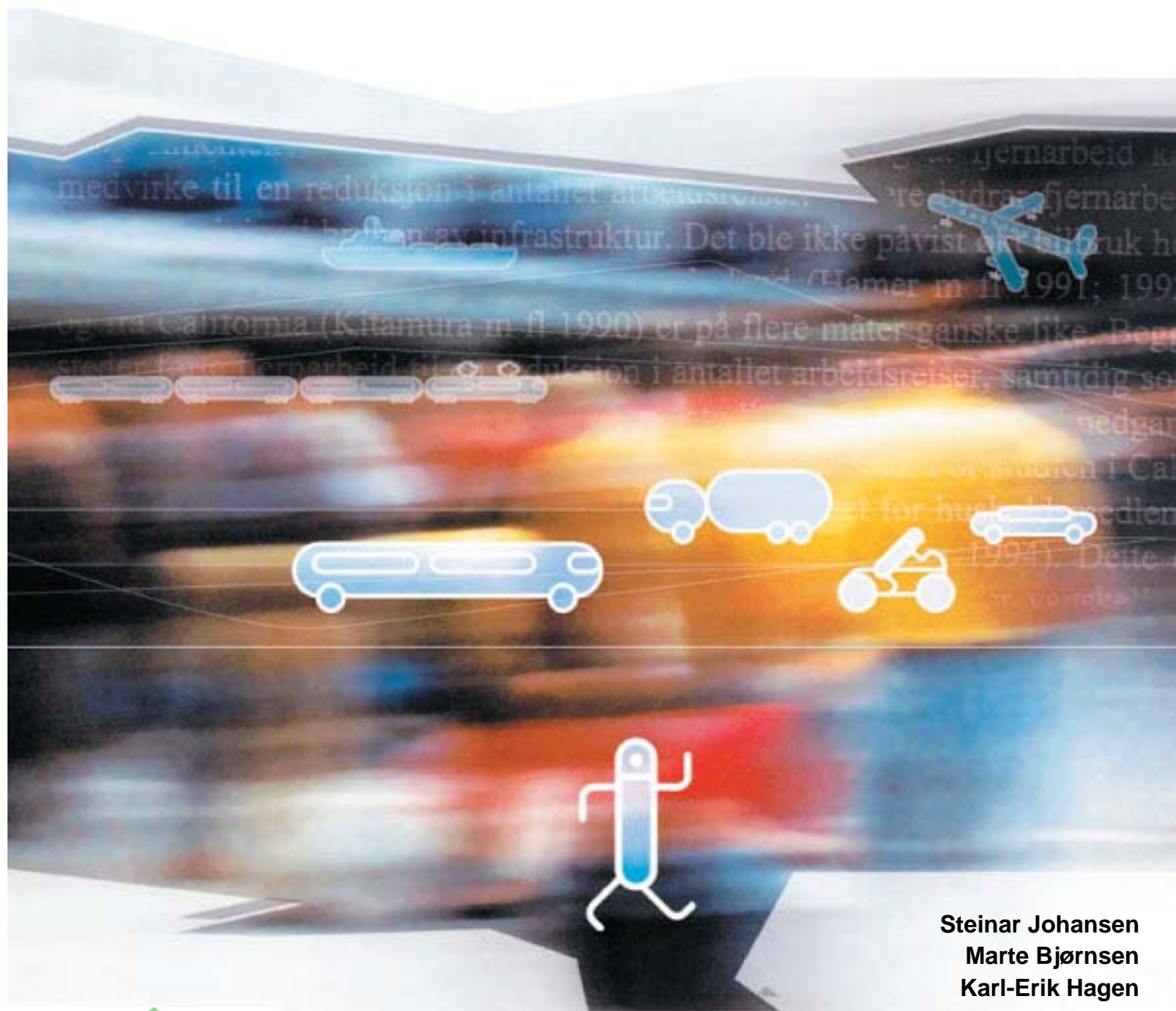


Distriktspolitisk virkeområde for Norge 2006



Distriktspolitisk virkeområde for Norge 2006

Steinar Johansen
Marte Bjørnsen
Karl-Erik Hagen
Dag Juvkam

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 82-480-0613-1 Papirversjon

ISBN 82-480-0615-8 Elektronisk versjon

Oslo, februar 2006

Tittel: Distriktpolitisk virkeområde for Norge 2006

Forfatter(e): Steinar Johansen; Marte Bjørnsen; Karl-Erik Hagen; Dag Juvkam

TØI rapport 824/2006

Oslo, 2006-02

128 sider

ISBN 82-480-0613-1 Papirversjon

ISBN 82-480-0615-8 Elektronisk versjon

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjekt: 3142 Avgrensning av distriktpolitiske virkeområder

Prosjektleder: Steinar Johansen

Kvalitetsansvarlig: Kjell Werner Johansen

Emneord:

Regional økonomi; distriktpolitikk; avstand

Sammendrag:

I rapporten diskuteres rammene for distriktpolitikken og kriterier for å avgrense det distriktpolitiske virkeområdet i Norge. Det er utviklet en distriktsindeks, som gir en distriktpolitisk prioriteringsrekkefølge mellom norske kommuner. Denne indeksen kan, eventuelt sammen med tilleggskriterier, brukes til å lage grenser for virkeområdet og til å avgrense sonene innenfor virkeområdet fra hverandre.

Title: The Geography of Geographically Differentiated Regional Development Policies in Norway 2006

Author(s): Steinar Johansen; Marte Bjørnsen; Karl-Erik Hagen; Dag Juvkam

TØI report 824/2006

Oslo: 2006-02

128 pages

ISBN 82-480-0613-1 Paper version

ISBN 82-480-0615-8 Electronic version

ISSN 0808-1190

Financed by:

Ministry of Local Government and Regional Development

Project: 3142 Delimiting the Geography of Geographically Differentiated Regional Development Policies

Project manager: Steinar Johansen

Quality manager: Kjell Werner Johansen

Key words:

Regional Economics; Periphery Policies; Distance

Summary:

The report discusses Norwegian geographically differentiated regional policies and criteria for delimiting the peripheries from the rest of the country. A periphery index has been developed. This index can be used to range the municipalities according to peripherality, and hence to define the geographical limits of the peripheries.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 300

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90
Price € 40

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2006

Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis

Forord

Det distriktpolitiske virkeområdet er fellesbetegnelsen for det geografiske området der de distriktpolitiske virkemidlene kan nyttes. Avgrensningen av dette området må, med jevne mellomrom, notifiseres overfor ESA (EFTAs overvåkningsorgan). Dagens virkeområde gjelder fra og med 2000 til og med 2006, slik at et nytt område må notifiseres i god tid slik at det kan tas i bruk før 1. januar 2007.

På oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har Transportøkonomisk institutt (TØI) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i denne rapporten sett nærmere på kriterier for hvordan det distriktpolitiske virkeområdet kan avgrenses. Kriteriene er dels knyttet til EUs (og ESAs) regler for regionalstøtte, som nettopp har blitt oppdatert, dels til politiske valg, og dels til faglige forhold. I rapporten har fokus i hovedsak vært rettet mot å diskutere faglige kriterier, og mot å lage et system for hvordan norske distriktpolitiske målsettinger best kan representeres i form av en *distriktsindeks*. Denne indeksen er en vektet sum av en rekke indikatorer, som hver og en er tenkt å skulle representere en side av distriktsproblemene. Sammensetningen av indeksen illustrerer distriktpolitikkenes tverrsektorielle innretning, og at målsettingene i distriktpolitikken er mangslungne. Distriktsindeksen gir oss en entydig rangering av norske kommuner, fra de distriktpolitisk minst trengende (sentrale kommuner) til de mest trengende distriktskommuner. Slik sett kan indeksen brukes til å avgrense det distriktpolitiske virkeområdet, men også til å avgrense soner innenfor dette virkeområdet. Indeksen er nyttet til å foreslå nye soner både for den bedriftsrettede distriktsstøtten (DU-støtte) og differensiert arbeidsgiveravgift (DA-støtten). Analysen omfatter også en vurdering av konsekvensene for det distriktpolitiske virkeområdets avgrensning av å ha spesiell geografisk prioritering av Nord-Norge som det primære kriteriet for avgrensning. I tillegg har vi delvis oppdatert transportstøttebrøken (TS), som ligger til grunn for den nasjonale transportstøtten.

Rapporten er resultatet av et samarbeidsprosjekt mellom NIBR og TØI. Fra NIBR har Marte Bjørnsen og Dag Juvkam bidratt. De har også skrevet kapittel 2. Marte Bjørnsen har dessuten skrevet kapittel 5. Karl-Erik Hagen fra TØI har skrevet kapittel 6. Steinar Johansen fra TØI har vært prosjektleder. Han har også hatt hovedansvaret for å skrive resten av rapporten og redigere den. Avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen har utført sluttbehandlingen av rapporten.

En referansegruppe i KRD har kommet med svært nyttige innspill underveis, både når det gjelder saksopplysninger (spesielt knyttet til EUs nye statsstøtteregler) og som diskusjonspartner. Det er likevel viktig å understreke at distriktsindeksen, slik den framkommer nedenfor, er vårt forslag. Det distriktpolitiske virkeområdet som endelig notifiseres overfor ESA vil etter all sannsynlighet ikke bli som vi har foreslått. Vi har derfor utviklet en database som kan brukes til å beregne andre distriktsindekser, basert på andre indikatorer og annen vektning. Denne databasen er overlatt KRD som en del av prosjektet.

Oslo, februar 2006
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm Kjell W Johansen
instituttssjef avdelingsleder

Innhold

Sammendrag	I
1 Innledning	1
2 Regional- og distriktpolitiske mål	5
2.1 Regionale inndelinger.....	5
2.1.1 Funksjonelle regioner.....	5
2.1.2 Administrative regioner	7
2.1.3 BA-regioner	7
2.1.4 BAS-regioner.....	13
2.1.5 NUTS	13
2.1.6 Kommuner.....	14
2.1.7 Sentralitet etter NIBRs 11-inndeling.....	14
2.1.8 Befolkningstetthet.....	15
2.1.9 Forholdet mellom geografisk nivå og demografiske endringskomponenter	16
2.1.10 Relevans for distriktpolitikken.....	16
2.2 Distriktpolitikkenes bakgrunn og målsetting	17
2.2.1 Dagens distriktpolitiske virkeområde	19
2.2.2 Bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidler	21
2.2.3 Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift	21
2.2.4 Ordningen med nasjonal transportstøtte	24
2.2.5 Særskilte målsettinger og måloppnåelse for de distriktpolitiske virkemidlene	26
2.3 Regioninndeling, EØS og EU	28
3 Distriktpolitikken, indikatorbruk og vektning.....	31
3.1 Indikatorenes funksjon	31
3.1.1 Indikatorsett.....	33
3.1.2 Sammenvektning	33
3.1.3 Relevans	34
3.1.4 Indeksering, trunkering og summering	35
3.1.5 Grenseverdier	36
3.1.6 Forskjellige virkemidler – forskjellige avgrensninger?	36
3.2 Indikatorer i distriktsindeksen.....	38
3.3 Indikatorer for geografi eller periferitet.....	39
3.3.1 Sentralitetsindikatorer	40
3.3.2 Reisetid som nasjonal tilgjengelighetsindikator	41
3.3.3 Tett bosetting?	43
3.3.4 Konklusjon geografiindikatorer.....	45
3.4 Demografiindikatorer	46
3.4.1 Befolkningsvekst	46
3.4.2 Aldersstruktur	48
3.4.3 Demografisk fornyingspotensial.....	50
3.4.4 Oppsummering.....	52
3.5 Indikatorer for arbeidsmarked og næring	52
3.5.1 Utnyttelse av arbeidskraften	53
3.5.2 Økonomisk vekst(-potensial).....	56

3.5.3 Andre indikatorer. Oppsummering	58
3.6 Levekår	60
3.7 Oppsummering og vekting	62
3.7.1 Forslag til indikatorliste	63
3.7.2 Forslag til vekting	64
3.7.3 Innenfor eller utenfor?	67
3.7.4 Kort oppsummering	67
4 Det distriktpolitiske virkeområdet (DU)	68
4.1 Beregning av distriktsindeksen	68
4.2 Avgrensning av distriktpolisk virkeområde	70
4.2.1 Areal som avgrensningskriterium	70
4.2.2 Antall kommuner	70
4.2.3 Antall innbyggere	71
4.2.4 Prioritering av enkeltforhold i indeksen	71
4.2.5 Litt mer om EUs kriterier	72
4.2.6 Prioritering av visse geografiske områder	74
4.2.7 Alternative variabler i distriktsindeksen	75
4.3 Forslag til virkeområde basert på distriktsindeksen	75
4.3.1 Grunnlagskart	75
4.3.2 Soneinndeling i DU-området	77
4.4 Virkning av å prioritere Nord-Norge	79
4.5 Virkning av å endre befolkningskravet	82
4.5.1 Økt befolkning innenfor A-C	82
4.5.2 Redusert befolkning innenfor A-C	84
4.5.3 Kort oppsummering	86
4.6 Virkning andre prioriteringer	87
4.6.1 Oppprioritering av arbeidsmarked	87
4.6.2 Prioritering av geografi og befolkning	89
5 Differensiert arbeidsgiveravgift (DA)	92
5.1 Valg av regionnivå	93
5.2 Beregning av distriktsindeksen på BA-nivå	94
5.3 Avgrensning av virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift	95
5.3.1 Kartforslag til virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift	96
5.4 Oppsummering DA	101
6 Oppdatering av transportstøttebrøken	102
6.1 Oppdatering av transportbrøk	103
6.1.1 Avgiftslette - justering av lønnsandeler og prisindekser	103
6.1.2 Transportulempe – justering mht transportkostnadsindeks	105
6.1.3 Resultater	107
6.2 Hovedresultater fra TS-undersøkelser	109
7 Konklusjon	112
Referanser	115
Vedlegg 1	119

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

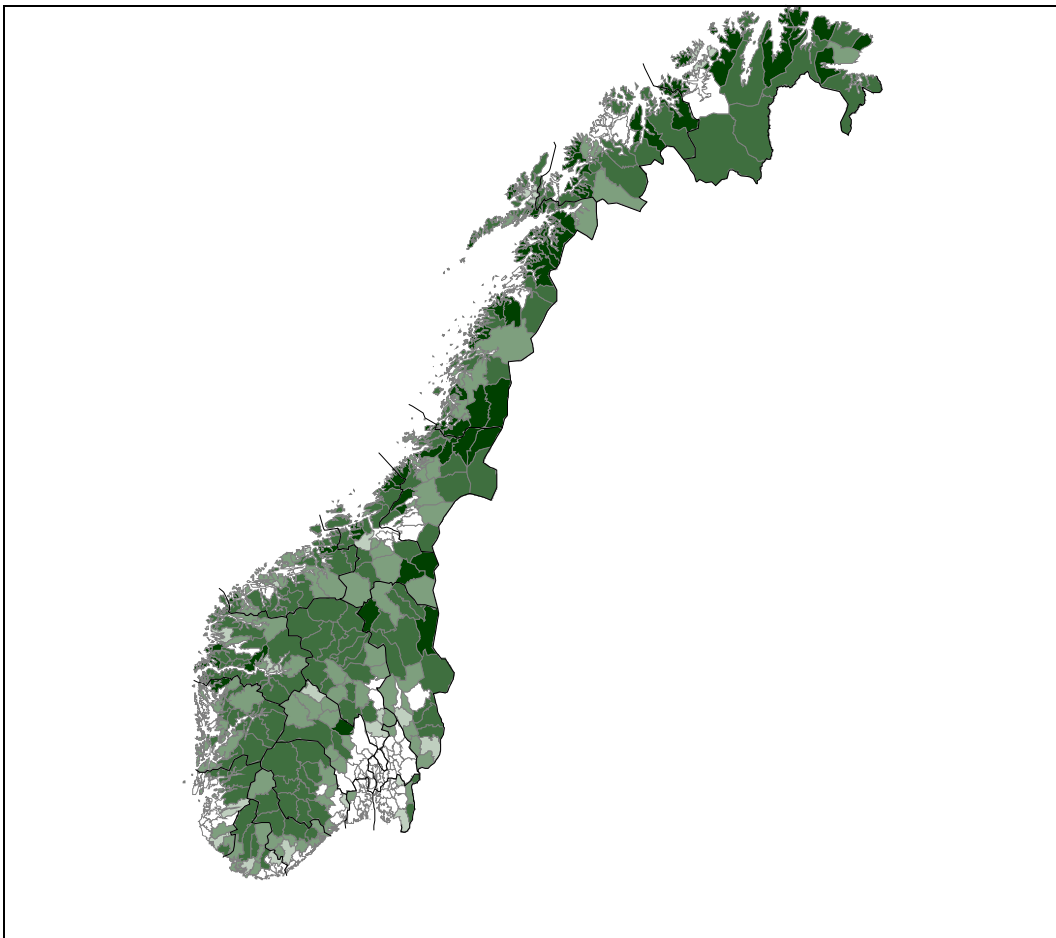
En nasjonal transportstøtteordning (TS) ble i 2004 innført til erstatning for DA i deler av landet. I den forbindelse ble det laget en såkalt transportbrøk, som viste hvorvidt bedrifter lokalisert i ulike deler av landet gjennom DA-ordningen ble under- eller overkompensert i forhold til merkostnadene 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.

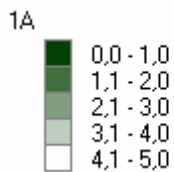
Konklusjon

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 sone 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 sone og at man ønsker at enkeltkommuner ikke skal hoppe for mange sone 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.

1 Innledning

Den norske distriktspolitikken er rettet inn mot de norske regioner som med en fellesbetegnelse kan kalles distriktene. Denne innrettingen innebærer for det første at det finnes norske (sentrale) regioner som ikke omfattes av ordningene innenfor distriktspolitikken, noe som betyr at det finnes en grense mellom distriktene og andre regioner. For det andre innebærer innrettingen at en, i det minste i utgangspunktet, skiller mellom distriktspolitikken og regionalpolitikken, der regionalpolitikken er mer generelt innrettet og også kan rettes mot regioner utenfor distriktene.

Så lenge man skiller mellom distrikter, her definert som målområdet for distriktspolitikken, og ikke-distrikter, må det altså finnes en grense mellom de to områdene. I dette prosjektet har Transportøkonomisk institutt (TØI) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), gjennomført en drøfting og analyse av hvordan faglige kriterier kan brukes i arbeidet med å fastlegge denne grensa. Flere av de distriktspolitiske virkemidlene er graderte i omfang og innretting. Derfor omfatter også prosjektet en drøfting og analyse av hvordan de samme faglige kriteriene kan nyttes til å dele (eller gradere) distriktene i undergrupper, eller om kriteriene kan nyttes til å si noe om hvilke deler av landet som er ”mest” og hvilke som er ”mindre” distriktspreget.

De faglige kriteriene som er drøftet i dette prosjektet, må sees i sammenheng med en rekke rammebetingelser av politisk, administrativ og faglig karakter. Det er særlig tre som må nevnes spesielt.

- Målsettingene for, og virkemidlene i, den norske regional- og distriktspolitikken fastlegges i utgangspunktet av norske myndigheter. Derfor betyr selvsagt stortingsmeldinger om regional- og distriktspolitikken og om tilgrensende politikkområder, så vel som Stortingets innstillinger til disse meldingene, mye for hvordan arbeidet med å finne faglige kriterier for det distriktspolitiske virkeområdet er gjennomført. Selv om vedtakene knyttet til disse dokumentene normalt ikke er så konkrete at de kan operasjonaliseres direkte, gir dokumentene en grunnleggende retorikk når det gjelder målsettingene i norsk distriktspolitikk. De mer konkrete tiltakene, i form av kroner og øre til satsinger, gjennomføres i de årlige statsbudsjettene.
- Forholdet til EU, gjennom EØS og ESA, er også meget viktig. Dette gjelder spesielt EUs retningslinjer for regionalstøtte og hvordan disse tolkes av ESA. EUs retningslinjer for regionalstøtte er under revisjon i disse dager. ESA vil vedta tilsvarende retningslinjer for EFTA-landene. Det norske distriktspolitiske virkeområdet notifiseres til ESA. Dagens virkeområde gjelder fram til utgangen av 2006. Notifisering av nytt distriktspolitisk virkeområde skjer i løpet av 2006, basert på forhandlinger mellom norske

myndigheter og ESA. Arbeidet med å lage faglige kriterier for det distriktpolitiske virkeområdet må sees i lys av dette. Det er forhandlingene som vil avgjøre hvordan det distriktpolitiske virkeområdet blir seende ut. Arbeidet med de faglige kriteriene vil i hovedsak være et hjelpemiddel i forhandlingene og slik sett neppe representere det endelige resultatet. For å unngå at de faglige kriteriene som drøftes nedenfor resulterer i forslag til distriktpolitisk virkeområde som avviker veldig fra det man forventer vil kunne godtas i forhandlingene, har vi brukt forslaget til nye statsstøtteregler som et viktig dokument i arbeidet.

- Det er ikke første gang det lages grenser for det distriktpolitiske virkeområdet i Norge. Dette har vært gjort en rekke ganger tidligere, også før EU hadde noen særlig innflytelse på norsk distriktpolitikk. Spesielt eksisterer det notifiserte virkeområder i dag. Det er kanskje vanskelig å tenke seg at norske myndigheter får forhandlet fram et virkeområde som er vesentlig større enn dagens. Derfor vil de kriterier som er brukt ved tidligere inndelinger av distriktpolitiske virkeområder være viktige. Samtidig er det gjennomført faglige analyser og evalueringer av norsk distriktpolitikk og det distriktpolitiske virkeområdet ved en rekke tidligere anledninger. Den kompetansen som er dokumentert i disse analysene er også nyttet nedenfor.

I prosjektet har vi gjennomført analyser av hvordan tre typer distriktpolitiske virkeområder kan avgrenses med utgangspunkt i faglige kriterier. De tre områdetypene skiller seg fra hverandre ut fra hvilke virkemidler som tillates innenfor hver av dem:

- De bedriftsrettede virkemidlene i distriktpolitikken (kalt DU-støtte, DUMidler el.) omfatter investeringsstøtte hovedsakelig i form av tilskott eller (billige) lån, som gis til bedrifter lokalisert innenfor DU-områdene. Det finnes fem slike områder i dag, fra null støtte (utenfor virkeområdet) til full støtte. Nedenfor (kapittel 4) drøfter vi nærmere hvilke faglige kriterier som kan legges til grunn når det distriktpolitiske virkeområdet skal avgrenses fra området utenfor, samt hvordan sonene innenfor det distriktpolitiske virkeområdet kan avgrenses fra hverandre.
- Den differensierte arbeidsgiveravgiften (kalt DA) innebærer at bedrifter som sysselsetter personer som er bosatt innenfor DA-sonene, betaler redusert arbeidsgiveravgift i forhold til full sats (14,1 %). Graden av reduksjon har vært avhengig av hvor arbeidstaker har vært bosatt. DA ble innført for å vri ressursinnsatsen i norske bedrifter i retning økt bruk av arbeidskraft bosatt i distriktene. Tanken var at dette skulle bidra til økt sysselsetting, og dermed indirekte til redusert fraflytting fra distriktene. Per i dag er DA forbudt i forhold til EUs/ESAs retningslinjer for regionalstøtte, og det har siden 2004 vært en gradvis nedtrapping av differensieringen utenom Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark. EU-kommisjonen vedtok i desember 2005 nye retningslinjer for regionalstøtte som kan åpne for gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift. I kapittel 5 drøftes mulige faglige kriterier som kan legges til grunn for eventuelle nye DA-soner fra 2007.

- Transportstøtte (TS) innebærer at bedrifter med særlige transportulempere eller –avstander kan få tilskudd for merutgiftene knyttet til transport. Dette er et tiltak som er tillatt i forhold til EUs regionalstøtteregulering, men som ikke regnes som like treffsikkert i forhold til målsettingene for norsk distriktpolitikk som for eksempel DA (se NOU 2004:2). Derfor har også TS av norske myndigheter blitt regnet som sekundært i forhold til DA. TS ble innført som et EU-godkjent alternativ til DA i forbindelse med at DA i sin tid ble forbudt. Det er ikke lagt opp til en like detaljert gjennomgang av TS som av DU og DA i dette prosjektet. I kapittel 6 er bakgrunnen for og innholdet i TS, samt forholdet mellom DA og TS, gjennomgått i noe detalj. I tillegg er en del av de indikatorene som har vært nyttet i forbindelse med TS oppdatert.

Formålet med prosjektet er altså å drøfte faglige kriterier for inndeling av landet i distriktpolitiske virkeområder. De faglige kriteriene er utviklet med utgangspunkt i hva vi skal forstå med distrikter, gitt målsettingene i norsk distriktpolitikk, EUs statsstøtteregler og eksisterende distriktpolitiske virkeområder. Dette er gjort for tre virkemiddeltyper, DU, DA og TS. Både når det gjelder DU og DA har vi valgt å konstruere en distriktsindeks, som består av en rekke indikatorer. Indikatorene dekker geografi, befolkning, næring, sysselsetting, utdanning og inntekt, og de dekker slik sett bredden i de distriktpolitiske målene. De ulike indikatorene er normalisert til samme skala, og vi har vektet dem sammen til en enkelt distriktsindeks. Størrelsen på distriktsindeksen ligger til grunn for de distriktpolitiske kartene som er tegnet for DU og DA.

Data for indikatorene er samlet inn hovedsakelig på kommunenivå. Enkelte indikatorer er likevel samlet inn på høyere geografisk nivå, som fylke og landsdel. Konstruksjon av distriktsindekser har også skjedd hovedsakelig på kommunenivå. For DA er noen beregninger av distriktsindeksen gjennomført for bolig- og arbeidsmarkedsregioner (BA) i stedet for kommuner. I slike tilfeller er alle kommuner innenfor samme BA-soner i utgangspunktet tilordnet samme verdi på distriktsindeksen.

Det framgår at distriktsindeksen kan beregnes på forskjellige måter. Vi kan bruke ulike indikatorer, og/eller indikatorene kan vektes sammen på forskjellige måter. I noen tilfeller er det hensiktsmessig å gjennomføre beregningene for BA-soner i stedet for kommuner. I tillegg kan vi bruke forskjellige premisser når vi setter grensene for det distriktpolitiske virkeområdet. Vi har valgt å illustrere de ulike valgmulighetene når det gjelder konstruksjon av distriktsindekser gjennom å lage alternative beregninger, og dermed tegne alternative kart. Dette er gjort i kapittel 4 og 5.

Når det gjelder TS, har prosjektet vært avgrenset til å oppdatere de såkalte transportbrøkene i forhold til de brøkene som ble beregnet av Mønnesland m fl (2002). Transportbrøkene defineres som avstandskostnader dividert med avgiftslette, og de viser om bedrifter som mottar (ville mottatt) støtte i form av DA overkompenseres eller ei, i forhold til transportulempene. Beregnede transportbrøker lå derfor til grunn for det støttekartet som ble tegnet da transportstøtte ble innført til erstatning for DA 1. januar 2004. I kapittel 6 har vi gjennomgått TS-ordningen, samt oppdateringen til nye tall, nærmere.

Når de faglige kriteriene for de tre ordningene, og sammenhengen mellom dem, er drøftet, er de samme kriteriene nyttet til å tegne nye distriktsstøttekart i flere varianter for hver av støtteordningene. Alle de tre støtteordningene er rettet mot den delen av landet som kan defineres som distriktene. Det er derfor ikke rart om det geografiske området for hver av de tre ordningene er overlappende. Sammenhengen mellom de geografiske områdene for de tre ordningene er diskutert på litt forskjellige steder i rapporten, men særlig i kapittel 2, 3 og 4.

Dagens støtteområder er notifisert etter forhandlinger med ESA. Det er grensene for disse områdene som skal oppdateres før 2007. Kapittel 4, 5 og 6 omfatter derfor også en sammenlikning mellom dagens forskjellige støtteområder og de faglig baserte alternativene vi har gjennomgått nedenfor. Det er viktig å understreke at vi i all hovedsak har vektlagt faglige forhold i arbeidet, og at denne rapporten må sees som et innspill til de forhandlinger som skal starte opp mellom Norge og ESA når det gjelder å fastlegge den nye geografien i distriktpolitikken. Fordelen med de faglig baserte indeksene er at de i stor grad er nøytrale, i det minste dersom det er enighet om hvilke indikatorer som beskriver distriktene best og hvordan disse skal veies sammen i en indeks. Selvsagt kan det være uenighet om dette. Det er i tillegg flere ulemper, blant annet at en i utgangspunktet ikke kan forvente at en inndeling av landet som utelukkende er basert på indeksverdier vil gi sammenhengende distriktsområder. Sammenhengende distriktsområder vil vi ikke få selv om vi baserte distriktsindeksen kun¹ på reisetid² til sentrum (eller til Europa). De norske distriktsproblemerne er vesentlig mer komplekse, slik at også regioner med kort reisetidsavstand til sentrum vil måtte regnes til distriktene. Dersom geografien i distriktsområdene skal være sammenhengende, vil vi måtte avvike fra distriktsindeksen og legge inn større grad av skjønn i vurderingene. Dette skjønnet mener vi bør foretas politisk eller administrativt, ikke faglig. Derfor bør det være en del av forhandlingene med ESA.

¹ Dette tilsvarer å gi indikatoren for reisetid vekt 1,0

² Reiseavstand målt i km er den indikatoren som ville gitt mest sammenhengende regioner

2 Regional- og distriktpolitiske mål

I dette kapittelet diskuterer vi de regional- og distriktpolitiske mål, med utgangspunkt i de målformuleringer som finnes i ulike dokumenter som omhandler dette. Innledningsvis (avsnitt 2.1) drøftes først ulike måter å dele landet og verden (Europa) i ulike regionale inndelinger på. Deretter (avsnitt 2.2) ser vi nærmere på de regional- og distriktpolitiske målene, før vi kort diskuterer regionavgrønsing i forhold til EU/EØS og norsk distriktpolitikk (avsnitt 2.3).

2.1 Regionale inndelinger

Når det gjelder forståelsen av hvilke hovedtyper regioner som finnes, følger vi her Juvkam (2002). Han skiller mellom homogene, perseptuelle og funksjonelle regioner. De funksjonelle regionene er de vesentlige i dette arbeidet, men også de homogene spiller inn i forbindelse med EUs regelverk for støtteberettigede områder. De perseptuelle skal også defineres, for å sette de to andre i relieff.

Homogene regioner skiller seg ut fra de omkringliggende områdene ved visse former eller hovedtrekk, som enten kan være natur- eller kulturtrekk, eller en kombinasjon av slike. Når de etableres på grunnlag av ett element kalles de ettelementsregioner, mens de øvrige kalles flerelementsregioner. Innenfor ettelementsregionene skiller det mellom typeområder, der en foretar en inndeling og avgrønsning etter type fenomen, som for eksempel gårdstype, og intensitetsområder der en foretar en inndeling og avgrønsning skiller ut etter mengden av et fenomen, som for eksempel bosettingstetthet. Flerelementsregioner kan kombinere de to, eller eventuelt bli avgrønsset ut fra rene type- eller intensitetstrekk.

Perseptuelle regioner avspeiler de av folks mentale bilder og følelser som kan områdefestes, og slik sett gis en romlig realitet som atferd påvirkes av. I denne sammenheng er slike regioner ikke vesentlige.

2.1.1 Funksjonelle regioner

En funksjonell region skiller seg ut med basis i en viss funksjon, virksomhet eller aktivitet. Slik sett kan en innen naturgeografi for eksempel skille ut ei elvs nedslagsfelt som en funksjonell region, men denne typen regioner avgrønses hovedsakelig innen samfunnsgeografien.

Sentrert region benyttes som begrep for en funksjonell region som utgjøres av et sentralsteds innflytelsesområde. Innen slike regioner kan en dermed skille mellom et sentrum og dettes influensområde, og der det eventuelt skiller ut en periferi i den enkelte regionen, ettersom bindingen til sentrum som regel faller med avstanden fra sentrum. Dette fallet i funksjonell binding kan gjøre det vanskelig å avveie hvor yttergrensen skal settes, der spørsmålet blir om et geografisk område er en periferi i en region eller en restkategori som ikke tilhører noen sentrert region.

Slike ytterområder er den viktigste reservasjonen mot å benytte funksjonelle regioner alene i forbindelse med ulike former for soneinndelinger. I forbindelse med sentrerte regioner benyttes ofte begrepet omland for den øvrige regionen. Dette begrepet kan eventuelt spesifiseres som det området et gitt senter forsyner med visse typer service, men vil ofte brukes mer generelt som den delen av en region som ikke faller inn som del av dets senter.

De tjenesteytende næringer avviker i forhold til andre, sett i en regionsammenheng, ettersom mange tjenester er knyttet til en kundekrets der nærheten til denne er av avgjørende betydning. Slike tjenester vil dermed oftere enn f.eks. industri være knyttet opp til sentralsteder, eller der slike ikke finnes, i alle fall sentralt i forhold til allerede eksisterende befolkningskonsentrasjoner.

Funksjonelle regioner kan ikke alltid oppfattes som sentrerte, og blant de sentrerte kan det være snakk om mer enn ett senter innenfor dem. I visse tilfeller er den aktiviteten som skal utføres mer spredt enn bosettingen. Dette gjelder for eksempel for landsbyer som fremdeles er jordbruksbaserte. Homogene regioner er ikke sentrerte.

Generelt kan en si at det er med svekkingen av jordbruket at sentrerte regioner får en mulighet for å vokse i styrke, ettersom jordbruksproduksjon ikke i seg selv gir en konsentrasjon av arbeidsplasser, men snarere krever enten økt avkastning på brukene eller en ytre ekspansjon i landarealene dersom befolkningsvekst krever økt jordbruksproduksjon.

Det er dermed industri og tjenesteyting som har vært grunnlaget for framveksten av sentrerte regioner. Hvor mange som arbeider i et slikt senter sier noe om stedets plassering i et senterhierarki, der antallet arbeidsplasser også er viktig for forståelsen av stedets potensial for innpendling.

Organiserte regioner er regioninndelinger som benyttes for bestemte formål av en eller annen organisert enhet. Slike regioner kan være politiske enheter, administrative enheter, planleggingsområder eller ad hoc-regioner. Enkelte av disse område-enheterne kan være byggeklosser når en lager inndelinger i funksjonelle regioner.

Blant de funksjonelle regionene er det et hovedskille mellom de som er tvungne og de som dannes ved frie valg. De tvungne er gjerne knyttet til organiserte regioner som kan kalles administrative, der bostedet avgjør hvor en bestemt funksjon skal benyttes. Andre funksjoner skal i prinsippet kunne søkes fritt, men avstandsfaktoren gir i mange tilfeller få reelle valg utenfor de tett befolkede delene av landet.

En del typer regioner kan betraktes som både homogene og funksjonelle. Jones (1991) viser til et eksempel der USAs delstater betraktes som homogene regioner ut fra at de har ensartet lovverk og administrasjon. Som Jones sier er det likevel vanligere å betrakte politiske enheter som funksjonelle regioner, der de altså ses som atskilte systemer med funksjonelle bindinger til en politisk hovedstad. Vi kan si at skillet fra homogene regioner vil være knyttet til at den funksjonelle regionen er knyttet til virksomhet eller aktivitet. Et alternativ er å betegne visse former for funksjonelle regioner som homogene, der dette begrepet da benyttes for alle typer regioner som kan oppfattes som enhetlig basert.

2.1.2 Administrative regioner

De administrative regionene er en undergruppe av funksjonelle regioner, samtidig som administrative regioner også ofte tjener som grunnheter for etablering av ulike former for funksjonelle regioner. De er i tillegg som oftest de viktigste geografiske enhetene i statistikkproduksjon, og må derfor ofte erstatte mer ideelle områdeenheter i inndelingssammenheng.

2.1.3 BA-regioner

For å nærme oss den typen funksjonelle regioner som kalles bo- og arbeidsmarkedsregioner, skal vi først gå litt mer detaljert inn på de funksjonelle regionene som sådan. De funksjonelle regionene kan ses på som de minste geografiske enhetene som utgjør egne system innenfor en nasjon. Innenfor en funksjonell region er interaksjonen mellom elementer hyppigere, og har vanligvis større volum enn det en finner i samspillet med elementer utenfor systemet. En ser vanligvis samspillet i sammenheng med en eller annen form for senter, der samspillet dermed blir mellom et senter og et omland. Dette gjør at avgrensningen mellom regioner kan bli uklar, ettersom grensen mellom dem vil ligge i omland der båndene til senteret er svakere enn ellers. Dette gjelder for sammenhenger der valgene for innbyggerne er fritt. I forbindelse med en del offentlig service er gjerne valget avgjort av bosted, og ikke enkeltpersonenes atferd på bostedet; hele kommuner plasseres i regioner ut fra hvor de ligger i forhold til bestemte sentre.

Når en skal etablere en inndeling i funksjonelle regioner vil inndelingen og regionstørrelsen avhenge av hvilken funksjon eller hvilke funksjoner en ser på. Eksempler på ulike funksjonelle regioner er bo- og arbeidsmarkedsregioner, handels- og serviceregioner, eller fritidsregioner. Utstrekningen på regionene avgjøres hovedsakelig av folks mobilitet, det være seg reisemønster til arbeid, til butikker/service eller fritidsaktiviteter. Denne mobiliteten, eventuelt i kombinasjon med reiseavstands- eller reisetidsbetraktninger, avgjør regionenes utstrekning. Funksjonelle regioner avgrenses altså ut fra aktiviteten, eller mulig aktivitet, mellom hjem og en eller flere funksjoner, der styrken og omfanget av båndene dette gir i mest mulig grad skal skille de avgrensede områdene fra hverandre.

Det kan stilles spørsmål om hva slags funksjonelle regioner som er mest grunnleggende. Vi vil hevde at dette tradisjonelt har vært bo- og arbeidsmarkedsregionene, og at dette fremdeles er tilfellet. Det skulle være liten tvil om at arbeidsstedet er den viktigste lokaliseringsfaktoren for den yrkesaktive befolkningen, ettersom arbeidet for de fleste er det materielle grunnlaget for bosettingen. For noen grupper sysselsatte er likevel koblingen bosted – arbeidssted svak. Dette gjelder arbeidstakergrupper som pendler på uke- eller månedsbasis (som oljearbeidere), personer uten fast arbeidssted (som reisende selgere), og for grupper med elektronisk oppkobling til en arbeidsplass som er lokalisert et annet sted enn der arbeidet utføres.

Båtevik (1994) har hevdet at den norske konsolideringsdebatten fra et drøyt tiår tilbake var preget av en overdrevet pendlingsoptimisme. Spørsmålet om hvor langt personer er villige til å reise har vært prioritert foran spørsmålet om hvor store potensielle innpendlingssentre er. Små senter gir kun begrensede pendlingsmuligheter, og har begrensede muligheter for vekst i pendlingen.

Ved at de regionene som etableres i inndelingen ikke danner faktiske pendlingsregioner, kan grupperingen av kommuner bli uklar. Vi *kan* komme til å stå overfor flere alternative muligheter for gruppering av kommunene, der en nokså lik reiseavstand mellom kommuner ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for inndelingsvalgene. Grunnprinsippet vil i slike sammenhenger ofte være å etablere en inndeling der flest mulig kommuner grupperes i større regioner. Reelt sett vil en ofte måtte skjule til andre forhold, som pendling (lite pendling er forskjellig fra nær ingen pendling).

Kriterier i Juvkams BA-regioninndeling

Den enkelte region skal fortrinnsvis bestå av et senter og et omland. Senterstrukturen er tatt fra Juvkam (2000). Denne senterstrukturen har blitt justert i løpet av arbeidet. Det primære inndelingskriteriet er pendlingsomfang. For å avgrense regionene til dagpendlingsomland, er det satt en ytre grense på 75 minutter der pendlingsnivået er over 10 prosent av alle yrkesaktive bosatt i en kommune. Det er benyttet pendlingstall fra Folke- og bolig telling 1990 og registertall fra fjerde kvartal 2000. Inndelingen deler Norge i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Når flere senterkommuner kan falle inn under en enkelt region, er det brukt en regel der sentre med over 10 % pendling til et større senter legges til dette dersom det ikke danner et eget pendlingsomland. Slik sammenslåing er særlig aktuell når reisetiden mellom sentrene er på under 30 minutter.

Ved utvelging av ekstra senterkommuner har hovedregelen vært at minst 10 % av yrkesbefolkningen i minst en nabokommune bør pendle til kommunen både i 1990 og 2000. En kommune med såpass stor utpendling legges til regionen dersom reiseavstanden inn til senteret er under 75 minutter én veg. Denne reisetidsbegrensningen benyttes som en grense mot ukependling, men kan ikke gjelde absolutt.

Etter den første runden med plassering av kommuner, knyttes en del ekstra kommuner opp mot de etablerte regionene, ved at kommuner med minst 10 prosent pendling til en region legges til denne. I tillegg legges kommuner med under 30 minutter reisetid til et regionsenter til regionen.

Kommuner som kan regnes til flere regioner plasseres ut fra pendling til sentrene i regionene, pendling til regionene, pendling fra de andre kommunene i regionen til kommunen og ut fra reiseavstand. Det kan ikke gis noen enkel prosedyre for denne plasseringen.

Kommuner med for lite pendling til noe senter, og med lang reisetid til alle slike, regnes sammen dersom reisetiden mellom bokonsentrasjonene dem imellom er under 30 minutter, og vurderes sammenslått dersom reisetiden er under 45 minutter. Der flere kommuner sammen har kort reisetid seg imellom, kan større regioner dannes der hovedtyngden av regionen bør nås innenfor en reisetid på en time. Ved vurderingene tas det hensyn til pendlingsnivået mellom kommunene.

Det tas hensyn til andelen sysselsatte i bostedskommunen ved inndelingen, der en er strengere med reisetidskravene for kommuner med særlig høy andel sysselsatte og mindre streng med reisetidskravet der andelen sysselsatte er særlig lav. Uten denne tilleggsinformasjonen ville antallet regioner vært noe høyere, men endringene ville blitt nokså små ettersom de fleste kommuner er plassert på grunnlag av

de øvrige reglene for inndelingen. Regelen gir imidlertid et element av fleksibilitet i situasjoner der rigid inndeling kunne vært uheldig (som når en kommune tydelig er mer knyttet til en der reisetiden er noe større enn til en alternativ kommune).

Om pendling

Pendling vil i vår sammenheng si arbeidsreiser over kommunegrenser. Når det skal lages en inndeling som skal dekke hele landet, vil en stå overfor en rekke ulike avgjørelser knyttet til pendlingsnivå, reisetid og overlapping mellom regioner. Ved at mye av pendlingen er knyttet opp mot en senterstruktur der større sentre i regelen både tiltrekker seg vesentlig flere og en større andel pendlere bosatt i omkringliggende kommuner, får vi regioner som har svært ulik styrke i båndene til senteret de ses i forhold til.

For sentre med større omland vil en i tillegg ha intern variasjonen i pendlingsintensitet, der denne normalt faller med reisetiden ut fra senteret. Slik vil også graden av tilknytning variere mellom de ulike kommunene som inngår i regionen. Om et senter framstår med stor tilpendling påvirkes sterkt av avstandene innenfor kommunen. Vi ser f.eks. at Nord-Fron framstår med stor pendling fra Sør-Fron, men dersom Fron ikke hadde blitt delt på 1970-tallet, ville Fron framstått uten større tilpendling, og dermed ikke som noe senter. I hvilken grad et senter har eller ikke har noe større omland, kan dermed ikke avgjøres av pendlingstall alene.

Om reisetid

Reisetid er viktig for inndelingen av bo- og arbeidsmarkedsregioner. Forbindelsen til et senter reduseres med avstanden fra det, der reisetiden også forteller noe om dagpendling er mulig (om ikke nødvendigvis oppnåelig ut fra jobbtilbudet).

Reisetid er imidlertid et mindre presist redskap fordi den vil variere nokså sterkt innen kommunen. Gjennomsnittsbetraktninger er i mange tilfeller ikke et tilstrekkelig grunnlag for å si at en kommune er innenfor eller utenfor en region. Det er i tillegg behov for skjønn når det gjelder forholdet mellom pendlingsnivå og reisetid i tilfeller der kommuner har mye pendling til flere andre kommuner, eller i gråsoner der pendlingsnivåene er forholdsvis nær nivåene som plassering baseres på.

Om kombinasjonen av grunneheter, pendling og reisetid

Jo større en kommune er i areal, desto større vil i regelen den interne være. I vår sammenheng betyr det at ulike deler av kommuner kan være orientert mot ulike regionale sentre. Forholdet til andre kommuner påvirkes i tillegg av hvordan kommunene er avgrenset i forhold til hverandre. I utgangspunktet ser en for seg at pendlingen vil ha sentrene i kommunene som mål. I mange tilfeller er imidlertid ikke dette tilfellet, mye pendling kan være rettet mot arbeidsplasser andre steder i kommunen. I slike tilfeller vil justeringer av kommunegrensene kunne fjerne en stor del av pendlingen.

Inndelingen har et element av skjønn. Dette skyldes for pendlingens del at pendlingen til et senter kan fordele seg på to eller flere kommuner, samt at det kan være tilfeldigheter i pendlingsomfanget på et gitt tidspunkt. Reisetid bør benyttes som et tilleggskriterium der pendlingen er liten kommunene imellom; når pendlingen kan forsvinne ved enkle grensejusteringer mellom kommuner, bør ikke slike justeringer bety at en region forsvinner, men snarere bety at kommuner med kort

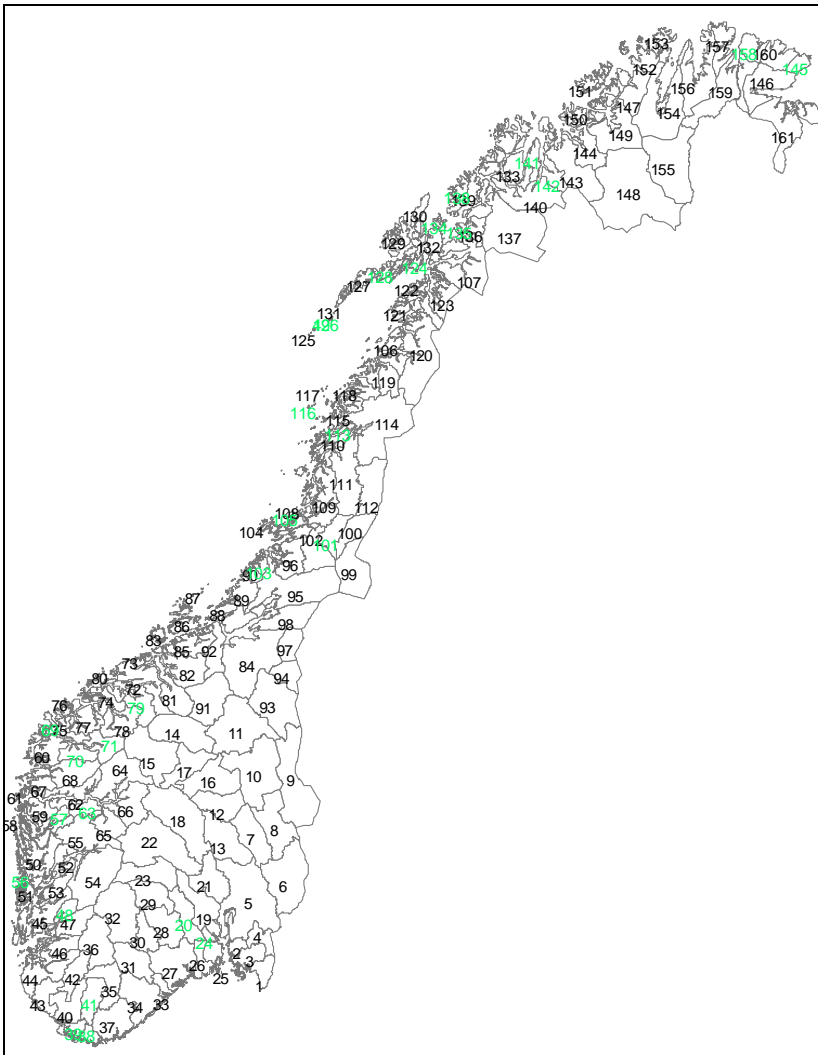
reisetid seg imellom bør kunne knyttes sammen ut fra nærhet. Slike forhold gjelder der det er et fravær av større sentre. Slik sett kan det også argumenteres for at kun sterke sentre danner bo- og arbeidsmarkedsregioner, mens det øvrige landet bør betraktes som en restkategori. Tar en dette som utgangspunkt, vil kort reisetid bortfalle som inndelingsgrunnlag. Ettersom vi har hatt som mål å dele inn hele landet i bo- og arbeidsmarkedsregioner, har tanker om restkategorier måtte bortfalle.

Kommunene utgjør tildels store grunnenheter for regionale inndelinger, enheter som har vokst fram under andre forhold enn dagens, som har fulgt ulike utviklingsforløp og blitt avgrenset ut fra andre sammenhenger enn å være homogene enheter tilpasset forskerbehov. Slike og andre forhold bidrar til at det blir store forskjeller mellom de ulike grunnenhetene. Den minste i folketall har omtrent 250 innbyggere, mens den største har over 500000, de minste i areal har et totalareal på under 40 kvadratkilometer mens den største er på 9700. I forbindelse med regioninndelinger er forskjeller i innbyggertallet normalt av liten betydning, mens konsekvenser av ulikheter i areal er viktig.

Det kan være store forskjeller mellom senter og omland i hvordan indikatorer slår ut, der vi bør ha informasjon om hvordan situasjonen er for hele byregionen samlet i tillegg til for den enkelte kommunen.

Ettersom bo- og arbeidsmarkedsregioner er kommuner som grupperes sammen ut fra pendlingskriterier, der det settes en grense for reisetiden mellom omegn og senter, vil vi ved en slik type inndeling fange opp forbindelser mellom kommuner ut fra bo- og arbeidsplasssituasjonen lokalt. Vi fanger altså opp hvordan folk "dreneres" arbeidsmessig. Dette gir dermed en større grad av likebehandling av kommunene enn det kommuneinndelingen gjør alene.

Kart 2.1. Inndeling av kommunene i bo- og arbeidsmarkedsregioner.



Kilde: Juvkam, 2002

Marginale forhold ved BA-inndelingen

Spesielt ved en skjønnsbasert tilpasning av et distriktpolitisk virkeområde hvor BA-tilknytning inngår i vurderingsgrunnlaget, er det viktig å kjenne til hvor BA-regionene står på trygg statistisk grunn og hvor det er mer marginale forhold som har skapt den aktuelle plasseringen. De samme forholdene gjelder som da forrige samarbeidsrapport ble skrevet i 2002. Teksten under gjengir derfor hovedopplistingen av marginale forhold slik den framsto da.

Grensetilfellene i forbindelse med inndelingen er av ulike typer:

- Kommuner som kvalifiserer for å være med i flere regioner ut fra pendling og reisetid
- Kommuner som utgjør en reisetidmessig utkant innen regionen
- Kommuner som blir alene fordi kommuner det er kort reisetid til er i andre regioner

- Kommuner som inngår i regioner ut fra reisetid til den øvrige regionen

Ut over disse grensetilfellene kunne en se for seg at en del kommuner er nær ved å falle inn under en region ut fra pendlingsnivået. I realiteten er disse skjønnet inn i den aktuelle regionen. Pendlingsnivåene til sentrene er nå stort sett over 10 prosent, og ettersom mindre sentre sjelden vil ha noen større innpendling i avstander ut over 30-45 minutter, vil slike tvilstilfeller sjelden oppstå.

Kommunene som kvalifiserer for mer enn én BA-region

Disse ligger stort sett så sentralt at de ikke berøres av inndelingen i DU- eller DA-soner. Det finnes imidlertid ett unntak: Marnardal har 19 prosent pendling til Kristiansand og 17 prosent til Mandal og kunne slik sett inngå i begge regionene.

Kommuner som utgjør en reisetidsmessig utkant innen regionen

Rømskog faller inn under Osloregionen på grunn av omfattende pendling til Aurskog-Høland og andre mellomliggende kommuner på veien til Oslo. Med 40 prosent pendling til Oslo-området, 11 prosent til Oslo, og bare 10 prosent til områder utenfor regionen har kommunen blitt plassert i regionen på tross av den lange reisetiden inn til regionsenteret.

Folldal er en ytterkommune i Tynset-regionen som før nedleggelsen av gruvedriften på Dovre var en del av Dovre-regionen. Det tidligere pendlingsmønsteret var et eksempel på pendling basert på arbeidsplasser utenfor tettstedene.

Vang faller innenfor kriteriene for plassering i Fagernes-regionen takket være summen av pendling til senteret og til mellomliggende kommuner. Kommunen ligger i såpass stor reiseavstand fra regionsenteret at forbindelsen er mer løselig enn for de øvrige kommunene.

Kragerø kunne vært skilt ut som en egen region, eventuelt sammen med Drangedal. Kommunen inngår i Grenlandsregionen i kraft av pendling til sentrene pluss den øvrige regionen. Reiseavstanden er også såpass lang at kommunen kan gis en annen behandling enn den øvrige regionen.

Leksvik, Rissa og Selbu ligger har forholdsvis lang reisetid til Trondheim. De to førstnevnte ligger nord for fjorden, og omfattes ikke i sin helhet innenfor reisetidskriteriene. Andre regioninndelingsalternativer faller mindre heldig ut.

Kommuner som blir alene fordi kommuner det er kort reisetid til er i andre regioner

Nore og Uvdal kunne vært lagt til en region sammen med Rollag, men Rollag kvalifiserer for å plasseres i Kongsbergregionen. Faktisk pendling overstyrer dermed andre mulige regioner.

Osen kunne vært knyttet til Roan, men Roan er langt mer orientert mot Åfjord, slik at denne forbindelsen benyttes framfor forbindelsen Osen-Roan. Reisetiden Osen-Åfjord er for lang til at regionene ses i sammenheng.

Kommuner som inngår i regioner ut fra reisetid til den øvrige regionen

En del kommuner ligger i såpass kort reiseavstand fra pendlingsbaserte regionenheter at de blir regnet som en del av disse på tross av at kravene til pendlingsnivå ikke blir oppfylt. Dette betyr at disse kommunene er mer løselig knyttet til

regionene rent arbeidsplassmessig enn det vi kan kalle kjernekommunene i regionene.

Kommuner som er 2 prosentpoeng eller mindre fra å falle inn under pendlingskriteriene er nær ved å dekke både pendlingskrav og reisetidskrav. Dette er: Hol i Hallingdal, Tysnes og Bømlo i Stord-regionen, Snåsa i Steinkjer-regionen, Gratangen i Narvik-regionen og Vega i Brønnøy-regionen.

2.1.4 BAS-regioner

Når en utvider bo- og arbeidsmarkedsbetraktningen til å inkludere tjenesteytingen for den bosatte befolkningen kan det dannes bo- arbeidsmarkeds- og serviceregioner, eller intensitetssoner knyttet til reiseavstandsbetraktninger. Det siste innebærer at en etablerer en indeks over innslaget av utvalgte tjenester innen et fastsett sett av reisetidsavstander fra en kommune. For tilpassing til periferidefinisjonen med vektlegging av nordisk periferi som en relativ mangel på tilgang på økonomisk aktivitet kan en i tillegg innføre innslaget av arbeidsplasser innenfor sonene og andel som finner sitt arbeid innenfor dem. Dette ligger imidlertid fram i tid.

Slike kan tilpasses svært godt til en debatt om ulike former for soneavgrensninger, ettersom de ulike tjenestenes terskelverdier (det befolkningsunderlaget en tjeneste trenger for å kunne klare seg) og dens rekkevidde (hvor langt en er villig til å reise for å få dekket en bestemt tjeneste) kan danne et godt bilde av by-landdimensjonen. Ulike tjenester vil i varierende grad finnes innenfor ulike definerte reiseavstander fra en kommune, og tjenesteinnslaget i ulik reiseavstand vil dermed bli en periferiindikator. NIBR11 kan betraktes som en slik, men uten tjenesteinnslaget.

2.1.5 NUTS

NUTS, en forkortelse av det franske nomenclature des unités territoriales statistiques, er EUs inndeling i større geografiske områder innenfor nasjonene. Det er etablert tre nivåer, kalt NUTS 1, NUTS 2 og NUTS 3, med NUTS 3 som de minste geografiske områdene. En kan aggregere fra NUTS 3 til NUTS 2 og NUTS 1. Det er forholdsvis vanlig også å omtale finere inndelinger med betegnelsene NUTS 4 og NUTS 5, men dette er feilaktig. Disse nivåene kalles i dag for Local Administrative Units, forkortet LAU, og er utenfor de reguleringsbestemmelsene som gjelder for NUTS-områder. LAU-områdene kan imidlertid benevnes som nivå 4 og nivå 5. Som nivå 4 for Norge benytter Eurostat SSBs inndeling i økonomiske regioner, og som nivå 5 benyttes kommunene. NUTS 1-3 er henholdsvis landet, landsdelene (7) og fylkene.

Kriterier for gjennomsnittlige maksimums- og minimumsstørrelser for NUTS-regioner er:

Nivå	Minimum	Maksimum
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Når det kommer til stykket, finner en NUTS-territorier som er både vesentlig større og mindre enn dette, ettersom NUTS-nivåene i stor grad samsvarer med

administrative regioner i ulike land. På tross av et såkalt felles kriteriesett, ender en altså opp med svært ulike inndelinger, der også nivå 1 i svært mange tilfeller er identisk med nasjonsnivået, noe som også for flere stater er tilfelle med NUTS2-nivået.

NUTS-nomenklaturen tjener ifølge Eurostat som referanse for:

- a. innsamling, utvikling og harmonisering av EUs regionale statistikk
- b. sosio-økonomisk analyse av regionene
- c. utforming av EUs regionalpolitikk

NUTS-territoriene er lite egnet som områdeenheter å avgrense ut fra, ettersom de verken avgrenser noe homogent territorium eller noe funksjonelt territorium i annen forstand enn at NUTS-områder ofte utgjør administrative regioner. NUTS2-inndelingen for Norge er et eksempel på at NUTS-nivåene ikke nødvendigvis utgjør slike regioner heller. Ettersom NUTS-territoriene er av svært ulik størrelse, både innbyggertallsmessig og arealmessig i ulike land, bør ikke et felles kriterium benyttes fullt ut, men kunne tilpasses forholdene i de ulike land. Internt i slike regioner vil ha et heterogenitetsproblem knyttet til at gjennomsnittstallene for regionene dekker til store interne variasjoner, og i tillegg dermed tildekker det reelle regionale utviklingsforløp. Logikken med at heterogenitet tildekkes av gjennomsnittsbetraktninger betyr også at NUTS-territorier betyr i tillegg at homogene regioner, sett som intensitetsregioner, (se regiondefinisjonene foran, der bosettingstetthet nevnes som eksempel på slik avgrensning), ikke kan avgrenses av NUTS-områder alene, men må justeres slik at tilsvarende sammenhengende arealer i områder av mer heterogen karakter inkluderes i den korrekte homogene regionen. Det gir ellers et betydelig sammenligningsproblem at en på NUTS2 og NUTS1-nivå blander sammen stater (land uten underinndeling på nivået) med ulike territorier innenfor stater. En sammenligner altså områdeenheter av helt ulik karakter, der dynamikken er vesensforskjellig.

2.1.6 Kommuner

Kommunene er de viktigste administrative regionene i dagens Norge. Per 1.1.2005 var det 433 kommuner i landet. Dette antallet er fra 1.1.2006 redusert til 431. I forbindelse med geografisk virkeområdeavgrensning vil enkeltkommuner hovedsakelig være inne i prosessen etter at de grovere hovedtrekkene knyttet til EUs inndelingskriterier har blitt fastlagt ved bruk av kriterier knyttet til NUTS2, NUTS3 og en i tillegg har vurdert bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Som statistikkenheter vil kommuner gi et vesentlig mer variert resultat enn NUTS-territorier og ulike former for regioner, ettersom kommunene er mer homogene enheter enn det større enheter kan være. Samtidig som størrelsen påvirker dette, vil også selve det faktum at et areal utgjør en administrativ enhet på denne måten bety at utviklingen er mer stabil enn ellers, ettersom det knytter seg en rekke oppgaver til å utgjøre en kommuneenhet.

2.1.7 Sentralitet etter NIBRs 11-inndeling

NIBR 11 er i hovedsak en undergruppering av sentralitetsinndelingen i Standard for kommuneklassifisering, der det foretas en firedeling av de minst sentrale

kommunene, en 2-delning av kommuner på sentralitetsnivå 1, en tredeling av nivå 2, men der kun en av disse er unik for sentralitetsnivået, og en firedeling av sentralitet 3, der to av gruppene deles med nivå 2.

I en sammenheng der det siden forrige evaluering ikke har blitt utviklet nye sentralitetsmål er det ingen grunn til å erstatte NIBR11 med et annet sentralitetsmål, men det er behov for å utvikle et mer presist sentralitetsmål enn de som er tilgjengelige i dag. Inndelingen løser langt på vei hovedproblemene med sentralitetsinndelingen innen SSBs Standard for kommuneklassifisering; det store antallet periferikommuner blir delt opp, slik at en får skilt mellom ulike typer utkant, og ytterområdene i storbyomlandene blir skilt ut fra de mer sentrale delene av dette området.

2.1.8 Befolkningstetthet

Befolkningstetthet har blitt brukt som et mål på nordisk periferialitet, der en har benyttet 12,5 innbyggere per kvadratkilometer som grenseverdi for støtte. Det er dermed vanskelig å komme utenom befolkningstetthet som en indikator i arbeid med distriktpolitiske avgrensninger. Befolkningstetthet måles i Norge i regelen som antall innbyggere per kvadratkilometer landareal. Tatt i betraktning at en benytter befolkningstetthetsmålet for å belyse avstandsproblematikk bør en imidlertid ideelt sett benytte tetthet per kvadratkilometer totalareal, ettersom vannarealet bidrar til å skape avstand selv om en vil regne dette arealet som lite beboelig. En slik endring vil ikke øke antall fylker med tetthet under 12,5 innbyggere per kvadratkilometer, men gi et mer presist bilde av situasjonen på et gitt tidspunkt.

Ideelt sett burde en benyttet et mål for reisetid innenfor kommunen og mot reisemål utenfor kommunen. Dette skyldes at det norske bosettingsmønsteret er langt mer konsentrert enn det antall innbyggere per kvadratkilometer gir inntrykk av. Som tabell 2.1 viser bor nærmere 3,6 millioner av landets drøyt 4,6 millioner innbyggere på et areal på kun 2219 kvadratkilometer. Dette betyr at 77,6 prosent av befolkningen bor på 0,7 prosent av Norges landareal. Når Statistisk sentralbyrå deler landet inn i kvadratkilometerutter, finner de at 57 325 av dem er bebodd. Tatt i betraktning et totalt landareal på vel 306 000 kvadratkilometer, betyr dette at hovedtyngden av slike kvadratkilometerceller er ubebodde (totalantallet oppgis ikke, men det må være flere av dem enn antallet kvadratkilometer totalareal, eller med andre ord mer enn 323 758).

Tabell 2.1. Antall innbyggere og areal i tettsteder. Størrelsesgrupper. 2005

	Antall innbyggere	Areal. km ²	Antall tettsteder
I alt	3 560 137	2 219,22	909
200-499 bosatte	115 366	160,85	334
500-999 bosatte	153 832	184,12	221
1 000-1 999 bosatte	205 479	204,36	146
2 000-19 999 bosatte	1 008 340	745,51	189
20 000-99 999 bosatte	731 576	426,83	15
100 000 eller flere bosatte	1 345 544	497,54	4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det norske bosettingsmønsteret kan dermed beskrives som et der totalbefolkningen fordeler seg på kvadratkilometerer som dekker knapt 18 prosent av Norges totalareal, og med et gjennomsnitt på 77 beboere per rute, mens 3 av fire bebor mindre enn en prosent av Norges areal, og med et snitt på 1600 innbyggere per kvadratkilometer.

Antall innbyggere per kvadratkilometer gir altså ikke noe presist uttrykk for bosettingsmønsteret, samtidig som det er en indikator for avstandsfaktoren i perifere strøk, men uten å fange opp avstand som sådan. På sikt bør det derfor utarbeides en reisetidsindikator som kan erstatte befolkningstetthet som indikator for nordisk periferitet.

2.1.9 Forholdet mellom geografisk nivå og demografiske endringskomponenter

Betydningen av de ulike demografiske komponentene for den samlede demografiske utviklingen endres med hvilket geografisk nivå vi benytter. Den store forandringen finner en for flytting, som øker sin betydning jo mer finindelt geografi en benytter. Dette betyr at flytting på kommunenivået er den i særklasse viktigste endringskomponenten (Foss og Juvkam 2005).

Betydningen av flytting er todelt: delvis den direkte virkningen av antall personer i de forskjellige flytteprosessene, og dels den indirekte virkningen av at flytting i hovedsak skjer blant personer i fertil alder, og dermed påvirker oppvekststeds-mønsteret til neste generasjon og de regionale forskjellene i aldersstrukturen.

Betydningen av flytting bør en ha in mente når en velger strukturelle demografi-indikatorer ellers også på kommunenivå, ettersom en må se valgte aldersspenn i forhold til om de dekker alderstrinn som er før eller etter de der konsentrasjonen av voksetablering foregår. Noen demografiindikatorer er derfor best egnet på landsnivå, eller eventuelt landsdel og til nød fylke.

Flytting kan i forskningsmessig sammenheng best belyses ved enten å se på størrelsesforholdet mellom kullene i de to syvårslivsfasene 7-20 år kontra i de to syvårsfasene 21-34 år, eller ved å se på andelsendringen i alderskohorter før og etter flytting, der en altså vil sammenligne størrelsen på de samme alderskohorter på for eksempel 20-årstrinnet og 35-årstrinnet.

Som en generell regel, bør en unngå å benytte endringsstatistikk for NUTS-territorier, ettersom dette vil gi et altfor sterkt bilde av en gjennomsnittsbetraktning i en sammenheng der utviklingen innenfor NUTS-regionene er preget av heterogenitet. Tatt i betraktning at heterogeniteten gjerne er knyttet til en by-landdimensjon, blir statistikk på NUTS-nivå svært uheldig i sammenhenger der en vil avgrense i forhold til periferitet.

2.1.10 Relevans for distriktpolitikken

De homogene regionene har betydning i distriktpolitikken som ettelementsregioner knyttet til bosettingstetthet. I dette tilfellet betyr dette at regionavgrensningen er en kombinert regionavgrensning for særlig tynt befolkede områder, som i en europeisk sammenheng kan kalles "nordisk periferi", og en enkel indikator for det samme, der det som skal synliggjøres er områder med særlig begrensede syssel-

settingsmuligheter. En ettelementsavgrensning benyttes altså for å etablere en homogen region der en funksjonell problematikk er særlig prekær. Dette blir videre diskutert under 2.3.

2.2 Distriktpolitikken bakgrunn og målsetting

Det erklærte overordnede mål for regjeringens regional og distriktpolitikk er “å ta vare på hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å utløse nærings- og verdiskapingspotensialet i alle deler av landet” (St.meld. nr. 25, 2004-2005). En annen måte å si dette på er at man ønsker å bidra til en robust befolknings- og næringsmessig utvikling i hele landet. Det er generell politisk enighet om at ulike regioner står overfor ulike utfordringer samt at det, av forskjellige årsaker, er behov for særskilt innsats i utvalgte områder dersom man skal kunne innfri de uttrykte målsetningene. Grovt sett kan vi dele landet inn i distrikter og ikke-distrikter (sentrale områder), der distriktene ofte er definert ut ifra kjennetegn som negativ befolkningsutvikling, ensidig næringsgrunnlag og/eller avstandsulemper. Det er slike forhold en ønsker å kompensere for gjennom distriktpolitikken.

Bosettingsmålet har ligget fast i mange år, men ordlyden er etter hvert moderert som følge av endringer i politiske prioriteringer og strukturelle forhold. Selv om regionalt nivå ikke til alle tider har vært eksplisitt formulert, er den generelle oppfatning at målsetningen om balansert befolkningsutvikling i alle deler av landet har vært fokusert på gradvis høyere regionalt nivå, og der målpresiseringen per i dag tilsier befolkningsvekst i alle landsdeler. En slik målformulering gir rom for betydelig sentralisering innenfor hver landsdel og kan således oppfattes som en nedtoning av den særskilte distriktssatsingen, slik den tidligere var formulert og praktisert. Nærings- og verdiskapingsmålet innebærer en målsetning om å stimulere de ulike regioners vekstkraft. Tidligere var den smale distriktpolitikken i stor grad rettet mot å kompensere for kredittrasjonering av bedrifter i distriktene, og dermed bidra til finansiering av harde investeringer. De senere år er innsatsen i større grad rettet mot bedriftsutvikling og andre tilretteleggende tiltak, selv om investeringstilskuddene fortsatt utgjør om lag 30 prosent av de samlede distriktsutviklingstilskuddene.

Distriktpolitikken ble formalisert med opprettelsen av Distriktenes Utbyggingsfond³ i 1961. Fondet ble opprettet som et mottrekk til sentraliseringen og fikk som formål skaffe tilveie kapital til ny og eksisterende næringsvirksomhet, samt å medvirke til infrastrukturbygging i distriktene. Fokuset på distriktpolitikken var særlig sterk på 1960- og 70-tallet, med gradvis minkende interesse utover 1980-tallet. De siste 5-10 årene har distriktpolitikken hatt en heller beskjedne plass på den innenrikspolitiske agenda (Berg 2005).

Det er vanlig å trekke fram fire hovedkategorier av strukturelle forhold som tilsier behov for særskilt distriktpolitisk satsing. Disse er geografiske forhold, demografiske forhold, arbeidsmarkedsrelaterte forhold og inntektsfordelingsrelaterte forhold. I den norske (og nordiske) distriktpolitikken har geografi og demografi tradisjonelt hatt høy prioritering. Norge er et relativt stort land i europeisk

³ Det er for øvrig fra Distriktenes Utbyggingsfond vi har begrepet DU-sone.

målestokk (målt i km²), men de geografiske utfordringene ligger først og fremst i at landet er langstrakt og fylt av fjorder, fjell, skog og vann. I tillegg finner vi bebodde øyer langs hele kystlinjen. Dette innebærer store avstander og til dels vanskelige kommunikasjoner mellom ulike deler av landet. De geografiske avstandsulempene forsterkes av svært lav befolkningstetthet på nasjonalt nivå, og tradisjonelt spredt bosettingsmønster. Dette bidrar til store deler av landet har lang avstand til det nasjonale senteret og at det er vanskelig å utvikle store regionale sentra, målt i europeisk målestokk.

For Norges del gir ikke de to andre hovedkategoriene av strukturelle forhold like sterk begrunnelse for særskilt distriktpolitisk innsats. Riktignok vil næringsstrukturen være forskjellig i ulike deler av landet, hvor distriktene har et høyere innslag av ressursbaserte næringer enn hva vi finner i mer sentrale strøk, men sammenliknet med andre europeiske land er de regionale forskjellene i arbeidsledigheten små, og det nasjonale nivået ligger godt under gjennomsnittet i EU-landene (NOU 2004:2). Av de fire nevnte forholdene har likevel inntekt vært det minst potente argumentet for distriktpolitisk innsats i Norge sammenliknet med situasjonen i andre europeiske land. Den regionale balansen for inntekt per innbygger er et resultat av en bevisst velferdsmessig fordelingspolitikk, hvor inntektsutjamning mellom sektorer, gode velferdsordninger og offentlig tjenestetilbud i alle deler av landet har utgjort viktige bestanddeler. De regionalpolitiske målsetningene er, gjennom den breie distriktpolitikken, sterkt forankret innenfor den nasjonale velferdspolitikken, så vel som innenfor de fleste sektorpolitiske områder.

Bosettingsmålet har alltid stått sterkt i den norske distrikts- og regionalpolitikken, og den viktigste begrunnelsen har hele tiden vært at politikken skal virke som motvekt til sentraliseringen. De første tiårene etter krigen var bakgrunnen vel så mye at man ønsket å redusere tilflytting og påfølgende press på infrastrukturen i byene, som å hindre fraflytting fra distriktene. Regionalpolitikken kunne begrunnes ut fra økonomisk vekstteori hvor formålet var å utnytte landets ressurser mest mulig effektivt ved å fordele aktivitet fra pressområdene til områder med ledig kapasitet. De senere tiårene har utfordringene vært nærmere knyttet opp mot den negative befolkningsutviklingen i distriktene.

Mens de distriktpolitiske utfordringene i Norge (og Norden⁴) i hovedsak er knyttet opp mot geografiske og demografiske forhold, er det strukturelle forhold som næringsutvikling, og følgelig arbeidsledighet og inntekt, som utgjør de viktigste regionale utfordringene i det kontinentale Europa. EU-landene eksklusive Sverige og Finland har samlet mer enn 10 ganger høyere befolkningstetthet enn Norge og det er mindre avstander mellom viktige vekstregioner. Virkemiddelbruken i EUs regionalpolitikk er følgelig mer innrettet mot å utjevne strukturelle utviklingsforskjeller, hvor man har lagt seg på en linje for regional konvergens ut ifra teorier om at vekst i sterke regioner, via markedet, vil utløse utviklingspotensialet også i de svakere omkringliggende regioner.

Prioriteringene i EUs regionalpolitikk legger, gjennom EØS-avtalen og EUs statsstøttereguleringer, føringer for hvilken regionalpolitikk som kan føres nasjonalt i Norge. Siden utfordringene for regionalpolitikken i det vesentlige er såpass for-

⁴ Se Mønnesland m fl (2002, side 39) for en gjennomgang av demografiske forhold i Norden.

skjellig i EU og Norge har disse føringene i all hovedsak vært av begrensende art. Den viktigste, og mest omstridte, begrensningen i så måte var at regjeringen ble nødt til å avvike ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i 2004. I nær sagt samtlige beskrivelser av distriktpolitikken de senere årene er det påpekt at den differensierte arbeidsgiveravgiften har vært et av de viktigste, og det desidert mest omfattende, av samtlige distriktpolitiske virkemidler regjeringen har til rådighet (se f.eks NOU 2004:2 og Berg (2005)). I den pågående revideringen av statsstøtte-regelverket ser det imidlertid ut til at geografiske og demografiske forhold gis større oppmerksomhet.

2.2.1 Dagens distriktpolitiske virkeområde

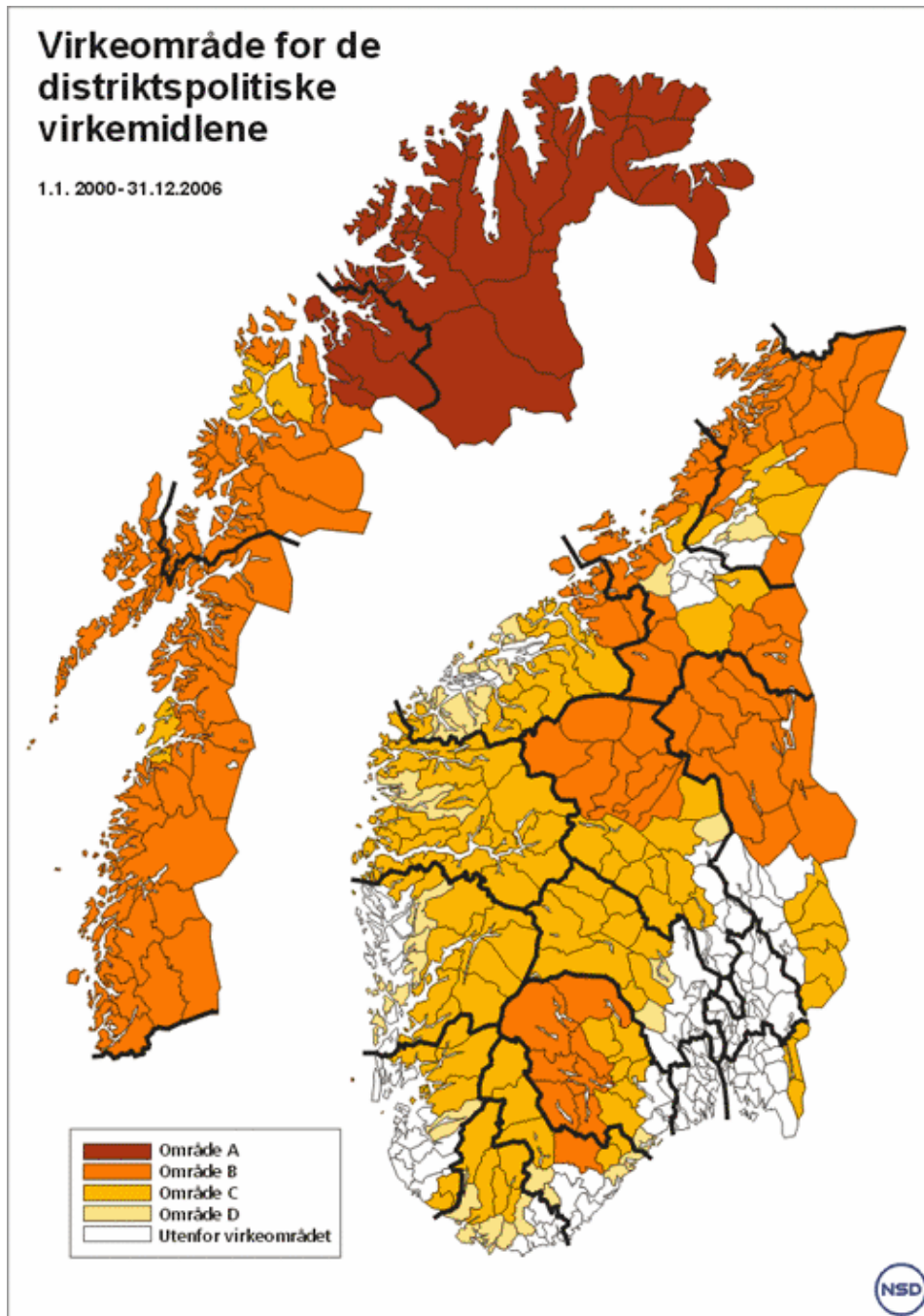
Det distriktpolitiske virkeområdet gir en avgrensning av hvilke områder som ansees å ha tilstrekkelig store distriktsulemper til å kvalifisere for særskilt distriktsrettet støtte. Dette virkeområdet er jevnlig til revidering som følge av endrede politiske prioriteringer, strukturelle forhold og utviklingstrekk i regioner (enkeltkommuner) innenfor og utenfor virkeområdet, samt endringer i EUs regelverk for bedriftsrettet statsstøtte. Siste revidering av virkeområdet fant sted i 1999 med gyldighet fra 1/1 2000 til 31/12 2006. Denne avgrensingen avløste en avgrensning fra 1/1 1994.

Det er et hovedprinsipp innen distriktpolitikken at de svakeste distriktene skal motta den sterkeste innsatsen av distriktpolitiske midler. En slik prioritering kommer til uttrykk gjennom soneinndelingen av virkeområdet. Kommuner som defineres innenfor det distriktpolitiske området kan nyte godt av virkemidler som ikke gis utenfor dette området, og sonene gjenspeiler den distriktpolitiske prioriteringen innenfor virkeområdet.

Det distriktpolitiske virkeområdet er inndelt i fire soner, hvor det i sone A, B og C kan mottas bedriftsrettet distriktsstøtte, mens kommunene i sone D kun kan motta tilretteleggende støtte. Den bedriftsrettede distriktsstøtten omfatter distriktsrettede risikolån inkludert tapsfond, samt distriktsutviklingstilskudd i form av bedriftsutviklingsstøtte og investeringstilskudd. Grensene for støttesatsene for de tre sonene som kvalifiserer for distriktsstøtte har de senere år blitt redusert etter påtrykk fra EFTAs overvåkingsorgan ESA. Per 1. januar 2002 ble maksimalsatsene for investeringsstøtte satt lik 25 prosent i sone A, 20 prosent i sone B og 10 prosent i sone C. For SMB-bedrifter gjelder noe høyere satser, henholdsvis 30, 25 og 20 prosent. Det kan imidlertid gis ytterligere 5 prosent støtte i sone C dersom tiltaket anses å gi særlig stor regional effekt. Unntatt fra denne regelen er C-kommuner i henholdsvis Hordaland, Rogaland og Vest-Agder. Det distriktpolitiske virkeområdet gjeldende for perioden 2000 til 2006 er gjengitt i kart 2.2.

Da sonekartet ble etablert bodde totalt 30,9 prosent av befolkningen (basert på tall per 1/1 1999) innenfor virkeområdets soner A til D i kart 2.2, og 25,8 prosent innenfor området for bedriftsretta støtte (A-C). I løpet av de årene som har gått siden forrige revisjon av virkeområdet har befolkningsutviklingen vært svakt negativ for hele området samlet, slik at per 1/1 2005 var befolkningsandelen sunket til 24,5 prosent innenfor området for bedriftsretta støtte (A-C) og 29,5 innenfor det samlede virkeområdet (A-D).

Kart 2.2. Distriktpolitisk virkeområde gjeldende for årene 2000-2006.



Tiltaksssonen, bestående av alle kommuner i Finnmark og Nord-Troms, har vært spesielt prioritert i distriktpolitikken, og disse kommunene utgjør per i dag A-sonen i virkeområdet. Variasjonene i avgrensingen av virkeområdet har følgelig i første rekke dreid seg om fordelingen av kommuner mellom B- og C-sonene, samt randsonen for virkeområdet. Med randsoneproblematikken menes hvilke kommuner som skal inngå i A til C-området og dermed kunne motta bedriftsretta distriktsstøtte, hvilke kommuner hvor det kun kan gis tilretteleggende støtte (D-sonen), og hvilke kommuner som faller helt utenfor virkeområdet. Viktige prinsip-

per ved revideringer av virkeområdet har vært at ingen kommuner skal gis for stor endring i distriktpolitisk status og at virkeområdet skal framstå som noenlunde sammenhengende. Det har derfor ikke vært vanlig å flytte kommuner mer enn en sone opp eller ned og det benyttes skjønn, i tillegg til faglige kriterier, i avgrensingen av sonekartet. Kriteriene for soneinndelingen vil bli nærmere drøftet i kapittel 3.

2.2.2 Bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidler

De bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene kan inndeles i to hovedgrupper, hvor vi skiller mellom automatisk virkende ordninger og selektivt virkende ordninger. De automatisk virkende ordningene består av støtte som gis såfremt gitte fastsatte krav er innfridd. Et eksempel på slike virkemidler er den differensierte arbeidsgiveravgiften. De selektive virkemidlene er ordninger der tildeling skjer etter søknad. Distriktsrettede risikolån og tilskuddsordninger er eksempler på selektive virkemidler.

De selektive virkemidlene kan tildeles bedrifter i det distriktpolitiske virkeområdets (sone A til C) innenfor gjeldende maksimalsatser. Disse virkemidlene og støttesatsene er redegjort for i forrige avsnitt. Støtteordningene har i løpet av 1990-tallet beveget seg fra å hovedsakelig bidra til toppfinansiering av harde investeringer i retning av myke investeringer i form av infrastrukturiltak og tilrettelegging. Det har hele tiden vært et krav til støtten at den skal ha addisjonalitet, dvs. at den skal bidra til å utløse prosjekter som ikke ville blitt igangsatt uten støtteordningen.

2.2.3 Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ble, etter pålegg fra EUs kontrollorgan, ESA, avvirket fra 1. januar 2004 og erstattet med nasjonal transportstøtte, bagatellmessig støtte og næringsrettede utviklingstiltak. Kommunene som inngår i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark er imidlertid, som følge av en unntaksbestemmelse i EØS-avtalen, fortsatt fritatt for arbeidsgiveravgift. Fra og med 2007 ligger det imidlertid an til at differensieringen av arbeidsgiveravgiften kan gjeninnføres for et geografisk område tilsvarende det tidligere virkeområdet for ordningen.

Arbeidsgiveravgiften utgjør en fastsatt andel av utbetalt lønn og godtgjørelser. Det er arbeidsgivers ansvar å betale avgiften inn til Folketrygden. Da ordningen ble innført i 1970 var satsen lik for alle deler av landet, men allerede fra 1975 ble satsene differensiert geografisk ut ifra på distriktpolitiske hensyn. Differensieringen startet ganske beskjedent med tre soner hvor satsene varierte fra full sats lik 16,7 prosent til laveste sats på 14 prosent. Differensieringen økte, særlig fra 1981 og da ordningen ble avvirket 31/12 2003 var arbeidsgiveravgiften regionalt differensiert i fem soner fra høyeste sats lik 14,1 prosent i sentrale strøk til laveste sats lik null i Nord-Troms og Finnmark. Virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift for årene 2000 til 2003 er gjengitt i kart 2.3, og satsene for de fem sonene, med tilhørende befolkningsandeler per 1/1 2000, er gjengitt i tabell 2.2.

Tabell 2.2. Soner for differensiert arbeidsgiveravgift med tilhørende befolkningsandeler per 1. januar 2000.

Sone	Avgiftssats i prosent	Antall kommuner per 1/1 2000	Befolkningsandel i prosent per 1/1 2000
Sone 1	14,1	174	76,0
Sone 2	10,6	121	10,3
Sone 3	6,4	32	2,2
Sone 4	5,1	82	9,5
Sone 5	0,0	26	2,1

Kilde: Mønnesland m fl (2002)

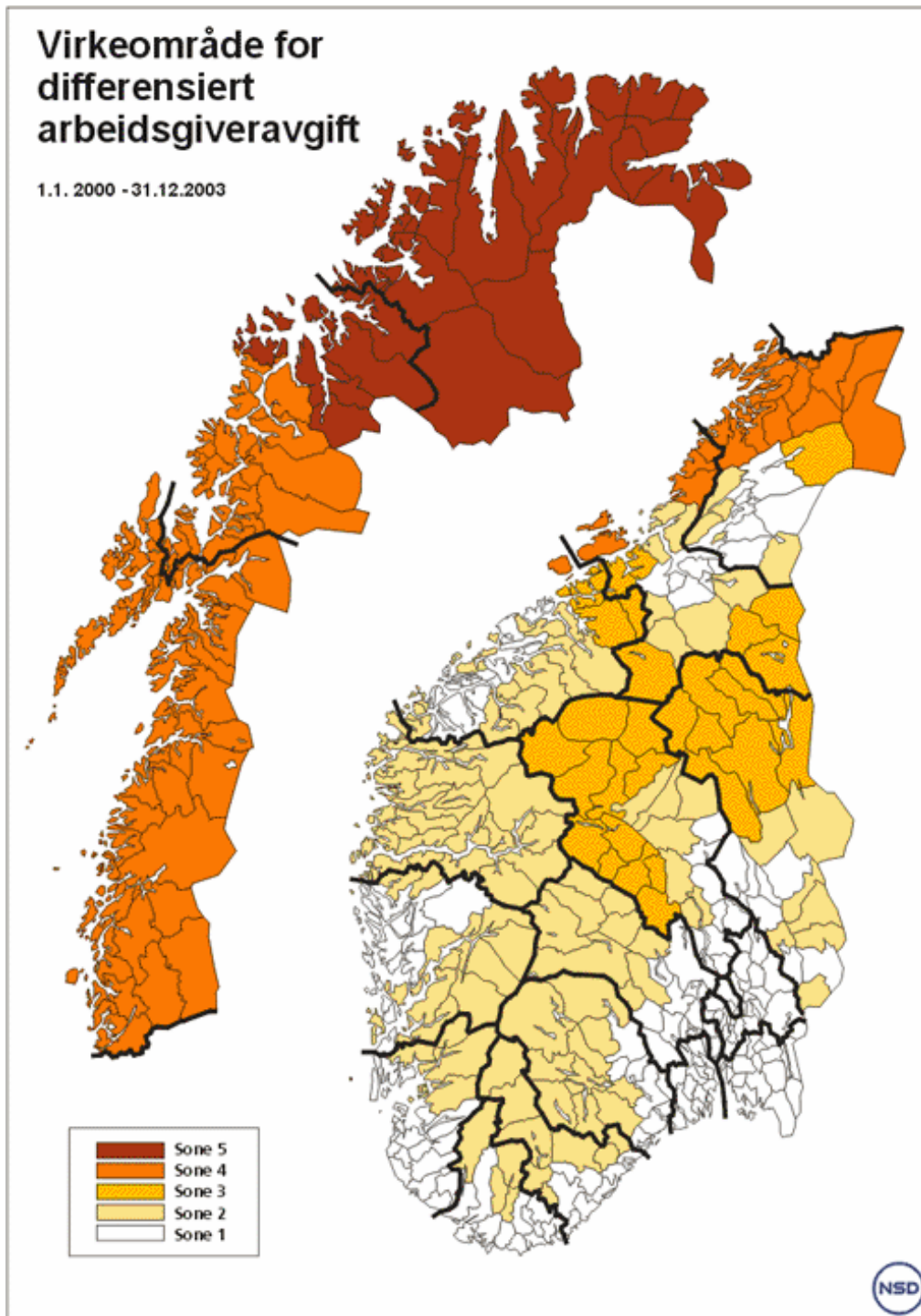
Statlige virksomheter betaler full sats uansett arbeidstakers bosted. I tillegg betales en ekstraavgift lik 12,5 prosent uavhengig av sone for lønnsytelser ut over 16 ganger Folketrygdens grunnbeløp.

Etter at EFTA-domstolen i 1999 fastslo at den differensierte arbeidsgiveravgiften var å betrakte som driftsstøtte og følgelig var underlagt EØS-avtalens regler for statsstøtte, ble det nødvendig å foreta visse justeringer i ordningen. Fra 1. januar 2000 ble en rekke næringer unntatt fra ordningen og underlagt full sats uavhengig av arbeidstakers bosted. De berørte næringer omfatter visse stedsbundne næringer som bergverk og kraftforsyning, næringer med egne EØS-regler og konkurranseutsatte tjenesteytende næringer som transport, bank- og finansnæringer. En fullstendig oversikt over berørte næringer er gitt i Rye m fl (2003). Ved en eventuell reinnføring av differensierte satser vil næringsmessig omfang innenfor de ulike delene av virkeområdet inngå som del av forhandlingene.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften var det mest omfattende distriktpolitiske virkemiddelet regjeringen hadde til rådighet da ordningen ble avviklet i 2004. Samlet proveny av ordningen lå på 8,4 mrd kr i statsbudsjettet for 2003⁵ hvor provenyeffekten beregnes som statens tapte inntekter av at arbeidsgiveravgiften varierer geografisk. Fordi ordningen var såpass omfattende og viktig for norsk distriktpolitikk, har det vært lagt ned store ressurser i å utrede ordningens betydning i årene før Norge ble tvunget til å oppgi ordningen i 2004. Dette arbeidet er i stor grad oppsummert i NOU 2004:2.

⁵ Tallet er beregnet som differansen mellom om alle bedrifter hadde betalt full sats og hva som faktisk innbetales i arbeidsgiveravgift.

Kart 2.3. Virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift for årene 2000-2003.



Arbeidsgiveravgiften er differensiert ut ifra arbeidstakers bosted, og ikke arbeidsgivers lokalisering. Det innebærer en subsidiering av foretak som benytter arbeidskraft bosatt innenfor soneområdet med redusert sats. Bakgrunnen for differensieringen var i stor grad et ønske om å utjevne forskjellene i nivå på arbeidsledigheten mellom sentrale strøk og distriktene. Mens de selektive virkemidlene, administrert gjennom Distriktenes Utbyggingsfond, i det vesentlige gav

støtte til fysiske investeringer, ville differensiert arbeidsgiveravgift bidra til reduserte driftsutgifter for bedrifter i distriktene.

2.2.4 Ordningen med nasjonal transportstøtte

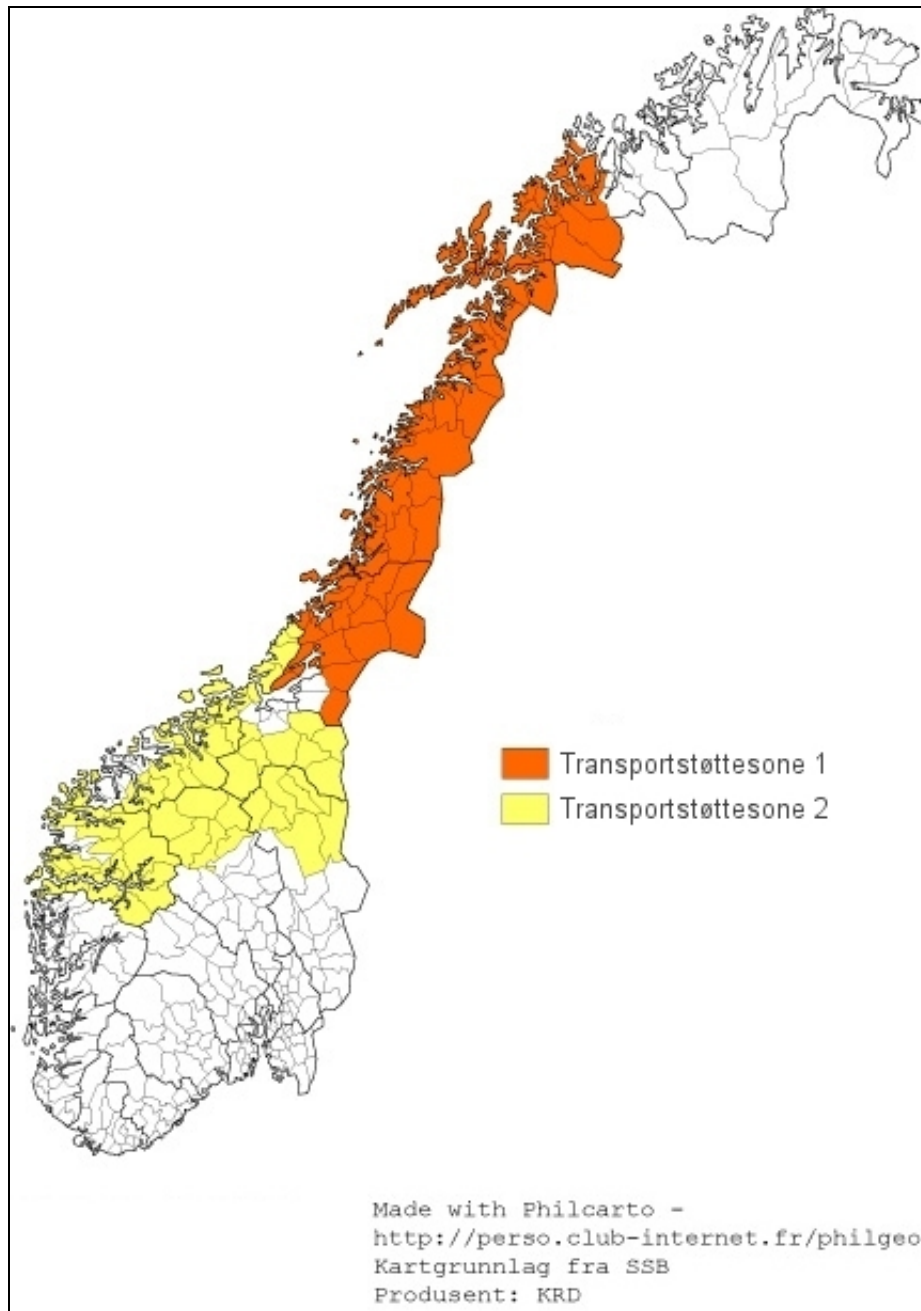
Den nasjonale transportstøtteordningen er innført fra 2004 som kompensasjon for bortfallet av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Støtte kan gis foretak innenfor visse næringer⁶ for å dekke deler av de ekstra kostnader som følger av lange transportavstander. Støtteomfanget skal ikke overstige den avgiftsøkningen foretaket får som følge av økt sats for arbeidsgiveravgift.

Geografisk er ordningen avgrenset til foretak lokalisert innenfor det tidligere virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift sone 2 til 4. I tiltakssonen (sone 5) er det fortsatt fritak for arbeidsgiveravgift, og denne sonen er derfor ikke inkludert i virkeområdet for transportstøtte. I tillegg er øykommunene Herøy, Hareid, Ulstein og Aukra i Møre og Romsdal utelatt etter pålegg fra ESA, mens kommunene Steinkjer, Verdal, Inderøy, Kristiansund, Averøy og Frei har kommet til. Disse kommunene lå tidligere i arbeidsgiveravgiftssone 1. Det geografiske virkeområdet for transportstøtteordningen (TS-området) er gjengitt i kart 2.4.

Transportstøtten innvilges etterskuddsvis og etter søknad. I tillegg til den geografiske avgrensingen er det visse kriterier som må innfris for at et foretak skal kvalifisere for transportstøtte. For det første kan transportstøtte kun gis til foretak som betaler økt arbeidsgiveravgift etter bortfallet av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Dernest må transportavstanden minst være 350 kilometer. Foretaket må dessuten kunne dokumentere for at det selv har betalt frakten ved at denne er bokført som fraktkostnad i regnskapet. Endelig gjelder transportstøtten kun forsendelser av foretakets egenproduserte varer, eller andre varer foretaket bistår i bearbeidingen av.

⁶ Transportstøtteordningen omfatter næringene 13-37 i Statistisk Sentralbyrås 'Standard for næringsklassifisering'.

Kart 2.4. Geografisk virkeområde for den nasjonal transportstøtteordningen.



Virkeområdet er inndelt i to soner og beregnes som en prosentvis andel av den totale transportkostnaden for hver enkelt forsendelse. For forsendelser i Norge gis det støtte for hele avstanden. Dette gjelder også om transporten går via Sverige og/eller Finland så lenge mottakerstedet er i Norge. For forsendelser til Sverige og Finland hvor total transportlengde overstiger 349 kilometer, betales støtte for avstanden til norsk grense. Ved forsendelser til andre land gis det støtte til og fra norsk grense, såfremt den totale avstanden fra foretakets plassering til norsk grense for forsendelsen er minst 350 kilometer. Mer om regelverket er gitt i forskrift om nasjonal transportstøtte (se www.transportstotte.no).

Tabell 2.3. Transportstøttesats i prosent av total transportkostnad.

Transportavstand i km	Sone 1	Sone 2
0-349	0,0	0,0
350-700	30,0	20,0
701-	40,0	30,0

Kilde: Forskrift om nasjonal transportstøtte § 5

Kriteriene for beregning av transportstøtte er oppdatert som en del av dette prosjektet og redegjort for i kapittel 6.

2.2.5 Særskilte målsettinger og måloppnåelse for de distriktpolitiske virkemidlene

Det overordnede formålet med dette prosjektet er å vurdere hvordan de tre virkeområdene for henholdsvis bedriftsrettet distriktsstøtte (DU-området), differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området) og nasjonal transportstøtte (TS-området) kan avgrenses med utgangspunkt i faglige kriterier. Avgrensingen skal sikre en 'best mulig' måloppnåelse i forhold til de overordnede distriktpolitiske målsetningene så vel som de spesifikke målene knyttet til hvert av virkemidlene.

Oppdraget er således å gi forslag til avgrensning av virkeområdene basert på mest mulig faglige kriterier. De faglige kriteriene må ta utgangspunkt i hva vi forstår med distrikter, gitt de distriktpolitiske målsetninger og den gjeldende avgrensingen av virkeområdene. Videre må virkeområdene avgrenses slik at den distriktpolitiske virkemiddelbruken ikke kommer i konflikt med EUs regler for driftstøtte, slik de er formulert i statsstøtteregulverket. Avgrensingen vil også i noen grad måtte justeres ut ifra skjønn for å få tatt hensyn til særskilte politiske prioriteringer, slik som tiltakszonen i Nord-Troms og Finmark (og Nord-Norge for øvrig), men også ønsker om at soneinndelingen skal bestå av mest mulig sammenhengende områder.

Målsetningene for distriktpolitikken går på å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å legge til rette for likeverdige vilkår for befolkning og næringsliv i alle deler av landet. Motivasjonen for å drive distriktpolitikk er derfor i hovedsak et ønske om å motvirke de krefter som trekker i retning av sentralisering av befolkningen så vel som av arbeidsplassene. Utfordringene på dette området er økende etter hvert som en større andel av den naturlige folketilveksten finner sted i sentrale byområder. Distriktpolitikken tar sikte på prioritere områder med svakt markedsgrunnlag i form av tynne bosettinger og lav befolkningstetthet, avstand til regionale sentra av en viss størrelse, og avstand til det nasjonale senteret og internasjonale markeder (Mønnesland m fl, 2002).

Gitt de distriktpolitiske målsetningene, bør avgrensingen av virkeområdene vurderes ut ifra et sett av indikatorer som gjenspeiler distriktsulempene. Fra tidligere er det utviklet et sett av indikatorer som tar for seg forhold som geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt. Innenfor hver av disse hovedkategoriene er det spesifisert en eller flere delindikatorer som tar hensyn til ulike aspekter ved hvert av hovedtemaene. Viktige kriterier ved valg av indikatorer er at de skal være mest mulig objektive og at de er enkle å måle (se kapittel 3).

Per i dag består det distriktpolitiske virkeområdets soner A til C av 265 av landets 433 kommuner. I sone D, hvor det kun kan gis tilretteleggende støtte, finner vi 37 kommuner, mens 131 av landets kommuner ligger helt utenfor virkeområdet. Det distriktpolitiske virkeområdet (DU) avgrensner det området hvor statlige myndigheter finner det berettiget med særskilt distriktpolitisk innsats. Vi anser derfor DU-området for å gi den geografiske avgrensingen for alle distriktpolitiske virkemiddelordninger. Prioriteringen innenfor virkeområdet kan variere for de ulike virkemidlene på grunnlag av deres innretning og hva som, for hvert virkemiddel, vil være den hensiktsmessige regioninndelingen, men yttergrensene for området hvor en kan drive distriktpolitisk innsats gis av DU-områdets grenser. Dette virkeområdet bør derfor også revideres med jevne mellomrom for å fange opp endringer i politiske prioriteringer for distriktpolitikken og i strukturelle forhold.

I den grad differensiert arbeidsgiveravgift og transportstøtte defineres som distriktpolitisk støtte, burde virkeområdet for disse ordningene dermed korrespondere med grensene for DU-området, eller i hvert fall ikke gå utover de grenser som er fastsatt av DU-avgrensingen. Dette er da også i all hovedsak tilfellet. Tabell 2.4-2.6 viser samvariasjonen av kommuner i og utenfor henholdsvis DU- og DA-området, DU- og TS-området, og mellom DA- og TS-området. Fra tabell 2.4 ser vi at blant de 121 kommunene i DA-områdets sone 2, faller 1 kommune helt utenfor DU-området mens 11 kommuner ligger i DU-områdets sone D. For øvrig ser vi at det er betydelig samvariasjon mellom kommunenes plassering etter støtteintensitet for henholdsvis DU og DA. En interessant forskjell er likevel at mens hele tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark nyter godt av fritak for arbeidsgiveravgift, er tre av tiltakssonekommunene plassert i sone B for bedriftsretta distriktsstøtte. Vi ser også at 17 av kommunene i DU-områdets C-sone er plassert helt utenfor virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift.

Når vi sammenlikner DU-området, med virkeområdet for nasjonal transportstøtte, ser vi at TS-området er vesentlig mindre. Transportstøtten er innført som en kompensasjon for bortfall av redusert sats for arbeidsgiveravgiften. Ordningen er følgelig ikke aktuell innen tiltakssonen hvor nullsatsen for arbeidsgiveravgiften er opprettholdt. Tabell 2.5 og 2.6 viser likevel at vesentlig færre kommuner ligger innenfor TS-området (186 kommuner) enn innenfor DU-området (265 kommuner) og det tidligere DA-området (260 kommuner). Det er i hovedsak C-kommuner i DU-området og sone 2-kommuner i DA-området som ikke nyter godt av transportstøtte. Det er imidlertid ingen kommuner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet som kvalifiserer for transportstøtte. For dette virkemiddelet gjelder dermed DU-området som en absolutt ytre grense. Når vi finner TS-kommuner utenfor det tidligere DA-området skyldes dette 6 såkalte unntakskommuner, for hvilke det gjelder noe skjerpede kriterier for støtte.

Tabell 2.4. Kommunenes plassering i gjeldende distriktpolitiske virkeområde (DU-området) og tidligere virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området). Antall kommuner per 31.12 2005.

DA-/DU-sone	Utenfor DU	D	C	B	A	Totalt
1 (14,1%)	130	26	17			173
2 (10,6%)	1	11	89	20		121
3 (6,4%)			6	26		32
4 (5,1%)			2	79		81
5 (0,0%)				3	23	26
Totalt	131	37	114	128	23	433

TØI-rapport 824/2006

Tabell 2.5 Kommunenes plassering i gjeldende distriktpolitiske virkeområde (DU) og gjeldende virkeområde for nasjonal transportstøtte (TS-området). Antall kommuner per 31.12 2005.

TS-/DU-sone	Utenfor DU	D	C	B	A	Totalt
Utenfor TS	131	37	65	14		247
Transportstøttesone 2			43	34		77
Transportstøttesone 1			6	77		83
Tiltakssonen				3	23	26
Totalt	131	37	114	128	23	433

TØI-rapport 824/2006

Tabell 2.5 Kommunenes plassering i gjeldende virkeområde for nasjonal transportstøtte (TS) og tidligere virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift (DA). Antall kommuner per 31.12 2005.

DA-/TS-sone	Utenfor TS	Sone 2	Sone 1	Tiltakssonen	Totalt
1 (14,1%)	167	3	3		173
2 (10,6%)	73	44	4		121
3 (6,4%)	7	24	1		32
4 (5,1%)		6	75		81
5 (0,0%)				26	26
Totalt	247	77	83	26	433

TØI-rapport 824/2006

2.3 Regioninndeling, EØS og EU

Ettersom kriteriene for seleksjon av regioner for distriktsstøtte ennå ikke er ferdigbehandlet i EU, er det vanskelig å gi helt klare opplysninger om konsekvensene av kriteriene. I Draft Communication from the Commission, Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013 ser det imidlertid ut til at det finnes en del muligheter i tilknytning til bruk både av homogene regioner og BA-regionbetraktninger. Under 2.4.2 (b) tas NUTS2-territorier med en befolkningstetthet på under 8 innbyggere per kvadratkilometer og NUTS3-territorier med under 12,5 innbyggere per kvadratkilometer med. Dette innebærer at de tre nordnorske fylkene samt Hedmark og Oppland er inne etter kriteriet på NUTS2-nivået, mens Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane er inne etter kriteriet for NUTS3-territorier.

Tynt befolkete fylker vil gjerne ha kommuner med svært lav sentralitet sett som reisetid til sentre. En ser for eksempel at det ikke finnes en eneste funksjonell by-

region etter definisjonene i ESPON (Functional Urban Area, (FUA)) innenfor Sogn og Fjordane.

Som vist til i forbindelse med gjennomgangen av homogene regioner er antall innbyggere per kvadratkilometer i NUTS 2- og NUTS 3-territorier en måte å avgrense homogene intensitetsområder på. Ved bruk av så grove områdeneheter for avgrensningen er det imidlertid behov for å avgrense ytterligere områder utenfor de større territoriene dersom en faktisk skal fange opp de reelle homogene intensitetsområdene, ettersom store deler av det øvrige landet vil være like tynt befolket, men der en større by innen NUTS-territoriet løfter gjennomsnittstallet for NUTS-territoriet. Dette innebærer imidlertid ikke annet enn at det skapes svært heterogene territorier der gjennomsnittet løftes av senteret, men der de aller fleste kommunene enten er tett befolket eller tynt befolket, og dermed langt unna den gjennomsnittsbetraktningen som NUTS-territoriene skaper. Dersom en på rent geografisk grunnlag vil skille ut det mest perifere Norge trengs med andre ord en utvidelse av de NUTS-baserte homogene territoriene med tilsvarende tynt befolkede områder utenfor disse fylkene, for å unngå at en vil stå igjen med et svært stort restområde med tilsvarende lav bosettingstetthet utenfor de NUTS-regionene som inngår etter kriteriene. Dette gjelder særlig for områder som grenser opp mot regionene som faller innenfor avgrensningen.

Det er også grunn til å merke seg at en under 2.4.2 (f), har formulert et kriterium knyttet til øyer med færre enn 5000 innbyggere, eller andre samfunn med færre enn 5000 innbyggere med tilsvarende geografisk isolasjon. Det rent åpenbare, er at dette betyr at enkelte mindre øykommuner uten bru- eller tunnelforbindelse til fastlandet kan regnes med (slik som Utsira, Bokn og Kvitsøy).

For å fortolke "tilsvarende geografisk isolasjon" skal vi benytte Aalbu og Spiekermanns (2004) definisjon av periferitet, som sier at periferitet er en relativ mangel på tilgang på økonomisk aktivitet. Denne definisjonen er et presist uttrykk for øyenes situasjon, og uttrykker klart nok grunnlaget for at slike kan tas med i forbindelse med soner for distriktsstøtte. Det er imidlertid også en god definisjon for nordisk periferitet generelt, der den manglende tilgangen blir det som dermed skal operasjonaliseres.

Manglende tilgang på økonomisk aktivitet kan operasjonaliseres ved bruk av inndelingen i BA-regioner, ettersom denne inndelingen viser den geografiske sammenhengen mellom bosted og arbeidssted, der særlig folkefattige kommuner som ikke kan knyttes til andre kommuner i en større region, samt folkefattige regioner som ikke er sentrerte (dvs. at en mangler sentre som er i stand til å ivareta det nødvendige utbudet av arbeidsplasser som trengs for regionen) må kunne sies å ha en tilsvarende geografisk isolasjon som øyer.

Det har vært en muntlig debatt om BA-regioner som dannes av enkeltkommuner overhodet skal regnes som BA-regioner, eller om de snarere skal betraktes som en restkategori utenom BA-regioninndelingen. I dette ligger det at slike kommuner er for perifere til å falle innenfor noen funksjonelle regioner, slik at disse enkeltstående kommunene dermed framstår som det aller mest perifere Norge. Uansett om en slutter seg til tanken om restkategori eller ikke, er det utvilsomt slik at BA-regioner som omfatter kun en kommune i regelen er særlig perifere. I Nord-Norge kan det finnes unntak fra dette, som Alta, ettersom kommunene i denne landsde-

len ofte er så store i areal at dagpendling mellom kommuner ikke er mulig. Et slikt tilfelle vil i alle fall lukes ut av størrelsebegrensningen på 5000 innbyggere.

Utenfor Nord-Norge, de to innlandsfylkene, Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane – altså de fylkene som til sammen huser de aller fleste slike regionene - vil dette føre følgende kommuner inn i sonen (BA-region som består av kun én kommune, og under 5000 innbyggere, der kommuner som i tillegg er øykommuner uten tunnel- eller bruforbindelse til fastlandet er markert):

Nore og Uvdal, Sirdal, Hjelmeland, Suldal, Sauda, Utsira (øy), Fedje (øy), Austevoll (øy), Modalen, Vanylven, Sandøy (øy), Smøla (øy), Hitra, Frøya, Osen, Tydal.

En lignende argumentasjon kan føres for kommuner som ikke er sentrerte, dvs. at det ikke finnes noe definert senter for dem. Dette er folkefattige områder, der mangelen på tettsteder av betydning bidrar til mangel på tilgang på økonomisk aktivitet. Denne argumentasjonen kan knyttes til Båteviks (1994) påvisning av at små sentre kun gir begrensede pendlingsmuligheter, og har begrensede muligheter for vekst i pendlingen, ettersom det er en sammenheng mellom tettstedsstørrelse og potensial som innpendlingssenter.

Med en slik argumentasjon, vil følgende kommuner med under 5000 innbyggere som inngår i regioner som i Juvkam (2002) ikke regnes som sentrerte regnes inn: Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Vinje, Tokke, Evje og Hornnes, Bygland, Valle, Bykle, Åseral, Audnedal, Hægebostad, Jondal, Norrdal, Stranda, Tingvoll, Rindal, Halså, Aure, Hemne, Snillfjord, Åfjord, Roan og Rennebu.

Ut fra rent geografiske periferibetraktninger kan en si at vesentlig mindre steder kunne danne BA-regioner i Norge enn det som er vanlig i mer tettbefolkede land. Dette betyr samtidig at det størrelsesnivået som de minste norske sentrene for BA-regioner har faller under alle nivå for noe som vil oppfattes som et regionsenter. De minste av regionsentrene, med om lag 2000 innbyggere i tettstedene, vil i og for seg ha en størrelse omtrent på høyde med det som oppfattes som en nedre grense for byer i deler av faglitteraturen, der nedre grenser ofte settes ved 2000 eller 5000 innbyggere for småbyer. Sentre som er så små som disse vil ikke kunne gi et bredt jobbtillbud lokalt, og bør strengt tatt regnes som periferi slik denne har blitt definert over. Enklere ville det være å si at alle BA-regioner som ikke er definert som Functional Urban Areas i ESPON skal regnes som periferi. Sammen med et krav om å holde inne NUTS 2-regionene med særlig lav folketetthet, men fratrukket de FUAene i Innlandet, skulle dette alene (altså uten argumentasjonen over) holde til å gi en inndeling etter rene periferialitetsbetraktninger som er nær den en burde kunne forvente for differensiert arbeidsgiveravgift.

3 Distriktpolitikken, indikatorbruk og vekting

Det distriktpolitiske virkeområdet kan defineres som de delene av landet der distriktpolitiske virkemidler kommer til anvendelse, i motsetning til de delene av landet som ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet der de distriktpolitiske virkemidlene ikke kommer til anvendelse. Virkeområdet gjelder for en gitt periode. Dagens virkeområde gjelder for eksempel ut 2006, og grensene for virkeområdet skal revideres i løpet av 2006.

Det distriktpolitiske virkeområdet avgrenses fra området utenfor gjennom bruk av en kombinasjon av kvantitative indikatorer og skjønn. Hvilke kommuner og regioner som inngår i virkeområdet kan endres over tid, ved at noen kommuner bør inkluderes i, mens andre kanskje bør ekskluderes fra, virkeområdet etter som tida går og behovet for distriktpolitisk innsats endrer seg. I forkant av revisjonen av virkeområdet gjennomføres derfor en gjennomgang av virkeområdet basert dels på kvantitative vurderinger, dels på skjønn. Resultatet av denne gjennomgangen må notifiseres overfor, det vil i praksis si at det må godkjennes av, ESA. Det betyr at virkeområdet må være i overensstemmelse med de regler for støtte som er fastlagt i EUs/ESAs regionalstøtteregulering. I forrige kapittel diskuterte vi mål og midler i den norske distriktpolitikken, også sett i forhold til EØS' og EUs regelverk. Det er fortsatt norske myndigheter som fastlegger målene i norsk distriktpolitikk, selv om både det distriktpolitiske virkeområdets grenser og virkemidlene i distriktpolitikken må være i tråd med dette regelverket. Behovet for å nytte indikatorer ved fastleggelse av det distriktpolitiske virkeområdet er blant annet basert på at området må notifiseres overfor ESA fra og med 1994. I henhold til notifiseringskravene må det dokumenteres overfor ESA at de delene av landet som havner innenfor virkeområdet kommer svakere ut enn resten av landet. Denne dokumentasjonen skjer blant annet med utgangspunkt i indikatorer.

Nedenfor (avsnitt 3.1 og 3.2) drøfter vi derfor nærmere hvilke funksjoner indikatorer har i arbeidet med avgrensningen av det distriktpolitiske virkeområdet, og vi ser på hvilke indikatorer som kan nyttes i arbeidet med denne avgrensningen (avsnitt 3.3 til 3.6). Indikatorene er utgangspunktet for beregning av en distriktpolitisk indeks, som ligger til grunn for å rangere landets kommuner (regioner) etter behov for distriktpolitisk innsats (avsnitt 3.7). Denne indeksen brukes i det videre arbeidet, spesielt i kapittel 4 og 5.

3.1 Indikatorenes funksjon

Hensiktene med å nytte indikatorer i arbeidet med å avgrense det distriktpolitiske virkeområdet, er å sikre en viss systematikk i vurderingene og objektivitet i fastsettingen av virkeområdet. For at indikatorene skal være relevante i dette arbeidet, må de velges ut slik at de fanger opp de viktigste faktorene som har betydning i

forhold til målsettingene for distriktpolitikken. I en perfekt verden, der en klarte å finne indikatorer som reflekterte målsettingene i distriktpolitikken perfekt, ville det ikke være behov for skjønn. Nå er målsettingene i distriktpolitikken både mangslungne og tolkbare. Både derfor, og fordi tilgangen på indikatorer ikke er perfekt, må skjønn supplere de mer objektive og indikatorbaserte vurderingene. Skjønn skal også bidra til å sikre at en får et sammenhengende område.

Det distriktpolitiske virkeområdet er som regel gradert. Dette betyr at det er delt opp i soner etter hvor stort behovet for distriktpolitisk innsats er. Indikatorene kan også brukes til å trekke grensene mellom sonene, men også her må vurderingene suppleres med skjønn. Kravet til sammenhengende soner er vanskeligere å oppfylle jo flere soner en har. I tillegg vil skjønn spille en stor rolle når det gjelder å definere størrelsen på de ulike sonene i forhold til hverandre. I praksis viser det seg som regel at verken grensene for hele det distriktpolitiske virkeområdet eller for de enkelte sonene endrer seg mye fra notifisering til notifisering når det gjelder hvor stor del av landet som dekkes. Det kan likevel være slik at grensene flyttes noe, slik at noen kommuner (regioner) som havnet utenfor i går kan havne innenfor i dag (og omvendt).

Bruken av skjønn innebærer med andre ord å gjøre de (politiske eller administrative) tilleggsvurderingene som trengs for å tilpasse virkeområdet og sonene til den endelige notifiseringen. I prinsippet kan dette innebære at en kaster helt om på de indikatorbaserte (faglige) vurderingene, slik at det området og de sonene som notifiseres blir uavhengige av indikatorene. I praksis vil en slik strategi være umulig dersom indikatorene er relevante for distriktpolitikken. Betydningen av indikatorene er derfor stor. Følgende kriterier bør nyttes når aktuelle indikatorer velges ut:

- *Relevans:* Indikatorene skal i størst mulig grad reflektere de ulike aspektene som er innarbeidet i distriktpolitikken målsettinger. Dette sikrer fokus på regionale kjennetegn som er relevante for distriktpolitiske mål. Slike indikatorer kan dermed nyttes direkte når distrikter skal skilles fra ikke-distrikter, og når distriktenes skal graderes etter distriktpolitisk behov.
- *Tilgjengelighet:* Data for hver av indikatorene må være lett tilgjengelig på kommunenivå. Dette kravet er både nødvendig for å sikre løpende informasjonstilgang, ved eventuelle oppdateringsbehov, og for å gjøre etterprøvnbarhet enkelt. Innsamling av egen informasjon, for eksempel gjennom spørreskjemaer, er normalt dyrere enn å bruke informasjon som allerede er samlet inn og som dermed er tilgjengelig. I praksis innebærer tilgjengelighetskravet at en i stor grad bruker registerbasert informasjon som kan hentes fra Statistisk sentralbyrå (SSB).
- *Robusthet og stabilitet:* Indikatorene bør i liten grad være følsomme for tilfeldig variasjon og utslag fra år til år. Endringer i datagrunnlaget bør fortrinnsvis reflektere endringer i substansielle forhold. Dette er spesielt relevant ved hyppig (årlig) oppdatering av indikatorene. Ved større revisjoner (for eksempel når nye virkeområder skal notifiseres) er det greit å skifte indikatorer, men fortsatt til noen som er stabile og robuste.

- *Representativitet:* Indikatorene bør reflektere den virkelighet de er ment å representere, slik at de har tematisk representativitet ut over den snevre statistiske virkelighet de isolert sett er ment å skulle reflektere.
- *Distinkthet:* Den enkelte indikator bør skille seg distinkt fra de andre. Dette betyr at hver indikator bør representere ett (og bare ett) distriktsproblem. Dersom det er tett korrelasjon mellom to indikatorer, vil vi ikke trenge begge.
- *Håndterbarhet:* Antall indikatorer bør begrenses til et håndterbart nivå.

Det endelige valg av indikatorer bør med andre ord bestemmes for det første av den konkretisering og operasjonalisering som gjøres av de distriktpolitiske målene, og av forholdet til EØS (se kapittel 2), for det andre av hva som er tilgjengelig av statistikk og for det tredje av det empiriske forholdet mellom indikatorene. Når valget er foretatt, står vi altså tilbake med et (håndterbart) sett av indikatorer.

3.1.1 Indikatorsett

I kapittel 2 har vi drøftet hvordan målene i norsk distriktpolitikk kan operasjonaliseres i forhold til å tegne det distriktpolitiske kartet. Med operasjonalisering mener vi her hvilke kjennetegn som er typiske for norske distrikter, altså hvilke typer indikatorer som kan (bør) nyttes når det distriktpolitiske kartet skal tegnes. Vi har i kapittel 2 diskutert hvorvidt det har skjedd endringer i de distriktpolitiske målene, eller om det har skjedd endringer i EUs statsstøtteregler, siden forrige revisjon av virkeområde for den norske distriktpolitikken. Hovedmålene i den norske distriktpolitikken ligger relativt fast. De er fortsatt knyttet til bosettingsmønster og regioners robusthet eller konkurransedyktighet. Ved den forrige revisjonen av virkeområdet ble derfor geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt nyttet. I Mønnesland m fl (2002) ble bruken av disse indikatorene diskutert nærmere, og indikatorer for geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt brukt til å evaluere den differensierte arbeidsgiveravgiften (DA) som distriktpolitisk virkemiddel. Evalueringen omfattet også en gjennomgang av kriterier for distriktsrettet bedriftsstøtte (DU-støtte) og transportstøtte (TS). Gjennomgangen, og de konkrete forslagene, hos Mønnesland m fl (2002) kan derfor tjene som et utgangspunkt for vår analyse, sammen med de indikatorsett som ligger til grunn for dagens distriktpolitiske inndeling.

3.1.2 Sammenvekting

Indikatorer for geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt har i de tidligere arbeidene vært vektet sammen i en indeks, som en kan kalle distriktsindeksen. Størrelsen på denne indeksen er genuin for hver kommune (region)⁷ og viser hvor distriktpolitisk trengende en kommune er i forhold til de andre. Indeksen kan, siden den reflekterer kommunenes distriktpolitisk behov, med andre ord både

⁷ Vi bruker her begrepet kommune når vi mener den laveste geografiske enheten. I forbindelse med en del av arbeidet har vi brukt bolig- og arbeidsmarksregion (BA-region) som laveste enhet. I den generelle omtalen i dette kapittelet skiller vi ikke mellom disse begrepene. Det vil helt tydelig framgå av analysen når henholdsvis kommune og BA-region er laveste enhet.

brukes til å plassere de enkelte kommunene innenfor eller utenfor det distriktpolitiske området, og til å skille de ulike sonene fra hverandre. Slik sett er den distriktpolitiske indeksen perfekt til sitt bruk. Den består av en rekke indikatorer som regnes som distriktpolitisk relevante. Indikatorene er vektet sammen i en indeks, som er lett tolkbar i den grad hver av indikatorene reflekterer relevans, og som dermed kan nyttes til rangering.

Vi forutsetter at indikatorer for geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt representerer distriktpolitisk relevans. Når de vektet sammen, gir vi samtidig et uttrykk for hvordan vi prioriterer mellom dem. Et enkelt eksempel illustrerer dette. Dersom vi vektlegger geografi med 100 prosent, vil vi fokusere sterkt på de geografiske kjennetegnene ved distriktene. Befolkningsnedgang (demografivariabel) får vekt null, samtidig som det er et distriktpolitisk mål å bevare bosettingsmønsteret. Tilsvarende gis arbeidsmarked og inntekt verdi null i dette tilfellet. En helt lik fordeling (25 % på hver indikator) gir uttrykk for at de prioriteres likt, ikke at det ikke er foretatt noen prioritering. Uansett hvordan vi velger vil vi altså gi uttrykk for en prioritering. Dette står i motsetning til omtalen innledningsvis (kapittel 1), der vi sa at den viktigste hensikten med denne rapporten er å foreta en faglig gjennomgang av det distriktpolitiske virkeområdet. Dette problemet er forsøkt løst ved at vi har tatt utgangspunkt i den eksisterende indikatorbruken, samt i den evalueringen som var gjort av Mønnesland m fl (2002).

Tabell 3.1. Prosentvis vekting av fire indikatorsett. Dagens DU-område (til og med 2006) og forslaget til Mønnesland m fl (2002).

Indikatorsett	Dagens DU-område	Mønnesland m fl (2002)
Geografi	50	40
Demografi	25	30
Arbeidsmarked	15	20
Inntekt	10	10

Kilde: Mønnesland m fl (2002)

Tabell 3.1 viser altså hvilken fordeling de ulike indikatorsettene er gitt henholdsvis si dagens DU-område, dvs. det området som er notifisert overfor ESA, og det forslaget som kom fram i forbindelse med Mønnesland m fl (2002) sin evaluering av DA. Dagens inndeling legger svært sterk vekt på geografi, noe som blant annet dreier seg om avstand og sentralitet. DA-evalueringens forslag innebar å redusere vekten på geografi noe. På den annen side medførte Mønnesland m fl (2002) at økt vekt ble lagt på demografi og arbeidsmarked. Argumentet for å øke disse, var blant annet knyttet til at det er bosettingsmønster og regional konkurransekraft som framstilles som de viktigste målene i norsk distriktpolitikk.

Når det gjelder vekting mellom sett av indikatorer, er det etter vår mening vanskelig (umulig) å konkludere på objektivt, faglig grunnlag. Derfor har vi i stor grad tatt utgangspunkt i Mønnesland m fl (2002) sin vekting i våre beregninger nedenfor.

3.1.3 Relevans

I tabell 3.1 framgår det at vi snakker om indikatorsett og at geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt er fire viktige sett av indikatorer innenfor norsk dist-

riktspolitik. Vi ser ingen grunn til å endre bruken av indikatorsett og vil nedenfor forholde oss i hovedsak til dette.

Likevel kan det være aktuelt å endre de variablene som er nyttet innenfor hvert sett av indikatorer. Hvert av indikatorsettene består av en, to eller tre indikatorer i dag. Mønnesland m fl (2002) har det samme antallet indikatorer i hvert av settene. Hvilke indikatorer som velges, så vel som antallet indikatorer i hvert sett, har vi valgt å holde rimelig åpent. Når det gjelder forskjeller mellom variablene som brukes i dagens DU-område og i DA-evalueringen til Mønnesland m fl (2002), mener vi at det i all hovedsak er argumentert godt for å endre indikatorene hos Mønnesland m fl (op cit). Generelt sett mener vi derfor DA-evalueringens indikatorer er mer relevante enn dem som inngår i dagens DU-område.

Dette valget innebærer ikke at vi mener Mønnesland m fl (op cit) har valgt de aller mest relevante indikatorene, eller at de har laget den beste inndelingen av distriktpolitisk område som tenkes kan. Vi har derfor supplert analysen med flere indikatorer der vi har syntes at det var nødvendig. Alle indikatorer som er forsøkt brukt i analysen, enten vi har presentert dem i denne rapporten eller ei, er samlet i en database. Denne databasen kan nyttes til å konstruere andre indekser, som kan være mer eller mindre relevante enn dem som presenteres nedenfor.

3.1.4 Indeksering, trunkering og summering

De ulike indikatorene har i utgangspunktet ulik benevning og kan derfor ikke summeres. Vi har derfor valgt å manipulere dem inn på samme skala, noe som kalles for indeksering. Når alle indikatorene er indeksert, kan de også summeres. Vi har valgt å nytte en indeks mellom 0 og 100 for variablene. For alle indikatorer gis altså hver av kommunene en indeksverdi mellom 0 og 100, som tilsvarer verdien av indikatoren innenfor sin "egen" benevning.

Ved indeksering har vi, i tråd med Mønnesland m fl (2002) valgt å la hver kommune telle like mye i avveiningen. Kommunene kunne vært vektet for eksempel etter kommunestørrelse (antall innbyggere), men da ville de største kommunene blitt dominerende. Dette unngås ved å ikke bruke størrelsesavhengige vekter.

Ekstreme verdier, eller såkalte outlayers, kan lett få stor vekt i beregningene. For å unngå problemer med dette, har vi derfor trunkert variablene. Det betyr at vi har tatt bort ekstremverdiene i hver ende av skalaen. I tråd med Mønnesland m fl (2002) har vi nyttet 10- og 90-prosentfraktilene. De 10 prosent laveste og 10 prosent høyeste verdiene gis derfor henholdsvis verdien 0 og 100. Verdier som ligger innenfor intervallet mellom 10- og 90-prosentfraktilene tilordnes indeksverdier mellom 0 og 100. Det betyr også at vi vil kunne få relativt mange med kommuner indeks 0 og relativt mange kommuner med indeks 100 for hver indikator.

Når hver indikator er indeksert og trunkert, blir de summert sammen til en samleindeks (distriktsindeksen). Distriktsindeksen er beregnet som summen av alle indikatorene, og hver av indikatorene er vektet med tilsvarende (ikke nødvendigvis de samme) vekter som i tabell 3.1. Det betyr altså at vi står tilbake med en enkelt indeks som varierer mellom 0 og 100, og hver kommune har en (og bare en) verdi på indeksen. Verdier nær 0 indikerer at den aktuelle kommunen har et distriktsproblem, og at den dermed bør inkluderes i det distriktpolitiske virke-

området. Verdier nær 100 indikerer det motsatte – dette er kommuner som har større utviklingspotensial og er mindre i behov av distriktpolitisk tilleggsinnsats.

3.1.5 Grenseverdier

Ovenfor har vi kort vist hvordan vi beregner en entydig verdi for distriktsindeksen for hver kommune, og vi har vist at denne indeksen kan nyttes dels til å sette grensene for det distriktpolitiske virkeområdet, dels til å dele det distriktpolitiske virkeområdet inn i soner. Vi veit at lave verdier på distriktsindeksen indikerer støttebehov, mens høyere verdier indikerer mindre støttebehov. Spørsmålet om hva som er "lav nok" verdi til å bli plassert innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, finnes det derimot ikke noe entydig eller objektivt svar på.

Historisk har antall innbyggere vært en viktig variabel når virkeområdet har vært notifisert overfor ESA. Normalt har det da vært slik at antall innbyggere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet ikke skal øke fra en notifisering til en annen. Ved sist notifisering var for eksempel 25,8 % av alle innbyggere i Norge innenfor sone A-C (DU-området). Dersom denne andelen holdes fast, og det er en viss fraflytting fra distriktene, vil antall kommuner som kan inkluderes i sone A-C øke over tid. Tilsvarende vil fast befolkningsandel innenfor hver av sonene A-C ved fraflytting innebære at det blir stadig flere kommuner i hver av disse sonene (og færre i sone E, utenfor virkeområdet).

I analysen nedenfor har vi tatt som utgangspunkt at vi kan nytte befolkningsandeler som utgangspunkt når kommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområdet skal avgrenses fra dem utenfor. Vi nytter historiske befolkningsandeler som utgangspunkt, men har valgt også å på se hvilke utslag alternative grenser får for det distriktpolitiske virkeområdet og sonene.

3.1.6 Forskjellige virkemidler – forskjellige avgrensninger?

Kommunene innenfor området for bedriftsrettet distriktsstøtte (DU-området), differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området) og transportstøtte (TS-området) i dag er ikke de samme, selv om mange kommuner inngår i to eller flere av disse områdene. Forskjellene blir enda større når vi sammenlikner sonene innenfor hvert av områdene. Likevel er alle disse formene for støtte regnet som distriktsstøtte, altså støtte innrettet mot kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområde. Selv om virkemidlene er forskjellige, er alle en del av den norske distriktpolitikken og slik sett rettet inn mot målene i denne. Målene er drøftet nærmere i kapittel 2. Spørsmålet er hvorfor vi har ulike avgrensninger, herunder om det finnes gode, faglige argumenter for å ha tre ulike områder for distriktpolitikken, når målene er de samme for alle tre virkemiddeltyper.

En viktig grunn til at vi har tre ulike avgrensninger av distriktpolitikken, er at alle områdene skal notifiseres av ESA. De ulike avgrensningene er notifisert på ulike tidspunkter. Endringer i regionalstøtteregulverket over tid kan derfor påvirke størrelsen på det distriktpolitiske virkeområdet som skal notifiseres. Hvordan regionalstøtteregulverket tolkes, i forhold til hva som godtas som statsstøtte eller ei, påvirker også størrelsen på det området som godkjennes. Det var for eksempel slik at DA, etter dom i ESA, ble regnet som driftsstøtte etter regionalstøttereglene

og derfor har vært forbudt⁸ i perioden 2004 til 2006. TS kom til erstatning for DA i 2004, og det er en klar sammenheng mellom området for TS og for DA.

Generelt har det, i følge Mønnesland m fl (2002), vært slik at det skal være en viss sammenheng mellom det distriktpolitisk definerte området (dvs. DU-området, definert som sonene A-C for den bedriftsrettede distriktsstøtten) og de områdene som er definert for DA og TS. Dette henger sammen med det faktum at alle de tre virkemiddelgruppene er rettet inn mot de samme, distriktpolitiske målsettinger. Hva som notifiseres som distriktene har slik sett i utgangspunktet satt en grense for hvilke kommuner som skal kunne nyte godt av distriktpolitikken. Dersom denne sammenhengen mellom områder beholdes også i fortsettelsen, betyr det at TS- og DA-sonene blir liggende innenfor det som kalles sone A-C når det gjelder DU-kartet.

Når man skal definere hvilke kommuner som skal være en del av sone A-C, vil distriktsindeksen stå sentralt. Beregningene skjer på kommunenivå. Det betyr i utgangspunktet at vi vil få et lappeteppes av kommuner i forskjellige deler av landet innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Den forventede spredningen av støttekommunene skal i prinsippet unngås, slik at hver sone danner et geografisk sammenhengende område. Dersom befolkningsandelen innenfor (hver av sonene i) virkeområdet skal beholdes som før denne justeringen, vil en del kommuner med høy indeksverdi måtte inkluderes, mens noen kommuner med lav indeksverdi vil måtte ekskluderes, fra (sonene i) det distriktpolitiske virkeområdet. Denne justeringen vil eventuelt påvirke kommuner med indeksverdi nær grensen for å bli inkludert i (en av sonene i) virkeområdet, som samtidig befinner seg geografisk nær grensen for (sonene i) virkeområdet.

Hos Mønnesland m fl (2002) argumenteres det for å bruke bolig- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) når DA-sonene skal fastlegges. Dette skyldes primært at DA tildeles etter arbeidstakers bosted. Det kan derfor oppfattes som rimelig at avgiften bedriften betaler til staten på bruk av arbeidskraft gjøres uavhengig av hvilken av kommunene innenfor samme BA-region arbeidstakeren er bosatt i. Konsekvensen av å ta utgangspunkt i BA-regioner når (sonene i) området for DA skal fastlegges vil være mindre justeringer av grensene for (sonene i) området sammenliknet med grunnlaget fra DU. Dette blir diskutert nærmere i kapittel 5.

Det er egne regler for transportstøtte (TS). Her er utgangspunktet at bedrifter som har konkurranseulempes på grunn av lang avstand til markedet, kan kompenseres for dette gjennom TS. Kompensasjon gis til individuelle foretak og bedrifter, og ingen skal i utgangspunktet få mer støtte enn merkostnadene tilsier. Dette er i utgangspunktet et svært ressurskrevende og byråkratisk system. Hos Mønnesland m fl (2002) er den individorienterte tilnærmingen i regelverket omgått og gjort mer generell og makroorientert. Det ble beregnet transportbrøker for hvert fylke, som viser avgiftsulempe i forhold til avgiftslette⁹. Transportbrøken for hver kommune ble beregnet som transportbrøken for fylket, multiplisert med avstanden

⁸ DA har vært forbudt. Virkemiddelet har likevel vært lov i *en overgangsfase*, det vil si det har vært under avvikling, og det er ikke avviklet i Tiltakssonen (Nord-Troms og Finnmark). Det er mulig det blir tillatt med DA igjen fra 2007 av.

⁹ Utgangspunkt for beregning av avgiftslette var differensiert arbeidsgiveravgift

til sentrum sett i forhold til fylkets referansekommunes avstand. Vi har da et uttrykk for hvilke kommuner der DA bidrar til overkompensasjon i forhold til merkostnadene ved transport. Kompensasjon ved DA-bortfall i form av TS kan gis tilsvarende merkostnadene ved transport til markedet (avstandskostnader). Dette kan føre til at en del DA-kommuner, med relativt kort avstand til sentrum, faller utenfor kartet for TS. Dette tilsvarer egentlig at avstand gis svært høy vekt sammenliknet med de andre variablene i distriktsindeksen. Konsekvensen vil bli at TS-området blir mindre enn det øvrige distriktpolitiske virkeområdet.

I dette avsnittet har vi argumentert for at de tre støtteformene vi ser på alle er virkemidler i distriktpolitikken og slik sett innrettet mot å redusere distriktsulempene. Virkemidlene er likevel rettet inn mot å kompensere for forskjellige distriktsulemper. Kriteriene for å sette grensene for (sonene i) virkeområdet er også litt forskjellige. Dette resulterer i visse forskjeller mellom (sonene i) virkeområder mellom de tre støtteformene. Forskjellene vil i all hovedsak gjelde kommuner som er lokalisert geografisk nær grensene for (sonene i) virkeområdet, og som har verdier for distriktsindeksen som ligger nær den kritiske for å bli inkludert eller ekskludert.

3.2 Indikatorer i distriktsindeksen

I avsnitt 3.1 har vi diskutert en del prinsipper knyttet til bruk av indikatorer ved fastleggelsen av grensene for et distriktpolitisk virkeområde, og for grensene mellom sonene innenfor dette området. Vi argumenterte for at vi, dersom vi klarer å finne de riktige indikatorene og de riktige¹⁰ vektene, vil vi kunne bruke dette til å beregne en såkalt distriktsindeks. Denne indeksen vil være et uttrykk for i hvilken grad en kommune (eller en BA-region) har distriktsproblem, eller for graden av periferialitet knyttet til en kommune.

Ovenfor har vi også diskutert hensynet til faglighet i forhold til andre hensyn (blant annet forholdet til EU, politiske prioriteringer og de beslutninger som må tas når man skal lage såkalte sammenhengende distriktsområder) når distriktsindeksen beregnes. Vi har argumentert for at det ikke er lett å avgrense disse to hensynene fra hverandre. I avsnitt 3.1 har derfor vi vist prinsippene for hvordan vi har beregnet distriktsindeksen. Nedenfor diskuterer vi forholdet mellom ulike indikatorer og hvordan de kan inkluderes i indeksen. Siden det er nesten umulig å skille faglige og andre hensyn, har tidligere kunnskap om konstruksjon av distriktsindeksen stått sentralt for de valg som er gjort. I dette avsnittet diskuteres derfor de hensyn som er tatt i beregningene av distriktsindeksen, med utgangspunkt i de fire kategoriene indikatorer som finnes i tabell 3.1. Hver av kategoriene kan, som nevnt ovenfor, bestå av null, en eller flere enkeltindikatorer.

Hensikten med distriktpolitikken er å kompensere for periferiulemper. Det er flere typer ulemper knyttet til periferialitet. En ulempe er avstanden til viktige produkt- og leveransemarkeder (avstandsulempe). En annen ulempe er knyttet til svake lokale markeder, spesielt arbeidsmarkedet og markeder for tjenesteytende næringer (størrelsesulempe). Indikatorer som måler disse aspektene vil være egnet

¹⁰ Med "riktige" mener vi her indikatorer som gir uttrykk for distriktsproblemer og vektene som viser forholdet mellom de ulike distriktsproblemer

til å avdekke hvilke kommuner som bør dekkes av et distriktpolitisk virkeområde, og for å gradere soner innen virkemiddelområdet. I utgangspunktet burde en derfor kunne basere seg på slike indikatorer alene. På den annen side er det naturlig å forvente at periferialitet gir seg et synlig problemutslag. Det er derfor naturlig at avgrensningene av virkemiddelssonene i noen grad påvirkes av hvor store problemer som genereres av periferistatusen. Dette gjør det naturlig at en også benytter indikatorer for befolkningsstruktur/-utvikling samt indikatorer for inntektsnivå og status på arbeidsmarkedet.

Dersom distriktsindeksen skal gi et uttrykk for distriktsproblem, argumenterte vi derfor for at den må ta hensyn til geografi (avstand- og størrelsesulemper mv) så vel som til sosioøkonomiske variabler. Vi argumenterte også for at valget av indikatorsett, både når det gjelder geografi og sosioøkonomiske variabler ellers, bør tas med utgangspunkt i den kunnskap vi allerede har om beregning av distriktsindekser. Denne kunnskapen er godt oppsummert hos Mønnesland m fl (2002) og vil bli brukt i det videre arbeidet.

Det er likevel ikke distriktpolitikkenes primære ansvar å utlikne ulikheter mht. arbeid og inntekt. Dersom sentralt beliggende områder opplever problemer av slik art, er det ved hjelp av annen type utjevningpolitikk at slike problemer skal møtes. Det er i den grad problemene kan sies å ha (noe av) sin årsak knyttet til periferialitet, at de bør møtes med distriktpolitiske tiltak, jfr. måldrøftingen i kapittel 2. En måte å tilnærme seg dette på er å la en viss periferialitet være en nødvendig betingelse for å komme i distriktpolitisk betraktning (evt. at ulike krav til indikatoren kunne settes som nødvendig betingelse innenfor de ulike sonene). En annen måte er å gi sentralitetsindikatoren så sterk relativ vekt at den av den grunn vil virke ekskluderende for sentralt beliggende problemkommuner. Vektingen er nærmere drøftet nedenfor (avsnitt 3.7).

3.3 Indikatorer for geografi eller periferialitet

Det framgår av diskusjonen ovenfor at periferialitet og geografi er tett knyttet sammen innenfor den norske distriktpolitikken, i den forstand at periferi- eller distriktsproblemer er knyttet sterkt opp mot tilgjengelighet, avstand og bosetting. I den norske distriktpolitikken, og i fastleggelsen av avgrensninger for distriktpolitiske virkeområder som har vært gjort tidligere, har derfor indikatorer for geografi eller periferialitet vært gitt sterk vekt. Tabell 3.1 viser at geografi teller 50 % i dagens problemindeks (40 % hos Mønnesland m fl (2002)), noe som må sies å være en betydelig vekt.

Problemet knyttet til avstand og tilgjengelighet gjelder både folk og næringsliv. Svak tilgang til ulike former for velferdstjenester og andre former for personrettet service kan være et problem for befolkningen og befolkningens lokaliseringpreferanser. Dette kan, gjennom arbeidsmarkedet, slå over på næringslivet (og offentlig sektor), som er avhengig av å rekruttere kompetent arbeidskraft til steder som oppfattes som attraktive blant annet på grunn av god tilgang på ulike tjenester.

For næringslivet består avstandsproblemet blant annet av høye transportkostnader og lange transportavstander (eller -tider). I tillegg kan det i mange tilfeller være negativ sammenheng mellom avstand og næringslivets krav til regularitet, sikker-

het og frekvens for transportene. Flaskehalsen i transportnettet, i form av for eksempel åpningstid, bæreevne og ferjeavhengighet, vil representere ytterligere avstandsproblemer i form av barrierer for transportene.

Persontransporter er også viktige for næringslivet. Tjenestereiser er en viktig del av produksjonen i mange næringer. Pendling, eller tilgang på arbeidskraft fra andre regioner, forutsetter tilgjengelighet. Svak tilgjengelighet til en region, spesielt for nøkkelpersoner, er et distriktsproblem som kan medføre svakere utvikling enn mer sentrale strøk. Persontransport er spesielt en viktig forutsetning for reiselivet, da turistene må reise for å kunne konsumere tjenestene.

Økt tilgjengelighet er en måte å redusere avstandsproblemet på. Tilgjengelighet beskriver potensialet for å kunne reise. Økt tilgjengelighet oppnås ved å redusere barrierer mot reising, enten disse består i kostnader, reisetid eller annet. For at god/bedret tilgjengelighet skal være interessant, må det gi noen eksterne fordeler som noen aktører er i stand til å utnytte. Dette betyr at tilgjengelighet må defineres funksjonelt, i forhold til de aktiviteter som er avhengig av transport.

Tilgjengelighet har både et absolutt og et relativt aspekt. Geografisk beliggenhet er gitt og absolutt. Norge ligger i utkanten av Europa. Videre kan det foreligge absolutte krav til tilgjengelighet som må tilfredsstilles for at en aktivitet skal kunne finne sted (ved arbeidsreiser, lokalisering av hovedkontor og distribusjonssenter, valg av underleverandør m.v).

På den annen side er tilgjengelighet i hovedsak et relativt begrep. I det ligger det at regioner og steder konkurrerer med hverandre. Hvis vegstandarden og -tilgjengeligheten over tid forbedres i alle områder, vil de perifere områdene fortsatt være de mest perifere.

Tilgjengelighet kan defineres på ulike geografiske nivå (lokal, regional, nasjonal). Hvilke aspekt som er mest relevant, avhenger av hvilke aktiviteter tilgjengeligheten skal defineres for. I en eksportsammenheng vil ikke bare avstanden fra Oslo/Europa, men også avstanden fra større regionale arbeidsmarkeder være av betydning. Nærhet til slike arbeidsmarkeder gir forutsetning for å skape utvikling eller å ta del i utviklingen bare man er nær nok. Dessuten, da ideer og innovasjoner ofte sprer seg i en kombinasjon av hierarkisk og overflatemessig spredning, vil en indikator som uttrykker nærhet til sentra etter deres størrelse (sentralitetsindikatorer) være egnet. Ved siden av markedsavstand og sentralitet, er befolkningstetthet en viktig geografiindikator. Lav befolkningstetthet (spesielt når dette sees sammen med lav total befolkning) indikerer store avstander mellom folk, liten tettstedsandel og dermed en del markedsmessige periferitetsproblemer, i tillegg til avfolkningsproblematikk. Nedenfor gjennomgås kort noen kjennetegn ved de tre geografiindikatorer, sentralitet, reiseavstand og befolkningstetthet, som er nyttet i analysen.

3.3.1 Sentralitetsindikatorer

Sentralitetsindekser er utviklet for å si noe om et områdes tilgjengelighet og kan brukes til å si noe om flere aspekter ved tilgjengelighet. Slike indekser uttrykker avstanden fra ulike sentre etter størrelsen på sentrene. Mønnesland m fl (2002) diskuterer to slike indekser og konkluderer med at NIBR 11-indeksen er å foretrekke framfor SSBs inndeling i fire nivåer. De mener at SSBs inndeling er for

grov til å kunne nyttes til å fange opp de ulikheter mellom kommunene som skal danne basis for inndeling i distriktpolitiske virkeområder og ulike soner for distriktpolitikken. Det er blant annet slik at nær halvparten av landets kommuner tilhører nivå null i SSBs inndeling.

NIBR 11 er blant annet basert på SSBs inndeling. Innenfor nivå null i SSBs inndeling er det spesifisert et nytt senternivå, med et innbyggerkrav som ligger lavere enn hos SSB (2.000 mot 5.000 innbyggere i senteret). I tillegg har man kategorisert arbeidsmarkedsregioner i seks grupper.

Tabell 3.2. Sentralitetsinndeling i følge NIBR 11.

NIBR 11- nivå	Reisetid til senter av størrelse	Yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen	SSB-nivå
1	mer enn 30 min til 2.000 innb.	Under 2.000	0
2	mer enn 30 min til 2.000 innb.	2.000 -20.000	0
3	under 30 min til 2.000 innb.	Under 6 000	0
4	under 30 min til 2.000 innb.	6.000-20.000	0
5	under 45 min til 5.000 innb.	Under 6.000	1
6	under 45 min til 5.000 innb.	6.000 - 20.000	1
7	under 60 min til 15.000 innb.	Under 20.000	2-3
8	under 60 min til 15.000 innb.	20.000 - 60.000	2-3
9	under 60 min til 15.000 innb.	60.000 - 200.000	2
10	under 75 min til 50.000 innb.	60.000 - 200.000	3
11	under 90 min til 50.000 innb.	Minst 200.000	3

Kilde: Mønnesland m fl (2002)

Inndelingen går fra nivå 11 (svært sentral) til nivå 1 (mest usentral). Den fungerer som en underoppdeling av SSBs klassifisering, bortsett fra i gruppe 7 og 8, der regioner med sentralitet 3 i følge SSB plasseres sammen med regioner med sentralitet 2, dersom antall yrkesaktive (etter bosted) i arbeidsmarkedsregionen er stort nok.

Sammenliknet med SSBs inndeling er NIBR 11 vesentlig finere. Den skiller mellom de ulike typer utkantområdene ved at de splittes opp etter antall yrkesaktive i arbeidsmarkedsregionen. I tillegg får en skilt utkanten rundt storbyene fra kjernen. Antall kommuner fordelt på de ulike gruppene blir vesentlig jevnere, selv om det fortsatt er overvekt av utkantkommuner i laveste kategori. Enkeltkommunenes plassering innenfor NIBR 11 framgår av vedlegg 1 hos Mønnesland m fl (2002).

3.3.2 Reisetid som nasjonal tilgjengelighetsindikator

Sentralitetsindikatoren NIBR 11 reflekterer regional tilgjengelighet. Det er også behov for en indikator som reflekterer nasjonal tilgjengelighet. Den nasjonale tilgjengeligheten er beregnet med utgangspunkt i reisetid til Oslo. Det er flere argumenter for å knytte nasjonal tilgjengelighet til Oslo:

- Oslo er landets hovedstad
- Oslo er landets desidert største by og er i sterk vekst
- Her ligger myndigheter, organisasjoner og hovedkontorer
- Oslo er en port til utlandet, både for godseksport og personreiser

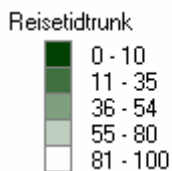
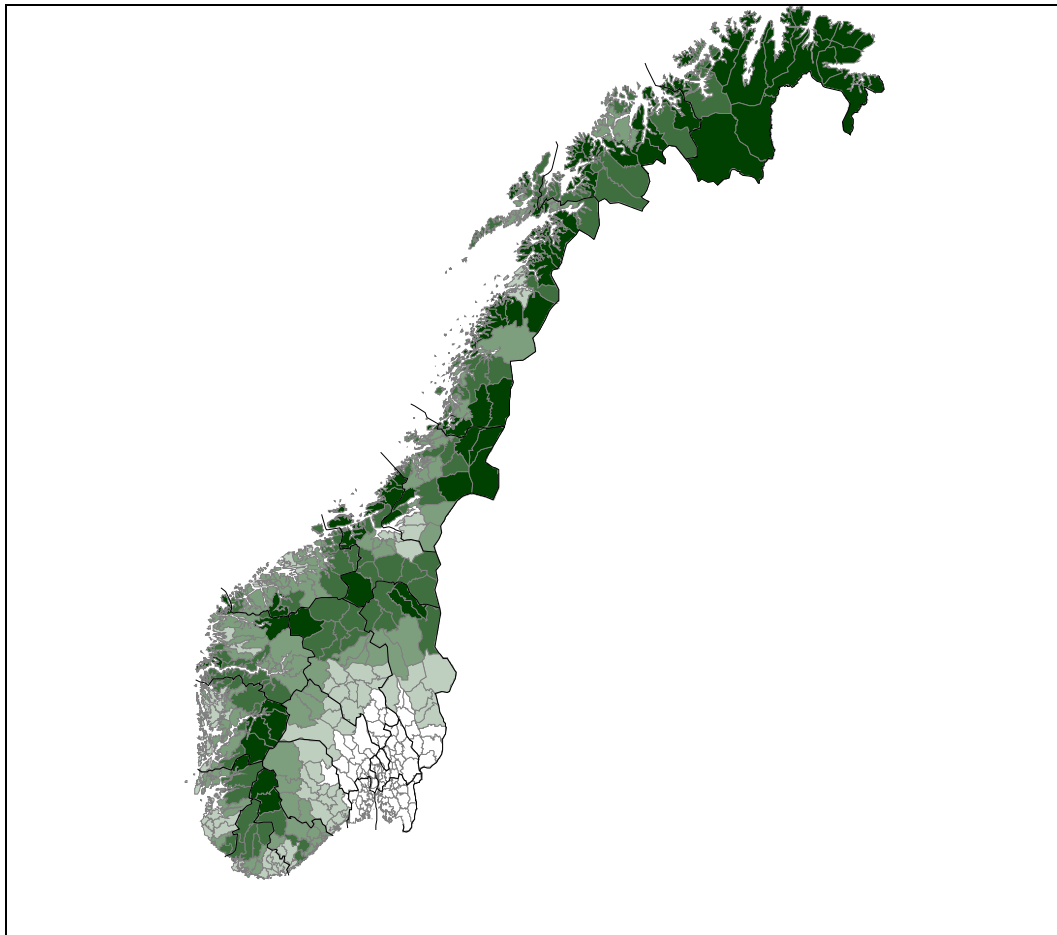
- Oslo er nav i det nasjonale flyrutenettet
- Oslo har et sterkt innslag av alle former for forretningsmessig tjenesteyting (banker, forsikring, kompetanse på markedsføring, teknologi, IT)

Reisetiden til Oslo beregnes for bil for Østlandsfylkene og deler av Aust-Agder, mens reisetider med fly benyttes for de øvrige fylker. Reisetiden med fly inkluderer tilbringertid, noe ventetid, oppmøtetid, ren flytid og reisetid til Oslo S. Alle beregninger gjelder reise en vei. Reisetider og -kostnader med fly for hver enkelt kommune er hentet fra TØIs Nasjonale persontransportmodell og sist oppdatert for 2001. Ventetiden er beregnet som en funksjon av frekvensen og overstiger en time bare når det er to frekvenser eller mindre daglig. Det er lagt til 40 minutter for reise fra Gardermoen til Oslo S (og en svak undervurdering i oppmøtetid før flyavgang i modellen). På kostnadssiden er også tilbringerkostnader tatt med. Reisetiden med bil er beregnet på basis av avstander og en gjennomsnittsfart på 70 km/t og et "Oslo-tillegg" på 10 minutter. Dette gir en indikator for reisetid, som er nærmere drøftet hos Mønnesland m fl (2002).

Den indekserte og trunkerte indikatoren for reisetid er vist i kart 3.1. De kommunene som er skravert med de lyseste fargene har kortest reisetid til Oslo. Lengre reisetid impliserer mørkere skravur. Indikatoren viser at reisetiden øker med avstand til Oslo. De områdene som har lang avstand til Oslo, men er skravert med lyst, er flyplasskommuner eller nabokommuner til flyplass. Dette kartet har en del felles med dagens kart for distriktpolitisk virkeområde, det vil si med den eksisterende distriktsindeksen. Spesielt er kommunene i Nord-Norge og en rekke innlandskommuner i Sør-Norge skravert med mørk farge. Noen kommuner i indre deler av Hordaland og Rogaland er derimot farget mørke i reisetidskartet, men er utenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Sammen med kartet over NIBR 11 fanger reisetidsindikatoren godt opp distriktsproblem knyttet til tilgjengelighet. Reisetidsindikatoren fanger dessuten opp den betydning flytilbudet har for tilgjengeligheten til perifere kommuner, spesielt i Nord-Norge.

Kart 3.1. Trunkerte tidsverdier. Reisetid til Oslo med bil (fra kommuner på Østlandet) eller fly (fra kommuner i resten av landet).

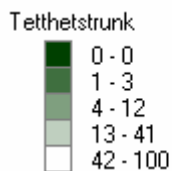
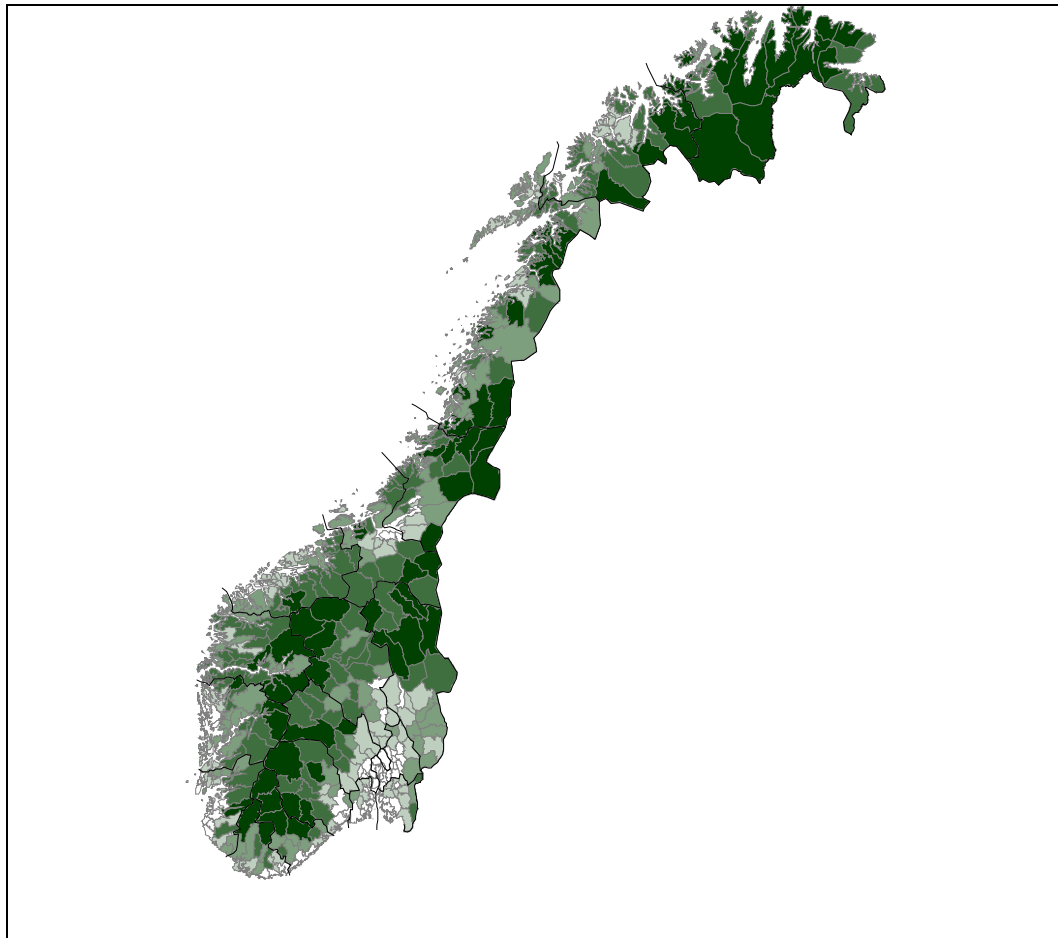


TØI-rapport 824/2006

3.3.3 Tett bosetting?

Dagens distriktsindeks bruker andel av innbyggerne bosatt i tettsteder som en av indikatorene for geografi. Mønnesland m fl (2002) argumenterer for at denne indikatoren ikke er så relevant når en slik indeks skal utvikles. Mange sentrale kommuner kan ha en lav tettstedsandel fordi en stor del av innbyggerne bor spredt i småhusbebyggelse, mens mange utkantkommuner på sin side kan ha en stor andel av innbyggerne bosatt i mindre tettsteder. Historiske utviklingstrekk og dagens næringsstruktur er viktige for tettstedsandelen. Mye fiskeri betyr at bosettingen blir preget av mange små tettsteder, mens en lavere andel av befolkningen i landbruksområder er bosatt i tettsteder uten at dette nødvendigvis får konsekvenser for sentertilgang. Derfor foreslår vi, i likhet med Mønnesland m fl (2002), å utelate andel bosatte i tettsteder som indikator i distriktsindeksen.

Kart 3.2. Befolningstetthet på kommunenivå. Antall innbyggere per kvadratkilometer, indeksert og trunkert.



TØI-rapport 824/2006

Befolningstetthet er en indikator som også kan være problematisk av flere grunner. Den administrative inndelingen av måleenheter (kommuner, BA-regioner, fylker, landsdeler etc), eller hvorvidt vi har et geografisk "lite" eller "stort" område, vil naturligvis ha betydning for befolningstettheten. Rent praktisk vil hvor grensene mellom kommunene er satt, være helt avgjørende for kommunenes score på denne indikatoren. En kommune med store fjellarealer, med alle innbyggerne bosatt i ett tettsted, vil for eksempel score høyere på denne indikatoren enn en liten øykommune med like mange innbyggere bosatt i et like stort tettsted. To geografisk like store kommuner, med det samme antall innbyggere, vil også framstå helt like når vi ser på dem rent befolningstetthetsmessig. Innbyggerne i den ene kommunen kan være bosatt svært spredt, mens alle de som bor i den andre kan være bosatt i tettsteder. Slik sett vil befolningstettheten der folk bor i de to kommunene være helt forskjellig, og to distriktpolitisk relativt like områder kan ha forskjellig befolningstetthet kun på grunn av hvor kommunenes grenser går. I

Norge er det slik at mer enn 75 % av innbyggerne bor på omtrent 0,7 prosent av landarealet. Dersom landet deles i ruter på 1 x 1 kilometer, viser det seg at vel 57.000 av dem er bebodd. Når en tar i betraktning at Norges totale landareal er på vel 306.000 kvadratkilometer, betyr det at langt den største delen av landet er ubebodd. Totalbefolkningen fordeler seg altså på kvadratkilometerruter som dekker knapt 18 prosent av totalarealet. Resten er ubebodd. Det gir 77 innbyggere per kvadratkilometerrute. Samtidig bebor tre av fire mindre enn en prosent av Norges areal, med et snitt på 1.600 innbyggere per kvadratkilometer. Norge er med andre ord vesentlig mindre spredtbygd enn befolkningstetthetsindikatoren alene gir inntrykk av.

Indikatoren befolkningstetthet sier også lite om nærhet til større (eller mindre) sentra. Geografiske forhold, og hvor kommunegrensene er satt, kan innebære at (avgrensede) områder med lav tetthet kan ha god sentrumsnærhet, sammenliknet med tettere befolkede områder i mer perifere deler av landet. Noen (få) sentrumsnære kommuner kan derfor score høyt på indikatoren befolkningstetthet.

Siden befolkningstetthet som indikator er arealavhengig, vil det bildet en får når en ser på et kart over befolkningstetthet fort kunne bli preget av den geografiske enhet som velges. I kart 3.2 har vi valgt kommunenivået¹¹ som utgangspunkt. Vi ser, ikke overraskende, at befolkningstettheten er høyest sentralt på Østlandet og rundt de øvrige byene. Lavest befolkningstetthet finner vi i Finnmark og Troms, samt hovedsakelig i fjellkommuner (innlandskommuner) i Trøndelag og resten av Sør-Norge.

Indikatoren for befolkningstetthet har altså et par svakheter knyttet til seg. På den annen side er det en relativt enkel indikator å beregne. Etter at Sverige og Finland ble medlem av EU, har denne indikatoren blitt en av dem som brukes for å definere områder som er støtteberettiget i henhold til EUs regionalpolitikk. EU har altså akseptert at lav befolkningstetthet gir et uttrykk for periferitet, og at denne formen for periferitet kan bidra til at det skapes regionale problemer. Lav befolkningstetthet er dermed blant de indikatorene som nyttes til å legitimere regionalpolitiske virkeområder, inkludert områder der transportstøtte er legitimert. EUs aksept av denne indikatoren gjør det vanskelig å ekskludere den fra beregningene av en distriktsindeks.

3.3.4 Konklusjon geografiindikatorer

I tråd med Mønnesland m fl (2002) foreslår vi at følgende geografiindikatorer inngår ved beregning av distriktsindeksen:

- Sentralitet: NIBR 11
- Avstand: Reisetid til Oslo
- Tetthet: Befolkningstetthet

Geografiindikatorene tar dermed høyde for sentralitet og avstand til regionale sentra (NIBR 11), avstand til nasjonalt sentrum (reisetid til Oslo) og befolknings-

¹¹ Dersom en brukte et kommuneaggregat (BA-region, fylke), ville vi få et vesentlig mer ensartet inntrykk av befolkningstettheten.

tetthet. Dette betyr at indikatoren andel bosatt i tettsted er tatt ut, sammenliknet med dagens distriktsindeks. Det skyldes blant annet at tettstedsindikatoren gir lite tilleggsinformasjon i forhold til egenskaper ved distriktskommuner, spesielt sammenliknet med de øvrige geografiindikatorne. De elementer av tettstedsindikatoren som har distriktpolitisk relevans, ivaretas gjennom NIBR 11 og befolknings-tetthetskriteriet.

3.4 Demografiindikatorer

Bosettingsmålet er sentralt i norsk distriktpolitikk. Derfor er det vanskelig å tenke seg en distriktsindeks som ikke inkluderer variabler som sier noe om i hvilken grad en kommune oppfyller, eller har potensial til å oppfylle, dette målet. Det er mange slags forhold som påvirker befolkningsutviklingen. Den demografiske strukturen i seg selv er naturligvis svært viktig. Demografiindikatorer nyttes derfor i distriktsindeksen for å si noe om i hvilken grad befolkningsutviklingen er (har potensial til å være) positiv eller negativ. Følgende demografiske kjennetegn (indikatorer brukt ved forrige distriktsindeks i parentes) står sentralt når en skal beskrive (potensialet for) befolkningsutviklingen i en kommune:

- Befolkningsvekst (befolkningsvekst siste ti år)
- Aldersstruktur (andel innbyggere alder 18-30 år)
- Fødsels- eller fornyingspotensial (andel kvinner alder 20-39 år)

Nedenfor drøftes hver av disse kategoriene indikatorer nærmere.

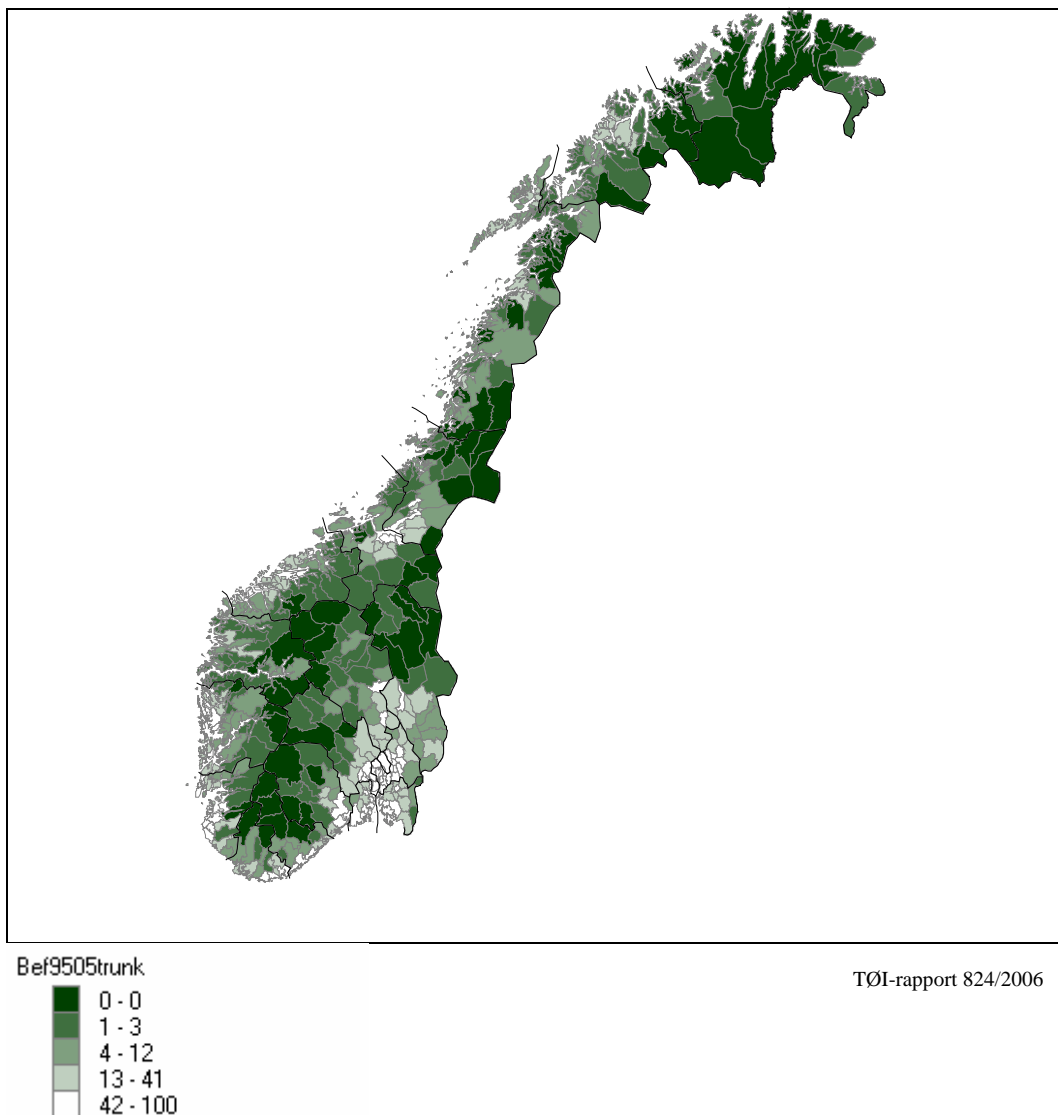
3.4.1 Befolkningsvekst

I tidligere distriktsindeksberegninger er befolkningsveksten de siste ti år brukt som indikator på generell befolkningsendring. Dette er også den eneste endringsindikatoren som ble nyttet ved den siste revisjonen, og også av Mønnesland m fl (2002). Denne indikatoren gir egentlig et tverrsnittsbilde av den demografiske utviklingen i perioden. Den er sammensatt av flyttebalansen og forholdet mellom fødte og døde. Flyttebalansen og fødselstallet er i hovedsak knyttet til det relative innslaget av personer i alderen 20-35 år (det er disse som er de mest mobile, og det er disse som føder barn), mens dødstallet i hovedsak knytter seg til det relative innslaget av eldre (dødeligheten er størst i denne aldersgruppa). De eldre har samtidig hatt et langtids boforhold i kommunen. Befolkningsvekst representerer slik sett et sammensatt og komplekst mål på demografisk endring, i den forstand at det oppsummerer en rekke samtidige prosesser. Kompleksiteten gjør at målet ikke nødvendigvis er en god problemindikator for forutgående tiårsperiode eller samtiden.

Den distriktpolitiske avgrensingen gjelder for et antall år framover når den blir notifisert overfor ESA. Dette taler for å bruke befolkningsprognoser framfor historiske befolkningsendringer som indikator på befolkningsvekst. Problemet med en slik indikator, er blant annet at befolkningsprognoser er usikre. Det illustreres blant annet med at SSBs regionale befolkningsprognoser omfatter en rekke alternativer når det gjelder innvandring, flytting, fødsler, dødelighet og levealder. Alle disse forholdene kan variere regionalt, og på kommunenivå vil spesielt flyttingene

spille en stor rolle når det gjelder befolkningsutviklingen. SSBs regionale befolkningsprognoser er laget med utgangspunkt i historiske flyttester, der man ikke tar hensyn til kommunale planer for boligutbygging eller arbeidsmarkedsforhold. Derfor vil framskrivingene i stor grad speilbilde fortida. Mønnesland m fl (2002) sammenliknet befolkningsutviklingen i foregående tiårsperiode med tall for framtidig befolkningsvekst. Denne sammenlikningen viste stor grad av samvariasjon mellom de to indikatorene. De konkluderte derfor med at det ikke er nødvendig å inkludere begge indikatorer (historisk og framtidig befolkningsvekst) i distriktsindeksen og anbefaler at en nøyer seg med historiske veksttall.

Kart 3.3. Trunkert og indeksert befolkningsvekst 1994 – 2004 (31. desember).



Kart 3.3 viser befolkningsveksten i alle norske kommuner for den seineste tiårsperioden. Høy befolkningsvekst er representert ved lys skravering, mens lav befolkningsvekst er representert ved mørk skravering. Variasjonen i befolkningsvekst er fra et maksimum på 32 % til et minimum på -26,5 % gjennom hele perioden. Det nasjonale gjennomsnittet utgjør -0,4 %, siden tallene er ikke vektet for

kommunestørrelse. Trunkering er skjedd ved 90 % (11,5 % befolkningsvekst) og 10 % (-12,1 % befolkningsvekst). Alle kommuner med befolkningsvekst høyere enn 11,5 % i perioden har indeks 100, mens alle kommuner med befolkningsvekst lavere enn -12,5 % har fått indeks 0. Kartet viser mange likhetstrekk med kartet for trunkert befolkningstetthet (kart 3.2), slik at den sterkeste befolkningsnedgangen også kommer i kommuner med lav befolkningstetthet.

3.4.2 Aldersstruktur

En kommunes aldersstruktur sier noe om i hvilken grad en kommune er utsatt for såkalt forgubbing. Forgubbing representerer et typisk kjennetegn ved distriktskommuner. Det skyldes dels at flere og flere vokser opp i sentrale strøk, noe som igjen henger sammen med demografiske prosesser i historien. Eksempler på slike prosesser er fraflytting fra, og lavere fødselstall en før i, distriktene. Prosessene skyldes på sin side blant annet at nordmenn tar lenger utdanning enn før (utdanningsinstitusjonene er lokalisert sentralt og innebærer flytting) og at mange utsetter å få sitt første barn til seinere i livsfasen sammenliknet med tidligere generasjoner (se Sørli 2001).

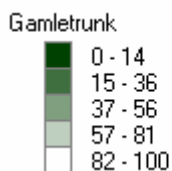
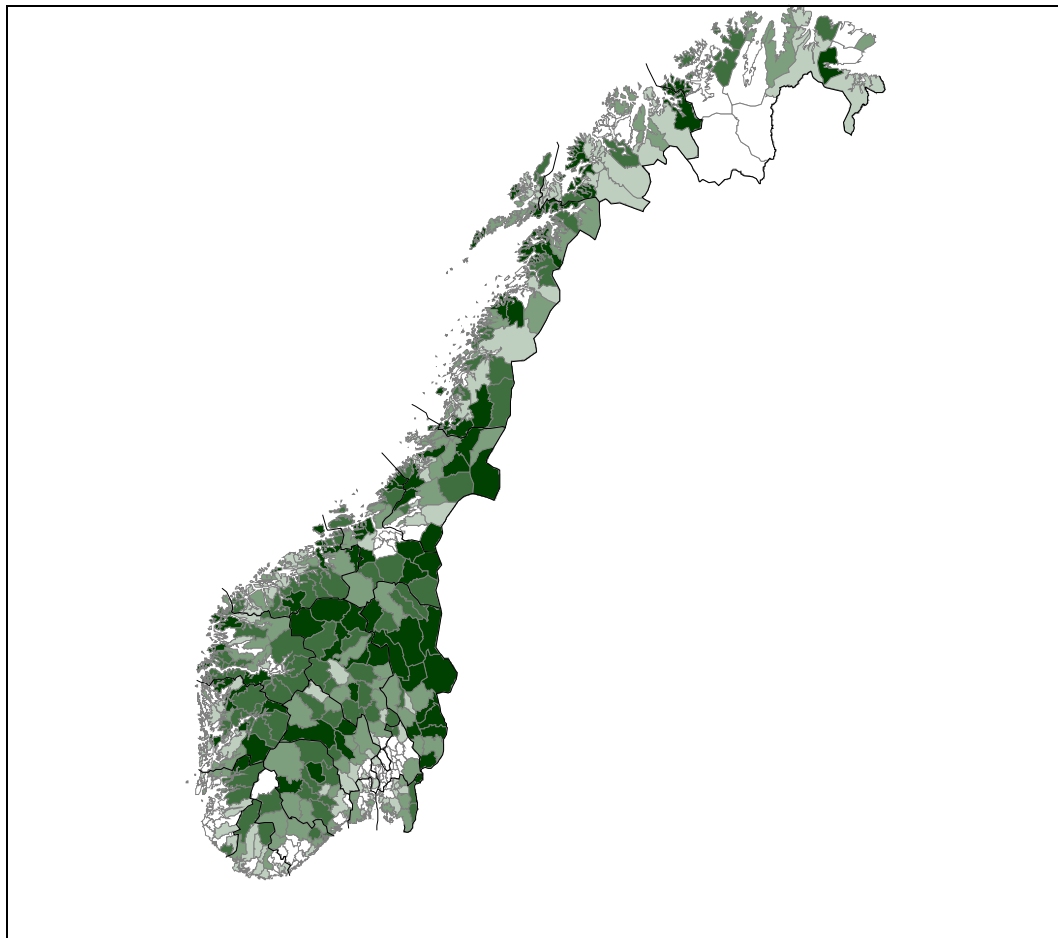
Ved forrige revisjon av distriktsindeksen ble andelen innbyggere i aldersgruppen 18-30 år brukt som en indikator på aldersstruktur. En høy andel innbyggere i denne aldersgruppen representerer det motsatte av forgubbing og burde kunne være et uttrykk for at kommunen har en gunstig aldersstruktur. Samtidig gir en høy andel innbyggere i denne aldersgruppen også uttrykk for et slags potensial på arbeidsmarkedet, den representerer et relativt høyt tilbud av arbeidskraft.

På den annen side er det slik at dersom forgubbing er problemet, bør vi representere dette med en indikator for nettopp forgubbing. Indikatoren over unge voksne er ikke et nøyaktig speilbilde av forgubbingprosesser, idet andelen innbyggere i aldersgruppen fra 30 og opp til pensjonsalder ikke er inkludert. Det er derfor bedre å nytte en indikator for andelen eldre i distriktsindeksen. I tråd med Mønnesland m fl (2002) foreslår vi derfor å erstatte indikatoren over unge voksne med en indikator for eldre (andelen eldre over 67 år).

Befolkningsandeler i alderen 67 år og eldre gir nødvendigvis et presist bilde på andelen eldre (over den vanlige grensen for alderspensjon). I forskningssammenheng kunne indikatoren med fordel blitt indeksert med basis i et nasjonalt gjennomsnitt, men dette er ikke viktig når indikatoren skal benyttes til geografiske områdeavgrensninger. I stedet har vi, i tråd med de øvrige variablene, trunkert og indeksert eldreandelen. Vi finner maksimum andel eldre på 25,1 %, minimum på 6,6 % og et gjennomsnitt på 15,2 %. Det trunkerte maksimum på 90 % ligger på 19,5 %, mens 10 %-fraktilen ligger på 10,7 % av befolkningen. Verdien for alle kommuner med en eldreandel over 19,5 % er derfor trunkert til null, mens kommuner med en eldreandel under 10,7 % er trunkert til 100.

ESPON (2005) benytter en litt avvikende indikator for eldrebefolkningen, der alle over 65 år (og ikke 67) regnes inn. Å erstatte andel gamle over 67 år med andel gamle over 65 år vil ha svært liten betydning for denne indikatoren, og i enda mindre grad for distriktsindeksen.

Kart 3.4. Andel innbyggere i aldersgruppen over 67 år. Trunkert og indekstert.



TØI-rapport 824/2006

I kart 3.4 har vi vist andel gamle i norske kommuner. Vi antar som nevnt at en høy andel gamle kan implisere distriktsproblem. På samme måte som i de øvrige kartene, representeres lav trunkert verdi, i dette tilfellet høy eldreandel, av mørk skravur, mens sentrale strøk (lav eldreandel) representeres av lys skravur. Vi ser da også at sentrale strøk, det vil si det sentrale Østlandet, samt de største byene ellers i landet, har lav eldreandel (høy trunkert verdi). Dette er i samsvar med hvordan indikatoren oppfører seg ellers i landet. Vi ser dessuten at en del distriktskommuner, spesielt sterkt i Finnmark, har lav eldreandel. Det samme gjelder en del kommuner i Troms og Nordland, men her er eldreandelen noe høyere. Denne profilen avviker i forhold til de øvrige indikatorene. Samtidig ser vi at kommuner med mørkest skravur i all hovedsak befinner seg i indre deler av Sør-Norge, selv om en god del av distriktskommunene også i denne delen av landet har relativt lav eldreandel. Indikatoren for aldersstruktur blir altså mer gunstig i en del distriktskommuner enn de indikatorene som er diskutert ovenfor.

3.4.3 Demografisk fornyingspotensial

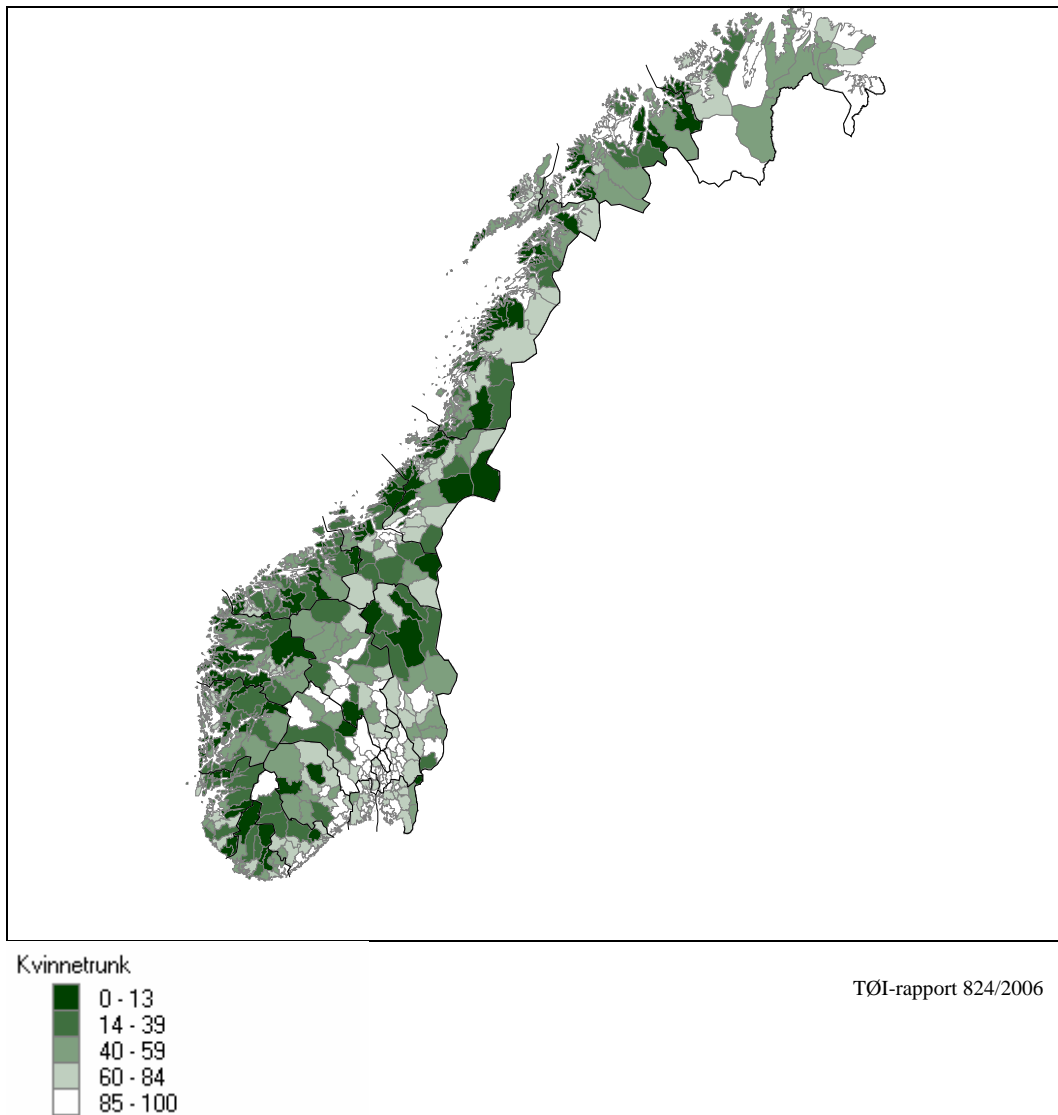
Med begrepet fornyingspotensial forstår vi befolkningens evne til naturlig¹² fornying, eller det potensialet en kommunes innbyggere har til å fornye seg selv. Dette potensialet påvirkes av aldersstrukturen, ved at relativt mange gamle gir høy dødelighet. Samtidig påvirkes det av antall fødsler, som er knyttet både til aldersstruktur og kjønn. Biologisk sett begrenses kvinners fødedyktige alder av pubertet og menopause. Empirisk sett er det få svært unge, eller svært gamle, kvinner innenfor den biologisk fødedyktige alder som får barn. Tilbøyeligheten til å få barn øker sterkt når kvinnene passerer 20 år, når en topp når de er rundt 30 år og avtar når de går mot 40 år. Etter at kvinnene har nådd 40 år, er det få som får barn. Dette er bakgrunnen for å velge kvinner i aldersgruppen 20-39 år som indikator på demografisk fornyingspotensial. Samtidig representerer denne indikatoren også aldersstrukturen, ved at den viser andelen yngre kvinner. Distriktskommuner hadde tidligere vesentlig færre kvinner enn menn i denne aldersgruppen, og situasjonen var naturlig nok omvendt i sentrale kommuner (Juvkam 2002). Dette misforholdet har endret seg de seinere år, slik at andelen menn og kvinner i aldersgruppen nå er mer lik. Dette har bidratt til at korrelasjonen mellom indikatoren for andel kvinner i ung alder og indikatoren for andel personer i ung alder er sterk, og at den blir sterkere etter som andelen unge menn og unge kvinner blir likere over tid.

Dersom man endret aldersintervallet fra 20-39 til for eksempel 25-39 år, ville forskjellen mellom sentrum og periferi bli vesentlig mer markert. Dette skyldes at de yngste aldersgruppene i spennet i liten grad har flyttet fra oppvekstkommunen. Flyttingen tiltar rundt 22 års alder.

Fornyingspotensialet øker med andel kvinner i alderen 20-39 år. I den forstand knytter vi periferiproblematikken til de kommuner som har lav kvinneandel. Det statistiske materialet viser at hele 31,9 % av innbyggerne er kvinner i alderen 20-39 år i den kommunen med høyest kvinneandel. Lavest andel er 23,3 %. Det ikke-vektede gjennomsnittet for norske kommuner er 27,4 %. Vi har trunkert variabelen ved henholdsvis 90 % (29,5 %) og 10 % (25,5 %) av maksimum.

¹² Med naturlig fornying forstår vi her befolkningsvekst eksklusive flytting

Kart 3.5. Andel kvinner i aldersgruppen 20-39 år. Trunkert og indekstert.



I kart 3.5 representeres høy andel kvinner i alderen 20-39 år av de lyse fargene, mens mørkere skravur representerer lavere kvinneandel. Det viser seg at kommunene på det sentrale østlandsområdet har vesentlig bedre fornyingspotensial enn kommunene i mindre sentrale deler av landet. Dette kartet skiller seg likevel en del fra de øvrige kartene ved at inntrykket av det er klare forskjeller mellom sentrum og periferi ellers er svakere. Dette tyder på at andelen kvinner i aldersgruppen 20-39 år i mindre grad enn mange av de andre periferiindikatorer beskriver nettopp periferiproblem, i det minste når en ser på samvariasjon mellom indikatorer. Det er indikatoren for andel eldre som samvarierer mest med indikatoren for kvinner. Dette skyldes delvis at det er komplementaritet mellom disse to indikatorer, som begge har samme nevner i brøken. Begge utgjør altså andeler av det samme, dvs. av antall innbyggere i kommunen.

3.4.4 Oppsummering

Demografiske utviklingstrekk er et resultat av en rekke prosesser. Det er dessuten sammenheng mellom de ulike prosessene, slik vi har vært inne på innledningsvis i dette kapittelet. Derfor vil flere demografiske indikatorer til sammen utfylle hverandre i distriktsindeksen. Vi tror at disse prosessene representeres godt gjennom følgende indikatorer, som vi dermed foreslår inngår i distriktsindeksen:

- Befolkningsvekst siste ti år (prosent)
- Andelen gamle (67 år og over)
- Andelen kvinner 20-39 år

Sammenliknet med den eksisterende distriktsindeksen foreslår vi å erstatte andelen unge yrkesaktive (innbyggere 18-30 år) med andelen gamle. Dette gjør vi dels fordi andelen unge yrkesaktive samvarierer sterkt med andelen kvinner 20-39 år, dels fordi andelen gamle går mer direkte til kjernen av distriktsproblemet, som vi har definert som forgubbing. Til sammen dekker vi opp både kommunens befolkningsendring og naturlige vekstpotensial gjennom de foreslåtte indikatorene.

3.5 Indikatorer for arbeidsmarked og næring

Arbeidsmarkedet kan representeres på forskjellige måter. Tilbudet av arbeidskraft er i stor grad gitt fra befolkningssida. Yrkesfrekvens (eventuelt per aldersgruppe og kjønn) multiplisert med antall innbyggere (i riktig aldersgruppe), viser ett mål for tilbud av arbeidskraft, eller antall yrkesaktive, på et gitt tidspunkt. Man kan selvsagt diskutere i hvilken grad arbeidsledighet skal inkluderes i yrkesaktiviteten. Uansett utgjør befolkningsgrunnlaget (i riktig alder) en viktig variabel også når det gjelder tilbud av arbeidskraft.

Etterspørselen etter arbeidskraft representerer næringslivets (og offentlig sektors) behov for sysselsetting, gjerne med ulik kompetanse. Utviklingen i etterspørselen etter arbeidskraft, eller næringsutviklingen, avhenger av en rekke forhold. For det første er næringsstrukturen, målt som beholdningsstørrelse, i seg selv viktig. Med dette mener vi at det er forskjell på etterspørselen etter arbeidskraft mellom en region som domineres av tjenesteproduksjon og en region som domineres av landbruk. Disse to regionene vil både ha hatt ulike utviklingstrekk og de vil ha ulikt utviklingspotensial framover. For det andre er endringer i næringsstrukturen viktig. Med dette mener vi at det er forskjell mellom regioner med høy innovasjonshastighet og regioner med lav innovasjonshastighet. Regioner med ulik innovasjonshastighet vil sannsynligvis både ha hatt ulike utviklingstrekk og de har ulike utviklingspotensialer.

Det er en rekke enkeltforhold som påvirker henholdsvis tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft. Alle disse forholdene kan ha selvstendig interesse i en detaljert analyse av det regionale arbeidsmarkedet. Vi skiller gjerne mellom individuelle kjennetegn og kjennetegn ved området, som en grov tilnærming. Vårt behov tilsier at vi i størst mulig grad fokuserer på kjennetegn ved området, siden det er regionalpolitikken som står i fokus. Med kjennetegn ved området mener vi kjennetegn ved aktørene som gruppe, snarere enn individuelle kjennetegn.

Innovasjonsevne, konkurransekraft etc er sterkt fokusert i retorikken i den nær-

ingsrettede distriktpolitikken. Dette er samtidig uttrykk for en vekstorientert politikk, sett litt i motsetning til den mer tradisjonelle og fordelingsorienterte distriktpolitikken. Uten å gå i stor detalj kan en si at den vekstorienterte politikken samtidig representerer økt markedsorientering. Virkemidlene er innrettet mot å legge til rette for å utnytte eksisterende potensialer, noe som så skal bidra til økonomisk vekst gjennom økt innovasjonsevne og økt konkurransekraft, og igjen til at regionene blir attraktive også for befolkningen. Argumentasjonen for en slik politikk dreier seg om å utnytte ressursene i vid forstand der de er, det vil si i hele landet. En mer fordelingsorientert distriktpolitikk, der en satser sterkt på velferdsproduksjon og annen offentlig virksomhet, står litt i motsetning til dette. Det kan være stor politisk uenighet om i hvilken grad, og på hvilket regionalt nivå, distriktpolitikken skal finansieres, og i hvilken grad det er nødvendig med en vekstorientert regionalpolitikk for å sikre finansiering av velferdsordningene (også på regionalt nivå). Det kan også være politisk uenighet om en nasjonalt styrt utjevningpolitikk er nødvendig (og bærekraftig) på lang sikt. Svaret på disse mer politiske spørsmålene er avgjørende for virkemiddelbruken i regional- og distriktpolitikken. Samtidig er svaret i sin natur politisk farget, noe som vi i kapittel 1 har forsøkt å sette litt i motsetning til det faglige.

Ved tidligere revisjoner av distriktsindeksen la man ikke særlig vekt på egenskaper ved næringslivet og etterspørselen etter arbeidskraft. I stedet fokuserte man mer på egenskaper ved balansen i arbeidsmarkedet:

- Indikatoren *andel arbeidsledige* (arbeidsledighetsproblem) er et enkelt uttrykk for i hvilken grad man utnytter arbeidskraften i kommunen.
- Indikatoren *andel uføretrygdede* representerer først og fremst egenskaper ved tilbudet av arbeidskraft, det vil si befolkningens sykkelighet. Mønnesland m fl (2002) peker på at denne indikatoren samtidig kan representere svakheter ved arbeidsmarkedet (at uførhet kan representere et alternativ til arbeidsledighet).

Begge disse indikatorene representerer på sin måte i hvilken grad arbeidskraften utnyttes i den aktuelle¹³ kommunen. Slik sett viser de hvordan etterspørselen etter og tilbudet av arbeidskraft balanserer. De sier lite om kommunens vekstpotensial, historisk og framover. Man ser ikke på veksttall overhodet, og man drøfter ikke næringsstrukturelle forskjeller. Indikatorene sier også lite om andre egenskaper ved arbeidskraften. Utdanningsnivået, sammen med næringsstruktur, kan for eksempel brukes til å si noe om innovasjonspotensialet i kommunen. Mønnesland m fl (2002) argumenterer derfor sterkt for å erstatte dagens indikatorer med indikatorer som bedre beskriver situasjonen på arbeidsmarkedet.

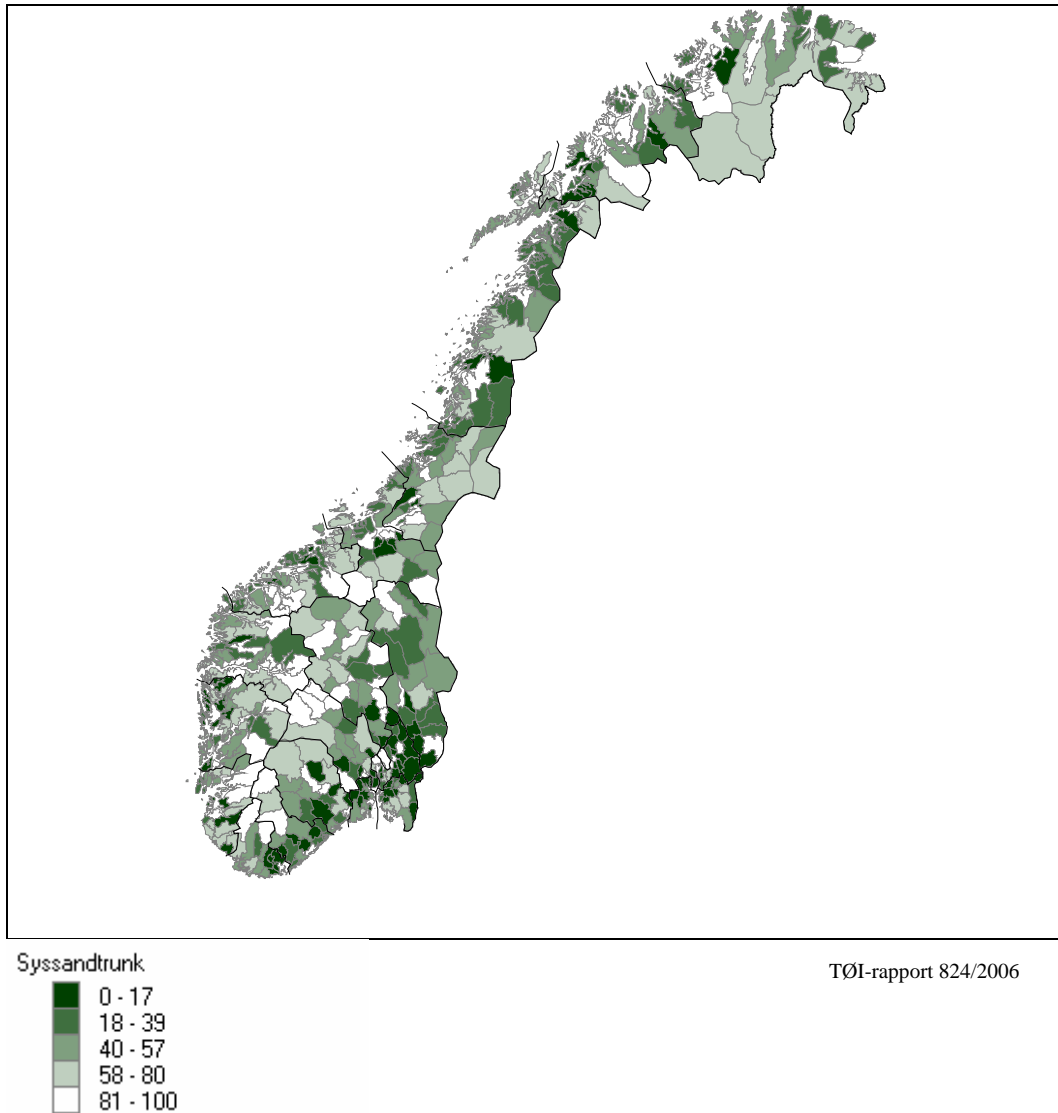
3.5.1 Utnyttelse av arbeidskraften

Sørli (2001) understreker at situasjonen på arbeidsmarkedet er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for bosetting. En forutsetning for at en husholdning bosetter seg i en kommune, er altså muligheten for jobb. I økende grad innebærer dette at husholdningen stiller krav til to jobber, idet begge ektefeller

¹³ Arbeidsmarkedet omfattes også av pendling på tvers av kommunegrenser. Dette diskuteres ikke nærmere her.

normalt deltar i arbeidslivet. Når jobben (jobbene) er på plass, kan andre bosettingsfaktorer diskuteres. Sørli (2001) diskuterer implikasjonen av dette for bosettingen, og hvilke implikasjoner dette har for flytting i oppgangs- og nedgangskonjunkturer. Samtidig er arbeidsmarkedet altså av avgjørende betydning for det økonomiske potensialet ved et område og i hvilken grad en har lyktes i å utnytte dette.

Kart 3.6. Antall sysselsatte i prosent av befolkning 20-64 år. Trunkert og indeksert.



Det vil kunne variere i hvilken grad svak utnyttelse av arbeidsressursene gir seg statistisk utslag i form av lav andel yrkesaktive eller høy ledighet blant de yrkesaktive. Av den grunn har vi, i tråd med Mønnesland m fl (2002), valgt antall sysselsatte som andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder (20-64 år) som indikator. Indikatoren kan påvirkes av ulik utdanningstilbøyelighet, sykелighet o.l., men anses likevel som en mer treffsikker indikator for faktisk utnyttelse av arbeids-

ressursene enn registrert ledighet som var benyttet tidligere. Denne indikatoren erstatter både andel uføre og andel arbeidsledige fra forrige revisjon.

Indikatoren er i dette tilfellet målt både etter arbeidssted (når det gjelder sysselsetting) og etter bosted (når det gjelder befolkning). Dette er omtrent det samme som yrkesfrekvensen, der både teller og nevner måles etter bosted. Sammenliknet med yrkesfrekvensen, blir den valgte indikatoren høyere i innpendlingskommuner og lavere i utpendlingskommuner. Ubalansene er størst i områder med mye pendling, det vil i særlig grad si områdene rundt de store byene. I distriktene er forskjellen mellom å måle sysselsetting etter henholdsvis arbeidssted og bosted vesentlig mindre. Siden poenget med arbeidsmarkedsutnyttelsesindikatoren i hvert fall delvis er å gi et uttrykk for det potensialet for utvikling en ser i en kommune, taler mye for å velge sysselsetting etter arbeidssted.

Kart 3.6 viser de trunkerte og indekserte verdiene for sysselsettingsandel. Gjennomsnittlig (uvektet) sysselsettingsandel er 72 %. Andelen varierer fra 25 % (utpendlingskommune) til 129 % (innpendlingskommune), og indikatoren trunkeres på henholdsvis 91 % (90 % av maksimum) og 52 % (10 % av maksimum). Jo mørkere skravur i kartet, desto lavere sysselsettingsandel.

Generelt er sysselsettingsandelen lavest i kommunene rundt de store byene. Dette henger sammen med innpendling til byene fra disse. Det virker for øvrig som om det er relativt høy sysselsettingsandel i mange distriktskommuner, og at mønsteret for denne indikatoren ikke her så klart sentrum-periferipreget som mange av de andre indikatorene. Dette kan kanskje tolkes som at balansen på arbeidsmarkedet ikke er så aller verst, når vi tar hensyn til pendlingen rundt byene. Pendling utgjør på mange måter et indikatormessig problem. Vi vurderte derfor å erstatte sysselsetting (etter arbeidssted) med yrkesaktivitet (etter bosted). Problemet vil i dette tilfellet speilbilles, ved at det da blir utpendlingskommunene som får en uforholdsmessig høy yrkesfrekvens i stedet for innpendlingskommunens høye sysselsettingsandel. Avveiningen mellom disse indikatorene blir dermed knyttet til om man skal fokusere mest på befolkning (yrkesfrekvens) eller næring (sysselsettingsandel). Vi valgte det siste, men understreker at en annen avveining vil kunne være like legitim (se for øvrig avsnitt 4.6.1 for en nærmere drøfting av arbeidsmarkedsforholds betydning). Forskjellen mellom de to indikatorene vil for øvrig være liten i kommuner som har liten inn- eller utpendling, noe som blant annet gjelder i mange distriktskommuner. I utkantkommuner vil derfor valg av arbeidsmarkedsindikator ikke spille så stor rolle. Man kunne selvsagt spørre seg om et svakt arbeidsmarked er et distriktsproblem, eller om det er et mer generelt problem. Vår vurdering har slik sett vært at et svakt arbeidsmarked vil kunne bidra til å forsterke allerede eksisterende distriktsproblem i mange kommuner, og at en indikator for arbeidsmarked derfor bør inkluderes.

Et svakt arbeidsmarked vil for øvrig kunne gi seg utslag i at flere lønnstakere arbeider med redusert tidsbrøk. Mønnesland m fl (2002) vurderte derfor å ta med andelen lønnstakere med under 20 timers arbeidsuke som indikator. Det viste seg imidlertid at denne ga liten ny informasjon i forhold til samlet sysselsettingsandel.

3.5.2 Økonomisk vekst(-potensial)

Når det gjelder befolkningsutvikling, har vi benyttet historisk befolkningsvekst som en indikator på vekstpotensialet til en kommune. Kommunens potensial for økonomisk vekst kan uttrykkes ved den historiske økonomiske veksten på tilsvarende måte, gitt at det er godt samsvar mellom den økonomiske veksten i to påfølgende perioder – i det minste når vi ser på variasjon mellom kommuner. Vi mener at den historiske økonomiske veksten gir uttrykk for i hvilken grad næringslivet i en kommune har klart å tilpasse seg i markedet. Problemet er at vi ikke har noe empirisk uttrykk for den økonomiske veksten på kommunenivå, på grunn av blant annet anonymitetskrav knyttet til innsamlet økonomisk statistikk. Derfor har vi brukt sysselsettingsvekst som et instrument for den økonomiske veksten.

Det er ikke gitt at det er en entydig sammenheng mellom sysselsettingsvekst og økonomisk vekst. Det skyldes først og fremst at det kan være store forskjeller mellom regioner når det gjelder avlønning av de primære faktorene. Strukturelle og yrkesmessige, så vel som produktivitetmessige, forskjeller mellom regioner når det gjelder bruken av arbeidskraft, kan føre til regionale forskjeller i avlønning av denne faktoren. Tilsvarende, men mye mindre oversiktelig, er det når det gjelder avlønning av kapital.

Sysselsettingsveksten i kart 3.7 er målt etter arbeidssted. Veksten er målt over noen år fordi vi ønsker å unngå at konjunkturmessige eller tilfeldige årlige svingninger skal få for stor vekt. Dette taler for å bruke en relativt lang periode, men vi kan uansett ikke gardere oss mot svingninger i det første eller siste året. Vi har målt veksten for perioden 1999 til 2004 (framfor for hele tiårsperioden som for befolkningens del), først og fremst fordi etableringen av Gardermoen i 1998 førte til en eksepsjonelt høy sysselsettingsvekst i Ullensaker kommune i den foregående femårsperioden. Vår vurdering var derfor å ta ut de fem første årene fra indikatoren. Trunkeringen tar selvsagt bort ekstremverdier, slik at det kan også forsvares å bruke hele tiårsperioden som grunnlag.

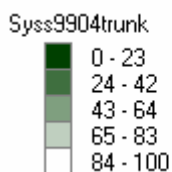
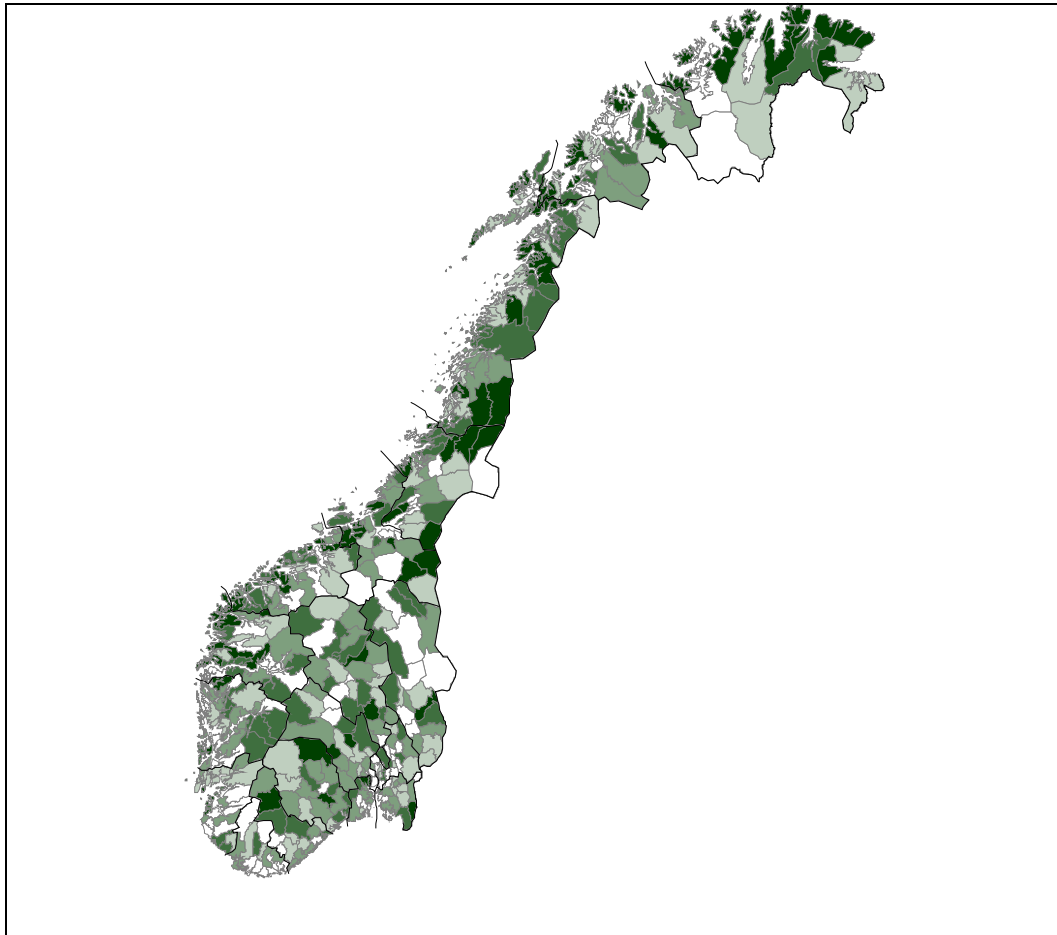
Den gjennomsnittlige og ikke-vektede sysselsettingsveksten fra 1999 til 2004¹⁴ var på 7 %, mens høyest sysselsettingsvekst i denne perioden var på 42,4 % og lavest på -25,5 %. Vi finner at 90-prosentfraktilen ligger på en vekst på 17,2 %, mens 10-prosentfraktilen ligger på -4,6 %. Det er altså svært stor variasjon mellom kommunene, noe som gir uttrykk for arbeidsmarkedsutviklingen i perioden. I figuren er kommunene med svakest sysselsettingsvekst skravert med mørkest farge.

Det er vanskelig å si at en type kommune har nedgang, mens en annen type har oppgang. Kartet viser med andre ord at det ikke er noen klar distriktsprofil på sysselsettingsveksten de siste fem årene. Sysselsettingsveksten avviker på mange måter mest fra de øvrige indikatorene når det gjelder de mest sentrale delene av landet, som har kommet best ut på omtrent alle de øvrige indikatorene. Dette gjelder ikke så klart for sysselsettingsveksten. Noe av forklaringen på dette kan, selv

¹⁴ Definisjonsmessige endringer i statistikken i perioden innebærer at dataene ikke er fullt ut sammenliknbare over tid. Vekstanslagene vil derfor være noe upresise. Statistikkendringen gjelder over alt og spiller derfor liten rolle for forskjellene mellom kommuner. Data er hentet fra Panda.

om vi har forsøkt å unngå det, henge sammen med konjunkturutviklingen i den aktuelle femårsperioden.

Kart 3.7. Prosentvis sysselsettingsvekst 1999 – 2004. Indeksert og trunkert.



TØI-rapport 824/2006

I 1999-2000 var den nasjonale sysselsettingen på topp, før en vi fikk en konjunkturedgang på begynnelsen av 2000-tallet. Selv om vi nå er inne i en høykonjunktur, vil nedgangen (utflatingen) på begynnelsen av tiåret selvsagt slå ut for samlet sysselsettingsvekst. Konjunktursvingningene de seinere årene har vært sterkere i sentrale strøk enn i distriktene. Det henger sammen med at mye av svingningene skyldes inntektsendringer, som først og fremst påvirker utviklingen i personrettet tjenesteyting, varehandel etc., men også endringer i IKT-sektoren har hatt stor betydning for svingningene (NOU 2004:2). Både personrettet tjenesteproduksjon og varehandel, og IKT-næringen, er i hovedsak lokalisert i sentrale kommuner. Når disse næringene rammes av nedgang (eller oppgang), rammes også først og fremst de sentrale kommunene av sysselsettingsnedgang (eller – oppgang). Næringslivet i distriktene er mindre avhengig av inntektssvingninger.

Selv om deler av distriktsnæringslivet (industribedrifter spesielt) påvirkes sterkt av endrede rammebetingelser, som sterk valutakurs og økt global konkurranse, vil dette ramme enkeltkommuner i større grad enn distriktene som helhet. Sysselsettingen innenfor politisk kontrollerte og ressursbaserte næringer (spesielt primærnæringene og offentlig sektor) er overrepresentert i distriktene, men disse næringene påvirkes ikke i så sterk grad av de generelle, økonomiske svingningene. Utviklingen i disse næringene styres av andre prosesser.

3.5.3 Andre indikatorer. Oppsummering

I avsnittene ovenfor har vi, med utgangspunkt i drøftingen hos Mønnesland m fl (2002), antydnet at vi mener sysselsettingsandel og sysselsettingsvekst kan representere både arbeidsmarkedet og den økonomiske utviklingen som indikatorer i distriktsindeksen. Gjennomgangen av data tyder på at disse indikatorene gir en beskrivelse av en annen type (distrikts-)problem enn de indikatorene som er drøftet foran, i den forstand at de ikke har en så klar sentrum-periferiprofil. Dette kan blant annet skyldes at prosessene bak situasjonen og utviklingen på arbeidsmarkedet nok både er flere og mer komplekse enn en del av de prosessene som ligger bak de øvrige indikatorene. Større kompleksitet innebærer samtidig mindre entydige resultater for indikatorene, som i vårt tilfelle betyr at de er mindre entydige i et sentrum-periferiperspektiv. Det er ikke det samme som at utviklingen på arbeidsmarkedet og den økonomiske utviklingen er irrelevant for distriktsindeksen. Tvert om har vi argumentert for at dette er svært relevant, blant annet fordi utviklingen på arbeidsmarkedet er svært viktig for befolkningsutviklingen og fordi den økonomiske utviklingen (relativt til andre kommuner) sier noe om den aktuelle kommunens vekstkraft. Vi står altså igjen med følgende indikatorer:

- Antall sysselsatte i prosent av befolkningen 20-64 år
- Sysselsettingsvekst 1999-2004 (%)

Begge disse indikatorene oppsummerer en rekke prosesser. Vi har spesielt vært innom egenskaper både ved etterspørselen etter og tilbudet av arbeidskraft.

Kort om næringsstruktur

Næringsstruktur har, som vi antydnet ovenfor, betydning for sysselsettingsutviklingen i kommunene. Denne variabelen er kompleks og kan representeres på mange forskjellige måter i en distriktsindeks, men i praksis bør den representeres på en enkel måte. I diskusjonen i avsnitt 3.5.2 har vi skilt mellom næringer som er relativt konjunkturuavhengige, som ressursbasert og politisk styrt virksomhet på den ene siden og annen virksomhet på den annen side. Man kan tenke seg at en næringsstruktur med høy andel sysselsatte innenfor ressursbasert og politisk styrt virksomhet er mindre selvgående enn en næringsstruktur der sysselsettingen er høyere innenfor annen virksomhet.

Hos Mønnesland m fl (2002) argumenteres det mot å bruke en slik indikator for "selvgående virksomhet" i distriktsindeksen, med utgangspunkt i at de har testet en indikator for sysselsettingsandelen i offentlig virksomhet. De peker på at en høy sysselsettingsandel i offentlig sektor kan skyldes flere forhold. Et svakt utbygd privat næringsliv vil nærmest automatisk føre til en høy andel sysselsatte i offentlig virksomhet. Høye kommunale inntekter vil føre til at sysselsettingen i

offentlig (kommunal) virksomhet er høy, sammenliknet med i fattigere kommuner. Statlige og fylkeskommunale funksjoner må også lokaliseres, noe som bidrar til overrepresentasjon av sysselsettingen i offentlig sektor i slike kommuner. Lokaliseringen av statlig og fylkeskommunal virksomhet, og til dels også forskjeller i kommunale inntekter, er resultat blant annet av politiske preferanser fra sentrale myndigheter. Det er ikke naturlig at slike preferanser i tillegg skal inkluderes i distriktsindeksen. I den grad en høy sysselsettingsandel i offentlig sektor er en funksjon av et svakt utbygd privat næringsliv, vil dette inkluderes i den generelle indikatoren for sysselsettingsandel. Derfor er andel sysselsatte i offentlig sektor ikke så relevant i distriktsindeksen. Tilsvarende vil lokaliseringen av ressursbasert virksomhet i like stor grad være en funksjon av ressurstilgang, og av den regionale arbeidsdeling, som av at det representerer et politisk styrt, ugunstig og bakstreversk næringssegment.

Det kunne vært relevant å ha med en indikator som viser i hvilken grad kommunens næringsliv er vekstorientert, eller om det er et stagnerende næringsliv med svake framtidsutsikter. I de fleste bransjer vil en både kunne finne bedrifter som er vekstkraftige og bedrifter som er stagnerende, selv om man kan si noe om hvilke bransjer som generelt er vekstkraftige og hvilke som er stagnerende. På kommunenivå vil fort bedriftsstrukturen være viktigere enn bransjestrukturen. Verken investeringstakt eller IKT-andel gir noen treffsikre pekepinn på hvilke bedrifter som har gode eller mindre gode framtidsutsikter.

Kort om utdanning

Arbeidstakerne (pluss en eventuelt ikke-sysselsatt arbeidskraftreserve) utgjør tilbudssiden i arbeidsmarkedet. Hver enkelt arbeidstaker har en unik CV, som representerer hans erfaringsbakgrunn, utdanning, yrke og annen kompetanse. Generelt er det viktig at det er en balanse mellom det næringslivet etterspør, og det arbeidstakerne samlet tilbyr, av erfaring, utdanning, yrker og annen kompetanse. En indikator som viser balansen (ubalansen) mellom næringslivets behov og de enkelte arbeidstakers bakgrunn vil kunne brukes til å si noe om potensialet for inn- og utflyttinger av bedrifter og innbyggere til en kommune (eller region – arbeidstakere kan pendle). På den annen side vil det nesten være praktisk umulig, og innenfor distriktsindeksens rammer altfor komplisert og ressurskrevende, å produsere en slik indikator.

En sentral egenskap ved arbeidskraftens kompetanse er utdanning. Selv om vi begrenser en eventuell indikator til utdanning, er det en rekke fagretninger for utdanning på ulike nivåer. Hvilken utdanning som er relevant for en kommune, avhenger blant annet av etterspørselen etter forskjellige typer arbeidskraft og dermed av næringsstruktur. Derfor kan det være optimalt at en kommunes innbyggere har relativt lav og ensrettet utdanning dersom dette stemmer overens med det lokale næringslivs behov.

Innovasjonsevne kan være koplet til utdanning, slik at jo lenger utdanning desto bedre innovasjonsevne. Dette gjelder både innenfor eksisterende næringsliv og bedrifter, og i forhold til nyskapt virksomhet og nye bedrifter. Slik sett vil en kommunes økonomiske og sysselsettingsmessige utviklingspotensial kunne koples til lengden på innbyggernes utdanning. En indikator over utdanningslengde kunne derfor vært aktuelt å ta inn. Vi tror likevel at det er andre forhold som er

like viktige som utdanningslengde når det gjelder å fastslå innovasjonspotensial i en kommune. Innovasjonskraft kan like gjerne være fagorientert, yrkesorientert eller bestemt individuelle egenskaper som er uavhengige av utdannings- og fagbakgrunn. Derfor tror vi at utdanningslengde ikke er godt egnet til å si noe om innovasjonspotensial.

3.6 Levekår¹⁵

Likhet eller likeverdighet i levekår er en sentral målsetting innenfor norsk politikk, og det er stor tverrpolitisk enighet om at dette er en viktig oppgave i politikken. I offentlige distriktpolitiske dokumenter vektlegges likhet eller likeverdighet i levekår, uavhengig av bosted i landet, som en sentral målsetting. Sammen med vekstkraft (sysselsetting) og bosettingsmønster utgjør likhet eller likeverdighet i levekår de mest sentrale begrunnelsene for politikkområdet. I eksisterende distriktsindeks er levekår representert ved følgende indikator:

- Gjennomsnittlig inntekt per skattyter

Dette kan synes som en noe snever representasjon av variabelen levekår. Den manglende bruk av ytterligere levekårsinformasjon skyldes ikke manglende tilgang på data. Levekårsfeltet er et sentralt felt innenfor samfunnsvitenskapelig forskning, og Statistisk sentralbyrå (SSB) presenterer jevnlig oversikter over levekårsutviklingen der det presenteres statistikk over ulike levekårsaspekter. I Kostra, som er en database over ressursbruk, velferdsproduksjon og bruk av velferdstjenester i kommunene, og i inntektssystemet for kommunene, presenteres og brukes også levekårsinformasjon.

Informasjon om levekår står altså sentralt både når det gjelder den statlige politikken overfor kommunesektoren, og når aktiviteten i kommunesektoren skal beskrives og analyseres. Dette illustrerer en del av problemet med å knytte ytterligere levekårsinformasjon til distriktsindeksen. Mange av de foreliggende statistiske indikatorene er mer eller mindre direkte resultater av offentlig virksomhet. Levekår, eller mer presist utjevning av levekår, er helt sentralt for store deler av offentlig tjenesteproduksjon. Store deler av velferdsproduksjonen skjer via fylker og kommuner, der inntektene fordeles blant annet ut fra regionalpolitiske og velferdspolitiske kriterier. Dersom man bruker indikatorer som påvirkes sterkt av offentlig innsats i distriktsindeksen, vil ytterligere offentlig innsats kunne bli begrunnet med utgangspunkt i valgte skjevfordelinger av innsatsen i utgangspunktet.

Befolkningsutviklingen anses i de fleste oversikter over levekårsutviklingen å være en sentral indikator på levekår. Denne har vi allerede drøftet ovenfor og tatt hensyn til i distriktsindeksen. Siden demografiindikatorer allerede er inkludert, innebærer det at sentrale levekårskomponenter allerede er med. Indikatoren for inntekt kan dermed sies å reflektere den viktigste levekårskomponenten ut over demografi og forhold påvirket av offentlige servicefunksjoner (som tas vare på blant annet gjennom velferdspolitikken). Personlig inntekt er også sterkt påvirket av offentlige prioriteringer, gjennom skatte- og trygdesystemet. Disse systemene er imidlertid lite påvirket av regionalpolitiske elementer, dersom en ser bort fra

¹⁵ Mye av diskusjon i dette avsnittet er basert direkte på drøftingen hos Mønnesland m fl (2002)

tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark. I den grad tiltakssonen er i distriktene (noe den er), gjennomsnittlig inntekt i denne delen av landet i utgangspunktet er lav (noe den er) og de personrettede virkemidlene i sonen virker inntektsøkende (noe de gjør, se Rye m fl 2003), kan inkludering av inntekt i distriktsindeksen virke ekskluderende i forhold til å ha med tiltakssonen innenfor det distriktpolitiske virkeområdet: Dette skyldes at lav inntekt regnes som et distriktskjennetegn, og at (de politisk styrte) høyere inntektene i sonen flytter kommunene oppover på den rangeringen¹⁶ distriktsindeksen representerer.

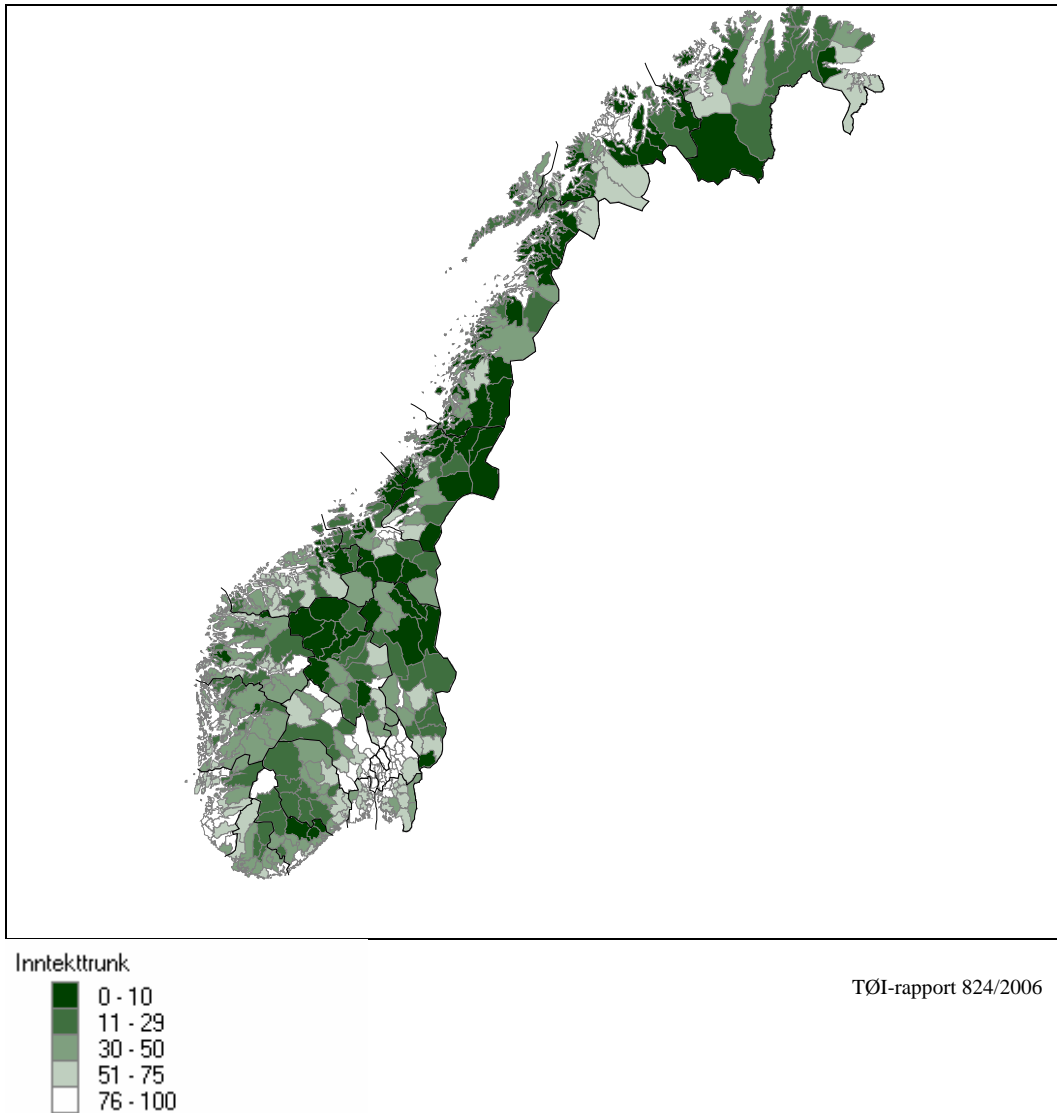
I tråd med Mønnesland m fl (2002) mener vi at det kan slå noe uheldig ut å bruke gjennomsnittlig inntekt pr skattyter som indikator på levekår. Det skyldes at en skattyter ikke alltid har arbeid som hovedinntekt. Dersom en ungdom for eksempel tar seg en kveldsjobb som innebærer en lav inntekt, vil han registreres som skattyter. Siden inntekten er lav, trekkes gjennomsnittsinntekten pr skattyter ned. I realiteten innebærer denne ungdommens kveldsjobb en inntektsøkning for kommunen som helhet. Derfor mener vi det er bedre å bruke gjennomsnittlig inntekt pr innbygger over 17 år som indikator på inntekt. I så fall vil gjennomsnittsinntekten i kommunen øke i tilfellet med den unge kveldsjobberer. Vi har altså brukt følgende indikator på levekår:

- Gjennomsnittlig inntekt pr innbygger over 17 år

Kart 3.8 presenterer inntektsspredningen i Norge. Gjennomsnittlig inntekt (uvekttet) over alle norske kommuner ligger på 239' kr. Den høyeste inntekten er på 386' kr, mens den laveste ligger på 177' kr. Dette er en relativt sterk spredning, som blir vesentlig mindre når vi trunkerer variabelen ved henholdsvis 276' kr og 206' kr. I kartet representerer mørkest skravur som vanlig de kommunene som har distriktsproblemer, i dette tilfellet kommuner med lav inntekt per innbygger. Vi ser spesielt at det vi antydte kunne være en konflikt mellom de personrettede tiltakene i tiltakssonen og bidraget fra inntekten til distriktsindeksen i realiteten ikke er det. Ingen kommuner i Finnmark ligger innenfor den lyseste skravuren. Hovedinntrykket er at kartet framstår som liknende en rekke av indikatorene som er drøftet tidligere, med klart høyest verdier i sentrale strøk og lavest i distriktene. Slik sett representerer gjennomsnittsinntekten sentralitet og periferiproblem på en god måte.

¹⁶ Dette problemet er relativt lite i praksis, spesielt om man velger en eksogen prioritering av Nord-Norge i indeksen. Se kapittel 4

Kart 3.8. Gjennomsnittlig inntekt per innbygger over 17 år. Indeksert og trunkert.



3.7 Oppsummering og vekting

I dette kapittelet har vi drøftet ulike indikatorer som kan inngå i beregningen av en distriktsindeks. Indikatorene er valgt ut med sikte på at hver av dem skal illustrere ulike sider ved det vi kan kalle for norske distriktsproblem. Utgangspunktet har vært fire klasser av indikatorer, geografi, demografi, arbeidsmarked og levekår, som hver for seg representerer ulike distriktsproblem. Problemstillingen har i større grad vært å drøfte og gjennomgå hvert indikatorsett og hvilke indikatorer som kan inngå, enn å sette spørsmålstegn ved de fire indikatorsettene. Ett argument for et slikt valg er at det er disse indikatorsettene som har vært nytted tidligere, og at verken distriktpolitiske mål eller virkemidler er endret så mye at det er behov for helt nye indikatorsett. I stor grad utgjør dette valget altså en anerkjennelse av det arbeidet som har vært gjort i forhold til å velge ut indikatorsett tidligere.

I stedet har vi altså brukt plass på å diskutere de enkelte indikatorene nærmere, med utgangspunkt i de kravene som er stilt til indikatorer i kapittel 3.1. De viktigste kravene til indikatorene er knyttet til at de hver for seg representerer aktuelle distriktsproblemer på en god måte, og at data for indikatorene er lett tilgjengelig. Samlet skal indikatorene innenfor hvert av de fire indikatorsettene representere bredden i de distriktsproblemene det enkelte indikatorsett er ment å skulle representere.

3.7.1 Forslag til indikatorliste

Drøftingen av enkeltindikatorer resulterte i en noe annen liste av indikatorer enn den som har vært nyttet til i dag. Selv om vi har hatt en noe bredere gjennomgang av indikatorene enn Mønnesland m fl (2002), spesielt når det gjelder indikatorer for arbeidsmarked, har vi havnet i en situasjon der vi foreslår å bruke de samme indikatorene som ble foreslått av dem. Dette innebærer følgende indikatorliste:

Geografi	Sentralitet etter NIBRs 11-inndeling Befolkningstetthet Reisetid fra Oslo
Demografi	Befolkningsvekst de siste 10 år (%) Befolkningsandeler; alle i alderen 67 år og over Befolkningsandeler; kvinner i alderen 20-39 år
Arbeidsmarked	Andel sysselsatte av befolkning 20-64 år Vekst i sysselsetting de siste fem år (%)
Inntekt	Inntekt pr. innbygger 17 år og over

Disse indikatorene avviker fra den lista som ble benyttet ved forrige revisjon av det distriktpolitiske virkeområdet på følgende punkter:

- Sentraliteten beregnes på en annen måte, med flere kategorier
- Tettstedsandelen utgår som geografiindikator mens reisetid fra Oslo tas inn
- Befolkningsandel 18-30 år utgår og erstattes av befolkningsandel 67 år og over
- Andel arbeidsledige samt andel uføre tas ut. I stedet brukes andelen sysselsatte samt sysselsettingsvekst

Hver av de foreslåtte indikatorene er presentert ovenfor i form av kart, og det er gjennomført en drøfting av de regionale forskjellene hver av dem representerer. I stor grad er det slik at indikatorene for geografi, demografi¹⁷ og inntekt synes å trekke i samme retning. Sentrale områder på Østlandet og rundt de største byene for øvrig har ”minst” problemer i forhold til disse indikatorene, mens det vi kan kalle for ”distriktene” (mange ikke-sentrale kommuner) virker som om de har distriktsproblemer knyttet til alle disse indikatorene. Dette er slik sett et uttrykk for at a priori uavhengige, og hvert fall ulike, distriktsproblemer henger sammen.

¹⁷ Andel kvinner 20 til 39 år og andel gamle viser et annet mønster enn de øvrige indikatorene

Hvorvidt det samtidig er et uttrykk for at distriktsproblemene innenfor disse tre indikatorene forsterker hverandre, ved at det er kausale sammenhenger mellom dem, er en annen sak. Dersom det var slike sammenhenger, burde man kunne redusere antall indikatorer en del for disse tre settene. Vi har tatt utgangspunkt i at de representerer forskjellige distriktsproblem og dermed alle bør inngå i den endelige distriktsindeksen. Vi bør også understreke at selv om flere av indikatorene synes å variere i samme retning, så er dette basert på visuelle inntrykk og en grov tilnærming til problematikken. Inntrykket, sett fra den enkelte kommunes side, kan selvsagt være annerledes, slik at samvariasjonen mellom indikatorene er vesentlig mindre. Dette er et ytterligere argument for å beholde alle indikatorene ved beregning av distriktsindeksen.

Det geografiske mønsteret for indikatorene for arbeidsmarked, og til dels også for andel kvinner og andel gamle, avviker en del fra dette hovedinntrykket. Slik sett representerer disse indikatorene andre distriktsproblemer: Det betyr ikke at indikatorene for arbeidsmarked er irrelevante i sammenhengen. Vi synes tvert i mot det er viktig å få med spekteret i distriktsproblem i distriktsindeksen. Man kunne selvsagt diskutert om arbeidsmarkedsindikatorene representerer en annen type problem, for eksempel velferdsmessige problemer, og derfor ikke bør med. Dette er til en viss grad gjort ovenfor, og konklusjonen er at det er viktig å ha med arbeidsmarked i distriktsindeksen.

3.7.2 Forslag til vekting

Alle kommuner (eventuelt BA-regioner for DA) er tilordnet en og bare en verdi for hver indikator. Denne verdien er indeksert til samme skala for alle indikatorer, med sikte på å kunne veie dem sammen og summere dem. I tillegg er verdien trunkert på 90- og 10-prosentfraktilen for å ta bort betydningen av ekstremverdier for den enkelte variabels del. Variablene, og hvordan de varierer på kommunenivå før indeksering og trunkering, er oppsummert i tabell 3.3.

Tabell 3.3. Oppsummerte verdier for de variabler som foreslås inkludert i distriktsindeksen. Ikke-trunkerte og ikke-indekserte tall.

Variabel	Maks	Min	Snitt	90%	10%
Befolkningsvekst 95 til 05 i %	32,0	-26,5	-0,4	11,5	-12,1
Befolkningstetthet. (innb/kvkm)	1716,7	0,3	52,3	114,9	1,5
Antall gamle i % av befolkning	25,1	6,6	15,2	19,5	10,7
Antall kvinner (20-39) i % av befolkning	31,9	23,3	27,4	29,5	25,5
Antall sysselsatte i % av befolkning 20-64 år	129,4	25,0	72,1	91,3	52,1
Syssettingsvekst 99 til 04 i %	42,4	-25,5	7,0	17,2	-4,6
Reisetid til Oslo i minutter	514,8	10,0	218,5	340,3	73,2
Antall ledige i % av yrkesaktive	8,8	0,5	2,0	2,9	1,0
Inntekt per innbygger over 17 år i 1000 kroner	385,6	177,4	238,5	276,3	206,3

TØI-rapport 824/2006

I avsnitt 3.1 har vi gjennomført en kort drøfting av vektingsproblematikken, og tabell 3.1 viser de vektene som er nyttet i dag og de vektene Mønnesland m fl (2002) foreslo for indikatorsettene. Det framgår med all tydelighet av drøftingen

ovenfor at både valg av indikatorer og valg av vektning mellom indikatorer er av avgjørende betydning for den endelige distriktsindeksen. Hver kommune tilordnes en og bare en verdi på distriktsindeksen, og det er denne som vil ligge til grunn for de forslag til avgrensning av distriktpolitisk virkeområde, så vel som soneinndeling, som framkommer i kommende kapitler (særlig 4 og 5).

Det finnes ingen gode og entydige faglige begrunnelser som munner ut i en klar prioritering mellom ulike indikatorer, enn mindre i en klar kvantitativ vektning mellom dem. Bare det å si at for eksempel geografi skal telle mer enn demografi, og at arbeidsmarked skal telle noe mer enn levekår (inntekt), som gis lavest vekt, er et uttrykk for politiske prioriteringer, ikke for faglighet. Vi har, i tråd med Mønnesland m fl (2002), ikke ambisjoner om å foreta en slik prioritering av rekkefølgen. I stedet velger vi å basere oss på eksisterende vekter. Det er naturlig å oppfatte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som forvalter av de målsettinger som gjelder for politikken. Det skjønner KRD utøver kan slik sett sies å være en operasjonalisering av disse målsettingene. KRD har, gjennom den distriktsindeksen som er brukt ved forrige revisjon av virkeområdet, gitt uttrykk for et slikt skjønn. Derfor er det også naturlig å ta utgangspunkt i den indikatorvektning som ble nyttet ved forrige virkeområderevisjon.

Samtidig understreket Mønnesland m fl (2002) at situasjonen kan ha endret seg fra forrige gjennomgang av virkeområdet til deres evaluering av DA. Regional og distriktpolitikken kan ha endret seg. De intensjoner en hadde med politikken i sin tid har kunnet endret seg. Siden dette var en evaluering, peker Mønnesland m fl (2002) også på at evaluator kan ha innvendinger i forhold til den virkelighetsforståelse som er lagt til grunn for tolkningen av målene, slik KRD har materialisert dem ved konstruksjon av distriktsindeksen. Uansett er det viktig at avvik fra KRDs vektning gis en begrunnelse, siden KRD er politikforvalter på dette området. At det har gått ytterligere fire år siden Mønnesland m fl (2002) gjennomførte sin evaluering, innebærer at behovet for tolkning og begrunnelse er økt. For å ta konklusjonen først:

- Vi foreslår å bruke samme vektning, så vel som samme (men oppdaterte) indikatorer som hos Mønnesland m fl (2002)

I tabell 3.4 framgår både de indikatorer og vekter som ble benyttet av departementet ved forrige revisjon og de indikatorer og vekter som er foreslått av Mønnesland m fl (2002), og som vi foreslår å benytte ved konstruksjon av distriktsindeksen.

Ved forrige revisjon hadde KRD gitt geografi en vekt på 50 % og demografi en vekt på 20 %, til sammen 75 %. Indikatorer for arbeidsmarked og inntekt hadde 25 % vekt. Vi oppfatter dette som en rimelig konkretisering av de distriktpolitiske mål, jfr. kapittel 2 og diskusjonen i kapittel 3 ellers. I det minste retorisk har fokus på økonomi og konkurransekraft (og –evne) innenfor regionalpolitikken økt de seinere år. Det er blant annet lagt sterke føringer mot at virkemidlene skal rettes mot å stimulere til varige og lønnsomme arbeidsplasser, og til såkalte vekstkraftige regioner. En jevnere utvikling i sysselsetting, og da spesielt innenfor privat sektor, og bosetting er i større grad enn før uttalte formål med distriktpolitikken. Disse momentene tilsier etter vår vurdering at arbeidsmarkeds- og bosettingsindikatorer gis en sterkere vekt på bekostning av geografiindikatorerne. Vi har der-

for valgt å redusere vekten fra 50 % til 40 % for geografi, og å øke vekten med 5 prosentpoeng for hhv. befolkning og arbeidsmarked sammenliknet med den eksisterende distriktsindeksen.

Tabell 3.4: Indikatorer og vekting ved generering av distriktpolitisk virkeområde

Dagens indikatorer (KRD)		Anvendt vekt	Hele settet aggregert
Geografi	Sentralitet	30	50
	Befolkningstetthet	10	
	Andel av befolkning bosatt i tettsted	10	
Demografi	Befolkningsutvikling	15	25
	Befolkningsandeler i alder 18-30 år	5	
	Befolkningsandeler; kvinner i alder 20-39 år	5	
Arbeidsmarked	Andel arbeidsledige	10	15
	Andel uføretrygdede	5	
Inntekt	Inntekt pr. skatteyder	10	10
Foreslåtte indikatorer (Mønnesland m fl 2002)		Anbefalt vekt	Aggregert
Geografi	Sentralitet, NIBR-11	20	40
	Befolkningstetthet	10	
	Reisetid	10	
Demografi	Befolkningsvekst siste 10 år (%)	20	30
	Befolkningsandeler i alder 67 år og over	5	
	Befolkningsandeler; kvinner i alder 20-39 år	5	
Arbeidsmarked	Andel sysselsatte av befolkning 20-64 år	10	20
	Vekst i sysselsetting 92-98	10	
Inntekt	Inntekt pr. innbygger 17+	10	10

Kilde: Mønnesland m fl (2002)

Mønnesland m fl (2002) understreker at sentralitetsindikatoren ble gitt en indeksrepresentasjon ved forrige revisjon som medførte at denne fikk et faktisk gjennomslag som var langt sterkere enn den formelle vekt, siden nærmest tre fjerdedeler av kommunene ble lagt i ekstremverdien av indeksskalaen. Dette problemet er løst ved at vi nå benytter en 11-inndeling hvor det er mer jevn gruppering av kommunene innen inndelingen. Dette gir spesielt en finere inndeling av utkantkommunene, som motvirker noe av de ekstreme utslagene fra sist revisjon. Vi oppfatter 30 %-vekten til sentralitetsindikatoren som en intendert faktisk vekt og vil anbefale denne fortsatt. Derimot oppfatter vi at indikatoren reisetid (som er foreslått i kapittel 3, men som ikke var med ved forrige revisjon) avspeiler et aspekt som en tidligere ikke hadde dekket annet enn i den grad sentralitetsindikatoren reflekterte dette. Det virker derfor naturlig nå å la summen av sentralitet og reisetid utgjøre 30 %. Reduksjonen i samlet vekt for geografivariabler oppnås ved at indikatoren for andel bosatt i tettsted er tatt ut.

For befolkning har vi latt indikatorene for hhv. alders- og kjønns sammensetning ha uendret vekt. Vektøkningen på 5 prosentpoeng er i sin helhet lagt til indikatoren for befolkningsvekst, som mest direkte reflekterer bosettingsmålet.

For arbeidsmarkedet er indikatorene endret fra å fokusere på problemutslag til å reflektere samlet sysselsettingsandel og utviklingstendenser i denne. Vi har valgt å gi de to indikatorene samme vekt.

For inntektsindikatoren foreslås ingen vektendring i forhold til forrige revisjon.

3.7.3 Innenfor eller utenfor?

Bruken av vektene ovenfor, og summering av indikatorene til en distriktsindeks, gir oss et grunnlag for å sortere kommunene etter hverandre i rekkefølge. Kommuner med høye indeksverdier har, slik vi har definert dem, små distriktsproblem, mens det er knyttet distriktpolitiske utfordringer til kommuner med lave indeksverdier. Hvorvidt en indeksverdi på 20, 50 eller 80 bør utgjøre grensen mellom små og større distriktsproblem, finnes det ikke noe faglig godt svar på. Det eneste vi kan si er at kommuner med en verdi på 20 er betydelig verre ute enn kommuner med en verdi på 80. Spørsmålet gjenstår derfor hvordan vi skal sette grensene mellom kommuner.

I Mønnesland m fl (2002) har man benyttet befolkningsandel. Der har man tatt utgangspunkt i dagens inndeling, som innebærer at omtrent 25 % av Norges befolkning bor innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (definert som DU-sonene A-C), og beholdt befolkningsandelen fast. Befolkningsandeler er også nytt til å skille mellom de ulike sonene. Dette er en måte å gjøre det på, som vi velger å føre videre, siden indeksverdiene i seg selv er ikke tilstrekkelige. Der en likevel en entydig sammenheng mellom (kumulert) befolkning og indeksverdi, slik at vi kan avlese i en tabell hvilken indeksverdi som representerer den aktuelle befolkningsandelen.

3.7.4 Kort oppsummering

Vi understreker nok en gang at de nøyaktige verdiene på vektene er basert på skjønn, ikke på en faglig nøytral vurdering. Det er likevel vektingen ovenfor som nyttes i det vi kan kalle våre hovedalternativ. Dette illustrerer også at vi mener dette gir ett uttrykk for distriktpolitiske prioriteringer. I kapittel 4 og 5 har vi derimot laget alternative bergninger, der vi viser effekten av å endre forutsetningene. Dette har vi gjort når det gjelder hvilke indikatorer som er brukt og hvordan vi har vektet mellom dem. Når det gjelder grensene for DU- og DA-området, og mellom de enkelte sonene, har vi brukt ulike befolkningsandeler. Til sammen står vi tilbake med hovedalternativ for inndelingen når det gjelder hvert av virkemidlene, samt en rekke alternativer som viser effekten av å endre indikatorer, prioriteringer og kriterier for grensesetting.

4 Det distriktpolitiske virkeområdet (DU)

De bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene kalles ofte DU-støtte. DU er en forkortelse av Distriktenes Utbyggingsfond, som var en av forløperne til SND og Innovasjon Norge. DU-støtten utgjøres av virkemidler innrettet mot næringsutvikling i de delene av landet som er definert som distriktene. Støtten er gradert etter behov, på den måten at det distriktpolitiske virkeområdet er inndelt i soner. Det distriktpolitiske virkeområdet, så vel som soneavgrensningen, må notifiseres overfor (godkjennes av) ESA. Dette innebærer egentlig bare at området og sonene må kunne defineres og godkjennes som distriktpolitisk virkeområde (-soner). Notifiseringen skjer for flere år av gangen. Dagens avgrensning gjelder fra 1. januar 2000 til 31. desember 2006. I løpet av 2006 må altså et nytt distriktpolitisk virkeområde (og –soner) notifiseres overfor ESA.

Argumentene for en distriktpolitikk, og målsettingene for politikken, er nærmere drøftet i kapittel 2 og 3, samt i en rekke offentlige utredninger og stortingsdokumenter. Hvert fjerde år, rett i forkant av stortingsvalget og samtidig som Regjeringens langtidsprogram, sender Regjeringen en melding til Stortinget om regional- og distriktpolitikken for kommende stortingsperiode, sist St.meld. nr. 25 (2004-2005), Om regionalpolitikken. Denne meldinga ligger til grunn for den omtalen vi har av distriktpolitikken ovenfor.

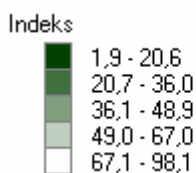
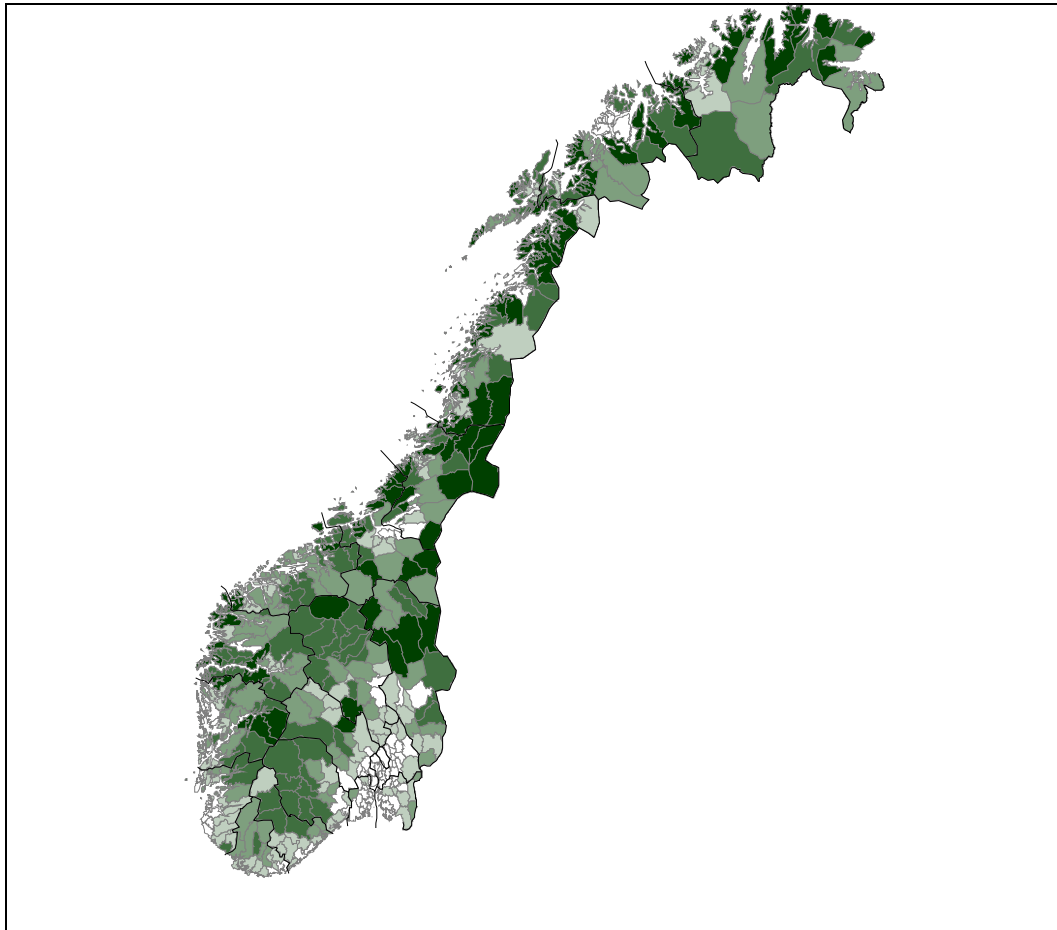
I kapittel 3 har vi, blant annet med utgangspunkt i målene for norsk distriktpolitikk, tidligere gjennomførte analyser om distriktpolitikk og avgrensning av virkeområdet, samt forholdet til EUs statsstøtteregulering, diskutert hvordan en såkalt distriktsindeks kan brukes til å avgrense det distriktpolitiske virkeområdet (og sonene innenfor dette) fra området utenfor. Her argumenterte vi for at de virkemidlene som diskuteres nedenfor (dvs. DU, DA og TS) alle er virkemidler innenfor distriktpolitikken, og at de på forskjellige måter søker å påvirke målene i norsk distriktpolitikk. Implikasjonen av dette er at grensene for det distriktpolitiske virkeområdet bør gjelde alle disse virkemidlene. Den mer generelle diskusjonen av distriktsindeksen blir derfor gjennomført her i kapittel 4. Kapittel 5 (DA) og 6 (TS) tar for seg de andre virkemidlene, og som vi skal se, er det naturlig å variere bruken av distriktsindeksen noe mellom de ulike virkemidlene. Dette innebærer også at vi ikke kan sette likhetstegn mellom DU-området, DA-området og TS-området, spesielt ikke når vi snakker om soneavgrensningen innenfor hvert av disse områdene.

4.1 Beregning av distriktsindeksen

Beregningen av distriktsindeksen danner utgangspunktet for det en kan kalle for grunnlagskartet for det distriktpolitiske virkeområdet. Indeksen kan egentlig oppfattes som selve grunnlagskartet, i den forstand at hver kommune tilordnes en og

bare en indeksverdi. Distriktsindeksen kan beregnes på forskjellige måter, slik det er redegjort for i kapittel 3. Det innebærer strengt tatt at grunnlagskartet kan foreligge i flere varianter. Vi har laget et hovedalternativ, der vi har beregnet indeksen med utgangspunkt i de indikatorer og vekter som er foreslått i tabell 3.4.

Kart 4.1: Oversikt over distriktsindeksen, beregnet som i tabell 3.4.



TØI-rapport 824/2006

I kart 4.1 viser vi et oversiktsbilde¹⁸ over hvilke verdier distriktsindeksen, beregnet på kommunenivå og vektet som i tabell 3.4, representerer. Indeksen varierer mellom 1,9 (Kåfjord kommune) og 98,1 (Skedsmo kommune). Det er altså ingen kommuner som har bare 0 eller bare 100 for alle variabler i indeksen. Medianverdien er 42,4 (Gjerstad kommune representerer mediankommunen). Omtrent 14 % av befolkningen bor i kommuner med lavere indeksverdi enn Gjerstad, mens omtrent 86 % av befolkningen bor i kommuner med høyere indeksverdi. Vi finner

¹⁸ I vedlegg 1 er indeksverdiene rapportert for hver enkelt kommune

at omtrent 25 % av befolkningen bor i kommuner med indeksverdi lavere enn 54,5 (Vikna kommune).

Kartet illustrerer at distriktsindeksen gir et godt bilde av forholdet mellom sentrum og distrikter i Norge. Den hvite skravuren viser de 20 % kommunene med høyest indeksverdi. Indeksen er helt klart høyest i sentrale strøk, dvs. på det sentrale Østlandet og rundt de største byene. Ut over entydigheten når det gjelder de mest sentrale kommunene, er bildet mer brokete i distriktene. Det er ikke slik at de laveste indeksverdiene gjenfinnes kun i visse deler av landet, for eksempel i Nord-Norge. Vi finner derimot slike kommuner i hele distrikts-Norge, også i Trøndelag og Sør-Norge. Dette illustrerer at distriktsproblemer, slik de er definert i distriktsindeksen, er sammensatt, og at sammenhengen mellom geografi (landsdel, fylke) eller avstand og andre distriktsproblemer ikke er entydig.

4.2 Avgrensning av distriktpolitisk virkeområde

Distriktsindeksen i seg selv, med kommunene fordelt etter kvintiler som i kart 4.1, er ikke tilstrekkelig til å definere det distriktpolitiske virkeområdet. Vi må ha tilleggskriterier knyttet til hvor stor del av landet som skal defineres som distriktpolitisk trengende. Man kan tenke seg en rekke tilleggskriterier, eller avgrensningskriterier.

4.2.1 Areal som avgrensningskriterium

Areal kan være ett avgrensningskriterium. Med utgangspunkt i en arealmessig grense, der vi a priori sier hvor stor andel av landet som skal defineres som distriktpolitisk trengende, kan vi enkelt lage en grense for det distriktpolitiske virkeområdet. Vi sorterer kommunene etter distriktsindeksen og kumulerer arealet etter denne prioriteringen. Når vi når det på forhånd satte taket, har vi også definert grensa for virkeområdet og kan lese av indeksverdien og telle opp antall kommuner som faller innenfor og utenfor.

Gitt at Norge ikke har arealknapphet, og at målene i distriktpolitikken er orientert mot samfunnsmessige problemstillinger, virker dette noe søkt. Vi mener derfor dette ikke er noe godt kriterium.

4.2.2 Antall kommuner

Man kan på forhånd bestemme seg for et maksimalt antall kommuner som skal inngå i det distriktpolitiske virkeområdet, for eksempel halvparten. Mediankommunen Gjerstad har som nevnt en indeksverdi på 42,4. Alle kommuner med lavere indeksverdi vil i så fall komme innenfor virkeområdet, og vi har dekket om lag 14 % av befolkningen innenfor. I Sverige er 15,4 % av befolkningen bosatt i kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, så vi ville ikke vært så lang unna med dette kriteriet.

Etter vår mening er antall kommuner et lite relevant kriterium. Kommunestørrelse blir her avgjørende for hvor stor andel av befolkningen som inkluderes, og dette blir helt feil i forhold til målsettingene for distriktpolitikken.

4.2.3 Antall innbyggere

Ved tidligere gjennomganger av virkeområdet har antall innbyggere som inkluderes vært benyttet som kriterium. Dette henger delvis sammen med at det har vært vanskelig å få gjennomslag i ESA for å øke andelen innbyggere som omfattes av distriktpolitikken. Dette kriteriet er også brukt av Mønnesland m fl (2002). I 2000 var 25,8 % av befolkningen bosatt innenfor det distriktpolitiske virkeområdets soner A-C, eller 30,9 % hvis vi også inkluderer sone D. Det kan være naturlig å bruke de samme, eller omtrent de samme, kriteriene nå. Vi velger altså å bruke andel innbyggere (innenfor hver av sonene) som tilleggskriterium til distriktsindeksen. I avsnitt 4.5 diskuterer vi dessuten effektene av å endre befolkningskravet.

4.2.4 Prioritering av enkeltforhold i indeksen

Andel innbyggere kan på mange måter kombineres med andre forhold. Mønnesland m fl (2002) har i sin tabell 4.2 (kopierte i tabell 4.1 nedenfor) for eksempel illustrert betydningen av å vektlegge indikatorer i distriktsindeksen enkeltvis (se også gjennomgangen av indikatorene i kapittel 3 ovenfor). I dette tilfellet vil antall kommuner innenfor (og utenfor) det distriktpolitiske området variere, dersom befolkningsandelen holdes fast.

Tabell 4.1. Antall kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet dersom en indikator brukes alene.

Indikator brukt ved soneavgrensningen	Antall kommuner
Befolknings tetthet	280
Reisetid	257
Befolkningsvekst siste 10 år (%)	268
Befolkningsandeler; alle i alderen 67 år og over	239
Befolkningsandeler; kvinner i alderen 20-39 år	272
Andel sysselsatte av befolkning 20-64 år	111
Vekst i sysselsetting 92-98	229
Inntekt pr. innbygger 17+	258
Dagens DU-område, sone A, B og C	266

Kilde: Mønnesland m fl (2002), tabell 4.2

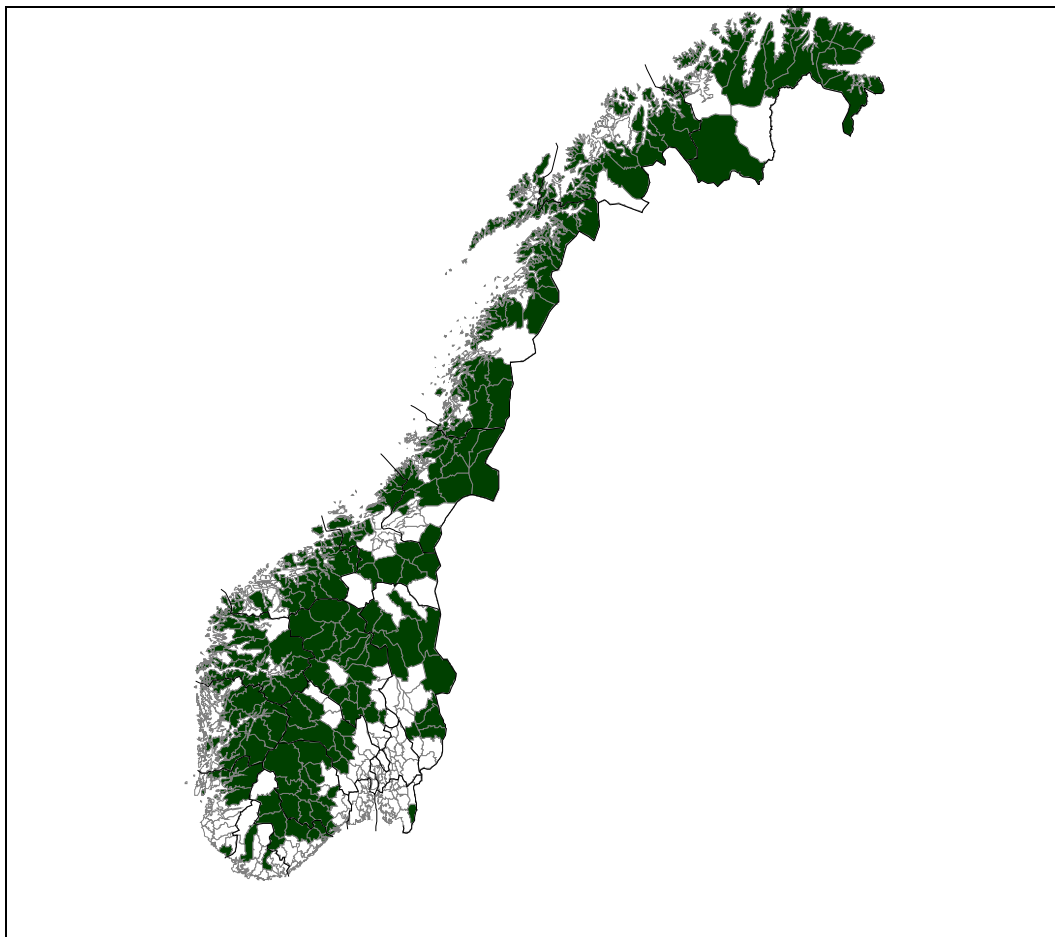
Vi ser her at dagens¹⁹ sone A-C omfatter 266 kommuner. Vektlegging av den enkelte indikator gir relativt små variasjoner rundt dette. Høyest antall kommuner (280) finner vi dersom vi bruker befolknings tetthet som eneste kriterium. Vektlegging av sysselsettingsandel gir under halvparten så mange kommuner innenfor virkeområdet som dagens. Dette kriteriet prioriterer med andre ord opp relativt store kommuner på distriktsindeksen, på bekostning av små. Dette er i tråd med det vi påpekte i avsnitt 3.5, at sysselsettingsandel som kriterium på distriktpolitiske problemer er orientert mer mot sentrale (og større) kommuner enn de øvrige kriteriene i indeksen.

¹⁹ Kommuneinndelingen har endret seg siden 2000. Vi har benyttet 433 kommuner (antallet for 2005) i vårt materiale. Antallet i tabellen er basert på totalt 435 kommuner.

4.2.5 Litt mer om EUs kriterier

I de nye statsstøttereglene til EU er det særlig to periferikriterier som er relevante i forhold til distriktpolitikken i Norge. Her vektlegges befolkningsnedgang og befolkningstetthet som avgrensingskriterier. Statsstøtteregelverkets regionavgrensning er knyttet dels til NUTS 2, dels til NUTS 3, se kapittel 2. Dette innebærer regelverket er knyttet til høyere geografiske enheter enn kommuner, i Norge henholdsvis sju landsdeler (NUTS 2) og fylkesnivå (NUTS 3). Nedenfor presenterer vi noen utvalgte kart på kommunenivå, som kombinerer informasjon om befolkningsutvikling og befolkningstetthet. Det framgår av overskriften hvorvidt vi presenterer kommunebasert informasjon, eller om vi presenterer tall på høyere geografisk nivå.

Kart 4.2. Kommuner med henholdsvis befolkningsnedgang (mørke grønne felt) og oppgang (lyse felt) i perioden 1994-2004.



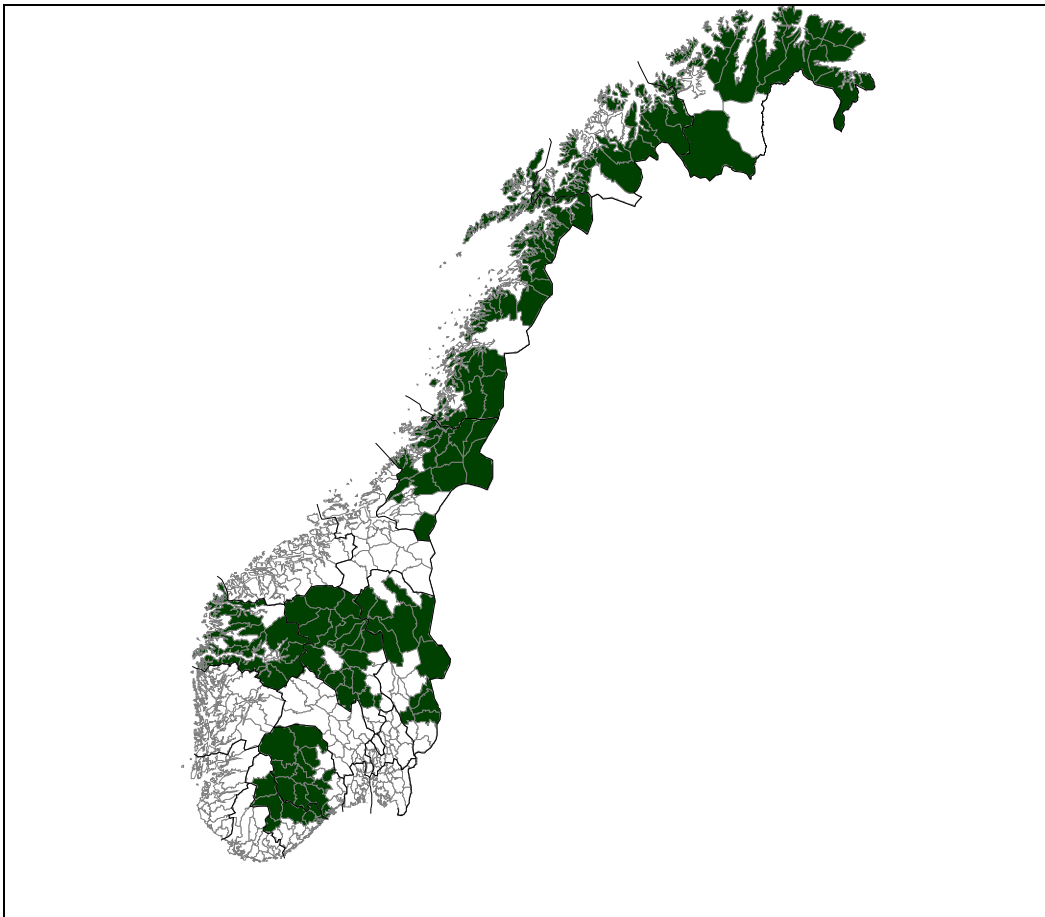
TØI-rapport 824/2006

I løpet av de siste ti årene har det vært befolkningsvekst i 198 norske kommuner. Det innebærer at det var befolkningsnedgang i godt over halvparten av de norske kommunene. Per 31. desember 2004 bodde 18,3 % av befolkningen i disse kommunene. Kart 4.2 viser at dette kartet viser et klart sentrum-periferimønster, der mange av de samme kommunene som er definert som sentrale også har befolkningsvekst i perioden. Tilsvarende ser vi for distriktskommunene – det er der det

er befolkningsnedgang. Denne indikatoren gir noe få innbyggere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet dersom vi bruker den alene, sammenliknet med 25,8 % av befolkningen (som vi har i sone A-C i dag). På den annen side er den enkel, og den følger mye av det samme mønsteret som mange andre distriktsindikatorer.

Når det gjelder befolkningstetthet, er EUs grenser satt litt forskjellig, henholdsvis til 8 innbyggere per kvadratkilometer og 12,5 innbyggere per kvadratkilometer, avhengig av hvilke typer avgrensning som skal gjøres. Vi har tidligere presentert kart over befolkningstetthet på kommunenivå (kapittel 3). Når det gjelder EUs regler, er disse som nevnt knyttet opp til høyere geografiske nivåer. Bruker vi landsdeler (NUTS 2), har kun Nord-Norge, Trøndelag og indre Østlandet befolkningstetthet under 12,5. I Trøndelag ligger tettheten på 10,3, slik at det kun er Nord-Norge (4,3) og indre Østlandet (7,4) som tilfredsstillers kravet til lavere befolkningstetthet enn 8. På fylkesnivå er variasjonen vesentlig større, og det er flere fylker som inngår.

Kart 4.3. Kommuner med befolkningsnedgang (mørkegrønn skravur) de siste 10 år i fylker med lavere befolkningstetthet enn 12,5 innbyggere per kvadratkilometer.



TØI-rapport 824/2006

Her har vi tatt utgangspunkt i de grønnskraverte kommunene i kart 4.2 og kombinert kommuner med befolkningsnedgang med et krav om at befolkningstettheten (på fylkesnivå) skal være lavere enn 12,5. Vi ser at dette gir en vesentlig innsnevring av det aktuelle området enn dersom vi bare skulle basert oss på

befolkningsnedgang. Antall kommuner som tilfredsstillter begge krav, er til sammenlikning 162 (12,1 % av befolkningen). Dersom kravet ble ytterligere skjerpet, til kommunal befolkningsnedgang pluss befolkningstetthet på 8, ville antall kommuner som tilfredsstillter kravene reduseres til 143 (10,7 % av befolkningen).

Ytterligere innsnevring av virkeområdet ville vi fått om vi endret det geografiske nivået til NUTS 3 eller 2 (for befolkningsnedgang) eller til NUTS 2 (for befolkningstetthet). Dette skyldes at aggregering av regionale enheter²⁰ jevner ut regionale forskjeller. Når de regionale forskjellene blir mindre, blir også behovet for utjevnende tiltak mindre. Dersom vi mener vi har distriktpolitiske problemer i Norge, slik distriktsindeksen antyder, er det altså god grunn til å definere disse problemene på et lavest mulig geografisk nivå.

4.2.6 Prioritering av visse geografiske områder

Norsk distriktpolitikk har på mange måter utgangspunkt i Nord-Norge og gjenoppbygginga etter krigen. Nord-Norge har også tradisjonelt vært et prioritert område for virkemidlene i distriktpolitikken. Dette gjelder alle distriktpolitiske virkemidler, men også virkemidler innenfor deler av velferdspolitikken (for eksempel kommunefinansieringsordninger) gir prioritering til nordnorske kommuner. I tillegg er Finnmark og Nord-Troms en egen tiltakssone innenfor distriktpolitikken, med en rekke (personrettede) virkemidler som ikke brukes i andre deler av landet. ESA har godkjent Tiltakssonen som et område med særlige distriktpolitiske behov, noe som blant annet kommer til syne ved at forbudet mot DA ikke gjaldt (og ikke vil gjelde) innenfor denne sonen. Slike forhold kan det være gode argumenter for å ta hensyn til i beregningene.

Det er naturligvis et avgjørende spørsmål for avgrensningen av det distriktpolitiske virkeområdet om man skal gi prioritering til visse deler av landet eller ikke. I prinsippet innebærer jo dette å overstyre de beregningene som gjøres i forhold til distriktsindeksen, noe som egentlig tilsvarer å vektlegge enkelte variabler mer enn de er vektlagt i indeksen. Prioritering av for eksempel Tiltakssonen eller Nord-Norge er eksempler på dette. I beregningene nedenfor har vi laget soner både uten spesiell geografisk prioritering og med slik prioritering.

En annen måte å gjennomføre slike prioriteringer på, er krav til at det distriktpolitiske virkeområdet generelt, og hver av sonene spesielt, skal bestå av sammenhengende geografiske områder. Dette er for det først knyttet opp mot krav i EUs statsstøtteregulering, og slik sett er det derfor gode grunner for å påse at områdene henger sammen. For det andre innebærer krav til sammenhengende områder at nabokommuner i hovedsak vil tilhøre samme distriktpolitiske virkeområde (eller sone). Unntaket her er selvsagt kommunene som ligger rundt grensene for virkeområdet (sonene), som kan tilhøre forskjellige soner selv om de grenser til hverandre.

²⁰ Det er interessant at den forrige Regjeringen faktisk har konkretisert bosettingsmålet på landsdelsnivå i St.meld. nr. 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken. Definisjonsmessig blir problemene mindre enn om kommunenivå eller BA-region var utgangspunktet, og kravet til politikkinnsats reduseres tilsvarende.

Kravet til sammenhengende områder innebærer å overstyre de prioriteringene distriktsindeksen gir. Dersom man skal beholde kravet til befolkningsandel (25,8 % innafor det distriktpolitiske virkeområdets sone A-C, ca 30 % innafor D), innebærer dette at noen kommuner med lav verdi på distriktsindeksen må tas ut, og erstattes med kommuner med høyere verdi på distriktsindeksen. Hvilke kommuner som skal tas ut, og egentlig også hvilke som skal tas inn, er et spørsmål om skjønn på enkeltkommunenivå. Vi har ikke forsøkt å foreta denne typen skjønnsmessige prioriteringer nedenfor, men velger å overlate det til KRD. Man kan tenke seg svært mange, og forskjellige, løsninger på kravet til sammenhengende områder. Dette er hovedgrunnen til at vi velger ikke å foreta slikt skjønn.

Til slutt vil vi nevne at transportbrøken som ligger til grunn for ordningen med transportstøtte (TS) i stor grad er basert på reiseavstand. Bedrifter lokalisert innenfor det distriktpolitiske området kan motta transportstøtte om de tilfredstiller visse krav, blant annet knyttet til avstandsbetingede (lokaliseringsbetingede) merkostnader. Det er altså deler av det distriktpolitiske området som kvalifiserer til TS. Indikatoren reisetid (-avstand) brukes i dette tilfellet til å overstyre den inndelingen som følger av distriktsindeksen. TS er nærmere diskutert i kapittel 6.

4.2.7 Alternative variabler i distriktsindeksen

Distriktsindeksen er beregnet med utgangspunkt i de indikatorene som er drøftet i kapittel 3 og oppsummert (med vektorer) i tabell 3.4. Bruk av andre indikatorer og indikatorsett, og eventuelt andre vektorer, i forhold til distriktsindeksen, vil resultere i at en får en annen avgrensning av virkeområdet enn distriktsindeksen pluss befolkningsandeler gir. Vi har laget en database over aktuelle (alternative) indikatorer som kan brukes i distriktsindeksen, og vi har også laget en regnemodell som relativt enkelt kan nyttes til å endre vektingen mellom variabler. For å illustrere effekten av å endre innholdet i distriktsindeksen for kommunene som inngår i virkeområdet, har vi laget et par eksempelkart til slutt i kapitlet.

4.3 Forslag til virkeområde basert på distriktsindeksen

Ovenfor har vi godtgjort framgangsmåten som er nyttet for å lage det distriktpolitiske virkeområdet med utgangspunkt i indikatorer og indikatorsett som er vektet sammen i en distriktsindeks. Vi har sagt at det er vanskelig å bruke verdien på distriktsindeksen som det eneste kriteriet for avgrensning av virkeområdet, og at befolkningsandelen (som i 2000 var 25,8 % i sone A-C) er et godt tilleggs-kriterium. Dette er utgangspunktet for kartene nedenfor.

4.3.1 Grunnlagskart

I kapittel 2 har vi diskutert målsettingene i norsk distriktpolitikk og argumentert for at landet kan deles i to (distrikter og ikke-distrikter) i distriktpolitisk forstand. Dette impliserer at det finnes et distriktpolitisk grunnlagskart, eller et kart over hvilke kommuner som er innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Distriktpolitiske virkemidler, enten vi snakker om DU, DA eller TS (eller eventuelt andre virkemidler), skal da per definisjon kun komme bedrifter og innbyggere innenfor det distriktpolitiske virkeområdet til gode. Disse virkemidlene skal ikke brukes utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Det snakkes ofte om DU-sone A-C når

det distriktpolitiske virkeområdet skal avgrenses. Kommunene sorteres etter verdi på distriktsindeksen, og de tilordnes det distriktpolitiske virkeområdet etter stigende indeks. Når samlet befolkning innenfor det distriktpolitiske virkeområdet har nådd 25,8 %, vil de øvrige kommunene havne utenfor virkeområdet.

Kart 4.4 Indeksbasert grunnlagskart over det distriktpolitiske virkeområdet (mørkegrønn skravur), gitt at 25,8 % av innbyggerne er bosatt innenfor (A-C).



TØI-rapport 824/2006

Kart 4.4 viser hvilke kommuner som inngår i det distriktpolitiske virkeområdet om kun distriktsindeksen brukes som kriterium og befolkningstaket settes til 25,8 %. Basert på dette, vil antall kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet øke fra 266 i tabell 4.1 til 299 i kart 4.4. På grunn av befolkningsutviklingen og utviklingen i distriktsindeksen (som gir en annen rekkefølge på kommunene) i distriktskommunene øker altså antall kommuner innenfor virkeområdet med 33 sammenliknet med sist. Indeksverdien for distriktsindeksen varierer fra 1,9 til 55,9, med en medianverdi på 31,5.

Tabell 4.2 illustrerer forskjellen mellom dagens soneinndeling (A-E) og de kommunene som havner henholdsvis utenfor og innenfor det distriktpolitiske virkeområdet når vi baserer oss på distriktsindeksen. Den viktigste beregningsmessige forskjellen mellom dagens inndeling og forslaget som er basert på distriktsindeksen er at det er gjennomført en Nord-Norgeprioritering i dagens distriktpolitiske

virkeområde. En slik prioritering vil føre til en annen rekkefølge mellom kommunene dersom distriktsindeksen og den eksogene prioriteringen av Nord-Norge ikke er lik, noe som er svært sannsynlig. Denne prioriteringsforskjellen vil også føre til forskjellig antall kommuner i de to tilfellene. Nå viser også kartet at det er relativt få kommuner i Nord-Norge som faller utenfor virkeområdet dersom distriktsindeksen følges. Det er kun Alta og Hammerfest, Tromsø og Bodø som faller utenfor virkeområdet blant alle nordnorske kommuner.

Tabell 4.2. Antall kommuner utenfor og innenfor det distriktpolitiske virkeområdet i dag (A-E) og i følge distriktsindeksen (kart 4.4).

	Utenfor	Innenfor	Totalt
A	2	21	23
B	2	126	128
C	8	106	114
Sum A til C	12	253	265
D	8	29	37
E	114	17	131
Totalt	134	299	433

Kilde: Egne beregninger, det distriktpolitiske kartet

Tabellen viser først og fremst²¹ at antall kommuner som er innenfor er 253 og at antall kommuner som er utenfor er 122 i begge alternativer. Dermed er det 375 kommuner som beholder status, henholdsvis innenfor eller utenfor, uavhengig av bergningsmåte. Dette betyr at det er svært mange likhetstrekk mellom de to inndelingene, noe kartet også antyder. 12 kommuner flyttes ut sammenliknet med dagens inndeling, mens 46 kommuner som var i D og E nå vil komme innenfor det distriktpolitiske virkeområdet.

Hovedinntrykket er altså stor grad av stabilitet over tid, noe som betyr at det er godt samsvar mellom det distriktpolitiske virkeområdet og de beregnede verdier for distriktsindeksen. Vi har antydnet at forskjeller må forventes, siden det ikke er gitt noen prioritering til Nord-Norge i den nye beregninga. De relativt små forskjellene mellom det eksisterende distriktpolitiske området og forslaget tyder på at distriktsindeksen gir et godt uttrykk for distriktsproblemene, samt at distriktsproblemene nok er relativt stabile når vi sammenlikner den enkelte kommunes plassering over tid.

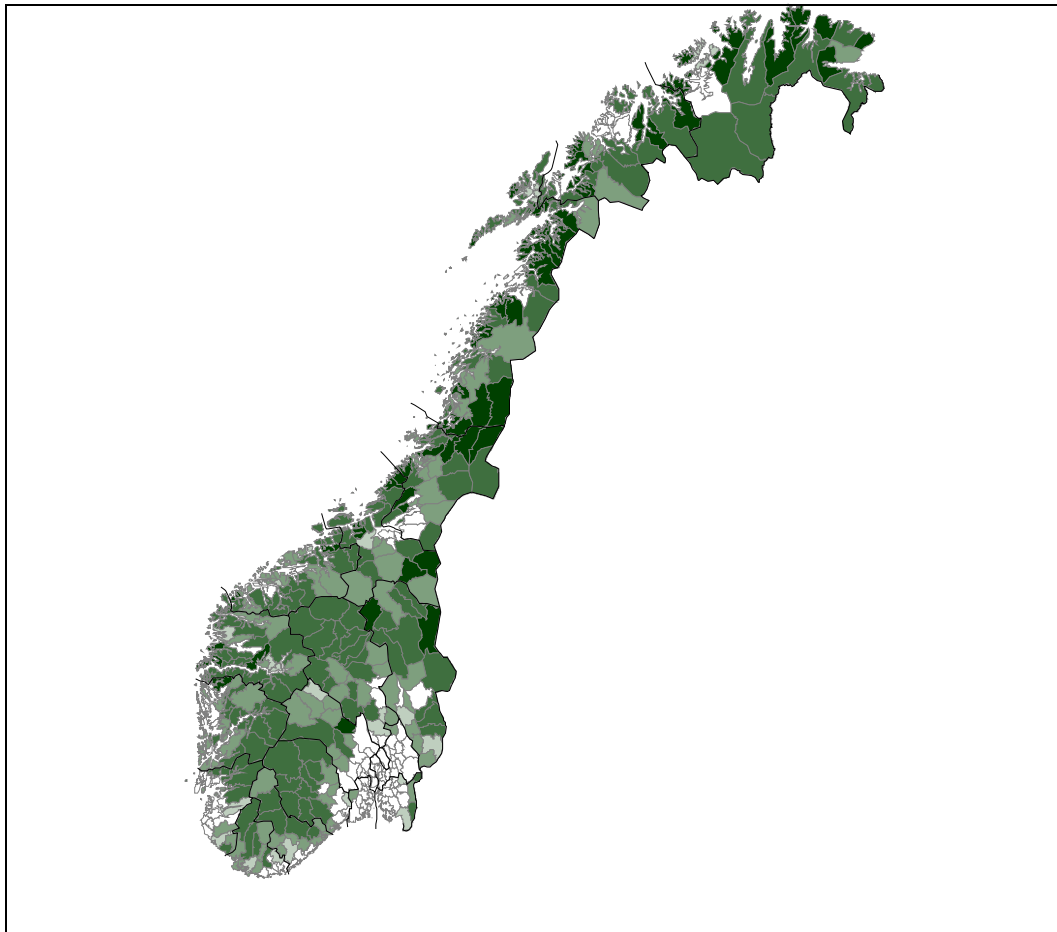
4.3.2 Soneinndeling i DU-området

Ovenfor har vi diskutert hvordan det distriktpolitiske virkeområdet kan avgrensnes fra området utenfor ved hjelp av distriktsindeksen og befolkningsandeler. De ulike kommunene har ulikt behov for distriktpolitisk innsats. Derfor deles det distriktpolitiske virkeområdet i soner, basert på en behovsmessig gradering. Distriktsindeksen er et uttrykk for behovet for distriktpolitisk innsats og kan derfor nyttes

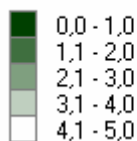
²¹ Vi ser at antall kommuner innenfor A-C har sunket med en sammenliknet med de tall som er presentert tidligere. Det skyldes at Bodø og Skjerstad er slått sammen. I tillegg er Våle og Ramnes slått sammen i perioden, men disse befinner seg i sone E (utenfor virkeområdet).

også til soneinndeling. Kart 4.5 er basert på at kommunene er prioritert etter distriktsindeksen. Grensene mellom sonene er befolkningsbaserte og de samme som ved forrige revisjon (framgår av tabell 4.3).

Kart 4.5. Forslag til soneinndeling²² innenfor DU-området. Prioritering: Distriktsindeksen og befolkningsandeler som ved forrige revisjon.



1A



TØI-rapport 824/2006

Prioriteringen mellom sonene i kart 4.5 følger altså utelukkende verdiene på distriktsindeksen, med befolkningsandel som ved den forrige revisjonen av virkeområdet. Befolkningsandelene er som i tabell 4.3. Vi ser at antall kommuner summert for A-C selvsagt blir det samme som i tabell 4.2. Når det gjelder sone D (kun tilretteleggende virkemidler), har vi satt den kumulerte befolkningsandelen til 30 %. Den kunne nok vært satt en prosentenheter eller to høyere, og fortsatt vært i samsvar med den befolkningsandelen som har vært nyttet tidligere. I tabell 4.3 fram-

²² Vi har brukt et kartprogram som ikke kan lage skravur basert på bokstaver. Derfor har vi, i dette kartet og seinere, latt sone A vært mørkest (tall 0,0-1,0), gradert til sone E som er lysest (4,1-5,0).

går også indeksverdiene, som gir grensene mellom de ulike sonene, og medianverdien for distriktsindeksen i hver sone. Verdiene øker naturlig nok med sonene.

Tabell 4.3. Egenskaper ved sone A-E. Forslag basert på beregnet distriktsindeks og gitte innbyggerandeler.

Sone	Antall kommuner	Kumulert innb. %	Indeksverdier		
			Maks	Min	Median
A	60	2,0	16,0	1,9	10,6
B	145	12,8	40,3	16,1	29,5
C	94	25,8	55,9	40,5	48,2
D	20	30,0	60,7	55,9	58,1
E	114	100,0	98,1	60,8	75,0
Landet	433	100,0	98,1	1,9	42,4

TØI-rapport 824/2006

Det tydeligste trekket ved geografien i kart 4.5 er nok den klare avgrensningen av sone E (utenfor virkeområdet) til de mest sentrale delene av Østlandet og rundt de store byene ellers. To kommuner i Finnmark (Hammerfest og Alta), så vel som Bodø og Tromsø havner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet dersom vi kun baserer prioriteringene på distriktsindeksen. Når det gjelder den motsatte enden av skalaen (sone A), er geografien vesentlig mindre tydelig. I all hovedsak finner vi likevel A-kommunene fra Nord-Trøndelag (Namdalen) og nordover, med relativt få av disse kommunene i Sør-Norge ellers. Når det gjelder de øvrige sonene, er inntrykket også preget av et lappeteppes og uten et klart og tydelig geografisk mønster.

Dersom vi skulle basere soneinndelingen utelukkende på distriktsindeksen, ville vi altså fått liten sammenheng i geografien innenfor virkeområdet. Sone E (utenfor virkeområdet) er derimot omtrent slik vi skulle forvente det på forhånd.

4.4 Virkning av å prioritere Nord-Norge

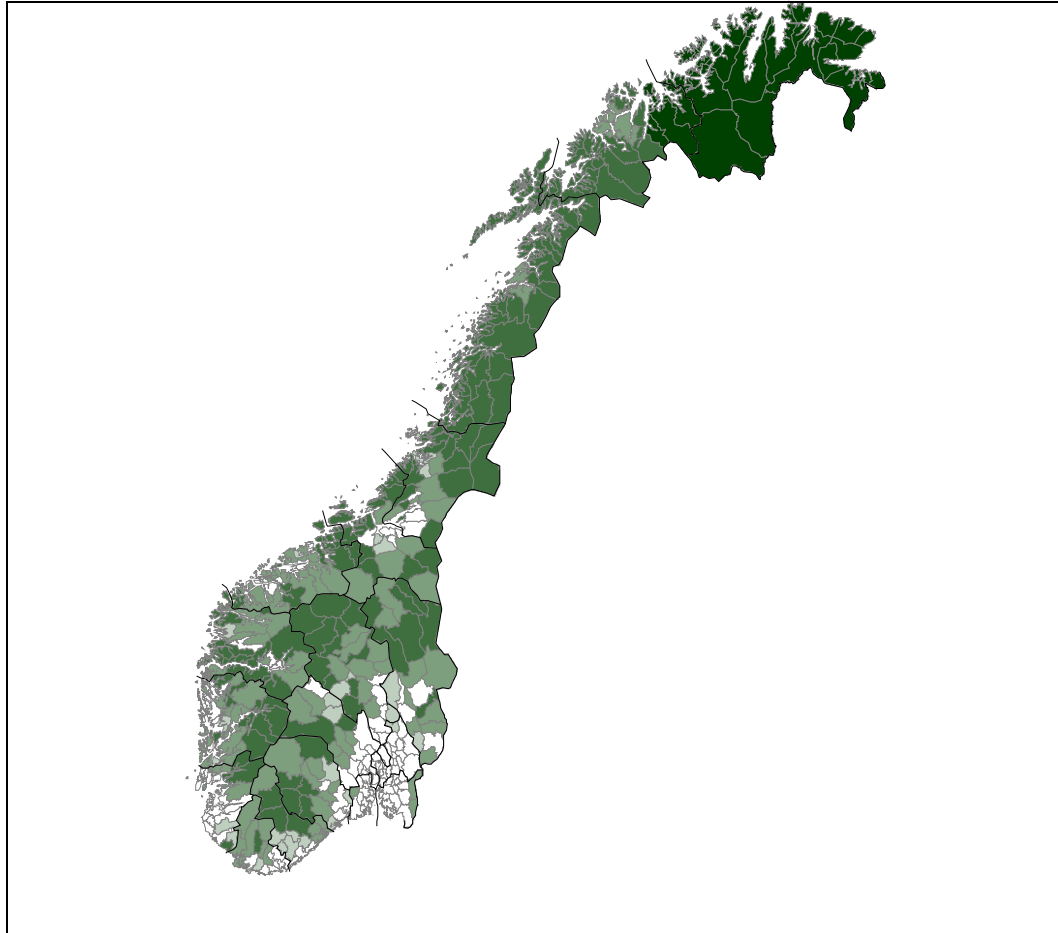
Vi har tidligere pekt på at det er tradisjon for å prioritere Nord-Norge innenfor norsk distriktpolitikk. Det har til dels historiske årsaker, men gir samtidig et uttrykk for en reell prioritering av geografi. Som vi har sett, er det ikke noe entydig mønster at Nord-Norge scorer lavest på distriktsindeksen. Reelt sett innebærer en opprioritering av Nord-Norge derfor at distriktsindeksen overstyres, og at variabelen "Nord-Norge" gis høy vekt. Nedenfor har vi foretatt en prioritering av Nord-Norge i følgende trinn:

1. Kommunene i Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark plasseres i sone A
2. Kommunene Tromsø og Bodø plasseres i sone C
3. De øvrige kommunene i Nord-Norge plasseres i sone B
4. Kommunene i Sør-Norge sorteres etter indeksverdi og tilordnes sone etter samme befolkningsandel som i tabell 4.3.

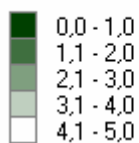
Dette innebærer at distriktsindeksen først trer i kraft som prioriteringskriterium i Sør-Norge, mens kommunene i Nord-Norge plasseres eksogent innenfor sin sone.

De kommunene i Sør-Norge som får høyest distriktpolitisk prioritering i dette tilfellet, plasseres i sone B.

Kart 4.6. Forslag til soneinndeling innenfor DU-området. Spesiell prioritering av Nord-Norge. Kommuner i Sør-Norge prioritert etter distriktsindeksen.



1B



TØI-rapport 824/2006

Kart 4.6 gir vesentlig større sammenheng mellom geografiske områder enn kart 4.5. Dette skyldes naturligvis at Nord-Norge er gitt en eksogen prioritet i dette tilfellet. Denne prioriteten gir helt sammenhengende områder i nord. Samtidig kan det se ut som om sonene blir mer sammenhengende også i sør. Likevel er det fortsatt rom for skjønn ut over prioriteringen av Nord-Norge, dersom man ønsker økt geografisk sammenheng mellom sonene i sør også.

Tabell 4.3. Soneinndeling med og uten prioritering av Nord-Norge. Antall kommuner.

Kun basert på distriksindeksen	Med prioritering av Nord-Norge					Totalt
	A	B	C	D	Utenfor (E)	
A	11	49				60
B	9	97	39			145
C	1	8	62	23		94
D	1	1		3	15	20
Utenfor (E)	1	1	2		110	114
Totalt	23	156	103	26	125	433

TØI-rapport 824/2006

Forskjellen mellom de to beregningene framgår også av tabell 4.3. Vi ser at antall kommuner innenfor virkeområdet (A-C) synker fra 299 til 282, mens antallet kommuner helt utenfor virkeområdet stiger fra 114 til 125 (eller fra 134 til 151 dersom vi også inkluderer sone D). Antall kommuner innenfor sone A er svært forskjellig (flest dersom Nord-Norge ikke prioriteres). Dersom Nord-Norge prioriteres, øker antall kommuner i sone B og C noe sammenliknet med en prioritering basert på distriksindeksen. Vi understreker at antall innbyggere i de to alternativene er omtrent det samme i hver sone. Dette gjelder ikke sone A, som er avgrenset til Tiltakssonen når Nord-Norge prioriteres, og dermed sone B, siden antall innbyggere innenfor summen av A og B er det samme i begge alternativer.

Tabell 4.4. Sammenhengen mellom dagens soneinndeling (DU) og forslaget som i kart 4.6. Antall kommuner.

Dagens DU-soner	Med prioritering av N-Norge					Totalt
	A	B	C	D	Utenfor (E)	
A	23					23
B		114	12	2		128
C		39	61	8	6	114
D		3	21	6	7	37
Utenfor (E)			9	10	112	131
Totalt	23	156	103	26	125	433

TØI-rapport 824/2006

Tabell 4.4 viser sammenhengen mellom dagens soneinndeling for DU og den inndelingen som følger dersom vi prioriterer Nord-Norge på den måten som er vist ovenfor. Vi ser at sone A er definert med det samme antall kommuner som før. Antall kommuner i sone B vil øke fra 128 til 156, med en kjerne av 114 kommuner som ikke skifter status. Antall kommuner innenfor sone C vil gå ned fra 114 til 103. Her er skjer det relativt store endringer, ved at omtrent halvparten av kommunene skifter status. Noen får en høyere distriktpolitisk prioritering enn før, mens noen flere kommuner får en lavere status. Antall kommuner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet (sone E) går noe ned, og det samme gjelder også kommunene innenfor sone D.

4.5 Virkning av å endre befolkningskravet

Med utgangspunkt i dagens soneinndeling, kan vi altså gjøre en beregning av hvor mange innbyggere som er bosatt innenfor de ulike sonene. Befolkningsandelen, basert på bosettingsmønsteret i år 2000, er (sammen med distriktsindeksen) en svært sentral variabel når det gjelder de forslag til distriktpolitiske virkeområder og soner som er vist ovenfor. Siden det har vært en sentralisering av befolkningen siden år 2000, vil det å beholde befolkningsandelen som da innebære at flere kommuner vil komme innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Dette er altså et forventet resultat.

Samtidig kan det være ulike årsaker til at den endelige befolkningsandelene ikke skal, bør eller kan bli den samme når det nye DU-området skal notifiseres. Det endelige resultatet avhenger blant annet av partenes (ESAs og Norges) forhandlingsposisjon i forkant av notifiseringen. Man kan dermed tenke seg at andre forhold enn fast befolkningsandel vil bli brukt som avgrensningskriterium. Spørsmålet er selvsagt hva det endelige resultatet vil bli. Det veit vi lite om på det nåværende tidspunkt. Derfor har vi valgt å ta utgangspunkt i to forskjellige situasjoner. I den ene forutsetter vi at befolkningsandelen innenfor sone A-C økes noe, og i den andre forutsetter vi at befolkningsandelen går noe ned. Vi ser på to alternativer for hver situasjon. I den ene prioriteres Nord-Norge, og i den andre ikke. For begge situasjoner (befolkingsøkning og –nedgang) har vi valgt å definere kommunene som faller innenfor og utenfor virkeområdet, dvs. lage grunnlagskart, men ikke detaljert soneoversikt.

4.5.1 Økt befolkning innenfor A-C

I dette avsnittet har vi tatt utgangspunkt i å øke befolkningsandelen innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (A-C) fra 25,8 til 27 %. Vi har gjort dette i to alternativer. I det ene følger vi kun verdien på distriktsindeksen (kart 4.7), mens vi i det andre også velger å prioritere Nord-Norge.

Dersom antall innbyggere innenfor sonene skal økes til 27 %, og vi prioriterer etter verdien på distriktsindeksen, vil antall kommuner innenfor virkeområdet øke fra 299 (forslaget med 25,8 % befolkningsandel) til 304 (kart 4.7). Det er altså fem kommuner flere som inkluderes. Verdien på distriktsindeksen for den kommunen som ligger akkurat på grensa, øker fra 55,9 til 56,6, med en medianverdi på 31,9. Den første kommunen som, interessant nok, ekskluderes fra virkeområdet på grunn av for høy verdi på distriktsindeksen i dette tilfellet, er Hammerfest (verdi 56,8).

Kart 4.7. Forslag til distriktpolitisk virkeområde (A-C) med befolkningsandel økt til 27 % (grønn skravur). Kommunene prioritert etter distriktsindeksen.



TØI-rapport 824/2006

Hammerfest er samtidig blant de kommunene som inkluderes når Nord-Norge prioriteres (kart 4.8). I dette tilfellet reduseres antall kommuner innenfor virkeområdet til 292. Dette har, naturlig nok, sammenheng med at vi gir prioritering til noen bykommuner (Tromsø, Bodø, Harstad, Hammerfest og Alta) i Nord-Norge i dette tilfellet. Disse kommunene har høy verdi på distriktsindeksen (høyest er Bodø, med verdien 80,3), samtidig som det bor relativt mange mennesker her. De er, med andre ord, ikke typiske distriktskommuner. Ellers innebærer dette forslaget at en del nabokommuner til de større byene havner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, sammenliknet med forslaget ovenfor (kart 4.7).

Kart 4.8. Forslag til distriktpolitisk virkeområde (A-C) med befolkningsandel økt til 27 % (grønn skravur). Prioritet Nord-Norge, ellers prioritert etter distriktsindeksen.



TØI-rapport 824/2006

4.5.2 Redusert befolkning innenfor A-C

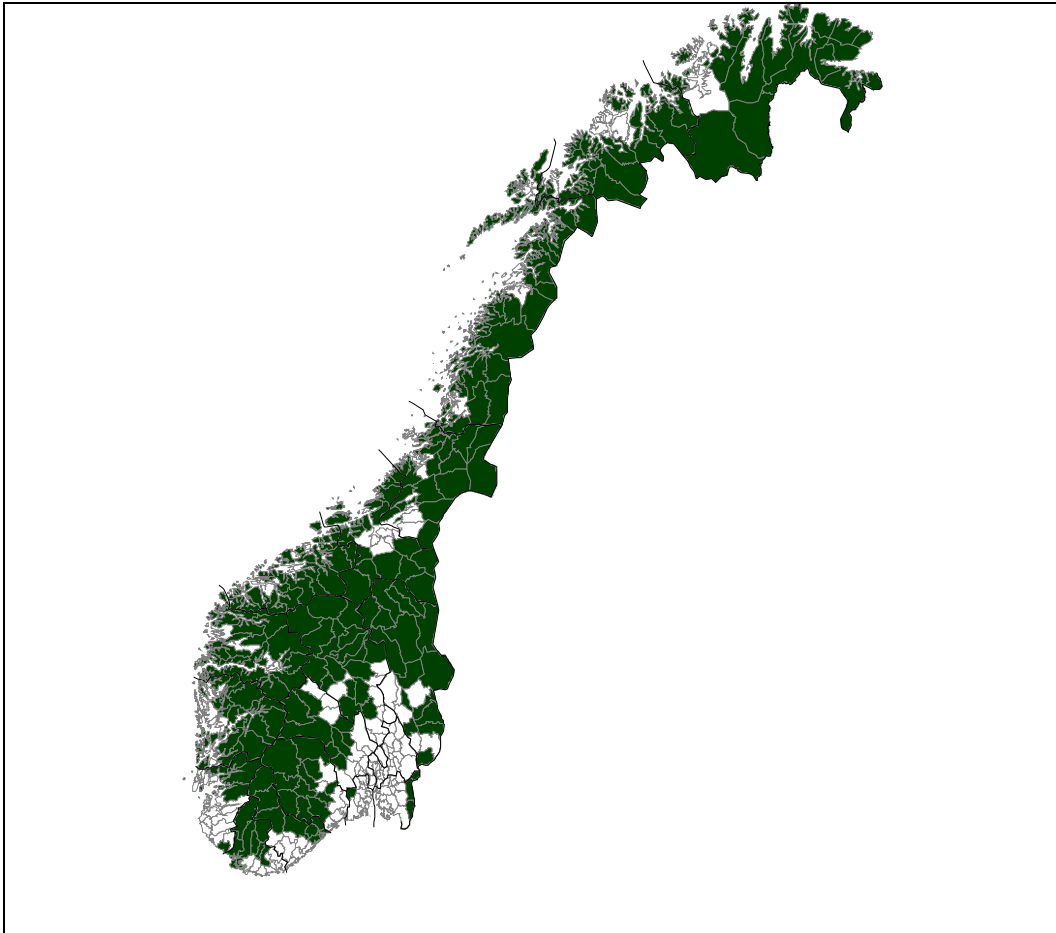
Forhandlingene kan naturligvis også resultere i at befolkningsandelen innenfor det distriktpolitiske virkeområdet settes ned. Dette kan for eksempel skje dersom det er vanskelig å overbevise ESA om at distriktsproblemene gjelder en fast andel av befolkningen, eller dersom distriktsproblemene i Norge er redusert²³ over tid. I dette avsnittet har vi derfor sett nærmere på hvordan antall det distriktpolitiske virkeområdet endrer seg dersom befolkningsandelen innenfor sonene A-C reduseres fra 25,8 til 22 %.

Kart 4.9 viser hvilke kommuner som havner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet dersom vi kun prioriterer etter verdien på distriktsindeksen. Antall kommuner innenfor virkeområdet faller til 274. Grensen for å bli inkludert i virkeområdet blir nå verdien 50,7 på distriktsindeksen, mens medianverdien for de

²³ I denne analysen har vi ikke tatt stilling til om distriktsproblemene har økt eller avtatt over tid. Det vil avhenge av en rekke forhold som ikke tas opp her.

kommunene som havner innenfor har falt til 30,0. Dette illustrerer blant annet at redusert befolkningsandel betyr mye for hvor mange kommuner som havner utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, og i forhold til den distriktpolitiske statusen (målt ved distriktsindeksen) disse kommunene har.

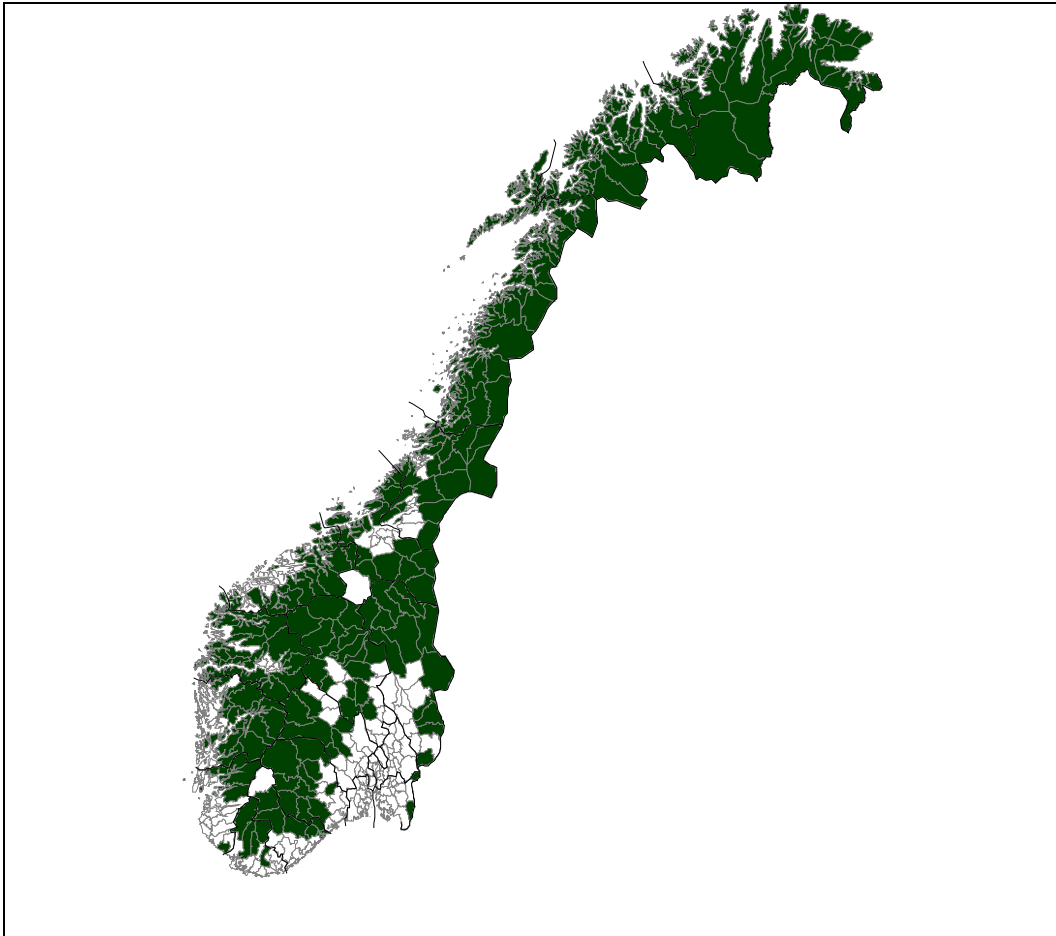
Kart 4.9. Forslag til distriktpolitisk virkeområde (A-C) med befolkningsandel redusert til 22 % (grønn skravur). Prioritert etter distriktsindeksen.



TØI-rapport 824/2006

I kart 4.10 har vi gjennomført tilsvarende beregning for befolkningsnedgang som i kart 4.9, men nå gir vi en prioritering til kommunene i Nord-Norge. Nok en gang faller antall kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet, nå til 248. Dette kan igjen forklares med at en prioritering av Nord-Norge innebærer å inkludere relativt folkerike kommuner, med høy verdi på distriktsindeksen, i virkeområdet.

Kart 4.10: Forslag til distriktpolitisk virkeområde (A-C) med befolkningsandel redusert til 22 %. Prioritering av Nord-Norge, ellers etter distriktsindeksen.



TØI-rapport 824/2006

4.5.3 Kort oppsummering

Endret befolkningsandel har selvsagt betydning for hvor innbyggere som er bosatt innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Naturligvis påvirker det også hvor mange kommuner som inkluderes i virkeområdet. En prioritering av Nord-Norge innenfor endrede befolkningsrammer ser ut til å bety minst like mye for hvor mange kommuner som havner innenfor virkeområdet, som den endrede befolkningsandelen. Dette skyldes først og fremst at det er en rekke bykommuner med høy verdi på distriktsindeksen og mange innbyggere som blir inkludert i virkeområdet når det gis prioritering til Nord-Norge.

Samtidig ser det ut til at endrede befolkningsgrenser har relativt moderat effekt på antall kommuner ut fra den kategorien kommuner som ligger nær grenseverdiene. Med dette mener vi at en verdi på distriktsindeksen rundt og over 50 (i nærheten av grensene) synes å representere kommuner av en viss størrelse, uten spesielle distriktsproblemer. Dette kan vel også leses ut av kartene, som viser at det i stor grad er kommuner rundt de 5-6 største byene sin status som påvirkes av endret befolkningsandel så vel som av om vi velger å prioritere Nord-Norge. Det er selv-

sagt unntak fra dette, men da ser det ut til at det er en del relativt velstående kommuner i det indre av Sør-Norge sin status som påvirkes.

4.6 Virkning andre prioriteringer

Alle beregningene ovenfor er gjort med utgangspunkt i verdien på distriktsindeksen (se vedlegg 1), med eventuelle eksogene prioriteringer av geografi (Nord-Norge) som tilleggskrav. For illustrasjonens skyld har vi laget noen beregninger der vi ser på effektene av dels å vektlegge indikatorene i distriktsindeksen annerledes, dels å inkludere litt forskjellige indikatorer ved beregning av indeksen.

Når man beregner indeksen på en annen måte, får man naturlig nok også en annen prioriteringsrekkefølge mellom kommunene. I eksemplene nedenfor vil vi renyndyrke dette poenget og ikke foreta andre prioriteringer enn dem som følger av endret verdi på indeksen. Det betyr spesielt at vi ikke gir noen egen prioritering av Nord-Norge nedenfor.

En sentral avveining i distriktpolitikken er om fokus i politikken skal være mot vekstkraft og arbeidsmarked, eller om dette distriktpolitikken snarere bør rettes mer mot befolkning, geografi (avstand) og velferd. Vi er først og fremst interessert i disse hovedretningene som kriterier for avgrensning av virkeområdet, men hva man vektlegger bør naturlig nok også få konsekvenser for virkemiddelutforming. Ulike distriktsproblemer bør føde ulike virkemiddelpakker. Vi diskuterer ikke virkemidlene i denne analysen.

4.6.1 Opprioritering av arbeidsmarked

Det første eksempelet vi har beregnet, er en kraftig opprioritering av arbeidsmarked som kriterium for distriktsindeksen. Vi husker fra drøftingen ovenfor at indikatorene for arbeidsmarked var dem som avvek mest fra de øvrige enkeltindikatorer når det gjaldt prioritering mellom kommunene. Disse indikatorene rettet seg i vesentlig sterkere grad enn for eksempel indikatorene for befolkning og geografi mot kommuner i mer sentrale strøk. Slik sett representerer de, som en skulle tro, fokus på en del andre problemstillinger enn de øvrige indikatorene. Vi har valgt følgende prioritering for disse indikatorene:

Geografi 20 %:

- Befolknings tetthet 10 %
- Reisetid 10 %

Arbeidsmarked og utdanning 50 %:

- Sysselsettingsvekst 5 år 20 %
- Arbeidsledighet 10 %
- Sysselsettingsandel 10 %
- Andel med UoH-utdanning 10 %

Befolkning 20 %:

- Befolkningsvekst 10 år 10 %
- Andel gamle 5 %
- Andel kvinner 5 %

Inntekt 10 %:

- Inntekt per innbygger 10 %

Vi ser at indikatorene for geografi er prioritert ned (fra 40 % til 20 %). Samtidig er indikatoren for sentralitet, som var gitt en vekt på 20, tatt ut. Når det gjelder indikatorene for befolkning, har vi redusert vekten fra 30 til 20 %, ved å redusere betydningen av befolkningsvekst fra 20 til 10 %. Når det gjelder betydningen av inntekt, er den beholdt som i distriktsindeksen.

De reduserte vektene på geografi og befolkning er i sin helhet tatt ut i form av økt vekt på arbeidsmarked, inkludert den nye variabelen utdanning. Vekten på arbeidsmarkedsvariabler er økt fra 20 til 50 %. Vi har økt vekten på sysselsettingsvekst fra 10 til 20 %. Betydningen av sysselsettingsandel er beholdt (10 %). Variabelen utdanningsnivå (andel av innbyggerne som har UoH-utdanning) er trukket inn og gitt en vekt på 10 %. Vi har tidligere argumentert mot å bruke dette som et kriterium, men trekker det nå inn for å illustrere hvordan sterk vekt på arbeidsmarkedsindikatorer slår ut. I tillegg har vi trukket inn variabelen arbeidsledighet, som nok korrelerer ganske sterkt med sysselsetting. Likevel gir den et uttrykk for dynamikken i arbeidsmarkedet, i den forstand at vi da sier noe om kapasitetsutnyttningen i dette markedet.

Tabell 4.5. Antall kommuner innenfor sone A-E med prioritering henholdsvis som i distriktsindeksen og arbeidsmarkedsindeksen.

Prioritering av arbeidsmarkedet	Prioritering som distriktsindeksen					Totalt
	A	B	C	D	Utenfor (E)	
A	39	12				51
B	21	90	20			131
C		34	38	7	3	82
D		3	15	3	6	27
Utenfor (E)		6	21	10	105	142
Totalt	60	145	94	20	114	433

TØI-rapport 824/2006

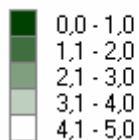
Kart 4.11 og 4.5 viser hvordan sonene blir seende ut med en opprioritering av arbeidsmarkedet. Vi har brukt de samme befolkningsgrensene som i distriktsindeksen (kumulert befolkning på henholdsvis 2 (sone A), 12,8 (sone B), 25,8 (sone C) og 30 (sone D)). Kommunene er prioritert etter indeksverdi, uten andre prioriteringskriterier.

Når det gjelder de mest sentrale delene av landet, viser kart 4.11 mange felles trekk med de øvrige kartene. Sentrum havner utenfor virkeområdet, også her. Tabell 4.5 viser derimot at det er vesentlig flere kommuner som havner utenfor virkeområdet dersom man bruker arbeidsmarkedsindeksen enn dersom man skulle prioritert som distriktsindeksen. Antall kommuner innenfor A-C reduseres fra 299 til 264. Denne reduksjonen gjelder innenfor alle de tre prioriterte nivåene A, B og C.

Kart 4.11. Prioritering av norske kommuner etter en indeks med vekt på arbeidsmarkedskjennetegn som ovenfor. Kumulert befolkning som grensekriterier.



3A



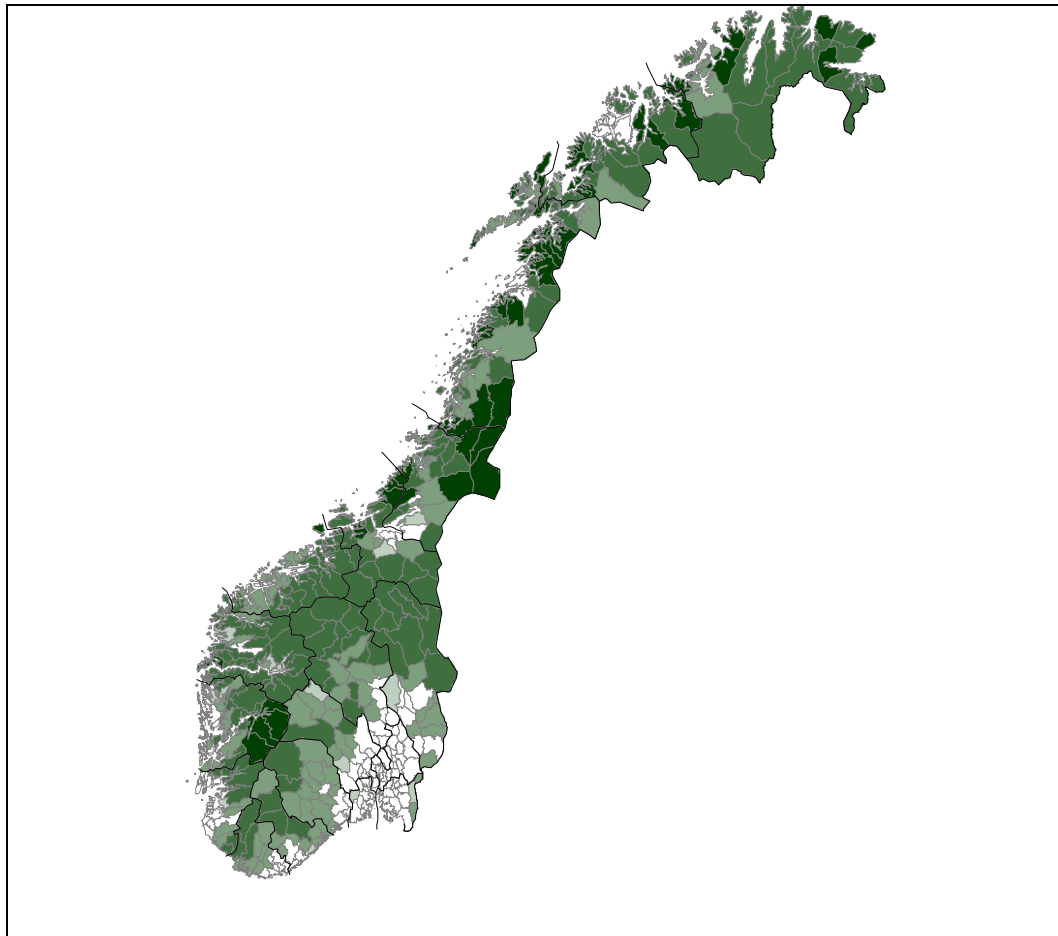
TØI-rapport 824/2006

Arbeidsmarkedsindeksens prioriteringsrekkefølge innebærer med andre ord at kommunene innen hver av sonene A-C i gjennomsnitt er vesentlig større enn dem som havner innenfor når vi bruker distriktsindeksen. Dette henger sammen med at prioritet til arbeidsmarkedet, som nevnt ovenfor, innebærer at vi vektlegger en del andre distriktsproblemer enn dem som inngår i distriktsindeksen.

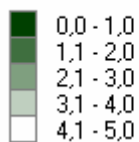
4.6.2 Prioritering av geografi og befolkning

Vi har også laget en beregning der vi prioriterer opp de faktorene som kan knyttes til tradisjonelle distriktsproblemer i Norge. I det vi kan kalle for geografiindeksen eller befolkningsindeksen har vi kun vektlagt tradisjonelle distriktsproblem knyttet til geografi og befolkningsutvikling. Andre forhold, som arbeidsmarkedet og inntekt, er prioritert ned.

Kart 4.12. Prioritering av norske kommuner etter en revidert distriktsindeks, med vekt på arbeidsmarkedskjennetegn. Kumulert befolkning som grensekriterier.



4A



TØI-rapport 824/2006

Vi har nyttet følgende prioriteringsrekkefølge i tilknytning til geografiindeksen:

Geografi 50 %:

- Befolknings tetthet 10 %
- Reisetid 40 %

Befolkning 50 %

- Befolkningsvekst 10 år 30 %
- Andel gamle 10 %
- Andel kvinner 10 %

Sammenliknet med distriktsindeksen har vi nedprioritert kriteriene knyttet til arbeidsmarkedet og til inntekt til null. Når det gjelder geografiindikatorne, har vi oppgradert betydningen av reisetid (avstand til Oslo målt i minutter) kraftig, og vi

har beholdt vekten når det gjelder kriteriet for befolkningstetthet. Når det gjelder kriteriet for sentralitet, har vi nedprioritert det til null. Vektleggingen av befolkningskriteriene er også økt til 50 %. Dette er gjort ved å doble vekten hver av de tre indikatorene var gitt i distriktsindeksen.

Tabell 4.6. Antall kommuner innenfor sone A-E med prioritering henholdsvis som i distriktsindeksen og i geografiindeksen.

Prioritering av geografi og bef.	Prioritering etter distriktsindeksen					Totalt
	A	B	C	D	E	
A	42	10				52
B	18	110	15			143
C		25	68	7	3	103
D			7	3	6	16
E			4	10	105	119
Totalt	60	145	94	20	114	433

TØI-rapport 824/2006

På samme måten som de fleste andre indekser og enkeltindikatorer som er drøftet hittil, innebærer en prioritering etter geografi og befolkning at det en kan kalle for kjernen i de sentrale områdene (utenfor det distriktpolitiske virkeområdet) opprettholdes. Antall kommuner utenfor virkeområdet (sone E) vil faktisk være noe større enn dersom distriktsindeksen brukes, mens antall kommuner innenfor sone D vil være noe lavere (til sammen gir sone E + D omtrent samme antall kommuner i de to alternativene). Geografiindeksen gir for øvrig noe flere kommuner i sone C, og noe færre kommuner i sone A og B, enn distriktsindeksen. Det er også en del kommuner som bytter status, men relativt få som flyttes mer enn en sone opp eller ned når vi skifter indeks som i tabellen. Vi får altså en noe annen prioritering dersom vi bruker geografiindeksen, men forskjellene er relativt udramatiske.

5 Differensiert arbeidsgiveravgift (DA)

Arbeidsgiveravgift er skatt på bruk av arbeidskraft. Den betales inn til staten av arbeidsgiver. Satsen for arbeidsgiveravgift er 14,1 %. Det betyr at arbeidsgiver, i tillegg til den lønn arbeidstaker mottar, betaler en avgift på 14,1 % av lønna til staten. Arbeidsgiveravgiften innebærer en skattekil, på samme måte som de fleste andre skatteformer. Siden denne avgiften innebærer at det å bruke arbeidskraft blir relativt sett mer kostbart for arbeidsgiver, kan avgiften bidra til å vri bedriftens bruk av innsatsfaktorer bort fra arbeidskraft i den grad bruk av andre innsatsfaktorer ikke skattlegges i samme grad. På den måten kan sammensetningen av innsatsfaktorer bli samfunnsøkonomisk mindre effektiv enn dersom arbeidsgiveravgiften var null. Endret faktorbruk kan dermed representere et avgiftsrevet samfunnsøkonomisk tap. Størrelsen på tapet avhenger av hvor store vridninger som skapes.

Hvorvidt, og hvor store, vridninger forekommer som en følge av arbeidsgiveravgiften er ikke tema for denne analysen. Derimot skal vi diskutere soneavgrensingen for den såkalte differensierte arbeidsgiveravgiften (DA). Dette virkemiddelet ble innført midt på 1970-tallet, da arbeidsgiveravgiften i utgangspunktet var lik over hele landet. Differensieringen ble innført for å bidra til bedre måloppnåelse i forhold til bosettingsmålet i distriktpolitikken og for å redusere arbeidsledigheten i distriktene. Tanken var at redusert pris på arbeidskraft skulle bidra til økt etterspørsel etter arbeidskraft i de delene av landet der arbeidsgiveravgiften ble redusert. Virkningen på bosettingsmålet skulle da komme via arbeidsmarkedet. På den ene siden ble da skattekil for bruk av arbeidskraft mindre i distriktene enn i resten av landet, og slik sett skulle dette representere en samfunnsøkonomisk gevinst. På den andre siden førte dette til geografisk forskjellig pris på arbeidskraft, noe man kan hevde også bidrar til ineffektiv ressursutnyttelse. Hva nettoeffekten er av disse to effektene for samfunnets totale ressursbruk og for samfunnsøkonomien er ikke tema for denne rapporten.

DA virker altså inn på arbeidsmarkedet, og formålet med DA var å påvirke bosettingsmålet i distriktpolitikken og arbeidsledigheten i distriktene ved å stimulere bedrifter og kommuner til økt bruk av arbeidskraft. Målet var altså vridning av faktorbruken. Derfor ble områder med redusert sats definert med utgangspunkt i arbeidstakers bosettingskommune. DA ble innført som et relativt moderat virkemiddel, med få soner og liten differensiering. Mot slutten av 1990-tallet omfattet virkemiddelet fem soner (fra full til ingen sats), der 76 % av landets innbyggere per 1. januar 2000 var bosatt i kommuner med full sats. Differensieringen omfattet altså 24 % av landets innbyggere, og den var mye sterkere enn tidligere. Fra virkemiddelet i all beskjedenhet ble innført på midten av 1970-tallet, til man startet utviklingen av det fra 1. januar 2004, hadde det vokst til det viktigste virkemiddelet innenfor distriktpolitikken. Dersom ordningen ble videreført som før 2004, ville

det samlede provenytapet for staten vært mellom 9 og 10 milliarder kroner i 2006 (Finansdepartementet).

Evalueringer, som blant annet er oppsummert av Effektutvalget (2002), viser at dette virkemiddelet i stor grad virker etter hensikten. Det er en lite byråkratisk ordning, ved at arbeidsgiverne rett og slett betaler den satsen de skal etter den adressen hver arbeidstaker har etter folkeregisteret. Dette betyr at det ikke er lange søknadsprosedyrer, vurderinger av søknader og mulige negative utfall for arbeidsgiverne. DA kalles således en automatisk virkende ordning, i motsetning til de mer vurderingsbaserte og behovsprøvde ordningene. Dette kan på en måte være dyrt (for staten), siden arbeidsgivere betaler redusert sats for alle arbeidstakere bosatt de delene av landet som nyter godt av det. Den reduserte satsen betales dermed også for å sysselsette folk som ikke ville flyttet uansett (eventuelt ville vært i arbeid uansett). De behovsprøvde ordningene er på sin side mer treffsikre i utgangspunktet, ved at de kan målrettes direkte der behovet er størst. På den annen side kan slike ordninger føre til rent-seeking blant bedriftene, med de kostnader dette har. Muligheten for at støttemottakerne prioriteres i feil rekkefølge i forhold til graden av måloppnåelse er absolutt til stede også for behovsprøvde ordninger. Siden DA har som mål å bidra til økt sysselsetting i distriktene i vid forstand (uavhengig av næring) er en automatisk virkende ordning nok langt å foretrekke framfor behovsprøving på dette området, og treffsikkerheten er, i følge evalueringer av virkemiddelet, svært god (Rye m fl 2003, Effektutvalget 2002, NOU 2004:2).

En annen side ved at virkemiddelet er automatisk virkende og knyttet direkte mot bedriftenes lønnsutbetalinger, er at omfanget (målt som statens provenytap) øker automatisk, og etter hvert som lønnsutbetalingene øker. Når de selektive ordningenes betydning i distriktpolitikken (DU-støtten) gradvis har blitt strammet inn over tid, har økningen i DA-støtten mer enn motvirket dette. DA var for øvrig det mest omfattende av de distriktpolitiske virkemidlene da nedtrappingen begynte fra 2004. En potensiell gjeninnføring av DA fra 2007 i noenlunde det samme omfang som tidligere vil derfor kunne ha store provenymessige effekter.

5.1 Valg av regionnivå

I Mønnesland m fl (2002) ble det argumentert for at avgrensingen av sonene innenfor virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift burde baseres på større funksjonelle regioner enn kommunenivå, som er det regionale nivå som hittil har ligget til grunn for både DU- og DA-områdenes avgrensing. Det var særlig to forhold som tilsa bruk av funksjonelle regioner. For det første ble det argumentert for at mobiliteten er økt som følge av økt veibygging og økt bilhold. Arbeidsreisenes lengde viser økende tendens samtidig som omfanget av pendling på tvers av kommunegrensene øker. Det andre forholdet er knyttet til et økende fokus i regional- og distriktpolitikken på såkalt robuste, eller vekstkraftige regioner. Dette innebærer en satsing på geografiske områder som er tilstrekkelig store til å ha et attraktivt arbeidsmarked og tjenestetilbud, og som er store nok til å kunne motstå strukturelle svingninger.

Differensieringen av arbeidsgiveravgiften er nært knyttet opp mot bosettingsmålet. Ved å legge større regioner til grunn for soneavgrensingen kan det tenkes at dette målet svekkes ved at arbeidstakere bosatt i senteret av regionen vil gis lik

avgiftslette som arbeidstakere bosatt i de mindre sentrale delene av regionen. Incentivene til å sysselsette folk fra distriktene blir således mindre. På den annen side vil et lavt geografisk nivå for soneinndeling trolig i større grad bidra til arbeidspendling enn at virksomheter legger sin aktivitet til ikke-sentrale delene områder.

Valg av geografisk regionavgrensing vil imidlertid også virke inn på soneinngrensingen av virkeområdet ved at de faglige indikatorene påvirkes av geografisk nivå. Bo- og arbeidsmarkedsregionene (BA-regioner) er funksjonelle regioner satt sammen ut ifra pendlingsomfang mellom bosted og arbeidssted. BA-regionene er basert på kommunenivået, hvor hver BA-region består av en eller flere kommuner. Regionene er av svært ulik størrelse når vi måler i befolkning og økonomisk aktivitet. Til eksempel består BA-regionen Oslo av hele 30 kommuner fra henholdsvis 5 fylker, mens mange distriktsregioner består av enkeltkommuner. Fordi avstand er en viktig faktor for pendlingsomland vil det i hovedsak være slik at BA-regionene består av kommuneaggregater i sentrale strøk, mens enkeltkommuneregionene er lokalisert i Nord-Norge og i fjell- og fjordbygder med dårlige kommunikasjoner. Et resultat av dette er at BA-regionene bestående av enkeltkommuner vil komme relativt sett dårligere ut på distriktsindeksen enn de BA-regionene som består av flere kommuner.

Bruk av BA-regioner vil kunne føre til avvik mellom avgrensingen av DU-området, som er basert på kommunenivå, og DA-området basert på BA-regioner. I noen tilfeller vil det føre til noen kommuner som inngår i det distriktpolitiske virkeområdet faller ut av DA-området og at kommuner utenfor DU-området blir inkludert i DA.

Vi har valgt å avgrense virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift basert på to valg av regionalt nivå. Vi benytter både bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner), som foreslått av Mønnesland m fl (2002), og kommunenivået jamfør tidligere praksis. Ved å benytte identiske kriterier for soneinndeling for de to regionnivåene, vil vi få et innblikk i hvordan valg av regionnivå påvirker soneinndelingen.

5.2 Beregning av distriktsindeksen på BA-nivå

Distriktsindeksen som ligger til grunn for soneinndelingen på BA-nivå samsvarer med distriktsindeksen basert på kommunenivå. Denne ble forklart i kapittel 4 og er en samleindeks basert på indikatorer for geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt. Forskjellen ligger i at bakgrunnsdataene for delindikatorerne her er gitt på BA-nivå. Det innebærer at alle indikatorene som oppsummert i tabell 3.4, er beregnet på BA-regionnivå istedenfor kommunenivå og deretter vektet på tilsvarende måte. Totalt antall BA-regioner er 161, men antall kommuner innen hver BA-region varierer betydelig fra de største byregionene hvor det inngår mange kommuner, til distriktskommuner som ofte utgjør en BA-region alene. Dette bidrar til at betydelig færre regioner har høy score på indeksen siden kommunene i byregionene jevnt over alle hadde høy score på kommuneindeksen. De fleste BA-regioner bestående av en enkeltkommune har lav score på indeksen, og blant de 50 regionene rangert etter lavest verdi på distriktsindeksen, finner vi kun 6 kommuneaggregater.

Mens distriktsindeksen beregnet på grunnlag av kommunedata varierer mellom 1,9 (Kåfjord) til 98,1 (Skedsmo), varierer distriktsindeksen basert på BA-regioner fra 1,0 (Loppa) til 95,7 (Oslo). Loppa kommune utgjør en BA-region alene, mens Oslo-regionen består av 30 kommuner. Også BA-regionene bestående av enkeltkommuner får ny indeksverdi når vi skifter fra kommunenivå til BA-nivå. Det skyldes at alle delindikatorene og trunkeringen av disse vil avhenge av antall regioner. Loppa kommune, som har lavest indeksverdi på BA-nivå, lå rangert som nummer 6 med indeksverdi lik 3,6 på kommunenivå. Vi får naturlig nok også større variasjon i indeksverdiene siden antall observasjoner er færre (161 BA-regioner mot 433 kommuner). Disse variasjonene i rangering bidrar til at soneinndelingen av virkeområdet vil påvirkes noe av hvilket geografisk nivå som ligger til grunn.

På kommunenivå lå medianverdien lik 42,4 (Gjerstad), men medianen av BA-regionene har indeksverdi 39,7 (Skjervøy/Nordreisa). Befolkningsandelen for BA-regionene med indeksverdi lavere enn medianen er kun 7 prosent, mens vi må opp i indeksverdi lik 69,8 (Mandal) for å få dekt 24 prosent av befolkningen. Om lag 5 prosent av kommunene og 10 prosent av BA-regionene har indeksverdi lavere enn 10, mens det både for BA- og kommunenivå er 3 prosent av observasjonene som har høyere indeksverdi enn 90.

5.3 Avgrensning av virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift

Som for avgrensningen av det distriktpolitiske virkeområdet, må vi også her innføre visse tilleggskriterier for å supplere distriktsindeksen. Distriktsindeksen sorterer bare regionene etter (faglig vurdert) distriktsulempe, men sier, isolert sett, ikke noe om virkeområdets omfang og størrelsen på hver av sonene for redusert sats. I kapittel 4 diskuterte vi ulike valg av kriterier for soneavgrensning og argumenterte for å benytte befolkningsandeler som tilleggskriterium, i samsvar med hva som tidligere har vært praksis.

Befolkningsandelen for virkeområdet gjeldende fra 1/1 2000 til 31/12 2003, omregnet til BA-regioner var 19,9 prosent innenfor virkeområdet for redusert sats (sone 2-5). I forslaget fra Mønnesland m fl fra 2002 var befolkningsandelen økt til 22,7, mens vi nå, i samråd med oppdragsgiver, har satt taket likt 24, 0 prosent av befolkningen. Befolkningstaket for hver av sonene er gjengitt i tabell 5.1 nedenfor.

Vi har valgt å beholde befolkningsandelene internt mellom sone 5 til 3 som foreslått av Mønnesland m fl, og har lagt hele utvidelsen til sone 2. De samme befolkningsandelene er benyttet for avgrensningen av virkeområdet basert på både BA-regioner så vel som kommuner.

Tabell 5.1. Kumulerte befolkningsandeler for soneavgrensingen av virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift.

DA-sone	Inndeling gjeldene fra 1/1 2000 til 31/12 2003	Foreslåtte andeler (Mønnesland m fl 2002)	Nytt forslag
5	2,7	2,2	2,2
4	11,5	8,8	8,8
3	13,8	14,3	14,3
2	19,9	22,7	24,0
1	100,0	100,0	100,0

TØI-rapport 824/2006

Nedenfor har vi gjengitt tre forslag til virkeområdeavgrensninger basert på distriktsindeksen og forslaget til befolkningsandeler. Kart 5.1 er basert på BA-regioner, mens kart 5.2 og 5.3 er basert på kommunenivå.

I alle kartene har vi gitt prioritering av Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. I dette området har satsen for arbeidsgiveravgift vært lik null også etter 31/12 2003 og det er politisk enighet om at dette området skal prioriteres spesielt også etter en eventuell gjeninnføring av differensiert arbeidsgiveravgift. Det innebærer at tiltakssonen gis høyeste prioritet og tilordnes sone 5 i alle forslagene. For kart 5.1, hvor vi benytter BA-regioner som grunnlag, har vi sett oss nødt til å foreta en justering i forhold til tiltakssonen. Karlsøy kommune inngår i BA-region sammen med Tromsø, og det innebærer at denne kommunen flyttes fra sone 5 til sone 3. I stedet prioriteres Balsfjord inn i sone 5 (fra tidligere sone 4) fordi Balsfjord tilhører samme BA-region som Storfjord.

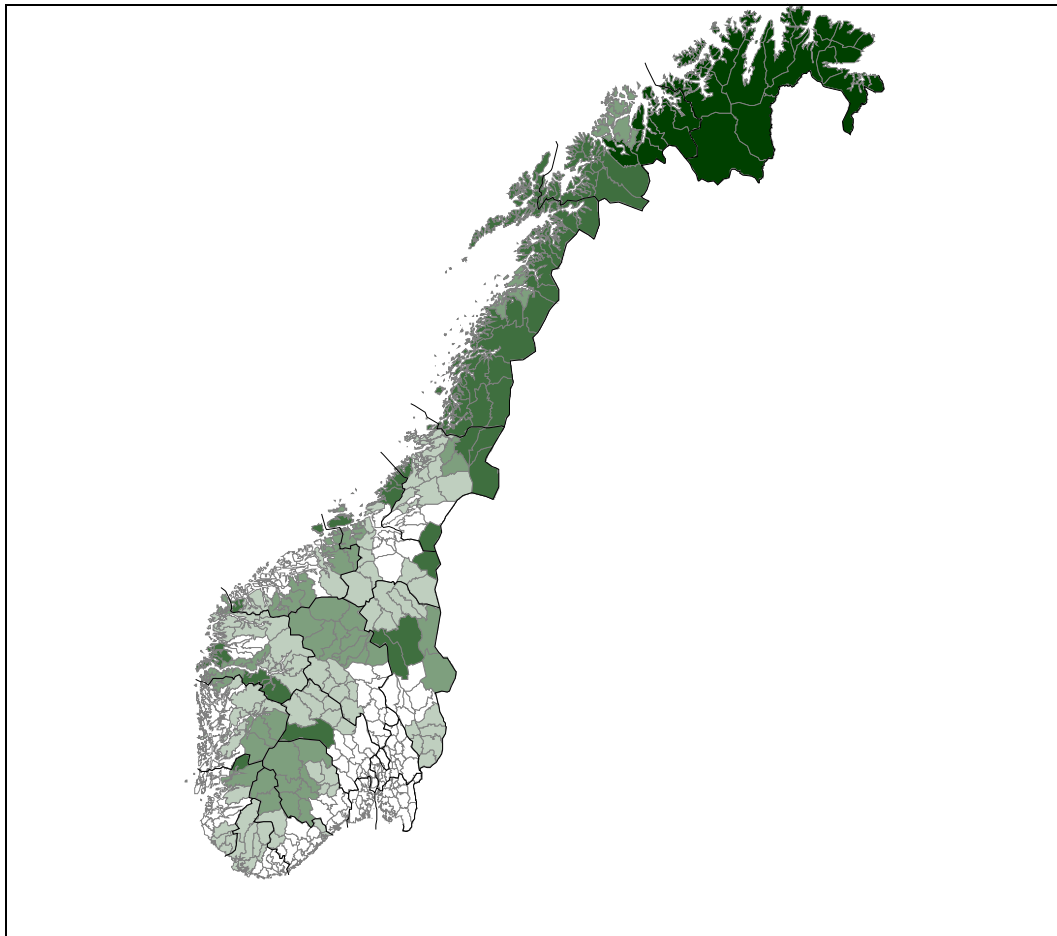
I to av kartene gir vi dessuten prioritering av Nord-Norge med unntak av Tromsø og Bodø. Siden kumulert befolkning i Nord-Norge (eksklusive Tromsø og Bodø) er 7,62 prosent av landets samlede befolkning, og følgelig lavere enn befolkningstaket for sone 4, vil alle Nord-Norge kommunene som ikke inngår i tiltakssonen, havne i sone 4. De øvrige regionene i sone 4 tilordnes utelukkende etter distriktsindeksen og befolkningstaket.

For DA-kartene har vi ikke vurdert forhold som befolkningstetthet og befolkningsnedgang som begrensende kriterier. Av i alt 161 BA-regioner, var befolkningsutviklingen negativ i 110 av disse mellom 1994 og 2004, mens 134 BA-regioner har befolkningstetthet lavere enn 8 innbyggere per km². Gitt Nord-Norge-prioritering vil disse kriteriene ha liten innvirkning på soneinndelingen.

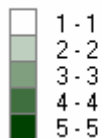
5.3.1 Kartforslag til virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift

Kart 5.1 viser forslag til soneinndeling basert på BA-regioner, prioritering av tiltakssonen i sone 5 og prioritering av Nord-Norge i sone 4. Sett i forhold til sist gjeldende kart, inkluderer dette forslaget 10 flere BA-regioner. Dette er beregnet ut ifra en omkodning av det gamle DA-virkeområdet til BA-nivå, gjennomført av Mønnesland m fl (2002). Selv om vi har redusert befolkningsandelen i sone 4 får vi flere regioner i denne sonen, selv om økningen i hovedsak kommer i sone 3. Sone 2 økes i forhold til det tidligere virkeområdet med 14 regioner, mens sone 2 reduseres med 8 regioner.

Kart 5.1. Nye soner for differensiert arbeidsgiveravgift, basert på BA-regioner og Nord-Norgeprioritering innenfor sone 5 og 4.



DA3



TØI-rapport 824/2006

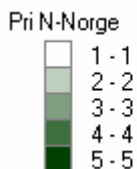
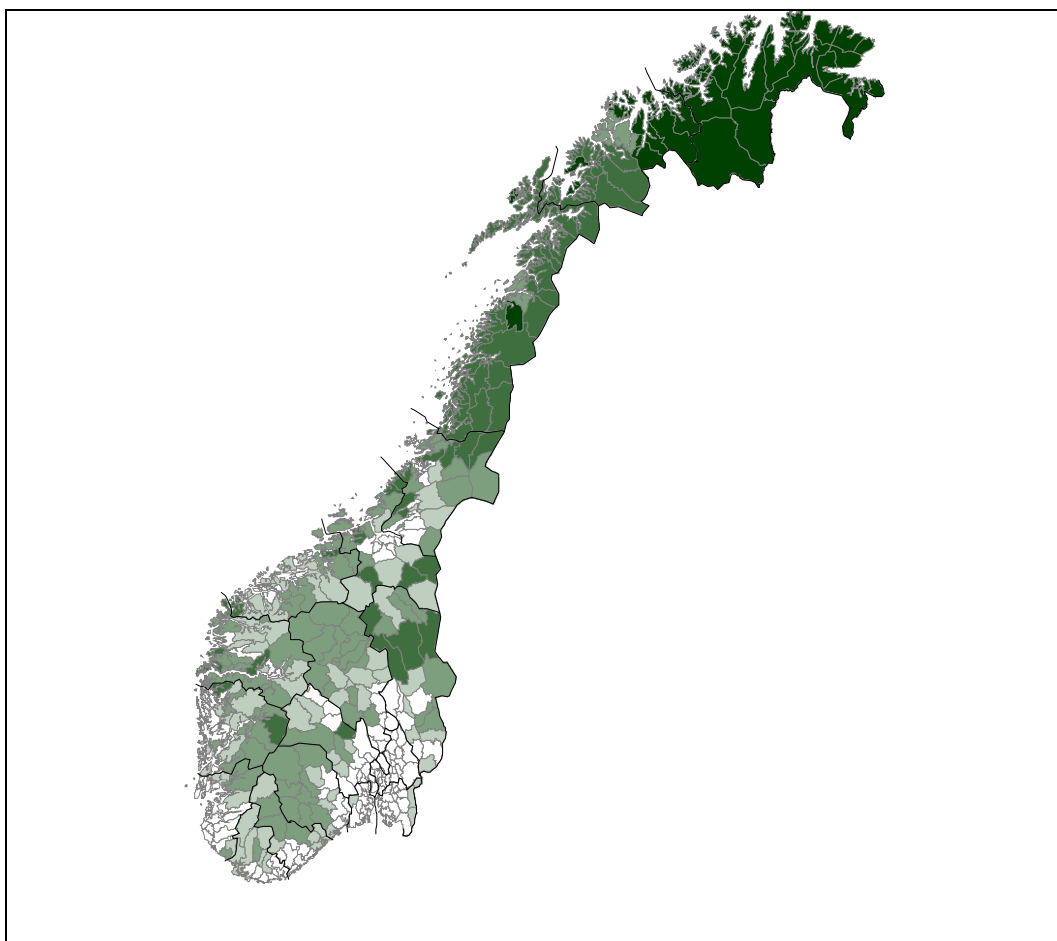
I tabell 5.2 viser vi hvor mange kommuner som er tilordnet hver av sonene i henholdsvis den forrige soneinndelingen og forslaget som gitt i kart 5.1. Mens det nye forslaget ga flere BA-regioner innenfor virkeområdet, ser vi at antall kommuner innenfor virkeområdet reduseres. Hele Nord-Norge holdes uforandret med unntak av at Balsfjord erstatter Karlsøy i sone 5. Av de kommuner som tidligere var innenfor virkeområdet har i alt 71 kommuner falt ut, mens 54 nye har kommet til. Det er særlig innen sone 2 at det nye forslaget gir vesentlige endringer.

Tabell 5.2. Sammenheng mellom sist gjeldende soneinndeling og forslaget som i kart 5.1.

BA-regionbasert (soner)	DA i dag (soner)					Totalt
	1	2	3	4	5	
1	119	54	12	5		190
2	38	37	9	3		87
3	12	23	6	8		49
4	4	7	5	65		81
5					26	26
Totalt	173	121	32	81	26	433

TØI-rapport 824/2006

Kart 5.2. Nye soner for differensiert arbeidsgiveravgift, basert på kommuner og prioritering av Nord-Norge innenfor sone 5 og 4.



TØI-rapport 824/2006

I forslaget presentert i kart 5.2 ligger nøyaktig samme kriterier til grunn, men her er avgrensingen gjort på grunnlag av kommuneinndeling. En sammenlikning av

kart 5.1 og 5.2 viser at vi får flere kommuner inn i virkeområdet ved å benytte kommunenivået som grunnlag for avgrensningen, men at virkeområdet blir noe mindre sammenhengende i den forstand at soneinndelingen i Sør-Norge viser større variasjon. Dette er en naturlig konsekvens av å benytte lavere regionnivå som grunnlag for fordelingen. Ser vi bort ifra den interne soneinndelingen, og heller ser på avgrensningen av hele virkeområdets soner 2-5, gir kart 5.2 likevel et like sammenhengende bilde som kart 5.1.

Tabell 5.3 viser at med unntak av sone 2, gir dette forslaget flere kommuner innen hver av virkeområdets soner (3-5). Sone 5 utvides med 5 kommuner og sone 4 med 3. Størst endring finner vi likevel i sone 3 der antall kommuner øker fra 32 til 83. Vi ser av tabellen at vi får en sterk overgang av kommuner fra sone 2 til sone 3. Basert på forslaget gjengitt i kart 5.2 ser vi at totalt 12 kommuner faller ut av virkeområdet, mens 38 kommer til.

Tabell 5.3. Sammenheng mellom sist gjeldende soneinndeling og forslaget som i kart 5.2.

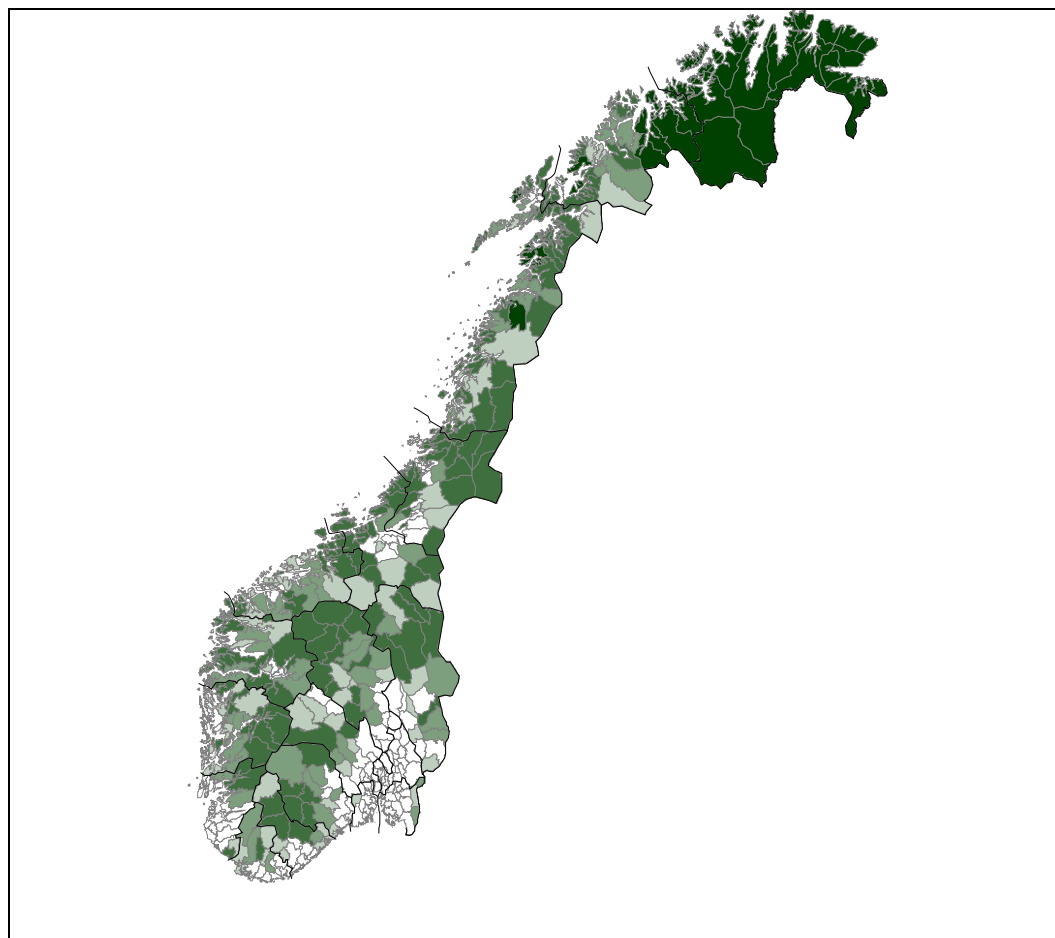
Prioritert N-Norge (soner)	DA i dag (soner)					Totalt
	1	2	3	4	5	
1	135	10		2		147
2	36	46	5	1		88
3	2	52	19	10		83
4		13	8	63		84
5				5	26	31
Totalt	173	121	32	81	26	433

TØI-rapport 824/2006

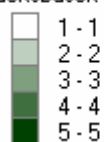
Det siste kartet (kart 5.3) avviker fra de to foregående ved at vi her ikke gir noen spesiell prioritering av Nord-Norge. Tiltakssonen er fortsatt prioritert og plassert i sone 5. For øvrig er soneavgrensningen foretatt ved bruk av distriktsindeksen og befolkningsandelene i hver sone. Kart 5.3 gir langt flere sone 4-kommuner enn de to foregående kartene, henholdsvis 130 mot 84 i kart 5.2 og 81 i kart 5.1. Det er innlandskommunene i Sør-Norge som får høyere prioritet når vi baserer fordelingen på distriktsindeksen framfor avstandsprioritering av Nord-Norge. Dette gjenspeiler hva vi fant i kapittel 4 og viser at distriktsulempene synes høyere i innlandet enn i mange nordnorske kommuner. Kart 5.3 gir på mange måter en mindre sammenhengende soneinndeling enn kart 5.2, men virkeområdets omfang er noenlunde lik for de to kartene. Forskjellen synes mest i form av at flere kommuner får høyere prioritering, hvilket skyldes at flere mindre folkerike i Sør-Norge kommuner havner i sone 4 når Nord-Norge ikke prioriteres.

Tabell 5.4 viser kommunefordelingen sammenliknet med sist gjeldende DA-inndeling. Vi ser at det blir vesentlig færre sone 1- og sone 2-kommuner med det nye forslaget mens sone 3-5 øker med i alt 79 kommuner. 11 kommuner faller ut av virkeområdet med dette forslaget, mens 40 nye kommer til.

Kart 5.3. Nye soner for differensiert arbeidsgiveravgift, basert på kommunedata, prioritering av Nord-Norge, men distriktsindeksen for øvrig



Indeksbasert



TØI-rapport 824/2006

Tabell 5.4. Sammenheng mellom sist gjeldende soneinndeling og forslaget som i kart 5.3

Distriktsindeks	DA i dag (soner)					Totalt
	1	2	3	4	5	
1	133	7		4		144
2	31	27	5	8		71
3	7	38	2	10		57
4	2	49	25	53	1	130
5				6	25	31
Totalt	173	121	32	81	26	433

TØI-rapport 824/2006

5.4 Oppsummering DA

Vi har argumentert med at siden DA er et virkemiddel som tildeles bedrifter etter arbeidskraftens bostedskommune, er det viktig å ta hensyn til pendling når vi skal avgrense DA-området, og når vi skal avgrense de ulike sonene fra hverandre. Bruk av bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) kan være en måte å gjøre dette på. Beregningene viser at det er relativt stor forskjell mellom et forslag basert på BA-regioner og dagens soneinndeling. Selv om antall kommuner innenfor både sone 4 og 5 (sonene med lavest sats) er det samme, skjer det store endringer spesielt innenfor sone 1 og 2, og til dels i sone 3, både når det gjelder antall og endring i kommuner som inngår.

En kommunebasert inndeling, der vi prioriterer med utgangspunkt i distriktsindeksen, gir en svak økning i antall kommuner i sone 4 sammenliknet med i dag. Dette er et resultat av beregningene som de er lagt inn. – vi får en vesentlig økning i antall kommuner med få innbyggere dersom vi prioriterer utelukkende etter distriktsindeksen, noe som er i samsvar med de beregningene vi har gjort i kapittel 4. Denne forskjellen kan forklares i hovedsak med at en prioritering av Nord-Norge, som i dagens DA-soner, betyr at flere folkerike kommuner er inkludert. Manglende prioritering av Nord-Norge betyr at mindre kommuner kommer inn i DA-sonene.

En inndeling basert på kommunedata, men der vi prioriterer Nord-Norge, gir vesentlig mindre forskjeller når det gjelder antall kommuner innenfor de to høyest prioriterte områdene. Det vil bli en omfordeling fra dagens sone 1 og 2 (de med høyest sats), som får en kraftig reduksjon i antall kommuner, til forslaget, der antall kommuner i sone 3 øker betydelig.

Dette illustrerer at det er viktig hvilke faktorer som vektlegges når man skal finne fram til nye DA-soner. Det er også mulig at EUs statsstøtteregulverks kriterier for å at områder skal inngå i sonene for DA betyr at beregninger basert på distriktsindeksen, og på en kombinasjon av distriktsindeksen og prioritering av Nord-Norge, kanskje ikke blir god tatt. I så fall må man benytte andre kriterier, som befolkningsnedgang og befolkningstetthet, som utgangspunkt.

Dersom distriktsindeksen, inkludert eventuell Nord-Norgeprioritering, representerer Norges syn på hvordan distriktene bør avgrenses, bør man også argumentere med dette overfor ESA. Distriktsproblemene i Norge avviker fra dem vi ser i EU, noe distriktsindeksen er et eksempel på. At distriktsindeksen er mer kompleks, dvs. sammensatt, enn de svært enkle man bruker i EU, er ikke nødvendigvis noe argument mot den.

6 Oppdatering av transportstøttebrøken

Mønnesland m fl (2002), gjennomførte blant annet en analyse av i hvilken grad bedrifter i aktuelle DA-områder var overkompensert i forhold til transportulemper eller ikke. Overkompensasjon ble definert som tilfeller der avgiftsletten var større enn de ekstra transportkostnader bedrifter i DA-området hadde i forhold til bedrifter i det sentrale østlandsområdet. Forholdet mellom ekstra transportkostnader og avgiftslette ble hos Mønnesland m fl (2002) omtalt, og omtales nedenfor, som transportbrøken. Bakgrunnen for beregningene av transportbrøk var at ESA (EFTAs kontrollorgan) godkjente DA-ordningen som en indirekte transportstøtteordning i perioden 2000 til 2003, selv om ordningen fra norsk side ble sett på som et ledd i en distriktsrettet regionalpolitikk.

Etter 2004 har ordningen med DA vært under avvikling, med unntak av i Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark, samt for et par næringer (landbruk og fiske). Selv om ordningen har vært under avvikling en periode, er det fortsatt svært relevant å oppdatere transportbrøken. Det henger sammen med følgende forhold:

- Fra 2004 ble det i tillegg innført en ny nasjonal transportstøtteordning, som en av flere kompensasjonsordninger ved bortfall av DA. ESA godkjente i den forbindelse et transportstøtteområde (TS-område) for 2004 til 2006. Merknader til transport som følge av usentral beliggenhet var ett sentralt kriterium for fastleggelse av dette området. Det er sammenheng mellom DA- og TS-området. Både DA- og TS-området ligger innenfor det distriktpolitiske virkeområdet (DU-området, se foran). Dessuten var det i den norske ordningen forutsatt at ingen bedrifter skulle tjene på omleggingen fra DA til TS, det vil si at ingen bedrifter skulle få høyere støtte etter innføring av TS.
- EU-kommisjonen vedtok et nytt statsstøtteregulativ i desember 2005. Norske myndigheter har tolket det slik at det kan være en åpning for å gjeninnføre DA under det nye regelverket, men sannsynligvis basert på nye kriterier og med nye DA-soner sammenliknet med tidligere.
- Nasjonale transportstøtteordninger vil fortsatt være tillatt under det nye regelverket for regionalstøtte.

Det er ønskelig å gjennomføre en lite arbeidskrevende (billig) oppdatering av beregningene av transportbrøken:

- Transportbrøken var basert på makrotall på fylkesnivå i stedet for tall fra bedriftsundersøkelser, noe som medførte usikre konklusjoner, jf Mønnesland m. fl. (2002).
- For å bestemme TS-området ble det utført et betydelig antall bedriftsundersøkelser som gir supplerende informasjon til analysen av kostnadsbrøken, noe som for øvrig blir omtalt i avsnitt 6.2.

- Kostnadsbrøken hos Mønnesland m fl (2002) var basert på relativt ressurskrevende analyser.
- De framtidige TS- og DA-systemene er sannsynligvis til dels i støpeskjeen.

Overnevnte grunner tilsier en begrenset oppdatering av transportbrøken. En rulling av lønnsandeler i vareproduksjonen (indikerer både endringer i lønninger og produksjonseffektivitet) og varepris- og transportkostnadsindekser vil i en slik sammenheng være interessant. Spørsmålet som besvares vil da være hvorvidt konklusjonene angående TS-/DA-området synes å være robuste mht endring i disse parametrene over tid eller ikke.

I dette kapitlet er det ikke gjort en vurdering knyttet til hensiktmessigheten av transportstøtte. Det er heller ikke gjort noen egen vurdering av hensiktsmessighet knyttet til egne områder der transportstøtte gis. Det er kun foretatt en oppdatering av transportbrøken, samt en kort oppsummering av noen enkeltundersøkelser av transportkostnader som har vært gjort siden Mønnesland m fl (2002).

6.1 Oppdatering av transportbrøk

Transportbrøken hos Mønnesland m. fl. (2002) var definert som avstandskostnader dividert med avgiftslette. ESAs krav om at ingen bedrifter skal overkompenseres innebærer at transportbrøken ideelt sett burde beregnes for hver enkelt bedrift. Hovedsakelig pga mangel på nødvendige data ble det tatt i bruk en makromodell. Denne var basert på utenriksdatabasen 2001 og på utvalg av data fra aktuelle bedrifter i DA-sonene, jf. Hagen (2002b). Grovt sett var det da mulig å følge varestrømmen etter vareslag og transportmåte fra produksjonsfylke til grensepaseringssted og destinasjonsland. Informasjon om korresponderende import og innenlandske varestrømmer for øvrig over lange avstander ble hentet fra bedriftsundersøkelsene. Modellen analyserte spørsmålet om det var overkompensasjon på fylkesnivå eller ikke (transportbrøken større eller mindre enn 1).

Som nevnt hadde det vært ønskelig med en mer mikrobasert analyse. Da kommunene i DA-området i en del fylker både har en annen vareproduksjon og transportmåte enn de andre kommunene i samme fylket, blir fylkesresultatene ikke dekkende for ”utkantområdene” med redusert arbeidsgiveravgiftssats. Dette spørsmålet er særlig viktig for de fylker i Sør-Norge som ligger på vippen hva angår overkompensasjon. Alle fylker fra Sogn og Fjordane og nordover tilfredsstilte i 2001 kravet om transportulempe større enn avgiftslette med god margin. Det vises for øvrig til en mer inngående diskusjon av forutsetningene som modellen er basert på i Mønnesland m. fl. (2002). Oppdateringen av transportbrøken nedenfor er basert på den samme modellstrukturen.

6.1.1 Avgiftslette - justering av lønnsandeler og prisindekser

Lønnskostnadene er basis for å beregne fordelene av DA-ordningen (avgiftslette). Lønnskostnadene beregnes som en andel av verdien av vareslaget, ekskl. moms. Det er derfor vesentlig å anvende relevante oppdaterte utkjørte lønnsandeler fra industristatistikkbasen 2003 fra SSB, jf. tabell 6.1.

De utvalgte spesifikke eksportnæringene i tabell 6.1 var dekkende for varetyper/næringer i bedriftsundersøkelsen fra 1996 som analyserte om eksportbedriftene ble overkompensert av ordningen med redusert arbeidsgiveravgift, jf. Hagen (1997). På grunn av grovhet i industristatistikken er – bortsett fra nace nr 15.2 (bearbeiding av fisk mv) og nace nr 36.1 (møbler mv) – lønnsandelene gitt for grupper av næringer. Som vi ser av tabellen er det to grupper som har redusert lønnsandelen fra 1999 til 2003, mens tre grupper har hatt en økning. På grunn av strukturelle forskjeller vil derfor en oppdatering mht lønnsandeler isolert sett slå noe forskjellig ut for avgiftsletten i de fylkesvise beregningene. Totalt sett økte summen av avgiftsletten i de 15 aktuelle fylkene fra nær 598 mill til vel 659 mill pga av oppdateringen av lønnsandelene i tabell 6.1, noe som tilsvarer en økning på vel 10 prosent

Tabell 6.1 Lønnsandeler beregnet med utgangspunkt i industristatistikken 1999 og 2003

Nace nr	Næring	Lønnsandel	
		1999	2003
15.2	Bearbeiding og konserv. av fisk- og fiskevarer	0,127	0,154
20.2	Finer, kryssfiner, lamelltre, sponplater etc.		
20.3	Monteringsferdige hus- og bygningsartikler	0,252	0,239
20.4	Treemballasje		
27.4	Ikke-jernholdige metaller og halvfabrikata		
27.53	Støping av lettmetaller	0,113	0,138
27.54	Støping av andre ikke-jernholdige metaller		
29.1	Kraftmaskiner og utstyr		
29.2	Andre maskiner og utstyr	0,299	0,270
36.1	Møbler mv	0,277	0,286
Gjennomsnitt for industri og bergverk		0,207	0,203

TØI-rapport 824/2006

Fordi lønnskostnadene beregnes som en andel av vareverdien, ekskl. moms, vil også en prisjustering av disse verdiene påvirke avgiftsletten som inngår i telleren i transportbrøken. Anvendte vareprisindekser - som er utarbeidet av SSB – er stilt opp i tabell 6.2. Tabellen viser at det er en betydelig spredning i prisutvikling mellom varegrupper. Således har fisk og treforedling mv hatt en prisnedgang på over 8 % i perioden, mens de 4 andre vareslagene har en tilsvarende prisøkning. Dette indikerer – pga av forskjellig næringsstruktur - at en rullering av transportbrøken mht vareprisendring vil slå forskjellig ut for de enkelte fylker. Totalt for alle de aktuelle 15 fylkene vil avgiftsletten tilnærmet være uforandret etter prisjusteringene. Tabell 6.3 viser den totale endringen i DA-avgiftslette pr fylke som følger av endringene både i lønnsandeler og prisindekser.

Satser for lette i arbeidsgiveravgift er basert på hvilke(n) sone® som gjelder for fylket (fram til forbudet i 2004). En gjennomsnittlig sats for arbeidsgiveravgift er anvendt i de fylker som har kommuner i flere DA-soner.

Tabell 6..2 Produsentprisindeks for aktuelle varegrupper i perioden 2001-2004*.
2001 = 100

Varegrupper	Prisindeks 2001 – 2004
Bearbeiding av fisk og fiskevarer	91,5
Produksjon av ikke – jernholdige metaller	104,7
Produksjon av metallvarer	104,3
Produksjon av maskiner og utstyr	110,2
Treforedling mv	91,1
Møbler mv	102,9

***Både hjemme- og eksportmarked.**

TØI-rapport 824/2006

Tabell 6.3. Beregnet DA-avgiftslette for fylker i 2001 og 2004. Millioner kr.

	2001	2004	Endring	Endring i %
Hedmark	6,14	6,79	0,6	10,6
Oppland	7,77	9,22	1,4	18,6
Buskerud	10,94	11,34	0,4	3,7
Telemark	5,38	6,55	1,2	21,8
Aust - Agder	3,10	3,35	0,3	8,1
Vest - Agder	35,76	42,71	6,9	19,4
Rogaland	51,05	58,07	7,0	13,7
Hordaland	36,70	41,19	4,5	12,3
Sogn - og Fjordane	41,86	48,40	6,5	15,6
Møre og Romsdal	81,17	89,21	8,0	9,9
Sør - Trøndelag	24,51	26,71	2,2	9,0
Nor - Trøndelag	3,86	4,31	0,4	11,5
Nordland	178,62	191,95	13,3	7,5
Troms	57,93	62,81	4,9	8,4
Finnmark	52,90	57,44	4,5	8,6
Sum	597,69	660,05	62,4	10,4

TØI-rapport 824/2006

6.1.2 Transportulempe – justering mht transportkostnadsindeks

Modellberegningene av transportkostnader tar også utgangspunkt i utenrikshandelsstatistikken på fylkesnivå. For hvert fylke er det tatt hensyn til varesammensetningen og hvor store andeler av eksporten som går landverts og sjøverts. For sjøverts transport er det forutsatt at transporten går direkte fra bedriftskai (ingen tilbringer), noe som antas å ha mindre betydning for fylkene fra Sogn og Fjordane og nordover. Betydningen for enkelte fylker i Sør-Norge omtales i kapittel 6.2.

I beregningene er det tatt hensyn til at en andel av transportkostnadene er knyttet til inntransporter (både import og fra Oslo-regionen) og til uttransport til det sentrale østlandsområdet (ikke eksport). Disse andelene er hentet fra bedriftsundersøkelsene i 1996. Ulempekostnader defineres som transport til Oslo eller for sjøtransport fra antatt bedriftskai til 60 grader nord (60 grader går gjennom Oslo). Beregningene er basert på en referansekommune i hvert fylke som er tatt ut etter hva som bl a. er tyngdepunktet innenfor DA-området. I tabell 6.4 er det satt opp nye og gamle enhetskostnader pr tonnkm som inngår i utgiftsrulleringen av avstandskostnader.

Tabell 6.4. Enhetskostnader anvendt ved beregning av avstandskostnader.

Fra ref. kom. i fylket	Enhetsk. pr tonnkm - 2001			Enhetsk. pr tonnkm - 2004		
	Trailer	Jernbane	Fartøy	Trailer	Jernbane	Fartøy
Hedmark	0,90	0,7		0,95	0,74	
Oppland	0,90	0,7		0,95	0,74	
Buskerud	0,90	0,7		0,95	0,74	
Telemark	0,90	0,7		0,95	0,74	
Aust - Agder	0,90	0,7		0,95	0,74	
Vest - Agder	0,90	0,7		0,95	0,74	
Rogaland	0,95	0,7	0,1	1,00	0,74	0,11
Hordaland	1,04	0,7	0,1	1,10	0,74	0,11
Sogn - og Fjordane	1,00	0,7	0,1	1,06	0,74	0,11
Møre og Romsdal	1,00	0,7	0,1	1,06	0,74	0,11
Sør - Trøndelag	0,90	0,7	0,1	0,95	0,74	0,11
Nor - Trøndelag	0,90	0,7	0,1	0,95	0,74	0,11
Nordland	0,90	0,7	0,1	0,95	0,74	0,11
Troms	0,90	0,7	0,1	0,95	0,74	0,11
Finnmark	0,90	0,7	0,1	0,95	0,74	0,11
Kostnadsindeks 2001 - 2004		1,056				

TØI-rapport 824/2006

Enhetskostnaden for lastebiler er i tråd med lastebiltellingen til SSB. I tillegg er det bl.a. korrigert for høyere kostnader ved passering av fjelloverganger (høyere dieselforbruk pr km, tidsheft, større materiell slitasje og større ulykkeskostnader), jf Hagen (2002a). I tråd med tidligere analyser er avstandsurempene korrigert med 20 prosent for å dekke inn nødvendige tjenestereiser i industribedriftene. Avtaken- de transportkostnader med avstand, er bakgrunnen for lavere enhetskostnader til/ fra Nord-Norge. Enhetskostnader for fartøy er et gjennomsnitt mellom stykk gods og bulk.

Fraktpriser for de tre transportmidlene i tabell 6.4 etter år 2000 finnes dessverre ikke i den offentlige statistikken. Bl.a. ble spørsmål om fraktinntekter fjernet fra lastebiltellingen til SSB fra 2000. Av den grunn er kostnadsindeksen for lastebiler (trailere) for den aktuelle perioden tatt i bruk som en indikator for utviklingen i pris pr tonnkm. Tilsvarende indeks for tog og fartøy finnes ikke. Fordi en del kostnadskomponenter er felles, har vi også anvendt kostnadsindeksen for lastebiler for disse to transportmidlene. Beregnede avstandskostnader er satt opp i tabell 6.5.

Som forventet er det vegtransport som har den største andelen av avstandskostnadene (57 %). Som nevnt under problemstillingen, skal ovennevnte transportkostnader vurderes opp mot redusert arbeidsgiveravgift (transportbrøken) og sammenliknes med tilsvarende analyse for 2001.

Tabell 6.5. Kostnadsberegnete avstandsulemper i 2004. Millioner kr.

	Lastebil	Jernbane	Fartøy	Totalt
Hedmark	10,6	0,1	0,0	10,7
Oppland	11,3	0,0	0,0	11,3
Buskerud	7,1	0,0	0,0	7,1
Telemark	1,6	0,0	0,0	1,6
Aust – Agder	1,2	0,0	0,0	1,2
Vest - Agder	11,9	16,8	0,0	28,7
Rogaland	29,0	0,9	3,3	33,1
Hordaland	36,7	0,4	2,2	39,3
Sogn - og Fjordane	35,2	5,0	29,4	69,6
Møre og Romsdal	115,1	2,1	25,0	142,3
Sør - Trøndelag	33,2	0,0	0,7	33,9
Nor - Trøndelag	12,2	0,0	0,2	12,4
Nordland	111,0	7,4	308,4	426,8
Troms	147,0	0,0	30,7	177,7
Finnmark	148,6	0,0	109,4	258,0
Sum	711,6	32,8	509,2	1253,6

TØI-rapport 824/2006

6.1.3 Resultater

En sammenlikning mellom transportbrøkene i 2001 og 2004 går fram av tabell 6.6. Her er det på tilsvarende måte som i Mønnesland m. fl. (2002) lagt inn noe høyere transportkostnader for maskiner, møbler/prefabrikkerte bygningsartikler (hhv 2 og 1,34 ganger høyere) pga meget høye enhetspriser pr tonn. Dessuten er det lagt inn avstandsulemper for avstand til kysten/eksportfergekai for DA kommuner i fylkene Telemark, Aust- og Vest- Agder, jf. en mer omfattende forklaring i Mønnesland m. fl. (2002).

Tabell 6.6. Avstandsulemper i forhold til avgiftslette i fylker 2001 og 2004

	Transportbrøken		Prosentvis endring
	2001	2004	
Hedmark	2,37	2,26	95,4
Oppland	1,77	1,57	88,7
Buskerud	1,23	1,24	100,8
Telemark	0,38	0,33	86,8
Aust - Agder	0,56	0,56	100,0
Vest - Agder	0,93	0,83	89,3
Rogaland	0,88	0,81	92,1
Hordaland	1,27	1,20	94,5
Sogn - og Fjordane	1,89	1,73	91,3
Møre og Romsdal	2,07	1,98	95,7
Sør - Trøndelag	1,67	1,62	97,0
Nor - Trøndelag	3,70	3,53	95,4
Nordland	2,72	2,67	98,3
Troms	3,49	3,39	97,4
Finnmark	5,54	5,39	97,2

TØI-rapport 824/2006

Bortsett fra for Buskerud og Aust – Agder er det en relativt moderat reduksjon i transportbrøkene i fylkene fra 2001 til 2004 etter justering av produktpriser, lønnsandeler og transportkostnader.

I Mønnesland m. fl. (2002) ble transportbrøkene brutt ned på kommunenivå ved at transportbrøkene i tabell 6.6 ble multiplisert med kommunens avstand fra Oslo, relativt til referansekommunen i fylket. Kommuner som ligger lenger unna Oslo enn referansekommunen vil da få en høyere brøk, mens kommuner med kortere avstand får en lavere brøk. I henhold til beregningsopplegget i Lian (2002) får vi da følgende kommuner i DA - området som er overkompensert i 2004 i forhold til 2001 (tabell 6.7):

Tabell 6.7. Kommuner i DA-området som er overkompensert.

Fylker	2001	Endring i 2004
Hedmark	Nord-Odal, Eidskog	+ Grue
Oppland	Nordre og Søndre Land	+ Sør-Aurdal og Etnedal
Buskerud	Flå, Sigdal og Rollag	Ingen
Telemark	Alle i DA – området (10)	Ingen
Aust - Agder	Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Iveland, Evje og Hornes og Bygland	Ingen
Vest - Agder	Ingen	+Audnedal og Sirdal
Rogaland	Hjelmeland, Suldal, Sauda og Vindafjord	+Finnøy, Kvitsøy og Utsira
Hordaland	Eidfjord	+Odda, Ullensvang, Ulvik og Granvin
Sogn - og Fjordane	Ingen	Ingen
Møre og Romsdal	Ingen	Ingen
Sør - Trøndelag	Ingen	Ingen
Nor - Trøndelag	Ingen	Ingen
Nordland	Ingen	Ingen
Troms	Ingen	Ingen
Finnmark	Ingen	Ingen

TØI-rapport 824/2006

Buskerud og Aust-Agder hadde tilnærmet uendret transportbrøk i 2004 sammenliknet med 2001, jf tabell 6.6. Kommuner som er overkompensert i disse to fylkene blir derfor uendret i 2004. De 13 andre fylkene hadde en tilsvarende moderat redusert transportbrøk.

I Hedmark og Oppland blir, i tillegg til fire kommuner i 2001, henholdsvis en (Grue) og to (Sør-Aurdal og Etnedal) av de sydligste kommunene i DA-områdene overkompensert i 2004. I Telemark blir fortsatt alle kommunene overkompensert.

I Vest-Agder, Rogaland og Hordaland er det i 2004 til sammen ni kommuner, som alle var marginalt underkompensert i 2001, som er overkompensert. Fire av disse (Odda, Ullensvang, Ulvik og Granvin) ligger i indre Hardanger i Hordaland.

Fra Sogn og Fjordane og nordover langs kysten er det, med meget god margin, ingen forandringer på kommunenivå. Transportbrøken i disse sju fylkene har altså vært robust med hensyn til virkninger av de endrede priser, transportkostnader og lønnsandeler vi har hatt i perioden 2001 til 2004. Det er fortsatt ingen overkompensasjon, verken på fylkes- eller kommunenivå.

Blant annet siden bedriftenes vareproduksjon og leveransestruktur er ukjent på kommunenivå, ble det i Mønnesland m.fl. (2002) anbefalt å foreta flere bedriftsundersøkelser i marginale DA-områder i Sør Norge for å få et bedre beslutningsgrunnlag knyttet til transportbrøk og transportstøtte. I forbindelse med den påfølgende avklaring av TS-områder ble det, i forståelse med ESA, gjennomført intervjuer i og analyser av en del bedrifter i overnevnte aktuelle kommuner. Som kjent er det bare bedrifter i kommuner innenfor det distriktpolitiske virkeområdet som kan omfattes av TS-ordningen. Det er derfor av interesse å gi hovedresultater fra disse undersøkelsene.

6.2 Hovedresultater fra TS-undersøkelser

Som kjent blir det foretatt en individuell saksbehandling av hver enkelt bedrift for å avklare transportstøttebeløpet. Her er bl.a. avstander over 350 km (minimum for å få støtte) og 700 km viktige parametere i ordningen. Dessuten var det en forutsetning at ingen bedrifter skulle kunne få mer tilskott i form av TS enn de fikk med DA. Det ble derfor lagt vekt på å undersøke hvorvidt aktuelle bedrifter hadde betydelige høyere avstandskostnader (over 350 km) pr årsverk enn bedrifter som lå i referanseområdet (DA-sone 1).

I Hagen og Langeland (2003a) er det dokumentert en intervjuundersøkelse av 39 bedrifter trukket tilfeldig ut etter visse kriterier bl.a. innen de tre største næringer i DA-sone 2, 3 og 4 i aktuelle fylker og i referanseområdet (DA-sone 1). Bare bedrifter med antall ansatte som ligger over grensen for bagatellmessig støtte var med i utvalget. Hovedresultatene fra denne undersøkelsen er oppsummert i tabell 6.8.

Tabell 6.8. Gjennomsnittlige transportkostnader (mill kr) i forhold til omsetning og årsverk i de 6 utvalgene

Utvalg	Transp.kostn. i % av omsetn. *	Transportkostnader (mill kr) pr årsverk*				
		Avst. over 350 km.	Endr. %**	Avst. u. 350 km	Totalt	Endr. %***
Utvalg 1	4,79	0,081	319,8	0,020	0,100	179,1
Utvalg 2	5,98	0,061	242,5	0,042	0,103	184,8
Utvalg 3	4,42	0,032	126,3	0,043	0,075	134,4
Utvalg 4	5,06	0,034	133,7	0,085	0,118	211,4
Utvalg 5 og 6	2,75	0,025	100,0	0,031	0,056	100,0

* Gjennomsnitt mellom aritmetisk og veid gjennomsnitt.

** Endring i forhold til utvalg 5 og 6.

TØI-rapport 824/2006

De gjennomsnittlige transportkostnadene per årsverk for bedrifter i utvalg 1 (Sør Troms, Nordland og Nord-Trøndelag) og 2 (Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane), totalt og for transportavstander over 350 km, synes å ligge signifikant over tilsvarende kostnadstall for bedrifter i referanseområdet (som er DA-sone 1, eller utvalg 5 og 6 i tabell 6.8). Transportkostnadene for bedrifter i utvalg 3 (Buskerud, Hedmark og Oppland) og 4 (stort sett indre strøk av fylkene fra Telemark og vestover til og med Hordaland) ligger også tilsvarende over referanseområdet, men forskjellene er betydelig mindre. Ett unntak er totale transportkostnader pr årsverk for bedrifter i utvalg 4, som er betydelig høyere enn for

tilsvarende bedrifter i referanseområdet. Dette underbygger for øvrig antagelsen i Mønnesland m. fl. (2002), om at bedrifter i innlandskommunene i disse fylkene har høye tilbringerkostnader til/fra ferger/lastebåter.

Resultatene fra utvalgsundersøkelsen kan sies stort sett å være i tråd med makroanalysen (se avsnitt 6.1). ESA vurderte resultatene dit hen at tilfredsstillende dokumentasjon av behov for transportstøtte kun var gitt for bedrifter lokalisert i de DA-områdene som inngikk i utvalg 1 og 2. Det ble derfor, i første omgang, foretatt supplerende undersøkelser. Transportkostnader for utvalgte bedrifter i seks kommuner i Hedmark og seks i Oppland, innenfor DA-sone 3, ble derfor undersøkt nærmere. Tabell 6.9 viser hovedresultatene fra disse intervjuundersøkelsene, jf. Hagen og Langeland (2003b).

Tabell 6.9. Gjennomsnittlige transportkostnader (mill kr) i forhold til omsetning og årsverk i referanseområdet og i de 12 spesifikke kommuner i Hedmark og Oppland.

Utvalg	Transp.kostn. i % av omsetn. *	Transportkostnader (mill kr) pr årsverk*				Totalt	Indeks***
		Avst. over 350 km.	Indeks**	Avst. u. 350 km			
Hedmark	4,84	0,045	180,0	0,068	0,105	187,5	
Oppland	5,72	0,063	252,0	0,036	0,101	180,4	
Ref.område	2,75	0,025	100,0	0,031	0,056	100,0	

* Gjennomsnitt mellom aritmetisk og veid gjennomsnitt.

** Endring i forhold til referanseutvalget.

TØI-rapport 824/2006

De aktuelle bedriftene i de tolv kommunene har et gjennomsnitt for transportkostnader pr årsverk, totalt og for transportavstander over 350 km, som synes å ligge signifikant over tilsvarende kostnadstall for referanseområdet. I tillegg til aktuelle kommuner i fylkene i utvalg 1 og 2, jf tekst til tabell 6.8, ble også de tolv kommunene i Hedmark og Oppland (tabell 6.9) godkjent av ESA som mottakere av transportstøtte. Kommunene var Rendalen, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os i Hedmark og Dovre, Lesja, Skjåk, Lom, Vågå og Sel i Oppland.

I 2004 ble det utført tilsvarende intervjuundersøkelser av industribedrifter innen nye aktuelle kommuner. Dette gjaldt fem kommuner i Oppland fylke (Nord-Fron, Sør-Fron, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Vang), tre kommuner i Buskerud (Hemsedal, Ål og Hol) og Stor-Elvdal i Hedmark fylke. I tillegg var de tre øykommunene i Rogaland (Finnøy, Kvitsøy og Utsira) og øykommunen Fedje i Hordaland med i undersøkelsen. Dessuten ble det supplert med kommuner i DU-områdene i Hordaland, Rogaland, Vest- og Aust-Agder og Telemark. Utvalget av kommuner fra DU – området i de fem overnevnte fylker ble basert på visse kriterier. Disse var avstand til Oslo/passering av fjellovergang for å komme til Oslo/avstand til regionsenter/utskipningsmuligheter. Hovedresultater fra undersøkelsen er satt opp i tabell 6.10, jf Hagen (2004).

Tabell 6.10. Gjennomsnittlige transportkostnader (mill kr) pr årsverk mv sammenliknet med referansesonen.

Fylke	Antall bedrifter i utvalget	Transportkostnader (mill kr) pr årsverk*				
		Avst. over 350 km	Endr. %**	Avst. under 350 km	Totalt	Endr. %**
Hedmark,Oppland,Buskerud	4	0,075	300,8	0,145	0,220	393,6
Telemark	2	0,029	116,5	0,074	0,103	183,7
Aust-Agder	2	0,001	4,0	0,189	0,190	339,6
Vest-Agder	3	0,022	86,5	0,013	0,034	61,1
Rogaland	3	0,017	69,4	0,039	0,057	101,4
Hordaland	6	0,036	144,7	0,041	0,077	137,1
Referansesonen(DA-sonen1)	9	0,025	100,0	0,031	0,056	100,0

* Gjennomsnitt mellom aritmetisk og veid gjennomsnitt

** Endring i forhold til utvalg i tabell 1 (referansesonen)

TØI-rapport 824/2006

Utvalgene av bedrifter i Hedmark, Oppland og Buskerud har et gjennomsnitt for transportkostnader pr årsverk – totalt og for transportavstander over 350 km – som synes å ligge signifikant over tilsvarende kostnadstall for referanseområdet. Tilsvarende konklusjon kan sannsynligvis også trekkes for Hordaland. For Telemark er nok forskjellen til referanseområdet hva angår transportkostnader pr årsverk for avstander over 350 km for liten til å være signifikant. De totale transportkostnadene pr årsverk i Telemark ligger imidlertid betydelig over tilsvarende i referanseområdet.

Transportkostnadene pr årsverk over 350 km i Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland ligger i noe varierende grad under tilsvarende gjennomsnitt for referanseområdet. Aust-Agder skiller seg her ut med spesielt lave transportkostnader over 350 km og spesielt høye kostnader under 350 km

Overfor ESA er det foreslått en utvidelse av TS området med 20 kommuner. Disse er:

Stor – Elvdal i Hedmark, Nord – Fron, Sør – Fron, Vestre Slide, Øystre Slidre og Vang i Oppland og Hemsedal, Hol og Ål i Buskerud. I tillegg Etne, Kvinnherad, Odda, Ullensvang, Granvin, Kvam, Masfjorden, Modalen, Voss, Ulvik og Fedje i Hordaland.

ESA har per dato ikke ferdigbehandlet søknaden.

7 Konklusjon

I denne rapporten har NIBR og TØI gjennomgått kriteriene for å dele Norge inn i et distriktpolitisk virkeområde og et område utenfor dette virkeområdet. Utgangspunktet for inndelingen er målene i norsk distriktpolitikk, forholdet mellom Norge og norske mål for distriktpolitikk på den ene siden og hva EU/EØS tillater på den andre siden, samt tidligere gjennomførte analyser og evalueringer av geografien i norsk distriktpolitikk. Ett sentralt kriterium i denne utredningen har vært at inndelingen av landet skulle basere seg på så faglige og objektive kriterier som mulig. Derfor har utarbeidelsen av en distriktsindeks vært fokusert i arbeidet. Tanken bak distriktsindeksen er at den brukes som et grunnlag til å rangere norske kommuner etter behov for distriktpolitisk innsats. Det har derfor vært viktig å definere hvilke problemområder som er distriktpolitisk betinget. Basert på tilgjengelige studier kom vi til at følgende problemområder kan defineres som distriktpolitisk relevante:

- Geografi
- Demografi
- Næringsutvikling og arbeidsmarked
- Inntekt og levekår

Med utgangspunkt i denne lista har vi derfor funnet en rekke indikatorer som har vært brukt til å lage selve indeksen. Disse indikatorene omfatter reiseavstand til Oslo målt i tid, befolkningstetthet, sentralitet, befolkningsvekst, befolkningsstruktur (andel eldre og andel yngre kvinner), sysselsettingsandel, sysselsettingsvekst og inntekt pr innbygger. I tillegg har vi sett på og drøftet en rekke andre²⁴ indikatorer. Hver av indikatorene er kategorisert under en av de fire punktene i lista ovenfor.

Det framgår at de ulike indikatorene har svært forskjellig benevning. For å kunne se dem i sammenheng, har vi derfor måttet indeksere dem. I tillegg har vi trunkert dem (tatt bort ekstremverdier) for å unngå at noen få observasjoner ble tillagt veldig stor betydning.

Etter å ha valgt ut indikatorer, indeksert og trunkert dem, har vi deretter gjennomført en vektning. I prinsippet skal vektningen gi et uttrykk for den betydning den enkelte indikatoren har når det gjelder å definere distriktpolitiske problemer, mens den vektete summen av alle indikatorer skal gi en samlet vurdering av distriktsproblemet. Ovenfor har vi understreket at den endelige rekkefølgen mellom kommunene selvsagt påvirkes både av de indikatorer som velges og av

²⁴ Det er laget en database som omfatter flere enn de indikatorene som er nyttet i distriktsindeksen. I det videre arbeidet med å konkretisere et endelig forslag til notifisering overfor ESA vil denne databasen bli brukt.

hvordan de vektes sammen. Vi har derfor valgt å forholde oss til tidligere analyser på området, spesielt den eksisterende vektingen og den vektingen som ble foreslått av Mønnesland m fl (2002). Beregningene ga oss en rangering av kommunene, representert ved en distriktsindeks som starter på 1,9 og slutter på 98,1. Indeksen rangerer kommunene fra svært trengende (lav verdi) til lite trengende (høy verdi) i distriktpolitisk forstand. Slik sett kan indeksen brukes til å prioritere mellom kommunene, men den gir i seg selv ikke tilstrekkelig informasjon til å avgrense virkeområdet.

Ved notifikasjon av dagens virkeområde i 1999 (det gjelder fra 2000 til 2006) ble befolkningsandelen innenfor virkeområdet beregnet. Det er lett å se for seg at det kan bli vanskelig å få notifisert et virkeområde overfor ESA som omfatter flere innbyggere²⁵ enn dagens, dvs. utvide virkeområdet. Vi har derfor brukt befolkningsandel som utgangspunkt. Dagens virkeområde (sone A-C) hadde en befolkningsandel på 25,8 % i år 2000. Denne andelen har vært brukt ved avgrensningen av virkeområdet ovenfor. Med rekkefølge mellom kommunene bestemt utelukkende av distriktsindeksen, og med en befolkningsandel innenfor det distriktpolitiske virkeområdet på 25,8 %, får vi at den siste kommunen som inkluderes i det distriktpolitiske virkeområdet har en indeksverdi på 55,9. Medianverdien for distriktsindeksen for kommunene innenfor virkeområdet er på 31,5. Antall kommuner innenfor virkeområdet øker fra 266 (265 etter kommunesammenslutninger) til 299. Dette skyldes delvis at befolkningsandelene i distriktskommunene har gått ned siden 2000, delvis at distriktsindeksen kan endre prioritering mellom kommunene til fordel for de små kommunene. Begge disse forholdene innebærer flere kommuner innenfor virkeområdet.

Det å lage et distriktpolitisk grunnlagskart med utgangspunkt i en indeks, betyr at man har laget en avgrensning. Dette grunnlagskartet er basert på DU-inndelingen, men kan brukes også når de andre virkemidlene (DA og TS) skal diskuteres. Alle virkemidler er således rettet inn mot de delene av landet som kan kalles distriktene, og som kan defineres med utgangspunkt i denne indeksen. Indeksen kan også nyttes til å dele det distriktpolitiske virkeområdet opp i prioriterte soner. DU har for eksempel rangert kommunene innenfor det distriktpolitiske virkeområdet i tre soner, A, B og C. På tilsvarende måte som ovenfor, har vi benyttet befolkningsandeler til å skille mellom disse sonene. Vi har også laget en avgrensning for sone D, der det kun er tillatt med tilretteleggende virkemidler.

Inndelingen av DU-soner forutsetter ingen prioritering basert på geografi. Siden det er tradisjon for å prioritere Nord-Norge i distriktpolitikken, har vi gjennomført beregninger der vi overstyrer distriktsindeksens verdier og prioriterer alle kommunene i Nord-Norge innenfor sone A eller B. Tromsø og Bodø regnes som sentrale, slik at de er prioritert i sone C også i dette tilfellet. Siden prioritering av Nord-Norge innebærer å inkludere en rekke folkerike bykommuner i landsdelen, som ville falle utenfor virkeområdet dersom vi kun brukte distriktsindeksen, vil antall kommuner innenfor A-C reduseres kraftig ved en slik prioritering.

Når det gjelder DA, har vi gjennomført tilsvarende øvelse som for DU. DA er for

²⁵ Man kan også tenke seg denne grensa satt på andre vis, for eksempel via antall kommuner. Vi tror at befolkningsandel er mest relevant som avgrensningskriterium

tiden forbudt, men norske myndigheter regner med at endringer i EUs statsstøtte-regler kan medføre at DA kan innføres igjen fra 1. januar 2007. Dette er på mange måter helt avgjørende for norsk distriktpolitikk, siden DA er det viktigste distriktpolitiske virkemiddelet i Norge. Beregningene av DA-soner er delvis gjennomført med utgangspunkt i bolig- og arbeidsmarkedsregioner i stedet for kommuner. Vi har også prioritert Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark i alle alternativer, siden dette området i dag er fritatt for arbeidsgiveravgift. I tillegg har vi gjennomført to beregninger for DA, basert på tall for kommunene. Den ene beregningen prioriterer kommunene i Nord-Norge, slik som i DU-beregningen ovenfor, mens den andre kun prioriterer kommunene i Tiltakssonen. Også for DA har distriktsindeksen stått sentralt ved beregningene.

Vi har i tillegg gjennomført analyser av effektene for det distriktpolitiske virkeområdet av å endre forutsetningene bak distriktsindeksen. Generelt gir det større utslag for virkeområdet å prioritere opp arbeidsmarkedsforhold enn å prioritere opp befolkning og geografi. Økt befolkningsandel (større virkeområde) gir relativt små utslag på antall kommuner som inkluderes, siden kommunene i grensene mellom virkeområdet og området utenfor er av en viss størrelse. De minste kommunene er allerede innenfor virkeområdet. Store endringer i befolkningsandel vil selvsagt få større utslag også for antall kommuner.

Vi har ikke sett nærmere på hvordan vi kan sikre at hver sone, enten det er DU- eller DA-soner, henger geografisk sammen. Prioritering av Nord-Norge innebærer generelt at sonene blir vesentlig mer sammenhengende enn dersom vi kun baserer oss på distriktsindeksen. På den annen side innebærer økt prioritering av geografi, enten det er visse geografiske områder (som Nord-Norge) eller sammenheng i sonene, at betydningen av distriktsindeksen reduseres. Vi har nettopp fokusert på distriktsindeksens betydning.

Generelt er det for øvrig slik at de fleste enkeltindikatorer, så vel som alle de alternative indeksene som er drøftet i denne rapporten, enten de er med eller uten Nord-Norgeprioritering, har en kjerne av de samme kommunene utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Dette er et uttrykk for at alle indeksene på en god måte skiller ut de mest sentrale kommunene. Ulike måter å beregne og bruke indeksene på, vil imidlertid bety mye for de kommunene som er i grenseland. Det kan være stor forskjell på å havne utenfor og innenfor for den enkelte kommune. Derfor er det også viktig at det foretas en politisk (eller administrativ) prioritering mellom kommunene i grenseland.

Når det gjelder TS, har vi oppdatert verdiene for transportbrøkene. Vi har ikke tegnet nye kart for dette virkemiddelet.

Referanser

- Berg, Paul Olav (2005): En kommentar til St.meld. nr. 25 (2004-2005) Om Regionalpolitikken. Regionale trender 1 2005.
- Båtevik, Finn Ove (1994): *Pendling, flytting og regional utvikling : ein studie av geografisk mobilitet og demografisk utvikling med særleg vekt på Sogn og Fjordane*. Avhandling for dr. polit-graden. Bergen: Institutt for geografi. Norges Handelshøyskole og Universitetet i Bergen
- Effektutvalget (2002): *Regionale og distriktspolitiske virkninger av (endringer i) den differensierte arbeidsgiveravgiften. Underveisrapport fra Effektutvalget*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- ESPON (2005): *ESPON 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe*. Luxembourg: ESPON.
- ESPON (2005b): *ESPON 1.1.4. The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration*. Luxembourg : ESPON
- Foss, Olaf og Dag Juvkam (2005): *Patterns of demographic ageing and related aspects in the Nordic peripheries*. Nordregio report 2005:2. Stockholm: Nordregio
- Hagen, Karl-Erik (1997): *Industribedrifters transportvolum og kostnader*. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument nr 798/1997 TST
- Hagen, Karl-Erik (2002a): *Godstransportkostnader knyttet til passering av fjelloverganger*. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1109/2002.
- Hagen, Karl-Erik (2002b): *Årlig rapportering av ordningen med den differensierte arbeidsgiveravgiften for distriktsbedrifter - 2002*. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1129/2002.
- Hagen, Karl-Erik (2003): *Beregningsopplegg for transportstøtteutgifter på fylkesnivå*. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1209/2003.
- Hagen, Karl-Erik (2004): *Industribedrifters avstandskostnader i aktuelle transportstøttesoner*. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1253/2004.
- Hagen, Karl-Erik, Langeland, Jomar Lygre (2003a): *Intervju av industribedrifter i aktuelle transportstøttesoner og i referansesoner*. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1180/2003.
- Hagen, Karl-Erik, Langeland, Jomar Lygre (2003b): *Intervju av vareproduserende bedrifter i 12 utvalgte kommuner i Hedmark og Oppland*. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR1194/2003.
- Jones (1991): *Region som geografisk begrep*. Forelesingsnotat. Trondheim. Geografisk institutt, NTNU.

- Juvkam, Dag (2000): *Faktiske og potensielle pendlingsregioner. En regioninndeling og kommuneklassifisering*. NIBR-notat 2000:130.
- Juvkam, Dag (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20.
- Lian, Jon Inge (2002) *Nedbrytning av transportulemper til kommunenivå*. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1096/2002.
- Mønnesland, Jan, Lian, Jon Inge, Hagen, Karl-Erik, Juvkam, Dag og Kann, Frode: *Distriktpolitisk avgrensning. Evaluering av geografiske virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift* (2002). Sammarbeidsrapport: NIBR/TØI ISBN 82-7071-388-0
- NOU 2004:19 (Distriktskommisjonen): *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*.
- NOU 2004:2 (Effektutvalget): *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innstats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*.
- Rye, Mette, Arild Hervik og Frode Ohr (2003): *En analyse av regionale virkninger av omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift*. Arbeidsrapport M 0309, Møreforskning, Molde.
- Spikerman, Klaus og Hallgeir Aalbu (2004): *Nordic Peripherality in Europe*. Nordregio WP 2004:2, Stockholm
- Sørli, Kjetil (2001): *Kommunedemografi. Klassifisering og karakteristikk av befolkningsutviklingen i kommunene. Utsikter for det første tiåret på 2000-tallet*. NIBR-prosjektrapport 2001:5

Vedlegg

Vedlegg 1

Vi har på neste side en tabell med følgende informasjon (fra venstre mot høyre):

- Kommunenummer og -navn.
- Indeksverdi (distriktsindeksen).
- Dagens inndeling i DU-soner.
- DU indeks: Forslag til inndeling i DU-soner basert på distriktsindeksen.
- DU N-Norge: Forslag til inndeling i DU-soner basert først på prioritering av sone A (Tiltakssonen), plassering av Bodø og Tromsø i sone C og resten av kommunene i Nord-Norge i sone C. Resten av kommunene i landet får prioritet etter distriktsindeksen, fra sone B til E.
- Dagens inndeling i DA-soner.
- U N-Norge: Forslag til inndeling i DA-soner basert på kommunedata, og på prioritering av Tiltakssonen. Øvrige kommuner i landet prioritert etter verdi på distriktsindeksen.
- M N-Norge: Forslag til inndeling i DA-soner basert på kommunedata, og på prioritering av sone 4 og 5 i Nord-Norge. Øvrige kommuner fordelt etter verdi på distriktsindeksen.
- BA-forslag: Forslag til inndeling i DA-soner basert på BA-data og prioritering av Nord-Norge innenfor sone 4 og 5. Øvrige BA-regioner fordelt etter verdi på distriktsindeksen.

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
101	Halden	59,6	E	D	E	1	1	1	1
104	Moss	85,3	E	E	E	1	1	1	1
105	Sarpsborg	75,8	E	E	E	1	1	1	1
106	Fredrikstad	79,6	E	E	E	1	1	1	1
111	Hvaler	68,4	E	E	E	1	1	1	1
118	Aremark	37,4	C	B	C	1	3	2	1
119	Marker	50,4	C	C	C	1	2	2	1
121	Rømskog	37,4	C	B	C	1	3	2	1
122	Trøgstad	58,0	E	D	E	1	1	1	1
123	Spydeberg	74,1	E	E	E	1	1	1	1
124	Askim	75,9	E	E	E	1	1	1	1
125	Eidsberg	76,4	E	E	E	1	1	1	1
127	Skiptvet	62,8	E	E	E	1	1	1	1
128	Rakkestad	63,2	E	E	E	1	1	1	1
135	Råde	76,1	E	E	E	1	1	1	1
136	Rygge	86,9	E	E	E	1	1	1	1
137	Våler	62,5	E	E	E	1	1	1	1
138	Hobøl	82,6	E	E	E	1	1	1	1
211	Vestby	90,6	E	E	E	1	1	1	1
213	Ski	94,4	E	E	E	1	1	1	1
214	Ås	90,3	E	E	E	1	1	1	1
215	Frogn	86,7	E	E	E	1	1	1	1
216	Nesødden	86,6	E	E	E	1	1	1	1
217	Oppegård	84,7	E	E	E	1	1	1	1
219	Bærum	95,1	E	E	E	1	1	1	1
220	Asker	92,6	E	E	E	1	1	1	1
221	Aurskog-Hølan	61,8	E	E	E	1	1	1	1
226	Sørum	77,7	E	E	E	1	1	1	1
227	Fet	83,7	E	E	E	1	1	1	1
228	Rælingen	81,7	E	E	E	1	1	1	1
229	Enebakk	83,6	E	E	E	1	1	1	1
230	Lørenskog	92,1	E	E	E	1	1	1	1
231	Skedsmo	98,1	E	E	E	1	1	1	1
233	Nittedal	90,9	E	E	E	1	1	1	1
234	Gjerdrum	83,2	E	E	E	1	1	1	1
235	Ullensaker	92,6	E	E	E	1	1	1	1
236	Nes	67,7	E	E	E	1	1	1	1
237	Eidsvoll	66,9	E	E	E	1	1	1	1
238	Nannestad	71,2	E	E	E	1	1	1	1
239	Hurdal	54,0	E	C	D	1	1	1	1
301	Oslo	90,6	E	E	E	1	1	1	1
402	Kongsvinger	59,2	C	D	E	1	1	1	2
403	Hamar	75,1	E	E	E	1	1	1	1
412	Ringsaker	53,4	E	C	D	1	1	1	1
415	Løten	50,7	E	C	C	1	2	2	1
417	Stange	59,9	E	D	E	1	1	1	1
418	Nord-Odal	47,2	E	C	C	2	2	2	2
419	Sør-Odal	53,9	E	C	D	1	1	1	2

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
420	Eidskog	42,2	C	C	C	2	2	2	2
423	Grue	37,6	C	B	C	2	3	2	2
425	Åsnes	32,9	C	B	C	2	3	3	2
426	Våler	30,2	C	B	B	2	4	3	1
427	Elverum	67,1	E	E	E	1	1	1	1
428	Trysil	33,8	B	B	C	2	3	3	3
429	Åmot	46,3	B	C	C	2	2	2	1
430	Stor-Elvdal	16,1	B	B	B	3	4	4	4
432	Rendalen	16,8	B	B	B	3	4	4	4
434	Engerdal	15,3	B	A	B	3	4	4	3
436	Tolga	23,5	B	B	B	3	4	3	2
437	Tynset	44,0	B	C	C	3	2	2	2
438	Alvdal	36,1	B	B	C	3	3	3	2
439	Folldal	12,3	B	A	B	3	4	4	2
441	Os	26,9	B	B	B	3	4	3	2
501	Lillehammer	69,9	E	E	E	1	1	1	1
502	Gjøvik	69,3	E	E	E	1	1	1	1
511	Dovre	25,4	B	B	B	3	4	3	3
512	Lesja	17,9	B	B	B	3	4	3	3
513	Skjåk	23,7	B	B	B	3	4	3	3
514	Lom	32,4	B	B	B	3	4	3	3
515	Vågå	21,9	B	B	B	3	4	3	3
516	Nord-Fron	36,0	B	B	C	2	3	3	3
517	Sel	33,1	B	B	C	3	3	3	3
519	Sør-Fron	24,0	B	B	B	2	4	3	3
520	Ringebu	41,3	C	C	C	2	3	2	3
521	Øyer	51,9	D	C	C	1	2	2	1
522	Gausdal	40,3	C	B	C	2	3	2	1
528	Østre Toten	53,6	E	C	D	1	1	1	1
529	Vestre Toten	59,3	E	D	E	1	1	1	1
532	Jevnaker	61,3	E	E	E	1	1	1	1
533	Lunner	67,0	E	E	E	1	1	1	1
534	Gran	58,8	E	D	E	1	1	1	1
536	Søndre Land	36,3	C	B	C	2	3	3	1
538	Nordre Land	40,8	C	C	C	2	3	2	1
540	Sør-Aurdal	18,4	C	B	B	3	4	3	2
541	Etnedal	27,0	C	B	B	3	4	3	2
542	Nord-Aurdal	52,1	C	C	D	3	2	2	2
543	Vestre Slidre	31,6	C	B	B	3	4	3	2
544	Øystre Slidre	47,3	C	C	C	3	2	2	2
545	Vang	23,3	C	B	B	3	4	3	2
602	Drammen	85,3	E	E	E	1	1	1	1
604	Kongsberg	75,8	E	E	E	1	1	1	1
605	Ringerike	62,8	E	E	E	1	1	1	1
612	Hole	73,5	E	E	E	1	1	1	1
615	Flå	15,4	C	A	B	2	4	4	2
616	Nes	52,8	C	C	D	2	2	1	2
617	Gol	55,1	C	C	D	2	1	1	2

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
618	Hemsedal	58,6	C	D	E	2	1	1	2
619	Ål	45,3	C	C	C	2	2	2	2
620	Hol	44,6	C	C	C	2	2	2	2
621	Sigdal	35,8	C	B	C	2	3	3	1
622	Krødsherad	47,3	D	C	C	1	2	2	1
623	Modum	62,4	E	E	E	1	1	1	1
624	Øvre Eiker	65,3	E	E	E	1	1	1	1
625	Nedre Eiker	78,5	E	E	E	1	1	1	1
626	Lier	87,3	E	E	E	1	1	1	1
627	Røyken	90,0	E	E	E	1	1	1	1
628	Hurum	76,1	E	E	E	1	1	1	1
631	Flesberg	46,3	D	C	C	1	2	2	1
632	Rollag	40,5	C	C	C	2	3	2	1
633	Nore og Uvdal	25,3	C	B	B	2	4	3	4
701	Borre	76,9	E	E	E	1	1	1	1
702	Holmestrand	75,9	E	E	E	1	1	1	1
704	Tønsberg	86,8	E	E	E	1	1	1	1
706	Sandefjord	85,6	E	E	E	1	1	1	1
709	Larvik	71,7	E	E	E	1	1	1	1
711	Svelvik	68,7	E	E	E	1	1	1	1
713	Sande	66,3	E	E	E	1	1	1	1
714	Hof	67,1	E	E	E	1	1	1	1
716	Re	69,7	E	E	E	1	1	1	1
719	Andebu	69,7	E	E	E	1	1	1	1
720	Stokke	82,8	E	E	E	1	1	1	1
722	Nøtterøy	76,7	E	E	E	1	1	1	1
723	Tjøme	78,0	E	E	E	1	1	1	1
728	Lardal	45,8	E	C	C	1	2	2	1
805	Porsgrunn	74,9	E	E	E	1	1	1	1
806	Skien	70,5	E	E	E	1	1	1	1
807	Notodden	54,3	C	C	D	1	1	1	2
811	Siljan	55,9	E	D	D	1	1	1	1
814	Bamble	61,9	E	E	E	1	1	1	1
815	Kragerø	52,0	D	C	D	1	2	2	1
817	Drangedal	35,3	C	B	C	2	3	3	1
819	Nome	45,9	C	C	C	2	2	2	1
821	Bø	62,2	C	E	E	1	1	1	2
822	Sauherad	41,5	C	C	C	1	3	2	2
826	Tinn	31,5	B	B	B	2	4	3	3
827	Hjartdal	36,4	C	B	C	2	3	2	2
828	Seljord	35,7	B	B	C	2	3	3	3
829	Kviteseid	29,4	B	B	B	2	4	3	3
830	Nissedal	27,6	B	B	B	2	4	3	3
831	Fyresdal	29,8	B	B	B	2	4	3	3
833	Tokke	30,0	B	B	B	2	4	3	3
834	Vinje	33,7	B	B	C	2	3	3	3
901	Risør	44,1	D	C	C	1	2	2	2
904	Grimstad	71,2	E	E	E	1	1	1	1

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
906	Arendal	68,5	E	E	E	1	1	1	1
911	Gjerstad	42,4	C	C	C	2	2	2	2
912	Vegårshei	37,8	C	B	C	2	3	2	1
914	Tvedestrand	50,4	D	C	C	1	2	2	1
919	Froland	53,9	E	C	D	1	1	1	1
926	Lillesand	65,7	E	E	E	1	1	1	1
928	Birkenes	56,0	E	D	D	1	1	1	1
929	Åmli	20,7	B	B	B	2	4	3	1
935	Iveland	52,3	D	C	D	2	2	1	1
937	Evje og Hornn	52,3	D	C	D	2	2	2	2
938	Bygland	26,7	C	B	B	2	4	3	2
940	Valle	22,1	C	B	B	2	4	3	3
941	Bykle	49,0	C	C	C	2	2	2	3
1001	Kristiansand	87,3	E	E	E	1	1	1	1
1002	Mandal	66,1	E	E	E	1	1	1	1
1003	Farsund	49,3	D	C	C	1	2	2	2
1004	Flekkefjord	45,5	D	C	C	1	2	2	2
1014	Vennesla	56,6	E	D	E	1	1	1	1
1017	Songdalen	61,2	E	E	E	1	1	1	1
1018	Søgne	73,6	E	E	E	1	1	1	1
1021	Marnardal	38,6	D	B	C	1	3	2	1
1026	Åseral	43,4	C	C	C	2	2	2	2
1027	Audnedal	45,5	C	C	C	2	2	2	2
1029	Lindesnes	55,5	D	C	D	1	1	1	1
1032	Lyngdal	60,7	D	D	E	1	1	1	2
1034	Hægebostad	29,2	C	B	B	2	4	3	2
1037	Kvinesdal	39,4	C	B	C	1	3	2	2
1046	Sirdal	40,2	C	B	C	2	3	2	2
1101	Eigersund	56,8	E	D	E	1	1	1	2
1102	Sandnes	93,0	E	E	E	1	1	1	1
1103	Stavanger	88,1	E	E	E	1	1	1	1
1106	Haugesund	79,7	E	E	E	1	1	1	1
1111	Sokndal	29,8	C	B	B	1	4	3	2
1112	Lund	52,3	C	C	D	1	2	2	2
1114	Bjerkreim	55,9	E	C	D	1	1	1	2
1119	Hå	74,5	E	E	E	1	1	1	1
1120	Klepp	83,1	E	E	E	1	1	1	1
1121	Time	86,4	E	E	E	1	1	1	1
1122	Gjesdal	62,6	E	E	E	1	1	1	1
1124	Sola	85,5	E	E	E	1	1	1	1
1127	Randaberg	74,1	E	E	E	1	1	1	1
1129	Forsand	60,4	D	D	E	1	1	1	1
1130	Strand	63,5	E	E	E	1	1	1	1
1133	Hjelmeland	39,5	C	B	C	2	3	2	2
1134	Suldal	31,2	C	B	B	2	4	3	3
1135	Sauda	24,2	C	B	B	2	4	3	4
1141	Finnøy	45,1	C	C	C	2	2	2	1
1142	Rennesøy	66,2	E	E	E	1	1	1	1
1144	Kvitsøy	48,9	C	C	C	2	2	2	1

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
1145	Bokn	44,4	E	C	C	1	2	2	1
1146	Tysvær	62,7	E	E	E	1	1	1	1
1149	Karmøy	71,7	E	E	E	1	1	1	1
1151	Utsira	34,6	B	B	C	2	3	3	3
1154	Vindafjord	40,3	C	B	C	2	3	2	1
1159	Ølen	53,3	C	C	D	2	2	1	1
1201	Bergen	88,5	E	E	E	1	1	1	1
1211	Etne	33,1	C	B	C	2	3	3	1
1216	Sveio	49,0	E	C	C	1	2	2	1
1219	Bømlo	49,5	D	C	C	2	2	2	1
1221	Stord	68,2	E	E	E	1	1	1	1
1222	Fitjar	45,0	D	C	C	1	2	2	1
1223	Tysnes	28,9	D	B	B	2	4	3	1
1224	Kvinnherad	40,4	C	C	C	2	3	2	2
1227	Jondal	19,1	C	B	B	2	4	3	2
1228	Ødda	29,6	C	B	B	2	4	3	3
1231	Ullensvang	20,1	C	B	B	2	4	3	3
1232	Eidfjord	17,6	C	B	B	2	4	4	3
1233	Ulvik	24,6	C	B	B	2	4	3	2
1234	Granvin	24,7	C	B	B	2	4	3	2
1235	Voss	44,4	C	C	C	1	2	2	2
1238	Kvam	36,4	C	B	C	2	3	2	2
1241	Fusa	52,8	D	C	D	1	2	1	1
1242	Samnanger	39,7	D	B	C	1	3	2	1
1243	Os	80,8	E	E	E	1	1	1	1
1244	Austevoll	49,8	D	C	C	1	2	2	2
1245	Sund	71,2	E	E	E	1	1	1	1
1246	Fjell	86,8	E	E	E	1	1	1	1
1247	Askøy	80,2	E	E	E	1	1	1	1
1251	Vaksdal	32,2	D	B	B	1	4	3	1
1252	Modalen	48,3	C	C	C	2	2	2	2
1253	Osterøy	49,3	E	C	C	1	2	2	1
1256	Meland	68,7	E	E	E	1	1	1	1
1259	Øygarden	64,5	E	E	E	1	1	1	1
1260	Radøy	47,3	E	C	C	1	2	2	1
1263	Lindås	63,7	E	E	E	1	1	1	1
1264	Austrheim	46,5	E	C	C	1	2	2	1
1265	Fedje	33,9	C	B	C	2	3	3	3
1266	Masfjorden	10,1	C	A	B	2	4	4	3
1401	Flora	56,0	D	D	D	2	1	1	2
1411	Gulen	34,6	C	B	C	2	3	3	3
1412	Solund	13,0	C	A	B	2	4	4	4
1413	Hyllestad	12,5	C	A	B	2	4	4	4
1416	Høyanger	32,5	C	B	B	2	3	3	3
1417	Vik	20,6	C	B	B	2	4	3	4
1418	Balestrand	15,2	C	A	B	2	4	4	3
1419	Leikanger	48,8	C	C	C	2	2	2	2
1420	Sogndal	59,8	C	D	E	2	1	1	2
1421	Aurland	26,0	C	B	B	2	4	3	4

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
1422	Lærdal	37,5	C	B	C	2	3	2	2
1424	Årdal	40,5	C	C	C	2	3	2	2
1426	Luster	25,5	C	B	B	2	4	3	2
1428	Askvoll	13,8	C	A	B	2	4	4	4
1429	Fjaler	30,1	C	B	B	2	4	3	4
1430	Gaular	29,5	C	B	B	2	4	3	1
1431	Jølster	37,0	C	B	C	2	3	2	1
1432	Førde	76,0	D	E	E	2	1	1	1
1433	Naustdal	42,2	D	C	C	2	2	2	1
1438	Bremanger	18,9	C	B	B	2	4	3	2
1439	Vågsøy	35,3	C	B	C	2	3	3	3
1441	Selje	16,7	C	B	B	2	4	4	3
1443	Eid	44,2	C	C	C	2	2	2	2
1444	Hornindal	23,1	C	B	B	2	4	3	2
1445	Gloppen	39,0	C	B	C	2	3	2	2
1449	Stryn	44,4	C	C	C	2	2	2	2
1502	Molde	73,4	E	E	E	1	1	1	1
1503	Kristiansund	69,5	C	E	E	1	1	1	1
1504	Ålesund	85,2	E	E	E	1	1	1	1
1511	Vanylven	17,4	C	B	B	2	4	4	4
1514	Sande	13,6	C	A	B	2	4	4	1
1515	Herøy	50,0	D	C	C	2	2	2	1
1516	Ulstein	69,6	D	E	E	1	1	1	1
1517	Hareid	48,3	D	C	C	1	2	2	1
1519	Volda	49,0	D	C	C	1	2	2	2
1520	Ørsta	40,3	D	B	C	1	3	2	2
1523	Ørskog	58,2	E	D	E	1	1	1	1
1524	Norddal	23,4	C	B	B	2	4	3	3
1525	Stranda	37,8	C	B	C	2	3	2	3
1526	Stordal	30,0	C	B	B	2	4	3	1
1528	Sykkylven	65,5	D	E	E	1	1	1	1
1529	Skodje	49,6	E	C	C	1	2	2	1
1531	Sula	63,9	E	E	E	1	1	1	1
1532	Giske	66,8	E	E	E	1	1	1	1
1534	Haram	48,4	D	C	C	2	2	2	1
1535	Vestnes	47,3	D	C	C	1	2	2	1
1539	Rauma	34,9	C	B	C	2	3	3	3
1543	Neset	40,9	C	C	C	2	3	2	1
1545	Midsund	23,1	C	B	B	2	4	3	1
1546	Sandøy	37,6	C	B	C	2	3	2	3
1547	Aukra	47,1	D	C	C	2	2	2	1
1548	Fræna	48,0	D	C	C	1	2	2	1
1551	Eide	54,8	C	C	D	2	1	1	1
1554	Averøy	45,3	C	C	C	1	2	2	1
1556	Frei	57,3	C	D	E	1	1	1	1
1557	Gjemnes	36,4	C	B	C	2	3	2	1
1560	Tingvoll	25,3	C	B	B	2	4	3	2
1563	Sunndal	44,4	C	C	C	2	2	2	2
1566	Surnadal	31,2	B	B	B	3	4	3	3

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
1567	Rindal	21,5	B	B	B	3	4	3	3
1569	Aure	28,4	B	B	B	3	4	3	3
1571	Halsa	13,4	B	A	B	3	4	4	3
1572	Tustna	22,4	B	B	B	3	4	3	1
1573	Smøla	18,8	B	B	B	4	4	3	4
1601	Trondheim	91,8	E	E	E	1	1	1	1
1612	Hemne	26,9	B	B	B	3	4	3	3
1613	Snillfjord	13,4	B	A	B	3	4	4	3
1617	Hitra	24,5	B	B	B	4	4	3	4
1620	Frøya	28,5	B	B	B	4	4	3	3
1621	Ørland	55,6	C	C	D	2	1	1	2
1622	Agdenes	27,1	B	B	B	2	4	3	2
1624	Rissa	38,8	C	B	C	2	3	2	1
1627	Bjugn	17,9	B	B	B	2	4	3	2
1630	Åfjord	19,4	B	B	B	4	4	3	4
1632	Roan	12,7	B	A	B	4	4	4	4
1633	Osen	10,4	B	A	B	4	4	4	4
1634	Oppdal	45,3	B	C	C	3	2	2	2
1635	Rennebu	17,9	B	B	B	2	4	4	2
1636	Meldal	31,0	B	B	B	2	4	3	2
1638	Orkdal	56,6	D	D	E	1	1	1	2
1640	Røros	44,5	B	C	C	3	2	2	2
1644	Holtålen	9,5	B	A	B	3	4	4	2
1648	Midtre Gaulda	43,4	C	C	C	2	2	2	1
1653	Melhus	54,2	E	C	D	1	1	1	1
1657	Skaun	52,9	E	C	D	1	2	1	1
1662	Klæbu	64,4	E	E	E	1	1	1	1
1663	Malvik	79,2	E	E	E	1	1	1	1
1664	Selbu	38,9	C	B	C	2	3	2	1
1665	Tydal	14,3	B	A	B	3	4	4	4
1702	Steinkjer	44,7	C	C	C	1	2	2	2
1703	Namsos	53,9	B	C	D	4	1	1	2
1711	Meråker	17,9	B	B	B	2	4	3	4
1714	Stjørdal	70,1	E	E	E	1	1	1	1
1717	Frosta	30,5	D	B	B	2	4	3	1
1718	Leksvik	33,0	C	B	C	2	3	3	1
1719	Levanger	61,3	D	E	E	1	1	1	1
1721	Verdal	43,5	C	C	C	1	2	2	1
1723	Mosvik	15,9	B	A	B	2	4	4	2
1724	Verran	15,6	B	A	B	2	4	4	2
1725	Namdalseid	27,1	B	B	B	4	4	3	2
1729	Inderøy	47,0	C	C	C	1	2	2	2
1736	Snåsa	20,5	B	B	B	3	4	3	2
1738	Lierne	19,9	B	B	B	4	4	3	4
1739	Røyrvik	10,5	B	A	B	4	4	4	4
1740	Namsskogan	7,9	B	A	B	4	4	4	4
1742	Grong	30,3	B	B	B	4	4	3	3
1743	Høylandet	14,4	B	A	B	4	4	4	3
1744	Overhalla	41,5	B	C	C	4	3	2	2

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
1748	Fosnes	10,1	B	A	B	4	4	4	2
1749	Flatanger	7,5	B	A	B	4	4	4	4
1750	Vikna	54,5	B	C	D	4	1	1	2
1751	Nærøy	22,9	B	B	B	4	4	3	2
1755	Leka	9,4	B	A	B	4	4	4	4
1804	Bodø	80,3	C	E	C	4	3	3	3
1805	Narvik	50,6	B	C	B	4	2	4	4
1811	Bindal	10,2	B	A	B	4	4	4	4
1812	Sømna	36,2	B	B	B	4	3	4	4
1813	Brønnøy	52,0	B	C	B	4	2	4	4
1815	Vega	16,6	B	B	B	4	4	4	4
1816	Vevelstad	10,6	B	A	B	4	4	4	4
1818	Herøy	18,5	B	B	B	4	4	4	4
1820	Alstahaug	50,2	B	C	B	4	2	4	4
1822	Leirfjord	24,3	B	B	B	4	4	4	4
1824	Vefsn	48,9	B	C	B	4	2	4	4
1825	Grane	9,5	B	A	B	4	4	4	4
1826	Hattfjelldal	10,5	B	A	B	4	4	4	4
1827	Dønna	18,6	B	B	B	4	4	4	4
1828	Nesna	30,8	B	B	B	4	4	4	4
1832	Hemnes	28,3	B	B	B	4	4	4	4
1833	Rana	49,0	B	C	B	4	2	4	4
1834	Lurøy	15,0	B	A	B	4	4	4	4
1835	Træna	15,3	B	A	B	4	4	4	4
1836	Rødøy	10,7	B	A	B	4	4	4	4
1837	Meløy	33,3	B	B	B	4	3	4	4
1838	Gildeskål	13,4	B	A	B	4	4	4	3
1839	Beiarn	3,6	B	A	B	4	5	5	4
1840	Saltdal	30,0	B	B	B	4	4	4	4
1841	Fauske	35,5	B	B	B	4	3	4	4
1845	Sørfold	7,6	B	A	B	4	4	4	4
1848	Steigen	5,9	B	A	B	4	5	4	4
1849	Hamarøy	14,0	B	A	B	4	4	4	4
1850	Tysfjord	12,3	B	A	B	4	4	4	4
1851	Lødingen	13,8	B	A	B	4	4	4	4
1852	Tjeldsund	24,3	B	B	B	4	4	4	4
1853	Evenes	18,3	B	B	B	4	4	4	4
1854	Ballangen	12,0	B	A	B	4	4	4	4
1856	Røst	22,5	B	B	B	4	4	4	4
1857	Værøy	19,7	B	B	B	4	4	4	4
1859	Flakstad	17,1	B	B	B	4	4	4	4
1860	Vestvågøy	39,0	B	B	B	4	3	4	4
1865	Vågan	41,6	B	C	B	4	2	4	4
1866	Hadsel	35,7	B	B	B	4	3	4	4
1867	Bø	2,9	B	A	B	4	5	5	4
1868	Øksnes	27,0	B	B	B	4	4	4	4
1870	Sortland	58,1	B	D	B	4	1	4	4
1871	Andøy	23,8	B	B	B	4	4	4	4
1874	Moskenes	10,1	B	A	B	4	4	4	4

Nr	Kommune	Index	Dagens DU	DU indeks	DU N-Norge	DA i dag	U N-Norge	M N-Norge	BA-forslag
1901	Harstad	63,3	B	E	B	4	1	4	4
1902	Tromsø	79,5	C	E	C	4	3	3	3
1911	Kvæfjord	31,2	B	B	B	4	4	4	4
1913	Skånland	29,0	B	B	B	4	4	4	4
1915	Bjarkøy	5,3	B	A	B	4	5	5	4
1917	Ibestad	2,9	B	A	B	4	5	5	4
1919	Gratangen	13,2	B	A	B	4	4	4	4
1920	Lavangen	16,0	B	A	B	4	4	4	4
1922	Bardu	43,1	B	C	B	4	2	4	4
1923	Salangen	17,0	B	B	B	4	4	4	4
1924	Målselv	39,1	B	B	B	4	3	4	4
1925	Sørreisa	39,0	B	B	B	4	3	4	4
1926	Dyrøy	8,6	B	A	B	4	4	4	4
1927	Tranøy	5,9	B	A	B	4	5	5	4
1928	Torsken	6,1	B	A	B	4	4	4	4
1929	Berg	7,3	B	A	B	4	4	4	4
1931	Lenvik	45,7	B	C	B	4	2	4	4
1933	Balsfjord	16,4	B	B	B	4	4	4	5
1936	Karlsøy	23,9	B	B	B	5	4	5	3
1938	Lyngen	14,0	B	A	B	5	5	5	5
1939	Storfjord	24,9	B	B	B	5	5	5	5
1940	Kåfjord	1,9	A	A	A	5	5	5	5
1941	Skjervøy	31,7	A	B	A	5	5	5	5
1942	Nordreisa	33,9	A	B	A	5	5	5	5
1943	Kvænangen	9,2	A	A	A	5	5	5	5
2002	Vardø	14,7	A	A	A	5	5	5	5
2003	Vadsø	48,9	A	C	A	5	5	5	5
2004	Hammerfest	56,8	A	D	A	5	5	5	5
2011	Kautokeino	30,8	A	B	A	5	5	5	5
2012	Alta	60,8	A	E	A	5	5	5	5
2014	Loppa	3,6	A	A	A	5	5	5	5
2015	Hasvik	9,1	A	A	A	5	5	5	5
2017	Kvalsund	3,7	A	A	A	5	5	5	5
2018	Måsøy	10,1	A	A	A	5	5	5	5
2019	Nordkapp	19,7	A	B	A	5	5	5	5
2020	Porsanger	39,1	A	B	A	5	5	5	5
2021	Karasjok	38,6	A	B	A	5	5	5	5
2022	Lebesby	13,4	A	A	A	5	5	5	5
2023	Gamvik	13,1	A	A	A	5	5	5	5
2024	Berlevåg	9,9	A	A	A	5	5	5	5
2025	Tana	23,7	A	B	A	5	5	5	5
2027	Nesseby	7,6	A	A	A	5	5	5	5
2028	Båtsfjord	25,5	A	B	A	5	5	5	5
2030	Sør-Varanger	37,8	A	B	A	5	5	5	5

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse
- samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter
for samferdselsforskning
P.b. 6110 Etterstad
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

www.toi.no