

## Sammendrag:

# Distriktspolitisk virkeområde for Norge 2006

Norsk distriktspolitikk notifiseres med jevne mellomrom overfor EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Notifiseringen innebærer at både virkemidler og geografisk avgrensning av virkeområdet må godkjennes av ESA. Dagens virkeområde for distriktspolitikken er notifisert fram til 31. desember 2006. Utgangspunktet for denne rapporten er at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ønsket en faglig gjennomgang av kriteriene for den geografiske avgrensningen av virkeområdet for distriktspolitikken. Siktet var å tegne nye, faglig baserte, forslag til kart over dette virkeområdet. Oppdraget gikk til Transportøkonomisk institutt (TØI) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og resulterte i denne rapporten.

## Bakgrunn

De faglige kriteriene som skal ligge til grunn for å avgrense og inndele det distriktspolitiske virkeområdet kan ikke defineres uavhengig av en del rammebetingelser. Vi har tatt utgangspunkt i følgende rammebetingelser:

1. *Den offisielle distriktspolitikken i Norge*  
Mål og virkemidler i distriktspolitikken fastlegges i utgangspunktet av norske myndigheter. Stortingsdokumenter, i form spesielt av meldinger, proposisjoner og innstillinger, sier derfor mye om tankegangen bak distriktspolitikken og kan nyttes som et utgangspunkt for å finne fram også til faglige kriterier for virkeområdet. Generelt er verken målene eller de generelle virkemidlene i distriktspolitikken så konkrete at de er kvantifiserbare i stortingsmeldingene om regional- og distriktspolitikken, men dokumentene tar form av en grunnleggende, distriktspolitisk retorikk. De konkrete tiltakene gjennomføres i tilknytning til de årlige statsbudsjettene.
2. *EUs regelverk for statsstøtte*  
Dette regelverket omfatter blant annet et regionalstøtteregelverk. ESA utarbeider et eget regionalstøtteregelverk for EFTA-landene som er i tråd med EUs. Det er ESAs regler for regionalstøtte som ligger til grunn for den notifisering av virkeområdene norske myndigheter må foreta hvert sjuende år. Notifiseringsprosessen omfatter gjerne forhandlinger mellom norske myndigheter og ESA om den geografiske inndelingen av virkeområdet. EU vedtok et nytt statsstøtteregelverk i desember 2005. Derfor er det en viss usikkerhet knyttet til hvordan dette vil innføres. Norske myndigheter har signalisert at de tolker det nye regelverket dit hen at det igjen kan bli tillatt med differensiert arbeidsgiveravgift (DA), som ble forbudt fra 2004. Dette er i så fall den største endringen i regelverket. I tillegg inneholder regelverket kriterier, knyttet til befolkningstetthet og befolkningsutvikling, for visse kjennetegn ved det distriktspolitiske virkeområdet.

### 3. Historiske avgrensninger

Det er ikke første gang det lages avgrensninger for det distriktpolitiske virkeområdet i Norge. Dagens virkeområde ble for eksempel notifisert i 1999. Dersom norske distriktsproblemer har endret seg lite siden forrige notifisering, er det vanskelig å tenke seg at det nye virkeområdet vil avvike vesentlig fra dagens. Med de regionale problemene knyttet til utvidelsen av EU østover, vil mange kunne hevde at det er spesielt vanskelig å tenke seg at dagens distriktpolitiske virkeområde i Norge kan bli utvidet i vesentlig grad. Faglige kriterier som tidligere har vært benyttet ved avgrensningen av det distriktpolitiske virkeområdet, vil derfor være viktige også denne gangen. Det er også gjennomført en rekke faglige vurderinger og analyser av norsk distriktpolitikk. Spesielt vil vi nevne NIBRs og TØIs evaluering av den differensierte arbeidsgiveravgiften, se Mønnesland m fl (2002), som inneholder en detaljert gjennomgang og vurdering av kriterier for å avgrense det distriktpolitiske virkeområdet. Dette har vært et sentralt dokument i arbeidet nedenfor.

## Distriktsindeksen

Den geografiske avgrensningen er gjort for tre politikkområder, nemlig bedriftsrettet distriktsstøtte (*DU-støtte*), differensiert arbeidsgiveravgift (*DA-støtte*) og transportstøtte (*TS-støtte*). *DU-støtten* omfatter i hovedsak investeringsstøtte (kapitalsubsidium) i form av tilskott eller billige lån. *DA-støtten* er et arbeidskraftsubsidium, som er konstruert slik at bedrifter som sysselsetter personer bosatt i sentrale strøk betaler full arbeidsgiversats, mens redusert arbeidsgiveravgift betales av bedrifter som sysselsetter personer bosatt innenfor de områdene som har redusert sats. Satsen avhenger kun av de sysselsattes bosted, ikke av sysselsetters (bedriftens) lokalisering. *DA* har vært forbudt siden 2004, og det er forbudt i skrivende stund. Vi er derfor for tiden i en overgangsfase med gradvis nedtrapping av differensieringen. Norske myndigheter har tolket EUs nye regler for regionalstøtte dit hen at *DA* igjen kan bli lovlig fra 2007. *TS* omfatter såkalt nasjonal transportstøtte, til forskjell fra regional. Bedrifter kan, på individuell basis, bli innrømmet *TS* for å motvirke de negative effektene av lokalisering langt fra sentrum. *TS* tildeles *kun* etter dokumenterte merkostnader, og det er et krav at ingen bedrifter skal overkompenseres for slike merkostnader. I Norge ble *TS* innført som en kompensasjon for bortfall av *DA* i 2004, men denne formen for nasjonal transportstøtte vil også kunne fortsette i følge de nye statsstøttereglene til EU. Disse støtteformene er alle distriktpolitisk motiverte, og vi har tolket det slik at de derfor bør dekke omtrent de samme geografiske områdene, selv om de er ulikt innrettet.

Med utgangspunkt i punktene 1-3 ovenfor har vi konstruert en såkalt *distriktsindeks*. Meningen med denne indeksen er at den skal gi et kvantitativt uttrykk for ulike regioners distriktpolitiske "behov". Indeksen er satt sammen av en rekke indikatorer, som igjen kan fordeles på de fire hovedgruppene geografi, demografi, arbeidsmarked (næring) og levekår. De fire hovedgruppene av indikatorer kan samtidig sies å utgjøre de fire hovedbeina i distriktpolitikken og er valgt ut som det. Innenfor hver hovedgruppe har vi benyttet minst en indikator. Hver indikator (innenfor hver av de fire hovedgruppene) er valgt *a priori*, på en slik måte at vi på forhånd har definert dem som relevante beskrivelser av ulike sider av de distriktpolitiske problemene. Når en ser nærmere på dem, viser det seg at de valgte geografiindikatorene (avstand, sentralitet og befolkningstetthet) helt klart samsvarer geografisk best med dagens virkeområde. Når det gjelder indikatorene for befolkning (andel gamle, andel kvinner og befolkningsvekst) og levekår (inntekt per innbygger), er det geografiske samsvaret med dagens virkeområde noe mindre. Arbeidsmarkedsindikatorene (sysselsettingsvekst og særlig andel sysselsatte) påvirkes av pendling, slik at den geografiske profilen blir noe forskjellig fra de øvrige. Vi har likevel argumentert for at indikatorene hver for seg viser ulike sider av det distriktpolitiske problemet, og

at de samlet kan danne grunnlaget for distriktsindeksen. Indeksen er i utgangspunktet utarbeidet på kommunenivå, men vi har også sett på effekten av å nytte bolig- og arbeidsmarkedsregioner som geografisk utgangspunkt (se kapittel 5).

Når vi har valgt indikatorgrupper og indikatorer som skal inngå i indeksen, må vi også vekte dem sammen. For det første har vi ønsket å fjerne ekstremobservasjonene, ved å trunkere alle variabler for de ti prosent høyeste og laveste verdiene. På den måten unngår vi at enkeltvariabler får for sterk vekt for enkeltkommuner. For det andre har de ulike indikatorene ulik benevning. Vi har derfor laget en indeksert verdi for hver av dem (0 til 100). De trunkerte og indekserte indikatorverdiene er til slutt vektet sammen i en distriktsindeks som teoretisk løper fra 0 (distrikt) til 100 (svært sentralt).

Vektene er valgt med utgangspunkt i dagens vekter, men vi har også sett på de vurderinger og justeringer av vekter og indikatorvalg som Mønnesland m fl (2002) har gjort. Meningen er at vektingen skal gi uttrykk for den distriktpolitiske prioriteringen mellom variablene, noe som er gjort ved å gi relativt høy prioritet til geografi (vekt 40 %) og befolkning (vekt 30 %). Arbeidsmarked/næring har fått en vekt på 20 %, mens levekårsvekten er satt til 10 %. TØIs og NIBRs vurdering er for øvrig at det er umulig å velge vekter på helt objektivt, faglig grunnlag. Dette er en av grunnene til at vi har koplet våre vurderinger tett til tidligere vurderinger. For øvrig har vi sett på virkningene av å endre vekter og indikatorer i distriktsindeksen (se blant annet kapittel 4).

Resultatet er en indeks som gir en entydig rangering av alle norske kommuner (BA-regioner) i distriktpolitisk forstand. Indeksen starter på 1,9 (Kåfjord) og løper til 98,1 (Skedsmo). Medianverdien, som deler antall kommuner i to, er på 42,4 (Gjerstad). Omtrent 14 % av befolkningen bor i kommuner med lavere indeksverdi, mens da omtrent 86 % av befolkningen bor i kommuner med høyere indeksverdi. Det er således stor overvekt av små kommuner, regnet etter folketall, blant dem med lav indeksverdi. Analysen viser at høye indeksverdier er tilordnet kommuner vi a priori vil forbinde med sentrale strøk. Når det gjelder det vi a priori forbinder med distriktene, er bildet vesentlig mer sammensatt. Dersom vi sammenlikner indeksverdiene med for eksempel dagens distriktpolitiske virkeområde, ser vi at den relativt sterke prioriteringen av Nord-Norge som ligger i dagens virkeområde ikke er i samsvar med indeksens fordeling. Vi finner distriktskommuner, definert som kommuner med lav indeksverdi, i hele landet, også i mange kommuner i det indre av Sør-Norge. Dette illustrerer blant annet at sammenhengen mellom geografi (landsdel, fylke) og andre distriktsproblem ikke er entydig.

## Det distriktpolitiske virkeområdet

Vi har vist at distriktsindeksen gir en entydig *rangering* av norske kommuner i distriktpolitisk forstand. Dersom man tar målsettingene for distriktpolitikken for gitt, vil dermed indeksen kunne brukes til å avgrense det distriktpolitiske virkeområdet. Når man har definert virkeområdet, gir indeksen også rekkefølgen mellom, og dermed en gradering av, kommunene innenfor virkeområdet. Derfor kan indeksverdien også nyttes til *sonedeling* innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Siden indeksen er ment å skulle representere norske distriktsproblem *generelt sett*, kan den brukes både til å avgrense sonene både for DU- og DA-støtte. Det er dessuten en sammenheng mellom TS og DA, ved at TS kom til erstatning for DA og ved at TS også er begrenset til bedrifter innenfor virkeområdet. Indeksen er dermed også relevant for TS.

Rangeringen av kommunene er i seg selv ikke tilstrekkelig til å gi en avgrensning av virkeområdet. Er det slik at kommuner med en indeksverdi over for eksempel 55 bør plasseres utenfor, mens de med en indeks under 55 bør plasseres innenfor, det distriktpolitiske virkeområdet? Indeksen gir ikke noe entydig svar på *hvor grensen bør settes*. Derfor må ytterligere kriterier brukes for å kunne lage en slik avgrensning. Tidligere har man hatt en begrensnings knyttet til hvor stor del av landet, målt etter antall innbyggere,

som maksimalt kan inngå i virkeområdet. Vi har lagt oss på samme kriterium og har i utgangspunktet definert det distriktpolitiske virkeområdet som kommunene sortert etter indeksverdi, og med en befolkningsandel på til sammen 25,8 % (som er det samme som ved forrige revisjon). Indeksverdien med denne befolkningsgrensen er på omtrent 55,9.

## Soneinndeling: DU- og DA-støtte

DU-støtten er gradert i fem soner. Innenfor sone A til C kan bedrifter innrømmes investeringsstøtte, mest i sone A og minst i sone C. Sone A til C er dessuten sammenfallende med det som kalles det distriktpolitiske virkeområdet ovenfor. DU-støtten omfatter i tillegg ulike former for nettverksstøtte og tilretteleggende virkemidler innenfor sone D. Sone E er utenfor virkeområdet. På tilsvarende måte som ovenfor har vi benyttet befolkningsandeler når vi har inndelt i soner for DU-støtte, men i to varianter. Den ene varianten er kun basert på distriktsindeksen og gir et lappeteppepreget bilde av sonene. Dette henger naturligvis sammen med at distriktsindeksen er lav i kommuner over store deler av landet, ikke bare i for eksempel Nord-Norge. Den andre varianten er basert på en prioritering av Nord-Norge, i tråd med det som har vært tradisjon når det gjelder soneinndeling i Norge. Vi har her satt kommunene i Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark i sone A, Tromsø og Bodø i sone C og alle øvrige kommuner i Nord-Norge i sone B. Kommunene i resten av landet tilordnes sone B, C og D etter indeksverdi. Begge variantene er, for alle kommuner, presentert og sammenliknet med dagens inndeling i vedlegg 1.

Differensiert arbeidsgiveravgift (DA) kan bli innført på nytt fra 2007, og vi har derfor også foretatt en inndeling av landet i DA-soner. Distriktsindeksen er brukt også her. Vi har laget to alternativer basert på kommunedata, som da blir helt tilsvarende framgangsmåten for DU. Forskjellen ligger i at Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark gis prioritering (sone 5) i begge tilfeller. I det ene tilfellet har vi dessuten gitt prioritering til Nord-Norge også innenfor sone 4. Ellers følges distriktsindeksen. I tillegg har vi forsøkt å ta høyde for at DA tildeles bedrifter etter de sysselsattes bosted. For å unngå at bedrifter sysselsetter personer bosatt i kommuner med lav avgift, men som befinner seg innenfor samme bolig- og arbeidsmarked (BA), har vi basert oss på de ca 160 BA-regionene i Norge. Resultatene for DA i de tre tilfellene er gjengitt i vedlegg 1, sammen med dagens DA.

## Oppdatering av transportbrøk

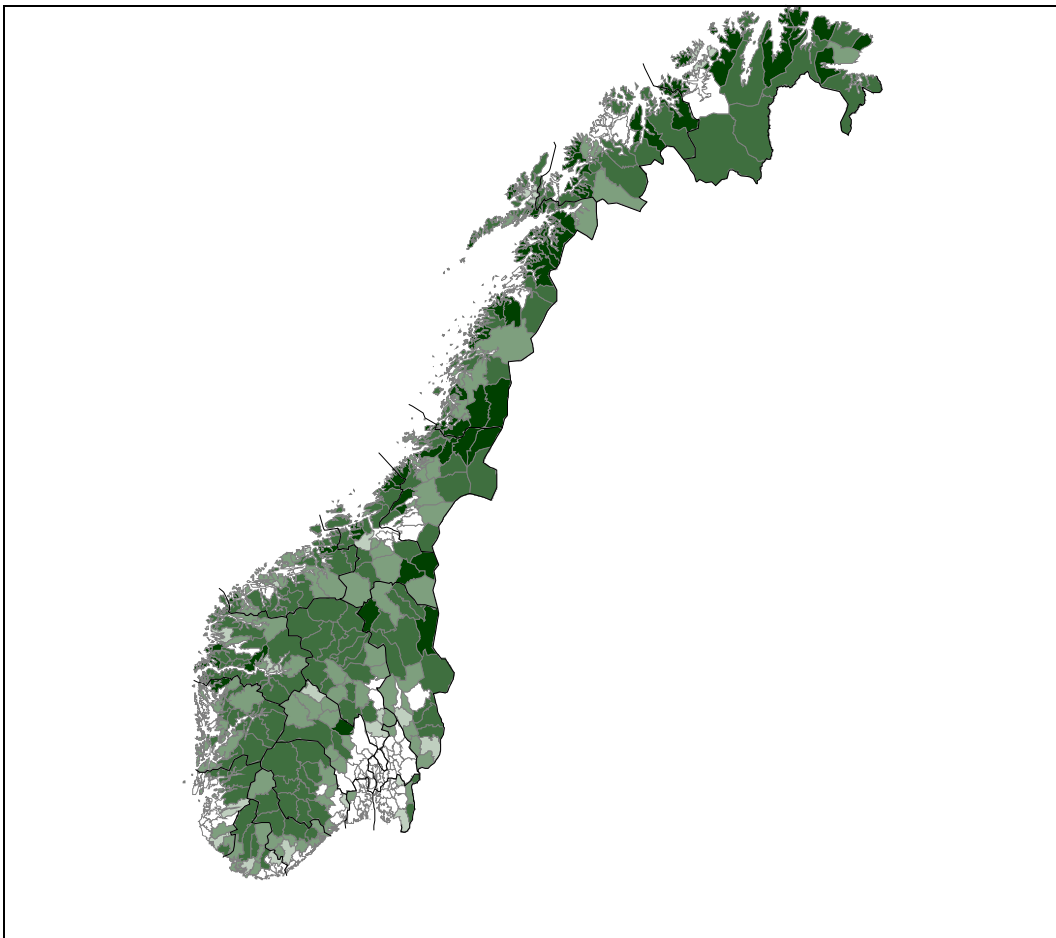
En nasjonal transportstøtteordning (TS) ble i 2004 innført til erstatning for DA i deler av landet. I den forbindelse ble det laget en såkalt transportbrøk, som viste hvorvidt bedrifter lokalisert i ulike deler av landet gjennom DA-ordningen ble under- eller overkompensert i forhold til merkostnadene ved ugunstig lokalisering. Transportbrøken var definert som avgiftslette i forhold til merkostnader. Beregningene ble gjennomført på fylkesnivå, og de ble justert på kommunenivå i henhold til hver kommunes avstand til Oslo (sammenliknet med fylkets referansekommunes avstand). Dette ga transportbrøker for alle kommuner.

Vi har oppdatert deler av tallgrunnlaget for transportbrøkene i kapittel 6. Etter oppdatering fra 2001-data til 2004-data ble bedrifter i noen flere kommuner inkludert blant dem som er overkompensert, og som dermed faller utenfor TS-ordningen fra 2004.

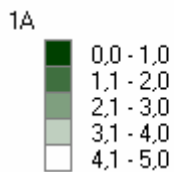
## Konklusjon

I denne rapporten har vi konstruert en distriktsindeks som kan brukes til å rangere norske kommuner i distriktpolitisk forstand. En prioritering av kommunene utelukkende etter verdien på distriktsindeksen vil gi geografisk lite sammenhengende soner, og dermed også et sonekart som avviker vesentlig fra dagens (kartet nedenfor, der sone A er mørkest

mens sone E er hvit). Indeksen kan kombineres med geografiske prioriteringer ut fra andre kriterier.



TØI-rapport 824/2006



Distriktsindeksen gir samtidig et uttrykk for valg. Vi har valgt indikatorer, vi har valgt vektore og vi har valgt å basere grensene mellom sonene og mellom kommuner innenfor og utenfor virkeområdet på konstante befolkningsandeler. Andre valg kan være like legitime, selv om vi har forsøkt å basere oss på vårt beste faglige skjønn. Derfor har vi laget en database som gjør det mulig å beregne nye indekser med andre valg. Denne databasen vil bli brukt av Kommunal- og regionaldepartementet når de arbeider videre med saken.

Det virkeområdet, og de soneinndelingene, som blir notifisert til slutt, vil med stor sannsynlighet avvike vesentlig fra det som er foreslått i denne rapporten. Det vil bli gjennomført forhandlinger med EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Politikerne har der en rekke tilleggshensyn å ta, og virkeområdet og soneinndelingene må konkret tilpasses ESAs regelverk for regionalstøtte. Noen av de kriteriene som sannsynligvis vil ligge til grunn, er at det skal være geografisk sammenheng i sonene og at man ønsker at enkeltkommuner ikke skal hoppe for mange soner i forhold til dagens inndeling. I tillegg har EU/EFTA

egne kriterier for å inkludere (ekskudere) områder i det distriktpolitiske virkeområdet. De mest relevante for Norge er befolkningstetthet og befolkningsutvikling (eller –nedgang). Distriktsindeksen, slik den er beregnet av oss, må derfor tolkes mer som et faglig utgangspunkt og en faglig bistand i arbeidet med å lage endelige virkemiddelsoener for distriktpolitikken, enn som det endelige og riktige forslaget.