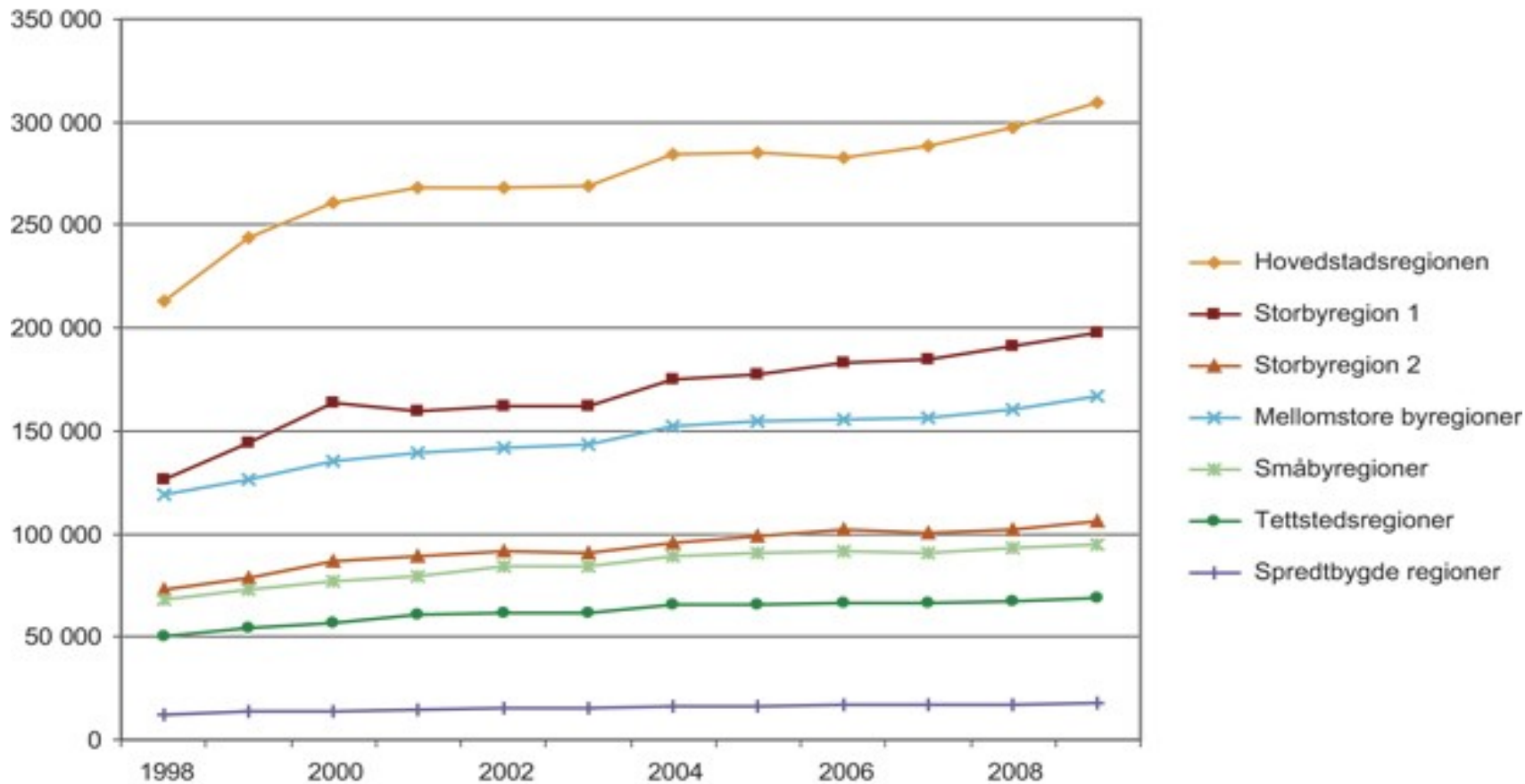
# Jobbene

- Balanse mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft med høyere utdanning grunnleggende for nasjonal og regional utvikling av kompetansearbeidsplasser
- Lokale ubalanser bunner ofte i endringer i utdanningstilbøyelighet, endringer i næringsstruktur og økt mobilitet i befolkningen.
- Nedbyggingen av tradisjonelle næringer stor i mindre kommuner i innlandet og langs kysten.
- Veksten i tjenestesektoren og i bygge- og anleggssektoren i hovedsak rundt de store byene
- Industrien som bygges ned sysselsetter mange med lavere utdanning
- Tjenestesektoren i vekst sysselsetter mange med høyere utdanning
- Strukturomstillingen av arbeidsmarkedene, endringene i utdanningsnivå og alderssammensetningen i befolkningen bidrar dermed i seg selv til sentraliseringskreftene.

# Privat tjenesteyting er størst i sentrale strøk



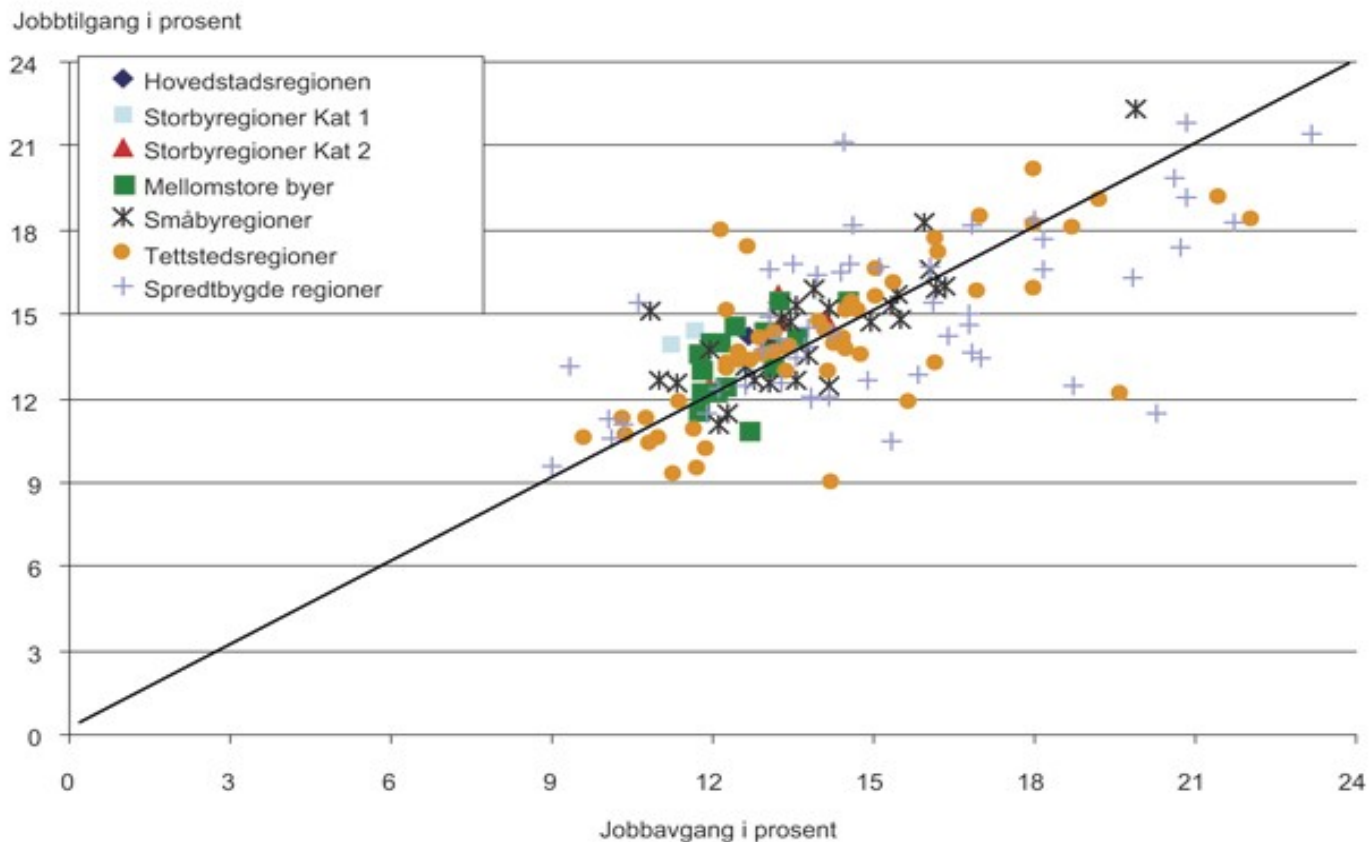
# Sterkest vekst i kompetansearbeidsplasser i sentrale strøk



# Hva driver endringene i regional sysselsetting?

- Summen av økonomisk-politiske og teknologiske drivkrefter betyr økte omstillinger for nærings- og arbeidslivet i Norge
- Hvert år skapes det ca 10-15 prosent nye jobber og nesten like mange jobber forsvinner
- Jobber forsvinner
  - bedrifter legges ned
  - eksisterende bedrifter nedbemanner
- Nye jobber oppstår
  - Etablering av nye bedrifter
  - Eksisterende bedrifter oppbemanner
- De nye jobbene er ofte av en annen karakter enn jobbene som forsvinner ved at de er mer kunnskapsorienterte.

# Jobbtilgang og jobbbavgang i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet.



# Hva driver endringene i regional sysselsetting? II

- Ikke klare forskjeller mellom sentrale og mindre sentrale regioner for dynamikken i arbeidsmarkedet generelt eller i arbeidsmarkedet for høyere utdannede.
- Spredningen i omstillingsevne er større blant mindre sentrale enn blant mer sentrale regioner.
- Sysselsettingsbidraget fra nyetableringer overstiger klart sysselsettingstapet grunnet nedleggelse.
  - På landsbasis, for de fleste regioner, uavhengig av sentralitetsgrad.
- Nedbemanninger overstiger i sum bedriftsintern vekst på landsbasis og for de fleste regioner.
- Likevel: Omfanget av den bedriftsinterne veksten bidrar mest til å skape nye arbeidsplasser
- Antall nye jobber i eksisterende bedrifter overstiger klart antall nye jobber gjennom nyetableringer.
- De fleste bo- og arbeidsmarkedsregionene i Norge opplever en nettoøkning i antall kompetanseintensive arbeidsplasser.



# Stedene

- Skjev geografisk fordeling av veksten i kompetansearbeidsplasser
- Neppe tilfeldigheter bak dette – men beslutninger av mennesker og bedrifter som gjør det de mener er best under rådende rammevilkår
- Noen steder har noe andre ikke har
- Viktig å forstå disse fortrinnene

# Stedene forts.

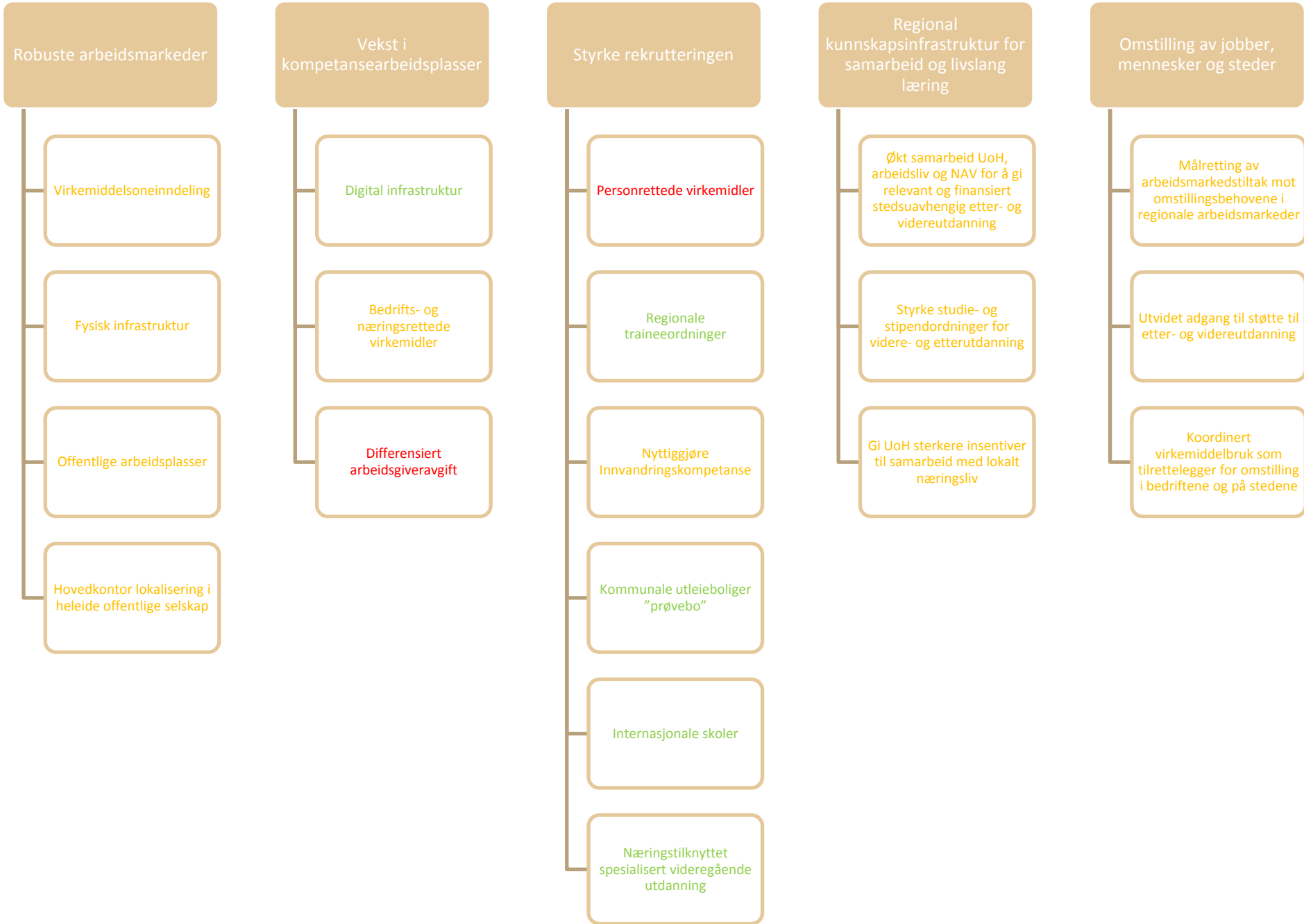
- Infrastruktur
  - Størrelsen på arbeidsmarkedet
  - Tilgang til produktmarkeder
  - Digital infrastruktur med høy kapasitet
- Kapitaltilgang
- Tilgang på kompetanse
  - Utdanningsinstitusjoners rolle
- Omstillingsevne og dynamiske arbeidsmarkeder
- Betydningen av regionale sentra

# Vurderinger og forslag til tiltak

- Bakgrunn:
  - Ujevn regional vekst i kompetanseintensive arbeidsplasser, særlig i privat sektor
  - Økte regionale forskjeller i arbeidsstyrkens utdanningsnivå
  - Regionale inntektsforskjeller
  - Regionale forskjeller i utdanningstilbøyelighet
  - Regionale forskjeller i yrkesdeltagelse
- Utviklingen kan endres
- Regional balansert utvikling kan gi samfunnsøkonomiske gevinster
- Men: krever en betydelig og målrettet innsats

# Vurderinger og forslag til tiltak

- *Utvalget mener at en helhetlig og koordinert politikkutforming er nødvendig for å skape og rekruttere til, kompetansearbeidsplasser i hele landet.*
- Innsatsområder:
  - Robuste arbeidsmarkeder
  - Flere kompetansearbeidsplasser
  - Styrket rekruttering til hele landet
  - Regional kunnskapsinfrastruktur
  - Omstilling av jobber, mennesker og steder



# Robuste arbeidsmarkeder – tiltak:



# Robuste arbeidsmarkeder – tiltak:

- a) Inndeling av virkemiddelssonene etter arbeidsmarkedsregioner for å fremme utviklingen av robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- b) Inkludere et etappemål knyttet til regionforstørring og robuste arbeidsmarkeder i Nasjonal transportplan for 2014-2023
- c) Prioritere infrastrukturtiltak som utvider og/eller kobler sammen regionale arbeidsmarkeder.
- d) Utrede flyplasstruktur og flytilbud for å se om dagens struktur og tilbud tilfredsstiller det kompetanseintensive arbeidslivets behov.
- e) Lokalisering av nye statlige arbeidsplasser i regionale sentra som bidrar til å utvikle robuste arbeidsmarkeder.
- f) Tilrettelegge for, og gi insentiver til, lokalisering av ulike funksjoner innen statlige virksomheter utenfor hovedstadsregionen.
- g) Systematisk tilrettelegge for fjernarbeid og stedsuavhengige arbeidsplasser innen offentlig sektor.
- h) Utrede regional forankring som en eksplisitt målsetting i eierskapspolitikken av hovedkontor for heleide offentlige selskaper.

# Flere kompetanseplasser – tiltak:

## Digital infrastruktur



Prioritere og øke satsingen på utbygging av høyhastighetsbredbånd over hele landet

## Bedrifts- og næringsrettede virkemidler



Forenkle målstrukturen og styringen av Innovasjon Norge. Tilrettelegging for større og målrettede satsinger.



Forbedre evalueringene.  
Innføre retningslinjer og krav til metode, data og analyse.



Helhetlig gjennomgang av virkemiddelapparatet. Målretting mot kompetanseintensive arbeidsplasser



Prioritere virkemidler som bidrar til å utvikle sterke næringsklynger og kompetansemiljøer

## Differensiert arbeidsgiveravgift



Et generelt og kostbart virkemiddel, ikke målrettet mot kompetanseintensive bransjer (ca 11 mrd)

- Flertall: omprioritering
- Mindretall: ny vurdering av innrettingen



# Flere kompetansearbeidsplasser – tiltak:

- i) Prioritere og øke satsingen på utbygging av høyhastighets bredbånd over hele landet.
- j) Effektive og målrettede bedrifts- og næringsrettede virkemidler krever forbedrete evalueringer som muliggjør sammenlikninger
  - ✓ Foreslår innføringen av særskilte retningslinjer og krav til metode, data og analyse knyttet til evalueringer av virkemiddelbruken.
  - ✓ Forslår helhetlig gjennomgang av virkemiddelapparatet og målretting mot kompetanseintensive arbeidsplasser
- k) Forenkle målstrukturen og styringen av Innovasjon Norge, for å legge til rette for større og målrettede satsinger rettet mot kompetanseintensive arbeidsplasser.
- l) Prioritere virkemidler som kan bidra til å utvikle sterke næringsklynger og kompetansemiljøer.

# Styrke rekrutteringen – tiltak:

## Personrettede virkemidler

Økt velstandsnivå gir personrettede virkemidler mindre effekt.  
Bør omprioritere pendlerfradrag til tidsbesparende infrastrukturtiltak.

Nedskrivning av studielån målrettet, treffer i viktig livsfase, bør vurdere utvidelse av ordningen

## Regionale traineeordninger

Evaluere eksisterende ordninger og vurdere støtte til utvidelse

## Kommunale utleieboliger "Prøvebo"

Oppretting av støtteordning til kommunale utleieboliger via husbanken

## Kompetanse og attraktivitet

Internasjonale skoler

Utvidelse av næringstilknyttet spesialisert videregående opplæring (TAF)

Bedre norsk opplæring og mer effektiv godkjenning av innvandreres utdanning

# Styrke rekrutteringen – tiltak:

- m) Prioritering av infrastrukturtiltak som gir tidsbesparelse og bedret tilgjengelighet framfor personrettede virkemidler, herunder fjerning av pendlerfradraget.
- n) Vurdere om ordningen med avskrivning av studielån kan utvides for å styrke tilgangen på høyere utdannet arbeidskraft i utvalgte geografiske områder.
- o) Evaluere de samfunnsøkonomiske gevinstene ved regionale traineeordninger, som grunnlag for en eventuell utvikling og utvidelse av ordningen.
- p) Legge til rette for god norsk opplæring og mer effektiv godkjenning av eksisterende utdanning for innvandrere.
- q) Fremme av kommunale utleieboliger som rekrutteringsvirkemiddel, gjennom å opprette en ordning gjennom Husbanken som avlaster kommunene for risikoen knyttet til bygging slike boliger. Forutsetter at kommunene selv tar initiativ til og legger til rette for en slik satsing.
- r) Oppmuntre til etableringen av internasjonale skoler for å styrke regionale arbeidsmarkeders attraktivitet.
- s) Legge til rette for, og oppmuntre til opprettelsen av næringstilknyttet spesialisert videregående utdanning (TAF-tilbud) i flere regioner enn i dag

# Regional kunnskapsinfrastruktur for samarbeid og livslang læring – tiltak:

Samarbeid for desentralisert etter- og videreutdanning



Tilrettelegge for samarbeid mellom UoH, NAV og arbeidsliv

Studielåns- og stipendordninger for etter- og videreutdanning



Styrkes og gjøres betinget av gjennomføring

Sterkere insentiver til samarbeid



Målsetting: sikre utdanningstilbud og kunnskapsformidling tilpasset næringslivets behov

# Regional kunnskapsinfrastruktur for samarbeid og livslang læring – tiltak:

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

# Omstilling av jobber, mennesker og steder – tiltak:

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

# Økonomiske og administrative konsekvenser:

- Satsing på tiltak som gir spredning i veksten av kompetansesarbeidsplasser er samfunnsøkonomisk effektiv.
- Utvalget har vurdert tiltak innenfor politikkområder utover distrikts- og regionalpolitikken
- *Utvalget* mener at en satsing på større spredning og vekst må være helhetlig idet virkemidlene vil ha større effekt sammen enn hver for seg.

# Økonomiske og administrative konsekvenser:

- *Lav ambisjon alternativ:*
  - uendret ressursbruk innenfor den smale distrikts- og regionalpolitikken tillagt provenyeffekten av fjerning av pendlerfradraget
  - Prioritering av tiltak som er nødvendige men ikke tilstrekkelige for å oppnå målsettingen i utvalgets mandat:
    - næringsstøtte rettet mot omstilling
    - insentivordninger for lokalisering av statlige arbeidsplasser utenfor storbyregionene
    - utvikling av regionale traineeordninger,
    - etter- og videreutdanning for omstilling, risikoavlastning for etablering av kommunale utleieboliger
    - næringsrettet videregående utdanning (TAF)
    - internasjonale skoler



# Økonomiske og administrative konsekvenser:

- *Høyere ambisjon alternativ:*
    - uendret ressursbruk innenfor den brede distrikts- og regionalpolitikken tillagt provenyeffekten av fjerning av pendlerfradraget
    - inkludere "lav ambisjon tiltakene" og i tillegg større intra-regionale infrastrukturprosjekter og bredbåndsutbygging
    - *Utvalgets flertall mener at*
      - personrettede virkemidler innenfor tiltakssonen og differensiert arbeidsgiveravgift bør vurderes omprioritert,
      - at deler av rammen for landbrukspolitikken bør vurderes omprioritert
- til en sterkere satsing på kompetansearbeidsplasser.