MØREFORSKING
Molde

Arild Hervik, Frode Ohr og Mette Rye:

Bedre klima for tiltakssonen - en strategisk analyse

Hammerfest 29. april 2002.

Rapport nr. 0201

MØREFORSKING MOLDE
August, 2002

Tittel:	Bedre klima for tiltakssonen – en strategisk analyse
Forfatter(-e):	Arild Hervik, Frode Ohr og Mette Rye
Rapport nr.:	0201
Prosjektnr.:	2779
Prosjektnavn:	Strategisk analyse av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark.
Prosjektleder:	Arild Hervik
Finansieringskilde:	Kommunal- og regional departementet
Rapporten kan bestilles fra:	Høgskolen i Molde, biblioteket, Boks 308, 6401 MOLDE. Tlf.: 71 21 41 61 Faks: 71 21 41 60, epost: biblioteket@himolde.no - www.mfm.no
Sider:	126
Pris:	150,-
ISSN	0806-0789
ISBN	82-7830-045-3

Fra Kongsfjordfjellet

FORORD

Oppdragsgiver for dette prosjektet har vært Kommunal- og regional departementet (KRD). Tiltakssonen består av hele Finnmark Fylke samt syv kommuner i Nord-Troms. I Stortingsmelding nr.34 (2000-2001) "Om distrikts og regionalpolitikken" var det uttrykt et ønske om en evaluering av virkemidlene i tiltakssonen. KRD har valgt betegnelsen "strategisk analyse" da oppdraget ikke kun er å evaluere eksisterende virkemidler, men også en analyse av hvorvidt virkemidlene i Tiltakssonen er hensiktsmessig innrettet vurdert ut fra dagens situasjon og fremtidsutsikter. Analysen skulle være empirisk basert og gi en fornyet gjennomgang av den samlede innretning på virkemiddelbruken i Tiltakssonen.

Det har vært nedsatt en referansegruppe for prosjektet som har bestått av:

Outi Torvinen, Finnmark fylkeskommune
Frank Reinholdtsen, Troms fylkeskommune
Sveinung Eikeland, NIBR Alta
Tor-Egil Lindeberg, Kommunal- og regionaldepartementet
Kristin Nakken, Kommunal- og regionaldepartementet
Frode Hammer, Finansdepartementet
Bjørn Barvik, Kommunal- og regionaldepartementet
Lillan Hatling, Kommunal- og regionaldepartementet

Referansegruppen har hatt to møter. Vi vil benytte anledningen til å takke deltakerne for konstruktive innspill underveis i prosjektarbeidet. Ingen av disse hefter imidlertid for noen av konklusjonene og anbefalingene i rapporten. Disse står Møreforsking Molde AS helt og fullt ansvarlig for.

Arbeidet har vært gjennomført av et team ved Møreforsking Molde AS med professor Arild Hervik som prosjektleder og med forsker Frode Ohr og forsker Mette Rye som prosjektmedarbeidere.

Molde den 15. august 2002

Arild Hervik Frode Ohr Mette Rye

Oppsummering på norsk, samisk og engelsk 5
1. Problemforståelse 8
1.1 Bakgrunn for en ny strategisk analyse 8
1.2 Det makroøkonomiske omstillingsperspektivet 13
1.3 Arbeidsmarkedets betydning for bosetting 14
1.4 Utvikling i næringsstruktur i Tiltakssonen 16
1.5 Analyse av vekstmønsteret i sysselsettinga 19
1.6 Størrelsesstruktur 26
1.7 Vekst og muligheter 27
1.8 Folketall og bosetting i Tiltakssonen 30
1.9 Flyttebeslutninger 41
1.10 Kampen om den lokale ungdommen - resultater fra kohortanalyse 42
2. Drøfting av økonomiske virkemidler i distriktspolitikken 49
2.1 Treffsikkerhet og målbarhet 49
2.2 Selektive kontra generelle virkemidler 50
2.3 Personrettede kontra bedriftsrettede virkemidler 52
2.4 Næringspolitiske virkemidler i et overordnet perspektiv 52
3. Analyse av eksisterende virkemidler i Tiltakssonen. 58
3.1 I sektorpolitikkens skygge 58
3.2 Bedriftslederes kjennskap til virkemidlene 59
3.3. Bedriftsrettede virkemidler 70
3.4. Personrettede virkemidler 85
4. Alternative virkemidler 93
4.1 Kompensere bortfall av investeringsavgiftsfordel 93
4.2 Virkemidler rettet mot nyskaping i næringslivet 95
4.3. Kompensasjon for høye flypriser 99
4.4 Infrastrukturtiltak 105
4.5 Transportstøtte 108
5. Sammendrag 110
Litteraturliste 126

Oppsummering på norsk, samisk og engelsk

Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms ble innført i 1990 som et svar på den negative befolknings- og næringsutvikling i regionen på 1980-tallet. Provenyeffekten på tiltakene er nå 2,1 mrd kr årlig gjennom null arbeidsgiveravgift (1,2 mrd kr), lavere personskatt (0,6 mrd kr), fritak el-avgift (0,1 mrd kr), studielånsnedskriving (0,1 mrd kr) og ekstra barnetrygd (0,1 mrd kr). Ut i fra våre vurderinger synes Tiltakssonen å ha fungert i forhold til målsettingen. Selv om vi har sett netto utflytting og befolkningsnedgang i sonen i siste halvdel av analyseperioden 1990-2001 så er denne mindre nå enn på 1980-tallet og relativt sett forbedret sammenliknet med resten av Nord-Norge etter innføringen av Tiltakssonen. Også kampen om å beholde egen ungdom synes man å ha lykkes bedre med i Tiltakssonen etter 1990, også sammenlignet med resten av Nord-Norge. Den typen arbeidsplasser som har vokst frem som følge av virkemidlene er først og fremst i kommunal tjenesteyting og i små private lokalbaserte tjenesteytende bedrifter. I disse konklusjoner må vi også legge inn vurderinger av hvordan det ville gått uten disse virkemidlene. Når vi foreslår å styrke Tiltakssonen henger det sammen med at vi i våre demografiske analyser ser en utvikling som vil gjøre det vanskeligere å opprettholde bosetningen fremover. I tillegg vil makropolitikken som følger av "Handlingsregelen" for bruk av petroleumsinntektene skape et større omstillingspress i norsk økonomi mot næringer som vil tåle et høyere lønnsnivå. Dette er gjerne tjenesteytende tettstedsnæringer som det relativt sett er mindre av i Tiltakssonen. Mot slutten av analyseperioden synes dimensjoneringen av virkemidlene i Tiltakssonen ikke fullt ut å ha kompensert for de sentraliserende kreftene. Sentra som Hammerfest, Alta og Kirkenes har spennende potensial for vekst, mens det i indre deler av Tiltakssonen (samiske områder) er en ensidig og sårbar næringsstruktur og i ytre strøk vil fiskeriavhengige kommuner gå tilbake eller vokse avhengig av utviklingen i råstoff- og markedstilgangen i fiskerisektoren.

Vi foreslår en videreføring av de generelle virkemidlene med noen justeringer i forhold til dagens struktur og drøfter ikke sektorpolitikken (fiskeri-, forsvarspolitikk m.m.). Mangel på mangfold i arbeidsplasser og næringslivets omstillingsevne er viktige kilder til strukturproblemene i Tiltakssonen. For å øke treffsikkerheten overfor dette problemet foreslår vi å justere opp den nasjonale innsatsen mht nyskaping. Vi foreslår økte skatteincentiver for innovasjonsprosjekter og innovative nyetableringer i kombinasjon med en utvidet ramme for de selektive innovasjonsrettede SND virkemidler i området (kostnad 50 mill kr). I tillegg foreslår vi å utvide fritaket for arbeidsgiveravgift til også å gjelde statlige ansatte for å øke antallet arbeidsplasser for høyere utdannede (kostnad 165 mill kr v/uendret budsjettramme). For ytterligere å målrette kampen om ungdommen foreslår vi å justere opp fradragsretten mht studielån (kostnad 12 mill kr), og innføre et botilskudd for barnefamilier gjennom økt barnetrygd (125 mill kr). Vi foreslår ingen endringer i personskatt. Av virkemidler vi mener har mindre treffsikkerhet og som vi foreslår fjernet, vil vi peke på forbruksavgiften for elektrisk kraft (besparelse 140 mill kr). Dette inngrepet i el-markedet kan gi overveltning i økte el-priser og har derved usikker treffsikkerhet. Det kan være aktuelt med inngrep i flymarkedet for å forebygge problemet med høye reisekostnader. Dette vil i stor grad være tiltak som er personrettede, men påvirker også i noen grad næringslivets kostnader. Det er også mulig å påvirke til lavere flypriser gjennom økt konkurranse. Vi foreslår at det vurderes å opprette en FOT-rute (*forpliktelse til offentlig tjenesteytelse*) mot det finske stamrutenettet. Fremfor direkte inngrep i flymarkedet som et personrettet tiltak, kan virkemiddelet botilskudd innrettet mot barnefamilier også anvendes til flere flyreiser hvis man ønsker det. En ordning med generell transportstøtte vil gripe inn i transportmarkedet, og vi mener treffsikkerheten i forhold til kilden til problemet er svak. Oppsummert er netto provenyeffekt av våre foreslåtte endringer en økning på 0,17 mrd kr innenfor Tiltakssonen.

"Buoret vejolašvuohta Doaibmaguvlui – strategalaš analysa"

Finnmárkku ja Davvi-Romssa Doaibmaguovlu ásahuvvui 1990, guovllu negatiivva veahkadat- ja ealáhusovdáneami geažil 1980-logus. Doaimmaid provenybeaktu (geahpeduvvon stáhtalaš sisaboađut dahje lasihuvvon stáhtalaš golut) leat dál 2,1 mrd kr jahkásaččat go lea bargo-addidivada haga (1,2 mrd kr), unnit personvearru (0,6 mrd kr), el-divadis luvvejuvvon (0,1 mrd kr), lohkanloatnageahpádus (0,1 mrd kr) ja liigemánnaoadju (0,1 mrd kr). Min árvvoštallamiid mielde dássážii, orru Doaibmaguovlu doaibman ulbmila mielde. Vaikke leage guovllus leamaš netto eretfárren ja veahkadatnjiedjan analysaáigodaga 1990-2001 maŋimus oassebealis, de lea dát dál unnit go 1980-logus ja dadjatjuo buoriduvvon go buohtastahttá Davvi-Norggain muđui maŋŋil go Doaibmaguovlu lea ásahuvvon. Rahčamis doalahit iežas nuoraid orru maid lihko-stuvvan buorebut Doaibmaguovlluin maŋŋil 1990, go dan ge buohtastahttá Davvi-Norggain muđui. Dákkár bargosajit mat leat ihtán váikkuhangaskaomiid mielde, leat vuosttažettiin gieldda bálvalusat ja uhcit priváhta báikkálaččat vuođđuduvvon bálvalusfitnodagat. Dáid konklušuvnnain fertet maid árvvoštallat ahte mo livččii mannan dáid gaskaomiid haga. Go evttohat nannet Doaibmaguovllu lea dat danne go min demográfalaš analysaid mielde, de orru váddásat šaddamin doalahit ássama dás duohko. Dasa lassin de gáibida makropolitihkka "doaibmanjuolggadusa" (oljoruđa geavaheami ođđa njuolggadus norgga ekonomias) vuođul, garrasat nuppástuhttima norgga ekonomias ealáhusaide mat girdet alit bálkadási. Dát leat áinnas bálvaleaddji čoahkkebáikeealáhusat ja mat eai leat nu olu Doaibmaguovllus. Analysa-áigodaga loahpageahčen ii oro gaskaomiid dimenšuneren Doaibmaguovllus ollásit buhtadan guovddušteami fámuid. Guovddážiin nugo Hámmarfeasttas, Álttás ja Girkonjárggas leat miel-lagiddevaš šaddanvejolašvuođat, dan ektui go Doaibmaguovllu siskkit osiin (sámi guovlluin) lea ovttabeallásaš ja rašis ealáhusstruktuvra ja olggut guovlluin de gielddat mat leat guolásteami duohken goariduvvojit dahje sturrot guolástansuorggi ávnnas – ja márkanfidnema mielde.

Mii evttohat ahte dábálaš doaibmi váikkuhagaskaomiiguin jotko soames muddemiiguin dálá struktuvrra ektui iige digaštala suorgepolitihka (guolástan-, suodjalan-, johtolatpolitihkka jna). Bargosajiid girjáivuohta ja ealáhusaid nuppástuhttingálga leat dehálaš gáldut Doaibmaguovllu strukturváttisvuođaide. Lasihan dihtii deaivansihkarvuođa dán váttisvuođa ektui, evttohat muddet našuvnnalaš bidjosa ođđaásahemiid ektui. Mii evttohat lasihit vearroincentiivvaid innovašunprošeavttaide ja innovatiivva ođđaásahemiide lotnolasat viiddiduvvon rámmaiguin selektiivva innovašunjurddašuvvon SND váikkuhangaskaomiide guovllus (gollu 50 milj kr). Dasa lassin evttohat viiddidit bargoaddidivatluvvema gustot maiddái stáhtabargiide vai bargosajit lassánit alit oahppan olbmuide (gollu 165 milj kr). Vai ain sáhtášii nuoraid ektui čielgasabbot bargat, de evttohat lasihit geassinvuoigatvuođa lohkanloanas (gollu 12 milj kr), ja álggahit ássandoarjaga mánnabearrašiidda lassi mánnaoajuin (125 milj kr). Geahpeduvvon personvearru dahká nubbin nannosamos provenybeavttu ja orru doaibmamin bures bestema/ ássama beavttu ektui. Váikkuhangaskaomiid hárrái main mii oaivvildat eat deaivva nu bures ja maid evttohat jávkadit, čujuhat el-fápmogeavahandivadii (seastin 140 milj kr). Dát doaibma el-márkanis orru lasiheamen el-hattiid iige leat danne deaivan nu go galggai. Sáhtášii baicce girdimárkanis eastadit dan váttisvuođa ahte mátkegolut lassánit. Dát leat eanaš doaimmat mat leat ovttaskas olbmuide ávkin, muhto váikkuhit maid muhtun muddui ealáhusaid goluid. Sáhttá maid váikkuhit ahte girdihattit njidjet go gilvvu lasiha, mainna min mielas galggašii bargat. Dan ekui go njuolgga girdimárkanis dahkat juoidá ovttaskas olbmuid ektui, ássandoarjja mii lea jurddašuvvon mánnabearrašiidda sáhtášii maid adnot eanet girdimátkkiide, jus dan háliideš. Fievrridandoarjaga ektui oppalaččat mii seaguhuvvo fievrridanmárkanii, ákkastallat ahte deaivan váttisvuođa gáldu hárrái Doaibmaguovllus, de lea dat buoret daid váikkuhangaskaomiin maid mii leat evttohan. Oktiibuot lea netto provenybeaktu min evttohuvvon nuppástumiin 0,17 mrd kr lasáhus.

Better climate for "The Measure Zone" of Northern-Troms and Finnmark – a strategic analysis

During the 1980s the demographic and economic development in the northernmost part of Norway was increasingly negative. To meet this development the Norwegian authorities in 1990 developed a set of economic measures for Finnmark and Northern -Troms. Møre Research (Møreforsking) has recently finished a strategic analysis of this specific region, called "The Measure Zone" (Tiltakssonen). In the report from this analysis some modifications of the present economic instruments are suggested.

The total annually revenue effect of the economic measures of Northern Troms and Finnmark is estimated to NOK 2,1 billion consisting of exemption of payroll taxes (1,2 billion), reduced personal taxes (0,6 billion), exemption of electricity tax (0,1 billion), reduction of student loans (0,1 billion), and higher child benefits (0,1 billion). A main conclusion is that the measures have been working in accordance with the objectives. Although there has been a net population decrease in the region between 1990 and 2000, the reduction is less than it was in the 1980s and relatively less than in other parts of Northern Norway. Regarding the keeping of the local youth, the situation is better than before 1990 and better than in other parts of Northern Norway. The measures have had a positive effect on the numbers of jobs in local public services and in service sector SME's. When drawing these conclusions we have to take into account the contra factual economic development in the region without the measures. However, we suggest to strengthen the policy measures because our demographic analysis shows that in the future it will be even more difficult to avoid population decrease in the region. The current macro politics following the new rule of public spending of the petroleum income is putting a pressure on the economy towards industries which can tolerate higher wage levels. This usually means high competence service industries which tend to grow in more densely populated areas than what is common in The Measure Zone. In the last part of the 1990s the given measures has not fully compensated for the centralizing forces. Centers as Hammerfest, Alta, and Kirkenes have got a growth potential. The interior parts of the region, however, is dominated by more fragile industries. In the coastal areas the fishing industries dominates and the economy will depend on the development in the fish resources, regulations and markets. A lack of diversity among the industries and thus capability to adjust to changing conditions are important sources of the structural problems in The Measure Zone. To address this problem we propose an increase in the tax incentives towards R&D and innovation as well as innovative start-ups in combination with an extension of the corresponding selective measures used by The Norwegian Industrial and Regional Development Fund in this area (total estimated cost: NOK 50 million). Another suggestion is to extend the payroll tax exemption to cover governmental employees (estimated cost: NOK 165 million). This will stimulate a growth in the number of jobs for people with higher education. To strengthen the measures towards keeping/attracting young people and families, we suggest a further increase in the student loans reductions (estimated cost: NOK 12 million), and in child benefits (cost: NOK 125 million). We do not suggest increasing the measure of reduced personal taxes. We suggest removing the exemption of electricity tax which is less targeted (savings: NOK 140 million). To reduce the high travel costs in the region we suggest that a subsidized air connection to the Finnish aviation network is established to increase competition in the aviation market. An introduction of transport subsidies will influence on the transport market, and we find it less targeted compared to the other measured suggested. Altogether our proposed changes in policy measures will result in a net revenue effect of NOK 0,17 billion within The Measure Zone.

1. Problemforståelse

1.1 Bakgrunn for en ny strategisk analyse

Utviklingen som førte frem til opprettelsen av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark, etter forslag framsatt i St.prp.nr.64 (1989-90), er forankret i den sterke nedgangen i folketallet som dette området hadde gjennom hele 1980-tallet med en stor netto utflytting som toppet seg under oppgangskonjunkturen fra midten av 1980-tallet. Nettoutflyttingen var i hovedsak forårsaket av to forhold; ressurskrisen i fiskernæringa som innebar store problemer for avledede næringer og oppgangskonjunktur og stor etterspørsel etter arbeidskraft i de sørlige delene av landet. Mens fiskerikrisen medførte rekordhøye arbeidsledighetstall, førte oppgangskonjukturen i sør-Norge til rekordhøye nettoutflyttingstall fra regionen (Pedersen, 1997). Denne utviklinga avtok noe etter opprettingen av tiltakssonen i 1990 og den påfølgende nedgangskonjunktur, men skjøt med ny fart i takt med den nye konjunkturoppgangen spesielt etter 1994. Denne oppgangen kommer sammen med omfattende omorganiseringer og rasjonaliseringer i statsetatene, Posten, Telenor og forsvaret, og som har ført til reduksjoner i tallet på arbeidsplasser i tiltakssonen. Fra siste halvdel av 1990-tallet kan man for første gang i etterkrigstiden registrere en nedgang i sysselsettingen også i offentlig sektor i regionen. I forhold til en overordnet målsetting om å bevare hovedstrukturen i bosetningsmønsteret blir problemet at fraflyttingen fra tiltakssonen er høyere enn politisk ønskelig.

Målet med etableringa av tiltakssonen, som består av Finnmark fylke og kommunene Karlsøy, Kvænangen, Kåfjord, Lyngen, Nordreisa, Skjervøy og Storfjord i Nord-Troms, var å gi næringslivet i regionen varig bedrede rammebetingelser. De tiltakene som ble fremmet, ble ansett som et første ledd i en langsiktig politikk for omstrukturering og vekst i næringslivet i regionen.

Tiltakene som ble iverksatt kan grupperes etter tre hovedkategorier:

- Bedriftsrettede tiltak som skulle gi bedriftene kostnadsreduksjoner sammenlignet med bedrifter i andre regioner, øke investeringene og etterspørselen etter arbeidskraft
- Personrettede tiltak i form av kompetansehevende tiltak, lavere skatter og avgiftsreduksjoner som skulle styrke tilbudssiden i arbeidsmarkedet gjennom å øke kompetansen, bremse utflyttinga fra regionen og øke tilflyttinga.
- Endringer i lover og regler for å gjøre det lettere å etablere ny næringsvirksomhet og få vekst i eksisterende næringsliv

I 2002 omfatter tiltakene i sonen:

- Fritak for arbeidsgiveravgift (kommunene i sonen tilhører avgiftssone 5),
- Nedskrivning av studielån (skattefri nedskrivning av studielån med inntil kr 16500 eller inntil 10% av lånegrunnlaget pr år)
- Stipend for borteboende elever i videregående skole (egen ordning for bosatte i Nord-Troms eller Finnmark som må bo borte mens de tar videregående opplæring får et ekstrastipend på kr 660 per måned). Dette tiltaket er vedtatt fjernet fra høsten 2002.
- Fritak for el-avgift på forbruk (fritaket utgjør 9,3 øre pr. kwt, og kommer som et tillegg til at hele Nord-Norge er fritatt 24% mva på elektrisk kraft)
- Fritak for investeringsavgift for bygge- og anleggsvirksomhet (blir fra 1.okt. 2002 også innført for hele landet, og gir dermed ikke noe konkurransefortrinn for bedrifter i sonen lenger)
- Reduksjon i personbeskatningen (skatteytere i området gis et særskilt inntektsfradrag på henholdsvis kr 15000/kr 30000 i alminnelig inntekt i klasse 1 og klasse 2, fellesskatt til Skattefordelingsfondet beregnes av en sats som er 3,5% lavere enn landet for øvrig, og det beregnes en lavere toppskatt på bruttoinntekt. For bruttoinntekter mellom kr 320000 og kr 830000 er toppskatten 9,5%, mens den for resten av landet er på 13,5%)
- Økt barnetrygd (som gis som et eget tillegg med kr 3792 pr barn pr år).

Tabell 1.1: Oversikt over statens inntektstap/utgifter som følge av Tiltakssonens virkemidler for år 2000.

	Sammenliknet med gjeldende satser i Nord Norge for øvrig (5,1% arbeidsgiveravgift). Tall i millioner kroner.	Sammenliknet med gjeldende satser i landet for øvrig (og 14,1% arbeidsgiveravgift) Tall i millioner kroner	Prosentvis fordeling (Landet forøvrig)	Prosentvis fordeling (Nord Norge forøvrig)
Null arbeidsgiveravgift	420	1 162	56	32
Ekstra barnetrygd	84	84	4	6
Studielåns nedskriving	75	75	4	6
Tiltaksstipendet	15	15	1	1
Personskattelette	560	560	27	42
Lønnstilskudd for lærere	7	7	0	1
Fritak el-avgift på forbruk[1]	140	140	7	11
Fritak investeringsavgift	26	26	1	2
Totalt	1 327	2 068	100	100

Kilder: Registerdata SSB, Nasjonalbudsjettet for 2001 (tabell 4.8), prisjusterte anslag fra Eikeland og Pedersen (1997), Statens Lånekasse for utdanning og Rikstrygdeverket.

[1] Beregnet på grunnlag av el.avgiften på forbruk i år 2000, da satsen var 8,56 øre (Nasjonalbudsjettet for 2001, Fin.dep. tabell 4.8). I 2001 var den 11,3 øre, men ble satt ned til 9,3 øre fra 1.januar 2002. I dag kan derfor provenytapet være noe høyere enn dette anslaget.

I tillegg kommer fordelen ved momsfritak for elektrisk kraft i Nord-Norge. Denne fordelen er beregnet til 450 millioner kroner for hele Nord-Norge i Nasjonalbudsjettet for 2001 (Finansdepartementet), og er ikke beregnet spesielt for Tiltakssonen (I tabell 4.8 i Nasjonalbudsjettet for 2001 står det "Fritak fra mva på el-kraft i Nord-Troms og Finnmark", mens dette beløpet gjelder hele Nord-Norge).

Næringsutviklingen, sysselsettingen og folketallsutviklingen i regionen er selvsagt ikke bare avhengig av virkningene av tiltakene i tiltakssonen. Trolig er andre forhold, som den generelle konjunktur-, produkt- og markedsutviklinga og endringer i offentlige rammevilkår, langt viktigere for verdiskapning, sysselsetting og bosetting.

Virkemiddelapparatet rettet mot tiltakssonen ble evaluert av NIBR og NORUT i 1997 (Eikeland og Pedersen, 1997). Denne evalueringa var basert på data frem til første delen på 1990-tallet. Første del av 1990-tallet var en periode med lavkonjunkturer og stor arbeidsløshet. Det er grunn til å anta at effektiviteten av de ulike virkemidlene varierer i ulike arbeidsmarkeder og i ulike konjunkturperioder, blant annet på den måten at i perioder eller i arbeidsmarkeder med stor konkurranse om arbeidskraft, vil tiltakene styrke arbeidslivets strategiske posisjon i sonen sammenlignet med områder utenfor sonen. På den annen side vil folk måtte ta arbeid der det er å få i perioder med lavkonjunktur og liten etterspørsel.

Evalueringen av tiltakssonen i 1997 viste at flere av tiltakene hadde gitt planlagt effekt, og det ble konkludert med at ordningen burde videreføres og at man skulle justere virkemidlene de nærmeste årene for at de i større grad skulle bidra til å skape nye arbeidsplasser. I følge evalueringsrapporten fra NIBR/NORUT anslås tiltakene å ha bidratt til en samlet sysselsettingsvekst fra oppstarten i 1990 og fram til 1995 på i underkant av 4000 personer, som utgjør knappe 8,5% av den samlede sysselsettingen i sonen. Rapporten viser også at de personrettede virkemidlene har en forholdsmessig større effekt enn fritaket for arbeidsgiveravgift for tjenesteytende næringer, mens det var motsatt for fiskeindustrien og bygg og anlegg. I evalueringsrapporten ble fritak for arbeidsgiveravgift, lettelser i personbeskatningen og ordningen med nedskrivning av studielån særlig vurdert å ha en positiv virkning på den regionale utviklingen i Nord-Troms og Finnmark. Fritak fra arbeidsgiveravgift ble vurdert som det mest treffsikre virkemidlet i forhold til målet om å øke sysselsettingen i regionen samlet sett. Nedskrivning av studielån ble vurdert som et effektivt tiltak, men som også hadde en høy kostnad pr skapt arbeidsplass. Tiltaket hadde en spesiell høy treffsikkerhet for innflytting av utdannet arbeidskraft, ikke minst til offentlig sektor. Skattelettelsene for bosatte i sonen har bidratt til økt kjøpekraft, og dermed indirekte også til økt sysselsetting. Dersom skattelettelsene kunne sies å føre til lavere bruttolønn enn den ellers ville ha vært, ville tiltaket også bidra til økt etterspørsel etter arbeidskraft. Det er usikkert hvor stor denne overveltningseffekten har vært. I følge evalueringen fra NIBR/NORUT var kostnadene pr nyskapt arbeidsplass av dette tiltaket relativt høye. Men skattefordelene i tiltakspakken oppgis av de som bodde i sonen som en viktig motivasjon for fortsatt å bli boende.

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2001 ble det signalisert et ønske om en ny evaluering av erfaringene med tiltakssonen og virkningene av tiltakene. I St.meld. nr. 34 (2000-2001) "Om distrikts- og regionalpolitikken" ble det varslet at det skulle settes i gang en evaluering av de ulike virkemidlene rettet mot tiltakssonen i løpet av 2001. Dette arbeidet skulle ta utgangspunkt i virkemidlenes hensiktsmessighet ut fra dagens situasjon, og der man skulle vurdere de ulike virkemidlene i sonen i forhold til treffsikkerhet og kostnadseffektivitet ut fra gitte mål. Departementet har forutsatt at dette arbeidet tar utgangspunkt i de "utfordringer og problemer" virkemidlene i tiltakssonen skal løse, hva som er kilden til problemet og hvor

treffsikre og kostnadseffektive virkemidlene er. Denne strategiske analysen av tiltakssone tar utgangspunkt i disse forholdene.

En viktig kilde til problemene i tiltakssonen henger sammen med en ensidig næringsstruktur med lite fornyelse som følge av avstandsulemper og ulike konkurransehindringer for lokalisering av nye vekstkraftige næringer. Når det oppstår problemer i fiskerisektoren, og man får nedleggelser innenfor bergverk og skipsbygging i tillegg til den omstilling som skjer innenfor offentlig sektor, som betyr mye i denne regionen, så har ikke arbeidsmarkedet maktet å kompensere for dette ved fremvekst av nye næringer og ny sysselsetting. En relativt høyere arbeidsledighet i denne regionen har gitt høyere flyttepress spesielt når arbeidsmarkedet i sentrale deler av landet er stramt. I forhold til denne kilden til problemet med mangel på vekstkraft i privat næringsliv, vil de mest treffsikre virkemidlene først å fremst være innrettet mot å legge forholdene tilrette for næringer hvor regionen har komparative fortrinn. Det vil være innenfor klassisk fiskeri og fiskeoppdrett, utbygging av gassfeltet Snøhvit samt å utvikle virkemiddelapparatet mot entreprenørskap. Fiskeripolitikken og tildeling av konsesjoner for oppdrett, og SND sine virkemidler innrettet på nyskaping, vil være eksempler på tiltak som styrer mot kilden til problemet. Dette vil være av typen selektive virkemidler som innrettes mot kilden til problemet. Problemet ved selektive virkemidler knyttet til effektivitet dreier som om styringssvikt, samt problemet med å skaffe tilstrekkelig informasjon til å forvalte slike virkemiddel kompetent. Det kan lett bli dyre arbeidsplasser.

Siden noe av kilden til problemet vil være at arbeidsmarkedet ikke automatisk kompenserer økende ledighet med lavere lønn, vil også tiltak som er innrettet mot lønnsdannelsesmekanismen kunne ha treffsikkerhet mot kilden til problemet. Ved reduserte skatter på lønn kan bedriftene få lavere brutto lønnskostnader, og det vil gi incentiver til å øke sysselsettingen. Dette gjør de mer robuste ved omstilling, samt senker terskelen for nyetablerere som følge av lavere lønnskostnader. Det gir også nye bedrifter incentiver til å lokalisere seg til denne regionen. Dette virkemiddelet er generelt virkende og vil ikke på samme måten rammes av problemet styringssvikt, som først og fremst gjelder selektive virkemidler. Problemet med generelle virkemiddel er at de av ulike grunner kan gi svak treffsikkerhet til kilden av problemet og fremstå som kostbare. I faglitteraturen er den første innvendingen at lønnsdannelsesmekanismen, enten reduksjonen kommer via lavere arbeidsgiveravgift eller personskatt, i hovedsak veltes over på lønnstakerne slik at bedriftene ikke får innsparinger i sine lønnskostnader. Hvis dette skjer, vil den eneste sysselsettingseffekten vi får fra de reduserte skattene være det som kommer via økt kjøpekraft som retter seg mot forbruksvaresektorene. Dette vil også gi økt sysselsetting, men da vil tiltaket være kostbart målt som samlet skattelette pr ny arbeidsplass. Et annet problem med dette tiltaket kan være at selv om vi fikk lavere lønnskostnader så kan denne besparelsen tilfalle eierne som ikke velger å øke sysselsettingen i tiltakssonen, men heller trekke overskuddet ut av sonen til investering eller bruk andre steder. Et generelt virkende tiltak er dyrt hvis det skal dimensjoneres slik at det har effekt og det kan godt være at det av de nevnte grunner kan ha liten treffsikkerhet. Evalueringsrapporten (NIBR/NORUT 1997) konkluderer med at redusert arbeidsgiveravgift er kostnadseffektivt basert på en enkelt beregning av vekst i sysselsetting som gir relativt moderate kostnader pr skapt arbeidsplass.

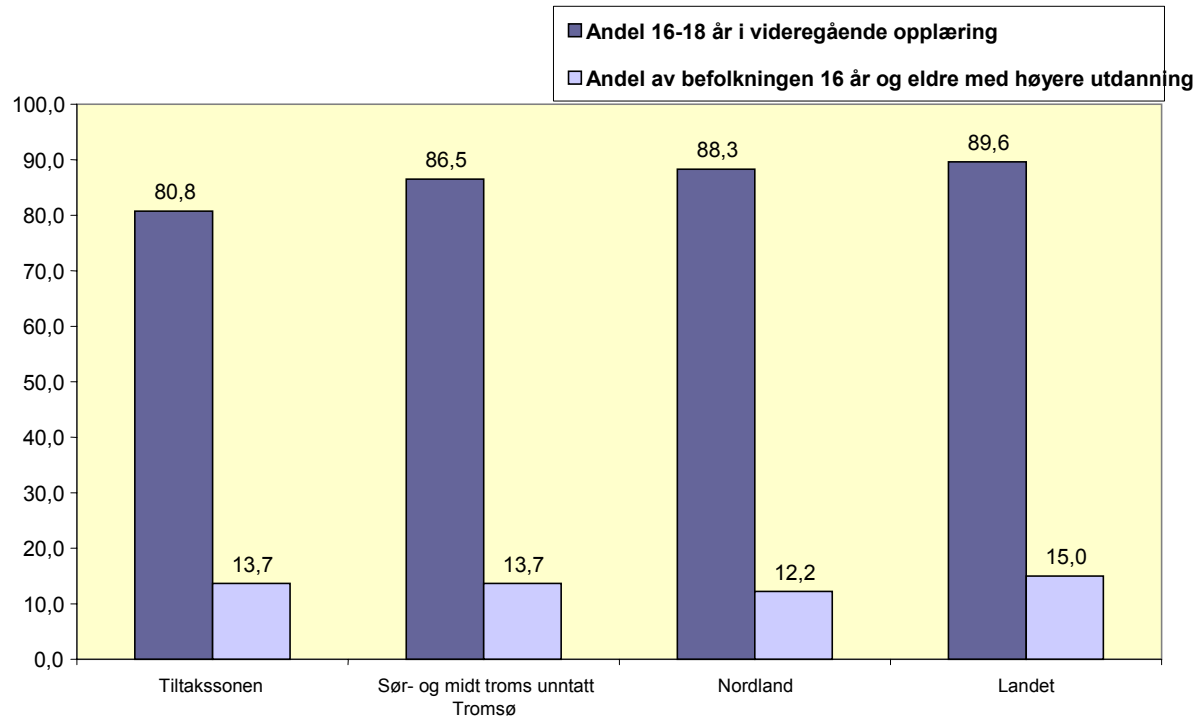
En annen viktig dimensjon som angår kilden til problemet er at en stadig større del av befolkningen tar høyere utdannelse. Ungdommen flytter da for en viss periode i stor grad ut av regionen og dette i seg selv kan være en grunn til at de etter endt utdannelse har fått "røtter" andre steder og velger ikke å vende tilbake igjen. Dersom ikke dette kompenseres med at man får ungdom til å flytte inn, vil man få en skjev aldersstruktur med de problemer

dette fører med seg på kort og lang sikt. Studier viser at høyt utdannede også er en gruppe med høyere flyttemobilitet (Stambøl, 1994).

Det kan også være en kilde til problemet med netto utflytting av personer med høy utdannelse at det relativt sett er færre slike arbeidsplasser i tiltakssonen. Figur 1.1. viser at Tiltakssonen har en lavere andel med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet, men like høy som Nord Norge for øvrig. I tiltakssonen er det bare 3% av sysselsettingen som har høyeste utdannelse mot 5% som landsnitt, mens i netto utflytting er det 20% med høyeste utdannelse (Finnmark fylkeskommune, 2000). Dette betyr at den ungdommen som velger å ta høyere utdannelse kan ha et problem med å finne seg arbeid i tiltakssonen og spesielt de som i utdanningsperioden har funnet en partner som også har høyere utdannelse. Kilden til problemet kan da være at det er vanskelig å rekruttere til de yrker med høyere utdannelse som finnes i tiltakssonen. Hvis dette er kilden til problemet så vil et velegnet virkemiddel være å tilby å avskrive lånet med en fast prosentsats for alle som bor i sonen som vil gi økonomiske incentiver for dem med studielån og høyere utdannelse til å flytte til regionen og bli boende her så lenge man har lån, slik ordningen med nedskriving av studielån fungerer i dag.

Evalueringsrapporten fra NIBR og NORUT konkluderer med at dette incentivet har betydd mye for de med høyere utdannelse som har valgt å flytte til regionen og at man nå i hovedsak ikke har noe stort rekrutteringsproblem for å få besatt denne typen stillinger som krever høyere utdannelse. Siden man fortsatt synes å ha en stor netto utflytting av de med høyere utdannelse, kan det tyde på at kilden til problemet ikke er et rekrutteringsproblem, men heller mangel på relevante arbeidsplasser i sonen. Hvis kilden til problemet er at omstillingen i næringslivet i sonen ikke medfører at man får fremvekst av arbeidsplasser med krav til høyere utdanning samtidig som arbeidsstokken blant de yngre stadig får flere med høyere utdannelse, så vil ikke nedskriving av studiegjeld som tiltak ha samme treffsikkerhet overfor denne del av problemet. Tiltaket kan imidlertid via arbeidsmarkedet medføre lavere rekrutteringslønn for å skaffe seg høyt utdannet arbeidskraft, siden denne gruppen nå har incentiver til å flytte til regionen. Hvis tiltaket virker slik, vil også brutto lønnsnivå for arbeidsgiverne som etablerer seg i sonen for høyere utdannet arbeidskraft relativt sett bli lavere og indirekte medføre at man vil etablere flere arbeidsplasser som krever høyere utdannelse. At det blir lettere å rekruttere arbeidsstokk med høyere utdannelse, vil også medføre at den delen av næringslivet som krever høyere utdannet personell lettere vil vokse. Nedskriving av studielånet kan derved virke gjennom arbeidsmarkedet og lavere rekrutteringslønn og påvirke kilden til problemet hvis dette er mangel på arbeidsplasser som krever høyere utdannelse. Dette tiltaket vil da også samspille med det andre tiltaket i arbeidsmarkedet som innrettes mot lønn på arbeid hvor det også vil være slik at arbeidskraft med høyere utdannelse har relativt sett høyere lønnsnivå. Redusert lønnskatt vil relativt sett bety mest i denne delen av arbeidsmarkedet. Hvordan denne effekten vil virke avhenger imidlertid på en kompleks måte av strukturen i arbeidsmarkedet.

Figur 1.1: Utdanningsnivå i 2000



Kilde: SSB, kommunefakta

1.2 Det makroøkonomiske omstillingsperspektivet

Fra et mer makroøkonomisk perspektiv er det grunn til å fremheve det spesielle omstillingsproblemet som Norge er stilt overfor sammenlignet med andre vestlige land. Dette vil kunne ha stor betydning for hvilke næringspolitiske tiltak vi bør velge. Hovedproblemet vårt er at vi har en liten industrisektor og en svært råvareavhengig, konkurranseutsatt sektor med et mer beskjedent kunnskapsinnhold enn mange av våre konkurrentland. I tillegg er vi dominert av mange små bedrifter med et gjennomgående lavt FoU-innhold. Med denne ensidigheten i vårt næringsliv generelt og i Tiltakssonen spesielt, vet vi at vi skal gjennom en større omstillingsprosess enn våre konkurrentland. Dette henger sammen med den ensidigheten og nedbyggingen av konkurranseutsatt næringsliv vi har fått p.g.a. innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi. Den nye "Handlingsregelen" går ut på at 4 % av det til enhver tid eksisterende volum på oljefondet går inn i rammen for økning i statsbudsjettet. På 1980-tallet gjennomførte vi en politikk som i stort tempo faset inn oljeinntektene i norsk økonomi og lønnsveksten med påfølgende økte kjøpekraft ga blant annet fremvekst av et skjermet næringsliv som ikke kunne være bærekraftig på lang sikt. Handlingsregelen kan gi så stor knapphet på arbeidskraft at lønningene øker ytterligere. Når kjøpekraften og offentlig sektor igjen øker, kan vi oppleve at dette hindrer fremvekst av et konkurranseutsatt næringsliv som kan bære et høyt norsk kostnadsnivå. Kompetanseintensive tjenesteytende næringer vil være blant de næringer som kan bære et høyt kostnadsnivå. Disse næringer er karakterisert ved at de gjerne vokser frem i mer sentrale strøk. Handlingsregelen vil derfor forsterke presset på konkurranseutsatt næringsliv og vi kan risikere at vi får en innsprøyting av oljeinntekter i norsk økonomi som endog går utover handlingsregelen. Den vedvarende høyere ledighet i Tiltakssonen enn landet for øvrig gir et noe større realøkonomisk rom for offentlig sektor i

Tiltakssonen, men næringslivet må likevel møte et høyt norsk lønnsnivå og en sterk krone. Lite mangfold i et råvarebasert eksportnæringsliv og mangel på mer kunnskapsbaserte næringer på eksportsiden kan gjøre fremvekst av konkurranseutsatt næringsliv vanskelig. På samme måte som vi ikke vet hva som blir de nye næringene som skal vokse frem og bære et høyt norsk kostnadsnivå, så vet vi ikke hvilke av de eksisterende konkurranseutsatte næringer som vil kunne overleve eller utvikle seg videre i Norge under et regime med sterk krone og høyt kostnadsnivå. Innenfor konkurranseutsatt industri opplever vi nå rask outsourcing av arbeidsintensive deler av produksjonen. Arbeidsintensive næringer med produkter som ikke kan patentbeskyttes eller skaffes særskilte fortrinn i internasjonale nisjemarkeder eller har komparative fortrinn ved å ligge i Norge, vil ha vansker med å overleve eller vokse. I en slik næringsøkonomisk situasjon er det derfor viktig at lettelser i bedriftsbeskatningen har en profil som gir grunnlag for økt produktivitet eller incentiver til utvikling av nye produkter og prosesser som gir grunnlag for å tåle et høyt norsk lønnsnivå.

1.3 Arbeidsmarkedets betydning for bosetting

Flere studier finner en signifikant sammenheng mellom sysselsetting og flyttestrømmer, blant annet Lasse S. Stambøl's empiriske studier på 1990-tallet i forbindelse med utviklingen av SSB's REGARD modell (regional modell for arbeidsmarked og demografi). Disse studiene bekrefter hypotesen om at en relativ bedring i regionenes arbeidsmarkeder i forhold til arbeidsmarkedene i andre regioner reduserer tilbøyeligheten til å flytte ut av regionen. I tillegg viser studiene at i oppgangskonjunkturene øker de innenlandske flyttestrømmer pga økningen i ledige stillinger, samt at personer med høyere utdanning har en høyere flyttetilbøyelighet (Stambøl, 1994, 2001). Fra individets ståsted kan dette beskrives som faktorer som er med på å bestemme deres generelle og relative attraktivitet på arbeidsmarkedet. En konjunkturoppgang gir en generell økning i attraktivitet mens høyere utdannelse øker den relative attraktivitet og dermed antall jobber å velge mellom som gir økte inntekt/nytte. Imidlertid vil en lang rekke faktorer inngå i personers beslutninger om bosetting/flytting. Lønnsdifferanser er kun en av flere faktorer som inngår i slike beslutninger.

Utgangspunktet for utformingen av virkemiddelapparatet bærer preg av en oppfatning om at folk tvinges til å flytte fra distriktene på grunn av manglende jobbmuligheter. For mange kan det være tilfelle, men etter hvert som Norge har blitt rikere, utdanningsmulighetene har økt og yrkespreferansene forandret seg, må dette bildet nyanseres. Svenske studier viser at de fleste som flytter på seg gjør det frivillig som en del av deres "livsprosjekt" og motiveres ofte av ønske om miljøforandring enten det initieres av flytting til/fra familie eller livsledsager, eller til/fra det urbane levesett eller den rurale idyll (Johansson, Persson, 2000). Kvinner, høyt utdannede, unge og enslige er de grupper som flytter mest. Dersom frie, individuelle valg dominerer flyttebeslutningene vil personrettede virkemidler i tillegg til virkemidler som øker distriktenes attraktivitet være mer målrettede virkemidler. Imidlertid fremheves arbeidsmarkedets betydning for flyttebeslutninger i norske studier. I sin kunnskapsoversikt over norske studier fra 1980 og 1990-tallet av betingelser og barrierer for bosetting i distriktene oppsummerer Wiborg, A. og C. Høj Anvik (2000):

> *"prosesser knyttet til arbeidsmarkedet og inntektsmuligheter er av helt avgjørende betydning som rammebetingelse for flyttebeslutninger" og "Hvorvidt privat sektor klarer å kompensere sysselsettingsnedgangen i offentlig sektor vil være avgjørende for utviklingen av arbeidsmarkedet i distriktene".*

Studiene viser at bostedspreferansene forandrer seg over livsfaser. I etablering/familiefase er bygda mer attraktiv, mens for aldersgruppen 15-25 år går preferansene gjerne i mer urban retning. Faktiske flyttebeslutninger finner ofte sted i forbindelse med utdanning eller jobb i en relativt "ung" fase. De mest mobile gruppene er unge med et høyere utdanningsnivå og høyere krav til jobbinnhold enn foreldregenerasjonen. Lønn er ikke en tilstrekkelig grunn til å ta en jobb, annet enn for en kort periode. Arbeid skal bidra til at en realiserer sitt potensial og tar i bruk/bygger videre på den kunnskap en har tilegnet seg gjennom utdanning. De som tar høyere utdanning kvalifiserer seg til stillinger innenfor tjenesteytende virksomheter som gjerne er lokalisert til lokale eller regionale sentra. Jo høyere grad av spesialisering, jo større arbeidsmarked må en gjerne søke til for å finne en relevant jobb. Det er på dette punkt at distriktene taper. Flytteforskingen viser imidlertid at høy utdanning ikke har noen entydig innvirkning på bostedspreferanser. I Norge betyr lokal tilhørighet mye for bostedspreferansene, og mangel på relevante jobbmuligheter kan være en barriere for bosetting i hjemmeområdet. Den sterke veksten i høyere utdanning fra 1970-tallet har medført økt tilgang på arbeidskraft med høyere utdanning til distriktene. Offentlig sektor har vært den viktigste arbeidsplass for mange distriktskommuner. I perioden 1980-93 kompenserte veksten i offentlig sektor for tap av arbeidsplasser i privat sektor. Rasjonalisering av offentlig sektor gjør at antallet arbeidsplasser i distriktene som krever høyere utdanning nå reduseres. Dette skaper behov for vekst i private arbeidsplasser spesielt innenfor tjenesteytende sektor. I et intervju med Aetat Hammerfest (22.07.2002) fortelles det at de i forbindelse med søknader til Snøhvitprosjektet daglig får henvendelser fra søkere med røtter i regionen som ønsker å flytte tilbake til vest-Finnmark når det er mulighet for å få en relevant jobb der. Dette viser med tydelighet at det er et urealisert potensial for tilbakeflytting, og at lite mangfold i arbeidsplasser er en viktig kilde til problemet. Tilpasningsproblematikken i de regionale arbeidsmarkeder øker ved at de blir stadig mer segmenterte mht. kompetanse. I dag kan det eksistere både overskudd og underskudd av arbeidskraft innenfor samme bedrift og foretak. Dette gjelder i enda større grad innenfor og mellom arbeidsmarkeder (Stambøl, 2000).

Sosiale og kulturelle aspekter ved bygdelivet spiller også inn som viktige faktorer i flyttebeslutninger. Nærhet til naturen, familie og venner samt trygge og gode oppvekstvilkår for barn er verdier som ofte assosieres med bygdelivet. Orderud (1998) peker også på at det er et stort tilflyttingspotensial fra storbyene til distriktene ut fra verdier knyttet til lokal tilhørighet, familie og venner. Dette gjelder særlig i områder med tilgang til by/tettsted slik at en kan kombinere det å bo landlig og ha tilgang til mer urbane tilbud og jobbmuligheter.

Vi mener at oppsummeringen i Wiborg og Anvik (2000) illustrerer godt de viktigste betingelser og barrierer for flytting til og etablering i distriktene:

- Det eksisterer et misforhold mellom tilbud av og etterspørsel etter arbeid i distriktene
- Nedgang i tilflytting og redusert folketall i distriktene kan ikke forklares ut fra at de urbane verdiene har fått større dominans
- Betingelser og barrierer for inn- og tilbakeflytting skapes i samspill mellom strukturelle forhold, særlig knyttet til utvikling i arbeidsmarkedet og kommunesektoren, og individuelle forhold knyttet til preferanser, livsfase og livsstil.
- Flere og flere unge tar høyere utdanning, og distriktenes arbeidsmarked har ikke arbeid og arbeidsmiljø som passer til de unges kompetanse og interesser, særlig når det er snakk om jobb for to.
- Offentlig sektor har vært sentral for rekruttering av folk med høyere utdannelse. Reduksjoner i offentlig sektor i kombinasjon med folketallsnedgang, skaper færre jobbmuligheter for de med høyere utdannelse.

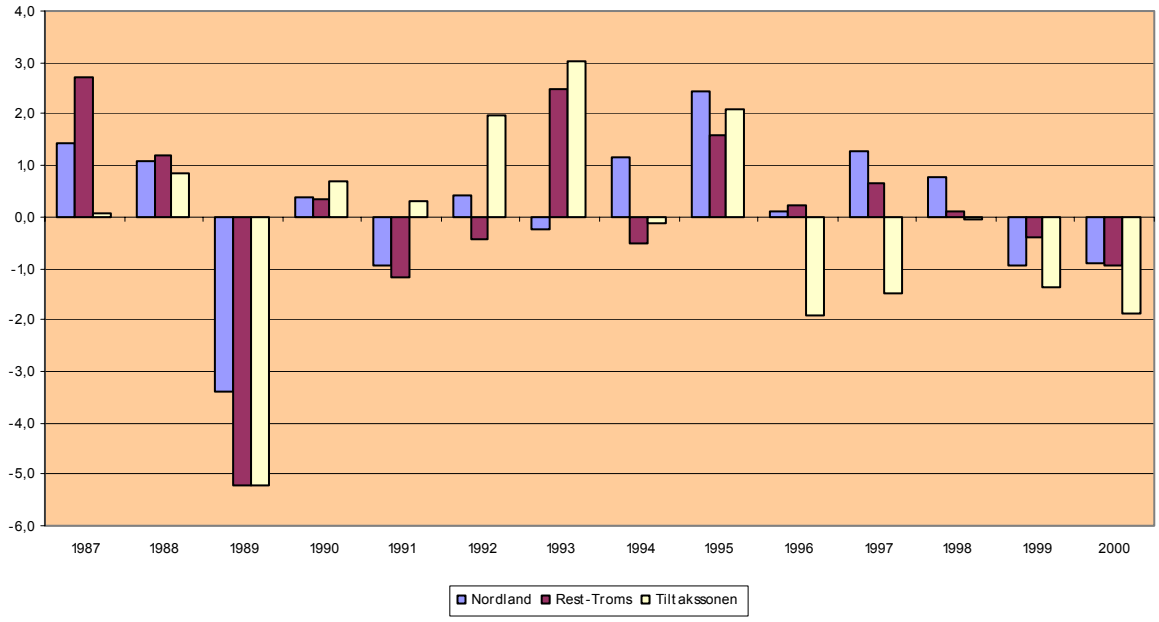
- Tradisjonelle jobber innen landbruk, fiske og industri framstår ikke som attraktive for unge og gir lite grunnlag for innflytting til distriktene.
- Det skjer en sentralisering av de mest attraktive jobbene.
- Betydningen av familienettverk og lokal tilknytning har betydning i forhold til bostedspreferanser i etableringsfasen. Tilhørighet og lokal forankring kan ofte være avgjørende for valg av bosted og påvirker hvordan de lokale jobbmulighetene vurderes av den enkelte.

1.4 Utvikling i næringsstruktur i Tiltakssonen

Sysselsettingsutviklingen

I figur 1.2 vises den relative sysselsettingsutviklingen i Tiltakssonen for perioden fra 1986 og fram til og med 2000 sammenlignet med våre valgte referanseområder Nordland fylke og Rest-Troms (Troms fylke minus Tromsø og de sju kommunene som inngår i Tiltakssonen).

Figur 1.2: Årlig prosentvis endring i totalsysselsetting



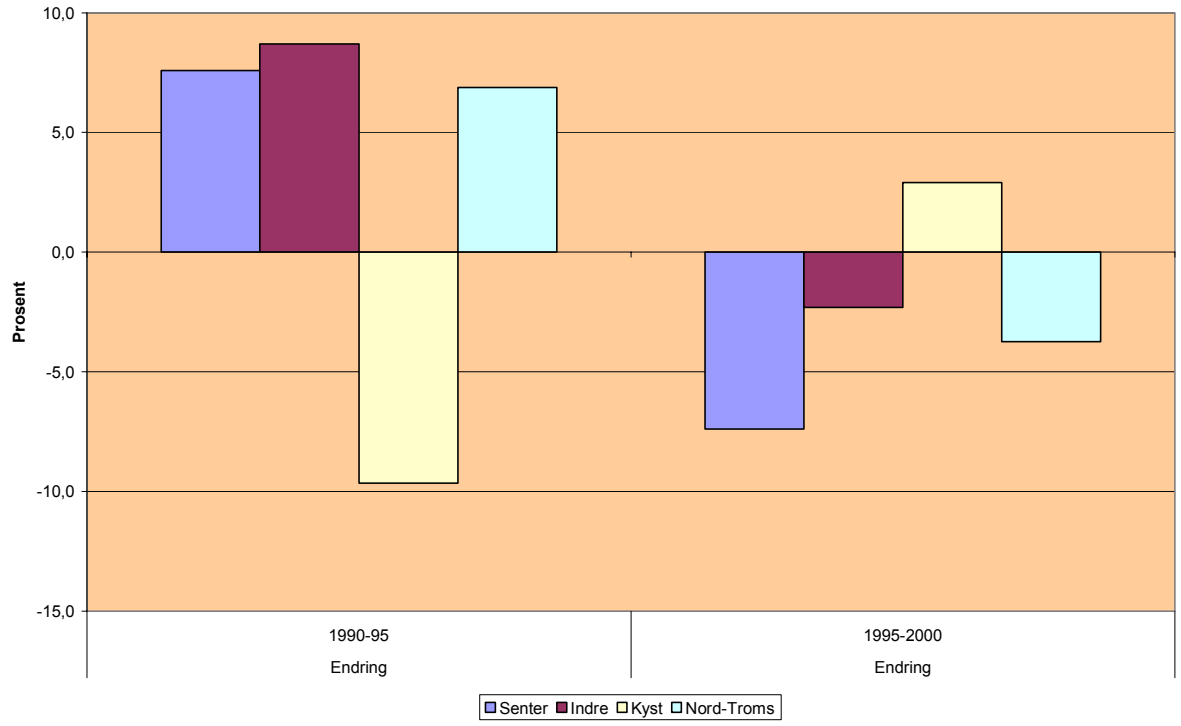
Figuren er bygget på tall hentet fra SSB sysselsettingsstatistikk, og baserer seg i hovedsak på data fra Arbeidsgiver/-arbeidstaker registeret og omfatter personer i alderen 16-74 år. For personer med flere arbeidsforhold er kun hovedarbeidsforholdet tatt med. Selvstendig næringsdrivende er hentet fra Ligningsregisteret. For personer som både er selvstendig næringsdrivende og som samtidig er registrert med aktivt arbeidsforhold, er det viktigste av disse valgt, slik at hver person kun telles en gang.

Figur 1.2 viser at svingningene i sysselsettingstallene har vært større i hele perioden i Tiltakssonen enn i referanseområdene. Før 1990 var utviklingen i totalsysselsettinga mer positiv i referanseområdene enn i Tiltakssonen, mens vi ser at fra 1990 og fram til midten på 1990-tallet ble det bildet endret. I denne perioden var den relative sysselsettingsutviklinga mer positiv i sonen enn i de to sammenligningsområdene. Det kan tyde på at virkemidlene

som ble satt inn ved opprettelsen av Tiltakssonen i 1990 har virket. Fra bunnåret 1989 og fram til og med 1995 økte den samlede sysselsettingen i sonen med 7,7%, mens den i "rest-Troms" i samme periode økte med 2,3%. I høykonjukturperioden i siste halvdel av 1990-årene viser sysselsettingsutviklingen i Tiltakssonen mye av de samme trekkene som man hadde på slutten av 1980-årene. Tabell 1.2 viser at sysselsettingstallene 2000 for Tiltakssonen er 6,9% lavere enn rekordtallene fra 1995, mens tilsvarende tall for "rest-Troms" gir en minus på bare 0,3%.

Figur 1.3 viser at det har vært store geografiske variasjoner i sysselsettingsutviklingen innen sonen den siste ti-års perioden.

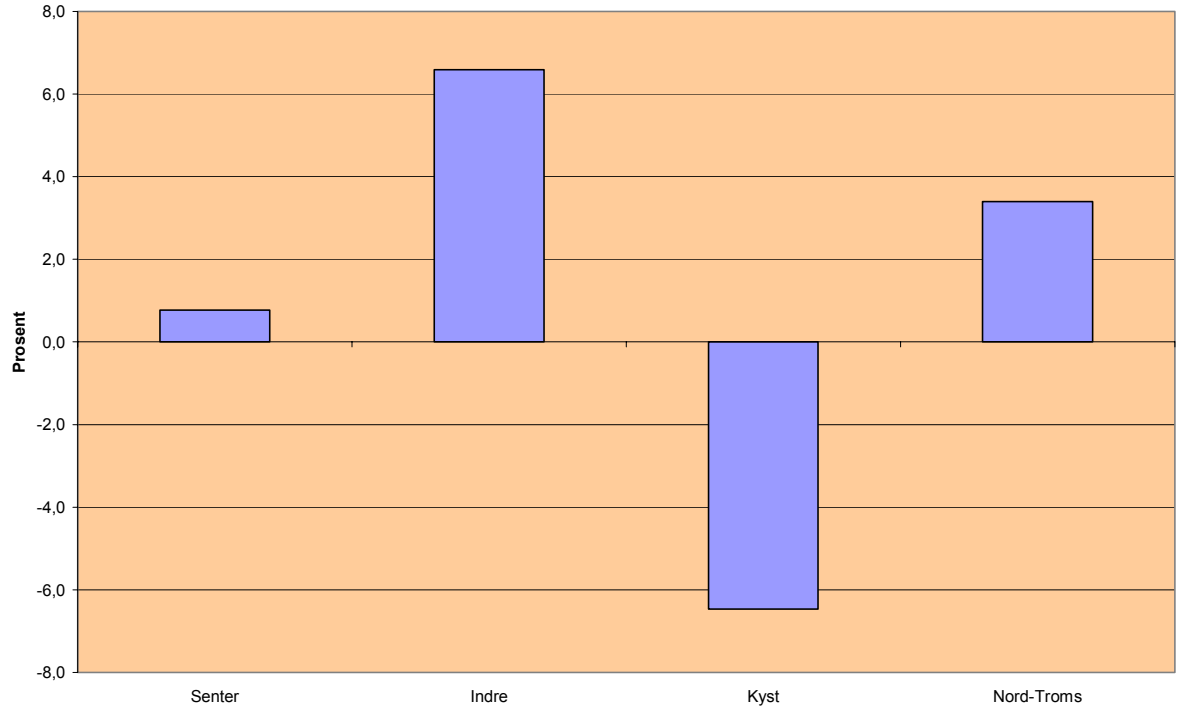
Figur 1.3: Geografiske endringer i sysselsettingsutvikling



Figuren viser at i perioden 1990-95 er det bare kystkommunene i Finnmark som samlet har hatt en sysselsettingsnedgang, mens de øvrige delområdene i Tiltakssonen hadde en tilnærmet lik relativ vekst. I høykonjunkturperioden fra andre halvdel på 1990-tallet ser vi at dette bildet nærmest snus på hodet. Fra 1995 til 2000 er det en nedgang i sysselsettingstallene både i de regionale sentra, innlandskommunene og i Nord-Troms. Det er bare i kystkommunene i Finnmark at sysselsettingen øker, men da etter å ha vært gjennom en kraftig reduksjon tidlig på 1990-tallet.

I hele ti-års perioden mellom 1990 og 2000 er det de fem innlandskommunene (Kautokeino, Karasjok, Porsanger, Nesseby og Tana) som har hatt relativ størst vekst i sysselsettingen, mens kyst-Finnmark har hatt en reduksjon i sysselsettinga i denne perioden på 6,5%. Mesteparten av denne nedgangen kom helt i begynnelsen av perioden, og da hovedsaklig som utslag av nedgangen i fiskeindustrien og fiskerinæringa.

Figur 1.4: Relativ endring i samlet sysselsetting i 1990 og 2000



Tabell 1.2 og tabell 1.3 viser sysselsettingsutviklingen innenfor de forskjellige næringssektorene. Selv om totalsysselsettingen har endret seg lite fra 1990 til 2000, med litt over 38000 sysselsatte i sonen begge årene, ser vi av tabell 1.2 at sysselsettingsstrukturen har endret seg mye. Vekstsektoren i Tiltakssonen, som i referanseområdene, har først og fremst vært offentlig og privat tjenesteyting og forvaltning. I privat sektor er det økningen i varehandel, hotell og restaurant i første halvdel på 1990-tallet som skiller seg ut. Vi ser av tabell 1.3 at nedgangen i primærnæringene den siste fem-års perioden har vært betydelig sterkere i referanseområdene enn i Tiltakssonen.

Tabell 1.2: Sysselsettingsstruktur 1990-2000

		Jordbruk, fiske og Fangst	Industri, oljeutv. og bergverk	Kraft- og vann-forsyning	Bygge- og anleggs-virksomhet	Varehandel, hotell og restaurant	Transport og kom-munikasjon	Offentlig og Priv. og forr. tjenesteyting
1990	**Nordland**	**9,9**	**13,3**	**1,6**	**7,5**	**14,0**	**10,2**	**38,6**
	Rest-Troms	**9,6**	**9,7**	**1,0**	**7,3**	**15,6**	**8,1**	**46,3**
	Sonen	**11,2**	**13,7**	**1,2**	**7,9**	**13,5**	**7,5**	**41,4**
1995	**Nordland**	**8,9**	**12,2**	**1,5**	**6,3**	**14,0**	**9,5**	**45,1**
	Rest-Troms	**9,3**	**9,7**	**1,0**	**6,1**	**14,6**	**7,3**	**49,0**
	Sonen	**9,5**	**13,0**	**1,3**	**5,9**	**14,2**	**7,9**	**47,9**
2000	**Nordland**	**7,7**	**10,9**	**1,3**	**7,1**	**15,5**	**9,3**	**47,7**
	Rest-Troms	**7,3**	**9,0**	**0,8**	**7,0**	**16,7**	**7,5**	**51,0**
	Sonen	**10,4**	**9,8**	**1,2**	**7,2**	**14,6**	**7,6**	**48,5**

Tabell 1.3: Endringer i andeler sysselsetting i ulike næringer i periodene 1990-1995 og 1995-2000 (oppgitt som prosentdifferanser)

		Jordbruk, fiske og fangst	Industri, oljeutv. og bergverk	Kraft- og vann-forsyning	Bygge- og anleggs-virksomhet	Varehandel, hotell og restaurant	Transport og kom-munikasjon	Offentlig og priv. forv. og tjenesteyting
1990-95	**Nordland**	**-8,0**	**-5,7**	**-3,7**	**-15,7**	**3,2**	**-4,4**	**16,9**
	Rest-Troms	**-1,0**	**2,0**	**-1,7**	**-16,7**	**-4,3**	**-8,2**	**7,3**
	Sonen	**-12,9**	**-0,8**	**11,6**	**-26,8**	**9,4**	**9,8**	**17,5**
1995-2000	**Nordland**	**-15,8**	**-12,3**	**-14,9**	**11,2**	**9,9**	**-2,0**	**5,8**
	Rest-Troms	**-26,8**	**-8,0**	**-24,5**	**12,6**	**12,2**	**2,2**	**3,6**
	Sonen	**5,4**	**-38,2**	**-6,7**	**14,6**	**-1,1**	**-8,6**	**-2,7**

Vi legger også merke til at det har vært en tilbakegang i offentlige og private tjenesteyting i Tiltakssonen den siste fem-års perioden, i motsetning til tilfellet i Nordland og "rest-Troms". Fra 1995 til 2000 sank den samlede sysselsettingen i sonen fra 40791 til 38160. Dette forklarer også hvorfor andelen sysselsatte i offentlige og privat tjenesteyting øker (tabell 1.2), mens det faktisk har vært en reduksjon i tallet på sysselsatte i sektoren (tabell 1.3). I den siste perioden ser vi også den klare svekkelsen som industri og bergverk har hatt.

1.5 Analyse av vekstmønsteret i sysselsettinga

Basert på regional statistikk (foreløpige tall) og industristatistikk fra SSB har vi valgt å gjøre en analyse av utviklingen i sysselsetting innenfor en del hovednæringer i Tiltakssonen og referanseområdene. Vi bruker en enkel trendmodell for å estimere trenden for utviklingen i syssesetting og hvorvidt vi kan se signifikante skift i nivå og veksttakt etter innføringen av Tiltakssonen. På bakgrunn av disse deskriptive analyser av utviklingstakten i Tiltakssonen og referanseområdene, kan en gjøre kvalitative vurderinger av hvorvidt de evt. signifikante endringer i veksttakt skyldes innføringen av virkemidlene i Tiltakssonen.

Det tyngste av de direkte bedriftsrettede tiltakene er fritaket for arbeidsgiveravgift. Som diskutert i Hervik m.fl. (2001) er dette en fordel som i hovedsak treffer små tjenesteytende bedrifter i tillegg til offentlig sektor. En kan vente at en derfor ser et positivt skift i utviklingen i sysselsetting innenfor denne type næringer etter innføringen av Tiltakssonen. De totale sysselsettingstallene representerer imidlertid sluttresultatet av de direkte og indirekte effekter av alle virkemidlene, samt makropolitikken, sektorpolitikken og andre eksterne påvirkninger. Sist men ikke minst vil effekten av konjunkturutviklingen påvirke sysselsettingsutviklingen innenfor enkelte næringer.

Vi gjør analysene ved hjelp av regresjoner av en enkel loglineær relasjon for sysselsettingen i en næring i en region, basert på et trendledd som skal estimere utviklingstakten, en dummy som skal fange opp skift i trenden, og en sammensatt parameter som skal fange opp skift i utviklingstakten. Modellen kan skrives slik:

$Y_{ij} = A\, e^{b1T}\, e^{b2Q} e^{\,b3\,(T-1)Q}$ som på logaritmisk form blir:

$\ln Y_{ij} = \ln A + b_1 T + b_2 Q + b_3\,(T-1)Q$ der :

Y_{ij} = antall sysselsatte i næring i, region j

i = 1,….,n sektorer
j = Tiltakssonen, resten av Troms unntatt Tromsø og Nordland

T = en trendvariabel som løper fra 1 i hhv. 1980 (estimat for 1980-1985) og 1983 for regional og industristatistikken til hhv. 21 og 18 i år 2000.

Q = dummy variabel som er 0 før 1990 og 1 fra og med 1990 til og med 2000.

A, b_1, b_2, b_3 = konstante parametre.

I modellen får vi testet om det er en positiv, negativ eller ingen trend for utviklingen i sysselsettingen i de aktuelle perioder for de ulike næringer, ved å teste om b_1 er signifikant forskjellig fra null. Dummy variabelen Q brukes til å teste om det er et signifikant skift i utviklingen etter 1990 da Tiltakssonen ble innført, og en signifikant b_2 indikerer en endring i utviklingsnivå, mens b_3 brukes til å teste hvorvidt det er et skift i utviklingstakten etter 1990.

Den prosentvise gjennomsnittlige veksten i periodene vil kunne tolkes som summen av b_1 og b_3. Vi presenterer ikke verdiene for A og b_2 som viser nivå utviklingsbanen starter på og hvilket skift vi får i dette nivået, da det er b_1 og b_3 som viser trendbanen og skiftet i denne langsiktige veksttakten som er mest interessant.

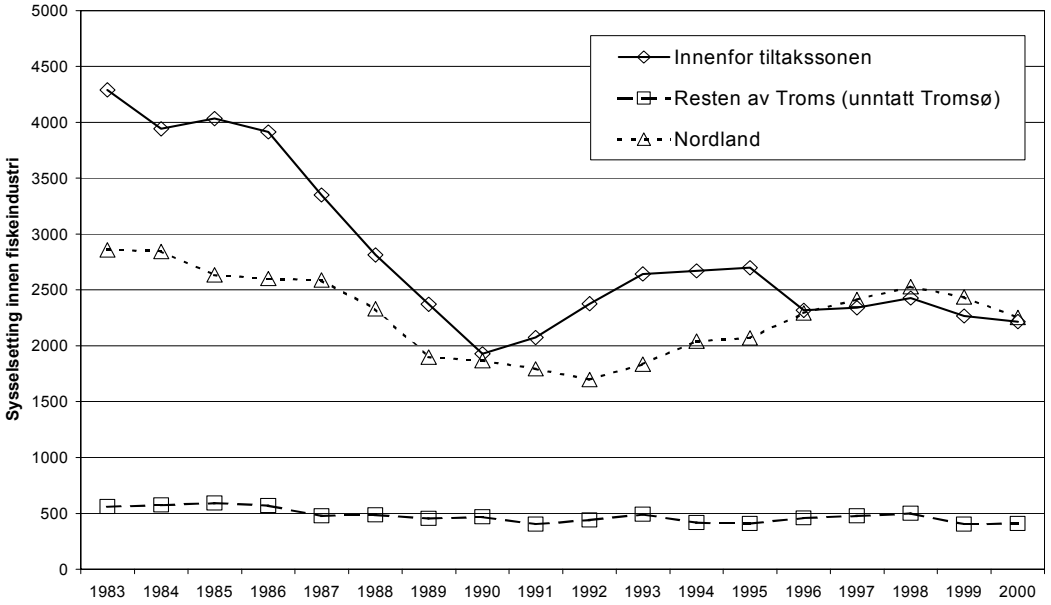
For industrien brukte vi sysselsettingsdata fra SSB industristatistikk som går tilbake til 1983. Vi delte her inn i to grupper: Fiskeindustri og bergverk og øvrig industri. Figurene nedenfor viser utviklingen i sysselsetting i de ulike regionene innenfor disse to sektorene. Den dramatiske nedgang i sysselsetting i fiskeindustrien innenfor Tiltakssonen på 1980-tallet er påfallende. Dette reflekteres i den sterkt negative trenden før 1990 på 9,4% årlig sysselsettingsreduksjon som vises i tabell 1.4. Etter 1990 fant det sted et signifikant positivt skift i veksttakten på 10,1% slik at den årlige gjennomsnittlige veksten i perioden 1990-2000 har vært 0,6%. Den negative trenden var svakere i de to referanseområdene og det positive skiftet ikke så sterkt, selv om det var hele 9,6% i Nordland. Regresjonen viser altså signifikante positive skift i sysselsettingen i fiskeindustrien innenfor alle tre områdene etter 1990, men sterkest i Tiltakssonen. Innenfor bergverk og øvrig industri ser vi et positivt skift etter 1990 for referanseområdene, mens vi ser et signifikant negativt skift for Tiltakssonen, slik at estimert årlig prosentvis endring i sysselsettingen i denne gruppen industri viste en negativ utvikling på - 4,6% pr. år(jfr. Tabell 1.5). Figur 1.8 viser at det er særlig i de regionale sentra en har sett en reduksjon i antall industriarbeidsplasser.

Tabell 1.4: Estimert sysselsettingsutvikling innenfor fiskeindustrien

	Estimert trend/ prosentvis årlig utviklingsbane (b_1) 1983-90	Skift i den prosentvise veksttakt fra 1990 (b_3)	Estimert prosentvis gjennomsnittlig årlig vekst/reduksjon 1990-2000 ($b_1 + b_3$)	Multippel korrelasjons-koeffesient (R^2)
Tiltakssonen	- 9,4 *	10,1 *	0,6 *	86,1
Rest Troms (ekskl. Tromsø)	- 4,2 *	3,9 *	- 0,2 *	68,1
Nordland	- 5,9 *	9,6 *	3,6 *	85,1

* indikerer at parametrene er signifikant forskjellige fra null på 95% nivå (t-verdien er høyere enn 1,96).

Figur 1.5: Faktisk sysselsettingsutvikling i fiskeindustrien 1983-2000

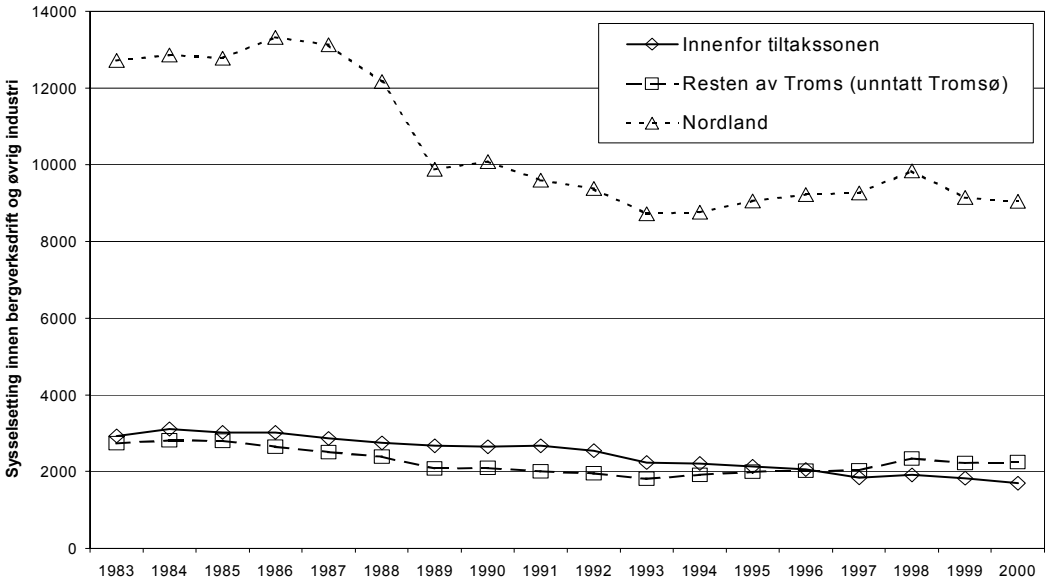


Tabell 1.5: Estimert sysselsettingsutvikling innenfor bergverk og øvrig industri

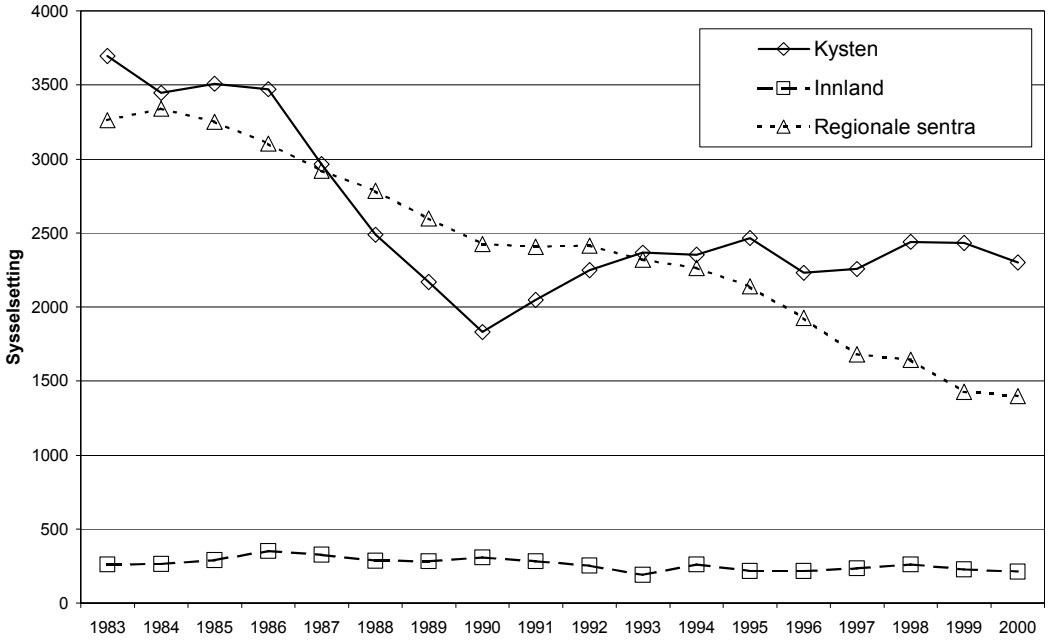
	Estimert trend/ prosentvis årlig utviklingsbane (b_1) 1983-90	Skift i den prosentvise veksttakt fra 1990 (b_3)	Estimert prosentvis gjennomsnittlig årlig vekst/reduksjon 1990-2000 ($b_{1+}b_3$)	Multippel korrelasjons-koeffesient (R^2)
Tiltakssonen	- 2,0 *	- 2,6 *	- 4,6 *	97,5
Rest Troms (ekskl. Tromsø)	- 4,4 *	5,9 *	1,5 *	85,8
Nordland	- 3,0 *	2,6 *	0,4 *	87,1

*indikerer at parametrene er signifikant forskjellige fra null på 95% nivå (t-verdien er høyere enn 1,96).

Figur 1.6: Faktisk sysselsettingsutvikling innenfor bergverk og øvrig industri 1983-2000



Figur 1.7: Sysselsettingsutvikling for industrien samlet for ulike regioner i Tiltakssonen



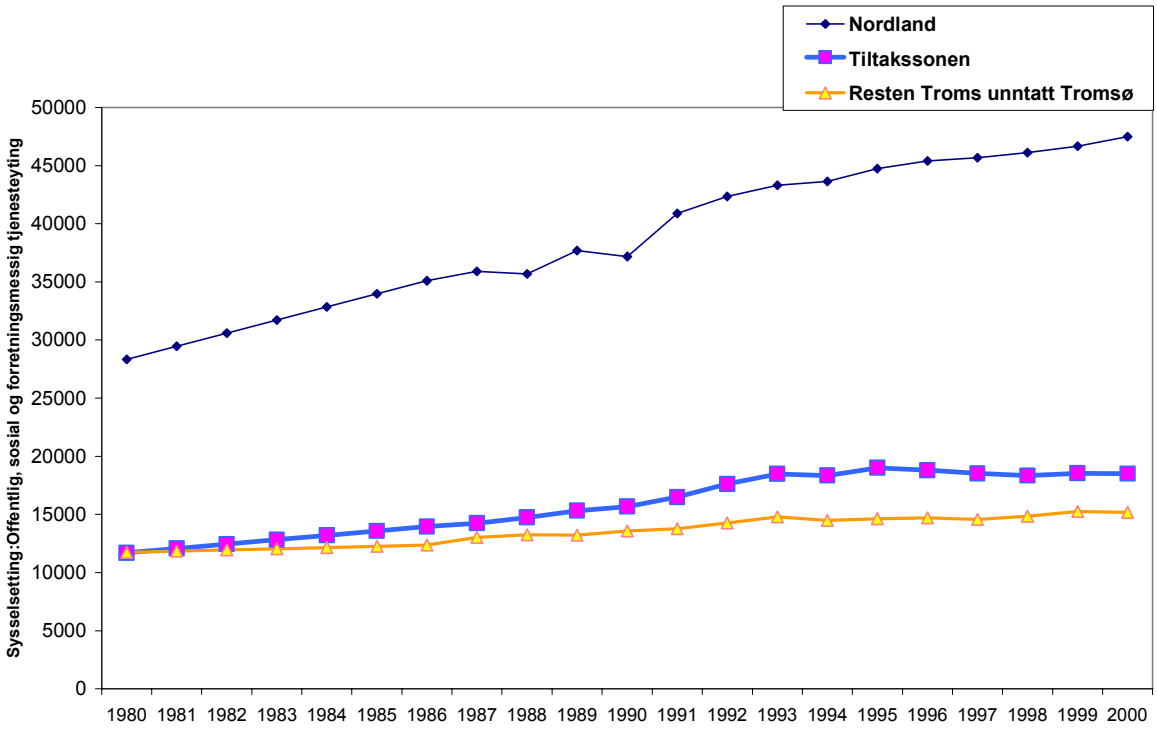
I tabell 1.6-8 har vi gjort tilsvarende analyser basert på foreløpig statistikk fra SSB's regionalstatistikk. Denne statistikken er ikke like god som industristatistikken. Tallene er basert på kvartalstall, og fra 1986-94 var det tall fra 2.kvartal, mens 4.kvartal har vært gjeldende etter dette. Modellen vår som beregner prosentvis vekst vil glatte tallene og redusere noe av dette problemet. Forandringer i grupperingsmåte i 1997 har medført at vi har en relativt stor gruppe som heter offentlig, sosial og forretningsmessig tjenesteyting. Vi har også gjort estimat for perioden 1980-85 basert på en omregning av veksten som følger av folke- og boligtellingstallene fra 1980 og 1990. Med disse forbehold om svakheter i datamateriale presenterer vi resultater fra noen utvalgte sektorer. I tabell 1.6 og figur 1.9 kan vi følge hhv. estimert modell og faktisk sysselsetting. En korrelasjonskoeffesient på hhv. 97, 97,5 og 98,3 for de tre regionene forteller at modellen fanger opp nær all variasjonen i datamaterialet. For Tiltakssonen ser vi at det er estimert en positiv trend i sysselsettingen på 2,9% frem til 1990, men at en etter 1990 får et negativ skift i denne veksten på 1,6% slik at gjennomsnittlig vekst over perioden 1990-2000 får estimert en vekst på 1,3%. Det samme forløpet ser vi for Nordland, men noe svakere for rest-Troms. Av figur 1.9 ser vi at den negative skiftet skyldes den svakere sysselsettingsutviklingen i siste halvdel av 1990-tallet i denne sektoren. Dette kan skyldes at nedgangen i statlig sysselsetting slår sterkt ut, og utlikner den eventuelt positive utvikling en har i de andre sektorene som inngår i denne gruppen.

Tabell 1.6: Estimert sysselsettingsutvikling innenfor offentlig, sosial og forretningsmessig tjenesteyting

	Estimert trend/ prosentvis årlig utviklingsbane (b_1) 1980-90	Skift i den prosentvise veksttakt fra 1990 (b_3)	Estimert prosentvis gjennomsnittlig årlig vekst/reduksjon 1990-2000 ($b_1 + b_3$)	Multippel korrelasjons-koeffesient (R^2)
Tiltakssonen	2,9*	-1,6	1,3	97
Rest Troms (ekskl. Tromsø)	1,5*	-0,5*	1,0*	97,5
Nordland	3,1*	-1,1*	2,0*	98,3

* indikerer at parametrene er signifikant forskjellige fra null på 95% signifikansnivå.

Figur 1.9: Faktisk sysselsettingsutvikling innenfor offentlig, sosial og forretningsmessig tjenesteyting



Kilde: foreløpig statistikk, SSB

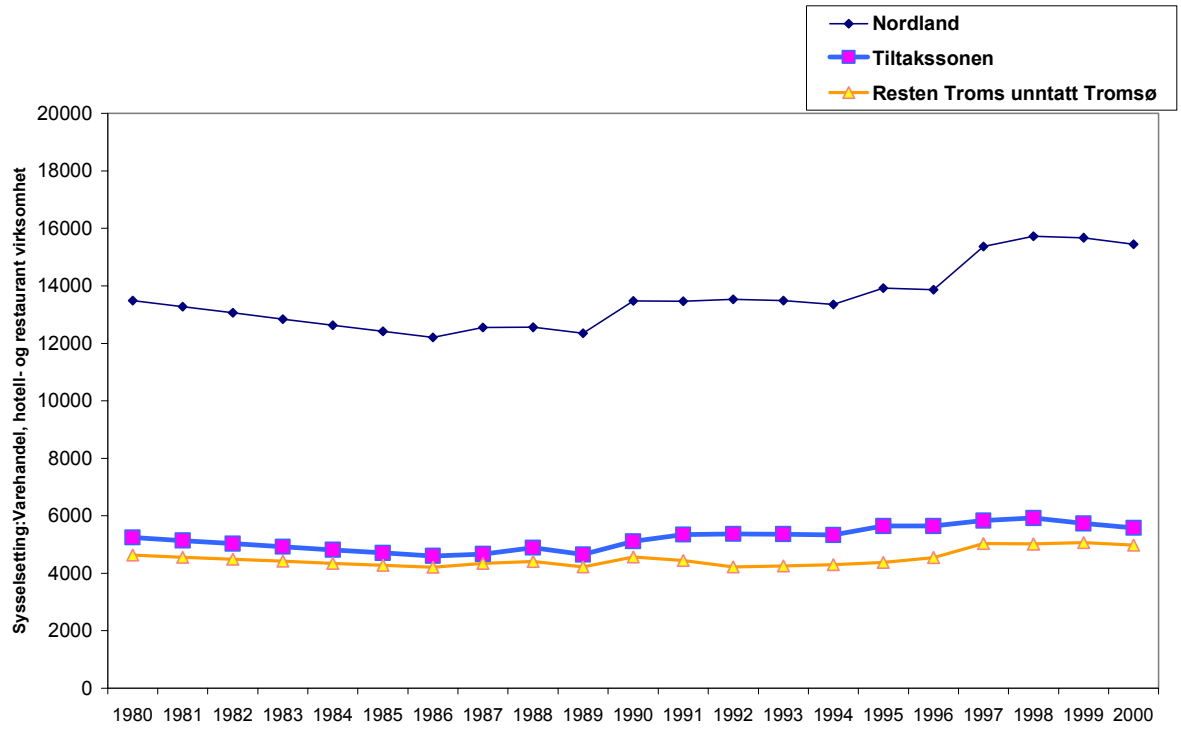
Tabell 1.7 og figur 1.10 viser estimert modell og faktisk sysselsetting innenfor varehandel, hotell- og restaurant virksomhet. I Tiltakssonen ser vi at modellen estimerer en negativ underliggende trend på 1,2% reduksjon i sysselsetting men at en får et positivt skift i denne utviklingen etter 1990 på 2,4% slik at den estimert gjennomsnittlige årlige vekst over perioden 1990-2000 blir på 1,2%. For Nordland og rest-Troms estimeres en noe svakere negativ trend og et noe sterkere positivt skift. Også her ser vi en svak utvikling etter midten på 1990-tallet.

Tabell 1.7: Estimert sysselsettingsutvikling innenfor varehandel, hotell- og restaurant virksomhet

	Estimert trend/ prosentvis årlig utviklingsbane (b_1) 1980-90	Skift i den prosentvise veksttakt fra 1990 (b_3)	Estimert prosentvis gjennomsnittlig årlig vekst/reduksjon 1990-2000 ($b_1 + b_3$)	Multippel korrelasjons-koeffesient (R^2)
Tiltakssonen	-1,2*	2,4*	1,2*	90,5
Rest Troms (ekskl. Tromsø)	-0,9	2,5*	1,6*	67,2
Nordland	-0,9	2,8*	1,9*	89,7

* indikerer at parametrene er signifikant forskjellige fra null på 95% signifikansnivå.

Figur 1.10: Faktisk sysselsettingsutvikling innenfor varehandel, hotell- og restaurant virksomhet



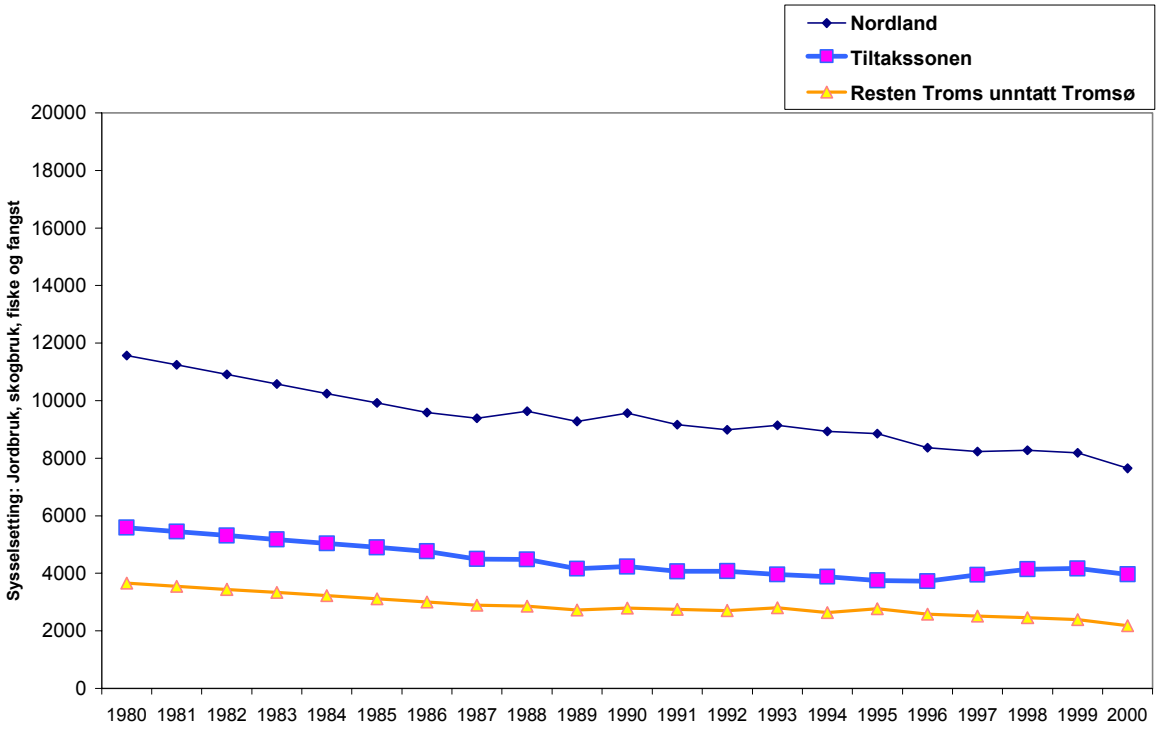
Tabell 1.8 og figur 1.11 viser estimert modell og faktisk sysselsetting innenfor jordbruk, skogbruk, fiske og fangst. Innenfor Tiltakssonen estimeres en sterk negativ trend på 3,3% årlig reduksjon, og et sterkt positivt skift etter 1990 på 2,9%, slik at den estimerte gjennomsnittlige årlige reduksjon over perioden 1990-2000 blir på 0,2%. For denne sektoren ser vi ikke et like sterkt positivt skift for referanseområdene etter 1990, og den gjennomsnittlige årlige reduksjon over perioden 1990-2000 er svakere i disse områdene.

Tabell 1.8: Estimert sysselsettingsutvikling innenfor jordbruk, skogbruk, fiske og fangst

	Estimert trend/ prosentvis årlig utviklingsbane (b_1) 1980-90	Skift i den prosentvise veksttakt fra 1990 (b_3)	Estimert prosentvis gjennomsnittlig årlig vekst/reduksjon 1990-2000 ($b_1 + b_3$)	Multippel korrelasjons-koeffesient (R^2)
Tiltakssonen	-3,1*	2,9*	-0,2*	94,4
Rest Troms (ekskl. Tromsø)	-3,3*	1,2*	-2,1*	96,5
Nordland	-2,5*	0,6*	-1,9*	97,4

* indikerer at parametrene er signifikant forskjellige fra null på 95% signifikansnivå.

Figur 1.11: Faktisk Sysselsettingsutvikling innenfor jordbruk, skogbruk, fiske og fangst



Tabell 1.9: Estimert Total sysselsettingsutvikling

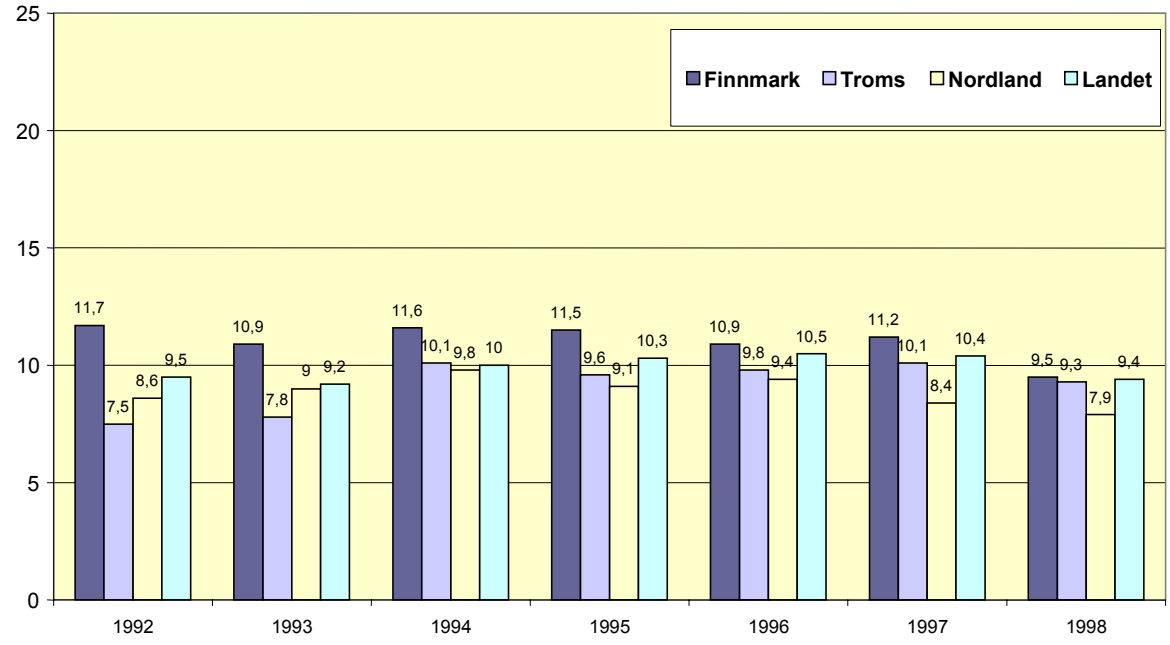
	Estimert trend/ prosentvis årlig utviklingsbane (b_1) 1980-90	Skift i den prosentvise veksttakt fra 1990 (b_3)	Estimert prosentvis gjennomsnittlig årlig vekst/reduksjon 1990-2000 ($b_1 + b_3$)	Multippel korrelasjons-koeffesient (R^2)
Tiltakssonen	-0,02	0,2	0,18	5,8
Rest Troms (ekskl. Tromsø)	-0,06	0,5*	0,44	43,9
Nordland	0,2	0,4*	0,6	72,4

For Tiltakssonen og Rest-Troms forklarer modellen dårlig variasjonen i sysselsetting (lav R^2) i tabell 1.9. Tabellen viser at det ikke er mulig å finne signifikant trend for Tiltakssonen og referanseområdene fra 1980-90. Dette kan skyldes at sysselsettingsutviklingen i de ulike næringer utlikner hverandre. Etter 1990 ser vi signifikante positive skift for referanseområdene men ikke for Tiltakssonen. Det kan skyldes at nedbygging av statlige arbeidsplasser kan ha slått relativt sterkere ut for Tiltakssonen enn for referanseområdene.

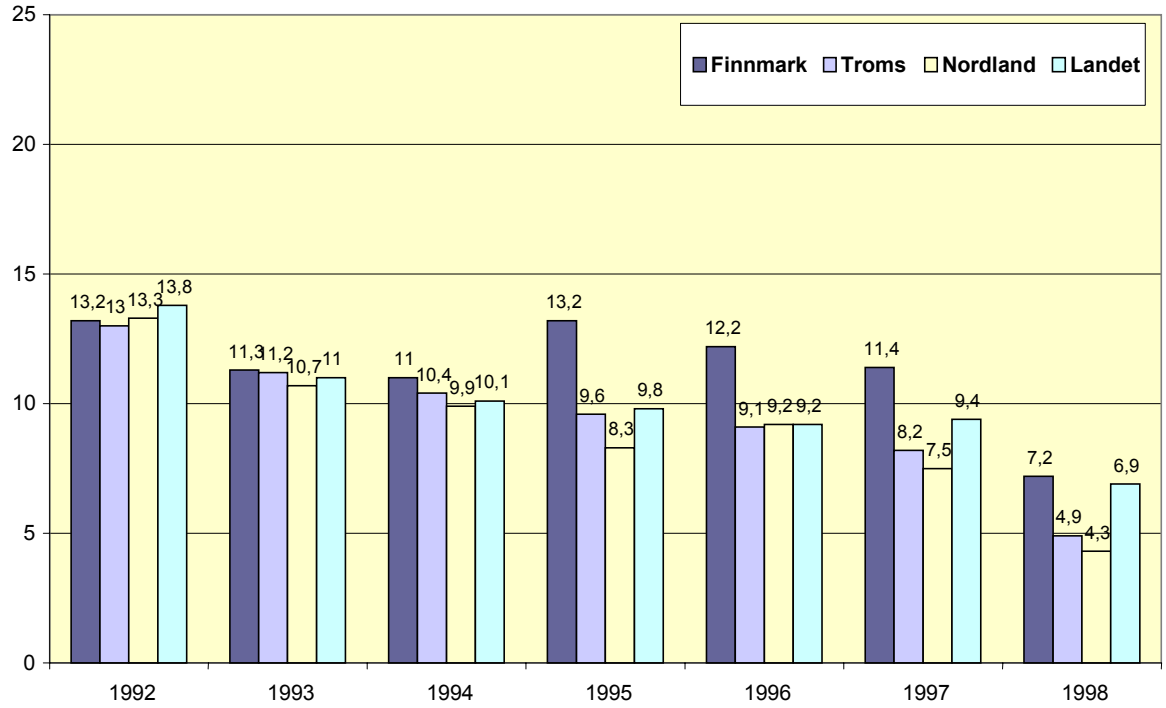
1.6 Størrelsesstruktur

I følge Spilling (2000), har Finnmark fylke den høyeste andel sysselsatte i små bedrifter (0-19 ansatte), med Troms Fylke som nest høyest. Disse to fylkene hadde også lavest andel i store bedrifter (over 100 ansatte). Næringslivet i Tiltakssonen er dermed karakterisert med en relativt høy andel små bedrifter. For Finnmark gjelder dette særlig innenfor Eiendom, forretningstjenester og utleievirksomhet, men også varehandel og hotell, restaurant og transport. Sammenliknet med andre fylker i Norge har Troms og Finnmark den høyeste andel små bedrifter også innenfor industri. Også i forbindelse med evalueringen av Tiltakssonen i 1997 ble det pekt på at næringsstrukturen i Tiltakssonen generelt og de indre strøk av sonen spesielt er karakterisert ved en høy andel små bedrifter (Angell m.fl., 1997). Selv om totalt antall bedriftsregistreringer er lav var andelen nyregistreringer og deregistreringer per 100 foretak i gjennomsnitt over perioden 1992-98 høy i Finnmark fylke sammenliknet med de andre fylkene i landet (jfr. figur 1.12 og figur 1.13). Dette kan ifølge Spilling reflektere næringssammensetningen i fylket (Spilling, 2000). Finnmark og Troms ligger også med den høyeste andel bedrifter med negativ driftsmargin (hhv. 27% og 25%) og negativ totalkapitalrentabilitet (hhv. 26% og 23%), blant landets fylker i 1997 (Spilling 2000). De er også blant de tre fylkene med høyest andel negativ egenkapital (hhv. 18% for Finnmark og 17% i Troms).

Figur 1.12: Nyregistreringer pr. 100 foretak (Spilling, 2000)



Figur 1.13: Deregistreringer pr. 100 foretak (Spilling, 2000)



1.7 Vekst og muligheter

Nye prosesser og produkter i fiskeindustrien

Flere steder i regionen har fiskeindustrien opplevd sviktende lønnsomhet med nedleggelser av anlegg og økt eksport av ubearbeidet fisk som resultat. Det er flere årsaker til denne utviklingen, men teknologiske endringer med påfølgende endringer i handelsmønsteret med fisk, et høyt kostnadsnivå og manglende markedsorientering har medvirket til en slik utvikling.

For å øke lønnsomheten, ser flere bedrifter nå mulighetene ved å utnytte sine fortrinn knyttet til tilgang på fersk fisk av høy kvalitet bedre enn i dag, eksempelvis gjennom produksjon av ferske og enkeltfrosne produkter. Dette fordrer at industrien i framtida har en mest mulig sikker tilgang til ferskt råstoff. Dette kan bl.a. oppnåes gjennom en vertikal integrasjon i produksjonen, der fangsten og leveransen "styres" mot produksjonen på filetanlegget. I Båtsfjord har en sett muligheten for å bedre planlegging og leveransestabilitet ved å samarbeide om råstofftilgangen. Det er også et betydelig potensial i å samarbeide lokalt for å selge fisken. En er opptatt både av bedre markedsorientering og av hvordan man skal utforme reguleringer av fisket slik at størst mulig andel av råstoffet blir levert ferskt og mer kontinuerlig gjennom året, slik at industrien bedre skal kunne utnytte sine komparative fortrinn på høy kvalitetsprodukter.

Flere aktører ser også at oppdrett av torsk og krabbe åpner nye muligheter når det gjelder tilgang på råstoff for industrielle aktører. Den store utfordringa her er at kostnadsnivået i produksjonen må reduseres gjennom effektivisering og teknologisering av produksjonsprosessen, slik at industrien er konkurransedyktig også på frosset råstoff. Innen oppdrettsnæringa er det også stort vekstpotensial, både ved tildeling av nye konsesjoner innen

lakseoppdrett og ved satsing på oppdrett av andre marine arter som skjell og hvit fisk. Rundt fiskeindustrien flere steder utvikler det seg en rekke andre næringer.

Snøhvit gir store muligheter

Ikke minst i vest-Finnmark merkes nå en positiv interesse og engasjement rettet mot petroleumsvirksomheten i Barentshavet, byggingen av LNG-fabrikk på Melkøya utenfor Hammerfest, basevirksomheten ved Polarbase og mulighetene for å skape annen avledet virksomhet av disse investeringene. Nåværende infrastruktur innen kommunikasjon og bolig- og industriområder er ikke tilrettelagt for å ta i mot de utfordringer og muligheter som en utbygging av Snøhvit bringer med seg. LNG-fabrikken forventer man skal gi betydelige ringvirkninger i Hammerfest-regionen. Det ligger videre et stort potensial for næringsutvikling og verdiskaping ved å utnytte deler av gassen på land i området.

Spennende omstilling

Utvikling av Sør-Varangersamfunnet har vært høyt prioritert politisk de siste 10 årene. Etter statens salg av aksjene i AS Sydvaranger fikk kommunen 120 mill. kroner av salgssummen. Disse midlene har vært benyttet til å skape ny næringsvirksomhet og vekst i tillegg til 430 mill. kroner som tidligere er bevilget i ordinært omstillingstilskudd. Den omstillingen som har skjedd i Sør-Varanger, kan på mange måter sies å ha vært vellykket og er et godt bevis på at det er mulig å skape attraktive næringsmiljøer og knutepunkter lengst nord i landet. I dag registreres det at mange ser gode utviklingsmuligheter innefor de bransjer der Kirkenes har eller kan utvikle særlige konkurransefortrinn, herunder den betydelige kompetansen og erfaringen man har når det gjelder kontakt med Nordvest-Russland.

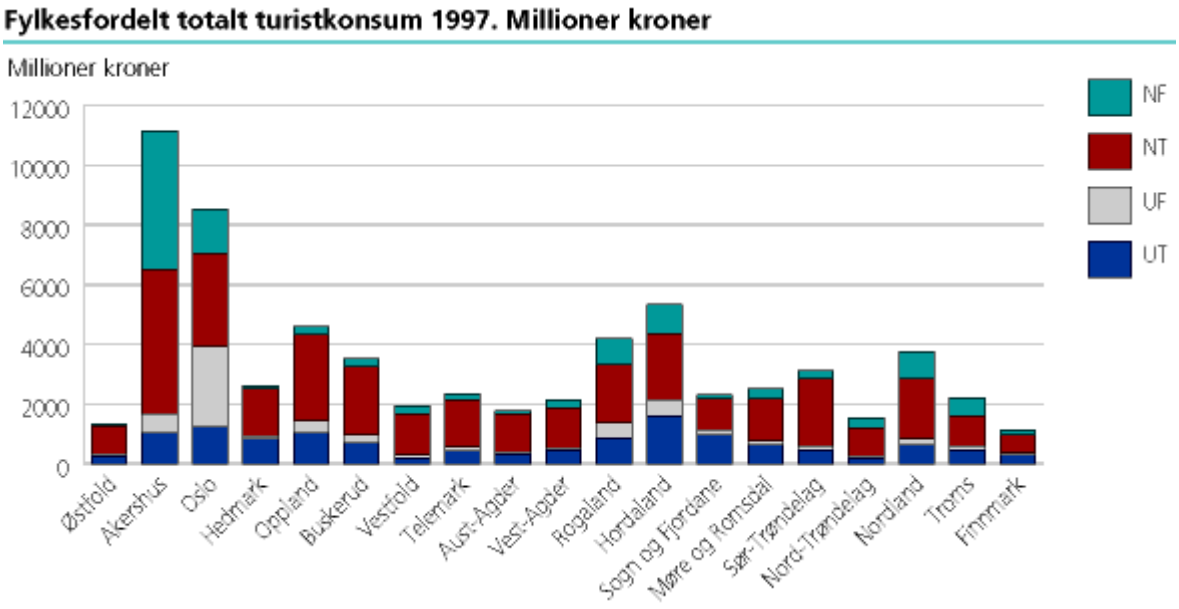
Muligheter i reiselivet og primærnæringene

Store deler av Tiltakssonen er dominert av små bedrifter og selvstendige næringsutøvere i primærnæringene. Mange av disse har et stort potensial for økt verdiskaping. Reiseliv er en viktig næring for Finnmark og har hatt en positiv utvikling siden midten av 1980-tallet. Store sesongsvingninger er imidlertid et hinder for god lønnsomhet.

Primærnæringene reindrift, landbruk, fjordfiske og utmarksnæring – hver for seg eller i kombinasjon – er fortsatt med på å prege næringslivet i fylket. Ikke minst er disse næringene viktige kulturbærere for den samiske befolkningen. Flere av disse næringene sliter i dag med problemer av ulik art, samtidig som nye aktører ser store muligheter for positiv utvikling. Situasjonen for reindriften er på den ene siden preget av svekket høst- og vinterbeitegrunnlag, samt lav produktivitet og verdiskaping. På den andre siden finnes det et sterkt engasjement for næringens fremtid, noe som i seg selv er en ressurs.

Det er behov for å utvikle nye næringer og attraktive arbeidsplasser i regionen. Innenfor reiseliv, kanskje spesielt i øst-Finnmark, er store deler av regionen fremdeles lite utviklet til turistformål mens mulighetene for salg av unike opplevelser er store. Et bredere produktspekter innen reiselivsnæringen vil øke fylkets appell både sommer og vinter. Som en kan se av figur 1.14 hadde Finnmark i 1997 det laveste totale turistkonsum blant landets 19 fylker (kilde: SSB).

Tabell 1.14: Fylkesfordelt totalt turistkonsum 1997.



*Figuren viser fylkesfordelt samlet turistkonsum fordelt på **NT**; norske husholdningers turistkonsum, **NF**; norske næringers utgifter til forretningsreiser, **UT**; utenlandske ferie- og fritidsreisende i Norge og **UF**; utenlandske forretningsreisendes turistkonsum i Norge. Kilde: SSB.*

1.8 Folketall og bosetting i Tiltakssonen

Pr 1.1 2002 var det bosatt 92778 personer i Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. Tabell 1.10 viser at folketallet i området har blitt redusert med om lag 8000 personer i løpet av de siste 20 år. Bak disse tallene skjuler det seg til dels store regionale og periodiske variasjoner. Nedgangen i folketallet var størst i perioden mellom 1985-89 (med knappe 1% gjennomsnittlig årlig reduksjon eller til sammen nærmere 3700 personer). Fra 1990 og fram til 1995 økte folketallet med nesten 2400 personer. Fra 1995 har det igjen vært en nedgang i befolkningen.

Tabell 1.10: Absolutt og relativ utvikling i folketall i Tiltakssonen 1980-2002

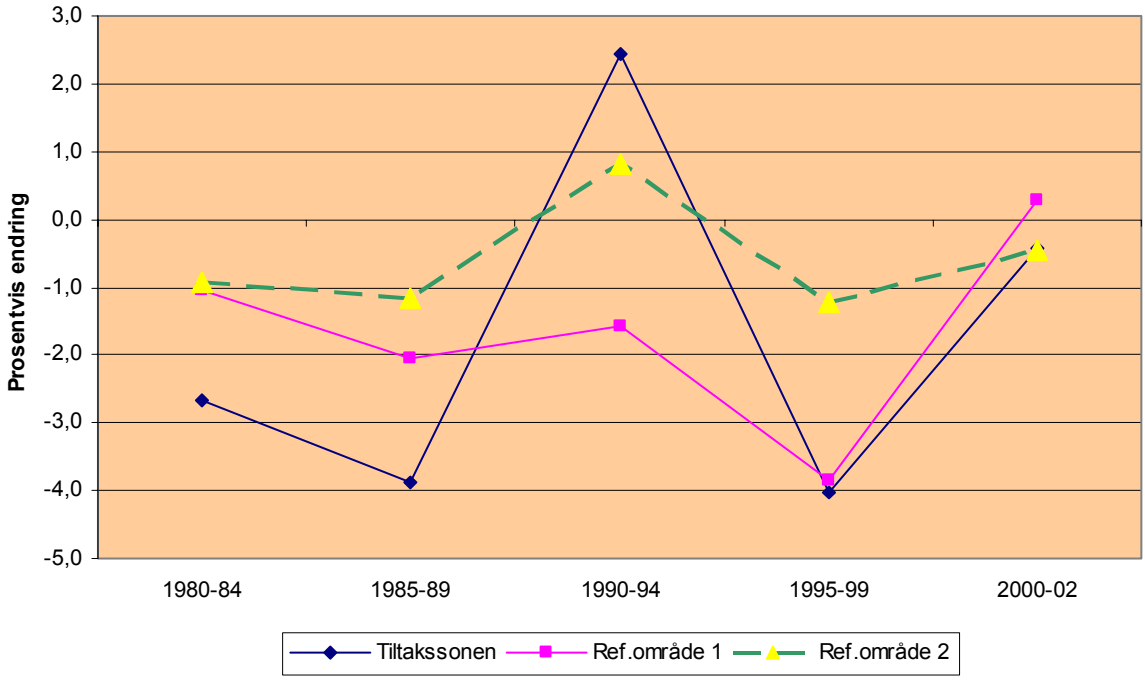
Kommune	Bef. pr 1.1 1980	Bef. Pr 1.1 1985	Bef. pr 1.1 1990	Bef.pr 1.1 1995	Bef. pr 1.1 2000	Bef. pr 1.1 2002	% endr. 1980-84	% endr. 1985-89	% endr. 1990-94	% endr. 1995-99	% endr. 2000-02
Karlsøy	*3085*	*3027*	*2774*	*2611*	*2496*	*2464*	*-1,9*	*-9,1*	*-6,2*	*-4,6*	*-1,3*
Lyngen	*3881*	*3799*	*3595*	*3479*	*3225*	*3183*	*-2,2*	*-5,7*	*-3,3*	*-7,9*	*-1,3*
Storfjord	*1904*	*1915*	*1836*	*1939*	*1872*	*1860*	*0,6*	*-4,3*	*5,3*	*-3,6*	*-0,6*
Kåfjord	*3107*	*2971*	*2819*	*2677*	*2369*	*2344*	*-4,6*	*-5,4*	*-5,3*	*-13,0*	*-1,1*
Skjervøy	*3686*	*3321*	*3082*	*3081*	*2934*	*3014*	*-11,0*	*-7,8*	*0,0*	*-5,0*	*2,7*
Nordreisa	*4595*	*4788*	*4697*	*4905*	*4821*	*4739*	*4,0*	*-1,9*	*4,2*	*-1,7*	*-1,7*
Kvænangen	*1900*	*1755*	*1615*	*1602*	*1435*	*1442*	*-8,3*	*-8,7*	*-0,8*	*-11,6*	*0,5*
Nord-Troms	**22158**	**21576**	**20418**	**20294**	**19152**	**19046**	**-2,7**	**-5,7**	**-0,6**	**-6,0**	**-0,6**
Alta	*13219*	*13928*	*14857*	*16338*	*16837*	*17159*	*5,1*	*6,3*	*9,1*	*3,0*	*1,9*
Vadsø	*6048*	*5998*	*5967*	*6415*	*6130*	*6120*	*-0,8*	*-0,5*	*7,0*	*-4,6*	*-0,2*
Hammerfest	*9652*	*9385*	*9240*	*9553*	*9213*	*9020*	*-2,8*	*-1,6*	*3,3*	*-3,7*	*-2,1*
Sør-Varanger	*10529*	*10073*	*9641*	*9913*	*9532*	*9608*	*-4,5*	*-4,5*	*2,7*	*-4,0*	*0,8*
Senter	**39448**	**39384**	**39705**	**42219**	**41712**	**41907**	**-0,2**	**0,8**	**6,0**	**-1,2**	**0,5**
Kautokeino	*2855*	*2925*	*2953*	*3141*	*3068*	*3052*	*2,4*	*0,9*	*6,0*	*-2,4*	*-0,5*
Porsanger	*4597*	*4559*	*4475*	*4461*	*4451*	*4349*	*-0,8*	*-1,9*	*-0,3*	*-0,2*	*-2,3*
Karasjok	*2658*	*2732*	*2652*	*2788*	*2901*	*2852*	*2,7*	*-3,0*	*4,9*	*3,9*	*-1,7*
Tana	*3293*	*3340*	*3195*	*3272*	*3074*	*3039*	*1,4*	*-4,5*	*2,4*	*-6,4*	*-1,2*
Nesseby	*1113*	*1016*	*1037*	*1048*	*965*	*966*	*-9,5*	*2,0*	*1,0*	*-8,6*	*0,1*
Indre	**14516**	**14572**	**14312**	**14710**	**14459**	**14258**	**0,4**	**-1,8**	**2,7**	**-1,7**	**-1,4**
Vardø	*3830*	*3365*	*3008*	*3010*	*2705*	*2586*	*-13,8*	*-11,9*	*0,1*	*-11,3*	*-4,6*
Båtsfjord	*2785*	*2658*	*2346*	*2547*	*2470*	*2407*	*-4,8*	*-13,3*	*7,9*	*-3,1*	*-2,6*
Berlevåg	*1677*	*1531*	*1367*	*1324*	*1236*	*1210*	*-9,5*	*-12,0*	*-3,2*	*-7,1*	*-2,1*
Gamvik	*1636*	*1568*	*1424*	*1455*	*1288*	*1234*	*-4,3*	*-10,1*	*2,1*	*-13,0*	*-4,4*
Lebesby	*2015*	*1846*	*1754*	*1578*	*1463*	*1511*	*-9,2*	*-5,2*	*-11,2*	*-7,9*	*3,2*
Nordkapp	*5036*	*4525*	*3975*	*3914*	*3497*	*3513*	*-11,3*	*-13,8*	*-1,6*	*-11,9*	*0,5*
Måsøy	*2323*	*2099*	*1839*	*1720*	*1467*	*1433*	*-10,7*	*-14,1*	*-6,9*	*-17,2*	*-2,4*
Kvalsund	*1707*	*1586*	*1394*	*1266*	*1110*	*1091*	*-7,6*	*-13,8*	*-10,1*	*-14,1*	*-1,7*
Hasvik	*1649*	*1572*	*1337*	*1334*	*1204*	*1184*	*-4,9*	*-17,6*	*-0,2*	*-10,8*	*-1,7*
Loppa	*2070*	*1944*	*1687*	*1552*	*1421*	*1398*	*-6,5*	*-15,2*	*-8,7*	*-9,2*	*-1,6*
Kyst	**24728**	**22694**	**20131**	**19700**	**17861**	**17567**	**-9,0**	**-12,7**	**-2,2**	**-10,3**	**-1,7**
Sonen	**100850**	**98226**	**94566**	**96923**	**93184**	**92778**	**-2,7**	**-3,9**	**2,4**	**-4,0**	**-0,4**

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

I Figur 1.15 har vi sammenlignet den generelle befolkningsutviklingen i sonen med utviklingen i to referanseområder for perioden ulike tidsperioder mellom 1980 og 2002. Referanseområde 1 er "tiltaksonelignende områder", og omfatter her Troms fylke minus

Tromsø kommune og de sju kommunene i Nord-Troms som inngår i Tiltakssonen. Referanseområde 2 er Nordland fylke.

Figur 1.15: Gjennomsnittlige befolkningsendringer pr år.



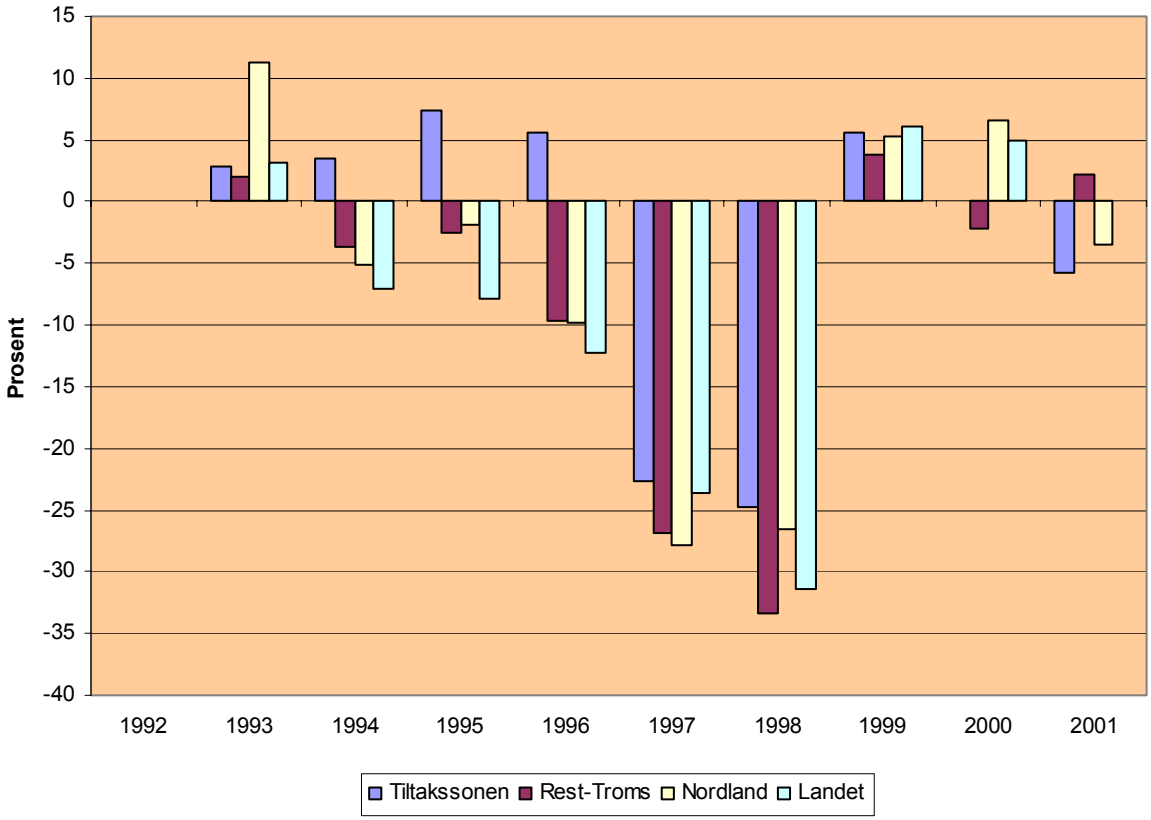
Figuren viser at befolkningsutviklingen i Tiltakssonen preges av det samme strukturelle mønster som referansområdene, men med større variasjoner. Sammenhengen mellom endringene i befolkningsutvikling og konjunkturvekslingene har vist seg sterk, noe en finner også i tidligere evalueringer (Pedersen og Andersen, 2001). Dette er også et landsomfattende trekk som en finner i flytteforskning (Stambøl, Østby, Sørlie). Under konjunkturkriser holder de som er i arbeid i større grad på jobbene de har, noe som senker flyttetilbøyeligheten. Når konjunkturen igjen bedres ved at den samlede sysselsettingen stiger, øker mulighetene for mer attraktive jobber og villigheten til jobbskifte, og flytteintensiteten øker.

Disse trekkene ser vi også igjen i figur 1.16, som viser indekserte endringer i arbeidsledigheten i tiltakssonen og i referanseområdene fra 1992. Årsgjennomsnittet for ledighetstallene er her beregnet på grunnlag av tall ved slutten av hver måned de enkelte år. Som helt arbeidsledige regnes personer som ikke har inntektsgivende arbeid, er arbeidsføre og disponible for arbeid.

På landsbasis var det en økning i arbeidsledigheten fra slutten på 1980-tallet og fram til 1993 da ledigheten nådde sitt høyeste nivå. Fra 1993 til 1994 gikk ledigheten på landsplan ned for første gang siden 1986. Denne nedgangen fortsatte de neste årene og nådde et bunnivå i 1998 med 3,2 prosent av arbeidsstyrken. De neste to årene steg ledigheten noe igjen, og i 2001 var den på 3,6 prosent.

Av figuren går det fram at mens arbeidsledigheten på landsbasis gikk sterkt ned etter lavkonjunkturperioden tidlig på 1990-tallet, fortsatte arbeidsledigheten i Tiltakssonen å stige fram til 1996, da registrerte helt arbeidsledige i gjennomsnitt utgjorde 6,8% av arbeidsstyrken i området.

Figur 1.16: Registrerte arbeidsledige 1992-2001

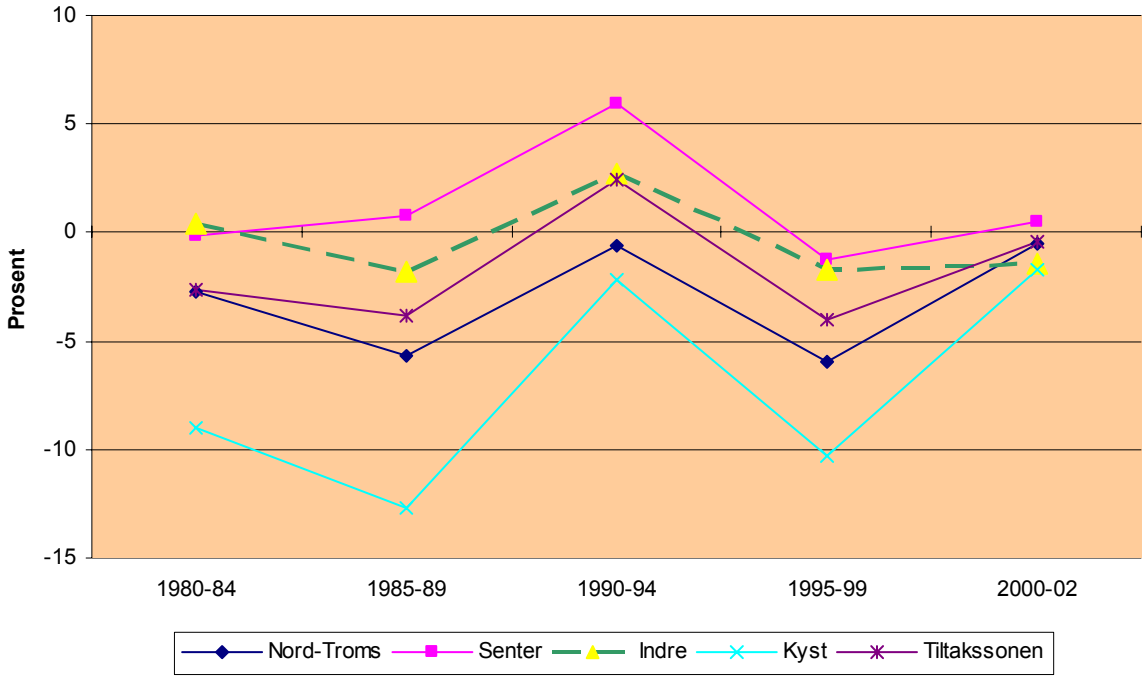


Figuren viser at ledighetsutviklingen i sonen har de samme strukturelle trekk som utviklingen i referanseområdene, med unntak av at nedgangen i arbeidsledigheten etter lavkonjunkturperioden på begynnnelsen på 1990-tallet startet ca tre år seinere i sonen. Mens arbeidsledigheten både på landsbasis, i Nordland og de "tiltakssonelignende områder i Troms" (Troms fylke minus Tromsø og de sju kommunene i Nord-Troms) gikk klart tilbake allerede tidlig på 1990-tallet, falt arbeidsledigheten i sonen først fra 1996. Av figuren ser vi også at antall registrert helt arbeidsledige samlet sett de siste par tre årene er blitt mer redusert innenfor sonen enn i referanseområdene og landet for øvrig.

Innenfor sonen er det kystkommunene i Finnmark som har hatt størst befolkningsnedgang, der folketallet i løpet av de to siste ti-års periodene er redusert med over en fjerdedel. Blant kystkommunene har nedgangen vært større på kysten av Vest-Finnmark, der befolkningen er blitt redusert med nesten en tredjedel i perioden. I Øst-Finnmark var det ei positiv utvikling i folketallet i første halvdel på 1990-tallet, spesielt i Båtsfjord, men i de siste årene har folketallsutviklinga her også snudd og følger de samme trekkene som i vest. Problemene i kystområdene har redusert kystkommunenes andel av befolkningen i sonen fra 25% i 1980 til 19% i 2002. Fiskeriene og fiskeindustrien, som særlig er viktig i Nord-Troms og i kystkommunene i Finnmark, og reindrifta som særlig er viktig for den samiske befolkning i de indre kommunene, har i perioden fra 1980 opplevd både oppgangs- og nedgangstider som har hatt konsekvenser for befolkningsutviklinga. Figur 1.15 viser at det har vært størst stabilitet i folketallsutviklinga i Indre Finnmark hele perioden sett under ett. Blant de fem kommunene i Indre Finnmark er det bare Kautokeino og Karasjok som har et høyere folketall i 2002 enn i 1980. Utviklingen i disse to kommunene var spesiell positiv i perioden 1990-94. En del av grunnlaget for denne veksten finner man trolig i etableringa av en del samiske

institusjoner i første halvdel på 1990-tallet, og som i all hovedsak ble lokalisert til Kautokeino og Karasjok. De siste årene har imidlertid denne situasjonen endret seg noe. Utviklinga etter tusenårs-skiftet indikerer at Indre Finnmark nærmer seg samme nivå når det gjelder folketallsreduksjon som i kystkommunene (jfr. Figur 1.17).

Figur 1.17: Relativ befolkningsutvikling i delområder av tiltakssonen 1980-2002



I 1980 var det samlede innbyggertallet i de regionale sentra (Hammerfest, Alta, Vadsø og Sør-Varanger) litt i underkant av 39500. Nesten hele veksten i Tiltakssonen i perioden 1990-94 kom som en følge av folketallsøkningen i de regionale sentra. Etter 1995 har det vært en stagnasjon eller liten tilbakegang i folketallet her. Det er bare Alta av sentrene som har hatt vekst i hele perioden. Mens 13,1% av befolkningen i sonen var bosatt i Alta i 1980, var denne andelen økt til 18,5% ved årsskiftet 2001/2002. Ved siden av kystkommunenes tilbakegang, er det Altas vekst som preger folketallsendringene i sonen etter 1980. I den samme 20-års perioden ser vi også at folketallet i Vadsø har stagnert, mens Sør-Varanger og Hammerfest har hatt en nedgang. Dette har blant annet sammenheng med endringer i offentlig og privat tjenesteyting, og nedgang i industri og bergverk. Ikke minst merket Sør-Varanger nedtrappingen hos AS Syd-Varanger fra midten på 1980-tallet til midten på 1990-tallet. Av figur 1.16 ser vi at alle delområdene i sonen hadde befolkningsnedgang i 2. halvdel på 1990-tallet.

Tiltakssonen har fremdeles en noe yngre befolkning enn landsgjennomsnittet. Ved inngangen til tusenårsskiftet var andelen barn i alderen 0-9 år høyere enn i resten av landet, mens tabell 1.12 viser at andelen eldre over 67 år fremdeles er lavere i sonen enn både landsgjennomsnittet, gjennomsnittet for Nordland og gjennomsnittet for "tiltakslignende områder". Tabell 1.11 viser at andelen av befolkningen i alderen 15-29 år i 2001 er på linje med landet for øvrig, mens den i 1997 var nesten to prosentpoeng høyere. Denne nedgangen har sammenheng med lave barnekull i området fra midten på 1970-tallet og fram til andre halvdel på 1980-årene. Dette kan bidra til at fødselstallene i sonen kan gå noe ned de

nærmeste årene, selv om fruktbarhetsnivået opprettholdes på dagens nivå. Etter hvert som denne gruppen når flytteaktiv alder, vil andelen i aldersgruppa 15-29 år kunne gå ytterligere ned dersom netto utflyttingen fra sonen fortsetter å øke.

Tabell 1.11: Andel av befolkningen i alderen 15-29 år

	1997	2001
Karlsøy	19,4	17,6
Lyngen	21,8	19,8
Storfjord	23,6	20,7
Kåfjord	21,3	17,8
Skjervøy	22,6	20,3
Nordreisa	21,4	18,8
Kvænangen	19,7	15,6
Vardø	22,1	19,4
Vadsø	22,4	18,6
Hammerfest	22,5	19,2
Kautokeino	26,6	23,9
Alta	23,9	21,1
Loppa	19,6	17,4
Hasvik	23,6	19,6
Kvalsund	21,4	16,8
Måsøy	19,2	17,4
Nordkapp	21,1	17,3
Porsanger	22,5	19,7
Karasjok	23,2	19,6
Lebesby	20,2	17,5
Gamvik	23,1	19,1
Berlevåg	18,8	17,6
Tana	22,5	20,0
Nesseby	17,3	16,6
Båtsfjord	26,5	22,0
Sør-Varanger	22,2	19,1
Snitt tiltakssonen	22,5	19,5
Snitt landet	20,8	19,3

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Fødte og døde

Den naturlige tilveksten i befolkningen defineres som forskjellen mellom fødte og døde. Antall fødte per 1000 innbyggere i sonen har tradisjonelt vært høyt i Nord-Norge, og spesielt høye i Finnmark.

Fødselsraten har i perioden fra 1980 og fram til tusenårsskiftet vært høyere i sonen enn i resten av landet. Denne forskjellen har i hovedsak skyldtes to forhold; en relativ ung befolkning i området og høyere fruktbarhet sammenlignet med landet for øvrig. Utviklingen de siste årene kan tyde på at denne forskjellen nå er i ferd med å viskes ut. Samlet

fruktbarhetstall, som forteller hvor mange barn hver kvinne i gjennomsnitt vil føde, har på landsbasis variert mellom 1,88 og 1,78 i perioden fra 1990 og fram til 2002 (Statistisk Sentralbyrå, Befolkningsstatistikk). For tiltakssonen har tilsvarende fruktbarhetstall variert mellom 2,08 og 1,85.

I 2001 var det samlede fruktbarhetstallet i landet på 1,78, mot 1,85 året før. Det var imidlertid store geografiske forskjeller på nedgangen. Et klart trekk var at nedgangen var størst i de fylker hvor samlet fruktbarhetstall har vært høyest. Størst reduksjon var det i Finnmark med en nedgang i samlet fruktbarhetstall fra 2,08 til 1,85. I 2001 var det 6 fylker som hadde høyere fruktbarhetstall enn Finnmark. Nedgangen i antall fødte pr 1000 innbyggere i sonen har en klar sammenheng med reduksjonen i tallet på kvinner i alderen 20-39 år de siste årene. Kvinner i alderen 20-39 år står for 95% av fødslene i Norge. Forholdet mellom antall kvinner og menn i aldersgruppa 20-39 år sier også noe om mulighetene til å finne en partner i regionen, som også påvirker fruktbarheten. Tabell 1.12 viser denne andelen pr. 01.01. 2002.

Tabell 1.12: Demografiske kjennetegn (tall pr 1.1. 2002)

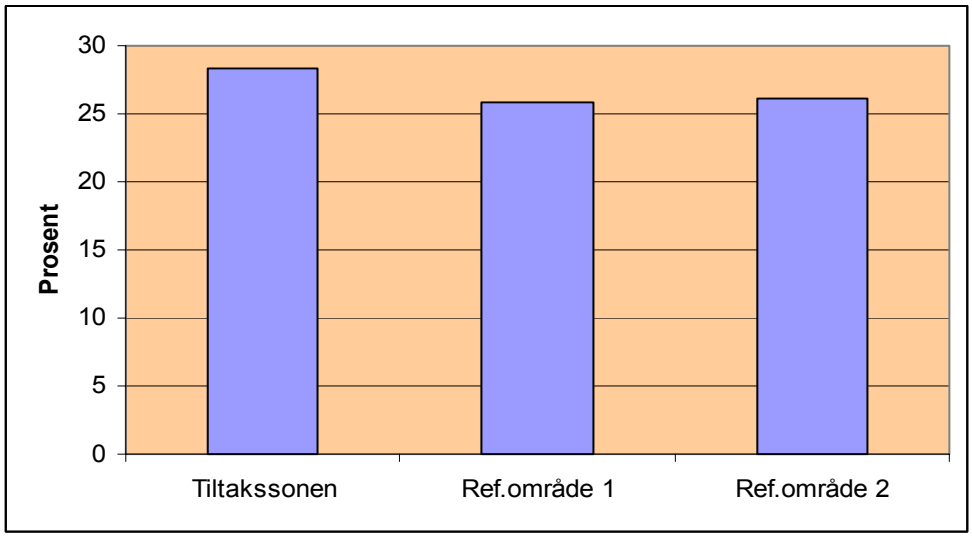
Kommune	Andel over 67 år	Andel kvinner pr 100 menn (20-39 år)
Karlsøy	*15,1*	*88*
Lyngen	*16,5*	*80*
Storfjord	*12,8*	*89*
Kåfjord	*15,5*	*79*
Skjervøy	*12,6*	*92*
Nordreisa	*14,2*	*88*
Kvænangen	*18,5*	*88*
Nord-Troms	***14,8***	***86***
Alta	*8,6*	*97*
Vadsø	*10,8*	*95*
Hammerfest	*11,1*	*94*
Sør-Varanger	*12,7*	*95*
Senter	***10,4***	***95***
Kautokeino	*8,2*	*86*
Porsanger	*11,4*	*91*
Karasjok	*10,4*	*95*
Tana	*12,6*	*84*
Nesseby	*17,2*	*75*
Indre	***11,2***	***86***
Vardø	*15,4*	*89*
Båtsfjord	*9,8*	*87*
Berlevåg	*15,6*	*99*
Gamvik	*13,1*	*97*
Lebesby	*14,4*	*84*
Nordkapp	*14,9*	*87*
Måsøy	*16,6*	*83*
Kvalsund	*16,7*	*85*
Hasvik	*14,7*	*87*
Loppa	*17,2*	*83*
Kyst	***14,6***	***88***
Sonen	***12,8***	***89***
Landet	**13,5**	**97**
Ref.område 1	**14,5**	**89**
Ref.område 2	**14,5**	**95**

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Kjønnsbalansen for bosatte i sonen i alderen 20-39 år ligger godt under det nasjonale nivået, og lavere enn i Nordland men er på linje med tiltakslignende områder i Midt-Troms. Det er grunn til å legge merke til at Nord-Troms og Indre Finnmark kommer klart dårligst ut, og at senterkommunene har andeler som ligger tettest opp mot landsgjennomsnittet. Innlandskommunene hadde en sterk økning i kvinneandelen i aldersgruppa 20-39 år i ti-årsperioden fra 1987 til 1997 da denne økte fra 82% til 91%, men denne har blitt markert redusert de siste årene. Dette slår naturligvis inn på fødselstallene i neste omgang.

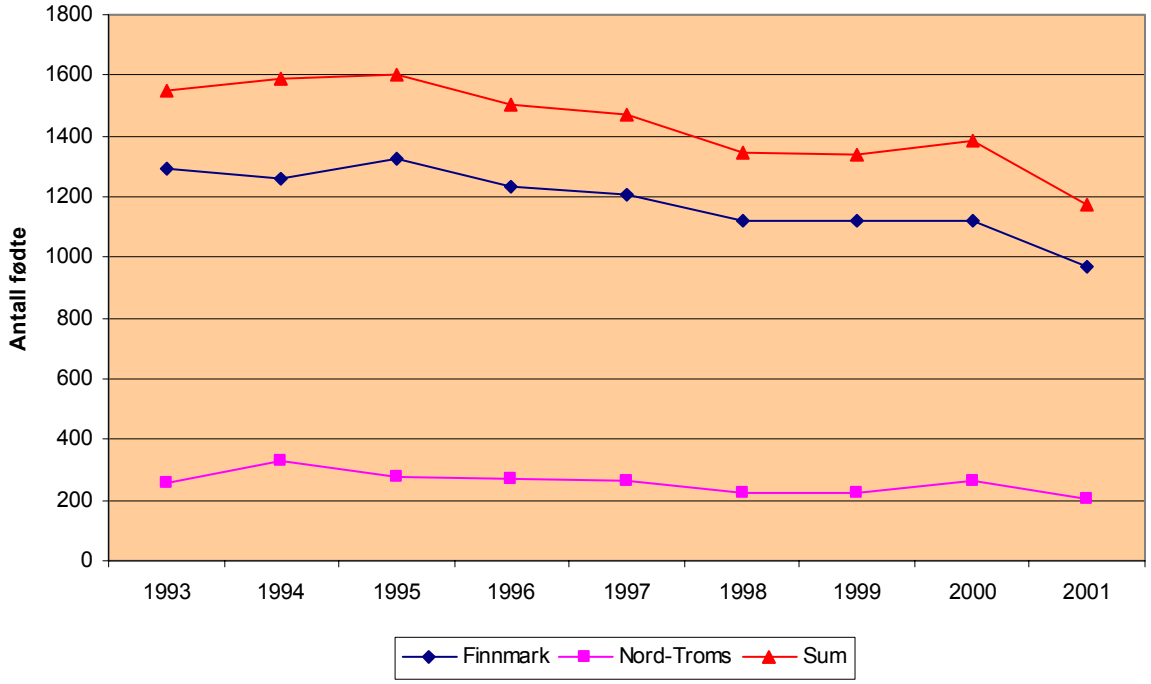
Når det gjelder andelen av befolkningen i aldersgruppen 20-39 år (figur 1.18) skiller Tiltakssonen seg ikke ut negativt sammenlignet med våre referanseområder, kanskje heller litt tvert i mot. Netto flyttestrømmer ut av området (se senere) har ennå ikke gitt seg utslag i relative lavere andeler personer i den produktive livsløpsfasen.

Figur 1.18: Andel av befolkningen i alderen 20-39 år i pr 01.01. 2002



Selv om fruktbarhetstallene i sonen er høye i norsk målestokk, går de faktiske fødselstallene ned. I 2001 ble det født 1176 barn i sonen, som er en reduksjon på litt over 200 fra året før. Fra 1995 og fram til 2002 har tallet på fødsler i regionen vært synkende (figur 1.19). Størst har nedgangen vært i Nord-Troms, som har hatt lavest fødselsrate i regionen helt fra begynnelsen på 1990-tallet. Også i Indre Finnmark har en de siste par årene hatt lave fødselsrater, noe som er et trendbrudd sammenliknet med 1990-tallet.

Figur 1.19: Utvikling i faktisk antall fødte i Tiltakssonen 1993-2001



Dødsraten innenfor sonen har vært, og er fremdeles, klart lavest i Alta og Indre Finnmark, mens den har vært og er høyest på kysten av Finnmark, samt det meste av Nord-Troms. Dette betyr at det gjennom hele 1990-tallet har vært størst naturlig tilvekst i Alta og i Indre Finnmark, med en tilvekstrate mellom 9 og 12 pr. 1000 innbyggere. De siste årene kan det se ut som om dette bildet er i ferd med å endres noe, da den naturlige tilveksten i Indre Finnmark ser ut til å svekkes, mens Alta sin relative posisjon styrkes. I enkelte kommuner i Kyst-Finnmark og Nord-Troms har det de siste årene knapt vært naturlig tilvekst. I år 2000 hadde hele fire kommuner her fødselsunderskudd. Av tabell 1.13 ser vi at fødselsoverskuddet var på det høyeste i første halvdel av 1990-tallet, noe som henger sammen med at de store årskullene født på slutten av 1960-årene begynte å få barn.

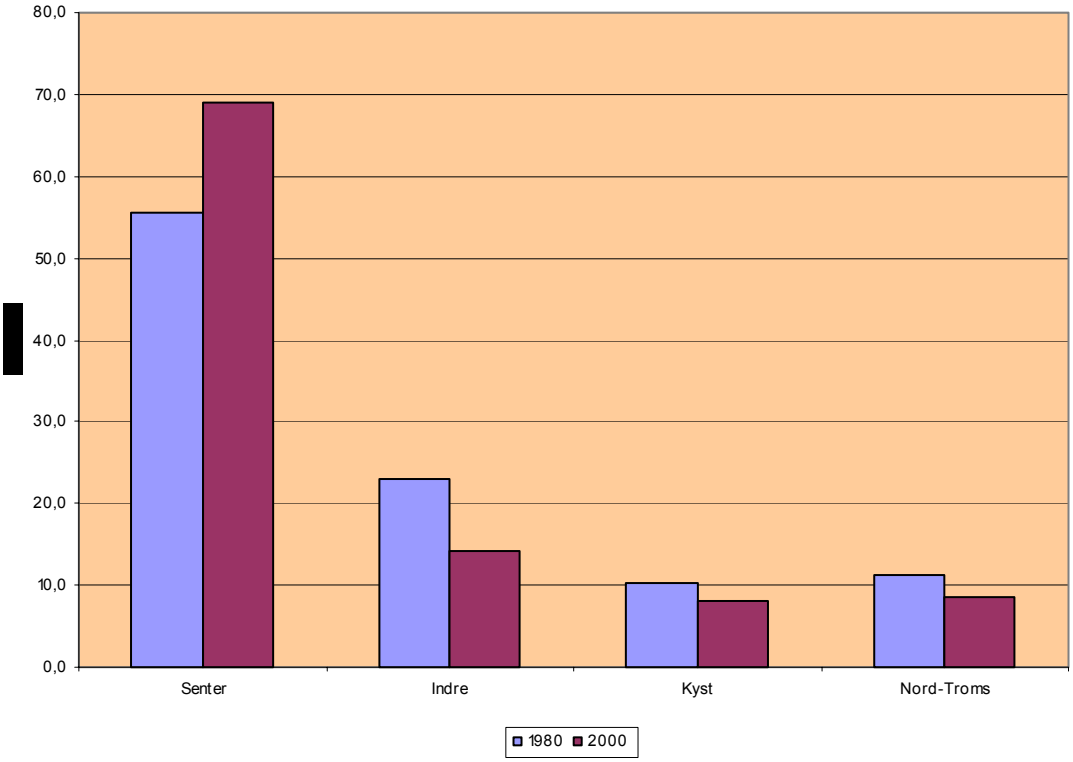
Tabell 1.13: Fødselsoverskudd i delområder av Tiltakssonen 1980-2000.

	Gjennomsnitt 1980-84	Gjennomsnitt 1985-89	Gjennomsnitt 1990-94	1995	2000
Nord-Troms	*51*	*19*	*68*	*44*	*41*
Kyst	*46*	*52*	*63*	*73*	*38*
Indre	*104*	*93*	*91*	*94*	*68*
Senter	*250*	*283*	*385*	*393*	*327*
Sum	*451*	*447*	*607*	*604*	*474*

Kilde: SSB, Regionalstatistikk

Av figur 1.20 går det fram at større deler av den naturlige befolkningstilveksten i Tiltakssonen konsentreres om senterkommunene, og da først og fremst Alta. Mens senterkommunene i 1980 sto for 55% av den naturlige tilveksten, har denne andelen økt til 69% i 2000. Alta sin andel er i samme periode økt fra 27% til 44%. Tilsvarende har andelen naturlig tilvekst i kommunene i Indre Finnmark gått tilbake fra 23% i 1980 til 14% i 2000.

Figur 1.20: Andel naturlig tilvekst i delområder av Tiltakssonen



Endringer i eldreandelen i befolkningen gir også et bilde på utviklingen i den naturlige tilveksten. På landsbasis var andelen personer over 67 år på sitt høyeste i 1991 med 14,4%. Det siste ti-året har denne andelen vært svakt synkende til 13,5% per 1. januar 2002. Andelen personer over 67 år i Tiltakssonen har økt i hele etterkrigstiden fram til 1990. Første halvdel på 1990-tallet falt andelen noe, men har siden 1996 vært økende igjen og er per 1. januar 2002 på 12,8%, som fremdeles er under landsgjennomsnittet (tabell 1.12). Denne andelen er høyest i Nord-Troms og på kysten, og lavest i senterområdene samt i de indre områder. Reduksjonen i første halvdel på 1990-tallet henger delvis sammen med små netto flyttetall i denne perioden og de små alderskullene fra 1920-årene og utover. Økningen i eldreandelen i befolkningen fra andre halvdel på 1990-tallet må ellers sees i sammenheng med netto utflyttingen fra området i denne perioden. Det er kommunene med størst folketallsnedgang som har høyest andel personer over 67 år i sin befolkning.

De siste årene er det bare Alta som har hatt en betydelig naturlig tilvekst i befolkningen, mens folketallet ellers i Nord-Troms og Finnmark i hovedsak er påvirket av den andre viktige komponenten når det gjelder befolkningsutvikling, nemlig nettoflyttingen.

Flytting og befolkningsendring

Det er ingen andre demografiske enkeltkomponenter som har større potensiale til å endre bosettingsmønsteret enn flyttinger. De siste par årene viser Statistisk sentralbyrås flyttestatistikk at den geografiske mobiliteten, målt som flyttinger i forhold til folketall, har økt igjen. For landet under ett må man tilbake til 1977 for å finne en høyere mobilitet for befolkningen under ett. For flyttinger mellom fylker må man tilbake til 1981 for å finne tilsvarende høy mobilitet som man har hatt etter tusenårsskiftet.

Nord-Norge har i alle år fra 1980 hatt netto utflytting til andre landsdeler. Nettoutflyttingen økte i perioden 1990-97, og nådde i 1997 en topp på nesten 5900 personer. I 2000 var netto

utflytting fra Nordland, Troms og Finnmark til resten av landet nesten 4000 personer. Det er bare i de verste utflyttingsårene 1985-1986 og 1995-1997) at nettoutflyttingen har vært større. Netto innvandring oppveier noe av det innenlandske flyttetapet for Nord-Norge, og tilsvarte i år 2000 om lag halvparten av det innenlandske flyttetapet.

I hele etterkrigstiden har flyttestrømmene i Norge med få unntak vært sterkest mot de mest sentrale strøk. De høye flyttetallene i Tiltakssonen tyder på at det er vanskelig å kjempe mot markedet eller å oppheve de sentraliserende krefter. Flyttestrømmene har kun avtatt i perioder med nedgangskonjunktur med unntak av noen få år på 1970-tallet da idealistiske og økonomiske motiver gjorde at en så betydelig flytting ut av sentrale strøk. Debatten om det norske bosettingsmønsteret og årsakene til endringene i dette, først og fremst flyttinger mellom områder har vart i snart 40 år, og i denne perioden har de politiske vurderingene av bosettingsendringene skiftet, så vel som bruken av virkemidler for å oppnå regionalpolitiske mål.

Tabell 1.14: Netto flytting i delområder i Tiltakssonen

	1985-89 Årlig snitt	1990-94 Årlig snitt	1995	2000
Nord-Troms	*-249*	*-92*	*-193*	*-128*
Senter	*-209*	*122*	*-365*	*-136*
Indre	*-153*	*-11*	*-146*	*-206*
Kyst	*-562*	*-151*	*-256*	*-71*
Tiltakssonen	*-1173*	*-132*	*-960*	*-541*

Av tabellen går det fram at etter en periode på begynnelsen av 1990-tallet (nedgangskonjunktur) da man hadde tilnærmet balanse mellom flyttinger til og fra sonen, økte netto utflyttinga igjen fra andre halvdel i 1990-årene. Ettersom sonen blir mer lik andre regioner når det gjelder naturlig tilvekst (se foran), får flyttingen større betydning for befolkningsutviklingen i området.

Innflyttingsraten til Tiltakssonen, antall innflyttere pr 1000 innbyggere, har endret seg mindre enn utflyttingsraten i perioden. Innflyttingsraten har variert mellom 50 og 55 pr. 1000 innbyggere, mens utflyttingsraten har variert mellom og 67 pr. 1000 innbyggere (Pedersen og Andersen, 2001).

Alle delområdene i sonen har hatt netto utflytting i den siste fem-års perioden. I denne perioden er det bare Alta som har hatt større naturlig tilvekst enn netto utflytting. Kommunene i Indre Finnmark hadde de første årene fra midten på 1990-tallet like stor naturlig tilvekst som netto utflytting, og dermed et stabilt folketall. De siste årene ser det ut til at denne situasjonen er i ferd med å endre seg, da den naturlige tilveksten synker og den negative flyttebalansen øker. Det innebærer i så fall at demografien i området antar mer og mer de samme strukturelle trekk som man har hatt i Nord-Troms og i kystkommunene. I 2000 ser vi også at viddekommunene hadde større netto utflytting samlet enn både Nord-Troms regionen og kystkommunene i Finnmark samlet.

Utviklingen videre

Økonomiske og demografiske prosesser, spesielt flyttinger, er nært forbundet med hverandre, men ikke på noen enkel måte. Sett over tid vil imidlertid endringer i den ene dimensjonen gjerne innebære endringer i den andre (Aasbrenn, 1995). Flyttebeslutninger i en periode får konsekvenser for befolkningssammensetning og reproduksjon i den neste.

Befolkningsutviklingen i et område kan sees som en indikator på områdets "sunnhetstilstand". På samme måte kan befolkningsutviklingen også gi et bilde på regionalpolitikkens evne til å nå konkrete mål om befolkning og bosetting. Bakgrunnen for opprettelsen av virkemiddelapparatet i Tiltakssonen var blant annet den sterke nedgangen i folketall fra midten på 1980-tallet i området, en utvikling som var klart mer negativ enn i resten av Nord-Norge.

I dette kapittelet har vi sett at det demografiske bildet som har preget Tiltakssonen i store trekk har de samme strukturelle føringer som utviklingen i resten av Nord-Norge. Det er konjunkturvekslingene som har preget folketallsutviklingen i området, og har dermed trolig også overskygget en del av effektene av virkemidlene som er satt inn i sonen.

Innenfor alle delområdene i sonen har det i den siste fem-års perioden vært flytteunderskudd. I denne perioden er det bare Alta som har hatt en større naturlig tilvekst enn flytteunderskuddet. Et nytt trekk som avtegnes er at utviklingen i Indre Finnmark synes å anta mer og mer de samme strukturelle trekk som har preget Nord-Troms og kystkommunene i Finnmark over en lengre periode; med reduksjon i den naturlige tilveksten og økende negativ flyttebalanse.

Nedgangen i fødselstallene i sonen de siste årene henger trolig sammen med små barnekull i området i ti-års perioden fra 1975 til 1985. Virkningene av disse små årskullene vil kunne føre til at fødselstallene i sonen vil gå noe ned også de nærmeste årene dersom fruktbarhetsnivået holder fram på dagens nivå. Et ytterligere fall vil man kunne få når disse årskullene når "flytteaktiv" alder dersom den negative utvikling i flyttebalansen fortsetter. I tillegg viser kjønnsbalanse-tallene for aldersgruppen 20-39 år at flere kvinner flytter ut fra regionen enn menn. Svekket balanse slår også inn på forventet fødselstall på sikt. Kjønnsubalansen i 2002 er klart størst i Nord-Troms og Indre Finnmark, områdene som nå har størst relativ fraflytting.

Dersom vi framskriver den folketallsutviklinga vi har hatt i Tiltakssonen den siste fem-års perioden på 1990-tallet, vil det i sonen i 2020 bo ca 75000 innbyggere. Nærmere 18500 av disse, eller hver fjerde innbygger i sonen, vil da være bosatt i Alta. Framskrivinga forteller også at flere av kommunene i sonen trolig kan havne under 1000 innbyggere i 2020; Kvænangen, Kvalsund, Hasvik, Måsøy, Gamvik, Berlevåg, Vardø, Nesseby, Lebesby og Loppa.

Det er grunn til å understreke at denne framskrivningen kun bygger på en forlengelse av tidligere utviklingstrekk, og kan bli sterkt påvirket av konjunkturene. En framskrivning er med andre ord en trendbeskrivelse, og avhenger derfor naturligvis av hvilket tidsrom man tar utgangspunkt i. Som en illustrasjon har vi gjort en framskrivning basert på utviklingen i området de siste fem årene av 1990-tallet, en periode som var preget av høykonjunktur, og som påvirket flyttestrømmene sørover. Tidlig på 1990-tallet var nettoutflyttingen, som vist i tabell 5, langt lavere enn i siste halvdel. Litt enkelt sagt; framskriver man en periode med reduksjon, ender man med reduksjon. Og jo lenger fram man går, jo verre blir det.

Selv om slike framskrivninger ikke gjengir virkeligheten, tror vi likevel ikke de er verdiløse. Dersom utviklinga i Tiltakssonen de siste fem årene får fortsette, vil konsekvensen være at folketallet i området vil reduseres fra i overkant av 92000 i dag til ca 75000 de neste tjue årene. Det i seg selv er et kraftig varsko om store utfordringer, ikke minst for mange av små-kommunene i sonen.

1.9 Flyttebeslutninger

Bosettings- og flyttebeslutninger er komplekse. I stortingsmelding 34 (2000-2001, kap.1.2) uttrykkes også en utvidet problemforståelse med hensyn til sammenhengen mellom bosetting og sysselsetting:

> "*Selv om tilgangen på arbeidsplasser fortsatt har størst betydning for hvor folk velger å bo, blir bostedsønskene i større grad enn før påvirket av det totale tilbudet av tjenester, fritidstilbud, bosted og arbeidsplasser. Mange bedrifter i mer perifere strøk har problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft, mens det samtidig er mangel på arbeidsplasser for personer med høyere utdanning. Valg av bosted vil variere ut fra både kjønn og den fasen i livet menneskene er i. Flyttetapene i distriktene er høyere for personer med høyere utdanning enn for andre grupper. Undersøkelser viser at mange ønsker å bo i mellomstore byer og tettsteder*."

En regions næringsutvikling genererer arbeidsmarkeder som igjen påvirker flyttemønstre og befolkningens sammensetning. I hvilken grad bedriftsrettede virkemidlene bidrar til utvikling av næringslivet i distriktene slik at det skapes attraktive arbeidsplasser er derfor en av utfordringene for opprettholdelse av bosettingen. Imidlertid vil årsaksforholdet også gå den andre veien, noe som er påpekt av Eikeland og Johansen (NIBR, 2000). Hvor attraktivt et sted er, påvirker hva næringslivet får å spille på av arbeidsstyrke og kompetanse. Kvaliteten på bostedene er dermed viktige rammebetingelser for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Derfor vil likevektsbetraktningen der en ser på flytting som en mekanisme som skaper likevekt mellom regioner med ulikt lønnsnivå ikke gi en tilfredsstillende forklaring på observerte flyttestrømmer mellom regionene. En ser ofte at ringvirkninger forsterker flyttestrømmene slik at en kumulativ modell er mer beskrivende for utviklingstrekk og flyttestrømmer mellom regioner i Norge. For eksempel vil en region preget av lang tids utflytting gjerne oppleve negative effekter på sysselsetting gjennom redusert etterspørsel etter varer og tjenester. Det påfølgende reduserte tilbudet av varer og tjenester samt etterspørsel etter arbeidskraft, kan forsterke utflyttingsprosessen ytterligere. Med andre ord vil bosetting under kritisk masse skape små markeder med påfølgende:

- Skalaulemper – en rekke tjenester kan ikke tilbys, eventuelt produseres ved hjelp av monopol.
- Redusert mangfold og manglende samsvar mellom de arbeidsplasser som tilbys og de jobber som etterspørres (færre jobber og arbeidstakere å velge blant)
- Småstedsulemper ved at en ikke tar del i de agglomorasjonsfordeler større steder drar nytte av.
- Næringslivet mister vekstkraft ved at markedene og næringsmiljøet faller under kritisk masse.

Siden innføringen av Tiltakssonen har en sett store forandringer i næringsstrukturen på nasjonalt nivå. Mens tjenestesektoren generelt har hatt en sterk vekst, har en de siste ti år sett en spesielt sterk vekst i undergruppen kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting, (KIFT) bestående av konsulenter og rådgivere innenfor en rekke ulike fagområder. Det er en relativt liten sektor men den er karakterisert ved en dobbelt så høy sysselsettingsvekst (39%) i Norge i perioden 1992-98 som gjennomsnittet i tjenestesektoren (14%). Denne sterke observerte veksten kan imidlertid dels være uttrykk for måleproblemer. Den omorganisering en har sett i næringslivet der delaktiviteter skilles ut i selvstendige firma (outsourcing) kan ha

bidratt til den kraftige statistiske veksten. Dette er også en konjunkturfølsom aktivitet der en kunne vente sterk vekst i oppgangsperioden 1992-98. Imidlertid speiler dette også en kunnskapsdreining i samfunnet der evnen til å skape og dele kunnskap i økende grad har blitt avgjørende for suksess i den enkelte bedrift. Kompetanse styrker bedriftenes forutsetninger for å møte raske endringer i markeds- og konkurranseforhold, ta i bruk ny teknologi, gjennomføre organisatoriske omstruktureringer og bidra til nyskapinger. Denne gruppen praktiske rådgivere er kunnskapsbærere som akkumulerer, kodifiserer og formidler kunnskap, og kan spille en viktig rolle i nettverk eller næringsklynger. Som eksempel kan nevnes skipskonsulentenes rolle i den maritime næringsklynge i Møre og Romsdal (Hervik, m.fl., 2000).

I rapporten "Differensiert arbeidsgiveravgift – Kunnskapsstatus" (Hervik m.fl., 2001) pekes det på at KIFT næringen først og fremst har vokst frem i urbane strøk. En kan enten se på dette som et regionalt problem eller som et uttrykk for nasjonal arbeidsdeling. KIFT næringen kan ses på som et slags kollektivt gode, og en ytterligere "småskala-ulempe" for distriktene hvis en ikke ser en geografisk omfordeling av denne veksten. Vekst i KIFT næringene i distriktene vil kunne styrke de underliggende produksjonssystemene. Av virkemidler som er aktuelle vil kapitalstøtte være mindre interessant da oppstartkostnadene er lave og arbeidskraft er de dominerende utgiftsposter. Differensiert arbeidsgiveravgift er derfor mer effektivt overfor denne næringen enn det klassiske SND støtteverktøyet. Da nettverksbygging og kunnskapsinnhenting er en essensiell del av denne næringsvirksomheten blir virkemidler som effektiviserer persontransport også målrettede. En kan her se på transportrettede virkemidler i bred forstand: flyplasser, flyavgift, infrastruktur, bredbånd. Offentlig undervisning er også et kollektivt gode som har klare fordeler i forhold til KIFT næringen. Da dette er en "mobil næring" i den forstand at den ofte er knyttet sterkt til enkeltindivider og deres "livsprosjekter", kommer en her i en situasjon der bedriftsstøtte og personstøtte smelter sammen som virkemidler. Offentlig tjenestetilbud blir også aktuelt i denne sammenheng.

1.10 Kampen om den lokale ungdommen - resultater fra kohortanalyse

Arbeidskraft med lokal forankring har vist seg å være mest stabil med hensyn til bosetting. Dette var blant tilbakemeldingene vi fikk på vår intervjurunde. Av kapittel 1.8 går det fram at kommunene i Tiltakssonen, med unntak av Alta, ikke lengre klarer å kompensere flyttetap med fødselsoverskudd slik tilfellet var i første halvdel av 1990-tallet. Kampen om å få den lokale ungdommen til å bosette seg i Tiltakssonen blir da enda viktigere, særlig ettersom det blir stadig vanligere å reise ut for å ta utdanning og vi opplever økt mobilitet i denne gruppen. Vi ønsker å fremheve dette som den strategisk viktige gruppen i vår rapport.

Denne analysen er basert på Kjetil Sørlies (NIBR) arbeider med kohortanalyse av bofasthet, tilbakeflytting, fraflytting, nyinnflytting og videreflytting etter fylte 20 år ved koblede flyttehistoriemateriale fra SSB. Han har på oppdrag fra oss kjørt spesielle tabeller for Tiltakssonen. Dette er derfor hittil upublisert materiale.

To femårskull født med ti års mellomrom følges i gjennom aldersfasen fra de er 20 til de er 30-34. Dette tilsvarer den perioden i livet der det meste av flytteaktiviteten utspiller seg. På bakgrunn av status tatt ved alder 30/34 år (dvs. i hhv. 1990 og 2000) analyseres således grovt sagt kullenes gjennomlevde perioder for hhv: 1980-tallet og 1990-tallet i Tiltakssonen. Disse

dataene er spesielt interessante siden de samsvarer med ungdomskullet før og etter innføring av Tiltakssonen.

Vi har valgt å se på tre regioner innenfor tiltakssonen: Tiltakssonen: kyst (Loppa Hasvik,Kvalsund,Måsøy,Nordkapp,Vardø,Lebesby,Gamvik,Berlevåg,Båtsfjord,Karlsøy, Kvænangen,Kåfjord,Lyngen,Nordreisa,Skjervøy,Storfjord), Tiltakssonen:indre (Kautokeino,Porsanger,Karasjok,Tana,Nesseby) og Tiltakssonen: regionale sentra (Hammerfest, Alta, Vadsø, Sør Varanger). Dette skyldes de store forskjellene i demografisk utvikling internt i sonen som vi har vist i kapitlene foran.. Det er i tillegg forskjeller i næringsstruktur, særlig mellom indre og ytre del av sonen. Vi mener dette må til en viss grad reflekteres i innretning av virkemidlene, noe vi vil komme tilbake til.

Som omtalt i kapittel 1.8 har vi valgt å sammenlikne utviklingen i Tiltakssonen med: Tiltakssonelignende områder som består av Troms fylke unntatt Tromsø og Nord-Troms samt Nordland fylke

Sør/midt-Troms og Nordland blir i denne sammenheng våre referansegrupper som skal representere en tilnærming til utviklingen uten virkemidler. Det kontrafaktiske problem gjør at vi aldri kan sette to strek under svaret, da vi ikke kan vite hvordan utviklingen ville vært uten virkemidlene.

Det tas utgangspunkt i de som bodde i Tiltakssonen ved fylte 20 år. Bofaste er de som aldri har meldt flytting over en kommunegrense i løpet av den livsfasen vi følger kullet, mens internflyttere kun har meldt flytting internt i Tiltakssonen i denne perioden. Nykommere er altså personer som bodde utenfor Tiltakssonen ved fylte 20 år men som har flyttet inn og blitt boende. Videreflyttere er de som bodde utenfor Tiltakssonen ved fylte 20 år og som har flyttet inn i Tiltakssonen i løpet av livsfasen vi følger, men som har flyttet videre. Flyttetap/gevinst viser endring i kullstørrelsen over perioden vi ser på som følge av flytting, dvs. differansen mellom nykommere og fraflyttede.

Basisbefolkning dvs. antall menn og kvinner i hver region på 20-årstrinnet i hvert femårskull i de fem regionene vises i tabellen nedenfor. Dette utgjør målestokken for analysen. Alle mål videre i analysen er oppgitt pr. 100 av dette utgangspunktet. Tabellene forståes slik at summen av bofaste, tilbakeflyttere, internflyttere og fraflyttede utgjør 100% av kullene.

I sin gjennomgang av SSB's flyttehistoriemateriale fra 1964-1997 konkluderer Sørlie (SSB, 1999) med at fraflyttingen i periferiområdene i Norge er betydelig og at flyttetapet er høyt, og at det har vært slik lenge. Dette medfører en situasjon med sterkt avtagende barnekull, noe en ser i kullene som er født fra midt på 70-tallet og utover. Kullene født 1965-69 var imidlertid landets hittil største. Fruktbarheten var spesielt høy i Nord-Norge på den tiden og nedgangen startet også senere i Nord-Norge enn i landet ellers. Fra tabell 1.15 ser vi dette for Tiltakssonen. Av tabellen kan vi se at det er kun kysten som ikke hadde større årskull født 1965-69 på 20-årstrinnet enn landet som helhet. I alle regioner ellers var veksten sterkere enn på landsbasis (unntatt Sør/midt-Troms for menn). Vi ser at veksten har vært sterk i Tiltakssonens sentra og i også relativt sterk i indre del av sona, spesielt blant menn.

Tabell 1.15: Basisbefolkningen: antall menn og kvinner i hver region på 20-årstrinnet i hvert femårskull i fem ulike regioner i Tiltakssonen

MENN				KVINNER		
Født 1955-59	Født 1965-69	%-vis differanse mellom kullene		Født 1955-59	Født 1965-69	%-vis differanse mellom kullene
2067	2074	0,3	Tiltakssonen, kyst	1932	1863	-3,6
542	679	25,3	Tiltakssonen, innland	557	610	9,5
1548	1834	18,5	Tiltakssonen, sentra	1466	1812	23,6
1578	2063	30,7	Tromsø	1619	1974	21,9
3221	3407	5,8	Sør/midt-Troms	2868	3263	13,8
9959	10700	7,4	Nordland	8765	9552	9,0
152371	165900	8,9	Landet	146261	157615	7,8

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Blant Sørlies konklusjoner fra 1999 er også at kvinneproblemet i distriktene er overdrevet:

> *"Det er imidlertid en myte av kvinnetapet i distriktskommunene er så svært mye større enn tapet av menn. Det er også en myte at tilbakeflyttingen er så mye lavere for kvinner."*

I tabellen for Tiltakssonen som helhet (tabell 1.16) har imidlertid flyttetapet som andel av kullet vært relativt høyere for kvinner enn for menn enn snittet for periferikommuner i landet (rundt 25% for kvinner og rundt 20% for menn for de to 5-årskullene), mens tilbakeflyttingen for begge generasjonene var høyere for kvinner enn for menn i Tiltakssonen. Flyttetapet har økt mellom kullene med ett prosentpoeng for menn og tre prosentpoeng for kvinner. For kvinner er flyttetapet i det siste kullet 25% mot 22% i det første kullet. For menn har flyttetapet økt fra 18% i det første kullet til 19% i etterfølgerkullet. Dette skyldes i stor grad en reduksjon i antall nykommere blant det yngste kullet, men også redusert tilbakeflytting. Redusert antall nyinnflyttede reduserer også antall videreflyttere. At kvinner flytter mer enn menn er et landsomfattende fenomen (jfr. Hansen og Selstad (1999), Orderud og Onsager 1998).

Tabell 1.16: Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år. Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Fordelinger og andeler målt pr. 100 gutter og jenter på 20-årstrinnet i regionen.

MENN			Tiltakssonen	KVINNER		
Født	Født	Diff.		Født	Født	Diff.
1955-59	1965-69			1955-59	1965-69	
41	45	4	Bofaste	28	32	4
13	12	-1	Tilbakeflyttere	15	13	-2
11	11	0	Internflyttere	15	14	-1
35	32	-3	Fraflyttede	42	41	-1
17	13	-4	Nykommere	20	16	-4
45	37	-8	Videreflyttere	50	40	-10
-18	-19	-1	Flyttetap/gevinst (nykommere – fraflyttede)	-22	-25	-3

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, NIBR. Bofasthet, tilbakeflytting, internflytting, fraflytting, nyinnflytting og videreflytting i utvalgte regioner etter fylte 20 år.

I tabell 1.16 ser vi en økning i bofastheten på 4% for både kvinner og menn mellom de to femårskullene. Dette kan enten være en økning i personer som er bofaste i hele perioden eller

en økning i antall personer som har flyttet hjem etter endt utdanning uten noen gang å ha meldt flytting. Det siste registreres ikke i disse tallene som er basert på flyttemeldinger. Med de incentiver som ligger inne i Tiltakssonen til ikke å melde flytting kan det være tilfelle. Antall tilbakeflyttere er kun redusert med ett prosentpoeng for menn og to prosentpoeng for kvinner, mens størrelsen på fraflyttede er redusert med tre prosentpoeng for menn og ett prosentpoeng for kvinner.

I sitt materiale knyttet til periferikommuner (flyttehistoriemateriale for hele landet fra 1964-1997) finner Sørlie at tapet ligger på om lag 30% i generasjonsstørrelse gjennom den sentrale 20-års fasen av livsløpet. Denne andelen holdt seg relativt stabil. Selv om fraflyttingen er betydelig øker den ikke. Det er derfor en myte at stadig flere unge flytter bort fra distriktene og at flyttetapene blir større og større. For tiltakssonen som helhet har flyttetapet ligget på rundt 20% for menn og rundt 25% for kvinner i de to 5-årskullene vi ser på, altså noe under landsgjennomsnittet for periferikommuner. Av de neste tabellene (tabell 1.17 -1.19) ser vi at det er stor forskjellene internt i sona, der flyttetapet er over dobbelt så stort på kysten som i de indre strøk, selv om det har økt noe i de indre strøk. Bildet nyanseres hvis en regner med de regionale sentra som en del av Tiltakssonens kystområder. Her har flyttetapet for de to generasjonenes livsløp vært svært lavt selv om det har økt noe mellom generasjonene. I de indre deler av Tiltakssonen er også antallet videreflyttere svært høyt, selv om det har avtatt til 88% for menn og 61% for kvinner.

Nykommere er de som har kommet til og som fremdeles bor i sonen ved status 30-34 år, men som er født utenfor sonen. Hvor stor andel denne gruppen utgjør av kullene er lavere i det siste sammenliknet med det første kullet. Noe av årsaken til dette kan være at andelen bofaste dvs. de lokale unge har økt og fyller arbeidsplassene og således ”fortrenger” nykommere. Dette trenger ikke være et negativt trekk da lokal ungdom gjerne er mer stabile innbyggere i sonen. Summen av nykommere og videreflyttere viser hvor mange som har kommet inn i sonen i denne fasen av livet. Denne gruppen utgjør et potensiale for økt bosetting. En kan se hvor mange av disse en burde søke å beholde for at flyttetapet snur til gevinst. Greier en å beholde halvparten av videreflytterne, så har en utliknet flyttetapet.

Oppsummert ser vi økt bofasthet, redusert fraflytting og kun ubetydelig reduksjon i tilbakeflyttere mellom de to 5-årskullene i Tiltaksonen. Mellom generasjonen før og etter innføring av tiltakssonen har en derfor "vunnet" tilbake den lokale ungdommen i dette området. Imidlertid er det forskjeller mellom de ulike regioner innenfor Tiltakssonen. Vi ser en mindre positiv utvikling for kyststrøkene sammenliknet med de regionale sentra langs kysten og med indre deler av Tiltakssonen. I kyststrøkene utenom de regionale sentra er bofastheten lavere og har ikke hatt like positiv utvikling mellom de to 5-årskullene som i de regionale sentra og i indre strøk. Når det gjelder andelen fraflyttede så er denne redusert i de regionale sentra, mens den har økt i de indre strøk. I kystområdene utenfor sentra er den i utgangspunktet høyere og har den økt for kvinner men er redusert mellom kullene for menn.

Tabell 1.17: Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år. Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Fordelinger og andeler målt pr. 100 gutter og jenter på 20-årstrinnet i regionen

Tiltakssonen KYST						
MENN				KVINNER		
Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse		Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse
36	38	2	Bofaste	24	23	-1
11	12	1	Tilbakeflyttere	12	11	-1
5	4	-1	Internflyttere	6	6	0
48	46	-2	Fraflyttede	58	60	2
16	14	-2	Nykommere	19	17	-2
42	33	-9	Videreflyttere	55	43	-12
-32	-32	0	Flyttetap/gevinst	-39	-43	-4

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie NIBR.

Tabell 1.18: Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år. Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Fordelinger og andeler målt pr. 100 gutter og jenter på 20-årstrinnet i regionen.

Tiltakssonen INNLAND						
MENN				KVINNER		
Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse		Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse
51	53	2	Bofaste	34	41	7
15	10	-5	Tilbakeflyttere	15	10	-5
3	3	0	Internflyttere	8	5	-3
31	34	3	Fraflyttede	43	44	1
25	20	-5	Nykommere	28	26	-2
106	88	-18	Videreflyttere	70	61	-9
-6	-14	-8	Flyttetap/gevinst	-15	-18	-3

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, NIBR

Tabell 1.19: Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år. Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Fordelinger og andeler målt pr. 100 gutter og jenter på 20-årstrinnet i regionen

Tiltakssonen , REGIONALE SENTRA						
MENN				KVINNER		
Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse		Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse
45	49	4	Bofaste	32	39	7
14	14	0	Tilbakeflyttere	18	16	-2
5	3	-2	Internflyttere	7	6	-1
36	34	-2	Fraflyttede	43	39	-4
33	29	-4	Nykommere	41	31	-10
60	47	-13	Videreflyttere	77	55	-22
-3	-5	-2	Flyttetap/gevinst	-2	-8	-6

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, NIBR.

Sammenlikner vi med utviklingen i Nordland fylke (tabell 1.20) så har bofasthet og tilbakeflytting vært uendret mellom de to kullene vi følger, mens fraflytter-andelen har økt med 2 prosentpoeng for menn og ett prosentpoeng for kvinner til hhv.29% og 31% og ligger kun 3 prosentpoeng lavere enn Tiltakssonen for menn og 10 prosentpoeng lavere enn Tiltakssonen for kvinner i det siste kullet. Andelen fraflyttede kvinner er derfor relativt høyere

i Tiltakssonen enn i Nordland, men Tiltakssonenn har hatt en mer positiv utvikling enn Nordland mht fraflytting.

Tabell 1.20 : Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år. Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Fordelinger og andeler målt pr. 100 gutter og jenter på 20-årstrinnet i regionen

NORDLAND						
MENN				KVINNER		
Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse		Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse
43	43	0	Bofaste	35	35	0
14	14	0	Tilbakeflyttere	15	15	0
16	14	-2	Internflyttere	20	19	-1
27	29	2	Fraflyttede	30	31	1
13	10	-3	Nykommere	20	14	-6
21	17	-4	Videreflyttere	26	19	-7
-14	-19	-5	Flyttetap/gevinst	-10	-17	-7

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, NIBR.

Sammenlikner vi med utviklingen i resten av Troms fylke unntatt Tromsø (tabell 1.21), har bofastheten også der vært tilnærmet uendret mellom de to femårskullene (pluss ett prosentpoeng for kvinner og reduksjone på ett prosentpoeng for menn). Antall tilbakeflyttere var uendret for menn men redusert to prosentpoeng for kvinner, mens andelen fraflyttede var økt to prosentpoeng for menn og fem prosentpoeng for kvinner. Her er også andelen fraflyttede høyere enn i Tiltakssonen. I forhold til den lokale ungdommen har altså utviklingen i de to referanseområdene vært svakere mellom de to femårskullene fulgt i sitt livsløp på hhv. hele 1980- og 1990 tallet, status tatt ved 30-34 år.

Flyttetapet har også økt mer i Sør- og Midt-Troms utenom Tromsø samt i Nordland enn i Tiltakssonen, og i Sør- og Midt-Troms ligger det høyere som andel av basiskullene enn i Tiltakssonen. Vi ser av "Tromsø-tabellen" (tabell 1.22) at her har bofastheten vært høyere enn i de regionale sentra i Tiltakssonen, men at den også her har vært uendret mellom 5-års kullene som andel av basiskullet. Til gjengjeld har andelen tilbakeflyttere økt og er noe høyere enn for Tiltakssonen i det siste femårskullet. Flyttegevinsten i Tromsø er derimot kraftig redusert for menn mens den har økt for kvinner mellom kullene.

Tabell 1.21: Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år. Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Fordelinger og andeler målt pr. 100 gutter og jenter på 20-årstrinnet i regionen

SØR- og MIDT-TROMS (utenom Tromsø)						
MENN				KVINNER		
Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse		Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse
38	37	-1	Bofaste	25	26	1
13	13	0	Tilbakeflyttere	15	13	-2
12	11	-1	Internflyttere	16	12	-4
37	39	2	Fraflyttede	44	49	5
22	16	-6	Nykommere	29	19	-10
59	56	-3	Videreflyttere	51	35	-16
-15	-23	-8	Flyttetap/gevinst	-15	-30	-15

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, NIBR.

Tabell 1.22: Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år. Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Fordelinger og andeler målt pr. 100 gutter og jenter på 20-årstrinnet

TROMSØ						
MENN				KVINNER		
Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse		Født 1955-59	Født 1965-69	Differanse
61	60	-1	Bofaste	50	50	0
12	14	2	Tilbakeflyttere	14	18	4
0	0	0	Internflyttere	0	0	0
27	26	-1	Fraflyttede	36	32	-4
65	53	-12	Nykommere	70	68	-2
70	49	-21	Videreflyttere	90	65	-25
38	27	-11	Flyttetap/gevinst	34	36	2

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, NIBR

En kan se forskjellen mellom Nord-Troms og Finnmark ved å sammenligne tabellen for Tiltakssonen med en tilsvarende tabell for Finnmark alene (tabell 1.23). Vi finner at tabellen over tiltakssona viser mindre positive effekter for kvinner, sett i forhold til utviklingen i Nord-Norge utenfor sonen enn tabellen for Finnmark alene. Utviklingen virker svakere for de lokale kvinnene i Nord-Troms enn i Finnmark. For sonen som helhet øker flyttelekkasjen for kvinner fra 22 til 25 prosent. Denne økningen er likevel mindre enn i de andre fylkene. For menn er effektene mer lik begge steder, slik at endringsresultatet i hovedsak blir det samme. Flyttetapet er imidlertid større for menn når Nord-Troms regnes med. Årsaken er lavere nyinnflytting. Også videreflyttingsnivået reduseres betydelig når Nord-Troms regnes med. Generelt er Finnmark karakterisert ved et stort gjennomtrekk, i motsetning til Nord-Troms som har hatt større stabilitet. Dette gjelder for begge kjønn.

Tabell 1.23: Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år. Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Fordelinger og andeler målt pr. 100 gutter og jenter på 20-årstrinnet i regionen

FINNMARK

MENN		Diff		KVINNER		Diff
Født 1955-59	Født 1965-69			Født 1955-59	Født 1965-69	
42	46	4	Bofaste	29	36	7
13	13	0	Tilbakeflyttere	15	13	-2
11	11	0	Internflyttere	15	14	-1
34	30	-4	Fraflyttede	41	37	-4
20	15	-5	Nykommere	21	18	-3
55	44	-11	Videreflyttere	55	47	-8
-14	-15	-1	Flyttetap/gevinst	-20	-19	1

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, NIBR.

2. Drøfting av økonomiske virkemidler i distriktspolitikken

2.1 Treffsikkerhet og målbarhet

Innen økonomisk teori er den klassiske begrunnelsen for næringspolitiske inngrep i markeder forankret i markedsimperfeksjoner. De markedsimperfeksjonene som peker seg ut, kan oppsummeres slik:

- Kollektive goder
- Eksterne virkninger
- Naturlige monopol
- Informasjonsmangel eller asymmetrisk informasjon
- Mangel på effektiv konkurranse
- Manglende aksept for markedets fordelingsmessige resultater

Den nyklassiske teorien er imidlertid ikke tilstrekkelig til å fange opp de aller mest vesentlige aspekter for effektiv virkemiddelutforming. Det området innenfor dagens utvikling av økonomisk teori som har størst relevans for næringspolitiske virkemidler, er det som går under betegnelsen "New Institutional Economics" (NIE). Analyser av arbeidsmarkedet vil bl.a. være en viktig del av denne nye teoriretningen. Institusjoner – både formaliserte og ikke formaliserte, betyr noe for ressursallokeringen ut fra denne teoretiske plattformen. Transaksjonskostnadsteori og kontraktsteori er vesentlige elementer i denne teorien for å forstå organisasjoner og incentivproblemer knyttet til organisasjoner. "Principal agent"-teori vil også stå sentralt i denne skoleretning hvor spesielt incentivteori og incentivproblemer i organisasjoner har en sentral plass. I tilknytning til utforming av effektive næringspolitiske virkemidler er det spesielt utvikling av teori rundt asymmetrisk informasjon, skjult informasjon, skjevt utvalg og moralsk hasard som har hatt betydning. Mangel på perfekt informasjon om markedene fører til styringsimperfeksjoner for det offentlige som en parallell til markedsimperfeksjoner. Incentivproblemene i den interne organisasjonen som forvalter virkemidlene, er knyttet til å utforme den politikken som er best for samfunnet når vi vet at det også oppstår egeninteresser for forvalterne av virkemidlene. Sentralt i teorien omkring kontrakter står bruk og design av anbud og auksjoner for å skape mer effektive organisasjoner. Vi skal komme tilbake til hvordan dette aspektet kan gjøres gjeldende i tilknytning til utforming av incentivsystemet i vårt selektive virkemiddelapparat.

Sandmo (2000) viser hvordan nyklassisk teori kan brukes til å belyse virkemåten til markeder og økonomien generelt. Noen har et verdensbilde med nyklassisk teori som at markeder er tilnærmet perfekte og at de også gir effisiens. Den norske tradisjonen, – som også Sandmo føyer seg inn i, er at man fokuserer betydningen av imperfekt konkurranse, eksterne virkninger og asymmetrisk informasjon, som grunnlag for markedsimperfeksjoner av signifikant betydning. Nyklassisk teori supplert med verktøy fra NIE og annet nytt man har fått i redskapsboksen, gir iflg. Sandmo (2000) det beste grunnlaget for å analysere markeder og økonomien generelt og virkemidler i næringspolitikken spesielt. Sandmo føyer seg selv inn i rekken som en ”institutional neoclassical”-økonom. Vår tilnærming her vil være noe

parallell idet vi plukker fra den teoretiske redskapsboksen der det foreligger god teori som kan bidra til å analysere virkemidlene.

Ethvert forsøk på å drøfte effektiviteten i virkemiddelutforming vil måtte ta utgangspunkt i

- beskrivelse av problemet
- beskrivelse av kilden til problemet
- treffsikkerheten i virkemidlenes evne til å styre mot kilden til problemet
- kostnadseffektivitet, lavest mulig kostnad pr endring i måloppnåelse innrettet mot å dempe/løse problemet.

Begrepet næringsnøytralitet har stått sentralt i den norske virkemiddeldebatten. Virkemiddelet må gi gode incentiver til å påvirke adferden slik at vi har rimelige administrative løsninger, endrer markedsløsningen i ønsket retning i forhold til klare mål, minimerer "rent seeking"-problemet og sikrer oss mot interne incentivproblemer ved administrasjonen av virkemiddel-settet. Vi vet at vi for de ulike virkemidler vil ha ulike grader av incentivproblemer. En bør derfor fokusere systematiske evalueringer for å kunne sikre at vi utvikler et stadig mer robust og treffsikkert virkemiddelsett.

Det viktigste i denne sammenhengen vil imidlertid være forhold som er knyttet til arbeids-markedet. Allokering av knappe arbeidskraftressurser til ulike formål og spesielt utvikling av kompetanse via utdannelse og læring i næringslivet samt oppbygging av "human capital". Lønnsdannelsesmekanismen som virkemiddel i omstillingsprosesser og incentiver for ytelse samt markedet for talenter (for utvikling av nye næringer, entreprenører) vil være et viktig grunnlag for å forstå virkemidlenes effektivitet mht næringsutvikling.

2.2 Selektive kontra generelle virkemidler

Selektive virkemidler

Det som karakteriserer selektive tiltak er at en må søke om å få tildelt midlene, at det foregår en individuell vurdering av søknadene og at midlene tildeles etter bestemte kriterier. Virkemiddelet har også gjerne spesifiserte overordnede målsettinger. Typiske eksempler vil være kommunale næringsfond og SND's bedriftsrettede virkemidler.

Fordelen med denne type virkemidler er treffsikkerheten ved at en kan kontrollere hvem som får tildelt midler. En kan forsøke å unngå at det blir tildelt midler til prosjekter som vil bli gjennomført uansett. Ved at det blir færre mottakere av støtten, kan beløpet økes til de utvalgte innenfor samme eller til og med redusert ramme sammenliknet med et generelt virkemiddel overfor tilsvarende formål. Dette impliserer et billigere og forhåpentligvis mer målrettet virkemiddel. Med et slikt virkemiddel kan en lettere drive motkonjunkturpolitikk, da totalbeløpet kan varieres fra år til år, og det er lettere å avvikle f.eks. et støtteprogram enn en skatteregel. Et slikt virkemiddel stiller imidlertid større krav til informasjon og informasjonsbehandling. Ved valg av selektive virkemidler øker derfor de administrative kostnadene. En optimal fordeling forutsetter perfekt informasjon.

Styringsproblemer er et fundamentalt begrep når det gjelder selektive virkemidler. Asymmetrisk informasjon mellom det offentlige og potensielle mottakere av støtte vil alltid være tilstede. Det vil si at søker/mottaker av støtte gjennomgående har mer informasjonen om markedspotensiale, muligheter, behov, mangler ved eksisterende teknologi og mål for forbedringer, og ikke minst individers og organisasjoners vilje og evne til gjennomføring av

prosjekt/bedriftsidéer enn tildeler av støtte har. Det kan oppstå "rent seeking" dvs at enkelte søker å utnytte systemet og bruker egne og samfunnets ressurser på dette.

I tillegg vil selektive virkemidler kunne virke konkurransevridende og kan lett virke konserverende på eksisterende næringsstruktur. En fare er dermed at markedssvikten erstattes av styringssvikt. Offentlige bevilgninger kan styre bedriftenes prioriteringer og dermed næringsutviklingen i regionene. Det er ikke grunn til å tro at de som administrerer tildelingen av midlene har bedre forutsetninger enn bedriftsledelsen eller kapitalmarkedet til å plukke ut de mest lovende prosjektene, evt. vekstnæringene med mindre en greier å identifisere stor avstand mellom samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk gevinst. Utgangspunktet for en markedsøkonomi er nettopp at en omgår det offentlige informasjonsproblem ved å la industrielle beslutninger være desentralisert til private bedrifter. Ved seleksjon av prosjekt /bedrift er det to typer feil en kan begå:

1. Aksept av prosjekt som burde ha vært forkastet
2. En forkaster prosjekt som burde vært akseptert

Fordi en ikke selekterer vil generelle virkemidler rettet mot næringslivet ikke omfattes av dette informasjonsproblemet, og vil derfor heller ikke virke konkurransevridende.

Styrken til det selektive virkemiddelapparatet vil derfor være treffsikkerhet hvis man får åpne konkurransearenaer og gode seleksjonsrutiner. Svakheten med de selektive virkemidlene er at man her bryter mer og mindre med næringsnøytralitet; det stilles store krav til å velge de gode prosjektene og det utvikles lett incentivproblemer eksternt med rent seeking og internt med styringsimperfeksjoner og innlåsingseffekter ("gjengangere").

Generelle virkemidler

Generelle virkemidler beskriver tiltak som rettes mot alle som tilfredsstiller visse, generelle kriterier. Redusert arbeidsgiveravgift innenfor visse regioner er et typisk eksempel. Riktignok vil differensiert arbeidsgiveravgift vri prisforholdet mellom arbeidskraft og andre innsatsfaktorer og dermed favorisere næringer som har en relativt arbeidskraftintensiv produksjon. Sammenliknet med de selektive virkemidlene er imidlertid virkemiddelet nøytralt ettersom det er en generell rettighet som gjelder alle næringer i regionen. Redusert personskatt innenfor tiltakssonen er et annet eksempel. Anvendt på næringspolitikk vil virkemiddelet ikke være konkurransevridende siden alle innenfor region får støtte. Mht. personrettede virkemiddel vil en på samme måte likebehandle individ innenfor de gitte kriterier.

Generelle kriterier innebærer langt lavere administrative kostnader enn ved selektive virkemiddel. Et generelt virkemiddel er enkelt å forvalte, og enkelt å tilpasse seg. Slik sparer en tid og krefter mht papirarbeid på begge sider. Generelle regler impliserer ofte stabile rammebetingelser, som gir større troverdighet og øker sannsynligheten for at aktørene tilpasser seg og gjør flytte- og investeringsbeslutninger på bakgrunn av disse rammebetingelsene. Troverdighet er på denne måte viktig for virkemiddelets effekt og effektivitet.

Generelle tiltak vil imidlertid alltid være dyrere enn selektive tiltak fordi en støtter også den aktiviteten som ville vært gjennomført uten støtte. At ordningen blir dyr kan medføre at den ikke kan gjennomføres i tilstrekkelig stort omfang, slik at virkemiddelet blir mindre treffsikkert. Når alle får støtte har en ikke råd til å gi så store beløp/skattelettelser til hver enkelt bedrift, og betydningen av støtten blir mindre.

2.3 Personrettede kontra bedriftsrettede virkemidler

I hvilken grad de person- og bedriftsrettede virkemidlene velter over i økte eller reduserte lønninger er av betydning for virkemiddelets effektiviteten mht sysselsetting. Lavere personskatt og økt barnetrygd samt nedskriving av studielån og "lærertilskudd" kan for en familie med tre barn og en bruttoinntekt samlet på 460 000 kroner utgjøre opptil 108 000 kr. pr. år (NORUT, 2001). Dersom noe av denne fordelen medfører at lønnskravene ikke blir så sterke, og det aksepteres lavere lønn utenfor sonen, vil dette kunne slå ut i økt sysselsetting.

På den annen side kan en overvelting av fordelen med redusert arbeidsgiveravgift som tilfaller arbeidsgiver medføre økte lønnskostnader. En teoretisk og empirisk gjennomgang (Hervik m.fl. 2001) konkluderte ikke med et estimat på overveltingseffekten av redusert arbeidsgiveravgift. Det de mente å kunne si var at den trolig var lavere på kort enn på lang sikt, og at en regional differensiering ikke trenger å få full overvelting på lang sikt. Det er trolig heller ikke snakk om <u>én</u> overveltingseffekt. Markedet vil virke slik at der det er stor tilgang på arbeidskraft der vil arbeidsgiver høste av tiltakene gjennom lavere lønninger, mens der det er knapphet på arbeidskraft vil tiltakene i større grad veltes over i økte lønninger. Alt i alt gir tiltakene større fleksibilitet i arbeidsmarkedet. "Fine tuning" mellom personrettet kontra bedriftsrettede tiltak blir derfor mindre viktig da markedet løser dette problemet. Det som utgjør en forskjell er synligheten av virkemidlene - knyttet til informasjonsproblemet og rekruttering. I tillegg har det betydning for størrelsen på overveltingseffekten hvor en starter spillet i lønnsforhandlingene.

Det er likevel viktig å skjønne overvelting for å forstå effekten av virkemidlene. Imidlertid er dette noe som bestemmes i et simultant spill der demografi, overvelting og sysselsettingsendringer skjer samtidig i samme dynamiske verden. En viktig driver i dette spillet kan være arbeidsplasser med kompetanseinnhold.

2.4 Næringspolitiske virkemidler i et overordnet perspektiv

Hvis mangel på mangfold i arbeidsplasser og næringslivets vekstkraft er en viktig kilde til problemet, er de bedriftsrettede eller næringspolitiske virkemidler sentrale. Vi vil derfor gå igjennom teori rundt næringspolitiske virkemidler. Denne gjennomgangen bygger bl.a. på rapporten "om grunnlaget for næringspolitiske virkemidler i Norge" (Hervik, Bræin, Rye, 2002).

Det har lange tradisjoner i Norge å sette næringspolitikken inn i en helhetlig ramme og påpeke det overordnede perspektivet med helhet i virkemiddelutformingen (Næringsmeldingen fra 1997 og Hagen et al. 2002). Denne tilnærmingen følger det overordnede teoretiske perspektivet hvor virkemiddelapparatet får sin hovedoppgave i å korrigere for markedsimperfeksjoner og drøftingen forankres også i styringsimperfeksjoner. En måte å tegne denne institusjonelle helhetlige rammen for de norske næringspolitiske virkemidler på, er en inndeling i fire hovedområder for politikkutforming som påvirker næringers utvikling:

1. *Den makroøkonomiske politikken* legger rammebetingelser som påvirker rente, prisstigning, valuta og reallønn som er sentralt for næringslivets kostnadsmessige konkurranseevne. Handlingsregelen for bruk av oljeinntekter innenlands[2] driver frem et høyt lønnsnivå som

[2] 4 % av det til enhver tid eksisterende volum på oljefondet går inn i rammen for økning i statsbudsjettet

krever omstilling i næringslivet. Teorien om komparative fortrinn vil være sentral for å forstå hvilke næringer som vokser frem til å kunne bære et fremtidig høyt lønnsnivå i Norge.

2. *S*katt og skattesystemets rammebetingelser for næringslivet sammenlignet med andre land, samt lover/regler og forordninger hvor spesielt arbeidsmiljøloven og regler som bestemmer fleksibiliteten i arbeidsmarkedet er viktig i næringspolitikken sammen med det regelverket som vi underlegger oss via EØS avtalen og WTO. Dette tilhører det generelle virkemiddelapparat.

3. *Sektorpolitikken* omfatter de ulike sektorpolitiske områder som vi også litt enkelt kan si følger departementgrensene. Her inngår det næringspolitiske virkemiddelapparatet som utøves gjennom de ulike departement med stor betydning for næringslivets utvikling som landbrukspolitikken, fiskeripolitikken, petroleumspolitikken, utdannings- og kompetanse politikken, FoU og innovasjonspolitikken, samferdselspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, miljøpolitikken, u-landspolitikken, distrikts og regionalpolitikken, forsvarspolitikken og kulturpolitikken, for å nevne de viktigste.

4. *Det selektive virkemiddelapparatet* eller den spesifikke næringspolitikken som forvaltes av Næringsdepartementet omtales også gjerne som de direkte virkemidler fordi disse virkemidlene skal ha en direkte betydning for næringers utvikling hvor noen av de viktigste er SND, de brukerstyrte programmene til NFR samt næringsrettede programmer og instituttpolitikken, SIVA og programmer innrettet mot Forsknings-parker/Kunnskapsparker/Næringshager, Eksportrådet, Veilednings-tjenester av ulike slag, Næringsfond og patentstyret.

Når vi i det følgende vil omtale generelt virkende virkemidler, vi de ha sitt utspring i punkt 2 ovenfor. Ofte vil noe av sektorpolitikken bli tillagt så stor betydning at vi ser tilbøyeligheten til at tiltak innenfor dette området trekkes opp som mer parallelt til generelt virkende ordninger. Slike tiltak finner vi f.eks. innenfor utdannings- og kompetansepolitikken, men også i arbeidsmarkedspolitikken. FoU- og innovasjonspolitikken, – med spesielt fokus fra teorien om innovasjonssystemer, synes å gi dette sektorområdet en mer overordnet karakter i næringspolitikken. Noen vil gå så langt at de lar innovasjonspolitikken romme hele næringspolitikken. Omstilling og innovasjon er et viktig næringspolitisk område som vil virke på tvers av alle sektorområder, og kan som sådan sies å være et viktig sektorovergripende næringspolitisk aktivitetsområde. Det samme kan sies om utdannings- og kompetansepolitikken koblet opp mot arbeidsmarkedspolitikken hvor spesielt tilgangen på nøkkelpersonell for å få til mer entreprenørskap og FoU-basert næringsvekst vil fremstå som en viktig forutsetning for denne viktige delen av næringspolitikken.

Synergivirkninger mellom generelle og selektive virkemidler i FoU-politikken.

En kombinasjon av generelle og selektive virkemidler åpner for utnyttelse av synergieffekter i virkemiddelapparatet. Den kompetanse og forståelse som bygges opp på saksbehandlernivå ved utøvelse av de selektive virkemidler kan nyttiggjøres ved utforming og informasjon om de generelle virkemidler, samt at en kombinasjon av generelle og selektive virkemidler kan utfylle hverandre mht målgrupper for virkemidlene. Som eksempel kan nevnes samspillet mellom Forskningsrådets brukerstyrte programmer som håndterer selektive virkemidler, og ordningen med det generelle virkemiddelet som skatteincentiv for FoU investeringer utgjør. Dette er utformet slik at får bedriftene et skattefradrag på 20 % av FoU-utgifter begrenset oppad til 4 mill. kr pr. bedrift for egenutført FoU samt ytterligere 8 mill. kr ved innkjøp av FoU-tjenester fra godkjent FoU-institusjon. For å komme inn under ordningen må bedriftene oppfylle minst to av følgende tre kriterier knyttet til bedriftsstørrelse: (i) mindre enn 80 mill.

kroner i salgsinntekt, (ii) mindre enn 40 mill. kroner i balansesum og (iii) færre enn 100 ansatte. Her vil beløpsbegrensningen og grensen knyttet til bedriftsstørrelse i det generelle virkemiddel medføre at det har størst effekt overfor små og mellomstore bedrifter samtidig som det ivaretar et incitament til FoU investeringer. I Forskningsrådets brukerstyrte programmer kan en da legge mer vekt på en første screening som kan eliminere noe evt "rent seeking" prosessen ved at man legger lista høyere på den type prosjekt som slipper inn i brukerstyrte programmer. Det betyr at det brukes mindre ressurser på å søke om midler en egentlig ikke har krav på siden kravene blir klarere definerte. Med mer spenstige prosjekter vil en kunne gå inn med mer risikoavlastning og ha kapasitet til å bruke mer tid på seleksjon av en bedre portefølje. Den generelle ordningen vil her "avlaste" seleksjonsapparatet samtidig som det vil stille enda større krav kompetanse blant saksbehandlerne i NFR. Det vil være viktig å kombinere dette med et robust evalueringsopplegg som over tid vil avdekke om det er noen få bedrifter som mottar støtten uten å produsere gode resultater.

Skatteincentiver og selektive virkemidler vil dermed inngå med synergivirkninger hvor man kan utnytte komparative fortrinn i virkemiddelsettet. For Norge som har mange små bedrifter uten FoU-erfaring kan skatteincentiver være en effektiv måte å utvikle flere FoU-bedrifter. Siden små bedrifter er dem som lettest underinvesterer i FoU er nettopp den store dominansen i Norge av små bedrifter en begrunnelse for skatteincentiver. Samtidig kan det føre til en omlegging av den brukerstyrte programstøtten til NFR over i mer forskningstunge prosjekter og bedrifter med erfaring som kan utformes slik at man kan begrense problemet med "rent seeking". Siden man kan utforme skatteincentiver slik at de i mindre grad går til større bedrifter med forskingserfaring kan den selektive støtten også i større grad innrettes mot forskningstunge langsiktige større prosjekter som man lettest vil finne hos dem.

Virkninger av politiske tiltak for næringsutviklingen

Det er en omfattende økonomisk faglitteratur knyttet til dette emnet som vi bare i begrenset grad vil gå inn på her. Mange vil hevde at på lang sikt er det nettopp satsing på *utdanning og kompetanse* som blir den viktigste forutsetning for å lykkes i næringspolitikken. Faglitteraturen gir ingen klare konklusjoner på hvilken avkastning en ytterligere satsing på utdanning i Norge vil ha (Hægeland 1997), men det er verdt å merke seg at vi ligger helt på topp i OECD-sammenheng når det gjelder midler til utdanningssystemet. Nye reformer har rettet søkelyset mot hvordan vi kan øke kvaliteten på utdanningen, spesielt med tanke på næringslivets behov og for å fremme vekst i kompetanseintensive næringer.

Tilsvarende fremstår ofte *FoU-politikken* som overordnet viktig for å fremme nærings-økonomisk vekst. En omfattende faglitteratur belyser denne sammenhengen empirisk, men heller ikke her får vi noen entydige svar som sier at økte investeringer automatisk gir vekst i næringslivet. Når det gjelder forholdene i Norge, har vi bare begrensede kunnskaper om avkastning på FoU og det finnes ikke noe robust faglig analyse som kan hentes frem for å begrunne at økt satsing på FoU gir økt vekst i næringslivet (Klette et al. 2000).

Tilsvarende analyser har vært gjort i stort omfang av *samferdselspolitikken* som virkemiddel for næringsutvikling. Denne omfattende faglitteraturen forsøker å analysere hvilken sammenheng generelt det er mellom samferdselsinvesteringer og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv (Bråthen 2001). Også her kommer man til den erkjennelsen at man ikke finner noen enkel sammenheng mellom økte investeringer i samferdselsprosjekter og økt vekst i næringslivet.

Samlet for disse tre politikkområder, – som ofte blir fremstilt som overordnede viktige sektorområde i næringspolitikken, så kan en ganske omfattende forskning ikke gi noen enkel oppskrift på hvordan økte investeringer skal gi økt vekst i næringslivet.

Kulturpolitikken kan også sies å ha en slik generell betydning for næringers utvikling. Ingen vil benekte at kultur til slutt betyr mye for hvilke næringer vi får. NIE har fokusert kulturens betydning for økonomisk utvikling (Williamson 2000). Spesielt knyttet opp til forskning omkring u-landsvekst og økonomisk utvikling i Øst-Europa har man trukket frem kultur som en viktig restriksjon på vekst innenfor litteraturen i NIE. Store kulturarrangementer som OL settes ofte også inn i et næringsperspektiv hvor man ser på hvilke næringsmessige konsekvenser slike mega-arrangementer kan ha (Hervik et al. 1991). Selv om dette er et nytt og spennende forskningsområde, har vi bare begrensede kunnskaper om den betydningen kulturpolitikken har for næringsutviklingen.

I denne sammenhengen må vi også nevne at *regionalpolitikken,* der vi har generelt virkende virkemidler som differensiert arbeidsgiveravgift samt et sett av selektive virkemidler, trekkes frem som viktig overordnet perspektiv for næringers utvikling (Hervik et al. 2001).

For utvikling av to av våre viktigste næringer vil *sektorpolitikken* rettet mot fiskeri- og petroleumssektoren fremstå som overordnet viktig. Likeså betyr u-landspolitikken og forsvarpolitikken mye for næringsutviklingen i Norge på grunn av de store beløp som innrettes mot norske næringer med gjenkjøpsavtaler og store prosjekter med preferanser for deltakelse for norsk næringsliv.

En stor institusjonell utfordring i næringspolitikken og utforming av effektive virkemidler er at viktige deler av næringspolitikken i Norge blir til i de ulike sektordepartementer. Vi har manglende kunnskap om hvor effektive disse sektorpolitiske tiltakene er for næringsutviklingen i Norge. Innenfor alle disse sektorpolitiske områdene brukes betydningen for næringsutvikling aktivt i kampen om bevilgningene, men generelt kan vi si at faglig har vi begrensede kunnskaper om hvilke effekt på næringsutviklingen i Norge bruken av de ulike sektorvirkemidlene vil ha. Ett tiltak i virkemiddeldebatten kunne være å gjennomføre en komplett gjennomgang av kunnskapsstatus på hva vi vet om disse sektorpolitiske tiltak i næringspolitikken. FAKTA-programmet i NFR har et slikt siktemål. Regjeringen nedsatte i fjor et ekspertutvalg (Effekt-utvalget) som skulle se på effekter av ulike virkemidler i regionalpolitikken med et slikt bredt siktemål på tvers av sektorpolitikken. Arbeidet skal gå over to år og vil kunne gi nyttige innspill også til gjennomgangen av næringspolitiske virkemidler.

Spørsmålet om helhet i næringspolitisk virkemiddelbruk vil ofte fokusere behovet for koordinering av virkemidlene på tvers av departementene. Kunnskaps- og kompetansepolitikken vil angå flere departementer. FoU- og innovasjonspolitikken vil også utformes i flere departementer. Dersom vi i ett departement skulle bestemme at vi skal utdanne vår ungdom til et høyt utdanningsnivå, så vil det få implikasjoner for hvilken type arbeidskraft som næringslivet kan rekruttere og det er overordnet viktig at vi får en effektiv allokering av ressursene i arbeidsmarkedet som fremstår som vår viktigste ressurs. Dersom vi får mismatch i dette arbeidsmarkedet, – f.eks. ved at vi lykkes i å skape et høyt utdanningsnivå og i å investere i "human capital", men ikke å utvikle en tilsvarende etterspørsel gjennom fremveksten av et kunnskapsbasert næringsliv – så vil vi i et mer og mer mobilt arbeidsmarked oppleve at denne delen av vår viktigste ressurs vil finne sine utfordringer i arbeidsmarkedet utenfor Norge. Det kan bli et like stor problem med "hjerneflukt" som at

deler av vårt kunnskapsbaserte næringsliv velger outsourcing av kompetansedelen. Hagen et al. (2002) omtaler flere eksempel på slike sektorpolitikkområder hvor mangel på helhet og koordinering i utformingen kan gi dårlig ressursallokering.

Distriktspolitiske virkemidler

Parallelt med utformingen av virkemidler i næringspolitikken som brøt med prinsippet om næringsnøytralitet, fikk vi en motsatt trend ved utformingen av virkemidlene i distriktspolitikken. Brofoss grep inn i kapitalmarkedene i distriktene ved oppbygging av DU. SIVA vokste frem rundt tanken om industrisatsing og samlokalisering i større enheter, – eller "klynger" med dagens begrepsapparat. SIVA-systemet har utviklet sitt virkemiddelsett til å omfatte tiltak innrettet mot forskningsparker, kunnskapsparker og næringshager som noen av våre nye virkemidler i næringspolitikken.

På 1970-tallet ble fokuset endret fra inngrep i kapitalmarkedet til generelt virkende virkemidler innrettet mot å korrigere for markedsimperfeksjoner i arbeidsmarkedet via differensiert arbeidsgiveravgift. Rent faglig hadde dette virkemiddelet forankring i en doktoravhandling som kom i 1970 ved Sosialøkonomisk Institutt (Serck-Hanssen 1970). Treffsikkerhet i bruken av dette virkemiddelet i forhold til kilden til problemet som her var i finne i imperfeksjoner i arbeidsmarkedet, fikk her en dyp faglig begrunnelse. Arbeidet med NOU 1975:2 ("Geografisk differensiert støtte til arbeidskraft") la grunnlaget for innføring av virkemiddelet differensiert arbeidsgiveravgift som kom i 1975, og en oppbygging av dimensjoneringen av dette virkemiddelet har siden vært båret frem av politiske prioriteringer og en faglig konsensus om gode egenskaper med hensyn til nøytralitet og treffsikkerhet i forhold til kilden til distriktsproblemet. Møreforsking har på oppdrag fra en ekspertgruppe nedsatt av Kommunaldepartementet utarbeidet en statusrapport for dette virkemiddelet (Hervik et al. 2001).

Generelt virkende virkemidler i distriktspolitikken har nå en dimensjon på rundt 10 mrd. kr pr. år i proveny-virkning der dimensjoneringen er sterkere jo lengre nord en kommer i landet. Det selektive virkemiddelapparatet med inngrep i kapitalmarkedet, er over samme periode relativt sett dimensjonert ned der den distriktsrettede delen av SND nå utgjør rundt 1 mrd. kr i årlig proveny-virkning.

I det neste avsnittet skal vi drøfte nærmere den nye teoretiske retningen rundt "principal agent"-teori som vokste opp rundt 1980-tallet som grunnlag til å forstå incentivproblemene i virkemiddelapparatet. Dette er i dag den viktigste faglige plattformen for å forstå styringsproblemer med det etablerte virkemiddelapparatet og de svakheter vi kan møte med introduksjon av nye virkemidler. Forskningen rundt slike incentivproblem som ett av de viktigste faglige utviklingsområder for økonomisk forskning, ble tidlig hentet hjem i den norske virkemiddeldebatten. Tore Ellingsen skrev i 1986 et særskilt vedlegg til Løining-utvalgets innstilling om statsbankenes rolle i industrifinansieringen med tittelen ”Begrunnelse for offentlig kapitalformidling. En normativ analyse av statsbankenes rolle i næringspolitikken”. Teorigrunnlaget knyttet til incentivproblemer ved inngrep i kapitalmarkeder som vi i dag finner igjen i mye av den kritiske litteraturen til virkemiddelapparatet (Klette et al. (2000) og Yager and Schmidt (1997)) finner vi i dette vedlegget fra 1986. Den velferdsteoretiske begrunnelse for inngrep i kapitalmarkedene som vi finner hos Hagen og Sandmo (1980), får nå sitt motstykke i teorien for styringsproblemer når virkemiddelapparatet forsøker å korrigere for markedsimperfeksjoner.

Informasjonsproblemer

"Principal agent"-teori fokuserer styringsproblemer som forårsakes av *informasjonsproblemet.* I tilknytning til risikomarkeder og FoU- og innovasjonsprosjekter blir dette knyttet til problemer med å selektere prosjekter i risikokapitalmarkedene når informasjonen er ulikt fordelt mellom prosjekteier og finansieringskilde. Dette gir opphav til problemer som skjult informasjon og skjult handling eller "adverse selection" og "moral hazard" som kort fortalt betyr at det oppstår incentivproblemer med å forsikre seg mot visse typer risiko eller finne avlastning i kapitalmarkedet mot visse typer risiko (f.eks. egenkapital til små nyetablerte innovative bedrifter). Som følge av informasjonsassymmetrier kan vi risikere i et FoU-marked for en risikoportefølje at vi får skjevt utvalg ved at de "beste prosjektene" som det er vanskelig for investors å skille fra gjennomsnittsprosjektet, får incentiver til ikke å melde seg som søker og vi kan få oppbygging av en portefølje av de dårligste prosjektene.

Asymmetrisk informasjon gir opphav til svikt både i lånemarkeder for risikokapital og for egnekapitalmarkeder. Gjennom skjult handling oppstår principal agent problemet med at prinsipalen må påta seg høye kostnader om han skal kunne kontrollere om agenten yter sitt beste for at prosjektet skal lykkes eller om resultatet skyldes tilfeldigheter. Spørsmålet er da hvilke deling av resultatet som er mest effektivt. Om prinsipalen tar en fast sum og lar agenten bære hele risikoen har agenten "korrekte incitamenter" til å yte. Men nå har agenten et risikodelingsproblem. Uansett hvilken kontrakt man velger, vil det ikke være mulig å gi agenten riktige incentiver samtidig som risikoen spres effektivt mellom de to partene. Denne typen imperfeksjoner gjelder spesielt for tilfellet i egenkapitalmarkedet for små bedrifter. Det vil her ikke være mulig å forene kapitalinnbyders og finansieringsgivers interesser.

Enda mer alvorlig blir problemet når myndighetene ikke kan skille mellom prosjekter som ville ha blitt realisert ved hjelp av privat finansiering og prosjekter som er avhengig av offentlige midler. Alle har incitament til å søke offentlige subsidier under påskudd av manglende tilgang på privat egenkapital. Skjult informasjon er nå et problem fordi det er vanskelig å skille "rent seekers" fra dem som trenger støtten for realisering. Over tid kan det lett utvikle seg et stort antall "rent seekers" som er uproduktiv virksomhet i tillegg til at de krever saksbehandlingstid i virkemiddelapparatet.

Forholdet mellom det offentlige og en mottaker av subsidier er kjennetegnet ved at mottakeren har mest informasjon om det subsidierte prosjektet. Det er vanskelig for det offentlige å fastslå om prosjektet har en så høy forventet avkastning at det er støtteverdig og om det krever offentlige støtte for å bli realisert. Skjult informasjon om prosjektets egenskaper er et problem fordi det er vanskelig å skille gode fra dårlige prosjekter. Det offentlige har ikke spesielle fortrinn i å "plukke vinnerne". Skjult handling skaper de samme konflikter mellom hensyn til risikodeling og hensynet til korrekte incitamenter som vi har omtalt som et hovedproblem mellom private aktører i egenkapitalmarkedet. Dette blir ikke forskjellig mellom private og offentlige aktører. Markedssvikt erstattes da med styringssvikt.

Aktører i offentlig sektor har sine egne interesser, og det ville være naivt å tro at statsansatte er mer lojale mot samfunnet enn ansatte i privat sektor er mot bedriftseierne. De vil ha sine egne motiver som driver dem som kan være å sikre sine egen karriere eller maktposisjon som gir tilsvarende incentivproblem som vi kan finne i privat næringsliv. Man velger sikre prosjekter for å unngå "tabber" som blir synlige ved for mange risikable prosjekter og man velger solide bedrifter som kunder hvor man blir synlig med gode prosjekter som bedriften ville realisert uten offentlig støtte. Over tid kan man også utvikle relasjoner til mange av bedriftene som blir gjengangere og vi får såkalte "inlock"-problemer og mangel på fornyelse av

søkere og prosjekter. Problemet med å innføre incentivforenlige belønningssystemer er minst like stort i offentlig som i privat sektor.

Det er et hovedproblem at vi her er stilt overfor *store måleproblemer* som gjør det vanskelig løpende å kunne fange opp hva vi oppnår med virkemiddelapparatet. Innenfor økonomisk forskning har evalueringer av virkemidler en svak posisjon og få av de etablerte miljøene har gått tungt inn i dette fagområdet. Det kan bety noe at Heckman nylig fikk nobelprisen i økonomi på økonometrisk forskning innenfor evaluering av virkemidler. Denne teknikken er allerede i aktiv bruk for å belyse effekter av næringspolitiske virkemidler, blant annet i Nederland for å belyse effekter av innføring av skattincentiver for FoU i 1996 og hvordan dette virker i samspillet med det øvrige virkemiddelapparatet. Norge har også en etablert en økonometrisk tradisjon (nobelprisen til Haavelmo var innenfor økonometri) og denne typen Heckman-analyser blir nå tatt aktivt i bruk innenfor evalueringsforskning i Norge.

Hovedperspektivet på nyvinningen i denne modelltilnærmingen er hvordan man angriper det kontrafaktiske problem for hva som ville skjedd i markedet uten inngrep, med oppretting av en kontrollgruppe som ikke er berørt av inngrepet. I Norge har vi hatt en erkjennelse av at vi må utvikle løpende måleverktøy for å utvikle gode incentiver for måloppnåelse og for å kunne utvikle læring i utøvelse av virkemiddelapparatet samt rapportering om måloppnåelse for bevilgende myndighet. Goerghiou (2000) anbefaler også utvikling av slike løpende målinger.

3. Analyse av eksisterende virkemidler i Tiltakssonen.

3.1 I sektorpolitikkens skygge

Virkemidlene i tiltakssonen er sterkt dimensjonerte men er langt fra de viktigste mht regionens utvikling. Blant en rekke faktorer som virker inn på regionens utvikling er konjunkturforløpet relativt dominerende. Som vi har sett øker utflyttingen i oppgangskonjunkturer, spesielt dersom dette faller sammen med en krise i de viktigste økonomiske sektorer i sonen. Fiskerikrisa under den generelle oppgangskonjunkturen i siste halvdel av 1980-tallet, og effektivisering av offentlig sektor samtidig med den nasjonale konjunkturoppgangen siste halvdel av 1990-tallet er eksempler på dette. Både i indre og ytre strøk av Tiltakssonen inngår naturressurser som viktige innsatsfaktorer i produksjonen. Det er knyttet et omfattende regelverk til uttaket av disse fornybare ressursene. Reguleringsregimet rundt forvalting av ressursene i sonen og sektorpolitikk generelt blir dermed svært viktig. Dette var blant de tilbakemeldinger vi fikk gjennom dybdeintervjuene.

Blant fiske-industribedriftene i Tiltakssonen har liten stabilitet i rammebetingelsene medført mangel på risikovillig kapital. Mangel på stabil arbeidskraft og stabil ressurstilgang, endringer i regler knyttet til markedsadgang, tollsatser, etc. skaper problemer. I tillegg til svingninger i rente og valutakurs utgjør dette rammebetingelser som gir høy grad av usikkerhet mht inntektsstrømmene. Disse rammebetingelsen vil i mange tilfelle bety mer enn virkemidlene i Tiltakssonen.

Sektorpolitikken omfatter de ulike sektorpolitiske områder som vi også litt enkelt kan si følger departementgrensene. Her inngår det næringspolitiske virkemiddelapparatet som utøves gjennom de ulike departement med stor betydning for næringslivets utvikling som landbrukspolitikken, fiskeripolitikken, petroleumspolitikken, utdannings- og kompetanse

politikken, FoU og innovasjonspolitikken, samferdselspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, miljøpolitikken, u-landspolitikken, distrikts og regionalpolitikken, forsvarspolitikken og kulturpolitikken, for å nevne de viktigste.

Siden tiltakssonens virkemidler havner noe i skyggen av sektorpolikk og makroøkonomisk utvikling, vil det kontrafaktiske problem bli stort. Hva som hadde skjedd uten tiltakene er ikke lett å måle da en må kontrollere for en rekke faktorer som også virker inn på utviklingen i regionen. Det betyr også at selv om Tiltakssonens virkemidler har en effekt så kan en ikke vente at de fullt ut kompenserer negative sjokk som kan oppstå i den regionale økonomien som følge av endringer i de øvrige rammebetingelser, og at en bør vurdere den samlede innretning av virkemidler rettet mot denne regionen. Det ligger imidlertid utenfor vårt mandat å vurdere og komme med forslag til endringer i sektorpolitikken. Det er likevel grunn til å presisere den betydning disse virkemidlene har i hele dette geografiske området.

3.2 Bedriftslederes kjennskap til virkemidlene

En forutsetning for at virkemidlene skal ha en effekt på bo- og sysselsetting er at aktørene kjenner til virkemidlene. Først da kan de inngå som en del av beslutningsgrunnlaget for flytte- og etableringsbeslutninger.

NORUT gjennomførte i 1997 (Pedersen og Møller, 1997) en spørreundersøkelse for å analysere befolkningens kjennskap til de personrettede tiltakene. Med utgangspunkt i 6000 personer bosatt i tiltakssonen i 1993, ble det gjennomført intervjuer i 1996. Av disse kjente 63% svært godt/godt til ordningen med nedskriving av studielån, mens tilsvarende tall for skattelette virkemiddelet var 72%. Ordningen med tillegg i barnetrygd var godt/svært godt kjent av 53%. Kjennskap til virkemiddelet varierte med "nærhet" i form av hvor aktuelt dette virkemiddelet er for den enkelte. Dette var reflektert i at folk med høyere utdannelse kjente i større grad til ordningen med studiegjeldavskrivingen enn de med lavere utdanning, de som mottar barnetrygd er mer oppmerksom på dette tillegget enn de som ikke har barn osv.

NORUT's analyse tar utgangspunkt i den del av befolkningen som er eller har vært bosatt innenfor sonen. For at virkemidlene ikke kun skal virke stabiliserende på bosettingen innenfor sonen men også bidra til at det rekrutteres utenfra sonen til nyetableringer eller innflytting, er en avhengig av at virkemidlene er kjent utenfor sonen. På den annen side kan det argumenteres for at er kjennskap til virkemidlene blant bosatte i sonen og potensielle tilbakeflyttere er viktigst siden det har vist seg at tilbakeflyttere eller tilflyttere fra Nord-Norge utgjør en mer stabil bosetting sett i forhold til innflyttere som har sine røtter lenger sør i Norge. NORUT undersøkelsen tok heller ikke opp i seg de bedriftsrettede tiltakene. Dette er noe av bakgrunnen for at vi ønsket å supplere denne undersøkelsen med en spørreundersøkelse rettet mot norske bedriftsledere. En videreføring av dette arbeidet, men som ble for omfattende for denne undersøkelsen er å gjennomføre en landsomfattende spørreundersøkelse basert på et tilfeldig utvalg personer i og utenfor sonen.

Møreforsking har i perioden mars-april 2002 intervjuet 236 ledere av norske bedrifter[3] om deres kjennskap til tiltakssonen i Nord Troms og Finnmark. Intervjuene ble gjennomført i

[3] Dette var i de fleste tilfeller daglig leder. I enkelte tilfeller ble økonomiansvarlig intervjuet i stedet for bedriftslederen.

forbindelse med Møreforskings oppfølging av SND-midler tildelt i 1998. Intervjuobjektene er derfor karakterisert ved at de er ledere innenfor en bedrift som har mottatt SND støtte. Bedriftene vil i hovedsak befinne seg innenfor virkemiddelsonene, men som kan ses av tabell 3.1 er 26% av bedriftene situert utenfor sonene og har fått støtte gjennom de landsomfattende ordninger i SND. Virkemiddelsonene er illustrert i figur 3.1 (i våre tabeller vil sone D som omfatter bynære områder regnes som utenfor virkemiddelområdet).

Tabell 3.2 illustrerer hvordan intervjuene er fordelt etter bedriftsstørrelse. Tabell 3.3 viser næringsfordeling blant de intervjuede bedrifter fordelt på industribedrifter og øvrige næringer. Om lag halvparten av bedriftene er industribedrifter mens halvparten tilhører øvrige næringer. Tabell 3.1-3 viser at vi har i hovedsak intervjuet ledere av små og mellomstore bedrifter innenfor virkemiddelsonene, med en god spredning på ulike næringer.

Tabell 3.1. Fordeling av intervjuobjekt etter virkemiddelsone

Virkemiddelsone	Antall	%-vis fordeling
Utenfor sone (D,E)	62	26
Sone C (inntil 25%)	72	31
Sone B (inntil 35%)	84	36
Sone A (inntil 40%)	17	7
Sum (missing = 1)	235	100

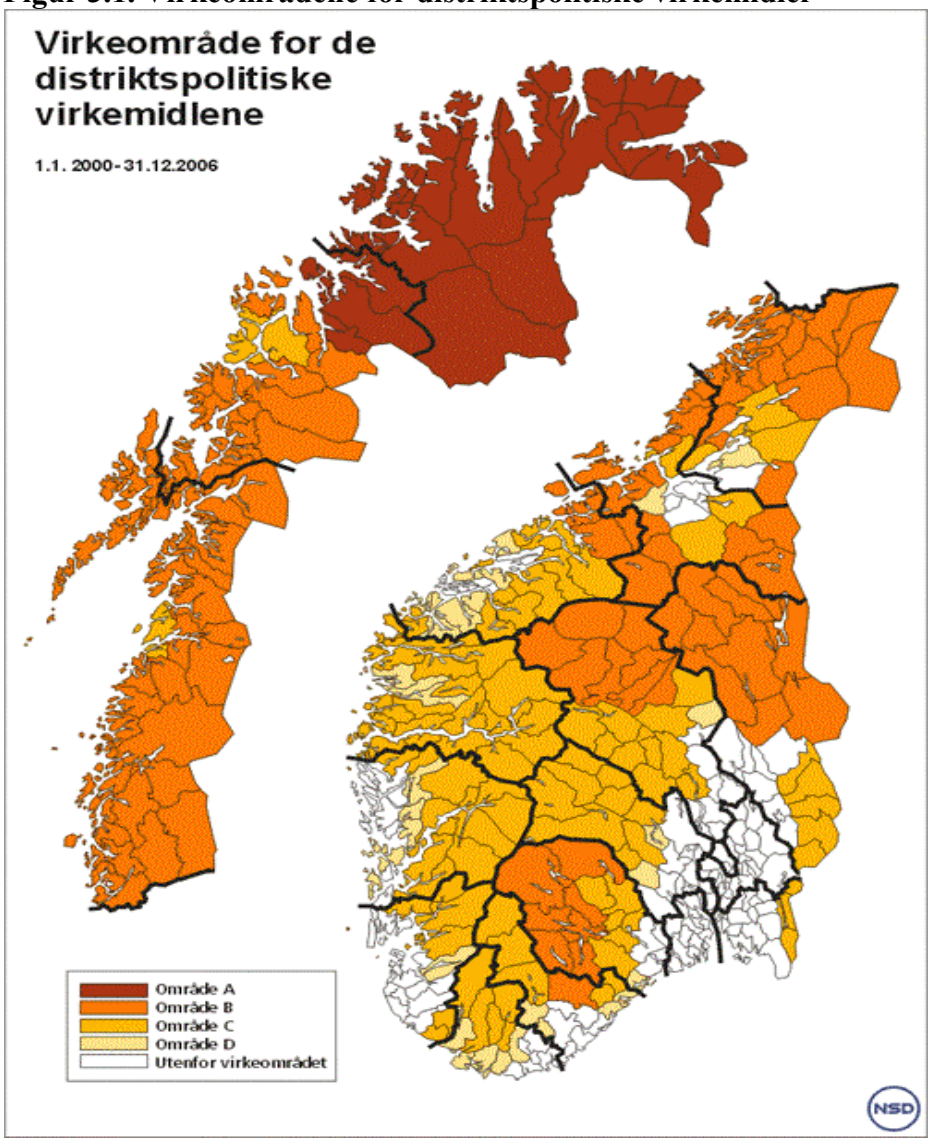
Tabell 3.2 Fordeling av intervjuobjekt etter bedriftsstørrelse

Bedriftsstørrelse	Antall	%-vis fordeling
1 - 0 ansatte	32	14
2 – 1-10 ansatte	109	47
3 – 11-20 ansatte	34	14
4 – 21-50 ansatte	37	16
5 – 51-100 ansatte	14	6
6 – Over 100 ansatte	7	3
SUM (missing = 3)	233	100

Tabell 3.3 Fordeling av intervjuobjekt etter næring

Næring	Industribedrifter		Øvrige næringer		
Svar 2002	**Antall**	**%-vis fordeling**		**Antall**	**%-vis fordeling**
Fisk/bearbeiding	17	14	Fiskeoppdrett	17	15
Næringsmidler for øvrig	6	5	B/A, stein, bergverk	16	14
Tekstiler med mer	5	4	Engros, detaljhandel	8	7
Trelast, møbler	20	16	Hotell, camping	20	18
Kjemisk og metall	20	16	Transport	8	7
Maskiner	31	25	Eiendom	13	12
Skip og skipsutstyr	7	6	EDB, forretningsmessig tjenesteyting	21	19
Annet	18	14	Off. og privat tjenesteyting	9	8
SUM industribedrifter	124	100	**SUM øvrige næringer**	112	100

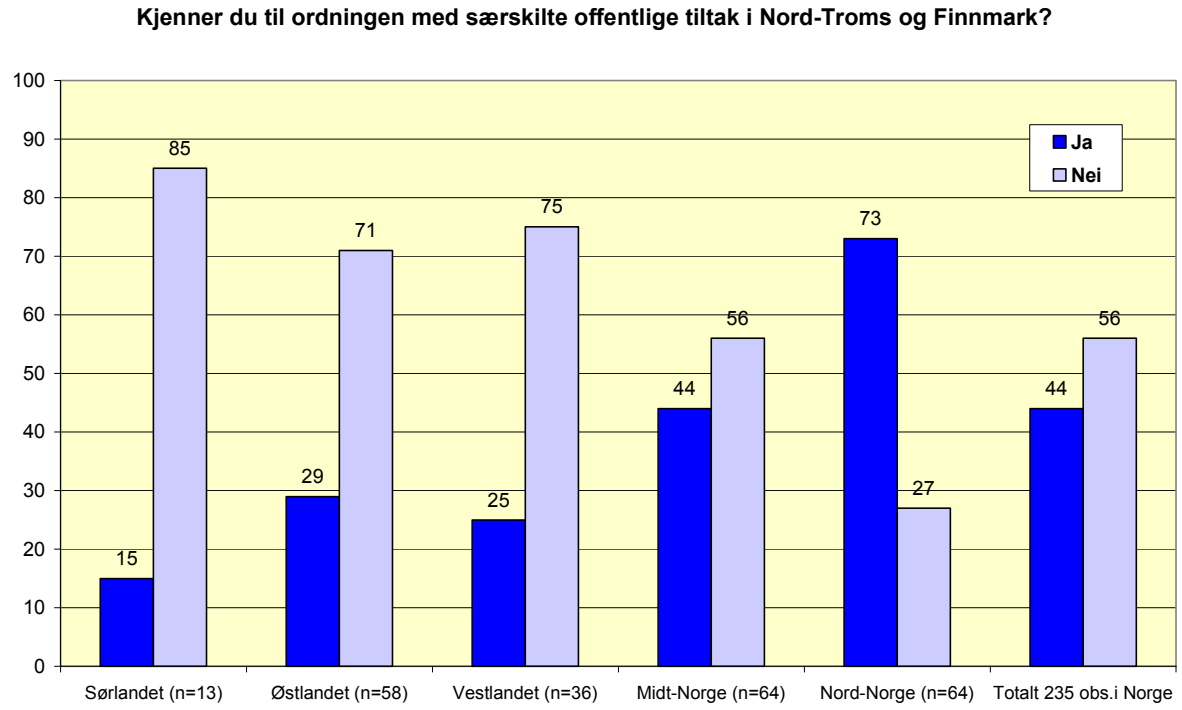
Figur 3.1. Virkeområdene for distriktspolitiske virkemidler



Mindre kjennskap jo større avstand fra sonen

Figur 3.2 viser at 44%, eller 103 av de 235 lederne kjenner til tiltakssonen (ordningen med særskilte offentlige tiltak i Nord-Troms og Finnmark). Vi ser også den geografiske fordelingen av svarene, der det går frem at kjennskapen til sonen er størst blant bedriftsledere i Nord-Norge der 73% kjenner til sonen og minst blant bedriftsledere på Sør-, Øst og Vestlandet der kun mellom 15 og 30% av bedriftslederne kjenner til tiltakssonen. Bedriftsleder i Midt-Norge ligger på gjennomsnittet med 44% som kjenner til tiltakssonen.

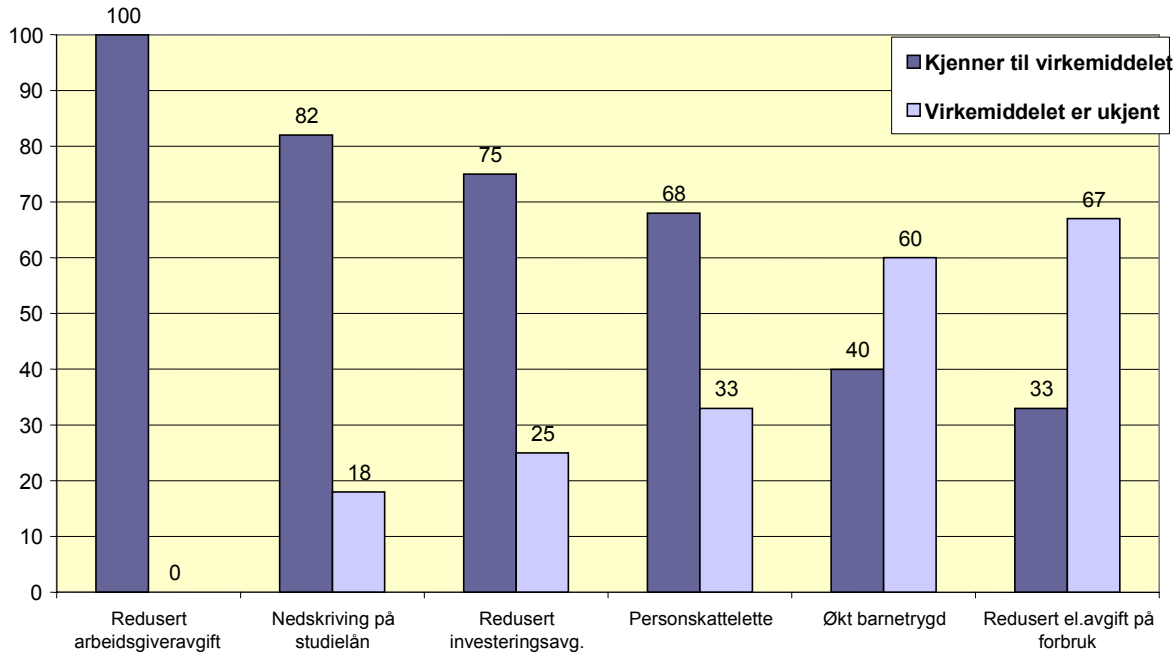
Figur 3.2. Geografisk fordeling av svarene om kjennskap til tiltakssonen



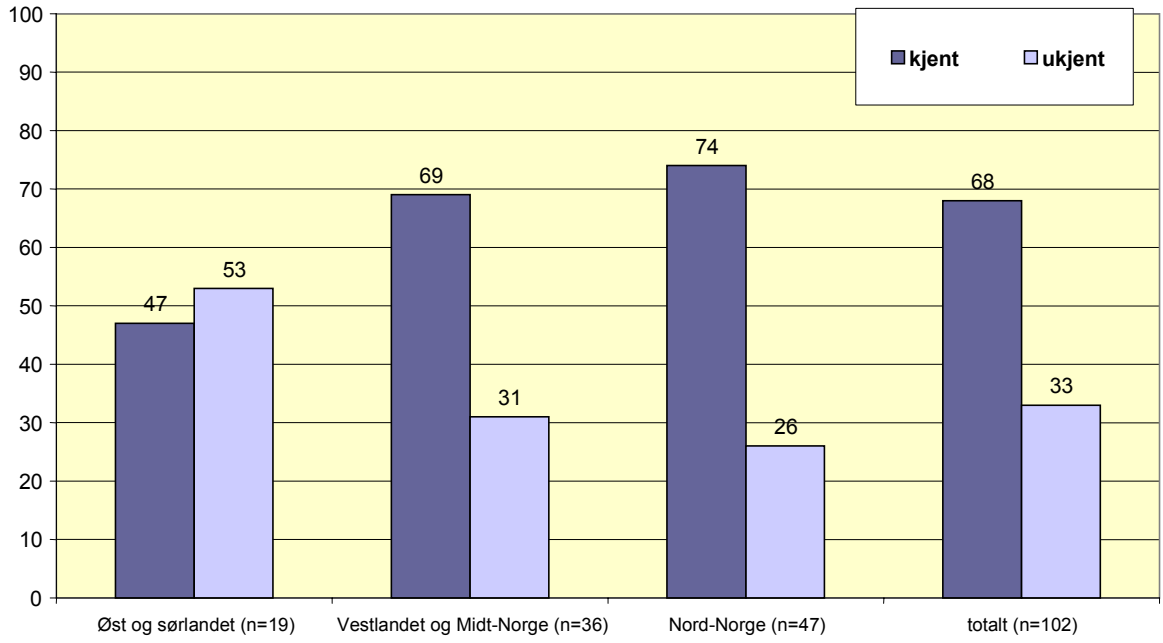
For de 103 bedriftslederne som hadde svart at de kjenner til tiltakssonen stilte vi noen ytterligere spørsmål for å utdype hvor detaljert kunnskap de har om sonen. Figur 3.3 illustrerer svarene til på om de kjenner til de ulike tiltakene som inngår i tiltakssonen. Kjennskapen er størst til ordningen med redusert arbeidsgiveravgift og nedskriving av studielån. Den er også høy når det gjelder personskattelette og redusert investeringsavgift mens færre kjente til de personrettede tiltakene økt barnetrygd og redusert el.avgift på forbruk. Også når det gjaldt hvilke virkemidler som inngår i sonen var kjennskapen høyere jo lengre nord i landet en kommer. Dette er illustrert i figur 3.4-6, der de geografiske gruppene er gjort noe større enn i figur 3.2 siden utvalget er mindre da det kun omfatter de som har svart at de kjenner til tiltakssonen i det første spørsmålet.

Figur 3.7 illustrerer svarene på det spørsmålet som går enda dypere og spør hvorvidt en kjenner til dimensjoneringen av de ulike tiltakene. Sammenlikner en figur 3.3 og 3.7 kan en se at selv om alle de 103 spurte kjente til at redusert arbeidsgiveravgift inngikk i tiltakssonen var det 27% eller 28 stk som ikke visste at dimensjoneringen består i at det er ingen arbeidsgiveravgift i tiltakssonen. Tilsvarende var det kun rundt halvparten av de som har kjennskap til sonen som vet dimensjoneringen av virkemidlene nedskriving av studielån og redusert investeringsavgift, selv om rundt ¾ kjenner til eksistensen av disse tiltakene.

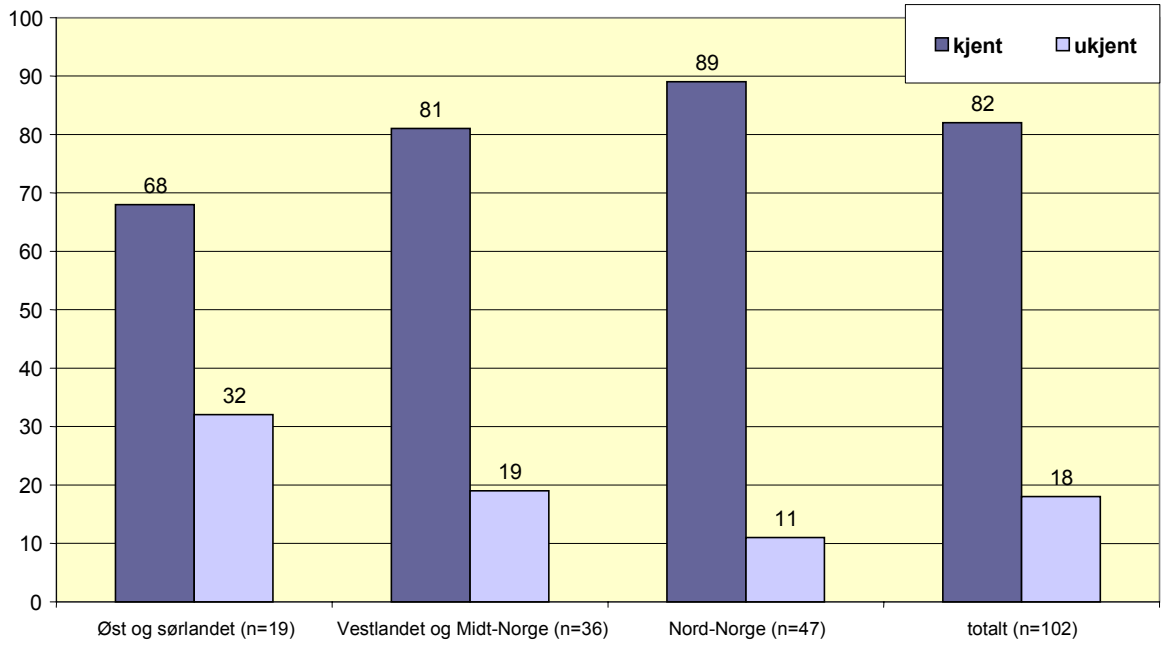
Figur 3. 3 Kjennskap til hvilke tiltak som inngår i tiltakssonen



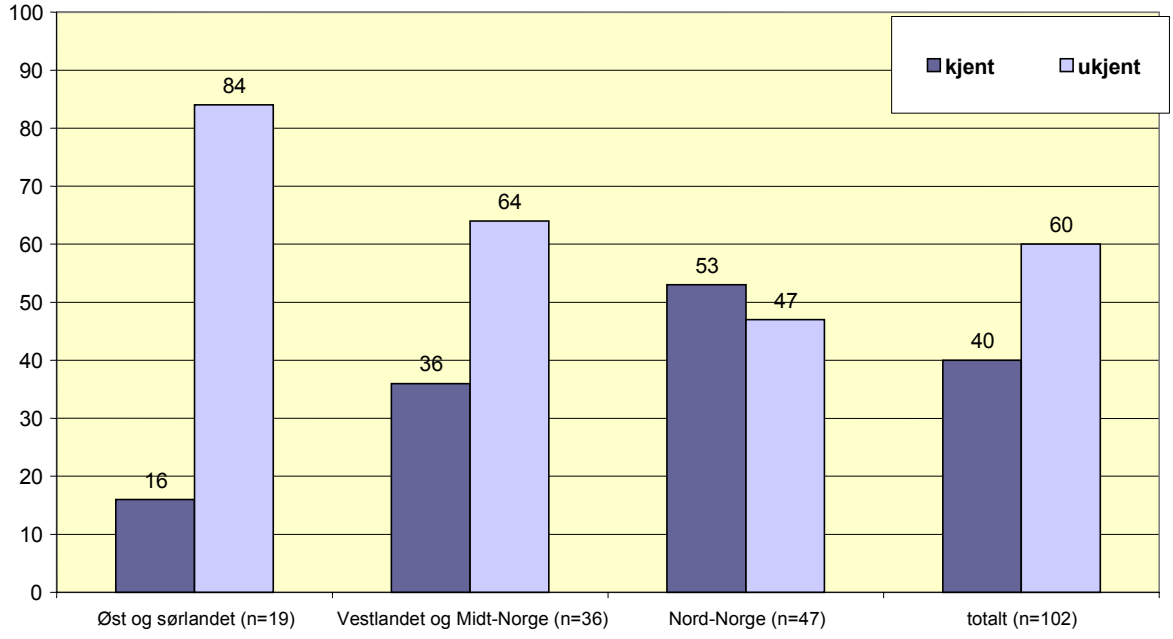
Figur 3. 4. Geografisk fordeling av kjennskap til redusert personskatt



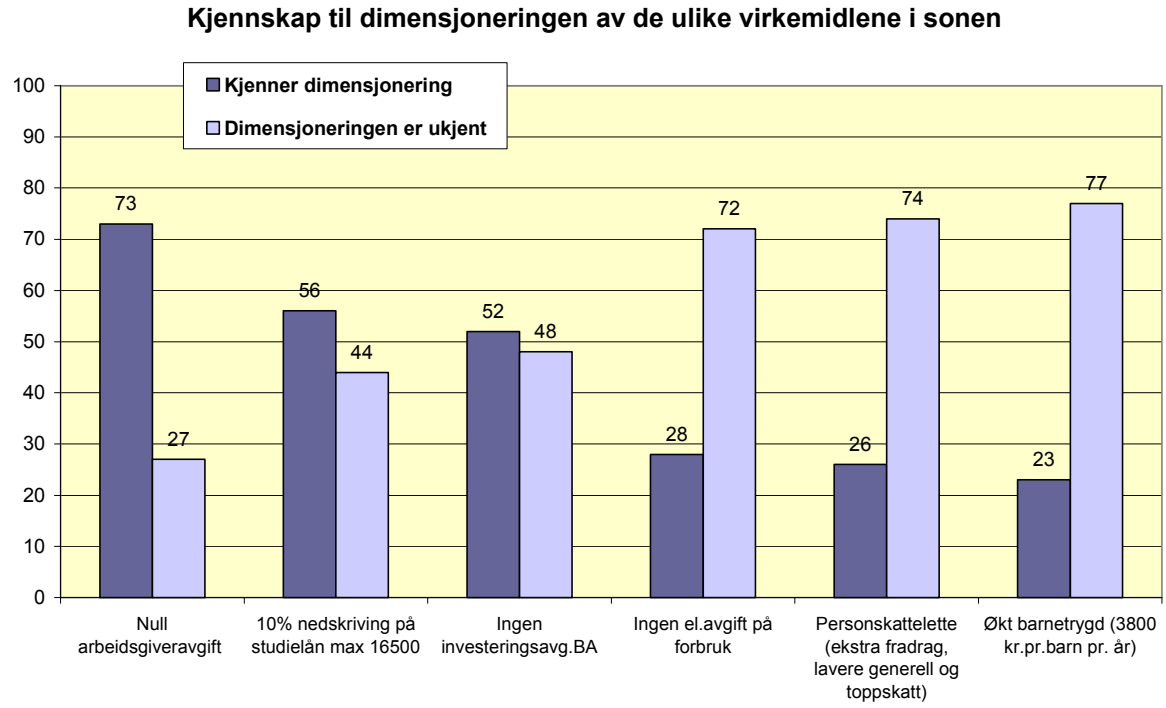
Figur 3.5. Geografisk fordeling av kjennskap til nedskriving av studielån



Figur 3.6. Geografisk fordeling av kjennskap til økt barnetrygd



Figur 3.7. Kjennskap til dimensjonering av virkemidlene.



Resultater fra dybdeintervju undersøkelsen

Vi har også i vår dybdeintervju-undersøkelsen blant aktører innenfor næringsliv og offentlig forvaltning i tiltakssonen stilt spørsmål som omhandler kjennskap til og betydning av de ulike virkemidler i sonen. Analysen baseres på kvalitative intervjuer og de vurderinger et utvalg på til sammen 19 ledere i bedrifter, organisasjoner og offentlige virksomheter. Når vår oppsummering av intervjuene baseres på så få informanter, er det ikke mulig å gi et statistisk signifikant bilde av de ulike bransjer og regioner. Det vi skisserer er derfor mer en fortolkning av situasjonen, basert på vår kjennskap om utviklingstrekk og virksomheter i fylket og den informasjon vi har fått fra våre intervjuobjekter. I tillegg presenterer vi resultatene fra det samlede utvalg mht de spørsmål som var strukturerte i lukkede spørsmål (avkrysning).

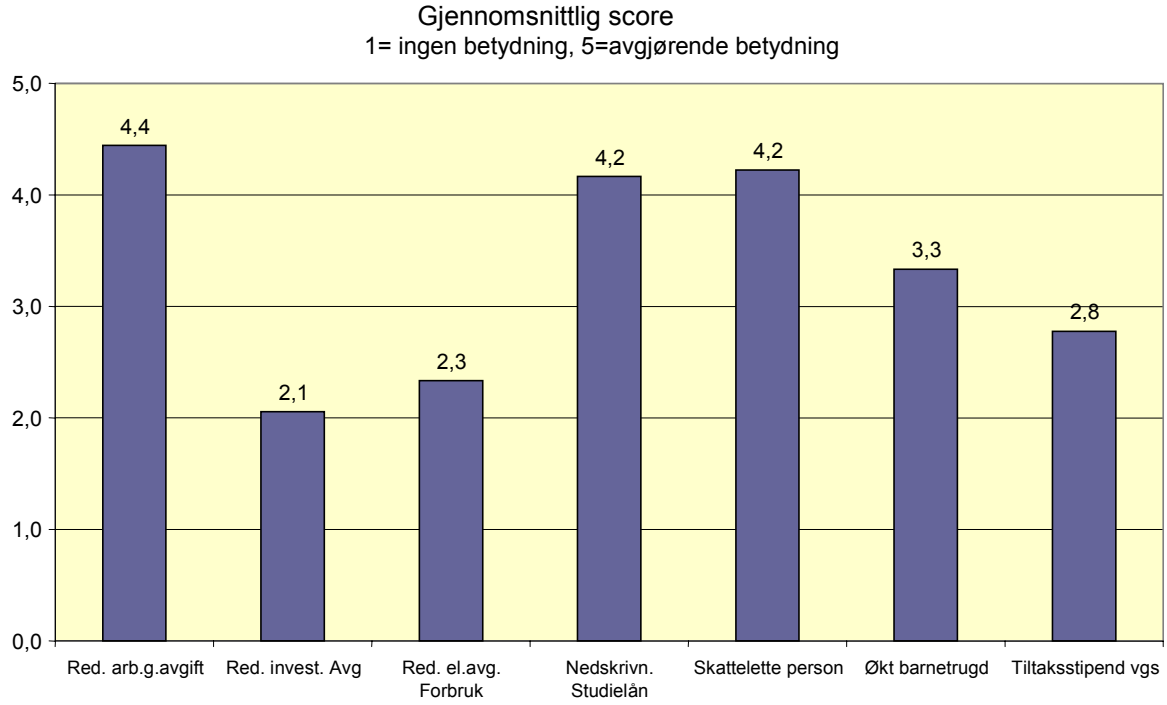
I intervjuets første fase fokuserte vi på økonomiske data for bedriften eller virksomheten for å danne oss et grunnlag for å vurdere de bedriftsrettede virkemidlenes direkte betydning. Disse opplysningene forsøkte vi å sammenligne med ulike statistiske opplysninger om bransjen generelt, for å kunne vurdere om den aktuelle informanten er typisk eller atypisk. Videre spurte vi om utviklingen i bedriften i de siste årene. Hovedfokus i intervjuet gikk likevel på å diskutere konkurransevilkårene for bedriften i dag, hvilke sone-virkemidler som betyr mest for bedriften/virksomheten, hvor store problemer virksomheten i dag hadde med tanke på rekruttering av arbeidskraft og hvilke faktorer man mente hadde størst betydning for befolknings- og bosettingsutviklingen i området.

Våre informanter kjente godt til alle virkemidlene i tiltakssonen med unntak av tiltaksstipendet i videregående skole – som bare utdanningsjefen i Troms fylkeskommune og våre intervjuobjekter fra Finnmark fylkeskommune kjente til. Dette tiltaket ble det ikke spurt om i telefonintervjuene da det er lite relevant for bedriftsledere utenfor sonen. At det er stor kjennskap til virkemidlene i sonen blant ledere i sonen stemmer godt overens med det

gjennomgående trekk fra telefonintervjuene der kunnskapen var større jo større geografisk nærhet til sonen.

Intervjuobjektenes holdninger eller synspunkter om de ulike sone-virkemidlenes betydning for egen virksomhet tar utgangspunkt i fem ulike spørsmål om virkemidlene. Spørsmålet om hvilke av virkemidlene som har størst betydning for virksomheten var kodet fra 1 til 5, hvor 1 er ingen betydning og 5 avgjørende betydning. En score på 3 representerer noe betydning, mens mer enn 3 vil bety at utvalget slutter seg til at tiltaket betyr en mye for bedriftens /virksomhetens utvikling. Resultatet er illustrert i figur 3.8. Vi ser her at fritak arbeidsgiveravgift er gitt størst betydning sammen med skattelette person og nedskriving av studielån.

Figur 3. 8. Hvilke av virkemidlene i betyr mest for din bedrift?



Et nytt image? - Behov for å formidle muligheter og kvaliteter ved Tiltakssonen

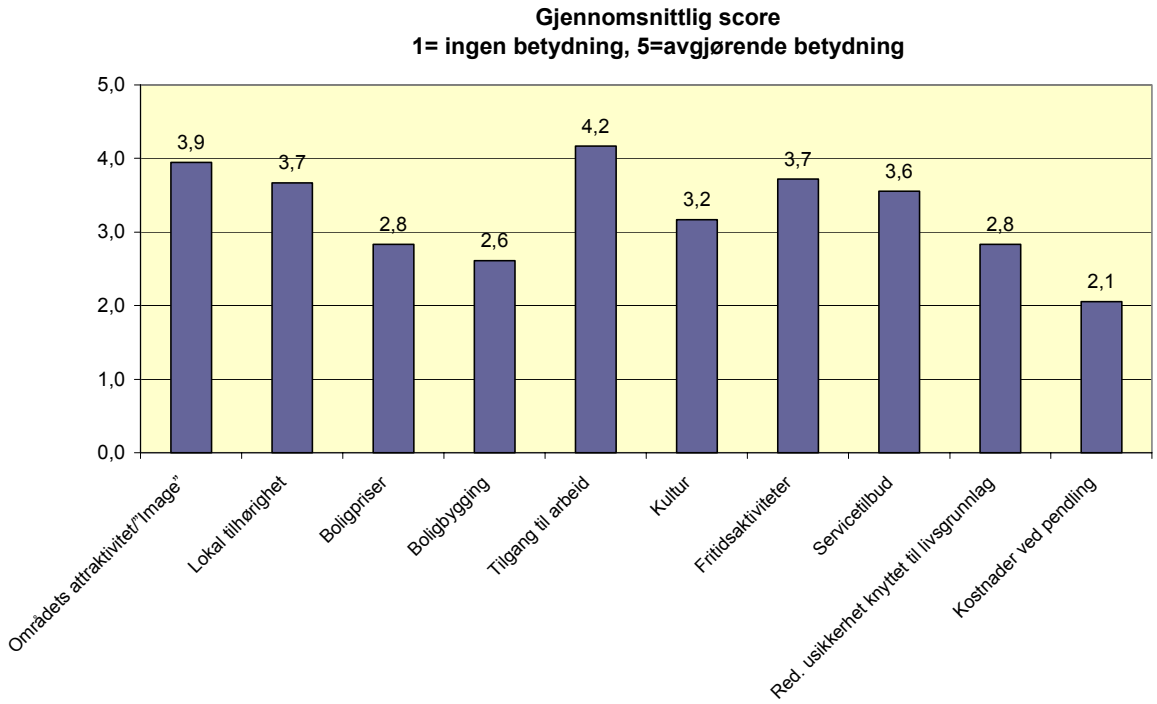
Mange av de signaler som sendes ut gjennom media og forskningsrapporter fokuserer på problemene knyttet til Tiltakssonen. Reduksjonen i folketallet, reduksjon i offentlige arbeidsplasser, mangel på leger og tannleger og reduksjon i mange velferdstilbud, at deler av de viktige naturressursbaserte næringer innenfor fiskeindustrien og reindrift sliter tungt. Reiselivsnæringa har en kort driftssesong og små, sårbare enheter. Dette er noen realiteter og litt myter som blir kommunisert om regionen. Det negative bildet som tegnes oppleves som nedbrytende av mange. Man overlever i regionen mot alle odds. Vårt inntrykk fra dybdeintervju-undersøkelsen tegner et bilde av både bedrifter og livskraftige samfunn i regionen som preges av optimisme, trivsel og livskvalitet. Det er viktig å formidle et mer nyansert bilde. Flere av respondentene i dybdeintervju-undersøkelsen signaliserer behovet for

en ny image-bygging om mulighetene i tiltakssonen, ikke minst når det gjelder mulighetene som ligger i utnyttelsen av komparative fortrinn som denne regionen har når det gjelder den marine sektor og rike naturressurser.

Figur 3.9 viser deltakernes vurdering av hvilke faktorer som har størst betydning for befolkningsutvikling og bosetting i aktuelle områder. Disse faktorene skulle intervju-objektene rangere fra ingen betydning (score 1) til avgjørende betydning (score 5). En score på 3 indikerte noe betydning, mens en score på mer enn 3 vil bety at utvalget mener at faktoren er en betydningsfull faktor mht bosetting. Figuren viser at i snitt mener utvalget i dybdeintervju-undersøkelsen at tilgang på arbeid har størst betydning. I tillegg til arbeid pekes det på at et område sitt image og attraktivitet vil være av stor betydning for befolkningsutvikling og bosetting. For å ville satse på et sted må en ha tro på fremtiden der, at flere vil ønske å bo der slik at en også fremover i tid vil finne et miljø og en aktivitet som gjør at en kan trives. Hvis en stadig mottar signal om at her går det nedoverbakke, kan det ha en selvforsterkende negativ effekt.

Lokal tilhørighet og fritidsaktiviteter vurderes også å være viktig for bosetting, mens kostnader ved pendling er vurdert som lite viktig. Det siste punktet reflekterer bosettingsmønsteret i Finnmark som kan beskrives som noder plassert med relativt lange avstander i mellom der pendling i mellom de ulike steder i mange tilfeller ikke er relevant.

Figur 3.9. Hvilke faktorer mener du har størst betydning for befolkningsutvikling og bosetting i "ditt" område?



Mindre rekrutteringsproblemer enn antatt

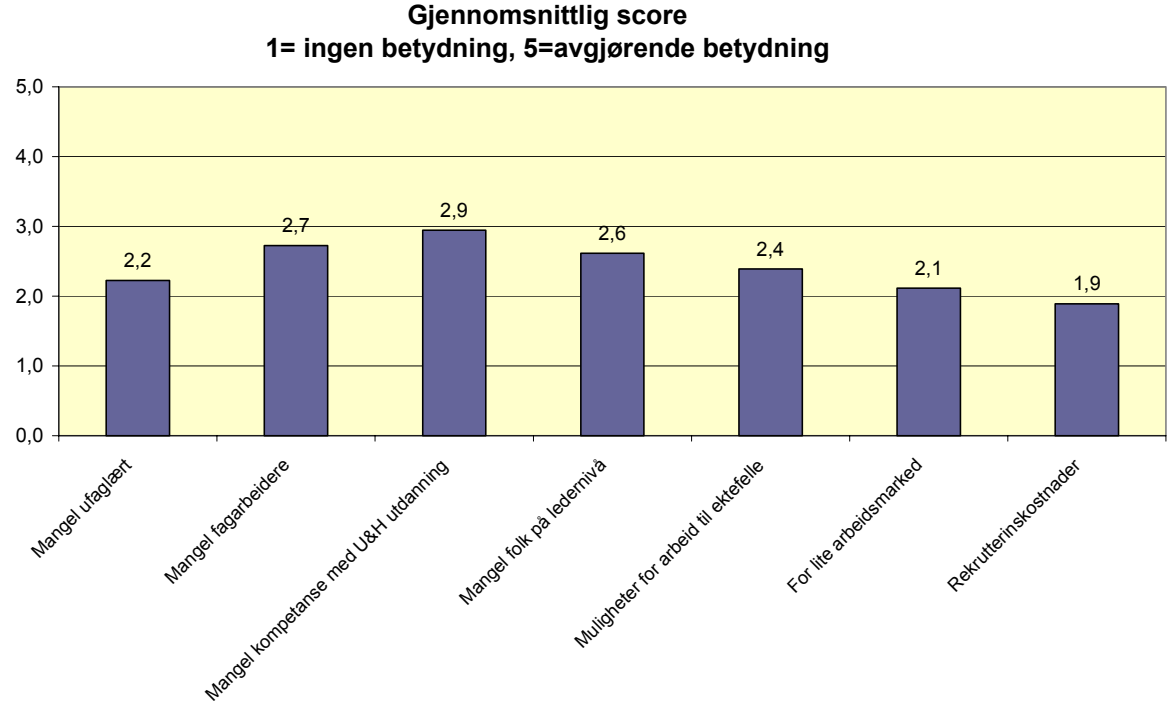
Gjennom dybdeintervju-undersøkelsen fikk vi registrert intervjuobjektenes oppfatninger, holdninger og synspunkter om sentrale problemstillinger og utfordringer knyttet til næringslivets og regionens utvikling og muligheter.

Hovedfokus i undersøkelsen var konkurransevilkårene for bedriftene i dag og hvor store problemer virksomheten i dag hadde med tanke på rekruttering av arbeidskraft og hvilke faktorer man mente hadde størst betydning for befolknings- og bosettingsutviklingen i området. Intervjuobjektenes generelle holdninger til rekrutteringsproblemet i egen virksomhet viser at det å rekruttere ulike typer personell ikke vurderes som et stort problem.

Vi ba om intervjuobjektenes oppfatninger av problemene knyttet til rekruttering av ulike typer arbeidskraft. De ble bedt om å rangere problemet fra ingen betydning (1) til avgjørende betydning (5). En score på mer enn 3 (noe betydning) vil bety at utvalget slutter seg til at man oppfatter rekruttering av en eller flere typer arbeidskraft som et reelt problem.

Figur 3.10 viser at tilgangen på personell med tilfredsstillende kompetanse oppleves som lite begrensende for virksomhetene til våre informanter, da ingen av de ulike typer arbeidskraft vil i snitt få mer enn noe betydning (score 3). Den typen arbeidskraft som kom opp mot et snitt på noe betydning var "mangel på kompetanse med U&H utdanning". Det tegner et bilde av at rekruttering av arbeidskraft ikke er hovedproblemet. Utfordringen for regionen er behovet for etablering av arbeidsplasser og nyskapning. Et behov som bør ta utgangspunkt i strategiske forhold som nærhet til marine ressurser og maritime tradisjoner.

Figur 3. 10. Angi betydningen av ulike problemer knyttet til rekruttering av arbeidskraft i din virksomhet i dag.



3.3. Bedriftsrettede virkemidler

Virkemiddelet fritak arbeidsgiveravgift

En regional differensiering av arbeidsgiveravgiften ble innført regionalpolitiske virkemiddelet i 1975. I forbindelse med oppretting av Tiltakssonen i 1990 ble det vedtatt fritak for arbeidsgiveravgift i Nord Troms og Finnmark.

Med hensyn til den geografiske differensiering av virkemiddelet, er landet delt inn i fem soner der sentrale strøk betaler høyeste sats, mens en i Tiltakssonen og på Svalbard ikke betaler arbeidsgiveravgift (sone 5). Det er arbeidstakers bosted som er bestemmende for hvilken sats arbeidsgiveravgift virksomheten skal svare på utbetalt lønn og godtgjørelser.

Avgiftssatsene i de enkelte sonene er:

- 14.1 prosent i sone 1
- 10.6 prosent i sone 2
- 6.4 prosent i sone 3
- 5.1 prosent i sone 4
- 0 prosent i sone 5

Imidlertid betales høyeste sats for statsansatte, uavhengig av bosted. I tillegg er det er en særskilt arbeidsgiveravgift på 12,5 pst. på lønnsinntekter over 16 G (om lag 785 000 kroner i 2000), den såkalte kakseskatten. Etter at Norge tapte saken i EFTA domstolen betales også høy sats for ansatte knyttet til enkelte næringer uavhengig av lokalisering. Her innrømmes et bunnfradrag på 270 000 kr (år 2000) som kommer inn under EU reglene for bagatellmessig støtte pr. bedrift. Dvs. at disse næringene i år 2000 måtte betale full sats arbeidsgiveravgift på lønn og godtgjørelser over 1 915 000kr.

Enkelte statlige organisasjoner er unntatt regelen om å betale full arbeidsgiveravgift, og har dermed anledning til å betale den lavere soneavgiften for ansatte registrert bosatt i sone 2-5. Dette gjelder følgende:

- Forsvaret
- Statens vegvesen
- Statsbankene (dvs. lånekassa, husbanken, etc.)
- Universitetet i Oslo
- Statens forretningsdrift

Bakgrunnen for innføring av differensiert arbeidsgiveravgift var at det ble vurdert å være et hensiktsmessig virkemiddel fordi det:

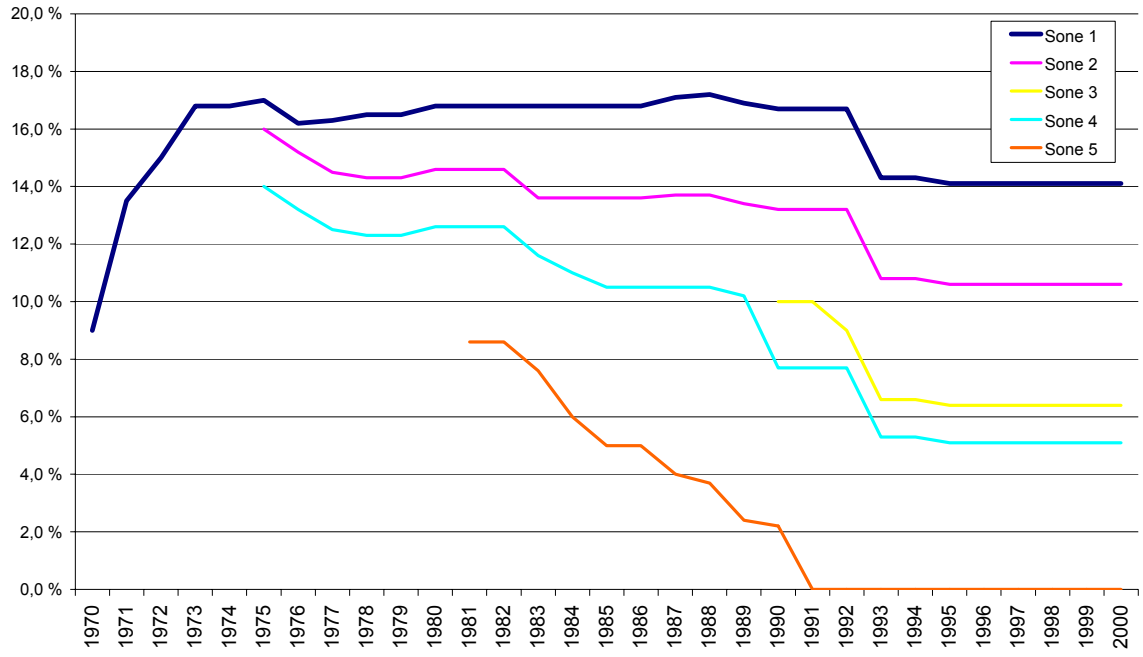
- Stimulerer etterspørselen etter arbeidskraft i distriktene, og virker derfor godt i forhold til de distriktspolitiske målsettingene

- I motsetning til de selektive virkemidlene er det næringsnøytralt i den forstand at det er en generell rettighet knyttet til arbeidskraft innenfor virkeområdene.
- Det er forholdsvis enkelt å administrere og tilpasse seg

Fram til nedgangskonjunkturen på begynnelsen av 1990-tallet har det vært en høyere ledighet i distriktene kontra mer sentrale strøk. Det har dermed vært samsvar mellom sysselsettings- og distriktspolitikk. Etter innføringen har virkemiddelet økt sin relative betydning innenfor distriktspolitikken ved at differensieringen har økt (se figur 3.11). I begynnelsen var høyeste sats 16,7% mens laveste sats var 14%, der en opererte kun med 3 soner. I dag er det 5 soner der høyeste sats er 14,1 og laveste sats er 0.

At den generelle satsen ble satt ned på 1990-tallet har svekket virkemiddelet differensiert arbeidsgiveravgift ved at den relative fordelen er redusert. Dette er trolig veid opp av den automatiske styrking av virkemiddelet på grunn av lønnsveksten. Siden fordelen utgjør en prosentandel av lønnsutgiftene har det hatt en automatisk justering i takt med lønnsutviklingen. Dette har styrket virkemiddelet relativt til andre virkemidler som gjerne justeres etter den generelle prisutvikling. Fordelen har også blitt større siden arbeidskraftens andel av total faktoravlønning har økt dvs. at lønnsutgifter har økt som andel av totale utgifter. Differensiert arbeidsgiveravgift har også utgjort en stadig større andel av totale ramme for distriktspolitiske virkemidler på grunn av en økning i andelen sysselsatte innenfor offentlig sektor og private tjenesteytende næringer, som er relativt arbeidsintensive.

Figur 3.11 Utvikling i arbeidsgiveravgift i ulike soner i perioden 1970-2000



Tabell 3.4 viser at statens tapte inntekter som følge av fritak for arbeidsgiveravgift i sone 5 (også kalt provenyeffekten), utgjorde for år 2000 ca. 1,2 mrd sammenliknet med full sats på arbeidsgiveravgiften for næringsliv og kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Dersom en sammenlikner med resten av Nord-Norge som svarer 5,1% arbeidsgiveravgift, er provenytapet ca. 420 mill.kroner.

Proveny-effekten i offentlig sektor ved 14,1% alternativ avgift utgjør 468 millioner 2000-kroner eller ca. 40% av den totale provenyeffekt som er noe høyere enn i 1994 da denne sektoren utgjorde 36% av provenyeffekten (Hervik, 1996).

Tabell 3.4 Beregnet provenyeffekt (i tusen kroner) av null arbeidsgiveravgift i Tiltakssonen fordelt på offentlig og privat sektor.

Alternativ arbeidsgiveravgift	Totalt	Offentlig sektor (unntatt statlig)	Privat sektor
0,141	1 162	468	694
0,051	420	169	251

Kilde SSB (basert på lønns og trekkoppgaveregisteret for år 2000), egne beregninger.

Provenyeffekt etter næring

Tabell 3.5 viser i detalj hvilken beregnet provenyeffekt som tilfaller de enkelte næringer ved hhv. 14,1% og 5,1% alternativ arbeidsgiveravgift og den prosentvise fordelingen mellom disse sektorer. Vi ser at virkemiddelet i hovedsak treffer offentlig sektor og private tjenesteytende næringer som til sammen står for 77% av proveny-effekten. 10,6% tilfaller industriell sektor. Noe av bakgrunnen for innføring av dette virkemiddelet var også å styrke fremveksten av tjenesteytende næringer i distriktene.

EFTA-domstolen ESA stadfestet den 20. mai 1999 sitt vedtak av 2. juli 1998 at differensiert arbeidsgiveravgift må betraktes som en statsstøtte i henhold til artikkel 61 i EØS-avtalen og at Norge måtte endre ordningen slik at den ble i samsvar med statsstøtte reglene i EØS-avtalen. Som følge av dette måtte Norge foreta visse endringer i nærings-avgrensinger, som innebar at bedrifter i enkelte næringer må betale høyeste sats uavhengig av lokalisering[4]. ESA godkjente 22. september 2000 Norges forslag til endringer i nærings-avgrensing og virkeområde for perioden 1. januar 2000 - 31. desember 2003. Dette gjelder:

A) Stedbundne næringer som ESA mener ikke har noen alternativ beliggenhet dvs.:
- foretak som produserer elektrisitet skapt ved vannkraft
- foretak som utvinner råolje eller naturgass
- foretak som yter en eller flere av følgende tjenester tilknyttet utvinning av olje eller gass:
  - prøve- eller produksjonsboring på kontrakt
  - servicevirksomhet i forbindelse med olje- og gassutvinning
  - bore- eller brønnservice på kontrakt.
  - Denne bestemmelsen omfatter ikke tjenesteyting tilknyttet letevirksomhet, eller drift og bruk av innretninger i den utstrekning de brukes til letevirksomhet.
- foretak som bryter metallholdig malm, med unntak av jernmalm og jernmalm med innhold av mangan foretak som utvinner industrimineralene nefelinsyenitt eller olivin

B) Næringer med spesifikke sektorregler for støtte som:
- foretak som produserer EKSF-stål
- foretak som bygger eller reparerer selvdrevet, sjøgående kommersielt fartøy. Med slikt fartøy forstås følgende:

[4] St.prp.nr.1 (1999-2000) skatte-, avgifts- og tollvedtak og vedtak av 26.november 1999 om fastsetting av avgifter mv. til folketrygden for 2000, jf. Budsjettinnstilling S.nr.1(1999-2000), Innstilling fra finanskomiteen om skatte-,avgifts- og tollvedtak for 2000.

- fartøy på minst 100 BRT for transport av passasjerer eller gods
- fartøy på minst 100 BRT til særlige formål
- slepebåt på minst 365 kW
- fiskefartøy på minst 100 BRT bestemt for eksport til land utenfor EØS-området
- flytende og flyttbart uferdig skrog av ovennevnt fartøy.
- Denne bestemmelsen omfatter også foretak som foretar vesentlig ombygging av fartøy som nevnt ovenfor, dersom fartøyet er over 1.000 BRT. Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for reparasjon av fartøy på verft hjemmehørende i Nordland, Troms eller Finnmark, på fartøy som utelukkende drives på norsk sjøterritorium eller på fartøy som har akutt behov for reparasjon.

C) Enkelte konkurranseutsatte tjenesteytende næringer, uavhengig av arbeidstakerens bosted:
- foretak med mer enn 50 ansatte som utfører godstransport på vei. Som godstransport regnes ikke egentransport etter samferdselsloven § 8. Bestemmelsen i dette punktet omfatter ikke tilfeller der godstransporten kun finner sted innenfor et lokalt avsperret næringsområde.
- foretak som produserer telekommunikasjonstjenester
- foretak som nevnt i finansieringsvirksomhetsloven § 1-4 eller verdipapirhandelloven § 7-1 jf. § 1-2 første ledd, dersom foretaket har filial, driver grenseoverskridende virksomhet, eller har etablert datterforetak som driver tilsvarende virksomhet, i andre stater innen EØS-området.

Her innrømmes et bunnfradrag på 270 000kr. for år 2000 som kommer inn under EU reglene for bagatellmessig stats støtte pr. bedrift (unntatt for godstransport på vei og produksjon av EKFS-stål). Dvs. bedriftene innenfor A)-C) i år 2000 måtte betale full sats arbeidsgiveravgift på lønn og godtgjørelser over 1 915 000kr. Totalt utgjorde endringene en økning i arbeidsgiveravgiften på under tre prosent.

I våre tabeller har vi ikke mulighet til å skille ut lønnsgrunnlaget i de bedrifter som etter dommen i ESA svarer full arbeidsgiveravgift. Provenyeffekter for bergverk og utvinning som omfatter utvinning av råolje er derfor lavere enn oppgitt. Næringene "Utvinning av råolje og naturgass, tjenester tilknyttet olje og gassutvinning" og "Bryting av metallholdig malm" utgjør en provenyeffekt på ca. 7 millioner - med bunnfradraget og unntakene er det grunn til å anta at dette utgjør en liten effekt på den totale proveny for Tiltakssonen.

I 1994 var differensieringen sterkere. Sone 1 svarte 14,3% arbeidsgiveravgift, sone 2 svarte 10,8%, mens sone 3 svaret 6,6% og sone 4 svarte 5,3%. Imidlertid hadde sone 5, som vi her ser på fritak for arbeidsgiveravgift med unntak av statlig sektor på samme måte som i dag. Provenyeffekten målt ut fra maksimal sats var derfor relativt større i 1994, men i Figur 3.12 kan vi sammenlikne den prosentvise fordeling av det beregnede beløp i 1994 og 2000 på de ulike næringer[5]. I Figur 3.12 ser vi at andelen som tilfaller kommunal og fylkeskommunal sektor har økt siden 1994 fra 36% til 39%. Statlig sektor betaler som hovedregel full sats på arbeidsgiveravgift og derfor treffer ikke virkemiddelet denne delen av offentlig sektor. Om lag 60% av virkemiddelet traff privat sektor i år 2000. Sammenliknet med 1994 er andelen som tilfaller de tre sektorene industri, bygg/anlegg og bergverk/utvinning redusert fra 26% til

[5] Tallene fra 1994 (Hervik, 1996) inkluderer Svalbard vi har derfor her valgt å ha sammenliknbare tall. Dette har betydning for størrelsen på offentlig sektors andel, der denne er 1% lavere når en inkluderer Svalbard. Det slår også ut for hotell- og restaurant næringen der provenyeffekten for denne næringen øker med 0,5% når en inkluderer Svalbard. For de andre næringene er forskjellen mindre enn 0,5% med og uten Svalbard.

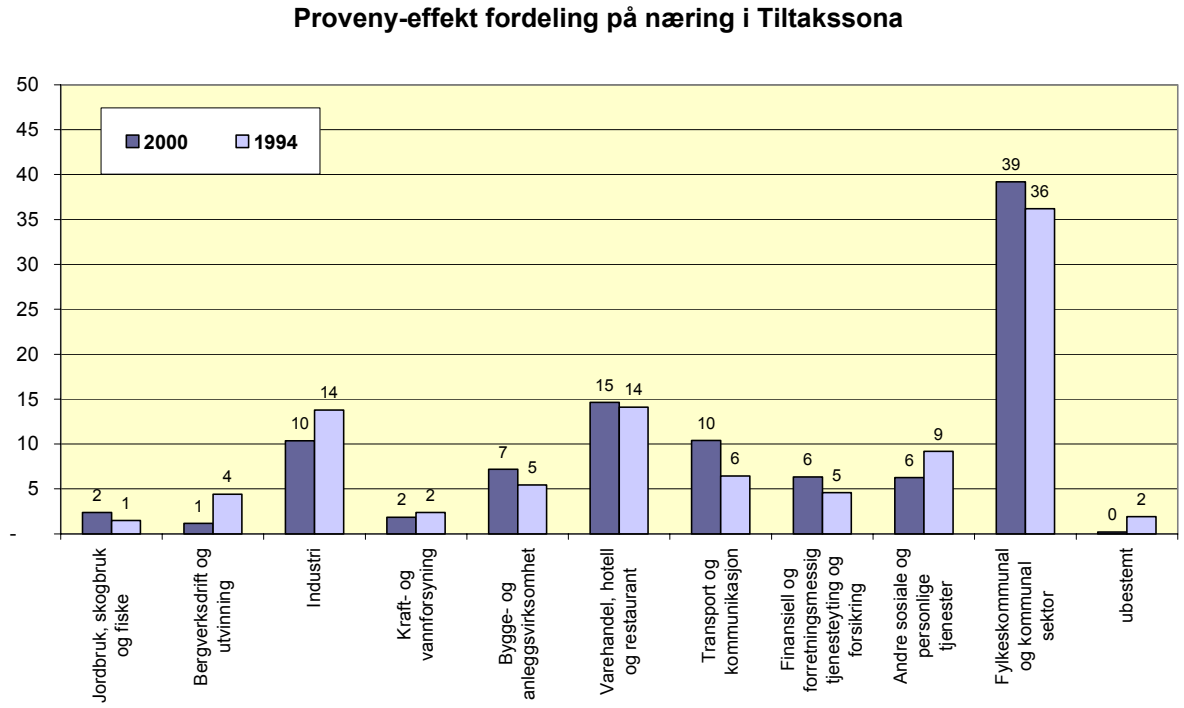
20%, mens en større andel tilfaller privat og offentlig tjenesteyting. Privat tjenesteyting har økt sin andel fra 34% til 37%.

Tabell 3.5: Beregnet provenyeffekt fordelt på næring basert på arbeidsgiveravgift grunnlag for arbeidstakere som likner til Tiltakssonen (Arbeidsgiveravgiftsone 5 unntatt Svalbard).

	%-vis fordeling	Mot 14,1 %	Mot 5,1 %
Jordbruk og skogbruk	0,6	7 221 030	2 611 862
Fiske	1,8	20 969 267	7 584 629
Bergverksdrift og utvinning	1,2	14 071 760	5 089 786
Industri	10,6	123 639 883	44 720 809
Kraft- og vannforsyning	1,8	21 065 745	7 619 525
Bygge- og anleggsvirksomhet	6,8	79 151 391	28 629 227
Varehandel, reparasjon av kjøretøyer og husholdningsapparater	11,2	130 118 549	47 064 156
Hotell- og restaurantvirksomhet	3,0	34 992 276	12 656 781
Transport og kommunikasjon	10,0	116 372 959	42 092 347
Finansiell tjenesteyting og forsikring	1,8	20 565 747	7 438 675
Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet	4,5	52 368 416	18 941 767
Andre sosiale og personlige tjenester m.m.	6,1	70 515 473	25 505 597
Fylkeskommunal og kommunal sektor	40,3	468 204 338	169 350 505
Ubestemt	0,2	2 245 202	812 094
Sum	100,0	1 161 502 037	420 117 758

Kilde SSB (2000-kroner), egne beregninger.

Figur 3.12: Prosentvis fordeling av provenyeffekt på næring i sone 5 (inkl. Svalbard).



Kilde 2000-tall SSB (egne beregninger). 1994-tallene er fra Hervik (1996)

Beregninger gjort av Finansdepartementet i forbindelse med KRD's stortingsmelding nr. 34 (2000-2001) viser at for år 2000 var provenyeffekten på landsbasis av differensiert

arbeidsgiveravgift beregnet til 6,8 milliarder kroner. Provenyeffekten i sone 5 utgjør således 18% av den totale provenyeffekten av dette landsomfattende distriktspolitiske virkemiddelet.

"Lekkasje"

Tabell 3.6 viser hvordan provenyeffekten i privat sektor fordeler seg på kontorkommune. Vi ser at om lag 15% (i tillegg til 5% ubestemt) lekker ut til arbeidsgivere med kontorkommuner i andre soner enn sone 5. Dvs, at ca. 80% av virkemiddelet treffer arbeidsgivere i sone 5. Beregnet ut fra maksimal arbeidsgiveravgift på 14,1 er derfor provenyeffekten for arbeidsgivere i sone 5 målt i 2000-kroner 575 millioner kroner, mot totalt 727 millioner oppnådd på grunnlag av arbeidstakere bosatt i sone 5. 150 millioner eller 21% av virkemiddelet "lekker" derfor ut av sona. Det er grunn til å tro at dette også gjelder offentlig sektor. Dette kan være pendlere og studenter som ikke har meldt flytting, samt lønn opparbeidet i perioden før en melder flytting. De skattemessige fordeler ved ikke å melde flytting for både arbeidstaker og arbeidsgiver gir incitament til å være registrert som pendler. På den annen side kan denne konkurransefordelen på arbeidsmarkedet gjøre at en kan være bosatt i sona samtidig som en har en attraktiv jobb utenfor sona og pendler.

Tabell 3.7. viser hvordan arbeidsgiveravgifts- grunnlaget[6] opparbeidet av arbeidstakere bosatt i hver sone fordeler seg på arbeidsgivers kontorkommune. Tabellen gir derfor en indikasjon på pendling. Det er som ventet størst innpendling fra sone 2 til sone 1 der 31% av lønnsgrunnlaget som liknes til sone 2 er utbetalt av arbeidsgivere med kontorkommune i sone 1. Vi ser at 79% av lønnsgrunnlaget som er opparbeidet av arbeidstakere registrert bosatt i sone 5, er utbetalt av arbeidstakere med kontoradresse i sone 5. Arbeidsgivere i sone 1 utbetaler 12% av det lønnsgrunnlaget som arbeidstakere bosatt i sone 5 tilegner seg. Sone 5 skiller seg ut med at 8% av grunnlaget opparbeides i nabosonen sone 4. Tatt i betraktning de store geografiske avstandene er det relativt stor utpendling fra sone 5, og klart høyere enn sone 4, der 85% av grunnlaget opparbeides i sone 4. Størrelsen på det totale lønnsgrunnlag som liknes til hver sone spiller også inn i forhold til hvor mye pendling evt. slår ut i det totale lønnsgrunnlag i den enkelte sone. Da 83% av lønnsgrunnlaget i Norge liknes til sone 1 vil naturlig nok pendling til andre sektorer utgjøre en liten andel av det totale lønnsgrunnlag som liknes til sone 1. Tilsvarende vil 8% av lønnsgrunnlaget i Norge opparbeides av arbeidstakere som likner til sone 2, 1% til sone 3, 7% til sone 4 og 1% til sone 5.

Tabell 3.6: Beregnet provenyeffekt i mill kroner av null arbeidsgiveravgift i arbeidsgiveravgift Sone 5 (inklusiv Svalbard) fordelt på kontorkommune i <u>privat sektor</u>.

Alternativ avgift	Kontorkommune sone 1	sone 2	sone 3	sone 4	sone 5	ubestemt	Sum
14,1%	85, 1	3,9	0,5	61,7	575,4	0,4	727
5,1%	30,8	1,4	0,2	22,3	208,1	0,1	263

Kilde SSB (2000-kroner), egne beregninger

[6] lønn og andre godtgjørelser, heretter kalt lønnsgrunnlaget

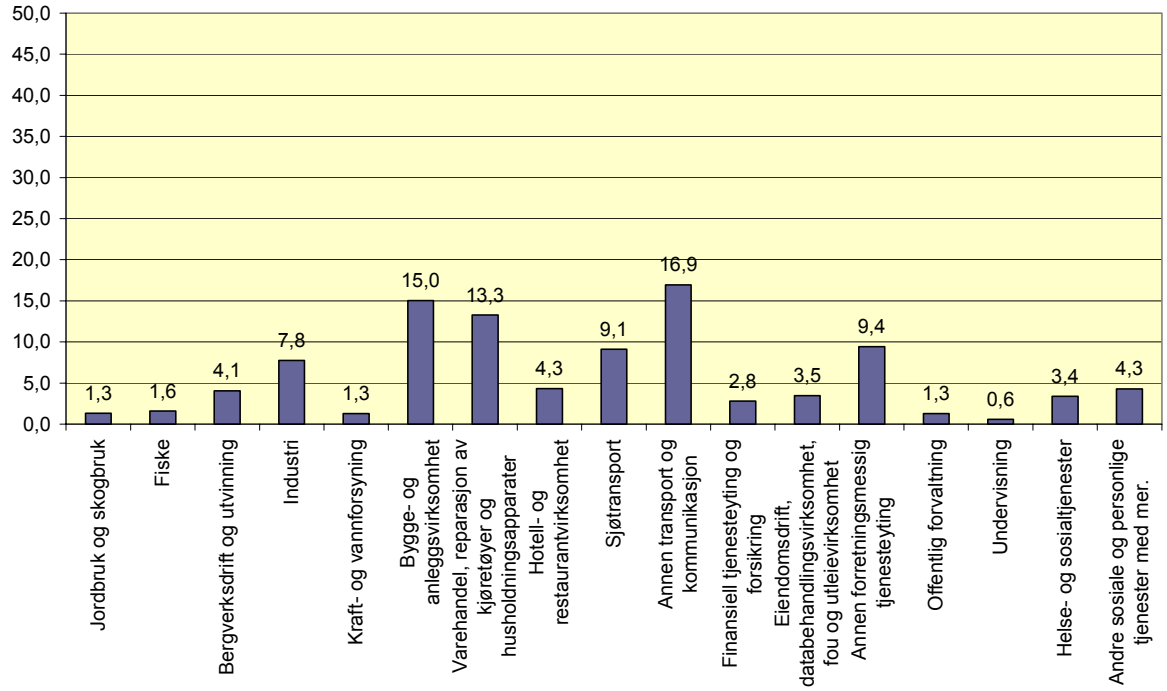
Tabell 3.7: Andel av lønnsgrunnlag opparbeidet av arbeidstakere bosatt i hver sone fordelt på arbeidsgivers kontorkommune

	Kontorkommune						
Likn.komm.	sone 1	sone 2	sone 3	sone 4	sone 5	ubestemt	Sum
Sone 1	99	1	0	0	0	0	100
Sone 2	31	68	1	0	0	0	100
Sone 3	22	4	73	1	0	0	100
Sone 4	14	1	0	85	0	0	100
Sone 5	12	1	0	8	79	0	100

Kilde SSB (2000), egne beregninger

Om lag en milliard av arbeidsgiveravgift grunnlaget som opparbeides av arbeidstakere som er registrert bosatt i sona er opptjent i virksomheter som har kontoradresse utenfor Tiltakssonen. Det betyr at disse virksomhetene mottar fordelen ved null arbeidsgiveravgift for disse arbeidstakerne. Dette utgjør en fordel på 150 millioner hvis alternativ avgift er 14,1 prosent. Hvordan denne lekkasjen fordeler seg på ulike næringer er vist i figur 3.13.

Figur 3.13 Prosentvis fordeling av "lekkasje" på næring



Ang. regler for flyttemeldinger

Etter lov om folkeregistrer av 15. november 1946 (avløst av lov om folkeregistrering av 16. januar 1970) skal hver kommune ha et folkeregister der alle bosatte i kommunen registreres.

Den som flytter har ifølge forskrifter til folkeregistreringsloven selv meldeplikt til folkeregisteret i innflyttingskommunen. Alle som flytter skal melde fra om dette til folkeregisteret for innflyttingskommunen innen åtte dager. Ved flytting til utlandet skal utflyttingskommunen varsles. En person skal som hovedregel registreres som bosatt der han regelmessig oppholder seg – eller har sin døgnhvile (overnatter). Midlertidige opphold på under 6 måneder skal ikke registreres dersom man har tilknyting til annen bolig. Ektefeller regnes som bosatt der de har felles hjem, selv om en av dem arbeider i en annen kommune og derfor i lengre tid må oppholde seg i denne. Et unntak fra reglene ovenfor er de såkalte pendlerbestemmelsene, som i korthet går ut på at man på visse vilkår kan regnes som bosatt i hjemkommunen selv om man overnatter mest i arbeidskommunen.

Skatt betales etter skatteloven til den kommunen en person har sitt skattemessige bosted pr 1. november året før inntektsåret. Rettigheter og plikter som statsborger har man i den kommunen man er registrert i folkeregisteret (f.eks stemmerett).

Provenyeffekt etter bedriftsstørrelse

Tabell 3.8 og 3.9 viser beregnet provenyeffekt etter næring og bedriftsstørrelse i antall ansatte målt mot alternativ arbeidsgiveravgift på hhv. 5,1% og 14,1%. Beregningene tar utgangspunkt i gjennomsnittlig arbeidsgiveravgiftsgrunnlag opparbeidet av de som likner til Tiltakssonen (lønn og godtgjørelser) pr. næring, og antall arbeidsforhold pr. næring ansatt i bedrifter i ulike bedriftsstørrelser.

Tabell 3.10 viser den relative fordeling for de enkelte næringer og for Tiltakssonen totalt. Vi ser at det meste av provenyeffekten tilskrives små og mellomstore bedrifter. 47% av provenyeffekten går til bedrifter under 20 ansatte, dvs. små bedrifter. 23% går til bedrifter mellom 20 og 49 ansatte, Dvs. at 70% av virkemiddelet går til små og mellomstore bedrifter (SMB) under 50 ansatte. Vi vet fra før at dette i hovedsak er tjenesteytende næringer. Vi ser at i de private tjenesteytende næringer går mesteparten til SMB (i snitt går 10% av provenyeffekten for disse næringene til bedrifter med mer enn 100 ansatte), mens i industrien går 24% til bedrifter med mer enn 100 ansatte. Figur 3.14 illustrerer dette med utgangspunkt i 3 ansattgrupper. Tabell 3.11 viser at siden 1994 har andelen som treffer små bedrifter økt i industriell sektor.

Tabell 3.8 Beregnet provenyeffekt i millioner kroner (mot 5,1% arbeidsgiveravgift) - etter bedriftstørrelse

Næring / Ansatt grupper	<10	10-19	20-49	50-99	100-250	>250
Jordbruk og skogbruk	1,4	0,2	0,0	0,8	0,0	-
Fiske	4,2	1,6	1,8	0,0	-	-
Bergverksdrift og utvinning	0,6	0,3	0,5	0,2	2,6	0,9
Industri	6,8	6,8	13,2	7,1	10,2	0,6
Kraft- og vannforsyning	1,1	2,0	2,4	1,7	0,3	0,1
Bygge- og anleggsvirksomhet	12,7	7,4	4,5	1,3	0,9	1,7
Varehandel, reparasjon av kjøretøyer og husholdningsapparater	26,1	12,8	4,7	0,9	2,3	0,1
Hotell- og restaurantvirksomhet	3,7	3,4	4,1	0,4	1,1	0,0
Transport og kommunikasjon	13,7	7,7	9,6	3,3	3,7	4,2
Finansiell tjenesteyting og forsikring	3,1	1,2	2,0	-	0,1	0,5
Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet	9,8	3,6	2,0	0,9	1,1	1,5
Andre sosiale og personlige tjenester m.m.	11,2	5,3	5,8	2,6	0,3	0,4
Fylkeskommunal og kommunal sektor	24,1	27,5	47,8	35,5	11,0	23,5

Kilde SSB, egne beregninger

Tabell 3.9 Beregnet provenyeffekt i millioner kroner (mot 14,1% arbeidsgiveravgift) – etter bedriftsstørrelse

	<10	10-19	20-49	50-99	100-250	>250
Jordbruk og skogbruk	3,9	0,5	0,0	2,1	0,1	-
Fiske	11,6	4,4	4,9	0,0	-	-
Bergverksdrift og utvinning	1,8	0,7	1,4	0,5	7,2	2,5
Industri	18,8	18,7	36,5	19,8	28,2	1,6
Kraft- og vannforsyning	3,2	5,5	6,7	4,8	0,7	0,2
Bygge- og anleggsvirksomhet	35,2	20,5	12,5	3,5	2,6	4,8
Varehandel, reparasjon av kjøretøyer og husholdningsapparater	72,3	35,5	13,1	2,6	6,4	0,3
Hotell- og restaurantvirksomhet	10,2	9,4	11,2	1,1	3,1	0,1
Transport og kommunikasjon	37,8	21,3	26,4	9,2	10,2	11,6
Finansiell tjenesteyting og forsikring	8,5	3,2	5,4	-	0,2	1,5
Eiendomsdrift, forr.messig tjenesteyting og utleie	27,0	10,0	5,6	2,5	3,1	4,1
Andre sosiale og personlige tjenester m.m.	30,9	14,5	15,9	7,3	0,8	1,1
Fylkeskommunal og kommunal sektor	66,6	76,0	132,1	98,2	30,5	64,8

Kilde SSB, egne beregninger.

Tabell 3.10 Prosentvis fordeling av provenyeffekt etter bedriftstørrelse

Ansatt-grupper	<10	10-19	20-49	50-99	100-250	>250	Totalt
Jordbruk og skogbruk	59	8	1	31	2	-	100
Fiske	55	21	23	0	-	-	100
Bergverksdrift og utvinning	13	5	10	4	51	18	100
Industri	15	15	30	16	23	1	100
Kraft- og vannforsyning	15	26	32	23	4	1	100
Bygge- og anleggsvirksomhet	44	26	16	4	3	6	100
Varehandel, reparasjon av kjøretøyer og hush.apparater	56	27	10	2	5	0	100
Hotell- og restaurantvirksomhet	29	27	32	3	9	0	100
Transport og kommunikasjon	32	18	23	8	9	10	100
Finansiell tjenesteyting og forsikring	45	17	29	-	1	8	100
Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet	52	19	11	5	6	8	100
Andre sosiale og personlige tjenester m.m.	44	21	23	10	1	2	100
Fylkeskommunal og kommunal sektor	14	16	28	21	7	14	100
Totalt	28	19	23	13	8	8	100

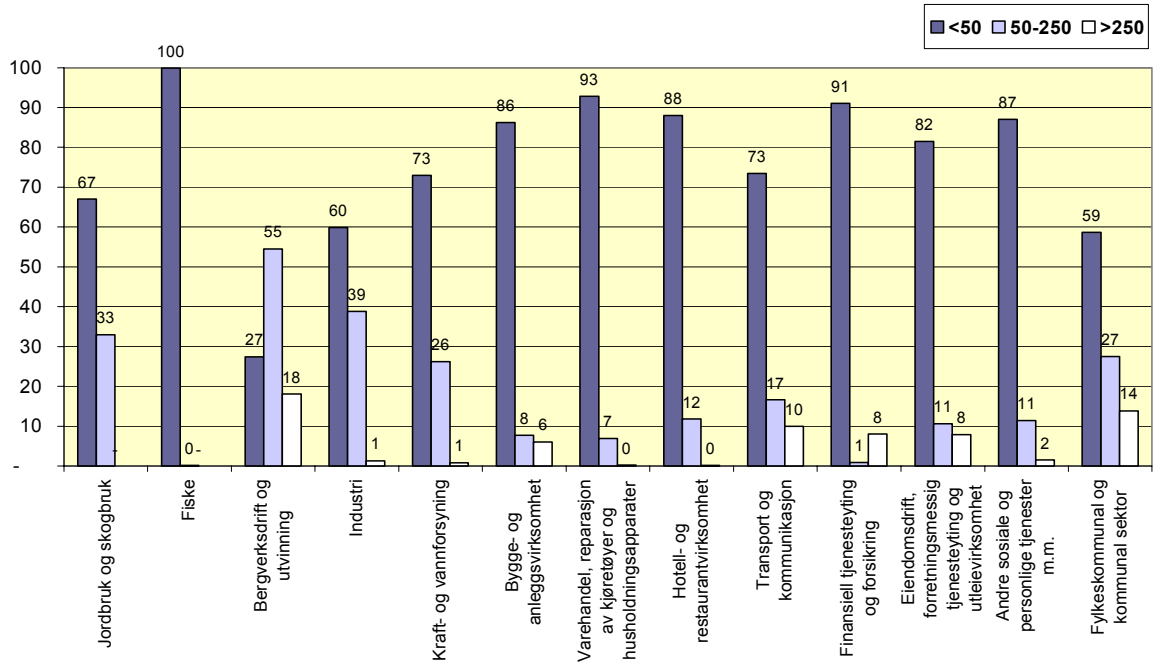
Kilde SSB, egne beregninger

Tabell 3.11: Provenyeffekt i millioner kroner (mot 14,1% arbeidsgiveravgift) i industriell sektor i sone 5 etter bedriftstørrelse for 1994 og 2000

	Ansatt grupper			
	2-49	**50-249**	**250,→**	**Total**
1994	53	57	9	119
2000	74	48	1,6	124

Kilde SSB, egne beregninger

Figur 3.13 Fordeling av provenyeffekt etter bedriftsstørrelse og næring i sonen



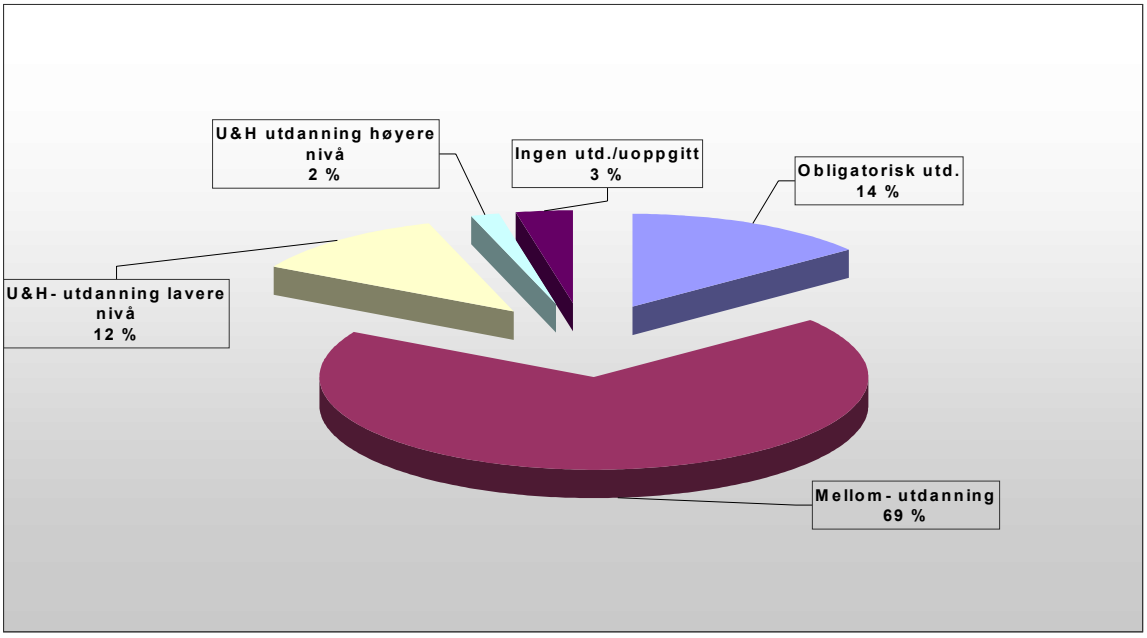
Provenyeffekt etter utdanning

Vi har fått koplet arbeidsgiveravgiftsgrunnlag etter befolkningens høyeste fullførte utdanning (her er ikke registrert videreutdanning i jobb, noe som er vanlig i forbindelse med fagbrevutdanning i Finnmark). Utdanning er grupper som følger:

1. Obligatorisk utdanning: 1-10.klassetrinn
2. Mellomutdanning: 11-14.klassetrinn
3. Universitets- og høyskoleutdanning, lavere nivå: 14-17.klassetrinn
4. Universitets- og høyskoleutdanning, høyere nivå: 18 klassetrinn og mer
5. Ingen utdanning eller uoppgitt

Mens de personrettede tiltakene gir de største fordelene til inntektstakere med høy utdannelse og høye inntekter (stortingsmelding 34, 2000-2001, s.72) treffer dette virkemiddelet i hovedsak sysselsetting med lavere utdanning. Vi kan se av figur 3.14 at ca. 83% av lønnsgrunnlaget og dermed provenyeffekten i privat sektor representeres ved ansatte med obligatorisk eller mellom-utdanning som høyeste utdanningsnivå. Kun 2% går til høyere nivå U&H utdanning. Pga. personvern mottok vi ikke tilsvarende tall på kommunenivå for offentlig sektor, men det er grunn til å tro at den er noe høyere her. Den er også høyere blant de statlige ansatte, men virkemiddelet treffer ikke disse siden de svarer full arbeidsgiveravgift. Tabell 3.12 spesifiserer provenyeffekten i privat sektor fordelt på utdanningsnivå (pga. SSB's "prikking" av datamaterialet for å unngå personidentifiserbarhet er ikke hele grunnlaget inkludert) . Tabell 3.13 viser den prosentvise fordeling av provenyeffekt etter næring og utdanning. En ser her at utdanningsnivået er høyere innenfor KIFT næringene (kompetanseintensive forretningsmessig tjenesteyting).

Figur 3.14. Privat sektor, Tiltakssonen, fordeling av provenyeffekt etter utdanning



Kilde SSB (2000), egne beregninger

Tabell 3.12 Privat sektor, Tiltakssonen, fordeling av provenyeffekt etter utdanning.

Mill.NOK	Obligatorisk utd.	Mellom-utdanning	U&H-utdanning lavere nivå	U&H utd. høyere nivå	Ingen utd./ uoppgitt
provenyeffekt (14,1%)	93,3	448,6	77,6	10,4	21,7
provenyeffekt (5,1%)	33,7	162,3	28,1	3,8	7,8

Tabell 3.13. Prosentvis fordeling av provenyeffekt etter næring og utdanning

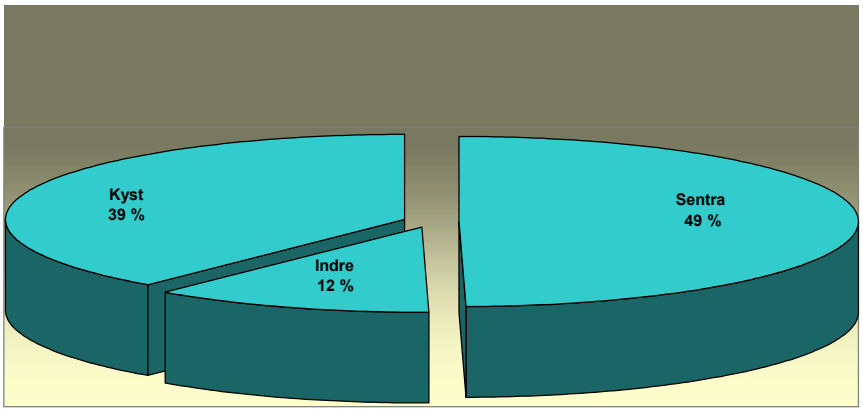
Næring	Obligatorisk utd.	Mellom-utdanning	U&H- utdanning lavere nivå	U&H utdanning høyere nivå	Ingen utd./uoppgitt	sum
Uoppgitt næring	23	48	18	3	9	100
Jordbruk og skogbruk	20	70	4	1	4	100
Fiske	24	65	7	1	4	100
Bergverksdrift og utvinning	10	80	8	1	0	100
Industri	20	64	6	1	9	100
Kraft- og vannforsyning	4	71	22	3	0	100
Bygge- og anleggsvirksomhet	14	77	5	0	4	100
Varehandel, reparasjon av kjøretøyer og husholdningsapparater	15	75	8	0	1	100
Hotell- og restaurantvirksomhet	13	69	12	0	5	100
Transport og kommunikasjon	16	76	8	0	0	100
Finansiell tjenesteyting og forsikring	2	74	22	3	0	100
Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet	8	49	31	9	3	100
Andre sosiale og personlige tjenester m.m.	10	56	29	4	2	100

Kilde SSB, egne beregninger

Provenyeffekt etter regioner internt i Tiltakssonen

Som vi ser av figur 3.15 vil mesteparten av provenyeffekten opparbeides av personer bosatt i sentraene, og minst i de indre områder. Dette reflekterer bosettingsmønsteret, men også inntektsforskjeller og forskjeller i næringsstruktur. Det er grunn til å tro at i de indre strøk som har et større innslag av selvstendige yrker innenfor jordbruk og reindrift med få ansatte, ikke i like stor grad treffes av virkemiddelet med fritak arbeidsgiveravgift.

Figur 3.15 Prosentvis fordeling av provenyeffekt mellom regioner i Tiltakssonen



Vurdering av virkemiddelet fritak arbeidsgiveravgift

Vi har estimert statens tapte inntekter som følge av virkemiddelet differensiert arbeidsgiveravgift etter den metode som er vanlig når en beregner provenyeffekter, og dermed sammenliknbar med tidligere beregninger og beregninger gjort på andre tiltak. Den estimering vi har gjort er imidlertid basert på en forutsetning om at sysselsettingen ville vært uendret dersom arbeidsgiverne alternativt skulle svare hhv. 5,1 og 14,1%. Det er selvfølgelig ikke en riktig beskrivelse av den kontrafaktiske situasjon. Noe av hensikten med dette virkemiddelet er at det skal øke sysselsettingen. Med 5,1 evt. 14,1%. arbeidsgiveravgift ville sysselsettingen vært lavere. Om den reduserte sysselsettingen medfører utflytting av personer eller virksomheter, så vil alternativ avgift være 5,1% eller høyere. Imidlertid vil noe av den reduserte sysselsettingen medføre økt ledighet, med en tilsvarende reduksjon av statens potensielle inntekter av arbeidsgiveravgiften. Det er derfor grunn til å tro at den faktiske provenyeffekten er lavere enn den vi har beregnet. En riktigere beskrivelse av provenyeffekten, eller statens tapte inntekter som følge av opprettholdelse av dette virkemiddelet krever at en beregner hva sysselsettingen ville vært uten virkemiddelet. I tillegg ville evt. økt ledighet ha økt offentlige utgifter. Netto kostnad ved tiltaket er derfor enda mer komplisert å få et godt estimat på.

Å beregne hvor mye dette virkemiddelet har økt sysselsettingen er imidlertid vanskelig. Lavere arbeidsgiveravgift kan gi en direkte sysselsettingseffekt gjennom lavere lønnskostnader. Det kan også gi en indirekte sysselsettingseffekt gjennom at noe av de sparte lønnskostnadene veltes over i økte lønninger, som igjen gir en indirekte sysselsettingseffekt gjennom økt konsum (konsummultipolikatoren). Den direkte sysselsettingseffekten vil være langt større enn den indirekte effekten. Størrelsen på sysselsettingseffekten vil derfor avhenge av i hvor stor grad disse sparte lønnskostnadene veltes over i økte lønninger. Det er grunn til å vente at overveltingen er liten innenfor yrker der lønningene i hovedsak blir satt gjennom sentrale lønnsforhandlinger, som for eksempel innenfor offentlig sektor. Det er derfor grunn til å tro at dette virkemiddelet har hatt en sterk effekt på sysselsetting innenfor offentlig sektor.

Dyrstad (1992) har i sine økonometriske studier beregnet sysselsettingseffekten ved en nasjonal endring av arbeidsgiveravgiften. Han finner en langsiktig sysselsettingselastisitet på –0,3, det vil si at 1 % (ikke prosentpoeng) generell reduksjon i arbeidsgiveravgiften øker sysselsettingen med 0,3%. En nasjonal/generell endring i arbeidsgiveravgift vil ha en mindre sysselsettingseffekt enn en regional endring jfr. Diskusjonen i Hervik m.fl. (2001). Østbye (1995) studerte i sin doktoravhandling sysselsettingseffektene av endringer i arbeidsgiveravgiften basert på økonometriske studier av industridata. Han finner en større sysselsettingseffekt av differensiert arbeidsgiveravgift enn de mer bedrifts- og næringsutviklingsrettede tiltakene gjennom SND. Hans studier indikerer at 1% reduksjon i arbeidsgiveravgiften medfører mellom 0,78-0,88% økning i sysselsettingen, mens kapitalsubsidier reduserer sysselsettingen. Beregninger gjort på hele landet og kun industristatistikk trenger ikke være direkte sammenliknbart med situasjonen i Tiltakssonen. Dette tiltaket skal blant annet være en kompensasjon for ekstra kostnader knyttet til lokaliseringen innenfor dette området. På bakgrunn av en omregning av Dyrstads elastisitets estimat, via lønnskostnadselastisitet, samt en multiplikatorvirkning regnet NIBR (Angell, m.fl.1997) en sysselsettingseffekt på 2193 arbeidsplasser i Tiltakssonen som følge av fritaket for arbeidsgiveravgift.

Ut i fra den vurdering som er gjort av virkemiddelet differensiert arbeidsgiveravgift generelt (Hervik, m.fl. 2001) og i Tiltakssonen spesielt (Eikeland og Pedersen 1997) mener vi at fritak arbeidsgiveravgift er et virkemiddel som er treffsikkert mht å øke sysselsettingen i regionen. En evt. utvidelse av dette tiltaket kan enten skje som direkte lønnstilskudd eller ved å utvide tiltaket til også å omfatte statlige ansatte med bostedsadresse i Tiltakssonen. Direkte lønnstilskudd vil bli betraktet som direkte statsstøtte iht. EØS-avtalen, og må godkjennes av ESA før det evt. kan foreslåes. Rasjonalisering i offentlig sektor og mangel på kompetansearbeidsplasser er en viktig del av problembildet i Tiltakssonen. Vi mener en utvidelse av tiltaket til også å omfatte statlige ansatte derfor vil kunne være mer effektivt. Dersom det ikke skjer en tilsvarende reduksjon i budsjettene til de statlige institusjoner som vil motta fordelen, vil dette gi rom for en sysselsettingsøking i eksisterende og et virkemiddel for etablering av statlige virksomheter i området. Det er grunn til å tro at det er liten overvelting av dette virkemiddelet i økte lønninger når det gjelder offentlig sektor, som i hovedsak følger de sentrale oppgjør i lønnsforhandlingene. Sysselsettingseffekten av dette tiltaket vil derfor være sterk. Der det er knapphet på arbeidskraft kan det likevel skje at noe av fordelen velter over i økte lønninger. Et grovt anslag på sysselsettingseffekten av dette tiltaket vil være 5-600 ansatte.

Fritak arbeidsgiveravgift for statlige ansatte vil gi en anslått provenyeffekt på 165 millioner kroner forutsatt at budsjettrammene for disse virksomhetene forblir uforandret. Dette er et noe høyt anslag da vi ikke har anledning til å skille ut fra grunnlaget de statlige virksomheter som allerede er fritatt arbeidsgiveravgift (forsvaret, Statens vegvesen med mer).

Fritak investeringsavgift

Investeringsavgiften er en særskilt avgift på anskaffelse av og arbeid på driftsmidler, og beregnes etter en sats på 7 prosent. Fritaket for investeringsavgift på bygg- og anleggsinvesteringer ble innført i Tiltakssonen 1. november 1989. I forbindelse med behandlingen av 2002-budsjettet er investeringsavgiftsloven vedtatt opphevet fra og med 1.oktober 2002. Den vil fra samme dato falle bort som fordel i Tiltakssonen. Det var fra før av en rekke unntak fra investeringsavgiften (kun rundt 18% av nasjonalregnskapets investeringer er avgiftspliktige), men fritakets reelle omfang har vært uendret siden innføringen (Angell m.fl.,1997). Fordelen ble i 1997 beregnet til å utgjøre 23,9 millioner kroner pr. 1996, dvs. rundt 34 millioner 2001-kroner. Det er imidlertid en del usikkerhet knyttet til dette anslaget da investeringsaktiviteten varierer sterkt med konjunkturene.

Fritak el-avgift på forbruk – både bedrifts og personrettet

Elektrisitetsavgiften gjelder i hovedsak omsatt kraft og ikke kraft som kraftselskapet selv bruker eller av egne generatorer hos konsumenten. I 1988 ble avgiften på forbruk av elektrisk kraft for næringslivet og husholdningene satt lavere i Nord-Troms og Finnmark. Ved innføring av Tiltakssonen ble denne avgiften fjernet innenfor sonen. Fritaket på forbruksavgift på el.kraft utgjør 9,3 øre per kwt. Per husholdning med et kraftforbruk på 30 000 kWh vil fritaket utgjøre kroner 2790,- kroner per år, dersom fordelen kommer forbrukeren til gode. Fra Folke- og boligtelleingen (2001) vet vi at det er i gjennomsnitt 2,3 personer bosatte pr. bolig. Fordelen utgjør dermed om lag 1200 kroner pr. innbygger pr. år.

El-avgiften ble redusert fra 11,3 øre kwt til 9,3 øre kwt 1.januar 2002, noe som reduserte den relative fordelen. I tillegg har det funnet sted en generell økning av de bransjespesifikke

fritakene siden innføringen av Tiltakssonen. I dag har industrien i hele landet samme fritaket som gjør at den relative fordelen faller bort denne delen av næringslivet. For tjenesteytende næringer er dette fortsatt en fordel. Imidlertid har normalsatsen for el-avgiften økt fra 3,7 øre kwh i 1989 til 9,3 øre kwh i 2002, som er mer enn en dobling og langt mer enn den generelle prisstigning.

Dette virkemiddelet kommer i tillegg til momsfritaket i Nord-Norge. I merverdiavgiftsloven § 16 første ledd nr. 9 er det gitt et fritak ved omsetning av elektrisk kraft til husholdningsbruk i fylkene Finnmark, Troms og Nordland. Fritaket ble vedtatt samtidig med innkrevingen av merverdiavgiften i 1970 og er først og fremst begrunnet ut fra de klimatiske forholdene i Nord-Norge. I kapittelet om kjennskap til de ulike virkemidlene så vi at dette var av de minst kjente tiltak.

Når en på denne måten går inn i et marked for å påvirke prisene, vil en få et kontrollproblem i forhold til om denne fordelen faktisk reduserer prisene. Gjennomsnittsprisen på elektrisk kraft i Finnmark var på linje med landsgjennomsnittet i 1999 når en inkluderer el-avgiften, og høyere når en ikke regner med el-avgiften. Dette skyldes både en høyere kraftpris og en høyere overføringskostnad. Dette er illustrert i tabell 3.14

Tabell 3.14. Elektrisitetspriser i Øre/kWh i 1999

	Gjennomsnittspris med el-avgift	Gjennomsnittspris uten el-avgift	Kraftpris	Gjennomsnittspris for overføring
Finnmark	40,4	40,4	17,3	19,8
Landet forøvrig	40,5	35,0	15,2	23,1

Kilde: SSB; NOS Elektrisitetsstatistikk

SSB's forbruksundersøkelse viser at utgifter til elektrisitet og brensel i Nord Norge i 2000 var kroner 12 454 som var 825 kroner mer enn landsgjennomsnittet, men lavere enn i for eksempel Trøndelag. At utgiftene ikke er mye høyere enn landsgjennomsnittet mens prisene er om lag de samme kan skyldes bolig og forbruksmønster.

Fritak el-avgift rammes av informasjonsproblemet og i forhold til formålet med Tiltakssonen er det grunn til å tro at treffsikkerheten er lav. Som eksempel kan nevnes at en står overfor det samme problem når en halverte matmomsen. En undersøkelse utført av Næringsøkonomisk institutt viser at bare 76 prosent av momsreduksjonen gikk til forbrukerne, resten gikk til butikker og andre på tilbudssiden. Matmomsreduksjonen skjedde i et marked med langt større konkurranse og reformen har fått mye sterkere politisk fokus i forhold til at en skulle unngå en slik overvelting. Det er derfor grunn til å vente en høyere overvelting når det gjelder forbruksavgiften på elektrisk kraft. Med en overvelting mellom 25 og 50% vil treffsikkerheten være langt svakere med dette virkemiddelet enn ved for eksempel vårt forslag til økt barnetrygd.

Etter dereguleringen av kraftmarkedet lages det ikke lenger fylkesfordelt statistikk over elektrisitetsforbruket, kun over produksjonen. Det er derfor vanskelig å beregne provenyeffekten av tiltaket. I 1997 beregnet en provenyeffekten til å være 27,6 millioner kroner for næringslivet og 44,8 millioner kroner for husholdningene (Angell m.fl.,1997). Fordelen tilfaller derfor i hovedsak husholdningen. Total provenyeffekt var beregnet til 72,5 millioner 1996-kroner, som tilsvarer 92,7 millioner 2001-kroner justert etter konsumprisindeksen. Normalsatsen var den gang 5,3 øre kWh, mens den i dag er 9,3 øre kwh. Dette er en økning langt over gjennomsnittlig prisstigning. Justert for denne prisstigningen vil

provenyeffekten tilsvare 127 millioner kroner. Dette forutsetter imidlertid et konstant forbruk. Frem til i dag har gjennomsnittlig kraftforbruk i Norge økt med 1,6 prosent per år (Aune m.fl. 2001). Justert for denne veksten i forbruket vil fordelen tilsvare 137 millioner kroner.

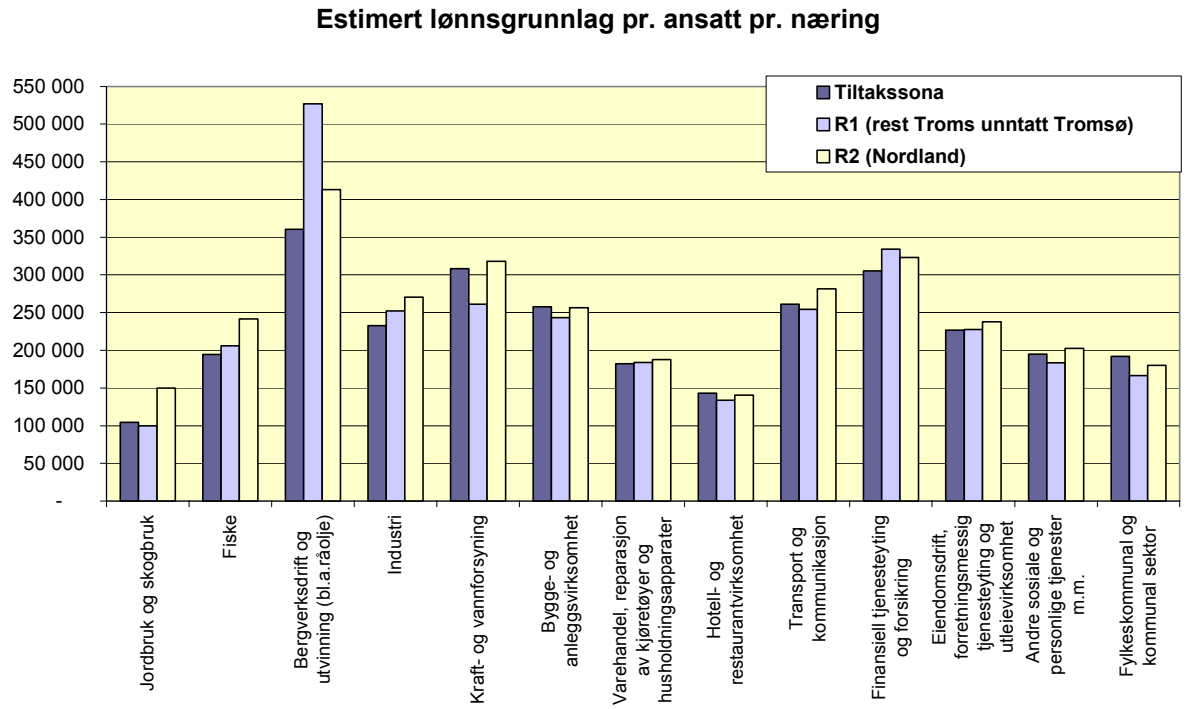
3.4. Personrettede virkemidler

De personrettede virkemidler er ment å ha en rekrutterende og stabiliserende effekt i forhold til bosetting, og kjennskap til virkemidlene blir her kritisk i forhold til effekt og effektivitet. Som referert i kapittelet om kjennskap til virkemidlene, var de personrettede virkemidlene godt kjent blant innbyggere og tidligere innbyggere i sonen. Hvor godt kjent de er utenfor sonen blant folk flest, vet vi ikke, men blant de norske bedriftsledere som kjenner til Tiltakssonen (44% av utvalget) var personskattelette godt kjent (68% av disse), mens økt barnetrygd og fritak el-avgift var mindre kjent. Pakken med personrettede tiltak utgjør et relativt stort beløp til sammen som skulle gi et sterkt incentiv til bosetting i sonen. Imidlertid er de ulike fordelene fordelt på mange virkemidler som skaper et informasjonsproblem som reduserer synligheten av den totale pakken.

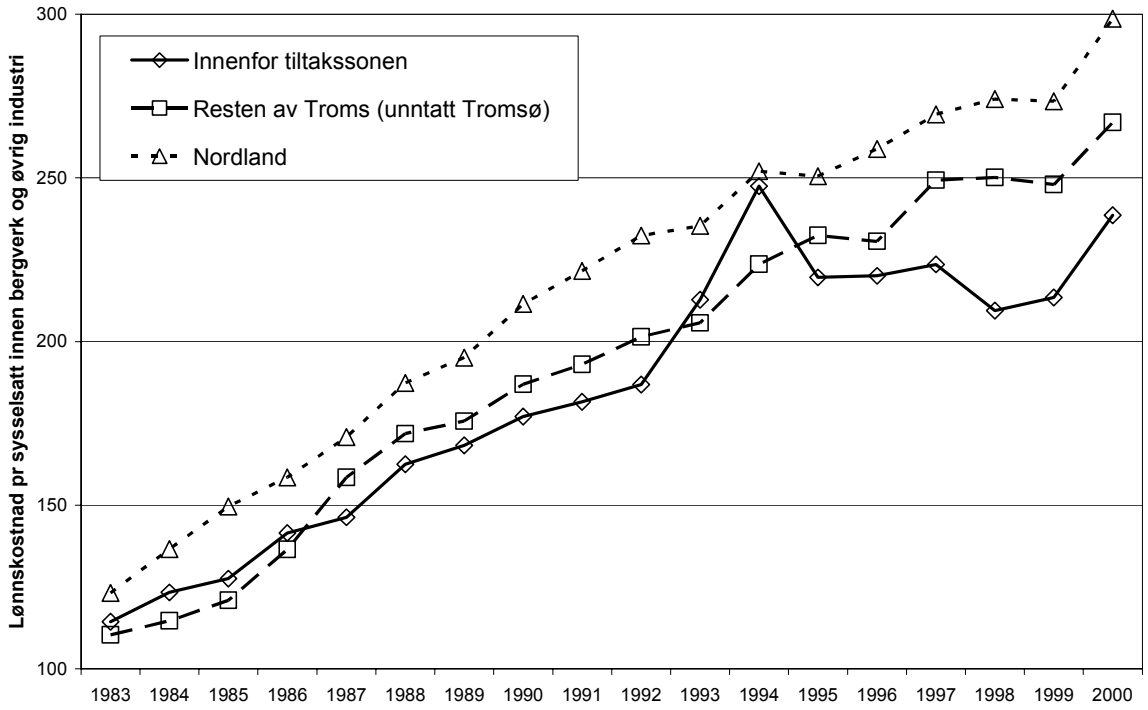
I hvilken grad de person- og bedriftsrettede virkemidlene velter over i økte eller reduserte lønninger er av betydning for virkemiddelets effektiviteten mht sysselsetting. Lavere personskatt og økt barnetrygd samt nedskriving av studielån og "lærertilskudd" kan for en familie med tre barn og en bruttoinntekt samlet på 460 000kroner utgjøre opptil 108 000 kr. pr. år (NORUT, 2001). Dersom noe av denne fordelen medfører at lønnskravene ikke blir så sterke, og det aksepteres lavere lønn enn utenfor sonen, vil dette kunne slå ut i økt sysselsetting. Markedet vil virke slik at der det er stor tilgang på arbeidskraft der vil arbeidsgiver høste av tiltakene gjennom lavere lønninger, mens der det er knapphet på arbeidskraft vil tiltakene i større grad veltes over i økte lønninger. Alt i alt gir tiltakene større fleksibilitet i arbeidsmarkedet. "Fine tuning" mellom personrettet kontra bedriftsrettede tiltak blir derfor mindre viktig, men hvor en starter spillet i lønnsforhandlingene har trolig betydning for størrelsen på overveltingseffekten.

Av figur 3.16 ser vi at lønn og godtgjørelser (eksklusive arbeidsgiveravgift) relativt i forhold til referansegruppene er lavere i Tiltakssonen i mesteparten av perioden for bergverk og industri, mens en ikke ser en slik forskjell for fylkeskommunal og kommunal sektor og øvrige tjenesteytende næringer, kanskje med unntak av finansiell tjenesteyting og forsikring. Vi gjør her et forbehold om at det ikke er store strukturforskjeller mellom næringene i de tre gruppene mht. andel deltidsansatte (at denne er høyere i Tiltakssonen enn i Nordland og sør-Midt-Troms). Dette kan være en indikasjon på at noe av de personrettede virkemidlene som lavere skatt har blitt veltet over i lavere lønninger i disse næringene. Vi ser at lønnskostnader som registrert i industristatistikken i figur 3.17 (inklusive arbeidsgiveravgift) viser samme trekk med lavere lønnskostnader i Tiltakssonen i forhold til referansegruppene. Dette vil dels skyldes fritak for arbeidsgiveravgift i sonen, men også et generelt lavere lønnsnivå som vi så i figur 3.16. Som vi ser av figur 3.18 er ikke bildet like klart når vi ser på fiskeindustrien, der lønnsforskjellene er mindre mellom Tiltakssonen og referanseområdene.

Figur 3.16 Estimert gjennomsnittlig lønnsgrunnlag pr. næring pr. arbeidsforhold som likner til Tiltakssona, og to referansegrupper i 2000[7]



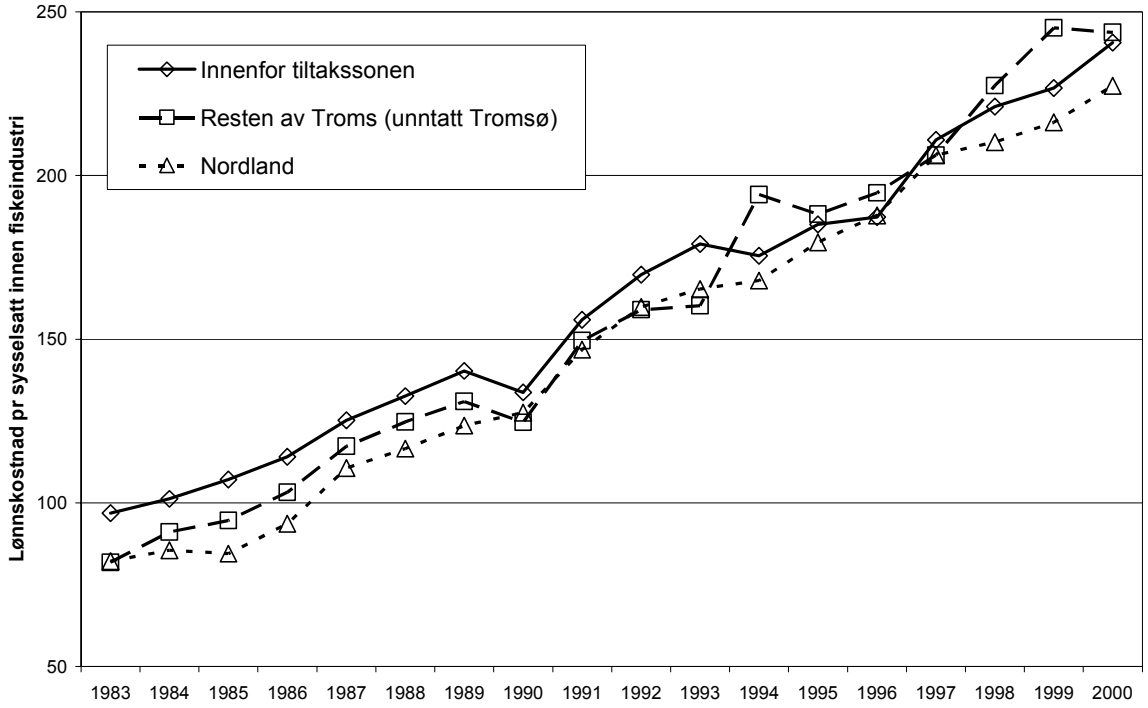
Figur 3.17: Lønnskostnad pr. sysselsatt i øvrig industri og bergverk



.

[7] merk at deltidsansatte reduserer snittverdien, og slår ut for næringer med høyt innslag av deltidsansatte som hotell- og restaurant og Jordbruk/skogbruk

Figur 3.18: Lønnskostnad pr. sysselsatt i fiskeindustri



Redusert personskatt

Redusert personskatt utgjør den nest sterkeste provenyeffekten. I Tiltakssonen innrømmes et eget bunnfradrag på 15 000 kroner i skatteklasse 1 og 30 000 i skatteklasse 2. I tillegg betales 3,5% lavere skatt på alminnelig inntekt og 4% lavere toppskatt i trinn 1. Dette er virkemidler som treffer bredt og synes å fungere godt mht effekt på rekruttering/bosetting (Eikeland og Pedersen , 1997, Pedersen og Møller, 1997 og Pedersen og Andersen, 2001). Redusert personbeskatning er et generelt, personrettet virkemiddel som trolig er mer treffsikkert i forhold til personers flyttebeslutninger enn differensiert arbeidsgiveravgift. Blant stabilt bosatte i sonen oppfattes tiltaket med redusert personskatt som det viktigste tiltaket. Mens 52% av disse mente skatteordningen var viktigst, mente 56% av innflytterne at nedskrivningsordningen av studielån var det viktigste tiltaket (Eikeland og Pedersen , 1997).

Isolert sett, vil redusert marginalskatt på lønnsinntekter gjøre det mer lønnsomt å jobbe slik at arbeidstilbudet øker. Dersom en mener at kilden til problemet ikke er etterspørselen men tilbudet av arbeidskraft, kan dette virkemiddelet være målrettet ved at en får økt tilflytting/redusert utflytting, og ved at arbeidstilbudet fra den eksisterende bosetting økes.

Siden muligheten ulike arbeidstakere har til å fritt tilpasse sin arbeidstid vil variere, er det grunn til å tro at effekten vil være ulik for ulike grupper arbeidstakere. Det er grunn til å vente at effekten er større for grupper med lavere inntekter. Dette støttes av empiriske studier (jf. NOU 1996:9 "Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting"). I den grad en det er press i arbeidsmarkedet for disse gruppene vil det gi en positiv effekt.

Redusert personskatt har trolig en klar positiv effekt på arbeidstilbudet i den forstand at det bidrar til å dempe nettoutflyttingen. Tallfestingen er imidlertid usikker. Virkningen på arbeidstilbudet av de som allerede er i distriktet er avhengig av utformingen. Bunnfradraget

eller alternativt botilskudd vil ha en *negativ* effekt på arbeidstilbudet, via en effekt som tilsier at økt inntekt innebærer ønske om økt fritid. Redusert marginalskatt vil, hvis gjennomsnittsskatten er noenlunde uendret, kunne ha en *positiv* effekt. Empiriske analyser (Aaberge, R., J.K. Dagsvik og S. Strøm, 1995) indikerer at redusert marginalskatt gir større effekt på arbeidstilbudet for personer med lavere inntekt enn for personer med høyere. Lavere toppskatt gir størst fordel til personer med høye inntekter, og kan ha betydning for rekruttering av høyt utdannet personell.

Det er åpenbart at dette tiltaket har gitt økt kjøpekraft og på den måten generert økt sysselsetting (multiplikatoreffekt). Som diskutert i forbindelse med arbeidsgiveravgiftfritaket, er det en betydelig andel sysselsatte som er registrert bosatt i Tiltakssonen, men som har kontoradresse i andre deler av landet. Dette vil redusere multiplikatoreffekten da pendlere vil bruke en viss andel av sin inntekt på sitt pendlerbosted.

Det er ikke like klart at tiltaket virker direkte i arbeidsmarkedet til økt sysselsetting via lønnsdannelsesmekanismen. Det er grunn til å tro at et slikt virkemiddel har en svakere effekt på reduserte lønnskostnader enn differensiert arbeidsgiveravgift. Sysselsettingseffekten vil her oppnåes gjennom overvelting til redusert lønn, gjerne ved nyansettelser da lønninger har vist seg å være lite fleksible nedover. Her starter mekanismen i den andre enden av forhandlingsbordet sett i forhold til arbeidsgiveravgift, og overveltingsmekanismen trenger ikke være symmetrisk.
Som påpekt i NOU 1996:9 indikerer empiriske studier at en reduksjon i arbeidsgiveravgiften har en større positiv effekt på sysselsetting enn en reduksjon av inntektsskatten.

Vi mener ikke at det er nødvendig med en styrking av disse tiltakene. Redusert skattesats er blant de tiltak som har hatt en automatisk justering, og har endog økt i relativ betydning siden den generelle lønnsvekst har vært sterkere enn prisveksten, og fordelen utgjør en fast andel av lønningene. Selv om en ytterligere reduksjon av marginalskatten gir effektivitetsgevinster, kan det gi uønskede fordelingseffekter samt uønskede tilpasninger med kontrollproblemer. Tiltakssonen kan fremstå som et ”skatteparadis”, og det kan oppstå økt lekkasje av fordelen ved at registrerte bosatte i sonen arbeider sør i landet. En øking av bunnfradraget vil virke på samme måte som vårt forslag til ”botilskudd” gjennom økt barnetrygd, men være mindre treffsikkert overfor de grupper vi mener det er viktig å fokusere på.

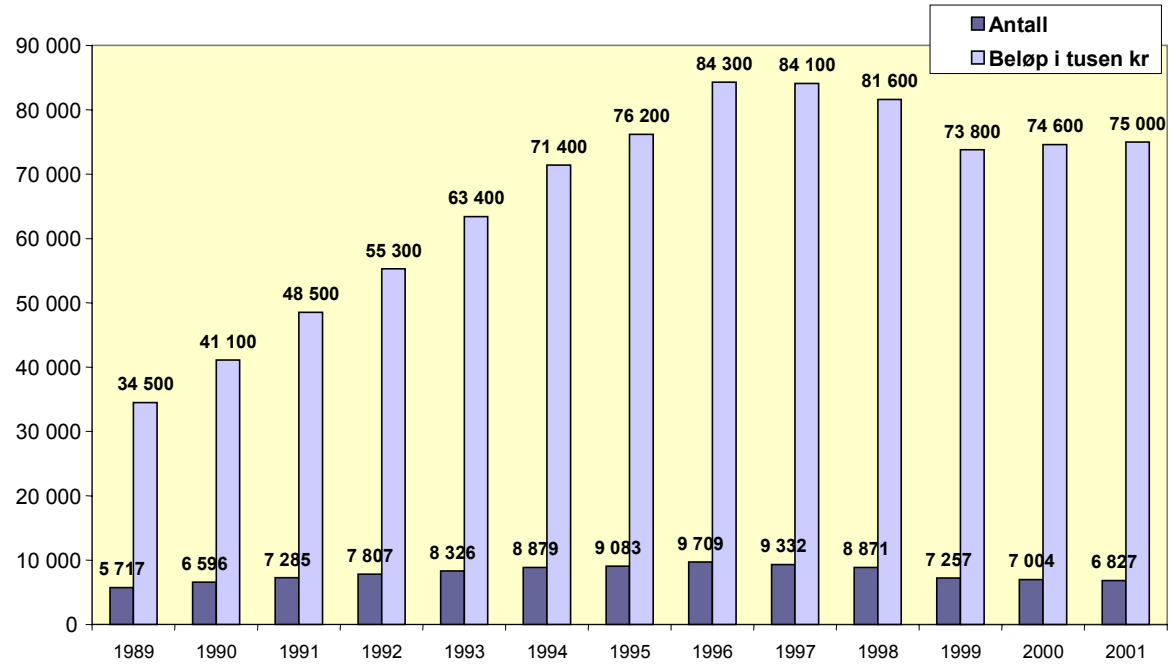
Nedskriving av studielån

For å lette rekruttering av arbeidskraft med høyere utdanning og gi incentiver blant innbyggerne i Tiltakssonen til å ta utdanning ble det fra 01.01. 1988 innført en ordning med nedskriving av studiegjeld for bosatte innenfor Tiltakssonen. Virkemiddelet var utformet slik at låntakere med studielån i Statens Lånekasse for utdanning etter søknad kan få innvilget en nedskriving av lånebeløpet med 10% av lånebeløpet, begrenset oppad til 15 000,- kroner. I 1993 ble maksbeløpet oppjustert til 16500,- kroner pr. år, og minimum 2000,- for lån under 20 000,-. Ordningen gjelder bare personer som kan dokumentere at de har vært bosatt og yrkesaktiv i regionen i minst 12 måneder. I motsetning til differensiert arbeidsgiveravgift holder det altså ikke å være bosatt i regionen, en må også jobbe der. Søknad om ettergivelse må fremmes 3 måneder etter opptjening om ikke siste opptjeningsår skal gå tapt. Selv om virkemiddelet er rettet mot en bestemt gruppe (de med videregående eller høyere utdanning) er dette generelle kriterier og virkemiddelet kan således karakteriseres som et generelt virkende personrettet virkemiddel, selv om det foretas en individuell vurdering mht grad av

yrkesaktivitet etc[8]. I antall omfattet denne ordningen 12-14% av befolkningen i Tiltakssonen mellom 16-60 år på 1990-tallet (Pedersen og Andersen, 2001).

Den totale kostnaden ved økte fra 34,5 millioner i 1989 til de nådde en topp i 1996, med en samlet nedskriving av gjeld på 84,3 millioner kroner. Etter 1996 har samlede nedskrivinger sunket til 81,6 millioner i 1998 og 73,8 millioner i 1999. I 2000 og 2001 har total ettergiving stabilisert seg på ca. 75 millioner kroner (kilde: Statens Lånekasse for utdanning). Dette er vist i figur 3.19 Kontraktene til de som var bosatt i sonen da ordningen ble innført går gradvis ut. Vi har derfor ikke sett en tilflytting/tilbakeflytting av utdannede med studiegjeld som fullt ut veier opp for de kontraktene som løper ut. Figur 3.20 viser gjennomsnittlig nedskriving pr.pers.pr. år.

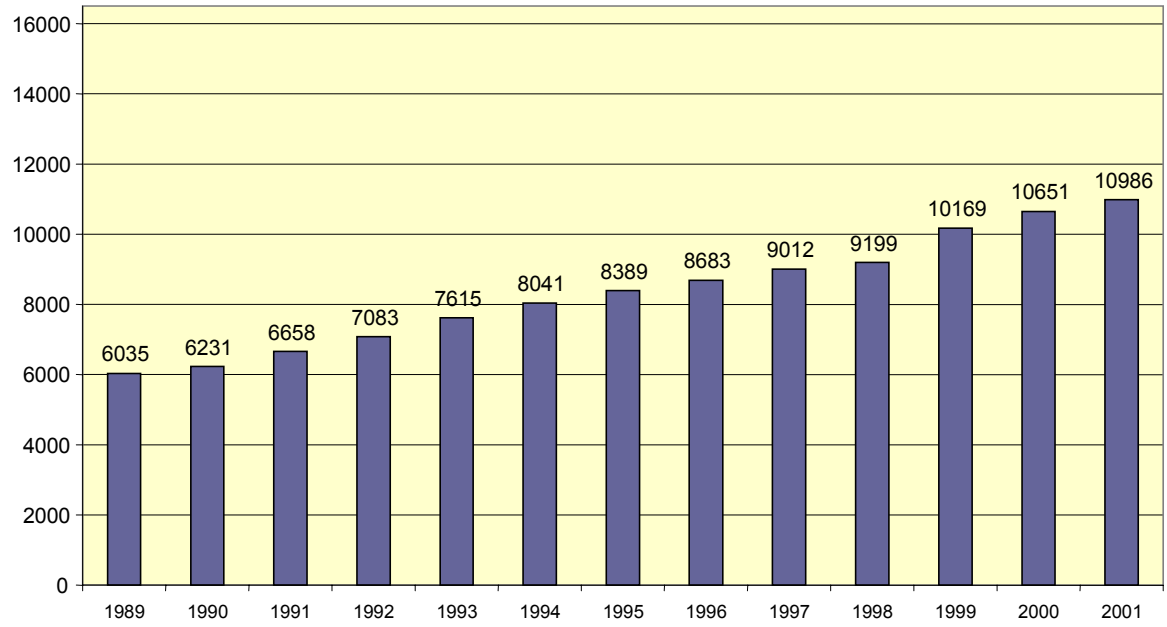
Figur 3.19: Utvikling i total nedskrivingsbeløp og antall personer virkemiddelet omfatter



Kilde: Statens Lånekasse for utdanning

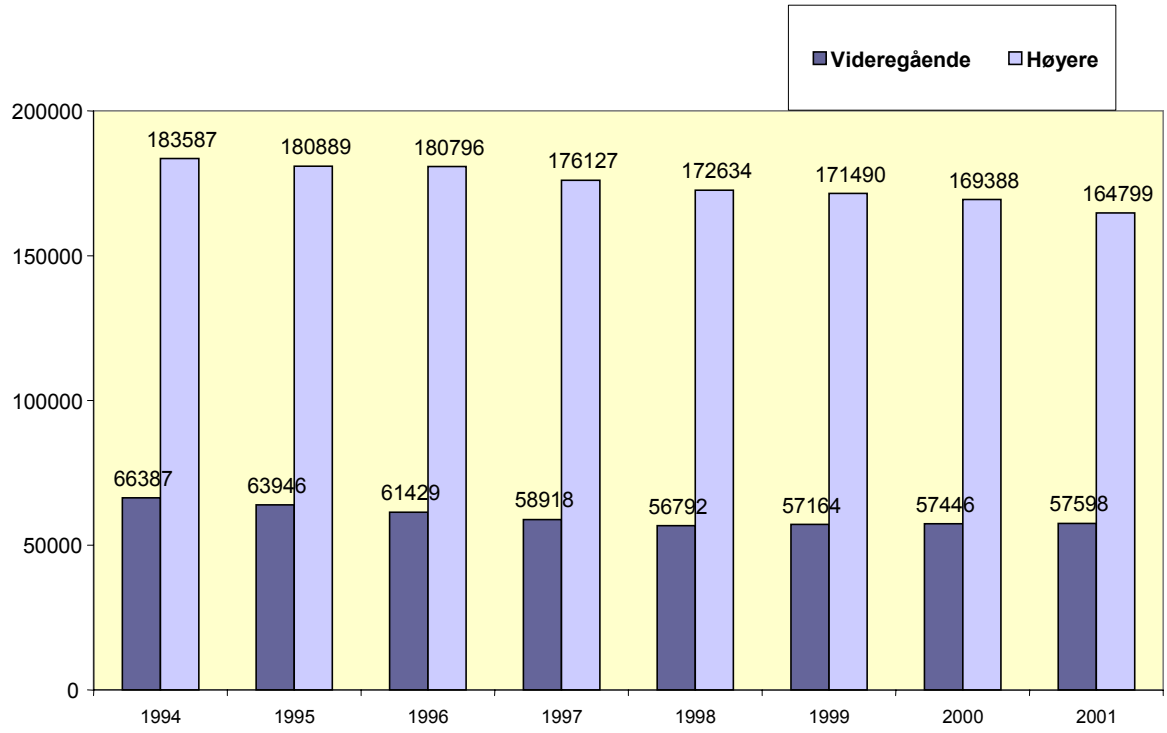
[8]Statens Lånekasse for utdanning 1992: "tilbakebetaling av utdanningslån" og forskrifter for avskrivingsordningen 1988-95.

Figur 3.20: Gjennomsnittlig nedskriving av studielån pr. pers i kroner



Den utvikling vi har sett i samlet nedskriving stemmer overens med det en kunne forvente dersom virkemiddelet har vært effektivt i å lukke et gap som tidligere var der mellom ubesatte stillinger og potensielle søkere til jobber som krever høyere utdanning. Virkemiddelet ville momentant omfatte alle ansatte med studielån som allerede bodde i Tiltakssonen da virkemiddelet ble innført. Deretter vil avskrivningene øke i omfang etter hvert som ordningen blir kjent og aktørene tilpasser seg dette, og fyller opp de ledige stillingene. Etterspørselen etter ansatte med høy utdanning vil etter at det første gapet er lukket reflektere vekst i antall stillinger som krever høyere utdanning, samt turnover i eksisterende stillinger. Blant de som ble rekruttert inn og ble bofaste vil etter hvert studielånene reduseres noe som vil virke i retning av at samlet nedskriving reduseres. For å motvirke effekten av nedskriving fra den første "bølgen" ansatte som ble inkludert i dette virkemiddelet, har en måtte se en svært høy turnover og/eller en sterk vekst i antall stillinger som krever høyere utdanning, noe som ikke var ventet. Den observerte utvikling med først en vekst i nedskriving, deretter et fall og så en stabilisering er derfor ikke et tegn på at virkemiddelet ikke fungerer, heller tvert imot. I tillegg har en i siste halvdel av 1990 tallet generelt sett reduksjon i gjennomsnittsgjeld som følge av at stipendandelen har økt fra ca. 14% i 1993-94 til 30% i 1998-99 (Figur 3.21). Endring i sammensetning av låntakere kan også ha medvirket til denne utviklingen. En økning i antall låntakere med mellomlange studier som lærere og sykepleiere, vil redusere gjennomsnittlig gjeld.

Figur 3.21: Gjennomsnittlig studiegjeld ved avsluttet utdanning



kilde: Årsrapport for 2001, Statens Lånekasse for utdanning

Fra studiet om kjennskap til virkemidlene, så vi at dette er et relativt godt kjent virkemiddel. Dette er et virkemiddel som ble grundig evaluert både i 1997 og i 2001. Vi vil derfor kort referere til disse evalueringene mht vurderte effekter av tiltaket. Evalueringen fra 1997 konkluderte med at tiltaket, sammen med andre personrettede tiltak hadde en klar rekrutterende og trolig stabiliserende virkning på bosettingen. De fant også at dekningen av arbeidskraft med Universitets eller høyskoleutdanning har blitt sterkt forbedret etter 1990 (Pedersen, 1997).

Ved innføring av Tiltakssonen var gjennomsnittsalderen blant mottakerne høy (38,3 år, kilde: Eikeland og Pedersen, 1997) siden den var dominert av allerede bosatte med studielån i området. Den raske reduksjonen i gjennomsnittsalder 4 år etter innføring av Tiltakssonen viser at virkemiddelet rekrutterer relativt unge mennesker. Selv om en så en sterk vekst i antall deltakere med kun videregående utdanning mellom 1990 og 1994, fant man at tiltaket virket attraktivt på personer med høyere utdanning. Ved å kun se på nye deltakere i virkemiddelet etter innføring av sonen og dermed ekskludere de som allerede bodde i landsdelen ved innføring av virkemiddelet kan en bedre analysere virkemiddelets utløsende effekt. De tok derfor utgangspunkt i enkelte kull og fant at deltakere med videregående utdanning i hovedsak var ungdom med bakgrunn fra Tiltakssonen, mens de med høyere utdanning i større grad var tilflyttere fra utenfor sonen. Virkemiddelet har derfor hatt en rekrutterende effekt i form av tilflytting av personer med høyere utdanning.

Evalueringen fra 2001 (Pedersen og Andersen) finner også at dette tiltaket virker rekrutterende, og at bostabiliteten blant innflyttere med høy utdanning ikke er spesielt lavere enn innflyttere uten høy utdanning. De fant at personer med geografisk bakgrunn innenfor Tiltakssonen har en langt høyere bostabilitet enn innflyttere med geografisk bakgrunn utenfor

landsdelen. Dette er et trekk en også så ved evalueringen i 1997. Knapt halvparten av innflytterne[9] med sitt første opptjeningsår i 1992 var fremdeles bosatt i sonen fire år senere. Dette gjaldt også for innflytterne fra 1990-kullet. Takten på videreflyttingen reduseres over tid og rundt 30% av innflytterne i fra 1990-kullet var fremdeles bosatt i sona 8 år etter. Totalt var 60% av 1990-kullet fremdeles bosatt i sonen 8 år etterpå (i 1998). Oppgangskonjunkturen sammen med en relativ svekkelse av dette tiltaket og andre personrettede tiltak, kanskje som fordelen av ekstra barnetrygd mener de har bidratt til å redusere bostabiliteten etter 1993. Det konkluderes likevel med at andelen og stabiliteten av høyt kvalifisert personell i Tiltakssonen har hatt en positiv utvikling på 1990 tallet sammenliknet med 1980 tallet. Dekningsgraden i skolesektoren, barnehagesektoren og helsesektoren har blitt klart forbedret i løpet av 1990-tallet. Det pekes også på at veksten i andelen som tar videregående og høyere utdanning har vært sterkere enn for landet for øvrig. Dette vil gi positive langsiktige konsekvenser for motivasjonen til å ta høyere utdanning på grunn av den høye bostabiliteten blant høyt utdannede med geografisk bakgrunn i sonen siden utdanningsmotivasjonen er nært knyttet til foreldrenes utdanning (Pedersen og Andersen 2001).

Den relative styrken i dette virkemiddelet har blitt svekket etter innføringen. En ren oppjustering av maksbeløpet fra 1988 etter konsumprisindeksen (SSB) ville i år 2002 tilsvare ca. 22 000 kroner. Fra og med 1992 ble tiltaket også gjeldende for leger i 20 kommuner utenom Tiltakssonen, hovedsaklig i Troms, Nordland og Nord-Trøndelag[10]. Fordi dette er et virkemiddel som har vist seg spesielt treffsikkert mht rekruttering av unge og øker tilgangen på kvalifisert personell mener vi det er grunn til å oppjustere maksbeløpet for avskriving til 25 000,- kroner pr. år, for å kompensere for den relative svekkelsen som har skjedd siden virkemiddelet ble innført. Statens Lånekasse for utdanning anslår den årlig merkostnaden ved å heve maksimalbeløpet til kr 25 000 vil være på 10-12 mill. kroner. Anslaget er gjort på grunnlag av antallet og gjeldsfordelingen til de som fikk ettergivelse i 2001.

Tiltaksstipendet i videregående skole

Borteboende elever i videregående skole som er registrert bosatt i Tiltakssonen har automatisk fått et ekstra stipend tilsvarende 660,- pr. mnd. fra Statens Lånekasse for utdanning. Dette er kalt tiltaksstipendet. I vår runde med dybdeintervju fikk vi inntrykk av at dette var et lite kjent tiltak. For skoleåret 2000-2001 omfattet dette 2624 personer og beløp seg til 14,9 millioner kroner. I gjennomsnitt mottok hver elev 5696 kroner i løpet av et skoleår (Årsrapport 2001, Statens Lånekasse for utdanning). I statsbudsjettet for 2002 er dette stipendet vedtatt fjernet fra og med skoleåret som starter høsten 2002 (kilde statens Lånekasse for utdanning).

Høyere barnetrygd

Dette tiltaket innebærer at bosatte i sonen med barn mottar høyere barnetrygd enn ellers i landet. Ved innføringen ved årsskiftet 1989/1990 var mer utbetalingen i størrelsesorden kroner 2400,- per barn per år. I 1996 økte dette beløpet til 3792 kroner, som er dagens ordning. En trebarnsfamilie vil derfor motta 11500,-kroner ekstra per år ut over vanlig barnetrygd. Barnetrygd gis t.o.m. måneden før barnet fyller 18 år. For 2001 utgjorde dette 86,7 millioner kroner og omfattet 22860 barn under 18 år. Dette er et virkemiddel som treffer barnefamilier bosatt i Tiltakssonen, som er en viktig gruppe mht den videre demografiske utvikling. Som diskutert i kapittel 1 har Tiltakssonen fremdeles en relativt ung befolkning

[9] Bodde utenfor sonen 2 år før sitt første opptjeningsår

[10] Gratangen, Ibestad, Torsken,Berg, Tysfjord, Rødøy, Nesna, Bø, Øksnes, Evenes, Vega, Flakstad, Moskenes, Andøy, Leka, Fosnes, Røyrvik, Høylandet, Lierne og Aure. Der boplikten ikke omfatter leger.

sammenliknet med landet forøvrig, men utviklingen har gått i en negativ retning, mht kjønnsbalanse, fertilitet og andel av befolkningen i aldersgruppen 15-29 år. I tillegg har sett et økende flyttetap i aldersgruppen 15-29 år. Å styrke dette virkemiddelet vil fungere som et botillegg rettet mot barnefamilier, og virke attraktivt i forhold til tilbakeflytting, i tillegg til å virke stabiliserende. Fordelen med å styrke dette tiltaket er at det treffer en strategisk viktig gruppe av befolkningen i forhold til befolkningsutvikling. En ren prisjustering av virkemiddelet fra innføringen i 1989/90 til 2001-kroner tilsvarer 5127 kroner. Vi vil foreslå å dimensjonere opp virkemiddelet slik at barnetrygden blir kroner 9000,- per barn per år. Til sammen vil dette medføre en årlig merkostnad på 124,8 millioner kroner sammenliknet med dagens ordning, og tilsvare en realvekst på 56 millioner 2001-kroner sammenliknet med ordningen som ble innført i 1990. Dette er illustrert i tabell 3.15.

Tabell 3.15 Forslag til økt barnetrygd, tall i kroner

Dagens ordning	Forslag	Merkostnad pr. barn i forhold til dagens ordning	Total merkostnad sammenliknet med dagens ordning	Realvekst pr. barn i forhold til 1990-ordning	Realvekst i forhold til 1990-ordning
3792	9000	5208	124 814 928	3873	117 103 888

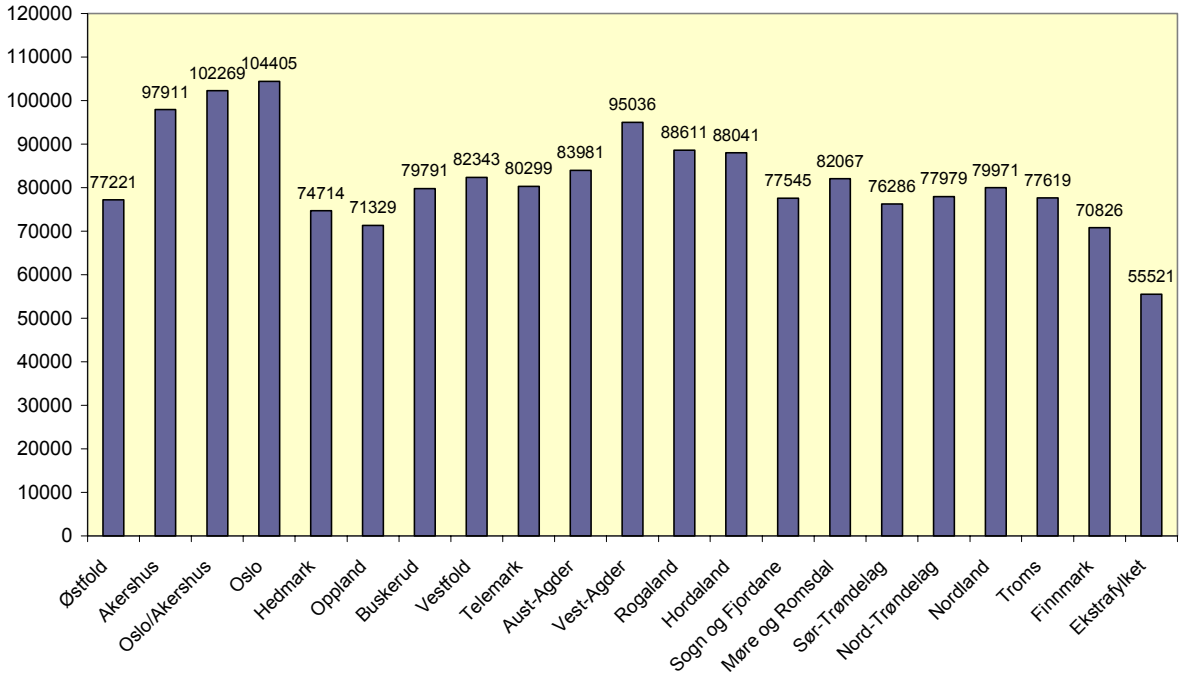
4. Alternative virkemidler

4.1 Kompensere bortfall av investeringsavgiftsfordel

Som beskrevet i kapittel 3. ble det ved innføring av Tiltakssonen innført et fritak for investeringsavgiften for bygge og anleggsinvesteringer. Fritaket gjelder også varer som inkorporeres i bygning eller fast anlegg i forbindelse med slikt arbeid. Fra 1. januar 2002 til og med 30. september 2002 skal det betales 7 pst. avgift etter bestemmelsene. (Kilde, Finansdepartementet).

Dette er en fordel som ikke har blitt vesentlig redusert i omfang etter innføringen, og ble beregnet å utgjøre en provenyeffekt på 23,9 millioner 1996-kroner (Angel, m.fl. 1997). Regnet i 2001-kroner er dette 26 millioner kroner. Siden investeringsaktiviteten varierer med konjunktursvingingene er dette et noe usikkert anslag. Imidlertid er investeringsavgiften vedtatt avviklet fra 1. oktober 2002, og en ser allerede en økning i den nasjonale investeringsaktiviteten som følge av dette, noe som er et tegn på investeringenes prisfølsomhet og den relative fordel av fritaket.

Figur 4.1 Bruttoinvestering i fast kapital pr. sysselsatt, 1997- kroner



kilde SSB

Likevel, i det siste fylkesfordelte nasjonalregnskap (1997), lå Finnmark med laveste bruttoinvestering i fast kapital pr. innbygger (figur 4.1). Når fritak for investeringsavgift nå faller bort som fordel da fritaket blir landsdekkende, vil vi vurdere kompenserende tiltak. Et alternativ kan være å innføre et investeringstilskudd på 7%. Dette har den fordel at det gir stabile rammebetingelser der potensielle etablerere vet hva de har å forholde seg til før de foretar en etablering. Et alternativt tiltak kan være å øke investeringstilskuddene gjennom SND, spesielt rettet mot entreprenørskap og omstilling for å gjøre virkemiddelet mer treffsikkert mot denne type investeringer. Fordelen med dette selektive tiltaket er at det kan doseres sterkere og gjøres mer målrettet. Møreforskings erfaringer med evaluering av SND midler tilsier at denne typen tiltak har god effekt innenfor Tiltakssonen. Sysselsettingseffekt pr. prosjekt i Finnmark er over landssnittet og en kostnad pr. arbeidsplass noe under landssnittet (Bræin, Hervik, 2002). Beregningene viser at man pr årgang for SND virkemiddelet har skapt eller bidratt kritisk til å opprettholde noe over 1000 arbeidsplasser i tiltakssonen med en kostnad som er under 100000 pr arbeidsplass. Dette er med lavere kostnader enn snitt for SND virkemidlene, men også av en type arbeidsplasser med et noe lavere kompetanseinnhold enn i landet for øvrig. I neste avsnitt vil vi drøfte virkemidler mer målinnrettet på å stimulere nyskaping og omstilling. Den internasjonale trenden her er å finne en rimelig balanse mellom generelle virkemidler som skatteincentiver i kombinasjon med mer selektive for å stimulere nyskaping og omstilling. Vi vil her foreslå at SND styrkes med beløp tilsvarende bortfall av investeringsavgiften ca 30 mill kr for å kunne utføre oppgaven som den selektive delen av nyskapingsvirkemidlene.

4.2 Virkemidler rettet mot nyskaping i næringslivet

For næringslivet i Tiltakssonen mener vi det vil være riktig å vurdere en ekstra dimensjonering av virkemidler rettet mot innovasjon og FOU på grunn av den lave FOU aktiviteten i regionen og for å styrke vekstkraft og omstillingsevne i regionen. Registrert FOU i næringslivet i Finnmark var bare 10 mill kr i 1999 og samlet FOU i forskningsinstitusjonene var ca. 50 mill kr hvorav en beskjeden andel er betalte oppdrag fra næringslivet.

NOU 2000:7. "Ny giv for nyskaping" omhandler omfang og innretning av ulike tiltak som kan stimulere til privatfinansierte investeringer i FoU i næringslivet.

Utvalget fremhevet som viktige oppgaver at norsk forskning bør styrkes på bred front - både i bedriftene, i instituttsektoren og ved universiteter og høyskoler. De mener samarbeid og utveksling mellom miljøer må styrkes, i tillegg til at næringslivet i større grad enn i dag må engasjere seg i innovativ virksomhet og forsknings- og utviklingsarbeid. Dette gjelder i enda større grad for Tiltakssonen. Den menyen av tiltak utvalget kom frem til for å nå disse mål kan oppsummeres i fem sentrale elementer som utgjør en helhet:

- Det opprettes et generelt virkende stimuleringstiltak, basert på objektive kriterier, som er åpent for alle bedrifter. Ordningen innebærer at en bedrift er garantert en statlig finansiering på 25 % av kostnadene for nærmere definerte FoU-prosjekter innenfor en årlig ramme på 4 mill. kr. Et generelt virkende stimuleringstiltak vil i særlig grad kunne fange opp små og mellomstore bedrifter og næringer som i dag i liten grad benytter finansieringsordningene.

- Samarbeidsprosjekter med universiteter og høyskoler, godkjente forskningsinstitutter og bransjeforskning får en utvidet ramme på inntil 8 mill. kr årlig. Dette vil oppmuntre næringslivet til å inngå i samarbeidsprosjekter.

- Tilskudd til brukerstyrt forskning og strategiske programmer trappes opp. Ved at mindre prosjekter fanges opp av det generelt virkende stimuleringstiltaket, kan den brukerstyrte forskningen konsentrere seg om færre og større prosjekter, som er av en langsiktig karakter og med en forventet høy samfunnsmessig avkastning.

- For å stimulere til nyskaping og entreprenørskap særlig i små og mellomstore bedrifter, foreslår utvalget i tillegg til det generelt virkende stimuleringstiltaket en styrking av SNDs landsdekkende risikolån.

- Utvalget mener det må legges storvekt på å iverksette tiltak som kan heve kvalitetsnivået på universitetsforskningen. Tiltak for å styrke forskerrekrutteringen bør gjennomgås umiddelbart. Regler og ansettelsesprosedyrer av betydning for rekruttering av utenlandske forskere bør gjennomgås, slik at forholdene legges enda bedre til rette enn i dag for internasjonal mobilitet mellom utlandet og Norge.

Forslaget til skatteincentiver mente utvalget ville føre de generelle rammebetingelsene for små og mellomstore bedrifter opp fra å være blant de dårligste i OECD til å bli blant de beste. Skatteincentivene ville i mindre grad treffe større bedrifter på grunn av taket i beløpet som kan trekkes fra. 4 millioner i egenutført og 8 millioner ved kjøp av FoU tjenester kan utgjøre en liten andel av FoU utgiftene i en del store bedrifter. En opptrapping av selektiv brukerstyrt forskning innrettet mer mot større bedrifter mente utvalget ville samlet styrke rammebetingelsene for FoU også for større bedrifter i Norge.

Blant annet på bakgrunn av denne utredningen har Regjeringen valgt å innføre en objektiv rettighet som på et generelt grunnlag bedrer rammebetingelsene for investeringer i FoU for bedrifter opp til 100 ansatte. Fra 1. januar 2002 ble det innført en skattefradragsordning for kostnader ved Forskning og utvikling (FoU) for bedrifter. Bedrifter som kommer inn under

ordningen skal få fradrag i skatt for 20 prosent av FoU-kostnader opp til 4 millioner kroner årlig ved egenutført FoU og 8 millioner kroner ved kjøp av FoU-tjenester fra universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Samlet fradragsgrunnlag kan likevel ikke overstige 8 millioner kroner. Dette er en noe redusert ordning i forhold til utvalgsforslaget.

Som en forsøksordning kan en i Tiltakssonen gjennomføre en enda sterkere dimensjonering av skatteincentivene. I tiltakssonen vil vi foreslå å øke fradragsprosenten til 40% for egenutført FOU. Tilsvarende sats foreslås for samarbeidsprosjekter med universiteter og høyskoler, godkjente forskningsinstitutter og bransjeforskning. Vi vil også foreslå at det ikke settes et tak på bedriftstørrelse for å kunne motta fordelen, da skatteincentivene likevel i mindre grad vil treffe større bedrifter på grunn av taket i beløpet som kan trekkes fra. Dette er en ordning som vil treffe både FoU i eksisterende bedrifter og i nyetablerte bedrifter. Ordningen bør evalueres etter 5 år.

Skatteincentivet vil øke etterspørsel etter FoU-tjenester og dette kan gi positive effekter i form av økt kompetanse innenfor høyskolesektoren og FOU institusjoner relatert til problemstillinger knyttet til Tiltakssonens næringer. Noe av denne etterspørselen vil rettes mot denne høyskolesektoren og FOU institusjoner lokalisert i Tiltakssonen. Siden menyen vår også inneholder at statlige institusjoner som Høgskolen i Finnmark får nyte godt av bortfall av arbeidsgiveravgift vil dette samlet kunne gi en stimulans for næringsrettet relevant FOU i Tiltakssonen. Bedriftene må imidlertid også innrømmes skattefordelen om de henter FOU kompetansen fra andre deler av landet eller fra utlandet.

Det faglige argumentet for støtte til forskning og utvikling ligger i at den samfunnsøkonomiske gevinsten ved denne aktiviteten er høyere enn den privatøkonomiske gevinsten. Dette henger sammen med at forskning og utvikling er produksjon av ny kunnskap som flere enn ”produsenten” får glede av. Denne lekkasjen av ny kunnskap til andre gjør at hele gevinsten ikke reflekteres i den avkastning ”produsenten” får på sin FoU investering, og følgelig investeres det mindre enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Dette gjelder i særlig grad grunnforskning og forskningsprosjekt som ligger langt fra markedet, dvs. at en ikke har en klar oppfatning av hvordan en kan få avkastning på FoU investeringen, eller det er knyttet stor usikkerhet til hvorvidt prosjektet er gjennomførbart. Når det gjelder innovasjon, som innebærer nyskaping der den teknologiske usikkerheten er mindre, og prosjektet er nærmere et marked, er det ikke like klart at avstanden er stor mellom samfunnsøkonomisk ønskelig og faktisk innsats i denne type aktivitet. Det pågår imidlertid en debatt innenfor EU om å utvikle skatteincentiver for innovasjon der det drøftes å knytte denne typen virkemidler til prosjekter lengre ut i FoU-kjeden enn det som til nå er vanlig, dvs. at en tillater mer innovasjonsrettede prosjekt innenfor virkemiddelet særlig for land med en mindre forskningstradisjon i næringslivet.

Tiltakssonen er dominert at små bedrifter. Den rollen småbedrifter spiller i forhold til innovasjoner, er ofte relatert til nisjeprodukter. De innoverer gjerne med å fremstille noe som er marginalt forskjellig fra de store. Små bedrifter har en mindre tilbøyelighet til å ha forsknings- og utviklingsaktivitet enn store, men de er mer tilbøyelige til å få frem mer fundamentale innovasjoner enn det de store gjør. Denne egenskapen knyttes gjerne til at små bedrifter er mindre hengitt til eksisterende praksis, og de er mer fleksible. Kunnskapsutviklingen som genereres i den innovative småbedriften, kan relateres til *positive eksterne virkninger* generelt (at kunnskapen/nyvinningen kommer andre enn bedriften til gode), men mer spesielt til den læringsprosessen av entreprenørskap som gir grunnlag for etablering av nye bedrifter med høyere lønnsevne.

I Norge har vi ingen tradisjon med såkornkapital definert som langsiktig, risikovillig egenkapital der eierskapet utøves aktivt med sikte på å tilføre et prosjekt i tidlig utviklingsfase strategisk kompetanse. Dersom småbedrifter generelt opplever knapphet på egenkapital, så er dette et enda større problem for småbedrifter som er i en tidlig fase av sin utvikling. Slike bedrifter kjennetegnes ofte ved å ha en entrepenør, en idé og en kommersiell vurdering som gir for høy usikkerhet til privat bankfinansiering. Det offentlige støttesystemet, SND og NFR, spiller delvis "såkornrollen" i dag, men Småbedriftsutvalget påpekte at dette er et område hvor det bør gjøres mer.

Spania bruker skatteincentiver på innovasjonsprosjekt og ikke bare til rene FOU prosjekt og vi vil forslå en tilsvarende ordning i Tiltakssonen. For ytterligere å fremme entreprenørskap og nyetableringer vil derfor forslå at skatteincentivene gjelder nyetableringer av innovasjonsbedrifter. I slike tilfeller er det vanskelig å skille mellom bedrift og prosjekt, og hele investeringen foreslås å gå inn i virkemiddelet (begrenset oppad til 4 millioner kroner pr. år) de første 3 åren av nyetableringen. Dette er tilsvarende den ordning de har i Nederland.

En grov beregning kan tilsi at en utvidelse av dagens ordning med skatteincentiver for FOU kan utløse en provenyeffekt på 20 til 30 mill kr i Tiltakssonen. Sammen med en styrking av SND virkemiddelet vil dette kunne bøte på noe av problemet med mangfold og omstillingsevne i næringslivet og bidra til en viss fornyelse og potensiale for ny vekst når ”gamle” næringer reduserer sin sysselsetting. Fordi nyskapingsevnen generelt vil være svakere i Tiltakssonen har vi foreslått en sterkere dimensjonering av de næringsrettede virkemidlene overfor innovasjon.

Proveny-virkningen av det tiltak som ble gjennomført tilsvarer 20% av totale FoU-utgift. I tiltakssonen vil vi foreslå et ekstra incentiv, og tillate 40% av maksimalt 4 mill. kr.i FoU kostnader pr. bedrift. Tilsvarende for samarbeidsprosjekter med universiteter og høyskoler, godkjente forskningsinstitutter og bransjeforskning får en utvidet rammen til inntil 8 mill. kr årlig FoU-utgift. Vi vil også foreslå at det ikke settes et tak på bedriftstørrelse for å kunne motta fordelen, da skatteincentivene likevel i mindre grad vil treffe større bedrifter på grunn av taket i beløpet som kan trekkes fra.

Definisjon av forskning og utvikling

Statistikk og studier av forskning og utvikling er basert på følgende definisjoner som OECD har utarbeidet: Forskning og utviklingsarbeid (FoU) er kreativ virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap - herunder kunnskap om mennesket, kultur og samfunn - og omfatter også bruken av ny eller eksisterende kunnskap til å finne nye anvendelser.

FoU kan deles inn i følgende tre aktiviteter: grunnforskning, anvendt forskning og utviklingsarbeid.

Grunnforskning er eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært utføres for å skaffe til veie ny kunnskap om det underliggende grunnlaget for fenomener og observerbare fakta, uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk.

Anvendt forskning er også virksomhet av original karakter som utføres for å skaffe til veie ny kunnskap. Anvendt forskning er imidlertid primært rettet mot bestemte praktiske mål eller anvendelser.

Utviklingsarbeid er systematisk virksomhet som anvender eksisterende kunnskap fra forskning og praktisk erfaring, og som er rettet mot:

- å fremstille nye eller vesentlig forbedrede materialer, produkter eller innretninger, eller
- å innføre nye eller vesentlig forbedrede prosesser, systemer eller tjenester.

Mer utførlige drøftinger av hvilke aktiviteter de ulike begrepene inkluderer, finnes i den såkalte «Frascati-manualen», norsk oversettelse i utdrag (NIFU, 1995).

Kilde: Norges forskningsråd, 1999

Definisjon av teknologisk innovasjon og innovasjonskostnader

OECD har utarbeidet retningslinjer for definisjon av teknologisk innovasjon og innovasjonskostnader (Oslomanualen). Med teknologisk innovasjon menes introduksjon av et nytt eller endret produkt, eller en ny eller endret produksjonsmetode. Produktet må være lansert på markedet og produksjonsmetoden tatt i bruk før det regnes som innovasjon. Med «teknologi» forstås kunnskap, ferdigheter, rutiner, kompetanse og utstyr som er nødvendige for å utvikle og/eller framstille et produkt. Innovasjoner som ikke er «teknologiske» er eksplisitt utelatt fra Oslomanualen. Det ekskluderer åpning av nye markeder, adgang til nye råvarekilder eller halvfabrikata, samt organisasjonsmessige innovasjoner. Innovasjonskostnader spesifiseres til følgende komponenter:

Driftsutgifter til
- forskning og utvikling.
- produktdesign.
- kompetanseoppbygging.
- markedsintroduksjon.
- andre løpende kostnader.
- Investeringskostnader knyttet til produkt- og prosessinnovasjon.

Ved en revisjon i 1997 ble prøveproduksjon og produksjonsoppstart tatt ut (utover det som inngår i FoU eller produktdesign), mens kompetanseoppbygging kom til som kostnadstype. Anskaffelse av annen ekstern teknologi knyttet til produkt- og prosessinnovasjoner, f.eks. patenter, lisenser, varemerker og konsulenttjeneer, er inkludert i andre løpende kostnader. Kilde: NOU 2000:7 Ny giv for nyskaping

4.3. Kompensasjon for høye flypriser

Flytilbud og flypriser ble i dybdeintervju-undersøkelsen fremhevet som svært sentrale elementer for næringsutvikling og bosetting i området. For mange bedrifter og bosatte i tiltakssonen er flyet i mange tilfeller eneste reelle reisemåte.

Flytransporten i regionen blir utført av SAS, Braathens, Widerøes Flyveselskap og Arctic Air. Rutene på det regionale flyplassnettet, samt strekningen Tromsø-Lakselv, er underlagt statlig ansvar, blant annet når det gjelder minimumstilbud og maksimaltakster, og delfinansieres over statsbudsjettet. Ut fra regionen flys det kommersielle ruter fra stamruteflyplassene i Alta og Kirkenes, og regionale flyruter til/fra Tromsø. Den regionale luftfartens primære funksjon er å knytte landets distrikter opp mot regionale sentra og trafikknutepunker, hvor det er forbindelse videre med langdistanseruter. De regionale flyrutene i Finnmark og Nord-Troms vurderes å ha nesten avgjørende betydning for regionen ved at de er med på å eliminere betydelige avstandsulemper i områder som ellers på grunn av topografi og liten befolkningstetthet ville falle utenfor landets tilbud av kollektive reisemidler som langdistanse togtrafikk, kommersielle flyruter og ekspressbussruter. Visshet om og trygghet ved at det foreligger et tilbud med raske reisemuligheter er i seg selv av trivselsmessig stor betydning for befolkningen og den regionale næringsutvikling.

En fullprisbillett mellom Vadsø og Oslo t/r koster i dag nesten 8000 kroner. Slike utgifter oppleves svært tyngende for mange privatpersoner og bedrifter, og kan begrense nødvendig og ønsket reiseaktivitet. Med dagens flypriser hevdes det at det er mindre attraktivt for fagfolk sørfra å søke stillinger i Nord-Norge. Kostnadene med å holde kontakten med familie og venner blir for kostbar. I tillegg hevdes det også at betydelig rimeligere flypriser mellom Nord-Sverige og Stockholm og mellom Nord-Finland og Helsinki representerer en ulempe for næringslivet i tiltakssonen som konkurrerer med bedrifter på den andre siden av grensen.

I det følgende skal vi se litt nærmere på en del faktiske forhold knyttet til flyprisene i og til/fra tiltakssonen, sammenligne disse med tilsvarende strekninger i Sverige, vurdere avgiftenes betydning for den samlede flyprisen og kommentere noen forslag som kan gi lavere priser.

Liten priskonkurranse

Etter at luftfarten i Norge ble deregulert i 1994 forventet mange en økt priskonkurranse mellom flyselskapene, men denne har av ulike årsaker uteblitt. Heller ikke den økte kapasiteten som hovedflyplassen på Gardermoen innebar, har ført til den priskonkurranse som var ventet.

Framfor å gi lavere billettpriser har den konkurranse som har funnet sted, kanskje heller bidratt til at billettprisene for ordinære reisende har økt. Økte rutetilbud og parallelle ruteavganger i enkelte perioder innebar betydelig overkapasitet, som måtte betales gjennom den ordinære trafikk.

Luftfarten er i dag inne i en økonomisk turbulent periode både nasjonalt og internasjonalt. På det nasjonale markedet har manglende priskonkurranse gjort det mulig for de kommersielle aktørene å øke billettprisene og å redusere tilbudet, noe som har medvirket til en nedgang i lufttrafikken innenlands. Denne utviklingen har også ført til nedgang i de avgifter som er med på å finansiere Luftfartsverkets drift. Sammen med bortfallet av tidligere store inntekter fra driften av Fornebu, nedbetaling av gjeld på Gardermoen og økte utgifter til de regionale

flyplassene, som staten overtok i 1997, er det nå skapt en pengemangel i Luftfartsverket som blant annet har vært grunnlaget for forslaget om nedleggelse av 3 regionale flyplasser, deriblant flyplassen i Vardø

Luftfartsavgiftene

Hvilke faktorer som skal vektlegges ved fastsetting av avgiftsnivået innenfor luftfarten i Norge har vært lite utredet, utover det at de skal være med på å gi kostnadsdekning for Luftfartsverket, som er en statlig forvaltningsbedrift direkte underlagt Samferdselsdepartementet. Fastsettelsen av avgiftsnivå og hvilke typer avgifter man skal ha i norsk luftfart, er fattet på politisk nivå uten samfunns- og transportøkonomiske analyser som grunnlag og som redegjør for et optimalt samfunnsøkonomisk avgiftssystem i norsk luftfart.

Dagens luftfartsavgifter kan grovt deles inn i to kategorier; luftfartsavgiftene og fiskale avgifter. Fiskale avgifter er skatter som går direkte til statskassen, som miljøavgiftene, mens luftfartsavgiftene er en del av grunnlaget for finansiering av Luftfartsverkets virksomheter.

I Norge har vi to typer avgifter som er knyttet til betaling for å benytte flyplassene; startavgift og terminalavgift. Startavgiften er vektrelatert, det vil si basert på flyets maksimale tillatte startvekt. På flyplassene i blant annet tiltakssonen betales i dag 70 % av gjeldende startavgiftstakst. Terminalavgiften er passasjerrelatert, og utgjør i 2002 kr 51,25 pr avreisende innenrikspassasjer. I tillegg har vi en undervegsavgift, som er betaling for anlegg og tjenester som brukes under flygning mellom to flyplasser.

Brukerfinansiering

Staten finansierer i dag mesteparten av den grunnleggende infrastruktur innenfor samferdselssektoren. En mindre del finansieres i tillegg via trafikantbetalinger i form av bompenger, luftfartsavgifter og gebyrer. Prinsippet om at trafikantene skal være med og betale for nødvendige samferdselsinvesteringer, har gradvis vunnet innpass de senere årene. Andelen egenfinansieringen fordeler seg ulikt mellom de ulike samferdselssektorene (jfr NTP). Fram til nå har Luftfartsverkets årlige utgifter i sin helhet vært dekket gjennom det den enkelte betaler for å fly og fra ulike kommersielle aktiviteter på flyplassene. Flytransporten utgjør en svært viktig transportform for vår nordligste landsdel, ikke minst fordi alternative transportformer er få eller ikke eksisterende på mange relasjoner. Det kan være grunn til å etterlyse en rasjonell og logisk begrunnelse for denne ulike behandling av de forskjellige transportformene.

Det kan derfor være vanskelig å forstå hvorfor investeringer i den lufttransport som binder landet sammen, ikke skulle være en like høyt prioritert nasjonal - og statlig – oppgave på linje med utbygging av jernbanenettet og riksvegnettet. Prinsippet om at norsk luftfart skal brukerfinansieres er nå er i ferd med å gi seg utslag i billettpriser som fører til nedgang i trafikken. Dette kan muligens vurderes å være i strid med de politiske mål for luftfartens rolle i samfunnet, og har i tillegg negative spiraleffekter. De norske kortbaneflyplassene ble i sin tid anlagt, ikke for å være lønnsomme isolert sett, men – i likhet med jernbanenettet – som en del av landets transportmessige infrastruktur.

Dersom staten har et ansvar for å skape økonomiske rammebetingelser som skal gjøre det overkommelig både for nærings- og arbeidslivet og privatpersoner å bruke fly til/fra områder som ikke har reelle alternative transportformer, kan en løsning være at prinsippet om 100 % brukerfinansiering av luftfarten fravikes.

Anbudsruter

Utenom de kommersielle flyrutene til/fra Finnmark via Alta og Kirkenes, er resten av flyrutenettet i tiltakssonen definert som såkalte FOT-ruter (forpliktelse til offentlig tjenesteyting) som delfinansieres med statlige subsidier og der staten fastsetter krav til både takster, rutefrekvenser, flystørrelser, rabattordninger mv spesifisert på hver enkelt rute. Samferdselsdepartementet har nylig invitert til en ny anbudskonkurranse om disse rutene, der blant annet maksimale flypriser er definert.

Denne nye anbudskonkurransen omfatter trafikk ved regionale lufthavner, og anbudene skal gjelde for perioden fra 1. april 2003 til 31. mars 2006. De regionale flyrutene i tiltakssonen, som i dag hovedsakelig trafikkeres av Widerøe's Flyveselskap ASA samt Arctic Air på strekningen Vardø-Kirkenes og SAS på strekningen Lakselv-Tromsø, omfatter 9 lufthavner og der det i 2001 var 211245 passasjerer som reiste til/fra.

Prisforskjeller og mangel på konkurranse

Resultatene av dybdeinervjuene våre signaliserte en opplevelse av urimelige og uheldige forskjeller i flypriser mellom Nord-Sverige og Stockholm og mellom Nord-Finland og Helsinki sammenlignet med strekningen Alta/Kirkenes og Oslo.

I et TØI-notat (Jon Inge Lian, 2002) har man forsøkt å sammenligne flyprisene i Norge og Sverige. Prisene på flyreiser er selvsagt påvirket av mange forhold; som rutedistanse, avgiftsnivå, rabattordninger, lønnsnivå og kjøpekraft. Vi går ikke nærmere inn på disse enkeltkomponentene her for å se om selskapene utnytter konkurransesituasjonen på sine delmarkeder til å justere opp egne priser.

TØI konkluderer i sitt arbeid at normalprisene i Sverige i gjennomsnitt ligger 6 % lavere enn de norske prisene, mens rabattprisene ligger om lag 30-35% lavere enn de norske prisene. Forskjellene øker med økende reiselengde.

Det kan være flere årsaker til de observerte prisforskjellene. Trolig er den ulike konkurransen som luftfarten i de to landene har fra alternative reisemåter som tog og vegtrafikk en viktig forklaring. I Nord-Sverige er alternativene til fly langt bedre enn i Nord-Norge, dels er togtilbudet bedre og dels er vegene bedre. For eksempel utgjør flytransport 60 % av alle reiser over 40 mil i Norge, mot kun 15 % i Sverige. Svenskene bruker dermed i større grad bil eller tog enn nordmenn. Det er særlig reisende i fritidsmarkedet som her velger alternativ til fly, da prisfølsomheten er størst i dette markedet. Det kan med andre ord synes som om at flyselskapene tilpasser sine priser til konkurransen fra andre transportformer.

Derimot er det liten grunn til å hevde at prisforskjellene skyldes langt høyere avgiftsbelastning i Norge. En sammenligning av luftfartsavgiftene i Norge og Sverige på innenlandske flyruter viser at dagens avgifter i Norge er ca 25 % høyere enn i nabolandet på sammenlignbare strekninger. I hovedsak skyldes dette at Norge har en relativt høy startavgift sammenlignet med tilsvarende avgift i Sverige. I tillegg har vi i Norge en CO2-avgift som er en god del høyere enn svenskenes "avgasavgift". Men denne forskjellen betyr marginalt dersom den vurderes i forhold til prisnivået på flybillettene. En beregning av avgiftene for en rundtur Oslo-Tromsø-Oslo (1113 km) og Gøteborg-Luleå-Gøteborg med enn Boing 737-800 og 160 passasjerer gir samlet avgiftssum på i Norge på NOK 32399 og NOK 25310 i Sverige. Pr passasjer gir dette av avgiftskostnad på NOK 202 (en veg) i Norge og NOK 158 i Sverige. En fullprisbillett en veg Oslo-Tromsø koster i dag NOK 3013.

Avgiftene knyttet til flyreiser er med andre ikke særlig høyere i Norge enn i Sverige, og forskjellen i avgiftsnivået betyr marginalt dersom den vurderes i forhold til prisnivået på billettene. Siden SAS opererer både i Nord-Sverige og Nord-Norge, antar vi det er små forskjeller når det gjelder flypersonalkostnader og kostnader knyttet til innsatsfaktorer som fly, drivstoff og teknisk vedlikehold.

Trolig ligger forklaringen på de observerte forskjellene mellom norske og svenske flypriser, spesielt på lange flyreiser, mer på etterspørselssiden. Dels fordi alternativene til å fly er bedre i Sverige, og dels fordi det norske markedet har ca 15 % større kjøpekraft enn det svenske (TØI, 2002). Den manglende konkurransen, både i flymarkedet og fra alternative transportformer i våre nordligste regioner, gir flyselskapene i Norge større muligheter til å hente ut høye priser.

Hva kan gjøres

I dette kapittelet skal vi se litt nærmere på noen mulige virkemidler som kan tas i bruk for å bøte på problemet med høye flypriser i den aktuelle regionen.

1. ***Fritak av startavgifter på flyplassene i tiltakssonen.***

På flyplassene i Nord-Norge, utenom Tromsø og Bodø, har man i dag innført en 30 % reduksjon på gjeldende startavgiftssatser. Startavgiften er avhengig av flyets maksimale tillatte vekt, slik at effekten av dette tiltaket vil være avhengig av både ruteomfang og flytype. Man kan se for seg et bortfall av gjeldende startavgifter på flyplassene i tiltakssonen som en måte å løse problemet med høye flypriser på. En forutsetning for et slikt tiltak vil være at Luftfartsverket får økt sin investeringsramme med et beløp tilsvarende de tapte avgiftsinntektene over statsbudsjettet. En stor utfordring vil være om man makter å velte over avgiftsreduksjonen til lavere priser for passasjerene eller om denne blir værende hos flyselskapene. I anbudsrutene på det regionale flyrutenettet fastsettes maksimalpriser og rabattordninger, som gir flyoperatørene visse spillerom til "å hente" ut denne formen for gevinster. Tiltakets kostnadseffektivitet og treffsikkerhet kan synes å være lav, mens styringsproblemet kan være stort på grunn av asymmetrisk informasjon mellom luftfartsverket og flyselskap når det gjelder markedskunnskap og muligheter, samt ulik vilje og evne mellom partene til å gjennomføre tiltak med størst mulig grad av styringseffektivitet eller måloppnåelse. I økonomisk teori innebærer prinsippet om samfunnsøkonomisk effektivitet at det ikke sløses med ressursene. Anvendt i denne sammenhengen vil det si at aktuelle tiltak bør innrettes slik at de gir størst mulig effekt på målsettingene over per krone brukt. Incentivproblemer svekker robustheten og treffsikkerheten med dette virkemiddelet.

2. ***Statlig subsidiering av hver flybillett på de regionale flyrutene i tiltakssonen***

Drifta av de regionale flyrutene i Norge er nå lyst ut på anbud for perioden 1. april 2003 til 31.mars 2006. Samferdselsdepartementet har satt ulike vilkår til blant annet rutebetjening, flystørrelser, maksimaltakster og rabattordninger på disse rutene. De maksimale normaltakstene (fullt fleksible) én vei i anbudsvilkårene er stort sett en justering av dagens takster i henhold til en forventet konsumprisutvikling. Det viser også tabellen under der vi har satt opp maksimal normaltakst på noen relasjoner i området gjeldende i dag og nye takster gjeldende i ett år fra anbudsperiodens start 1. april 2003 (forutsatt bruk av 30-seters fly).

Strekning	Nåværende pris	Pris fra 01.04.2003
Hasvik-Tromsø	NOK 1191	NOK 1245
Alta-Vadsø	NOK 1231	NOK 1290
Hammerfest-Båtsfjord	NOK 1116	NOK 1165
Vadsø-Hammerfest	NOK 1231	NOK 1290

For hvert påfølgende driftsår i anbudsperioden fram til 31. mars 2006 skal maksimaltakstene justeres 1. april innenfor rammen av konsumprisindeksen for 12 måneds-perioden som avsluttes 15. februar samme år, som offentliggjort av Statistisk Sentralbyrå.

For å løse problemet med høye flypriser, kunne det være aktuelt å vurdere enn utvidet statlig subsidiering av hver flybillett på de regionale flyrutene i tiltakssonen. På disse relasjonene reiste det i 2001 litt over 210000 passasjerer. En gjennomsnittlig takstreduksjon på 500 NOK pr billett ville innebære et overføringsbehov på NOK 105 mill forutsatt samme trafikkmengde, ingen priselastisitet i markedet og uendrede kostnader.

På samme måte som med fritak for startavgifter, vil det være en stor utfordring ved en eventuell innføring av en statlig priskompensasjon på de regionale flyrutene i tiltakssonen om man makter å velte denne over til lavere priser for passasjerene eller om denne blir værende hos flyselskapene. Det er nærliggende å anta at tiltakets kostnadseffektivitet og treffsikkerhet er lav, og at styringsproblemet blir stort på grunn av asymmetrisk informasjon mellom statlige myndigheter og operatører når det gjelder markedskunnskap og muligheter, samt at partene verken har samme vilje og evne til å optimalisere målet med tiltaket.

3 Ekstra skattemessig bunnfradrag for høye reiseutgifter for registrert bosatte i tiltakssonen.

De personrettede virkemidlene i tiltakspakken for Nord-Troms og Finnmark ble sett på som kraftige stimuleringstiltak for å avhjelpe mangelen på kvalifisert arbeidskraft og bremse utflyttingen fra regionen. Tiltakene skulle med andre ord ha både motiverende, rekrutterende og stabiliserende virkninger.

I dag ytes skatteytere i tiltakssonen et særskilt inntektsfradrag i alminnelig inntekt i klasse 1 og 2 på henholdsvis kr 15000 og kr 30000. I tillegg er det innført ytterligere reduksjoner i personbeskatningen i sonen i form av lavere toppskatt (9,5 % for bruttoinntekter mellom kr 320000 og kr 830000 mot 13,5 % for resten av landet) og lavere fellesskatt til Skattefordelingsfondet (3,5 % lavere enn resten av landet). Både NIBR/NORUT i sin evaluering fra 1997 og våre analyser indikerer at lettelser i personskatten bidrar til å øke kjøpekraften i regionen og å generere økt sysselsetting. I tillegg kan tiltaket ha bidratt til økt etterspørsel etter arbeidskraft dersom skattelettelsen har bidratt til at bruttolønn er blitt lavere enn det den ellers ville ha vært. Skattereduserende tiltak oppgis ellers som en viktig motivasjon for mange til å bli boende i sonen.

Et ekstra skattemessig bunnfradrag på kr 5000 og kr 10000 i henholdsvis klasse 1 og klasse 2 vil trolig bli et dyrt tiltak sett i forhold til målet om å kompensere for høye flypriser i regionen for å øke attraktiviteten for å arbeide og bo i sonen. Treffsikkerheten i forhold til kilden til reisekostnadsproblemet, som blant annet kan være fravær av konkurranse og få andre reisemåtealternativ, vil derimot være lav. Det er opplagt at slike generelle tiltak øker kjøpekraften, og indirekte gir grunnlag for økt sysselsetting. Men det er ikke like opplagt at tiltaket vil virke inn på flyreiseaktiviteten i regionen for å skape og opprettholde næringsmessige og sosiale nettverk for bedrifter og privatpersoner i sonen med markeder og befolkningstyngdepunkter lenger sør.

4 Egen "flytrygdordning" for registrert bosatte i Nord-Troms og Finnmark over 18 år – etter mønster av dagens barnetrygdordning

Mens et reisekostnadsmessig skattefradrag vil gi staten mindre inntekter fra tiltakssonen, vil en ordning med et eget flyreisetilskudd øke de statlige overføringene til sonen. Begge tiltakene vil ha som mål å kompensere for merutgifter ved å bo i Nord-Troms og Finnmark. Et generelt virkende virkemiddel som en "flytrygdordning" vil være et enkelt å forvalte, og enkelt å tilpasse seg. Men tiltaket kan være dyrt dersom det dimensjoneres slik at det virker i forhold til målsetningen; å øke attraktiviteten ved å bo og arbeide i området. Utgangspunktet for et slikt virkemiddel er en antagelse om at de bosatte selv er de beste til å avgjøre hvordan man utnytter støtteordningen. Det kan da også bety at støtten blir benyttet til langt andre formål enn det som var tiltenkt ordningen. Derfor vil slike generelle tiltak gjerne bli dyre fordi de også støtter en aktivitet som ville blitt gjennomført selv uten støtte av mange. Målet med tiltaket kan sies å være å øke trivselen ved å bo i regionen gjennom å øke mulighetene for å pleie kontakt med familie, venner og nettverk utenfor området. Tiltaket vil trolig ha større betydning for bofastheten til innflyttere til tiltakssonen enn for fastboende i sonen. Evalueringen av tiltakssonen fra 1997 (Eikeland og Pedersen, 1997) konkluderte med at for de stabilt bofaste i tiltakssonen var det forhold som knytter seg til familie, arbeid, eiendom og naturen som var avgjørende faktorer for at man bodde i sonen. Som en generell støtteordning vil tiltaket utvilsomt ha en viss motiverende effekt, mens tiltaket kan ha en viss rekrutterende effekt når det gjelder å knytte til seg arbeidskraft fra andre landsdeler. Hvilken betydning dette tiltaket alene vil ha for den eksterne arbeidskraftsrekrutteringa til sonen er det vanskelig å ha noen klar formening om, men at ordninga sammen med de øvrige personrettede tiltakene vil ha betydning for å bedre tilgangen til stillinger med krav om høy kompetanse synes åpenbar.

5 For å øke konkurransen etablerer norske myndigheter en FOT-rute mellom Lakselv eller Alta og Ivalo i Finland.

TØI konkluderer i et notat utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet (Lian, 2002) at normalprisene i Sverige i gjennomsnitt ligger 6 % lavere enn de norske prisene, mens rabattprisene ligger om lag 30-35% lavere enn de norske prisene. Forskjellene øker med økende reiselengde. Høyere rabatter betyr trolig en god del for fritidsreisemarkedet.

Det er mangel på konkurranse som antas å være årsaken til at flyprisene på lange strekninger er en god del høyere i Norge enn i Sverige. Innen lufttransporten er konkurransesituasjonen omtrent den samme i Sverige og Norge, ikke minst dersom vi ser på flytransporter internt i Nord-Sverige og i Nord-Norge, og mellom landsdelene og Stockholm/Oslo. Men flytransport er ikke den eneste måten å reise på. I Sverige er alternativene til fly bedre enn i Norge. Her er toget på mange relasjoner et alternativ, dels er veiene bedre og klimaproblemene mindre. Konkurransen fra bil og tog er dermed større i Sverige enn i Norge. Derfor må flyselskapene i Sverige ta større konkurransehensyn ved prising av sine tjenester enn hva tilfellet er for flyrutene i tiltakssonen, spesielt for å kunne konkurrere med tog og bil i fritidsmarkedet.

Utenom de kommersielle flyrutene inn/ut av regionen via Alta og Kirkenes, er resten av flytilbudet i sonen definert som viktig å opprettholde av distriktspolitiske hensyn, og der staten har grepet inn med såkalt *forpliktelse til offentlig tjenesteytelse* (FOT) for å holde oppe ulønnsomme ruter. Grunnlaget for slike statlige økonomiske forpliktelser er at dersom ingen flyselskaper er villige til å betjene en rute på forretningsmessig basis i samsvar med kravene til flyrutebetjeningen (FOT-krav), gjennomføres anbud etter prosedyrer fastsatt i Rådsforordning (EØF) nr. 2408/92. Slike anbud skal utlyses i hele EØS, og alle selskaper med gyldig lisens kan legge inn anbud. Vinneren av anbudskonkurransen tildeles enerett på FOT-

ruten i anbudsperioden, som etter forordningens bestemmelser er begrenset oppad til tre år. Ifølge regelverket er det bare etter slik anbudskonkurranse at eksklusive trafikkrettigheter og tilskudd kan tildeles til flyrutedrift innen EØS.

Vi innledet dette kapittelet med å peke på at de høye flyprisene i og til/fra Nord-Troms og Finnmark oppleves om urimelige og negative for bofastheten i regionen, og at flyprisene for mange deler av næringslivet nå representerer en så betydelig merkostnad at de er med på å hindre nødvendig kontakt med marked og samarbeidspartnere. Økningen i flyprisene de siste årene, både absolutt og relativt, har forsterket avstandsulempene

Store avstander, både internt i regionen og til markeder både i Sør-Norge og internasjonalt, og etter måten liten folkemengde, gjør det trolig både kostbart og vanskelig å utvikle nye transporttilbud som kan gi befolkningen og næringslivet bedre og rimeligere transportløsninger.

For å legge press på operatørene i flymarkedet i og til/fra Finnmark og Nord-Troms, bør man se på mulighetene for å øke konkurransen i dette markedet. Dersom en viktig kilde til problemene i regionen er kostbare avstandsulemper, vil en del av disse kunne elimineres gjennom å stimulere til økt konkurranse.

En mulig slik konkurranse vil man kunne oppnå gjennom å etablere en FOT-rute mellom for eksempel Lakselv eller Alta og Ivalo i Nord-Finland, og da i direkte forbindelse med Finnairs nasjonale og internasjonale rutenett og chartertrafikk. Allerede i dag benytter mange i Øst-Finnmark Ivalo som utgangspunkt for internasjonale flyreiser og charterturer på grunn av pris.

Som grunnlag for å etablere en slik FOT-rute bør det utarbeides en nytte-/kostnadsanalyse for tiltaket. Ikke minst vil det da være nødvendig å få vurdert de fordelingsmessige virkningene av en slik mulig rute. Vi har ikke innenfor rammen av dette prosjektet hatt rom for å gå nærmere inn i en slik analyse.

4.4 Infrastrukturtiltak

Infrastrukturtiltak utgjør gjerne en betydelig andel av EU's strukturfond. Det er en vanlig antakelse i beslutningsapparatet at transportinfrastruktur har en spesiell rolle som katalysator for annen næringsvirksomhet. Norge har over en årrekke gjennomført en betydelig satsing på transport infrastruktur i distriktene, og i Tiltakssonen er infrastrukturen godt utbygd. Det er grunn til å tro at nytten av ekstra investeringer i transportinfrastruktur er lavere i Tiltakssonen enn de områdene disse strukturfondsmidlene gjerne tilfaller.

For å vurdere hvilken realøkonomisk nytte denne type investeringen har sett i forhold til andre virkemidler kan nytte-kostnads analyser gi en pekepinn. Vegsektoren har en lang tradisjon for å gjøre en beregning av de samfunnsøkonomiske konsekvenser av tiltaket med utgangspunkt i en nytte-kostnadsanalyse. Vektøyet som benyttes er Vegvesenets Håndbok 140 (1995). Liknende håndbøker er utviklet eller under utvikling for investeringer innen luftfart, jernbane, sjøtransport, i tillegg til infrastrukturinvesteringer på andre områder, som vannkraft og petroleum.

Samfunnsøkonomiske analyser gjennom nytte-kostnadsanalyser er et beslutningsstøtteverktøy som forsøker å måle de realøkonomiske konsekvensene av et tiltak. Innenfor vegsektoren har beregningene av nytte-effektene tatt utgangspunkt i forventet nytte/reduserte kostnader for eksisterende og nye brukere av infrastrukturen som følge av investeringen. En forsøker også å korrigere for eksterne virkninger dersom disse ikke er inkludert i brukerkostnadene. Hvorvidt

slike investeringer genererer ringvirkninger i regionen som virker utløsende for ny næringsvirksomhet og økt aktivitet er i nytte-kostnadsanalysene forsøkt fanget opp i estimatet for den nyskapte trafikken. Estimatet for de nye brukerne og den beregnede verdien av nytten for disse representerer gevinsten ved disse ringvirkningene. Gjennomgående viser analysene at størsteparten av gevinsten tilfaller de eksisterende fremfor de nye brukerne.

Historisk sett har nytte-kostnadsanalysene spilt en relativt beskjeden rolle i beslutningssammenheng (Odeck (1991), og samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter målt etter nytte-kostnadsanalyse metoden har likevel blitt gjennomført med en nærings- eller distriktspolitisk begrunnelse. Her har en implisitt tillagt nyttesiden i investeringsprosjektene høyere vekt og troen på transportinfrastruktur som en viktig brikke i regional næringsutvikling har hatt større innvirkning enn nytte-kostnadsanalysenes beregninger.

Hvorvidt nytte-kostnadsanalysen inkluderer alle relevante realøkonomiske konsekvenser har vært mye diskutert. Det er imidlertid grunn til å hevde at dersom man klarer å måle de økonomiske virkningene for de som benytter infrastrukturen, så vil en langt på veg ha fått med seg det meste av de realøkonomiske virkningene for næringslivet selv om en ser enkelte svakheter i analysen (Bråthen,1999 og 2001). Jansson (1992) omtaler mer eller mindre velfunderte påplussinger av nyttesiden som "the grand transportation mystique", og mener at det er liten grunn til å forvente noen høyere samfunnsøkonomisk avkastning enn det som kan identifiseres i en godt utført nytte-kostnadsanalyse. Som en motsats til dette står analyser av transportinfrastrukturens bidrag til å forklare produktivitetsutviklingen ved hjelp av regionale eller nasjonale makroproduktfunksjoner, der man konkluderer med at transportinfrastruktur har nettopp en katalysatorrolle for regional og nasjonal produktivitet, fordi estimert avkastning av slike investeringer er større enn det man kan identifisere i et aggregat av de prosjektspesifikke nytte-kostnadsanalyser. Slike analyser har fått en viss oppmerksomhet i USA og Sverige (Aschauer 1989, SOU 1991:82). Imidlertid har validiteten i de statistiske analysene vært omdiskutert, blant annet med hensyn til kausalitet: Det kan like gjerne være den økonomiske veksten som medfører infrastrukturinvesteringer som infrastrukturinvesteringene som skaper veksten. Det har vært stilt spørsmålstegn både med hensyn til kausalitet og datahåndtering i disse studiene (Granlich (1994), Jansson (1992), m.fl.).

Under visse betingelser kan regionale transportinfrastruktur prosjekt som knytter sammen arbeidsmarkedsområder og fjerner flaskehalser innenfor potensielle industrielle nettverk, frembringe positive økonomiske effekter i tillegg til de som er inkludert i standard nytte-kostnadsanalyse. For at en slik fjerning av flaskehals skal generere vekst i en klynge bør denne være rundt kritisk masse, eller en eksisterende klynge der infrastruktur hindrer fortsatt vekst dvs. at det allerede eksisterer et oppegående næringsliv i regionen som kan danne grunnlag for videre vekst. Dette er imidlertid langsiktige nytte-effekter som følge av eksterne effekter som er vanskelig å identifisere på forhånd i en ex ante analyse som nytte-kostnadsanalyse apparatet representerer (Rye et.al. 2001). Som eksempel kan nevnes at Møre og Romsdal har blitt identifisert til å inneholde en viktig og komplett maritime klynge i Norge. En utvikling av infrastruktur innenfor denne regionen kan være viktig for å opprettholde og utvikle denne klyngen (Hervik 2001). Imidlertid har studier av et utvalg bynære fastlandsforbindelser ikke kunne identifisere slike effekter (Bråthen, 2001). Treffsikkerhet i forhold den regionale effekt av infrastrukturinvesteringer er derfor beheftet med stor usikkerhet.

Det er imidlertid ikke slik at det bare er regionale samferdselstiltak som har nytte for regionene. Fjerning av flaskehalser i sentrale strøk kan gi betydelige gevinster i regionale strøk ved at en reduserer transportkostnadene for eksportnæringene i distriktene. Dette er i hovedsak fanget opp i godt utførte nytte-kostnadsanalyser. Ved valg av transportinfrastrukturtiltak som regionalpolitisk virkemiddel er det viktig å skille mellom reversible og irreversible tiltak, der reversible innebærer en gevinst i form av fleksibilitet. For eksempel vil investeringer i veier, tunneller og broer representerer irreversible tiltak som har ugjenkallelige kostnader dersom tiltaket skulle vise seg å være lite effektivt, mens for eksempel kostnader ved å opprettholde et flyrutenett for en stor del er et reversibelt tiltak.

Det er grunn til å understreke at nytte-kostnadsanalysene fokuserer på effektivitetsaspektet gjennom å måle de realøkonomiske konsekvenser, og at de ikke inkluderer mulige fordelingseffekter mellom regioner. Fordelingseffektene kan være interessant i en regionalpolitisk sammenheng. En regions utvikling er ikke nødvendigvis knyttet til realøkonomi, fordi en del av mekanismene nok kan identifiseres som overføringsvirkninger mellom regioner, der vekst i en region går på bekostning av en annen. Fordelingseffektene av et transportinfrastrukturtiltak vil komme i form av multiplikatoreffekter som følge av inntektsoverføringen til regionen. Dette er effekter på linje med multiplikatoreffekter fra andre tiltak som skjer via inntektsoverføringer, og valg av virkemidler avhenger av hvilke regioner og næringer som en ønsker å tilgodese. For eksempel vil en se multiplikatoreffekter av den overvelting som skjer i lønninger som følge av regionalt differensert arbeidsgiveravgift fordi dette øker konsumet i regionen, og dermed er rettet hovedsakelig mot næringer som produserer konsumvarer i og utenfor regionen. Ved tradisjonelle transportinfrastrukturtiltak vil multiplikatoreffektene i første rekke medføre økt aktivitet innenfor bygg og anleggsbransjen.

Selektive virkemidler vil være en alternative måte å anvende dagens overføringsmidler på. En overgang til selektive virkemidler vil øke de administrative kostnadene. Størrelsen på dagens provenyramme tilsier at en overgang må omfatte hele settet av selektive virkemidler. Dette blir en parallell til strukturfondene innen EU-systemet. En kan ikke si noe generelt om effektene av et strukturfond bredt sammensatt av en rekke selektive virkemidler, da dette vil avhenge av denne sammensetningen. Effekten er derfor usikker. I tillegg vil en bevege seg bort fra prinsippet om næringsnøytralitet. En gjennomgang av de selektive virkemidler, og hvordan disse kan settes sammen i en regionalpolitisk ramme, krever en ny utredning. Her vil det være naturlig å se på erfaringer med strukturfond innenfor EU. Utvalget har valgt å begrense anbefalingene til å omfatte generelt virkende virkemidler, der dagens ordning med differensiert arbeidsgiveravgift er vurdert å ha de beste egenskaper. I tillegg har utvalget sett på tre alternative generelt virkende virkemidler.

4.5 Transportstøtte

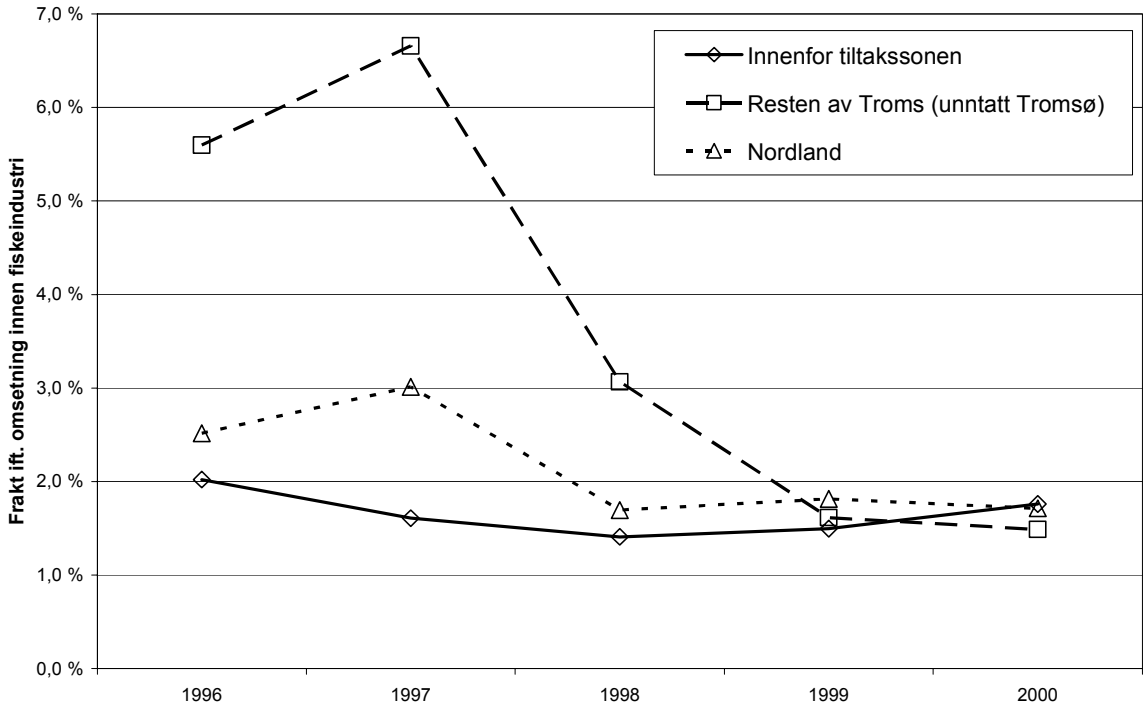
Finnmark Fylkeskommune har fjernet sin transportstøtteordning som på det høyeste var 29 millioner kroner i 1990. I Sverige mottar en inntil 45% transportstøtte (i Nord Sverige). I Norge er ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift godkjent av ESA som en indirekte transportstøtteordning, begrunnet ut i fra kompensasjon for avstand og dermed merkostnader ved transport i distriktene. Vi mener transportstøtte ikke har gode egenskaper med hensyn til treffsikkerhet overfor den regionalpolitiske målsetting. Spesielt gjelder dette transportstøtte rettet mot varetransport da dette tiltaket retter seg mot virksomheter som eksporterer ut av regionen. Det vil i stor grad utelate tjenesteytende næringer og kommunal sektor som i dag høster fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift. En kan lett overfokusere bedre transportbetingelser som løsning på de distriktspolitiske utfordringene. Reduserte transportkostnader vil føre til en økning i transportarbeidet på veiene og vil derfor gi negative eksterne effekter i forhold til miljø da transportkostnadene i mindre grad vil reflektere miljøbelastningen. Eksempelvis vil det kunne gjøre det lønnsomt å øke markedsområdene for en rekke virksomheter betraktelig selv om dette ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt da de reelle samfunnsøkonomiske kostnader ved transporten ikke blir reflektert i prisene. Som eksempel kan nevnes at i dag konkurrerer svenske sementprodusenter i Norge som følge av sin transportstøtteordning, og en tilsvarende ordning i Tiltakssonen kan føre til at norske sementprodusenter konkurrerer i Sverige, med det resultat at det blir unødvendig mye transport av sement mellom Norge og Sverige. Som vi ser av figurene (4.2 og 4.3) så ligger ikke fraktkostnadene som andel av omsetning i industrien vesentlig høyere enn for referanseområdene, og i fiskeindustrien ligger de heller lavere. Et slikt tiltak vil derfor virke selektivt overfor enkelte transportintensive næringer.

Vi mener det er riktig å avvente utfallet av evt. bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift ved forhandlingene med EU som skal finne sted i 2003 før dette virkemiddelet vurderes. Det kan da vurderes som en del av et sett virkemidler som skal kompensere for bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift.

Figur 4.2: Industriell sektor: Fraktkostnader som andel av omsetning

Kilde: SSB, Industristatistikk

Figur 4.3: Fiskeindustrien: Fraktkostnader som andel av omsetning



Kilde: SSB, Industristatistikk

5. Sammendrag

Bakgrunn

Tiltakssonen ble innført i 1990 som et svar på den negative befolknings- og næringsutvikling i regionen på 1980-tallet. I hovedsak valgte en å styrke og utvide de eksisterende generelle virkemidlene i området. I dag omfatter dette:

- fritak for arbeidsgiveravgift[11]
- fritak investeringsavgift for bygge- og anleggsvirksomhet (investeringsavgiften vedtatt fjernet 1. oktober 2002)
- fritak el-avgift på forbruk
- nedskriving av studielån
- Tiltaksstipendet til borteboende elever i videregående skole (vedtatt fjernet fra høsten 2002)
- reduksjon i personbeskatning
- økt barnetrygd

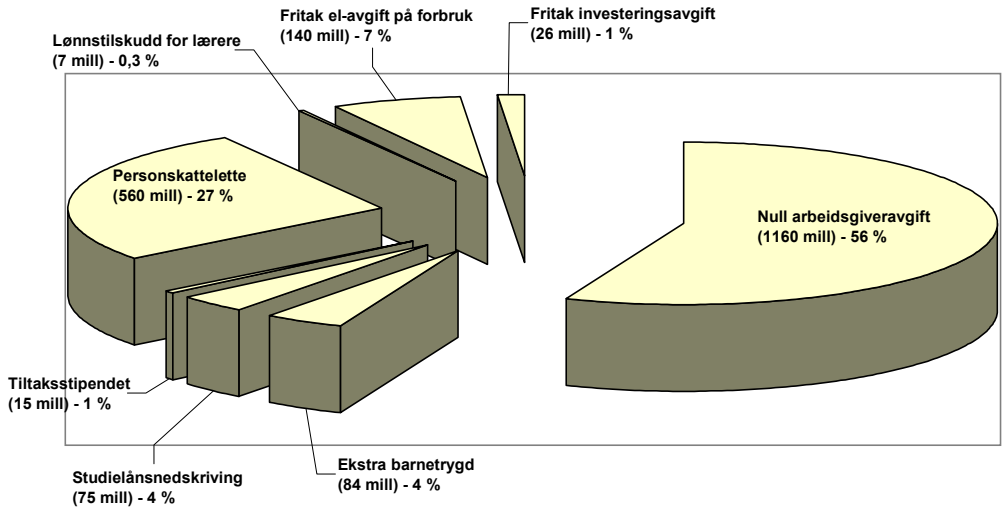
I tillegg kommer mindre tiltak som lønnstilskudd for lærere og førskolelærere ved skoler med underdekning av kvalifiserte lærere.

Dette er i hovedsak generelle virkemidler, dvs at de tildeles etter generelle regler som treffer store grupper av befolkningen i området og ikke etter individuell behandling av person eller prosjekt. Hovedregelen er at en skal være lokalisert/bosatt i regionen for å kunne ta del i virkemiddelene. De fleste tiltakene er også utformet som en reduksjon i statens inntekter (provenytap) i stedet for direkte overføringer. Virkemidlene har vært stabile for å kunne være en del av de rammebetingelser som ligger til grunn for langsiktige beslutninger om bosetting eller næringsutvikling.

Tiltakene utgjør til sammen et provenytap for staten på 1,3 mrd. kroner hvis en sammenlikner med gjeldende satser for skatter, avgifter og overføringer i resten av Nord-Norge. Sammenliknet med 14,1% arbeidsgiveravgift og gjeldende skatte- og avgiftssatser i landet for øvrig er provenytapet 2,1 mrd. kroner. Som illustrert i figur 5.1 utgjør fritak arbeidsgiveravgift og redusert personbeskatning de største "utgiftspostene" med hhv. 1,2 mrd og 0,6 mrd. kroner der 14,1% arbeidsgiveravgift blir satt som alternativ. Dersom 5,1% arbeidsgiveravgift blir regnet som alternativ politikk, vil fritak arbeidsgiveravgift utgjøre en fordel på 0,4 mrd., og dermed vil personskatteletten være det relativt tyngste virkemiddelet.

[11] Arbeidsgiveravgiften er geografiske differensiert i fem soner der sentrale strøk betaler høyeste sats (sone 1: 14,1%), mens en i Tiltakssonen og på Svalbard ikke betaler arbeidsgiveravgift (sone 5)

Figur 5.1: Fordeling av provenyeffekt på virkemidler sammenlignet med gjeldende satser i Norge forøvrig



Dette er en strategisk analyse av virkemidlene i Tiltakssonen. Det betyr at vi ikke har lagt like stor vekt på å evaluere de enkelte tiltak som vil være tilfelle ved en evaluering. For å kunne gjøre en strategisk analyse har vi lagt større vekt på å danne oss et bilde av "landskapet" i Tiltakssonen; hva dagens strukturelle trekk mht demografi og næringsutvikling sammen med dagens virkemidler kan fortelle oss om utvikling i bosetting og næringsliv fremover. Vi har også gjort mer overordnede analyser av den samlede effekten av de personrettede og bedriftsrettede tiltakene gjennom å følge utvikling i bofasthet blant ungdom i sin mest mobile periode, før og etter innføring av Tiltakssonen, samt å analysere sysselsetting i de ulike næringer i perioden 1980-2000 for å se på strukturendringer sammenliknet med to valgte referanseområder. Hva gjelder effektanalyser av de enkelte virkemidler har vi i stor grad støttet oss til tidligere evalueringsarbeider foruten å gå i dybden på provenyeffekten av fritak arbeidsgiveravgift basert på registerdata for 1994 og 2000.

Når vi i vår intervjurunde med et 20-talls ledere innenfor private og offentlige virksomheter i Tiltakssonen kom inn på betydningen av de rammebetingelser som formes av virkemidlene i Tiltakssonen ble de ofte stilt i skyggen av de rammebetingelsene som legges i makropolitikken og sektorpolitikken. Utviklingen i rente og valutakurs, regler for ressursforvaltning og avtaleverket knyttet til EØS, og ikke minst utviklingen i offentlig sektors virksomhet i regionen, opptar mange. Konjunkturforløpet er en av driverne i den utvikling vi har sett i området, noe evalueringen fra 2001 (Pedersen og Andersen) også konkluderer med. Dette gjør makropolitikk med rammebetingelser knyttet til rente og valutakursutvikling viktig for næringsutviklingen i Tiltakssonen. Sektorpolitikken spesielt rettet mot de ressursbaserte næringene og rasjonaliseringer i offentlig sektor vil ofte rangeres foran de generelle virkemidlene i Tiltakssonen på lista over tiltak av kritisk betydning for utvikling i dette området. Vi vil likevel fremheve betydningen av virkemidlene i Tiltakssonen da vi mener at den avskalling vi ser som følge av konjunkturutvikling og stramme rammebetingelser på makronivå er symptomer på de grunnleggende strukturproblem som er

sonen til del. Utflyttingen avtar i perioder med nasjonal nedgangskonjunktur, og øker i oppgangstider, når tilgangen på jobber andre steder er god. Sårbarheten skapes ved ensidige og tynne næringsmiljø, selv om problemer knyttet til lover og reguleringer samt nedbygging i offentlig sektor er en del av problembildet som beskrives for oss. Det å bygge opp bo- og arbeidsmarkedsregioner med et variert tilbud av arbeidsplasser krever en viss størrelse. Vi ser derfor at det er potensial i de ulike sentra som følge av den dynamo kjøpekraften her utgjør.

De generelt virkende ordningene vil som en målsetting være dimensjonert slik at man skal opprettholde bosetningen i Tiltakssonen som helhet. Innenfor sonen vil det alltid være noen sentra som utvikler seg godt og andre områder som går tilbake. Hammerfest kan nå komme inn i en god utvikling med virkninger fra gassilandføring og LNG anlegget. Alta har som utdanningssenter allerede et mer allsidig næringsliv som grunnlag for videreutvikling av tjenesteytende næringer. Kirkenes står foran en spennende utvikling som senter for handel mot Russland. Fiskerinæringen er kritisk for mange sentra og har alltid vist store svingninger. Den langsiktige utviklingen vil for denne næringen være avhengig av råstofftilgangen og markedsadgangen sammen med teknologi og kompetanseutvikling og reguleringsregimet. Problemene her må finne sin løsning innenfor sektorpolitikken som vi ikke går nærmere inn på.

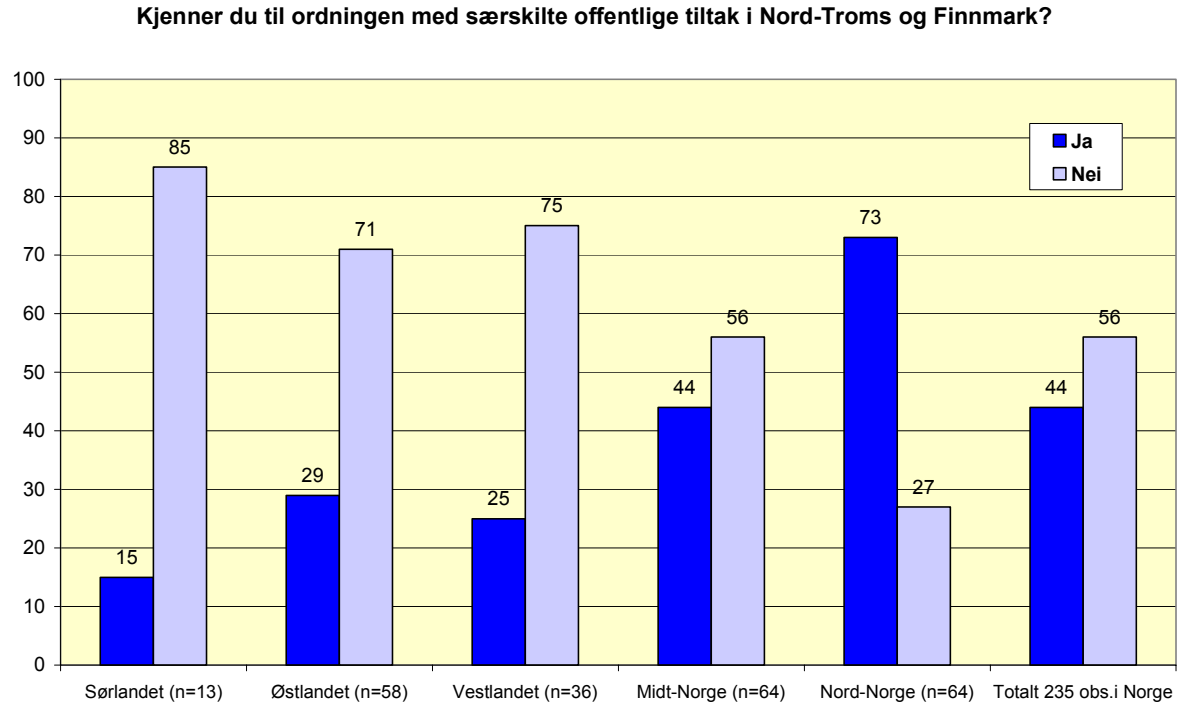
Vi er av den oppfatning at det i en strategisk analyse er viktig å se Tiltakssonens virkemidler i sammenheng med de øvrige nasjonale og regionale rammebetingelser. Handlingsregelen åpner for en økning i de offentlige budsjetter. Den mer ekspansive makropolitikk som ligger i handlingsregelen, vil medføre en sterk omstilling i norsk næringsliv fremover. De mest omstillingsdyktige områder er de med et differensiert næringsliv, gjerne med en høy andel sysselsatte innenfor forretningsmessig tjenesteyting. Dette er næringer som kan tåle et høyt lønnsnivå, og som en gjerne finner mer av i de sentrale strøk. Denne makropolitikken kan virke sentraliserende, og Tiltakssonen er utsatt pga det ensidige næringslivet og mangel på omstillingsevne som en finner utenfor sentraene. I forhold til Tiltakssonens dimensjonering er virkemidlene ment å nøytralisere de sentraliserende krefter. Det betyr ikke at virkemidlene er feilslåtte selv om vi ser en fortsatt sentralisering. Det betyr bare at de sentraliserende krefter ikke fullt ut er nøytralisert av Tiltakssonens virkemidler.

Enkelte mener at regionalpolitikken er forfeilet siden vi opplever en stadig reduksjon av befolkningen i for eksempel Tiltakssonen. Det etterlyses derfor endringer i virkemiddelapparatet. Det kontrafaktiske problem blir imidlertid stadig undervurdert. Hva som hadde skjedd uten virkemidlene er noe ingen kan svare på med sikkerhet. Det en kan gjøre er å sammenlikne med utviklingen i valgte referanseområder eller perioder. Vi har i den grad vi gjør slike sammenlikninger valgt å bruke resten av Troms unntatt Tromsø og de sju kommunene i Nord-Troms som ett referanseområde, og hele Nordland fylke som et annet. Disse referanseområdene har mange likhetstrekk med Tiltakssonen og tilsvarende skatte- og avgiftssatser som man hadde i Nord-Troms og Finnmark før innføringen av sonen. I den første referansegruppen har vi valgt å holde Tromsø utenfor siden en referansegruppe skal være så lik Tiltakssonen som mulig, og Tromsø anser vi som atypisk i så måte. Vi har valgt å ikke sammenlikne med regioner i andre land. Forskjeller i virkemiddelsett, geografi, klima og konjunkturutvikling, i tillegg til forskjeller mellom ulike land mht. utflyttingsperioder vanskeliggjør en slik sammenlikning.

Informasjonsproblemet

En forutsetning for at virkemidlene skal ha en effekt på bo- og sysselsetting er at virkemidlene er kjent både innenfor og utenfor Tiltakssonen. Først da kan de inngå som en del av beslutningsgrunnlaget for flytte- og etableringsbeslutninger slik at de virker attraktivt på tilflytting og bremser utflytting. I kapittel 3.2 har vi gjennomført en egen undersøkelse som viser at kun 44% av norske bedriftsleder kjenner til virkemidlene i Tiltakssonen. Som kan ses av figur 5.2, var kjennskapen mindre jo lengre geografisk avstand det er fra Tiltakssonen. Å gjennomføre en informasjonskampanje om Tiltakssonen og virkemidlene kan derfor styrke virkemidlenes effekt og effektivitet. Vi forsøkte i våre intervju å finne eksempel på bedrifter som hadde lokalisert seg til sonen som følge av virkemidlene, og fant kun et fåtall bedrifter.

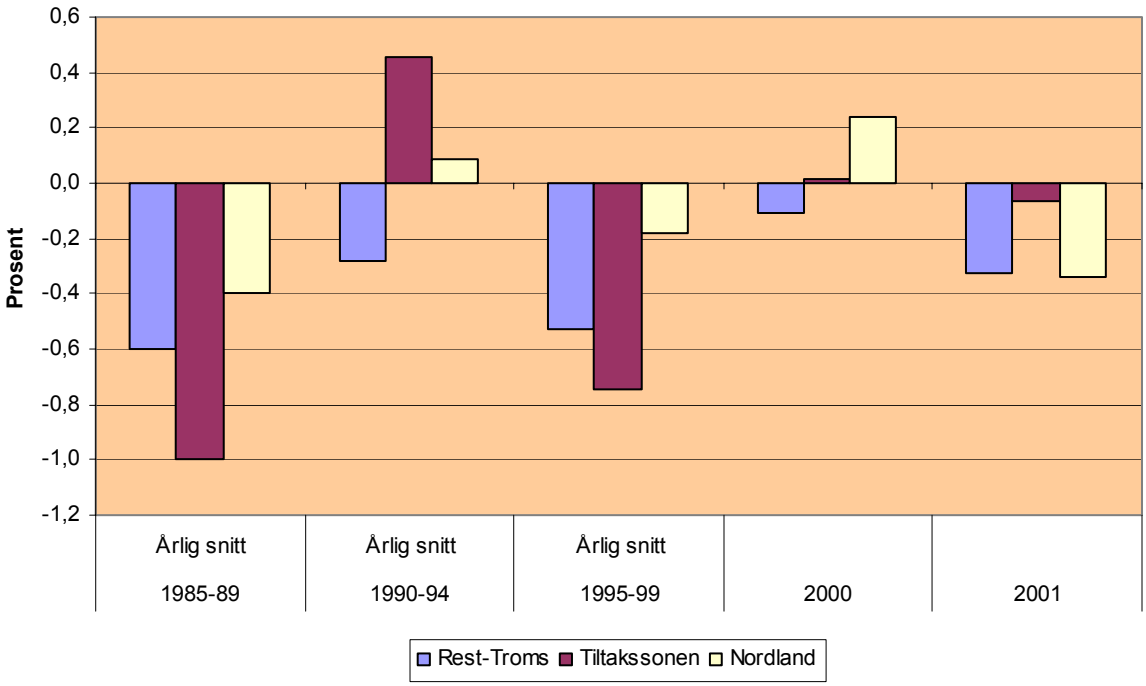
Figur 5.2: Geografisk fordeling av svarene om kjennskap til tiltakssonen



Demografisk utvikling i Tiltakssonen

Befolkningsutviklingen i et område kan sees som en indikator på områdets "sunnhetstilstand". På samme måte kan befolkningsutviklingen også gi et bilde på regionalpolitikkens evne til å nå konkrete mål om befolkning og bosetting. Bakgrunnen for opprettelsen av virkemiddelapparatet i Tiltakssonen var blant annet den sterke nedgangen i folketall fra midten på 1980-tallet i området, en utvikling som var klart mer negativ enn i resten av Nord-Norge. Av figur 5.3 ser vi også at utviklingen i Tiltakssonen var mer positiv enn for våre to referanseområder Nordland fylke og resten av Troms utenom Tromsø de første årene etter innføringa av Tiltakssonen.

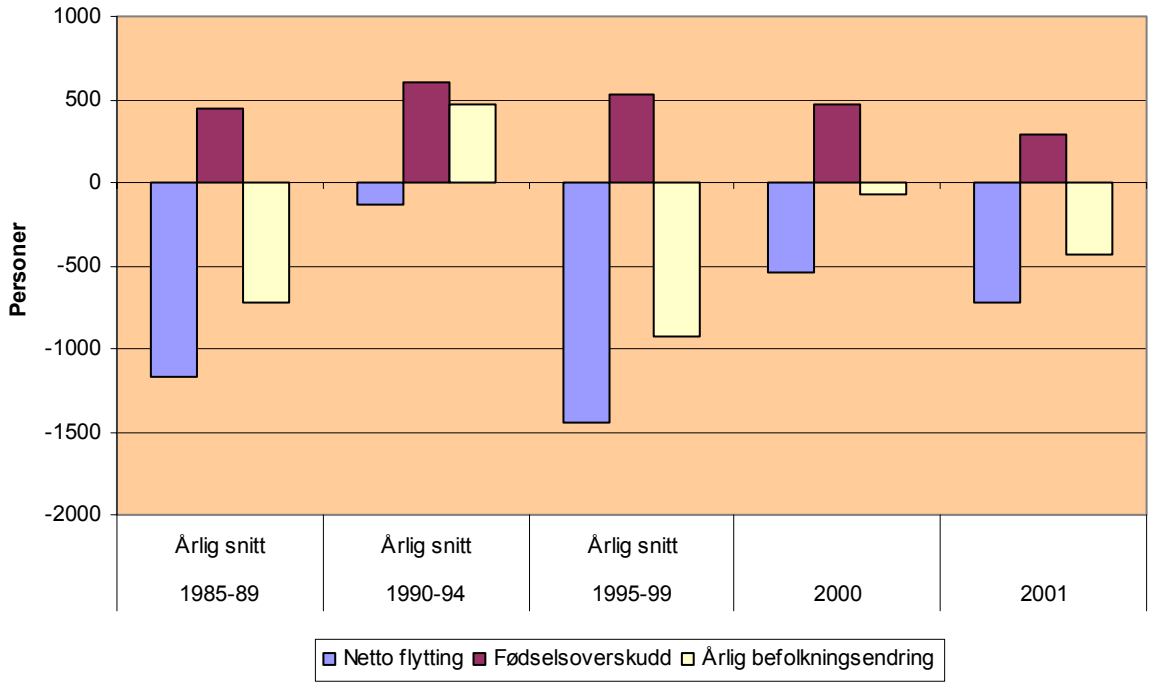
Figur 5.3: Årlig endring i folketall 1985-2001



Effekten av de ulike virkemidlene i Tiltakssonen, og dermed politikkens vellykkethet er imidlertid vanskelig å måle da en aldri med sikkerhet kan kjenne den kontrafaktisk situasjon.

Kapittelet om folketall og bosetting i Tiltakssonen viser at det demografiske bildet som har preget Tiltakssonen i store trekk har de samme strukturelle føringer som utviklingen i resten av Nord-Norge. Det er konjunkturvekslingene som har preget folketallsutviklingen i området, og har dermed trolig også overskygget en del av effektene av virkemidlene som er satt inn i sonen. Figur 5.4 viser at folketallet har falt sterkt like før opprettelsen av Tiltakssonen (1985-89), økt fra 1990-94 og har for oppgangskonjunkturen fra midten av 1990-tallet en reduksjon på linje med det man opplevde på siste halvdel av 1980-tallet.

Figur 5.4: Årlige demografiske endringer i perioden 1980-2001



Innenfor alle delområdene i sonen har det i den siste fem-års perioden vært et flytteunderskudd. I denne perioden er det bare Alta som har hatt en større naturlig tilvekst enn flytteunderskuddet. Et nytt trekk som avtegnes er en utvikling i Indre Finnmark med reduksjon i den naturlige tilveksten og økende negativ flyttebalanse. Dette er en utvikling som over lengre tid har preget Nord-Troms og kystkommunene i Finnmark, men ikke de indre strøk.

Nedgangen i fødselstallene i sonen de siste årene henger trolig sammen med små barnekull i området i ti-års perioden fra 1975 til 1985. Virkningene av disse små årskullene vil kunne føre til at fødselstallene i sonen vil gå noe ned også de nærmeste årene dersom fruktbarhetsnivået holder fram på dagens nivå. Fra 2000 til 2001 ser vi også at den naturlige tilveksten (fødselsoverskuddet) i området synker fra 474 personer til 284 personer (jfr. figur 5.4). Et ytterligere fall vil man kunne få når denne generasjon når "flytteaktiv" alder og dersom den negative utvikling i flyttebalansen fortsetter. Kjønnsbalanse-tallene for aldersgruppen 20-39 år viser at flere kvinner flytter ut fra regionen enn menn. Svekket balanse er et annet moment som slår inn på forventet fødselstall på sikt. Kjønnsubalansen i 2002 er klart størst i Nord-Troms og Indre Finnmark, områdene som nå har størst relativ fraflytting.

Befolkningsutviklingen samlet etter innføringen av Tiltakssonen har vært mindre negativ enn på 1980-tallet og mer på linje med resten av Nord-Norge. Dette gir grunnlag til en konklusjon om at Tiltakssonen har hatt ønsket virkning om å opprettholde bosetningen i sonen. Det kan synes som vi nå går inn i en demografisk utvikling som gjør det vanskeligere å opprettholde dette målet. Dette er en begrunnelse for våre forslag om å styrke Tiltakssonen.

Vunnet kampen om den lokale ungdommen?

Dette negative bildet bør imidlertid nyanseres. I kapittel 1.10 baserer vi oss på en kohortanalyse av bofasthet, tilbakeflytting, fraflytting, nyinnflytting og videreflytting etter fylte 20 år ved koblede flyttehistoriemateriale fra SSB. To femårskull født med ti års mellomrom følges fra de er 20 til de er 30-34 når status gjøres opp i hhv. 1990 og 2000. Dette tilsvarer den perioden i livet der det meste av flytteaktiviteten utspiller seg. Flytteforsking viser at mobilitetstoppen ligger på rundt 25 år, og deretter avtar. Grovt sagt har vi på bakgrunn av status tatt ved alder 30-34 år fått analysert kullenes gjennomlevde perioder for hhv: 1980-tallet og 1990-tallet i Tiltakssonen. Disse dataene er spesielt interessante siden de samsvarer med ungdomskullet før og etter innføring av Tiltakssonen.

Tabell 5.1: Status for to femårskull født med ti års mellomrom målt ved alder 30/34 år.Livsfasene avsluttet ved utløpet av 1989 og 1999. Målt i prosent av kullene gutter og jenter på 20-årstrinnet i regionen.

	Tiltakssonen			Rest Troms (ekskl. Tromsø)			Nordland		
	Født 1955-59	Født 1965-69	Diff.	Født 1955-59	Født 1965-69	Diff.	Født 1955-59	Født 1965-69	Diff.
Bofaste	34,7	38,7	4	31,9	31,6	-0,3	39,3	39,2	0,0
Tilbakeflyttere	14,0	12,5	-1	13,9	13,0	-0,9	14,5	14,5	0,0
Fraflyttede	38,4	36,3	-2	40,3	43,9	3,6	28,4	29,9	1,5

Upubliserte tabeller hentet fra SSBs flyttehistoriemateriale. Bearbeiding: Kjetil Sørlie, NIBR.

Oppsummert viser kapittel 1.10 at vi ser tendens til økt bofasthet, redusert fraflytting og kun ubetydelig reduksjon i tilbakeflytting mellom de to 5-årskullene i Tiltaksonen (jfr tabell 5.1). Dette gjelder adferd til den ungdom som var registrert bosatt i Tiltakssonen da de var 20 år - dvs. i hovedsak den lokale ungdom. Mellom generasjonen før og etter innføring av tiltakssonen har en derfor "vunnet" tilbake den lokale ungdommen i Tiltakssonen som helhet. Dette er positivt i forhold til stabilitet i bosetting da det er grunn til å anta at på sikt vil økt bosetting blant lokal ungdom medføre redusert gjennomtrekk da disse oftere er mer stabile. Imidlertid er det forskjeller mellom de ulike regioner innenfor Tiltakssonen. Vi ser en mindre positiv utvikling for kyststrøkene utenom de regionale sentra sammenliknet med de regionale sentra og med indre deler av Tiltakssonen. I kyststrøkene er bofastheten lavere og fraflyttingen i utgangspunktet høyere og en har ikke sett en like positiv utvikling mellom de to 5-årskullene sammenliknet med de regionale sentra og til dels også når en sammenlikner med de indre strøk av Tiltakssonen.

Utviklingen i Tiltakssonen er mer positiv enn den vi ser for våre to referanseområder. Det er grunn til å tro at de personrettede virkemidlene har hatt størst treffsikkerhet over for denne gruppen, og dette indikerer at de personrettede virkemidlene generelt har hatt en positiv effekt på bofasthet blant lokal ungdom. De bedriftsrettede vil virke indirekte gjennom jobbtilbudet. Av de personrettede virkemidlene har virkemiddelet med nedskriving av studiegjeld vært spesielt rettet mot unge.

Studielånsnedskrivingsordningen ble innført 01.01 1988 og ga personer med studielån rett til en nedskriving av studiegjelden med 10% av lånebeløpet, begrenset oppad til 15 000,- kroner. Senere har maksbeløpet blitt oppjustert til 16500,- kroner pr. år. I 2001 utgjorde dette en kostnad på 75 millioner kroner fordelt på 6827 personer. I antall omfattet denne ordningen 12-

14% av befolkningen i Tiltakssonen mellom 16-60 år på 1990-tallet, og er i evalueringen fra 1997 (Pedersen, 1997) og 2001 (Pedersen og Andersen, 2001) funnet å være et virkemiddel som har hatt positiv effekt på rekruttering og flytteadferd. Det er også et innarbeidet og godt kjent virkemiddel, noe som øker effekt og effektivitet. Den relative styrken i dette virkemiddelet har blitt svekket etter innføringen. En ren oppjustering av maksbeløpet fra 1988 etter konsumprisindeksen ville i år 2002 tilsvare ca. 22 000 kroner (SSB).Vi vil forslå en oppjustering av maksbeløpet til 25 000,- kroner. Statens Lånekasse for utdanning anslår den årlig merkostnaden ved å heve maksimalbeløpet til kr 25 000 vil være på 10-12 mill. kroner.

Økt barnetrygd er delvis rettet mot samme gruppe. Tilflytting og bostabilitet blant barnefamilier er strategisk viktig for den demografiske utvikling i dette området. Dette virkemiddelet tilsvarer i dag en ekstra barnetrygd på 3792,- kroner per barn, per år og utgjorde kroner 86,7 millioner i 2001. Som diskutert i kapittel 1.8 har Tiltakssonen fremdeles en relativt ung befolkning sammenliknet med landet forøvrig, men utviklingen har gått i en negativ retning, mht kjønnsbalanse, fertilitet og andel av befolkningen i aldersgruppen 15-29 år. Å styrke dette virkemiddelet vil fungere som et botilskudd rettet mot barnefamilier og virke attraktivt i forhold til tilbakeflytting, i tillegg til å virke stabiliserende. Fordelen med å styrke dette tiltaket er at det treffer en strategisk viktig gruppe av befolkningen i forhold til befolkningsutvikling. En ren prisjustering av virkemiddelet fra innføringen 01.01 1990 til 2001-kroner tilsvarer 5127 kroner. Vi vil foreslå å dimensjonere opp virkemiddelet slik at barnetrygden blir kroner 9000,- per barn per år. Til sammen vil dette medføre en årlig merkostnad på 124,8 millioner kroner sammenliknet med dagens ordning, og tilsvare en realvekst på 56 millioner 2001-kroner sammenliknet med ordningen som ble innført i 1990.

Personrettede kontra bedriftsrettede virkemidler

Ett viktig valg kan være å finne frem til en optimal miks av personrettede og bedriftsrettede virkemidler for å utvikle næringslivet og påvirke tilbakeflytting og rekruttering.

I kapittel 2.3 drøftes hvorvidt det kan være at en ”fine-tuning” mellom disse to typene virkemidler blir mindre viktig på grunn av overveltingseffekten skapt i arbeidsmarkedet. Dersom det er mangel på arbeidskraft og rekrutteringsproblemer i enkelte sektorer vil de næringsrettede virkemidlene velte over i privilegier for den enkelte i form av lønn og godtgjørelser for å lette rekrutteringen. Dersom tilgangen på arbeidskraft er god, vil næringslivet trekke inn de personrettede virkemidlene gjennom redusert rekrutteringslønn, som vil gi gevinst i forhold til næringsutvikling og sysselsetting. Den direkte effekt av et virkemiddel (1.ordenseffekten) vil være sterkere enn den indirekte effekten som her vil virke via arbeidsmarkedet. Imidlertid kan det være slik at treffsikkerheten i forhold til å dimensjonere personrettede kontra bedriftsrettede virkemidler kan være underordnet dimensjoneringen av den totale rammen for tiltakssonen.

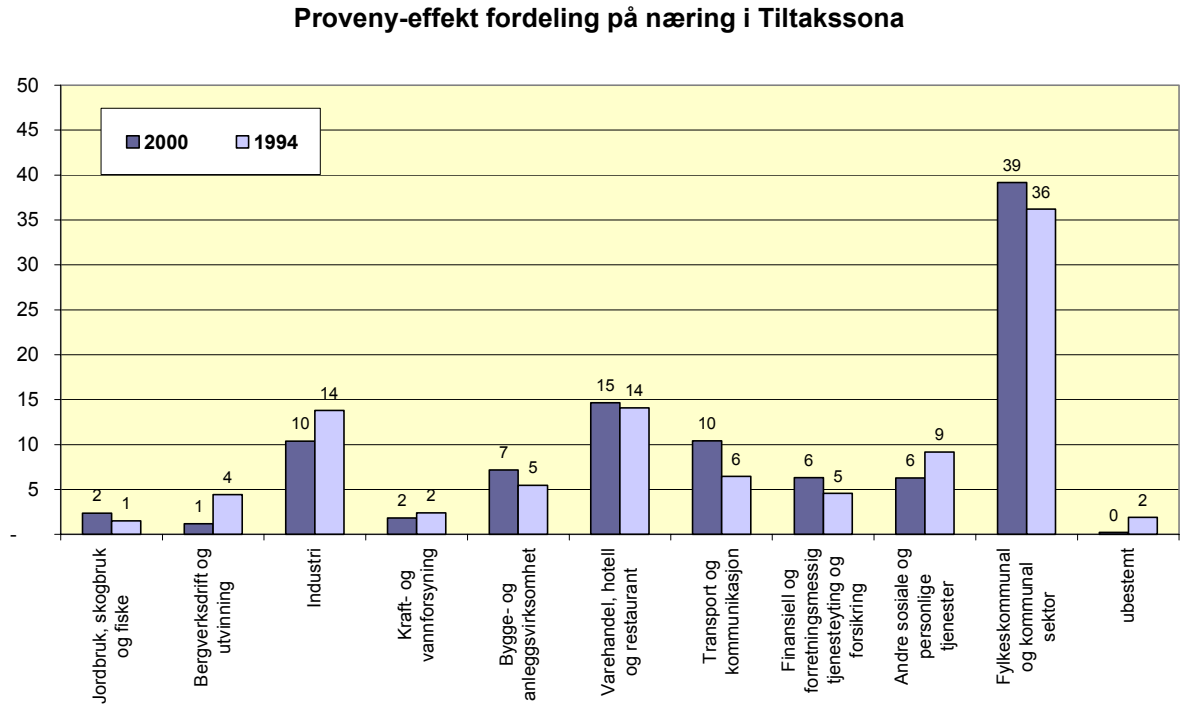
Vi har spesielt analysert forskjeller mellom indre og ytre deler av Tiltakssonen, og det kan synes som at i indre strøk/samiske områder er næringsstrukturen sårbar på en helt annen måte. I de indre strøk er en mer avhengig av jordbruk, som på samme måte som resten av landet, er i en omstillingsfase med nedbygging. Reindrift er en annen viktig næring i disse områder, med tilhørende problematikk rundt ressursforvaltning. Turistnæringen i disse områdene er liten, med en relativt kort sesong. Felles for næringslivet i dette området er at det er dominert av småbedrifter med få ansatte. For selvstendig næringsdrivende med aktive eiere og få eller ingen ansatte vil de generelle bedriftsrettede tiltakene, og da særlig fritak arbeidsgiveravgift treffe dårlig og ha liten effekt. I de indre områdene må en knytte tiltakene opp mot

sektorpolitikk samt reguleringer rettet mot de samiske næringer. I de ytre områder har næringslivet en helt annen struktur og de generelle tiltakene vil isolert sett gi en god effekt for regionen som helhet selv om de ikke er rettet inn på enkeltområder.

Virkemiddelet fritak arbeidsgiveravgift

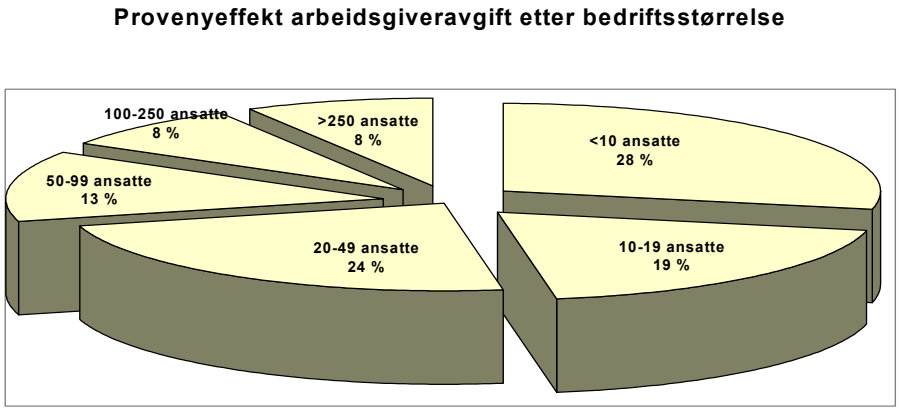
Overfor næringslivet er fritaket for arbeidsgiveravgift det tyngste virkemiddelet innenfor Tiltakssonen. Proveny-effekten i offentlig sektor utgjør ca. 40% av den totale provenyeffekt som er noe høyere enn i 1994 da denne sektoren utgjorde 36% av provenyeffekten i sone 5. Dette er illustrert i figur 5.5. Statlig sektor betaler som hovedregel full sats på arbeidsgiveravgift og virkemiddelet treffer derfor ikke denne viktige delen av offentlig sektor. Foruten offentlig sektor ser vi av figuren at virkemiddelet i hovedsak treffer tjenesteytende næringer. Sammenliknet med 1994 er andelen som tilfaller de tre sektorene industri, bygg/anlegg og bergverk/utvinning redusert fra 26% til 20%, mens privat tjenesteyting har økt sin andel fra 34% til 37%. Samlet sett finner vi at provenyfordelen for differensiert arbeidsgiveravgift i stadig større grad går til offentlige arbeidsplasser og til privat tjenesteyting.

Figur 5.5: Næringsfordeling – fritak arbeidsgiveravgift



Figur 5.6 viser at 47% av provenyeffekten går til bedrifter under 20 ansatte, dvs. små bedrifter. 23% går til bedrifter mellom 20 og 49 ansatte, Dvs. at 70% av virkemiddelet går til små og mellomstore bedrifter under 50 ansatte. Dette er i hovedsak tjenesteytende næringer. I de private tjenesteytende næringer går mesteparten til SMB, mens i industrien går 24% til bedrifter med mer enn 100 ansatte. Samlet går bare 8% av provenyeffekten til bedrifter med over 250 ansatte som er et anda lavere anslag enn det vi fant i 1994.

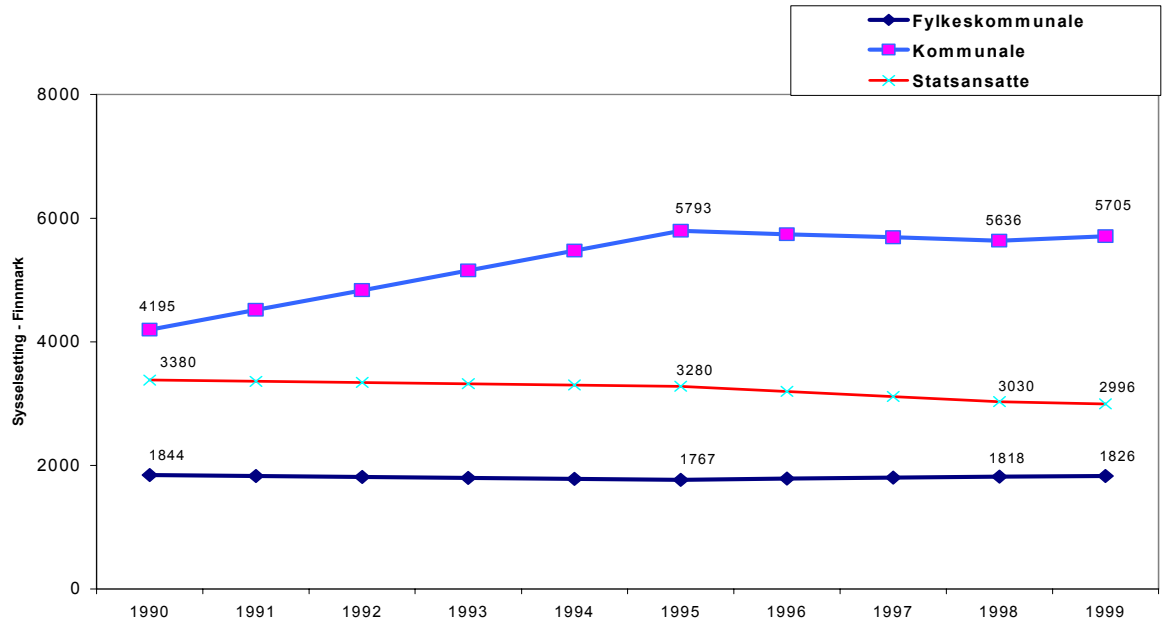
Figur 5.6: Fordeling av offentlig inntektstap som følge av fritak arbeidsgiveravgift i privat sektor på bedriftsstørrelse (eksklusive offentlige virksomhet)



Siden fritaket for arbeidsgiveravgift følger arbeidstakers bostedsadresse i november året før, vil en del av fordelen tilfalle arbeidsgivere som har sin virksomhet utenfor Tiltakssonen. Dette utgjorde i år 2000 en fordel på 150 millioner hvis alternativ avgift er 14,1 prosent. Det vil si at 12,5% av provenyeffekten tilfaller næringslivet utenfor sonen og da særlig det sentrale østlandsområdet. Dette kan være pendlere og studenter som ikke har meldt flytting, samt lønn opparbeidet i perioden før en melder flytting.

Rasjonalisering i offentlig sektor og mangel på kompetansearbeidsplasser er en viktig del av problembildet i Tiltakssonen. Figur 5.7 viser nedgangen i statlige ansatte i perioden 1990-99, mens det har vært en økning i kommunal sektor.

Figur 5.7: Sysselsetting i offentlig sektor i Finnmark



kilde: Finnmarksstatistikk 2000, Finnmark Fylkeskommune

Vi mener en utvidelse av fritak arbeidsgiveravgift til også å omfatte statlige ansatte derfor vil kunne være strategisk riktig. Dette vil gi rom for en sysselsettingsøking i eksisterende og et virkemiddel for etablering av statlige virksomheter i området. Vedvarende høyere arbeidsledighet i Tiltakssonen sammenliknet med resten av landet gir en friere realøkonomisk ramme i dette området i forhold til en økt offentlig produksjon. Dette er et tiltak som vil gi en provenyeffekt på rundt 165 millioner kroner, forutsatt at en ikke reduserer budsjettrammene tilsvarende. Da vi i våre beregninger ikke kan skille ut de statlige ansatte som allerede har fritak arbeidsgiveravgift i sonen (Forsvaret, Statens vegvesen, med mer), er den faktiske provenyeffekten lavere enn 165 millioner kroner.

Virkemiddelet redusert personskatt

Redusert personskatt utgjør den nest sterkeste provenyeffekten. I Tiltakssonen innrømmes et eget bunnfradrag på 15000 kroner i skatteklasse 1 og 30 000 i skatteklasse 2. I tillegg betales 3,5% lavere skatt på alminnelig inntekt og 4% lavere toppskatt i trinn 1. Dette er virkemidler som treffer bredt og synes å fungere godt mht effekt på rekruttering/bosetting. Vi mener likevel ikke at det er nødvendig med en styrking av disse tiltakene. En øking av bunnfradraget vil virke på samme måte som vårt forslag til "botilskudd" gjennom økt barnetrygd, men være mindre treffsikkert overfor de grupper vi mener det er viktig å fokusere på. Selv om en ytterligere reduksjon av marginalskatten gir effektivitetsgevinster, kan det gi uønskede fordelingseffekter samt uønskede tilpasninger med kontrollproblemer. Redusert skattesats er også blant de tiltak som har hatt en automatisk justering, og faktisk økt i relativ betydning siden den generelle lønnsvekst har vært sterkere enn prisveksten, og fordelen utgjør en fast andel av lønningene.

Kompensere bortfall av investeringsavgift

Som beskrevet i kapittel 3 .ble det ved innføring av Tiltakssonen det innført et fritak for investeringsavgiften for bygg- og anleggsinvesteringer. Investeringsavgiften er pr. i dag 7%. Dette er en fordel som ikke har blitt vesentlig redusert i omfang etter innføringen, og er beregnet å utgjøre en provenyeffekt på 26 millioner kroner pr. år. Siden investeringsaktiviteten varierer med konjunktursvingingene er dette et noe usikkert anslag. Når fritak for investeringsavgift nå faller bort som fordel, vil vi vurdere kompenserende tiltak da noe av kilden til problemet i Tiltakssonen er mangel på omstillingsevne og mangfold i næringslivet. Et alternativ kan være å innføre et investeringstilskudd på 7%. Dette har den fordel at det gir stabile rammebetingelser der potensielle etablerere vet hva de har å forholde seg til før de foretar en etablering. Et alternativt tiltak kan være å øke investeringstilskuddene gjennom SND, spesielt rettet mot entreprenørskap og omstilling for å gjøre virkemiddelet mer treffsikkert mot denne type investeringer. Internasjonale anbefalinger går også i retning av å utnytte de synergieffekter som ligger i samspillet mellom generelle og selektive tiltak overfor innovasjonsaktiviteten. Fordelen med det selektive tiltaket er at det kan doseres sterkere og gjøres mer målrettet. Møreforskings erfaringer med evaluering av SND-midler tilsier at denne typen tiltak har god effekt innenfor Tiltakssonen. Sysselsettingseffekt pr. prosjekt i Finnmark er over landssnittet og en kostnad pr. arbeidsplass noe under landssnittet (Bræin, Hervik, 2002).

Beregninger som er gjort viser at man pr årgang for SND virkemiddelet for 1994-98 har skapt eller bidratt kritisk til å opprettholde noe over 2000 arbeidsplasser i Tiltakssonen med en

kostnad som er ca. 90 000 kr pr arbeidsplass. Dette er lavere kostnader enn snitt for SND virkemidlene i landet for øvrig (rundt 100 000 kr pr arbeidsplass), men også av en type arbeidsplasser med et noe lavere kompetanseinnhold enn i landet for øvrig. I neste avsnitt vil vi drøfte virkemidler mer målinnrettet på å stimulere nyskaping og omstilling. Den internasjonale trenden her er å finne en rimelig balanse mellom generelle virkemidler som skatteincentiver i kombinasjon med mer selektive for å stimulere nyskaping og omstilling. Vi vil her foreslå at SND styrkes med beløp tilsvarende bortfall av investeringsavgiften ca 26 mill kr for å kunne utføre oppgaven som den selektive delen av nyskapingsvirkemidlene.

Virkemidler rettet mot nyskaping i næringslivet

For næringslivet i Tiltakssonen mener vi det vil være riktig å vurdere en ekstra dimensjonering av virkemidler rettet mot innovasjon og FoU på grunn av den lave FoU aktiviteten i regionen og for å styrke vekstkraft og omstillingsevne i regionen. Registrert FoU i næringslivet i Finnmark var bare 10 mill kr i 1999 og samlet FoU i forskningsinstitusjonene var ca. 50 mill kr hvorav en beskjeden andel er betalte oppdrag fra næringslivet.

NOU 2000:7. "Ny giv for nyskaping" omhandler omfang og innretning av ulike tiltak som kan stimulere til privatfinansierte investeringer i FoU i næringslivet. Blant annet på bakgrunn av denne utredningen har Regjeringen valgt å innføre en objektiv rettighet som på et generelt grunnlag bedrer rammebetingelsene for investeringer i FoU for bedrifter opp til 100 ansatte. Fra 1. januar 2002 ble det innført en skattefradragsordning for kostnader ved Forskning og utvikling (FoU) for bedrifter. Bedrifter som kommer inn under ordningen skal få fradrag i skatt for 20 prosent av FoU-kostnader opp til 4 millioner kroner årlig ved egenutført FoU og 8 millioner kroner ved kjøp av FoU-tjenester fra universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter. Samlet fradragsgrunnlag kan likevel ikke overstige 8 millioner kroner. Utvalgsforslaget hadde ikke tak på 100 arbeidsplasser og skattefradraget var på 25% og man foreslo en helhetlig tiltakspakke hvor skatteincentiver var kombinert med selektive ordninger.

I tiltakssonen vil vi foreslå å øke fradragsprosenten til 40% for egenutført FoU. Tilsvarende sats foreslås for samarbeidsprosjekter med universiteter og høyskoler, godkjente forskningsinstitutter og bransjeforskning. Vi vil også foreslå at det ikke settes et tak på bedriftstørrelse for å kunne motta fordelen, da skatteincentivene likevel i mindre grad vil treffe større bedrifter på grunn av taket i beløpet som kan trekkes fra.

Dette virkemiddelet vil oppmuntre næringslivet til å inngå i samarbeidsprosjekter med høyskolesektoren og FoU institusjoner innenfor Tiltakssonen. En slik økt etterspørsel kan gi positive effekter i form av økt kompetanse innenfor denne sektoren relatert til problemstillinger knyttet til Tiltakssonens næringer. Siden menyen vår også inneholder at statlige institusjoner som Høgskolen i Finnmark får nyte godt av bortfall av arbeidsgiveravgift vil dette samlet kunne gi en stimulans for næringsrettet relevant FoU i Tiltakssonen. Bedriftene må imidlertid også innrømmes skattefordelen om de henter FoU kompetansen fra andre deler av landet eller fra utlandet.

Det er også en pågående debatt innenfor EU å utvikle skatteincentiver for innovasjon og det drøftes å knytte denne typen virkemidler til prosjekter lengre ut i FoU-kjeden enn det som til nå er vanlig, dvs. at en tillater mer innovasjonsrettede prosjekt innenfor virkemiddelet særlig for land med en mindre forskningstradisjon i næringslivet. Spania bruker skatteincentiver på innovasjonsprosjekt og ikke bare til rene FOU prosjekt og vi vil forslå en tilsvarende ordning i Tiltakssonen. Virkemiddelet vil treffe både treffe innovasjonsprosjekt i eksisterende bedrifter og nyetableringer av innovasjonsbedrifter. For å fremme entreprenørskap og nyetableringer

vil vi også forslå at skatteincentivene gjelder for hele investeringen når det gjelder nyetableringer av typen innovasjonsbedrifter begrenset opp til 4 mill. pr. år i de første tre årene av etableringen, tilsvarende den ordning en har i Nederland.

En grov beregning kan tilsi at en utvidelse av dagens ordning med skatteincentiver for FoU kan utløse en provenyeffekt på 20 til 30 mill kr i Tiltakssonen. Dette kan innføres som en forsøksordning som evalueres etter fem år. Sammen med en styrking av SND virkemiddelet vil dette kunne bøte på noe av problemet med mangfold og omstillingsevne i næringslivet og bidra til en viss fornyelse og potensiale for ny vekst når "gamle" næringer reduserer sin sysselsetting. Fordi nyskapingsevnen generelt vil være svakere i Tiltakssonen har vi foreslått en sterkere dimensjonering av disse næringsrettede virkemidlene.

Kampen mot avstandsproblemet

Det interne transportinfrastruktur synes ikke å stå overfor stor problemer i Tiltakssonen, men problemet synes å være at de høye flyprisene skaper en "mental avstand" i forhold til kontakt sørover, som kan skape rekrutteringsproblemer. De høye flyprisene i og til/fra Nord-Troms og Finnmark oppleves om urimelige og negative for bofastheten i regionen, og for mange deler av næringslivet representerer dette en så betydelig merkostnad at de er med på å hindre nødvendig kontakt med marked og samarbeidspartnere. Økningen i flyprisene de siste årene, både absolutt og relativt, har forsterket avstandsulempene. Det kan være aktuelt å gå inn på virkemidler som bøter på dette. Det kan være mange måter å gjøre dette på noe som er diskutert i kapittel 4. Store avstander, både internt i regionen og til markeder både i Sør-Norge og internasjonalt, og etter måten liten folkemengde, gjør det trolig både kostbart og vanskelig å utvikle nye transporttilbud som kan gi befolkningen og næringslivet bedre og rimeligere transportløsninger. For å legge press på operatørene i flymarkedet i og til/fra Finnmark og Nord-Troms, bør man se på mulighetene for å øke konkurransen i dette markedet. En mulig slik konkurranse vil man kunne oppnå gjennom å etablere en FOT-rute (*forpliktelse til offentlig tjenesteytelse*) mellom for eksempel Lakselv eller Alta og Ivalo i Nord-Finland, og da i direkte forbindelse med Finnairs nasjonale og internasjonale rutenett og chartertrafikk. Allerede i dag benytter mange i Øst-Finnmark Ivalo som utgangspunkt for internasjonale flyreiser og charterturer på grunn av pris. Som grunnlag for å etablere en FOT-rute mellom Lakselv og Ivalo bør det utarbeides en nytte-kostnadsanalyse for tiltaket.

El avgiften

Ved etableringa av tiltakssonen i 1990 ble avgiften på forbruk av elektrisk kraft for næringslivet og husholdningene fjernet innenfor sonen. Fritaket på forbruksavgift på el-kraft utgjør 9,3 øre per kwt. I dag har industrien i hele landet samme fritaket som gjør at den relative fordelen faller bort for deler av næringslivet. For tjenesteytende næringer er dette fortsatt en fordel.

Dette virkemiddelet kommer i tillegg til momsfritaket i Nord-Norge. I kapitlet om kjennskap til de ulike virkemidlene så vi at dette var av de minst kjente tiltak. Når en på denne måten går inn i et marked for å påvirke prisene, vil en få et kontrollproblem i forhold til om denne fordelen faktisk reduserer prisene. Dersom en har overvelting av fordelen i økte priser blir treffsikkerheten lavere sammenliknet med virkemidler som er mer direkte innrettet mot sysselsetting.

Per husholdning med et kraftforbruk på 30 000 kWh vil fritaket utgjøre kroner 2790,- kroner per år, dersom fordelen kommer forbrukeren til gode. Statistikk viser at gjennomsnittsprisen

på elektrisk kraft i Finnmark var på linje med landsgjennomsnittet i 1999 når en inkluderer el-avgiften, men høyere når en ikke regner med el-avgiften. Statistikken viser at dette skyldes både en høyere kraftpris og en høyere overføringskostnad. Provenytapet som følge av denne ordningen er beregnet å utgjøre om lag 140 millioner kroner (Nasjonalbudsjettet for 2001). Anslagsvis 60% av denne fordelen tilfaller husholdningene i sonen og 40% tilfaller næringslivet, dersom fritaket ikke velter over i prisene. Det er grunn til å vurdere prioriteringen av dette tiltaket sammenliknet med effektiviteten i andre virkemidler i sonen. Vi vil foreslå at denne ordningen faller bort til fordel for styrking av øvrige virkemidler i sonen og at næringslivet styrkes gjennom utvidede tiltak rettet mot nyskaping og omstilling. Imidlertid ser vi at bortfall av dette virkemiddelet kan få enkelte fordelingseffekter. Deler av disse vil bli kompensert gjennom styrking av virkemidlet økt barnetrygd.

Infrastrukturtiltak

Infrastrukturtiltak utgjør gjerne en betydelig andel av EU's strukturfond. Norge har over en årrekke gjennomført en betydelig satsing på transportinfrastruktur i distriktene, og i Tiltakssonen er infrastrukturen i hovedsak godt utbygd. Det er grunn til å tro at nytten av ekstra investeringer i transportinfrastruktur er lavere i Tiltakssonen enn de områdene disse strukturfondsmidlene gjerne tilfaller.

Det er en vanlig antakelse i beslutningsapparatet at transportinfrastruktur har en spesiell rolle som katalysator for annen næringsvirksomhet. Dette har vært vanskelig å påvise gjennom samfunnsøkonomiske studier. Treffsikkerhet i forhold den regionale effekt av infrastrukturinvesteringer er beheftet med stor usikkerhet. Det er liten grunn til å forvente høyere samfunnsøkonomisk avkastning enn det som kan identifiseres i en godt utført nytte-kostnadsanalyse.

Transportstøtte

Finnmark Fylkeskommune har fjernet sin transportstøtteordning som på det høyeste var 29 millioner kroner i 1990. I Sverige mottar en inntil 45% transportstøtte (i Nord Sverige). I Norge er ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift godkjent av ESA som en indirekte transportstøtteordning, begrunnet ut i fra kompensasjon for avstand og dermed merkostnader ved transport i distriktene. Vi mener transportstøtte ikke har gode egenskaper med hensyn til treffsikkerhet overfor den regionalpolitiske målsetting. En kan lett overfokusere bedre transportbetingelser som løsning på de distriktspolitiske utfordringene. Spesielt gjelder dette transportstøtte rettet mot varetransport som eksporterer ut av regionen. Det vil i stor grad utelate tjenesteytende næringer og kommunal sektor som i dag høster fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift. Industristatistikken viser at fraktkostnadene i fiskeindustrien i Tiltakssonen de siste fem årene har vært ca. 2% av omsetningen som er lavere enn for denne næringen i resten av Troms og Nordland. Dette tyder på at fiskeindustrien har greid å få til en effektiv organisering av transport tjenester innenfor denne sektoren. For industrien samlet har fraktkostnadene vært 3-4% av omsetningen og ikke markant høyere enn de to referanseområdene over perioden. I enkelte bransjer som har spesielle transportbehov kan fraktutgiftene være mer dominerende. Inngripen i transportmarkedet vil kunne gi uønskede tilpasninger. Reduserte transportkostnader vil føre til en økning i transportarbeidet på veiene og vil derfor gi negative eksterne effekter i forhold til miljø da transportkostnadene i mindre grad vil reflektere miljøbelastningen. Eksempelvis vil det kunne gjøre det lønnsomt å øke markedsområdene for en rekke virksomheter betraktelig selv om dette ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt da de reelle samfunnsøkonomiske kostnader ved transporten ikke blir reflektert i prisene. Som eksempel kan nevnes at i dag konkurrerer svenske sementprodusenter i Norge som følge av sin transportstøtteordning, og en tilsvarende ordning

i Tiltakssonen kan føre til at norske sementprodusenter konkurrerer i Sverige, med det resultat at det blir unødvendig mye transport av sement mellom Norge og Sverige. En gjeninnføring av transportstøtteordning for transport ut av sonen for enkelte bransjer, trenger ikke være et kostbart tiltak. En innføring av transportstøtte inn i Tiltakssonen vil utløse en langt større kostnad. Vi mener at effekten av slike tiltak er svakere enn de øvrige tiltakene vi har valgt å foreslå, og har derfor ikke prioritert et slikt forslag. Vi mener det er riktig å avvente utfallet av evt. bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift ved forhandlingene med EU som skal finne sted i 2003 før dette virkemiddelet vurderes. Det kan da vurderes som en del av et sett virkemidler som skal kompensere for bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift.

Til slutt

Ut i fra våre erfaringer så langt synes Tiltakssonen å ha fungert i forhold til målsettingen. Selv om vi har sett netto utflytting og befolkningsnedgang i sonen i siste halvdel av analyseperioden 1990-2001, så er denne mindre nå enn på 1980-tallet og er relativt sett forbedret sammenliknet med resten av Nord-Norge etter innføringen av tiltakssonen. Også kampen om å beholde egen ungdom synes man å ha lykkes bedre med i Tiltakssonen etter 1990, også sammenlignet med resten av Nord-Norge. Når vi likevel foreslår å styrke tiltakssonen henger det sammen med at vi ser en demografisk utvikling som vil gjøre det vanskeligere å opprettholde bosetningen fremover. I tillegg vil en makropolitikk som følger "handlingsregelen" skape et større omstillingspress i norsk økonomi mot næringer som vil tåle et høyere lønnsnivå. Disse er gjerne er tjenesteytende tettstedsnæringer som det er relativt sett mindre av i Tiltakssonen. Mot slutten av analyseperioden synes også dimensjoneringen av virkemidlene i Tiltakssonen ikke fullt ut å ha kompensert for de sentraliserende kreftene. Vi foreslår en videreføring av de generelt virkende virkemidler med noen justeringer i forhold til dagens struktur. Manglende mangfold i arbeidsplasser og næringslivets omstillingsevne er viktige kilder til strukturproblemene i Tiltakssonen. For å øke treffsikkerheten overfor dette problemet foreslår vi å justere opp den nasjonale innsatsen mht nyskaping. Vi foreslår her skatteincentiver for innovasjonsprosjekt og innovative nyetableringer i kombinasjon med en styrking av de selektive innovasjonsrettede SND virkemidler. I tillegg foreslår vi å utvide fritaket for arbeidsgiveravgift til også å gjelde statlige ansatte for å øke antallet arbeidsplasser for høyere utdannede. For ytterligere å målrette kampen om ungdommen foreslår vi å justere opp fradragsretten mht studielån, og innføre et botilskudd for barnefamilier gjennom økt barnetrygd.

Redusert personskatt utgjør den nest sterkeste provenyeffekten og synes å fungere godt mht effekt på rekruttering/bosetting. En øking av bunnfradraget mener vi er mindre treffsikkert enn vårt forslag til "botilskudd" gjennom økt barnetrygd, som vil virke på samme måte. Selv om en ytterligere reduksjon av marginalskatten gir effektivitetsgevinster, kan det gi uheldig fordelingseffekter og uønskede tilpasninger med kontrollproblemer.

Av virkemidler vi mener har mindre treffsikkerhet og vil foreslå fjernet, vil vi peke på forbruksavgiften for elektrisk kraft. Dette inngrepet i el-markedet synes å gi overveltning i økte el-priser og har derved mindre treffsikkerhet som personrettet tiltak. Dette forslaget har fordelingseffekter som delvis kompenseres gjennom økt barnetrygd.

Det kan være aktuelt med inngrep i flymarkedet for å forebygge problemet med mental avstand. Dette vil i stor grad være tiltak som er personrettede, men påvirker også i noen grad næringslivets kostnader. Det er også mulig å påvirke til lavere flypriser gjennom økt konkurranse, som vi mener det bør arbeides med. Fremfor direkte inngrep i flymarkedet som personrettet tiltak har vi forslått en lump sum overføring som botilskudd innrettet mot

barnefamilier som også kan anvendes til flere flyreiser hvis man ønsker det. I forhold til innføring av transportstøtte generelt som er en inngripen i dette markedet, vil vi argumentere for at treffsikkerheten i forhold til kilden til problemet i Tiltakssonen vil være bedre med den virkemiddelmenyen som vi har forslått.

Oppsummert vil provenyeffekten av våre foreslåtte endringer være:

TILTAK	**Forslag/ eventuelle endringer**	**Anslag økt provenytap Mill. kroner**
Nedskriving av studielån	Økt maks fradrag til kroner 25 000,- pr. år	12
Tiltaksstipendet borteboende elever i videregående skole	Vedtatt fjernet høsten 2002	- 15
Økt barnetrygd	9000 kroner ekstra barnetrygd pr. barn	125
Økt innsats overfor nyskaping	Økt generell fradragsrett for investeringer i FoU og nyskaping	25
Fritak el-avgift på forbruk	Fjernes	-140
Økt innsats overfor nyskaping	Økt SND ramme	26
Fritak investeringsavgift	Faller bort som fordel 1.okt 2002	- 26
Fritak arbeidsgiveravgift	Fritak statlige ansatte	165
Skattelette personskatt	Ingen	-
Lønnstilskudd førskolelærerer/llærere	Ingen	-
Nettokostnad sammenliknet med dagens ordning		172

Litteraturliste

- Angell, E, Kanns, F og Mønnesland,J (1997): "Næringsutvikling i tiltakssonen". NIBR-notat 1997:101
- Bråthen, S (1999): "Den store regionalpolitikken: Transportinfrastruktur som virkemiddel i regionalpolitikken." Arbeidsnotat 1999:10, Høgskolen i Molde.
- Dyrstad, J.M. (1992:1): "Redusert arbeidsgiveravgift reduserer arbeidsledigheten". In H. Bakke (ed.): *Arbeidsledighet – hvordan redusere den.* Universitetsforlaget, Oslo
- Dyrstad, J.M. (1992:2): "Arbeidsgiveravgiften og sysselsettingsproblemene." *Sosialøkonomen no. 3, 1992*
- Eikeland, S og Pedersen, S (2000): Oppsummering av "klassiske analyser", NIBR-rapport 2000:15
- Eikeland, S og Pedersen, P (1997): "Evaluering av Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark". Samarbeidsrapport mellom NIBR og NORUT
- Garvill,J., Malmberg G. og K. Westin, (2000): Värdet av att flytta och att stanna - om flyttningsbeslut, platsanknytning oglivsvärden. Rapport 2 från Rregionalpolitiska utredningen, Stockholm 2000
- Hagen, K. P., Heum, P., Haaland, J. I., Knarvik, K. H. M. og Norman, V. D. (2002): *Globalisering, næringslokalisering og økonomisk politikk.* Fagbokforlaget, Bergen 2002.
- Hansen, J.C. og Selstad, T. (1999): «Regional omstilling - strukturbestemt eller styrbar?» Universitetsforlaget
- Hervik, Bræin, Rye, (2002) "Om grunnlaget for næringspolitiske virkemidler i Norge" Møreforsking Molde rapport M0206, 2002
- Hervik, A., Eikeland,S., Nilsson,J.E., Selstad, T., Stølen,N.M., Rye, M. (2001) " Differensiert arbeidsgiveravgift – Kunnskapsstatus" ,Møreforsking Samarbeidsrapport nr. 0105
- Hervik, A, Nesset, E og Opdal,Ø (2000): "Utviklingen i maritime næringer i Møre og Romsdal." Møreforsking Molde rapport M0004.
- Holm, E. og S. Öberg,(1984) "Hushållsförändringar som förklaringar till flyttningar" I SOU 1984:1 Sociala aspekter på regional planering . Stockholm 1984
- Johansson, M og Persson, L-O (2000): Lokala arbetsmarknader i konkurrens – arbetskraftens rörlighet under 1990-talet. Rapport från Regionalpolitiska utredningen. Stockholm 2000.
- Juvkvam, Dag (1997): "Folketallsutviklingen i tiltakssonen", NIBR Notat 1997:106
- Odeck, J (1991): "Om nytte-kostnadsanalysens plass i beslutningsprosessen i vegsektoren". Sosialøkonomen nr. 3/1991.
- Orderud, G. og Onsager K. (1998): "Flytting - mønstre og årsaker. En kunnskapsoversikt". NIBR-rapport 1998:6.
- Pedersen, P (1997): "Borte bra men hjemme best – geografisk rekruttering og bofasthet blant arbeidstakere med videregående og høyere utdanning i Finnmark og Nord-Troms på 1990-tallet. NORUT Samfunnsforskning, Rapport SF 2/97
- Pedersen, P og Andersen, M (2001): Langtidseffekter av person- og bedriftsrettede tiltak i Finnmark og Nord-Troms. NORUT Samfunnsforskning, Rapport 3/2001
- Spilling O.R, Red. (2000): Fakta om små og mellomstore bedrifter i Norge, Fagbokforlaget

- Stambøl, L.S., (1994), ”En interaktiv analyse av sammehengen mellom flytting, utdanning og arbeidsmarked i norske regioner”; Økonomiske analyser 3/94, SSB
- Stambøl, Lasse (2000) ”Regional arbeidsmarkedsmobilitet i Norge”. Økonomiske Analyser 4/2000, SSB.
- Wiborg, A og Anvik C. H. (2000), Klassiske analyser: Betingelser og barrierer for bosetting i distriktene. NIBR-notat 2000:120.
- Østby, S. (1995): ”Regional Labour and Capital Subsidies”. Ph.D. thesis, University og Umeå.
- Sørlie, Kjetil, 1993: Bofasthet, flytting og Utdanningsnivå I kommunene – Åtte årskull fulgt gjennom aldersfasen 15-35 år, SSB Rapporter, 93/28-30.