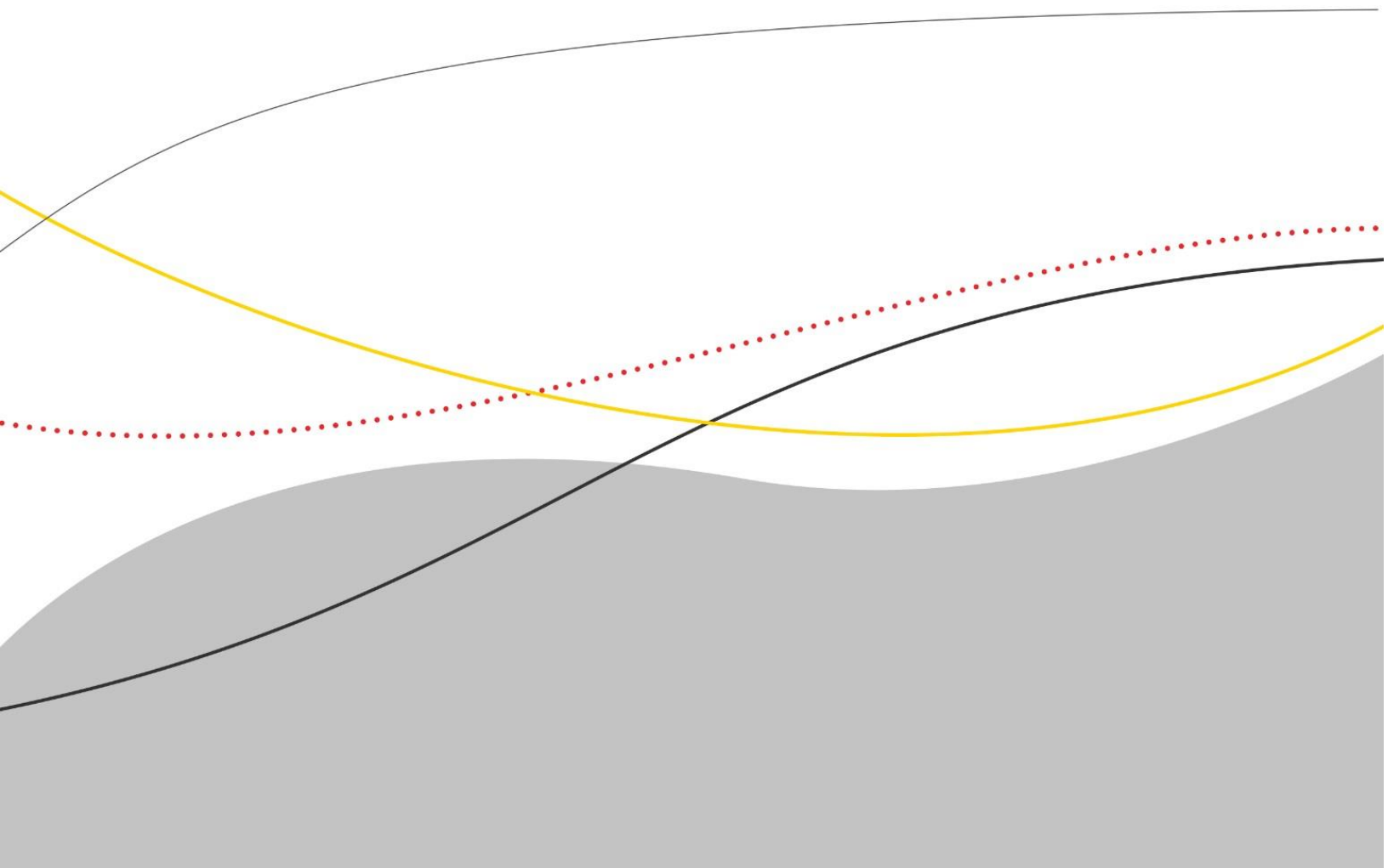




# Effektivitet i distrikts- og regionalpolitikken

Bakgrunnsnotat for Perspektivmeldingen 2017





# **Effektivitet i distrikts- og regionalpolitikken**

Bakgrunnsnotat for Perspektivmeldingen 2017

**Arbeidsnotat 2017/3**

**Finansdepartementet**

Finansdepartementets arbeidsnotater belyser faglige problemstillinger med relevans for departementets arbeid, og er ikke uttrykk for politiske vurderinger eller synspunkter. Formålet med arbeidsnotatene er å underbygge departementets faglige vurderinger, og bidra til det faglige ordskiftet på departementets ansvarsområder. Godkjenning av arbeidsnotater før publisering er delegert til finansråden.

## Forord

Som et ledd i arbeidet med å forberede Perspektivmeldingen 2017 har Finansdepartementet arrangert en rekke seminarer, deriblant fire bredt anlagte, offentlige seminarer og noen interne seminarer. Hensikten har vært å etablere et best mulig analytisk grunnlag for å beskrive langsiktige perspektiver og utfordringer for norsk økonomi. Informasjon om de offentlige seminarene og presentasjonene ligger på Finansdepartementets nettsider.

Et av temaene for de interne seminarene har vært hvordan vi kan få mer ut av de betydelige midlene som brukes på ulike former for distrikts- og regionalpolitiske tiltak og ordninger. For å belyse denne problemstillingen holdt professor Karen Helene Ulltveit-Moe en presentasjon om *fremtidsrettet regionalpolitikk* og professor Nils-Henrik Mørch von der Fehr en presentasjon om *en mer effektiv distriktpolitikk*. Basert på disse innleggene har de to professorene skrevet hvert sitt notat som er samlet i dette arbeidsnotatet.

Problemstillingene Ulltveit-Moe og von der Fehr tar opp, vil stå sentralt i den kommende perspektivmeldingen, hvor det er trukket på disse notatene. Notatene gis ut på denne formen for å bidra til en bred samfunnsdebatt om langsiktige perspektiver og utfordringer. Takk til de to bidragsyterne.

Februar 2017

Hans Henrik Scheel

Finansråd

# Effektivitet i distrikts- og regionalpolitikken

## Bakgrunnsnotat for Perspektivmeldingen 2017

### Innhold

<b>Fremtidsrettet regionalpolitikk</b> av Karen Helene Ulltveit Moe <sup>1</sup> .....	7
1 Målene for regionalpolitikken .....	7
2 Relevante Utviklingstrekk .....	8
2.1 Globalisering og teknologisk utvikling .....	8
2.2 En stadig mer utdannet og urban befolkning .....	10
2.3 Regionale forskjeller .....	11
2. Anbefalinger for utformingen av regionalpolitikken .....	14
2.1 Robuste arbeidsmarkeder .....	14
2.2 Effektivisering av regionalpolitikken .....	15
2.3 Helhetlig politikk .....	17
Referanser .....	18
<b>En mer effektiv distriktpolitikk</b> av Nils-Henrik Mørch von der Fehr <sup>2</sup> .....	19
Innledning .....	19
Mål .....	19
Effektivitet .....	20
Kostnader .....	21
Metode .....	22
Næringsstøtte .....	22
Konklusjoner .....	23
Referanser .....	24

---

<sup>1</sup> Karen Helene Ulltveit-Moe er professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo. Ulltveit-Moe har særlig forsket på internasjonal økonomi og skatte- og næringspolitikk. Hun har vært medlem av flere offentlige utvalg, herunder Skaugeutvalget, Finanskriseutvalget, Europautredningen, Kompetansearbeidsplassutvalget og Arbeidstidsutvalget. De to siste ledet hun. Hun har fra 2014 vært medlem av hovedstyret i Norges Bank.

<sup>2</sup> Nils-Henrik Mørch von der Fehr er professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo, der han særlig arbeider med studier av nærings- og konkurransereguleringer. Han har vært leder for og medlem av en rekke offentlige utvalg. Han leder for tiden utvalget som utreder ny lov for Statistisk sentralbyrå.



# Fremtidsrettet regionalpolitikk

Av Karen Helene Ulltveit-Moe

Det knytter seg vesentlige midler til den innsatsen som gjøres på det regionalpolitiske området. I henhold til statsbudsjettet for 2016 utgjorde innsatsen knyttet til den smale distriktspolitikken rundt 1,8 milliarder, mens den total innsatsen knyttet til den brede distriktspolitikken utgjorde i overkant av 40 milliarder.<sup>1</sup> Til sammenlikning gikk det samme år i underkant av 35 milliarder til høyere utdanning og fagskoleutdanning. Dette synliggjør ressursbruken knyttet til regionalpolitikken.

Jeg vil i dette notatet begynne med en diskusjon av målsettingene for regionalpolitikken, deretter gjøre rede for utviklingstrekk som er relevante for den regionalpolitiske innsatsen og utformingen av denne, for så å diskutere hvilke typer tiltak som er nødvendig og best egnet til å takle dagens regionalpolitiske utfordringer.<sup>2</sup>

## 1 Målene for regionalpolitikken

Norsk regionalpolitikk baserer seg på at man skal søke å nå følgende mål:

- Opprettholde hovudtrekka i busettingsmønsteret
- Nytte dei menneskelege og naturgjevne ressursane i heile landet for størst mogleg nasjonal verdiskaping
- Sikre likeverdige levekår
- Gje alle reelt høve til å busette seg der dei vil

Det samfunnsøkonomiske rasjonale for en regionalpolitikk knytter seg til målsettingen om å nyttiggjøre seg ressursene i hele landet for slik å oppnå høyest mulig verdiskaping. Sentralisering av økonomisk aktivitet og sysselsetting kunne innebære store samfunnsøkonomiske kostnader ved at ressurser, som ikke er mobile, ikke utnyttes fullt ut. Politikk som fremmer verdiskapende aktivitet på regionalt plan, vil derfor være en forutsetning for full utnyttelse av et lands ressurser og høyest mulig nasjonalinntekt.

Den første målsettingen, om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, og den fjerde målsettingen, om å gi alle mulighet til å bo der man vil, har ingen samfunnsøkonomisk begrunnelse. I lys av utviklingen i bosettingen, synes de videre som potensielt sett gjensidig utelukkende mål. Norge opplever en markant sentralisering. Tall fra SSB viser at siden årtusenskiftet har det innenlandske flytteoverskuddet for de sentrale kommunene vært på 115 000. De andre kommunegruppene har hatt et tilsvarende flyttetap. Etter en periode med mer moderat sentralisering, bidro flyttingene i 2015 mer til sentraliseringen av bosettingen enn i årene før.<sup>3</sup> Det er åpenbart at svært mange mennesker ikke ønsker å bli boende der de vokste opp, men trekker mot byene.

---

<sup>1</sup> Se Kommunal og Moderniseringsdepartement Prop. 1S (2015-2016).

<sup>2</sup> Diskusjon av utviklingstrekk og tiltak baserer seg til dels på Kompetansearbeidsplassutvalgets anbefaling, se NOU 2011:3, som ble ledet av undertegnede.

<sup>3</sup> Se <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flytting>.

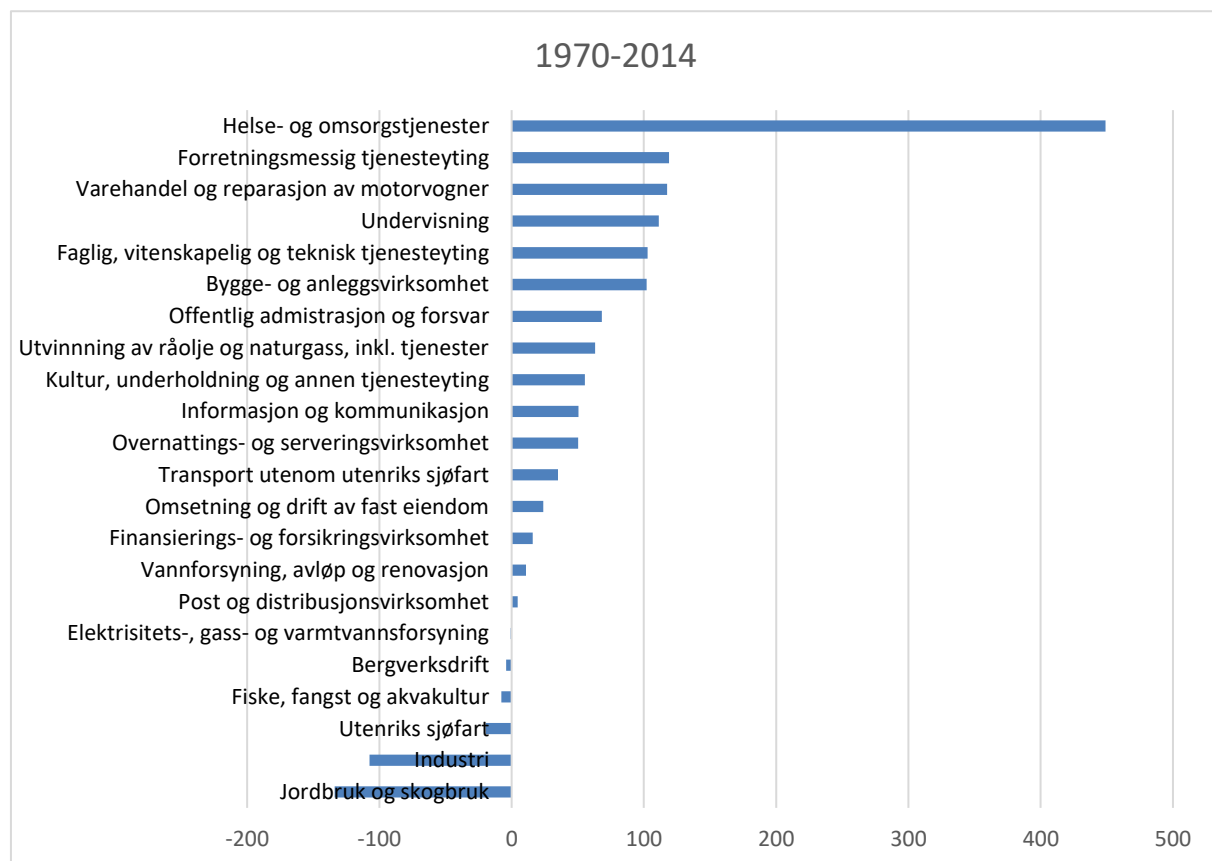
Folk ønsker i større og større grad å bo i sentrale strøk, og med mindre man skal innføre en form for tvangsflytting, så synes målsettingen om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret som i beste fall urealistisk. En effektiv offentlig ressursbruk bør basere seg på realistiske forutsetninger om underliggende utviklingstrekk og søke å arbeide med – ikke mot – markedskreftene.

## 2 Relevante Utviklingstrekk

### 2.1 Globalisering og teknologisk utvikling

Globalisering betyr vekst, men gir også politikkutfordringer. Globalisering innebærer økt mobilitet, internasjonal utveksling av kunnskap, informasjon og ideer og tilnærmet fri flyt av varer, tjenester og kapital på tvers av landegrensene. Globalisering skaper rotløse bedrifter, kapital og mennesker. Teknologisk utvikling generelt, og nye kommunikasjonsformer spesielt, reduserer betydningen av geografisk distanse, endrer vår måte å arbeide og samarbeide på, og åpner for helt nye forretningsmodeller. Dette gir både muligheter og utfordringer for land så vel som regioner og bedrifter.

I Norge har globaliseringen av verdensøkonomien ført til en gradvis nedbygging av tradisjonell industri og økte norske bedriftsinvesteringer i utlandet. Samtidig har åpningen av EU østover gitt oss en betydelig arbeidsmigrasjon.



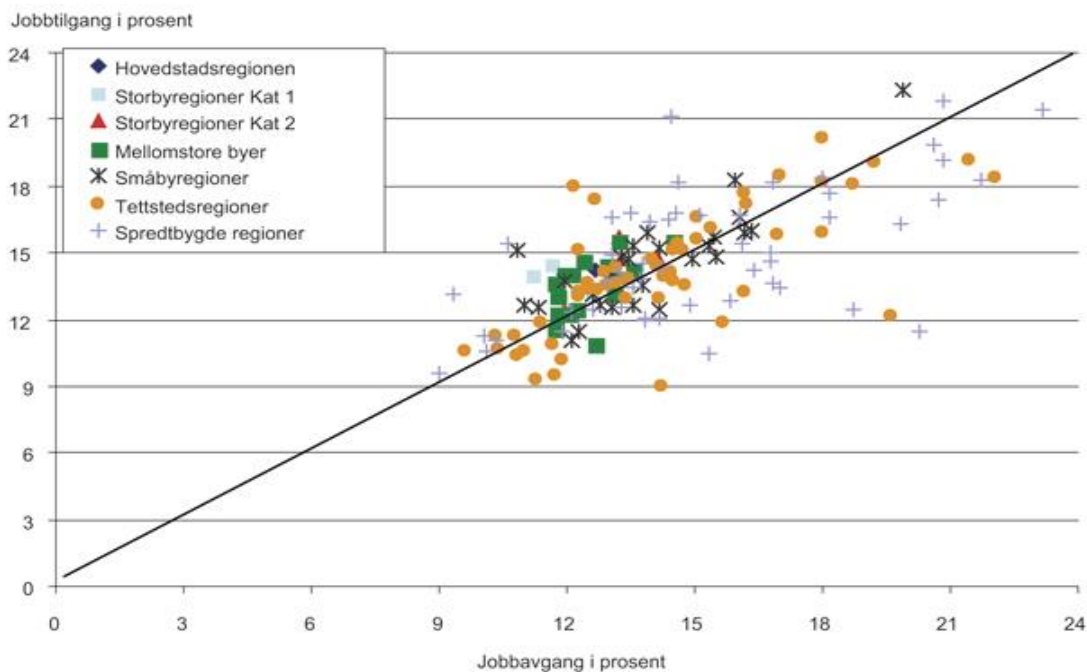
Figur 1. Endring i Sysselsatte personer. Lønnstakere og selvstendige (1000 personer), 1970-2014  
Kilde: SSB.



I arbeidsmarkedet har vi sette en betydelig nedgang i arbeidsplasser for ufaglærte i konkurranseutsatt sektor, se figur 1. Nedbyggingen av tradisjonelle næringer har vært særlig stor i mindre kommuner i innlandet og langs kysten. Sysselsettingsveksten har på sin side skjedd innen kunnskapsintensive næringer. Veksten i de kunnskapsintensive næringene har imidlertid i første rekke kommet de store byene til gode.

Kompetansearbeidsplassutvalget så nærmere på utvikling og omstilling i de regionale arbeidsmarkedene. Hvert år skapes det omlag 10-15 prosent nye jobber og nesten like mange jobber forsvinner. Jobber forsvinner fordi bedrifter legges ned og eksisterende bedrifter nedbemannes. Nye jobber oppstår på grunn av etablering av nye bedrifter og fordi eksisterende bedrifter ekspanderer. Figur 2 illustrerer utviklingen i arbeidsmarkedene i henhold til regionenes sentralitet basert på perioden 1997 til 2005. I denne perioden så vi at sysselsettingsbidraget fra nyetableringer oversteget sysselsettingstap grunnet nedleggelse. Samtidig så vi at nedbemanningen oversteget i sum bedriftsintern vekst på landsbasis for de fleste regioner. Men ikke desto mindre bidro den bedriftsinterne veksten relativt sett mest til å skape nye arbeidsplasser.

Figur 1 viser at en rekke regioner var kjennetegnet ved netto jobbnedgang. Dette var med få unntak mindre sentrale regioner. Vi ser imidlertid også at en rekke mindre sentrale regioner var karakterisert ved netto økning i sysselsettingen. Vi mangler fortsatt kunnskap om hva det er som gjør at noen regioner har sysselsettingsvekst, mens andre ikke. Det ville videre vært formålstjenlig med en ny analyse av de regionale arbeidsmarkedene for å få bekreftet at bildet av utvikling og drivkrefter fortsatt er det samme som tidligere på 2000-tallet. Forståelse av de regionale arbeidsmarkedene er avgjørende for en effektiv utforming av regionalpolitikk som kan bidra til full ressursutnyttelse.



Figur 2. Jobbtilgang og jobbavgang i bo- og arbeidsmarkedsregioner etter sentralitet.

Kilde: NOU 2011:3.

### *Fra aktivitet til passivitet*

Enkeltvisse observasjoner samt systematiske analyser peker i retning av at omstilling i flere lokalsamfunn har betydd omstilling til passivitet. Studier (se bl.a. Huttunen, Møen og Salvanes, 2011) viser at personer som mister jobben, har en økt sannsynlighet for å falle helt ut av arbeidsstyrken. En norsk studie av Rege, Telle og Votruba (2009) basert på registerdata finner at bedriftsnedleggelse mellom 1993 og 1998 økte arbeidernes sannsynlighet for å motta uføreytelser i 1999 med 28 prosent. En annen norsk studie av Bratsberg, Fevang og Røed (2010) basert på konkursdata finner at tap av arbeid øker risikoen for varig uførhet med 2,6 prosentpoeng (123 prosent) for menn, og at tap av arbeid kan forklare 28 prosent av tilstrømmingen til trygdeytelser.

Vi ser at omfanget av uføretrygding og førtidspensjonering har et urovekkende høyt nivå i nettopp de kommunene som har opplevd nedleggelse og nedbemanning innen privat- og offentlig sektor. Analyser viser at passivitet i form av uføretrygding er svært ujevnt fordelt regionalt og henger nært sammen med endringer i industrisysselsettingen (se bl.a. Norman og Ulltveit-Moe, 2008)

Denne utviklingen gir ytterligere grunn til bekymring på grunn av muligheten for smitteeffekter. Rege, Telle og Votruba (2007) finner klare smitteeffekter knyttet til bruken av uføretrygd, altså økt sannsynlighet for å bli uføretrygdet dersom andre i nærområdet er uføretrygdede. Slike smitteeffekter av uføretrygd indikerer at en høy andel av uføretrygdede på et sted reduserer terskelen for å bli uføretrygdet. Dette vil i så fall kunne føre til en uheldig dynamikk som gir geografiske "lommer" der mange av innbyggerne står utenfor arbeidsstyrken (se Lindbäck, Nyberg og Weibull, 1999).

Globalisering og teknologisk utvikling betyr omstilling og gir fordelingspolitiske utfordringer. Gitt hvor ulikt de regionale arbeidsmarkedene i Norge treffes av utviklingene, har disse utfordringene en regionalpolitisk dimensjon.<sup>4</sup>

## 2.2 En stadig mer utdannet og urban befolkning

Norge har i likhet med resten av OECD en høyt utdannet befolkning. På landsbasis har rundt 32 prosent høyere utdanning.<sup>5</sup> Men bak dette skjuler det seg store regionale forskjeller, se figur 3. Mens rundt 50 prosent av befolkningen i Oslo og Bærum har høyere utdanning, ligger det uveide gjennomsnittet for landets kommuner på rundt 23 prosent. Blant de kommunene med lavest gjennomsnittlig utdanningsnivå finner vi små og perifere kommuner. Her ligger andelen med høyere utdanning på så lavt som rundt 12 prosent, og mange har en andel ned høyere utdannet på under 20 prosent.

Som påpekt av Kompetansearbeidsplassutvalget, er det også regionale forskjeller i studietilbøyeligheten. Generelt er studietilbøyeligheten høyest blant ungdom fra sentrale regioner, mens ungdom fra distriktene har lavest tilbøyelighet. Men de regionale forskjellene i studietilbøyelighet er langt mindre enn de regionale forskjellene i utdanningsnivå. Kvinner tar i større grad høyere utdanning, og forskjellene mellom kvinner og menn er større for de som kommer fra mindre sentrale steder. Videre ser vi at de regionale forskjellene i studietilbøyelighet er klart større for

---

<sup>4</sup> Det er ikke et særnorsk fenomen at globalisering og teknologisk utvikling treffer ulike regioner innad i et land ulikt, se Midelfart-Knarvik og Overman (2002). En rekke studier fra USA som har fokusert på virkningen av handel med Kina for amerikanske arbeidsmarkeder, påpeker hvor ulikt ulike steder og regioner har blitt truffet av økning i internasjonal konkurranse gjennom Kinas inntreden i WTO. Se <http://chinashock.info> for oversikt over studier og resultater.

<sup>5</sup> Tall er for 2015 og målt som andel av befolkningen 16 år og over, se <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv>.

menn enn for kvinner. I henhold til fremskrivninger fra SSB, vil rundt 40 av arbeidsstyrken ha en grad fra universitet eller høyskole i 2030.



*Figur 3. Andel av befolkningen over 16 år med høyere utdanning i 2015*

Kilde: SSB.

Ser vi utviklingen i utdanning i sammenheng med flyttetilbøyelighet, avtegner det seg et klart bilde: Unge mennesker har høyest flyttetilbøyelighet, og blant de unge, har de med høyere utdanning høyere flyttetilbøyelighet enn de uten høyere utdanning. Dette bidrar i sum til en sterk grad av sentralisering.

### 2.3 Regionale forskjeller

Strukturromstillingen av arbeidsmarkedene, endringene i utdanningsnivå og alderssammensetningen på befolkningen bidrar til sentralisering. Vi sitter igjen med en geografi preget av betydelige forskjeller hva angår økonomisk aktivitet og sysselsetting.

Fremskrivninger fra SSB indikerer at befolkningen i Norge kan vokse med 20 prosent frem til 2040. Denne veksten vil imidlertid sannsynligvis være svært ujevn fordelt, og bygge oppunder en allerede sterk grad av sentralisering.<sup>6</sup> En stor andel av kommunene vil oppleve befolkningsnedgang, og dette er typisk mindre sentrale kommuner. Kun et fåtall kommuner antas å ville oppleve med en befolkningsvekst på over 20 prosent.

Kompetansearbeidsplassutvalget påpekte de markante regionale forskjellene i andelen av arbeidsstyrken som ikke er arbeid og sammenhengen mellom regionale omstillinger og uføretrygding, samt tendensen til at mer sentrale steder med et relativt stort antall høyere utdannede i arbeidsstyrken har færre på trygd enn hva andre mindre sentrale steder har.

Figurene 4 og 5 formidler de regionale forskjellene i nettoflytting, sysselsettingsvekst og uføre og sammenhengen mellom disse størrelsene basert på de siste tallene tilgjengelig fra SSB og NAV.

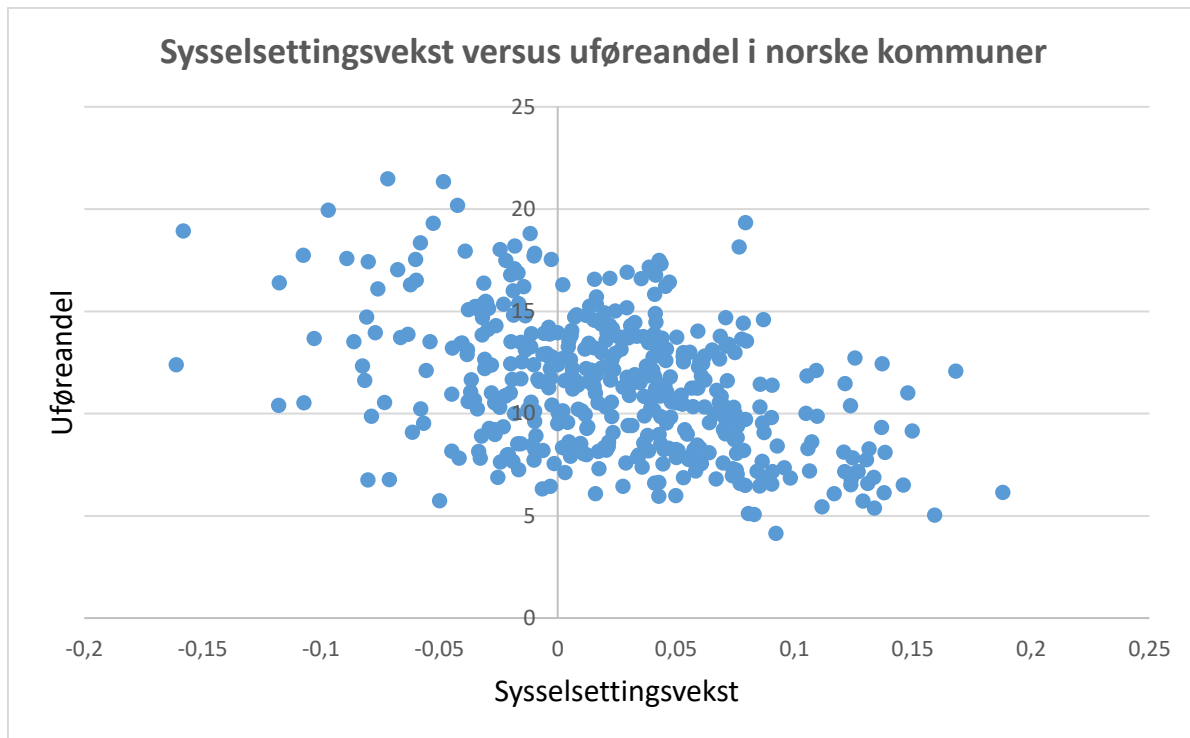
De nyeste tallene for regional utvikling av befolkningen flyttemønster, økonomisk aktivitet og passivitet bygger oppunder konklusjonene fra Kompetansearbeidsplassutvalget.

Vi ser at det er betydelige regionale forskjeller i nettoinnflytting og sysselsettingsvekst over de siste årene. Rundt 140 kommuner opplevde nedgang i sysselsettingen i perioden 2009-2015. Nesten like mange, i overkant av 130, opplevde negativ netto innflytting fra 2002 og frem til 2015. Andelen uføretrygdede ligger i noen kommuner ligger på kun rundt fem prosent, mens i andre kommuner på over 20 prosent. Videre tenderer kommunene med høyere sysselsettingsvekst og ha lavere uføreandel, og kommunene med høyere nettoinnflytting også ha lavere uføreandel.<sup>7</sup> Det er også interessant å merke seg at dersom vi ser sysselsettingsendringene i perioden 2009-2014 er klart relatert til nivået på sysselsettingen i 2009. Større kommuner har signifikant høyere sysselsettingsvekst enn mindre kommuner.

---

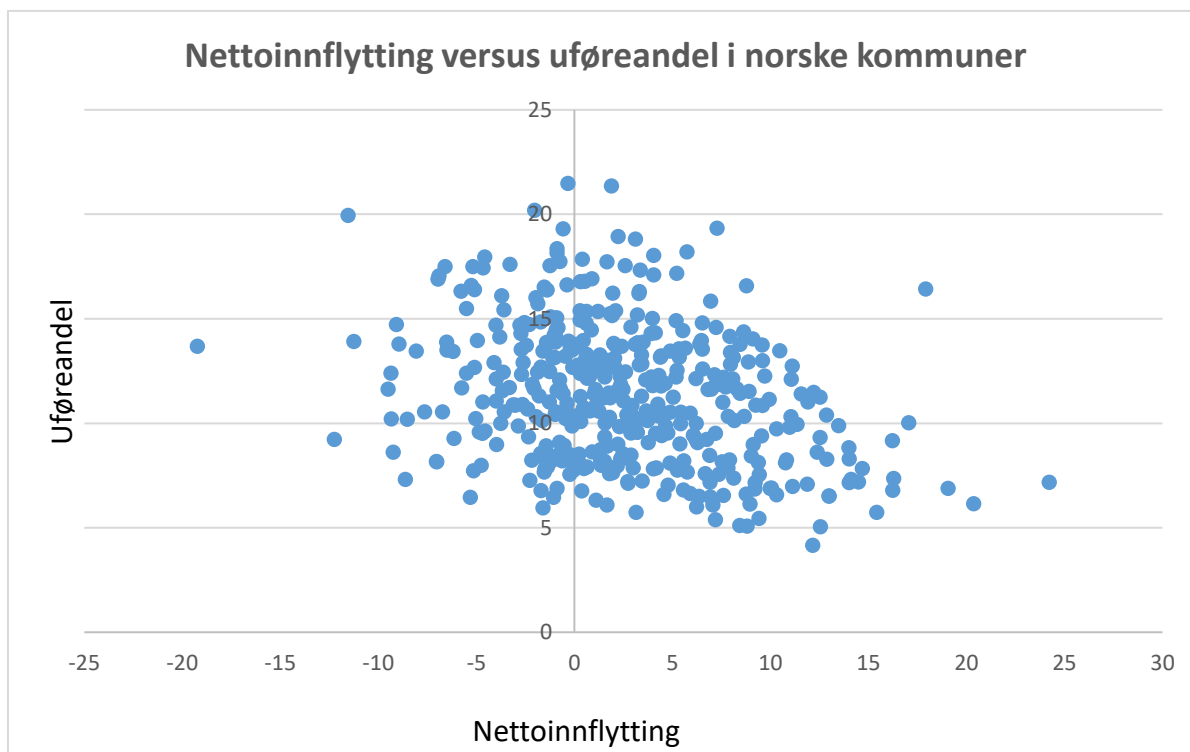
<sup>6</sup> Se Leknes (2016) for en redegjørelse for fremskrivingene.

<sup>7</sup> En enkel OLS viser at sammenhengen mellom henholdsvis nettoinnflytting og uføreandel og sysselsettingsvekst og uføreandel er signifikant. Denne typen enkle regresjonsanalyser sier selvfølgelig ingenting om kausalitet og retningen på denne.



Figur 4. Sysselsettingsvekst 2009-2014 versus mottakere av uføretrygd i prosent av befolkningen 18-67 år pr. 30.06.16

Kilde: NAV og SSB.



Figur 5. Gjennomsnittlig Nettoinnflytting per 1 000 middelfolkemengde 2002-2015 versus mottakere av uføretrygd i prosent av befolkningen 18-67 år pr. 30.06.16

Kilde: NAV og SSB.

## 2. Anbefalinger for utformingen av regionalpolitikken

Omstilling og en sysselsettingsvekst preget av kunnskapsintensive arbeidsplasser vil fortsette å prege bildet. Vi ser at mindre sentrale regioner ikke tar del i skiftet mot kunnskapssamfunnet på samme måte som sentrale regioner. En mest mulig effektiv ressursutnyttelse krever at vi søker å legge til rette for å ta hele arbeidsstyrken i bruk. Som del av en helhetlig politikktilnærming kan regionalpolitikken – dersom den er korrekt utformet – bidra til dette.

*Regionalpolitikk i en globalisert verden:* Et viktig premiss må være at regionalpolitikken ikke baserer seg på tiltak som hindrer sysselsettingsvekst i sentrale regioner til fordel for mindre sentrale regioner. En slik politikk ville kunne virke mot sin hensikt, siden det i en globalisert verden ikke er noen automatikk i at disse arbeidsplassene vil etableres andre steder i landet.

*Kunnskapsgrunnlag:* Et viktig premiss er at regionalpolitikken dersom den skal bedre økonomiens virkemåte og bidra til høyere ressursutnyttelse og verdiskaping, må være tilpasset virkeligheten. Det innebærer at den må bygge på en forståelse av arbeidsmarkedenes dynamikk og med det mennesker, jobber og steder. Regionalpolitikken må søke å bygge på eksisterende eller naturlige fortrinn, for således å arbeide med og ikke mot markedene. Kun slik unngår en sløsing med offentlige ressurser.<sup>8</sup>

### 2.1 Robuste arbeidsmarkeder

Arbeidsmarkeder av en viss størrelse og bredde er avgjørende for å få legge til rette for regional vekst. Krittisk masse er et viktig stikkord. Nye bedrifter blir lettere etablert der det er annen virksomhet fra før. Dette gjelder spesielt for kunnskapsbedrifter, som er den typen virksomhet som dominerer veksten i norsk sysselsetting. De søker nærhet til kunnskapsmiljøer gjennom å velge lokalisering nær andre foretak med likeartet eller relatert virksomhet. Her finnes det også flere potensielle arbeidstakere med passende kvalifikasjoner. Næringsvirksomhet har en generell tendens til å klumpe seg sammen i geografiske avgrensede områder – folk bor i byer, butikker samles i kjøpesentre og virksomheter innenfor samme bransje samles ofte i regioner.

Sentraliseringen drives ikke bare av bedrifter og institusjoner som klumper seg sammen, men også av atferden til menneskene som disse sysselsetter. Det er en klar tendens til at ungdom som ønsker å ta høyere utdanning, flytter til storbyer. Når utdanningen er fullført, flytter de i mindre grad tilbake. Det er flere jobber som krever høyere utdanning i de største byene, og mange blir tiltrukket av urbant levesett og de mulighetene dette gir. Videre blir det stadig flere toinntektsfamilier hvor begge har høyere utdanning. Muligheten for å finne relevante jobber for begge er naturlig nok ofte større i større arbeidsmarkeder.

Bedriftenes, institusjonenes og menneskenes lokaliseringvalg gjør at kunnskapsintensive arbeidsplasser i stor grad vokser fram i større arbeidsmarkeder. Større fagmiljøer og et større mangfold av arbeidsgivere er attraktivt både for arbeidstakerne med høyere utdanning og for bedrifter som ønsker å etablere virksomhet. Større miljøer gir økte valgmuligheter for arbeidsgiver og arbeidstaker og basis for aktivt sosialt liv.

---

<sup>8</sup> Se Midelfart-Knarvik og Overman (2002) for en relevant analyse.

*Kritisk masse.* Dersom regionalpolitikken skal være effektiv, så må man anerkjenne de kreftene som virker i retning av økt betydning av kritisk masse og med det arbeidsmarkeder med en viss størrelse. En regionalpolitikken som har til hensikt å spre økonomisk aktivitet utover hver øy og hvert nes, er mer eller mindre dømt til å feile. Motkreftene er rett og slett for store. Som også påpekt i Produktivitetskommisjonens første rapport,<sup>9</sup> så er urbanisering dels et resultat av økt produktivitet og dels en viktig faktor som kan fremme produktivitsvekst. Av hensyn til verdiskaping og vekst for landet sett under ett er det viktig at regionalpolitikken ikke hindrer – men bygger oppunder – utviklingen av kritisk masse og med det også urbanisering. I denne sammenheng er det viktig å merke seg at velfungerende regionale sentra kan være en avgjørende faktor for at et regionalt arbeidsmarked skal oppnå kritisk masse, og med det gi grobunn for sysselsettingsvekst, noe som også ble påpekt av Kompetanseplassutvalget.

*Robuste arbeidsmarkeder og klima.* Hensynet til klima og behovet for reduserte utslipp taler også for en politikk som snarere tillater en regional konsentrasjon enn motiverer geografisk spredning av økonomisk aktivitet. Dette er blant annet nødvendig for å legge til rette for en omstilling i retning av mer kollektiv transport og dermed mindre utslipp.

Viktige tiltaksområder for å skape robuste arbeidsmarkeder med kritisk masse er

*Infrastruktur.* Arbeidsmarkedets størrelse blir direkte påvirket av kommunikasjonsmulighetene. Spredt bosetting sammen med et dårlig veinett gir små arbeidsmarkeder. Dynamiske arbeidsmarkeder forutsetter et godt transportnett i form av infrastruktur og transportsystemer. Infrastrukturentiltak som binder mindre arbeidsmarkeder sammen, kan bidra til å skape robuste arbeidsmarkeder.

*Høyhastighetsbredbånd* Infrastruktur for kommunikasjon er en forutsetning for lokalisering av kunnskapsintensiv sysselsetting og stedsuavhengige funksjoner, og bør prioriteres høyt som regionalpolitisk tiltak.

## 2.2 Effektivisering av regionalpolitikken

Som det ble gjort rede for innledningsvis, benyttes det vesentlige ressurser til regionalpolitikken. Det kan stilles spørsmålsteget ved om denne ressursbruken er effektiv. Kompetansearbeidsplassutvalget understreket behov for en gjennomgang og reformer av dagens virkemidler.

### *Bedrifts- og næringsrettede virkemidler*

Virkemiddelapparatet kan gi viktige bidrag til omstilling, regional sysselsettingsvekst og bidra til robuste arbeidsmarkeder. Men virkemiddelapparatet bør gjennomgås.

Innovasjon Norge detaljstyres knyttet til et stort antall virkemidler. Resultatet blir mindre nyskaping på bekostning av andre målsettinger. Videre tenderer man til generelt sett i virkemiddelapparatet å ha et fokus på nyetableringer. Kompetansearbeidsplassutvalget analyserte dynamikken i de regionale arbeidsmarkedene i Norge, og konkluderte med at omstillingen i det vesentlige drives frem av eksisterende foretak som ekspanderer eller nedbemanner. Dette taler for at virkemiddelapparatet bør utformes slik at det i større grad legges til rette for større satsinger, og for støtte som bidrar til omstilling av eksisterende virksomheter.

---

<sup>9</sup> Se NOU 2015:1.

*Bedre evalueringer gir økt innsikt.* Det eksisterer mange og til dels overlappende bedrifts- og næringsrettede virkemidler. Eksisterende evalueringer av disse gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvilke effekter virkemidlene har på regional næringsutvikling. En effektiv og målrettet politikk rettet mot vekst i kunnskapsintensive arbeidsplasser krever kunnskap om effekten av dagens virkemiddelbruk. Kompetansesarbeidsplassutvalget pekte på at det ved jevne mellomrom gjennomføres evalueringer av enkeltvirkemidler og av institusjonene som er satt til å forvalte dem. Denne typen evalueringer har imidlertid åpenbare svakheter. De mangler ofte en god kontrafaktisk analyse, sliter med en rekke metodiske svakheter, og datamaterialet er ofte ikke egnet til å trekke generelle slutninger. Analysene tillater heller ikke en sammenlikning av ulike typer virkemidler og gir med det ei heller ikke grunnlag for å foreta prioriteringer. Det er behov for en forbedring av de metodiske verktøy og kravene til data og analyse som stilles til politikkevalueringer av virkemiddelbruken.

### *Differensiert arbeidsgiveravgift*

Målet med differensiert arbeidsgiveravgift er sysselsetting og bosetning i distriktene, gjennom at prisen på arbeidskraft reduseres med en gitt prosent for all virksomhet i samme kommune. Differensiert arbeidsgiveravgift er et målrettet tiltak idet det direkte bidrar til å redusere kostnaden ved å sysselsette personer i distriktene og er forutsigbar fordi den er automatisk tilgjengelig for alle bedrifter som er lokalisert i virkeområdet for ordningen.

Differensiert arbeidsgiveravgift virker gjennom å gjøre bruken av arbeidskraft relativt til andre innsatsfaktorer, som f.eks. maskiner og transporttjenester, billigere i distriktene enn i sentrale strøk. I den grad avgiftslettelsen ikke i sin helhet tilfaller bedriften, men overveltes i høyere lønn, kan subsidien også fungere som en direkte bosettingsstøtte og gi høyere livsinntekt ved å arbeide og bo i distriktene.

Men ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift virker imidlertid ikke nødvendigvis nøytral mellom ulike typer virksomhet innen samme region. Vi observerer to effekter som virker i hver sin retning: Kunnskapsintensive bedrifter er på den ene siden relativt mer arbeidskraftintensive enn andre bedrifter. Derfor kan de isolert sett ha en større fordel av redusert arbeidsgiveravgift. På den annen side, har kunnskapsintensive bedrifter en tilbøyelighet til å bruke kostbar høyteknologi. Alt annet likt, gjør dette dem mer kapitalintensive enn andre bedrifter, og gir dem en relativt mindre fordel av lavere arbeidsgiveravgift. Videre kan den differensierte arbeidsgiveravgiften derfor også påvirke incentivene til omstilling av en virksomhet gjennom at ny teknologi tas i bruk, og med det bidra til en ulik teknologisk utvikling i mindre sentrale relativt til mer sentrale regioner.

Det har blitt gjort evalueringer av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Disse har imidlertid – i likhet med evalueringer av virkemiddelapparatet – metodiske svakheter. En ny evaluering forventes levert av Samfunnsøkonomisk analyse i 2018. Denne analysen skiller seg fra tidligere studier. Mens den i større grad enn tidligere studier vil gi svar på reelle effekter av ordningen, indikerer forstudien<sup>10</sup> at resultatene ikke vil muliggjøre en sammenlikning av effekter av dette virkemidlet versus andre regionalpolitiske virkemidler. Spesielt gitt det faktum at i underkant av 10 milliarder, og med det mer enn en femtedel av innsatsen under den brede regionalpolitikken knytter seg til dette virkemidlet synes det uheldig at en ikke har kunnskap som tillater en slik sammenlikning av nytte/kost. Offentlige midler er knappe og en effektiv ressursinnsats må basere seg på prioriteringer. Det krever et kunnskapsgrunnlag.

---

<sup>10</sup> Se Bjørnstad, Mark, Nymoen, Røtnes og Stambøl (2015).



### Personrettede tiltak

I takt med et økt velstandsnivå vil økonomiske, personrettede virkemidler bety stadig mindre for folks bosettingsvalg. Virkemidlene for bedre rekruttering til mindre sentrale regioner må være tilpasset endringene i folks preferanser og ta hensyn til at tilgang på interessante jobber er den viktigste faktoren for å trekke til seg folk. Dette reiser spørsmål ved det generelle pendlerfradraget som i første rekke går til bosatte på Østlandet og gir et estimert provenytap på 1.5 - 2 milliarder kroner. Det reiser også spørsmål ved de personrettede tiltakene for Finnmark og Nord-Troms, herunder nedskrivning av studielån og lavere skatt på alminnelig inntekt. Ut ifra husholdningenes og næringslivets behov synes tidsbesparende infrastruktur tiltak samt satsing på utbygging av infrastruktur for kommunikasjon som tiltak med potensiell større effekt for regional utvikling.

### Virkemiddelseinndeling

I sitt arbeid fikk Kompetansearbeidsplassutvalget mange innspill som indikerer at dagens prinsipper for utforming av det distriktpolitiske virkeområdet bør gjennomgås i det dagens system oppfattes å ha utilsiktede virkninger for blant annet næringsstøtte. Soneinndelingen som det distriktpolitiske virkeområdet baserer seg på, angir i hvilken grad aktivitet i en kommune eller region er berettiget til regional støtte. Kompetansearbeidsplassutvalget anbefalte at virkemiddelssonene bør inndeles etter arbeidsmarkedsregioner for å fremme utviklingen av robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner.

## 2.3 Helhetlig politikk

En balansert regional utvikling med omstilling fra aktivitet til aktivitet og ikke fra aktivitet til passivitet fordrer at helhetlig og koordinert politikkinnsats snarere enn silotenkning. Sentralt bør være målsettingen og full ressursutnyttelse og høyest mulig velferd snarere enn hvorledes dette oppnås.

Noen av de mest sentrale virkemidlene for å løse regionalpolitiske utfordringer sorterer ikke under den brede regionalpolitikken. Dette gjelder både samferdselspolitikken og arbeids- og velferds politikken. Betydningen av infrastruktur og behovet for en ytterligere prioritering av infrastrukturtiltak relativt til andre regionalpolitiske tiltak er allerede gjort rede for over.

Vellykkete omstillinger handler om mennesker og bedrifter. Lokal forankring og målrettet kompetansestyrking gjennom NAV og koordinert bruk av virkemidler for næringsutvikling er vesentlig for å understøtte gode omstillingsprosesser. Det innebærer at arbeids- og velferds politikken spiller en meget sentral rolle i å nå regionalpolitiske målsettinger. Kompetansearbeidsplassutvalget påpekte at arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak kan ha særlig viktige funksjoner for den enkelte arbeidstaker og for samfunnet i forbindelse med større omstillinger og kan være spesielt viktig i små og smale regionale arbeidsmarkeder. Utvalget påpekte at dagens arbeidsmarkedstiltak stimulerer i for liten grad til relevant omskolering og omstilling tilpasset veksten i kunnskapsintensive næringer. Vellykkete omstillinger krever en kombinasjon av kunnskap om lokale forhold, og kunnskap på bedriftsutvikling og markedsmuligheter. Derfor er det viktig at flere offentlige aktører spiller på lag for å få til de gode omstillingene. Dette krever en koordinert innsats på tvers av departementer, forvaltningsnivåer og virkemiddelapparatet med fokus på vellykkete regionale omstillinger.

Et annet politikkområde med klare effekter for regional utvikling er landbrukspolitikken. Omlag to tredjedeler av den budsjettmessige næringsstøtten går til landbruket. I tillegg kommer skatteutgifter og skjermingsstøtte. De overordnede målene for landbrukspolitikken er i hovedsak knyttet

til matproduksjon, bevaring av kulturlandskapet og bosettingsmønsteret. Et flertall i Kompetansearbeidsplassutvalget anbefalte at deler av landbruksstøtten omprioriteres idet andre virkemidler kan være mer treffsikre for å skape vekst og regional vekst i kunnskapsintensiv sysselsetting.

## Referanser

Bjørnstad, R., Mark, M., Nymoen, R., Røtnes, R. og L.S. Stambøl (2015): "Evaluation of the regionally differentiated social security contribution scheme in Norway – a feasibility study", Samfunnsøkonomisk analyse Report no. 16-2015.

Bratsberg, B., E. Fevang og K. Røed (2010): Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise? IZA Discussion Paper No. 4897.

Huttunen K., J. Møen og K.G. Salvanes (2011): "How Destructive is Creative Destruction? Investigating Long-term Effects of Worker Displacement", Journal of the European Economic Association 9 (5), s. 840-870.

Leknes, S. (2016): "Regionale befolkningsframskrivinger 2016-2040: Flytteforutsetninger og resultater", Økonomiske analyser 3/2016.

Lindbäck, A., Nyberg, S., og Weibull, J. (1999): "Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State", Quarterly Journal of Economics 1.

Norman, V.D. og K.H. Ulltveit-Moe (2008): "Globalisering og omstilling. Holder den norske modellen mål?", Samfunnsøkonomen nr.6, 2008, for en nærmere analyse.

NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd.

Midelfart-Knarvik, K.H. og Overman, H.G (2002): Delocation and European integration – Is structural spending justified? Economic Policy, October 2002.

Rege, M, K. Telle and M. Votruba (2007): "Social Interaction Effects in Disability Pension Participation: Evidence from Plant Downsizing", Research Department, Statistics Norway, Discussion Papers No. 496.

Rege, M., K. Telle og M. Votruba (2009): "The effect of plant downsizing on disability pension utilization", Journal of the European Economic Association 7(4), p. 754-785.

Salvanes, K. G. og Førre, S. E.: (2003): "Effects on employment of trade and technical change: Evidence from Norway", *Economica* (2003), 70, s. 293-323.

# En mer effektiv distriktspolitikk

Av Nils-Henrik Mørch von der Fehr

## Innledning

Finansdepartementet har bedt meg om å skrive et notat om effektivitet i norsk distriktspolitikk, herunder hvilke kostnader som bør regnes med og hvordan de kan angripes analytisk.

Notatet konsentrerer oppmerksomheten om utfordringer ved å måle effektivitet i distriktspolitikken. Disse utfordringene er i stor grad knyttet til distriktspolitikken selv, særlig til politikken sine diffuse mål. Utfordringene er også metodiske, herunder hva man skal mene med effektivitet, hva som skal betraktes som kostnader, og hvilke alternativer man skal sammenligne med.

Jeg avslutter notatet med en kort omtale av studier av henholdsvis næringsrettede tiltak og betydningen av offentlig sektors organisering, oppgavefordeling og tjenestetilbud – to områder som står sentralt i distriktspolitikken.

Notatet bygger på en rapport skrevet på oppdrag fra Administrasjons- og fornyingsdepartementet som blant annet inneholder et kapittel om bærekraftig grunnlag for spredt bosetning (von der Fehr, 2006), og det vises til dette notatet for utdypning av enkelte momenter.

## Mål

En av de største utfordringene ved å vurdere effektiviteten i distriktspolitikken, er at målene for politikken er diffuse.

Stortingets regional- og distriktspolitiske mål er oppsummert som (KMD, 2016)<sup>1</sup>:

- *”oppretholde hovudtrekka i busettingsmønsteret,*
- *nytte dei menneskelege og naturgjevne ressursane i heile landet for størst mogleg nasjonal verdiskaping,*
- *sikre likeverdige levekår, og*
- *gje alle reelt høve til å busette seg der dei vil”.*

Disse målene er motsetningsfylte, krevende å fortolke og vanskelige å skjelle fra virkemidlene som brukes for å nå målene.

Det er en motsetning mellom å opprettholde bosetningsmønsteret og å gi alle anledning til å bosette seg der de vil. Det er neppe sannsynlig at dagens bosetningsmønster vil bli opprettholdt dersom folk får bosette seg der de ønsker. Tvert imot er det en tendens til at flyttestrømmen går mot regionale sentra og sentrale strøk, og denne tendensen vil sannsynligvis forsterkes dersom forholdene legges til rette, for eksempel ved raskere boligbygging i og rundt byene.

Det er også en motsetning mellom størst mulig nasjonal verdiskaping og likeverdige levekår. Levevilkårene vil i utgangspunktet være bedre i regioner der verdiskapingen øker, enn i regioner

---

<sup>1</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet skjeller mellom regional- og distriktspolitikk. For enkelthets skyld benytter jeg begrepet distriktspolitikk; det skulle ikke ha vesentlig betydning for temaet i dette notatet.

i tilbakegang. Dersom man forsøker opprettholde levevilkårene i vanskeligstilte regioner, vil det nødvendigvis innebære at man må tilføre ressurser som kunne kastet mer av seg andre steder.

Når målene står i motsetning til hverandre, er det ikke bare vanskelig å vite hva som skal prioriteres (bosetningsmønster eller frihet til å velge bosted, utjevning av levekår eller verdiskaping), men det er også vanskelig å vurdere om kostnadene ved politikken står i et rimelig forhold til måloppnåelsen; det som kan være kostnadseffektiv virkemiddelbruk for å nå et mål om å opprettholde bosetningen, vil ikke nødvendigvis være kostnadseffektivt dersom målet er å gi befolkningen reell mulighet til å bosette seg der den vil. Målet om størst mulig nasjonal verdiskaping krever også helt andre virkemidler enn målet om å sikre likeverdige levekår.

Muligheten for å vurdere måloppnåelse og virkemidlenes effektivitet vanskeliggjøres dessuten av at målene for politikken er generelle og vage. Hvor konkret og detaljert er det egentlig meningen at målene skal forstås (hva menes for eksempel med "hovedtrekkene i bosetningsmønsteret")? Skal målene betraktes i et statisk eller et dynamisk perspektiv (er det for eksempel verdiskapningen her og nå som er avgjørende, eller skal det snarere legges til rette for langsiktig vekst)? Og gjelder målene forholdet mellom ulike deler av landet, eller gjelder de også innenfor den enkelte region (skal for eksempel friheten til å bosette seg der man vil, forstås regionalt eller nasjonalt)?

Ofte er det også uklart hva som er virkemidler og hva som er mål. Utbygging av infrastruktur kan ses på som et virkemiddel for å nå målet om størst mulig nasjonal verdiskaping, men store deler av disse investeringene har formodentlig mer å gjøre med ønsket om å sikre likeverdige levevilkår, og må derfor betraktes som mål snarere enn middel. Landbruket var – og er fremdeles av mange – ansett som en bærebjelke i distriktene, og således måtte støtten til landbruket betraktes som et virkemiddel i distriktpolitikken; mange vil nok allikevel mene at opprettholdelse av landbruket er et mål i seg selv, og at kostnadene ved landbrukspolitikken derfor ikke kan regnes til utgiftssiden av distriktpolitikken.

## Effektivitet

Spørsmålet om kostnadene ved – eller effektiviteten av – distriktpolitikken krever en presisering av hva som menes med effektivitet.

Et enkelt effektivitetsbegrep er måloppnåelse: I hvilken grad bidrar et gitt virkemiddel til målene for distriktpolitikken? I en viss forstand kan måloppnåelse betraktes som et slags minimumskrav til en effektiv politikk eller som en måte å grovsortere virkemidlene på; hvis et virkemiddel ikke bidrar til måloppnåelsen, er det åpenbart ineffektivt.

En vurdering av måloppnåelse kan være vanskelig nok (bidrar for eksempel statens tilskudd til forskning og innovasjon til å opprettholde bosetningsmønsteret?), men enda mer krevende er det å vurdere om et virkemiddel er kostnadseffektivt. Et virkemiddels kostnadseffektivitet kan måles ved de kostnader som skal til for å nå et bestemt mål. Beregning av kostnadseffektivitet krever dermed ikke bare en vurdering av måloppnåelsen, men også en anslåelse av kostnadene ved bruken av virkemiddelet (mange vil nok hevde at den desentraliserte strukturen i norsk høyskole- og universitetssektor har vært avgjørende for mange regioner, men hva er egentlig kostnadene ved en slik struktur, for eksempel i form av små og fragmenterte fagmiljøer?).

I et bredere perspektiv vil man kan hende ønske å vurdere virkemidlenes effektivitet i henhold til deres bidrag til verdiskapingen. Det krever at man ikke bare må anslå kostnadene ved virkemiddelbruken, men også verdsette målene; man må med andre ord anslå måloppnåelsen i kroner og øre. En slik verdsettelse er ikke bare vanskelig, men også kontroversiell. Hvor stor verdi har det å bremse flyttestrømmen fra distriktene til sentrale strøk? Og hvor stor er verdien av at flere kan velge å bosette seg der de vil? En tradisjonell økonomisk nyttekostnadsanalyse av distriktspolitikken vil nødvendigvis få et innslag av politisk stillingtagen, og vil derfor oppfattes som feilslått, eller kanskje endog irrelevant, av dem som verdsetter målene på en annen måte.

En tradisjonell nyttekostnadsanalyse tar heller ikke hensyn til fordelingsmessige konsekvenser av politikken. Det skaper særlige utfordringer i distriktspolitikken fordi den i sitt vesen har mer å gjøre med fordeling enn med verdiskaping. Til tross for målet om størst mulig nasjonal verdiskaping, er det klart at opprettholdelse av bosetningsmønsteret – og, ikke minst, målet om å sikre likeverdige levekår – er dominerende i distriktspolitikken. En vurdering av virkemidlenes effektivitet må derfor nødvendigvis ta hensyn til fordelingsmessige konsekvenser.

Distriktspolitikken utfordrer også det tradisjonelle økonomiske verdibegrepet på mer fundamentalt vis. For mange er målene om å opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret, og å benytte de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet, verdier som ikke lar seg måle i kroner og øre; de er, om ikke absolutte, så i hvert fall tilhørende en annen sfære enn det som lar seg tallfeste av økonomer.

## Kostnader

I tillegg til de prinsipielle utfordringer byr kostnadsberegninger av distriktspolitiske virkemidler også på tekniske vanskeligheter.

Det enkleste er som regel å anslå de direkte utgifter ved et bestemt virkemiddel, så som utgiftene over statsbudsjettet. Hvis vi benytter landbruket som eksempel, vil de direkte utgiftene bestå av tilskuddene til landbruket bevilget av Stortinget.<sup>2</sup>

En fullstendig kostnadsberegning krever imidlertid også anslag for indirekte kostnader. I landbrukseksemplet vil de indirekte kostnader inkludere den såkalte skjermingsstøtten, altså de ekstrakostnader som påføres næringsmiddelindustrien og forbrukerne av at norske landbruksprodukter omsettes til høyere priser som følge av importvernet.

Kostnadsberegningen må også ta hensyn til gevinster som oppnås på andre områder enn de som gjelder målene for distriktspolitikken. For igjen å bruke landbruket som eksempel, gir politikken – eller kan gi – gevinster i form av bedre naturmiljø, dyrevelferd og matkvalitet. Slike gevinster skal komme til fratrekk dersom man vil vurdere kostnadene knyttet til oppnåelsen av de distriktspolitiske målene.

---

<sup>2</sup> Det har vært gjort forsøk på å fordele offentlige utgifter på regioner (se f.eks. Ørbeck, 2002, 2003), men selv om slike regnestykker kan være interessant nok, gir de lite innblikk i distriktspolitikken som sådan (fordi de omfatter en rekke tiltak som ikke er eksplisitt distriktspolitiske, selv om de selvfølgelig kan ha distriktspolitiske virkninger).

## Metode

Anslåelse av kostnader er en kontrafaktisk øvelse; kostnadene kan bare beregnes ved sammenligning med et alternativ. Dersom man for eksempel vil anslå kostnadene ved å sikre likeverdige levekår, må man vite hva alternativet til en slik politikk ville være.

Kostnadsberegningene kan gjøres utfra virkemidler eller mål. En virkemiddelanalysen beregner kostnadene knyttet til ett eller flere virkemidler (for eksempel kostnadene ved et sett av infrastrukturinvesteringer). En målanalyse beregner derimot kostnadene ved å nå ett eller flere mål (for eksempel kostnadene ved å opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret). En målanalyse er som regel både mer omfattende og krevende enn en virkemiddelanalyse.

En kostnadsberegning kan gjøres for et enkelt mål eller virkemiddel alene eller for flere mål eller virkemidler sett under ett. I det sistnevnte tilfellet må det tas hensyn til at hvordan målene eller virkemidlene samspiller. Kostnadene ved en bestemt politikk vil være lavere dersom virkemidlene samvirker enn dersom de motvirker hverandre; summen av kostnadene av enkelttiltak er med andre ord ikke nødvendigvis lik kostnadene ved tiltakene sett under ett.

Omfanget av analysen har betydning for hvilket sammenligningsgrunnlag man kan benytte. Dersom man analyserer et enkelt virkemiddel eller tiltak, kan man benytte referansegrupper; virkningen av støtte til forskning og innovasjon kan for eksempel måles ved å sammenligne nyetableringer eller vekst blant bedrifter som er berettiget til støtte med nyetableringer og vekst blant bedrifter som ikke er det. Dersom analysen omfatter flere tiltak, kan sammenligningsgrunnlaget være sektorer; virkningen av næringsrettede tiltak kan for eksempel studeres ved å sammenligne utviklingen i sektorer som er omfattet av tiltakene med sektorer som ikke er det. Og dersom analysen omfatter flere politikkområder, kan sammenligningen foretas på tvers av regioner.

## Næringsstøtte

Mange studier av effektiviteten av distriktspolitikken har konsentrert oppmerksomheten om næringsstøtte i ulike former.<sup>3</sup>

Spørsmålene om næringsstøttens effektivitet har mange aspekter, blant annet om støtten er næringsnøytral (slik som redusert arbeidsgiveravgift) eller næringsspesifikk (slik som landbrukssubsidier), om støtten gis som en engangsstøtte (slik som etableringstilskudd) eller løpende (slik som gunstige avskrivningsregler), om støtten er innrettet mot arbeidskraft (slik som redusert arbeidsgiveravgift) eller kapital (slik som gunstige avskrivningsregler), eller om støtten har til formål å motvirke ulemper (slik som transporttilskudd) eller å styrke fordeler (som premiering av innovative bedrifter).

Mange av studiene har undersøkt effekten av målrettede virkemidler og enkelttiltak, men enkelte har også omfattet mer generelle tiltak eller politikk.

Selv om resultatene varierer mellom de ulike studiene, synes enkelte hovedkonklusjoner nokså klare. For det første er det svært lite rom for næringsstøtte, først og fremst på grunn av forpliktelser Norge har påtatt seg i internasjonale avtaler, og da særlig de som følger av EUs statstøtteregler.

---

<sup>3</sup> von der Fehr (2006) gir en oversikt; se også Produktivitetskommisjonen (2015, 2016).

For det andre fremstår de tilgjengelige næringspolitiske tiltak som lite kostnadseffektive; det er vanskelig å se at de tiltak myndigheten rår over, gir – eller kan gi – særlig stor distriktpolitisk effekt sammenlignet med tiltakenes kostnader (se f.eks. Effektutvalget, 2004). For det tredje har tiltakene generelt sett liten distriktpolitisk effekt, med én unntagelse; det er neppe tvil om at landbrukspolitikken har hatt betydning for bosetningen i distriktene (det skulle for så vidt bare mangle, tatt i betraktning de betydelige summer som brukes på landbruket).

## Offentlig sektor

Offentlig sektors betydning for distriktpolitikken er også mye studert.

Betydningen av offentlig sektor har ulike aspekter, inkludert organisering (spesielt fylkes- og kommunestruktur), oppgavefordeling mellom de ulike organisasjonsnivåene og tjenestetilbudet; veksten i offentlig finansierte tjenester har særlig stor betydning for bosetningen i distriktene.

Studiene av offentlig sektors betydning har analysert direkte og indirekte sysselsettingsvirkninger, bosetningsvirkninger og mer generelle økonomiske, befolkningsmessige og sosiale virkninger.

Hovedkonklusjonen er nokså klar: Offentlig sektor har en helt avgjørende betydning for bosetningsmønsteret (kfr. Berg, 2003). En vesentlig endring av innretningen av offentlig sektor – spesielt en konsentrasjon av kommunestrukturen – vil ventelig ha stor distriktpolitisk betydning.

## Konklusjoner

Distriktpolitikken er – i motsetning til mange andre politikkområder – genuint politisk; det er begrenset rom for fag. Det skyldes at først og fremst at målene er diffuse og vanskelig å skjelle fra virkemidlene.

Det er derfor ikke enkelt – eller rent ut sagt umulig – å rendyrke effektivitetsaspektet ved distriktpolitikken; kostnadene har ofte verdi i seg selv.

Dette er et aspekt som ofte glemmes i studier av distriktpolitikken, og derfor fremstår mange effektivitets- og kostnadsstudier som politisk irrelevante. Det hjelper for eksempel lite å påpeke at fagøkonomiske nyttekostnadsanalyser viser at samferdselsinvesteringer kaster mest av seg i bynære områder, dersom målet med investeringene nettopp er å bygge infrastruktur i grisorgrindte strøk.

Studier av effektiviteten til, eller kostnadene ved, distriktpolitikken må derfor skreddersys, og spesielt må det foretas en grenseoppgang mellom mål og virkemidler. Dessuten må det gjøres klart hvilket alternativ man sammenligner med; et fullstendig fravær av distriktpolitikk er neppe relevant.

Trolig kan man komme et godt stykke på vei ved å studere måloppnåelse eller måleffektivitet: Hva virker, og hva virker ikke? Dels unngår man da mange av de metodiske vanskelighetene som andre effektivitetsstudier nødvendigvis innebærer, og dels reduserer man graden av kontrovers: Hvis et tiltak ikke virker – eller virkningen er beskjeden eller meget usikker – er det formodentlig nokså ukontroversielt å fjerne det, eller å erstatte det med noe som virker bedre.

Forøvrig kan kanskje "Større effekt!" oppfattes som et mer positivt budskap enn "Lavere kostnader!".

## Referanser

Berg, P. O. red. (2003), Regionale og distriktspolitiske effekter av statlige tiltak overfor kommunesektoren. Oppsummering av et dagsseminar på Gardermoen 14.1.03, Rapport til Effektutvalget ([www.effektutvalget.dep.no](http://www.effektutvalget.dep.no)).

Effektutvalget (2004), Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål, utredning fra Effektutvalget, avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 29. januar 2004, NOU 2004:2.

von der Fehr, Nils-Henrik (2006), Effektiv måloppnåelse – En analyse av utvalgte politiske målsetninger, rapport skrevet på oppdrag fra Administrasjons- og fornyingsdepartementet, juni 2006.

KMD (2016), Om regionalpolitikken, Kommunal- og administrasjonsdepartementets hjemmeside (<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--ogdistriktspolitikk/om-regionalpolitikken/id2345452/>).

Produktivitetskommissjonen (2015), Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd, avgitt til Finansdepartementet 10. februar 2015, NOU 2015:1.

Produktivitetskommissjonen (2016), Ved et vendepunkt – fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi, avgitt til Finansdepartementet 11. februar 2016, NOU 2016:3.

Ørbeck, M. (2002), Statlig budsjett politikk og regional utvikling – en kvantitativ analyse for Effektutvalget, Rapport 14/2002, Østlandsforskning ([www.effektutvalget.dep.no](http://www.effektutvalget.dep.no)).

Ørbeck, M. (2003): Regional Impacts of Fiscal Policy in Norway (Finanspolitikk og regional utvikling Norge), artikkel presentert på et seminar om Nordic Regional Development, Trondheim 5–8. november 2003.