



Rapport 2022/42 | Kommunal- og distriktsdepartementet



Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms

Haakon Vennemo, Eivind Bjørkås, Mina Skille Mariussen, Martin Ørbeck, Andreas Skulstad, Ragnhild Camilla Schreiner, Thor Olav Thoresen, Gaute Torsvik

Dokumentdetaljer

Tittel	Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms
Rapportnummer	Rapport 2022/42
Forfattere	Haakon Vennemo, Eivind Bjørkås, Mina Skille Mariussen, Martin Ørbeck, Andreas Skulstad, Ragnhild Camilla Schreiner, Thor Olav Thoresen, Gaute Torsvik
ISBN	978-82-8126-600-1
Prosjektnummer	22-HVE-08
Prosjektleder	Haakon Vennemo
Kvalitetssikrer	Orvika Rosnes
Oppdragsgiver	Kommunal- og distriktsdepartementet
Dato for ferdigstilling	1. desember 2022
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Evaluering, empirisk analyse og økonometri, regional utvikling, skatter, offentlig økonomi

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Vista Analyse er vinner av Evalueringsprisen 2018.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet har Vista Analyse og Oslo Fiscal Studies ved Økonomisk institutt, UiO, evaluert de personrettede virkemidlene i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Arbeidet har foregått fra mai til ut november 2022.

Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe med deltagere fra Kommunal- og distriktsdepartementet (Jørund Nilssen (leder), Vidar Jensen, Jo Egil Aalerud, Kari Mette Lullau, Ole Martin Svendsen), Finansdepartementet (Andreas Tveitereid), Kunnskapsdepartementet (Erin Nordal), Forsvarsdepartementet (Lars Kyllø og Marius Korsberg-Foss), Helse- og omsorgsdepartementet (Tone Kristin Kastnes), Kultur- og likestillingsdepartementet (Sverre Mjøen) og Nærings- og fiskeridepartementet (Marie Kristine Arum). Vi vil takke referansegruppa for mange gode diskusjoner og innspill, som har bidratt til en bedre evaluering. Jo Egil Aalerud har vært prosjektets kontaktperson og vi takker for god assistanse og hjelp med data så vel som praktiske spørsmål.

Vi takker også Johannes Bretteville-Jensen for god forskningsassistanse. Konklusjoner og anbefalinger i evalueringen står for Vista Analyses regning.

1. desember 2022

Haakon Vennemo
Partner
Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	11
Čoahkkáigeassu ja konklusuvnnat	19
1 Innledning	27
1.1 En evaluering med mange elementer	27
1.2 Om målene for tiltakssonen	27
1.3 Overordnet om løsning av oppgaven og metoder	28
1.4 Leseveiledning til rapporten	28
Del 1: Bakgrunn og teoretisk ramme.....	30
2 Bakgrunn.....	31
2.1 Befolkningsutviklingen i tiltakssonen	31
2.2 Personrettede virkemidler i tiltakssonen	36
2.3 Andre virkemidler i tiltakssonen	41
2.4 Større nedleggelse og opprettelse av arbeidsplasser i tiltakssonen	45
2.5 Tidligere analyser av personrettede virkemidler i tiltakssonen	47
3 Teoretisk ramme for effekter av virkemidlene.....	48
Del 2: Økonometriske analyser	51
4 Økonometrisk metode.....	52
4.1 Hva ønsker vi å oppnå med de økonometriske analysene?	52
4.2 Forskjell-i-forskjell og forutsetningen om parallell trend	52
4.3 Kontrollsoner: resten av Troms	53
5 Ekstra sletting av studielån for lærere i grunnskolen	56
5.1 Fremgangsmåte	56
5.2 Beskrivende data for pre- og post-trend	57
5.3 Økonometriske resultater	63
5.4 Konklusjon: Ingen signifikant effekt	66
6 Ordningen for personer med studielån	68
6.1 Insentivet over tid	68
6.2 Beskrivende data pre- og post-trend	70
6.3 Økonometriske resultater	73
6.4 Konklusjon: Midlertidig bosettingseffekt	77
7 Ordningen med lavere inntektsskatt og elavgift	82
7.1 Insentivet over tid	82
7.2 Beskrivende data pre- og post-trend	84
7.3 Økonometriske resultater	89
7.4 Konklusjon: Midlertidig bosettingseffekt	93
Del 3: Modellbaserte analyser.....	97
8 Fordelingsvirkninger internt i tiltakssonen av skatteordningene.....	98

9	Skattefordelens virkninger på arbeidstilbudet i tiltakssonen	100
10	Generelle likevektsvirkninger av de personrettede ordningene	102
10.1	Forutsetninger	103
10.2	Modellbaserte konklusjoner	104
Del 4: Kvalitative analyser		111
11	Spørreundersøkelsen	112
12	Ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen	119
12.1	Om undersøkelsen	119
12.2	Tema for undersøkelsen	119
12.3	Resultater tema 1: bo- og sysselsetting i kommunen	120
12.4	Resultater tema 2: kjennskap til de personrettede virkemidlene	121
12.5	Resultater tema 3: vurdering av de personrettede virkemidlenes måloppnåelse	123
12.6	Resultater tema 4: mulige endringer av de personrettede virkemidlene	125
12.7	Konklusjon: Sliter med attraktivitet for unge arbeidstakere	127
Del 5: Sammenfattende vurdering og mulige forbedringer		128
13	Evaluering av de personrettede virkemidlene opp mot målene og dagens utfordringer	129
13.1	I hvilken grad bidrar de enkelte personrettede virkemidlene, sammen og hver for seg, til å nå målene for tiltakssonen?	130
13.2	Hvordan samspiller de personrettede virkemidlene med øvrige virkemidler i tiltakssonen?	135
13.3	I hvilken grad varierer effektene av virkemidlene med alder, kjønn, geografi eller næringsstruktur innad i sonen? Hvor kommer tilflytterne fra?	136
14	Behovet for endringer i de personrettede virkemidlene	139
14.1	Er målene for ordningene fortsatt relevante i forhold til dagens utfordringer?	139
14.2	I hvilken grad er ordningene relevante virkemidler for utfordringene i tiltakssonen?	140
14.3	I hvilken grad ordningene bidrar til illojale tilpasninger, som eksempelvis fiktive flyttinger?	143
14.4	Hvilke justeringer kan øke effekten av ordningene (styrking, forenkling ved å samle skatteordningene i én ordning mv.)?	143
14.5	Hvordan kan nye og komplementære virkemidler øke effektene i tiltakssonen?	145
14.6	Er det andre virkemidler, personrettede eller andre, som kan styrke måloppnåelsen i tiltakssonen på en mer effektiv måte?	146
14.7	I hvilken grad vil utvidelser av personrettede tiltak gi virkninger i tiltakssonen?	147
15	Referanser	149
Vedlegg		152
A	Tilleggsresultater økonometri	153
B	Spørreundersøkelsen	169
Figurer		
Figur S.1	Befolkningsutviklingen i hele landet og tiltakssonen (venstre panel) og innenfor tiltakssonen (høyre panel). Merk ulik skala på venstreaksene.....	11
Figur S.2	Andel med studielån i tiltakssonen og kontrollsonen (venstre panel, 2005=1) og befolkning ekskl. naturlig folketilvekst i tiltakssonen og kontrollsonen (høyre panel, 1990=1).	13
Figur S.3	Andel med studielån under 30 år (venstre panel) og over 30 år (høyre panel). 2005 = 1	14
Figur S.4	Nominell og reell verdi av studielånssletting og finnmarksfradraget over tid	15

Figur S.5	Kjennskap til virkemidlene (venstre panel) og betydning av virkemidlene ift. kostnad (høyre panel).....	16
Figur S.1	Olmmošlogoovdáneapmi olles riikkas ja doaibmaguovllus (gurut panel) ja guovllu siskka bealde (olgeš panel). Fuomáš sierra skála gurutáksáin.....	19
Figur S.2	Oahppoloanaid oassi doaibmaguovllus ja dárkkistanguovllus (gurut panel, 2005=1) ja olmmošlohku lunddolaš álbmotlassáneami haga ja dárkkistanguovlu (olges panel, 1990=1).	21
Figur S.3	Oahppoloanaid oassi sis geat leat vuollai 30 jagi (gurut panel) ja dat geat leat badjel 30 jagi (olgeš panel). 2005 = 1.....	22
Figur S.4	Nominealla ja og reella árvu oahppoloatnasihkkumis ja Finnmárkku geahpedus áiggiid čađa	23
Figur S.5	Gaskaomiid diđolašvuolta (gurut panel) ja gaskomiid váikkuhusat goluid ektui (olgeš panel)	24
Figur 2.1	Tiltaksjonen i Finnmark og Nord-Troms	31
Figur 2.2	Befolkningsutvikling 1980-2022, tiltaksjonen og hele landet, 1990=1.....	32
Figur 2.3	Befolkningsutvikling 1980-2022, interne variasjoner i tiltaksjonen etter sentralitet, 1990=1	33
Figur 2.4	Årlige befolkningsendringer i tiltaksjonen, 1980-2022	34
Figur 2.5	Andel personer i alderen 0-30 år, tiltaksjonen, resten av landet og kommuner i sentralitetsnivå 5 og 6 (utenfor tiltaksjonen)	35
Figur 2.6	Andel personer i alderen 0-30 år, interne variasjoner i tiltaksjonen etter sentralitet.....	36
Figur 2.7	Tidslinje med oversikt over endringer i de personrettede virkemidlene som finnes i tiltaksjonen i dag, 1990-2021.....	38
Figur 2.8	Budsjettmessige kostnader (skatteutgifter) ved de personrettede virkemidlene i tiltaksjonen, 2013-2022, 2021-kr.....	41
Figur 2.9	Økonomiske virkemidler (ordninger) kommunene i tiltaksjonen tilbyr.....	44
Figur 3.1	(Personrettede) tiltak har størst effekt om etterspørselen etter arbeidskraft er flat (uelastisk).....	50
Figur 4.1	Kart over tiltaks- og kontrollsonen.....	53
Figur 4.2	Befolkning ekskl. naturlig folketilvekst, tiltaksjonen og kontrollsonen, 1980-2022, 1990=1	54
Figur 5.1	Antall lærere i grunnskolen i arbeid i tiltaksjonen, med og uten grunnskolelærerutdanning, 2013-2020	57
Figur 5.2	Andel som jobber i tiltaksjonen av alle lærere i grunnskolen i arbeid i Norge, med og uten grunnskolelærerutdanning, 2013-2020.....	58
Figur 5.3	Antall barn i grunnskolealder (6-15 år) og antall grunnskoler i tiltaksjonen, 2013-2020	58
Figur 5.4	Andel som jobber i tiltaksjonen av kvalifiserte lærere i grunnskolen med og uten studielån, 2013-2020. 2017 er normert til 1.	59
Figur 5.5	Andel kvalifiserte lærere i grunnskolen av alle sysselsatte med studielån, 2013-2020. Normert til 2017 = 1.	60
Figur 5.6	Event study plot: endring over tid i sannsynligheten for at en tilfeldig kvalifisertlærer i grunnskolen med studielån i arbeid i Norge jobber i tiltaksjonen, sammenlignet med kvalifiserte lærere i grunnskolen uten studielån.....	64
Figur 5.7	Event study plot: endring over tid i sannsynlighet for at en tilfeldig sysselsatt med studielån i tiltaksjonen er kvalifisert lærer i grunnskolen, sammenlignet med kontrollsonen	66
Figur 6.1	Maksimal studielånsnedskrivning, nominell og reell verdi, 1990-2021	68
Figur 6.2	Gjennomsnittlig saldo på studielån blant alle i Norge som har studielån og makstak for studielånsnedskrivning, 2002-2020, 2020-kroner	69
Figur 6.3	Gjennomsnittlig saldo på studielån for personer under og over 30 år, hele landet, nominelle kroner	70

Figur 6.4	Andel av befolkningen med studielån.....	71
Figur 6.5	Andel av befolkningen med studielån, 2005=1.....	71
Figur 6.5	Event study-plot: Endring i sannsynligheten for at en tilfeldig person i tiltakssonen har studielån, sammenlignet med kontrollsonen over tid	75
Figur 6.7	Andel med studielån under 30 år	76
Figur 6.8	Andel med studielån over 30 år.....	76
Figur 6.9	Google Trends: Populariteten til søkeordet "studielån finnmark", 2004-2022, januar 2006 = 100.....	78
Figur 6.10	Innflyttere med studielån, etter fraflyttingsfylke, 2002-2012.....	81
Figur 7.1	Finnmarksfradraget, nominell vs. reell verdi	83
Figur 7.2	Skattefordel som andel av gjennomsnittlig inntekt, fordelt på inntektsdesiler i tiltakssonen, 1990 – 2020.....	84
Figur 7.3	Befolkning ekskl. naturlig folketilvekst, tiltakssonen og kontrollsonen, 1980-2022, 1990=1	85
Figur 7.4	Utvikling i andel av inntektsmottakere med inntekt over 9200 kroner (reelle 1990 kroner, 1990 = 1).....	86
Figur 7.5	Event study plot: forskjellen mellom tiltakssonen og kontrollsonen i sannsynlighet for at en person med inntekt over 9200 kroner (reelle 1990 kroner) er bosatt i tiltakssonen.....	90
Figur 7.6	Event study plot: sannsynligheten for å ha over 750 000 i inntekt, dersom bosatt i tiltakssonen, relativt til kontrollsonen	93
Figur 7.7	Fordeling av innflyttere i 1992.....	95
Figur 7.8	Aldersfordeling av innflyttere i 1992	95
Figur 8.1	Absolutte og relative skattefordeler fra ordningene i tiltakssonen. Desilfordelt etter husholdningsinntekt etter skatt, simulert på regelverk fra 2022.....	98
Figur 10.1	Endring i antall arbeidstakere i tiltakssonen (tiltaksscenarioet relativt til referansen), fordelt på utdanningsnivå.....	106
Figur 10.2	Endringer i lønnsnivå (scenario relativt til referansen), fordelt på utdanningsnivå.....	107
Figur 10.3	Maksimalt årlig utslag i kostnader per næring som følge av personrettede virkemidler	108
Figur 10.4	Maksimalt årlig utslag i produksjon per næring som følge av personrettede virkemidler.....	109
Figur 10.5	Maksimalt årlig utslag i verdiskaping per næring som følge av personrettede virkemidler.....	110
Figur 11.1	Årsaker til bosetting.....	113
Figur 11.2	Kjennskap til virkemidlene, fordelt etter utdanningsnivå	114
Figur 11.3	Viktighet av tiltak, fordelt på aldersgrupper	114
Figur 11.4	Viktighet av ulike tiltak, fordelt på aldersgrupper.....	115
Figur 11.5	Opplevd betydning og kostnad ved virkemidlene.....	116
Figur 11.6	Grunner til å flytte til/tilbake til tiltakssonen, fordelt på aldersgrupper	117
Figur 11.7	Andel som vurderer å flytte ut av tiltakssonen, fordelt på aldersgrupper	117
Figur 12.1	Hvor godt kjente du til de personrettede virkemidlene og detaljene tilknyttet dem i forkant av denne spørreundersøkelsen?.....	122
Figur 12.2	Hvor godt tror du innbyggerne i din kommune kjenner til de personrettede virkemidlene og detaljene tilknyttet dem?.....	122
Figur 12.3	Hvor godt mener du de personrettede virkemidlene fungerer i din kommune i forhold til målet? Målet med de personrettede virkemidlene i tiltakssonen er å skape en attraktiv region å bo og arbeide i. Skala fra 1 til 5, der 1 sier at virkemidlene har ingen påvirkning på bo- og sysselsetting i kommunen, mens 5 sier at virkemidlene er helt essensielle.	123
Figur 13.1	Opplevd betydning og kostnad ved virkemidlene.....	133
Figur 13.2	Skattefordel som andel av gjennomsnittlig inntekt, fordelt på inntektsdesiler i tiltakssonen, 1990 - 2020	134
Figur 13.3	Andel som vurderer å flytte ut av tiltakssonen, fordelt på aldersgrupper	136
Figur 13.4	Viktighet av ulike tiltak, fordelt på aldersgrupper.....	137

Figur 13.5	Innflyttere med studielån etter fraflyttingsfylket, 2002-2012	138
Figur 14.1	Befolkningsutvikling 1980-2022, innad i tiltakssonen, 1990=1	140
Figur A.1	Test av kontrollsoner: Namdalen. Andel kvalifiserte lærere i grunnskolen av alle sysselsatte med studielån, 2013-2020. Normert til 2017 = 1.	153
Figur A.2	Test av kontrollgruppe: sykepleiere i tiltakssonen. Som andeler av sysselsatte med studielån. 2013-2020, normert til 2017 = 1.	154
Figur A.3	Test av kontrollsoner: resten av Troms utenom Tromsø og Harstad. Andel kvalifiserte lærere i grunnskolen av alle sysselsatte med studielån, 2013-2020. Normert til 2017 = 1.	154
Figur A.4	Test av kontrollområde: resten av Troms og Nordland utenom Tromsø, Harstad og Bodø. Andel kvalifiserte lærere i grunnskolen av alle sysselsatte med studielån, 2013-2020. Normert til 2017 = 1.	155
Tabeller		
Tabell 2.1	Befolkningsutviklingen i tiltakssonen, 1980-2020.....	32
Tabell 2.2	Befolkningsutviklingen i tiltakssonen i aldersgruppen 0-30 år, 1986-2020, 5-årsintervaller	34
Tabell 2.1	Størrelsen på virkemidlene for tre eksempelhusholdninger, 2022-regelverk.....	40
Tabell 2.3	Opprettelser og utflyttinger av statlige arbeidsplasser i tiltakssonen etter 2001	45
Tabell 2.4	Kommuner med pågående omstillingsprogram i tiltakssonen	46
Tabell 5.1	Deskriptiv statistikk: lærere i grunnskolen i tiltakssonen	61
Tabell 5.2	Deskriptiv statistikk: lærere i grunnskolen i resten av Norge.....	61
Tabell 5.3	Deskriptiv statistikk: sysselsatte i tiltakssonen.....	62
Tabell 5.4	Deskriptiv statistikk: sysselsatte i resten av Troms utenom Tromsø.....	63
Tabell 6.1	Deskriptiv statistikk: Tiltakssonen	72
Tabell 6.2	Deskriptiv statistikk: Kontrollsonen	73
Tabell 6.3	Innflyttere til tiltakssonen, totalt og med studielån, 2002-2012	79
Tabell 6.4	Kjennetegn ved innflyttere til tiltakssonen med studielån, 2002-2012	80
Tabell 7.1	Tiltakssonen.....	88
Tabell 7.2	Kontrollsonen	88
Tabell 9.1	Endringer i arbeidstilbud som følge av skattefordelene i tiltakssonen	100
Tabell 10.1	Oppsummering av forutsetninger: økning i arbeidstakere i tiltakssonen	104
Tabell 10.2	Antall arbeidstakere i tiltakssonen sammenlignet med referansebanen.....	105
Tabell 12.1	Omtrent hvor mye penger bruker din kommune årlig på lokale ordninger for å stimulere bo- og sysselsetting?.....	121
Tabell 12.2	Hva tenker du om dagens størrelse på pengeverdien av de personrettede virkemidlene?	125
Tabell A.2	Regresjonsoutput fra første økonometriske analyse av grunnskoleordningen, jobber flere av de kvalifiserte lærerne i grunnskolen i Norge i tiltakssonen etter ordningen ble innført?	156
Tabell A.3	Regresjonsoutput fra andre økonometriske analyse av grunnskoleordningen, utgjør kvalifiserte lærere i grunnskolen en større andel av de sysselsatte med studielån i tiltakssonen etter ordningen ble innført?.....	157
Tabell A.4	Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av studielånsordningen, uten kontrollvariabler	158
Tabell A.5	Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av studielånsordningen, med kontroll for alder, kjønn og Alta/Harstad	160
Tabell A.6	Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av studielånsordningen, med fokus på effekten for unge i alderen 20-30.....	162
Tabell A.4	Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av lavere inntektsskatt på 1990-tallet	165
Tabell A.4	Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av lavere inntektsskatt på 1990-tallet, hvor aldersgruppe 20 til 30 studeres spesielt.....	166
Tabell A.5	Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av endring i trinnskatt	168

Tekstbokser

Tekstboks 2.1	Evaluering av ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift	42
Tekstboks 2.2	Do place-based tax incentives create jobs?	43
Tekstboks 6.1	Google Trends.....	78

Sammendrag og konklusjoner

Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms omfatter syv kommuner i Nord-Troms og alle i Finnmark. Den har som mål å skape en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i. Virkemidlene er både personrettede og bedriftsrettede.

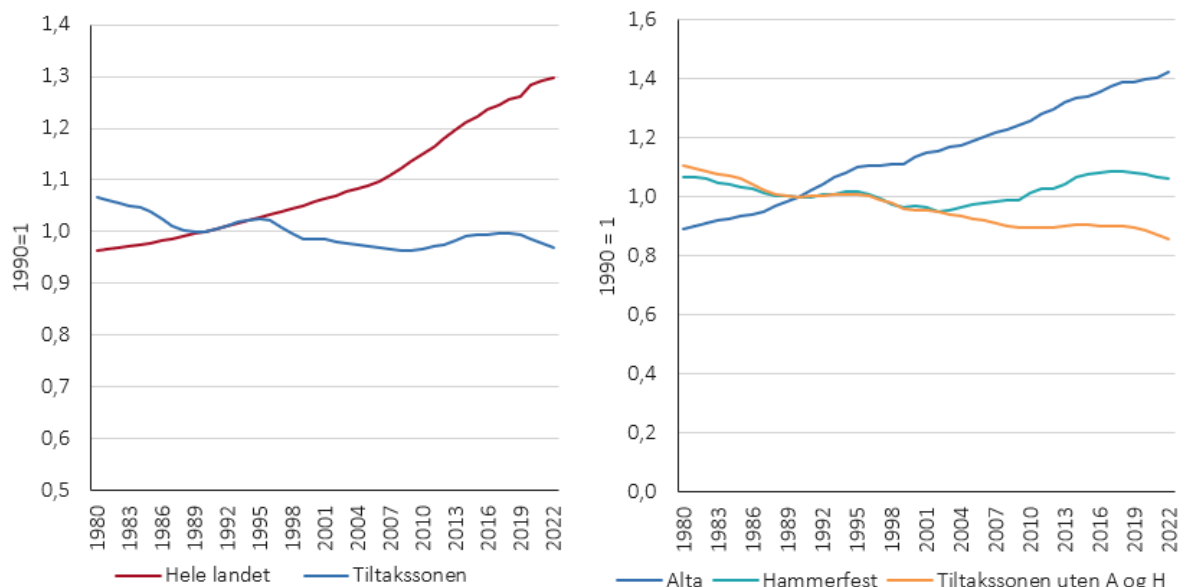
Vi evaluerer de personrettede virkemidlene (lavere skatt, fritak for elavgift og avskrivning av studielån) i tiltakssonen Nord-Troms og Finnmark og vurderer behovet for endringer i dem. Vi finner at virkemidlene har hatt liten varig effekt på bosettingen i tiltakssonen. Nye eller forsterkede virkemidler bidrar til å øke bosettingen i en begrenset periode på færre enn ti år. Dette kan skyldes at verdien av virkemidlene går ned over tid sammenliknet med lønninger, boligpriser og annet, eller at virkemidlene får gradvis mindre oppmerksomhet.

Fremover blir det viktig å skape oppmerksomhet rundt de ordningene man har, samtidig som man kan vurdere å endre virkemidlenes styrke og innhold. Adgangen til å slette studielån ser ut til å virke bedre enn lavere prosentstøtte i alminnelig inntektsskatt. For å få bedre effekt av lettelsene i inntektsskatten bør de pakkes inn og presenteres på en ny måte. Ordningen med fritak for el-avgift har etter vår vurdering liten effekt og er dårlig begrunnet. Den kan reduseres eller avvikles og inntektene kan brukes til å styrke de andre virkemidlene.

Bosettingen i tiltakssonen synker

Befolkningen i tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark har i mange år gått ned, mens den har gått opp i resten av landet. Samtidig er det forskjeller internt i sonen (Figur S.1).

Figur S.1 Befolkningsutviklingen i hele landet og tiltakssonen (venstre panel) og innenfor tiltakssonen (høyre panel). Merk ulik skala på venstreaksene.



Kilde: Vista Analyse, basert på data fra SSB tabell 07459

Vi evaluerer om de personrettede virkemidlene øker bosettingen

De personrettede virkemidlene i tiltakssonen har eksistert siden 1990. I 2021 omfattet de:

- Lavere trinnskatt, lavere skatt på alminnelig inntekt og finnmarksfradrag i skattegrunnlaget.
- Fritak for elavgift
- Årlig avskrivning av studielån
- Ekstra avskrivning av studielån for grunnskolelærere

De statlige personrettede virkemidlene er supplert av et forholdsvis omfattende sett av kommunale personrettede virkemidler, og av personrettede virkemidler i regi av Forsvaret. Et stort statlig virkemiddel som faller utenom de personrettede, er differensiert arbeidsgiveravgift. Differensiert arbeidsgiveravgift utgjør en langt større (12 ganger) utgift for staten enn de personrettede virkemidlene.

Den allmenne visjonen for tiltakssonen er at den skal være en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i. Mer konkret er målet for virkemidlene i sonen å øke bosettingen der.

Hovedspørsmålet vi stiller i evalueringen er om de personrettede virkemidlene enkeltvis og samlet bidrar til å nå målet eller målene for tiltakssonen. Vi drøfter hvordan de personrettede virkemidlene samspiller med øvrige virkemidler i sonen, og i hvilken grad de personrettede virkemidlene varierer med alder, kjønn, geografi eller næringsstruktur.

På bakgrunn av funnene i evalueringen vurderer vi behov for endringer i de personrettede virkemidlene.

Fire regresjonsanalyser, tre modellanalyser, en spørreundersøkelse, og intervjuer av ordførere og kommunedirektører

Vi bruker flere metoder i evalueringen. Vi bruker økonometrisk metode (regresjonsanalyse) til å undersøke om virkemidlene øker bosettingen. Dette temaet undersøker vi ved hjelp av såkalt forskjell-i-forskjell analyse for ulike pakker av virkemidler og ulike tidsepoker. I én analyse ser vi på pakken av virkemidler som ble innført på begynnelsen av nittitallet. Det gjelder fra 1990 for finnmarksfradraget, fritak for elavgift og sletting av studielån, og fra 1993 for lavere skatt på alminnelig inntekt og lavere toppskatt (senere kalt trinnskatt). I en annen analyse ser vi på endringen i toppskatt som ble innført i 2005-2006. I tredje analyse vurderer vi økningen av taket for sletting av studielån, som kom i 2005. I fjerde analyse undersøker vi ordningen med sletting av studielån for grunnskolelærere, som kom i 2017.

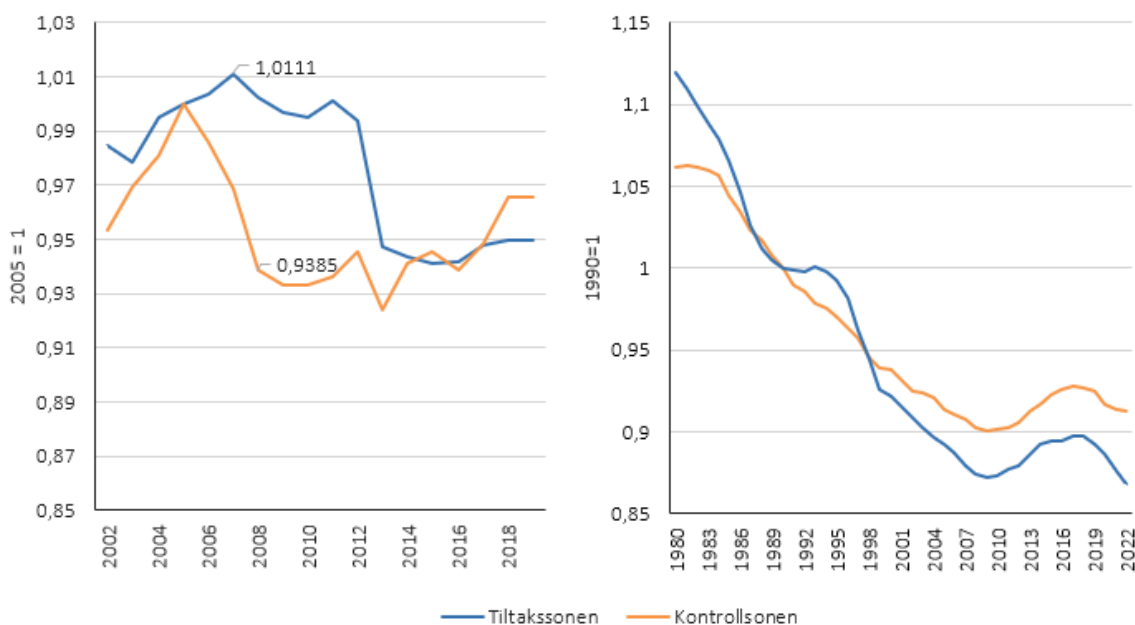
Regresjonsanalysene er supplert av tre modellanalyser. Første analyse demonstrerer fordelingsprofilen i dagens ordninger ved hjelp av modellen LOTTE-skatt. Analyse nummer to vurderer om lettelsene i personbeskatningen øker arbeidsdeltagelsen blant innbyggerne i tiltakssonen. Her bruker vi LOTTE-arbeid. Tredje analyse undersøker om de personrettede virkemidlene gir ringvirkninger i form av etterspørsel mot andre næringer mv. Til dette bruker vi likevektsmodellen NOREG 2. Modellanalysene bidrar til å evaluere om de personrettede virkemidlene med sannsynlighet har bidratt til jevnere fordeling av inntekt, økt sysselsetting og økt verdiskaping. Det er i tråd med tiltakssonens motto om å være en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i.

Ringvirkningsanalysene og modellanalysene er supplert av to kvalitative analyser. I en spørreundersøkelse rettet mot 200 innbyggere i alderen 25-50 år spør vi om årsaker til deres bostedsvalg, og om økonomiske forhold, og spesielt de personrettede virkemidlene, betyr noe for bostedsvalget. Vi spør også om flytteplaner og hva som påvirker dem. I en intervjuundersøkelse rettet mot ordfører eller kommunedirektør i hver kommune i tiltakssonen spør vi blant annet om hvor godt de personrettede tiltakene er kjent, om de fungerer bra og hvordan de kan endres for å fungere bedre. De kvalitative analysene bidrar til å fylle ut bildet fra regresjonsanalysene og er med å danne bakgrunn for en diskusjon av forslag til endringer.

De personrettede virkemidlene har i beste fall midlertidig effekt

Vårt sentrale funn er at de personrettede virkemidlene har i beste fall hatt midlertidig effekt.

Figur S.2 Andel med studielån i tiltakssonen og kontrollsonen (venstre panel, 2005=1) og befolkning ekskl. naturlig folketilvekst i tiltakssonen og kontrollsonen (høyre panel, 1990=1).



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no og SSB tabell 07459

Figur S.2 venstre panel viser andelen av befolkningen som har studielån i henholdsvis tiltakssonen og kontrollsonen. Kontrollsonen er Troms utenom Tromsø og utenom de syv kommunene i tiltakssonen. Evalueringen viser at kontrollsonen er forholdsvis lik tiltakssonen før det innføres personrettede virkemidler i tiltakssonen. I 2005 ble makstaket for studielånssletting økt fra 16 500 kr til 25 000 kr. I venstre panel av Figur S.2 ser vi konsekvensen av dette. 2005 er satt lik 1 i begge sonene. I perioden 2006 – 2013 er andelen med studielån høyere i tiltakssonen, men fra 2014 er forskjellen borte. Regresjonsanalysen i kapittel 6 viser at effekten er signifikant til og med 2012, altså i syv år.

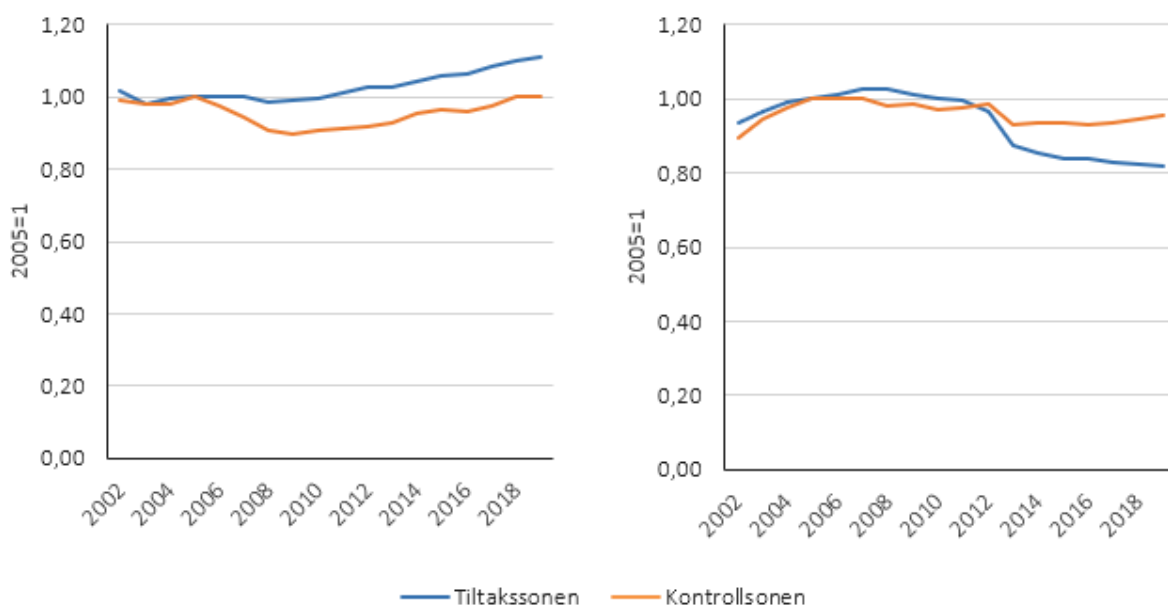
Figur S.2 høyre panel viser befolkningen i tiltakssonen og kontrollsonen i perioden 1980 – 2022. Naturlig folketilvekst er fjernet og 1990 er satt lik 1 i begge sonene. Panelet kan betraktes som en

raffinert utgave av befolkningstrendene i Figur S.1, der raffineringen består i at vi sammenlikner tiltakssonen med en likeartet gruppe. Vi ser at befolkningsnedgangen avtar i tiltakssonen i årene 1991-1995, mens den synker jevnt i kontrollsonen. Dette kan tolkes som effekten av pakken av personrettede virkemidler fra 1990. I 1996 er imidlertid tiltakssonen tilbake på samme trend eller lavere enn kontrollsonen, og dette fortsetter til 2022. Regresjonsanalysen bekrefter en signifikant effekt i de fem årene fom. 1991 tom 1995.

Regresjonsanalysene finner også at endringen i toppskatt i 2000 ikke hadde sporbar effekt, og studielånsslettingen forbeholdt kvalifiserte lærere i grunnskolen hadde heller ingen effekt.

Vi finner at studielånstiltaket påvirker personer under 30 år mer enn de over 30 år. Figur S.3 viser det langt på vei ved å se på råtallene, og regresjonsanalysen i kapittel 6 bekrefter det. Tendensen bekreftes av spørreundersøkelsen, der personer under 30 i langt større grad enn andre motiveres av økonomiske årsaker til å bo i tiltakssonen. Samtidig er det særlig i denne gruppen at individene vurderer å flytte (Figur 11.7 i kapittel 11).

Figur S.3 Andel med studielån under 30 år (venstre panel) og over 30 år (høyre panel). 2005 = 1



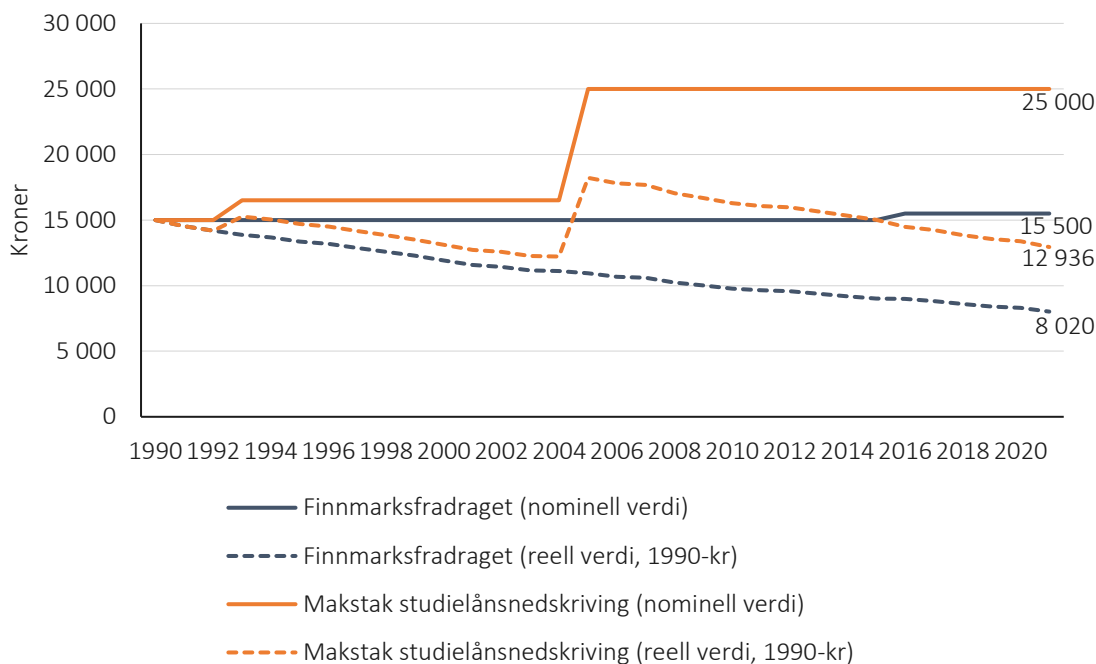
Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Verdien av virkemidlene går ned over tid

En plausibel grunn til at virkemidlene slutter å virke, er at verdien av virkemidlene går ned over tid: Figur S.4 viser at verdien av studielånssletting og verdien av finnmarksfradraget, målt i reell kroneverdi, er nær halvert siden 1990. Når man i tillegg tar i betraktning at inntektene jevnt over har økt i perioden, så er det klart at den relative (prosentvise) betydningen av virkemidlene har gått enda mer ned. Dersom lønningene er litt lavere i tiltakssonen kan det for eksempel bety mer for privatøkonomien enn virkemidlene. Boligprisene er en annen viktig faktor, og forskjellen i boligprisutvikling mellom sentrale og usentrale strøk kan være mye større enn verdien av de

personrettede virkemidlene. I statsbudsjettet for 2023 er det foreslått å inflasjonsjustere finnmarksfradraget og heve maksbeløp og prosentandel for sletting av studielån.

Figur S.4 Nominell og reell verdi av studielånsletting og finnmarksfradraget over tid

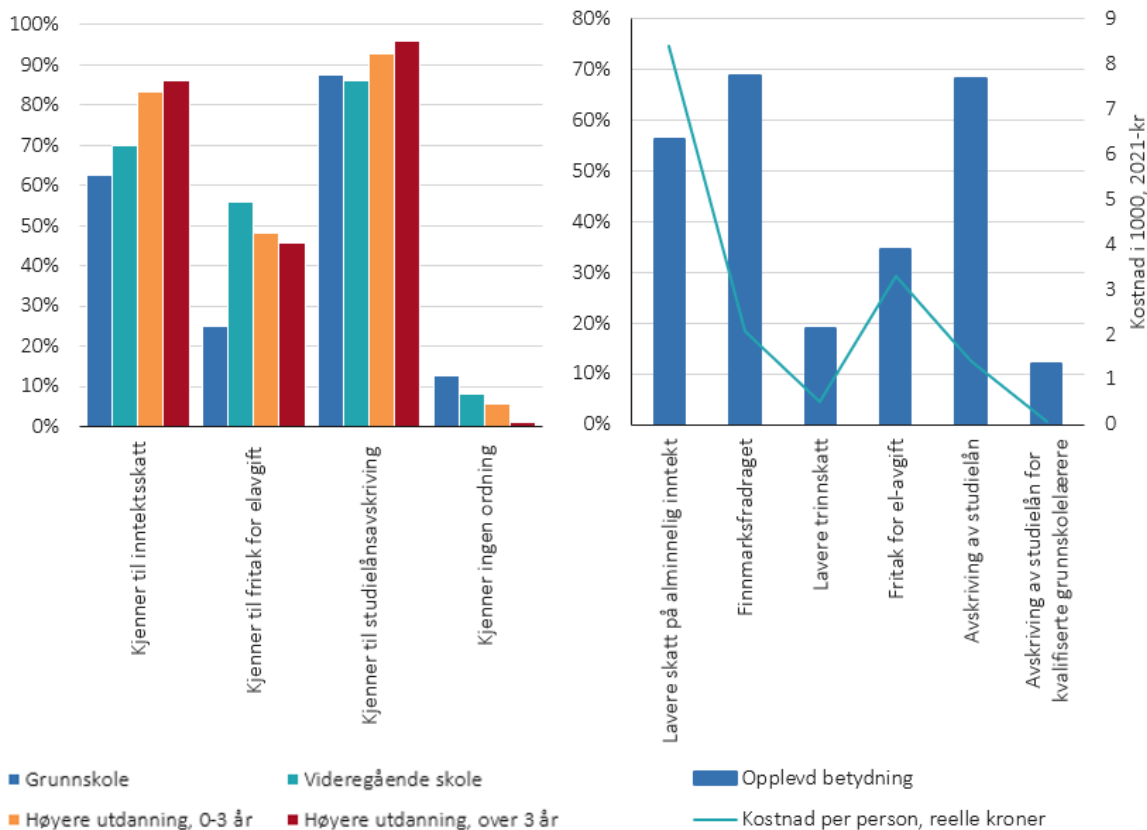


Kilde: Vista Analyse basert på data fra nasjonalbudsjettene og SSB tabell 03013 (KPI)

Mange av virkemidlene er for lite kjent

En annen grunn til at de personrettede virkemidlene ikke ser ut til å virke over tid kan være at de er for lite kjent. Spørreundersøkelsen vi gjennomførte viste at enkelte av virkemidlene er lite kjent, jf. venstre panel i Figur S.5, der svarene er fordelt på utdanningsnivåer. Spesielt er «fritak for elavgift» lite kjent. Når vi spør hvilke ordninger som har betydning, og sammenlikner med hva de koster, så er det lavere skatteprosent som kommer dårligst ut, fulgt av elavgift og trinnskatt (høyre panel i Figur S.5). Sletting av studielån ser derimot ut til å være godt kjent og betyr mye sammenliknet med hva det koster, og det samme gjelder finnmarksfradraget.

Figur S.5 Kjennskap til virkemidlene (venstre panel) og betydning av virkemidlene ift. kostnad (høyre panel)



Kilde: Vista Analyse

Sletting av studielån ser ut til å virke best

Fra regresjonsanalysene kan vi konstruere indikatorer for virkemidlenes kostnadseffektivitet. Økt sletting av studielån fra 2005 kommer da best ut hvis vi tar utgangspunkt i året med makseffekt. I tillegg treffer den unge mennesker, som ifølge spørreundersøkelsen er mer mobil enn andre grupper. Pakken fra 1990 av inntektsskatt og elavgift i tillegg til den opprinnelige studielånslettingen ser ut til å være mindre kostnadseffektiv. Effekten på nittitallet kan være drevet av studielånsletting, i og med at økt sletting ser ut til å virke. I så fall kommer inntektsskatt og elavgift enda svakere ut.

Spørreundersøkelsen forsterker inntrykket av at studielånsletting relativt sett er et effektivt virkemiddel. Finnmarksfradraget ser ut til å bety mer enn lavere skatt på alminnelig inntekt, selv om beløpet er lite. Fritak for elavgift er relativt kostbart og dårligere kjent enn skattevirkemidlene og studielånslettingen, og det har forholdsvis liten opplevd betydning. Vi vurderer dessuten at fritaket er relativt dårlig begrunnet. Innenfor rammen av en konstant pott penger til nåværende ordninger kan fritak for elavgift etter vår vurdering fjernes, og pengene man sparer kan brukes til å styrke studielånslettingen.

Virkemidlene bør presenteres på en ny måte

Vi tolker funnene våre i retning av at regelstyrte ordninger som har vært der lenge, har en tendens til å bli glemt over tid. En respondent blant ordførere og kommunedirektører uttrykte det slik: «Det er gamle ordninger det er snakk om. Folk var entusiastiske i 1990, men siden har kunnskapen falt jevnt år for år. Virkemidlene har ikke så stor påvirkning lengre, de er kun noe som 'er her'.» Finnmarksfradraget er et mulig unntak – det er et innarbeidet «merkenavn».

Fremover blir det viktig å skape oppmerksomhet rundt de ordningene man har, samtidig som man vurderer å endre virkemidlenes styrke og innhold. Det er et billig tiltak å informere mer og bedre om ordningene som finnes. For å få bedre effekt av lettelsene i alminnelig beskatning bør de pakkes inn og presenteres på en ny måte, i form av et utvidet finnmarksfradrag eller i form av en samlet, lavere finnmarksskatt. Finnmarksfradraget eller -skatten kan gjerne vedtas årlig istedenfor at viktige deler av den som nå er bakt inn i regelverket.

Det bør vurderes å ta Alta og Hammerfest ut av tiltakssonen, men også å utvide den

Alta og til dels Hammerfest har hatt økende befolkning over en lang periode (Figur S.1). Det kan skyldes intern flytting i tiltakssonen, eller ekstern tilflytting, eller individer som først flytter ut av sonen, for eksempel for utdanning, og så flytter tilbake. Uansett vokser befolkningen i disse sentrene. Det kan argumenteres for å ta Alta og Hammerfest ut av tiltakssonen siden de klarer seg så godt. Enkelte vil da bosette seg i for eksempel Porsanger eller andre nabokommuner, og det må vurderes hvor stort problem det eventuelt utgjør.

Befolkningsutviklingen i tiltakssonen utenom Alta og Hammerfest er ikke så ulik utviklingen i andre kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 (Figur 2.3 i kapittel 2). Uten en nærmere begrunnelse kan det være litt uklart hvorfor usentrale kommuner i Nord-Troms og Finnmark har tilgang på personrettede virkemidler, mens andre usentrale kommuner med samme befolkningsutvikling ikke har det. Sikkerhetspolitikk kan utgjøre en begrunnelse, men i forhold til sikkerhetspolitikk bruker man ofte stedsbegreper som er mindre presise, og omtaler for eksempel «nordområdene» og «samfunn i nord».

Om tiltakssonen skal innsnevres (ved å ta ut Alta eller Hammerfest) eller utvides (ved å inkludere liknende kommuner) kommer i siste instans an på hva som er begrunnelsen og målet med virkemidlene. Det kan være særlige grunner til å opprettholde bosettingen i de syv kommunene i Nord-Troms og i Finnmark (uansett hvor) og i så fall er dagens tiltakssone den beste. Man må tenke gjennom målet før man eventuelt gjør endringer.

Barnetrygd og bolig kan være tema for supplerende virkemidler

I statsbudsjettet for 2023 er det foreslått gratis barnehage i tiltakssonen. Det vil bidra til at barnefamilier slår rot i lokalmiljøet, men faren er at enkelte flytter sørover når barna når skolealder. Etter vår vurdering er ekstra barnetrygd et bedre virkemiddel for å påvirke barnefamilier til bosetting, siden den fortsetter gjennom skolealderen.

I og med at boligprisene har steget kraftig i mange steder i Norge, men ikke i usentrale deler av tiltakssonen, så kan man få en «fiskekroeffekt»: Hvis man flytter fra sentralt til usentralt område så er det vanskelig å flytte tilbake til en stadig dyrere sentral bolig – man sitter på kroken. For å nøytralisere fiskekroeffekten bør man for innbyggerne i sonen, eller de delene av den som erfaringsmessig har dårlig boligprisutvikling, vurdere å skattlegge verdistigning og utleieinntekt på sekundærbolig som om det var primærbolig. Det vil gi innbyggere i (usentrale deler av) tiltaksso-
nen anledning til å ta del i boligprisvekst som om man bodde sentralt. Kommunene kan hjelpe ved å leie ut den faktiske primærboligen, slik at man slipper å binde opp kapital i den.

«Finnmarksskatt» med satser etter mønster av svalbardskatt er kostbart, men vil sannsynligvis virke

Dersom man virkelig ønsker å snu befolkningsutviklingen og er forberedt på å bruke en god del mer penger enn i dag på personrettede tiltak, anbefaler vi finnmarksskatten, en skattepakke med betydelig lavere skatt og avgift etter mønster av satsene på Svalbard. På Svalbard utliknes skatten på brutto grunnlag, mens i tiltaksso-
nen vil man ønske å videreføre fradrag på vanlig måte, mot en noe høyere skattesats. Også andre tilpasninger må gjøres. Sletting av studielån kan beholdes, men blir et tilleggs-
element i en slik skattepakke. Finnmarksskatten kan forbeholdes tiltaksso-
nen utenom Alta og Hammerfest for å redusere kostnaden en del. Samtidig vil til bosetting i nabo-
kommunene nok øke.

Ved et kraftig skatteinsentiv til innbyggerne i (deler av) tiltaksso-
nen vil det oppstå stor forskjell mellom kommunene i Troms på hver side av sonen. Myndighetene må i tilfelle være forberedt på å forsvare denne forskjellen ved å peke på sikkerhetspolitiske eller andre momenter – eller vur-
dere å innføre liknende virkemidler med avtrappet sats etter hvert som man beveger seg bort fra tiltaksso-
nen. Dette gir ytterligere kostnader.

De personrettede virkemidlene retter seg mot tilbudssiden av arbeidsmarkedet. I virkemiddel-
bruken bør det være balanse mellom tilbuds- og etterspørselssiden. I dag brukes langt mer midler på etterspørselssiden gjennom differensiert arbeidsgiveravgift og Innovasjon Norges virkemidler. En større satsing på personrettede virkemidler vil bidra til større balanse.

Čoahkkáigeassu ja konklusuvnnat

Doaibmaguvlui Finnmarkkus ja Romssas gullet čieža gieldda Davvi-Romssas ja buot gielddat Finnmarkkus. Dain lea buohkain dárkkuhus ráhkadit geasuheaddji guovllu ássamii, bargui ja ealáhus doaimmaide. Gaskaoamit leat oaivvilduvvon sihke olbmuid ja fitnodagaide.

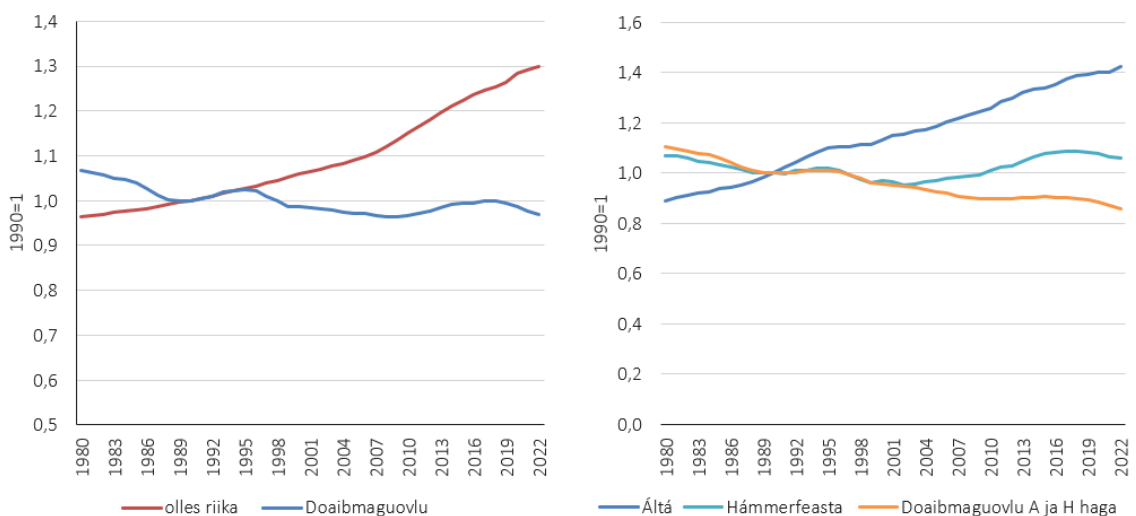
Mii evalueret daid gaskaomiid mat leat oaivvilduvvon olbmuid (geahpeduvvon vearru, luvvejuvvon elrávdnji divvagiis ja oahppoatnasihkkun) Davvi-Romsii ja Finnmarkui ja daid rievdadan dárbbut. Mii oaidnit ahte gaskaomiin lea leamaš uhccán guhkes áiggi váikkuhusat ássamii doaibmaguovllus. Ođđa dahje nannejuvvon gaskaoamit váikkuhit ássama lassáneapmái ráddjejuvvon áigái mii lea vuollai logi jagi. Mii sáhtta dahkat ahte gaskaomiid árnu niedjá áiggi mielde go veardida vaikke bálkkáide, ássanhattiide ja earái, dahje ahte gaskaoamit ožžot dađistaga uhccánat fuomášumiid.

Ovddos guvlui šaddá leat dehálaš ráhkadit beroštumi gaskaomiide mat juo leat gávdnomis, seammás go árvoštallá rievdadit gaskaomiid váikkuhusa ja sisdoalu. Vejolašvuohta oahppoanaid sihkkut das orru leamen buoret váikkuhus go oažžut uhccánat vearu dábálaš sisaboađu vearus. Vai galgá oažžut buoret váikkuhusa sisaboađu vearrogeahpedusain de fertejit dat buorebut hábmejuvnot ja fállujuvnot ođđa láchkai. Ortnet gos elrávdnjevearru lea luvvejuvvon das lea uhccán váikkuhus min mielas ja lea hejot vuođuštuvvon. Dan gal sáhtta geahpedit dahje heaittihit ja sisaboađut sáhttet geavahuvnot nannen dihtii daid eará gaskaomiid.

Ássan doaibmaguovllus geahppána

Olmmošlohku doaibmaguovllus Davvi-Romssas ja Finnmarkkus lea mánga jagi juo niedjan, go eará sajiin riikkas fas lea lassánan. Seammás lea maid erohusat guovllu siste (Figur S.1).

Figur S.1 Olmmošlogoovdáneapmi olles riikkas ja doaibmaguovllus (gurut panel) ja guovllu siskka bealde (olgeš panel). Fuomáš sierra skála gurutáksáin.



Gáldu: Vista Analyse, vuođđuvon dieđuide mat lea SSB tabeallas 07459

Mii evalueret daid gaskaomiid mat leat čujuhuvvon olbmuide vai dat loktešit ássanlogu

Dat gaskaoamit mat leat čujuhuvvon olbmuide doaibma guovllus leat leamaš fámus 1990 rájes. Ja 2021 daidda gullet dát:

- Vuollegat ceahkkevearru, vuollegat vearru dábálaš sisaboáđus ja Finnmárkku geahpáđus vearovuođus.
- Elrávnnji divaluvven
- Jahkásaš oahppoloatnasihkkun
- Sierra oahppoloatnasihkkun vuodđoskuvlaoahpaheddjiin

Dat stáhtalaš gaskaoamit mat leat čujuhuvvon olbmuide leat lassin daid oalle viiddis gielddalaš gaskaomiide mat leat oaivilduvvon olbmuide, ja olbmuide čujuhuvvon gaskaoamit maid suodjalus lágida. Stuorra stáhtalaš gaskaoapmi mii báhccá olggo beallai olbmuide čujuhuvvon gaskaomiid, lea differensierejuvvon bargoaddidiva. Differensierejuvvon bargoaddidiva addá stáhtii ollu stuorát (12 geardde) golu go dat olbmuide čujuhuvvon gaskaoamit.

Dat almmolaš doaibmaguovllu višuvdna lea ahte galgá leat geasuheadđji guovlu ássamii, bargui ja ealáhusaid jodiheapmái. Gaskaomiid konkrehtalat ulbmil lea lasihit ássama guvlui.

Váldogažaldat maid mii dás jearrat lea ahte váikkuhit go gaskaoamit ovttaid mielde dahje ollislaččat dan láhkai ahte dat ovddidit guovllu gaskaomiid ulbmiliid. Mii ságaškuššat mo guovllus olbmuide čujuhuvvon gaskaoamit doibmejit ovttas daid eará guovllu gaskaomiiguin, ja man ollu dat olbmuide čujuhuvvon gaskaoamit molsašuvvet agiid, sohkabeliid, geográfalaš dahje ealáhusstruktuvrraid mielde.

Evalueren fuomášumiid vuolul árvoštallat mii ahte dárbbášuvvojit rievdadusat daid olbmuide čujuhuvvon gaskaomiide.

Njeallje regrešuvdnaanalyisa, golbma málleanalyisa, okta jearahallaniskadeapmi, ja ságajođiheddjiid ja gielddahoavddaid jearahallan

Mii geavahat mánga metoda evalueremis. Mii geavahat ekomehtralaš metoda (regrešuvdnaanalyisa) go guorahallat gaskaomiid váikkuhusa ássamii. Dan fáttá guorahallat mii erohusa-erohusa analyisa vehkiin daid ieš guđet gaskaomiid páhkain ja áigodagaid. Muhtun analysas leat mii geahččan gaskaomiid páhka mii válđui atnui ovccilotlogu álggu geahčen. Dat guoská 1990 rájes Finnmárkku geahpedussii, elrávnnji divaluvven ja oahppoloatnasihkkun, ja 1993 rájes geahpeduvvon sisaboáđu vearru ja vuollegat allavearru (maŋŋá gohčoduvvon ceahkkevearrun). Muhtun eará analysas geahččat allavearu rievdadusaid mat váldojuvvojedje atnui 2005-2006:s. Goalmmát analysas guorahallat mii oahppoloatnasihkkuma bajimus rájá lasiheami, mii bođii 2005:s. Njealját analysas guorahallat mii oahppoloatnasihkkuma ortnega vuodđoskuvlaoahpaheddjiide, mii bođii 2017:s.

Regrešuvdnaanalyisaide lea lasihuvvon golbma málleanalyisa. Vuosttaš analyisa ovdán buktá juohkinprofiila mii lea otnáš ortnegiin LOTTE-vearu málliin. Nubbi analyisa guorahallá váikkuhit go vearrogeahpedeamit barggolašvuhtii doaibmaguovllu ássiid gaskkas. Dakko geavahat mii LOTTE-

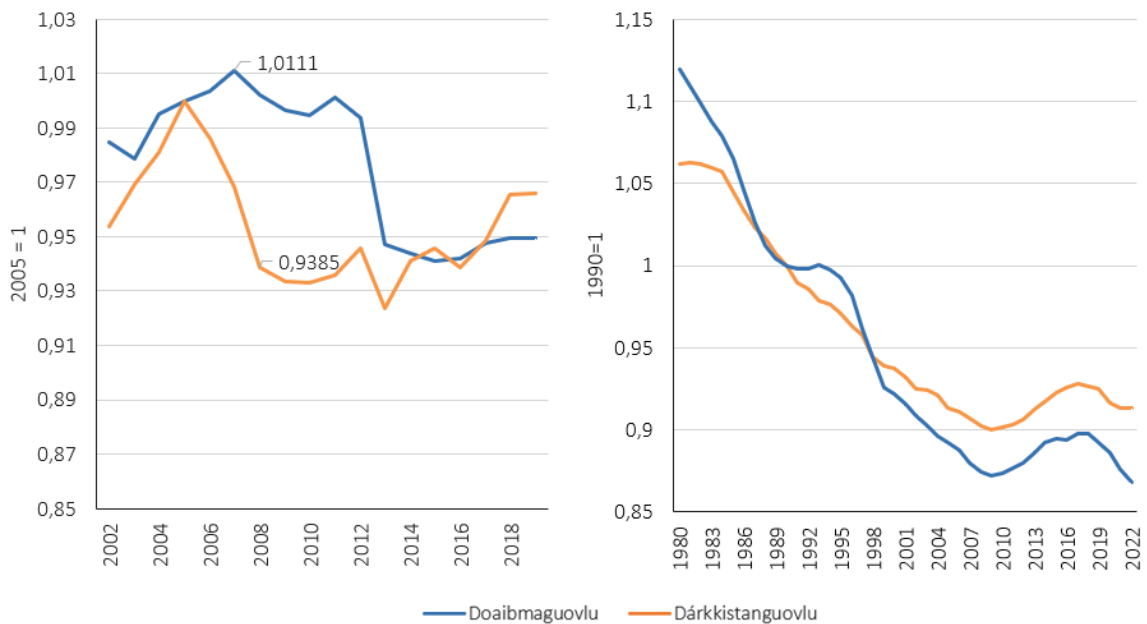
barggu. Goalmát analysa guorahallá addet go dat olbmuid čujuhuvvon gaskaoamit birasváikkuhusaid ahte bohtet eanet jearahallamat eará ealáhusain ee. Dasa geavahat mii dássádatmálla NOREG 2. Mállleanalysat veahkehit evalueret juogo dat persovdna gaskaoamit leat váikkuhan dasa ahte lea leamaš dássidat juohkášupmi sisabođuin, lasihan barggolašvuoda ja árvoloktema. Dat čuovvu doaibmaguovllu ulbmila ahte lea geasuheadji regiovdna ássamii, bargui ja jođihit ealáhusdoaimmaid.

Birasváikkuhusanalysaide ja mállleanalysaide lea lasihuvvon guokte kvalitatiiva analysa. Muhtun jearahallamis mas leat mielde 200 ássi ahkegerddiin 25-50 jagi jerrojuvvo mat leat sivat sin ássaválljejupmái, ja ekonomalaš dilit, ja erenoamážit dat olbmuid čujuhuvvon gaskaoamit, mo dat váikkuhit ássanguovllu válljejupmái. Mii jearrat maid fárrenplánain ja mii lea mii dasa váikkuha. Muhtun jearahallaniskadeamis čujuhuvvon sátnejođiheddjiide dahje gielddahoavddaide juohke gielddas doaibmaguovllus gos mii jearrat earret eará man dovddus dat olbmuid čujuhuvvon gaskaoamit leat, doibmejit go dat bures ja mo daid sáhtašii rievdadit vai dat doaimmašit buorebut. Kvalitatiiva analysat leat mielde dievasmahttimin gova maid regrešuvdnaanalysat govvejit ja dat leat addimin vuodu rievdadusaid evttohusaid digaštallamii.

Olbmuide čujuhuvvon gaskaoamit addet váikkuhusaid buoremus muttus gaskaboddosaččat

Min guovddáš fuomášumit olbmuid čujuhuvvon gaskaomiin lea leamaš buoremus muttus gaskaboddosaš váikkuhusat.

Figur S.2 Oahppoloanid oassi doaibmaguovllus ja dárkkistanguovllus (gurut panel, 2005=1) ja olmmošlohku lunddolaš álbmotlassáneami haga ja dárkkistanguovlu (olges panel, 1990=1).



Gáldu: Vista Analyza vuođđu da dieđuide mat bohtet microdata.no ja SSB tabellas 07459

Figura S.2 gurut panel čájeha oasi álbmogis gain lea oahppoloatna veardiduvvon doaibma guvlui ja dárkkistan guvlui. Dárkkistanguovlu lea olggo bealde Romssa ja olggo bealde dan čieža guovllu

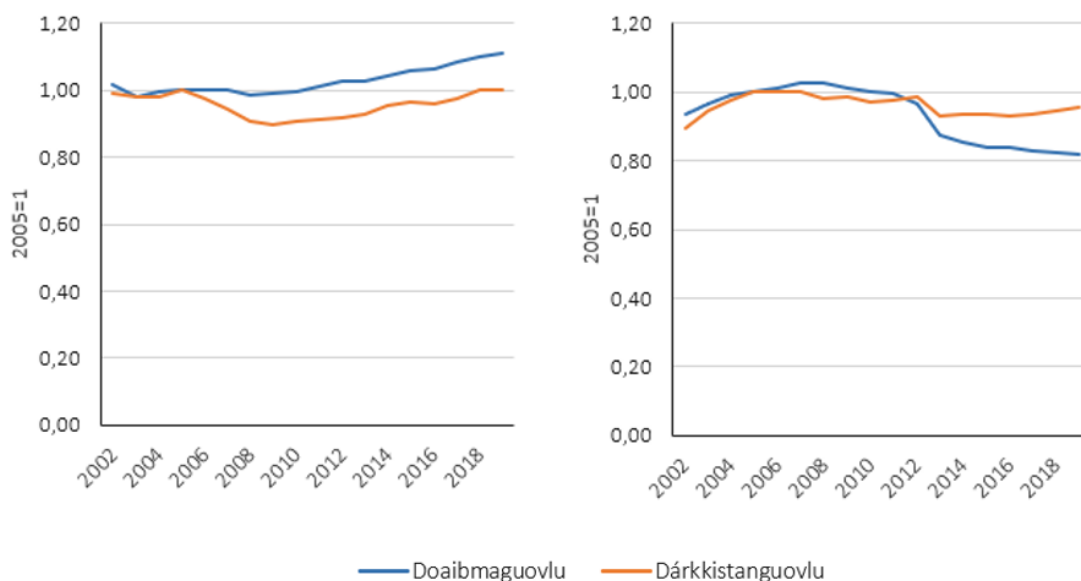
doaibmaguovllus. Evalueren čájeha dárkkistan guovlu lea viehka seammalágan go doaibmaguovlu ovdal go dat olbmuid čujuhuvvon gaskaoamit váldjuvvojedje adnui doaibmaguovllus. 2005:s šattai bajimus rádja oahppoloatnasihkkumis lasihuvvot 16 500 ruvnnus 25 000 ruvdnui. Gurut panelis Figur S.2 oaidnit mii dan konsekveanssaid. 2005 lea biddjin seammaláganin go 1 guktuid guovlluin. Áigodagas 2006 – 2013 lea oassi oahppoloanain stuorát doaibmaguovllus, muhto jagis 2014 de lea erohus jávkan. Regrešuvdnaanalysas kapittel 6:s čájeha ahte váikkuhus lea mearkkašan veara gitta jahkái 2012, nu daddjon čieža jagi.

Figur S.2 olgeš panel čájeha olmmošlogu doaibmaguovllus ja dárkkistanguovllus áigodagas 1980 – 2022. Lunddolaš álbmotlassáneapmi lea váldjuvvon eret ja 1990 lea biddjuvvon seamma go 1 guktuid guovlluin. Panel sáhtta geahčaduvvot dego raffinerejuvvon lohku álbmotlassáneami treanddain Figur S.1, gos raffinerejuvvon sisdoallu lea go mii veardidat doaibmaguovllu veardásaš jovkui. Mii oaidnit ahte olmmošlohkoniedjan geahppána doaibmaguovllus áigodagas 1991-1995, go dat fas dássidit geahppána dárkkistanguovllus. Dat sáhtta dulkojuvvo páhka váikkuhat maid dat olbmuid čujuhuvvon gaskaoamit leat buktán 1990 rájes. 1996:s dattetge doaibmaguovlu lea ruovttoluotta fas seamma treanddas dahje vuollegabbos go dárkkistanguovlu, ja dat joatkašuvvá gitta jahkái 2022. Regrešuvdnaanalysa duođašta mearkkašan veara váikkuhusa dan viđa jagis áigodagas 1991-1995.

Regrešuvdnaanalysa gávdna maid ahte allavearriorievdadus jagis 2000 ii čájehan mearkkašan váikkuhusa, ja oahppoloatnasihkkun oaivvilduvvon vuodđoskuvlla kvalifiserejuvvon oahpaheddjiide das ii lean maid makkárga váikkuhus.

Mii gávdnat ahte oahppoloatnadoaibma váikkuha eanet olbmuid geat leat vuollai 30 jagi do daidda geat leat badjel 30 jagi. Figur S.3 čájeha juo mealgadit dan go geahččá vuodđologuid, ja regrešuvdnaanalysa kapihttal 6 maid duođašta dan. Tendeansa duođaštuvvo maid jearahallaniskadeamis, go olbmot vuollai 30 lea motiverjuvvon ollu eanet go earát ekonomalaš sivaidd geažil orrut doaibmaguovllus. Seammás lea maid olbmot dán joavkkus geat maid meroštallat fárrrema (Figur 11.7 kapihttal 0).

Figur S.3 Oahppoloanaid oassi sis geat leat vuollai 30 jagi (gurut panel) ja dat geat leat badjel 30 jagi (olgeš panel). 2005 = 1

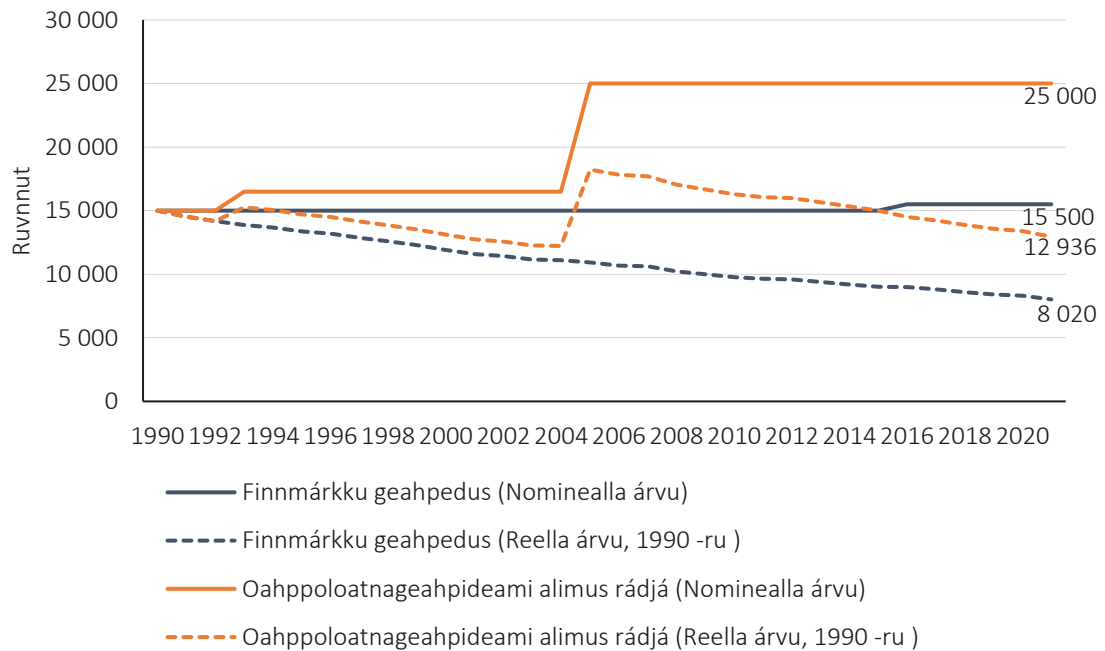


Kilde: Vista Analyza vuodđuda dieđuide mat bohtet microdata.no

Gaskaomiid váikkuhus niedja áiggi mielde

Jáhkehahtti sivva das ahte gaskaomiid váikkuhusat heitet doaibmamis, lea ahte gaskaomiid árvu niedja áiggi mielde: Figur S.4 čájeha ahte oahppoloatnasihkkuma árvu ja Finnmarkku geahpedeapmi, mihtiduvvon duodalaš ruvdnoárvui, lea geahppánan beliin 1990 rájes. Go veardida vel ahte sisabođut leat dássidit loktanán áigodagas, de lea čielggas ahte dat relatiiva (proseanttalaš) gaskaomiid váikkuhus lea njiedjan vel eanet. Jus sisabođut leat vuollegabbot doaibmaguovllus de sáhttá ovdamearkka dihtii dat váikkuhit eanet priváhtaekonomiijii go gaskaoamit. Viessohattit lea muhtun eará dehálaš fáktor, ja erohus viessohaddeovdáneamis guovddáš guovlluin ja boaittoeale guovlluin sáhttá leat olut stuorát go gaskaomiid árvu daid olbmuide čujuhuvvon gaskaomiin. Stáhtabušeahas 2023 lea árvaluvvon inflašuvdnarievdadeamit Finnmarkku geahpedeapmái ja loktet bajimus hatti ja proseantaoassái oahppoloatnasihkkumis.

Figur S.4 Nominealla ja og reella árvu oahppoloatnasihkkumis ja Finnmarkku geahpedus áiggiid čađa



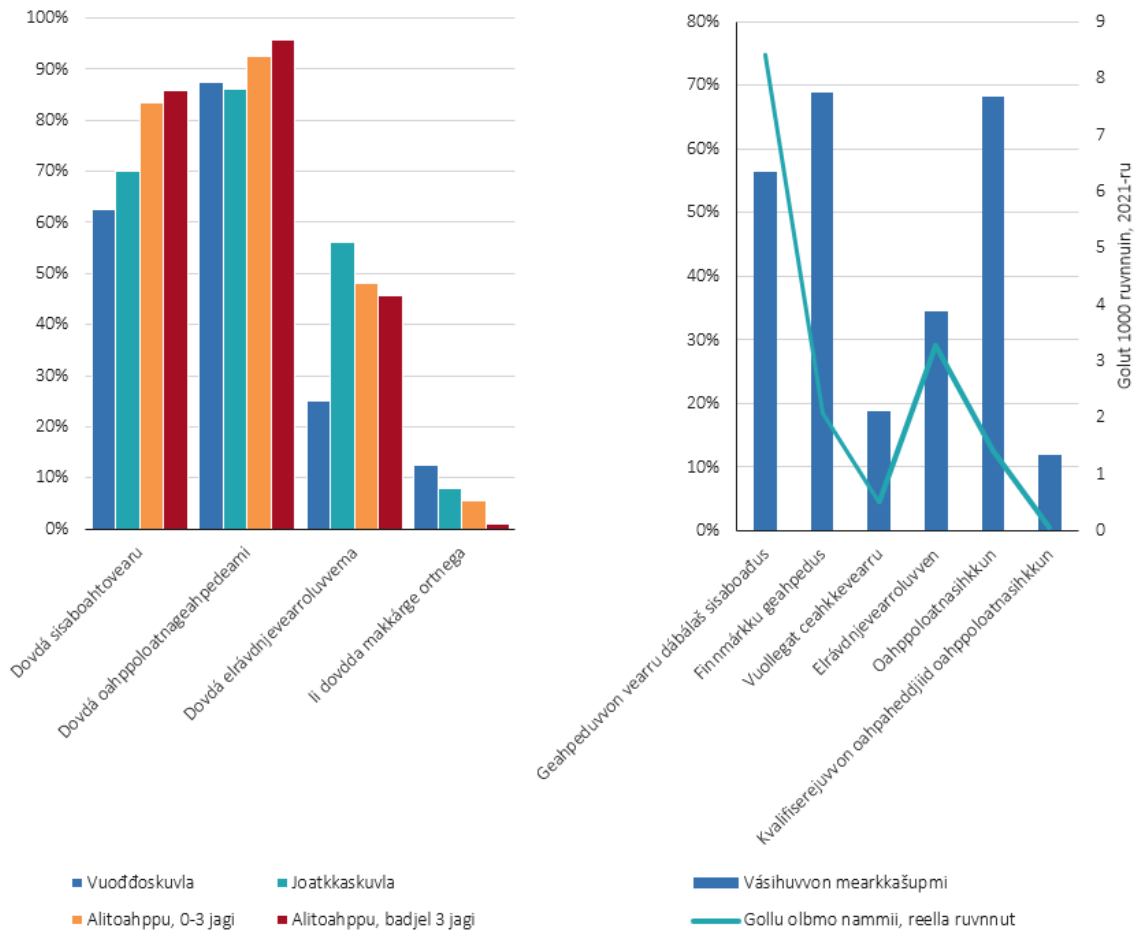
Gáldu: Vista Analyse vuolluduvvon dieđuide mat leat natióalabušeahtain ja SSB tabealla 03013 (KPI)

Mánnga gaskaoami leat uhccán dovddus

Muhtun eará sivva manne dat olbmuide čujuhuvvon gaskaomiin eai leat guhkes áiggi váikkuhat lea go dat eai leat nu dovddus. Jearahallaniskosa maid mii leat čađahan čájeha ahte muhtun gaskaoamit eai leat nu dovddus, vrd. gurut panel Figur S.5, gos vástádusat leat juohkašuvvan oahppodásiide. Erenoamážit “elrávnnji divaluvven” ii leat nu dovddus. Go mii jearrat makkár ortnegiin lea stuorámus váikkuhus, ja go veardidat das maid dat mákset, de lea vuollegat vearroproseanta mas lea fuonimus boadus, čuovvovažžan lea elrávnnji divaluvven ja ceahkkevearru (olgeš panel Figur S.5). Oahppoloatnasihkkun lea dattetge oalle dovddus ja

mearkkaša ollu go veardida dasa maid dat máksá, ja dan seamma dahká maiddá Finnmarkku geahpádus.

Figur S.5 Gaskaomiid diđolašvuohta (gurut panel) ja gaskomiid váikkuhusat goluid ektui (olgeš panel)



Gáldu: Vista Analyse

Oahppoloatnasihkkun orru váikkuheamen buoremusat

Regrešuvdnaanalysas sáhttit mii ráhkadit indikáhtora gaskaomiid árvováikkuhusa. Oahppoloatnasihkkun lassáneapmi jagis 2005 das lea buoremus váikkuhus go mii veardidat dan jahkái mas lea stuorámus váikkuhus. Dan lassin deaivá dat maiddái nuorra olbmuid, geat jearahallaniskosa vuolul leat buot eanemus mobiila eará joavkkuide veardiduvvon. Sisaboahhtovearru ja elrávnnji divaluvven páhkka mii lea jagis 1990 das lea dattetge uhčimus ruđalašváikkuhus. Ovccilot logu váikkuhusaid sáhttá leat jođihan oahppoloatnasihkkun, go oaidná lasse sihkkumis lea váikkuhusat. Dasa veardiduvvon de váikkuhit sisaboahhtovearru ja elrávdnjevearru vel uhčanat.

Jearahallaniskkus nanne maid áddejumi ahte oahppoloatnasihkkun lea relatiivvalaččat buorre gaskaoapmi. Finnmarkku geahpádusas orru leamen stuorát váikkuhus go vuollegabbot vearru dábbalaš sisaboadus, vaikke supmi lea unni. Elrávnnji divaluvven lea relatiivvalaččat divrras ja ii nu dovddus gaskaoapmi go vearrogeahpideapmi ja oahppoloatnasihkkun, ja das lea dattetge uhčan mearkkašupmi árgaeallimis. Mii árvvoštallat dan lassin ahte luvven lea relatiivvalaččat funet

vuodustuvvon. Rámma siskka bealde mii lea fásta ruhtajuolludeamis otná ortnegiidda de sáhtašii elrávdnjedivaluvven min árvoštallama mielde heaittihuvvot, ja sestojuvvon ruđaiguin sáhtašii baicce nannet oahppoloatnasihkkuma.

Gaskaomiid galggašii almmuhit ođđa vuogi mielde

Mii dulkot fuomášumiid dan guvlui ahte njuolggadusstivrejuvvon ortnegat mat leat bistán guhká, dat sáhttet áiggi mielde vajálduvvat. Muhtun sátnegođiheadji ja gielddahoavda fástideigga jearahallamis dán láhkai: “dás lea sáhka boares ortnegiin. Olbmot ledje hui movtta 1990:s, muhto diehtu dain lea jávkan dađi mielde. Gaskaomiid váikkuhusat eai leat šat nu stuorrá, ja dat lea dušše juoidá mii ‘dáppe lea’ gávdnomis.” Finnmárkku geahpádus lea várra spiehkastat – dat lea sisa bargojuvvon “mearkanamma”.

Ovddos guvlui šaddá leat dehálaš ráhkadit fuomášumi daidda ortnegiidda mat leat juo, seammás sáhtta maid veardidit gaskaomiid beaktilvuoda ja sisdoalu. Dieđiheapmi ortnegiin mat juo leat lea hálbbes doaibma. Jus galgá oažžut buoret váikkuhusa geahpedemiin dábálaš vearuheamis de fertejit dat sisa páhkkejuvot ja almmuhuvvot ođđa vuogi mielde, dakkár hámis ahte dat lea viiddiduvvon Finnmárkku geahpedussan dakkár čohkkejuvvon, vuoliduvvon Finnmárkku vearru. Finnmárkku geahpedus dahje -vearru sáhtta jahkásaččat mearriduvvo dan sadjái go dehálaš oasit nugo dál leat sisa njuolggadusaid sisa biddjojuvvon.

Galggašii veardit váldit eret Álttá ja Hámmerfeastta doaibmaguovllus, muhto maiddá viiddidit dan

Álttás ja maiddá Hámmerfeasttas lea leamaš álbmotlassáneapmi guhkit áigge juo (Figur S.1). Mii sáhtta mearkkašit ahte fárremat leat dáhpáhuvvan doaibmaguovllus siskkabealde, dahje olggobealde sisafarren, dahje olbmot geat vuos álggos fárrejit olggos, oahppováldin dihtii, ja fas fárrejit ruovttoluotta. Dattetge lassána olmmošlohku dieid guovddážiin. Sáhtta maid ákkastallat das ahte váldit Álttá ja Hámmerfeastta olggos doaibmaguovllus go dat nu bures birgejit. Muhtumat sáhttet fas ovdamearkka dihtii fárret Porsánguui dahje ránnjágielddaide, ja dalle galggašii árvoštallat man stuorra váttisvuodaid dat buktet.

Álbmotlassánanovdáneapmi doaibmaguovllus earret Áltá ja Hámmerfeastta ii leat nu ollu earálágan ovdáneapmi go eará gielddain mat leat guovddášceahkis 5 ja 6 (Figur 2.3 kapihttal 2). Almma lagat čilgehusa haga de sáhtta leat veahá eahpečielggas manne boaittoeale gielddat Davvi-Romssas ja Finnmárkkus ožžot olbmuid čujuhuvvon gaskaomiid, go fas eará boaittoeale gielddat main lea seamma álbmotlassánanovdáneapmi eai oaččo. Sihkarvuodapolitihkka sáhtta addit vuodustusa, muhto sihkarvuodapolitihkas geavahuvvojit báikenammadoahpagat mat eai leat nu dárkilat, ja nammadit ovdamearkka dihtii “davviguovllut” ja “servodagat davvin”

Jus doaibmaguovlu galgá unniduvvot (go mahkáš váldá eret Álttá ja Hámmerfeastta) dahje viiddiduvvo (go váldá mielde sullasaš gielddaid) de loahpa loahpas bohtá ovdán dat masa gaskaoamit leat oaivvilduvvon. Sáhttet leat sierra sivat manne háliiduvvo doalahit ássama čieža gielddas Davvi-Romssas ja Finnmárkkus (beroškeahhtá gos) ja de lea otná doaibmaguovlu goittotge buot buoremus. Ulbmila ferte čađa dutkat ovdal go vejolaččat rievdata.

Mánnáoadju ja viessu sáhtta lea lasáhus gaskaomiide

2023 stáhtabušehtas lea árvaluvvon nuvttá mánáidgárdesadji doaibmaguovllus. Dat sáhtta váikkuhit ahte mánnabearrašat ásaiduvvet báikegottiide, muhto várra lea ahte muhtumat fas fárrejit máttás go mánát jovdet skuvlaahkái. Min árvoštallama mielde de livččii lasse mánnáoadju buoret váikkuhan gaskaoapmin mánnabearrašiid ássamiidda, go dat joatkašuvvá olles skuvlaáigodaga.

Go viessohattit lea sakka divron mánga sajis Norggas, muhto eai boaittoealde doaibmaguovllus de sáhtašii fitnet dakkár “guolleroahkanváikkuhusa”: Jus fárret eret guovddáš guovlluin boaittoeallai de sáhtta šaddat váddásat fárret ruovttoluotta fas dađstaga divrasat guovddáš guovllu stohpui – lea darvában roahkanii. Vai láivudahtášii roahkanváikkuhusa de fertešii guovllu ássiide, dahje guovlluin gos dábálaččat lea fuonimus stohpohaddeovdáneapmi, árvoštallat vearuhit haddeloktema ja sekundárviesolláigohattiid dego dat livččii lean primárviesu. Dat attášii ássiide (boaittoeale guovlluin) doaibmaguovllus vejolašvuoda oassálastit viessohadedivruideapmái dego mahká livččii ássan guovddáš guovlluin. Gielddat sáhtašit veahkehit láigohit olggos duođalaš primárviesu, amas dasa dárbbášit čatnat ruđaid.

“Finnmárkkuvearru” mas leat seamma divamearit go svalbárdavearus lea divrras, muhto sáhtašii várra doaibmat

Jus duođaid háliida jorgalahttit álbmotlassánanovdáneami ja lea ráhkkanan geavahit mealgat eanet ruđaid go odne olbmuide čujuhuvvon gaskaomiide, de ávžžuhat mii ahte finnmárkkuvearru, dakkár vearropáhkka mas lea mearkašan veara uhcánat vearru ja divvagat mii čuovvu seamma loguid go Svalbarddas. Svalbarddas vearuhuvvo brutto vuodu mielde, go fas doaibmaguovllus de háliiduvvot joatkit geahpidemiid dábalaš vuogi mielde, muhto veahá stuorát vearrologu mielde. Maiddái eará heiveheamit fertejit dahkkojuvvot. Oahppoloatnasihkkun sáhtta doalahuvvot, muhto šattašii lasseoassin dán lágan vearropáhkka. Finnmárkkuvearru sáhtašii doalahuvvot doaibmaguovllus earret Álttás ja Hámmerfeasttas vai geahpedivččii goluid veaháš. Seammás lassánivččii olmmošlohku ránnjágielddain.

Gárra vearroinsentiiva bokte álbmogii (oassi dain) doaibmaguovllus šattašii stuorra erohus Romssa gielddain guovllu guktuid bealde. Eiseválddit fertejit dakkár oktavuodas leat gergosat bealuštit dan lágan erohusa sihkarvuodapolitihka čujuhemiin dahje eará momeanttain – dahje árvoštallat váldit atnui divaloguid mat dađi mielde uhccot mađi guhkkelii johtá eret doaibmaguovllus. Dat attášedje lasse goluid.

Olbmuide čujuhuvvon gaskaoamit mannet fállanbeliide bargomárkanis. Gaskaomiid geavaheamis fertešii gávdno balánsa gaskkal fáldaga ja jearaldaga bealde. Odne geavahuvvojit ollu eanet ruđat jearaldaga bealde differensierejuvvon bargoaddivvagii ja Innovasjon Norge doaibmaruđaide. Stuorát vuoruheapmi olbmuide čujuhuvvon gaskaomiide váikkuhivččii stuorát balánsii.

1 Innledning

1.1 En evaluering med mange elementer

Dette er en evaluering med mange tema og undertema. I henhold til Bilag 1 til kontrakt er det to hovedtema:

- Evaluere effektene av de personrettede virkemidlene opp mot målene og dagens utfordringer
- Vurdere behov for endringer i de personrettede virkemidlene

Innen hvert tema er det gitt flere spørsmål. Når det gjelder *evalueringen* er viktige spørsmål

1. I hvilken grad bidrar de enkelte personrettede virkemidlene, sammen og hver for seg, til å nå målene for tiltakssonen?
2. Hvordan samspiller de personrettede virkemidlene med øvrige virkemidler i sonen?
3. I hvilken grad varierer effektene av virkemidlene med alder, kjønn, geografi eller næringsstruktur innad i sonen? Hvor kommer tilflytterne fra?

Under temaet å *vurdere behov for endringer* er det satt opp syv spørsmål:

1. Vurdere om målene for ordningene fortsatt er relevante i forhold til dagens utfordringer
2. I hvilken grad er ordningene relevante virkemidler for utfordringene i sonen?
3. I hvilken grad ordningene bidrar til illojale tilpasninger, som eksempelvis fiktive flyttinger?
4. Hvilke justeringer kan øke effekten av ordningene (styrking, forenkling ved å samle skatteordningene i én ordning mv.)?
5. Hvordan kan nye og komplementære virkemidler øke effektene i sonen?
6. Er det andre virkemidler, personrettede eller andre, som kan styrke måloppnåelsen i tiltakssonen på en mer effektiv måte?
7. I lys av at andre kommuner har etterlignet tiltaket med sletting av utdanningslån og at noen utredninger (blant annet fra Distriktsdemografiutvalget) har foreslått å utvide tiltaket til andre distriktsområder: I hvilken grad vil utvidelser av personrettede tiltak gi virkninger i tiltakssonen?

1.2 Om målene for tiltakssonen

En evaluering som denne tar utgangspunkt i målene for de personrettede virkemidlene i tiltakssonen. Bilag 1 har avsnittet Om målene for tiltakssonen. Her sies det:

«Tiltakssonen skal være en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i. Disse målene har blitt stående siden tiltakssonen ble opprettet. Målene er overordnede og mer som politiske visjoner enn operasjonaliserbare mål som kan ligge til grunn for en evaluering av enkelttiltak.

I St.meld. nr. 8 (2003–2004) *Rikt mangfold i nord. Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms* heter det at de personrettede tiltak skulle styrke tilbudssiden i arbeidsmarkedet og bremse utflyttingen fra regionen og øke tilflyttingen.»

I bilag 2 til kontrakten har vi definert målet som **å bremse utflyttingen fra tiltakssonen og øke tilflyttingen, med andre ord øke bosettingen i sonen**, jf. St.meld. 8 (2003-2004). I tillegg evaluerer vi om virkemidlene i tiltakssonen med sannsynlighet har bidratt til en jevnere inntektsfordeling, økt sysselsetting og økt verdiskaping. Det er i tråd med den allmenne visjonen for tiltakssonen, at den skal være en attraktiv region å bo i, arbeide og drive næringsvirksomhet i.

Vi kommer nærmere tilbake til målene og evalueringsspørsmålene i kapittel 13.

1.3 Overordnet om løsning av oppgaven og metoder

Bilag 1 understreker at oppdragsgiver har god kunnskap om utviklingstrekk i tiltakssonen, men ønsker kunnskap om i hvilken grad de personrettede virkemidlene effektivt bidrar til å nå målene for tiltakssonen. Det forventes en evaluering som så langt som mulig er kvantitativ og gjennomført med anerkjente metoder.

I tråd med disse føringene har vi lagt opp til en rett-på-sak-evaluering med følgende hovedelementer:

- Kvantitative økonometriske analyser av
 - Studielånsavskrivning
 - Særskilt studielånsavskrivning for lærere i grunnskolen
 - Lettelser i inntektsskatt og elavgift
- Modellbasert analyse av endringer i levekår og arbeidstilbud som følge av virkemidlene, ved hjelp av modellene LOTTE-skatt og LOTTE-arbeid i SSB.
- Modellbasert analyse av endringer i flyttemønster, bosetting og verdiskaping som følge av virkemidlene, ved hjelp av modellen NOREG 2.
- Spørreundersøkelse rettet mot a) sysselsatte, b) sysselsatte med høyere utdanning og c) lærere i grunnskolen i tiltakssonen
- Semistrukturerte intervjuer og spørreundersøkelses rettet mot ordførere/rådmenn i kommunene i tiltakssonen
- Utarbeidelse av nøkkelindikatorer til besvarelse av evalueringens hovedspørsmål.
- Helhetlig drøfting av evalueringens tre hovedspørsmål.

1.4 Leseveiledning til rapporten

Kapittel 2 gir bakgrunn til våre funn. Vi dokumenterer tendenser i befolkningsutviklingen i sonen de siste årene. Dernest gir vi en oversikt over de personrettede virkemidlene fra begynnelsen i 1990. Videre inkluderer vi informasjon om kommunale og andre virkemidler av betydning for innbyggerne i sonen, men som ikke er i fokus for vår evaluering. Arbeidstakernes bosetting i tiltakssonen er avhengig av at det finnes interessante arbeidsplasser der, og vi beskriver noen større endringer de senere årene. Enkelte virkemidler i tiltakssonen har vært evaluert nylig og de personrettede virkemidlene ble gjennomgått i 2012 (Norut, 2012). Vi gjengir hovedfunn fra tidligere studier.

I kapittel 3 har vi satt opp en enkel ramme for hvordan de personrettede virkemidlene kan ventes å påvirke bosetting i og tilflytting til sonen. Sammen med bakgrunnsstoffet legger dette grunnlaget for resten av evalueringen.

I del 2 (kapittel 4, 5, 6 og 7) dokumenterer vi de økonometriske undersøkelsene. Kapittel 4 samler metodiske spørsmål som er felles for undersøkelsene. Kapittel 5 omhandler den snevreste ordningen vi studerer, som er studielånsavskrivning for lærere i grunnskolen. Kapittel 6 undersøker ordningen med studielånsavskrivning for alle med studielån. Kapittel 7 drøfter lettelse i personbeskatningen og fritak for elavgift, som er ordningene som treffer bredest.

Del 3 (kapittel 8, 9 og 10) omhandler de modellbaserte analysene. Kapittel 8 gjengir resultater fra LOTTE-skatt om virkninger av virkemidlene på inntektsfordeling og levekår. I kapittel 9 demonstrerer vi resultater fra LOTTE-arbeid om arbeidstilbudsvirkninger av virkemidlene. I kapittel 10 gjengir vi modellbaserte beregninger med NOREG 2.2 som setter sammen funn fra tidligere kapitler i en helhetlig ramme gitt av en generell likevektsmodell.

I del 4 (kapittel 11 og 12) går vi gjennom kvalitative studier og analyser. Kapittel 11 tar for seg spørreundersøkelsen som er rettet mot et utvalg på 200 sysselsatte i tiltakssonen, og kapittel 12 gjengir funn fra vår intervjuundersøkelse med ordførere og rådmenn.

Som det skinner gjennom, har vi et stort materiale å formidle. I del 5 (kapittel 13 og 14) samles trådene. Kapittel 13 trekker materialet sammen til en helhetlig besvarelse av evalueringsspørsmålene i den første delen av oppdragsbeskrivelsen. Endelig er kapittel 14 forbeholdt våre forslag til endringer med begrunnelser. Hovedpunkter i kapittel 13 og 14 er allerede presentert i sammendraget.

Detaljerte regresjonstabeller er gjengitt i vedlegg A og spørreundersøkelsen er dokumentert i vedlegg B.



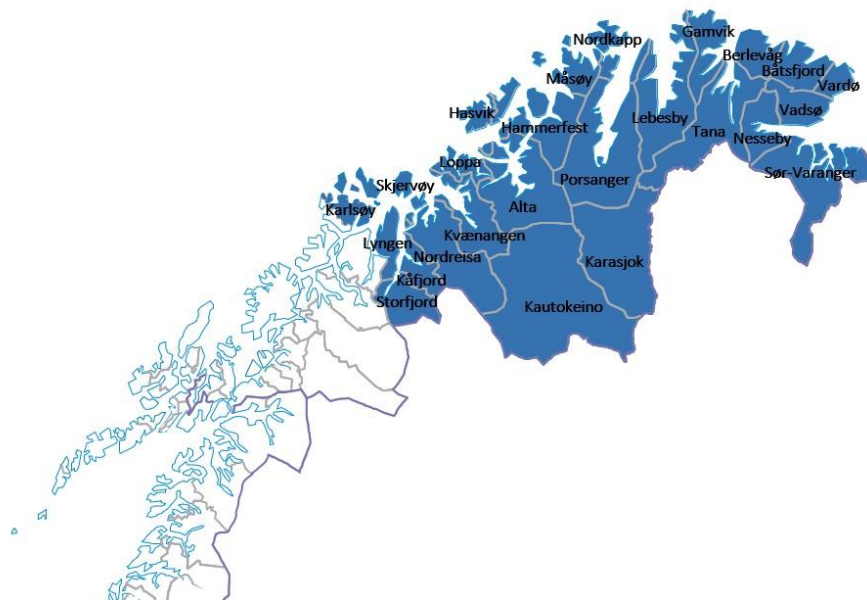
Del 1: Bakgrunn og teoretisk ramme

2 Bakgrunn

I dette kapittelet går vi først gjennom befolkningsutviklingen i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms, deretter beskriver vi de personrettede virkemidlene, andre virkemidler, samt større nedleggelse og opprettelse av arbeidsplasser i sonen. Til slutt gir vi en kort oppsummering av forrige evaluering av utviklingstrekkene og virkemidlene i tiltakssonen, som blant annet evaluerte virkningen av de personrettede virkemidlene.

Tiltakssonen er illustrert på kartet i Figur 2.1. Tiltakssonen består av totalt 25 kommuner, alle kommunene i Finnmark (18) samt syv kommuner i Nord-Troms (Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænanen, Karlsøy, Lyngen og Storfjord). Den lilla linjen i kartet markerer fylkesgrensen mellom Troms og Finnmark og Nordland.

Figur 2.1 Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms



Kilde: Vista Analyse

2.1 Befolkningsutviklingen i tiltakssonen

2.1.1 Befolkningsutviklingen samlet

I perioden før opprettelsen av tiltakssonen var det en dramatisk befolkningsnedgang i området. Befolkningsutviklingen i sonen er gjengitt i femårsintervaller i Tabell 2.1. Fra 1980 til 1985 ble befolkningen redusert med 3 prosent og fra 1985 til 1990 videre redusert med 4 prosent. Etter opprettelsen av tiltakssonen i 1990 var det befolkningsvekst i sonen frem til 1995 (2 %). Deretter har befolkningen fortsatt å synke, bortsett fra mellom 2010 og 2015, hvor befolkningen vokste med 3 prosent. Sammenlignet med 1980-befolkningen var befolkningen i tiltakssonen på sitt laveste rundt 2010 (omtrent 9 prosent lavere).

Tabell 2.1 Befolkningsutviklingen i tiltakssonen, 1980-2020

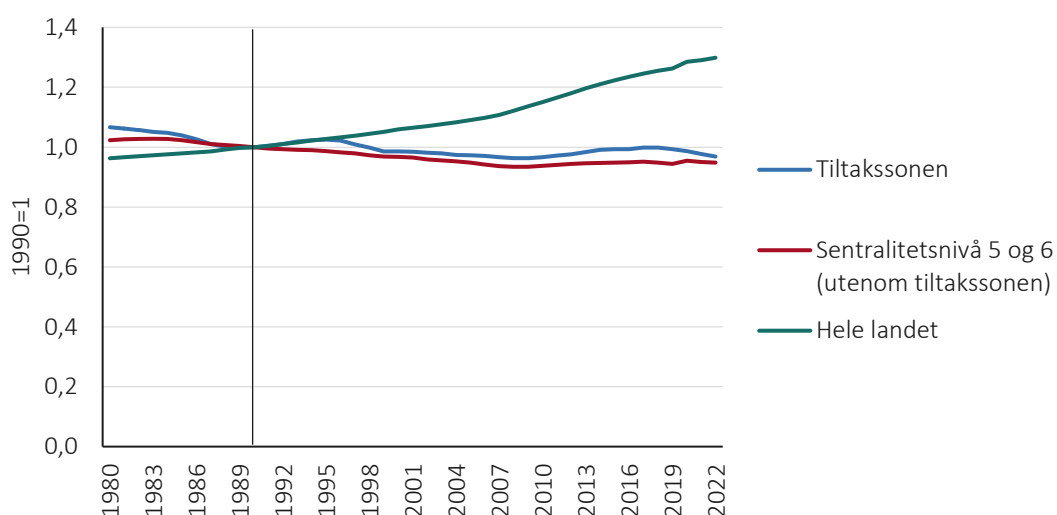
År	Tiltakssonens befolkning	Endring 5 siste år	Endring sammenlignet med 1980
1980	100 850	-	-
1985	98 226	-3 %	-3 %
1990*	94 566	-4 %	-6 %
1995	96 923	2 %	-4 %
2000	93 211	-4 %	-8 %
2005	91 974	-1 %	-9 %
2010	91 428	-1 %	-9 %
2015	93 899	3 %	-7 %
2020	93 345	-1 %	-7 %

Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06913)

Merknad: *Tiltakssonen opprettes.

I Figur 2.2 er befolkningsutviklingen i tiltakssonen sammenlignet med befolkningsutviklingen i hele landet og de minst sentrale kommunene i resten av landet (sentralitetsnivå 5 og 6). Verdiene er normalisert til 1 i 1990, som betyr at linjene viser forholdet mellom befolkningen i de tre områdene i alle år relativt til 1990. Befolkningen i Norge har vært stabilt økende i perioden, med en noe høyere vekst etter 2007. Når det gjelder tiltakssonen er bildet helt annerledes. Vi ser tydelig nedgangen i befolkningen i tiltakssonen i perioden 1980-1990. I vekstperioden på første halvdel av 1990-tallet hadde tiltakssonen omtrent samme befolkningsvekst som resten av landet. Sammenlignet med de minst sentrale kommunene hadde tiltakssonen en større befolkningsnedgang på 1980-tallet. Tiltakssonen vokste deretter mer enn kommunene i sentralitetsnivå 5 og 6 på starten av 1990-tallet, og har hatt en relativt lik befolkningsutvikling med disse kommunene siden.

Figur 2.2 Befolkningsutvikling 1980-2022, tiltakssonen og hele landet, 1990=1



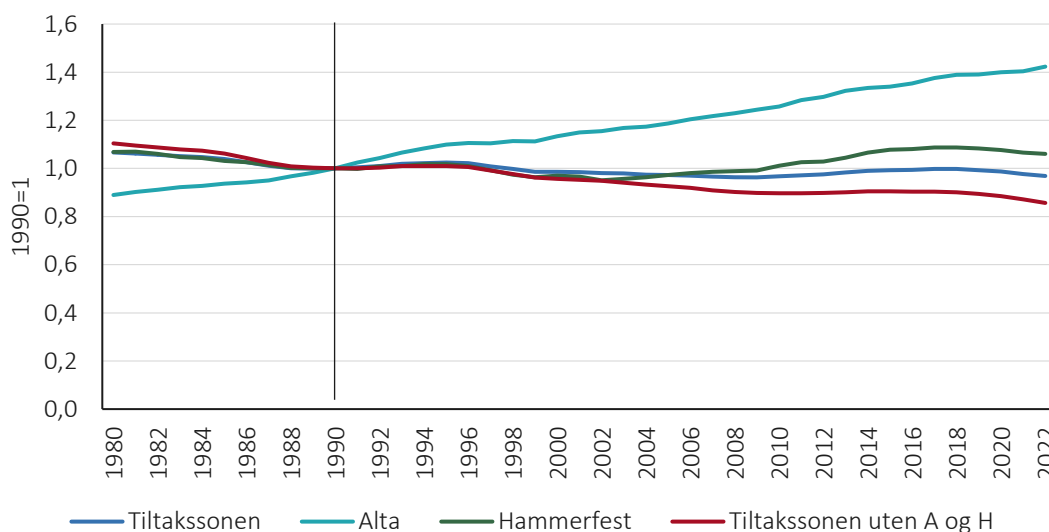
Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06913)

2.1.2 Befolkningsutvikling innad i tiltakssonen

Figur 2.3 viser interne i befolkningsutviklingen i tiltakssonen etter sentralitet. Av tiltakssonens 26 kommuner er 17 på sentralitetsnivå 6 (de mest usentrale), 7 på sentralitetsnivå 5 (de nest mest usentrale), og to (Alta og Hammerfest) på sentralitetsnivå 4.

Befolkningsutviklingen Alta har hatt en veldig annerledes befolkningsutvikling enn i resten av tiltakssonen. Kommunen har hatt en stabil vekst i folketallet gjennom de siste 40 årene, også i tiden før opprettelsen av tiltakssonen. Hammerfest hadde lenge en noenlunde lik utvikling i folketallet som resten av tiltakssonen, men en mye sterkere vekst enn resten av området fra 2003 til ca 2017. Dette skyldes nok i hovedsak utbyggingen av gassanlegget på Melkøya. Kommunene i tiltakssonen utenom Alta og Hammerfest har samlet sett opplevd en befolkningsnedgang nesten hele perioden utenom en periode på tidlig på nittitallet.

Figur 2.3 Befolkningsutvikling 1980-2022, interne variasjoner i tiltakssonen etter sentralitet, 1990=1



Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06913)

2.1.3 Befolkningsutviklingen fordelt på flytting og naturlig folketilvekst

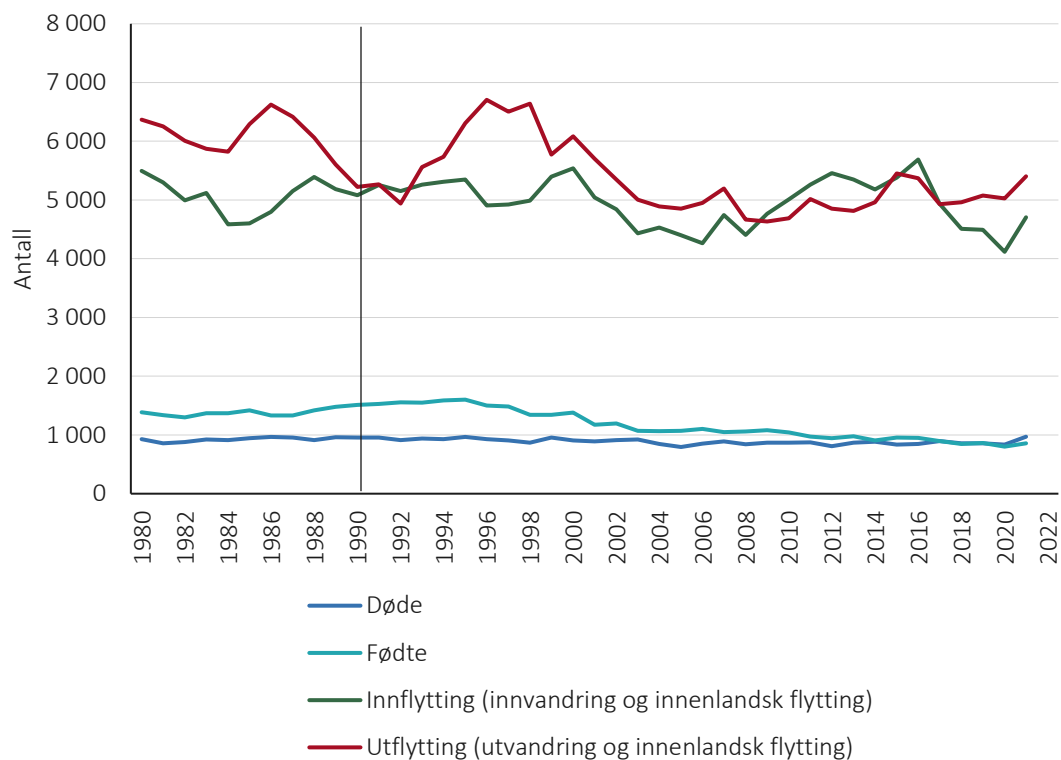
Befolkningsnedgang kan være drevet av negativ nettoflytting (innflytting minus utflytting) eller negativ netto naturlig folketilvekst (fødte minus døde). Dette skillet ser vi nærmere på i Figur 2.4. Det er noen trender og utviklingstrekk det er verdt å merke seg i figuren.

For det første er den naturlige folketilveksten positiv i nesten hele perioden. Den er på sitt høyeste i vekstperioden tidlig på 1990-tallet, uten å være markant større enn på 1980-tallet. Naturlig folketilvekst reduseres med tiden, og i de siste 5-6 årene har den vært omtrent null.

Et annet utviklingstrekk er at nettoflytting var negativ på hele 1980-tallet. Nedgangen her er større enn den positive naturlige folketilveksten, noe som gir befolkningsnedgang. Fra midten av 1980-tallet faller utflyttingen noe, samtidig som innflyttingen øker. I 1990-1993 er nettoflyttingen omtrent null, noe som gir befolkningsvekst fordi den naturlige folketilveksten er positiv. Mot slutten av 90-tallet øker utflyttingen, noe som bidrar til videre befolkningsnedgang i den perioden.

Nettoflyttingen er negativ frem til omtrent 2009/2010, hvor antall innflyttinger øker til å bli høyere enn antall utflyttinger. Dette gir positiv nettoflytting til tiltakssonen, og bekrefter at arbeidsinnvandring kan ha hatt betydning. Innflyttingen falt igjen etter 2016.

Figur 2.4 Årlige befolkningsendringer i tiltakssonen, 1980-2022



Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06913)

2.1.4 Befolkningsutvikling blant yngre i tiltakssonen

Befolkningsutviklingen blant personer i aldersgruppen 0-30 år i tiltakssonen er oppsummert i Tabell 2.2. Denne er av særlig interesse, fordi flere av analysene vi gjennomfører i evalueringen tyder på at flyttetilbøyeligheten er høyere blant yngre.

Tabell 2.2 Befolkningsutviklingen i tiltakssonen i aldersgruppen 0-30 år, 1986-2020, 5-årsintervaller

År	Antall personer under 30 år	Andel personer under 30 år	Endring siste 5 år	Endring sammenlignet med 1986
1986	47 686	49 %	-	-
1990*	44 673	47 %	-6 %	-6 %
1995	44 820	46 %	0 %	-6 %
2000	39 819	43 %	-11 %	-16 %
2005	36 621	40 %	-8 %	-23 %
2010	35 338	39 %	-4 %	-26 %
2015	36 107	38 %	2 %	-24 %
2020	34 486	37 %	-4 %	-28 %

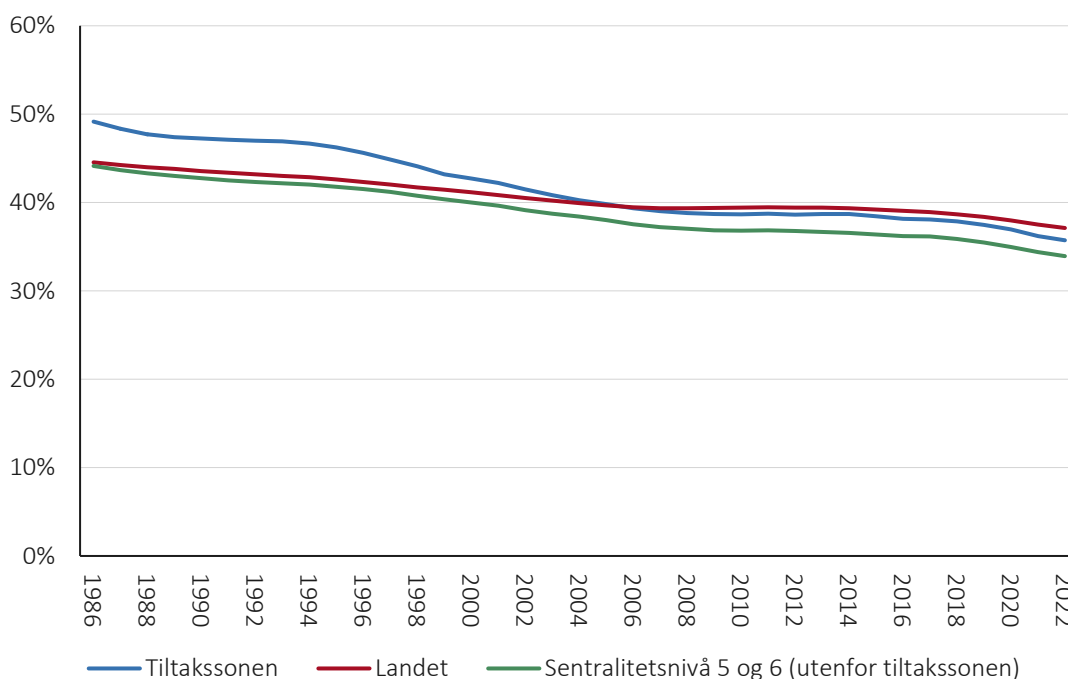
Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06913)

*Merknad: *Tiltakssonen opprette i 1990*

Tendensen i perioden har vært en klar nedgang både i antall personer og som andel av den totale befolkningen i tiltakssonen. I de periodene tiltakssonen hadde vekst i samlet befolkning, i 1990-1995 og 2010-2015, var det også vekst i den yngre befolkningen. Den var marginalt positiv i førstnevnte periode og omtrent 2 prosent i perioden 2010-2015.

Når det gjelder nedgangen i aldersgruppen 0-30 som *andel* av befolkningen er det viktig å huske på at denne andelen har vært synkende på landsbasis i lang tid. Nedgangen i andelen yngre var større i tiltakssonen fra midten av 90-tallet, sammenlignet med resten av landet, noe som er illustrert i Figur 2.5. Fra rundt midten av 2000-tallet har andelen i aldersgruppen 0-30 år utviklet seg forholdsvis likt i tiltakssonen som i landet ellers. I kombinasjon med tallene for befolkningsutviklingen (Figur 2.2) så tilsier dette at det i det minste ikke er «de gamle som blir igjen» i tiltakssonen. Det skulle gitt en mer ulik andelsprofil enn i vi faktisk ser. Sammenlignet med kommunene på sentralitetsnivå 5 og 6 (utenfor tiltakssonen) hadde tiltakssonen en større nedgang i andel under 30 år i perioden 1995-2005, og har siden hatt omtrent parallell utvikling. Kommunene på sentralitetsnivå 5 og 6 (utenfor tiltakssonen) har litt lavere andel yngre enn tiltakssonen (34 versus 36 prosent i 2022).

Figur 2.5 Andel personer i alderen 0-30 år, tiltakssonen, resten av landet og kommuner i sentralitetsnivå 5 og 6 (utenfor tiltakssonen)

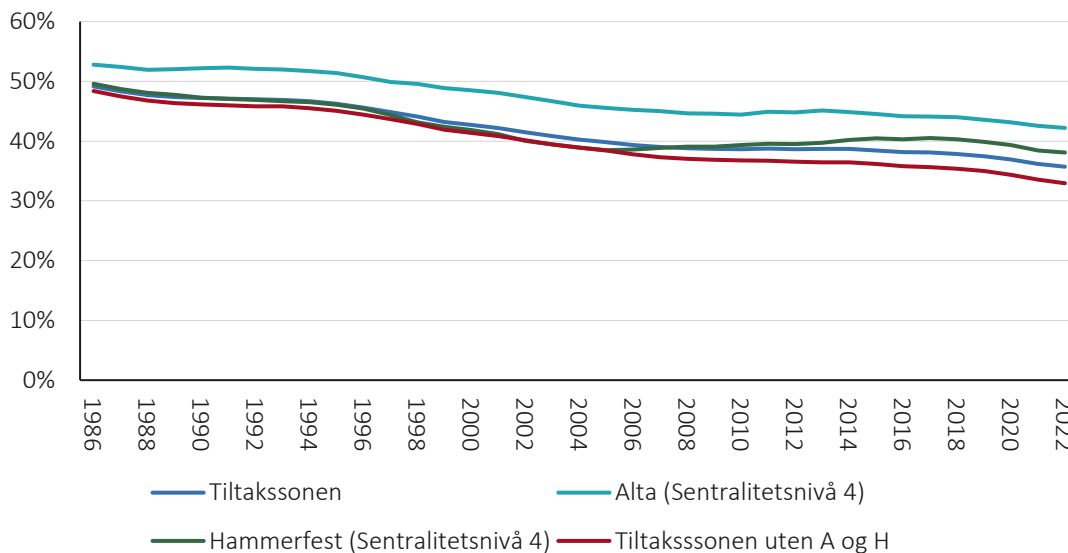


Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 07459)

I Figur 2.6 illustreres utviklingen i andelen i alderen 0-30 år i tiltakssonen samlet, Alta, Hammerfest og tiltakssonen uten Alta og Hammerfest. Alta, som vi vet har hatt en betydelig mer positiv befolkningsutvikling enn resten av tiltakssonen, har også en markant høyere andel yngre. I dag ligger den på omtrent 42 prosent, sammenlignet med 36 prosent for hele tiltakssonen. På 1980- og tidlig 1990-tall lå Hammerfest på omtrent samme nivå som resten av tiltakssonen, og på slutten av 1990-tallet og starten av 2000-tallet sank andelen unge i Hammerfest ned til snittet i tiltakssonen uten Alta. Etter utbyggingen av gassanlegget på Melkøya i 2003 begynner andelen yngre i Hammerfest å stige til et toppunkt på 41 prosent i 2017. I dag er den 38 prosent. I

tiltakssonen utenom Alta og Hammerfest har andelen under 30 år ligget relativt stabilt under nivået til tiltakssonen samlet, men forskjellen har økt etter at andelen yngre i Hammerfest økte midt på 2000-tallet. I dag er andelen yngre i tiltakssonen uten Alta og Hammerfest på 33 prosent.

Figur 2.6 Andel personer i alderen 0-30 år, interne variasjoner i tiltakssonen etter sentralitet



Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 07459)

2.2 Personrettede virkemidler i tiltakssonen

Folk som bor i tiltakssonen, er per oktober 2022 omfattet av følgende statlige personrettede virkemidler (Regjeringen 2021):

- Reduksjon i personbeskatningen
 - Særskilt fradrag i alminnelig inntekt («finnmarksfradraget»)
 - Lavere skatt på alminnelig inntekt
 - Lavere sats i trinn 3 i trinnskatten
- Nedskrivning av studielån med inntil ti prosent av opprinnelig lånegrunnlag, avgrenset oppad til 25 000 kroner per år
- Ettergivelse av studielån for kvalifiserte lærere i grunnskolen som jobber i Finnmark og Nord-Troms
- Fritak for el-avgift på forbruk

Utviklingen i størrelsen på og kravene til de ulike ordningene i perioden 1990-2021 er illustrert i Figur 2.7. Her ser vi at de fleste av ordningene har forblitt mer eller mindre uendret over store deler av perioden. **Finnmarksfradraget** ble gjort likt for skatteklasser 1 og 2 i 2015, hvor beløpet ble hevet med 500 kroner for skatteklasse 1, men ellers har fradraget ligget flatt. Fradraget ble hevet til 20 000 kroner i 2022. **Skattesatsen på alminnelig inntekt** har ligget fast 3,5 prosentpoeng lavere sammenlignet med resten av landet i hele perioden. Den reduserte satsen i trinnskatten har gjennomgått noen endringer, fra å være på 4,2 prosentpoeng lavere i trinn 2 på 90-tallet til å gjelde i trinn 1 på starten av 2000-tallet. I 2006 ble den endret til å være 2 prosentpoeng lavere i både trinn 1 og trinn 3. **Fritaket for elavgift** har vært gjeldende hele perioden. Når det gjelder den

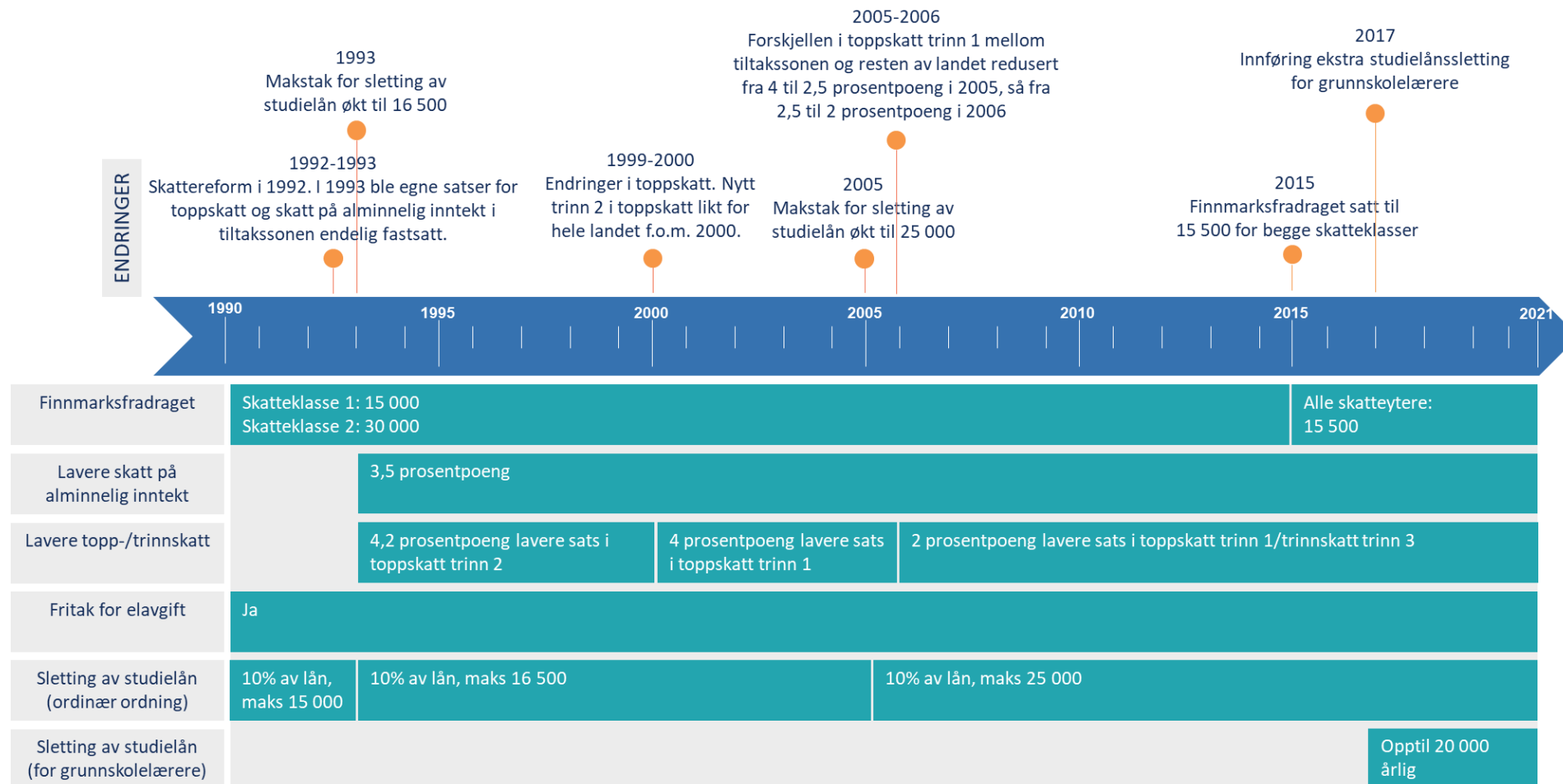
generelle studielånsordningen ble det gjort betydelige endringer i 2005; maktsgrensen for avskrivning økte til 25 000 og deltidsansatte ble inkludert. Ordningen rettet mot lærere i grunnskolen, med årlig avskrivning på 20 000 kroner, kom i stand fra 2017.

Det har også vært andre ordninger i løpet av perioden tiltakssonen har eksistert, som har blitt fjernet. Frem til og med 2013 ble det gitt et ekstra tillegg i barnetrygden til bosatte i tiltakssonen, på 320 kroner per barn pr. måned i tillegg til den ordinære barnetrygden på 970 kroner.¹ Frem til og med 2011 ble det gitt et lønnstilskudd til førskolelærere og pedagogiske ledere. I 2010 var satsen på 20 000 kroner, i 2011 på 10 000 kroner før den forsvant i 2012.

I Regjeringens forslag til statsbudsjett for 2023 ble det foreslått å innføre en ny ordning med gratis barnehage for bosatte i tiltakssonen, samt å inflasjonsjustere «finnmarksfradraget» fra 20 000 til 20 550 kroner og å heve maksbeløpet for nedskrivning av studielån til 20 prosent av lånebeløpet (opp fra 10 %) opptil maksimalt 30 000 kroner (opp fra 25 000). I tillegg er det foreslått justeringer i barnetrygden for å ta hensyn til lavere skatt (se fotnote 49 under).

¹ Effekten dette har hatt på fruktbarhet har blitt studert av forskere i forskningsavdelingen i SSB (Galloway og Hart 2015). De finner signifikant positiv effekt.

Figur 2.7 Tidslinje med oversikt over endringer i de personrettede virkemidlene som finnes i tiltakssonen i dag, 1990-2021



Kilde: Vista Analyse

2.2.1 Betydningen av virkemidlene for noen eksempelhusholdninger

Vi har gjort en sjablongmessig beregning av virkemidlenes størrelse for tre eksempelhusholdninger. De tre husholdningene har vi kalt «Den nyutdannede», «Barnefamilien» og «Den bemidlede husholdningen». De tre eksempelhusholdningene har følgende karakteristika:

- «Den nyutdannede»
 - Husholdning bestående av én person født i 1995 som
 - Har høy utdanning
 - Har et studielån på 400 000 kr
 - Har en årsinntekt på 500 000 kroner før skatt
 - Bor i en leilighet med et strømforbruk på omtrent 11 500 kWh i året.
- «Barnefamilien»
 - Husholdning bestående av to arbeidstakere født i 1980 som er gift og har felles barn som bor i husholdningen. De to arbeidstakerne
 - Har lavere utdanning enn den nyutdannede
 - Har et studielån på 100 000 kr hver
 - Har en årsinntekt på 425 000 kr hver før skatt
 - Bor i en enebolig med et strømforbruk på omtrent 34 500 kWh i året.
- «Den bemidlede husholdningen»
 - Husholdning bestående av to arbeidstakere født 1960 som er gift og ikke har barn som bor i husholdningen (lengre). De to arbeidstakerne;
 - Har ikke studielån
 - Har en årsinntekt på 800 000 kr hver før skatt
 - Bor i en enebolig med et strømforbruk på omtrent 40 000 kWh i året.

Vi har benyttet skatteetatens skattekalkulator² for å beregne skatten og fradragene i personskatten som følger av at husholdningene er bosatt i tiltakssonen. Vi har ikke hensyntatt skatt og fradrag knyttet til bolig, verdipapirer, næringsvirksomhet eller andre fradrag, da de personrettede virkemidlene ikke retter seg mot disse. Størrelsen på forbruket til de tre eksempelhusholdningene er anslått basert på Statistisk sentralbyrås anslag for gjennomsnittlig strømforbruk for boligtyper (Elvia 2022), samt oppjustert med 15 prosent for å ta høyde for at strømforbruket i Nord-Norge er høyere enn i resten av landet (Statistisk sentralbyrå 2012).³ For «Den bemidlede husholdningen» har vi antatt at forbruket ligger omtrent 15 prosent over det vi har beregnet som et gjennomsnittlig forbruk i en enebolig (våningshus), basert på de andre forutsetningene.

Størrelsen på fordelene som de personrettede virkemidlene gir de tre eksempelhusholdningene i vår sjablongmessige beregning er oppsummert i Tabell 2.3. Den nyutdannede sparer nesten 42 000 kroner sammenlignet med om vedkommende ikke bodde i tiltakssonen. Barnefamiliens

² <https://skattekalkulator.app.skatteetaten.no/#/>

³ Avgiften på elektrisk kraft til forbruk er på 8,91 øre per kWh i januar-mars 2022 og 15,41 øre per kWh i april-desember (Skatteetaten 2022). I beregningene har vi antatt at husholdningene bruker 30 prosent av årsforbruket i januar-mars og 70 prosent i april-desember.

tilsvarende besparelse er omtrent 50 000 kr (25 000 kr per voksen) og den bemidlede husholdningens besparelse er omtrent 63 000 kr (31 500 per voksen). Studielånsordningen er den viktigste for den nyutdannede, mens reduksjonen i personbeskatningen er viktigst for barnefamilien og den bemidlede husholdningen. Fritaket for elavgift utgjør en liten andel av fordelene til alle tre eksempelhusholdningene.

Tabell 2.3 Størrelsen på virkemidlene for tre eksempelhusholdninger, 2022-regelverk

	Den nyutdannede	Barnefamilien	Den bemidlede husholdningen
Husholdningsinntekt før skatt (kr)	500 000	850 000	1 600 000
Studielån (kr)	400 000	200 000	0
Strømforbruk per år (kWh)	11 500	34 500	40 000
Reduksjon i personbeskatningen	15 313	25 376	57 874
Nedskrivning av studielån (kr)	25 000	20 000	0
Fritak for elavgift (kr)	1 548	4 644	5 384
Sum fordeler	41 861	50 020	63 258
Sum fordeler per voksen	41 861	25 010	31 629

Kilde: Vista Analyse

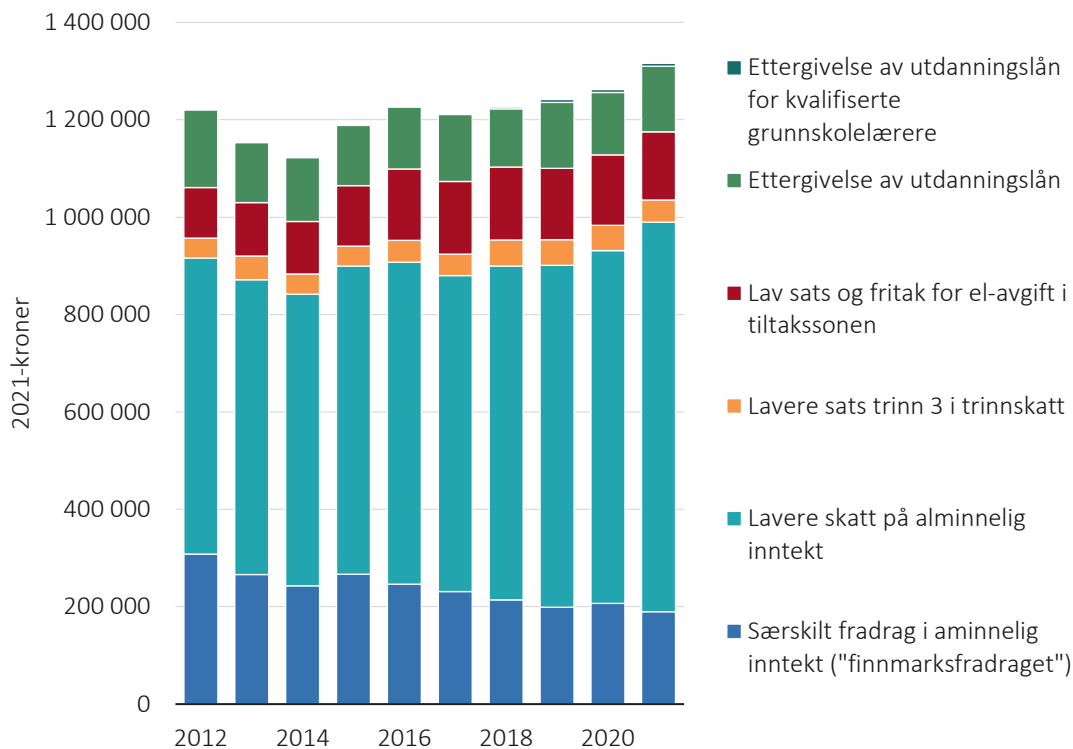
2.2.2 Virkemidlenes budsjettmessige kostnader (skatteutgifter)

Utviklingen i skatteutgiften knyttet til de ulike ordningene er illustrert i Figur 2.8. Samlet skatteutgift av ordningene var på 1 476 millioner kroner i 2021. I reelle kroner har utgiftene samlet sett vært relativt stabile i perioden, med en nedgang mellom 2012 og 2014 og den tydeligste økningen mellom 2014 og 2016. Etter det har det vært en mer moderat økning.

Når det gjelder sammensetningen av de ulike ordningene er det verdt å merke seg at ordninger som påvirker folks inntektsskatt (i figuren markert med to nyanser av blått) utgjør en betydelig høyere andel av de totale budsjettmessige kostnadene enn fritaket for elavgift⁴ (rød) og ordningene rettet mot studielånsavskrivning (to nyanser av grønt).

⁴ Nivået oppgitt inkluderer kostnaden forbundet med fritak for elavgift for hus, hytter og næringsvirksomhet.

Figur 2.8 Budsjettmessige kostnader (skatteutgifter) ved de personrettede virkemidlene i tiltakssonen, 2013-2022, 2021-kr



Kilde: Vista Analyse basert på regnskapstall oppgitt i statsbudsjettene (Prop. 1 S, Kommunal- og distriktsdepartementet).

Merknad: I 2018 forelå ikke regnskapstall for ordningene, så det året har vi benyttet forslaget til budsjett. Tallene for 2013 er også basert på budsjetterte utgifter.

2.3 Andre virkemidler i tiltakssonen

Det finnes også andre virkemidler som kan påvirke flytting i tiltakssonen. I det følgende beskriver vi:

- Den regionalt differensierte arbeidsgiveravgiften
- Forsvarets ordninger
- Kommunale ordninger
- Sametingets ordninger

2.3.1 Regionalt differensiert arbeidsgiveravgift

Et viktig statlig virkemiddel som berører tiltakssonen, utenom de personrettede virkemidlene, er ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift. Ordningen gjelder også i områder utenfor tiltakssonen, og en komplett oversikt over hvilke kommuner som er i hvilke arbeidsgiveravgiftsoner er tilgjengelig på Skatteetatens hjemmesider (Skatteetaten 2022).⁵ I kommunene i

⁵ Skatteetaten har også laget et kart som illustrerer hvilke kommuner som er i hvilke arbeidsgiveravgiftsoner. Kartet er tilgjengelig [her](#).

tiltakssonen har bedrifter fritak fra å betale arbeidsgiveravgift, mens i andre kommuner varierer satsen mellom 5,1 og 14,1 prosent i ordinære næringer. Ordningen ble evaluert av Samfunnsøkonomisk analyse i 2018 og er ikke en del av denne evalueringen. Hovedfunnene fra Samfunnsøkonomisk analyse (2018), med tilhørende anbefalinger, er gjengitt i Tekstboks 2.1.

Tekstboks 2.1 Evaluering av ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift

Samfunnsøkonomisk analyse har evaluert ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift og finner at redusert arbeidsgiveravgift øker sysselsettingen direkte på grunn av reduserte lønnskostnader. Ordningen bidrar også indirekte til økt sysselsetting ved at noe av skattereduksjonen tilfaller arbeidstakere gjennom høyere lønninger, som i sin tur øker husholdningenes etterspørsel etter lokalt produserte varer og tjenester. I tillegg til positive effekter på sysselsetting i eksisterende virksomheter, indikerer en deskriptiv analyse at sysselsettingen også øker gjennom etableringen av nye virksomheter. Våre funn indikerer at ordningen gir et viktig bidrag til å opprettholde aktivitet og sysselsetting i distriktene, spesielt i avgiftssoner der satsene er lave eller null. Evalueringen viser at differensiert arbeidsgiveravgift virker etter hensikten, og vi gir en anbefaling om å videreføre ordningen. Vi åpner imidlertid for at lavere arbeidsgiveravgift ikke virker like godt i alle kommuner. Det kan eksempelvis være kommuner der det er ledige arbeidsplasser, men ikke tilgjengelig arbeidskraft og hvor høy lønn ikke er en flaskehals. Da kan det være mer formålstjenlig at kommunen får disponere midler til lokalt tilpassede tiltak for å øke sin attraktivitet på andre vis og således tiltrekke arbeidskraft. Vi foreslår derfor at det vurderes å prøve ut en ordning der utvalgte kommuner kan velge bort lavere arbeidsgiveravgift til fordel for tilsvarende støtte i form av en direkte overføring til kommunen.

Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse (2018)

Ordningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift er også tema for en forskningsartikkel av Ku, Schönberg og Schreiner (2020). Artikkelen undersøker hvorvidt ordningen påvirker sysselsetting og lønn i lokale arbeidsmarkeder i Norge, og ble publisert i *Journal of Public Economics*. Artikkelen metodikk og resultater er beskrevet i Tekstboks 2.2.

Tekstboks 2.2 Do place-based tax incentives create jobs?

Artikkelen av Ku, Schönberg og Schreiner (2020) undersøker hvordan differensiert arbeidsgiveravgift påvirker sysselsetting og lønn i lokale arbeidsmarkeder i Norge. Effektene er estimert ved å utnytte geografisk variasjon i arbeidsgiveravgift i Norge i perioden 2004-2006, da Norge midlertidig måtte stoppe med geografisk differensiering av avgiften for å imøtekomme EUs reglement. Dette påvirket områder med ulik arbeidsgiveravgift i utgangspunktet forskjellig, hvilket ga eksogen variasjon i arbeidsgiveravgiften i ulike geografiske områder. I artikkelen utledes en teoretisk modell for et arbeidsmarked i perfekt konkurranse for å legge et rammeverk for hvordan arbeidsgiveravgiften påvirker tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet. Den empiriske analysen tar utgangspunkt i denne og kombinerer forskjellige registerdata for bedrifter og lønnsinntakere hos Statistisk sentralbyrå for å kvantifisere virkningene.

Resultatene indikerer at økt arbeidsgiveravgift blir delvis overveltet på lønnsinntakere i form av lavere lønn. I tillegg gir det en signifikant nedgang i lokal sysselsetting. En økning i arbeidsgiveravgiften på 1 prosent lokalt er estimert til å gi en nedgang i lønn på rundt 0,32-0,46 prosentpoeng. Videre gir avgiftsøkningen på 1 prosent en nedgang i lokal sysselsetting på 1,37 prosentpoeng, hvilket er drevet av at arbeidsledighet øker, fremfor flytting til andre arbeidsmarkeder. Redusert arbeidsgiveravgift virker symmetrisk. Funnene indikerer at geografisk differensiert arbeidsgiveravgift kan ha positiv effekt på sysselsetting lokalt i arbeidsmarkeder med forholdsvis rigid lønnsdannelse.

Kilde: Ku, Schönberg og Schreiner (2020)

2.3.2 Forsvarets ordninger

Forsvarsdepartementet har også ordninger rettet mot sine ansatte som forsøker å bidra til økt bosetting i nord. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har nylig gjennomført en spørreundersøkelse mot 16 000 personer i forsvarssektoren og fikk om lag 8 500 svar. Undersøkelsen er foreløpig upublisert, men vi har fått tilgang til noen resultater. Temaer i undersøkelsen var blant annet preferanser omkring boforhold, geografisk mobilitet og incentivordninger i sektoren.

Forsvarsdepartementet har ikke kunnet dele alle resultatene fra undersøkelsen, men har gjengitt noen funn som er av relevans for evalueringen. 78 prosent av respondentene oppgir at det er viktig for dem å bo i sin foretrukne landsdel og om lag halvparten ønsker å bo i eller i nærheten av en større by. Nærmere 40 prosent av aldergruppen 20-39 sier de vil slutte i Forsvaret dersom de på sikt ikke får mulighet til dette.

Forsvarsdepartementet oppgir at følgende konklusjoner er relevante for vår evaluering:

- Økonomiske insentiver er egnet til å stimulere atferd/påvirke kompetansemobilitet. Det gjelder både det å få ansatte til å flytte til nytt tjenestested, og det å sette seg i en pendler-tilværelse.
- Funnene viser at det er nødvendig med en kombinasjon av ordninger for å stimulere til pendling og for å stimulere til flytting. 32 prosent vil for eksempel heller pendle eller slutte fremfor å flytte – uavhengig av hvor kraftige insentivene for å flytte er. Funnet må ses i sammenheng med andelen som oppgir at de vil slutte i Forsvaret dersom de ikke får bo i eller i nærheten av en by, og Forsvarets baselokalisering.

- Ukependling er belastende. De som ukependler har større sannsynlighet for å oppgi turn-overintensjoner, og sannsynligheten er høyere for at de er misfornøyde med andre aspekter ved lønns- og insentivsystemet. Funnet indikerer at pendling for lenge om gangen sannsynligvis derfor ikke er hensiktsmessig.
- Departementets vurdering er at dette derfor ikke bør være et spørsmål om enten eller, men om både og. Tiltakene bør være målrettede basert på individers ulike behov, basert på for eksempel livsfase mv.

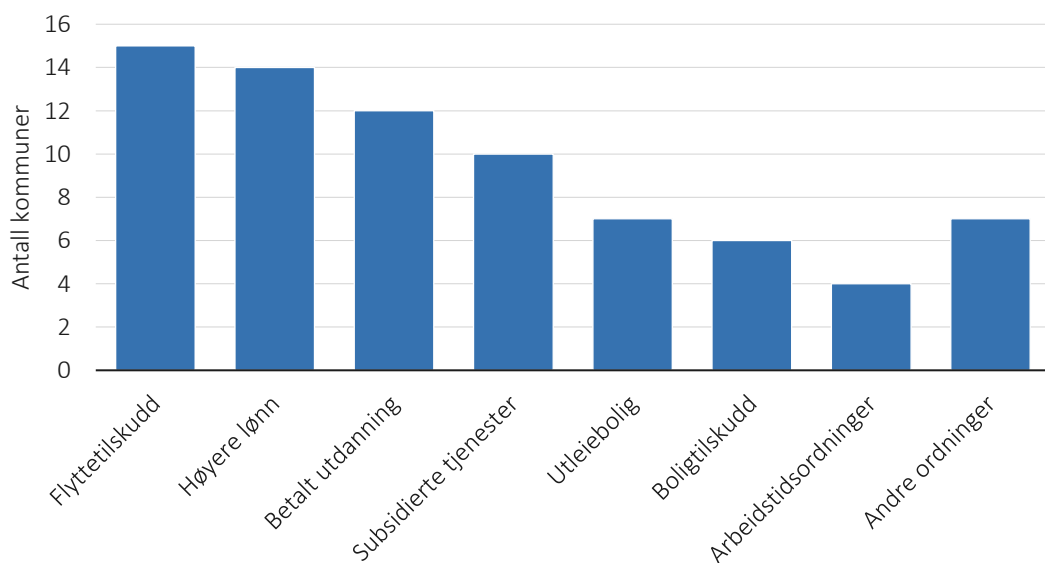
2.3.3 Kommunale ordninger

Kommunene i tiltakssonen har egne ordninger med mål om økt bosetting. Det finnes ingen samlet oversikt over disse ordningene, men Kommunal- og distriktsdepartementet har nylig gjennomført en spørreundersøkelse om kommunale økonomiske lokkemidler i alle landets kommuner. Undersøkelsen er foreløpig upublisert, men vi har fått tilgang til noen resultater. KDD svar fra over 70 prosent av landets kommuner, og hele 84 prosent av kommunene i tiltakssonen (21 av 25 kommuner). KDD har gitt oss tilgang til noen resultater fra denne undersøkelsen. De gjennomgås i dette avsnittet.

Kommunene ble spurt om motivasjonen for å benytte økonomiske lokkemiddelordninger, og her hadde de mulighet til å oppgi flere begrunnelser. Nesten alle (95 %) kommunene i tiltakssonen svarte at de gjør det for å tiltrekke seg spesielt etterspurt arbeidskraft (særlig innen helse og utdanning), halvparten (52 %) svarte at det handler om å trekke til seg innflyttere generelt, mens drøyt halvparten (57 %) svarte at de gjør det for å beholde unge innbyggere i kommunen.

Tiltakssonekommunene ble også spurt om hvilke økonomiske virkemidler de benytter seg av. Svarene på dette spørsmålet er illustrert i Figur 2.9. Flyttetilskudd, høyere lønn og betalt utdanning er virkemidlene som flest kommuner i tiltakssonen benytter.

Figur 2.9 Økonomiske virkemidler (ordninger) kommunene i tiltakssonen tilbyr



Kilde: Vista Analyse, basert på oversendt dokumentasjon fra Kommunal- og distriktsdepartementet

Kommunene ble også spurt om hvorvidt de opplever det at nabokommunene har ordninger som positivt, negativt eller ubetydelig. Her svarte 80 prosent av kommunene i tiltakssonen at de

opplever det som negativt eller litt negativt at nabokommunene har ordninger. 10 prosent svarte at det er positivt eller litt positivt, mens 10 prosent oppga at det ikke har noen betydning.

2.3.4 Sametingets ordninger

Sametinget har også en rekke tilskudd- og stipendordninger. Ordningene har ikke som hovedformål å påvirke flyttebeslutninger, men er i større grad innrettet med mål om bevaring av samisk språk, kultur og næringsvirksomhet. Eksistensen av slike ordninger vil likevel kunne være med å påvirke attraktiviteten ved å bo i tiltakssonekommuner, og er slikt sett relevante å nevne i denne sammenhengen. For eksempel ble det gitt ut 3,2 millioner kroner i stipend for høyere utdanning i 2021 (Sametinget 2021, 33). Dette er stipender som gis til studenter ved studieprogrammer innen oppvekst og utdanning (barnehagelærer, grunnskolelærer, lektor og PPU) med samisk språkprofil. En komplett oversikt over Sametingets tilskudds- og stipendordninger er tilgjengelig på Sametingets hjemmesider (Sametinget 2022).

2.4 Større nedleggelse og opprettelse av arbeidsplasser i tiltaks-sonen

Det er flere ting som kan påvirke flytting til og fra områder, og et teoretisk rammeverk for disse problemstillingene er tema for neste kapittel. I dette kapitlet fremhever vi noen opprettelse av statlige arbeidsplasser til tiltakssonen som er av en slik størrelse at de i seg selv kan tenkes å påvirke befolkningsutviklingen i tiltakssonen. I tillegg lister vi opp kommuner som har vært med i eller er med i et statlig program for regional omstilling.

Vi har ikke funnet eksempler på større nedleggelse av statlige arbeidsplasser i området.

2.4.1 Opprettelse av statlige arbeidsplasser

Tabell 2.4 oppsummerer opprettelse og utflyttinger av statlige arbeidsplasser i tiltakssonen etter 2001. Disse arbeidsplassene kommer i tillegg til allerede etablerte statlige virksomheter i tiltaks-sonen.

Tabell 2.4 Opprettelse og utflyttinger av statlige arbeidsplasser i tiltakssonen etter 2001

Virksomhet	Tidspunkt	Sted	Antall ansatte (anslag)	Type
Kompetansesenter for urfolks rettigheter	2002	Kautokeino	6	Nyetablering
Kontoret for voldsoffererstatning	2003	Vardø	49	Nyetablering
Kontoret for politiattester	2009 - 2013	Vardø	14	Utflytting

Kilde: Oversikt oversendt fra Kommunal- og distriktsdepartementet

Det er spesielt Vardø som har fått statlige arbeidsplasser opprettet eller flyttet til seg de siste 20 årene. Både kontoret for voldsoffererstatning og kontoret for politiattester er plassert der. De resterende statlige arbeidsplassene som er etablert i tiltakssonen etter 2001 er kompetansesenteret for urfolks rettigheter i Kautokeino.

2.4.2 Kommuner i omstillingsprogrammet «Regional omstilling»

Omstillingsprogrammet «Regional omstilling» er en tidsavgrenset ekstrainsats som brukes for å snu en svært negativ sysselsettingsutvikling i kommuner og regioner som opplever stor nedgang i sysselsettingen. Innholdet i ekstrainsatsen tilpasses utfordringene i hver kommune og varierer derfor mellom kommuner. 49 omstillingsprogrammer i perioden 2004 til 2015 ble nylig evaluert av Telemarksforskning (2022). Følgende kommuner i tiltakssonen har vært gjennom omstillingsprogrammer i den perioden:

- Loppa
- Båtsfjord
- Lebesby
- Gamvik
- Porsanger
- Berlevåg
- Karlsøy
- Nordkapp
- Måsøy

Kilde: Telemarksforskning (2022)

De fleste kommunene i tiltakssonen som har vært med i et omstillingsprogram har over tid «vist en svak utvikling i befolkning og sysselsetting» (Telemarksforskning 2022, 40). Mange av programmene er knyttet til nedgang i fiskerinæringen. Nedgang i denne sentrale næringen har bidratt til folketallsnedgang.

I tillegg til de kommunene som tidligere har gjennomført omstillingsprogram er Kautokeino, Kvæningen og Sør-Varanger for tiden del av omstillingsprogrammer. Bakgrunnene for disse er oppsummert i Tabell 2.5. Flere detaljer er tilgjengelige på Innovasjon Norges hjemmesider.⁶

Tabell 2.5 Kommuner med pågående omstillingsprogram i tiltakssonen

Kommune	Bakgrunn for omstillingsprogram	Periode
Kautokeino kommune	Høy arbeidsledighet, særlig blant unge. Høy andel med inntekt under EUs fattigdomsgrense. Økende andel sosialhjelpsmottakere og boliger som selges på tvangsauksjon. Én av fem barn lever under fattigdomsgrensa, nesten dobbelt så mange som landsgjennomsnittet. Reindriftsnæringen er den største enkeltnæringen i kommunen, men har stor opplevd stor tilbakegang de siste årene.	2019-2025
Kvæningen kommune	Offentlig sektor er stor og dominerende med 66 prosent av alle sysselsatte i 2015. Andelen ble redusert til 50 prosent i 2019. Det er få store private bedrifter, med unntak av Mowi. Arbeidsledigheten ligger over landsgjennomsnittet, og kommunen er blant kommunene i landet med høyest ungdomsledighet. Befolkningsprognosene mot 2025 anslår en nedgang på 55 personer.	2018-2020, 2021-2023 (forlengelse)
Sør-Varanger kommune	Direkte konsekvens av konkursen til Sydvaranger Gruve AS.	2016-2022

Kilde: Innovasjon Norge (2022)

⁶ <https://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/regioner/>

2.5 Tidligere analyser av personrettede virkemidler i tiltakssonen

Norut og Menon Economics gjennomgikk utviklingstrekkene og virkemidlene i tiltakssonen i ti år siden (Norut 2012). Om de personrettede virkemidlene var konklusjonen følgende:

«De personrettede virkemidlene; skattelette, nedskrivning av studielån og økt barnetrygd virker både rekrutterende og bostabiliserende for aldersgruppen 18-40 år, og særlig for de med høyere utdanning. Framover vil det også være behov for virkemidlene, særlig for å stimulere tilbudet av relevant arbeidskraft. Derfor foreslås det en kraftig styrking av de personrettede virkemidlene.»

Kilde: Norut (2012), Oppsummering

Evalueringen foreslo å vri virkemidlene mer i retning av virkemidler som også øker bostedsattraktiviteten. Økt nedskrivning av studielån (både for store og små lån) og en dobling av finnmarkstillegget i barnetrygden var blant tiltakene som ble foreslått. Utfordringene fremover syntes på den tiden å være knyttet til mangel på arbeidskraft, heller enn lav arbeidsledighet, noe som gjorde at evalueringen anbefalte å vurdere en vridning av de økonomiske virkemidlene mot skattelettelser kombinert med en gradvis, forsiktig opptrapping av arbeidsgiveravgiften.

3 Teoretisk ramme for effekter av virkemidlene

Økonomisk teori antar at folk gjør valg basert på en kalkyle av kostnader og gevinster. Når noen bestemmer seg for om de vil bosette seg i et område, antar vi at de kartlegger konsekvensene ved de ulike alternativene og velger det mest attraktive. En rekke ulike faktorer vil naturligvis inngå i en slik kalkyle og folk vil være ulike både med hensyn til hvilke variabler de vektlegger når de skal velge bosted, og hvor nøye de tenker gjennom alle mulige utfall før de tar et valg.

Det finnes en omfangsrik litteratur som bruker denne økonomiske rammen for å analysere bostedsvalg, og hvordan slike valg påvirkes av økonomisk politikk. En vanlig forenkling er å anta at vurderingen – rangeringen – av mulige bosted er bestemt av fire forhold;

1. Ikke-økonomiske stedsqualiteter (bekvemmeligheter, fasiliteter ved et bosted)
2. De økonomiske mulighetene i området, det vil si lønnen man kan tjene om man bosetter seg i et område gitt den utdanning og ferdigheter en person har
3. Boutgiftene – eller levekostnader mer generelt i et område. Her kan verdiutviklingen på eiet bolig også inngå.
4. Idiosynkratiske/individuelle stedspreferanser

Folk rangerer ulike steder etter hvor høyt de scorer på de fire variablene og sorterer seg til ulike områder. Det som gjør at vi får en fordeling, eller spredning, av hvor folk bosetter seg er at folk vurderer stedsqualiteter ulikt (1)⁷, har ulike økonomiske muligheter (2), ulike boutgifter, for eksempel som følge av familiesituasjon (3) og ulike idiosynkratiske preferanser for hvor de vil bo (4). Til sammen kan vi kalle effekten av (1)-(4) for **bostedspreferanser**.

I litteraturen blir dette rammeverket omtalt som «Rosen-Roback-modellen». Rosen var i 1979 den første som utviklet en formell modell som analyserte faktorer som er avgjørende for å forstå hvor folk velger å bosette seg (Rosen 1979). Senere testet Roback en sentral prediksjon til denne modellen, nemlig at gjennomsnittslønnen tenderer til å være lavere i områder som har gode fasiliteter (Roback 1982). Grunnen til dette er at folk er villige til å akseptere en lavere lønn om et sted har andre kvaliteter som kompenserer for den lavere lønna. Slike kvaliteter kan for eksempel være lite forurensing, god infrastruktur og tilgang til natur.

En annen viktig prediksjon fra modellen er at dersom det er lite spredning i fordelingen til bostedspreferansene vil en liten økning i lønn, en liten bedring av fasiliteter eller litt lavere boutgifter, føre til at mange ønsker å flytte inn i området. Dette er fordi mange da har like preferanser rundt bosted, og dermed vil små forbedringer i andre kvaliteter ha stor påvirkning på valgt bosted. Er det derimot stor spredning i disse stedspreferansene vil slike små endringer i andre kvaliteter motivere få til å flytte. Det er dermed sentralt å identifisere fordelingen til bostedspreferansene for å estimere bosettingseffekten av et tiltak som endrer kvaliteter ved et bosted. I kommende kapitler vil vi gjøre det indirekte gjennom å avlese størrelsen på økonometriske parametere, og direkte gjennom spørreundersøkelse.

⁷ Den ulike vurderingen av punkt (1) kunne alternativt inngått i punkt (4).

En annen viktig innsikt fra modellen er at med endogene lønninger og boligpriser vil lønninger og priser endre seg slik at det begrenser flyttingen. Anta for eksempel at produktiviteten øker av eksogene grunner i et område. I praksis kan oppstart av oljevirkosomhet være en slik grunn, eller høyere priser på fisk, eller høyere betalingsvillighet for vinterturisme. Med bedre inntektsmuligheter vil det føre til at det opprinnelige bostedsfordelingen ikke lenger er en likevekt. Folk vil ønske å flytte til området som har fått bedre inntektsmuligheter. Når flere folk flytter inn i området vil det presse ned lønningene og opp boligprisene i området og det i seg selv vil dempe innflyttingen, den prosessen vil foregå helt til det er en ny likevekt hvor den marginale personen er indifferent mellom å flytte eller bli der hun er. Dette aspektet vil vi belyse i kapittel 10 gjennom en empirisk generell likevektsmodell.

Rosen-Roback-modellen er selvsagt stilisert på mange måter. Den virkelige verden er mye mer dynamisk og også preget av usikkerhet. For de fleste vil de individuelle bostedspreferansene variere med hvilken fase i livet man er i. Når folk får barn er det ofte andre stedskvaliteter som blir verdsatt enn de man verdsatte tidligere. Det å flytte fra et sted til et annet innebærer også betydelige flyttekostnader, noe som gjør at et bostedsvalg til en viss grad er irreversibelt, noe som igjen gjør at man må kikke langt fram i tid for å anslå om flytting til et annet geografisk område gir høyere forventet nytte (eller et bedre liv som vanlige folk ville sagt). Irreversibiliteten fører for eksempel til at midlertidige gevinster av å flytte fra et område til et annet ikke generer særlig mye flytting. Effekten av midlertidige gevinster ved å flytte kan altså oppveies av flyttekostnadene. Dette gjør at gevinstene ved å flytte, for eksempel skapt gjennom politiske tiltak, enten bør være store nok, eller langsiktige nok til at folk velger å flytte basert på deres forventning om et bedre liv som følge av flyttebeslutningen. Vi kommer tilbake til dette under tolkningen av våre resultater, blant annet i kapittel 13.

Myndighetenes mulighet til å påvirke bosetningen

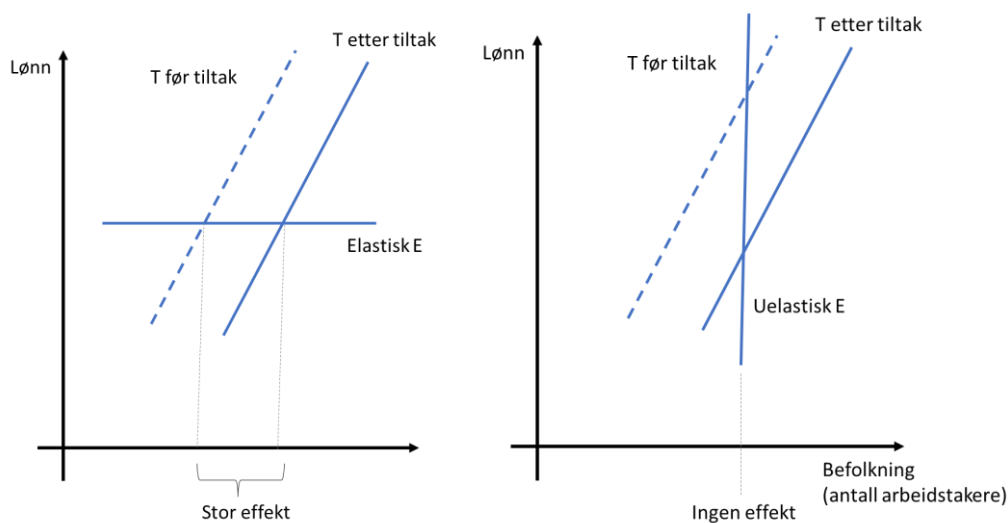
Myndighetene har kanskje preferanser for et annet bosetningsmønster enn det som blir realisert i et marked uten målrettet politikk. Moretti & Kline (2014) peker på at én grunn til at myndighetene kan ha preferanser for et annet bosetningsmønster er at det kan oppstå positive effekter (eksternaliteter) ved at bedrifter og folk er lokalisert i nærheten av hverandre. Bedrifter som ligger i nærheten av hverandre kan sammen bli mer produktive, og tiltrekke seg flere kunder. En positiv eksternalitet av en helt annen art kan være et forsvarspolitisk ønske om bosetting og næringsliv i en region nær et stort naboland. Det kan også være et mål å unngå negative eksternaliteter knyttet til urbanisering. Enda en grunn til at myndighetene kan ønske å innføre tiltak for å endre folks bosetningsmønster er dersom det foreligger friksjoner i arbeidsmarkedet som gjør at arbeidsledigheten i et område er for høy, mens et annet område opplever overskudd av arbeidskraft. I slike tilfeller vil det være effektivitetsfremmende å iverksette tiltak for å realisere et annet bosetningsmønster enn det som ellers blir realisert. Dette vil altså være tilfellet dersom bostedspreferansene er så sterke at muligheten for arbeid et annet sted ikke er nok til å endre bosetting i utgangspunktet.

Dersom myndighetene ønsker at folk skal bosette seg i et område kan de bruke økonomiske incitament for å oppnå det målet. Myndighetene kan gjøre det mer attraktivt for bedrifter å lokalisere produksjon i det favoriserte området og håpe at det skal øke tilgangen på arbeidsplasser og lønninger som igjen vil gi folk et ønske om å flytte til området (Ku, Schönberg og Schreiner 2020). Dette er virkemidler for å stimulere etterspørselen etter arbeidskraft.

En annen type politikk går direkte til personer som bosetter seg i området. Dette er rettet mot tilbudet av arbeidskraft. Man kan bruke offentlige midler for å gjøre det mer økonomisk attraktivt å bo et område, for eksempel ved å endre skatteregler eller gi direkte tilskudd. For at disse tiltakene skal virke, må flere forhold være oppfylt. For det første må det finnes etterspørsel etter arbeidskraft, eller som folk flest vil si, det må finnes arbeidsplasser. Uten ledige arbeidsplasser er man avhengig av at det flytter inn tilstrekkelig mange grundere som over tid skaper arbeidsplasser for seg selv og medinnflyttere. For det andre må bostedspreferansene være moderate. Hvis bostedspreferansene er veldig sterke, vil økonomiske incentiver ha mindre effekt på bosettingsmønstrene. Hvis bostedspreferansene derimot er svake, vil incentivene ha god effekt. For det tredje kan ikke de generelle likevektseffektene være for sterke. Dersom innflytting gir markert press på bolig- og arbeidsmarked, vil boligprisene gå opp og lønningene ned i forhold til tidligere likevekt.

I offentlig sektor er lønningene og etterspørselen etter arbeidskraft mer eller mindre gitt. Effekten på bosetting av personrettede virkemidler rettet mot offentlig sysselsette blir da liten hvis det ikke er ledige stillinger. Imidlertid kan man få en effekt på andre mål dersom mindre faglærte byttes med mer faglærte eller rotasjonen av ansatte blir mindre. Figur 3.1 viser hvordan effekten av personrettede virkemidler varierer med etterspørselen etter arbeidskraft.

Figur 3.1 (Personrettede) tiltak har størst effekt om etterspørselen etter arbeidskraft er flat (uelastisk)



Merknad: Lønn er bruttolønn. Dersom vi i stedet ser på helningen på tilbudskurven (T), er det lett å vise at en flat tilbudskurve gir større effekt enn en bratt. En flat tilbudskurve tilsvarer svake bostedspreferanser.

Figuren viser at jo mer konstant etterspørselen etter arbeidskraft er, desto mindre effekt vil virkemiddelet ha, her representert som to ytterpunkter. I det ene ytterpunktet er etterspørselen helt elastisk, etterspørselskurven er flat, og økt tilbud av arbeidskraft får full effekt (til venstre). I det andre tilfellet er etterspørselen helt uelastisk, kurven er loddrett, og økt tilbud av arbeidskraft får ingen effekt (til høyre).



Del 2: Økonometriske analyser

4 Økonometrisk metode

I dette kapitlet redegjør vi for den økonometriske metoden som benyttes i analysene som er presentert i de tre neste kapitlene. I kapitlet gjennomgår vi hvorfor vi har valgt vår metodiske fremgangsmåte, hva som kjennetegner den, og hvilke forutsetninger som må holde for at metoden skal fange opp den kausale effekten av virkemidlene. Deretter drøfter vi kontrollsonen som vi benytter i alle de tre økonometriske analysene..

4.1 Hva ønsker vi å oppnå med de økonometriske analysene?

Formålet med de økonometriske analysene i vår evaluering er å tallfeste virkningene av de ulike personrettede virkemidlene så presist som mulig. I evalueringen har vi valgt å dele opp de personrettede virkemidlene i tre separate virkemidler som vi utfører egne analyser for:

- Nedskrivning av studielån for kvalifiserte lærere i grunnskolen på inntil 20 000 årlig, innført i 2017 (kapittel 5)
- Generell ordning med nedskrivning av studielån på inntil 25 000 årlig (kapittel 6)
- Lettelser i inntektsskatt og fritak for elavgift (kapittel 7)

For å estimere kausale effekter av et virkemiddel, må vi sammenlikne situasjonen i kommunene i tiltakssonen med en tenkt situasjon der virkemiddelet ikke hadde blitt innført. Ved hjelp av data kan vi beskrive situasjonen i kommunene i tiltakssonen før og etter virkemiddelet ble innført. Den tenkte situasjonen dersom utfallet ikke hadde blitt innført derimot, er ikke observerbart. Dette kalles det kontrafaktiske utfallet, og vi må bruke økonometriske metoder til å beskrive det.

4.2 Forskjell-i-forskjell og forutsetningen om parallell trend

Et naturlig valg av økonometrisk metode for våre problemstillinger, er forskjell-i-forskjell metoden. Den går ut på å identifisere et geografisk område utenfor tiltakssonen der det er rimelig å anta at utviklingen over tid (i utfallene vi studerer), ville vært den samme som i tiltakssonen, dersom virkemidlene i tiltakssonen ikke hadde blitt innført. Dersom denne antakelsen holder, vil utviklingen over tid i kontrollsonen representere den kontrafaktiske utviklingen i tiltakssonen.

Metoden går dermed ut på å sammenligne utfall i tiltaks- og kontrollsonen både før og etter at et virkemiddel ble innført. Forskjellen i utvikling i utfallet er vårt estimat på den kausale effekten av virkemidlet. Nivåene på utfallene trenger ikke å være de samme i tiltaks- og kontrollområdene.

Det er ikke mulig å direkte teste antakelsen om at utviklingen i kontrollsonen utgjør den kontrafaktiske utviklingen i tiltakssonen (i fravær av innføring av virkemiddelet). Men en god indikasjon på at antakelsen holder, er at kontroll- og tiltakssonen har parallelle utviklinger i de aktuelle utfallene i forkant av innføringen av virkemiddelet. Dersom dette er tilfellet er det rimelig å forutsette at et eventuelt brudd i denne trenden skyldes tiltaket.

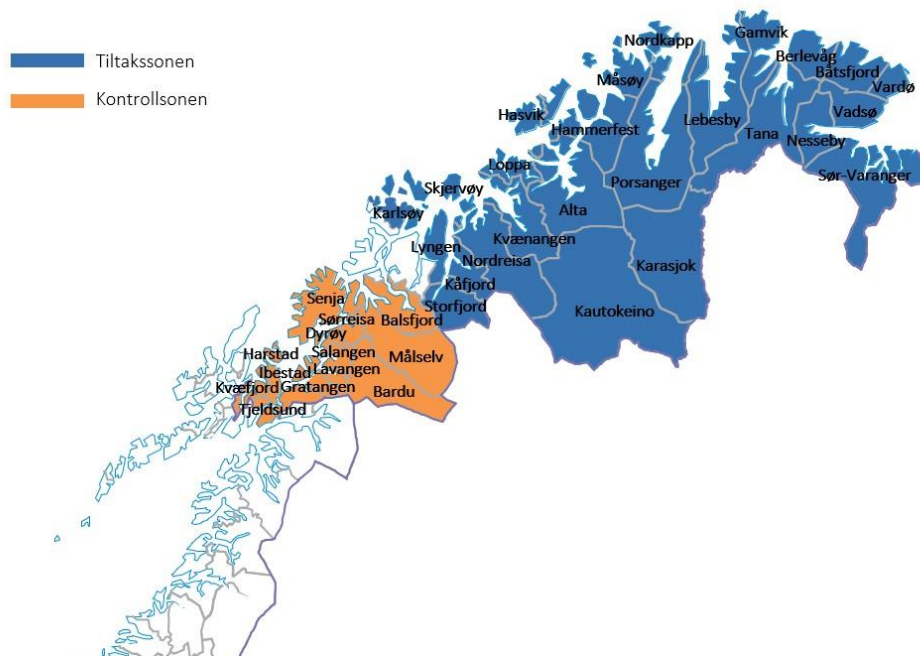
Hvordan forskjell-i-forskjell estimater beregnes med regresjonsanalyse gjennomgås i de tre neste kapitlene i forbindelse med hver av de økonometriske analysene som inngår i evalueringen.

4.3 Kontrollsoner: resten av Troms

Selve eksistensen av tiltakssonen som et utvalgt geografisk område i Norge med særegne virkemidler knyttet til bo- og sysselsetting indikerer at området skiller seg markant fra resten av landet. Dersom områder med tilsvarende negative utviklingstrekk eksisterte kan man anta at lignende økonomiske virkemidler ville vært innført der også. I tillegg bidrar geografiske særegenheter ved tiltakssonen knyttet til klima, vær, mengde dagslys og interne reiseavstander til at området er et helt unikt sted å bosette seg. Dette gjør valg av en sammenlignbar kontrollgruppe for vårt formål krevende.

For de økonomiske analysene i denne evalueringen har vi valgt å benytte resten av kommunene i Troms og Finnmark fylke utenom Tromsø som kontrollsoner til tiltakssonen. Figur 4.1 viser en kartillustrasjon av tiltakssonen og kontrollsonen, med navn på kommunene.

Figur 4.1 Kart over tiltaks- og kontrollsonen

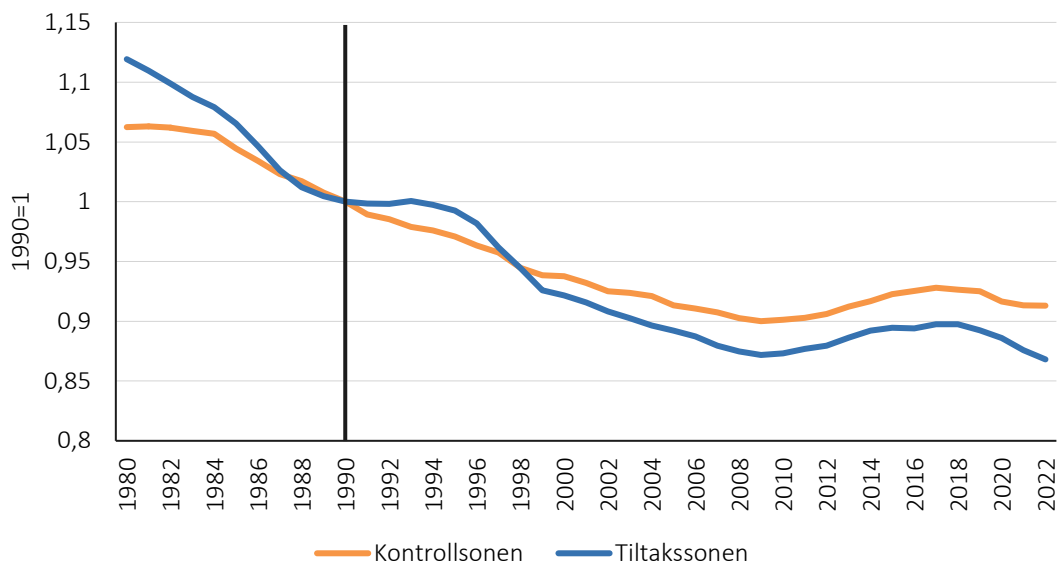


Kilde: Vista Analyse

Det er en rekke naturlige grunner til hvorfor dette geografiske området er en god kontrollsoner. Området deler til en viss grad en rekke karakteristika med kommunene i tiltakssonen når det gjelder vær og klima, avstand til de største byene i Sør-Norge, næringsstruktur og demografisk utvikling. Husholdninger i de to sonene betaler like mye for strøm før elavgift, siden de begge er innenfor samme geografiske strømprisområde. Vi har valgt å utelukke Tromsø fra kontrollsonen fordi Tromsø skiller seg fra resten av fylket på en rekke måter, og det finnes ingen parallell til Tromsø i tiltakssonen.

Den mest sentrale årsaken for vårt valg av kontrollsoner er at utviklingen over tid i nettoflytting har vært svært lik i tiltakssonen og kontrollsonen. Figur 4.2 viser befolkningsutviklingen slik den hadde i tiltakssonen og kontrollsonen i perioden 1980-2022 i forhold til 1990, dersom all folketilvekst hadde stammet fra flytting. Figuren ser med andre ord bort fra fødselsoverskuddet (fødte-døde) i de to sonene.

Figur 4.2 Befolkning ekskl. naturlig folketilvekst, tiltakssonen og kontrollsonen, 1980-2022, 1990=1



Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06913). Den vertikale linjen indikerer tiltakssonens innføring i 1990. kontrollsonen er resten av kommunene i Troms utenom Tromsø.

Begge sonene opplevde en markant nedgang i nettoflytting på 1980-tallet, og nedgangen i sonene var ganske parallell mellom 1985 og 1990. Rett etter innføringen av tiltakssonen i 1990, var utviklingen til tiltakssonen langt mer positiv enn i kontrollsonen, men forskjellen faller bort innen år 2000. De siste 20 årene har utviklingen i nettoflytting i sonene vært helt parallell, og steget og sunket i de samme periodene. Den parallele utviklingen indikerer i stor grad at bo- og sysselsettingen i sonene reagerer ganske likt på større trekk samfunnsutviklingen, herunder utformingen av nasjonal politikk og makroøkonomiske konjunktursvingninger. En annen mulig årsak til den sterke parallelliteten kan være likhetstrekk i hvordan kommunene i sonen har innrettet sin bo- og sysselsettingspolitikk. Det er for eksempel naturlig å anta at mange av kommunene i kontrollsonen har utarbeidet lignende lokale ordninger tilsvarende de som finnes i tiltakssonen, presentert i avsnitt 2.3.3.

Videre ble det i avsnitt 4.2 presisert at validiteten til vår metode i stor grad lener seg på hvorvidt utvikling i det utfallet man studerer var parallell i tiltaks- og kontrollsonen før innføring av tiltaket, og dette bekreftes i hvert av de tre analysekapitlene som følger. For analysen av tiltaket rettet mot lærere i grunnskolen ble alternative geografiske kontrollsoner utforsket, herunder andre sammensetninger av kommuner i Nord-Norge og Namdalsdistriktet i Trøndelag. I tillegg ble det undersøkt hvorvidt sykepleiere i tiltakssonen kunne være en god kontrollgruppe for lærere i grunnskolen. Resultatene av dette finnes i kapittel A.1 i vedlegget og konklusjonen er at den valgte kontrollsonen best oppfyller forutsetningen om parallell trend.

Konseptuelt kan man lete etter beste kontrollsoner eller kontrollgruppe uten ende. For eksempel kunne vi etablert en kontrollsoner bestående av alle kommuner i de to laveste sentralitetsnivåene i sentralitetsindeksen til SSB, eller vi kunne forsøkt med andre geografisk bestemte områder i grisgrendte strøk i Norge. En naturlig forlengelse av denne tanken er å etablere en syntetisk kontrollsoner, der statistisk programvare konstruerer en kontrollsoner som, basert på de tilgjengelige

dataene, har så lik utvikling som tiltakssonen som mulig.⁸ Verktøyet microdata.no tillater ikke bruk av denne metode.

Vårt valg av kontrollsonen Troms og Finnmark utenom Tromsø er drevet av både sammenhenger i dataene og logisk drøfting. Det er drevet av dataene i kraft av at parallell trend-forutsetningen holder godt for alle analysene, og tilknyttet analysen av ordningen for lærere i grunnskolen er alternative kontrollsoner og grupper evaluert. I tillegg legger vi vekt på den sterke parallelliteten i nettoflytting identifisert i Figur 4.2. Valg av kontrollsoner er også drevet av logisk drøfting rundt likhetstrekkene med tiltakssonen når det gjelder faktorer som klima og avstand til Sør-Norge. I tillegg velger vi av hensyn til konsistens mellom analysene å benytte samme kontrollsoner gjennomgående, selv om det metodiske rammeverket tillater at den beste kontrollsonen for analysen av studielånsordningen ikke nødvendigvis er den beste kontrollsonen for analysen av skattelettene.

⁸ Les mer om syntetisk kontroll metode her: [Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects](#) (Abadie 2021).

5 Ekstra sletting av studielån for lærere i grunnskolen

I dette kapitlet undersøker vi hvorvidt innføringen av ekstra studielånsnedskrivning på 20 000 kroner for kvalifiserte lærere i grunnskolen som jobber i tiltakssonen har ført til en økning i forekomsten av denne yrkesgruppen i tiltakssonen.

Som vi nevnte i kapittel 2, er ordningen utformet slik at utdannede lærere i grunnskolen som har jobbet i grunnskolen i tiltakssonen i ett år kan få slettet inntil 20 000 kroner av sitt studielån. Ordningen ble først omtalt offentlig i revidert nasjonalbudsjett i mai 2017⁹, og opptjeningsperioden begynte den 1. august 2017. De første søkerne til ordningen fikk dermed slettet studielån fra og med 1. august 2018.

5.1 Fremgangsmåte

Vi velger å analysere innføringen av virkemiddelet fra to ulike innfallsvinkler. Først tar vi utgangspunkt i alle lærere i grunnskolen med studielån som var i arbeid i Norge i årene 2013-2020 og undersøker hvorvidt en større andel av de kvalifiserte arbeider i tiltakssonen i årene etter 2017, sammenlignet med før. Dette er en intuitiv første tilnærming til hvorvidt ordningen har hatt en effekt. Det kan imidlertid være systematiske forskjeller mellom tiltakssonen og resten av landet som kan påvirke forekomsten av kvalifiserte lærere i grunnskolen.

Som andre alternativ sammenlikner vi med kontrollsonen resten av Troms utenom Tromsø. Vi sammenligner da antallet kvalifiserte lærere i grunnskolen før og etter virkemiddelets innføring i 2017 i tiltak- og kontrollsonen.

Våre to empiriske analyser av virkemiddelet for lærere i grunnskolen kan dermed oppsummeres slik:

1. Analyse av hvorvidt en høyere andel lærere i grunnskolen med studielån i Norge jobber i tiltakssonen etter innføring av virkemiddelet, med et datasett bestående av alle lærere i grunnskolen i Norge i 2013-2020.¹⁰
2. Analyse av om lærere i grunnskolen med studielån som andel av alle med studielån i tiltakssonen har økt etter innføringen av virkemiddelet, sammenlignet med kontrollsonen Troms utenom Tromsø, med et datasett bestående av alle sysselsatte i tiltaks- og kontrollsonen i 2013-2020.¹¹

⁹ Meld. St. 2 (2016-2017)

¹⁰ Sysselsettingsstatistikken til SSB gjennomgikk en omfattende endring fra 2014 til 2015 ved at datagrunnlaget endret fra NAVs arbeidstakerregister (Aa-registeret) til et felles rapporteringssystem kalt a-ordningen. I våre data slår dette inn på sysselsettingsutvikling fra 2015 til 2016. Dersom statistikkendringen påvirket tiltakssonen annerledes enn resten av Norge kan det skape en inkonsistens mellom 2015 og 2016 når vi sammenligner sysselsettingstall for tiltakssonen og andre områder. Vi tror imidlertid ikke at dette er et viktig problem i praksis.

¹¹ Det er opptil arbeidsgiveren til den enkelte søker å vurdere hvorvidt vedkommende er kvalifisert eller ikke. Vi vurderer individer som har 4- eller 5-årig grunnskolelærerutdanning (med eller uten videreutdanning) som kvalifiserte. Dersom arbeidsgivernes vurdering er ulik fra vår, er det en potensiell feilkilde til vår analyse.

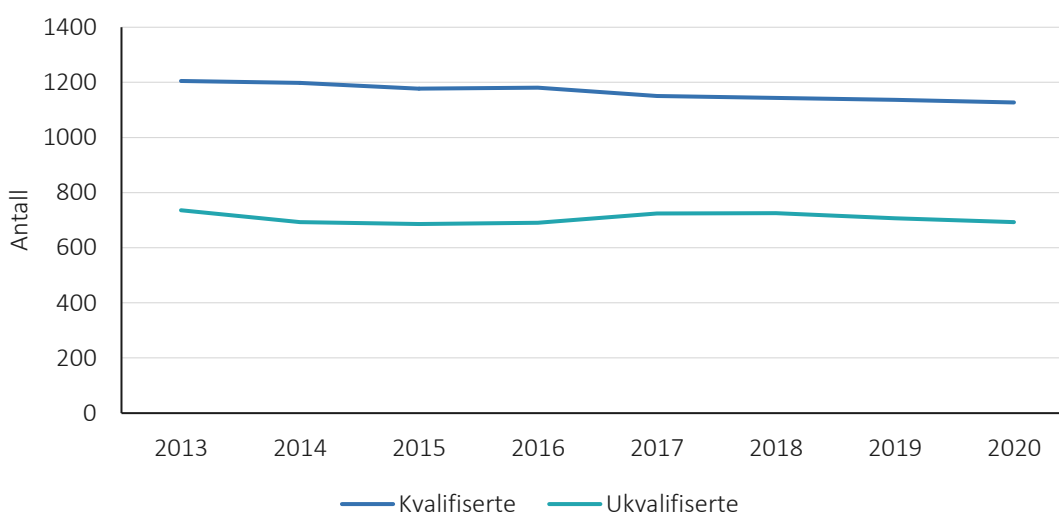
Disse analysene vil på en konsistent måte fange opp hvorvidt virkemiddelet har hatt en positiv effekt på antallet kvalifiserte lærere som jobber i grunnskolen i tiltakssonens kommuner. Derimot anerkjenner vi at analysen hadde vært styrket dersom vi kunne eksplisitt inkludert etterspørsels-siden etter kvalifiserte lærere, for eksempel ved bruke data på antall stillingsannonser og hvor lenge annonsene ligger ute før stillingene blir besatt. Slik informasjon ville tillatt en mer direkte estimering av om virkemiddelet har gjort det enklere for arbeidsgivere i grunnskolen i tiltakssonen å bemanne ledige lærerstillinger med kvalifiserte kandidater. Vi har ikke hatt tilgang på data på stillingsutlysninger over tid i dette evalueringsarbeidet.

5.2 Beskrivende data for pre- og post-trend

Vi begynner med å beskrive data for lærere i grunnskolen i tiltakssonen det siste tiåret. Deretter sammenligner vi med resten av Norge og valgt kontrollsoner. Formålet med denne øvelsen er å utforske forutsetningen om parallell trend som ligger til grunn for en forskjell-i-forskjell analyse av virkemiddelets innføring i 2017.

Figur 5.1 viser utvikling over tid i hvor mange som jobber som lærere i grunnskolen i tiltakssonen, hvor vi skiller mellom kvalifiserte med utdanning som grunnskolelærer, og ukvalifiserte.

Figur 5.1 Antall lærere i grunnskolen i arbeid i tiltakssonen, med og uten grunnskolelærerutdanning, 2013-2020

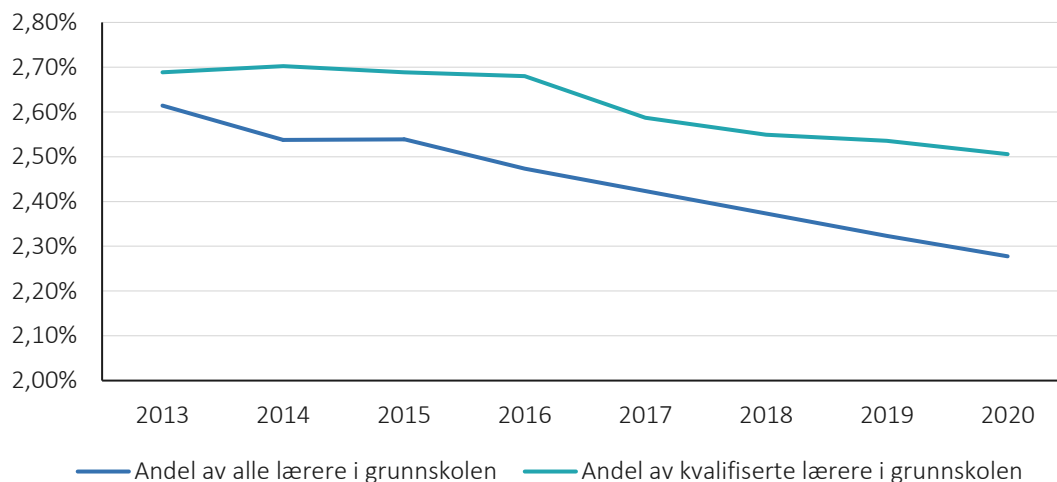


Kilde: Vista Analyse, basert på data fra microdata.no

Figuren viser en jevn og svak nedgang i lærere i grunnskolen fra 1941 i 2013 til 1820 i 2020, et fall på 121 lærere. Antallet kvalifiserte falt med 78. Dette siste tallet kan tyde på at virkemidlet *ikke* har lyktes i å dreie de kvalifiserte lærerne i grunnskolen over mot tiltakssonen. Utviklingen i antall tar imidlertid ikke hensyn til etterspørsel og tilbud av lærere.

Vi får et bedre grep om situasjonen når vi ser på andelen av alle lærere med og uten utdanning som arbeider i tiltakssonen (Figur 5.2). Her ser vi at andelen av alle lærere i grunnskolen som jobber i tiltakssonen har sunket mer enn den tilsvarende andelen blant de kvalifiserte. Denne utviklingen startet lenge før 2017-18.

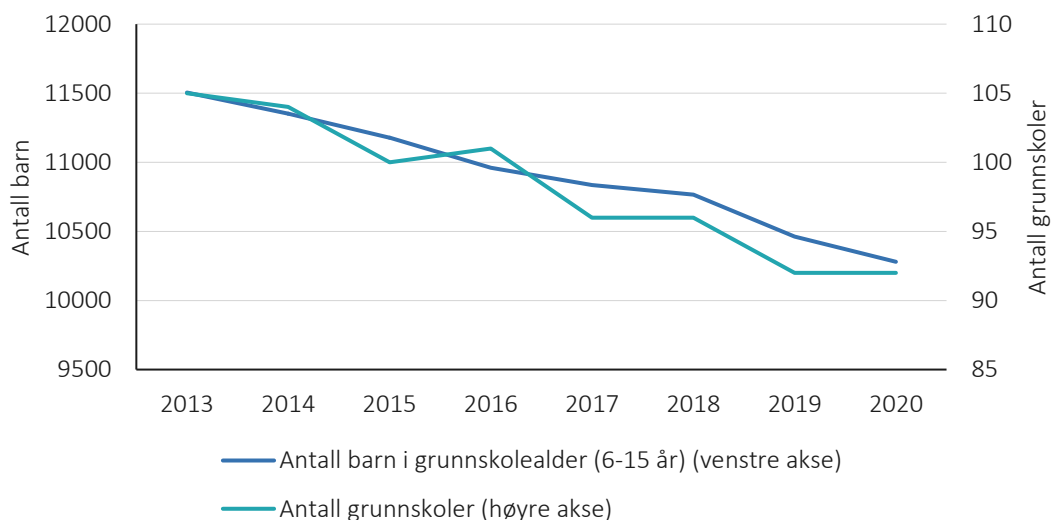
Figur 5.2 Andel som jobber i tiltakssonen av alle lærere i grunnskolen i arbeid i Norge, med og uten grunnskolelærerutdanning, 2013-2020



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Andre faktorer påvirker markedet for lærere i grunnskolen i tiltakssonen enn bestanden av lærere, blant annet hvor mange barn i grunnskolealder som bor i tiltakssonen, samt hvor mange grunnskoler som finnes. Utvikling i disse indikatorene er presentert i Figur 5.3.

Figur 5.3 Antall barn i grunnskolealder (6-15 år) og antall grunnskoler i tiltakssonen, 2013-2020



Kilde: Statistisk Sentralbyrå, tabell 09546 og tabell 07459.

Ved å tolke Figur 5.2 og Figur 5.3 i sammenheng ser vi at selv om antallet lærere i grunnskolen i tiltakssonen har sunket de siste årene, har det i samme periode vært en tydeligere nedgang i antall barn og grunnskoler, som kan sies å representere etterspørselen etter lærere. En rimelig tolking er at det er smådriftsulemper i skoleverket.

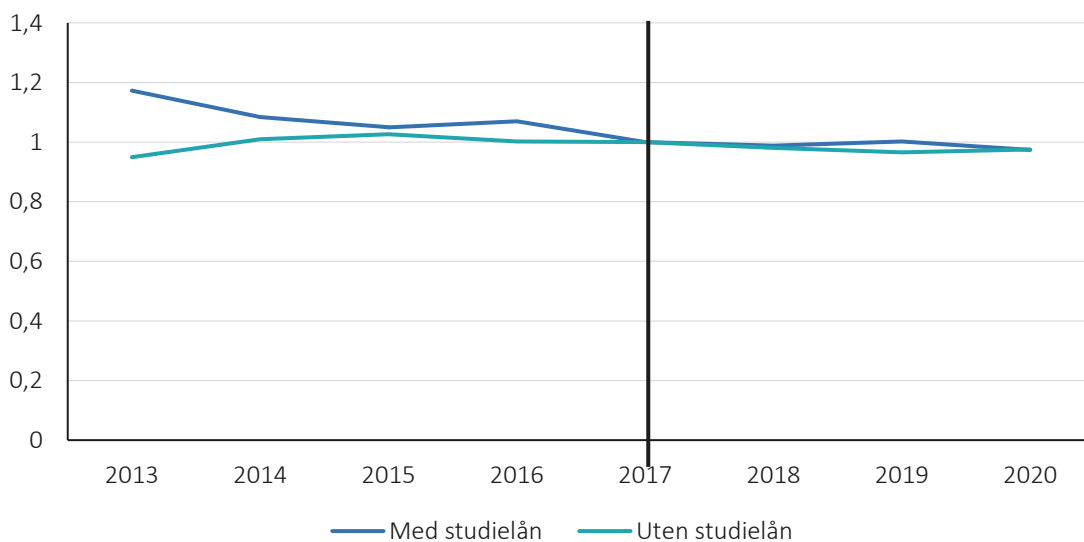
5.2.1 Utvikling i andelen kvalifiserte lærere i grunnskolen i tiltakssonen sammenliknet med resten av Norge

I forrige avsnitt etablerte vi at stadig færre lærere i grunnskolen jobber i tiltakssonen. Nedgangen er større blant ufaglærte enn for de kvalifiserte, og denne forskjellen er størst i årene etter 2017. Dette gir en svak indikasjon på at virkemiddelet har hatt en effekt, ettersom ufaglærte ikke er inkludert. Derimot kan utviklingen også indikere at ufaglærte lærere i grunnskolen har en høyere tilbøyelighet til å flytte fra tiltakssonen. Vi utforsker dette videre.

Virkemidlet gir de kvalifiserte lærere i grunnskolen med studielån et insentiv til å arbeide i tiltakssonen, mens kvalifiserte lærere i grunnskolen uten studielån ikke har insentiv. Til den første forskjell-i-forskjell analysen er vi interessert i om den nasjonale andelen lærere i grunnskolen med studielån går opp, sammenliknet med den nasjonale andelen kvalifiserte uten studielån. Vi utforsker utviklingen i disse andelene i forkant av virkemiddelets innføring i 2017 i Figur 5.4 for å teste parallell trend forutsetningen knyttet til forskjell-i-forskjell metoden. 2017-verdiene er normert til 1.

Vi ser at gruppene har en noe ulik helning i årene før 2017, men i årene 2014-2017 er helningen ganske parallell. Den fallende trenden i andelen som jobber i tiltakssonen blant de med studielån kan tenkes å reflektere en samfunnsutvikling der unge og nyutdannede arbeidstakere i Norge i økende grad bosetter seg i sentrale områder i Sør-Norge, mens mer etablerte sysselsatte har et mer stabilt flyttemønster. Vi undersøker dette nærmere i de økonometriske resultatene i avsnitt 5.3.1.

Figur 5.4 Andel som jobber i tiltakssonen av kvalifiserte lærere i grunnskolen med og uten studielån, 2013-2020. 2017 er normert til 1.

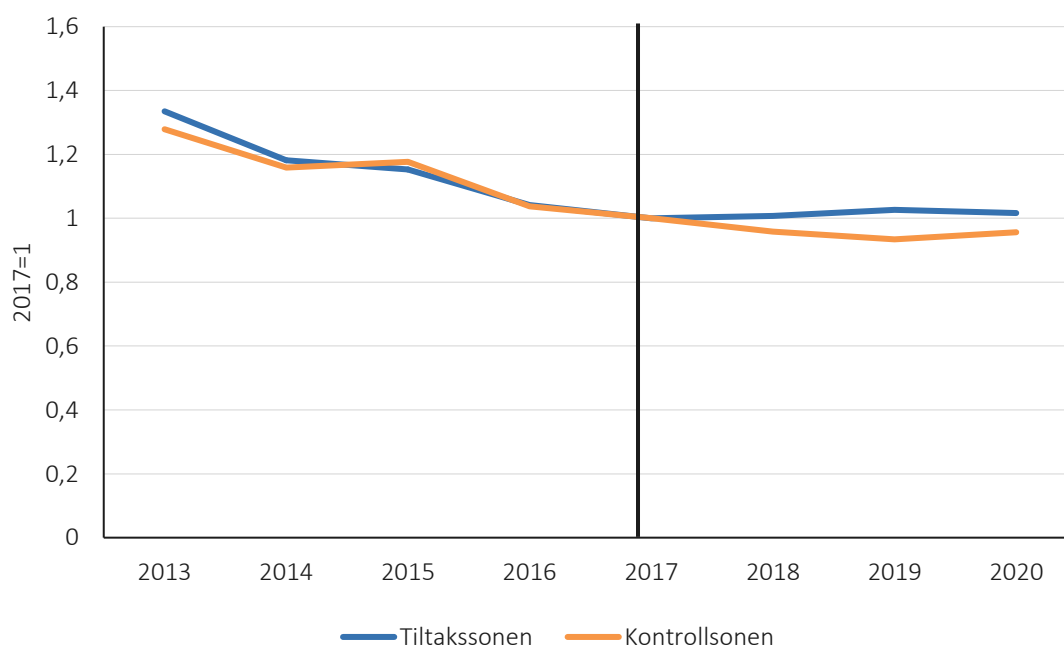


Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

5.2.2 Troms utenom Tromsø som kontrollområde, andel med studielån som indikator

I den første analysen sammenliknet vi lærere i grunnskolen med studielån med like kvalifiserte lærere i grunnskolen uten studielån, i tiltakssonen versus hele landet. I den andre analysen skifter vi perspektiv og sammenlikner lærere i grunnskolen med alle sysselsatte med studielån. Dessuten skifter vi kontrollområde fra landet som helhet til Troms uten Tromsø. Figur 5.5 viser utviklingen i andelen kvalifiserte lærere i grunnskolen blant sysselsatte med studielån i tiltakssonen og kontrollsonen. 2017-verdiene er normert til 1.

Figur 5.5 Andel kvalifiserte lærere i grunnskolen av alle sysselsatte med studielån, 2013-2020. Normert til 2017 = 1.



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Kontrollsonen har en svært lik trend med tiltakssonen før 2017, før de går i hver sin retning i årene etter. Dette indikerer at resten av Troms utenom Tromsø er en god kontrollsonen for analysen, og figuren viser en svak indikasjon på at virkemiddelet har hatt en effekt.

Figurene ovenfor gir en indikasjon på i hvilken grad virkemidlene har hatt en effekt. Dersom det var sterke effekter i form at flere lærere kom til eller ble boende i tiltakssonen skulle figurene over skille lag etter 2017. Vi ser små tendenser til det. Vi skal likevel estimere om antydningene til effekt kan kvantifiseres i en statistisk analyse og om de da er signifikant forskjellig fra 0. Vi beskriver nå datasettene.

5.2.3 Datasett: lærere i grunnskolen i tiltakssonen og resten av Norge i 2013-2020

Datasettet er et ubalansert paneldatasett med 130 013 individer i 8 år, som til sammen gir 613 204 observasjoner¹². Tabell 5.1 og Tabell 5.2 gir informasjon om lærerne i grunnskolen i tiltakssonen og resten av Norge hver for seg, hvordan antallet utvikler seg over tid, hvor mange som er kvalifiserte, samt informasjon om alder, inntekt, kjønn og hvor mange som har studielån. Tabellene er kilde til de tidligere figurene i kapitlet.

Tabell 5.1 Deskriptiv statistikk: lærere i grunnskolen i tiltakssonen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antall lærere i grunnskolen	1941	1891	1863	1872	1874	1870	1844	1820
Antall kvalifiserte lærere i grunnskolen	1205	1198	1177	1181	1150	1144	1137	1127
Andel kvalifiserte (%)	62	63	63	63	61	61	62	62
Andel med studielån (%)	45	42	40	41	42	43	44	44
Alder (gj.snitt)	46	46	47	46	46	46	46	46
Inntekt (gj.snitt)	446751	460255	481644	484481	494724	506422	524099	533232
Andel menn (%)	28	27	26	27	27	26	25	27

Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Tabell 5.2 Deskriptiv statistikk: lærere i grunnskolen i resten av Norge

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antall lærere i grunnskolen	72307	72631	71519	73807	75455	76916	77523	78090
Antall kvalifiserte lærere i grunnskolen	43609	43134	42604	42890	43301	43729	43709	43851
Andel kvalifiserte (%)	60	59	60	58	57	57	56	56
Andel med studielån (%)	44	44	45	46	47	48	49	50
Alder (gj.snitt)	45	45	45	45	44	44	44	44
Inntekt (gj.snitt)	434291	443723	460449	466768	477293	490141	505838	511278
Andel menn (%)	26	26	25	25	25	25	25	25

Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Noen forskjeller mellom utviklingen i lærerbestanden i tiltakssonen og resten av Norge er verdt å bemerke. For det første bekrefter tallene en systematisk forskjell i andel av lærere i grunnskolen med studielån mellom tiltakssonen og resten av Norge, hvor det er relativt sett færre med lån i tiltakssonen. Derimot har det vært en lik stigende trend i denne andelen i både tiltakssonen og

¹² Et paneldatasett er ubalansert dersom vi ikke har informasjon om alle individer i alle år. Dette datasettet er ubalansert siden vi fjerner alle årsobservasjoner for et individ hvor de ikke arbeider i tiltaks- eller kontrollsonen.

resten av Norge fra 2015 til 2020. I tillegg ser vi en relativt lik stigende trend i inntekt i begge områdene, hvor inntektsnivået i tiltakssonen ligger systematisk høyere. Dette kan muligens spores tilbake til at lærere i tiltakssonen i gjennomsnitt er ett år eldre og dermed har lengre arbeids-erfaring.

5.2.4 Datasett: sysselsatte i tiltakssonen og kontrollsonen i 2013-2020

Datasettet er et ubalansert paneldatasett med 132 069 individer i 8 år, som til sammen gir 630 332 observasjoner. Tabell 5.3 og Tabell 5.4 oppgir deskriptiv informasjon om de sysselsatte i tiltakssonen og kontrollsonen. Tabellene er kilde til de tidligere figurene i kapitlet.

Tabell 5.3 Deskriptiv statistikk: sysselsatte i tiltakssonen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antall lærere i grunnskolen	1941	1891	1863	1872	1874	1870	1844	1820
Antall kvalifiserte lærere i grunnskolen	1205	1198	1177	1181	1150	1144	1137	1127
Andel kvalifiserte lærere (%)	62	63	63	63	61	61	62	62
Andel med studielån (%)	24	22	22	22	22	22	23	23
Alder (gj.snitt)	43	43	43	44	43	43	43	43
Inntekt (gj.snitt)	387723	400279	409938	432684	445271	460235	477983	483157
Andel menn (%)	53	53	53	52	53	53	53	53
Barn (6-15 år) per innbygger (gj.snitt)	0,12	0,12	0,12	0,10	0,12	0,12	0,11	0,11
Andel som jobber i Alta (%)	22	22	22	23	23	23	23	24

Kilde: Vista Analyse basert på data fra Microdata.no

Tabell 5.4 Deskriptiv statistikk: sysselsatte i resten av Troms utenom Tromsø

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antall lærere i grunnskolen	1238	1204	1235	1268	1275	1295	1277	1268
Antall kvalifiserte lærere i grunnskolen	812	779	761	765	759	743	735	742
Andel kvalifiserte lærere (%)	66	65	62	60	60	57	58	59
Andel med studielån (%)	19	19	20	19	19	20	20	21
Alder (gj.snitt)	44	44	44	44	44	44	44	44
Inntekt (gj.snitt)	387468	399824	411481	427262	440952	457420	474178	482843
Andel menn (%)	53	53	53	53	53	53	53	53
Barn (6-15 år) per innbygger (gj.snitt)	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
Andel som jobber i Harstad (%)	37	37	37	36	36	36	36	36

Kilde: Vista Analyse basert på data fra Microdata.no

Sammenlignet med det forrige datasettet er to nye variabler introdusert. Når vi skal sammenligne sysselsettingen av lærere i grunnskolen mellom tiltaks- og kontrollsonen ønsker vi å kontrollere for hvor mange barn i grunnskolealder som finnes i kommunene i de to sonene, som sier noe om etterspørselsiden etter lærere. Vi ser at antall barn i grunnskolealder per innbygger i de to sonene holder seg ganske konstant rundt 0,12 i alle år for både tiltaks- og kontrollsonen.¹³ I tillegg ønsker vi å innføre en variabel som skiller ut individer i tiltaks- og kontrollsonens største byer fra resten, hvilket er henholdsvis Alta og Harstad. En økende andel arbeidstakere i tiltakssonen jobber i Alta, mens tilsvarende andel for Harstad faller med et prosentpoeng fra 2013 til 2020.

Videre er det verdt å bemerke at kjønns- og aldersbalanse, samt inntektsnivå i tiltaks- og kontrollsonen er svært lik. Når det gjelder andelen kvalifiserte av lærerne i grunnskolen ser vi en synkende trend i kontrollsonen, sammenlignet med at andelen holder seg konstant i tiltakssonen. Andel med studielån ligger systematisk noe høyere i tiltakssonen enn kontrollsonen, men sistnevnte opplever en stigende trend.

5.3 Økonometriske resultater

I dette avsnittet presenterer vi de økonometriske resultatene fra dette kapitlets to analyser, som er analysert med de to datasettene presentert i forrige avsnitt. Vi starter med å presentere hvordan vi gjennomfører analysene økonometrisk, og viser deretter resultatene.

¹³ Dette kan gi et annerledes inntrykk enn man fikk fra Figur 5.3, men indikatoren her er barn per innbygger.

5.3.1 Jobber flere av de kvalifiserte lærerne i grunnskolen med studielån i Norge i tiltakssonen etter innføringen av virkemidlet?

Vi tester denne problemstillingen økonometrisk med en lineær sannsynlighetsmodell som er spesifisert slik:

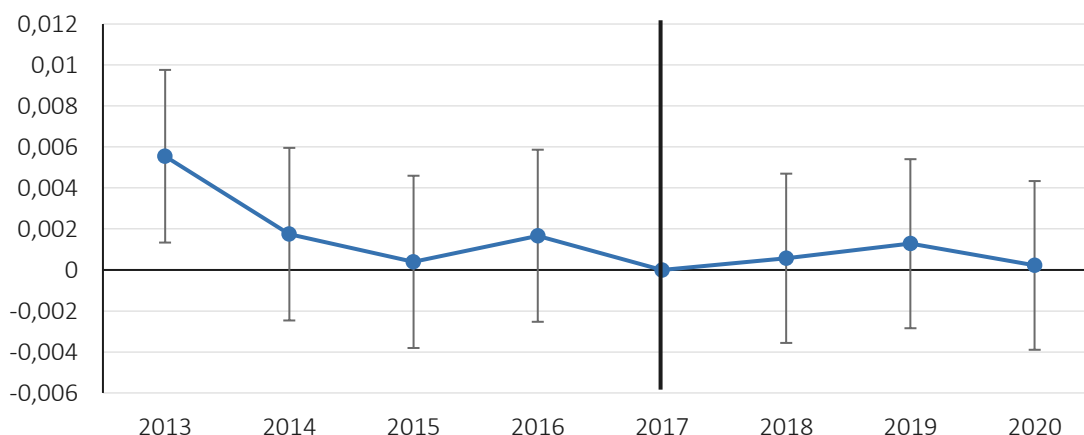
$$P(\text{jobb i } TS_{it}) = \alpha + \beta * \text{studielån}_{it} + \gamma * \text{årsdummyer}_t + \delta * \text{studielån}_{it} * \text{årsdummyer}_t + \mu * \ln(\text{lønn}_{it}) + \pi * \text{alder}_{it} + \rho * \text{kjønn}_i + \varepsilon_{it}$$

Denne regresjonsligningen estimerer sannsynligheten for at en tilfeldig kvalifisert lærer i grunnskolen i Norge i et gitt år jobber i tiltakssonen, og forklarer denne sannsynligheten ut ifra hvorvidt vedkommende har studielån, hvilket år det er, interaksjonen mellom studielånsvariabelen og år, samt kontrollvariabler for variasjon i individers lønn, alder og kjønn over tidsperioden. Vi kontrollerer for disse variablene for å korrigere for systematiske forskjeller i disse karakteristikene mellom de med og uten studielån, som kan påvirke hvorvidt en kvalifisert lærer i grunnskolen velger å jobbe i tiltakssonen.

Det er koeffisientene knyttet til interaksjonen mellom studielån og årsdummyene (δ) som fanger forskjell-i-forskjell estimatene i regresjonen. Disse koeffisientene indikerer endring i sannsynlighet for å trekke et individ som jobber i tiltakssonen blant de som har studielån i de ulike årene, sammenlignet med tilsvarende sannsynlighet blant de uten studielån, i forhold til 2017. Disse koeffisientene er illustrert i Figur 5.6, og en slik presentasjon av forskjell-i-forskjell estimater kalles et event study plot.

Punktene på linjen viser forskjellen mellom kvalifiserte lærere i grunnskolen med og uten studielån i sannsynlighet for å jobbe i tiltakssonen, relativt til 2017 når virkemidlet ble innført. Dersom punktet ligger over null i 2018 tilsier det at forskjellen mellom de med og uten studielån i sannsynlighet for å jobbe i tiltakssonen har økt fra 2017 til 2018. De svarte linjestykkene til hvert punkt gir 95 prosent konfidensintervall, som sier at vi kan med 95 prosent sikkerhet si at effekten ligger innenfor dette spennet. Dersom disse linjene passerer null kan vi derfor ikke konkludere med at effekten er forskjellig fra null.

Figur 5.6 Event study plot: endring over tid i sannsynligheten for at en tilfeldig kvalifisert lærer i grunnskolen med studielån i arbeid i Norge jobber i tiltakssonen, sammenlignet med kvalifiserte lærere i grunnskolen uten studielån



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Sett bort ifra året 2013 så viser figuren at det ikke er en signifikant forskjell mellom de med og uten studielån i årene før 2017. I de to første årene etter 2017 indikerer resultatene at forskjellen mellom gruppene øker noe, men effekten er langt fra å være statistisk signifikant. Vi konkluderer fra den økonometriske analysen at vi ikke kan slå fast at virkemidlet har ført til at en større andel av de kvalifiserte lærerne i grunnskolen i Norge arbeider i tiltakssonen.

5.3.2 Har virkemidlet ført til en økning i andelen kvalifiserte lærere i grunnskolen av de sysselsatte i tiltakssonen?

Vi tester denne problemstillingen på en lik måte som den forrige, med en lineær sannsynlighetsmodell estimert på datasettet bestående av sysselsatte med studielån i tiltaks- og kontrollsonen i årene 2013 til 2020:

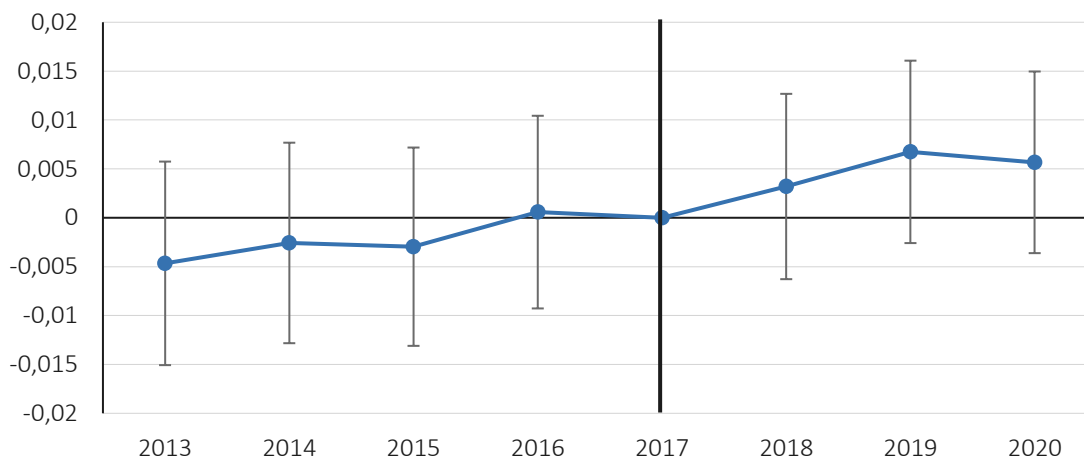
$$\begin{aligned}
 P(\text{kvalifisert grunnskolelærer}_{it}) & \\
 &= \beta * \text{jobber i TS}_{it} + \gamma * \text{årsdummyer}_t + \delta * \text{jobber i TS}_{it} \\
 &* \text{årsdummyer}_t + \mu * \ln(\text{lønn}_{it}) + \pi * \text{alder}_{it} + \rho * \text{kjønn}_i \\
 &+ \text{jobber i Alta eller Harstad}_{it} + \text{barn per innbygger}_{it} + \varepsilon_{it}
 \end{aligned}$$

Denne regresjonsligningen estimerer sannsynligheten for at en tilfeldig sysselsatt i tiltaks- eller kontrollsonen i et gitt år er kvalifisert lærer i grunnskolen, og forklarer denne sannsynligheten ut ifra hvorvidt vedkommende jobber i tiltakssonen, hvilket år det er, interaksjonen mellom arbeidssted og år, med flere av de samme kontrollvariablene som sist. I tillegg har vi to nye kontrollvariabler. Vi kontrollerer for om et individ arbeider i Alta eller Harstad, ettersom dette er de største og mest sentrale byene

i henholdsvis tiltaks- og kontrollsonen, så inkludering av denne variabelen gjør oss i stand til å kontrollere for noe variasjon i sentralitet i sonene. I tillegg inkluderer vi en variabel for hvor mange barn i grunnskolealder det finnes i kommunen hvor et individ jobber i et gitt år.

Forskjell-i-forskjell estimatene er koeffisientene tilknyttet interaksjonen mellom arbeidssted i tiltakssonen og år, og disse er illustrert i event study plottet i Figur 5.7. Koeffisientene gir utvikling over tid i forskjellen mellom tiltaks- og kontrollsonen i sannsynligheten for at en tilfeldig utvalgt sysselsatt er kvalifisert lærer i grunnskolen.

Figur 5.7 Event study plot: endring over tid i sannsynlighet for at en tilfeldig sysselsatt med studielån i tiltakssonen er kvalifisert lærer i grunnskolen, sammenlignet med kontrollsonen



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Figuren viser at det er en svak økning i kvalifiserte lærere i grunnskolen i tiltakssonen sammenlignet med kontrollsonen fra 2013 til 2014 og 2015 til 2016, men ingen av estimatene før 2017 er signifikant annerledes fra null. Utviklingen etter 2017 indikerer at virkemidlet hadde en effekt, da den relative sannsynligheten for at en tilfeldig sysselsatt med studielån er kvalifisert lærer i grunnskolen i tiltakssonen sammenlignet med kontrollsonen øker i de to første årene etter virkemidlet ble innført.¹⁴ Estimateret er høyest for år 2019 med 0,0067, og gitt at vi vurderer utvikling i kontrollsonen som kontrafaktisk utvikling i tiltakssonen uten virkemiddel, kan vi tolke dette som at økningen i andelen kvalifiserte lærere i grunnskolen av sysselsatte med studielån fra 2017 til 2019 ville vært 0,67 prosentpoeng lavere dersom virkemidlet ikke eksisterte. Dette er en svært liten effekt, og den er heller ikke signifikant annerledes fra null. Vi kan derfor ikke konkludere at virkemidlet har ført til flere kvalifiserte lærere i grunnskolen blant de sysselsatte i tiltakssonen.

5.4 Konklusjon: Ingen signifikant effekt

I dette kapitlet har vi analysert om ekstra studielånsnedskrivning for lærere i grunnskolen på 20 000 kroner med virkning fra 2018 har gitt flere kvalifiserte lærere i grunnskolen i arbeid i tiltakssonen. Vi kan ikke fastslå at virkemiddelet har ført til en slik økning.

Vårt funn av at virkemiddelet ikke har hatt noen signifikant effekt kan være drevet av særegenheter ved lærere i grunnskolen som yrkesgruppe. For at et økonomisk incentiv skal ha stor påvirkning på flyttemønstre til lærere i grunnskolen, må lærerne verdsette inntekt tilstrekkelig høyt når de avgjør hvor de ønsker å jobbe. Ettersom inntektsnivået for lærere i grunnskolen er forholdsvis lavt sammenlignet med yrker med tilsvarende krav til utdanning, taler dette for at individer som velger læreryrket i stor grad motiveres av ikke-økonomiske faktorer. For eksempel kan de ha sterke bostedspreferanser, jf. kapittel 3. På den annen side kan man argumentere for at det lave inntektsnivået blant lærere burde tilsi at de skal reagere sterkt på økonomiske incentiver.

¹⁴ Dette stemmer med vår formodning basert på Figur 5.8.

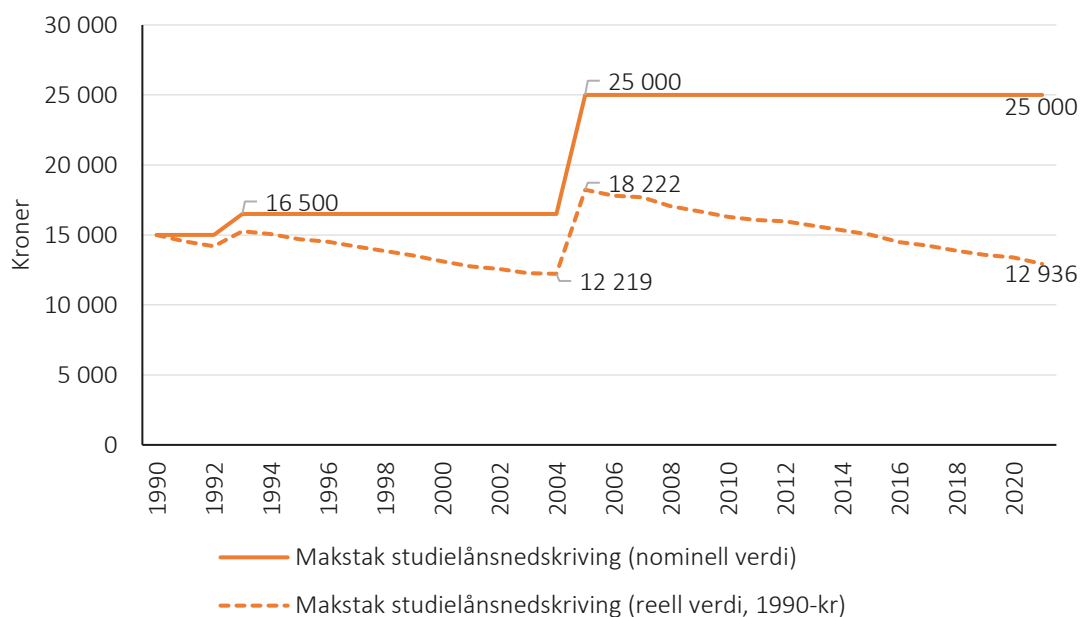
Videre kan også vårt funn av ingen effekt være drevet av variabler som er utelatt fra våre analyser. Som nevnt i kapittel 5.1 har vi ikke kunnet benytte data på stillingsutlysninger over tid. Med slik informasjon kunne vi vært i stand til å si noe om hvorvidt dårlig tilgang på stillinger er en drivkraft bak virkemiddelets manglende effekt. Et lignende argument kan føres når det gjelder tilgang på boliger, som vi heller ikke har eksplisitt inkludert i vår analyse. Imidlertid vil analysen opp mot kontrollsonen i avsnitt 5.3.2 kun påvirkes av tilgang på boliger og ledige stillinger *dersom det er systematisk forskjell mellom tiltaks- og kontrollsonen*. Gitt argumentasjonen bak valg av kontrollsonen, er det rimelig å anta flere likhetstrekk ved bolig- og arbeidsmarkedene i tiltaks- og kontrollsonen.

6 Ordningen for personer med studielån

6.1 Insentivet over tid

Personer med studielån som bor i tiltakssonen kan skrive av 10 prosent av skyldig studielån hvert år, med et maksimumsbeløp på 25 000 kr. Det betyr at personer med studielån på over 250 000 kr maksimalt får avskrevet 25 000 kr, selv om 10 prosent av lånet utgjør mer enn dette beløpet. Ordningen ble innført samtidig som tiltakssonen ble etablert i 1990. Da var maksimumsbeløpet 15 000 kr. Maksimumsbeløpet har vært oppjustert ved to anledninger, til 16 500 kr i 1993 og til 25 000 kr i 2005. Utviklingen i maksimumsbeløpet er illustrert i nominelle og reelle verdier (1990-kr) i Figur 6.1.

Figur 6.1 Maksimal studielånsnedskrivning, nominell og reell verdi, 1990-2021

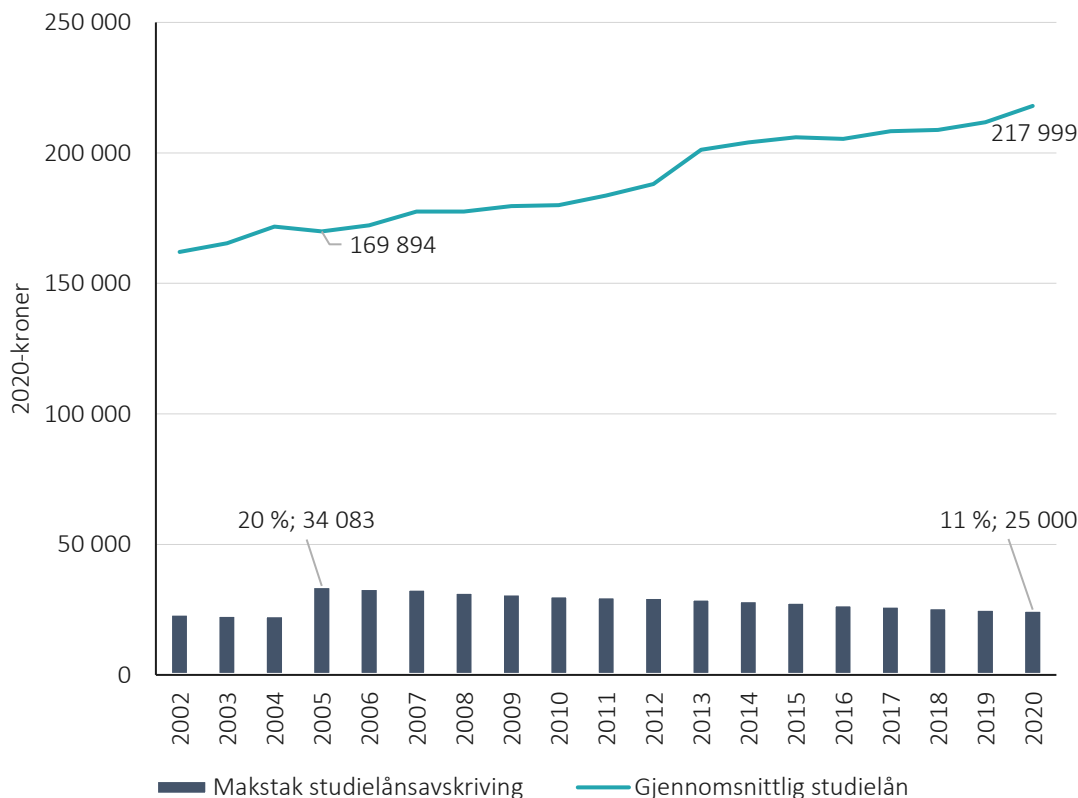


Kilde: Vista Analyse, utregnet med inflasjonstall fra SSB, statistikkbanken tabell 03014 (2022).

Figuren viser tydelig hvordan den reelle verdien til maksbeløpet har falt over tid, om enn noe forsinket som følge av de to oppjusteringene. Den høyeste reelle verdien til maksbeløpet var i 2005, da det ble økt (nominelt) fra 16 500 kr til 25 000 kr. Den reelle verdien av dette beløpet (målt i 1990-kr) var da drøyt 18 200 kr. Siden den gang har maksimumsbeløpet ligget på 25 000 kr, som reelt sett har sunket til i underkant av 13 000 1990-kroner i dag. Realverdien er dermed mindre enn på innføringstidspunktet i 1990, og nesten like lavt som bunnpunktet i 2004, da den reelle verdien av beløpet var omtrent 12 200 kr.

I vurderinger av utviklingen i styrken på dette virkemiddelet er det relevant å studere hvordan maksbeløpet står i forhold til hvor mye studielån folk generelt har hatt i perioden. Dette er illustrert i Figur 6.2.

Figur 6.2 Gjennomsnittlig saldo på studielån blant alle i Norge som har studielån og makstak for studielånsnedskrivning, 2002-2020, 2020-kroner

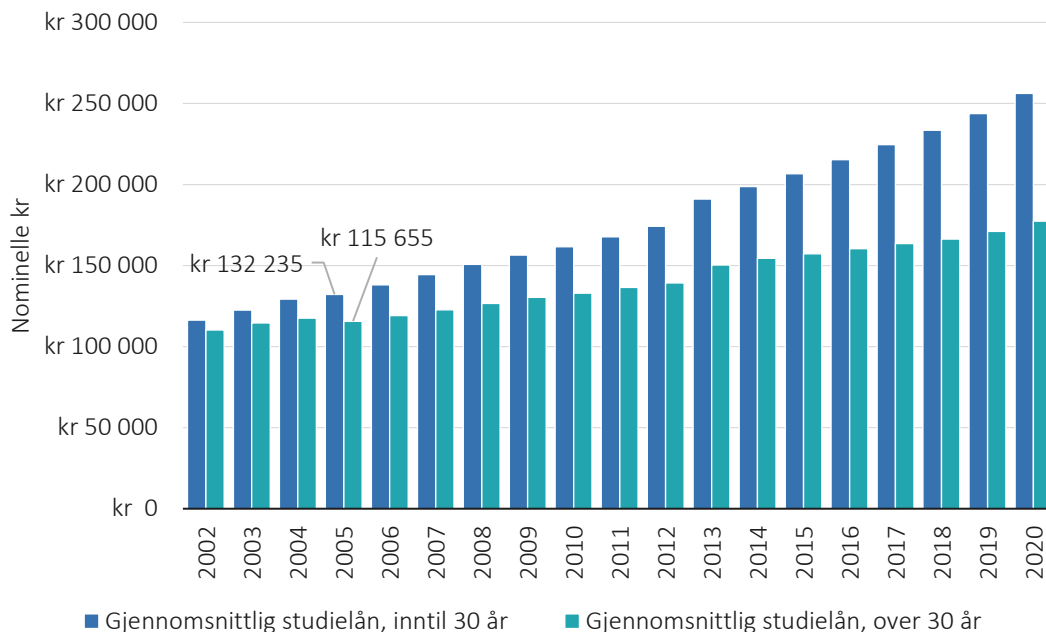


Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no og inflasjonstall fra SSB Statistikkbanken tabell 03014 (2022).

Figuren viser at gjennomsnittlig saldo på studielån blant de som har dette er omtrent 218 000 kroner i 2020. Målt i 2020-kroner var tilsvarende beløp i 2005 i underkant av 170 000 kroner. Da tilsvarte den reelle verdien av maksbeløpet omtrent 20 prosent av dette. Tilsvarende tall i dag er 11 prosent. Dette betyr at det i dag kun er de som har et over gjennomsnittlig stort studielån som kan oppnå maksimal avskrivning. I 2005 gjaldt dette også for størrelser på studielån også under gjennomsnittlig lånestørrelse.

I Figur 6.3 ser vi hvordan gjennomsnittlig saldo på studielånet blant personer som er inntil 30 år og personer som er eldre enn 30 år. De yngre har jevnt over mer studielån enn de eldre, og forskjellen har vært tiltakende de siste ti årene. I 2005, på tidspunktet for heving av maksimumstaket for studielånsnedskrivning, hadde personer under 30 år i gjennomsnitt omtrent 132 000 kr i studielån, mens personer over 30 år hadde i gjennomsnitt omtrent 115 500 kr i studielån.

Figur 6.3 Gjennomsnittlig saldo på studielån for personer under og over 30 år, hele landet, nominelle kroner



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no. Verdiene i 2005 er fremhevet, da dette er året hvor maksimumsbeløpet for nedskrivning ble økt fra 16 500 kr til 25 000 kr.

6.2 Beskrivende data pre- og post-trend

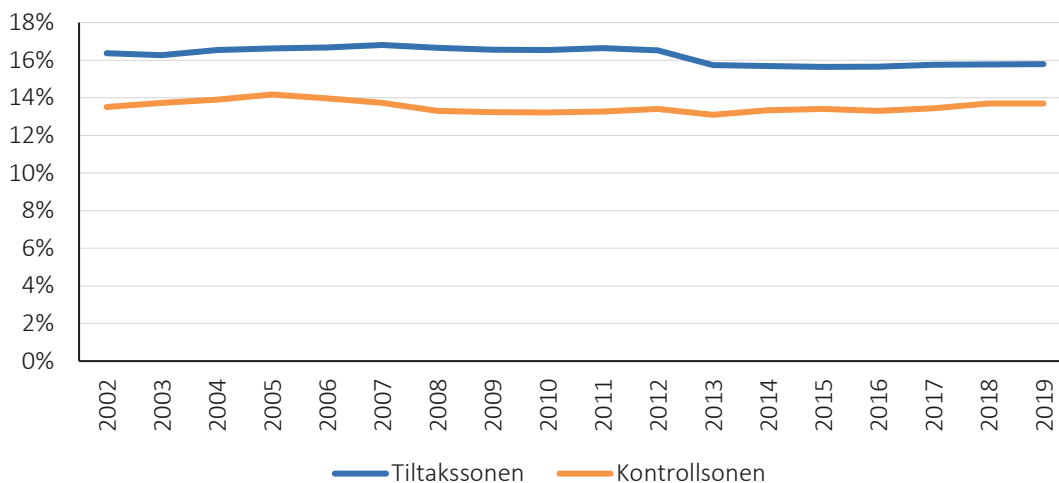
For å kunne si noe om effekten av studielånsordningen på bosetting i tiltakssonen vil vi benytte registerdata fra Lånekassen. Disse dataene er tilgjengelige i microdata.no fra 2002 og utover. Med utgangspunkt i denne dataperioden, vil vi utnytte økningen i maksimumsbeløpet som fant sted i 2005 til å forsøke å identifisere en kausal effekt av studielånsordningen på nettoflytting til tiltakssonen. Vi benytter oss av forskjell-i-forskjell metoden, der vi sammenlikner nettoflytting i tiltakssonen og kontrollsonen før og etter 2005.

Vi benytter samme kontrollgruppe som i analysen av ordningen for lærere i grunnskolen; resten av kommunene i Troms, utenom Tromsø. Før vi presenterer estimater av den kausale effekten av endringen av maksgrensen i 2005, vurderer vi rimeligheten av antakelsen om at tiltakssonen ville hatt samme utvikling i utfallsvariabler som kontrollsonen i fravær av tiltaket. En indikasjon på at dette er en rimelig antakelse, er at de to områdene hadde parallelle trender i utfallsvariabelen i årene før 2005. Den sentrale utfallsvariabelen er andelen personer som har studielån. Dersom studielånsordningen fører til redusert nettoflytting fra tiltakssonen¹⁵ sammenlignet med kontrollgruppen, skulle en forvente at andelen med studielån i tiltakssonen øker i årene etter 2005, sammenlignet kontrollsonen. Hvis tiltakssonen og kontrollsonen har hatt en parallell trend i årene før 2005, kan endringen i årene etter tolkes som den kausale effekten av tiltaket.

Andelene av befolkningen med studielån i tiltakssonen og kontrollsonen i perioden 2002-2019 er illustrert i Figur 6.4.

¹⁵ Som kan skyldes både økt tilflytting, redusert fraflytting eller en kombinasjon.

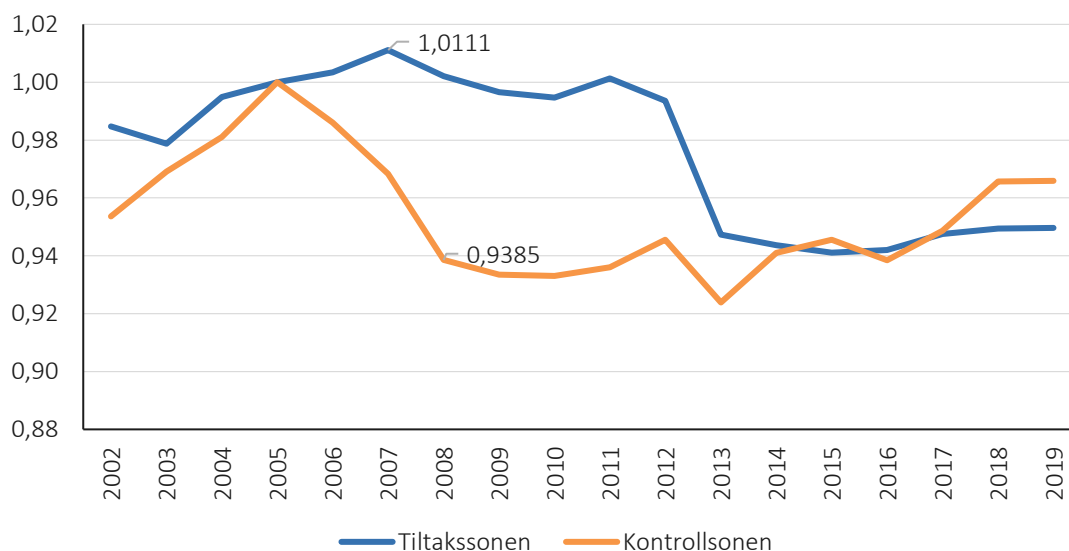
Figur 6.4 Andel av befolkningen med studielån



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

For å studere hvorvidt trenden i denne andelen har vært parallell før 2005 i tiltakssonen og kontrollsonen normerer vi 2005-verdiene til 1. Dette er illustrert i Figur 6.5. Både tiltakssonen og kontrollsonen hadde en stigende andel personer med studielån i perioden 2002-2005. Ideelt sett skulle vi sammenliknet utviklingen lenger tilbake i tid, men dette er ikke mulig da dataene fra Lånecassen kun er tilgjengelige fra 2002 i microdata.no. Vi konkluderer med at utviklingen i forkant av 2005 er noenlunde lik i de to områdene, til tross for at tiltakssonen opplever en nedgang i andelen personer med studielån fra 2002 til 2003.

Figur 6.5 Andel av befolkningen med studielån, 2005=1



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Etter 2005 fortsetter andelen med studielån i tiltakssonen å stige noe, før den går noe tilbake frem til 2012. Etter 2012 går den kraftig tilbake. Når det gjelder kontrollsonen reduseres andelen kraftig etter 2005. I 2008 er den under 94 prosent av verdien i 2005, altså en reduksjon i andelen med studielån på 6 prosent. Tiltakssonen fikk derimot økt sin andel med studielån med 1,1 prosent i tilsvarende periode.

Figuren antyder at økningen av maksimumsbeløpet i 2005 førte til at fallet i andelen med studielån, som fant sted i kontrollsonen etter 2005, ble utsatt noen år i tiltakssonen. Det kan altså se ut som tiltaket hadde en midlertidig effekt i tiltakssonen. I det følgende, vil vi undersøke om denne effekten er statistisk signifikant og hvorvidt sammenhengen varierer med noen observerbare kjennetegn ved de bosatte i tiltaks- og kontrollsonen som kjønn, alder og om individene bor i områdenes største byer eller ikke.

6.2.1 Deskriptiv statistikk

Deskriptiv statistikk for analyseenheterne (individene) i tiltakssonen og kontrollsonen, som benyttes i analysen av ordningen med studielånsavskriving, er oppsummert i Tabell 6.1 og Tabell 6.2.

Tabell 6.1 Deskriptiv statistikk: Tiltakssonen

År	Antall individer	Andel med studielån	Andel med studielån, 0-30 år	Gjennomsnittlig alder	Gjennomsnittlig inntekt	Andel menn	Andel Alta
2002	92 779	16,4	22,6	38	195 458	51,0	18,5
2003	92 555	16,3	21,9	38	202 800	51,0	18,8
2004	92 137	16,5	22,1	39	209 295	51,0	18,9
2005	91 972	16,6	22,2	39	216 980	51,0	19,2
2006	91 788	16,7	22,3	39	231 694	51,0	19,5
2007	91 356	16,8	22,3	39	248 753	51,0	19,8
2008	91 104	16,7	21,9	40	266 467	51,0	20,1
2009	91 067	16,6	22,0	40	278 631	51,1	20,3
2010	91 433	16,5	22,2	40	288 916	51,2	20,4
2011	91 921	16,6	22,6	40	302 776	51,3	20,7
2012	92 261	16,5	22,9	40	316 684	51,3	20,9
2013	93 009	15,7	22,9	41	328 212	51,4	21,1
2014	93 662	15,7	23,1	41	339 901	51,4	21,2
2015	93 896	15,6	23,5	41	348 088	51,4	21,2
2016	93 964	15,7	23,7	41	357 914	51,5	21,4
2017	94 389	15,8	24,1	42	367 436	51,5	21,7
2018	94 388	15,8	24,4	42	379 368	51,5	21,9
2019	93 929	15,8	24,7	42	392 209	51,5	22,0

Kilde: *Microdata.no*

Tabell 6.2 Deskriptiv statistikk: Kontrollsonen

År	Antall individer	Andel med studielån (%)	Andel med studielån, 0-30 år (%)	Gjennomsnittlig alder	Gjennomsnittlig inntekt	Andel menn (%)	Andel Harstad (%)
2002	72 101	13,5	20,1	40	206 222	50,4	32,0
2003	72 030	13,7	20,0	40	214 564	50,5	32,2
2004	71 814	13,9	20,0	40	220 745	50,4	32,3
2005	71 285	14,2	20,4	40	228 241	50,4	32,4
2006	71 136	14,0	19,9	41	242 812	50,3	32,7
2007	70 955	13,7	19,3	41	259 915	50,3	32,8
2008	70 655	13,3	18,5	41	278 176	50,4	32,7
2009	70 467	13,2	18,3	41	285 786	50,3	32,8
2010	70 623	13,2	18,5	41	296 677	50,4	32,9
2011	70 807	13,3	18,5	41	311 460	50,5	33,1
2012	71 065	13,4	18,7	42	324 813	50,5	33,3
2013	71 578	13,1	18,9	42	335 492	50,5	33,9
2014	72 003	13,3	19,5	42	347 783	50,7	33,9
2015	72 485	13,4	19,6	42	356 618	50,8	34,0
2016	72 643	13,3	19,6	42	366 393	51,0	34,0
2017	72 860	13,4	19,9	42	375 741	51,1	34,1
2018	72 641	13,7	20,4	43	391 091	51,0	34,2
2019	72 494	13,7	24,7	43	401 072	51,1	34,2

Kilde: *Microdata.no*

Tabellene viser at utvalget vårt består av mellom 91 000 og 94 000 personer hvert år i tiltakssonen og mellom 70 000 og 72 000 personer hvert år i kontrollsonen. Blant personene i tiltakssonen er det om lag 16 prosent som har studielån, og blant de i tiltakssonen er det ca. 13-14 prosent som har studielån. Blant de under 30 år er det rundt 22-23 prosent i tiltakssonen som har studielån, sammenlignet med rundt 19-20 prosent i kontrollsonen. Gjennomsnittsalderen på personene i de to områdene ligger mellom 38 og 40 år i perioden, og det er ingen markante forskjeller mellom tiltaks- og kontrollsonen når det gjelder alder. Gjennomsnittsinntekten i tiltakssonen var omtrent 392 000 kroner i 2019, mot omtrent 401 000 kroner i kontrollsonen. Kjønnbalansen er omtrent lik mellom de to områdene, med en marginalt høyere andel menn enn i kontrollsonen. Siste kolonne viser andel som bor i områdets største by. I tiltakssonen bor 22 prosent av befolkningen i Alta. Andelen har vært økende over perioden. I kontrollsonen bodde rundt 34 prosent av befolkningen i Harstad i 2019, en andel som har økt noe mindre enn den for tiltakssonen.

Dette utvalget benyttes som grunnlag for de videre økonometriske analysene.

6.3 Økonometriske resultater

Vi har operasjonalisert problemstillingen ved å se på befolkningen som var bosatt i tiltakssonen og kontrollsonen i perioden 2002-2019. Over perioden er det 264 084 personer som har bodd i enten tiltaks- eller kontrollsonen (eller begge steder). Disse har vi samlet i et ubalansert

paneldatasett¹⁶ med 2 957 208 observasjoner¹⁷, hvor vi har koblet på individenes studielånssaldo, samt bakgrunnsvariabler som alder, kjønn og om de bor i den største byen i hhv. tiltakssonen (Alta) eller kontrollsonen (Harstad).

6.3.1 Blir det flere med studielån i tiltakssonen etter at maksimumsbeløpet for nedskrivning økes i 2005?

Økonometrisk tester vi dette med en lineær sannsynlighetsmodell.¹⁸ Denne er uttrykt i ligningen under:

$$P(\text{studielån}_{it}) = \alpha + \beta * \text{bor i TS}_{it} + \gamma * \text{årsdummyer}_t + \delta * \text{bor i TS}_{it} * \text{årsdummyer}_t + \varepsilon_{it}$$

Utfallsvariabelen vi undersøker er andelen som har studielån. Dersom andelen øker som følge av tiltaket, tyder det på en tiltakseffekt på nettoflytting, som enten drives av tilflytting av nye personer med studielån (mer tilflytting enn kontrollsonen) eller mindre fraflytting av personer med studielån (sammenlignet med kontrollsonen).¹⁹ Fra de beskrivende dataene i Figur 6.5 ser vi at effekten synes å være drevet av fravær av utflytting sammenlignet med kontrollsonen, snarere enn innflytting til tiltakssonen.

Regresjonsligningen estimerer sannsynligheten for at en tilfeldig trukket person i utvalget – alle som bodde i tiltaks- og kontrollsonen det aktuelle året – endres som følge av hvorvidt en person (i) bor i tiltakssonen (på tidspunkt t), hvilket år det er, interaksjonen mellom bosted og tid. Den er slikt sett en tallfesting av om forskjellen i andel med studielån i kontrollsonen og tiltakssonen, som oppstår etter 2005 er signifikant eller ikke.

I forskjell-i-forskjell-designet vårt er det koeffisientene knyttet til interaksjonen mellom bosted og tid (δ) som beskriver effekten av tiltaket med heving av maksimumsbeløpet for studielånsavskrivning. Disse koeffisientene indikerer endringen i sannsynligheten for å trekke en person med studielån blant de som bor i tiltakssonen på tidspunkt t, sammenlignet med kontrollsonen, i forhold til referanseåret 2005. Utviklingen til disse koeffisientene er illustrert i «event study»-plottet i Figur 6.6.

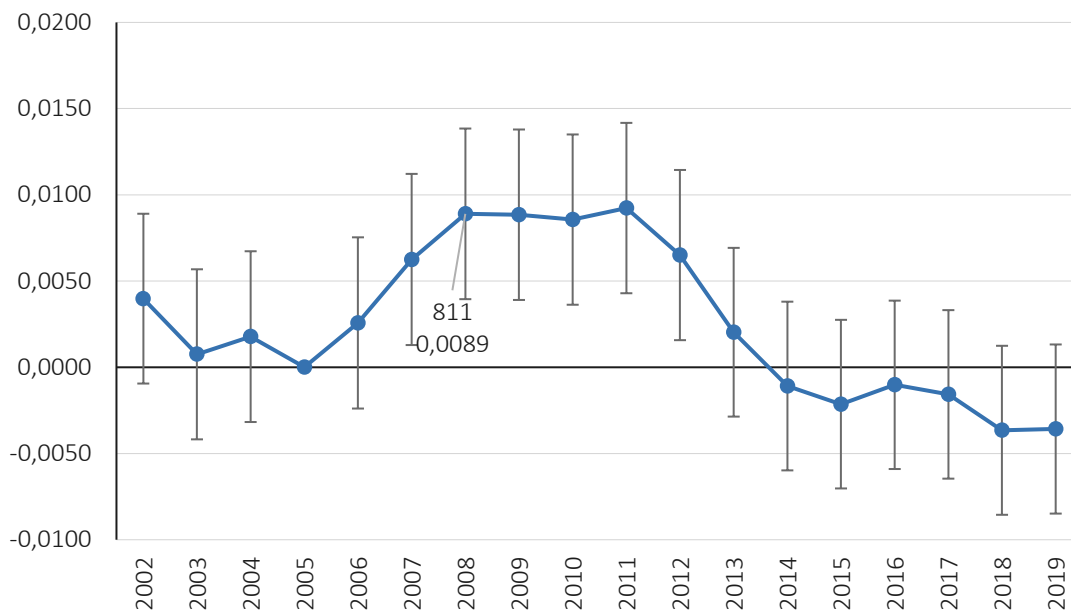
¹⁶ Datasettet er ubalansert fordi ikke alle personene bor i tiltakssonen eller kontrollsonen hele perioden. Noen flytter ut, andre flytter inn, noen blir født og noen dør i løpet av perioden.

¹⁷ Det er én observasjon per år per bosatt i tiltaks- eller kontrollsonen. Det innebærer at de fleste individene har mer enn én observasjon knyttet til seg.

¹⁸ Regresjonstabellen fra analysen er gjengitt i Tabell A.4 i vedlegg A.2.

¹⁹ Man kunne kanskje tenke seg at en annen mekanisme som kan påvirke andelen som har studielån er om personer som ikke har studielån velger å ta opp studielån som følge av økningen i maksimumsbeløpet. Vi velger å se bort fra dette, for disse personene vil ikke ha noen fordel av nedskrivningen før de skal begynne å betale tilbake lånet. For de fleste skjer dette flere år etter første låneopptak, og fordelene henger sammen med bosted på tilbakebetalings-tidspunktet, ikke tidspunktet for låneopptaket.

Figur 6.6 Event study-plot: Endring i sannsynligheten for at en tilfeldig person i tiltaks-sonen har studielån, sammenlignet med kontrollsonen over tid



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no. Ubalansert paneldatasett med alle bosatte i tiltaks- og kontrollsonen i perioden 2002-2019. N = 2 957 208. Konfidensintervaller på 95 %-nivå.

Som vi ser er pre-trenden, altså forskjellen mellom sannsynligheten for å trekke en person med studielån blant de som bor i tiltakssonen og de som bor i kontrollsonen, ikke signifikant ulik hverandre i årene før 2005. Etter 2005 stiger sannsynligheten for å trekke en person med studielån blant bosatte i tiltakssonen, sammenlignet med bosatte i kontrollsonen. I 2006 er effekten fortsatt ikke signifikant ulik fra null, men i 2007 er den det, og fra 2008 til 2011 ligger den stabilt på en signifikant positiv forskjell på omtrent 0,009 prosentpoeng. Det tilsvarer en effektstørrelse på omtrent 800 flere personer med studielån i tiltakssonen. Dersom alle disse er i jobb tilsvarer det en økning i antall sysselsatte i tiltakssonen på omtrent 1,5 prosent.²⁰

Dersom det ikke er andre gode grunner til at denne forskjellen skal oppstå etter 2005, og man legger til grunn at kontrollsonen har utviklingen som tiltakssonen ville hatt i det kontrafaktiske tilfellet, kan dette tolkes som den kausale effekten av økningen av maksimumsbeløpet for studielånsavskrivning fra 16 500 kr til 25 000 kr i 2005.

6.3.2 I hvilken grad varierer effektene av virkemidlene med alder, kjønn og geografi?

I dette avsnittet ser vi nærmere på de økonometriske undersøkelsene vi har gjort for å vurdere hvorvidt effektene av virkemidlene varierer med alder, kjønn og geografi. Her har vi spesifisert den samme regresjonsmodellen som i forrige avsnitt, men i tillegg inkludert kontrollvariablene spesifisert som såkalte «dummy-variabler», for kjønn (mann/kvinne), alder (spesifisert som unge

²⁰ Der antall sysselsatte definert som antall personer med positive lønnsinntekter i 2008. Fra microdata.no finner vi at dette er 53 935 personer.

i alderen 20-30 år og resten), og en «Alta/Harstad-dummy», som indikerer om et individ bor i den største byen i hhv. tiltakssonen (Alta) og kontrollsonen (Harstad).^{21, 22}

$$P(\text{studielån}_{it}) = \alpha + \beta * \text{bor i TS}_{it} + \gamma * \text{årsdummyer}_t + \delta * \text{bor i TS}_{it} * \text{årsdummyer}_t + \pi * \text{alder}_{20_30_år}_{it} + \rho * \text{kjønn}_i + \sigma * \text{bor i Alta eller Harstad}_{it} + \varepsilon_{it}$$

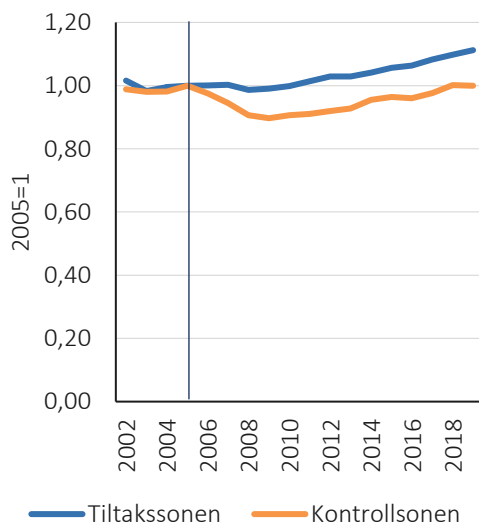
Kontrollvariablene i regresjonsanalysen er inkludert for å fjerne effekten av eventuelle bakenforliggende sammenhenger mellom utfallsvariabelen (om en person har studielån) og forklaringsvariablene. Å inkludere kontrollvariablene viser oss at andelen med studielån er signifikant høyere blant unge i alderen 20-30 år, blant kvinner og blant folk som bor i Alta og Harstad.

Neste steg er å se på hvorvidt kontrollvariablene påvirker tiltakseffekten (δ i regresjonslikningen), altså om effekten vi fant i forrige avsnitt, er ulik mellom kvinner og menn, mellom yngre og eldre eller mellom de største byene i området (Alta/Harstad) og resten. Tiltakseffekten (δ) påvirkes svært lite som følge av å inkludere kjønn og Alta/Harstad. Basert på dette konkluderer vi med at tiltakseffekten ikke er ulik på tvers av kjønn og hvorvidt man bor i tiltakssonens/kontrollsonens største by eller ikke.

Inkludering av dummyen for alder påvirker derimot tiltakseffekten mer, noe som tyder på at det er en ulik effekt av tiltaket på unge i alderen 20-30 år og folk i andre aldre. Forskjellen kommer tydelig frem i tidsserien med andelene som har studielån i befolkningen over og under 30 år, som vi har illustrert i Figur 6.7 og Figur 6.8.

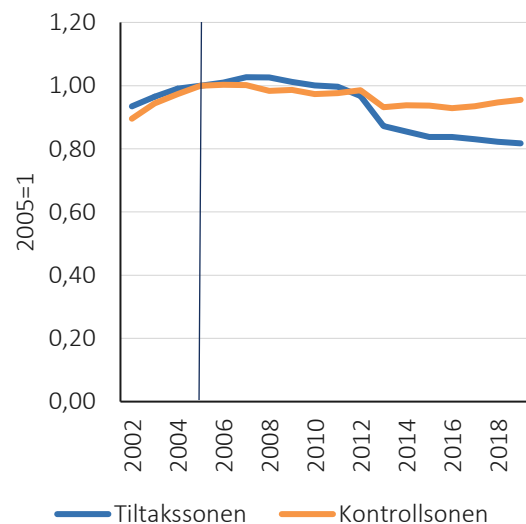
Figur 6.7

Andel med studielån under 30 år



Figur 6.8

Andel med studielån over 30 år



²¹ Regresjonstabellen fra analysen er gjengitt i

Tabell A.5 i vedlegg A.2. I tidligere spesifikasjoner hadde vi også inkludert individenes lønn som kontrollvariabel. Dette gikk vi bort fra, da vi frykter denne kan være en såkalt «bad control», fordi den påvirkes av utfallsvariabelen (har studielån). Studielån henger sammen med høyere utdanning, som videre påvirker individers lønnsnivå. Potensialet for en endogen sammenheng mellom utfalls- og kontrollvariabel gjorde at vi valgte å ikke benytte lønn som kontrollvariabel.

²² Vi har også kjørt regresjonsmodellen med en dummy-variabel for om personene bor i Hammerfest for å fange opp en eventuell effekt som drives av utbyggingen av gasskraftanlegget på Melkøya som åpnet i 2007. Inkluderingen av variabelen fører kun til helt marginale endringer i koeffisientene, og påvirker dermed ikke konklusjonene.

Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no
Reformåret 2005 er indikert med den vertikale linjen.

Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no
Reformåret 2005 er indikert med den vertikale linjen.

Figurene er i praksis en oppsplittet versjon av Figur 6.5, og viser hvordan den samlede reformeffekten fordeler seg mellom de under og de over 30 år. Etter reformåret 2005 er det i begge aldersgruppene en økning i andelen med studielån sammenlignet med kontrollgruppen. Forskjellen er imidlertid større blant unge under 30 år enn blant personer over 30 år. Blant de under 30 er tiltakseffekten hovedsakelig drevet av en nedgang i andelen med studielån i kontrollsonen, slik vi også så i Figur 6.5, der hele befolkningen er inkludert. Videre er det slik at det er nedgangen i andelen med studielån blant de over 30 år som synes å drive bortfallet av effekten, som vi observerer fra 2012 når vi estimerer grunnspekifikasjonen. På bakgrunn av disse ulike effektene blant personer under og over 30 år, konkluderer vi med at effekten vi har estimert i grunnspekifikasjonen i hovedsak drives av yngre personer under 30 år.²³

6.4 Konklusjon: Midlertidig bosettingseffekt

Hevingen av maksimumsbeløpet for studielånsavskrivning ser altså ut til å ha bidratt til å heve andelen med studielån blant de bosatte i tiltakssonen. Effekten er ikke signifikant før to år etter innføring, noe som kan indikere at det tar litt tid fra økning før man ser effekten. Resultatet er kanskje rimelig, all den tid en flyttebeslutning kan ha en viss treghet sammenlignet med andre beslutninger. Deretter er effekten signifikant i seks år (2007-2012), før den forsvinner.

Effekten synes også å være høyere for unge under 30 år, selv om den også er til stede for de over 30 år. Dette vurderer vi som rimelig, da studielånsordningen spiller en større rolle for de med høyt studielån, som gjelder yngre i større grad enn eldre.

Mekanismene som fører til at effekten forsvinner det åttende året etter innføring vet vi ikke noe sikkert om. En mulig forklaring kan være at realverdien på studielånsnedskrivningen faller med tiden (som illustrert i Figur 6.4). Økning av maksimumsbeløpet for nedskrivning gjør at de som tidligere var bundet av maksimumsbeløpet, ikke lengre er det, eller blir bundet av et høyere maksimumsbeløp, og dermed får økt nytte av ordningen. Maksimal nedskrivning før 2005 var 16 500 kroner, som ble økt til 25 000 kroner. Det betyr at alle som hadde over 165 000 kr i studielån i 2005 fikk nytte av hevingen av maksimumsbeløpet. Gjennomsnittlig studielån i 2005 var omtrent 132 000 kroner blant personer inntil 30 år, og omtrent 115 500 kroner blant personer over 30 år (jf. Figur 6.3). Ingen av gjennomsnittspersonene ble dermed bundet av maksimumsbeløpet i 2005, men en høyere andel av yngre personer gjorde trolig det, da gjennomsnittlig studielån er høyere i denne gruppen. Dette harmonerer godt med funnet om at tiltakseffekten synes å være sterkest blant yngre.

En annen mulig forklaring av at effekten forsvinner etter hvert kan tenkes å være at hevingen av maksbeløpet skapte en nyhetsverdi og ekstra oppmerksomhet rundt og i etterkant av hevingen,

²³ Analysen av figurene sier ikke noe om denne forskjellen er statistisk signifikant eller ikke. For å undersøke dette har vi spesifisert en «triple difference»-modell som estimerer forskjellen i sannsynlighet for å ha studielån mellom unge (20-30 år) og andre, i tiltakssonen og kontrollsonen, før og etter reformåret 2005. Regresjonstabellen fra analysen er gjengitt i Tabell A.6 i vedlegg A.2. Denne (triple) forskjellen er insignifikant i årene 2002-2007, og signifikant positiv for årene 2008-2019 (bortsett fra i 2014). Dette bygger opp under konklusjonen om at tiltakseffekten i hovedsak drives av de under 30 år.

da maksimumsbeløpet hadde ligget fast siden 1993. Om det var mer oppmerksomhet rundt ordningen tidligere, kan undersøkes ved å studere utviklingen i søkefrekvensen på relevante søketermer på nettet.

Figur 6.9 viser søkefrekvensen på søkeordkombinasjonen «studielån finnmark», hentet fra Google Trends (2022). Tekstboks 6.1 forklarer Google Trends.

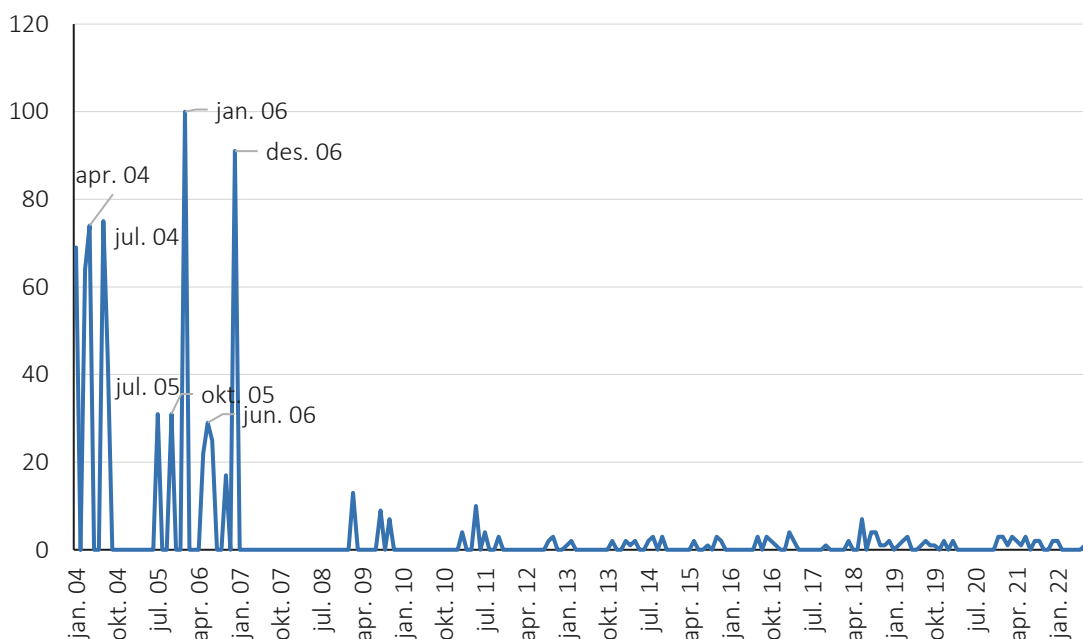
Tekstboks 6.1 Google Trends

Google Trends er en nettsjeneste for analyser av populariteten til søkeord på Googles søketjenester. Tjenesten lar brukeren se på populariteten til et søkeord over tid, og gir mulighet for å avgrense på geografisk område. Dataene går tilbake til 2004.

Resultatene angir søkeordets relative popularitet per måned, relativt til den måneden i tidsrommet hvor det ble gjort flest søk. Selv skriver Google Trends følgende om skalaen som resultatene angis på:

«Tallene representerer søkeinteressen relativ til det høyeste punktet på diagrammet for gitt område og tidspunkt. En verdi på 100 viser stedet der termen er mest populær. En verdi på 50 betyr at termen er halvparten så populær. En verdi på 0 betyr at det ikke fantes nok data for denne termen.» (Google 2022)

Figur 6.9 Google Trends: Populariteten til søkeordet "studielån finnmark", 2004-2022, januar 2006 = 100



Kilde: Vista Analyse basert på data fra Google Trends (2022)

Utviklingen i hyppigheten til googlesøkene indikerer at oppmerksomheten rundt studielånsordningen var mye større i tiden før og rett etter hevingen av maksimumsbeløpet for studielånsavskrivning i 2005. Om dette skyldes ulikt nivå på markedsføring av ordningene da sammenlignet med nå, er ikke kjent for oss, men dataene tyder i alle fall på at oppmerksomheten rundt studielånsordningen er mindre nå enn for drøyt 15 år siden.

Noen svakheter ved analysen basert på Google Trends er at det kan hende folk søker på andre termer enn «studielån finnmark» når de skal hente inn informasjon om studielånsnedskrivning i tiltakssonen. Lånekassen bruker begrepet «slette studielån» og «reduksjon av studiegjeld» når de omtaler ordningen på sine nettsider (Lånekassen 2022). Vi har testet begge disse søkeordene, og «slette studielån» gir det samme bildet som i Figur 6.9, mens «reduksjon av studiegjeld» gir for få treff til at Google Trends viser dataene.

6.4.1 Hvem er innflytterne og hvor kommer de fra?

I dette avsnittet ser vi nærmere på hva som kjennetegner personer som flytter til tiltakssonen, og hvor de kommer fra. Vi har valgt å fokusere på årene 2002-2012, fordi det er frem til og med 2012 vi finner en signifikant effekt av hevingen av maksimumsbeløpet for nedskrivning, på andelen med studielån i tiltakssonen. Tabell 6.3 viser summen av alle innflyttere til tiltakssonen i perioden 2002-2012, samt antall og andel av disse som har studielån.

Tabell 6.3 Innflyttere til tiltakssonen, totalt og med studielån, 2002-2012

År	Antall innflyttere	Antall med studielån	Andel med studielån (%)
2002	2 063	820	40
2003	1 976	819	41
2004	2 064	796	39
2005	2 082	833	40
2006	2 034	830	41
2007	2 032	732	36
2008	1 699	675	40
2009	1 854	733	40
2010	2 028	777	38
2011	2 022	754	37
2012	2 070	795	38
2002-2012	21 924	8 564	39

Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

I perioden 2002 til 2012 flytter det 21 924 personer inn i tiltakssonen. Blant disse har 8 564 studielån, noe som tilsvarer 39 prosent. Dette er langt høyere enn de rundt 16 prosentene av den generelle befolkningen i tiltakssonen som har studielån. Det henger sammen med at innflytterne generelt er yngre, noe som kommer frem av Tabell 6.4, som viser gjennomsnittsalder, kjønnsfordeling, gjennomsnittslønn og gjennomsnittlig saldo på studielån ved innflytting.

Tabell 6.4 Kjennetegn ved innflyttere til tiltakssonen med studielån, 2002-2012

År	Gjennomsnittlig alder	Andel menn (%)	Gjennomsnittlig lønn (løpende kr)	Gjennomsnittlig saldo studielån (løpende kr)
2002	29	45	199 081	134 703
2003	29	44	206 904	144 656
2004	29	43	198 063	150 106
2005	30	47	222 494	151 033
2006	30	46	230 218	163 364
2007	30	43	241 209	166 592
2008	30	41	271 898	167 058
2009	30	44	278 728	179 876
2010	30	46	270 393	180 068
2011	29	44	277 629	183 846
2012	29	43	288 117	190 514

Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

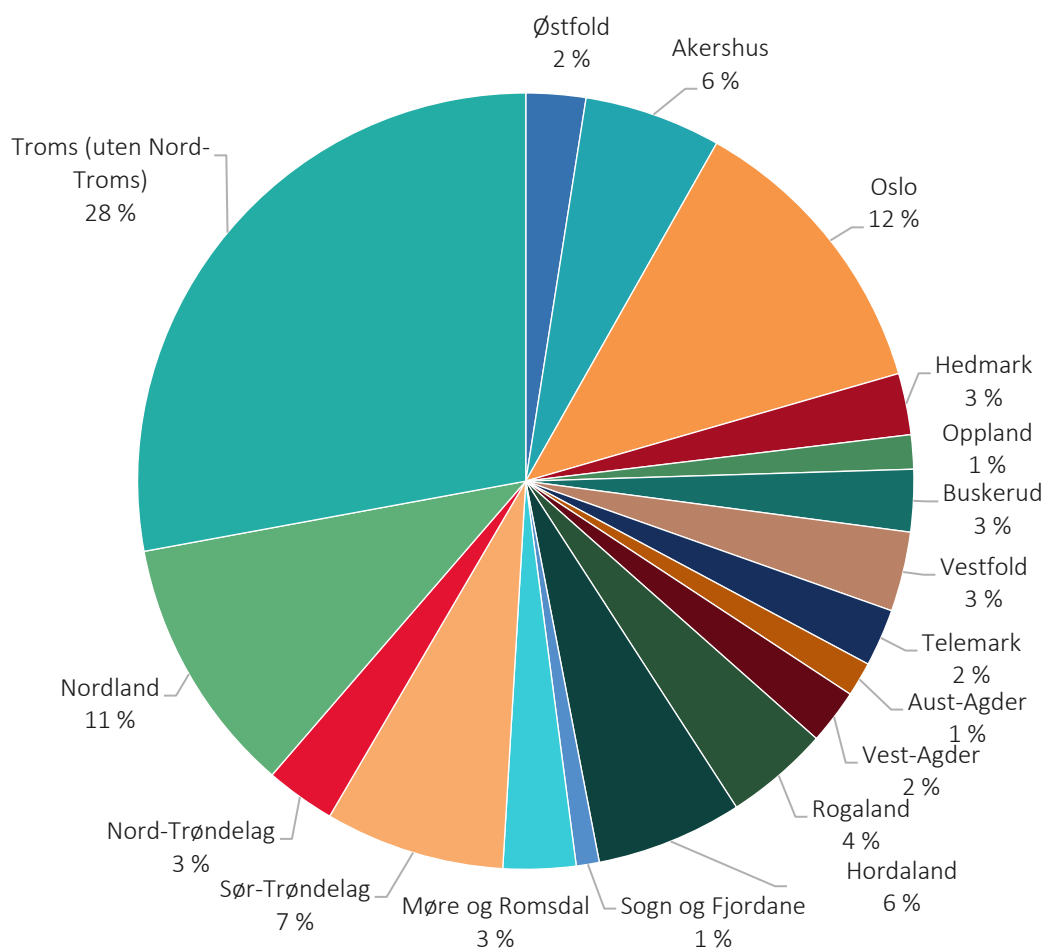
Innflyttere med studielån i perioden 2002-2012 var i gjennomsnitt like i underkant av 30 år, tjente mellom 200 og 300 000 kroner i året og hadde et studielån på mellom 135 og 190 000 kroner i gjennomsnitt. Omtrent 45 prosent av innflytterne med studielån var menn.

Som vi ser av de to tabellene endres ikke andelene med studielån eller kjennetegn ved innflyttere etter 2005, året hvor maksimal nedskrivning av studielånsbeløpet øker og vi har estimert en signifikant effekt på andel med studielån. Dette er fordi effekten i hovedsak drives av mindre utflytting i tiltakssonen enn i kontrollsonen, som fremgår tydelig i Figur 6.5.

6.4.1.1 Hvor kommer innflytterne med studielån fra?

Vi har også sett på hvor innflytterne som har studielån flytter fra. Dette er mulig siden vi har registerdata fra microdata.no, men vi har ikke mulighet til å se fordelingen helt ned på kommunenivå, fordi det er så få flyttinger per kommune at innsyns kontrollen i microdata.no stopper oss. Det er derimot mulig å få ut resultatene på fylkesnivå, noe vi presenterer i Figur 6.10.

Figur 6.10 Innflyttere med studielån, etter fraflyttingsfylke, 2002-2012



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Det skjer ingen tydelige brudd i andelene som kommer fra de ulike fylkene før og etter reformåret 2005, og vi viser vi frem andelene for hele perioden samlet. Den største andelen (28 %) av innflytterne med studielån kommer fra de resterende delene av Troms som tiltakssonen ikke omfatter. Rundt 11-12 prosent av innflytterne kommer fra Nordland og Oslo, mens 7 prosent kommer fra Sør-Trøndelag.

En interessant videreføring av analysen av innflyttere til tiltakssonen, ville vært å studere hvordan innflytterne fordeler seg mellom de som aldri har bodd i området før og de som har en tilknytning til området fra før, for eksempel ved at de har vokst opp der. I et notat til Kommunal- og regionaldepartementet finner Sørliie at omtrent 14-15 prosent av folk i midten av 30 årene som har vokst opp i en periferikommune flytter ut, for så å flytte tilbake igjen (Sørliie 2006). Mange utflyttere kommer aldri tilbake, så blant unge som bor i en periferikommune er drøyt 30 prosent tilbakeflyttere. En nærmere studie av andelen tilbakeflyttere til tiltakssonen ville vært interessant.

7 Ordningen med lavere inntekts- skatt og elavgift

7.1 Insentivet over tid

Personer bosatt i tiltakssonen har lavere skatt på alminnelig inntekt, redusert trinnskatt, fritak for elavgiften samt fradrag i alminnelig inntekt. Sistnevnte refereres ofte til som finnmarksfradraget. Disse virkemidlene gjør det økonomisk fordelaktig å bosette seg i tiltakssonen, gitt at man kan ha den samme inntekten som utenfor tiltakssonen.

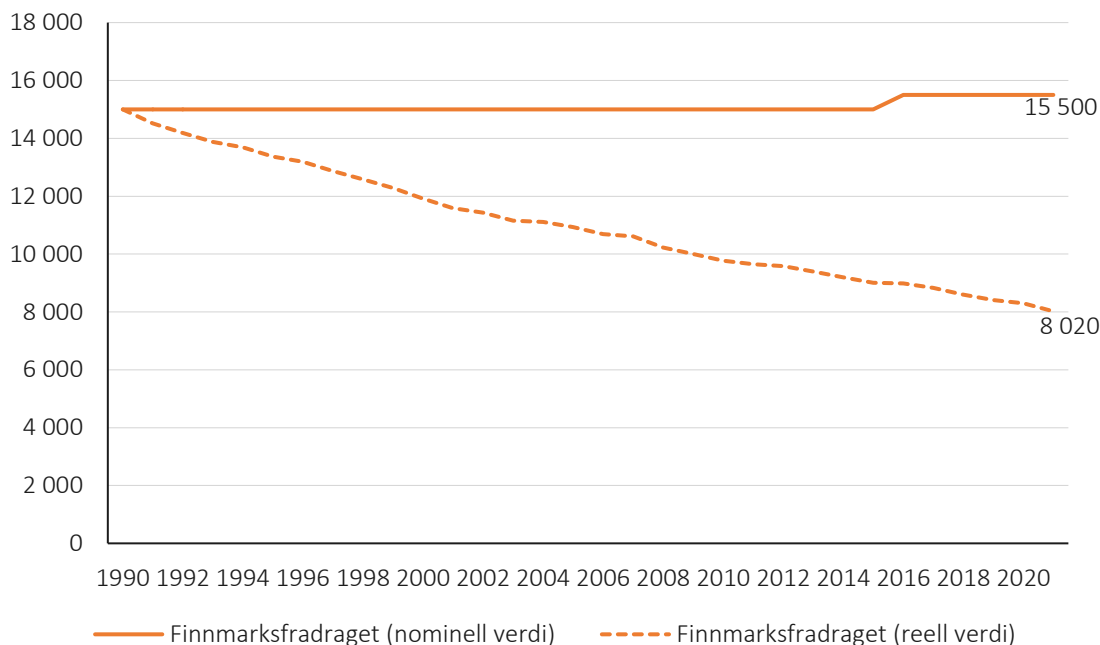
Virkemidlene trådte i kraft fra 1990 for å trekke folk til tiltakssonen, for å opprettholde bosetting og sysselsetting over tid. I perioden 1990 til 2021 har det kun vært mindre endringer i disse skattefordelene. Figur 2.7 gir en oversikt over utviklingen av skatteincentivene over tid

Selv om den prosentvise skattefordelen ikke har endret seg over tid, har kroneverdien av skattefordelene gjort det. Blant annet har skatten på alminnelig inntekt vært 3,5 prosent lavere enn utenfor tiltakssonen i hele perioden. Som påpekt i kapittel 2 gjør dette at den gjennomsnittlige kroneverdien av fordelen øker over tid, da reallønningene har økt.

Dersom vi legger til grunn at det har vært en reallønnsvekst på 1,96 prosent hvert år²⁴ i perioden, har verdien av lavere skatt på alminnelig inntekt omtrent doblet seg fra 1990 til 2000 (SSB 2002). Det skulle isolert sett tilsi at det blir mer fordelaktig å bosette seg i tiltakssonen over tid. På den andre siden synker verdien av finnmarksfradraget over tid, ettersom dette har ligget stabilt på omtrent 15 000 kroner siden år 2000. Figur 7.1 viser den nominelle og reelle verdien av finnmarksfradraget over tid.

²⁴ Gjennomsnittlig, årlig reallønnsvekst fra 1990 til 2000 var 1,96 prosent ifølge SSB

Figur 7.1 Finnmarksfradraget, nominell vs. reell verdi



Kilde: Vista Analyse, utregnet med inflasjonstall fra SSB Statistikkbanken tabell 03014

Figuren viser at den nominelle verdien av finnmarksfradraget har omtrent vært uendret over perioden, mens den reelle verdien har omtrent blitt halvert²⁵. Det betyr at verdien av fordelene, og dermed incentivet til å flytte svekkes over tid.

Fritak for elavgift er også en av fordelene beboerne i tiltakssonen drar nytte av. I 2021 var den ordinære satsen på elavgiften 16,7 øre per kilowatt-time for resten av landet (Energi Norge 2022)²⁶. For en husholdning i tiltakssonen med et forbruk på 20 000 kWh utgjør fritaket for elavgift en besparelse på rundt 4 200 kroner årlig. Dette utgjør da en drøy fjerdedel av finnmarksfradraget.

Personer med høy inntekt får høyere gevinst av å bosette seg i tiltakssonen, både i absolutte kroner og relativt til sin gjennomsnittlige inntekt. Høyere inntekt gjør at 3,5 prosent lavere skatt på alminnelig inntekt er mer verdt i absolutt verdi. I tillegg korrelerer inntekt og studielån, slik at personer med høy inntekt har høyere sannsynlighet for å også kunne benytte seg av ordningen for avskrivning av studielån.

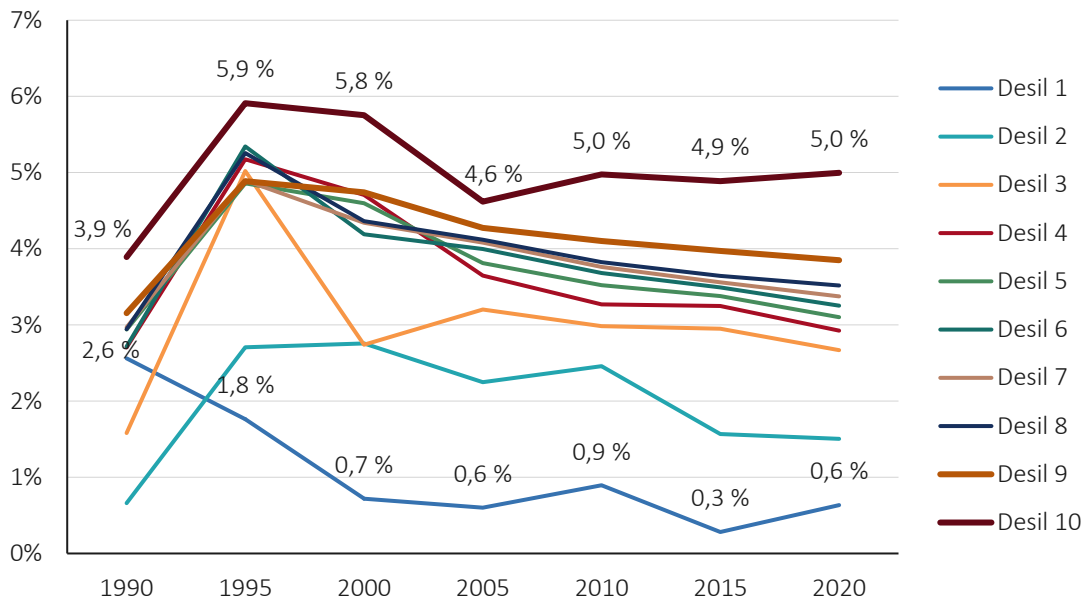
Analysen i dette kapittelet vil utnytte variasjonen i relativ skattefordel mellom inntektsdesilene til å si noe om effekten av skattefordelene på bosetting i tiltakssonen. For å beregne forskjellen i relativ skattefordel mellom inntektsdesilene benyttes SSBs skatteberegningsmodell LOTTE-skatt (Hansen et.al 2008). Denne beregner hvordan skattefordelene fordeler seg på inntektsdesiler i tiltakssonen. Disse tallene har vi for hvert femte år fra 1990 til 2020. Figur 7.2 viser utviklingen i den relative skattefordelen, fordelt på ti inntektsdesiler²⁷, hvor desil 1 viser til de 10 prosentene

²⁵ Fra og med 2022 er finnmarksfradraget økt til 20 000 kroner.

²⁷ Her er befolkningen i tiltakssonen delt inn i ti like store grupper, basert på deres inntekt.

med lavest inntekt i hvert år, mens i desil 10 finner en de 10 prosentene som har høyest inntekt i hvert år.

Figur 7.2 Skattefordel som andel av gjennomsnittlig inntekt, fordelt på inntektsdesiler i tiltakssonen, 1990 – 2020



Kilde: Beregninger ved bruk av LOTTE-skatt (Hansen, et al. 2008)

Figur 7.2 viser for hver inntektsdesil, den samlede gevinsten av skattefordelene personer i tiltaks-sonen drar nytte av, som andel av den gjennomsnittlige inntekten i deres inntektsdesil.²⁸

Vi ser at personer i inntektsdesil 1 begynte med omtrent like stor fordel som de fleste øvrige inntektsgrupper, men at disse har fått fall i den relative skattefordelen over tid. Dette er den blå, nederste linjen.

De andre ni inntektsdesilgruppene ser ut til å bevege seg noenlunde likt, med personer i inntektsdesil nummer 10 som de som drar størst nytte av skattefordelene, relativt til inntekt. Dette vises av den øverste, mørkerøde linjen. De største forskjellene mellom inntektsdesilene skjer fra 1990 til 2000. Disse forskjellene vil vi utnytte til å studere effekten av å motta en skattefordel på bosettingsmønsteret i tiltaks-sonen. Spesielt vil vi utnytte forskjellen mellom personer i inntektsdesil 1, som drar svært lite nytte av skattefordelen, og resten av befolkningen, til å studere effekten på bosettingsvalget av å motta en skattefordel.

7.2 Beskrivende data pre- og post-trend

For å kunne si noe om effekten av innføringen av tiltaks-sonen på bosetting vil vi benytte samme metodikk som i tidligere kapitler. Den avhengige variabelen er bostedsutviklingen i tiltaks-sonen fra 1989 og fremover. Registerdataene for bosettingsmønstre på kommunenivå har vi hentet fra microdata.no og de er tilgjengelige først fra 1989. Disse kobles sammen med statistikk for inntekt for å studere hvordan den relative fordelingen fra skatteendringen påvirker bosettingsbeslutningen over tid.

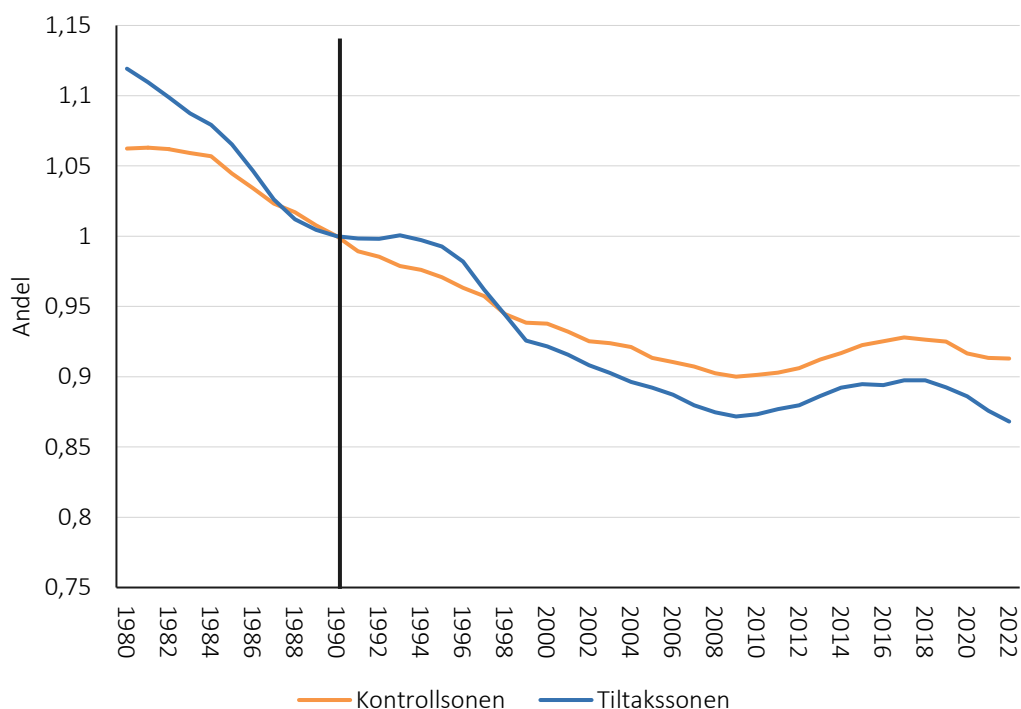
²⁸ I kapittel 8 ser vi nærmere på denne fordelingen i tiltaks-sonen i 2022.

7.2.1 Kontrollgruppe som tidligere: Resten av Troms utenom Tromsø

I de tidligere analysene av studielånsordningen og ordningen for lærere i grunnskolen ble resten av kommunene i Troms og Finnmark, bortsett fra tiltakssonen brukt som kontrollgruppe. Dette vil være kontrollgruppen også for denne analysen. Figur 7.3 (som er identisk med Figur 4.2²⁹) viser utviklingen i befolkning, ekskludert naturlig folketilvekst i tiltakssonen og kontrollsonen fra 1980 til 2022. Figuren viser folkemengden relativt til året 1990. Det vil si at når kurvene ligger på 0,95 i 1998 er folkemengden 5 prosent lavere enn den var i år 1990.

Figuren viser at befolkningen i tiltakssonen var synkende relativt til kontrollsonen frem til 1986, hvor den stabiliseres. På slutten av 1980-tallet skjer det en markert endring ved at den relative befolkningsutviklingen i tiltakssonen forbedres (relativt til kontrollsonen). Som nevnt i tidligere kapitler er den relative befolkningsutviklingen i disse to områdene ganske like etter innføringen av tiltakssonen, med unntak av perioden på 1990-tallet.

Figur 7.3 Befolkning ekskl. naturlig folketilvekst, tiltakssonen og kontrollsonen, 1980-2022, 1990=1



Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06913).

Merknad: Den vertikale linjen indikerer tiltakssonens innføring i 1990. Kontrollsonen er resten av kommunene i Troms utenom Tromsø.

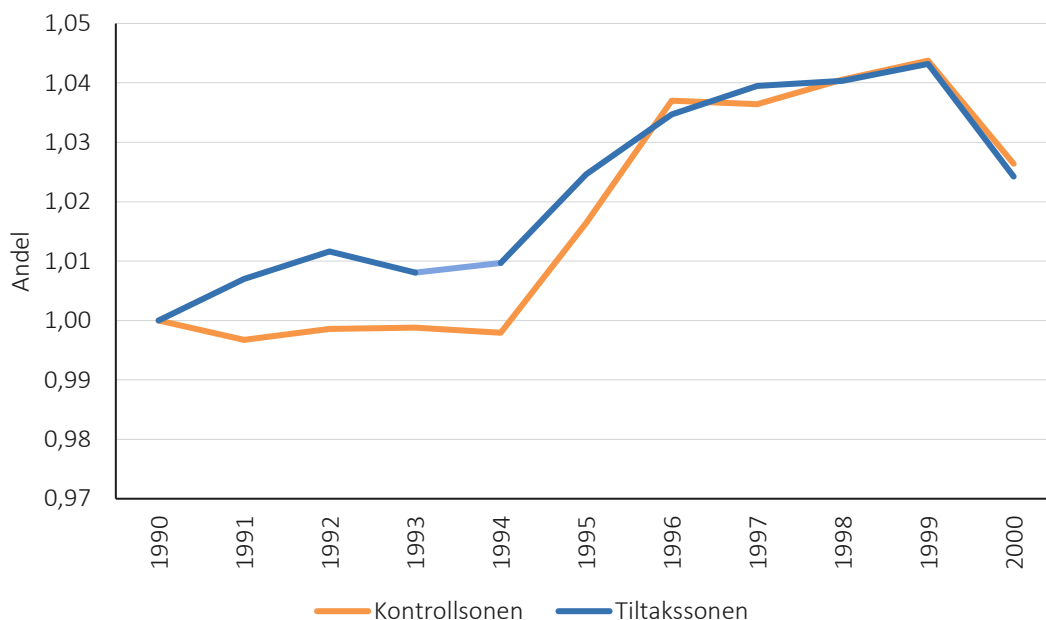
Fra figuren ser vi at innføringen av tiltakssonen i 1990, vist med den vertikale linjen i figuren, ser ut til å ha hatt en forbigående effekt, som spilte seg ut på 1990-tallet. Etter dette sank befolkningen igjen, før den la seg på linje med befolkningsutviklingen i kontrollsonen. Utviklingen skissert i denne figuren, samt figuren som viser relativ skattefordel i ulike inntektsdesiler (Figur 7.2) gjør at analysen av skattefordelene konsentrerer seg i første rekke om effekten på 1990-tallet.

²⁹ Figuren repeteres her for å motivere hvorfor vi studerer 1990-tallet.

Figur 7.2 viser at den relative skattefordelen av virkemidlene innført i 1990 varierer mest mellom bosatte i inntektsdesil 1 og resten av de bosatte. Personer i den laveste inntektsdesilen kan vi anse som en gruppe som er tilnærmet upåvirket av tiltakssonens innføring, ettersom de får så små fordeler. Deres fordel faller også utover på 1990-tallet, relativt til resten av befolkningen i tiltakssonen. Variasjonen i påvirkning mellom denne gruppen og den resterende befolkningen brukes til å studere effekten av skattefordelene.

Dermed studerer vi to grupper, der den ene nærmest er upåvirket og fungerer som kontrollgruppe, idet vi anser at skatteinsentivene i hovedsak påvirker den andre gruppen. Et slikt oppsett gjør at vi kan studere hvorvidt det å få skattefordelene påvirker bosettingsmønstret. Dette gjør vi ved å se på om sannsynligheten for å være bosatt i tiltakssonen er høyere for de som har høy skattefordel ved å bosette seg i tiltakssonen. Personer i inntektsdesil 1 i 1990, i tiltakssonen, hadde under 9 200 kroner i årlig inntekt. For å unngå endogenitetsproblemer følger vi denne grensen, med inflasjonsjustering, istedenfor å se til første desil i hvert år. Figur 7.4 viser utviklingen i andel inntektsmottakere med lønn over grensen på 9 200 kroner i de to områdene. Her er 1990-verdiene normert til 1 for å bedre kunne studere endringen i bosetting i perioden. Tolkningen av grafene i denne figuren er dermed lik som tolkningen i Figur 7.3. Fra 1990 til 2020 har andelen av inntektsmottakere med over 9200 kroner i inntekt steget med rundt 2 prosent. Den sentrale hypotesen, som vi undersøker i dette kapitlet, er hvorvidt andelen med lønn over 9 200 kroner (i 1990-verdi) øker i tiltakssonen sammenliknet med kontrollsonen. Dersom dette er tilfellet kan man avlede at skattefordelen har hatt en effekt på bosettingsmønstrene.

Figur 7.4 **Utvikling i andel av inntektsmottakere med inntekt over 9200 kroner (reelle 1990 kroner, 1990 = 1)**



Kilde: Vista Analyse og microdata.no

Som nevnt i tidligere kapitler er en viktig forutsetning for at resultatene vi får skal være valide at trenden før innføringstidspunktet er parallell i de to områdene vi studerer. Dersom trenden ikke er parallell i tiden før innføringstidspunkt kan det tilsa at en ulik utvikling etter at skattefordelene ble innført, ikke skyldes disse incentivene, men andre forhold. At datagrunnlaget for bosetting starter i 1989 gjør det umulig å studere hvordan bosettingen av personer i ulike inntektsnivær

ser ut i perioden før innføringen av tiltakssonen. Vi vet at bosetting overordnet i tiltakssonen og kontrollsonen var relativt lik i perioden, og metoden blir derfor benyttet, med en antagelse om at utviklingen i andel bosatte i ulike inntektsnivåer også er relativt lik i de to områdene i perioden før innføringstidspunktet³⁰. Vi har ikke informasjon som skulle tilsi noe annet.

Fra Figur 7.4 ser det ut som at andelen personer med inntekt over den valgte grensen i tiltakssonen stiger fra 1990 til 1991, for så å falle til år 2000. Andelen personer med inntekt over grensen, og som da mottar en skattefordel synker noe i kontrollsonen tidlig på 1990-tallet, før den ligger relativt stabilt, og stiger igjen fra 1994 og utover til 1999. Dette tilsier at innføringen av tiltakssonen i 1990 gjorde at flere personer flyttet til tiltakssonen (eller færre flyttet ut), relativt til kontrollsonen de første årene etter innføringen. Det er denne utviklingen vi senere estimerer med kontrollvariabler og standardfeil, for å undersøke hvorvidt effekten er signifikant forskjellig fra null.

At vi ikke får undersøkt pretrenden i andel personer i inntektsgruppene før 1989 gjør at vi bør tolke videre resultater med forsiktighet. Vissheten om innføringen av tiltakssonen var til stede før 1989, og det kan derfor tenkes at andelen personer i tiltakssonen og kontrollsonen i de ulike inntektsgruppene allerede da var påvirket av tiltakssonens innføring.

Ettersom både ordningen for personer med studielån og skattefordelene ble innført i 1990 vil den videre analysen tolkes som effekten av begge disse ordningene. Vi har ikke funnet noe god måte å isolere effekten av skattefordelene på. En mulig måte å gjøre det på er å ta utgangspunkt i funnene fra foregående kapittel og ekstrapolere effekten av endringen i studielånsordningen tilbake til 1990-tallet, for å forsøke å identifisere bosettingseffekten av denne ordningen. Deretter kunne dette trekkes fra den totale effekten som videre analyser i dette kapittelet viser, for å isolere effekten av skattefordelene. Dette har vi valgt å ikke gjøre, ettersom en slik ekstrapolering vil innebære å legge til grunn flere sentrale forutsetninger om lineariteten i effekt, samt andre faktorer som spilte inn på 1990-tallet. Ettersom dette vil gi oss et høyst usikkert estimat på effekten vil de videre analysene av bosetting på 1990-tallet tolkes som effekten av innføringen av tiltakssonen som helhet, da også inkludert effekten av innføringen av studielånsordningen.

Hvorvidt innføringen av tiltakssonen påvirker bosettingsmønsteret, og om den relative forskjellen i skattefordel mellom personer på ulik side av inntektsfordelingen er med på å påvirke dette studeres videre ved hjelp av økonometrisk undersøkelse.

7.2.2 Deskriptiv statistikk

Tabell 7.1 og Tabell 7.2 viser relevant deskriptiv statistikk for utvalget som brukes til den økonometriske analysen av skattefordelene. Det finnes selvsagt nyere tall for dette, men de vil ikke bidra til forståelse av de økonometriske resultatene.

³⁰ Ved bruk av denne metoden er det sentralt at pre-trenden i andelen inntektsmottakere i inntektsdesilene er lik i kontroll- og tiltakssonen. At vi ikke kan sjekke dette gjør at vi er nødt til å lene oss på antagelsen om at disse er like, gitt utviklingen i bosettingsmønstre. Dette er altså ikke optimalt, men den beste metoden gitt tilgjengelig datamateriale.

Tabell 7.1 Tiltakssonen

År	Bosatte	Sysselset-tingsandel (%)	Gjennom-snittsalder	Gjennom-snittsinn-tekt	Andel menn (%)	Andel bo-satt i Alta (%)
1989	85267	62	36	109116	52	17
1990	85322	61	36	116376	52	17
1991	85731	62	36	123954	52	18
1992	95532	62	36	131034	51	16
1993	96391	62	36	134781	51	16
1994	96696	62	36	139683	51	17
1995	96919	61	37	147517	51	17
1996	96613	60	37	155589	51	17
1997	95407	60	37	163327	51	17
1998	94402	60	37	174797	51	18
1999	93194	59	38	184164	51	18
2000	93208	61	38	185669	51	18

Kilde: Vista Analyse, basert på microdata.no

Tabell 7.2 Kontrollsonen

År	Bosatte	Sysselset-tingsandel (%)	Gjennom-snittsalder	Gjennom-snittsinn-tekt	Andel menn (%)	Andel bo-satt i Har-stad (%)
1989	75932	59	38	114156	51	29
1990	75630	58	38	121902	51	30
1991	75098	59	38	127346	51	30
1992	75110	59	38	132720	51	30
1993	74879	59	38	136284	51	30
1994	74888	59	38	140637	51	30
1995	74671	58	39	149566	50	31
1996	74359	57	39	159919	50	31
1997	74030	57	39	168636	50	31
1998	73273	58	39	180434	50	31
1999	72948	57	39	189514	50	32
2000	72867	59	39	192089	50	32

Kilde: Vista Analyse, basert på microdata.no

Tabellene viser at utvalget består av mellom 85 000 og 93 000 personer hvert år i tiltakssonen og mellom 72 000 og 76 000 personer hvert år i kontrollsonen. Antall bosatte i tiltakssonen stiger, mens antall bosatte i kontrollsonen synker over perioden. Blant personene i tiltakssonen er det omtrent 61 prosent som er sysselsatt, og blant de i kontrollsonen er ca. 57 prosent sysselsatte³¹. Disse prosentene varierer noe over perioden, men synes ikke å bevege seg i en tydelig retning.

³¹ Målt som andel med inntektsgivende arbeid i gitt år.

Gjennomsnittsalderen på personene i de to sonene ligger mellom 36 og 39 år i perioden, og det ser ut som at personer i kontrollsonen i gjennomsnitt er litt eldre enn personer i tiltakssonen.

For begge områder har gjennomsnittsinntekten steget markant i perioden. I tiltakssonen er stigningen på 70 prosentpoeng, mens den i kontrollsonen er på 68 prosentpoeng. Gjennomsnittsinntekten ligger marginalt høyere i kontrollsonen enn i tiltakssonen gjennom hele perioden.

Kjønnsbalansen er omtrent lik mellom de to områdene, med en marginalt høyere andel menn i tiltakssonen enn i kontrollsonen. Kolonnen lengst til høyre viser andel som bor i områdets største by. I tiltakssonen bor 18 prosent av befolkningen i Alta i år 2000, noe som stiger i perioden. I kontrollsonen bor rundt 32 prosent av befolkningen i Harstad i 2000. Også dette har vært stigende gjennom perioden. Fra Tabell 6.1 og Tabell 6.2 ser vi at andelene som bor i Alta og Harstad stiger også etter 2000.

Dette utvalget brukes som grunnlag for de videre økonomiske analysene.

7.3 Økonometriske resultater

For å studere effekten av innføringen av tiltakssonen på bosetting ser vi på bosatte i tiltakssonen og kontrollsonen i perioden 1989 til 2000.

7.3.1 Blir det flere bosatte i området etter innføringen av tiltakssonen i 1990?

Økonometrisk tester vi hvorvidt det blir mer sannsynlig å bosette seg i tiltakssonen, relativt til kontrollsonen, og hvordan den relative skattefordelen påvirker dette, ved bruk av en lineær sannsynlighetsmodell.³² Modellen er uttrykt i ligningen under³³:

$$P(\text{bor i } TS_{it}) = \alpha + \beta * \text{årsdummyer}_t + \delta * \text{skattefordel}_{it} + \mu * (\text{skattefordel} * \text{årsdummyer})_{it} + \pi * \text{alder}_{it} + \rho * \text{kjønn}_i + \varepsilon_{it}$$

Utfallsvariabelen vi undersøker er andelen som er bosatt i tiltakssonen. Dersom andelen øker som følge av innføringen av virkemiddelet, som her tolkes som året 1990 i seg selv, tyder det på en tiltakseffekt på nettoflytting, som enten drives av mer tilflytting eller mindre fraflytting, sammenlignet med kontrollsonen. Grunnen til at vi her ikke har en variabel som fanger opp virkemiddelet er at skattefordelen tilfaller alle bosatte med inntektsgivende arbeid.

For å studere hvorvidt skattefordelen påvirker bosettingsmønstre er det inkludert variabler i hvert år som fanger opp det å ha over 9 200 kroner (i reelle 1990 kroner) i inntekt. Dette er den binære variabelen «skattefordel», som tar verdien 1 dersom en person har over denne grensen i inntekt. Fra Figur 7.2, som viste relativ skattefordel i ulike inntektsdesiler, vet vi at personer med inntekt i desilgruppe 2 til 10 har relativt stor fordel av skattefordelene sammenliknet med de med lavest inntekt, under 9200 kroner. Denne variasjonen utnyttes til å studere bosettingsmønstrene til de som fikk en relativt stor skattefordel (inntekt over 9200 kroner), mot personer under denne grensen. Alle sysselsatte er dermed med i analysen, men vi ser på hvorvidt skattefordelen gir utslag

³² Resultatet fra regresjonsanalysen er gjengitt i vedlegg A.3.

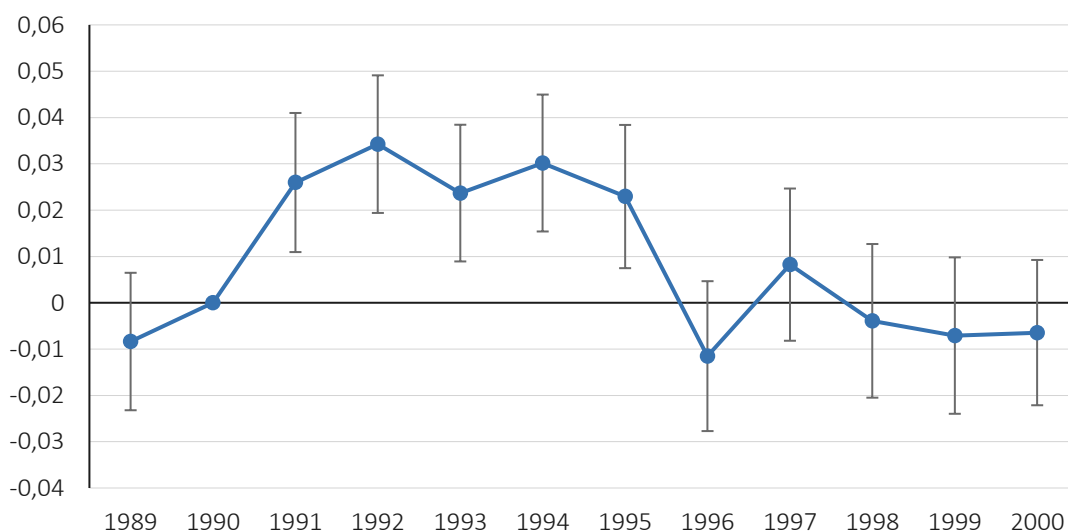
³³ Et alternativ til denne modellen vil være å benytte skattefordel i fjor og tidligere år som forklaringsvariabel, ettersom det kan tenkes at personer bruker litt tid på å reagere på incentivet. Vi har her benyttet inneværende års skattefordel som variabel ettersom variasjonen fra ett år til neste synes forholdsvis konstant innenfor én inntektsdesil.

ved å studere endring i sannsynlighet for bosetting blant de som mottok en skattefordel, relativt til de som omtrent ikke mottok noe fordel. Dette er personer i inntektsdesil 2-10, sammenliknet med personer i inntektsdesil 1.

Interaksjonsleddene mellom det å motta skattefordelen (være i inntektsdesil 2-10) og årstallene inkluderes for å kunne studere hvordan en eventuell effekt varierer over tid, relativt til 1990. Alle effektstørrelser tolkes som endring relativt til innføringsåret 1990. Estimering av likningen presentert over gir opphav til resultatene presentert i dette delkapittelet.

Som vist i Figur 7.3 stiger folkemengden i tiltakssonen, relativt til i kontrollsonen på 1990-tallet. Økningen gir grunnlag for å studere hvordan effekten av innføringen av tiltakssonen og effekten av skattefordelene påvirker flyttemønstrene på 1990-tallet. For å gjøre dette utnytter vi den relative forskjellen i skattefordel hos personer i den laveste inntektsgruppen, relativt til resten. Figur 7.5 viser event study plottet som er hovedresultatet fra denne analysen. Her vises for hvert år forskjellen i sannsynlighet mellom å bo i tiltakssonen og kontrollsonen dersom man får skattefordelen, her representert som det å ha mer enn 9200 kroner i inntekt (reelle 1990 kroner).

Figur 7.5 Event study plot: forskjellen mellom tiltakssonen og kontrollsonen i sannsynlighet for at en person med inntekt over 9200 kroner (reelle 1990 kroner) er bosatt i tiltakssonen



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no. Ubalansert paneldatasett med bosatte i tiltaks- og kontrollsonen med inntekt i perioden 1989-2000. N = 1 199 422. Konfidensintervaller på 95 %-nivå.

Figuren viser at det er statistisk signifikant høyere sannsynlighet for å være bosatt i tiltakssonen, relativt til i kontrollsonen dersom man befinner seg i inntektsklassene som får en skattefordel i årene 1991 til 1995. Denne forskjellen i sannsynlighet ligger mellom 2,5 og 3,5 prosent i disse årene. Det vil si at det var omtrent 3 prosent mer sannsynlig at personer som fikk en relativt stor skattefordel i disse årene bosatte seg i tiltakssonen, relativt til personer som omtrent ikke mottok en slik skattefordel. Dette betyr at den økonometriske modellen estimerer at det på det meste var omtrent 3 200 ekstra sysselsatte bosatt i tiltakssonen, i 1992, som ellers ikke ville bodd der³⁴. Det kan antas at en del av disse har familie, og dermed bidrar ytterligere til bosetting i

³⁴ Avrundet til 3200. Modellen estimerer 3217 personer i 1992. I 1991 estimerer modellen at det var 2275 personer, og at det var 2236, 2851, 2151 i henholdsvis 1993, 1994 og 1995. Dette er nivå tall, og ikke nye personer hvert år.

tiltakssonen. Dette er altså personer som ikke ville ha vært bosatt i tiltakssonen uten skattefordelene. Effekten avtar mot 1996, hvor den er ikke signifikant forskjellig fra null.

Effekten av skattefordelene synes altså ikke å være til stede fra og med 1996. Dette stemmer overens med mønsteret skissert i Figur 7.3 om de overordnede flyttemønstrene i tiltakssonen. Analysen tyder på at innføring av skattefordeler i tiltakssonen hadde en effekt på bosetting, men at effekten var midlertidig.

En alternativ analyse ble også gjennomført, der det ble studert hvorvidt personer i øverste inntektsdesil har høyere sannsynlighet for å være bosatt i tiltakssonen, relativt til i kontrollsonen, og året 1990. Dette ga ingen signifikante utslag, og tyder på at de høytlønte ikke flyttet i større grad enn resten av de sysselsatte. Dette tyder på at selv om disse fikk størst relativ fordel, ga det ikke utslag i flyttemønstrene.

7.3.2 I hvilken grad varierer effektene med alder og kjønn?

Sannsynligheten for å være bosatt i tiltakssonen, relativt til kontrollsonen, synker med alder. Der som en person er ett år eldre er sannsynligheten for å være bosatt i tiltakssonen 0,08 prosent lavere enn for en person ett år yngre. Per år er dette lavt, men effekten er statistisk signifikant, og tilsier at det bor yngre mennesker i tiltakssonen enn i kontrollsonen. Kjønn har ikke forklaringskraft i denne modellen.

I en alternativ modell er det testet hvorvidt det er de unge som driver den overordnede, positive bosettingseffekten vi ser tidlig på 1990-tallet. Dette er gjort ved å inkludere en variabel som fanger opp hvorvidt en person er mellom 20 og 30 år, og hvorvidt disse mottar en skattefordel.

Modellen blir da seende slik ut³⁵:

$$P(\text{bor i } TS_{it}) = \alpha + \beta * \text{årsdummyer}_t + \delta * \text{skattefordel}_{it} + \gamma(\text{alder}_{20_30_år_{it}}) + \pi * (\text{alder}_{20_30_år_{it}} * \text{skattefordel}_{it}) + \mu * (\text{skattefordel} * \text{årsdummyer})_{it} + \theta(\text{alder}_{20_30_år_{it}} * \text{årsdummyer}_{it}) + \sigma (\text{alder}_{20_30_år_{it}} * \text{skattefordel}_{it} + \text{årsdummyer}_{it}) + \rho * \text{kjønn}_i + \varepsilon_{it}$$

Vi vet at de unge i mye større grad er tilbøyelige til å flytte enn eldre som har etablert seg. Ved å rette tiltak mot de unge med studielån kan man tiltrekke unge i yrkesaktiv alder, samt at disse kan velge å etablere seg i tiltakssonen, og med det bli værende. Dette gjør at det er spesielt interessant hvordan de unge reagerte på innføringen av skattefordelene på 1990-tallet.

Estimering av modellen gir ingen signifikante utslag av alder mellom 20 og 30 på bosettingsmønstrene, som følge av skattefordelen, i årene der vi fant en overordnet, positiv effekt. Dette betyr at den positive bosettingseffekten ikke kan tilskrives de unge.

Vi finner at det er lavere sannsynlighet for å være bosatt i tiltakssonen og være i aldergruppen 20 til 30 år, og ha inntekt i desilgruppe 2-10, relativt til i kontrollsonen, i årene 1989, 1998 og 1999. Dette er relativt til bosettingen i året 1990³⁶. Dette påvirker omtrent ikke koeffisientene på

³⁵ Resultatet fra regresjonsanalysen er gjengitt i vedlegg A.3.

³⁶ Her bruker vi en «triple difference»-modell som estimerer forskjellen i sannsynlighet for å bo i tiltakssonen mellom unge (20-30 år) med inntekt i desilgruppe 2-10 og andre med inntekt i desilgruppe 2-10, i tiltakssonen og kontrollsonen, relativt til 1990. Denne (triple) forskjellen er insignifikant i årene 1991 til 1997, og signifikant negativ for årene 1989, 1998 og 1999.

interaksjonen mellom inntektsdesil 2-10 og årstallene, som betyr at konklusjonen fra forrige estimering ikke påvirkes. Det var altså en positiv bosettingseffekt blant de som mottok en relativt stor skattefordel (i inntektsdesil 2-10), relativt til kontrollsonen, i årene 1991 til 1995.

I denne modellen gir det ikke mening å studere hvorvidt effekten varierer blant bosatte i Alta og Harstad, ettersom modellen predikerer sannsynligheten for å være bosatt i tiltakssonen, som inkluderer Alta. I modellen er det kontrollert for kjønn. Dette i seg selv er ikke en signifikant variabel i hovedmodellen, som tilsier at sannsynligheten for å være bosatt i tiltakssonen eller kontrollsonen ikke avhenger av kjønn.

For å studere hvorvidt menn eller kvinner reagerer annerledes på skatteinsentivet har vi på samme måte som med aldersgruppen 20 til 30 studert hvorvidt kjønn betød noe for flyttemønsteret, i en alternativ modell. Dette vil kunne gi svar på hvorvidt flyttemønsteret til menn og kvinner var ulikt, som følge av skatteinsentivet på 1990-tallet. Resultatene fra denne modellen tyder på at det var ingen forskjell i reaksjonen på skatteinsentivet mellom menn og kvinner.

7.3.3 Effekten av endringer i toppskatt (trinnskatt)

Fra og med 1. januar 2000 ble det mindre fordelaktig å ha høy inntekt i tiltakssonen. Frem til år 2000 hadde personer med inntekt over ca. 270 000 kroner i tiltakssonen lavere skattesats enn resten av landet. Der personer med tilsvarende inntekt i resten av landet betalte rundt 13,5 prosent på slik inntekt betalte personer bosatt i tiltakssonen 9,5 prosent. Fra og med 1. januar 2000 ble personer med over ca. 750 000 kroner unntatt denne fordelingen. Fra og med dette tidspunktet betalte disse nå 19,5 prosent skatt på inntekt over denne grensen. Det vil si at skattesatsen økte med hele ti prosentpoeng for denne gruppen i tiltakssonen³⁷.

Dette gjorde det relativt mindre fordelaktig å være bosatt i tiltakssonen med høy inntekt enn slik det hadde vært i det foregående tiåret. Dette er en av de største endringene i skattefordelene i tiltakssonens levetid, og derfor utnyttes denne variasjonen til å studere hvorvidt endringene påvirker bosetting. Ettersom denne endringen i skatt for de med høy inntekt i tiltakssonen ble gjort kjent i 1999 er dette året brukt som referanse.

Metodikken som benyttes er lik som tidligere, men nå ser den spesifiserte modellen slik ut³⁸:

$$P(\text{inntekt over } 750\,000)_{it} = \alpha + \beta * (\text{bor i TS})_{it} + \delta * \text{årsdummyer}_t + \mu(\text{bor i TS} * \text{årsdummyer})_{it} + \pi * \text{alder}_{it} + \rho * \text{kjønn}_i + \sigma * (\text{bor i Alta eller Harstad})_{it} + \varepsilon_{it}$$

Her predikeres altså hvorvidt sannsynligheten for å ha over 750 000 kroner (i reelle 1999 kroner) endres dersom man bor i tiltakssonen. Teorien skulle tilsi at dersom individer ønsker å maksimere sin inntekt, og har lav tilbøyelighet til å flytte, vil det bli mindre sannsynlig å ha over 750 000 i inntekt dersom man er bosatt i tiltakssonen, relativt til kontrollsonen, etter endringen i virkemiddelet. Vi ønsker dermed å se på hvorvidt personer med høy inntekt i større grad flytter ut av tiltakssonen (eller i mindre grad flytter inn i sonen), gjennom å se på sannsynligheten for å ha over 750 000 i inntekt i tiltakssonen. Dermed studerer vi også her flyttemønstrene, og tar ikke

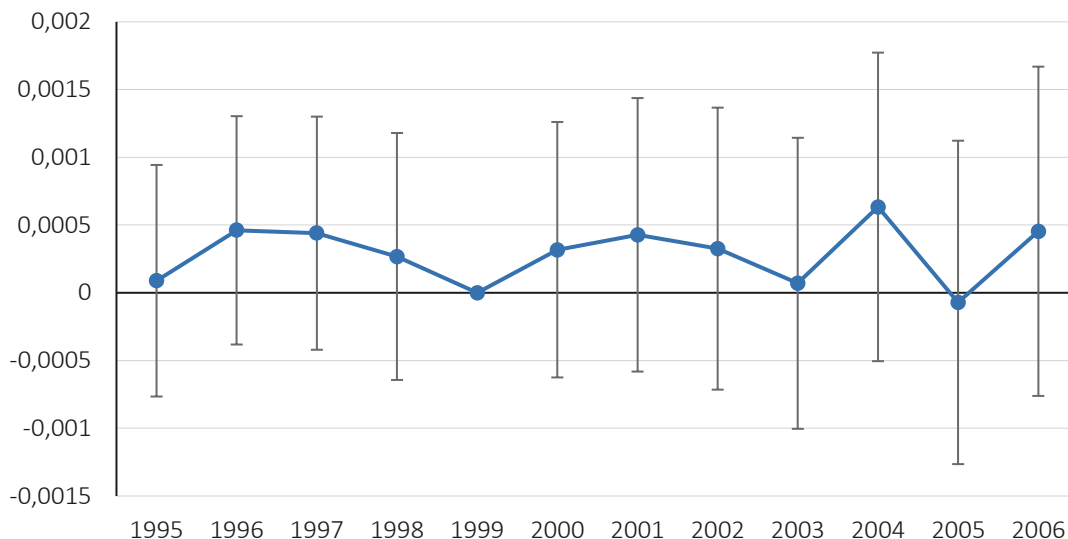
³⁷ I landet for øvrig økte skattesatsen for denne gruppen fra 13,5 prosent til 19,5 prosent.

³⁸ Resultatet fra regresjonsanalysen er gjengitt i vedlegg A.3.

hensyn til eventuell strategisk tilpasning rundt den nye grensen i toppskatt (senere skiftet navn til trinnskatt).

Også her kontrolleres det for tidstrend ved å inkludere årsummy variabler, alder, kjønn og hvorvidt personen bor i Alta eller Harstad³⁹. Event study plottet til denne analysen er presentert i Figur 7.6. Den viser estimatene av sannsynligheten for å ha over 750 000 i inntekt, dersom bosatt i tiltakssonen relativt til i kontrollsonen, relativt til året 1999.

Figur 7.6 Event study plot: sannsynligheten for å ha over 750 000 i inntekt, dersom bosatt i tiltakssonen, relativt til kontrollsonen



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no.

Merknad: Ubalansert paneldatasett med alle bosatte i tiltaks- og kontrollsonen i perioden 1995-2006. N = 1 194 145. Konfidensintervaller på 95 %-nivå.

Ettersom standardfeilene i estimeringen krysser null kan vi ikke hevde at det finnes en effekt av endringen i dette virkemiddelet. Sannsynligheten for å ha over 750 000 i inntekt påvirkes ikke signifikant av hvor man bor. Dersom endringen i skatt hadde påvirket bosettingsmønsteret ville vi ha sett at sannsynligheten for å ha over 750 000 i inntekt, dersom bosatt i tiltakssonen var høyere før 1999 og lavere etter 1999. Vårt ikke-signifikante estimat går andre veien etter 1999. Endringen synes ikke å ha effekt.

Dette er en av de største endringene i skattesatsene over tid. Ettersom denne endringen ikke gir utslag i bosettingsmønster er det lite trolig at noen av de andre, mindre endringene i virkemidlene har hatt en påvirkning på bosetting i tiltakssonen.

7.4 Konklusjon: Midlertidig bosettingseffekt

Resultatene tyder på at effekten av skattefordelene i tiltakssonen hadde en signifikant, men midlertidig, effekt på bosetting i tiltakssonen. I 1992 finner vi, ved bruk av vår økonometriske modell,

³⁹ Det er mer sannsynlig å ha over 750 000 i inntekt dersom man er eldre eller mann. Man har 2,2 prosent høyere sannsynlighet for å ha over 750 000 i inntekt dersom man er bosatt i Alta eller Harstad (signifikant effekt).

at det er bosatt 3 200 sysselsatte i tiltakssonen som ellers ikke ville ha bodd der. Dette utgjør en økning på 5,7 prosent i sysselsatte.⁴⁰

Ettersom effekten synes å ha avtatt etter 1996 overordnet kan det tyde på at det var en midlertidig, positiv bosettingseffekt som følge av oppmerksomhet rundt innføringen av tiltakssonen. Effekten kan altså muligens tilskrives en nyhetseffekt. På den annen side drives den estimerte effekten av størrelsen på skattefordelen i desil 2-10, sammenliknet med desil 1. Det tilsier at størrelsen på den tilbudte fordelen er viktig.

Videre finner vi ingen effekt av endringer i toppskatten for personer med høy inntekt. Dette tilsier at det ikke har effekt å endre skattesatsen for denne befolkningsgruppen. Det kan skyldes at personer med høy inntekt er mindre mobile (Kornstad, Skjerpen og Stambøl 2021), eller at selv om endringen utgjorde en stor endring i prosentvis skattesats utgjør det ikke mye som andel av deres disponible inntekt.

Analysene er gjort på individnivå, og retter seg mot bosettingsvalgene tatt av sysselsatte personer. En alternativ måte å studere effekten av skattefordelene på er å se på husholdningenes adferd. To personer som begge har høy inntekt og studielån vil ofte dra mer nytte av å flytte til tiltakssonen enn en enslig person. I tillegg vet vi at disse beslutningene oftest tas på husholdningsnivå. I microdata.no er det mulig å koble personer sammen etter registrert parstatus, for deretter å gjennomføre slike analyser. Dette krever imidlertid en del arbeid. Gitt prosjektets rammer ble dette ikke utforsket her, men er en mulighet for videre analyse.

7.4.1 Hvem er innflytterne og hvor kommer de fra?

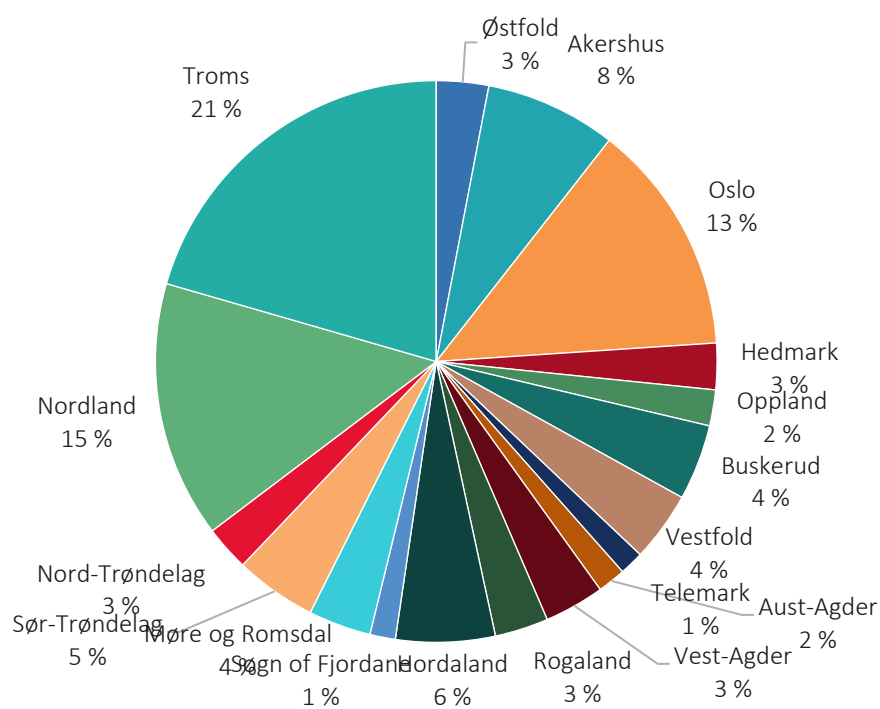
Det er interessant å se på hvem som flytter til tiltakssonen i årene der vi finner at skattefordelene har en effekt. Vi finner at innføringen av skattefordelene i tiltakssonen hadde størst effekt i året 1992. Dette året flyttet det ifølge våre analyser 2656 personer inn i tiltakssonen, og 2759 personer ut⁴¹. Det vil si at det flyttet flere personer ut av tiltakssonen, enn inn i tiltakssonen i 1992. Den positive effektstørrelsen vi viste til tidligere er dermed et uttrykk for at netto utflytting ville vært større hvis det ikke var for skattefordelene.

Figur 7.7 viser hvor innflytterne i 1992 kommer fra. Her vises andel av innflyttere fra landets fylker. Vi ser at en stor andel kommer fra Troms og Nordland, men også at hele 13 prosent er tilflyttere fra Oslo.

⁴⁰ Definert som andel av personer med inntektsgivende arbeid i 1992, uten virkemiddelet. Fra microdata.no finner vi at det er 59 473 personer med inntektsgivende arbeid i 1992. Uten virkemiddelet ville det ha vært 3217 færre.

⁴¹ Data fra SSB.no viser at nettoutflyttingen i tiltakssonen var på 183 personer i pluss i 1992. Data fra microdata.no, som vi benytter, tar ikke inn over seg flytting til eller fra utlandet. Dette gir en forskjell i våre tall og tall fra SSB-

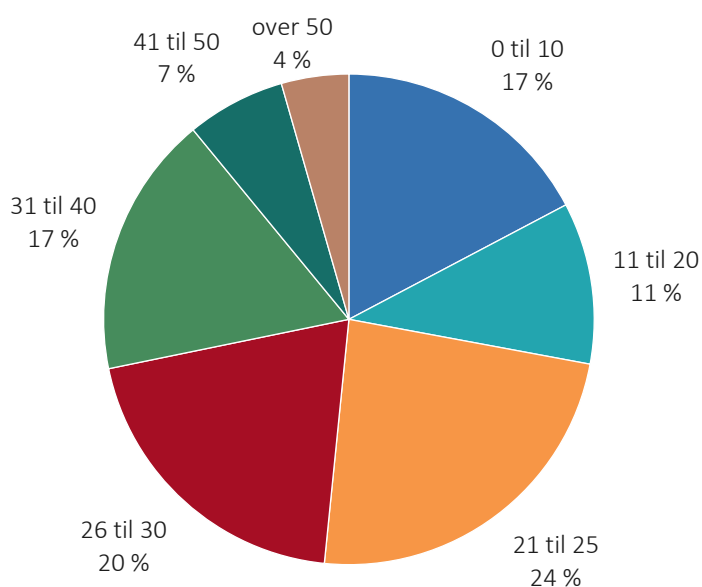
Figur 7.7 Fordeling av innflyttere i 1992



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no.

Personer som flytter inn i tiltakssonen på 1990-tallet er ganske unge. I fem av årene er gjennomsnittsalderen til innflytterne 25 år. Mot slutten av tiåret stiger gjennomsnittsalderen på innflyttere noe, og er på 28 år i 1998. Figur 7.8 viser aldersfordelingen av innflyttere i 1992, som er det året vi har identifisert der effekten av skattefordelene hadde størst effekt.

Figur 7.8 Aldersfordeling av innflyttere i 1992



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no.

Figuren viser at hele 24 prosent av innflyttere i 1992 var mellom 21 og 25 år, og 20 prosent var mellom 26 og 30 år. Kun 4 prosent var over 50 år. Dette viser at de yngre i mye større grad var tilbøyelige til å flytte.

En interessant videreføring av analysen av innflyttere til tiltakssonen i 1992, ville vært å studere hvordan innflytterne fordeler seg mellom de som aldri har bodd i området før og de som har en tilknytning til området fra før, for eksempel ved at de har vokst opp der. Slik vil man kunne se hvorvidt opprettelsen av tiltakssonen gjør at personer uten tilknytning flytter inn, eller hvorvidt hovedvekten av flytting tilskrives personer som er oppvokst i området.

Som referert til i 6.4 beskriver Sørli at omtrent 14-15 prosent av personer i midten av 30 årene som har vokst opp i en periferikommune flytter ut, for så å flytte tilbake igjen (Sørli 2006). Mange utflyttere kommer dermed aldri tilbake, og blant unge som bor i en periferikommune er drøyt 30 prosent tilbakeflyttere. Nyere tall for dette, er så vidt vi vet ikke kjent.



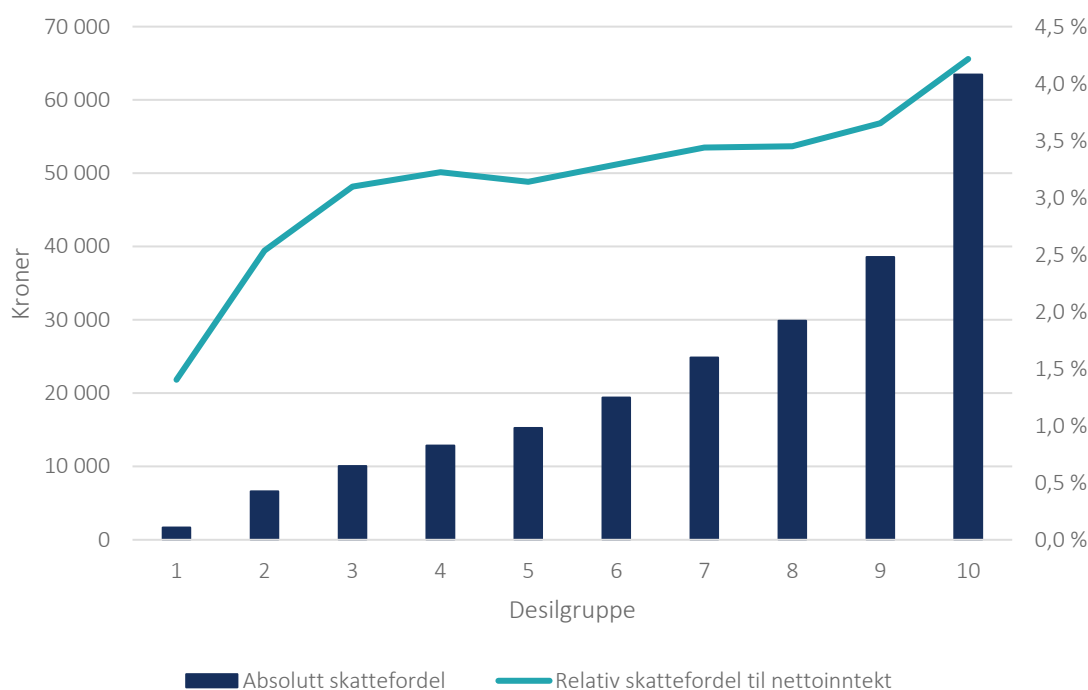
Del 3: Modellbaserte analyser

8 Fordelingsvirkninger internt i tiltakssonen av skatteordningene

For de som bor i tiltakssonen ønsker vi å se på betydningen av tiltakene for utjevning av levekår. Dette har betydning for det allmenne målet om tiltakssonen som en attraktiv region å bo i. Spørsmålet er omfordelingsprofilen på ordningene bidrar til utjevning av levekår, eventuelt også i hvilken grad.

LOTTE-skatt er en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer (Hansen, et al. 2008). Modellen er utviklet av forskere i forskningsavdelingen i SSB og er et viktig verktøy for Finansdepartementet i forberedelsene til statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet. Modellen beregner direkte (mekaniske) effekter av en skatteendring på fordelingen mellom inntektsdesiler. Det betyr at de indirekte effektene av en skatteendring, de som oppstår fordi folk endrer atferd (f.eks. arbeidstilbud) ikke hensyntas.⁴²

Figur 8.1 Absolutte og relative skattefordeler fra ordningene i tiltakssonen. Desilfordelt etter husholdningsinntekt etter skatt, simulert på regelverk fra 2022.



Kilde: Beregninger ved hjelp av LOTTE-skatt

Figur 8.1 viser hvordan skattefordelene kommer husholdningene i tiltakssonen til gode. Husholdningene med de 10 prosent laveste inntektene (etter skatt) får knappe 1 700 kroner mer å rutte med etter skatt, sammenlignet med en situasjon uten skattefordelene. For medianinntekten (desil 5) er fordelene drøyt 15 000 kroner. For de 10 prosent rikeste husholdningene utgjør

⁴² Atferdseffekter av skatteendringer kan analyseres med LOTEE-arbeid, noe vi gjør for skatteordningene i tiltakssonen i neste kapittel.

fordelen over 63 000 kroner i året⁴³. Det store hoppet mellom desil 9 og 10 forklares ved at hoppet i inntekt før skatt mellom desil 9 og 10 er mye høyere enn mellom de andre desilene, og at den lavere satsen på alminnelig inntekt dermed fører til at skattefordelen også blir høy. Desil 10 er naturlig nok også det desilet som tar ut størst fordel fra lavere sats i trinn 3 i trinnskatten (inntekt mellom 643 800 og 969 199 per person).

Den lyseblå linjen i Figur 8.1 viser verdien av skattefordelene relativt til husholdningsdesilenes inntekt etter skatt. Den viser at omtrent 1,5 prosent av nettoinntekten til husholdninger i desil 1 er skattefordeler de får som følge av å bo i tiltakssonen. For medianhusholdningen (desil 5) utgjør fordelene drøyt 3 prosent, og for husholdningene i øverste desil utgjør den 4,2 prosent. Også her er det trolig trinn 3 i trinnskatten som slår ut. At både den absolute og den relative fordelene av skatteordningene i tiltakssonen er stigende over desilene betyr at skattefordelene har en regresiv fordelingsprofil, altså at de bidrar til økte forskjeller i levekår på tvers av inntektsgrupper.

⁴³ Disse har en gjennomsnittlig inntekt etter skatt på rundt 1,5 millioner.

9 Skattefordelene virkninger på arbeidstilbudet i tiltakssonen

Skatteletter fører i alminnelighet til økt arbeidstilbud fra husholdninger.⁴⁴ Dette foregår både gjennom ekstensiv margin, som er valget om å jobbe eller ikke jobbe, og intensiv margin, som er valget om hvor mye mer individer i jobb arbeider. I dette kapitlet skal vi studere virkningene av skattefordelene på arbeidstilbudet i regionen.

LOTTE-arbeid er en mikrosimuleringsmodell for beregning av arbeidstilbudseffekter av skatteendringer (Dagsvik, et al. 2008). Modellen er utviklet i forskningsavdelingen i SSB og er et nyttig verktøy som supplerer simuleringer fra LOTTE-skatt. Modellen anvendes blant annet til å beregne såkalte *selvfinansieringsgrader* av endringer i personbeskatningen, dvs. hvor stor andel av provenytapet (initialt beregnet uten adferdseffekter i LOTTE-Skatt) ved en skattelettelse som kommer tilbake i form av økte skatteinntekter fordi folk arbeider mer ved lavere skattesatser.⁴⁵ LOTTE-arbeid simulerer effekter både på ekstensiv og intensiv margin.

Simuleringen som er gjennomført, sammenligner med en kontrafaktisk situasjon hvor bosatte i tiltakssonen ikke mottar dagens skattefordeler. Forskjellen mellom dagens realiserte arbeidstilbud og det simulerte (kontrafaktiske) alternativet tolkes som arbeidstilbudseffektene av skattefordelene i tiltakssonen.

Resultatet fra simuleringen er oppsummert i Tabell 9.1. Samlet gir arbeidstilbudsvirkningene en økning i proveny på omtrent 52 millioner kroner. Dette er om lag 5 prosent av (det mekaniske) provenytapet ved tiltaket, på 1 031 millioner kroner.

Tabell 9.1 Endringer i arbeidstilbud som følge av skattefordelene i tiltakssonen

	Størrelse	Enhet
Provenytap (uten arbeidstilbudsrespons)	1 031	millioner kr
Redusert provenytap (fra økt arbeidstilbud)	-52	millioner kr
Selvfinansieringsgrad	-5	prosent
Antall nye i arbeid (ekstensiv margin)	69	personer
Gjennomsnittlig økt arbeidstid per årsverk (intensiv margin)	12,2	minutter

Kilde: Beregninger med LOTTE-arbeid

En selvfinansieringsgrad på 5 prosent er forholdsvis lavt. Eksempelvis fant Thoresen, Aasness og Jia (2010, 103) en selvfinansieringsgrad på 34 prosent i sin analyse av skattereformen i 2006, men da med en eldre modellversjon med høyere elastisiteter. Skatteutvalget fra 2014 (Scheel-utvalget) anslo at en reduksjon i selskapsskatten fra 27 til 20 prosent på sikt ville kunne ha en selvfinansieringsgrad i størrelsesorden 20-40 prosent (NOU 2014: 13, 31). I statsbudsjettet for 2022

⁴⁴ Hvorvidt folk arbeider mer eller mindre som følge av en skattereduksjon avhenger av om det er substitusjonseffekten (verdien av arbeid relativt til fritid øker ved mindre skatt) eller inntektseffekten (verdien av eksisterende arbeidstilbud øker ved mindre skatt). I empirisk forskningslitteratur er det enighet om at substitusjonseffekten dominerer inntektseffekten, slik at lavere skatt på arbeid vil føre til økt arbeidstilbud.

⁴⁵ Et eksempel på en empirisk studie fra Norge som undersøker selvfinansieringsgraden av en skattereform er Thoresen, Aasness og Jia (2010).

ble det foreslått en redusert skattesats i de tre første trinnene i trinnskatten, kombinert med et høyere innslagspunkt i alle tre trinnene. Alle disse endringene fører (mekanisk) til et redusert proveny. Selvfinansieringsgraden ble anslått (basert på LOTTE-arbeid) til å være 0 prosent for endringene i trinn 1, 2-4 prosent for trinn 2 og 9-11 prosent for trinn 3 (Finansdepartementet 2022, 72). Dette er et eksempel på at selvfinansieringsgraden er høyere i mer responsive (elastiske) skattegrunnlag, slik som inntekter i høyere trinn er.

De 51 millionene som kommer fra økt arbeidstilbud, stammer både fra respons på ekstensiv og intensiv margin. Simuleringen viser at 69 nye personer kommer i arbeid som følge av tiltakene (ekstensiv margin), og at blant de som allerede jobber utvides tilbudet med 12 minutter per årsverk (intensiv margin).

Adferdsmodellering er komplisert og krever en vesentlig forenkling av folks beslutninger omkring arbeid. Derfor vil det alltid være en viss usikkerhet forbundet med modellprediksjoner. På den annen side er LOTTE-arbeid en veletablert modell som brukes operativt i planlegging av små og store skatteendringer i Norge.

10 Generelle likevektsvirkninger av de personrettede ordningene

Fra de empiriske analysene i kapittel 5, 6 og 7, og analysene med LOTTE-modellene i kapittel 9 har vi estimert de *partielle* virkningene av de enkelte virkemidlene på tilflytting og arbeidstilbud. Virkemidlene brukes imidlertid ikke enkeltvis, men samlet, og den samlede virkningen på økonomien må derfor analyseres i *generell* likevekt. Det gjør vi i dette kapittelet.

Fra kapittel 3 har vi flere hypoteser om forskjeller mellom partielle virkninger og virkninger i generell likevekt:

- Flere sysselsatte i tiltakssonen som følge av virkemidlene kan presse lønnsnivået i sonen noe ned, sammenliknet med den utviklingen som ellers ville vært.
- Flere sysselsatte kan øke etterspørselen etter varer og tjenester, som kan øke tilbudet og trekke til seg en ny runde sysselsatte gjennom ringvirkninger.
- Flere sysselsatte kan øke boligprisene.
- Prisene på lokale varer og tjenester kan også tenkes å øke.

Kort om modellen og hvordan vi bruker den til å analysere personrettede virkemidler

Vi bruker NOREG 2 til å analysere generelle likevektsvirkninger. NOREG 2 er en makroøkonomisk likevektsmodell der den norske økonomien er delt opp i fylker. Modellen knytter næringene i økonomien sammen gjennom kryssløpet, faktormarkedene og budsjettbetingelsene. Modellen løses årlig, med kapitalbeholdningen som inngangsverdi. Dette gjør at modellen er såkalt rekursiv dynamisk. Enkelt forklart er NOREG 2 en modell som beregner forbruk, produksjon, verdiskaping, osv. i hver næring, hvert fylke og hvert år, basert på tilgjengelig arbeidskraft, kapital og innsatsvarer fra hele landet og utlandet.

Et sentralt trekk er full ressursutnyttelse, dvs. ingen arbeidsløshet eller andre ledige ressurser. En forutsetning for full ressursutnyttelse er fleksible priser, som dermed er et annet sentralt trekk ved modellen. Dette innebærer spesielt at endring i (relative) lønninger fører til endring i etterspørselen etter arbeidskraft i ulike næringer og fylker. Lønnsforskjeller mellom fylkene kan føre til at arbeidskraft flytter fra ett fylke til et annet. Denne egenskapen ved modellen har betydning for annenrundeeffektene av personrettede tiltak. Arbeidskraften er delt etter utdanningsnivå: grunnskole og videregående skole (utenom fagutdanning), fagutdanning, bachelorgrad, og mastergrad eller høyere.

Modellberegningene i dette kapitlet er av stilisert natur. Vi legger til grunn at alle politikkendringene skjer samtidig. Det er jo ikke tilfellet i virkeligheten, i og med at mange virkemidler ble innført i 1990-93 og fikk virkning noen år etter det, andre ble innført i 2005 osv. Innenfor rammen av prosjektet er det ikke mulig å modellere en realistisk tidsinnfasing av virkemidlene. En realistisk tidsinnfasing ville dessuten medføre at man gjentok mange av de samme poengene om annenrundeeffekter.

Modellvirkningene vi diskuterer er formelt sett forholdsvis kortsiktige. Dette er også en stilisert egenskap ved analysen. I virkeligheten vil de generelle likevektsvirkningene bruke lenger tid på å trenge gjennom institusjonelle faktorer, tidsavhengigheter og andre momenter som preger økonomien på kort sikt. Leseren bør ikke legge for stor vekt på tidsuttrekningen, men heller legge vekt på at modellen peker på tendenser i økonomien som har form av underliggende «megatrender».

En oversikt over modellen finnes på [NOREG 2 \(vista-analyse.no\)](#). For en grundigere beskrivelse av modellen henvises interesserte lesere til Vista Analyse (2020).

10.1 Forutsetninger

10.1.1 Implementering av de personrettede virkemidlene i NOREG 2

I analysen ser vi på to scenarier: et scenario som inneholder de personrettede virkemidlene, og et referansescenario uten disse virkemidlene. Referansescenariet er sammenligningsgrunnlaget. Tiltaksscenarioet inneholder følgende virkemidler:

- **Den generelle studielånsordningen.** I kapittel 6 fant vi at studielånslette økte befolkningen med 800 sysselsatte på det meste. Virkningen varte i totalt seks år, med en opptrapping det første året, og en nedtrapping det siste. Vi modellerer dette som en økning i arbeidskraft på 600 personer det første året, 800 personer i år to til fem, og 600 personer i år seks. I år syv er det null økning. I tiltakssonen har 78 prosent av de med høyere utdanning bachelorgrad, og 22 prosent master-/doktorgrad. Økningen fordeles proporsjonalt med disse andelene.
- **Skatte- og avgiftslettelsene.** Vi undersøkte både virkningen for bosetting og virkningen for arbeidstilbudet.
 - Vi fant i kapittel 7 at skatte- og avgiftslettelsene førte til økt bosetting i tiltakssonen på maksimalt 3 200 sysselsatte i seks år, med opptrapping det første året og nedtrapping det siste.
 - LOTTE-kjøringene i kapittel 9 viste at skatte- og avgiftslettelsene øker arbeidstilbudet blant eksisterende innbyggere med 0,15 prosent. Dette omfatter 69 flere personer i arbeid (endringer på den ekstensive marginen) og gjennomsnittlig 12 minutter mer arbeid per år for de som er i arbeid (endringer langs den intensive marginen).
- **Studielånsnedskrivning for lærere i grunnskolen.** I kapittel 5 viste vi at vi ikke klarte å finne noen effekt av dette virkemiddelet. Dermed inkluderer vi ikke dette i NOREG 2.

Tabell 10.1 oppsummerer de tre partielle virkningene vi bruker i den generelle likevektsanalysen.

Tabell 10.1 Oppsummering av forutsetninger: økning i arbeidstakere i tiltakssonen

Virkemiddel	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6	År 7 - 50
Studielånsordningen (bare personer med høyere utdanning)	600	800	800	800	800	600	0
Skatte- og avgiftslettelser (alle utdanningskategorier):							
• Økt sysselsetting fra økt befolkning	1 600	3 200	3 200	3 200	3 200	1 600	0
• Økt arbeidstilbud fra eksisterende befolkning (LOTTE)	77	80	79	79	78	76	0
SUM	2 277	4 080	4 079	4 079	4 078	2 276	0

10.1.2 Andre forutsetninger

Vi måler virkninger av tiltakene mot en referansebane. Referansebanen bygger på Perspektivmeldingen (2021) og Nasjonalbudsjettet (2021):

- Befolkningsutviklingen er regionalt fordelt og følger SSBs MMMM-bane (SSB 2022). I NOREG 2 er befolkningen indikert av arbeidsstyrken (effektive timeverk). Derfor tar vi utgangspunkt i utviklingen i antall personer i alderen 16-74 år. I referansebanen er gjennomsnittlig befolkningsvekst i denne delen aldersgruppen lik 0,4 prosent per år.
- Deltakelsen i arbeidsstyrken varierer mellom 69 og 71 prosent i perioden.
- Produktivitet utviklingen følger anslagene fra Perspektivmeldingen (2021). Vi antar at total faktorproduktivitet (TFP) vokser med om lag 1,2 prosent per år i private fastlandsnæringer og med 0,2 prosent per år i offentlig forvaltning.
- Offentlig konsum antas å øke vokse med 1,2 prosent i året. Offentlige inntekter er endogene i modellen (bestemt av skatteinntekter). Det som blir «til overs» (skatteinntekter fratrukket utgifter til offentlig konsum) overføres til husholdninger.
- Petroleumsnæringen er antatt å øke noe i de nærmeste årene, men avtar etter 2025 og er omtrent halvparten av dagens nivå i 2050. Her følger vi Perspektivmeldingen (2021).
- Energieffektivisering er antatt å være ca. 1 prosent årlig, basert på et anslag fra CEPIL EconMap 2016).

10.2 Modellbaserte konklusjoner

10.2.1 Flere arbeidstakere, men noen flytter ut fra tiltakssonen

Totalt er det 2 305 flere arbeidstakere i tiltakssonen i år 1 enn i referansealternativet. I det første året med full effekt (år 2) er det 4 067 flere arbeidstakere. Dette er altså flere i år 1 og færre i år 2 enn den eksogene flyttingen tilsier (jf. Tabell 10.1). Grunnen til det er at det oppstår også flytting endogent i modellen. Når vi eksogent øker innbyggertallet i tiltakssonen, legger lønningene seg på et lavere nivå enn i en referansebane der dette ikke skjer. Når lønningene ligger på et lavere nivå, vil noen flytte ut. Etter at de eksogene virkningene opphører i år 6, er lønningene høyere i tiltakssonen og innflytting til tiltakssonen igjen.

Dette resultatet viser direkte at formodningen om ringvirkninger av virkemidler i tiltakssonen ikke holder vann: Det er *ikke* slik at økt etterspørsel etter varer og tjenester øker sysselsetting og bosetting i en runde nummer to, i form av ringvirkninger. Tvert imot opplever tiltakssonen endogen utflytting. Totalt sett har tiltakene positiv virkning for innbyggertallet i tiltakssonen, men de dynamiske effektene (fall i lønningene) bremser virkningen.

Når man tenker etter, er det ikke vanskelig å skjønne at tiltakssonen opplever endogen utflytting. Det avgjørende spørsmålet for ringvirkninger er om lønningene går opp eller ned, sammenliknet med referansebanen. Hvis lønningene går opp, flytter det sysselsatte inn, arbeidsstokken sveller og ringvirkningene blir positive. Motsatt hvis lønningene går ned, som her.

Virkemidlene i tiltakssonen skifter tilbudskurven for arbeid utover. Det bidrar i seg selv til at lønningene ligger lavere enn i referansebanen. For at lønningene skal ende opp høyere enn i referansebanen, må etterspørselskurven få et skift utover som mer enn oppveier dette. Det *kan* skje, dersom investeringene øker, slik at det blir mer kapital i bedriftene og arbeidstakernes produktivitet øker. Det kan også skje via sammensetningseffekter mellom næringer. De nye arbeidstakernes egen etterspørsel bidrar også positivt. Men i vår analyse skifter ikke etterspørselskurven tilstrekkelig. Ringvirkningene blir slik sett negative. Totalvirkningen er selvsagt positiv, og det bor flere i tiltakssonen som følge av virkemidlene, men ikke så mange flere som de partielle analysene tyder på.⁴⁶

Tabell 10.2 **Antall arbeidstakere i tiltakssonen sammenliknet med referansebanen**

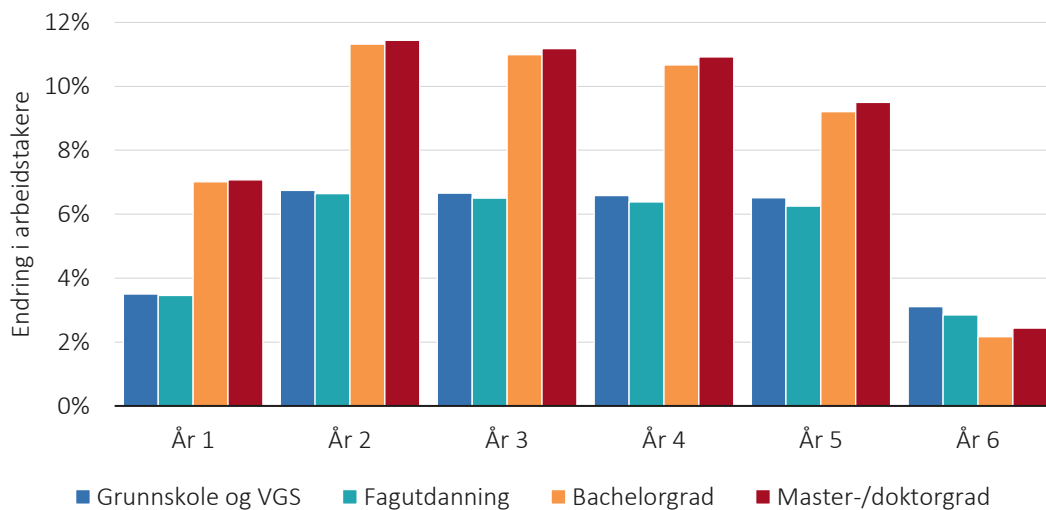
	Eksogen økning	Ringvirkninger	Samlet økning (scenario – referanse)
År 0	0	0	0
År 1	2277	28	2305
År 2	4080	-13	4067
År 3	4079	-107	3972
År 4	4079	-195	3884
År 5	4079	-477	3602
År 6	2276	-960	1316

Kilde: Vista Analyse

Modellanalysen gir informasjon om hvordan økningen i sysselsatte fordeles på utdanningskategorier. Figur 10.1 viser at det størst økning av folk med høyere utdanning. På det meste øker antallet med høyere utdanning mer enn ti prosent. Det skyldes at kategorien høyere utdanning i modellanalysen både treffes av endringene på 1990-tallet (alminnelig beskatning, elavgift, den opprinnelige lettelsen i studielån) og av den ytterligere lettelsen i studielån midt på 2000-tallet.

⁴⁶ Det kan være verdt å påpeke at et offentlig tiltak eller virkemiddel som øker etterspørselen etter arbeidskraft ville drevet lønningene opp og generert innflytting som annenrundeeffekt. Det betyr selvsagt ikke at etterspørselstiltak nødvendigvis er best for å oppnå mål om økt bosetting.

Figur 10.1 Endring i antall arbeidstakere i tiltakssonen (tiltaksscenarioet relativt til referansen), fordelt på utdanningsnivå



Kilde: Vista Analyse

10.2.2 Lønningene legger seg på et lavere nivå, særlig for høyt utdannede

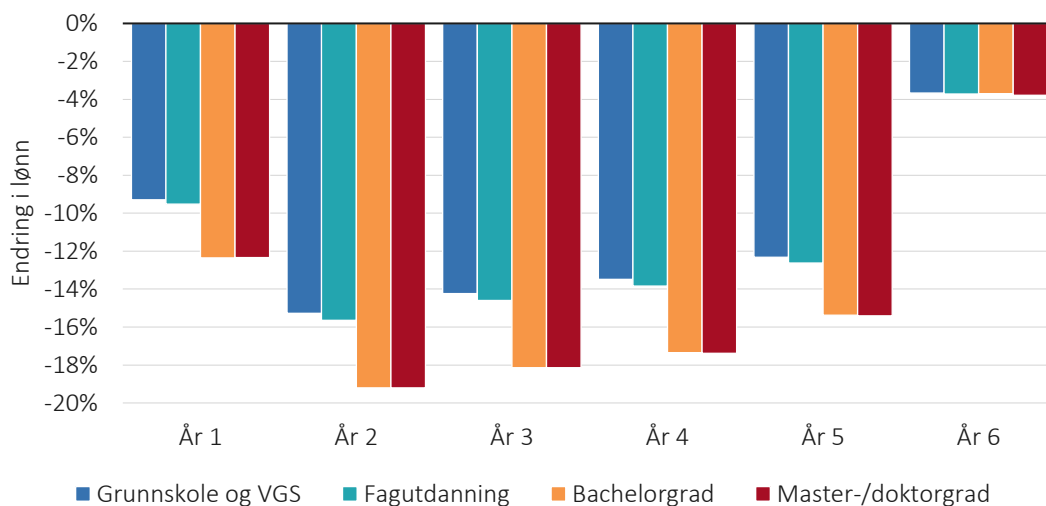
Som forklart overfor fører det økte tilbudet av arbeidskraft til at lønningene ligger lavere enn i referansebanen. Mekanismen bak dette er at virksomhetene i begrenset grad vil ansette flere hvis de må betale like mye i lønn som de allerede gjorde. Arbeidstakerne kan forsvare å gå noe ned i bruttolønn fordi de drar nytte av lavere skatt og god studielånsavskrivning. I praksis deler arbeidstagerne og arbeidsgivere gevinsten. Resultatet er at bruttolønnsnivået for siviløkonomer, sivilingeniører, jurister og andre som arbeider i tiltakssonen, kanskje er noe lavere enn for eksempel i Oslo-området.

Lønningene faller mest i forhold til referansen der den relative økningen i tilbudet er størst, altså for arbeidstakere med høyere utdanning. Det første året med full effekt, år 2, ligger lønningene henholdsvis 15 prosent lavere for de med grunnskoleutdanning, 16 prosent lavere for de med videregående, og 19 prosent lavere for de med bachelorgrad og mastergrad eller høyere. Som vi ser av Figur 10.2, henter lønningene seg inn over tid. I løpet av år 1 til 6 nærmer lønningene seg referansebanen år for år. Det skyldes den endogene flyttingen i modellen, der arbeidstakere flytter ut til andre fylker hvor de kan få høyere lønn.

Selv om NOREG 2 peker på en viktig mekanisme på dette området, og selv om det skal gjøres plass til opptil 12 prosent flere sysselsatte et år, er vår vurdering at det tallmessige utslaget på lønn er noe høyt. Det er to hovedmekanismer bak utslaget. Den ene mekanismen er hvor flat (elastisk) etterspørselskurven for arbeid er, jf. kapittel 3. Kilden for modellens forutsetninger for etterspørsel etter arbeidskraft er europeisk forskning (Koesler og Schymura, 2015). Den andre mekanismen er hvor mye tilbudet av arbeid går ned når lønna går ned, sammenliknet med referansen. Det regionale tilbudet styres av flytterelasjoner. Kilden for forutsetningene om flytting er forskning på norske data (Kornstad, Skjerpen og Stambøl 2021).

Dersom det tallmessige utslaget på lønn egentlig er mindre enn modellen tilsier, så kan det bety at annenrunde-utflyttingen er lavere enn modellen tilsier. Men dersom et lavere utslag på lønn skyldes at flyttetilbøyeligheten egentlig er høyere enn modellen tilsier, så vil det i seg selv trekke i retning høyere annenrunde-utflytting. Bare hvis etterspørselskurven etter arbeid er mer elastisk vil annenrunde-utflyttingen sikkert være lavere enn modellen tilsier.

Figur 10.2 Endringer i lønnsnivå (scenario relativt til referansen), fordelt på utdannelsesnivå



Kilde: Vista Analyse

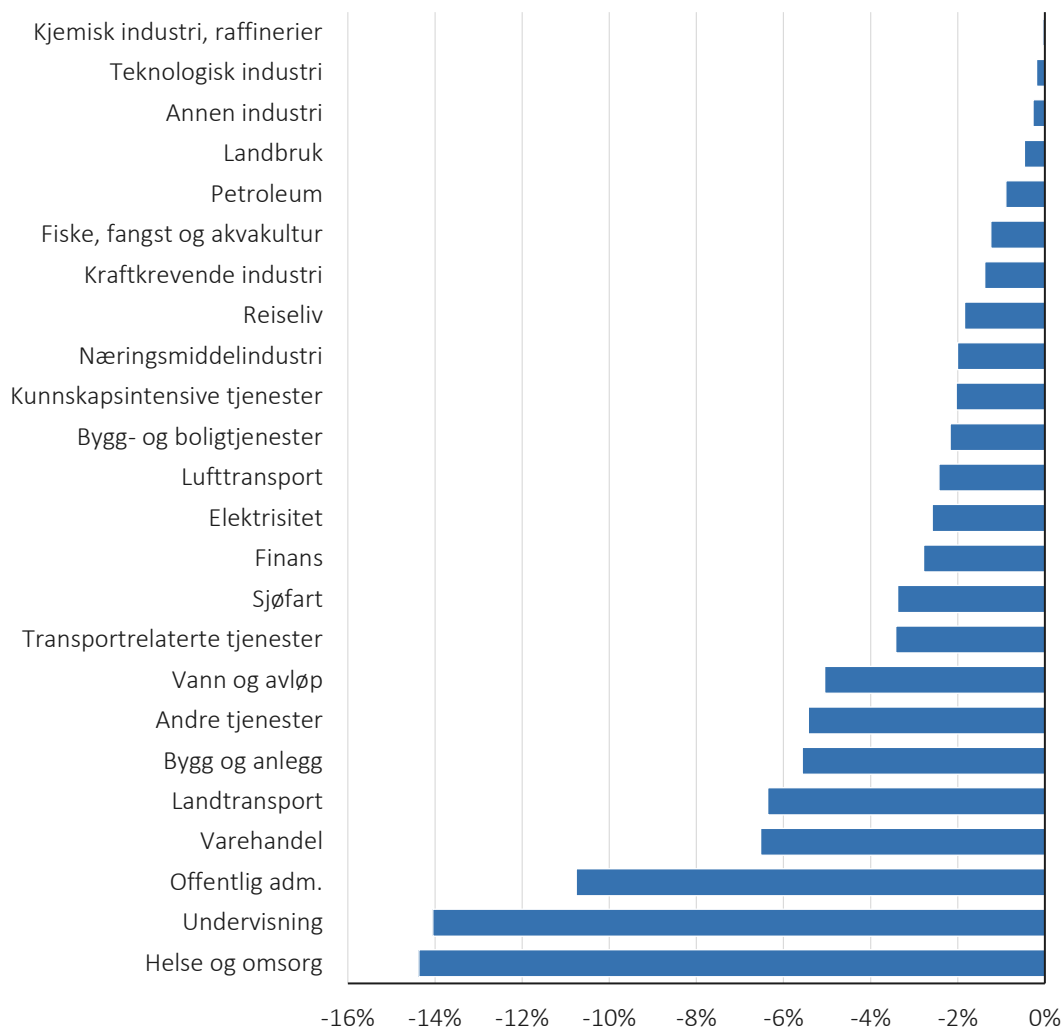
10.2.3 Endringer i produksjonskostnader og produksjon i næringer i tiltakssonen

Figur 10.3 viser at produksjonskostnadene er lavere enn i referansebanen for alle varer og tjenester som leveres av næringene i tiltakssonen, som følge av den økte tilflyttingen. Kostnadene faller mest innenfor helse, skole, offentlig administrasjon og detaljhandel. De faller minst innenfor industri og landbruk. Bakgrunnen for dette er at lønningene ligger lavere samtidig som produksjonskostnadene i modellen bestemmes av lønn og relativt konstante kapitalkostnader.

Modellresultatet på dette området er dermed motsatt av hva vi hadde som hypotese. Hypotesen var at økt etterspørsel fra de eksogent innflyttede ville drive opp produksjonskostnadene i møtet med tilbudssideskranker. Modellen har tilbudssideskranker i form av gitt tilgang på arbeidskraft og kapital, men de gir ingen kostnadsdrivende virkning. Tvert imot kan man si at kostnadene «må» ned for å sysselsette den nye arbeidskraften som kommer.

Vi har her hentet ut tall for år 2 etter at tiltakene innføres, som er året med maksimal effekt. Som nevnt i kapitlets innledning bør man ikke legge vekt på årstallet. Over tid sviner effektene ned mot null.

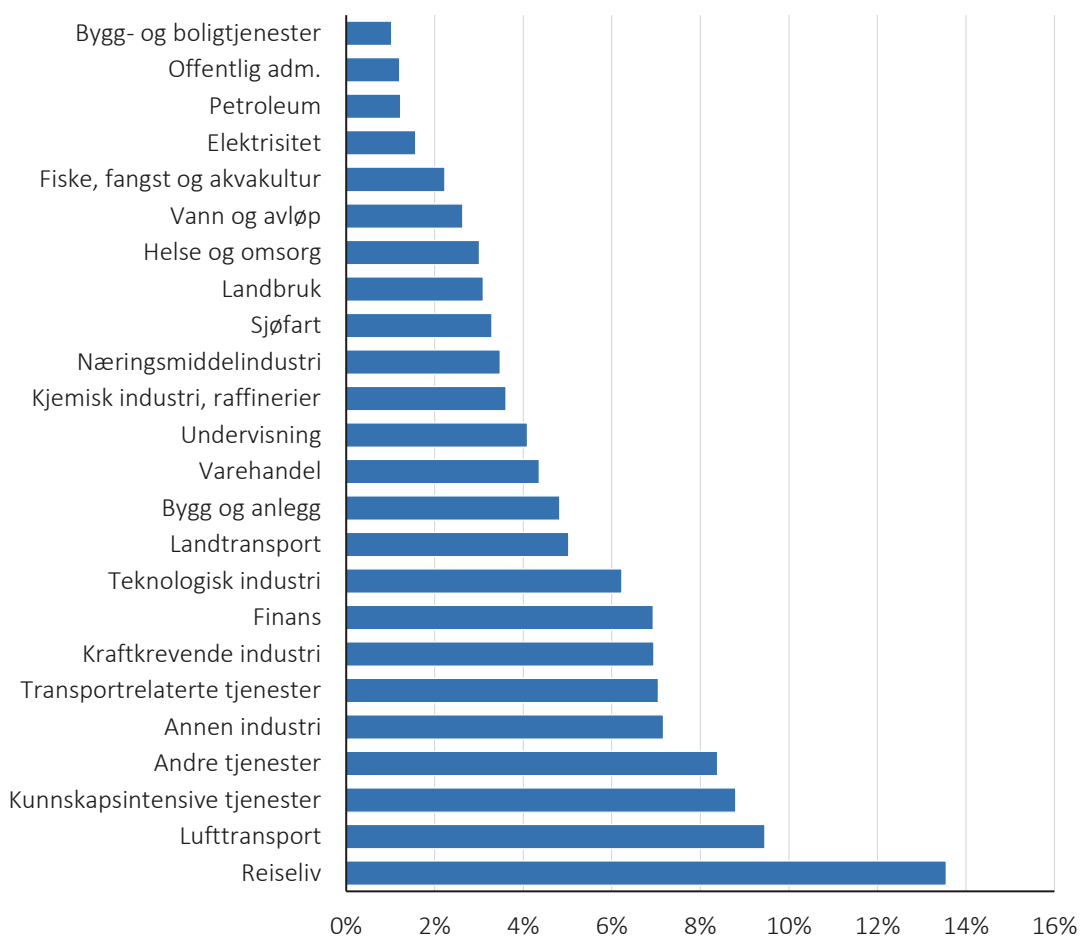
Figur 10.3 Maksimalt årlig utslag i kostnader per næring som følge av personrettede virkemidler



Kilde: Vista Analyse

Den økte befolkningen i tiltakssonen fører til endringer i nærings sammensetningen. Figur 10.4 viser at reiseliv (som inkluderer reisebyråer, overnatting og servering) er den næringen som opplever størst vekst i forhold til referansebanen. Bygg- og boligjenester (som inkluderer omsetning og drift av fast eiendom, utleie, vaktjenester drift av borettslag og sameie etc.) er næringen som øker minst.

Figur 10.4 Maksimalt årlig utslag i produksjon per næring som følge av personrettede virkemidler



Kilde: Vista Analyse

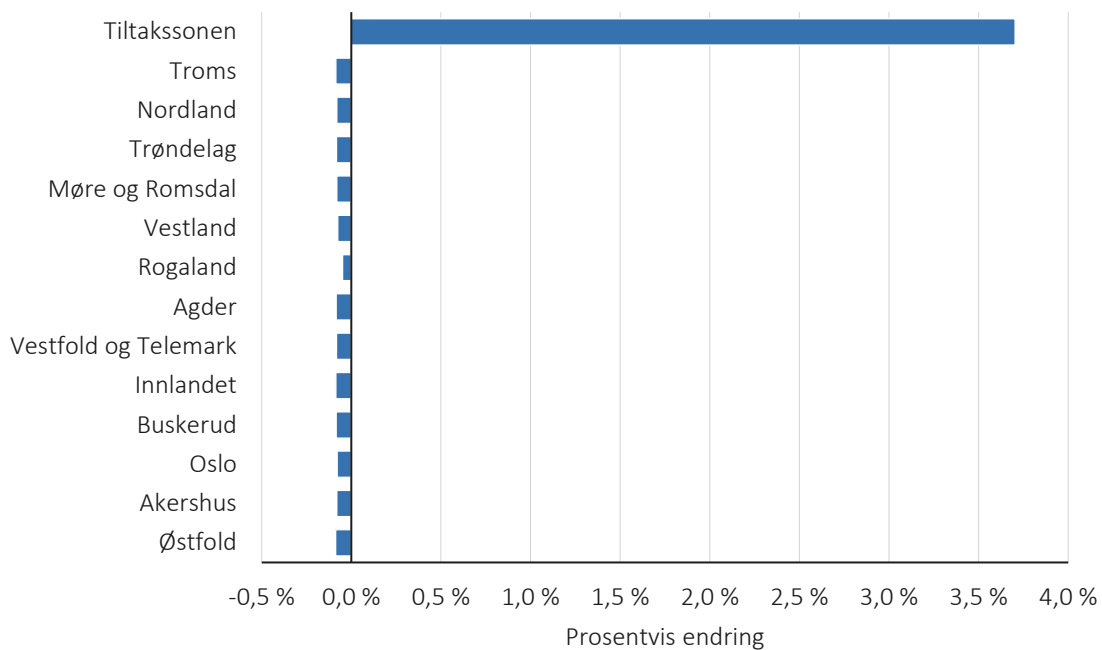
Det er interessant at vi får disse utslagene på næringssammensetning som ikke følger proporsjonalt med kostnadsvirkningene i Figur 10.3. I Figur 10.3 ser vi at det er skole, helse og offentlig administrasjon som får størst kostnadsnedgang siden disse næringene sysselsetter mange med høy utdanning. Figur 10.4 viser at det likevel ikke er i disse næringene produksjonen øker mest. For å si dette mer folkelig: det flytter inn (blant annet) leger, sykepleiere og lærere, men det er for å møte et behov, ikke for å øke produksjonen. Produksjonsøkningen kommer via privat etterspørsel og retter seg, som vi ser, særlig mot reiser.

10.2.4 Økt sysselsetting går hånd i hånd med økt verdiskaping i tiltakssonen

Figur 10.5 viser at verdiskapningen (målt som bruttoprodukt) stiger kraftig i tiltakssonen i året med størst utslag, henimot 4 prosent. Samtidig faller verdiskapningen litt i de øvrige fylkene som opplever fraflytting.

Samlet sett for hele landet er BNP litt lavere (0,02 prosent) enn i referansebanen. Det skyldes at de arbeidstakerne som flytter, samlet sett har større produktivitet i de fylkene de flytter fra enn de har i tiltakssonen. Skattefordelene i tiltakssonen utlikner dette privatøkonomisk sett.

Figur 10.5 Maksimalt årlig utslag i verdiskaping per næring som følge av personrettede virkemidler



Kilde: Vista Analyse



Del 4: Kvalitative analyser

11 Spørreundersøkelsen

For å kartlegge personers kjennskap til tiltakssonen har vi brukt en spørreundersøkelse rettet mot 200 sysselsatte i området. En liknende undersøkelse, rettet mot personer utenfor området, ble i 2011 gjennomført av Norut⁴⁷. Den fant at 73 % av respondentene hadde kjennskap til tiltakene i området, og at andelen med kjennskap til tiltakene stiger moderat i nærhet til sonen. Tiltaket som var best kjent, var muligheten for avskrivning av studielån. Rapporten konkluderte med at omtrent 16 prosent av respondentene i alderen 25-30 år mener at virkemidlene har betydning for å vurdere flytting til sonen. I vår spørreundersøkelse rettes spørsmål mot de som allerede er bosatt og sysselsatt i tiltakssonen. Her ønsker vi blant annet kunnskap om respondentenes kjennskap til virkemidlene, samt hvor viktige virkemidlene er for at de har bosatt seg i sonen.

Vår spørreundersøkelse ble gjennomført i august 2022. Hensikten med undersøkelsen var å få informasjon om motivene bak beslutninger om bosted og flytting, og hvorvidt de personrettede tiltakene påvirker disse beslutningene. Respondentene ble blant annet spurt om hvorvidt de personrettede virkemidlene er viktige for deres valg av bosted, og hvilke virkemidler som i så tilfelle er viktigst. Dersom respondentene oppga at de vurderer å flytte ut av sonen ble de også bedt om å gi innspill til ordninger eller virkemidler som kunne gjøre at de ville ønske å bli boende. Disse svarene vil gi et innblikk i hvordan personer bosatt i tiltakssonen mener virkemidlene fungerer, samt hvordan virkemidlene kan forbedres for å gjøre at folk ønsker å bli boende i sonen.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført av Norstat, som innhentet svar fra 204 respondenter i arbeid. Blant disse var 95 prosent heltidsansatte. Målgruppen var bosatte i tiltakssonen i aldersgruppen 25 til 50 år. Dette fordi vi antar at eldre grupper har lavere tilbøyelighet til å flytte, og således er ikke de personrettede virkemidlene rettet mot å påvirke denne gruppen. Det var like mange menn og kvinner som deltok i undersøkelsen. Hele 72 prosent hadde høyere utdanning, mens fire prosent kun hadde fullført grunnskole. Spørreundersøkelsen besto av 12 spørsmål, og kan finnes i sin helhet i vedlegg B.

Der Norut-rapporten fant at 73 prosent hadde kjennskap til virkemidlene i området, svarer til sammenlikning 96 prosent av respondentene i vår undersøkelse, rettet mot bosatte i tiltakssonen, at de kjenner til disse virkemidlene. De to undersøkelsene bør sammenliknes med stor varsomhet, ettersom de retter seg mot ulike aldersgrupper, er gjennomført ulike steder i landet, og er gjennomført med nesten ti års mellomrom. Likevel kan svarene tyde på at det naturlig nok er bedre kjennskap til virkemidlene blant mottakere av virkemidlene, enn blant de som ikke mottar disse fordelene.

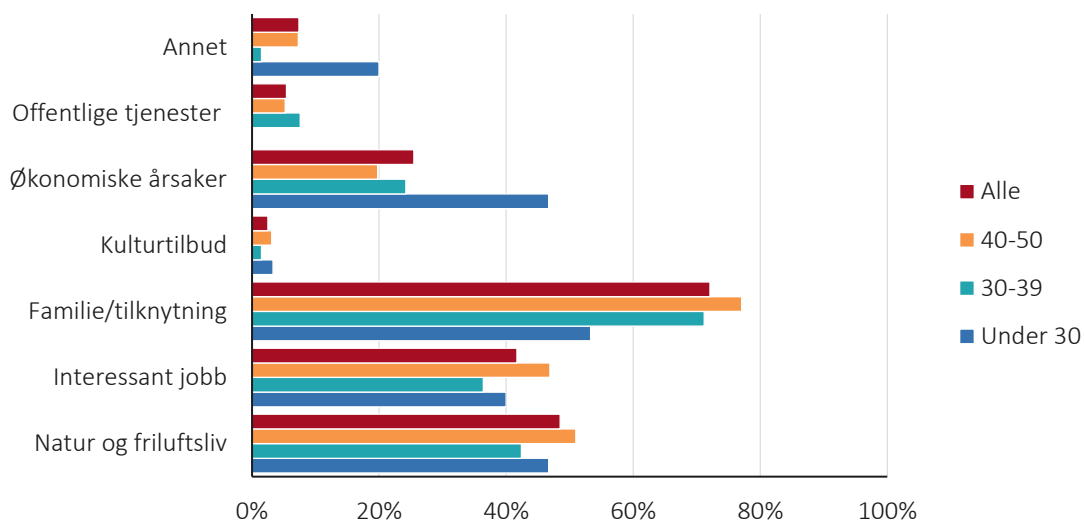
Spørreundersøkelsen gjennomført av Norut i 2011 så også på hvordan kjennskapen til ordningene fordelte seg etter utdanningsnivå og kjønn. Her fremkom det at kjennskapen til muligheten for avskrivning av studielån og skattelette stiger i utdanningsnivå. Kjennskapen til at barnetrygden var høyere i 2011 var derimot høyest blant de med lavest utdanning i utvalget. Fordelt etter kjønn fremstår kjennskapen til ordningene som ganske lik, med unntak av at barnetrygden er høyere i området, noe klart flest kvinner hadde kjennskap til.

Respondentene i vår undersøkelse ble bedt om å oppgi de viktigste årsakene til at de bor i området. Figur 11.1 viser andel som svarte ulike kategorier, fordelt etter aldersgrupper, samt totalt for

⁴⁷ Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene (2012)

utvalget. Økonomiske årsaker er oppgitt som en viktig årsak for bosetting av 26 prosent av respondentene. Blant de spurte under 30 år svarer 47 prosent at økonomiske årsaker er viktig for deres bosettingsvalg. Familie og/eller tilknytning til området kommer høyt ut for alle aldersgrupper. På flere av spørsmålene kunne respondentene velge flere alternativer.

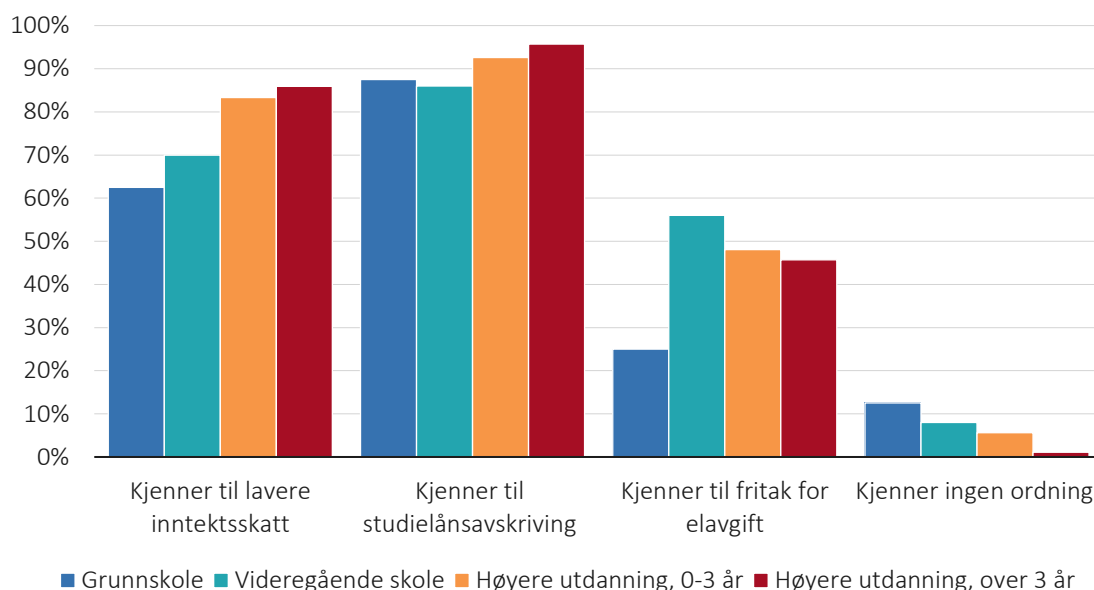
Figur 11.1 Årsaker til bosetting



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022

Videre ble respondentene bedt om å oppgi hvorvidt de kjenner til de ulike personrettede virkemidlene i tiltakssonen. Figur 11.2 viser hvordan kjennskapen til ordningene i tiltakssonen varierer etter utdanningsnivå, blant respondenter innad i tiltakssonen. Respondentene er her bedt om å huke av for hvert av virkemidlene de kjenner til. Dersom respondentene ikke kjenner til noen av virkemidlene er alternativet «kjenner ikke til» valgt. I likhet med undersøkelsen fra 2011 er kjennskapen til skattelette og studielånsavskrivning økende i utdanningsnivå. Fritak for elavgift ser derimot ut til å være best kjent blant respondentene som har videregående utdanning som sin høyeste oppnådde utdanning. Det er få respondenter som oppgir å ikke kjenne til virkemidlene i sonen. Ordningen med studielånsavskrivning er bedre kjent enn skattefordelene også blant de med lavere utdanningsnivå.

Figur 11.2 Kjennskap til virkemidlene, fordelt etter utdanningsnivå

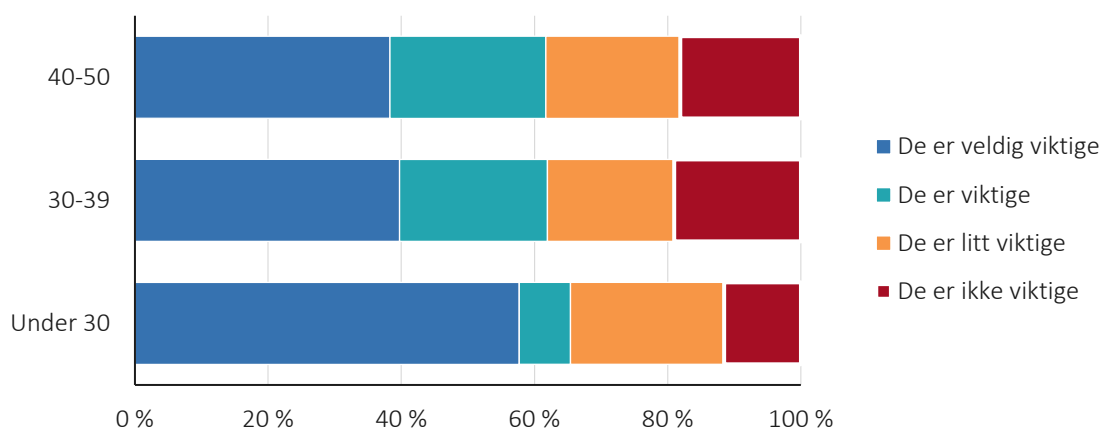


Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022

I likhet med undersøkelsen fra 2011 finner vi at kjennskapen til skattelette og studielånsavskrivning er relativ lik mellom menn og kvinner. Kjennskapen til fritak for elavgift synes derimot å være ganske ulik mellom kjønnene. Hele 70 prosent av mennene oppgir å kjenne til dette, mot kun 26 prosent av kvinnene i undersøkelsen.

Respondentene ble bedt om å vurdere hvorvidt virkemidlene er viktige for deres valg av bosted. Her svarte 63 prosent av respondentene at virkemidlene enten er «veldig viktige», eller «viktige» for valg av bosted. Hele 42 prosent mener virkemidlene er «veldig viktige». Figur 11.4 viser fordelingen av svar på hvor viktige virkemidlene er for valg av bosted, fordelt på aldersgrupper. Vi ser at det er størst andel som synes virkemidlene er veldig viktige blant respondenter under 30 år.

Figur 11.3 Viktighet av tiltak, fordelt på aldersgrupper

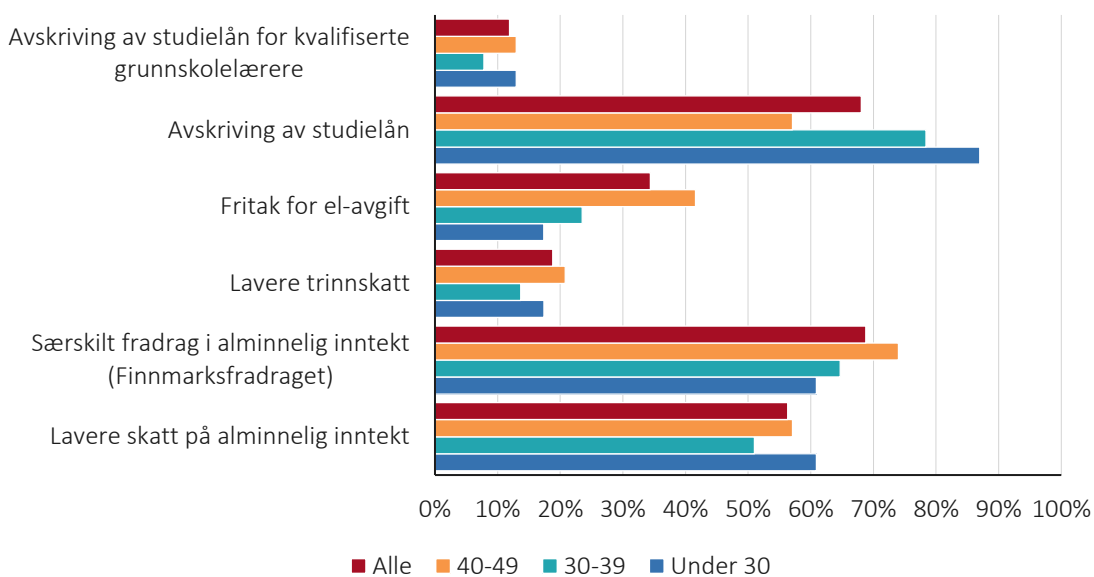


Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022

Blant respondenter som arbeider innen utdanningssektoren, og dermed muligens kan kvalifisere til den særskilte ordningen for lærere i grunnskolen, er det hele 77 prosent som enten mener virkemidlene er «veldig viktige» eller «viktige» for valget av bosted. Dette i seg selv kan tyde på at respondenter som arbeider innen utdanning i større grad tar inn over seg virkemidlene i vurderingen av bosted.

Respondentene som oppga at virkemidlene hadde betydning for sitt valg av bosted ble videre bedt om å vurdere hvilke av de nåværende personrettede virkemidlene som er viktigst for sitt valg av bosted. Her hadde respondentene mulighet til å velge flere alternativer. Figur 11.4 viser andelen av respondentene som har valgt de ulike virkemidlene, fordelt på aldersgrupper.

Figur 11.4 Viktighet av ulike tiltak, fordelt på aldersgrupper



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022

Hele 87 prosent de under 30 år som besvarte spørsmål har angitt at avskrivning av studielån er en ordning som er viktig for at de bor i tiltakssonen. Når det gjelder de andre aldersgruppene ser det ut til at det er de i aldersgruppen 40 til 49 som i størst grad angir at de ulike virkemidlene er viktige for bosettingsvalget.

Særskilt fradrag i alminnelig inntekt, ofte kalt finnmarksfradraget, er i gjennomsnitt tiltaket flest angir at er viktig for dem. Dette er naturlig, da tiltaket treffer alle sysselsatte. Til tross for at avskrivning av studielån kun er en fordel for dem som har studielån kommer dette tiltaket ut like bak. Blant respondentene er det 43 prosent som oppgir å ha studielån. I spørreundersøkelsen har vi begrenset utvalget til de mellom 25 og 50 år, i arbeid. Dette gjør at vi får en større andel personer som kan dra nytte av studielånsordningen blant respondentene enn i tiltakssonen som helhet.

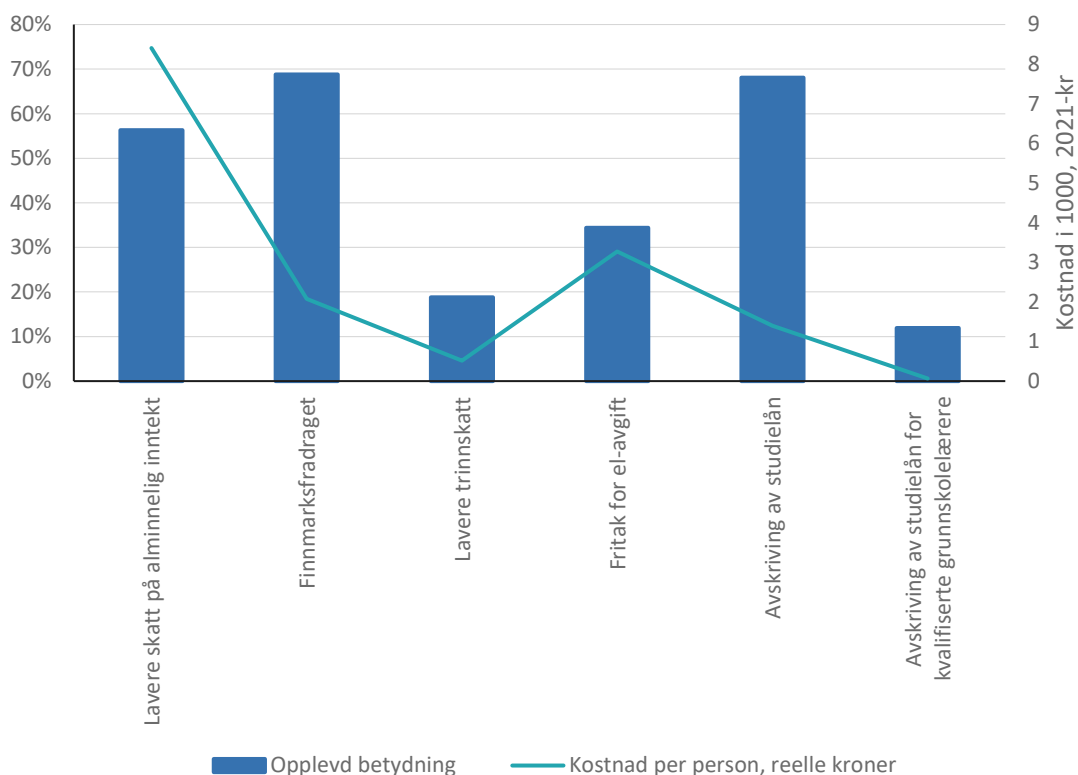
Videre er det slående at finnmarksfradraget for de fleste oppleves som viktigere enn lavere skatt på alminnelig inntekt, enda finnmarksfradraget betyr mindre i kroner.

Avskrivning av studielån blant kvalifiserte lærere i grunnskolen kommer her relativt lavt ut, i vurderingen av viktighet, blant alle respondenter, ettersom det er en begrenset gruppe som tilbys denne fordel. Ser vi derimot på andelen som har angitt dette som viktig blant respondenter som arbeider innen undervisning øker andelen som angir dette som viktig til hele 25 prosent. Det

betyr, ikke overraskende, at gruppen som kan dra nytte av denne fordelene vurderer dette som viktigere enn resten.

Figur 11.5 viser sammenhengen mellom andelen som angir at et av virkemidlene er viktig for deres bosettingsbeslutning, og kostnaden av tiltaket, henholdsvis representert på venstre og høyre akse i figuren. Kostnaden av virkemidlene er hentet fra proposisjon S1, 2021-2022, og er rapportert i reelle 2021 kroner. Nivået som vises i figuren er kostnaden av virkemiddelet, per person i tiltakssonen, i tusen kroner. Merk at dette vises som en linje i figuren, men er ikke sammenhengende.

Figur 11.5 Opplevd betydning og kostnad ved virkemidlene



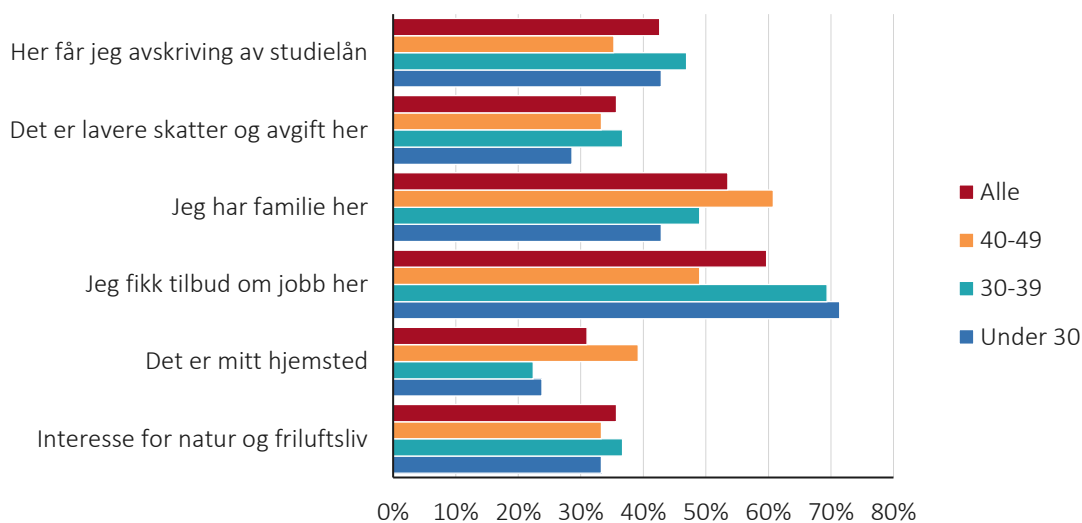
Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022, og Prop. 1S (2021-2022)

Fra figuren ser vi at det som koster mest, per person, er lavere skatt på alminnelig inntekt. Dette er det 56 prosent i undersøkelsen som oppgir som viktig for sitt bosettingsvalg. Enda viktigere synes altså finnmarksfradraget å være for respondentene, selv om dette kun utgjør rundt en fjerdedel av kostnaden til lavere skatt på alminnelig inntekt. Det samme gjelder avskrivning av studielån. Dette har en høy andel oppgitt som viktig for sitt bosettingsvalg, men kostnaden per person i tiltakssonen er lavere enn flere av de andre utgiftspostene. Sistnevnte har nok sammenheng med at det er overrepresentasjon av personer med studielån blant respondentene, sammenliknet med befolkningen for øvrig i tiltakssonen.

Videre ble respondentene spurt om hvorvidt de har hatt bostedsadresse utenfor tiltakssonen etter fylte 15 år. Hele 63 prosent av respondentene har hatt dette. Disse ble videre bedt om å angi hva som gjorde at de flyttet til eller tilbake til området. Figur 11.6 viser svarfordelingen til disse respondentene på spørsmål om hvorfor de flyttet (tilbake) til området, fordelt på aldersgrupper.

Svaralternativene på dette knytter seg tett til svaralternativene i Figur 11.1, altså årsaker til at respondentene bor i området.

Figur 11.6 Grunner til å flytte til/tilbake til tiltakssonen, fordelt på aldersgrupper

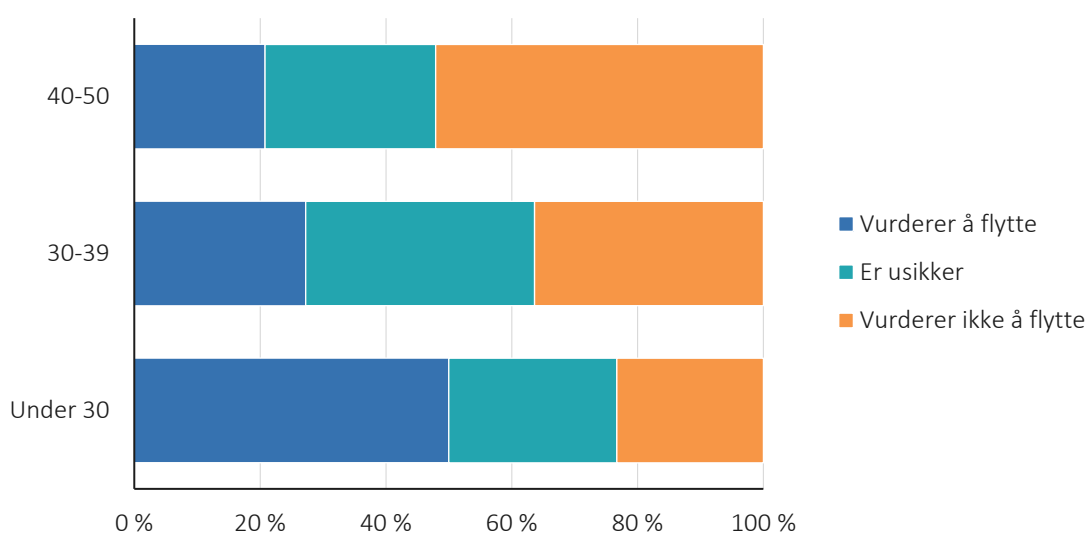


Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022

Nesten 60 prosent av respondentene oppgir tilbud om jobb som grunn til å bosette seg i tiltakssonen. Også avskrivning av studielån og lavere skatter synes å være viktige faktorer som gjør at personer flytter til sonen, og de kommer ut ganske likt, til tross for at det bare er 43 prosent av respondentene som kan nyttiggjøre seg studielånsordningen. Det å ha familie i området synes også viktig for beslutningen om å flytte tilbake til området.

Halvparten av respondentene under 30 år vurderer å flytte ut av tiltakssonen i løpet av de neste fem årene. Som vist i Figur 11.7 synker denne andelen jo eldre respondentene er. Andelen som vurderer å flytte ut av området synes lik mellom menn og kvinner, samt på tvers av utdanningsnivåer.

Figur 11.7 Andel som vurderer å flytte ut av tiltakssonen, fordelt på aldersgrupper



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022

Respondentene som oppgir at de vurderer å flytte ut av området blir bedt om å angi hva som skal til for at de vil ønske å bli boende. Mange oppgir at de ønsker seg bedre offentlige tilbud, som kollektivtilbud, studietilbud og bedre kommunale bygg. En overvekt angir at de må ha relevante og spennende jobbtilbud i området for å bli boende. Mange oppgir også at opprettholdelse av de personrettede virkemidlene er viktige for at de skal ønske å bli boende.

12 Ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen

Dette kapitlet tar for seg en undersøkelse rettet mot ordførere og kommunedirektører i tiltakssonens kommuner, gjennomført i september 2022. Funnene fra undersøkelsen er ment å styrke informasjonsgrunnlaget til evalueringens fase B, hvor vi drøfter mulige endringer i de personrettede virkemidlene. I tillegg gir undersøkelsen ytterligere forståelse av avdekkede funn i analysene i foregående kapitler. Vi innleder med å presentere utformingen av undersøkelsen og dens gjennomføring. Deretter presenteres resultater fra undersøkelsen, etterfulgt av en oppsummering.

12.1 Om undersøkelsen

Undersøkelsen ble gjennomført i to steg. Først gjennomførte vi semi-strukturerte intervjuer med tre utvalgte kommuner i tiltakssonen, før vi sendte ut en spørreundersøkelse til de resterende 22. Med en slik fremgangsmåte fikk vi mulighet til å diskutere spørsmålene i undersøkelsen fritt med noen få respondenter, og dermed få innspill til mulige endringer av undersøkelsen før vi sendte ut spørreundersøkelsen til de resterende kommunene. I utvelgelsen av de tre kommunene vi intervjuet ble det vektlagt å få pratet med kommuner med ulik sentralitet og befolkningsstørrelse, samt at vi ønsket å prate med minst én kommune i henholdsvis Finnmark og Nord-Troms. I resten av kapitlet skiller det kun mellom respondenter i intervju- og spørreundersøkelsen dersom det er hensiktsmessig.

Undersøkelsen ble sendt direkte til én respondent per kommune, enten ordfører eller kommunedirektør. Vi tok utgangspunkt i å kontakte kommunedirektører, men valgte å sende undersøkelsen til ordførere i utvalgte kommuner basert på en skjønnsmessig vurdering av om kommunedirektøren var nylig eller midlertidig ansatt. Dersom vi ikke mottok svar fra den valgte respondenter i kommunen, sendte vi forespørsel til den andre.

De tre intervjuene ble gjennomført i første halvdel av september 2022, mens svar på spørreundersøkelsen ble innhentet i andre halvdel av september med spørreundersøkelsesplattformen SurveyMonkey. Vi mottok svar på spørreundersøkelsen fra 17 av de 22 kontaktede kommunene, hvilket tilsier at vårt endelige utvalg for ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen består av 20 av 25 kommuner i tiltakssonen.

12.2 Tema for undersøkelsen

Spørsmålene i undersøkelsen kan kategoriseres etter fire overordnede tema, hvorav temaene 3 og 4 er de viktigste for evalueringsformålet.

1. Bo- og sysselsetting i kommunen

Innledningsvis ble respondentene spurt om å beskrive kjennetegn ved kommunens bo- og sysselsetting. I spørreundersøkelsen kunne respondentene krysse av på en rekke utsagn dersom de mente utsagnet var beskrivende for deres kommune. I intervjuene fikk respondentene mulighet til å tolke og besvare spørsmålet friere. Videre ble respondentene spurt

om kommunen har lokale ordninger for å stimulere bo- og sysselsetting i kommunen, hvor mye disse ordningene koster årlig og om etableringen av disse ble sett i sammenheng med de personrettede virkemidlene.

2. Vurdering av både egen og innbyggernes kjennskap til de personrettede virkemidlene

Respondentene ble informert om dagens utforming av de personrettede virkemidlene, før de deretter ble spurt hvor godt de selv kjente til virkemidlene og deres utforming i forkant av undersøkelsen. Deretter ble de spurt om å tilsvarende vurdere kjennskapen blant kommunens innbyggere.

3. Vurdering av hvor godt de personrettede virkemidlene fungerer i kommunen i dag

Respondentene ble spurt om å vurdere hvor godt de personrettede virkemidlene fungerer for deres kommune i dag, hvor respondentene fikk frihet til å svare på spørsmålet slik de selv ønsket. I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om å vurdere virkemidlene på en skala fra 1 til 5, i tillegg til et fritekstspørsmål hvor de kunne formulere egne svar. Som et tilleggsspørsmål ble respondentene også spurt om de hadde noen erfaring med privatpersoner som registrerer bosetting i kommunen for å tjene på virkemidlene, men som i realiteten ikke bor i kommunen. Vi definerer dette som illojale tilpasninger.

4. Vurdering av hvordan de personrettede virkemidlene kan endres for å fungere bedre i kommunen

Til slutt ble respondentene spurt om hvordan virkemidlene kunne vært endret for å være mer effektive i å bidra til stabil bo- og sysselsetting i kommunen, inklusive en vurdering av hvorvidt den økonomiske verdien av virkemidlene burde vært justert. Respondentene i spørreundersøkelsen ble gitt mulighet til å formulere egne fritekstsvare.

12.3 Resultater tema 1: bo- og sysselsetting i kommunen

Av de ulike utsagnene som respondentene i spørreundersøkelsen kunne krysse av på dersom de mente de var beskrivende for sin kommune, var det tre som de aller fleste krysset av på. Av de 16 som svarte på spørsmålet, svarte 15 at kommunen sliter med å tiltrekke og/eller holde på unge arbeidstakere, mens 13 krysset av for tilsvarende utsagn knyttet til arbeidstakere med spesialistutdanninger. Særlig sistnevnte utfordring ble trukket frem i intervjuer, hvor spesialister i helsesektoren var særlig etterspurt. Det tredje utsagnet de fleste krysset av på var at færre ville bodd og/eller arbeidet i kommunen dersom de personrettede virkemidlene ikke eksisterte. 14 av 16 krysset av for denne.

I spørsmålet inkluderte vi utsagn om hvorvidt en stor andel av arbeidsplassene i kommunen er statlige, og om det private næringslivet i kommunen er levedyktig, for å få et innblikk i hva slags arbeidsplasser som finnes. Fem respondenter fra kommuner i forskjellige deler av tiltakssonen krysset av for mange statlige arbeidsplasser, mens ni respondenter mente det private næringslivet er i vekst, og blant disse ni var det få som krysset av på utsagnet om statlige arbeidsplasser. I intervju påpekte en respondent fra en kommune i Øst-Finnmark at én statlig arbeidsplass utgjorde en viktig del av arbeidsmarkedet, mens en annen intervjurespondent fra en av kommunene i tiltakssonen med høyest befolkning påpekte at utviklingen i det private næringslivet var den drivende faktoren for positiv utvikling i kommunens bo- og sysselsetting. Som del av sitt svar på spørsmålet sa vedkommende følgende:

“ **Kommunebarometeret viser at vi har gode forhold for privat næringsliv. Det har vært viktig for å unngå en situasjon hvor det bare finnes statlige arbeidsplasser, som er tilfellet i mange kommuner i Nord-Norge.**

Respondent fra en av kommunene i tiltakssonen med høyest befolkning

På spørsmål om kommunen har alternative ordninger for å sikre bo- og sysselsetting i kommunen, svarte 11 av 15 respondenter i spørreundersøkelsen at de har det, men kun to av disse svarte at etableringen av ordningene ble sett i sammenheng med de personrettede virkemidlene. En intervjurespondent poengterte at deres virkemidler ble etablert basert på de behov og mangler de opplevde, som hadde oppstått selv med de personrettede virkemidlene i kraft.

Blant deltagerne i undersøkelsen oppga åtte respondenter hvor mye penger de bruker på slike ordninger i året, og disse svarene er gitt i Tabell 12.1 Omtrent hvor mye penger bruker din kommune årlig på lokale ordninger for å stimulere bo- og sysselsetting?

hvor hver rad representerer én respondent og tallene er sortert fra lavest til høyest. Merk at respondentene oppga tallene omtrentlig og vi vet ikke sikkert hvorvidt respondentene sjekket dokumentasjon. Det er derfor naturlig å anta at disse tallene avviker noe fra de nøyaktige tallene.

Tabell 12.1 Omtrent hvor mye penger bruker din kommune årlig på lokale ordninger for å stimulere bo- og sysselsetting?

Respondent	Årlig kostnad av lokale ordninger i norske kroner
1	300 000
2	400 000
3	500 000
4	750 000
5	1 000 000
6	1 500 000
7	2 000 000
8	5 000 000

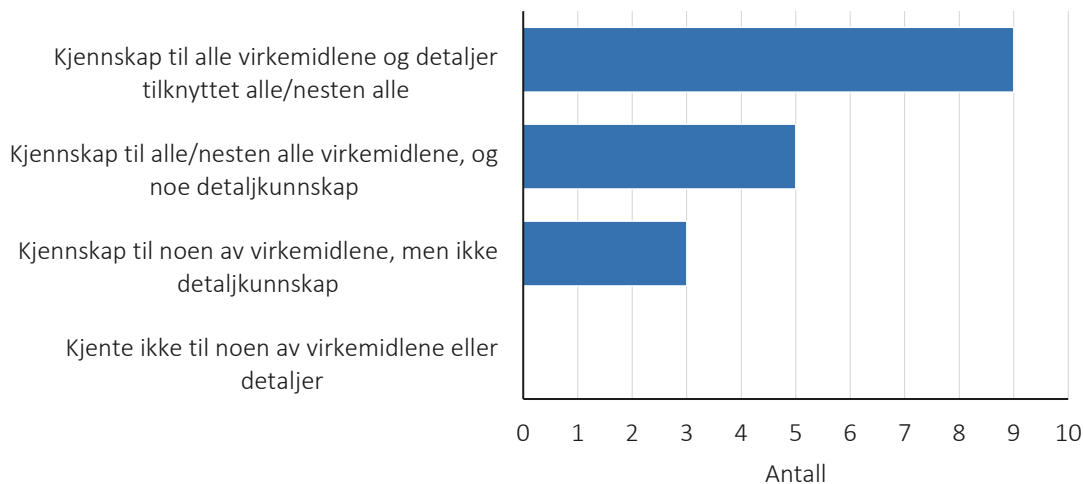
Kilde: Vista Analyse, basert på ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen

Det er betydelig variasjon i karakteristika ved kommunene som har oppgitt de ulike verdiene, men blant kommunene med høyest årlig kostnad (over 1 mill. kr.) ligger de fleste i nordlige og østlige deler av Finnmark.

12.4 Resultater tema 2: kjennskap til de personrettede virkemidlene

Resultatene fra henholdsvis spørsmålet om respondentens kjennskap til de personrettede virkemidlene og deres vurdering av innbyggernes kjennskap er presentert i Figur 12.1 og Figur 12.2. Resultatene viser at de vurderer egen kjennskap som sterkere enn innbyggernes, hvilket er naturlig gitt at de må ta hensyn til kommunens bo- og sysselsetting i arbeidshverdagen. Den største forskjellen mellom figurene ligger i hvor mange respondenter som oppgir kjennskap til alle virkemidler og mye detaljkunnskap, sammenlignet med at ingen vurderer sine innbyggere sin kjennskap slik.

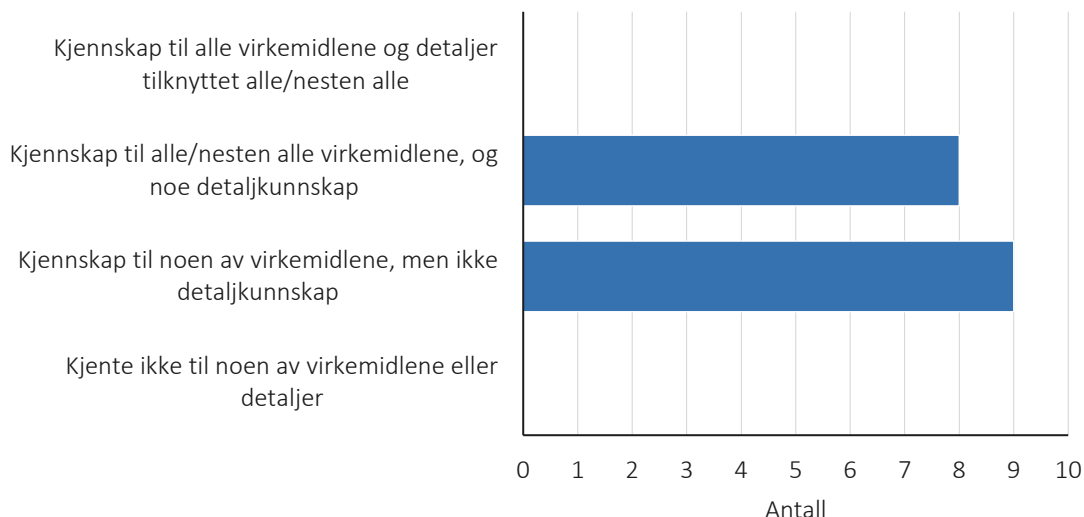
Figur 12.1 Hvor godt kjente du til de personrettede virkemidlene og detaljene tilknyttet dem i forkant av denne spørreundersøkelsen?



Kilde: Vista Analyse, basert på ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen

Funn fra intervjuene gir ytterligere belegg på hva som kan være årsaken til gapet i kjennskap mellom respondentene og innbyggerne. Én respondent uttrykte stor kjennskap til ordningene og detaljene knyttet til dem når spørsmålet ble stilt, men senere i intervjuet trakk vedkommende frem tillegg i barnetrygden som et av dagens virkemiddel, men barnetrygd ble fjernet i 2013. Dette kan tyde på at respondentene overvurderer egen kjennskap til ordningene.

Figur 12.2 Hvor godt tror du innbyggerne i din kommune kjenner til de personrettede virkemidlene og detaljene tilknyttet dem?



Kilde: Vista Analyse, basert på ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen

To av intervjurespondentene uttrykte at innbyggerne i kommunen kjenner til ordningene, men de er ikke så oppdatert, og kunnskapen har falt over tid. En av intervjurespondentene uttrykte seg slik:

“ Det er gamle ordninger det er snakk om. Folk var entusiastiske i 1990, men siden har kunnskapen falt jevnt år for år. Virkemidlene har ikke så stor påvirkning lengre, de er kun noe som «er her.

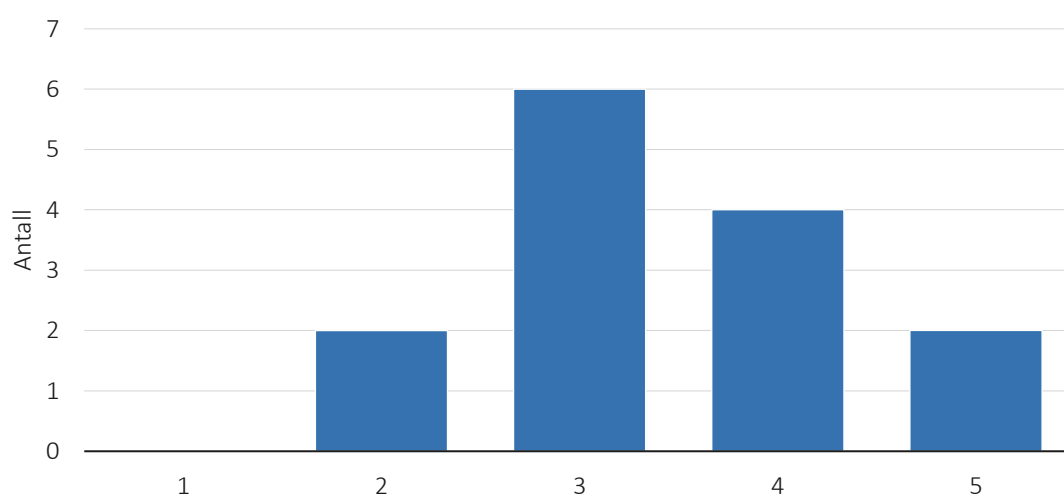
Respondent fra en kommune i Øst-Finnmark

Samme respondent mente at kjennskapen til ordningene er høyest blant studenter, og lavest blant de eldre og etablerte. Videre poengterte respondenten at bedriftene i kommunen hverken kjenner til eller bryr seg om virkemidlene.

12.5 Resultater tema 3: vurdering av de personrettede virkemidlenes måloppnåelse

Vi velger å vektlegge fritekstsvar i spørreundersøkelsen og intervjuer i spørsmålet om respondentenes vurdering av hvor godt virkemidlene fungerer for deres kommune. Derimot ble respondenter i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere på en skala fra 1 til 5 hvor godt virkemidlene fungerer i deres kommune opp mot målet om at tiltakssonen skal være en attraktiv region å bo og arbeide i. Skalaen ble forklart som at 1 tilsvarte «virkemidlene har ingen påvirkning på bo- og sysselsetting i min kommune» og at 5 tilsvarte «virkemidlene er helt essensielle for å sikre bo- og sysselsetting i min kommune». Resultater fra dette spørsmålet er gitt i Figur 12.3. 14 av 17 respondenter svarte på spørsmålet.

Figur 12.3 Hvor godt mener du de personrettede virkemidlene fungerer i din kommune i forhold til målet? Målet med de personrettede virkemidlene i tiltakssonen er å skape en attraktiv region å bo og arbeide i. Skala fra 1 til 5, der 1 sier at virkemidlene har ingen påvirkning på bo- og sysselsetting i kommunen, mens 5 sier at virkemidlene er helt essensielle.



Kilde: Vista Analyse, basert på ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen

Figuren viser at det er stor variasjon i respondentenes syn på hvor godt virkemidlene fungerer, men nivået flest har oppgitt ligger midt på skalaen. De to respondentene som har svart nivå 5 kommer fra svært forskjellige kommuner i sentralitet, geografisk plassering og folketall, mens de to respondentene som oppgir nivå 2 kommer fra to nabokommuner i Øst-Finnmark. Videre

påpekte en intervjurespondent fra en av kommunene med høyest befolkning i tiltakssonen at virkemidlene ikke hadde noen påvirkning på bo- og sysselsetting i sin kommune.

11 respondenter i spørreundersøkelsen ga et fritekstsvar på spørsmålet om hvor godt virkemidlene fungerer for kommunen, i tillegg til de fritt formulerte svarene til de tre intervjurespondentene. Et argument som ble trukket frem av nesten alle respondenter var at virkemidlene har for liten økonomisk størrelse til å ha en betydning. Flere respondenter sammenligner størrelsen på virkemidlene med det økonomiske tapet forbundet med å investere i bolig i tiltakssonen. En respondent påpekte at verditapet fra man begynner å bygge en bolig til den står ferdig typisk kunne være på rundt 30 prosent, mens en annen respondent mente tapet kunne være på så mye som 50 prosent. En annen respondent sammenlignet gevinsten man kunne oppnå med virkemidlene med boliggevinsten man kan oppnå i landsdelens største by, Tromsø:

“ Min datter kjøpte leilighet da hun flyttet til Tromsø for å studere for fire år siden. Verdien på den leiligheten har siden steget med 1,5 millioner kroner. Da sier det seg selv at Finnmarksfradraget blir lite i forhold. De som er opptatt av økonomisk gevinst flytter ikke til tiltakssonen.

Respondent fra en kommune i Øst-Finnmark

To respondenter uttrykte at virkemidlene ikke er sterke nok, gitt den generelle samfunnsutviklingen. En av disse uttrykte seg slik:

“ *Virkemidlene sakker ned samfunnsutviklingen av at folk vil bo i mer sentrale strøk, men de greier ikke å stoppe utviklingen.*

Respondent fra en kommune i Øst-Finnmark

Sitatet ovenfor er beskrivende for alle respondentene som var positive til virkemidlene i sitt svar på spørsmålet, nemlig at virkemidlene fungerer etter hensikten, men for liten økonomisk størrelse gjør at virkemidlene ikke fungerer godt nok. Blant respondentene som uttrykte seg positivt om virkemidlene, trakk flere frem at de fungerer best for unge med studielån.

I tillegg til at de fleste respondentene stilte seg kritisk til virkemidlenes økonomiske størrelse, uttrykte flere respondenter at virkemidlene er for lite målrettet. Flere respondenter uttrykte at virkemidlene ikke fungerer godt nok for å rekruttere arbeidstakere som er høyest etterspurt i kommunen, og to typer arbeidstakere ble hyppig nevnt: unge barnefamilier og personer med spesialistutdanninger, særlig innen helsesektoren. I denne sammenheng mente flere respondenter at lite målrettethet i virkemidlene var en svakhet, og flere respondenter påpekte at dette var bakgrunnen for de lokale ordningene som var blitt etablert. I kontrast til dette påpekte flere respondenter at virkemidlene burde treffe så mange i befolkningen som mulig.

Et annet poeng trukket frem av flere respondenter er at virkemidlene er for dårlig kjent, hvilket samsvarer med innsikten i Figur 12.2. I denne sammenheng uttrykte flere respondenter at kunnskapen om ordningene har falt betraktelig over tid, samme budskap som sitatet i Avsnitt 12.4.

Tilknyttet respondentenes vurdering av virkemidlene ble det også stilt spørsmål om respondentene hadde erfaring med illojale tilpasninger, personer som registrerer bosetting i kommunen for å tjene på virkemidlene, men som i realiteten ikke bor der. Intervjurespondentene og 13

respondenter i spørreundersøkelsen svarte på dette, og ingen uttrykte at dette var noe de hadde erfaring med.

12.6 Resultater tema 4: mulige endringer av de personrettede virkemidlene

En viktig del av undersøkelsen er hvilke mulige endringer av de personrettede virkemidlene som respondentene mener bør gjøres. Til dette temaet ble respondentene i spørreundersøkelsen gitt muligheten til å svare med fritekst, og intervjurespondenter fikk tolke og besvare spørsmålet fritt. Vi velger å presentere funnene innenfor dette temaet i to bolker:

1. Mulige utvidelser eller omstruktureringer av de eksisterende personrettede virkemidlene
2. Forslag til nye virkemidler som kan inngå som del av de personrettede virkemidlene

12.6.1 Mulige utvidelser av eksisterende virkemidler

Tilknyttet spørsmålene om å vurdere mulige endringer av de personrettede virkemidlene ble respondentene i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere den økonomiske størrelsen på virkemidlene. 13 respondenter gjorde denne vurderingen, og resultatet er presentert i Tabell 12.2.

Tabell 12.2 Hva tenker du om dagens størrelse på pengeverdien av de personrettede virkemidlene?

Svaralternativ	Antall svar
Verdien av virkemidlene burde oppjusteres mye	12
Verdien av virkemidlene burde oppjusteres litt	1
Verdien av virkemidlene er passe stor	0
Verdien av virkemidlene er større enn den trenger å være	0

Kilde: Vista Analyse, basert på ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen

Tabellen bekrefter ytterligere inntrykket fra resultater i tema 3 av at respondentene mener den økonomiske størrelsen på de personrettede virkemidlene er for lav, og de tre intervjurespondentene uttrykte også dette. Flere fritekstsvar på spørsmål om mulige endringer av de personrettede virkemidlene inneholdt også anbefalinger om å øke størrelsen på virkemidlene.

En rekke respondenter uttrykte at lettelsene i personbeskatningen i tiltakssonen måtte styrkes betraktelig. Blant disse ble forslag om å innføre inntektsbeskatning på samme nivå som på Svalbard («Svalbard-skatt»)⁴⁸ eksplisitt trukket frem av fem respondenter. Respondentene mente at den økonomiske verdien av en så stor skattelettelse ville kunne ha store konsekvenser for bo- og sysselsetting. Flere respondenter påpekte videre at «Svalbard-skatt» vil være lettere å markedsføre og «selge» overfor resten av landet, sammenlignet med dagens situasjon hvor ingen av de personrettede virkemidler skiller seg tydelig ut for mulige tilflyttere. En slik økning i bevisstheten knyttet til virkemidlene vil ha positiv effekt også på de andre virkemidlene, som en respondent påpekte:

⁴⁸ Beskatning av inntekt på Svalbard har to satser: lav skattesats på 8 prosent for inntekt opptil 12 ganger folketrygdens grunnbeløp (12G), og høy skattesats på 22 prosent for inntekt over dette. 12G i 2022 tilsvarte 1 337 724 kroner.

“ Vi mangler et skikkelig statlig virkemiddel, som også kan bidra til å løfte de andre virkemidlene. Eksempel på et slikt virkemiddel er «Svalbard-skatt».

Respondent fra en kommune i Øst-Finnmark

En annen respondent fra en kommune i Øst-Finnmark påpekte en alternativ fremgangsmåte for å øke kjennskapen til virkemidlene. Vedkommende tok til orde for å forsterke kommunikasjons- og omdømmebyggingsarbeidet knyttet til virkemidlene, med forslag om å utarbeide en nasjonal kampanje.

Flere respondenter kom med forslag til endringer i ordningen med nedskrivning av studielån. To respondenter kom med konkrete forslag til økning av maksbeløpet som kan nedskrives årlig, på henholdsvis 40 000 kroner og 50 000 kr, sammenlignet med dagens maksbeløp på 25 000 kroner⁴⁹. Videre er det naturlig å tro at respondentene som generelt uttrykte at de økonomiske incentivene i tiltakssonen burde økes, inkluderer studielånsnedskrivning i denne vurderingen. Et alternativt forslag til utvidelse av nedskrivningsordningen for studielån ble fremmet av tre respondenter, som foreslo å inkludere borgere fra EØS og Ukraina i ordningen. En av disse respondentene påpekte i denne sammenheng at etter hvert som en økende andel av befolkningen er eldre i Europa, vil arbeidsmarkedet for yrkesgrupper i helse- og omsorgssektoren bli mer internasjonalt.

12.6.2 Forslag til nye personrettede virkemidler

Flere respondenter lanserte forslag til alternative virkemidler som kan inngå som del av de personrettede virkemidlene i tiltakssonen. I samsvar med respondentene som påpekte hvordan investering i bolig er et tapsprosjekt i tiltakssonen under tema 3, tok flere respondenter til orde for ulike boligpolitiske virkemidler. Eksempelvis foreslo to respondenter å innføre momsfristak ved bygging av hus, for å senke den økonomiske barrieren knyttet til å bygge ny bolig. En annen respondent påpekte et lignende virkemiddel av å innføre et etableringstilskudd for bolig rettet mot unge mennesker. Utover disse konkrete forslagene, uttrykte flere respondenter et mer generelt behov for virkemidler tilknyttet boligsektoren, hvorav to respondenter pekte på ordninger tilsvarende de som Husbanken har, kunne vært brukt ytterligere for bosetting i tiltakssonen. En respondent oppsummerte problematikken og behovet for boligvirkemidler slik:

“ Investering i bolig i tiltakssonen må endres fra å være noe man taper penger på til å bli noe man tjener på. Vår kommune har satset mye på boligpolitikk for at alle skal kunne eie egen bolig, og man tjener i dag på å investere i bolig her. I store deler av tiltakssonen er det et tapsprosjekt.

Respondent fra en av kommunene i tiltakssonen med høyest befolkning

I samsvar med at mange respondenter under tema 3 uttrykte at virkemidlene ikke fungerer godt nok for å rekruttere og holde på unge barnefamilier, ble ulike virkemidler rettet mot denne gruppen lansert under tema 4. Fem av respondentene lanserte gratis barnehage og SFO som et virkemiddel de ønsker innført i tiltakssonen, i tillegg til én respondent som kun trakk frem gratis

⁴⁹ I statsbudsjettet for 2023 som ble fremlagt 6. oktober lansert regjeringen å øke den årlige nedskrivningssatsen fra 10 til 20 prosent, og øke fra 25 000 til 30 000 i maksbeløp. Alle svar i undersøkelsen er mottatt før 6. oktober.

barnehage⁵⁰. Som en av respondentene uttrykte eksplisitt, retter man seg da tydeligere mot målgruppen unge arbeidstakere, gjerne med barn.

Videre trakk tre respondenter frem et annet virkemiddel med lignende formål, å øke barnetrygden i tiltakssonen⁵¹. To respondenter foreslo en dobling av barnetrygden, mens én påpekte kun behovet for å øke den. En av respondentene som ivrigst påpekte behovet for ordninger rettet mot familier med barn uttrykte seg slik:

“ Våre analyser viser at vi må treffe unge familier hvis vi skal snu den demografiske utviklingen

Respondent fra en kommune i Øst-Finnmark

12.7 Konklusjon: Sliter med attraktivitet for unge arbeidstakere

Resultatene fra ordfører- og kommunedirektørundersøkelsen fremhever en rekke sammenhenger og forslag som er relevante for vårt evalueringsarbeid.

Respondenter fra de fleste av tiltakssonens kommuner ga uttrykk for at bo- og arbeidsmarkedet i kommunen bærer preg av å slite med attraktivitet for unge arbeidstakere, samt personer med spesialistutdanninger. Samtidig viste resultatene at det er variasjon blant kommunene, og vekst i privat næringsliv ble trukket frem som viktig for stabil bo- og sysselsetting.

Svar på spørsmål om kjennskap til ordningene indikerer at ingen av respondentene tror innbyggerne i sin kommune har veldig god kjennskap til virkemidlene og deres detaljer, men tilsvarende trodde ingen at innbyggerne var helt ukjente med ordningene. I anledning dette ble det trukket frem at kjennskapen til virkemidlene har falt over tid i befolkningen, og at virkemidlene i dag kun er noe som «er her».

Respondentenes vurdering av virkemidlene og hvor godt de fungerer for kommunen viste stor variasjon, fra å være essensiell for kommunens bo- og sysselsetting til å ha minimal effekt. Videre trakk majoriteten av respondentene frem at virkemidlene ikke er av stor nok økonomisk størrelse til å ha ønsket effekt, også av respondenter som var positive i sin vurdering. En rekke respondenter påpekte virkemidlenes manglende effekt på unge barnefamilier og personer med spesialistutdanninger, mens andre var kritiske til hvor godt kjent virkemidlene er.

Avslutningsvis ble en rekke interessante forslag lansert da respondentene skulle komme med forslag til mulige endringer i de personrettede virkemidlene. Naturligvis ble oppjustering av økonomisk verdi trukket frem av nesten alle, hvor noen respondenter pekte på at denne økningen burde skje som skattelettelse, mens andre mente nedskrivningsordningen for studielån burde bli styrket. Av forslag til mulige nye virkemidler ble det foreslått forskjellige tilnærminger i boligsektoren for å senke hindre for boliginvestering i tiltakssonen, og mange respondenter tok til orde for virkemidler direkte rettet mot unge barnefamilier i form av gratis barnehage og SFO, samt en økning i barnetrygd.

⁵⁰ Gratis barnehage i tiltakssonen er foreslått av regjeringen i statsbudsjettet for 2023.

⁵¹ Per i dag er barnetrygden utformet som både et fradrag i skattesystemet og utvidet barnetrygd fra Nav. Dette gjør at tiltakssonen får relativt sett lavere barnetrygd, grunnet lavere skatt på alminnelig inntekt i utgangspunktet. I statsbudsjettet for 2023 er det foreslått å skrote fradragdelen av barnetrygden og øke den utvidede barnetrygden fra Nav. Dette forslaget gjør at tiltakssonen får like mye utbetalt i barnetrygd som resten av landet.



Del 5: Sammenfattende vurdering og mulige forbedringer

13 Evaluering av de personrettede virkemidlene opp mot målene og dagens utfordringer

I mandatet for denne utredningen er det skilt mellom en evalueringsdel (del A) og forslag til endringer og forbedringer i virkemidler (del B). I dette kapitlet gir vi en besvarelse av del A, der hovedspørsmålet er å

Evaluere effektene av de personrettede virkemidlene opp mot målene og dagens utfordringer

Det er stilt tre underspørsmål:

1. I hvilken grad bidrar de enkelte personrettede virkemidlene, sammen og hver for seg, til å nå målene for tiltakssonen?
2. Hvordan samspiller de personrettede virkemidlene med øvrige virkemidler i sonen?
3. I hvilken grad varierer effektene av virkemidlene med alder, kjønn, geografi eller næringsstruktur innad i sonen? Hvor kommer tilflytterne fra?

I dette kapitlet bruker vi våre funn fra kapittel 4 til 12 til å besvare evalueringsspørsmålene. Vi «trianglerer» resultater og tentative funn fra de ulike analysene for å komme fram til helhetlige konklusjoner.

Om målene for tiltakssonen

Man kan ikke besvare evalueringsspørsmålene uten å vurdere hva målene er. Vi vurderer at hovedmålet for utflyttingen er å øke bosettingen i sonen, jf. St.meld. 8 (2003-2004) (Kommunal- og regionaldepartementet 2003).

Å øke bosettingen innebærer å bremse utflyttingen og øke tilflyttingen. Det ligger i dette at brutto flyttestrømmer er av interesse, ikke bare nettostrømmer.

I tillegg til bosetting og flyttestrømmer evaluerer vi om ordningen med sannsynlighet har bidratt til jevnere fordeling av inntekt, økt sysselsetting og økt verdiskaping. Det er i tråd med den allmenne visjonen for tiltakssonen: at den skal være en attraktiv region å bo, arbeide og drive næringsvirksomhet i.

Hovedspørsmålet i evalueringen er i hvilken grad de personrettede virkemidlene *effektivt* bidrar til å nå målene. Etter vårt skjønn er det her naturlig å tolke effektivitet som kostnadseffektivitet. Med bosetting som eksempel kan kostnadseffektivitet forstås som virkning på målet (eks bosetting) per krone brukt på formålet, mao. $\Delta B/\Delta K$, der B er befolkning og K er kroner. Et anslag på $\Delta B/\Delta K$ får vi for hvert virkemiddel fra de økonometriske analysene, og spørreundersøkelsen gir også et inntrykk.

13.1 I hvilken grad bidrar de enkelte personrettede virkemidlene, sammen og hver for seg, til å nå målene for tiltakssonen?

Før vi svarer på dette spørsmålet oppsummerer vi de empiriske delanalysene i korte punkter:

- Vi finner **ingen signifikant effekt av den særskilte muligheten til å slette studielånsgjeld for lærere i grunnskolen**. Vi estimerer en liten økning i sannsynligheten for at en tilfeldig trukket sysselsatt med studielån i tiltakssonen er en kvalifisert lærer i grunnskolen, sammenliknet med utviklingen i kontrollsonen, men effekten er ikke signifikant, som betyr at vi ikke kan utelukke at effekten er null. Den samme mangelen på signifikant effekt gjelder andre indikatorer som har med lærere i grunnskolen å gjøre.
- Etter at taket for studielånssletting ble økt markert i 2005, finner vi en signifikant effekt i årene etterpå. Det vil si at vi ser **en økning i sannsynligheten for at en tilfeldig bosatt i tiltakssonen har studielån**, sammenliknet med utviklingen i kontrollsonen. På det meste tilsvare effekten 800 flere med høyere utdanning i tiltakssonen. Tiltaket ser særlig ut til å bremse utflytting fra tiltakssonen. Etter om lag syv år er imidlertid effekten borte. At effekten **først er signifikant og så blir borte** kan ha sammenheng med at økningen i støtte førte til midlertidig oppmerksomhet om ordningen. En analyse av google-søk kan tyde på det. Det er også et faktum at ordningen ble gradvis svekket i årene etter 2005 (Figur 6.1).
- Etter at finnmarksfradraget, studielånsavskrivning og fritak for elavgift ble innført i 1990 og lettelser i alminnelig inntektsbeskatning tre år senere, finner vi en signifikant effekt i årene etterpå. Det vil si at vi ser **en økning i sannsynligheten for at en tilfeldig sysselsatt bor i tiltakssonen, sammenliknet med kontrollsonen**. På det meste tilsvare effekten 3200 sysselsatte. Etter fem-seks år er effekten borte.
- Vi finner **ingen signifikant effekt av skjerpelsene i toppskatten (trinnskatten)** som ble innført i tiltakssonen fra år 2000.

Funnene fra de empiriske analysene tyder altså på at studielånstiltaket, og det samlede skattevirkemidlet (finnmarksfradraget pluss lavere skatt på alminnelig inntekt og lavere elavgift) har midlertidig effekt over noen år. Tiltaket for lærere i grunnskolen har ingen signifikant effekt. Det er vanskelig å si hvorfor vi ikke ser en midlertidig effekt av tiltaket for lærere i grunnskolen når vi ser det for studielån. I avsnitt 5.2 går vi gjennom tilbudssiden og viser at fortsatt er mange grunnskolelærere uten grunnskolelærerutdanning i tiltakssonen. Det er vanskelig å se at forklaringen ligger der. Er lærere i grunnskolen med studielån forskjellige fra andre studielånsmottagere? Er de for eksempel mindre økonomisk motivert? Incentivet er ikke så forskjellig – 20 000 kroner i 2017 er i samme størrelsesorden som 10 000 i 2005. Det reiser spørsmålet om det vi finner er et resultat av noe annet. Selv om vi har kontrollert for de mest opplagte økonomiske faktorene, kan en ikke utelukke at tiltaket for lærere i grunnskolen har effekt, eller at studielånstiltaket ikke har effekt. Vi finner effekt av skattetiltaket, som støtter opp om at studielånstiltaket har (midlertidig) effekt. Alt i alt kan det være tiltaket for lærere i grunnskolen har effekt selv om vi ikke finner noen i våre økonometriske analyser.

Trendene blant studielånsmottagere er parallelle før studielånsavskrivningen øker i 2005. På dette tidspunktet ser vi med andre ord ingen effekt av studielånsfordelen som allerede finnes. En mulighet er at studielånsfordelen som allerede finnes har hatt en midlertidig effekt, som har forsvunnet innen 2005. Det er jo dette vi ser på nittitallet – det er hele pakken av virkemidler innført fra 1990-1993 som ser ut til å ha en midlertidig effekt.

Alt i alt mener vi at de økonomiske undersøkelsene peker i retning av at studielånstiltaket og skattetiltaket midlertidig har ført til høyere bosetting i tiltakssonen.

13.1.1 Tiltakenes kostnadseffektivitet

Vi kan bruke tallene til å vurdere tiltakenes kostnadseffektivitet. På det meste har studielånstiltaket som nevnt bidratt til 800 flere sysselsatte med studielån. I Figur 2.8 er kostnaden oppgitt til 130 millioner kroner (tall for året 2021, her kunne man også brukt et annet år, eller gjennomsnitt av år). Det gir **studielånstiltaket kostnadseffektivitet mellom 0 og 6 sysselsatte per million kroner**. På det meste har skattetiltaket bidratt til 3200 sysselsatte. I Figur 2.8 er kostnaden av studielånstiltaket og det samlede skattevirkemiddelet oppgitt til nesten 1500 millioner kroner. Det gir en **skattetiltaket en kostnadseffektivitet mellom 0 og 1,6 sysselsatte per million kroner**. Disse tallene tilsier derfor at studielånstiltaket er det mest kostnadseffektive tiltaket. Til sammenlikning ligger sysselsettingsvirkninger i modellen KVARTS mellom 0,1 og 1,5 sysselsatt per million kroner, ifølge opplysninger fra Finansdepartementet til denne utredningen. Tallene er imidlertid ikke direkte sammenliknbare siden KVARTS er en konsistent økonomisk modell innenfor en realøkonomisk ramme.

De økonomiske resultatene tyder på at tiltaket for lærere i grunnskolen og den historiske økningen i toppskatt (nå ville man kalt det trinnskatt) har kostnadseffektivitet på null. Som allerede kommentert hadde vi forventet at tiltaket for lærere i grunnskolen ville ha effekt når studielånstiltaket har effekt. Vi hadde også forventet at økt toppskatt/trinnskatt har effekter på atferden, ettersom studielånsmottagere gjennomsnittlig har høyere inntekt enn andre og en dekomponert analyse av studielånstiltaket viser at det virker best for høytlønte. På den annen side har også eldre jevnt over høyere inntekt enn yngre, mens de yngre har høyere flyttetilbøyelighet. Det kan også spille inn at tiltaket virket først fra 750 000 kroner, som var en høy inntekt i år 2000. En siste mulighet, som kan forklare at noen tiltak virker svakt og andre ikke virker, er at økonomiske parametere som boligpris og lønn varierer mer mellom områder og betyr mer for beslutninger enn de personrettede virkemidlene.

13.1.2 Hvorfor forsvinner virkningene etter noen år?

Man kan spørre seg hvorfor effektene er midlertidige. Noe av årsaken er utvilsomt at realverdien av studielånstiltaket og finnmarksfradraget går ned over tid. Verdien av lavere skatt på alminnelig inntekt øker i kroner over tid, men ikke som andel av inntekt. En første tanke er at jevnt synkende realverdi skulle tilsa jevnt synkende effekt, ikke at effekten blir helt borte. Mot dette kan man innvende at det kan være faste kostnader ved flytting. Personer trenger en minstepørrelse på det økonomiske insentivet for at en skal være villig til å ta omkostningene med å flytte til tiltaks-sonen, eller la være å ta omkostningen med å flytte ut. Teoretiske analyser har pekt på dette, som vi nevnte i kapittel 3. Vi har ikke data på det, men det virker plausibelt.

En annen mulighet er at økte insentiver har betydning i seg selv. Vi ser av Google trends at søkningen mot søkeordet «Studielån Finnmark» er større rett etter økningen, i en periode da man kan forvente at tiltaket også ble omtalt i media. Ifølge tradisjonell, såkalt nyklassisk teori, er det

insentivenes nivå som betyr noe.⁵² Men ifølge enkelte nyere økonomiske teoriretninger (adferdsøkonomi/behavioral economics og teori for vanedanning/habit formation) så kan en endring i insentivene ha selvstendig betydning for nivået på responsen gjennom den oppmerksomheten som en endring skaper. Ulempen fra et politikksynspunkt dersom dette er virkeligheten, er at man jevnlig må øke insentivene for å holde et konstant nivå på effekten.

13.1.3 Spørreundersøkelsen tegner et annet bilde

Svarene fra spørreundersøkelsen tegner et bilde av at de personrettede virkemidlene er langt viktigere enn regresjonsanalysene tyder på. «Økonomiske årsaker» kommer riktignok på fjerdeplass som motiv for bosetting, bak familie, natur og friluftsliv, og interessant jobb. Men **hele 42 prosent av de spurte oppgir at de personrettede økonomiske tiltakene er «veldig viktig» for deres valg av bosted**, 63 prosent sier veldig viktig eller viktig. Hvis vi tar disse svarene om ordningene bokstavelig så skulle det tilsi at en betydelig andel av befolkningen i tiltakssonen vil revurdere sitt bosted, med andre ord flytte, dersom tiltakene forsvinner.

Avskrivning av studielån er det enkelttiltaket som flest av de spurte oppgir har noe å si for seg (Figur 11.4), noe som er interessant når vi tenker over at det bare er om lag 40 prosent i undersøkelsen som har studielån.⁵³ For majoriteten bør ikke dette tiltaket bety noen ting. Finnmarksfradraget kommer bare på plass nummer to selv om det treffer alle som er i skatteposisjon, og lavere skatt på alminnelig inntekt er mindre viktig enn finnmarksfradraget. I tråd med dette merker vi oss at studielånstiltaket også er mer kjent enn skattetililtakene (Figur 11.2). Studielånstiltaket er søknadsbasert, mens skattetililtakene kommer automatisk. Man kan spekulere at enkelte ikke legger merke til skattetililtakene hvis de bare ser kursorisk på skattemeldingen når den kommer.⁵⁴ I så tilfelle har skattetililtakene heller ingen reell effekt på tilpasningen.

13.1.4 Spørreundersøkelsen bekrefter at studielånstiltaket har best kostnadseffektivitet

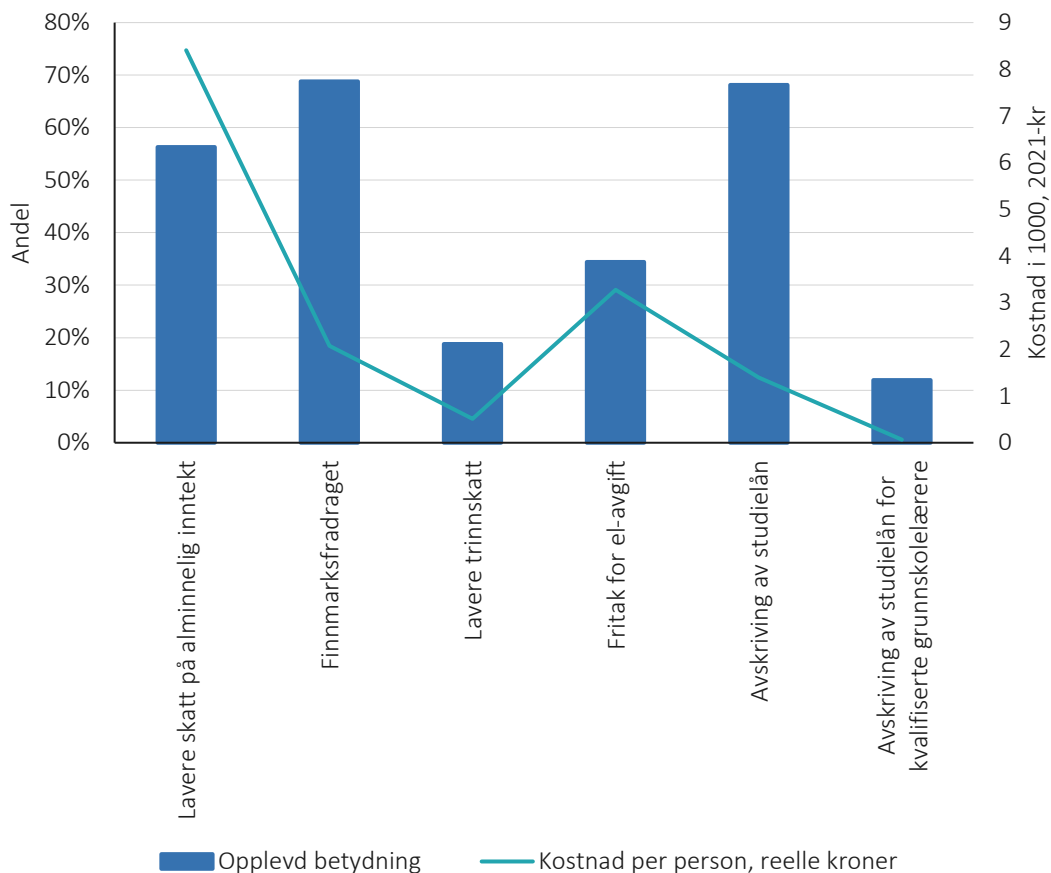
Når vi kombinerer opplevd betydning med informasjon om kostnader, fremkommer bildet i Figur 13.1 (samme som Figur 11.5). Også dette gir støtte til at studielånstiltakene har best kostnadseffektivitet, og at finnmarksfradraget også har bra kostnadseffektivitet. Den lavere skattesatsen på alminnelig inntekt har klart dårligst kostnadseffektivitet ifølge disse dataene.

⁵² Som en digresjon kan nevnes at søkeordene 'finnmarksfradrag' og 'finnmarksfradraget' ikke er blitt mer populære de siste månedene, til tross for økningen på 4500 kroner i vedtatt 2022-budsjett. Google trends går tilbake til 2004 og viser klart størst aktivitet på disse søkeordene rundt 2004.

⁵³ For tiltakssonen som helhet er andelen 16 prosent (Tabell 6.1), men andelen med studielån er overrepresentert i undersøkelsen for å få et tilstrekkelig stort utvalg. 40 prosent tilsvarende for øvrig andelen med studielån blant de som flytter til tiltakssonen (Tabell 6.3).

⁵⁴ Ifølge tall fra Skatteetaten [gjengitt av Skattebetalerforeningen](#) så er det ca. 12,5 prosent av oss som ikke åpner skattemeldingen.

Figur 13.1 Opplevd betydning og kostnad ved virkemidlene



Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022, og Prop. 1S (2021-2022)

Når lavere skatt på alminnelig inntekt har dårlig effekt, så kan det være fordi virkemiddelet er lite kjent. Ordførere og kommunedirektører legger vekt på at både dette virkemidlet og flere av de andre er lite kjent i dag, jf. følgende sitat gjengitt fra kapittel 12.

“ Det er gamle ordninger det er snakk om. Folk var entusiastiske i 1990, men siden har kunnskapen falt jevnt år for år. Virkemidlene har ikke så stor påvirkning lengre, de er kun noe som «er her».

Respondent fra en kommune i Øst-Finnmark

Utsagnene fra ordførere og kommunedirektører styrker hypotesen om at tiltakene har midlertidig effekt og går mer og mer i glemmeboken når de blir gamle.

13.1.5 Konklusjon: Sletting av studielån, og skattetiltakene har midlertidig effekt

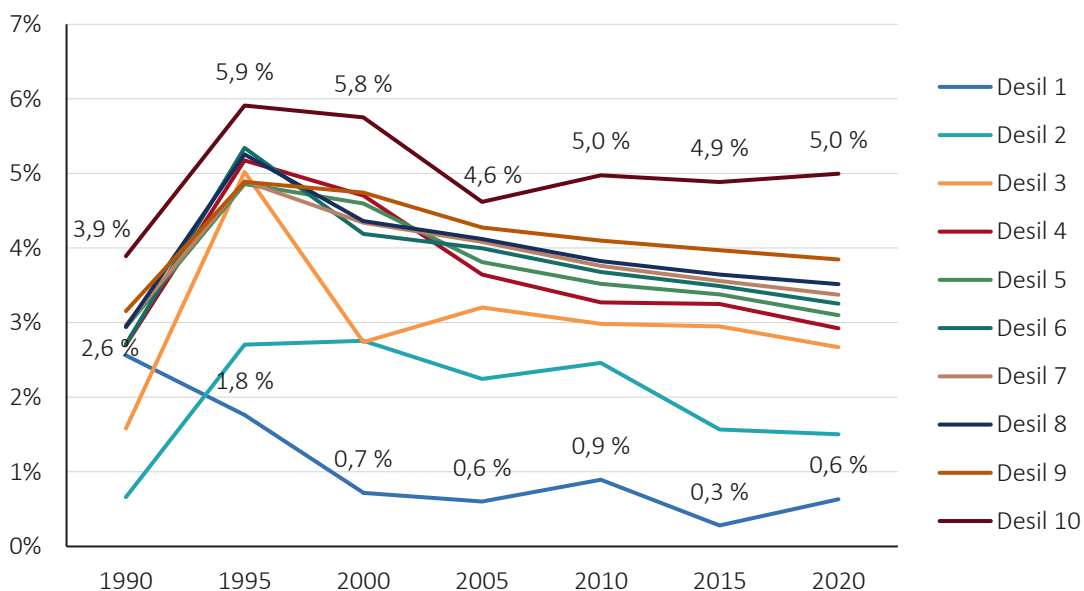
I en totalvurdering legger vi mest vekt på regresjonsresultatene, men supplerer de andre undersøkelsene. Utvalgsundersøkelsen er besvart av 204 av tiltakssonens mer enn 50 000 sysselsatte. Utvalget er derfor lite sammenliknet med det store antallet som inngår i regresjonsanalysene. Et annet problem er at enkelte av de spurte kan ha svart taktisk fordi de hadde mistanke om at deres svar kunne påvirke fremtiden til virkemidlene under vurdering. Vi mener at når økonomiske

årsaker skårer forholdsvis lavt, mens de enkelte personrettede tiltakene skårer høyt, så kan det tolkes i den retning.

En helhetlig konklusjon fra regresjonsanalyser, utvalgsundersøkelsen og undersøkelsen rettet mot ordførere og kommunedirektører blir derfor at studielånstiltaket og skattetilskottet har midlertidig effekt på bosettingen, og at effekten er avhengig av publisitet og oppmerksomhet for å holde seg, samtidig som svekkede insentiver over tid naturlig nok gir svekket effekt.

I den bredere målevalueringen inngår også våre beregninger med LOTTE-modellene, og NOREG 2. Et interessant resultat fra LOTTE-skatt er at ordningen er regressiv, som vist i Figur 13.2 (samme som Figur 7.2). Ordningen er regressiv fordi den utgjør en betydelig høyere andel av høytløntes inntekt enn av lavtløntes inntekt, og slik har det vært i hele perioden 1990-2020. Tallene tyder også på at ordningen er blitt mer regressiv over tid. Dette betyr at den bidrar til skjevare inntektsfordeling i tiltakssonen.

Figur 13.2 Skattefordel som andel av gjennomsnittlig inntekt, fordelt på inntektsdesiler i tiltakssonen, 1990 - 2020



Kilde: LOTTE-skatt, SSB

En skjevare inntektsfordeling oppleves av de fleste som uønsket, men kan forsvares hvis det realiserer andre mål. I så måte er de økonometriske undersøkelsene tvetydige. På den ene siden finner vi at studielånstiltaket virker bedre for høytlønte. På den annen side finner vi at endringene i toppskatt/trinnskatt rundt år 2000, som ikke var ubetydelige, hadde null effekt på befolkningsutviklingen. Med andre ord var det statistisk sett ingen som flyttet på grunnlag av endringene i toppskatt/trinnskatt den gangen.

En annen merknad til Figur 13.2 er at insentivene for de fleste desilenes vedkommende utgjør 3-4 prosent av inntekten. Det illustrerer at tiltakene er relativt beskjedne. Lønnsforskjellen mellom ulike deler av landet kan fort utgjøre mer enn 3-4 prosent. For de høytlønte begynner effekten å bli merkbar og tilsvarer ca. 5 prosent av lønn.

13.2 Hvordan samspiller de personrettede virkemidlene med øvrige virkemidler i tiltakssonen?

I kapittel 2 redegjorde vi for øvrige virkemidler i tiltakssonen. Et viktig statlig virkemiddel er lavere arbeidsgiveravgift i tiltakssonen og noen flere områder. Tidligere evalueringer har vist at det har effekt. Ku, Schönberg og Schreiner (2020) fant at en prosents nedgang i arbeidsgiveravgift økte sysselsettingen med mer enn en prosent. Endringen ble målt etter tre år. Forfatterne tok ikke stilling til om effekten var langvarig.

Forsvaret er en stor arbeidsgiver i tiltakssonen, og hovedresultater fra en undersøkelse under publisering tyder på at økonomiske insentiver er nødvendig både for å stimulere til flytting og pendling. Mer konkrete konklusjoner vil forhåpentlig foreligge senere.

Det finnes mange kommunale ordninger. En undersøkelse fra KDD gjengitt i kapittel 2 viser at 95 prosent av kommunene i tiltakssonen bruker økonomiske virkemidler for å trekke til seg spesielt etterspurt arbeidskraft (særlig spesialistutdanninger), mens halvparten sier det handler om å tiltrekke seg unge innflyttere generelt. Vår undersøkelse rettet mot ordførere og kommunedirektører bekrefter dette. Flyttetilskudd, høyere lønn og betalt utdanning er virkemidlene flest kommuner benytter. Kommunene bruker også virkemidler for å stimulere til pendling, inklusive såkalt «nordsjøturnus» for attraktiv arbeidskraft.

Endelig har Sametinget en rekke tilskudds- og stipendordninger som vil kunne være med å påvirke attraktiviteten ved å bo i tiltakssonekommuner. For eksempel deles det ut stipend til høyere utdanning.

Vi ser at kommunene og Sametinget gjennom utdanningstilskudd og virkemidler retter seg mot unge og mot spesialistutdanninger og annen etterspurt arbeidskraft. Dette er individer som ofte har studielån og treffes av studielånstiltaket. Kommunene bruker også høyere lønn som virkemiddel, noe som har samme effekt på disponibel inntekt som lavere skatt (og samme effekt som arbeidsgiveravgift som veltes over på lønn). Kommunale virkemidler, og også Forsvarets virkemidler, omfatter støtte til flytting og pendling. Dette er ikke et virkemiddel vi finner igjen på statlig nivå.

Det kan være verdt å merke seg at subsidierte tjenester kommer forholdsvis lavt ned blant de kommunale virkemidlene. Kommunedirektører og ordførere trekker likevel fram slike tiltak. I regjeringens Hurdals-erklæring uttrykkes det etter vårt syn relativt stor tiltro til bedre og billigere tjenester som virkemiddel. Forslaget fra regjeringen om gratis barnehageplasser i budsjetter for 2023 tjener som eksempel på det.

Et særlig spørsmål i forholdet mellom statlige og andre virkemidler er om det foreligger substitusjon – dvs. om for eksempel de kommunale virkemidlene reagerer på de statlige og fyller inn mangler i den kommunale virkemiddelbruken. «Flyttetilskudd» kan være et eksempel på det, men vårt hovedinntrykk er heller at kommunene stimulerer mer av det samme som de statlige tiltakene, dvs. tiltak som styrker lønn og senker kostnaden ved utdanning. I undersøkelsen rettet mot ordførere og kommunedirektører er det bare to som svarer at man bevisst ser egne virkemidler i sammenheng med de statlige.

13.3 I hvilken grad varierer effektene av virkemidlene med alder, kjønn, geografi eller næringsstruktur innad i sonen? Hvor kommer tilflytterne fra?

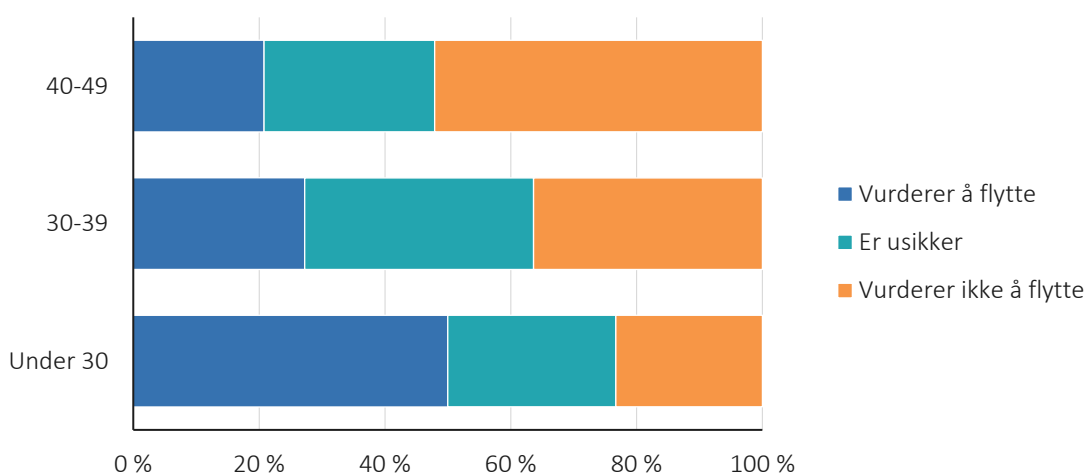
Vi har supplert vår analyse av **virkemidlene på nittitallet** med en oversikt over **alderen** til innflyttere i 1992 – et år vi finner stor effekt av virkemidlene. Det viser seg at så mange som 44 prosent av innflytterne var under 30 år, og gjennomsnittsalderen ligger rundt 25 år. Det gir inntrykk av at det først og fremst er de unge som er mobile, og spørreundersøkelsen sier det samme: Halvparten av de spurte vurderer å flytte ut av tiltakssonen og flere er usikre. Det er bare 20 prosent som konkret ikke vurderer å flytte, som vist i Figur 13.3 (lik som Figur 11.7). Blant 30-39-åringene er det fortsatt mange som vurderer å flytte eller er usikre. I gruppa 40-49 har situasjonen roet seg noe, men også i denne gruppa vurderer halvparten å flytte, eller er usikre.

I den økonometriske undersøkelsen av virkemidlene på nittitallet klarer vi imidlertid ikke å identifisere at effekten på bosetting er sterkere for yngre aldersgrupper.

I den grad det likevel er større effekt blant de yngre, kan det være ulike grunner som ligger bak. En grunn er selv-seleksjon, i betydningen at de som ønsker å flytte, allerede har gjort det innen de blir 40, og man sitter igjen med en gruppe som har valgt å bli. En annen grunn kan være at forhold som binder en til et bosted blir sterkere over tid – i form av nettverk av venner og familie (hvis man opprinnelig var innflytter), barn som vokser opp og danner egne nettverk, ens rolle i nærmiljø og lokalmiljø utvikles, samt bedriftsspesifikk kompetanse som er vanskelig å veksle inn andre steder.

Vi vil tro at begge effektene – selv-seleksjon og nettverkseffekten – er til stede og forklarer forskjellen mellom aldersgrupper i mobilitet.

Figur 13.3 Andel som vurderer å flytte ut av tiltakssonen, fordelt på aldersgrupper

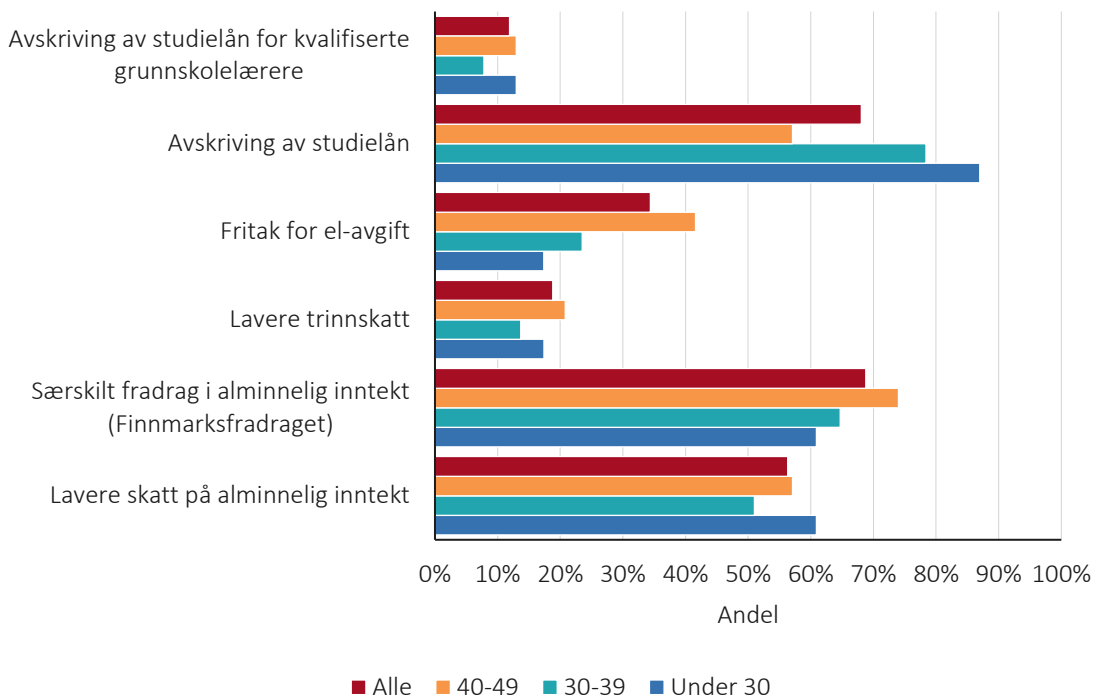


Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022

I analysen av **studielånstiltaket** finner vi at tiltakseffekten er sterkere for de yngre aldersgruppene, som peker på mye av det samme som flyttetallene og utvalgsundersøkelsen: De yngre er mest mobile og reagerer sterkere på insentiver. Det er folk med relativt høye studielån som har størst glede av studielånstiltaket, og de høyeste studielånene finner vi hos relativt unge mennesker. I spørreundersøkelsen ble betydningen av ordningene for bosettingsvalg fordelt på alder. Her ser

vi at de yngre under 30 år er gruppen som legger størst vekt på studielånsordningene, og minst vekt på finnmarksfradraget, vist i Figur 13.4 (lik som Figur 11.3). Minst like slående er at andelen som oppgir økonomiske forhold som viktig for bosetting er dobbelt så høy blant individer under 30 som i de andre gruppene (vist i Figur 11.1). Dette er et spørsmål som kommer innledningsvis i undersøkelsen og som etter vårt syn i mindre grad besvares taktisk. Vi tolker det som at dette illustrerer realiteter for den yngste aldersgruppen. Om dette er på grunn av de personrettede tiltakene som finnes, eller om det er et rop etter ytterligere tiltak, eller noe annet, er det vanskeligere å si noe om.

Figur 13.4 Viktighet av ulike tiltak, fordelt på aldersgrupper

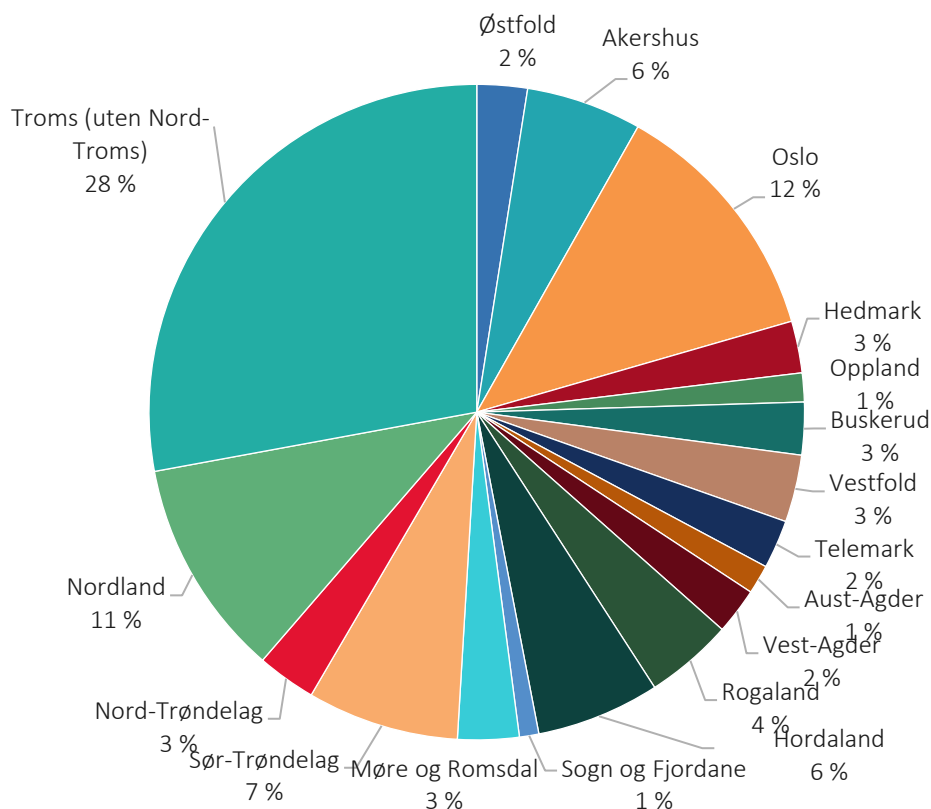


Kilde: Spørreundersøkelse utført av Norstat, på vegne av Vista Analyse, august 2022

I de økonometriske undersøkelsene finner vi at tiltakenes effekt ikke varierer signifikant med **kjønn**. Den er heller ikke signifikant større i **Alta**. Imidlertid vet vi fra kapittel 2 at 33 prosent av befolkningen i tiltakssonen bor i Alta og Hammerfest, og andelen har vært økende over tid. Det betyr per definisjon at en tredjedel av stimulansen i tiltakene tilfaller innbyggerne i Alta og Hammerfest.

Vi har god informasjon om **hvor innflytterne til tiltakssonen kommer fra** (Figur 6.10 og Figur 7.7 tidligere kapitler).

Figur 13.5 Innflyttere med studielån etter fraflyttingsfylket, 2002-2012



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Oversikten over innflyttere med studielån over en tiårsperiode (Figur 13.5) viser at 28 prosent kommer fra naboområdet Troms, og 15 prosent fra Nordland. Oslo er kilde til 12 prosent av innflytterne. Tallene er forholdsvis like når vi ser på alle innflyttere i året 1992 (Figur 7.7 fra tidligere kapittel). Det er verdt å huske på at det er lavere utflytting som driver effekten av studielånstiltaket, slik at innflyttingstallene gir begrenset informasjon om tiltaket.

Når innflyttingen er sterkest fra naboområdene, så kan det tyde på at innbyggerne i naboområdene er de som i størst grad responderer på insentivene i virkemidlene. Det kan imidlertid også hende at innbyggerne i naboområdene utveksler med tiltakssonen av helt andre grunner. I tilfelle vil det både være større innflytting fra- og utflytting til naboområdene. Vi har ikke empiri på utflyttingsdestinasjon, men holder det likevel som sannsynlig at det er en god del utflytting mot Troms og Nordland.

14 Behovet for endringer i de personrettede virkemidlene

Hovedspørsmålet i oppdragets del B er følgende:

Vurdere behov for endringer i de personrettede virkemidlene

Det er satt opp syv underspørsmål:

4. Vurdere om målene for ordningene fortsatt er relevante i forhold til dagens utfordringer
5. I hvilken grad er ordningene relevante virkemidler for utfordringene i sonen?
6. I hvilken grad ordningene bidrar til illojale tilpasninger, som eksempelvis fiktive flyttinger?
7. Hvilke justeringer kan øke effekten av ordningene (styrking, forenkling ved å samle skatteordningene i én ordning mv.)?
8. Hvordan kan nye og komplementære virkemidler øke effektene i sonen?
9. Er det andre virkemidler, personrettede eller andre, som kan styrke måloppnåelsen i tiltaks-sonen på en mer effektiv måte?
10. I lys av at andre kommuner har etterlignet tiltaket med sletting av utdanningslån og at noen utredninger (blant annet fra Distriktsdemografiutvalget) har foreslått å utvide tiltaket til andre distriktsområder: I hvilken grad vil utvidelser av personrettede tiltak gi virkninger i tiltaks-sonen?

I dette kapitlet vil vi besvare spørsmålene etter tur.

14.1 Er målene for ordningene fortsatt relevante i forhold til dagens utfordringer?

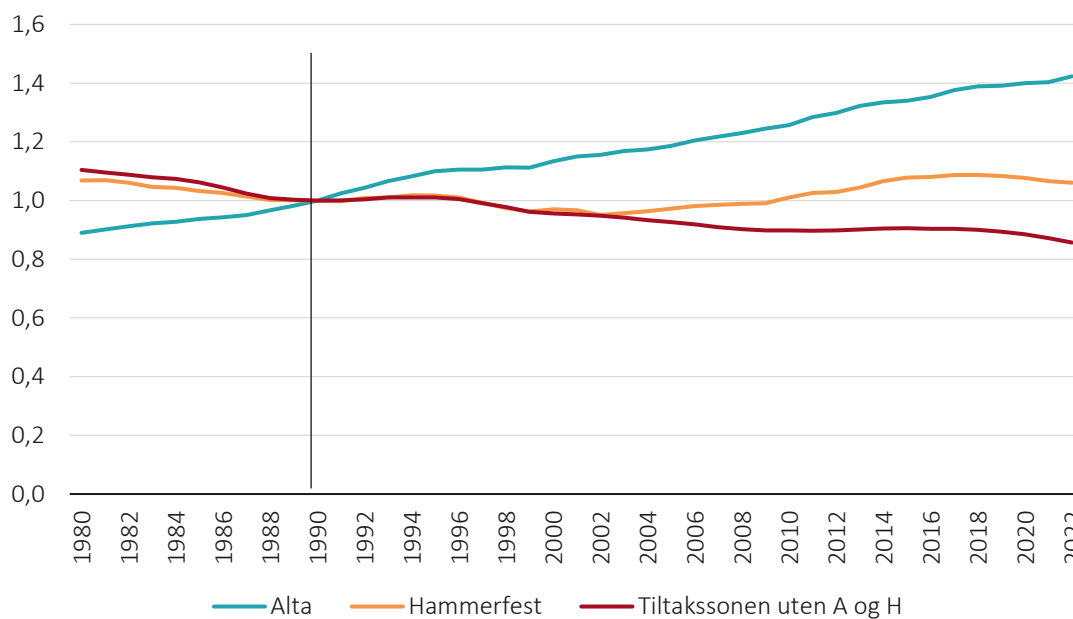
Ordringene har som mål å øke befolkningen i tiltakssonen. Analysene i kapittel 2 viser imidlertid at det er store forskjeller i befolkningsutviklingen innad i tiltakssonen. Figur 14.1 gjentar denne informasjonen og viser at Alta helt siden 1980 har hatt en meget høy befolkningsvekst, Hammerfest har til tider hatt befolkningsvekst, og i resten av tiltakssonen er befolkningsutviklingen negativ. Befolkningsveksten i Alta har vært sterkere enn i resten av landet. Befolkningsutviklingen i tiltakssonen utenom Alta og Hammerfest, som består av kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, har vært svakere enn tilsvarende sentralitetsklasse i resten av landet.

Dette kan tyde på at Alta og til dels Hammerfest bidrar til å øke befolkningen i tiltakssonen, men at virkemidlene er for svake i resten av tiltakssonen til å opprettholde befolkningen. På den annen side må man regne med at veksten i Alta var kjent da tiltakene ble innført fra 1990, og at målene for ordningene slik sett har omtrent samme relevans den gang som nå.

Studielånstiltaket har i tillegg i praksis som mål å øke befolkningen av høyt utdannede. Undersøkelsen rettet mot ordførere og kommunedirektører, sammen med KDDs undersøkelse av kommunale ordninger, peker på at kommunene særlig ønsker å tiltrekke seg yngre mennesker og spesialisert arbeidskraft som kan møte lokale behov. Helse trekkes særlig frem. Dette indikerer at målet om å øke befolkningen av høyt utdannede er fortsatt relevant i forhold til dagens

utfordringer. NAVs bedriftsundersøkelse (2022) og NHOs kompetansebarometer (2021) viser at det er stor mangel på kompetent arbeidskraft i Troms og Finnmark.

Figur 14.1 Befolkningsutvikling 1980-2022, innad i tiltakssonen, 1990=1



Kilde: Vista Analyse basert på data fra Statistisk sentralbyrå (tabell 06913)

14.2 I hvilken grad er ordningene relevante virkemidler for utfordringene i tiltakssonen?

14.2.1 Ordningene må være kjent

Til spørsmålet i dette avsnittet hører det med at de personrettede tiltakene neppe bidrar til høyere bosetting i dag. Vi har funnet effekt første del av 1990-tallet og årene etter 2005, men pilene for de siste årene går nedover. Situasjonen kunne vært dårligere uten tiltakene, men det må gjøres noe nytt hvis man skal klare å snu utviklingen.

Et tegn på at ordningene er relevante, er at kommunale virkemidler likner på de personrettede virkemidlene. Når staten og kommunene velger de samme typene virkemidler, må enten begge forvaltningsnivåene gjøre noe riktig, eller begge må gjøre noe galt. Vår hypotese er at begge gjør noe riktig.

Det er imidlertid viktig å være klar over de underliggende forutsetningene for at de personrettede virkemidlene skal virke.

For det første må ordningene være kjente for dem de skal treffe. Det sier seg selv at hvis man ikke kjenner til et insentiv, så virker det ikke. Spørreundersøkelsen tyder på at studielåntiltakene er bedre kjent enn skattetilskuddene, *også blant dem som ikke har studielån* (Figur 11.2). Det kan skyldes at skattetilskuddene virker «umerkelig» gjennom skattemeldingen. Studielåntiltakene må

man søke om, som bidrar til oppmerksomhet. Ordførere og kommunedirektører legger også vekt på at ordningene er lite kjent, og kanskje særlig den lavere skatten på alminnelig inntekt.

En søknadsbasert ordning skaper transaksjonskostnader, og det vil være noen som ikke søker selv om de har rett til støtte. Formodningen er altså at det er denne aktive handlingen som gjør ordningen kjent. Ordningen er for øvrig godt markedsført på Lånekassens nettside hvis man først er kommet dit.

Finnmarksfradraget er på sin side kjent fordi det er et begrep. Lavere skatt på alminnelig inntekt er ikke i samme grad et slående begrep.

Oppsummert peker vi på at **ordningene bare har mulighet til å være relevante hvis de er kjente.**

14.2.2 Tilbud og etterspørsel etter arbeid må være elastisk

Et grunnleggende trekk ved de personrettede virkemidlene er at de retter seg mot tilbudssiden av arbeidsmarkedet. For at de skal virke, må det finnes – eller skapes – arbeidsplasser til de arbeidstakerne man håper å lokke til tiltakssonen. Vi diskuterte dette i kapittel 3. Uten økt etterspørsel (dvs. ved uelastisk, loddrett etterspørselskurve) får man ingen effekt av tiltaket. For at tiltaket skal virke godt, må det være ledige stillinger til gitt lønn ((fullkomment) elastisk, flat etterspørselskurve). Når kommuner innretter sine tiltak mot særlig etterspurt arbeidskraft, så kan det være et tegn på at det finnes ledige stillinger til gitt lønn. Når man etterspør høykompetent arbeidskraft mer generelt, så kan det være i tiltro til at det i denne gruppen finnes individer som vil skape sin egen arbeidsplass og arbeidsplasser for andre i tillegg.

Vi synes det er verdt å minne om dette. Hvis man har den situasjonen at fagutdannede lærere i grunnskolen overtar stillingene til de som ikke er fagutdannet (for eksempel), så er etterspørselen gitt, loddrett, og det blir ikke flere bosatte av det. Bedre utdannet arbeidskraft kan det riktignok bli.

Tilbudskurven for arbeid, knyttet til hvor mobile folk er og hvor store insentiver som skal til for å påvirke flytting (enten innflytting eller manglende utflytting), er av betydning dersom etterspørselskurven verken er vannrett eller loddrett, men fallende (jf. kapittel 3). Jo flatere tilbudskurve, desto større effekt, alt annet likt.

Det betyr at personrettede virkemidler fungerer best mot utfordringene i tiltakssonen dersom de rettes mot de delene av arbeidsmarkedet der etterspørselskurven er flat (elastisk), enten det er uttrykt som at «vi mangler kritisk arbeidskraft» eller tro på gründerskap som skaper nye private arbeidsplasser, eller noe annet.

Samtidig virker de personrettede tiltakene best dersom de rettes mot mobile arbeidstakere som reagerer på insentivene (flat (elastisk) tilbudskurve).

Oppsummert peker vi på at **ordningene er relevante for målene dersom de møter en forholdsvis flat (elastisk) etterspørselskurve etter arbeid, og retter seg mot arbeidstakere med forholdsvis elastisk tilbudskurve.**

14.2.3 Ordningene ser ut til å bli mindre relevante over tid

Et viktig funn i våre økonometriske undersøkelser er at tiltakene ser ut til å ha midlertidig effekt (studielånstiltaket, skattetiltakene). Det skal også sies at enkelte tiltak ikke har signifikant effekt (tiltaket for lærere i grunnskolen, endret trinnskatt). Den i beste fall midlertidige effekten skyldes i noen grad at insentivene blir svakere over tid fordi de ikke justeres med inflasjon (finnmarksfradraget, studielåns grensen). Men hvis det var hele forklaringen, så skulle man se en langsom avmatning av effekten. Isteden ser vi at den blir borte etter fem-seks år både for studielånstiltaket og skattetiltakenes del. En mulig forklaring er at det ikke er tiltakenes nivå som alene motiverer til endring. Endring i tiltakenes styrke kan i seg selv ha betydning. For eksempel kan en (publisert) endring i tiltak virke som en «nudge» som motiverer til endring.

Hvis nudge-teorien er riktig, så bør ordningene økes diskresjonært og ikke indeksreguleres automatisk, for å være mest mulig relevante for målene i tiltakssonen.

En eventuell nudge-effekt henger sammen med poenget om at ordningene må være kjent for å virke. Endringer av ordningene fører vanligvis til oppmerksomhet, og det kan være oppmerksomheten som er den egentlige driveren, slik vi konkluderte over.

En annen forklaring på at tiltakenes effekt blir borte, er at det eksisterer faste kostnader i individenes tilpasning som tilsier et visst minstenivå på insentiver for at de skal ha effekt. Gitt dette blir effekten borte ved et positivt nivå på insentivet.

Oppsummert peker vi på at **ordningene ser ut til å bli mindre relevante for målene noen år etter større endringer i ordningene**. Det kan skyldes at oppmerksomheten blir lavere over tid, jf. over, eller at insentivene svekkes over tid, eller at endrede ordninger i seg selv stimulerer til endret adferd.

14.2.4 Studielånstiltaket ser ut til å virke bedre enn lavere skatt

En av de tydeligste observasjonene fra våre undersøkelser er at yngre mennesker (under 30) både er de mest mobile, reagerer mest på økonomiske insentiver og sier at økonomiske insentiver er viktige for dem (flatere, elastisk arbeidstilbudskurve). Samtidig er det denne gruppen det er særlig viktig å få til å bosette seg. Det skyldes ikke bare at denne gruppa er etterspurt arbeidskraft (flat, elastisk etterspørselskurve), selv om det nok også er tilfelle – entreprenører og grundere er i overproposjonal grad unge mennesker. Det skyldes også en utbredt hypotese om at stedspreferanser formes over tid i takt med at man etablerer nettverk på arbeidsplass og i fritid, og lærer seg å sette pris på for eksempel naturkvaliteter. Hvis dette er riktig, er det særlig viktig for å oppnå målsettingene ved sonen at man tiltrekker seg unge. Studielånstiltaket oppnår det i noen grad. Den alminnelige lettelsen i beskatningen gjør det ikke.

Oppsummert peker vi på at **studielånstiltaket ser ut til å virke bedre mot en viktig målgruppe enn lavere skatt**.

14.3 I hvilken grad ordningene bidrar til illojale tilpasninger, som eksempelvis fiktive flyttinger?

Ordførere og kommunedirektører vi har spurt avkrefter hypotesen om at illojale tilpasninger er et nevneverdig problem i tiltakssonen. Vi har heller ikke indikasjoner på dette fra annet hold.

14.4 Hvilke justeringer kan øke effekten av ordningene (styrking, forenkling ved å samle skatteordningene i én ordning mv.)?

Spørsmålet om hvilke justeringer som kan gjøres kan med fordel deles i to. Vi kan gi et forholdsvis enkelt svar dersom vi legger til grunn at Stortinget ønsker å bruke mer, ev. mye mer penger på personrettede virkemidler. Et annet og mer komplisert svar følger dersom Stortinget ikke ønsker å bruke mer penger på (a) personrettede virkemidler eller på (b) insentiver rettet mot personer eller arbeidsgivere i tiltakssonen. Her er (a) en strengere betingelse enn (b).

14.4.1 Svalbardskatt eller liknende hvis man ser bort fra provenyehensyn

Som vist i delkapittel 14.2 (Figur 14.1) er befolkningsutviklingen i størstedelen av tiltakssonen meget svak sammenliknet med landet som helhet. Det antyder at virkemidler og insentiver bør styrkes betydelig i de svakerestilte områdene. Ordførere og kommunaldirektører sier det samme.

En naturlig sammenlikning er Svalbard. Klimaet på Svalbard er betydelig hardere enn i tiltakssonen. Kulturliv, idrett og andre aktiviteter er begrenset av befolkningens størrelse på 2500 mennesker, og de fleste bor langt unna familie og gamle venner. Men befolkningen har økt siden 2010 og «fracflytting fra Svalbard» er ikke et problem som diskuteres. Det kan være flere grunner til Svalbards popularitet, men en medvirkende årsak kan være Svalbardskatten, som i øyeblikket er på 8 prosent opp til 12 G (og ytterligere 8 prosent trygdeavgift). Det er for øvrig heller ingen arbeidsgiveravgift eller merverdiavgift på Svalbard.

Skattesystemet på Svalbard er tilpasset de særlige rammebetingelsene der, og blant annet brukes pay-as-you-earn lønnstrekk istedenfor forskuddstrekk. Disse delene av systemet bør ikke innføres i tiltakssonen. For å tydeliggjøre dette, bruker vi begrepet «**finnmarksskatt**» der reglene er som i **resten av landet, men satsene er lik, eller i nærheten av de man har på Svalbard**.

I undersøkelsen av ordførere og kommunedirektører tar mange til orde for å innføre finnmarksskatt (eller svalbardskatt) i tiltakssonen. Forslaget har også vært fremmet i media. **Siden befolkningsutviklingen i Alta og Hammerfest er god, vil det etter vår vurdering være mest naturlig å innføre finnmarksskatt i den øvrige delen av tiltakssonen.** Forslaget vil gi en høy skatteutgift, jf. at det er mer enn 50 000 sysselsatte i tiltakssonen og ca. 65 prosent av dem bor utenom Alta og Hammerfest. Men vi er overbevist om at **dersom man innførte finnmarksskatt, så ville søkningen til området øke betydelig.** Særlig ville det gjelde dersom man markedsførte ordningen godt. Ordførere og kommunedirektører understreker betydningen av å markedsføre ordningen ordentlig, og det er et tilbakevendende tema i andre deler av denne evalueringen.

Studielånsordningen kunne eventuelt beholdes i tillegg, eller den kunne styrkes eller også svekkes noe. Den ville uansett neppe være den viktigste driveren sammenliknet med finnmarksskatten.

Selv om finnmarksskatt vil være kostbart, så er på den annen side befolkningsutviklingen i størstedelen av tiltakssonen dystre sammenliknet med landet som helhet. Det tilsier at betydelig kraftigere virkemiddeldosering må til hvis man har ambisiøse mål om snu utviklingen.

Finnmarksskatt vil innebære **forskjellen i beskatning blir stor mellom innsiden og utsiden av tiltakssonen**. Det kan hende det ikke er et stort problem når målet er å øke befolkningen i tiltakssonen – uavhengig av hvor i tiltakssonen det skjer. Men hvis det er et problem, så bør man innføre avtrappede virkemidler i området utenfor tiltakssonen. Det samme gjelder dersom man trekker Hammerfest og Alta ut av tiltakssonen: Man må regne med at det blir populært å bosette seg i randsonen til disse kommunene. Dersom dette er en uønsket virkning, bør man vurdere å innføre avtrappede virkemidler i Alta og Hammerfest.

Som understreket over, vil personrettede virkemidler styrke tilbudssiden av økonomien. Det gir bare effekt på bosettingen dersom etterspørselssiden responderer. For å styrke etterspørselssiden ved hjelp av skattevirkemidler er det lite å gå på i kommuner der arbeidsgiveravgiften allerede er null. Offentlig sektor kan regulere etterspørselen selv, men for et slikt storskalavirkemiddel vil man ønske flere private arbeidsplasser. For å stimulere etterspørselssiden må man tenke i retning Innovasjon Norges virkemidler. Negativ arbeidsgiveravgift kan også være en mulighet, dersom det tillates av ESA.

Selv om finnmarksskatt bare styrker tilbudssiden, så er det ikke slik at ordningen vil skape umiddelbare ubalanser i økonomien. Den som står uten arbeid, vil jo ikke få skattefordelen. Dersom etterspørselssiden er treg til å respondere, er det grunn til å vente at brutto lønnsutvikling i området svekkes sammenliknes med andre steder. Det vil modifisere effekten fra tilbudssiden, men det vil stimulere etterspørselssiden til å opprette flere arbeidsplasser.

14.4.2 Målrrettede tiltak hvis man ikke vil bruke mer penger på formålet

Hvis man av ulike årsaker ikke vil bruke mer penger på personrettede tiltak i tiltakssonen møter man for alvor spørsmålet om hvordan man skal kombinere virkemidler innenfor et begrenset budsjett. **Det er grunn til å vurdere om Alta og Hammerfest skal tas ut av tiltakssonen, for slik å frigjøre midler til resten av sonen.**

Våre undersøkelser tyder på at slik situasjonen er i dag, så er **målrrettede virkemidler mot de gruppene man ønsker mest å få tak i, bedre enn generelle virkemidler.**

Studielånsordningen virker kanskje ikke så godt lenger, men den er rettet mot høykompetent arbeidskraft, hvorav mange også er unge. Våre undersøkelser kan tyde på at den bør styrkes og forbedres. (Den øker fra 25 000 til 30 000 i forslaget til statsbudsjett for 2023.)

De ordningene som alt i alt ser ut til å virke dårligst, er de lavere skattesatsene i direkte beskatning. Den lavere satsen i alminnelig skattesats er relativt sett kostbar uten at den ser ut til å gi særlig effekt slik situasjonen er i dag. Lettelser i trinnskatten ser heller ikke ut til å gi særlig effekt, i hvert fall finner vi ingen effekt av den største omleggingen som har vært. Disse resultatene kan tyde på at man **innen gitt budsjett kan ta noen midler fra skattelettelsene og heller styrke studielønnsordningen.**

Fritaket i elavgift har vært uendret siden 1990 og utgjør nå ca. 4000 kroner for en husholdning med gjennomsnittlig elektrisitetsforbruk. Siden den har ligget uendret så lenge og i tid faller

sammen med de andre alminnelige tiltakene, har vi ikke data til å studere dens effekt spesifikt. Men det er opplagt at ordningen over tid oppmuntrer til energisløsning, som er uheldig. Hva den skal kompensere for er også litt uklart. De senere månedene har strømprisen i tiltakssonen vært lavere enn andre steder i landet. Det er ingen aktuell situasjon at strømprisen er mye høyere i tiltakssonen enn andre steder. Det er nok riktig at beboerne i tiltakssonen pga. vind og kulde har høyere strømforbruk til oppvarming enn de fleste andre, alt annet likt⁵⁵, men på den annen side har de forutsetninger for lavere forbruk av andre varer og tjenester. Hvilke varer og tjenester det er behov for rundt i landet vil variere, uten at man vanligvis kompenseres for det. Alt i alt mener vi det er **gode argumenter for å innføre elavgift i tiltakssonen, og bruke inntektene det gir, på målrettede personrettede tiltak.**

Ulempen ved å fjerne eller betydelig redusere fordelene av lav skattesats og ingen elavgift er selvsagt at det er endringer som vil skape negativ oppmerksomhet og kanskje også for en tid gi en negativ effekt på befolkningsstørrelse. Det er i så fall et nytt eksempel på at endringer i ordningene, positive eller negative, kan ha en selvstendig effekt på adferden, særlig når de kobles med oppmerksomhet.

Dersom vi trekker arbeidsgiveravgiften innunder provenyparaplyen, får vi større spillerom for endringer i de personrettede virkemidlene. Arbeidsgiveravgiften er vist å ha effekt, men den er også kostbar: overslag i Finansdepartementet (2022) tyder på at den koster 18 milliarder kroner i skatteutgift, mot 1,3 milliarder for de personrettede tiltakene. Anslaget på 18 milliarder omfatter et større geografisk område, men det er i tiltakssonen at forskjellen mellom nasjonal og stedlig arbeidsgiveravgift er klart størst.

Selv om arbeidsgiveravgift er et virkemiddel med effekt, så stiller vi **spørsmål ved balansen mellom dette virkemiddelet og de personrettede tiltakene.** For eksempel koster det anslagsvis 300 millioner å doble effekten av studielånsfradraget (gjennom høyere sats og/eller høyere maksbeløp). Det utgjør en stor del av de personrettede tiltakene, men er en «peanøtt» sammenliknet med den differensierte arbeidsgiveravgiften.

14.5 Hvordan kan nye og komplementære virkemidler øke effektene i tiltakssonen?

I forrige avsnitt diskuterte vi satsendringer inklusive «finnmarksskatt», men vi holdt kvalitativt nye virkemidler utenfor diskusjonen.

Et viktig komplementært virkemiddel er **informasjon, oppmerksomhet og reklame.** Dette gjelder spesielt når man har et gitt budsjett å holde seg til. Et problem med de lavere skattesatsene på inntekt er at de ikke er kjent. Finnmarksfradraget har et navn og er mer kjent, selv om det betyr lite i kroner.

Det er ulike måter å fremme oppmerksomhet på, og vi er ikke spesialist på noen av dem. Men det kan hjelpe å samle skattefordelene og gi dem et felles navn, for eksempel finnmarksskatt eller utvidet finnmarksfradrag. Som et annet tiltak kan fradraget i skatt være diskresjonært og stå i statsbudsjettet fremfor å være en fast 3,5 prosentpoengs reduksjon. Da vil en kunne få oppslag

⁵⁵ Det er vanskelig å finne tall som bekrefter denne påstanden, men SSB har tall fra 2012 (tabell 10580) som viser at energiforbruk per kvadratmeter boligareal var høyest i Nord-Norge sammen med Hedmark og Oppland.

av typen «Skattefradraget går opp ti prosent neste år» hvis Stortinget vedtar det. Man kunne publisert en endring, noe som kanskje har selvstendig betydning. Fordelingsprofilen av tiltaket vil også bli bedre fordi man vil tendere til å gi alle det samme.

Skatteetaten kan sende et årlig brev, for eksempel sammen med skattemeldingen, som forteller innbyggerne i tiltakssonen hva de sparer på å bo der. Eventuelt kunne man sendt brevet til alle innbyggere i landet, eller til alle under 30, som vi har identifisert som en særlig viktig målgruppe. Det er mange som ikke åpner skattemeldingen, men som nevnt 7/8 som åpner den og vil se dette.

Kraftigere virkemidler er annonser i sosiale og tradisjonelle media, gjerne i form av kampanjer som enkelte ordførere og kommunedirektører foreslo (kapittel 12).

Man kan også forsøke å **beskrive tiltakene annerledes**. For eksempel kan man lansere «Spar 150 000 på å bo i tiltakssonen» med krav om fem års botid og forholdsvis avkortning dersom man flytter ut tidligere. Det er det samme som 30 000 kroner i studielånsavskrivninger i året, men høres for mange mer fristende ut. For at et slikt tiltak ikke skal tolkes som gammel vin på nye sekker, bør det nok kombineres med en økning i avskrivningsbeløpet.

Et enda dristigere forslag er å gjøre den marginale økonomiske fordel til en stigende funksjon av botid. Det kan gjøres på flere måter, for eksempel **stor utbetaling hvert tredje eller femte år**, eller økende utbetaling hvert tredje eller femte år. «Stor utbetaling» kan videre knyttes kun til botid, eller også til for eksempel studielån eller annen gjeld.

14.6 Er det andre virkemidler, personrettede eller andre, som kan styrke måloppnåelsen i tiltakssonen på en mer effektiv måte?

Ordførere og kommunedirektører fremhever at det er viktig å tiltrekke seg arbeidskraft som det er behov for, og nevner spesielt utdannet/spesialisert arbeidskraft og unge mennesker og familier.

Disse (avledede) målene passer godt med vår analyse, som går ut på at personrettede tiltak har størst effekt når etterspørselskurven etter arbeidskraft er flat (elastisk) slik at arbeidsgiverne har behov for de som kommer. Unge mennesker er en viktig målgruppe fordi de representerer fremtidige arbeidskraft, men også fordi man håper at de etter hvert vil slå rot og danne nettverk slik at de ikke så lett flytter ut. Videre vet vi at unge mennesker både er mer mobile og legger større vekt på økonomiske virkemidler enn andre (flat (elastisk) tilbudskurve). Det bidrar også til god effekt.

Fram til 2013 hadde innbyggerne i tiltakssonen økt barnetrygd. Regjeringen lanserer i årets statsbudsjett gratis barnehage i tiltakssonen. Begge er ordninger mot unge mennesker og unge husholdninger med barn, og virker fornuftige når målet er å treffe denne gruppa. Gratis barnehage har virkning overfor husholdninger med barn under skolealder. **Barnetrygd virker til barna er 18 år og ville nok hatt en bedre virkning** når tankemodellen bak er å få familier til å etablere gode nettverk og relasjoner som binder dem til tiltakssonen.

Kommuner gir flyttetilskudd og støtte til bolig. Vi tror at flyttetilskudd er mest aktuelt for de som allerede vurderer å flytte inn, og således fungerer best som komplement til andre virkemidler. Det har ingen effekt for de som vurderer å flytte ut, og våre data kan tyde på at virkemidlene i tiltakssonen forhindrer utflytting mer enn de stimulerer innflytting. Men boligmarkedet er et

viktig område for tiltak. Et problem som særlig ble satt på spissen av en av ordførerne og komunedirektørene vi intervjuet er at boligprisutviklingen i tiltakssonen er klart dårligere enn i andre deler av landet og særlig i pressområdene. Dette er et problem som ville vært mindre om man hadde snudd befolkningsutviklingen i tiltakssonen og dermed fått opp etterspørselen etter boliger i en god sirkel, men i øyeblikket er vi i en dårlig sirkel der boligprisene i tiltakssonen sakker etter.

Det står hvem som helst fritt å investere i bolig i Tromsø eller andre steder. For en innbygger i tiltakssonen vil det innebære å investere i sekundærbolig. De underliggende problemene med dette er at i) ikke alle har råd til å investere i sekundærbolig og ii) skattereglene for sekundærbolig er mye dårligere enn for primærbolig.

Staten kan i hovedsak gjøre noe med punkt ii). Et bidrag til løsning kan være at **husholdninger i tiltakssonen skattlegges for sekundærboliger utenfor tiltakssonen som om de var primærboliger**. Både verdistigning og leieinntekt kan omfattes. Med andre ord vil skattefritak på begge bli normalen for bosatte i tiltakssonen. Når det gjelder punkt i) kan kommunene tilby boligleie til rimelig pris. Det betyr at kommunene vil ta risikoen ved svak boligprisutvikling lokalt. Dessuten vil det frigjøre midler som ellers er bundet i primærbolig.

I likhet med andre distrikter i landet opplevde tiltakssonen befolkningsøkning i årene etter 2007, da tilflyttingen fra EU økte. Tilflyttingen skyldtes makroøkonomiske forhold i Norge og EU, for eksempel en valutakurs som tilsa gode inntekter her i landet regnet i euro, og høy arbeidsløshet i EU. I tillegg hadde det eksistert restriksjoner på immigrasjon fram til 2009. Stat og kommune har ikke uten videre anledning til å gjenskape disse mulighetene. Det er tenkbart å utforme egne insentiver rettet mot økonomiske innvandrere, men så vidt vi kan se er det ingenting ved elastisiteten i etterspørselen etter arbeidskraft som tilsier at man skal rette seg mot akkurat disse. Innvandrere er per definisjon mobile nok til å komme til landet, men de kan likevel ha klare ønsker om hvor i landet det er best å bo, gitt at man er kommet hit. Det er derfor heller ingen spesielle grunner fra tilbudssiden til å prioritere denne gruppa. Mange kommuner, og innvandrerne selv, ønsker seg økt støtte til norskopplæring, men av ulike grunner vurderer vi det ikke som hensiktsmessig å begrense dette til tiltakssonen.

Til enhver tid er det en lang rekke mennesker fra land utenfor EU som ønsker å bosette seg i Norge. Det er som kjent streng innvandringsbegrensning, men dette er mulig å endre dersom målet om bosetting i tiltakssonen veier tungt nok. Flyktninger blir plassert rundt i landet og kan for eksempel plasseres i tiltakssonen. Det gjelder uavhengig av hvor mange som tillates å komme. På den annen side kan en slik politikk skape en del problemer hvis andelen nyankomne blir stor. På lang sikt er det heller ingen garanti for at folk blir boende i tiltakssonen.

14.7 I hvilken grad vil utvidelser av personrettede tiltak gi virkninger i tiltakssonen?

I lys av at andre kommuner har etterlignet tiltaket med sletting av utdanningslån og at noen utredninger (blant annet fra Distriktsdemografiutvalget) har foreslått å utvide tiltaket til andre distriktsområder er det relevant å spørre i hvilken grad vil utvidelser av tiltak fortsatt virke i tiltakssonen. Dersom personrettede tiltak utvides til andre områder, vil tiltakssonen selvsagt miste en relativ fordel sammenliknet med disse områdene. Alt annet likt vil det bidra til å svekke attraktiviteten til tiltakssonen.

Vi har en parallell innad i tiltakssonen i dag. Siden virkemidlene er de samme overalt i tiltaksområdet, flytter personer utenfra til den delen av tiltakssonen som gir dem høyest nytte. Tallene for befolkningsutvikling viser at de særlig flytter til Alta og Hammerfest. De resterende delene av tiltakssonen har dermed en ulempe av at Alta og Hammerfest mv er inkludert.

Hvis tiltakssonen utvides, vil de resterende delene av tiltakssonen få enda flere å konkurrere mot. Og noen av de personene som flytter til tiltakssonen i dag, vil kunne nyte fordeler selv om de blir boende.

Spørsmålet oppdragsgiver stiller, retter seg mot virkninger i sonen av å utvide sonen. Svaret er at det vil gi negativ effekt i sonen. (Det kan være fornuftig likevel). Det ligger samtidig i dette svaret at en innskrenking av sonen ved å utelukke Alta og Hammerfest trolig vil gi positiv effekt for resten av tiltakssonen.

15 Referanser

- Abadie, A. 2021. «Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects.» *Journal of Economic Literature* 59 (2): 391-425. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.20191450>.
- Dagsvik, John K, Tom Kornstad, Zhiyang Jia, og Thor O Thoresen. 2008. «LOTTE-Arbeid – en mikrosimuleringsmodell for arbeidstilbudseffekter. Rapporter 2008/11.» https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200811/rapp_200811.pdf.
- EconMap. 2016. «EconMap database.» http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/presentation.asp?id=13.
- Elvia. 2022. *Normalt strømforbruk*. <https://www.elvia.no/smart-forbruk/forbruk-og-sparing/normalt-stromforbruk/>.
- Energi Norge. 2022. *Elavgiften er en avgift på forbruk av elektrisk kraft (strøm)*. <https://www.energinorge.no/elavgiften/>.
- Finansdepartementet. 2021. *Nasjonalbudsjettet 2021. Meld. St. 1 (2020-2021). Melding til Stortinget*. Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. 2021. *Perspektivmeldingen 2021. Meld. St. 1 (2020.2021). Melding til Stortinget*. Finansdepartementet.
- . 2022. «Skatter, avgifter og toll 2022. (Prop. 1 LS (2021-2022)).» <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ff0f9726e634c0ba49ccc600bac5140/no/pdfs/prp202120220001ls0dddpdfs.pdf>.
- Finseraas, H., og A. Kotsadam. 2013. «Hvordan identifisere årsakssammenhenger? En ikke-teknisk introduksjon.» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 54 (3): 371-387. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-291X-2013-03-06>.
- Galloway, Taryn A, og Rannveig K Hart. 2015. «Effects of income and the cost of children on fertility Quasi-experimental evidence from Norway.» *Statistics Norway Research Department Discussion Papers*, No. 828.
- Google. 2022. *Google Trends*. <https://trends.google.com/trends/?geo=NO>.
- Hansen, Kirsten, Bård Lian, Runa Nesbakken, og Thor O Thoresen. 2008. «LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer. Rapporter 2008/36.» https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/181043/rapp_200836.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Innovasjon Norge. 2022. *Regioner i omstilling*. <https://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/regioner/>.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2003. «Rikt mangfold i nord. Om tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms.» *St. meld. nr. 8*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-8-2003-2004-/id403523/>.

- Kornstad, T, T Skjerpen, og L Stambøl. 2021. *Empirical modelling of internal migration and commuting flows for economic regions in Norway*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Ku, Hyejin, Uta Schönberg, og Ragnhild C Schreiner. 2020. «Do place-based tax incentives create jobs?» *Journal of Public Economics*, November: 104105.
- Lånekassen. 2022. *Reduksjon av gjeld for deg i Finnmark og Nord-Troms*. <https://lanekassen.no/nb-NO/gjeld-og-betaling/finnmark-eller-nord-troms/>.
- Moretti, Enrico, og Partick Kline. 2014. «People, places and public policy: some simple welfare economics of local economic development programs.» *Annual Review of Economics*, 629-662.
- Norut. 2012. «Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms - utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene.» *regjeringen.no*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/rapporter/rapporter_2012/gjennomgang_tiltakssonen_norut.pdf?id=2308218.
- NOU 2014: 13. 2014. «Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.» <https://www.regjeringen.no/contentassets/bbd29ff81485402681c6e6ea46655fae/no/pdfs/nou201420140013000dddpdfs.pdf>.
- Regjeringen. 2021. *Tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms*. 1 1. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktpolitikk/Berekraftig-regional-utvikling-i-nord/virkemidler-i-tiltakssonen/id2362290/>.
- Roback, Jennifer. 1982. «Wages, Rents, and the Quality of Life.» *Journal of Political Economy*, Desember: 1257-1278.
- Rosen, Sherwin. 1979. «Wage-Based Indexes of Urban Quality of Life.» *Current issues in urban economics*, 74-104.
- Sametinget. 2021. «Sametingets årsmelding 2021. Sak 5/22. .» <https://www.regjeringen.no/contentassets/c2ab9d7095cb4f1b9c5605fc4fcf6c0a/no/sved/sametingets-aarsmelding-2021.pdf>.
- . 2022. *Stipend og tilskudd*. <https://sametinget.no/stipend-og-tilskudd/>.
- Samfunnsøkonomisk analyse. 2018. «R26-2018 Evaluering av differensiert arbeidsgiveravgift.» 18 oktober. <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/rapporter/2018/10/17/r26-2018-evaluation-of-the-regionally-differentiated-social-security-contribution-scheme>.
- Skatteetaten. 2022. *Arbeidsgiveravgift - soneinndeling*. <https://www.skatteetaten.no/satser/arbeidsgiveravgift-soneinndeling/>.
- . 2022. *Elektrisk kraft*. <https://www.skatteetaten.no/satser/elektrisk-kraft/?year=2022#rateShowYear>.
- SSB. 2022. *Konsumprisindeksen*. Funnet Juni 15, 2022. <https://www.ssb.no/statbank/table/03014/>.

- . 2002. *Lønn per normalårsverk, 1930-2002 nominelt og reelt. Gjennomsnitt for næringer.*
<https://www.ssb.no/a/histstat/aarbok/ht-0901-lonn.html>.
- . 2022. *Regionale befolkningsframskrivninger.*
<https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivninger>.
- Statistisk sentralbyrå. 2012. *Energibruk i husholdningene.*
<https://www.ssb.no/statbank/table/10580/>.
- Sørli, Kjetil. 2006. «Bosettingspreferanser, flyttemotiver og flytteprosesser.»
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/regab/bolystradet/sorli.pdf>.
- Telemarksforskning. 2022. «Evaluering av ordningen med regional omstilling.» *TF-rapport nr. 704 av Knut Vareide, Hanna N. Storm og Jenny Fossum Grønn.*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/41a4caeac6a248e8acb4c4590114c97d/evaluering-av-omstillingsprogrammet-sluttrapport.pdf>.
- Thoresen, Thor O, J Aasness, og Zhiyang Jia. 2010. «The Short-Term Ratio of Self-Financing of Tax Cuts: An Estimate for Norway's 2006 Tax Reform.» *National Tax Journal*, 93-120.
- Vista Analyse. 2020. «Regional økonomisk framskriving basert på likevektsmodellen NOREG 2.» Rapport 2020/08.

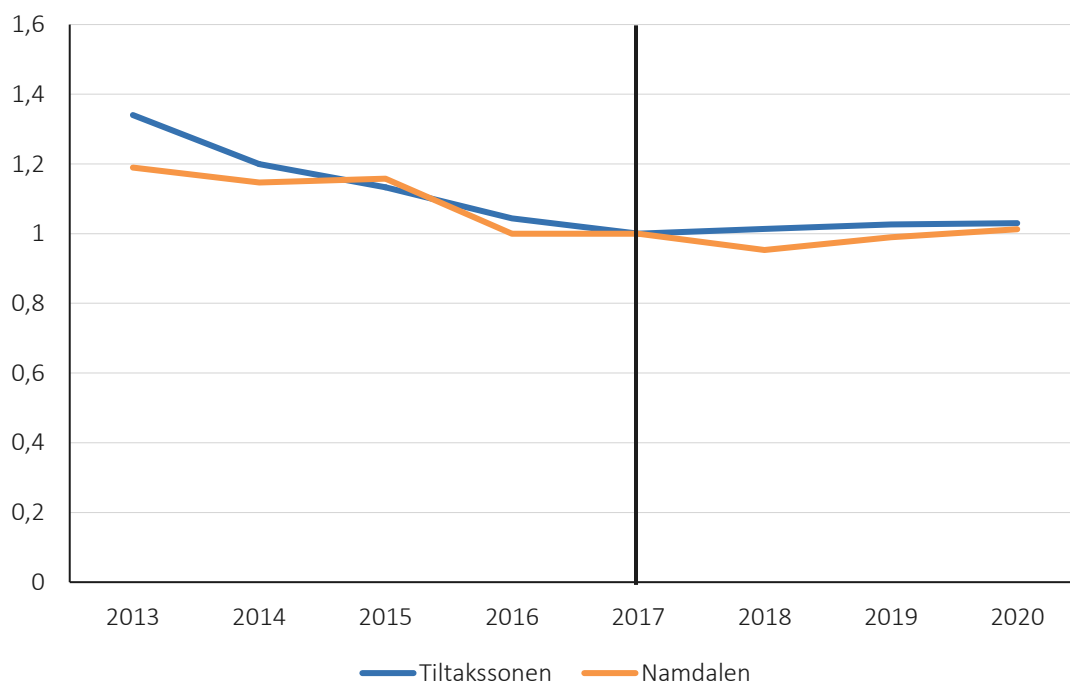
Vedlegg

A Tilleggsresultater økonometri

A.1 Ordningen for lærere i grunnskolen

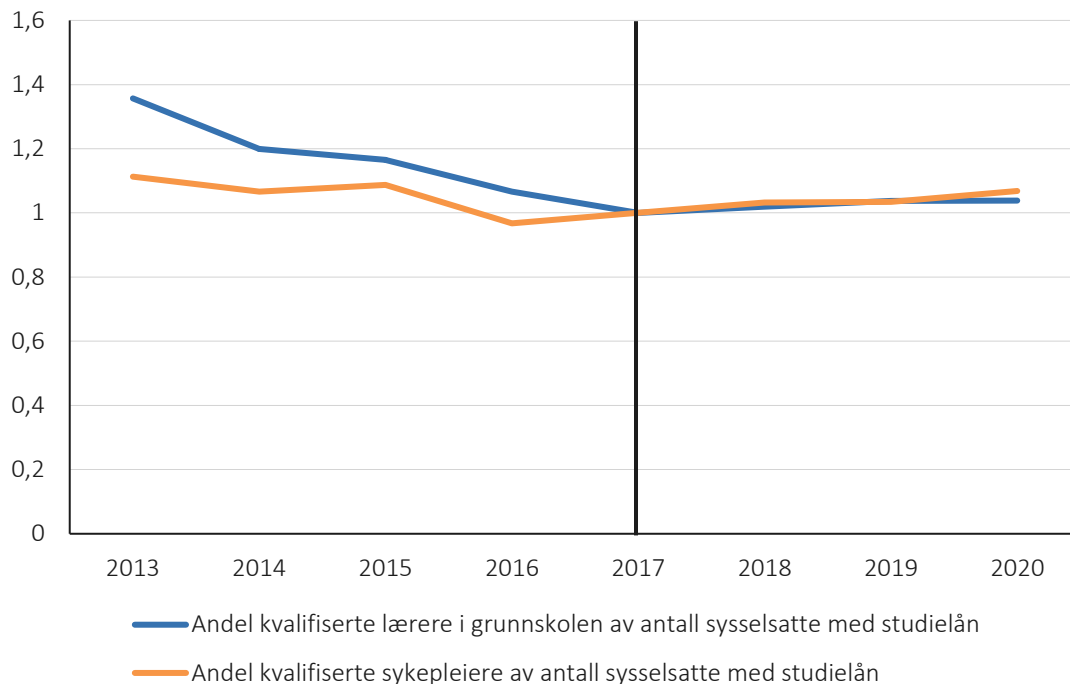
Nedenfor vises utforskning av alternative kontrollsoner og kontrollgrupper i forbindelse med analysen av ordningen for lærere i grunnskolen. Figurene nedenfor tilsvarer Figur 5.5.

Figur A.1 Test av kontrollsone: Namdalen. Andel kvalifiserte lærere i grunnskolen av alle sysselsatte med studielån, 2013-2020. Normert til 2017 = 1.



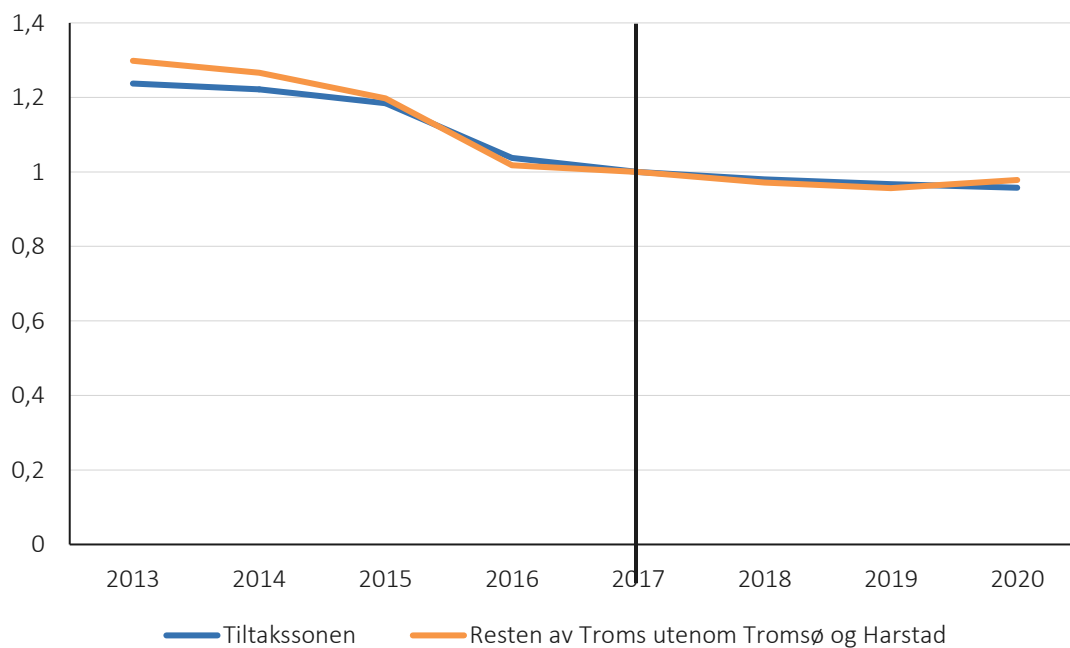
Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Figur A.2 Test av kontrollgruppe: sykepleiere i tiltakssonen. Som andeler av sysselsatte med studielån. 2013-2020, normert til 2017 = 1.



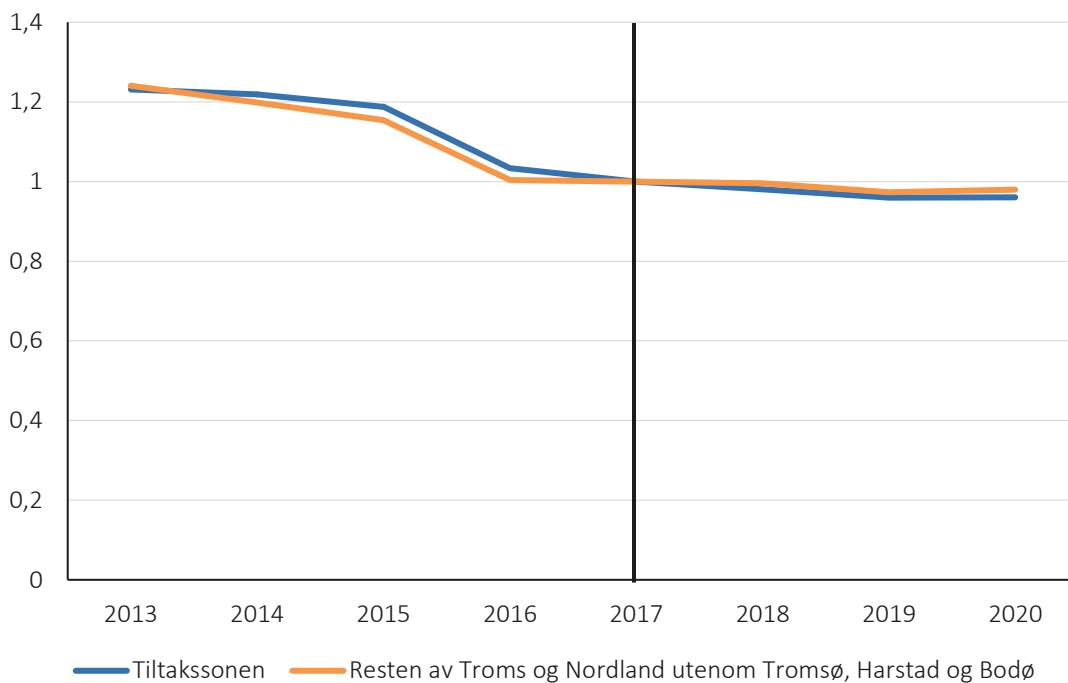
Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Figur A.3 Test av kontrollsone: resten av Troms utenom Tromsø og Harstad. Andel kvalifiserte lærere i grunnskolen av alle sysselsatte med studielån, 2013-2020. Normert til 2017 = 1.



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Figur A.4 Test av kontrollområde: resten av Troms og Nordland utenom Tromsø, Harstad og Bodø. Andel kvalifiserte lærere i grunnskolen av alle sysselsatte med studielån, 2013-2020. Normert til 2017 = 1.



Kilde: Vista Analyse basert på data fra microdata.no

Nedenfor gis de fulle regresjonsresultatene fra de to analysene i Kapittel 5.

Tabell A.2 Regresjonsoutput fra første økonometriske analyse av grunnskoleordningen, jobber flere av de kvalifiserte lærerne i grunnskolen i Norge i tiltakssonen etter ordningen ble innført?

arbeider_tiltakssonen	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]
har_studielån	0.00063	0.001595	0.395334	0.692596	-0.002495 0.003756
tjue13	-0.001004	0.001492	-0.673334	0.500735	-0.003928 0.001919
tjue14	0.000628	0.001512	0.415233	0.677971	-0.002335 0.00359
tjue15	0.000667	0.001525	0.437412	0.661813	-0.002322 0.003656
tjue16	0.000061	0.001523	0.039805	0.968249	-0.002924 0.003045
tjue18	-0.000768	0.001524	-0.503999	0.614263	-0.003755 0.002219
tjue19	-0.001527	0.001525	-1.00149	0.31659	-0.004516 0.001462
tjue20	-0.001088	0.001534	-0.709012	0.478317	-0.004094 0.001919
tjue13*har_studielån	0.005549	0.002149	2.581565	0.009836	0.001336 0.009762
tjue14*har_studielån	0.001747	0.002148	0.813414	0.415981	-0.002463 0.005957
tjue15*har_studielån	0.000396	0.002144	0.184506	0.853617	-0.003807 0.004599
tjue16*har_studielån	0.00167	0.002142	0.779543	0.435661	-0.002528 0.005868
tjue18*har_studielån	0.00057	0.002107	0.270291	0.786937	-0.00356 0.004699
tjue19*har_studielån	0.001282	0.002104	0.609346	0.542296	-0.002842 0.005406
tjue20*har_studielån	0.000223	0.0021	0.106217	0.91541	-0.003894 0.00434
Innlønn	0.006963	0.000599	11.627555	0	0.005789 0.008137
alder	0.00044	0.000032	13.919564	0	0.000378 0.000502
mann	0.001695	0.000648	2.615381	0.008913	0.000425 0.002965
Konstant	-0.085476	0.008164	-10.47031	0	-0.101476 -0.069475

Kilde: microdata.no

Merknader: 2017 er referanseår og er derfor utelatt fra dummysettene for år og interaksjon mellom år og studielånsvariabel. Antall observasjoner = 355 308. $R^2 = 0,001135$.

Tabell A.3 Regresjonsoutput fra andre økonometriske analyse av grunnskoleordningen, utgjør kvalifiserte lærere i grunnskolen en større andel av de sysselsatte med studielån i tiltakssonen etter ordningen ble innført?

Kvalifisert_ grunnskolelærer	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]
arbeider_ tiltakssonen	-0.00373	0.003483	-1.070943	0.284197	-0.010557 0.003096
tjue13	0.012292	0.004212	2.918408	0.003519	0.004037 0.020547
tjue14	0.006987	0.004115	1.69806	0.089499	-0.001078 0.015051
tjue15	0.006232	0.004072	1.530315	0.125941	-0.00175 0.014213
tjue16	0.003447	0.003924	0.878577	0.379633	-0.004243 0.011138
tjue18	-0.003246	0.003787	-0.857247	0.39131	-0.010668 0.004176
tjue19	-0.006622	0.003698	-1.790554	0.073367	-0.01387 0.000627
tjue20	-0.006803	0.003695	-1.84122	0.065592	-0.014044 0.000439
tjue13*arbeider_ tiltakssonen	-0,004663	0,005311	-0,878023	0,379933	-0.015073 0.005747
tjue14*arbeider_ tiltakssonen	-0,002575	0,005232	-0,492119	0,622636	-0.012829 0.00768
tjue15*arbeider_ tiltakssonen	-0,00296	0,005175	-0,57195	0,567357	-0.013103 0.007183
tjue16*arbeider_ tiltakssonen	0,00058	0,005027	0,115436	0,9081	-0.009273 0.010434
tjue18*arbeider_ tiltakssonen	0,003197	0,004836	0,661119	0,508537	-0.006281 0.012676
tjue19*arbeider_ tiltakssonen	0,006741	0,00476	1,416041	0,156766	-0.002589 0.01607
tjue20*arbeider_ tiltakssonen	0,005672	0,00474	1,196491	0,231507	-0.003619 0.014962
Innlønn	0.013591	0.000505	26.915426	0	0.012601 0.014581
alder	0.00197	0.000069	28.53292	0	0.001834 0.002105
mann	-0.031729	0.001196	-26.523677	0	-0.034073 -0.029384
Alta eller Harstad	-0.010794	0.001384	-7.799797	0	-0.013507 -0.008082
barn per innbygger	0.042549	0.038898	1.093876	0.274011	-0.033689 0.118788
Konstant	-0.180404	0.007438	-24.255598	0	-0.194982 -0.165827

Kilde: microdata.no

Merknader: 2017 er referanseår og er derfor utelatt fra dummysettene for år og interaksjon mellom år og variabel for arbeidssted. Antall observasjoner = 126 433. $R^2 = 0,018319$.

A.2 Studielånsordningen

Tabell A.4 Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av studielånsordningen, uten kontrollvariabler

har_studielån	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]
bosted_tiltak	0,024562	0,001793	13,701665	0	0,021048 0,028075
2002	-0,006521	0,001824	-3,57485	0,00035	-0,010097 -0,002946
2003	-0,004358	0,001831	-2,380449	0,017292	-0,007946 -0,00077
2004	-0,002651	0,001837	-1,443596	0,148853	-0,006251 0,000948
2006	-0,001999	0,001843	-1,084546	0,278123	-0,00561 0,001613
2007	-0,004459	0,001837	-2,427126	0,015219	-0,00806 -0,000858
2008	-0,008607	0,001827	-4,710202	0,000002	-0,012189 -0,005026
2009	-0,009453	0,001826	-5,176299	0	-0,013032 -0,005874
2010	-0,009497	0,001825	-5,203446	0	-0,013074 -0,00592
2011	-0,009022	0,001825	-4,942932	0,000001	-0,012599 -0,005445
2012	-0,007663	0,001827	-4,193226	0,000028	-0,011245 -0,004081
2013	-0,010772	0,001815	-5,93368	0	-0,014331 -0,007214
2014	-0,008319	0,00182	-4,571668	0,000005	-0,011886 -0,004753
2015	-0,007704	0,001819	-4,235942	0,000023	-0,011268 -0,004139
2016	-0,008674	0,001815	-4,779422	0,000002	-0,012231 -0,005117
2017	-0,007218	0,001818	-3,971218	0,000072	-0,010781 -0,003656
2018	-0,004836	0,001826	-2,64913	0,00807	-0,008414 -0,001258
2019	-0,004811	0,001827	-2,634053	0,008437	-0,008391 -0,001231
2002*bosted_tiltak	0,003981	0,002512	1,584716	0,113031	-0,000943 0,008905
2003*bosted_tiltak	0,000752	0,002516	0,298765	0,76512	-0,00418 0,005683
2004*bosted_tiltak	0,001778	0,002526	0,704134	0,481349	-0,003172 0,006729
2006*bosted_tiltak	0,002572	0,002533	1,015112	0,310053	-0,002394 0,007537
2007*bosted_tiltak	0,006253	0,002532	2,469358	0,013536	0,00129 0,011217
2008*bosted_tiltak	0,008898	0,002524	3,525421	0,000423	0,003951 0,013845
2009*bosted_tiltak	0,008847	0,002522	3,507966	0,000452	0,003904 0,013789
2010*bosted_tiltak	0,008565	0,002519	3,399427	0,000675	0,003627 0,013503
2011*bosted_tiltak	0,009234	0,00252	3,664862	0,000247	0,004296 0,014172
2012*bosted_tiltak	0,006508	0,002518	2,584498	0,009752	0,001573 0,011444
2013*bosted_tiltak	0,002033	0,002496	0,814374	0,415431	-0,002859 0,006925
2014*bosted_tiltak	-0,001086	0,002496	-0,435213	0,663408	-0,005979 0,003806
2015*bosted_tiltak	-0,002137	0,002494	-0,857064	0,39141	-0,007026 0,002751
2016*bosted_tiltak	-0,001016	0,002491	-0,407948	0,683312	-0,005899 0,003867
2017*bosted_tiltak	-0,001572	0,002493	-0,630608	0,528297	-0,006459 0,003315
2018*bosted_tiltak	-0,003654	0,0025	-1,461899	0,143769	-0,008553 0,001245
2019*bosted_tiltak	-0,00358	0,002502	-1,431123	0,152395	-0,008484 0,001323
Konstant	0,141703	0,001306	108,48275	0	0,139143 0,144263

Kilde: microdata.no

Merknader: 2005 er referanseår og er derfor utelatt fra dummysettene for år og interaksjon mellom år og bostedsvariabel. Antall observasjoner = 2 957 210. $R^2 = 0,00152$.

Tabell A.5 Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av studielånsordningen, med kontroll for alder, kjønn og Alta/Harstad

har_studielån	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]
bosted_tiltak	0,029046	0,001613	18,012197	0	0,025885 0,032206
2002	-0,0099	0,001633	-6,062294	0	-0,013101 -0,0067
2003	-0,006773	0,001639	-4,132139	0,000036	-0,009985 -0,00356
2004	-0,003778	0,001646	-2,294449	0,021765	-0,007005 -0,000551
2006	-0,001347	0,001659	-0,812259	0,416643	-0,004599 0,001904
2007	-0,00322	0,001658	-1,942432	0,052085	-0,00647 0,000029
2008	-0,007373	0,001655	-4,455463	0,000008	-0,010616 -0,00413
2009	-0,00772	0,001656	-4,660993	0,000003	-0,010966 -0,004473
2010	-0,009021	0,001656	-5,447591	0	-0,012267 -0,005776
2011	-0,009514	0,001656	-5,743919	0	-0,01276 -0,006268
2012	-0,009901	0,001662	-5,958914	0	-0,013158 -0,006645
2013	-0,014325	0,00165	-8,681365	0	-0,017559 -0,011091
2014	-0,013405	0,001655	-8,10038	0	-0,016648 -0,010161
2015	-0,014561	0,001652	-8,814327	0	-0,017799 -0,011323
2016	-0,015362	0,001646	-9,334229	0	-0,018587 -0,012136
2017	-0,013801	0,001645	-8,389166	0	-0,017025 -0,010577
2018	-0,011709	0,00165	-7,094414	0	-0,014944 -0,008474
2019	-0,011877	0,001653	-7,183736	0	-0,015118 -0,008637
2002*bosted_tiltak	0,002537	0,002253	1,126117	0,260116	-0,001879 0,006953
2003*bosted_tiltak	0,000667	0,002257	0,295542	0,76758	-0,003757 0,005091
2004*bosted_tiltak	0,001943	0,00227	0,855999	0,391998	-0,002506 0,006392
2006*bosted_tiltak	0,002456	0,002283	1,07539	0,2822	-0,00202 0,006931
2007*bosted_tiltak	0,005972	0,002287	2,610868	0,009031	0,001489 0,010455
2008*bosted_tiltak	0,00814	0,002287	3,559494	0,000372	0,003658 0,012622
2009*bosted_tiltak	0,006775	0,002287	2,962234	0,003054	0,002292 0,011257
2010*bosted_tiltak	0,006324	0,002285	2,767253	0,005653	0,001845 0,010803
2011*bosted_tiltak	0,00581	0,002286	2,541688	0,011032	0,00133 0,01029
2012*bosted_tiltak	0,003515	0,002287	1,537047	0,124282	-0,000967 0,007996
2013*bosted_tiltak	-0,001737	0,002265	-0,766942	0,443116	-0,006178 0,002703
2014*bosted_tiltak	-0,00462	0,002266	-2,03861	0,041489	-0,009062 -0,000178
2015*bosted_tiltak	-0,004928	0,00226	-2,180604	0,029213	-0,009358 -0,000499
2016*bosted_tiltak	-0,0042	0,002254	-1,863421	0,062403	-0,008618 0,000218
2017*bosted_tiltak	-0,00569	0,002251	-2,527767	0,011479	-0,010102 -0,001278
2018*bosted_tiltak	-0,007603	0,002253	-3,375186	0,000738	-0,012018 -0,003188
2019*bosted_tiltak	-0,007448	0,002255	-3,302425	0,000959	-0,011869 -0,003028
Alder mellom 20 og 30 år	0,430288	0,000799	538,24201	0	0,428722 0,431855
Mann	-0,05487	0,000377	-145,3701	0	-0,05561 -0,05413
Alta/Harstad	0,03326	0,000455	73,152233	0	0,032368 0,034151

har_studielån	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]
Konstant	0,103826	0,001195	86,896907	0	0,101484 0,106167

Kilde: microdata.no

Merknader: 2005 er referanseår og er derfor utelatt fra dummysettene for år og interaksjon mellom år og bostedsvariabel. Antall observasjoner = 2 955 371. $R^2 = 0,178806$.

Tabell A.6 Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av studielånsordningen, med fokus på effekten for unge i alderen 20-30

har_studielån	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]
bosted_tiltak	0,021321	0,00155	13,758318	0	0,018284 0,024359
2002	-0,008645	0,001531	-5,647892	0	-0,011646 -0,005645
2003	-0,006056	0,001542	-3,928286	0,000086	-0,009077 -0,003034
2004	-0,003191	0,001554	-2,053405	0,040033	-0,006236 -0,000145
2006	0,000796	0,001573	0,506037	0,61283	-0,002286 0,003878
2007	0,000531	0,001572	0,337955	0,735397	-0,002549 0,003612
2008	-0,001044	0,001567	-0,666177	0,505298	-0,004114 0,002027
2009	-0,000562	0,001569	-0,358133	0,720244	-0,003638 0,002514
2010	-0,001008	0,001568	-0,64284	0,520328	-0,004081 0,002065
2011	-0,00099	0,001568	-0,631559	0,527675	-0,004063 0,002083
2012	0,000333	0,001574	0,211552	0,832456	-0,002752 0,003418
2013	-0,003015	0,001558	-1,935201	0,052966	-0,006068 0,000039
2014	-0,001623	0,001563	-1,038287	0,299137	-0,004687 0,001441
2015	-0,002468	0,001559	-1,583207	0,113374	-0,005523 0,000587
2016	-0,004229	0,00155	-2,727912	0,006374	-0,007268 -0,001191
2017	-0,003976	0,00155	-2,564474	0,010333	-0,007014 -0,000937
2018	-0,002765	0,001557	-1,77595	0,075741	-0,005816 0,000286
2019	-0,002105	0,001561	-1,348529	0,177488	-0,005164 0,000954
Alder mellom 20 og 30 år	0,456773	0,005349	85,397351	0	0,44629 0,467257
2002*bosted_tiltak	0,000957	0,002148	0,445768	0,655765	-0,003252 0,005167
2003*bosted_tiltak	-0,000464	0,002157	-0,21518	0,829627	-0,004692 0,003764
2004*bosted_tiltak	0,001372	0,002177	0,630197	0,528565	-0,002895 0,005639
2006*bosted_tiltak	0,001066	0,002198	0,484941	0,627718	-0,003243 0,005375
2007*bosted_tiltak	0,003824	0,002204	1,734735	0,082788	-0,000496 0,008144
2008*bosted_tiltak	0,005591	0,002202	2,538839	0,011122	0,001275 0,009907
2009*bosted_tiltak	0,004166	0,002203	1,89161	0,058543	-0,000151 0,008483
2010*bosted_tiltak	0,003419	0,002199	1,555166	0,119907	-0,00089 0,007729
2011*bosted_tiltak	0,003333	0,002199	1,51571	0,129593	-0,000977 0,007642
2012*bosted_tiltak	-0,000003	0,002198	-0,001216	0,99903	-0,004311 0,004306
2013*bosted_tiltak	-0,004665	0,002168	-2,15191	0,031405	-0,008913 -0,000416
2014*bosted_tiltak	-0,007269	0,002168	-3,353024	0,000799	-0,011518 -0,00302
2015*bosted_tiltak	-0,008981	0,002159	-4,159875	0,000032	-0,013212 -0,004749
2016*bosted_tiltak	-0,008057	0,002151	-3,746266	0,000179	-0,012273 -0,003842
2017*bosted_tiltak	-0,009503	0,002147	-4,425686	0,00001	-0,013712 -0,005295
2018*bosted_tiltak	-0,012157	0,002149	-5,657712	0	-0,016368 -0,007945
2019*bosted_tiltak	-0,013113	0,002152	-6,093296	0	-0,01733 -0,008895
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år	0,023298	0,007101	3,280817	0,001035	0,00938 0,037217

har_studielån	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]	
Alder mellom 20 og 30 år *2002	-0,012259	0,007434	-1,649104	0,099126	-0,026829	0,002311
Alder mellom 20 og 30 år *2003	-0,007714	0,007466	-1,033337	0,301446	-0,022347	0,006918
Alder mellom 20 og 30 år *2004	-0,005789	0,007513	-0,770567	0,440964	-0,020515	0,008936
Alder mellom 20 og 30 år *2006	-0,016003	0,007601	-2,105344	0,035261	-0,0309	-0,001105
Alder mellom 20 og 30 år *2007	-0,028436	0,007631	-3,726419	0,000194	-0,043393	-0,01348
Alder mellom 20 og 30 år *2008	-0,049502	0,007637	-6,482145	0	-0,06447	-0,034534
Alder mellom 20 og 30 år *2009	-0,055732	0,007662	-7,27374	0	-0,070749	-0,040715
Alder mellom 20 og 30 år *2010	-0,062079	0,007611	-8,15654	0	-0,076996	-0,047162
Alder mellom 20 og 30 år *2011	-0,065339	0,007573	-8,628034	0	-0,080181	-0,050496
Alder mellom 20 og 30 år *2012	-0,076586	0,00751	-10,198108	0	-0,091304	-0,061867
Alder mellom 20 og 30 år *2013	-0,082066	0,007455	-11,008151	0	-0,096677	-0,067454
Alder mellom 20 og 30 år *2014	-0,084596	0,007398	-11,434527	0	-0,099096	-0,070095
Alder mellom 20 og 30 år *2015	-0,085347	0,007336	-11,634666	0	-0,099725	-0,07097
Alder mellom 20 og 30 år *2016	-0,079326	0,007335	-10,815326	0	-0,093701	-0,06495
Alder mellom 20 og 30 år *2017	-0,070468	0,007336	-9,605517	0	-0,084847	-0,056089
Alder mellom 20 og 30 år *2018	-0,063961	0,007338	-8,715999	0	-0,078344	-0,049578
Alder mellom 20 og 30 år *2019	-0,069562	0,007336	-9,482419	0	-0,083939	-0,055184
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2002	0,00854	0,009852	0,86688	0,386008	-0,010769	0,02785
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2003	0,007065	0,009915	0,712522	0,476141	-0,012369	0,026499
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2004	0,003585	0,009984	0,359103	0,719518	-0,015983	0,023154
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2006	0,011533	0,010087	1,143326	0,252903	-0,008238	0,031304

har_studielån	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2007	0,018217	0,010128	1,79861	0,072081	-0,001634 0,038068
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2008	0,02216	0,010138	2,185799	0,02883	0,00229 0,04203
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2009	0,022338	0,010146	2,201758	0,027682	0,002453 0,042224
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2010	0,024166	0,010079	2,397711	0,016498	0,004412 0,04392
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2011	0,020645	0,010011	2,062332	0,039176	0,001025 0,040266
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2012	0,027229	0,009939	2,739512	0,006153	0,007748 0,04671
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2013	0,021456	0,009858	2,176606	0,02951	0,002136 0,040776
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2014	0,019181	0,009789	1,959548	0,050049	-0,000004 0,038367
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2015	0,02769	0,009723	2,847968	0,0044	0,008634 0,046746
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2016	0,026629	0,009717	2,740511	0,006134	0,007584 0,045673
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2017	0,026507	0,009701	2,732352	0,006288	0,007493 0,04552
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2018	0,031246	0,009699	3,221551	0,001275	0,012236 0,050256
bosted_tiltak*Alder mellom 20 og 30 år *2019	0,03893	0,0097	4,013357	0,00006	0,019918 0,057942
Konst	0,08357	0,00111	75,319092	0	0,081396 0,085745

Kilde: microdata.no

Merknader: 2005 er referanseår og er derfor utelatt fra dummysettene for år og interaksjonsleddene (doble og triple) som inneholder år. Antall observasjoner = 2 957 210. $R^2 = 0,17219$.

A.3 Lavere inntektsskatt

Tabell A.4 Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av lavere inntektsskatt på 1990-tallet

bosted_tiltak	Coef.	Std.feil	t	P> t 	[95% Konf. intervall]
1989	0,006816	0,007185	0,948579	0,342835	-0,007267 0,020899
1991	-0,02003	0,007282	-2,750393	0,005952	-0,034303 -0,005756
1992	0,001919	0,007213	0,265985	0,790251	-0,012219 0,016056
1993	0,014362	0,00716	2,005979	0,044859	0,000329 0,028395
1994	0,009144	0,007173	1,274772	0,20239	-0,004915 0,023203
1995	0,016467	0,007537	2,18479	0,028904	0,001695 0,03124
1996	0,048461	0,007919	6,119574	0	0,03294 0,063981
1997	0,02591	0,008052	3,217725	0,001292	0,010128 0,041692
1998	0,035685	0,008134	4,386896	0,000011	0,019742 0,051628
1999	0,037061	0,00829	4,470657	0,000008	0,020813 0,053309
2000	0,036856	0,00765	4,817535	0,000001	0,021862 0,051851
Inntekt > 9200	-0,007822	0,00539	-1,451139	0,146741	-0,018387 0,002743
1989*Inntekt > 9200	-0,00837	0,007571	-1,105545	0,268924	-0,023209 0,006469
1991*Inntekt > 9200	0,02596	0,007662	3,388095	0,000704	0,010943 0,040978
1992*Inntekt > 9200	0,034252	0,007581	4,517903	0,000006	0,019393 0,049111
1993*Inntekt > 9200	0,023682	0,00753	3,145196	0,00166	0,008924 0,03844
1994*Inntekt > 9200	0,030175	0,007542	4,000909	0,000063	0,015393 0,044957
1995*Inntekt > 9200	0,022936	0,00789	2,906918	0,00365	0,007472 0,038401
1996*Inntekt > 9200	-0,011526	0,008257	-1,395996	0,162716	-0,027709 0,004656
1997*Inntekt > 9200	0,008232	0,008386	0,981743	0,326227	-0,008203 0,024668
1998*Inntekt > 9200	-0,003907	0,008465	-0,461546	0,644407	-0,020499 0,012685
1999*Inntekt > 9200	-0,007088	0,008617	-0,822504	0,41079	-0,023977 0,009802
2000*Inntekt > 9200	-0,006447	0,008003	-0,805634	0,420454	-0,022132 0,009238
Alder	-0,000775	0,000032	-24,31166	0	-0,000837 -0,000712
Mann	0,000618	0,000908	0,680151	0,496409	-0,001163 0,002398
Konstant	0,577253	0,005278	109,37023	0	0,566908 0,587597

Kilde: microdata.no

Merknader: 1990 er referanseår og er derfor utelatt fra dummysettene for år og interaksjon mellom år og bostedsvariabel. Antall observasjoner = 1 199 422. $R^2 = 0,0014$

Tabell A.4 Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av lavere inntektsskatt på 1990-tallet, hvor aldersgruppe 20 til 30 studeres spesielt

bosted_tiltak	Coef.	Std.feil	t	P> t 	[95% Konf. intervall]
1989	0,001778	0,008535	0,208293	0,835	-0,01495 0,018507
1991	-0,02428	0,008618	-2,81768	0,004837	-0,04117 -0,00739
1992	0,011566	0,00854	1,354365	0,17562	-0,00517 0,028305
1993	0,020258	0,008472	2,391185	0,016794	0,003653 0,036862
1994	0,019122	0,008491	01,02,2521	0,024316	0,00248 0,035764
1995	0,019266	0,009035	2,132466	0,032969	0,001558 0,036973
1996	0,057446	0,009568	6,003908	0	0,038693 0,076199
1997	0,035945	0,009618	3,737159	0,000186	0,017093 0,054796
1998	0,042959	0,009679	4,438248	0,000009	0,023988 0,06193
1999	0,039771	0,009891	4,020811	0,000058	0,020384 0,059158
2000	0,05216	0,008939	5,835039	0	0,03464 0,069681
Inntekt > 9200	-0,007051	0,006458	-1,091794	0,274924	-0,019709 0,005607
Alder mellom 20 og 30 år	-0,023117	0,014541	-1,589789	0,111883	-0,051616 0,005383
Alder mellom 20 og 30 år*Inntekt > 9200	0,058499	0,015062	3,883826	0,000103	0,028978 0,088021
1989*Alder mellom 20 og 30 år	0,037111	0,020622	1,799605	0,071923	-0,003307 0,077529
1991*Alder mellom 20 og 30 år	0,018608	0,020655	0,900902	0,367641	-0,021875 0,059092
1992*Alder mellom 20 og 30 år	0,001361	0,020443	0,066593	0,946906	-0,038706 0,041428
1993*Alder mellom 20 og 30 år	0,028542	0,020505	1,391969	0,163932	-0,011647 0,06873
1994*Alder mellom 20 og 30 år	-0,008914	0,020501	-0,434825	0,663689	-0,049095 0,031266
1995*Alder mellom 20 og 30 år	0,017138	0,020872	0,821073	0,411605	-0,023771 0,058046
1996*Alder mellom 20 og 30 år	0,009176	0,021893	0,419145	0,67511	-0,033733 0,052085
1997*Alder mellom 20 og 30 år	0,007384	0,022476	0,328537	0,742506	-0,036668 0,051436
1998*Alder mellom 20 og 30 år	0,040639	0,022998	1,76706	0,077218	-0,004437 0,085715
1999*Alder mellom 20 og 30 år	0,038978	0,023519	1,657297	0,09746	-0,007118 0,085074
2000*Alder mellom 20 og 30 år	-0,002907	0,023654	-0,122906	0,902182	-0,049268 0,043454
1989*Inntekt > 9200	-0,00027	0,009058	-0,02991	0,976137	-0,01802 0,017482
1991*Inntekt > 9200	0,028135	0,009136	3,079483	0,002074	0,010228 0,046042
1992*Inntekt > 9200	0,030889	0,009047	3,414324	0,000639	0,013157 0,04862
1993*Inntekt > 9200	0,023875	0,008982	2,65818	0,007857	0,006271 0,041479
1994*Inntekt > 9200	0,02611	0,008998	2,901741	0,003711	0,008474 0,043745

bosted_tiltak	Coef.	Std.feil	t	P> t 	[95% Konf. intervall]
1995*Inntekt > 9200	0,02781	0,009513	2,923285	0,003464	0,009164 0,046455
1996*Inntekt > 9200	-0,0119	0,01002	-1,18752	0,235024	-0,03154 0,00774
1997*Inntekt > 9200	0,008262	0,010065	0,820825	0,411746	-0,01147 0,027989
1998*Inntekt > 9200	-0,00029	0,01012	-0,0282	0,977502	-0,02012 0,01955
1999*Inntekt > 9200	0,001702	0,010323	0,164912	0,869013	-0,01853 0,021935
2000*Inntekt > 9200	-0,00859	0,009409	-0,91333	0,361068	-0,02703 0,009848
1989*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,04797	0,021357	-2,24632	0,024684	-0,08983 -0,00612
1991*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,01161	0,021385	-0,54272	0,587322	-0,05352 0,030308
1992*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	0,001638	0,021148	0,07743	0,938282	-0,03981 0,043088
1993*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,0234	0,021204	-1,10338	0,269862	-0,06496 0,018163
1994*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	0,017411	0,021201	0,821234	0,411513	-0,02414 0,058963
1995*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,0153	0,021565	-0,7095	0,478012	-0,05757 0,026967
1996*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,01094	0,022561	-0,4849	0,627745	-0,05516 0,033279
1997*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,01627	0,023138	-0,70319	0,481938	-0,06162 0,029079
1998*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,05272	0,023657	-2,22856	0,025844	-0,09909 -0,00635
1999*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,05356	0,024178	-2,21536	0,026736	-0,10095 -0,00618
2000*Inntekt > 9200*Alder mellom 20 og 30 år	-0,01745	0,024317	-0,71772	0,472927	-0,06511 0,030208
Mann	-0,00454	0,00097	-4,67965	0,000003	-0,00644 -0,00264
Konstant	0,481236	0,00611	78,76574	0	0,469261 0,493211

Kilde: microdata.no

Merknader: 1990 er referanseår og er derfor utelatt fra dummysettene for år og interaksjonene. Antall observasjoner = 1 068 265. $R^2 = 0,002329$

Tabell A.5 Regresjonsoutput fra den økonometriske analysen av endring i trinnskatt

Inntekt_over750000	Coef.	Std.feil	t	P> t	[95% Konf. intervall]
bosted_tiltak	-0,000802	0,000345	-2,328363	0,019893	-0,001477 -0,000127
1995	-0,001037	0,000362	-2,862932	0,004197	-0,001746 -0,000327
1996	-0,001381	0,000353	-3,911443	0,000092	-0,002072 -0,000689
1997	-0,001205	0,00036	-3,351963	0,000802	-0,00191 -0,000501
1998	-0,000599	0,000379	-1,578671	0,114412	-0,001342 0,000145
2000	-0,000246	0,00039	-0,630065	0,528652	-0,00101 0,000519
2001	0,00049	0,000413	1,188109	0,234791	-0,000319 0,001299
2002	0,000973	0,000425	2,287576	0,022162	0,000139 0,001806
2003	0,001483	0,00044	3,37082	0,000749	0,000621 0,002345
2004	0,00212	0,000457	4,635146	0,000004	0,001224 0,003016
2005	0,003198	0,000485	6,58976	0	0,002247 0,00415
2006	0,003299	0,000488	6,764289	0	0,002343 0,004255
1995*bosted_tiltak	0,000089	0,000436	0,20329	0,838909	-0,000765 0,000942
1996*bosted_tiltak	0,000461	0,00043	1,073948	0,282846	-0,000381 0,001303
1997*bosted_tiltak	0,00044	0,000439	1,00259	0,316059	-0,00042 0,001301
1998*bosted_tiltak	0,000268	0,000465	0,576249	0,564447	-0,000643 0,001178
2000*bosted_tiltak	0,000318	0,000481	0,660345	0,509032	-0,000625 0,001261
2001*bosted_tiltak	0,000428	0,000515	0,830391	0,406318	-0,000582 0,001437
2002*bosted_tiltak	0,000326	0,000531	0,614625	0,538803	-0,000715 0,001367
2003*bosted_tiltak	0,00007	0,000548	0,127007	0,898935	-0,001004 0,001144
2004*bosted_tiltak	0,000634	0,000581	1,091662	0,274982	-0,000504 0,001773
2005*bosted_tiltak	-0,000071	0,000609	-0,116649	0,907138	-0,001265 0,001123
2006*bosted_tiltak	0,000454	0,00062	0,732541	0,463839	-0,00076 0,001668
Alder	0,000108	0,000003	36,839671	0	0,000102 0,000114
Mann	0,004934	0,000102	48,407211	0	0,004734 0,005134
Alta eller Harstad	0,002208	0,000142	15,589493	0	0,00193 0,002485
Konstant	-0,004291	0,000304	-14,111292	0	-0,004887 -0,003695

Kilde: microdata.no

Merknader: 1999 er referanseår og er derfor utelatt fra dummysettene for år og interaksjon mellom år og bostedsvariabel. Antall observasjoner = 1 194 145.. $R^2 = 0,00353$.

B Spørreundersøkelsen

I dette vedlegget gjengis spørreundersøkelsen fra kapittel 11 i sin helhet.

Introduksjonstekst spørreundersøkelse:

«Hei og takk for at du har vist interesse for vår undersøkelse! Undersøkelsen tar ca. 5 minutter å besvare. På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet undersøker Vista Analyse flyttemønstre i Nord-Norge. Dine svar er svært viktig for oss. Det er frivillig å delta i undersøkelsen.

Innsamlede data vil kun bli brukt til det ovennevnte formålet. Alle dataene blir anonymisert, og ingen resultater vil kunne spores tilbake til deg. Alle data behandles konfidensielt og i tråd med gjeldende personvernregler.

Vi håper du er villig til å delta! Hvis du har spørsmål om undersøkelsen, kan du ta kontakt med Vista Analyse v/Mina Mariussen på e-post mina.mariussen@vista-analyse.no.»

Spørsmål

Hvilken utdanning har du?

- a. Grunnskole
- b. Videregående skole
- c. Høyere utdanning, 0-3 år
- d. Høyere utdanning, over 3 år

Hvilken kategori faller ditt arbeid under?

- a. Bergverksdrift og utvinning
- b. Bygge- og anleggsvirksomhet
- c. Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning
- d. Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting
- e. Finansierings- og forsikringsvirksomhet
- f. Forretningsmessig tjenesteyting
- g. Helse- og sosialtjenester
- h. Industri
- i. Informasjon og kommunikasjon
- j. Internasjonale organisasjoner og organer
- k. Jordbruk, skogbruk og fiske
- l. Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter
- m. Lønnet arbeid i private husholdninger
- n. Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning
- o. Omsetning og drift av fast eiendom
- p. Overnattings- og serveringsvirksomhet
- q. Transport og lagring
- r. Undervisning
- s. Vannforsyning, avløp- og renovasjonsvirksomhet
- t. Varehandel; reparasjon av motorvogner
- u. Annen tjenesteyting
- v. Annet (Tillat fritekstsvar, ukodet)

Dersom respondenten velger r) «Utdanning» får de spørsmål 3.

Dersom du underviser på skole, hvilke årstrinn underviser du?

- a. Barneskole
- b. Ungdomsskole
- c. Videregående skole
- d. Annet (Tillat fritekstsvar, ukodet)

Har du studielån?

- a. Ja
- b. Nei

Hva er de viktigste årsakene til at du bor der du bor i dag?

- a. Natur og friluftsliv
 - b. Interessant jobb
 - c. Familie/tilknytning
 - d. Kulturtilbud
 - e. Økonomiske årsaker
 - f. Offentlige tjenester (eksempelvis barnehage, skole, helsetilbud, vei, bredbånd, kommunikasjon)
 - g. Annet (Tillat fritekstsvar, ukodet)
- (Her kan respondenten velge flere svar)

Kjenner du til at man blant annet får lavere inntektsskatt, lavere elavgift og avskrivning av studielån der du bor, sammenliknet med resten av landet?

- a. Ja, jeg kjenner til at vi har lavere inntektsskatt
 - b. Ja, jeg kjenner til at vi kan avskrive studielånet
 - c. Ja, jeg kjenner til at vi har fritak for elavgift
 - d. Nei, jeg visste ikke om dette (*de som svarer dette får ikke spørsmål 7. og 8.*)
- (Her kan respondenten velge flere svar)

Er disse ordningene viktige for at du har valgt å bo der du bor (Nord-Troms og Finnmark)?

- a. De er veldig viktige
- b. De er viktige
- c. De er litt viktige
- d. De er ikke viktige (*de som svarer dette får ikke spørsmål 8.*)

Hvilke av disse tiltakene er viktigst for at du bor der du bor?

- a. Lavere skatt på alminnelig inntekt
 - b. Særskilt fradrag i alminnelig inntekt (Finnmarksfradraget)
 - c. Lavere trinnslett
 - d. Fritak for el-avgift
 - e. Avskrivning av studielån
 - f. Avskrivning av studielån for kvalifiserte lærere i grunnskolen
- (Her kan respondenten velge flere svar)

Har du hatt bostedsadresse i et annet område enn Nord-Troms og Finnmark etter fylte 15 år?

- a. Ja
- b. Nei (*de som svarer dette får ikke spørsmål 10.*)

Hvorfor flyttet du til/tilbake til området (Nord-Troms og Finnmark)?

- a. Interesse for natur og friluftsliv
 - b. Det er mitt hjemsted
 - c. Jeg fikk tilbud om jobb her
 - d. Jeg har familie her
 - e. Det er lavere skatter og avgift her
 - f. Her får jeg avskrivning av studielån
 - g. Annet (Tillat fritekstsvar, ukodet)
- (Her kan respondenten velge flere svar)

Vurderer du å flytte ut av Nord-Troms og Finnmark i løpet av de neste 5 årene?

- a. Ja
- b. Usikker
- c. Nei (*for de som svarer dette avsluttes undersøkelsen nå*)

Hva skal til for at du skal ønske å forbli boende i Nord-Troms og Finnmark?

- a. Fritekstsvar (ønsker det ukodet)



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no