

Steinar Johansen (red.)

"Sentraliseringens pris"

Er sentralisering et problem?



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

”Sentraliseringens pris”

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2008:36

Driftskostnader og skattegrunnlag

Virkninger av befolkningsvekst og befolkningsnedgang i kommunene

NIBR-rapport 2008:35

Infrasturktur og investeringer

Virkninger av befolkningsvekst og befolkningsnedgang i kommunene

NIBR-rapport 2008:34

Vekstsmertor og boligmarked

Sentralisering og regional boligprisutvikling

Rapportene koster kr 250,-, og kan bestilles fra NIBR:

Postboks 44, Blindern,
0313 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

nibr@nibr.no

www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Steinar Johansen (red.)

”Sentraliseringens pris”

Er sentralisering et problem?

NIBR-rapport 2009:5

Tittel: **"Sentraliseringens pris".**
Er sentralisering et problem?

Redaktør: Steinar Johansen

NIBR-rapport: 2009:5

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-770-5
Prosjektnummer: 0-2571
Prosjektnavn: Sentraliseringens pris
Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Olaf Foss

Referat: Denne rapporten oppsummerer en rekke analyser som har vært gjennomført innenfor prosjektet "Sentraliseringens pris". "Sentraliseringens pris" er definert som mulige negative effekter av sentralisering på individuelt, regionalt og nasjonalt nivå. Selv om vi har dokumentert noen negative effekter av sentraliseringen, gir ikke utredningen grunnlag for å hevde at sentraliseringen har betydelige kostnader verken på individ- eller samfunnsnivå

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Februar 2009

Antall sider: 121
Pris: Kr 350,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside:

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2009

Forord

Denne rapporten oppsummerer resultatene fra utredningsprosjektet ”Sentraliseringens pris”. Prosjektet ble gjennomført i perioden 2007-2008 av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i samarbeid med Sweco Eurofutures, Transportøkonomisk institutt (TØI), Nordlandsforskning og Norut Alta-Áltá. Oppdragsgiver var Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Prosjektet har bestått av til sammen 14 delprosjekter, som alle har vært forankret i (minst) ett av de deltakende instituttene. Rapportene fra delprosjektene er tilgjengelige via NIBRs hjemmesider www.nibr.no. Ved NIBR har Olaf Foss hatt det overordnede ansvaret, mens Steinar Johansen har hatt det faglige ansvaret for prosjektet. I alt har flere enn 15 forskere deltatt i arbeidet.

Utgangspunktet for prosjektet var at man vet en del om drivkreftene bak sentraliseringen og om hvordan sentraliseringen forløper. Det er også vist til at sentralisering (eller urbanisering), produktivtetsutvikling og økonomisk vekst henger sammen. Antatte negative virkninger av sentralisering vet man derimot mindre om. Det er slike virkninger som er i fokus i prosjektet ”Sentraliseringens pris”.

Utredningen ser på noen antatte effekter av sentraliseringen på individnivå, regionalt nivå og nasjonalt nivå, og både i sentrale og perifere deler av landet. Sentraliseringsprosessen er i hovedsak vurdert som et makrofenomen. Selv om prosjektets tittel kanskje kan oppfattes slik, har det ikke vært meningen å aggregere alle sentraliseringens virkninger opp til en samlet kostnad eller pris. Det har kun dreid seg om å utrede mulige negative virkninger av sentralisering. I denne oppsummeringsrapporten er disse virkningene forsøkt sett i sammenheng og dels i forhold til noen positive effekter. Vi understreker at innholdet i oppsummeringsrapporten, inkludert konklusjonene, bygger på innholdet i delpro-

sjektrapportene. Oppsummeringsrapporten henter også en del av teksten fra delprosjektrapportene.

KRD oppnevnte en referansegruppe som har fulgt prosjektet. Gruppen besto av Jan Sandal, KRD (leder), Bjørn Barvik, KRD, Ann Lisbet Brathaug (Statistisk sentralbyrå), Bjørn Hersoug (Universitetet i Tromsø), Bergljot Landstad (Møre og Romsdal fylke), Grethe Lunde, KRD (fra august 2008), Erik Reinert (Noriss) og Lise Østby, KRD (til juli 2008). Referansegruppa har hatt tre møter. I tillegg har det vært to fagseminarer der problemstillinger og resultater ble diskutert. NIBR vil takke referansegruppa og deltakerne på fagseminarene for verdifulle bidrag til arbeidet.

Oppsummeringsrapporten har vært redigert av Steinar Johansen, som har fått bistand fra flere prosjektmedarbeidere og innspill fra referansegruppa. NIBR vil gjerne takke dem som har bidratt med innspill, men de kan selvsagt ikke lastes for eventuelle feil og mangler i sluttrapporten.

Oslo, februar 2009

Olaf Foss
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Sammendrag.....	7
Summary	17
1 Å studere sentraliseringens pris	21
1.1 Den politiske bakgrunnen.....	21
1.2 Hvordan oppstår en ”sentraliseringens pris”?	24
1.3 En særnorsk diskusjon	27
1.4 Temaer som diskuteres i rapporten.....	27
1.5 Hva har vi ikke sett på?	29
1.6 Rapportens disposisjon	31
2 Hva mener vi med sentralisering?	33
2.1 Sentralisering er konsentrasjon	33
2.2 Kommuneinndeling etter sentralitet.....	35
3 Hvor sterk er sentraliseringen?	39
3.1 Geografisk konsentrasjon 1978-2008.....	39
3.2 Alder og kjønn.....	42
3.3 Sterkere i Norge enn i andre land?	45
3.4 Vil sentraliseringen fortsette?	48
4 Sentralisering av arbeidsplasser	50
4.1 Bedrifts(om)lokalisering og sentralisering	51
4.2 Sentralisering av sysselsettingen.....	56
5 Regionene blir større.....	62
5.1 Arbeidsmarkedsregionene blir større	62
5.2 Tjenestetilbud og regionforstørring	64
5.3 Regionforstørring og befolkningsutvikling	65
6 Hvordan oppleves sentraliseringen?	67
6.1 Utsatte grupper.....	68
6.2 Stedets kvaliteter og individers trivsel.....	68

6.3	Detaljhandelen tynnes ut.....	71
7	Sentralisering og inntekt	75
7.1	Flyttere har større inntekter enn bofaste	75
7.2	Hva forklarer omfordeling av inntekt?	80
8	Skaper sentraliseringen press på boligmarkedet?	81
8.1	Regionale prisforskjeller på boliger	81
8.2	Boligformue og sentralisering	85
8.3	Fordelingsmessige konsekvenser	86
9	Sentralisering og kommunal økonomi.....	88
9.1	Befolkningsutviklingen påvirker kommunenes økonomi	88
9.2	Kommunenes utgifter	90
9.3	Kommunenes inntekter	92
9.4	Kapitalkostnader	93
9.5	Avskrivninger og befolkningsendringer.....	95
9.6	Konsekvenser av sentralisering.....	97
9.7	Oppsummering – hva har vi ikke sett på?.....	98
10	Urbanisering og miljø	100
10.1	Noen perspektiver.....	100
10.2	Litt empiri.....	102
10.3	Konklusjon.....	104
11	Ressursutnyttelse og sentraliseringstempo.....	106
11.1	Effektiv ressursutnyttelse og markedssvikt.....	106
11.1.1	Markedssvikt.....	107
11.1.2	Sentralisering og ressursutnyttelse	108
11.2	Aggregeringsproblemet	109
11.3	Infrastruktur.....	110
11.4	Fordelingsproblemet.....	110
11.5	Sentraliseringens tempo	111
12	Sentraliseringens pris.....	113
12.1	Individer vektlegger steders kvaliteter.....	113
12.2	Omfordeling av inntekt og boligformue	114
12.3	Sentralisering og kommuneøkonomi	115
12.4	Ingen klar sammenheng mellom bosettings- mønster og miljø	116
12.5	Sentraliseringstempo.....	116
12.6	En samlet vurdering.....	117
	Litteratur	120

Tabelloversikt

Tabell 3.1	Folketallsendring 1978-2008 for hele landet, totalt og for tiårsperioder, fordelt på kommunegrupper etter sentralitet	40
Tabell 3.2	Alders- og kjønnsammensetning av befolkningen 2008 fordelt på kommunegrupper etter sentralitet	43
Tabell 4.1	Sysselsettingen etter arbeidssted fordelt på næringer 2007. Prosent av total sysselsetting etter sentralitet. Antall sysselsatte i 1000.....	57
Tabell 6.1	Gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste dagligvarebutikk i km. Reisevaneundersøkelsene 1985 og 2001.....	74
Tabell 7.1	Vekst og tap i antall personer og i inntekt som følge av flytting gjennom aldersfasen 15-40 år. Prosent av personer på ulike sentralitetsnivå gjennom livsløpet.....	78

Figuroversikt

Figur 2.1	Kategorisering av norske kommuner.....	37
Figur 3.1	Befolkningsutviklingen fordelt etter sentralitet. 1978=100	41
Figur 3.2	Befolkningsendringer i europeiske regioner 2002-2005.....	47
Figur 4.1	Endringer i sysselsettingen 2007 i et sentrum- periferiperspektiv. Dekomponert etter bruttokomponenter	54
Figur 4.2	Sysselsettingsendring gjennom 2007 i prosent av total sysselsetting 2007. Dekomponert etter nettokomponenter	55
Figur 4.3	Sysselsettingsutviklingen etter arbeidssted fra 1986 til 2007 fordelt etter sentralitet. 1986 = 100.....	59
Figur 5.1	Gjennomsnittlig avstand mellom bosted og arbeidssted 1990 og 2006 for arbeidsreiser opp til 150 km.....	63
Figur 5.2	Befolkningsutvikling i grunnkretser 1980-2007 etter størrelse på og reisetid til regionsentra.	66
Figur 6.1	Gjennomsnittlig reiseavstand for dagligvare- innkjøp i km. Reiser som starter eller ender hjemme, 1985 og 2005.	73
Figur 8.1	Realprisindeks for boliger i Norge 1945-2007. 1945 = 100.	83
Figur 9.1	Illustrasjon av en U-formet kostnadsstruktur for en kommune.	90

Sammendrag

Steinar Jobansen (redaktør)

”Sentraliseringens pris”

Er sentralisering et problem?

NIBR-rapport: 2009:5

Prosjektet ”Sentraliseringens pris” tar utgangspunkt i at man vet mye om hvordan sentraliseringen forløper og om de viktigste drivkreftene bak sentraliseringen. Sentraliseringens mangfoldige virkninger vet man mindre om. I den forrige stortingsmeldinga om distrikts- og regionalpolitikken varslet derfor Regjeringen at den i stortingsperioden ville gjennomføre en utredning av *negative virkninger* av sentralisering. Det er slike virkninger av sentralisering som ble kalt ”sentraliseringens pris”.

Med utgangspunkt i det mandatet som lå i stortingsmeldinga engasjerte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) høsten 2007 en gruppe forsknings- og utredningsmiljøer til å gjennomføre en utredning av noen aspekter ved ”sentraliseringens pris”. Prosjektet består av 14 delprosjekter som oppsummeres i denne sluttrapporten.

Hva er sentralisering?

I prosjektet har oppdraget vært å utrede noen eventuelle *effekter av geografisk sentralisering av befolkningen*. Sentralisering kan defineres som at befolkningen over tid konsentreres geografisk. Prosessen gjenfinnes på alle geografiske nivåer; lokalt, regionalt og nasjonalt.

På nasjonalt nivå skjer konsentrasjonen til de befolkningsmessig største regionene, som vi har kalt for ”sentrale strøk”. Når befolkningen konsentreres til sentrale strøk, reduseres samtidig befolkningsandelen i ”usentrale strøk”, som vi i hovedsak finner i ”distriktene” eller ”periferien”.

Sentralisering kan beskrives som en sum av rene demografiske forhold. Den naturlige befolkningsveksten (fødselsoverskuddet) er større i sentrum enn i periferien. Netto flyttestrømmer går fra periferien til sentrum, og nettoinnvandringen er større til sentrum enn til periferien. Vi ser at disse demografiske nettostrømmene hver for seg bidrar til sentralisering. Dersom vi tenker oss en situasjon der både nettoflyttingen og nettoinnvandringen var lik null, ville vi fortsatt hatt sentralisering siden fødselsoverskuddet er større i sentrum enn i periferien. Dette skyldes på sin side først og fremst at aldersstrukturen er ulik i sentrum og periferien. Sentraliseringen kan dermed tolkes som en naturlig følge av aldersstrukturen, og den forsterkes gjennom nettoinnvandring og retningen på flyttestrømmene.

Utredningen har som utgangspunkt at den enkelte innbygger (hushold) må antas selv å velge sin lokaliseringsatferd gjennom livsløpet, gitt de rammebetingelser hun står overfor og den informasjon hun har. Det er altså ikke meningen å diskutere graden av ”*valgfrihet*” eller ”*tvang*” som ligger i individuell atferd, for eksempel når det gjelder bostedsvalg. De rammebetingelsene som ligger til grunn for individuelle lokaliseringsbeslutninger kan selvsagt oppfattes som ”*tvingende*”, for eksempel ved at man gjerne skulle bodd ett sted, men er nødt til å bosette seg et annet sted fordi man ikke får arbeid der man ideelt sett ønsker å bo, eller man ønsker en utdanning som bare tilbys noen få steder i landet. Lokaliseringsbeslutningene er imidlertid hver for seg individuelle. *Utredningen vurderer sentralisering som et makrofenomen*, det vil si som det aggregerte resultatet av alle disse individuelle beslutningene med hensyn til bostedsvalg.

Utredningen er i hovedsak gjennomført med utgangspunkt i data på kommunenivå, og kommunene er klassifisert og aggregert sammen til sju grupper basert på ”sentralitet”. Sentraliseringen kan illustreres med noen tall. I løpet av 30 år er befolkningen i de 100 utkantkommune redusert med 20 prosent, mens reduksjonen har vært på sju prosent i småsenterregioner. Samtidig har befolkningen vokst med 19 prosent i større byregioner, 32 prosent i storbyregioner og 29 prosent i hovedstadsregionen. I 2007 bor fire prosent av innbyggerne i utkantkommuner, mens 75 prosent av befolkningen bor i kommuner som ligger i regioner der det største regionsenteret har mer enn 50.000 innbyggere. Sysselsettingsutviklingen følger et tilsvarende mønster. Periferikommunene er den

eneste kommunegruppen som har færre sysselsatte i 2007 enn i 1986, mens de tre storbyregionene rundt Bergen, Stavanger og Trondheim har hatt den sterkeste veksten i antall sysselsatte i samme periode, med en gjennomsnittlig vekst på 30 prosent.

Hva er ”sentraliseringens pris”?

Studier av forholdet mellom produktivitetsutvikling, økonomisk vekst og urbanisering indikerer gjerne at effektiv ressursutnyttelse og sentralisering er knyttet sammen. Om sentralisering er en forutsetning for, eller en effekt av, høy økonomisk vekst, er imidlertid ikke klart. I den siste regionalmeldinga tok Regjeringen utgangspunkt i at fortsatt økt levestandard og velferdsutvikling forutsetter fortsatt sentralisering av befolkningen. Slik sett kan sentralisering *i seg selv* tolkes som en del av ”prisen” som ”betales” for fortsatt generell økonomisk vekst og velferdsutvikling.

Sentraliseringen er altså antatt å ha noen negative effekter. ”*Sentraliseringens pris*” ble i stortingsmeldinga definert som de negative effektene av, eller kostnadene forbundet med, sentraliseringen. Regjeringen ønsket å fokusere på de negative effektene, blant annet siden sammenhengen mellom sentralisering, vekst og velferd ble ansett for å være veldokumentert. Dette er utgangspunktet for analysen av ”sentraliseringens pris”. Dette innebærer blant annet at utredningen ikke må oppfattes som en samlet og overordnet, samfunnsøkonomisk nyttekostnadsvurdering av sentraliseringens positive og negative (netto-)effekter. Det dreier seg tvert i mot om en partiell gjennomgang av noen antatte negative effekter av sentralisering på utvalgte områder, slik de er eksemplifisert i stortingsmeldinga og i konkurransegrunnlaget for utredningen.

Dette innebærer blant annet også at det verken har vært et tema for utredningen om sentraliseringen er ”ønsket” eller ”uønsket”, eller hvilke virkemidler som påvirker sentraliseringen og hvordan.

Analyseperspektiv

Utredningens andre utgangspunkt er, som nevnt, at sentralisering er et makrofenomen i den forstand at det er summen av innbyggenes bosettingsvalg som fokuseres. Ett mulig perspektiv er at hver enkelt lokaliseringsbeslutning er foretatt på fritt grunnlag, gitt rammebetingelsene, og derfor samtidig må antas å være et uttrykk for at det er den mest lønnsomme for den enkelte beslutningsfater. I et uregulert ”marked for lokalisering” vil det, under visse for-

utsetninger, også være samsvar mellom det som er lønnsomt for den enkelte og for samfunnet. Dersom forutsetningene for et slikt samsvar eksisterer, vil et uregulert lokaliseringmarked også føre til effektiv ressursutnyttelse i samfunnsøkonomisk forstand.

I realiteten er det selvsagt ikke så enkelt, siden forutsetningene for at en uregulert markedstilpasning fører til samfunnsmessig effektiv ressursutnyttelse i "lokaliseringmarkedet" ikke er til stede:

- For det *første* er det langt fra sikkert at alle rammebetingelser er kjent for den enkelte aktør. Hun vil dermed kunne ta feil beslutning i forhold til hva som er best for henne, og i et uregulert marked dermed også for samfunnet.
- For det *andre* kan hver enkelt aktørs tilpasning påvirke andre aktørers rammebetingelser (eksterne effekter), og dermed andre aktørers tilpasning. Hver enkelt aktør tar i et uregulert marked per definisjon ikke hensyn til hvordan hans valg påvirker andre aktører. Dersom den enkeltes lokaliseringsbeslutninger har eksterne effekter vil ikke summen av valg gi effektiv ressursutnyttelse for samfunnet som helhet. Sentralisering vil, dersom det er eksterne effekter, derfor ikke være samfunnsøkonomisk optimalt.
- For det *trede* kan det som er gunstig for hver enkelt rett og slett være ugunstig for samfunnet som helhet. Vi har i dette tilfellet et *aggregeringsproblem*.

Disse tilfellene illustrerer at den sentraliseringen som framkommer som summen av individuelle lokaliseringsbeslutninger i et uregulert marked ikke nødvendigvis fører til samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse. De er eksempler på *markedssvikt*.

"Samfunnet", representert ved befolkningens demokratisk valgte organer, kan i tillegg ha egne preferanser og målsettinger knyttet til samfunnsutviklingen, og disse trenger ikke nødvendigvis være i tråd med summen av individenes valg. Innenfor den norske velferdsmodellen har man for eksempel tradisjonelt vært opptatt av inntektsfordeling mellom grupper og regioner og lik tilgang på (offentlige) velferdstjenester over hele landet. Uregulert sentralisering kan ha uønskede effekter i forhold til "samfunnets" mål innenfor disse områdene (jamfør for eksempel det norske bosettingsmålet i regionalpolitikken, og dets begrunnelse).

Sist, men ikke minst, kan man hevde at lokaliseringsbeslutningene de enkelte aktørene fatter ikke er i tråd med det de ønsker, men er resultat av at rammebetingelsene i en viss forstand "tvinger" dem. Sentralisering, som summen av de individuelle beslutningene, blir i dette tilfellet ikke nødvendigvis et uttrykk for individuelle preferanser. Eksempler på rammebetingelser som ofte framstilles som tvang, er mangel på arbeidsplasser og manglende tjenestetilgang i distriktene. Diskusjonen om "valgfrihet" er ikke enkel å føre. De aller fleste beslutninger vil være fattet på bakgrunn av rammebetingelser den enkelte ikke fullt ut er herre over. Samtidig vil også den enkelte fatte beslutninger som påvirker egne framtidige beslutninger (for eksempel beslutninger om utdanning, som retter seg inn mot yrkesmuligheter som bare finnes på et fåtall steder i landet). Det vil alltid dreie seg om *grader* av valgfrihet/-ufrihet, og de individuelle opplevelser av valgfrihet/-ufrihet vil variere mellom beslutningstakere med tilnærmet like rammebetingelser.

Samlet gir dette et røft rammeverk for å utrede effekter av sentraliseringen på individnivå, regionalt nivå og makronivå. Det er gjennomført en rekke delprosjekter som oppsummeres nedenfor. Til slutt forsøker vi å formulere en mer overordnet konklusjon ut fra en samlet vurdering av delprosjektene resultater.

Regionutvidelse

Det har foregått, og foregår, en regional konsentrasjon av arbeidsplasser og tjenestetilbud til færre og større sentra. Samtidig har tilgjengeligheten økt, spesielt på grunn av bedre veger og økt bilbruk. Dette har ført til lengre reiser både til arbeid og bruk av tjenester, samtidig som tidsbruken på slike reiser ikke har gått vesentlig opp. Regionsentrenes omland har på denne måten blitt geografisk større.

Regionutvidelsen innebærer også konsentrasjon av tjenestetilbudet og økte avstander målt i kilometer. Personer som av forskjellige grunner ikke kan bruke bil, kan oppleve dette som et tilbakeskritt. Slik sett har regionutvidelsen *fordelingsmessige* konsekvenser.

Sentralisering og individers trivsel

Steders attributter eller kvaliteter er svært viktige når individer fatter sine lokaliseringsbeslutninger. De fleste trives godt der de bor og er dermed fornøyd med sine lokaliseringsvalg. Sentraliseringen er en gradvis prosess som vanligvis ikke er så synlig i hverdagen,

verken på steder i sentrum eller i periferien. På individuelt nivå kan vi dermed konkludere med at man ikke ser sentraliseringen i seg selv som noen betydningsfull prosess før det blir synlige endringer i samfunnsservicen og steds kvaliteten dermed påvirkes.

Mer indirekte kan imidlertid sentralisering både i sentrum og periferien påvirke steders attributter. I den grad sentralisering fører til økt trengsel, mer trafikk og dårligere fysisk miljø (i sentrum), eller til at tjenestetilgangen svekkes og det sosiale miljøet blir fattigere (i periferien), kan dette oppfattes som negativt. Det er imidlertid steders samlede kvaliteter som er i fokus for individene, ikke sentraliseringen som prosess. Kvaliteten ved å bo i en uttynningsbygd vil derfor kunne bli vesentlig redusert dersom befolkningstallet blir så lav at offentlig og privat service legges ned.

Sentralisering og personinntekt

Personer som flytter har gjennomgående større inntekt enn dem som blir boende. Dette gjelder uansett om de flytter fra periferien til sentrum eller fra sentrum til periferien. Mye av forklaringen på dette er at de ”stedbundne” omfatter både personer innenfor og utenfor arbeidslivet, noe som gir en relativt lav gjennomsnittsinntekt. Blant mobile hushold er det normalt minst en person som har inntekt, og man flytter normalt ikke til arbeidsledighet. Dette gir en relativt høy gjennomsnittsinntekt blant mobile hushold. Samtidig har de mobile, særlig de som flytter fra periferien til sentrum, gjennomgående høyere utdanning enn de ”stedbundne”. Dette bidrar til at de sannsynligvis også vil ha høyere gjennomsnittsinntekt enn de ”stedbundne” som er i arbeid. Blant personer med de høyeste utdanningsnivåene i de kohortene som er studert i utredningen, led de perifere områdene et betydelig netto tap av personer gjennom deres flyttinger i aldersspennet 15 til 40 år, mens de seks største byene hadde en betydelig gevinst.

Gjennomsnittsinntekten er dessuten høyere i sentrum enn i periferien. Sentralisering gjennom flytting fører, blant annet gjennom utdanningsvalg, dermed til større inntektsforskjeller mellom sentrum og periferi. Analysen viser altså at inntekten sentraliseres mer enn befolkningen. Dette er i tråd med ett av premisene for utredningen, at sentralisering, økonomisk vekst og velstandsutvikling henger sammen.

Boligpriser

Realprisen på boliger har økt betydelig i Norge siden midten av 1970-tallet. Økningen har vært spesielt sterk gjennom 1990-tallet. Den økte realprisen er blant annet et uttrykk for at norske hushold bruker relativt sett mer på boliger enn før.

Boligprisene, målt per kvadratmeter, er gjennomgående høyere i sentrum enn i periferien. For en gitt boligformue, målt i kroner, får man dermed en større bolig i distriktene enn i sentrum. Personer som flytter fra periferien til sentrum må dermed redusere boligkvaliteten dersom de ikke ønsker å øke boligformuen, eller de kan velge å opprettholde kvaliteten og øke boligformuen. Tilsvarende vil personer som flytter fra sentrum til periferien kunne øke kvaliteten på sin bolig for en gitt boligformue, eller de vil kunne opprettholde boligkvaliteten og plassere resten av boligformuen i andre objekter. I oppgangstider øker boligprisene mer i sentrum enn i periferien. Internasjonal empiri tyder imidlertid på at boligprisene også går mer ned i sentrum enn i periferien i nedgangstider. I så fall er det større risiko, men også større avkastning, knyttet til å plassere formue i sentrumsboliger.

Boligformue skattelegges lavere enn andre formuesobjekter i Norge. Byggekostnader og alder har større betydning for skattetaksten på boliger enn markedspris. Det innebærer at differansen mellom markedspris og skattetakst, og dermed skattefordelen av å plassere formue i bolig, er større i sentrum enn i periferien. Dette kan være en av faktorene bak prisforskjellene på bolig mellom sentrum og periferi. I tillegg kan den lave boligskatten bidra til at avkastningen ved å plassere formue i bolig blir høyere enn avkastningen ved å plassere formuen i andre objekter (for eksempel i næringslivet).

Kommuneøkonomi

Gjennomsnittskostnadene i kommunene, enten vi snakker om sektorfordelte kostnader eller ser alle kostnadene samlet, antas ofte å være en U-formet funksjon av antall innbyggere. Det innebærer at det finnes et optimalt innbyggerantall, som imidlertid kan variere fra sektor til sektor og mellom kommuner, der gjennomsnittskostnadene for kommunal tjenesteproduksjon er i minimum. Jo ”flattere” gjennomsnittskostnadskurven er, desto mindre avhengig er gjennomsnittskostnadene av innbyggertallet. Dersom gjennomsnittskostnadene har en U-form vil sentralisering vil kunne føre til

at gjennomsnittskostnadene øker både i små periferikommuner (befolkningsnedgang) og store sentrumskommuner (befolkningsøkning). Gjennomsnittskostnadene i kommuner med innbyggertall rundt det optimale vil ikke påvirkes særlig av befolkningsendringer.

Empirien viser at gjennomsnittskostnadene i små kommuner øker som en følge av befolkningsnedgang. Befolkningsøkning i store kommuner påvirker ikke gjennomsnittskostnadene i særlig grad. Sentralisering kan dermed føre til en svekkelse av utgiftssiden i periferikommunenes økonomi, mens virkningene på utgiftssiden i sentrale kommuners økonomi er små. Samtidig fører, som nevnt, sentralisering til en omfordeling av personinntekt fra periferi til sentrum. Dette betyr samtidig at skatteinntektene per innbygger *øker* i sentrum, mens de *går ned* i periferien.

Dette innebærer at sentralisering kan føre til at kommunenes driftsøkonomi alt i alt svekkes i periferikommuner, siden inntektene går ned og utgiftene øker. Virkningene av sentralisering på driftsøkonomien i sentrale kommuner er mer usikker, men analysen tyder på at den styrkes siden inntektene øker og utgiftene er upåvirket.

Den kommunale infrastrukturen er i utgangspunktet tilpasset befolkningen i hver kommune. Sentralisering fører til at man får ”for mye” infrastruktur i periferikommunene, mens presset mot eksisterende infrastruktur i sentrale kommuner øker, eller til at det blir ubalansert mellom befolkning og kommunal infrastruktur både i sentrale og perifere kommuner. Det tar tid å tilpasse infrastrukturen til endret folketall. Dette har naturligvis kostnader for den enkelte kommune, spesielt i en overgangsfase, men både sentrale og perifere kommuner påføres slike kostnader. Dersom sentraliseringen er vedvarende, vil ubalansen mellom folketall og kommunal infrastruktur også vedvare. Sentraliseringstempoet påvirker hvor sterke disse ubalansene er.

Sentralisering og nettverksinfrastruktur

Nettverksinfrastruktur har tradisjonelt vært finansiert av det offentlige i Norge. Argumentene har vært knyttet til at det er store faste kostnader (investeringskostnader) og til at eksistensen av nettverk kommer alle som er tilknyttet nettverket til gode. De seinere årene har investeringene i slik infrastruktur i økende grad

blitt finansiert i markedet. Dette gjelder for eksempel vegutbygging, utbygging av mobiltelefonnett og breibåndsutbygging.

Når nettverksinfrastruktur finansieres gjennom det som betales i markedet, må det være markedsgrunnlag og en etterspørsel som er stor nok til å dekke finansieringskostnaden. I sentrale strøk er markedsgrunnlaget generelt godt nok. I periferien er etterspørselen gjennomgående lavere, og i mange tilfeller for lav til å dekke investeringskostnadene. Derfor risikerer man, gjennom markedsbasert finansiering, at deler av nettverket ikke blir bygget ut. Sentralisering bidrar til å redusere markedsgrunnlaget for private nettverksinvesteringer i periferien. Ergo kan sentralisering føre til underinvesteringer i nettverksinfrastruktur i distriktene, noe som alle brukere av nettverket taper på.

Sentralisering og miljø

Det er gjennomført en begrenset utredning av sammenhengen mellom urbaniseringsgrad, sentralitet og miljø, ved hjelp av tyske data, samt et litteratursøk. Studien viser at det er lite som tyder på at mindre urbaniserte og mindre sentrale regioner har en bedre ”miljøstatus” enn mer urbaniserte og mer sentrale regioner. Den impliserer derfor at sentralisering ikke har særlige kostnader i form av økte miljøproblemer i mer urbane og sentrale områder.

Denne konklusjonen gjelder ”per capita”, d.v.s. som svar på spørsmålet om den enkelte innbyggers tilstedeværelse og atferd i gjennomsnitt er mindre ”miljøvennlig” i *mer* urbane/sentrale regioner enn i *mindre* urbane/sentrale regioner (for eksempel når det gjelder arealbruk og CO₂-utslipp). Siden miljøproblemer i all hovedsak skyldes menneskelig atferd, er det selvfølgelig i sum større lokale miljøbelastninger i større befolkningskonsentrasjoner enn i befolkningsfattige, spredtbygde strøk, noe som bl.a. kan ha helsemessige effekter. På den annen side har større befolkningskonsentrasjoner også bedre betingelser for å redusere for eksempel ressurs- og energiforbruk og utslipp per capita.

Oppsummering

”Sentraliseringens pris” er en analyse av noen mulige negative effekter av sentralisering. Oppsummert gir ikke analysen grunnlag for å konkludere sterkt med at sentralisering gjennomgående har negative effekter verken for individer, regioner eller nasjonen som

helhet. Imidlertid har vi identifisert noen forhold som har relevans for hovedproblemstillingen:

- Individer og hushold legger stor vekt på steders kvaliteter når de tar sine lokaliseringsvalg. Hva ulike individer legger vekt på av kvaliteter varierer, men de fleste er tilfreds med sine lokaliseringsvalg. Sentralisering er en langsom prosess som kan påvirke tilgjengeligheten til offentlige og private tjenester på lang sikt, både i sentrum og periferien. Dette kan, i sin tur, ha betydning for hvordan individer oppfatter steders kvaliteter. I uttynningssamfunn kan (de gjenværende) innbyggerne oppleve at en rekke tilbud blir borte, noe som selvsagt er av stor betydning for hvordan slike steders kvaliteter oppleves.
- Vegutbygging og økt bilhold har ført til regionutvidelse, men også til konsentrasjon av tjenesteproduksjon og arbeidsplasser til færre og større sentra. De sentrene som har vunnet på dette, har også fått et større oppland. Imidlertid kan dette ha fordelingsmessige konsekvenser, siden individer som ikke har tilgang på bil kan miste sitt lokale tjenestetilbud.
- Høyt sentraliseringstempo kan medføre transaksjonskostnader. Disse kostnadene kommer spesielt til syne i forhold til tilpasning av kommunal infrastruktur til befolkningsendringer. Et lavere sentraliseringstempo reduserer transaksjonskostnadene for kommunene.
- Driftsøkonomien i perifere kommuner svekkes som en følge av sentraliseringen. I sentrale kommuner svekkes ikke driftsøkonomien. Analysen tyder snarere på at driftsøkonomien styrkes i sentrale kommuner.

Utredningen gir altså ikke grunnlag for å hevde at sentraliseringen har betydelige kostnader på individ- og samfunnsnivå, selv om vi har dokumentert noen negative effekter av sentralisering. Sentraliseringen kan oppfattes som et uttrykk for at folk heller bor sentralt enn perifert, gitt de rammebetingelsene de står overfor. Disse rammebetingelsene endres langsomt blant annet som en følge av sentraliseringen. Hva som er ”årsak” og ”virkning” i dette vekselspillet har ikke vært gjenstand for utredning.

Summary

Steinar Jobansen (editor):

”Costs of Centralisation”

Is Centralisation a Problem?

NIBR report 2009:5.

Over time, an increasing proportion of the population lives in the central parts of the country while a decreasing proportion of the population lives in the non-central parts of the country. In this sense, centralisation might be defined as a geographical and demographical process.

Centralisation is, by many, thought to have been a necessary process in the development of a modern society. The rate of urbanisation is highly correlated with productivity and economic growth, and thus with the materialistic well-being or welfare of the population. However, certain negative impacts or costs might also be linked to centralisation. These costs might also be interpreted as external effects of centralisation. The costs might be experienced by individuals or by the society, and at the local, regional or national level.

This report sums up the results from a set of studies that have looked into the process of centralisation in Norway and considered its potential negative impacts. The studies were all carried out within the framework of the same project, called “Costs of centralisation”. Within this framework, the following themes were studied:

- *What is centralisation?*
Here, the term *geographical centralisation of the population* was applied as the definition of centralisation within the project. Centralisation was also limited to being the aggregated result of individuals’ location behaviour, and as such a macro phe-

nomenon. However, structural conditions (the industrial structure, the structure of the labour market, the structure of the demographics, the location of schools and universities etc.) are very important for the individuals' location behaviour, and centralisation cannot be viewed independently of these conditions. Some structural causes of centralisation have therefore also been discussed. The process of centralisation is discussed in chapters 1 and 2 of the report.

- *The Empirical Evidence.*
Karlstad and Lie (2008) show that centralisation of people has been strong in Norway during the past decades, but the process might have been slower than in other parts of Europe (Aalbu et al 2007). They have also shown that the employment growth has been higher in the central parts of the country than in the peripheries. Gundersen (2009) shows that generic growth within existing companies is significantly more important than the (net) migration or the (net) establishing of companies in explaining the employment growth in all regions. The empirics of centralisation are discussed in chapters 3 and 4 of the report.
- *Regions are Growing.*
Engebretsen and Vågane (2008) found that the accessibility from place of residence to regional centres has increased in all parts of the country during the past decades, especially due to road investments and increased usage of cars. It has, in other words, become easier to travel to the working place and to the place of shopping and consumption of services from the place of residence. Increased accessibility has also led to regional concentration of services and work places. People who do not own cars do not benefit from increased accessibility. The growing regions are discussed in chapter 5 of this report.
- *Impacts for individuals.*
Wiborg (2008b) conducted a limited empirical survey, trying to depict the impacts of centralisation on individuals in the central and non-central parts of the country. Since centralisation is a relatively slow process, most individuals do not experience its impacts on a day-to-day basis. Attributes of the places they live in are much more important for their well-being. People are generally happy with their living

environment irrespective of the locality (central or non-central) of these places. In certain places in the periphery population is very limited, and further de-population might crucially reduce the number of public and private services provided. In this case, other research (for instance Anvik et al 1998 or Aasbrenn 1989, 1995) suggests that the remaining population's well-being might be significantly diminished. These processes are discussed in chapter 6 of the report.

- *Centralisation and personal incomes*
Sørli (2008) shows that people who migrate on average have higher incomes than people who do not. This applies both to people migrating from the peripheries to central areas, and vice versa. Since the average income levels are higher in central areas than in the peripheries, centralisation through migration contributes to increasing the regional income gap. These processes are discussed in more detail in chapter 7.
- *Housing and centralisation*
Medby and Barlindhaug (2008) discuss the relationship between centralisation on the one hand and housing prices and housing quality on the other hand. Norwegians tend to own, not rent, the houses they live in. Therefore, a considerable amount of a household's total assets is normally placed in housing. The prices of houses are higher, and tend to increase at the faster pace, in the central than in the non-central parts of the country. In chapter 8, we discuss some of the aspects on centralisation and housing further.
- *Centralisation and the Municipal Economy*
Medby and Karlstad (2008a) discuss the relationship between population change and municipal costs and incomes. They find that the economies of small municipalities in the peripheries tend to be negatively influenced by centralisation, as expenditure of providing services measured per inhabitant tends to increase while income (municipal taxes) per inhabitant tends to decrease. The economies of larger, centrally located municipalities do however tend to be positively influenced, because municipal taxes per inhabitant increase while the impacts of increased population on municipal expenditure per inhabitant are close to zero. In chapter 9,

the impacts of centralisation on municipal economies are discussed further.

- *Centralisation and Infrastructure*
The infrastructure of providing municipal services are normally balanced to existing population structures. Population change will contribute to reduce this balance. In peripheral municipalities, centralisation can lead to excess capacity in municipal infrastructures. Centralisation can lead to lack of capacity in municipal infrastructures in central municipalities. These processes are discussed by Medby and Karlstad (2008a). In addition, we have found that centralisation might lead to under-investments in network infrastructures in the peripheries *if these infrastructures over all are financed in the market*. This is discussed in chapter 11.
- *Urbanisation and the Environment*
Foss and Milbert (2009) have made a brief literature review on how urbanisation processes influence the physical environment and discussed these relationships based on German data. They conclude that the literature in this field is limited. The German data suggest that there is no clear relationship between the population pattern and the environment, and that local conditions seem to be more important environmental factors than centralisation. This is also discussed in chapter 10.

Finally, chapters 11 and 12 summarise and conclude the report. We have found no real evidence that centralisation has considerable negative impacts on the variables analysed. However, we do find that high speed of centralisation might increase the imbalances between the infrastructure and the population, both in central and peripheral regions. In particular, we find that the economic balances of the periphery municipalities might be influenced negatively by centralisation. We also find that centralisation might lead to under-investment in network infrastructures in the peripheries. Finally, we find that centralisation might influence the level of service provision by important institutions negatively, especially in areas which are threatened by de-population.

1 Å studere sentraliseringens pris

Befolkningsmessig sentralisering har vært en integrert del av samfunnsutviklingen i hundrevis av år og er det fortsatt. By- og stedsutvikling, næringsutvikling og utdanningsvekst henger nøye sammen med geografisk sentralisering. I siste regionalmelding¹ understreker Regjeringen at en fortsatt økt levestandard og en god velferdsutvikling i samfunnet forutsetter strukturendringer i næringslivet og en fleksibel arbeidsstyrke, og at strukturendringer og en fleksibel arbeidsstyrke innebærer sentralisering. Sammenhengen mellom sentralisering og vekst, drivkrefter bak sentraliseringen og sentraliseringens empiriske uttrykk er relativt godt dokumentert i eksisterende forskning.

Sentraliseringens effekter er imidlertid ikke så godt dokumentert. Sentraliseringen kan innebære kostnader, både på individ- og samfunnsnivå. Formålet med analysen av ”Sentraliseringens pris” er å avdekke noen av disse eventuelle kostnadene.

I dette kapittelet gjennomgår vi først bakgrunnen for oppdraget og de problemstillingene som oppdragsgiver (KRD) ønsker å få belyst. Deretter beskrives arbeidsopplegget for analysen av ”sentraliseringens pris” og disposisjonen for rapporten.

1.1 Den politiske bakgrunnen

Uttrykket ”sentraliseringens pris” kommer fra den politiske diskusjonen. Det er normativt ladet, i og med at det forutsetter at det

¹ St.meld. nr. 21 (2005-2006): *Hjerte for hele landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*

finnes en ”pris” som må betales for den samfunnsmessige strukturendringen som sentralisering er uttrykk for.

Utgangspunktet er at vi observerer en sentralisering som en følge av summen av et stort antall individuelle beslutninger. Denne sentraliseringen har visse konsekvenser. Det antas å være en tett sammenheng mellom befolkningsmessig sentralisering til større bolig- og arbeidsmarkedsregioner på den ene siden og effektiv ressursutnyttelse, produktivitetsutvikling og økonomisk vekst på den andre. Vekst er en forutsetning for velstand, og slik sett vil det også være en sammenheng mellom sentralisering og velstandsutvikling. Selv om det ikke er så godt dokumentert om det er sentralisering som fører til vekst eller om vekst fører til sentralisering, finnes det eksempler på at noen går så langt som til å hevde at sentralisering er en forutsetning for velstandsutviklingen. FN (2007) mener for eksempel at urbanisering vil bidra til å redusere fattigdomsproblemene i den tredje verden, og at urbanisering derfor bør være en viktig del av kampen mot fattigdom.

Hvorvidt FN har rett eller feil når det gjelder virkninger av urbanisering, er ikke så interessant i vår sammenheng. Vi fokuserer på norske forhold. Organisasjonens syn på urbanisering illustrerer imidlertid at sentralisering kan assosieres med noe positivt (vekst og velstand) også uten at vi sier at urbanisering er årsaken til velstandsøkning. På den andre siden kan imidlertid sentralisering tenkes å ha negative konsekvenser. Det er disse som i regionalmeldinga fra 2006² er kalt ”sentraliseringens pris”:

Vidare sterk sentralisering har mange kostnader. Strukturendringar i næringslivet og ein fleksibel arbeidsstyrke har over tid vore viktige føresetnader for å auke levestandarden og velferda i Noreg. Samtidig har slike endringar betydelege kostnader på samfunns- og individnivå. Det har ein kulturell og sosial kostnad ved at det reduserer valfridomen til å busetje seg kvar ein vil. Mangfaldet i det norske samfunnet blir også mindre. Det har sosiale kostnader og miljøkostnader i pressområda. Og ikkje minst har det økonomiske kostnader. Det gir behov for auka investeringar i infrastruktur og utvikling av tenestetilbod i pressområde og

² St.meld. nr. 21 (2005-2006): *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*

dårleg og meir kostbar utnytting av tilbod i område med nedgang i folketalet. Det gir også dårleg utnytting av naturressursar og næringsmiljø og svekkjer det potensialet for vekst og sysselsetjing som ligg i å ta heile landet i bruk. Regjeringa ønskjer å vidareutvikle kunnskapen om verknader og kostnader av den aukande sentraliseringa av befolkninga i større byregionar og reduksjon i folketalet i distriktskommunane. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor setje i gang ei utgreiing som skal sjå nærmare på verknader både på individ- og samfunnsnivå som følgjer av denne utviklinga. Dette kan mellom anna gi eit betre grunnlag for å vurdere dei samfunnsøkonomiske kostnadene ved distriktpolitiske tiltak.

Under Stortingets drøfting av meldinga hadde Høyre og Fremskrittspartiet følgende merknad:

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at det blir feil å forske på kostnadene ved sentralisering uten å ta med eventuelle besparelser og inntekter, og viser til at disse medlemmer ved flere anledninger har uttrykt motstand mot Regjeringens utredningsprosjekt «Sentraliseringens pris». Disse medlemmer vil påpeke at mye tyder på at prosjektets konklusjon var dikttert av statsråden allerede før prosjektet ble bestilt, blant annet prosjektets tittel, og stiller seg derfor tvilende til at det her er snakk om reell forskning uten politiske føringer.³

Denne diskusjonen viser at det er ulike meninger både om sentraliseringens konsekvenser og om det er verd å studere disse konsekvensene.

Vi har i vårt arbeid tatt utgangspunkt i at begrepet ”pris” minst har to betydninger:

³ B.innst.S.nr.5 (2007-2008). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008 vedrørende kapitler under Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (rammeområdene 1 og 6).

- det pengebeløp man forventer, krever eller mottar (gir) for en vare/tjeneste, og
- det man må finne seg i/holde ut/ofre for å oppnå et mål (medaljens bakside, ”alt har sin pris”).

Uttrykket ”sentraliseringens pris” er mest assosiert med den andre betydningen. Prisen kan imidlertid ikke studeres som det man må betale for å oppnå målet. Sentraliseringen er ikke et mål, der verdien av målrealisering skal veies mot ulempene/ofrene man må ta med på kjøpet (”prisen”). Det framgår av sitatet fra regionalmeldinga at målet er noe annet (velferd), og at *sentraliseringen anses å være selve ”prisen”* for dette.

1.2 Hvordan oppstår en ”sentraliseringens pris”?

Utredningens mandat er å bidra til å belyse hva de ulempene som sentraliseringen innebærer kan bestå i og hvem som eventuelt ”betaler” denne prisen – på nærmere angitte samfunnsnivåer og -områder. Forutsetningene for mandatet er formulert i en serie med påstander, som kan sammenfattes slik (jf. sitatet fra regionalmeldinga):

- Strukturendringer i næringslivet og en fleksibel arbeidsstyrke er forutsetninger for økt levestandard og velferd – og dette innebærer geografisk sentralisering av befolkningen
- Sterk sentralisering har mange og betydelige kostnader på individ- og samfunnsnivå, bl.a.;
- en kulturell og sosial kostnad ved at den reduserer friheten til å bosette oss hvor vi vil
- at den gjør mangfoldet i det norske samfunnet mindre
- at den har sosiale og miljømessige kostnader i pressområdene
- at den har økonomiske kostnader, ved at den
- skaper behov for økte investeringer i infrastruktur og utvikling av tjenestetilbud i pressområdene

- fører til dårlig og mer kostbar utnytting av tilbud i områder med nedgang i folketallet
- gir dårlig utnytting av naturressurser og næringsmiljø
- svekker potensialet for vekst og sysselsetting (ved at ikke hele landet tas i bruk)

Det er med andre ord noen forutsatte *negative virkninger* av ("kostnader" forbundet med) sentraliseringen, som ønskes belyst i utredningen; d.v.s. noe av "prisen" vi antas å (måtte) "betale" for å realisere målene om økt levestandard og velferd. En litt mer presis prosjektittel kunne derfor vært: *"Prisen" for økt levestandard og velferd i form av noen negative virkninger av sentralisering på utvalgte samfunnsnivåer og -områder.*

Heller ikke begrepet "kostnader" er uproblematisk i denne sammenhengen. Med kostnader mener vi vanligvis forbruk av ressurser, gjerne målt i penger, men ressurser kan omfatte svært mye og er vanskelige å definere. Utredningsmandatet kan tolkes slik at det innbyr til å resonnerer i alternativkostnadstermer, dvs. om det finnes alternative veier til målene om økt levestandard og velferd som innebærer mindre sentralisering eller en sentralisering med færre ulemper. Hovedspørsmålet blir slik sett kontrafaktisk, det vil si hvordan utviklingen/virkningene kan tenkes å ha blitt på de utvalgte samfunnsområdene uten sentralisering eller med et lavere sentraliseringsnivå og/eller -tempo enn det vi har observert. Sakens natur tilsier imidlertid at det kontrafaktiske problem ikke kan studeres empirisk, men analysen er likevel satt inn i en slik ramme.

Utredningsmandatet kan dermed sammenfattes slik:

1. Identifisere og belyse uheldige (uønskede) utviklingstrekk *som kan føres tilbake til "sentraliseringen"* som prosess. Med uheldige (uønskede) utviklingstrekk mener vi her ulemper og kostnader forbundet med sentralisering og negative virkninger av sentralisering.
2. Identifisere og belyse slike utviklingstrekk/virkninger *på tre geografiske nivåer*; mikronivået (individer, hushold, bedrifter), mesonivået (lokalsamfunn, i praksis tolket som kommuner) og makronivået (for landet som helhet).

3. Gi en *samlet drøfting* av identifiserte uheldige/uønskede utviklingstrekk/virkninger på de tre nivåene.

Man kan hevde at mennesker (og også bedrifter) hver for seg velger de løsninger, inkludert lokalisering, som de antar er til beste for dem selv. Valgene tas med utgangspunkt i deres preferanser, og de tas gitt de rammebetingelsene de hver for seg står overfor. I hvilken grad de individuelle lokaliseringsbeslutningene reelt sett er *frivillige*, eller om de tas av *tvang*, kan naturligvis diskuteres. Rammebetingelser av typen lokalisering av utdanningsinstitusjoner (stort sett utenfor perifere strøk) og forhold på arbeidsmarkedet (større valgfrihet i sentrale strøk) er eksempler på forhold som vil ha stor betydning for individuelle lokaliseringsbeslutninger i ulike livsfaser. Strukturelle forhold av denne typen kan innebære at man på individuell basis velger å bosette seg sentralt, selv om man egentlig ikke ønsker det. Slik sett kan lokaliseringsbeslutningen være påtvunget selv om man har fattet den på individuell basis, og graden av frivillighet kan derfor diskuteres.

Imidlertid kan ikke individuelle lokaliseringsbeslutninger hver for seg kalles sentralisering. Sentralisering, som kan defineres som endringer i bosettingsmønsteret, blir det først når man summerer resultatene av de lokaliseringsbeslutningene som er fattet på individuell basis. Slik sett er sentralisering et strukturelt fenomen, eller først og fremst et makrofenomen, men et resultat av individuelle beslutninger.

De individuelle beslutningene fattes først og fremst med utgangspunkt i hva som er best for hver og en (internaliserte kostnader), uten at man tar hensyn til de effekter dette har for andre aktører (eksterne virkninger). At beslutninger har eksterne virkninger er det samme som at den enkelte beslutningsfatter ikke stilles overfor de reelle, samfunnsmessige kostnadene ved sine valg. "Sentraliseringens pris" kan, i tråd med dette, tolkes som såkalte *negative eksterne virkninger* av sentralisering (punkt 1 og 3 i lista ovenfor). Langørgen (2007) hadde mye av det samme utgangspunktet da han diskuterte ulike former for eksterne virkninger av sentralisering.

Selv om vi må tolke sentralisering som et makrofenomen, kan vi se på sentraliseringens eksterne effekter på ulike nivåer. I analysen har vi, i tråd med punkt 2 i lista ovenfor, sett på effektene på individuelt nivå, lokalsamfunnsnivå og makronivå.

1.3 En særnorsk diskusjon

Stagnasjon og nedgang i folketallet antas å være en tiltakende utfordring for deler av Europa. Befolkningsutviklingen og den regionale fordelingen av befolkningen diskuteres på ulike måter i forskjellige land. Sammenliknet med i Norge er det i de fleste andre europeiske land mer fokus på levekårsproblematikken enn på den geografiske befolkningsbalansen. ”Sentraliseringens pris” er et eksempel på et tema som har sitt utspring i deler av det politiske miljøet i Norge, og som så vidt vi kan se heller ikke diskuteres i andre land (Aalbu et. al 2007).

Sentraliseringen i Norge er til dels mindre dramatisk enn i mange andre europeiske land. Samtidig har periferien tradisjonelt stått sterkt i norsk økonomi og politikk. Dette er kanskje noe av forklaringen på at man i Norge diskuterer ”sentraliseringens pris” på en måte vi ikke finner at man gjør andre steder.

1.4 Temaer som diskuteres i rapporten

Fokus i analysen er altså sentraliseringens (eventuelle negative) virkninger. Vi har påpekt at sentralisering må sees som et makrofenomen (endringer i bosettingsmønsteret), som igjen er en funksjon av en rekke individuelle beslutninger (personers, husholds og bedrifters lokaliseringsatferd) og de strukturelle forhold og andre rammebetingelser og andre disse står overfor. Målet er å drøfte de påstandene som ligger i forutsetningene for arbeidet, det vil si om (og på hvilket nivå) sentralisering medfører kostnader.

Kostnadene det settes søkelys på må, som vi har vært inne på, først og fremst vurderes som såkalte negative *eksterne* virkninger av sentralisering. Man må anta at de individuelle lokaliseringsbeslutningene⁴ som samlet leder fram til sentralisering hver for seg er foretatt med sikte på at de skal føre til en individuell gevinst, gitt de kunnskaper beslutningsfatterne sitter inne med. Når man foretar den individuelle lokaliseringsbeslutningen, veier man i prinsippet sammen de negative og positive effektene den har for en selv (eller

⁴ En individuell lokaliseringsbeslutning innebærer kun at man velger lokalisering. Den trenger ikke innebære flytting, og den trenger ikke innebære at man velger å lokalisere seg sentralt.

husholdet man tilhører) og velger den lokaliseringen som gir størst netto⁵ positiv effekt. Når man⁶ tar en beslutning, tar man kun hensyn til de effektene som har betydning for ens eget valg ("internaliserte effekter"). Imidlertid kan det individuelle valget ha konsekvenser for andre aktører. Slike *eksterne virkninger* kan være positive eller negative, og de illustrerer at det er forskjell mellom de individuelle og de samfunnsmessige virkningene av individuelle lokaliseringsbeslutninger. Sentralisering kan oppfattes som en ekstern virkning av summen av de individuelle lokaliseringsbeslutningene.

Samtidig kan sentralisering altså ha negative eksterne virkninger (eller kostnader), og det er noen av disse vi har sett nærmere på. I analysen har vi fokusert på områder der det finnes muligheter til å belyse problemstillingene primært empirisk, men delvis også teoretisk. "Sentraliseringens pris" inneholder derfor delstudier innenfor følgende temaer:

- Utvikling av bosettingen og sysselsetting over tid, studert på kommunenivå og ut fra sentralitetsnivå
- Bedriftenes lokalisering over tid
- Inntektsutviklingen for personer bosatt i ulike kommunetypen og effekter av flytting
- Sentraliseringsprosessenes betydning for individers og familiers trivsel
- Boligprisutvikling og sentralisering
- Sentralisering og kommunal drifts- og investeringsøkonomi
- Sentralisering og regionutvidelse: Utviklingen i lokale arbeids- og tjenestemarkeder
- Sentralisering og miljø
- Ressursutnyttelse og sentraliseringens tempo

⁵ Dette valget har sin analog innenfor nyttekostnadsanalyse og er kun brukt som et analytisk utgangspunkt her. Mange strenge forutsetninger skal være oppfylt for at det individuelle valget faktisk er best for individet. Man må blant annet kjenne konsekvensene av sine valg.

⁶ Vi understreker igjen at det ikke er meningen å diskutere hvorvidt beslutningene er frivillige eller resultat av tvang. Poenget er at de er individuelle (og at det kan være forskjell mellom individuelle og samfunnsmessige effekter av beslutningene).

- Utviklingen i Norge sammenliknet med andre land

Sluttrapporten oppsummerer hovedfunnene fra delutredningene. Resultatene brukes til å drøfte de overordnede spørsmålene som stilles i utredningen som helhet.

1.5 Hva har vi ikke sett på?

Lista på slutten av avsnitt 1.4 viser de temaene som har vært nærmere analysert i form av delprosjekter innenfor rammen av ”Sentraliseringens pris”. I denne sluttrapporten oppsummeres resultatene fra disse delprosjektene. Det betyr samtidig at det er en del temaer som ikke kommer med og som dermed ikke er vektlagt i analysen. Hva som ikke er med i analysen, framgår naturligvis også ved at det ikke står på lista. Likevel ønsker vi å peke spesielt på noen forhold som ikke har vært i fokus i analysen.

I rapporten har vi for det første ikke diskutert om sentralisering er en ønskelig prosess eller ei. Dette er i tråd med forutsetningen for ”Sentraliseringens pris”, der vi er bedt om å fokusere på eventuelle kostnader knyttet til sentralisering (det vil si eksterne effekter av sentralisering). De positive effektene av sentralisering er ikke en del av analysen. Imidlertid har vi flere steder i rapporten, og i tråd med det som hevdes i St. meld. nr 21 (2005-2006), tatt for gitt at det er en positiv sammenheng mellom sentralisering, produktivtetsutvikling og økonomisk vekst. St. meld. nr 21 (2005-2006) hevder også at dette betyr at det er en positiv sammenheng mellom sentralisering og velstandsutvikling. Siden vi fokuserer på eventuelle negative effekter av sentralisering, og ikke analyserer de positive effektene, gir prosjektet oss heller ikke grunnlag for å beregne om sentralisering innebærer en netto gevinst (eller tap) og dermed om det er ønskelig eller ei.

Vi har for det andre heller ikke diskutert i hvilken grad de lokaliseringvalg aktørene tar, og som i sum fører til sentralisering, er et resultat av frivillige valg eller tvang. Imidlertid hevder vi, som et analytisk utgangspunkt, at valgene er individuelle, at hver aktør velger det hun mener er best for henne, og at ingen kan overprøve dette valget. Valgene er imidlertid ikke bare et uttrykk for aktørenes preferanser. De tas innenfor strukturelle rammebetingelser. Disse påvirkes på sin side av en rekke forhold, som geografisk og

økonomisk struktur, arbeidsmarkedssituasjon, lokalisering av utdanningsinstitusjoner etc. Viktige rammer legges også av det offentlige og er derfor også mulige å påvirke. Offentlig sektor, som lovgiver, velferdsprodusent og politisk myndighet, er en viktig premisgiver for private aktører. Offentlige tiltak påvirker deres lokaliseringsbeslutninger, og dermed også sentraliseringen. Styrken på offentlige tiltak, sett i forhold til styrken på andre rammebetingelser, avgjør i hvilken grad aktørenes lokaliseringsbeslutninger, og dermed sentraliseringen, påvirkes. Det blir dermed blant annet et spørsmål om politisk ønske og vilje i hvilken grad sentraliseringen påvirkes av offentlige tiltak. I rapporten har vi verken diskutert hvilke virkemidler som kan påvirke sentraliseringsprosessen eller evaluert de virkemidler som brukes i dag, selv om bosettingsmønsteret er et sentralt element i den distriktpolitiske debatten. Fokus er *effekter av sentralisering*. Virkninger av ulike former for politiske tiltak på sentraliseringen var tema blant annet for Effekuttvalget (NOU 2004:2).

I studien har vi for det tredje hovedsakelig⁷ diskutert effekter av sentralisering med utgangspunkt i kommunenivået og ut fra en klassifisering av kommunene etter sentralitet. Distriktsproblemene, og dermed de negative effektene av sentralisering, assosieres gjerne med uttynningssamfunn, utkantene og den nasjonale periferien. Sentralisering pågår imidlertid på mange geografiske nivåer. I Europa vokser ”kjerneområdet” på bekostning av rurale områder, i Norge øker befolkningsandelen i de største byområdene, i fylkene vokser de største agglomerasjonene mest, og i kommunene styrkes kommunesentrene mens utkantene uttynnes. Uttynningssamfunn finner vi dermed i alle sentraliseringsklasser. Til og med på det sentrale Østlandet er det bygder med nedgang i folketallet, samtidig som det finnes bygder med befolkningsvekst i alle landsdeler. Denne store variasjonen har vi ikke fanget opp i prosjektet, blant annet siden vi hovedsakelig har valgt kommunenivået som den grunnleggende geografiske enheten i analysen. Dette innebærer blant annet også at vi ikke har fått med oss noen god beskrivelse av sentraliseringens effekter i de mest utsatte bygdene.

For det fjerde har vi i liten grad diskutert i hvilken grad sentralisering fører til økte sosiale problemer, eller om det tvert i mot fører til økt sosial integrasjon.

⁷ Det framgår av rapporten i hvilken grad vi har brukt andre inndelinger

1.6 Rapportens disposisjon

I kapittel 2 starter vi med en diskusjon av sentraliseringsbegrepet. Det er *den geografiske konsentrasjonen av befolkningen* som er i fokus, mens andre former for sentralisering/desentralisering ikke diskuteres. I dette kapitlet redegjør vi også for den måten vi har operasjonalisert begrepet sentralitet i analysene, der kommuner er plassert i seks forskjellige sentralitetsklasser ut fra avstanden til og størrelsen på den befolkningskonsentrasjonen kommunen tilhører rent funksjonelt.

Som grunnlag for analysene beskrives i kapittel 3 sentraliseringen de siste 20-30 årene empirisk, med utgangspunkt i de sentralitetsklassene som ble definert i kapittel 2. De mest sentrale kommunene har hatt befolkningsvekst, mens de minst sentralt beliggende kommunene taper befolkning. Vi konstaterer også at denne utviklingen ikke er spesiell for Norge. I kapittel 4 diskuteres spørsmålet hvilken betydning bedrifters omlokalisering har for denne utviklingen, og vi kan vise at befolkningens lokaliseringvalg er mer sentraliserende enn bedriftenes. Kapittel 5 tar opp betydningen av at regionene blir større over tid, noe som medfører at en stadig større del landet blir funksjonelt integrert i byregioner uten at innbyggerne behøver å flytte.

Kapitlene 6-10 gjennomgår en rekke temaer som står sentralt når sentraliseringens konsekvenser diskuteres. I kapittel 6 undersøkes hvordan sentraliseringsprosessen oppleves fra et individ- og familieperspektiv. Analysen tyder på at strukturendringer ikke er så enkle å se fra et individuelt perspektiv. Det er steds kvaliteter som betyr mest for trivselen Mennesker har dessuten ikke sitt liv på bare ett sted vanligvis, og de er derfor heller ikke så avhengige av utviklingen akkurat på det stedet de bor. Kapittel 7 viser at de som flytter tjener bedre enn de bofaste, noe som bidrar til at det skjer en geografisk omfordeling av inntekter som er kraftigere enn befolkningsomfordelingen. Kapittel 8 viser at sentraliseringen bidrar til presset på boligmarkedet i sentrale strøk, og at det er stadig økende forskjeller i boligpriser alt etter hvor sentralt huset ligger. Kapittel 9 diskuterer befolkningsentraliseringens konsekvenser for kommunenes økonomi. Analysen tyder på at sentralisering kan føre til kostnadsøkning og inntektsnedgang (per innbygger) i nedgangskommuner, mens inntektene (per innbygger) øker i vekstkommuner. Distriktskommunene får altså en svekket økonomi,

mens vekstkommunenes økonomi styrkes. Vekstkommuner får økte avskrivningskostnader som resultat av et høyt investerings-tempo. I kapittel 10 diskuteres sammenhengen mellom miljøets utvikling og graden av sentralisering. Analysen tyder på at det ikke finnes noen klar sammenheng mellom ressursforbruk per innbygger på den ene siden og om man er tett eller spredt bosatt på den andre siden.

Rapporten avsluttes med to konklusjonskapitler. I kapittel 11 diskuteres sentraliseringstempoets betydning for ressursutnyttelse. Kapittel 12 forsøker å svare på utredningens hovedspørsmål. Med bakgrunn i det materialet vi redegjør for i denne rapporten er en konklusjon at sentraliseringen skaper økte offentlige utgifter i form av investeringer, spesielt dersom prosessen skjer i et høyt tempo. Analysen viser også at befolkningsendringene kan føre til svekket driftsøkonomi i distriktskommuner, mens driftsøkonomien i sentrale kommuner kan styrkes. Derimot kan vi ikke se at sentraliseringen begrenser folks frihet til å bosette seg der de vil, at det reduserer mangfoldet i samfunnet eller har spesielle sosiale eller miljømessige negative konsekvenser i pressområdene. Vi finner heller ikke noe belegg for at sentraliseringen har økonomiske negative virkninger gjennom dårlig utnytting av infrastruktur i områder med folketallsnedgang, ei heller for at sentraliseringen svekker potensialet for vekst og sysselsetting eller gir dårligere utnytting av naturressurser og næringsmiljø.

2 Hva mener vi med sentralisering?

En analyse av sentraliseringens pris må ta utgangspunkt i en definisjon av hva som menes med sentralisering. I dette kapittelet diskuterer vi derfor først sentraliseringsbegrepet. Sentralisering handler i vår sammenheng først og fremst om endringer i befolkningens geografiske fordeling ved at en økende del av befolkningen bor i sentrale strøk (byregioner), mens en avtakende del av befolkningen bor i perifere strøk.. For å kunne studere dette empirisk trenger vi en operasjonalisering som gjør det mulig å analysere bosettingsmønsteret langs en sentrum-periferi-akse ved hjelp av statistikk.

2.1 Sentralisering er konsentrasjon

Begrepene *sentralisering* og *desentralisering* er mye brukt innenfor samfunnsvitenskapene. Innenfor statsvitenskap og økonomi handler det blant annet om innflytelse. Både i politikken og i næringslivet skjer det stadig en omfordeling av makt. Når makten samles på færre hender kalles det sentralisering, og omvent, desentralisering dersom flere aktører deler på makten. I politikken har det, særlig de siste 20-30 årene, skjedd en desentralisering av innflytelse, ved at toppen i det politiske hierarkiet har overlatt mer ansvar til dem lenger ned i hierarkiet. Denne utviklingen omfatter også rene deregulerings og privatiseringsprosesser. Tilsvarende prosesser har funnet sted også i andre deler av samfunnsøkonomien, men i deler av næringslivet er det også tendenser til konsentrasjon (sentralisering).

Innenfor regionalpolitikken er det blant annet den regionale fordelingen av politisk makt og økonomisk innflytelse som står i fokus. Ett hovedmål for politikkområdet er knyttet til den geogra-

fiske fordelingen av landets innbyggere – dvs. befolkningsmålet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

I denne analysen er det den regionalpolitiske forståelsen av begrepet sentralisering, det vil si endringer i bosettingsmønsteret, vi har tatt utgangspunkt i: Sentralisering kan slik sett oppfattes som økt konsentrasjon av befolkningen⁸ til sentrale strøk over tid. Dette har sin motpost i distriktene, der en stadig avtakende andel av innbyggerne bosetter seg.

Denne sentraliseringen pågår på alle geografiske nivåer. Ser vi på landet som helhet, er det spesielt de fire største byområdene som har vokst de siste tretti årene. Sentraliseringsprosessen pågår imidlertid også innad i kommunene, der innbyggerandelen i kommunesentrene vokser på bekostning av de mindre sentrale områdene. Slik sett er sentrum og periferi relative begrep.

Sentralisering er også tett forbundet med moderniseringen av samfunnet. Strukturendringer i arbeidslivet, der antall sysselsatte i tjenesteytende virksomhet har vokst mens antallet sysselsatte i jordbruk, fiske og industri har gått tilbake, har bidratt til sentralisering av arbeidsplasser over tid. Samtidig tar stadig flere høyere utdanning, som både er tilpasset jobbmuligheter (i tjenesteytende sektor, det vil si sentralt) og egne interesser. Parallelt med dette skjer det nok også verdiendringer, der bylivets særpreg og urbane verdier vinner i attraktivitet relativt til livet på småsteder og på landsbygda. Alt dette henger selvsagt sammen, og i sum utgjør dette viktige forklaringer til sentraliseringen.

Samtidig som det skjer en desentralisering av mange av de tradisjonelle maktstrukturene, pågår det altså en befolkningsmessig geografisk sentralisering, og ett av våre utgangspunkter er at disse prosessene henger sammen. I denne rapporten har vi imidlertid fokusert på virkninger av befolkningsentraliseringen.

⁸ Begrepet *sentralisering* er, dersom ikke annet eksplisitt blir sagt, knyttet til befolkningen i denne rapporten

2.2 Kommuneinndeling etter sentralitet

For å kunne studere sentraliseringen empirisk er det nødvendig å finne en inndeling av landet som fungerer for vår problemstilling. Vi har foretatt to viktige valg:

- Vi har valgt å ta utgangspunkt i kommunenivået⁹ når vi har analysert sentraliseringens effekter. Dette skyldes blant annet at det er god tilgang på data som har kommunene som laveste geografiske enhet. Med utgangspunkt i at vi vet at det foregår sentralisering også innenfor kommunene, kunne det vært gode grunner til å analysere sentraliseringens effekter uavhengig av administrative grenser. Dessverre er det begrenset tilgang på data på lavt geografisk nivå (for eksempel på såkalt *rutenettnivå*).
- Videre har vi valgt å bygge på en inndeling av landets kommuner etter sentralitet, hvilket innebærer at vi har aggregert kommunene alt etter hvor mange som bor i det største befolkningssenteret man har enkel tilgang til. Det er lange tradisjoner for å arbeide med sentralitetsgrupper av denne typen. En slik aggregering av kommunene passer dessuten godt i en studie av sentraliseringens konsekvenser.

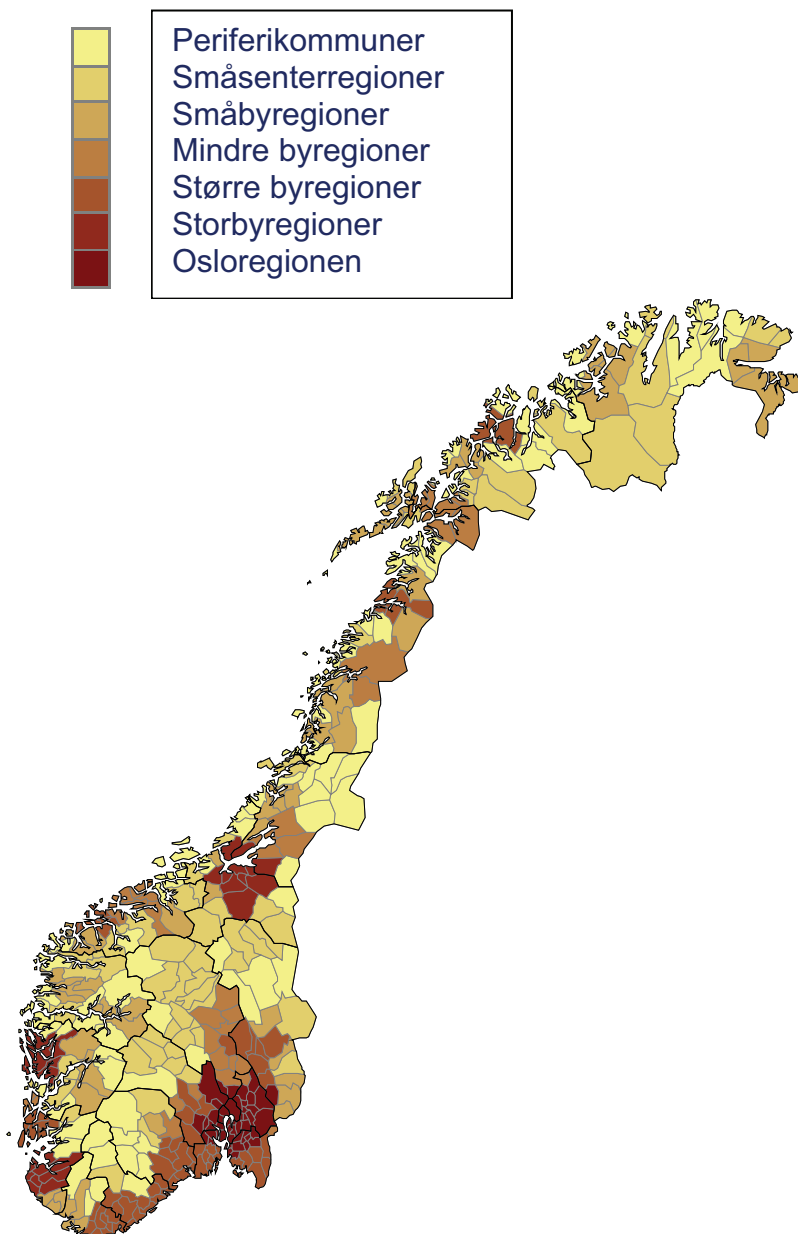
I dagligtale er det tett sammenheng mellom begrepsparene sentrum-periferi og by-land. Sett i et europeisk perspektiv er norske byregioner ekstremt perifere, og mange vil nok også oppfatte våre mellomstore og små byer som den rene landsbygda. Dessuten er flere middelstore byregioner lokalisert i det regionalpolitiske virkeområdet og altså definert som å tilhøre den nasjonale periferien i forbindelse med håndhevingen av de felles europeiske konkurransereglene.

Statistisk sentralbyrå bruker vanligvis en inndeling av landets kommuner i fem sentralitetsklasser. For å fange opp våre problemstillinger har vi tilpasset SSBs sentralitetsinndeling gjennom å nyanseere bedre i begge endene av skalaen, dvs. at de mest og minst sentrale kommunegruppene begge er delt i to (Karlstad og Lie 2008). Dagens 430 kommuner er delt i sju kategorier:

⁹ Noen av delprosjektene har ikke tatt utgangspunkt i kommunenivået. Det framgår av gjennomgangen nedenfor hvilke delprosjekter dette gjelder

- På høyeste senternivå finner vi *bovedstadsregionen*, dvs. Oslo med omland. Det er mindre enn 75 minutters reisetid til Oslo sentrum fra kommunesenteret i de 46 kommunene som tilhører omlandet. I disse kommunene bor 30 % av Norges befolkning.
- Dernest kommer regionene med henholdsvis Bergen, Stavanger og Trondheim som sentra. Disse kalles *storbyregioner*. Fra sentrum i omlandskommunene er det kortere enn 75 minutters reisetid til storbysentrene. Til sammen er det 39 kommuner med 19 % av landets befolkning i denne gruppen.
- Byer med mellom 50.000 og 150.000 innbyggere og deres omland er kalt *byregioner*. Omlandet er definert ut fra en reisetid på 60 minutter. Her finner vi 74 kommuner og 26 % av befolkningen.
- *Mindre byregioner* er sentra med mellom 15.000 og 50.000 innbyggere og deres omland. Omlandet er definert ut fra en reisetid på 60 minutter. Gruppen består av 43 kommuner med til sammen 8 % av innbyggerne i landet.
- *Småbyregioner* er sentra med mellom 5.000 og 15.000 innbyggere og deres omland gruppert. Omlandet er definert ut fra en reisetid på 45 minutter fra kommunesenteret i nabokommunen til småbyens sentrum. Her er det 59 kommuner som til sammen har 8 % av befolkningen.
- Kommuner som har sentra med mellom 1.500 og 5.000 innbyggere og kommuner som ligger i omlandet til disse kalles *småsenterkommuner*. Omlandet er definert ut fra en reisetid på 45 minutter. Til sammen 68 kommuner tilhører denne gruppen, med 6 % av landets befolkning.
- Gruppen *utkantkommuner* inneholder de øvrige kommunene, der det er mer enn 45 minutters reisetid fra kommunesenteret til et senter med minst 1.500 innbyggere. Det er 100 kommuner som ikke har et kommunesenter av denne størrelsen og der innbyggerne heller ikke har et slikt senter innenfor rimelig avstand. I disse utkantkommunene bor til sammen 4 % av Norges befolkning.

Figur 2.1 viser hvilken gruppe de enkelte kommunene tilhører.

Figur 2.1 *Kategorisering av norske kommuner*

Når vi i de neste kapitlene beskriver sentraliseringsprosessen har vi altså valgt å bruke en nasjonal definisjon på sentralitet der vi bygger på avstanden til befolkningskonsentrasjoner av forskjellig størrelse. I de tematiske analysene har vi i hovedsak brukt den samme definisjonen, selv om vi der har vært nødt til å være pragmatiske for å kunne bruke de datakildene og undersøkelsene som finnes.

Det er åpenbart at denne definisjonen ikke fanger opp de minst sentrale områdene av landet. Det finnes bygder med befolkningsnedgang innenfor kommunegrensene. Dette er opplagt i periferien, men selv i storbyregionene kan det finnes slike områder. Vi kan tenke oss at det i storbyområdet, til og med rundt Oslo, finnes bygder som preges av uttynningsproblematikk, der folketallet synker, der de som blir igjen i bygda blir stadig eldre og der den lokale servicen tynnes ut. Selv om kommunesenteret ligger nært en storby behøver altså ikke alle deler av kommunen og alle grupper av innbyggere være funksjonelt integrert i storbyregionen. De klassiske uttynningsområdene finnes i kommunene i den geografiske periferien, men altså ikke bare der.

Samtidig kan statistikk basert på kommunenivået ”skjule” andre variasjoner innenfor kommunene (og mellom kommunene når vi bruker kommuneaggregater). Vi kan blant annet tenke oss til at de gjennomsnittstallene vi får fram, skjuler store forskjeller mellom personer. Slik sett kan sentraliseringens konsekvenser bli framstilt unyansert i analysene.

Disse forbeholdene må vi ta med oss når vi nå går over til å analysere sentraliseringen og deretter til sentraliseringens konsekvenser.

3 Hvor sterk er sentraliseringen?

Før vi gir oss inn i diskusjonen av sentraliseringens konsekvenser er det nødvendig å beskrive hvor sterk denne prosessen har vært de siste årene. Vi har valgt et 30-års-perspektiv og vil vise hvordan befolkningsendringene rent geografisk har ført til at innbyggerne bor stadig tettere. Utviklingen er ikke unik for Norge, noe som illustreres i den siste delen av kapitlet.

3.1 Geografisk konsentrasjon 1978-2008

Hovedtrekkene i landets befolkningsutvikling er som følger:

- Langvarig og jevn vekst, med en økning på 1,4 mill. innbyggere i perioden 1951 til 2006. I årene 1978-2008 vokste befolkningen med 17 %.
- Tiltakende geografisk sentralisering som følge av flyttinger til sentrale strøk og i økende grad at barna fødes i storbyregionene.
- Økende innvandring fra utlandet.
- Endring i aldersstruktur nasjonalt og dessuten forskyvning mellom regionene.

Fram til 1985 skyldes mesteparten av befolkningsveksten store fødselsoverskudd. Seinere har innvandring og fødselsoverskudd utgjort omtrent like stor andel av veksten. Fødselsoverskuddet var minkende fram til 1980-tallet, men har økt senere. Fram til 1960-tallet var det netto utvandring fra Norge til andre land, men fra om lag 1970 har vi hatt en netto innvandring, og denne har vokst gradvis.

Befolkningsveksten nasjonalt har imidlertid ikke kunne forhindre at særlig distriktskommuner har hatt til dels betydelig nedgang i folketallet de siste 20-30 årene. Befolkningen har kun vokst i byregionene (se Tabell 3.1).

Tabell 3.1 *Folketallsendring 1978-2008 for hele landet, totalt og for tiårsperioder, fordelt på kommunegrupper etter sentralitet*

Kommuner gruppert etter sentralitet	Folke-tall i 1000 1978	Folke-tall i 1000 2008	Endring 1978-88	Endring 1988-98	Endring 1998-08	Total endring 1978-2008	Endring 1978-2008 per år
Periferi-kommuner	233	187	-5,2 %	-7,3 %	-8,5 %	-19,6 %	-0,7 %
Småsenter-regioner	297	276	-1,0 %	-2,5 %	-3,8 %	-7,1 %	-0,2 %
Småby-regioner	360	367	+0,8 %	+1,0 %	+0,1 %	+2,0 %	+0,1 %
Mindre byregioner	358	372	+1,6 %	+1,2 %	+1,2 %	+4,0 %	+0,1 %
Større byregioner	1.025	1.218	+4,7 %	+5,6 %	+7,5 %	+18,8 %	+0,6 %
Storby-regioner	691	910	+7,2 %	+9,0 %	+12,8 %	+31,7 %	+0,9 %
Hovedstads-regionen	1.087	1.406	+5,2 %	+9,4 %	+12,4 %	+29,3 %	+0,9 %
Sum	4.051	4.737	+3,6 %	+5,2 %	+7,2 %	+16,9 %	+0,5 %

Kilde: Karlstad og Lie (2008)

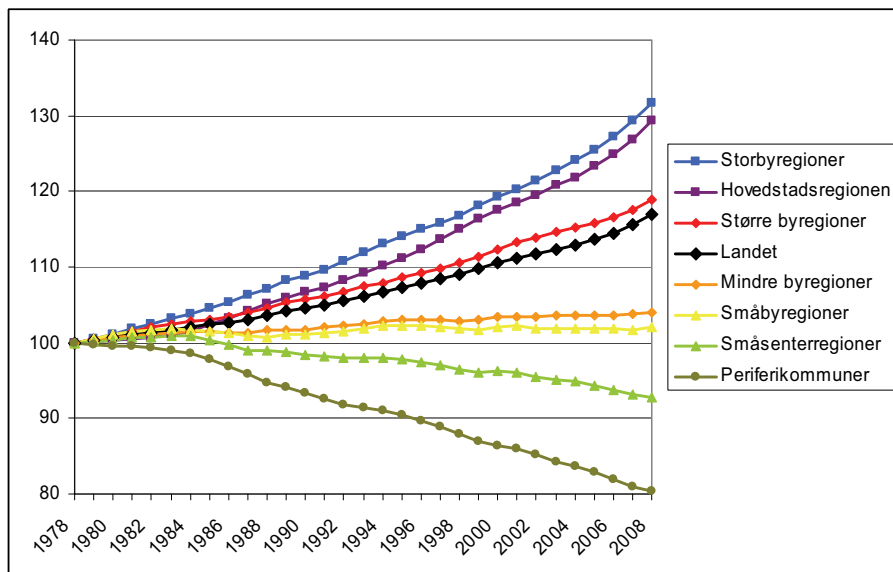
Gruppen *periferikommuner* utgjør 100 av landets 430 kommuner og har fire prosent av folketallet. Disse hadde en befolkningsreduksjon på 20 prosent i perioden 1978-2008, dvs. at de mistet hver femte innbygger. *Småsenterregionene* hadde også en merkbar befolkningsnedgang i perioden, sju prosent. Nedgangen gjaldt alle tiårsperiodene 1978-88, 1988-98 og 1998-2008, og den har vært økende.

I de øvrige kommunegruppene har folketallet vokst i alle de tre tiårsperiodene fra 1978 til 2008 – riktignok svært beskjedent i både *småbyregionene* og i de *mindre byregionene* der folketallet praktisk talt er det samme nå som for 30 år siden.

Veksten har vært sterkest i de tre mest sentrale kommunegruppene. De *større byregionene* har vokst omtrent som landet som helhet, mens *storbyregionene* og *hovedstadsregionen* har hatt en folketallsøkning på hele 30 prosent perioden 1978-2008.

Vi ser altså at sentraliseringen er entydig, og at den dessuten tiltar over tid. Hovedtrekkene er oppsummert i Figur 3.1.

Figur 3.1 *Befolkningsutviklingen fordelt etter sentralitet. 1978=100*



Kilde: Karlstad og Lie (2008)

57 kommuner hadde en gjennomsnittlig årlig befolkningsnedgang på mer enn 1 prosent i 20-års-perioden 1986-2007 (Agenda, 2007). Disse kommunene hadde et gjennomsnittlig folketall på 1600 innbyggere og utgjorde 2 prosent av landets befolkning. Disse ”verst” stilte kommunene har mistet vel en firedel av befolkningen de siste 20 årene. Tar vi også med kommuner med en reduksjon i folketallet på 0,5-1 prosent så omfatter det ytterligere 78 kommuner med gjennomsnittlig folketall på 2600 innbyggere, til sammen 4,4 prosent av landets befolkning.

Til tross for at et såpass høyt antall kommuner har hatt sterk befolkningsnedgang er det likevel en relativt lav andel av befolkningen som bor i disse mest utpregede ”uttynningskommunene”.

Det har vært en omfordeling av befolkningen fra distriktskommuner i Nord-Norge til kommuner nær de store byene i Sør-Norge. Flyttemønsteret innenlands er en vesentlig forklaring, og etter hvert den ulike utviklingen i fødselsoverskudd som følger av endringer i aldersstrukturen.

Det har også skjedd en sentralisering regionalt. I alle landsdeler finner man vekstkommuner og fraflyttingskommuner. I Nord-Norge og Trøndelag er det først og fremst de største byene som har en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst på over en prosent i årene 1978-2008: Trondheim, Bodø, Tromsø og Alta. Ellers finner vi en sammenhengende vekstsone sørvestover fra Oslo-regionen til Hordaland.

Kommuner med en gjennomsnittlig befolkningsreduksjon på mer enn 1 prosent årlig finner vi særlig i et belte på Finnmarkskysten, noen mindre kommuner i kyst- og fjordstrøk i Troms, en kommuneklynge nord i Nordland, nord i Nord-Trøndelag og en kommuneklynge i Hedmark (se detaljerte kartoversikter hos Karlstad og Lie 2008).

3.2 Alder og kjønn

I januar 2008 er andelen innbyggere over 65 år vesentlig høyere i periferikommuner og småsenterregioner enn i storby- og hovedstadsregionene – hhv. nærmere 20 prosent mot 13 prosent.

Motsatt er det for unge voksne (20-39 år). Disse utgjør 20-22 prosent av befolkningen i periferikommunene og småsenterregioner mot nærmere 30 prosent andel i storby- og hovedstadsregionene.

Forskjellene mellom kommunegruppene er mindre når det gjelder de øvrige aldersgruppene. Andelen barn og unge (0-19 år) utgjør mellom 25 og 27 prosent, og andelen eldre voksne (40-64 år) ligger mellom 31 og 34 prosent, av befolkningen i alle kommunegrupper.

Dette tilsier at sentrale kommuner kan forvente gunstigere netto fødseloverskudd også i årene framover, siden andelen unge voksne (20-39 år) er høyere og andelen eldre er lavere enn i periferikommunene. Selv uten flytting vil dermed sentraliseringen øke.

Tabell 3.2 *Alders- og kjønns sammensetning av befolkningen 2008 fordelt på kommunegrupper etter sentralitet*

	Andel barn og unge 0-19 år	Andel unge voksne 20-39 år	Kvinner per 100 menn 20-39 år	Andel 40-64 år	Andel 65-79 år	Andel 80 år eller mer	Gjennomsnittsalder
Periferikommuner	24,7 %	21,0 %	90,8	34,0 %	13,5 %	6,8 %	42,0
Småsentere-regioner	25,5 %	22,6 %	92,7	33,6 %	12,2 %	6,0 %	40,7
Småby-regioner	26,5 %	23,8 %	95,2	33,3 %	11,1 %	5,2 %	39,4
Mindre byregioner	25,8 %	23,5 %	95,2	34,1 %	11,2 %	5,3 %	39,8
Større byregioner	25,9 %	25,5 %	96,4	33,5 %	10,4 %	4,7 %	38,9
Storby-regioner	27,0 %	29,0 %	94,5	31,2 %	8,8 %	4,0 %	36,8
Hovedstadsregionen	25,0 %	29,4 %	99,9	32,6 %	9,0 %	4,1 %	37,8
Sum	25,8 %	26,7 %	96,6	32,8 %	10,0 %	4,6 %	38,5

Kilde: Karlstad og Lie (2008)

Den *historiske* utviklingen innenfor de ulike aldersgruppene i perioden 1988 til 2008 fordelt på kommunekategorier er gjennomgått mer i detalj hos Karlstad og Lie (2008).

SSBs befolkningsframskrivninger viser *framtidig* utvikling i de ulike aldersgruppene. Agenda (2007) har gjengitt noen av disse. Hovedtrekkene i framskrivningene for perioden 2007 til 2025 for de ulike aldersgruppene er som følger (se også avsnitt 3.4):

- 0-5 år: liten reduksjon i antall små barn de nærmeste fem-ti år (mest reduksjon i periferikommunene), og deretter svak økning opp til dagens antall personer fra ca. 2020. Ganske lik utvikling i alle kommunegrupper.
- 6-15 år: Uendret antall barn i denne aldersgruppen hele perioden 2007-2020 for den gruppen av kommuner som hadde mer enn en prosent årlig vekst i årene 1978-2008. For øvrige kommunegrupper tilsier framskrivningene en jevn reduksjon i hele perioden. Den klart sterkeste reduksjonen

kommer i de kommunene som hadde størst nedgang i folketallet også tidligere.

- 16-44 år: Antall personer i aldersgruppen vil øke noe utover i hele perioden for gruppen kommuner med sterk vekst. For andre kommunegrupper vil antall personer i aldersgruppen reduseres en del, og sterkest reduksjon vil det være i periferikommuner.
- 45-66 år: Jevn økning av personer i beregningsperioden både for kommuner med sterk eller noe vekst tidligere, og færre personer i aldersgruppen for kommuner som tidligere har hatt minkende befolkning. Sterkest reduksjon for de kommuner som også tidligere har hatt sterk befolkningsnedgang.
- 60-67 år: Først noe vekst de første årene, og deretter sterk vekst i antall personer hele perioden 2010-2025 for alle kommunegrupper. Noe mer økning i tidligere typiske vekstkommuner.
- >80 år: Veksten som har vært fram til i dag antas allerede i de førstkomende årene å snu til noe nedgang i antall personer over 80. Denne reduksjonen vil være minst i de sentrale regionene. Denne utviklingen vil vedvare framover til ca. 2015 da antall personer begynner å øke betydelig i alle kommunegrupper. Fra 2020 blir antall personer over 80 år større enn i dag og vil i de følgende årene bli klart flere enn nå.

Framskrivningen av utviklingen i aldersgruppene er beskrevet i antall personer. Når ulike typer utfordringer for kommunene skal analyseres, knyttet til for eksempel eldreomsorgen, skolesektoren eller barnehagesektoren, må en se endringene i befolkningssammensetningen i sammenheng med endring i antall personer totalt i de aktuelle kommunene. Andelen eldre i en kommune som over tid får færre eldre innbyggere kan for eksempel likevel øke dersom samlet folketall reduseres betydelig. Motsatt kan flere unge innbyggere i en kommune likevel kunne gi redusert andel unge i kommuner med sterk samlet befolkningsvekst. Dermed kan de økonomiske belastningene per innbygger (eller per skattyter) faktisk øke i kommuner som får færre eldre og reduseres i kommuner som får flere unge.

Tabell 3.2 viser også andelen kvinner per 100 menn i alderen 20 til 39 år for de enkelte kommunegruppene. Kvinneandelen øker systematisk med økende sentralitet. I periferikommunene er det bare 91 kvinner pr 100 menn i aldersgruppen 20-39 år. Størst kvinneandel har vi i hovedstadsregionen, der det er 99,9 kvinner per 100 menn i denne aldersgruppen. Storbyregionene avviker imidlertid noe fra dette mønsteret med en kvinneandel (94,5) som er lavere enn i småbyregioner og mindre byregioner.

Et interessant utviklingstrekk i perioden 1988-2008 er at kvinneandelen har økt i de fleste kommunegrupper, og da klart mest i periferi- og småsenterregioner der økningen er på hhv. 8 og 5 prosentpoeng. Unntaket er storby- og hovedstadsregionene der kvinneandelen har vært omtrent uendret de siste 20 årene (Karlstad og Lie 2008).

3.3 Sterkere i Norge enn i andre land?

Det meste av periferien og landsbygda i Europa har i en årrekke hatt nedgang i folketallet, samtidig som de større byregionene vokser. Det pågår en geografisk polarisering av befolkningen i Europa, på samme måte som i Norge. Denne polariseringen kan spores både regionalt og nasjonalt (Aalbu et al 2007).

Figur 3.2 viser befolkningsutviklingen på NUTS 3-nivå¹⁰ (fylkesnivå i Norge) i europeiske regioner for årene 2002 til 2005. Tidsperioden er dessverre for kort for å gjennomføre en grundig analyse, men bedre data er vanskelige å få i og med at regioninndelingen forandres over tid. Figuren illustrerer for det første at det er store forskjeller mellom Øst- og Vest-Europa. I de østlige landene, inklusive tidligere Øst-Tyskland, er konsentrasjonsprosessen mot et lite antall storbyregioner i en klasse for seg. I de fleste landene handler det bare om hovedstadsregionen. Sammenliknet med dette er konsentrasjonsprosessene i Vest-Europa beskjedne. Det er 1.302 NUTS-3-regioner i EU og Norge til sammen. Av de

¹⁰ NUTS er en forkortelse for *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* og utgjør grunnlaget for Eurostats regionale statistikk. For Norges del er hele landet NUTS 1, mens de fem landsdelene er regioner på NUTS 2-nivået. Fylkene er NUTS 3 og kommunene er NUTS 5.

100 som har den største befolkningsnedgangen fra 2002 til 2005 ligger 56 i Tyskland, 27 i Romania og 12 i Bulgaria.

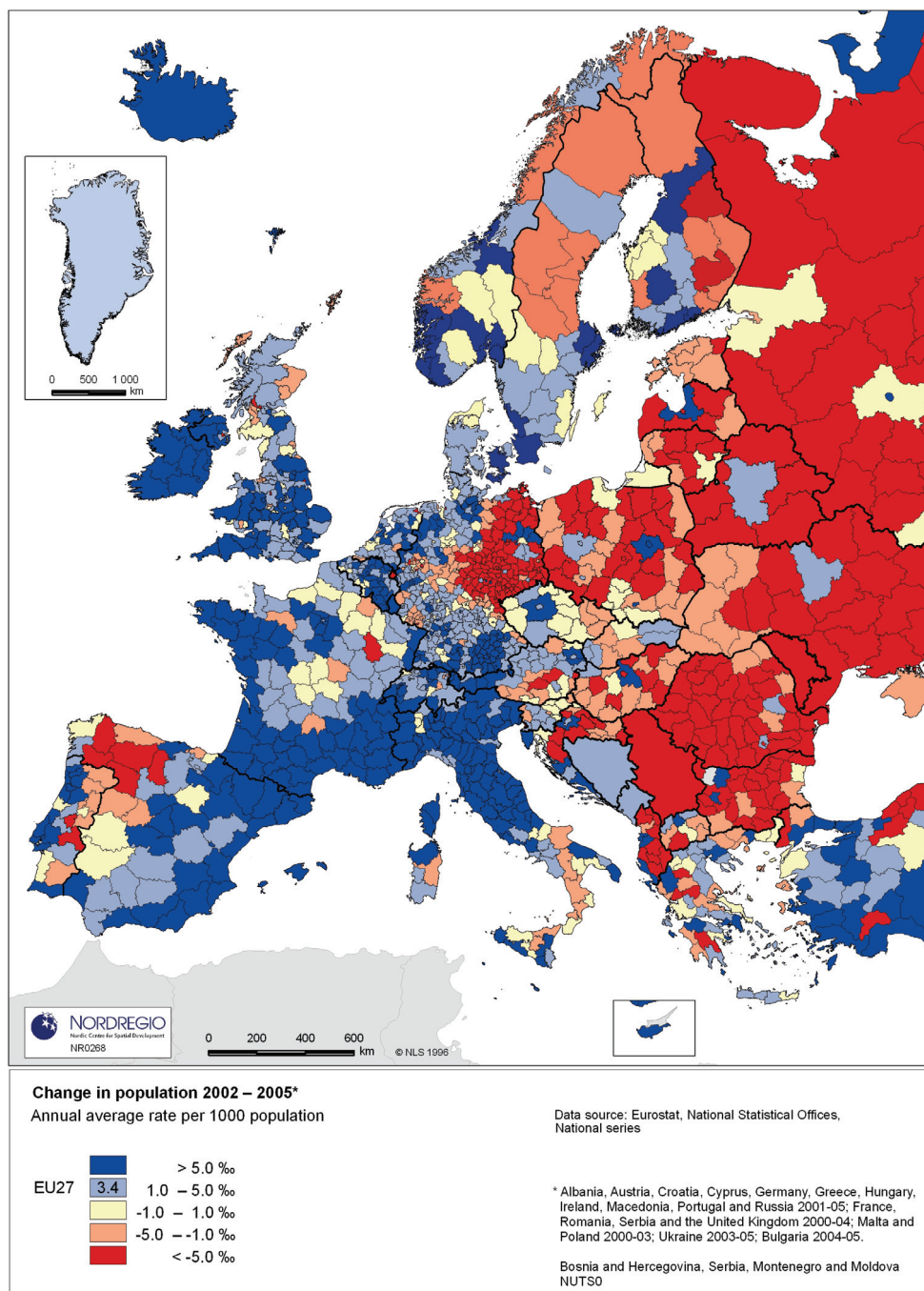
Det norske fylket med den største befolkningsnedgangen i årene 2002-2005 er Finnmark, som kommer på plass 272 av de 1.302 regionene. Befolkningsnedgangen har vært større i fem finske landskap og to svenske län. Den regionen i Norden som hadde den sterkeste befolkningsnedgangen var finske Kajanaland, der reduksjonen var tre ganger så sterk som i Finnmark. Nordland kom på plass 374 blant de regionene med størst befolkningsnedgang, Sogn og Fjordane på plass 388.

Om vi i stedet ser på de regionene som har hatt den sterkeste befolkningsveksten i samme periode finner vi Rogaland på plass 93 av de 1.302 regionene. Oslo og Akershus ligger også høyt oppe, på plass 111. Den tredje raskest voksende regionen i Norden er svenske Halland, men den kommer først på plass 194.

Norge er blant de landene i Europa der vi ser en geografisk polarisering av befolkningen, men dette skyldes i større grad den kraftige veksten i visse storbyregioner enn en nedgang i befolkningstallet i perifere regioner. Veksten i de norske byregionene i perioden skyldes en kombinasjon av innvandring fra utlandet og høye fødselstall og kan i mindre grad forklares med innenlandsk flytting. Gjennomsnittlig står nettomigrasjonen for ca. 80 % av befolkningsendringene i europeiske regioner. Norge er annerledes, i og med at flyttingene bare forklarer omtrent 20 % av befolkningsutviklingen på fylkesnivå i den perioden vi har sett på her. Dette betyr at de naturlige befolkningsendringene (dvs. forskjellen mellom antall fødte og døde) er en viktigere komponent her enn det som er vanlig ellers i Europa.

Den norske sentraliseringen har altså det samme geografiske mønsteret som i andre land i Europa, men sentraliseringen er ikke så sterk om vi sammenlikner med Europa som helhet. Øst-Europa gjennomgår for tiden en kraftig territoriell omstrukturering. Heller ikke i en vesteuropeisk sammenheng går konsentrasjonsprosessen spesielt raskt i Norge. Om vi sammenlikner med de vestlige medlemslandene i EU ("EU-15") gjør de relativt høye fødselstallene i Norge at man i de fleste regioner balanserer opp de relativt små negative netto flyttetallene.

Figur 3.2 *Befolkningsendringer i europeiske regioner 2002-2005*



Kilde: Aalbu et al (2007)

3.4 Vil sentraliseringen fortsette?

Faktorene bak den regionale befolkningsutviklingen påvirkes av mange forhold, og usikkerheten er stor og økende jo lengre inn i framtida vi forsøker å se. Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeidet framskrivninger av befolkningen for perioden 2005-2025. Usikkerheten er representert ved at man har gjennomført flere framskrivninger basert på alternative forutsetninger (lav, middels, høy) om fruktbarhet, levealder, nettoinnvandring og innenlandsk mobilitet. SSB tar ikke stilling til hvor sannsynlige de ulike framskrivningene er i forhold til hverandre. Utgangspunktet for beregningene var registrert befolkning per 1.1.2005.

I det midlere alternativet (MMMM) har SSB lagt hovedtendensene fra foregående år til grunn også for utviklingen de nærmeste 20 år, men med en noe avdemping av tidligere tendenser både for vekst- og fraflyttingskommunene. De kommunene som hadde over 1 prosent årlig befolkningsreduksjon i perioden 1986-2007 (totalt 26 prosent reduksjon i perioden) får i henhold til SSBs middelalternativ en befolkningsreduksjon på 11 prosent totalt for perioden 2007-2025 (Agenda 2007).

Brunborg og Texmon (2003) konkluderer i sine regionale befolkningsframskrivninger med at sentraliseringen framover for en stor del forklares av regionale forskjeller i kjønns- og aldersstruktur. Selv om fruktbarheten i de sentrale kommunene er litt lavere enn i periferien, blir virkningen på fødselstallet mer enn kompensert ved at disse kommunene har flere kvinner i de aldersgrupper som får barn.

I de to årene etter utgangsåret for beregningene har imidlertid folketallet i landet økt mer enn forutsatt. Årsakene er at nettoinnvandringen, fruktbarheten og levealderen har vært høyere enn forutsatt. Veksten i de sentrale kommunene har blitt sterkere enn forventet og nedgangen større enn framskrevet for fraflyttingskommunene – antagelig som følge av for lave anslag for nettoutflyttingen fra disse kommunene.

Det er grunnlag for å anta at antall innbyggere i landet fortsatt vil vokse, at nettoutflytting fra periferi til sentrum vil vedvare og at periferikommunene vil kunne få redusert andel småbarnfamilier og økende andel eldre. Om tendensen vil bli sterkere enn SSBs mid-

delframskrivning avgjøres i stor grad av framtidig utvikling i flyttemønsteret, der både innenlands flyttinger og flyttinger til og fra utlandet har vesentlig betydning.

Tempoet i de innenlands flyttingene fra mindre til mer sentrale regioner varierer med konjunktorene. Jo mer økonomien vokser, desto større er flyttingen. Ved høykonjunktur i hovedstads- og storbyregionene øker innflyttingen hit fra de mindre sentrale regionene. Dette gjelder relativt uavhengig av konjunktursituasjonen i de mindre sentrale regionene. Høykonjunktur i periferien klarer således ikke å bremse nettoutflyttingen til sentrale strøk, dersom det samtidig er høykonjunktur i sentrum.

Finanskrisen i 2008 vil sannsynligvis utløse en ny lavkonjunktur. Dersom den kommende lavkonjunkturen får tilsvarende effekter for sentraliseringen som vi har sett i tidligere lavkonjunkturer, vil sentraliseringen i Norge kunne bli dempet i årene som kommer. Dels vil en lavkonjunktur antakelig slå sterkest i tjenestesektoren, og den betyr relativt mest for arbeidsmarkedet i storby- og hovedstadsregionene. Det er her utviklingen føles først og sterkest, men det er også her at oppgangen kommer først når utviklingen snur (drøftes nærmere i avsnitt 4.2). Dessuten er det grunn til å tro at arbeidsinnvandringen fra utlandet blir mindre i en lavkonjunktur. Dette er det også de mest sentrale byregionene som vil merke mest til. Imidlertid er det mye som tyder på at den kommende lavkonjunkturen vil slå sterkt ut i konkurranseutsatt industri. I så fall vil områder som domineres av slik virksomhet kunne komme til å merke vel så mye til tilbakeslaget som sentrale byregioner og hovedstadsregionen.

På lang sikt viser SSBs framskrivninger at det altså er grunn til å vente fortsatt geografisk sentralisering av befolkningen i Norge. Hvorvidt sentraliseringen vil bli sterkere eller svakere framover enn den har vært hittil avhenger av en rekke forhold. De regionale forskjellene i aldersstruktur bidrar til at flere av barna fødes i sentrale regioner mens relativt flere eldre dør i periferien også uavhengig av flyttetallene. Netto utflytting fra periferien til sentrum vil forsterke dette. Dersom konjunktorene påvirker flyttemønstrene på samme måte i den kommende lavkonjunkturen som i tidligere nedgangsperioder er det grunn til å vente at netto utflytting fra periferien blir mindre i de nærmeste årene enn i de foregående. Når konjunktorene snur vil netto utflytting fra periferien igjen øke.

4 Sentralisering av arbeidsplasser

I debatten om sentraliseringen framføres det ofte påstander om at folk må flytte dit det finnes arbeid, selv om de egentlig ønsker å bo mindre sentralt dersom de får velge fritt. Dersom dette er riktig, vil regionale forskjeller i utviklingen i arbeidsmarkedet være en viktig faktor bak sentraliseringen.

Næringsstrukturen varierer fra regiontype til regiontype. Bedrifter i ulike bransjer vokser i forskjellig takt over tid. Sysselsettingsutviklingen i regioner som domineres av vekstnæringer vil over tid være mer positiv enn utviklingen i regioner som domineres av nedgangsnæringer. Slik sett vil ulikheter i den økonomiske strukturen kunne bidra til ulik regional sysselsettingsutvikling, til sentralisering av arbeidsplasser og dermed til sentralisering (av befolkningen).

Samtidig er det mange grunner til at den regionale næringsstrukturen endres over tid. Noen regioner kan være preget av bedrifter innenfor beslektet virksomhet (næringsklynger) og tiltrekke seg bedrifter innenfor tilsvarende virksomhet over tid. Andre regioner kan, i kraft av sin størrelse og næringsstruktur, fungere som en magnet på virksomhet innenfor mange bransjer (agglomerasjoner). Regioner preget av næringsklynger og agglomerasjoner kan representere attraktive lokaliteter for ny næringsvirksomhet. Motsatt vil regioner *uten* slike strukturer ikke representere like attraktive lokaliteter. Næringsklynger og agglomerasjoner kan altså bidra til ulik regional sysselsettingsutvikling, sentralisering av arbeidsplasser, og dermed til sentralisering (av befolkningen).

I dette kapittelet ser vi nærmere på sysselsettingsutviklingen på regionalt nivå. Innledningsvis tar vi utgangspunkt i bedriftsnivået og diskuterer i hvilken grad bedriftsflyttinger bidrar til sysselsettingsutviklingen på regionalt nivå. Deretter ser vi på den regionale

sysselsettingsutviklingen over tid med utgangspunkt i forskjeller i næringsstruktur.

4.1 Bedrifts(om)lokalisering og sentralisering

Gundersen (2009) har sett nærmere på sammenhengen mellom sentralisering av befolkningen og sentralisering av bedrifter. Data-grunnet er SSBs bedrifts- og foretaksregister (BOF), som gir informasjon om en del egenskaper ved alle norske bedrifter og foretak, inkludert offentlig tjenesteyting og administrasjon. Utgangspunktet er et unikt foretaksnummer, som er koblet med næringskode, fysisk adresse og sysselsetting. Ved å kombinere denne informasjonen og se på utviklingen over tid, kan vi analysere nærmere en del forhold som påvirker sysselsettings- og næringsutviklingen på regionalt nivå. Vi er blant annet interessert i å se på bedriftsetableringer og bedrifter som omlokaliseres, og om det er en sammenheng med befolkningsentraliseringen.

Generelt skifter rammevilkårene for alle bedrifter og foretak over tid. Bedriftene må tilpasse seg endringer i rammevilkårene for å være konkurransedyktige. Det finnes ulike strategier for å møte disse endringene. Bedriftene kan endre produktet eller arbeidsprosessen, for eksempel gjennom innovasjoner og omorganiseringer. Andre rammevilkår er regionalt betinget. Dette inkluderer blant annet nærhet til markeder og tilgang på arbeidskraft, leverandører og tjenester. En naturlig, og for mange virksomheter en nødvendig, konsekvens av endrede rammevilkår er derfor at de flytter, legges ned, etableres andre steder, nedskaleres, oppskaleres eller splittes opp og slås sammen igjen. Dette er kontinuerlige og dynamiske prosesser. Noen av dem er mer knyttet til menneskelige ressurser, og dermed også mer preget av sentralisering, enn andre.

Gundersen (2009) tar i sin analyse utgangspunkt i en del sentrale endringsprosesser i næringslivet de seinere årene:

- Foretakene blir mindre og det er en økning innen tjenesteytende sektor, både reelt og som følge av *outsourcing* fra tradisjonelle foretak. Det betyr at gjennomsnittsbedriften i prinsippet er mer mobil i dag enn tidligere.
- Det har vært en økning blant bedrifter innen næringer der bedriften er knyttet til enkeltpersoner ("frie" yrker, konsu-

lentsjenester og lignende). En del av næringslivet består dermed av bedrifter som følger personene i stedet for omvendt. Bomiljø, bostedspreferanser og det bildet som bedriftseierne har av et sted er derfor en av lokaliseringsfaktorene for bedrifter.

- Kunnskap og kompetanse utgjør en stadig større andel av produkter og tjenester, og kunnskapsoverføring er en del av det produktet kundene kjøper. Nærhet til kunder er derfor, til tross for veksten i elektronisk kommunikasjon, blitt viktigere.
- Transportkostnader utgjør en stadig mindre andel av prisen på ferdigproduktene. Lokalisering etter hvor man minimerer transportkostnadene er dermed mindre viktig.
- Produksjonstiden og transporttiden er derimot stadig viktigere, spesielt for underleverandører som skal tilfredsstille større kunder mht leveringstid.
- Tilgang på kompetent arbeidskraft er stadig viktigere, og muligheten for videre læring vektlegges i stadig større grad.
- Tilgang til spesialiserte tjenester (for eksempel FoU, IT-tjenester, spesialiserte konsulenttjenester osv.) er stadig viktigere.
- Nærhet til annen relatert virksomhet framheves som særdeles viktig for videre næringsutvikling. Dette er ikke bare fordi man da vil ha tilgang til relevant arbeidskraft, mulige underleverandører, kunder og tjenester, men også fordi en opphopning av virksomheter med en del fellestrekk kan skape et miljø som understøtter læring, skaper nettverk og tillit mellom aktører og som både reduserer transaksjonskostnader og øker innovasjonsevnen i regionen.

Disse forholdene slår forskjellig ut for ulike næringsvirksomhet, og ulike virksomheter vektlegger dem forskjellig. Dermed vil sentraliseringen påvirke næringers og bedriftstypers lokaliseringssadferd i ulik grad og med ulikt resultat. I analysen har derfor Gundersen (2009) særlig sett nærmere på to forhold:

- Hvilke typer bedrifter flytter med befolkningsstrømmene? Følger bedriftene personene, eller er bedriftsflyttingen uav-

hengig av bostedspreferanser? Hva kjennetegner bedrifter som flytter mot strømmen?

- Varierer overlevelseshastighetene for ulike bedrifter med sentralitet? Vil for eksempel bedrifter som etterspør fagkompetanse, nærhet til kunder og spesialiserte tjenester i større grad overleve i sentrale strøk enn i periferien?

Bedrifter flytter for å oppnå bedre rammebetingelser. Gundersen (2009) gir få indikasjoner på at dette medfører mer sentralisering. Selv innen næringer som man i utgangspunktet ville anta trekker mot sentrum, er det ingen klare mønstre som tilsier dette. Bedriftene følger dermed ikke de klassiske lokaliseringsmønstrene når de flyttes, for eksempel ved at kompetansetung virksomhet trekker mot storbyene.

Næringsstrukturen har imidlertid et klart sentrum–periferi-mønster, og dette har blitt litt sterkere de siste ti årene. Dette kan tyde på at bedrifter som opprinnelig er etablert ”der de hører hjemme” opplever sterkere organisk vekst enn bedrifter som er etablert annerledes enn lokaliseringsteorien skulle tilsa. Det betyr slett ikke at bedrifter for eksempel innen kompetansetjenester ikke kan utvikles godt i småbyer, men at vekstpotensialet der er begrenset.

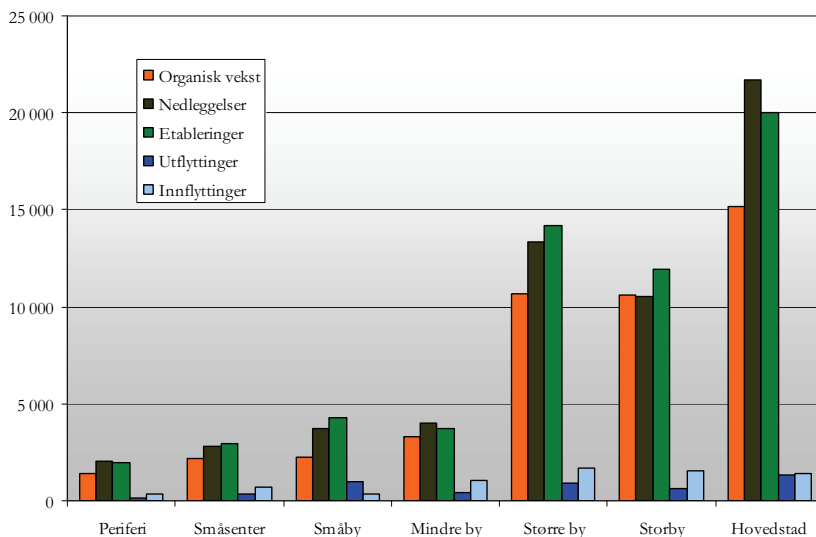
Flytting av bedrifter skjer heller ikke etter et klart sentrum–periferi-mønster. De fleste bedriftsflyttinger skjer over korte avstander, gjerne til en av nabokommunene, noe som ikke endrer sentralitetsnivået i nevneverdig grad. En del bedriftseiere har kjennskap til landsdelssentra og Oslo-regionen, noe som også gir en del flytting dit, men materialet viser at det skjer like mye bedriftsflyttinger ut av de mest sentrale strøkene som inn til dem.

Figur 4.1 illustrerer blant annet at bedriftsflyttinger¹¹ betyr relativt lite for den totale sysselsettingsutviklingen i alle regiontyper, enten vi sammenlikner med den organiske sysselsettingsveksten eller med sysselsettingsendringer knyttet til bedriftsetableringer og –nedleggelse. De absolutte tallene illustrerer imidlertid først og fremst bruttostrømmer, og at regiontypene er av forskjellige størrelse. Ser man bruttotallene i Figur 4.1 i sammenheng med

¹¹ Her er flytting målt som antall sysselsatte i bedrifter som flytter tvers av sentralitetsgrensene

netttotalene justert for totalt antall sysselsatte i Figur 4.2, blir imidlertid mønsteret tydeligere.

Figur 4.1 *Endringer i sysselsettingen 2007 i et sentrum-periferiperspektiv. Dekomponert etter bruttokomponenter*



Kilde: Gundersen (2009)

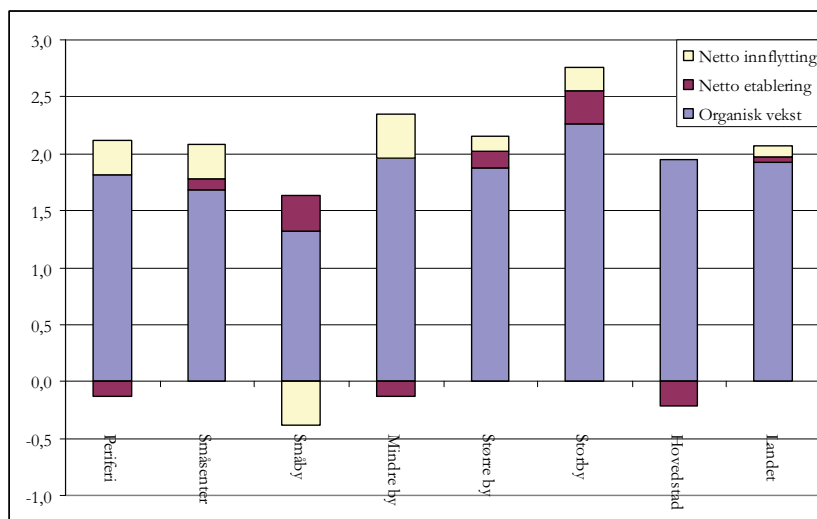
Figur 4.2 viser at sysselsetningsveksten for landet som helhet var i overkant av to prosent i 2007. Den totale sysselsetningsveksten i hovedstadsområdet, småbyregionene og periferiregionene var mindre enn landsgjennomsnittet. I alle andre regioner var sysselsetningsveksten sterkere enn landsgjennomsnittet. Sterkest sysselsetningsvekst finner vi i storbyregionene.

Netttotalene viser at den organiske sysselsetningsveksten, det vil si den veksten som finner sted innenfor etablerte bedrifter, betyr klart mest for den samlede sysselsetningsveksten i alle regioner. Dette illustrerer at *strukturelle forhold er av stor betydning for sysselsetningsutviklingen* over hele landet. Netto sysselsetningsvekst på grunn av flytting¹² (eller omlokalisering) av eksisterende virksomheter betyr mindre. Siden virksomheter som flytter, tenderer til å ekspandere noe sysselsetningsmessig i prosessen, bidrar nettoflytting noe til sysselsetningsveksten i de fleste regioner. Relativt sett betyr netto-

¹² Nasjonale nettoflyttinger større enn null betyr at bedrifter som flytter har en tendens til å ekspandere noe i prosessen.

flyttingene imidlertid minst i *hovedstadsområdet*, der utflyttingen av arbeidsplasser utlikner for innflyttingen. I *småbyregionene* bidrar bedriftsflyttinger netto negativt til sysselsettingsveksten. I alle andre regiontyper bidrar innflytting av bedrifter positivt til sysselsettingsutviklingen i 2007.

Figur 4.2 *Sysselsettingsendring gjennom 2007 i prosent av total sysselsetting 2007. Dekomponert etter nettokomponenter*



Kilde: Gundersen (2009)

Bidraget til netto sysselsettingsvekst på grunn av bedriftsetableringer og bedriftsnedleggelse betyr relativt sett like mye som bidraget fra nettoflytting når vi ser på tallene på nasjonalt nivå. Imidlertid er de regionale variasjonene større enn for bedriftsflyttingene. Vi ser at etablering av bedrifter bidrar negativt til sysselsettingsveksten i *hovedstadsområdet*, *de mindre byregionene* og *periferiregionene*. I de andre regiontypene bidrar dette positivt til sysselsettingsveksten.

Det er med andre ord ingen grunn til å fokusere på omlokalisering av bedrifter som en forklaring på regionale forskjeller i sysselsettingsutviklingen. Flytting av bedrifter skjer heller ikke etter et klart sentrum–periferi-mønster. De fleste bedriftsflyttinger skjer over korte avstander, gjerne til en av nabokommunene, noe som ikke endrer sentralitetsnivået i nevneverdig grad (Gundersen 2009). En del bedriftseiere har kjennskap til landsdelssentra og Oslo-regionen, noe som også gir en del flytting dit, men materialet viser

altså at det skjer like mye bedriftsflyttinger ut av de mest sentrale strøkene som inn til dem.

Det finnes visse sentraliserende trekk ved næringsstrukturen. Spesielt bidrar kombinasjonen av økt framvekst av tjenesteytende sektorer og at akkurat disse næringene er ”urbane” næringer til å styrke sentrale strøk. Når vi i tillegg vet at det innen disse næringene er en større andel bedrifter som er knyttet til enkeltpersoner er det grunn til å anta at vi vil se deler av næringslivet følge de generelle flyttestrømmene.

Gundersen (2009) gir en mer detaljert gjennomgang av datamaterialet for landet som helhet, fordelt etter sentralitet og etter næring, og ser på utviklingen over tid. Han har også gått noe mer i dybden med eksempler fra enkelte kommuner. Vi viser dit for en nærmere drøfting av disse forholdene.

4.2 Sentralisering av sysselsettingen

Vi kan konstatere at bedrifter i mindre grad enn befolkningen flytter i sentraliserende retning. For å kunne følge næringslivets utvikling må vi imidlertid også se på sysselsettingen i bedriftene. Vekst og tilbakegang i ”bofaste” bedrifter (positiv eller negativ ”generisk vekst”) dominerer både over nettoflyttingene og over netto nyetableringene når det gjelder å forklare sysselsettingsutviklingen.

Karlstad og Lie (2008) har gjennomgått arbeidsplassutviklingen i 20-årsperioden fra 1986 til 2007 for de samme regiontypene som befolkningsutviklingen. Gjennomgangen er basert på data fra Panda (fram til 1999) og fra SSB (fra 2000). Arbeidsplassene (eller sysselsettingen) er her telt etter *arbeidssted*.

Tabell 4.1 viser sysselsettingen fordelt på næringer etter sentralitet i 2007 og antall sysselsatte etter sentralitet samme år. Totalt sett var det 2,5 mill. sysselsatte dette året. Vi ser at det er vesentlig færre arbeidsplasser i periferien enn i sentrum. Knappt ni prosent av sysselsettingen etter arbeidssted finner vi i periferi- og småsenterkommuner, som hadde nesten ti prosent av befolkningen. Det er bare storbyregioner og hovedstadsregionen som har en større andel sysselsatte (etter arbeidssted) enn befolkning. Differansen mellom andel sysselsatte etter arbeidssted og befolkningsandel er vesentlig høyere i hovedstadsregionen enn i noen andre regionty-

per. Ser vi imidlertid på sysselsetting etter bosted, er variasjonene mindre (Karlstad og Lie 2008).

Tabell 4.1 *Sysselsettingen etter arbeidssted fordelt på næringer 2007. Prosent av total sysselsetting etter sentralitet. Antall sysselsatte i 1000.*

Kommuner etter sentralitet	Landbruk, fiske	Industri	Bygg, anl., kraft	Varehand, hotell	Trans. og kom.	Forr. tjen.-yting	Pers tjen.-yting	Kom. tjen.-yting	Statl. tjen.-yting	Ant syss (000)
Periferi-kommuner	15,6	11,7	10,1	11,9	6,1	4,1	4,2	34,0	2,3	82
Småsenter-regioner	9,9	13,5	10,0	16,9	6,1	5,7	5,4	26,9	5,6	135
Småby-regioner	6,2	13,5	9,0	16,5	6,7	7,4	5,5	25,9	9,3	178
Mindre byregioner	5,2	14,3	8,9	16,5	6,4	7,7	7,0	24,0	10,2	179
Større byregioner	2,4	14,8	8,7	18,7	6,4	10,7	7,5	20,4	10,4	600
Storby-regioner	2,1	15,0	8,0	17,5	6,1	15,3	8,2	17,0	10,8	495
Hovedstads-regionen	0,9	8,0	6,7	21,0	7,6	19,7	10,4	14,2	11,5	798
Sum	3,2	12,3	8,1	18,6	6,7	13,6	8,2	19,2	10,2	2.467

Kilde: Karlstad og Lie (2008)

Samtidig ser vi at det er stor forskjell på næringsstrukturen i sentrum og periferien. Primærnæringenes andel av sysselsettingen er størst i periferien, og den synker jo mer sentral regiontypen blir. Andel sysselsatte i denne næringen er 16 ganger høyere i periferi-kommunene enn i hovedstadsregionen. Denne fordelinga skyldes at primærnæringene er lokalisert der ressursene er, det vil si utenfor de mest sentrale byregionene.

En tilsvarende fordeling har vi for kommunal tjenesteyting. Her synker også sysselsettingsandelen med sentralitet, og den er mer enn dobbelt så høy i periferikommunene som i hovedstadsregionen. Denne fordelinga skyldes delvis at det er relativt få sysselsatte i annen virksomhet i periferikommunene, slik at nevneren (antall sysselsatte totalt) blir liten. I tillegg er "behovet" (målt som andel innbyggere i klientaldersgrupper) større i periferien enn i sentrum. Dersom man for eksempel korrigerer for andel unge (under 19 år) og andel gamle (over 67 år), blir fordelinga mellom kommunegrupper mye jevnere, selv om det fortsatt er slik at

kommunesektoren er overrepresentert i periferien (se NOU 2004:2). Dessuten er kommunesektoren overrepresentert i periferikommunene som et resultat av en ønsket politikk, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom prioriteringer i inntektssystemet for kommunene.

Tabellen viser også at sysselsettingsandelen innenfor forretningsmessig, personrettet og statlig tjenesteyting stiger generelt sett stiger jo mer sentral regiontypen er. Dette kan således tolkes som de typiske sentrumsnæringene. Når det gjelder de private (forretningsmessig og personrettet) tjenesteproduserende sektorene, skyldes dette først og fremst at markedet for disse virksomhetene er sentrumsorientert. Noen av dem er lokalisert til sentrum fordi det er sentrum, og fordi man kan betjene et større marked når man er lokalisert dit enn utenfor. Effekter av agglomerasjon er også viktige. Markedet er større i sentrum enn i periferien, både for bedrifts- og personrettede tjenester. Det er av samme grunn også lettere for bedrifter i disse næringene å få kompetent arbeidskraft i sentrum enn i periferien.

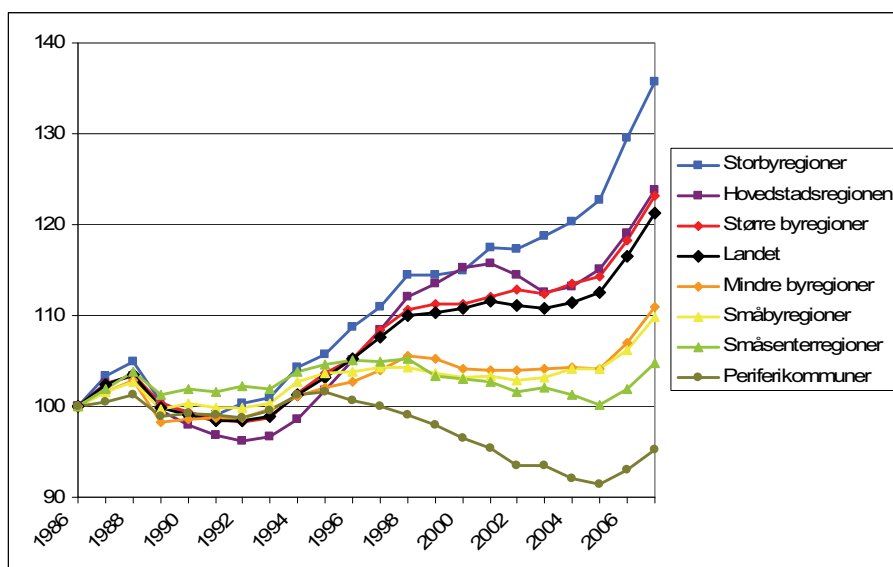
Noen av de samme argumentene kan brukes for statlig virksomhet. Dersom man ser bort fra periferikommunene og småsenterregionene er imidlertid forskjellene vesentlig mindre for statlig virksomhet enn for privat tjenesteproduksjon (og da spesielt forretningsmessig tjenesteyting). Imidlertid er det selvsagt slik at lokaliseringen av statlig virksomhet er politisk styrt. Store deler av statlig virksomhet kan i prinsippet lokaliseres "hvor som helst", og i mange land har man da også en aktiv lokaliseringpolitikk for statlig virksomhet (Aalbu 2008). I Norge har vi, spesielt på 1990-tallet, sett en tydelig sentralisering i den statlige sysselsettingen (NOU 2004:2). Statlig virksomhet trekker mot sentrum, på linje med andre kompetansetunge tjenestenæringer, og sannsynligvis av samme årsaker. I de større byregionene er tilgangen på kvalifisert arbeidskraft bedre, og en sentral lokalisering vurderes nok blant annet derfor som mer kostnadseffektiv enn lokalisering til periferien.

Når det gjelder varehandel, er sysselsettingsandelen relativt lik i alle regiontyper dersom en ser bort fra hovedstadsregionen (høy sysselsettingsandel) og de rene periferikommunene (lav sysselsettingsandel). Det jevne fordelinga her, i bygg- og anleggssektoren og i

transportsektoren, henger sammen med at dette er virksomhet som har et marked uansett hvor i landet man befinner seg.

Industriarbeidsplassene er lokalisert utenfor sentrum og utenfor periferikommunene. Lokaliseringsmønsteret for industrien er delvis historisk betinget og er blant annet knyttet til ensidige industristeder. Etter hvert som tomteprisene i sentrum har økt, har også en del industriarbeidsplasser blitt utlokalisert fra byene (og da spesielt fra Oslo).

Figur 4.3 *Syssettingsutviklingen etter arbeidssted fra 1986 til 2007 fordelt etter sentralitet. 1986 = 100*



Kilde: Karlstad og Lie (2008)

Næringsstrukturen, sammen med størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet, er viktige drivkrefter bak sysselsettingsutviklingen. Figur 4.3 viser hvordan utviklingen har variert over tid etter sentralitet. Vi ser at det er de tre mest sentrale regiontypene som har vokst mer enn landsgjennomsnittet fram til i dag. De mer perifere områdene har vokst mindre enn landsgjennomsnittet, men det er bare i periferikommunene sysselsettingen er lavere i dag enn den var i 1986. Det er en klar sammenheng mellom sentralitet og sysselsettingsutvikling. Korrelasjonen er på 0,91 for hele perioden. Dersom man splitter perioden i to, er korrelasjonen sterkere for

den siste tiårsperioden (0,94) enn for den første (0,68) (Karlstad og Lie 2008).

Forskjellen mellom de to tiårsperiodene henger i stor grad sammen med at det var en lavkonjunktur på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet. Lavkonjunktoren gjorde klart sterkest utslag sentralt, mens de mindre sentrale regionene merket mindre til konjunktorene rundt 1990. Dette henger sannsynligvis sammen med næringsstrukturen. I de mest perifere regionene er næringsstrukturen mindre markedsorientert enn i de mest sentrale. Det skyldes at strukturen i periferien i større grad enn i sentrum preges av primærnæringer og kommunesektoren, som begge er sterkt influert av offentlige tiltak. I sentrale strøk domineres næringsstrukturen av private tjenester, både personrettede og forretningsmessige. Etter spørnelsen etter private tjenester rammes relativt raskt av nedgangskonjunkturer, gjennom lavere inntekt og dermed lavere etterspørsel. Sysselsettingsutviklingen i lavkonjunkturperioder har naturligvis sitt motstykke i oppgangstider. Da vokser sysselsettingen vesentlig raskere i sentrum enn i periferien. En relativt lang oppgangsperiode (gjennom 1990- og begynnelsen av 2000-tallet) førte dermed til økt sysselsettingsmessig polarisering mellom sentrum og periferi. Sysselsettingen vil altså svinge mer i sentrum enn i periferien når konjunktorene svinger¹³.

Når vi nå etter all sannsynlighet er på veg inn i en lavkonjunktur som en følge av finanskrisa, kan en altså forvente sterkere sysselsettingsnedgang i sentrum enn i periferien dersom forløpet blir som ved tidligere lavkonjunkturer. Samtidig er det grunn til å vente at det snur tidligere i sentrum og at veksten her blir sterkere i starten av neste høykonjunktur. Imidlertid ser det ut til at virksomheter som er avhengig av utviklingen i utlandet, og da spesielt eksportbedrifter, kan komme til å rammes sterkt i den lavkonjunktoren vi er på veg inn i nå på grunn av internasjonal etterspørselssvikt. I så fall vil lavkonjunktoren kunne slå sterkt ut i regioner med relativt mye industri, det vil si utenfor kommunene i hovedstadsregionen og utenfor periferikommunene. Vi vil altså

¹³ Bildet er ikke entydig langs en sentrum-periferidimensjon. Det framgår for eksempel av figuren at veksten i hovedstadsområdet ikke har vært sterkest, perioden sett under ett. Det henger blant annet sammen med at hovedstadsområdet fikk et tilbakeslag, som ikke ble så godt merket i resten av landet, i tilknytning til IT-krisen rundt år 2000. Se Karlstad og Lie (2008) for en mer detaljert diskusjon av svingningene gjennom perioden.

kunne komme til å observere et noe regionalt mønster ved denne enn ved tidligere lavkonjunkturer.

Det er i arbeidsmarkedet, det vil si i form av sysselsetting, som næringslivet og befolkningen møtes. Det er stor grad av *samsvar* mellom den regionale sysselsettings- og befolkningsutviklingen, og sentralisering av befolkning og arbeidsplasser er en selvforsterkende prosess. Karlstad og Lie (2008) viser at sysselsettingsutviklingen i større grad enn befolkningsutviklingen preges av konjunktursvingninger. Denne forskjellen skyldes blant annet at det bare er en del av befolkningen som er sysselsatt, mens størstedelen av innbyggerne er utenfor arbeidsmarkedet.

Analyser (se f.eks. NOU 2004:2) viser for øvrig at de sentraliserende *flyttingene* avhenger av konjunktorene, men da av konjunktorene i sentrum. Når det er høykonjunktur i sentrum, øker flyttingene mot sentrum *uavhengig* av konjunktursituasjonen i periferien. I den forstand virker høykonjunktur sentraliserende på befolkningen. Denne mekanismen forklares ofte med at arbeidsmarkedet i sentrale strøk er mer attraktivt i kraft av sin bredde.

5 Regionene blir større

I diskusjonen av sentraliseringen er det lett å overse at vi stadig blir mer mobile. Gjennom bedre kommunikasjoner og økt bruk av bil blir hverdagsregionene større for de fleste. Mange kommuner og bygder som tidligere lå for langt unna til at innbyggerne der kunne ta seg til byer og tettsteder for å arbeide eller å få tjenester er gjennom kommunikasjonsinvesteringer og økt bilbruk blitt funksjonelt mer integrert i byregionene. I dette kapittelet diskuteres sammenhengen mellom bosted og senter, med fokus på tendensen til at vi reiser lengre til arbeid og tjenestetilbud, og til at de funksjonelle regionene derfor blir geografisk større.

5.1 Arbeidsmarkedsregionene blir større

Sammenhengen mellom befolkningsutvikling og sysselsettingsutvikling kan forandres dersom mobiliteten øker eller reduseres. Når arbeidsreisene blir lengre får sentrene en større geografisk rekkevidde, og regionen strekker seg lengre ut fra sentrum. Denne prosessen kalles regionforstørring.

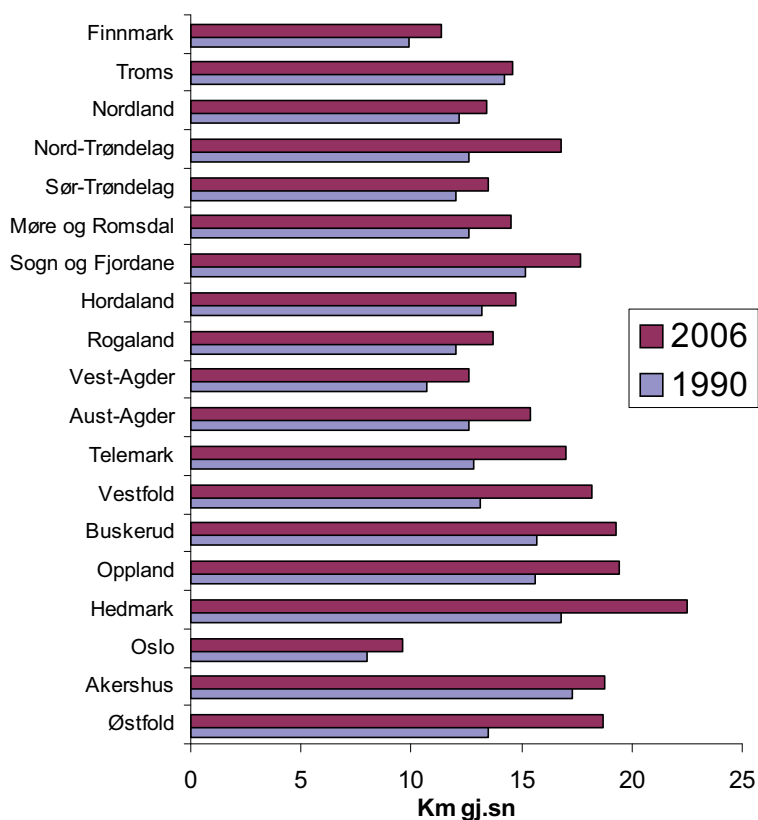
Det er et mål i distrikts- og regionalpolitikken at vegutbygging mellom sentre og mellom senter og omland skal bidra til en regionforstørring som fører til at arbeidsmarkedene blir sterkere og at tilgangen på tjenester forbedres for befolkning og næringsliv.

Regionforstørring innebærer generelt sett at reisetiden til et region-senter eller andre viktige reisemål reduseres over tid, blant annet som en følge av oppgradering og utbygging av vegnettet eller andre forbedringer i transporttilbudet (for eksempel jernbane- eller busstilbudet). Effekten av dette er gjerne at flere områder kommer innenfor et bestemt reisetidsomland til et senter. Slik sett innebærer regionforstørring generelt sett at innbyggerne får bedre til-

gang på arbeidsplasser og tjenestetilbud, innenfor en gitt reisetid. Regionforstørringen skjer parallelt med den pågående nasjonale og regionale sentraliseringen av befolkningen i Norge.

Engebretsen og Vågane (2008) har gjennomført en analyse der de har sett nærmere på om og på hvilken måte det har vært en regionforstørring siden 1980, og på hvilke konsekvenser en eventuell regionforstørring har hatt for arbeidsmarked, tjenestetilgang og bosetting. Analysen er blant annet basert på data fra Reisevaneundersøkelsene (RVU) og pendlingsstatistikk fra SSB.

Figur 5.1 *Gjennomsnittlig avstand mellom bosted og arbeidssted 1990 og 2006 for arbeidsreiser opp til 150 km.*



Kilde: Engebretsen og Vågane (2008)

Analysen viser at den gjennomsnittlige reiselengden til arbeid har økt med omtrent 25 prosent etter 1980, fra ca. 12 kilometer til ca. 16 kilometer. Reiselengden har økt i alle fylker, men mer rundt

Oslofjorden enn i resten av landet. Det skyldes først og fremst økt pendling til Oslo (Figur 5.1). Hovedårsaken til økte reiselengder er raskere transporter og dermed økt rekkevidde, ikke at flere sysselsatte aksepterer lengre reisetid til arbeid.

Transportutviklingen med bedre veier og mer bruk av bil har altså bidratt til regionforstørring og regional integrasjon. Slik sett er det den relative sentraliseringen på lokalt og regionalt nivå som har betydning for hvor langt man må reise til jobb og dermed betyr mest for regionforstørringen, ikke den nasjonale sentraliseringen.

Regionforstørringen er hovedsakelig et resultat av en *omfattende utbygging av vegnettet*. Etter 1980 har mange strekninger blitt oppgradert til høyere standard, med kortere reisetider og høyere sikkerhet. Det er bygget flere nye vegsamband, og flere fergestrekninger er erstattet av bruer og/eller tunneller. Innenfor kollektivtrafikken er det nok særlig utviklingen av et intercitytogsamband på det sentrale Østlandet og oppbygging av et omfattende ekspressbussnett som har betydd mest for rekkevidden og dermed den regionale integrasjonen.

De økte pendlingsavstandene er et uttrykk for at nye muligheter er tatt i bruk. De yrkesaktive kan velge arbeidsplasser over et større geografisk område, noe som betyr at det generelt sett har blitt bedre tilgang på arbeidsplasser. Den andre siden av dette er at næringslivet har fått bedre tilgang på arbeidskraft og at service-næringene kan ha fått større markedsunderlag. Imidlertid fører mindre avstandsskjerming til sterkere konkurranse regionalt, både om arbeidskraft og i tjenestemarkedet. Nettoeffekten for næringslivet blir dermed usikker.

5.2 Tjenestetilbud og regionforstørring

Regionforstørringen gjelder også markedet for tjenester. Det finnes imidlertid verken et objektivt mål for tjenestetilgjengelighet eller oppdaterte tall for tjenestetilbudet i hvert tettsted. Engebretsen og Vågane (2008) har derfor brukt avstand til nærmeste dagligvareforretning som en indikasjon på tilgjengelighet til ulike servicefunksjoner.

Den gjennomsnittlige avstanden til dagligvarebutikken er større i områder med lav enn i områder med høy sentralitet. Avstanden til

nærmeste dagligvarebutikk har, generelt sett, økt de siste 20 årene for dem som bor utenfor storbyområdene. Det ser imidlertid ikke ut til at denne sentraliseringen har påvirket folks handleiser. Dette tyder på at et sentralisert handlemønster, der man reiser til et senter med et større og mer variert tjenestetilbud for å handle (uavhengig av om det finnes en lokal dagligvarebutikk nærmere), hadde utviklet seg allerede for 20 år siden.

De fleste handleiser, og da særlig for ærender som ikke er dagligvareinnkjøp, foregår oppover i tettstedhierarkiet. Den sterke utbyggingen av tjenestesamfunnet som har pågått de siste 20 årene har også gitt flere tilbud i mange regionsentre. Dette har, sammen med regionforstørringen, medført at det lokale tjenestetilbudet mange steder har blitt bedre.

Regionforstørringen har for øvrig bidratt til at en rekke lokale og regionale sentra har skiftet plass i tettstedshierarkiet (Engebretsen 2001). Noen steder kan det dermed bli lenger reisetid til visse tjenester enn det ville vært om det lokale senteret hadde beholdt plassen sin i tettstedshierarkiet.

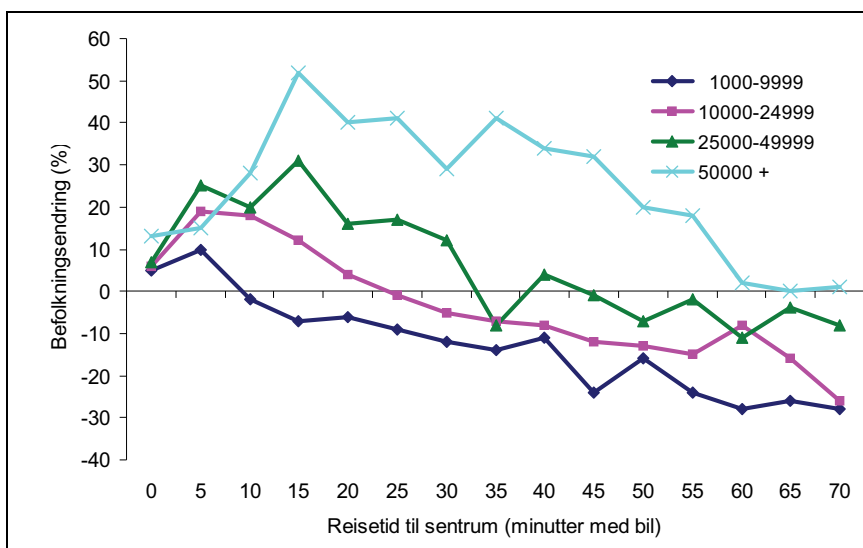
Tjenestetilgangen har altså generelt sett blitt bedre for mange over tid. Dette henger sammen med regionforstørringen. Samtidig forutsetter bedret tjenestetilgang at man har tilgang på bil. En effekt av at stadig flere har tilgang på bil, samtidig som de foretrekker å reise til et senter for å handle, kan være at den lokale nærbutikken blir konkurrert ut. Dette kan føre til et svekket tjenestetilbud lokalt for dem som ikke har bil, det vil særlig si de eldste og de yngste i lokalsamfunnet. Slik sett kan regionforstørringen ha fordelingsmessige konsekvenser.

5.3 Regionforstørring og befolkningsutvikling

Engebretsen og Vågane (2008) har vist at sannsynligheten for å pendle til et regionsenter avtar med reisetid. Når reisetiden fra bosted til regionsenteret overstiger en time, er det svært få som pendler. Den sterke avstandsfølsomheten ser ut til å gjenspeile seg i utviklingen i bosettingsmønsteret over tid på lokalt nivå i hele landet. Generelt sett avtar befolkningsveksten med avstand fra sentrum og snur til nedgang når avstanden blir stor nok. Figur 5.2 viser befolkningsutviklingen på grunnkrets nivå (uavhengig av

kommuneinndelingen) etter reisetid til og størrelsen på region-sentrene (senterstørrelse fra 1.000 innbyggere og oppover). I omlandet omkring sentra med mer enn 50.000 innbyggere øker innbyggertallet så lenge reisetiden er mindre enn en time. Vekstomlandenes utbredelse synker raskt med senterstørrelsen, og vi ser at man i områder omkring sentra med mindre enn 10.000 innbyggere har en befolkningsnedgang allerede med ti minutters avstand fra senteret.

Figur 5.2 *Befolkningsutvikling i grunnkretser 1980-2007 etter størrelse på og reisetid til regionsentra.*



Kilde: Engebretsen og Vågane (2008)

Det ser altså ut til at regionforstørring, i tillegg til å bidra til økt tilgang på arbeid og lengre pendlingsavstander, fører til økt eller styrket bosetting i områder som får bedre tilgjengelighet til regionhovedsentrene. Når avstanden til sentrum målt i reisetid reduseres, øker mulighetene for befolkningsvekst i omlandet, og denne effekten er større jo flere innbyggere det er i senteret.

Regionforstørring er også en del av sentraliseringsbildet. Sentre av ulik størrelse blir mer tilgjengelige for befolkningen, og stadig flere mennesker er funksjonelt integrert i sentra selv om de bor i de samme bygder og kommuner som før.

6 Hvordan oppleves sentraliseringen?

Ovenfor har vi definert sentralisering først og fremst som et makrofenomen, selv om konsekvensene oppleves på husholds- og individnivå. I dette kapitlet har vi derfor sett nærmere på hvordan ulike individgrupper på ulike steder opplever sentraliseringens effekter. Befolkningsuttynning, eller ”sentralisering med motsatt fortegn” er definert av Aasbrenn (1989) som at det gradvis blir færre innbyggere i de mest utsatte områdene i distriktene. Han peker imidlertid seinere (Aasbrenn 1995) på at det ikke nødvendigvis er selve befolkningsuttynningen som er problemet, men at uttynningen også har sosiale og økonomiske aspekter. Sentralisering kan blant annet føre til at viktige institusjoner, som offentlige eller private tjenester, næringsliv eller arbeidsplasser uttynnes, samtidig som uttynningssamfunnene tappes for menneskelige ressurser. Sentralisering kan også føre til ubalanser mellom befolkningen og tilsvarende institusjoner i sentrale strøk, gjennom kjøp- og generelt økt press.

Dette illustrerer at sentraliseringen påvirker steders kvaliteter. Samtidig er det stedenes kvaliteter som avgjør hvordan innbyggerne opplever dem. Derfor vil det ikke være sentraliseringen som prosess, men snarere sentraliseringens betydning for steders kvaliteter som betyr mest for hvordan den oppleves av individer og hushold. Nedenfor har vi sett nærmere på hvilke grupper som kan oppfattes som spesielt utsatt ved sentraliseringen. Deretter ser vi nærmere på hvordan sentraliseringen påvirker steders kvaliteter og individers trivsel. Den lokale butikken representerer både et sted å handle og en sosial møteplass. Tap av den lokale butikken representerer slik sett et dobbelt problem, spesielt for eldre (Anvik et al (1998)). Vi har derfor til slutt i kapitlet sett nærmere på hvordan handlemønsteret varierer mellom kommunegrupper.

6.1 Utsatte grupper

Samfunnsmessige strukturendringer skaper alltid muligheter så vel som utfordringer, og vi vet at disse aldri er jevnt fordelt mellom alle grupper i samfunnet. Dette gjelder også sentraliseringsprosessen, som i hovedsak er summen av en lang rekke beslutninger som tas av enkeltpersoner, familier og bedrifter.

Rent intuitivt forstår vi at det ikke kan være enkelt å bo på et sted der folketallet synker og tjenestene tynnes ut. I verste fall mister man både butikken og kollektivtrafikken, og da blir man avhengig av privatbilen for praktisk talt alle tjenester som ikke kan leveres til hjemmet. Har man verken egen bil eller noen andre i nærheten som kan kjøre, oppstår mange praktiske problemer.

Når folketallet kommer over eller under terskler for dimensjonering av tilbud, tjenester og sosiale aktiviteter, skapes utfordringer knyttet til å tilpasse nivået til det nye innbyggertallet. Både økning og nedgang i folketall kan gi seg utslag i problemer med for eksempel kommunikasjoner, tilgang på boliger, skole, helse- og kulturtilbud, private tjenester og fritidsaktiviteter. Dette får også konsekvenser for arbeidsmarkedet. Uttynningsområder er sårbare for tap av tilbud og aktiviteter, mens det kan oppstå kø- eller trengselsproblemer i områder med rask befolkningsvekst. Flertallet av steder befinner seg mellom ytterpunktene. Det finnes også åpenbare positive konsekvenser for dem som bor på steder der kvaliteten på tjenester og infrastruktur forbedres over tid.

6.2 Stedets kvaliteter og individers trivsel

Wiborg (2008a) og Magnussen (2008) har gjennomført en begrenset undersøkelse av hvordan individgrupper på tre ulike steder¹⁴ oppfatter sentralisering, oppsummert hos Wiborg (2008b). Datagrunnlaget for undersøkelsen er begrenset, og undersøkelsen gjør derfor ikke krav på å være representativ. Konklusjonene må sees i lys av dette. Formålet med undersøkelsen var å se nærmere på

¹⁴ Skedsmo, Førde og Hamarøy

- Hvilke vurderinger som ligger til grunn for individer og husholdninger, som tjener eller taper på sentralisering, når de skal gjøre sine lokaliseringsbeslutninger.
- Hvilke typer trivsel/mistrivsel opplever individer som flytter til mer sentrale strøk, eller som blir boende i fraflyttingsdistrikter?
- Hvilke virkninger av sentralisering opplever de som i utgangspunktet bor i sentrale strøk?

Fokus i analysen er rettet mot den kvalitative opplevelsen på individnivå, det vil si mot de subjektive sidene av å bo og leve på steder prega av vekst eller nedgang i folketallet. Dette kan også oppfattes som individets trivsel og dets opplevelse av stedets kvaliteter. Hvordan blir stedet i seg selv opplevd, hvordan blir en knyttet til stedet, og hva innebærer det å høre til et sted?

På individuelt nivå oppleves befolkningsendringer på bostedet på forskjellige måter, men de fleste er mer opptatt av forhold knyttet til stedet enn av sentralisering som prosess. Slik sett påvirker forståelse og verdier knyttet til by og bygd hvordan ulike samfunnsaktører fortolker, forstår og beskriver sentralisering og dens ulike konsekvenser. Bruk av uttrykk som ”sentraliseringens” pris eller ”sentraliseringens gevinst”, rammer også inn forståelsen av saksfeltet på bestemte måter.

Vi har beskrevet sentraliseringen for grupper av kommuner (kapittel 3). Det vil imidlertid være store variasjoner innad i en kommune, og enda større variasjoner innad i grupper av kommuner, når det gjelder folketallsendringer og levekår. Vekst i byer og regioner er ofte konsentrert til noen områder, mens nedgang i folketall ofte er knyttet til enkelte deler av kommuner, særlig utkantene. På kommunenivå kan det dermed bli intern sentralisering. Det som statistisk kan beskrives enten som folketallsnedgang eller som vekst i antall innbyggere på kommune- eller regionnivå, kan gi svært forskjellige utslag innad i kommuner og regioner.

Steder er ikke objektive strukturelle rammer, men oppleves forskjellig ut fra den posisjon og situasjon folk er i. Mennesker velger sitt sted å bo ut fra en rekke ulike faktorer; tilhørighet og familietilknytning, jobbmuligheter, fritidsmuligheter, livsstil og lignende. Hva som er viktig for folk forandrer seg også over tid,

avhengig av livsfase. Noen steder fremstår som særlig attraktive for unge, mens andre er mer attraktive for folk i en familiefase. Ut fra Bo- og flyttemotivundersøkelsen i 2008 er 95 % av dem som ikke har flyttet de siste sju årene fornøyd med det stedet de bor på.

Endringer i folketall knyttes til bestemte områder; regioner, kommuner. Samtidig er ikke folks hverdagsliv avgrenset til bestemte steder. De bruker ulike steder til ulike formål; ferie, fritid, arbeid og hverdag. De minst mobile, pga. av alder, økonomi og/eller helse, er mest avhengig av lokale forhold i sin hverdag og kan dermed bli mest påvirket av endringer i lokalt.

Befolkningsendringer skjer langsomt. Endringene påvirker steders kvaliteter ved at for eksempel tjenestetilbud eller andre aktivitetstilbud endres. Imidlertid skjer befolkningsendringene vanligvis så gradvis at det skjer tilpasninger av aktiviteter og tilbud slik at det ikke får store konsekvenser for folks hverdagsliv fra dag til dag. Folketallsendringer kan ha betydning for steders kvaliteter, men hvilken betydning er ikke entydig. Geografiske, sosiale, demografiske, kulturelle og økonomiske faktorer har betydning for hvordan stedene endres, og dermed hvilke konsekvenser sentralisering kan få. Hvilken betydning folketallsøkning og folketallsnedgang kan ha for folks hverdagsliv, er også avhengig av hva slags spesifikke steder det dreier seg om.

I presentasjoner av steder som fraflyttingskommuner ligger det ofte en assosiasjon til kommuner (og innbyggere) som har ulike problemer. Steders identitet blir koblet til innbyggernes identitet slik at negative beskrivelser av steder kan oppleves som en form for stigmatisering. Å snakke om ”sentraliseringens pris” eller ”konsekvenser” som om folk bare er passive ofre, gir et feil bilde av hvordan folk opplever sitt hverdagsliv. Nedgang i folketall kan for eksempel resultere i mobilisering av lokale ressurser for å håndtere felles utfordringer som delvis kan kompensere andre negative konsekvenser av folketallsnedgang. Folk kan oppleve strukturelle rammebetingelser og velferdstilbud negativt, men kan ha tilsvarende positiv opplevelse av sosialt liv, natur og annet.

Sentralisering bidrar til å skape småbyer eller større tettsteder lokalt, både i større byers omland og i andre deler av landet. Småbyer kan framstå som store nok til å ha et variert tjenestemessig, arbeidsmessig, kulturelt og sosialt tilbud, samtidig som de er små

nok til å unngå ulike former for kjøproblemer, og til å ha en oversikt som skaper trygghet og tilgjengelighet.

Folketallsøkning og folketallsnedgang er fenomener som kan observeres på makronivå og som har sammenheng med strukturelle og sosiale endringer. Wiborg (2008b) viser at folketallsendringer i seg selv ikke har spesielle konsekvenser for folks hverdagsliv, og at konsekvensene blir tydeligere først når steders kvaliteter påvirkes. Endringer i folketall, i kombinasjon med endringer i befolknings sammensetning, kan være indikatorer på andre typer prosesser, og disse kan indirekte ha betydning for folks hverdagsliv. På individnivå oppleves og erfares endringene ulikt ut fra verdier, ressurser, preferanser og livssituasjon. Slik sett er det stedenes kvaliteter, ikke sentraliseringen, sammen med individuelle preferanser, som avgjør hvordan sentraliseringen oppleves av individer.

6.3 Detaljhandelen tynnes ut

Strukturendringer i detaljhandelen har ført til at antallet nærbutikker er vesentlig redusert, samtidig som mer av handelen nå skjer i bilbaserte kjøpesentra. Denne utviklingen vil kunne skape problemer i områder der det blir vesentlig lengre til nærmeste butikk, særlig for dem som ikke har tilgang til bil. Spørsmålet er hvilke konsekvenser sentraliseringen av varehandelen har hatt for bosatte i u-sentrale strøk sammenlignet med dem som bor mer sentralt. Engebretsen og Vågane (2008) har, ved hjelp av tall fra de nasjonale reisevaneundersøkelsene (RVU), undersøkt om tilgjengeligheten til tjenester er blitt dårligere og om folk derfor må bruke mer tid på ulike handlereiser.

Engebretsen (2001) diskuterte hvordan veibygging og økt mobilitet har konsekvenser for tettsteder og servicetilbud. I perioden 1972-2000 hadde mange butikktyper og tjenestetilbud, særlig spesialforretninger og forretningsmessig tjenesteyting, spredt seg til stadig flere tettsteder. Samtidig ble antall postkontor redusert med 70 % og antall dagligvarebutikker nesten halvert, mens antall kjøpesentre ble tidoblet. Denne omstruktureringen har tatt form av en desentralisert konsentrasjon med økt konsentrasjon av varehandel i tettsteder med over 10.000 bosatte, og stagnasjon eller tilbakegang i mange mindre tettsteder. Det har med andre ord vært en overgang

til regionale markeder der omlandsbefolkningen utgjør et viktig markedsgrunnlag for tjenestetilbudet i tettstedene og regionutvidelsen har bidratt til et større markedsgrunnlag for eksisterende tilbud.

Konsekvensene av sentraliseringen er ikke de samme i sentrale strøk som i utkantstrøk. Engebretsen og Vågane (2008) har derfor gruppert kommunene i seks grupper¹⁵ etter sentralitet. *Oslo* kommune er i en kategori for seg. Landsdelssentre og kommuner med over 50.000 innbyggere tilhører *storbykommunene*. Kommuner med tettsteder med mer enn 15.000 innbyggere utgjør kategorien *store tettsteder*. *Omlandskommuner* er kommuner som i hovedsak ligger innenfor pendlingsområdet til storbykommuner. De *rurbane kommunene* er en mellomkategori som består av kommuner av ulik størrelse. Noen av dem har tettsteder med 5.000-15.000 innbyggere, andre tilhører pendlingsområdet til store tettsteder. *Utkantkommunene* er de kommunene som gjenstår når de andre er fordelt, og disse er de mest usentrale.

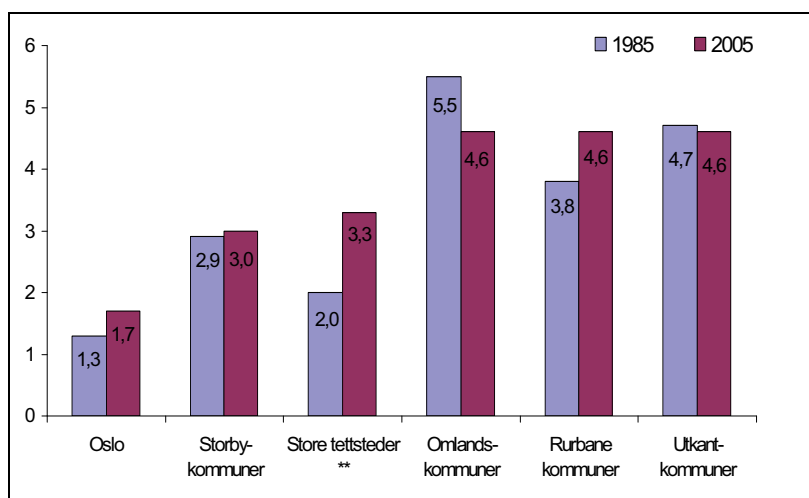
Avstand til nærmeste dagligvarebutikk ble sist registrert i den nasjonale reisevaneundersøkelsen i 2001. Fra 1985 til 2001 har avstanden til nærmeste dagligvarebutikk økt i de fleste kommunetyper. I omlandskommunene har avstanden økt med hele 60 prosent, i de rurbane kommunene med over 50 prosent. Økningen i utkantkommunene er på 34 prosent. Økningen er altså ikke størst i utkantkommunene, men her er avstandene i utgangspunktet mye større enn i alle andre kommunetyper. Nedleggelse av nærbutikker er den mest nærliggende forklaringen på økningen i avstand. I de store tettstedene kan det også ha hatt betydning hvor i tettstedet boligutbyggingen skjer.

Det er naturlig å anta at sentraliseringen påvirker handlereisenes lengde. En økning i avstand til nærmeste dagligvarebutikk kan føre til lengre handlereiser, men det er viktig å påpeke at lengden på handlereisene er ikke alltid et uttrykk for tilgjengeligheten til tjenestene. Reiselengden kan indikere hvor langt man *må* reise for å handle, men den kan også være et uttrykk for hvor langt man er *villig* til å reise.

¹⁵ Inndelingen er ikke identisk med den som er nyttet i avsnitt 2.2. Engebretsen og Vågane (2008) baserte seg på en bearbeidet versjon av SSBs sentralitetsinndeling, som imidlertid også inndelingen i kapittel 2 er basert på. De to inndelingene likner derfor på hverandre.

For å få mest mulig sammenlignbare tall har Engebretsen og Vågane (2008) konsentrert seg om handlereiser som starter eller ender ved boligen. Dette gjelder altså for reiser der "butikken" er siste stopp på vei hjem, eller første stopp fra man drar hjemmefra. Det er de som bor utenfor de største tettstedene som har de lengste reisene (Figur 6.1). I utkantkommunene skyldes dette lang vei til butikken, men i omlandskommunene kan mye av dette forklares med at man handler i kjøpesentra eller i den tilhørende storbyen. Endringen i reiselengde er med få unntak ikke signifikant. Det ser altså ikke ut til at en økning i avstand til nærmeste butikk har hatt stor betydning for reiselengden.

Figur 6.1 *Gjennomsnittlig reiseavstand for dagligvareinnkjøp i km. Reiser som starter eller ender hjemme, 1985 og 2005.*



Kilde: Engebretsen og Vågane (2008)

** Signifikant på tosidig 1 %-nivå

Sentraliseringen har altså liten effekt på atferden. Engebretsen og Vågane (2008) konkluderer derfor med at avstanden til den nærmeste butikken ligger i liten grad har betydning for hvor langt man reiser. De som har dagligvarebutikk i nabolaget vil vanligvis ha kortere innkjøpsreiser enn andre, men det er ingen automatikk i at man bruker den nærmeste butikken. Det vil være flere faktorer, kanskje først og fremst vareutvalg, pris og åpningstider, samt lokalisering av andre aktiviteter som vil ha betydning for hvilken butikk man velger.

Tabell 6.1 *Gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste dagligvarebutikk i km. Reisevaneundersøkelsene 1985 og 2001.*

	1985	2001
Oslo	0,5	0,5
Storbykommuner	1,0	0,9
Store tettsteder	0,9	1,2
Omlandskommuner	1,3	2,1
Rurbane kommuner	1,6	2,5
Utkantkommuner	2,3	3,1
Alle kommunegrupper	1,3	1,7

Kilde: Engebretsen og Vågane (2008)

Tabell 6.1 viser at avstanden til den nærmeste dagligvarebutikken har økt for dem som bor utenfor storbykommunene. Det er også en tydelig sammenheng mellom sentralitet og avstand til butikken; jo høyere sentralitet, jo kortere avstand. Den økte avstanden har, i følge Engebretsen og Vågane (2008), imidlertid ikke hatt noen stor betydning for folks handlereiser. Med forbehold om svakheter i data-materialet, ser det ut til at de som bor i storbyene handler oftere enn før, mens resten av befolkningen ikke har endret frekvensen på handlereisene. Heller ikke handlereisenes lengde ser ut til å ha endret seg de siste 20 år. Ut fra dette kan det tyde på at sentralisering av butikkjenester i praksis ikke har påvirket folks handlereiser. Bosatte i utkantkommuner har fått redusert tilgjengelighet til tjenestetilbudene, men har likevel ikke tatt det ut i mer reising. Det kan tyde på at det viktigste ikke er hvor den nærmeste dagligvarebutikken er, men at man kjører til den som har det beste tilbudet.

Selv om nedleggelse av nærbutikken ikke endrer folks atferd, kan det ha store konsekvenser for lokalsamfunnet og enkeltpersoner. De som må betale den høyeste prisen når nærbutikken legges ned, er de som ikke har bil, og dermed får problemer med å dekke sine behov andre steder. I mange mindre lokalsamfunn representerer nærbutikken en viktig miljøfaktor og vil være et viktig symbol for identitet og trygghet. Dette kan være viktigere enn vareutvalget.

Samtidig har utbyggingen av servicesamfunnet gitt flere tilbud mange steder, slik at selv om det har skjedd en relativ sentralisering, har det totale tjenestetilbudet blitt bedre. I tillegg har for eksempel nedleggelse av postkontor mange steder paradoksalt nok gitt et bedre tilbud ved overgang til "Post i butikk", som har gitt utvidete åpningstider for posttjenester og bedret grunnlaget for nærbutikkene.

7 Sentralisering og inntekt

Gjennom 30 år har befolkningen i utkantregioner sunket med 20 prosent, mens befolkningen i storbyregioner og hovedstadsregionen har vokst med 30 prosent. I dette kapittelet viser vi at de som flytter gjennomgående har større inntekter enn de bofaste. Dette har også ført til at det har vært større omfordeling av inntekt enn befolkning.

7.1 Flyttere har større inntekter enn bofaste

Sørli (2008) har undersøkt sammenhengen mellom flyttinger og inntekter. Han har fulgt alle innbyggere født innenfor et femårskull (født 1963 til 1967) fra de var skoleungdom til de ved utgangen av 2005 var mellom 38 og 42 år (i 40-årsalderen), og han har kartlagt deres bevegelser i geografien så vel som deres inntekter. Inntektene er akkumulert over tolv år fra 1993 til 2004, dvs. fra de aktuelle personene var i slutten av 20-årene til de var i 40-årsalderen.

Datamaterialet for analysen er SSBs individuelle flyttehistorier. Her er alle flyttemeldinger over kommune- og landegrensar gjennom perioden 1964 til 2005 registrert, sammen med en rekke andre økonomiske og sosiale variabler. I materialet har man blant annet registrert årlige inntektsbeløp for 12-årsperioden 1993-2004 for alle personer. Inntekter som opparbeides fra man er i slutten av 20-årene til man er omkring 40 år dekker den første delen av yrkeskarrieren. Det er også i denne livsfasen man flytter mest. Vi dekker altså den fasen hvor oppbygging av inntekt og flytting i størst grad henger sammen.

Vi tallfester på denne måten den samlede inntekten for fem årskull bofaste og tilbakeflyttere i ulike typer av kommuner. Det er disse som i voksen alder utgjør lokalbefolkningen i kommunene. I hvilken grad inntekten til denne lokalbefolkningen avviker fra inntek-

ten til dem som har flyttet inn og blitt boende, og de som har flyttet ut og ikke kommet tilbake, sier noe om hvor sterkt flytting og inntektsakkumulering henger sammen.

For å besvare slike spørsmål i et sentrum-periferiperspektiv har vi brukt en inndeling av regionene i landet etter landsdel og sentralitet. Denne inndelingen, som også ble lagt til grunn for Flyttemotivundersøkelsen 2008¹⁶, bygger på Juvkams inndeling av kommunene i bo- og arbeidsmarkedsregioner (Juvkam 2002). Det er fire sentralitetsnivå: *storbyer, storbyomland, små og mellomstore byregioner, og perifere regioner*. Storbyene utgjøres av de seks landsdelsentrene, mens storbyomland kun er knyttet opp mot de fire største byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger).

Framstillingen består i å se på forskjeller i, og omfordeling av, inntekt i sentrum-periferiperspektiv på landsnivå. Hvis vi et øyeblikk holder inn- og utvandrere utenfor betraktningen, får vi med fire sentralitetsnivå til sammen tolv flytteretninger som gir endret sentralitet i løpet av aldersfasen, pluss fire flytteretninger hvor det flyttes innenfor ett og samme sentralitetsnivå. Det siste kaller vi for enkelhets skyld internflytting.

I tillegg til disse i alt 16 flyttestrømmene, som til sammen omfatter alle personer som vi i undersøkelsen betrakter som fraflyttere fra eller tilflyttere til ulike regioner og kommuner, har vi en lokalbefolkningskjerne bestående av bofaste og tilbakeflyttere i kommunene. Når det gjelder innflytting fra utlandet har vi naturlig nok kun opplysninger om de årene de har bodd i Norge. For dem som utvandret fra Norge i løpet av fasen har vi inntektsopplysninger for årene før de flyttet ut. Inn- og utvandrerne forstyrrer bildet av hvordan inntektsomfordelingen henger sammen med innenlandsk flytting. Likevel holder vi dem ikke utenfor, da også deres inntektsakkumulering har geografisk påvirkning på resultatet til slutt.

På hvert sentralitetsnivå vil vi kunne skille ut elleve grupper som på ulike måter gir bidrag til omfordelingen av inntekt gjennom første del av voksenlivet:

¹⁶ Denne inndelingen avviker igjen fra den som er brukt i kapittel 2. Tallene hos Sørli (2008) er imidlertid basert på de tallene, og dermed den inndelingen, som er benyttet i Flyttemotivundersøkelsen 2008. Resultatene hos Sørli (2008) er dermed også kompatible på regionalt nivå med data fra denne undersøkelsen.

- bofaste i kommunene
- tilbakeflyttere i kommunene
- internflyttere mellom kommuner på samme sentralitetsnivå
- tilflyttere fra de tre andre sentralitetsnivåene pluss fra utlandet (fire flyttegrupper)
- fraflyttede som var bosatt på annet sentralitetsnivå eller i utlandet (fire flyttegrupper)

De beløpene vi opererer med nedenfor er oppgitt som årlige gjennomsnitt for de tolv årene vi har inntektsopplysninger. På den måten elimineres effekten av at ikke alle har bodd i Norge alle tolv årene.

De tre gruppene av fraflyttere og tilflyttere i sentralitetshierarkiet vil på ulike geografiske nivå tolkes forskjellig. For eksempel vil personer bosatt i storbyområdet i 40-årsalderen, som har vokst opp i en storby, representere en annen form for desentralisering enn dem som har flyttet fra storbyen eller omlandet til en småby- eller periferiregion. Inntektsomfordelingene i storbyregionene er selvfølgelig av mindre betydning for sentraliseringen enn den omfordelingen som følger av flytting mellom storbyregioner og andre regioner i landet. Likevel er forholdet mellom storbyene og omlandet interessant som eget tema, ikke minst fordi en stor og økende andel av all langsiktig flytting foregår innenfor og mellom storbyregionene. Det er flere grunner til det, blant annet at barnekullene i økende grad vokser opp i eller nær de store byene. Det ligger en langsiktig dynamisk prosess bak dette. Foreldrenes sentraliserende flyttinger har gjennom de fire generasjonene vi har statistikk for virket sentraliserende på barnebosettingsmønsteret for neste generasjon, som igjen danner et mer sentralisert utgangspunkt for denne generasjonens flyttinger. Disse generasjonsprosessene kan i varierende grad nærmest spores fra årskull til årskull på nær sagt alle alderstrinn helt opp mot 80-årstrinnet i dagens befolkning i Norge.

Tabell 7.1 oppsummerer funnene hos Sørli (2008). Periferiregionene taper som kjent omkring 30 prosent av kullstørrelsene sine gjennom flytting. Siden de fraflyttede akkumulerer høyere inntekt enn de tilflyttede, øker flyttelekkasjen i periferiregionene når den måles i inntekt i stedet for i personer. I de små og mellomstore

byregionene er det også en viss langsiktig befolkningslekkasje. Den har økt over tid (fordoblet i løpet av ti årskull), i takt med at det løpende blir færre potensielle tilflyttere i periferiområdene omkring, når stadig større deler av landets barn vokser opp i de store byregionene. Relativt sett er det i de små og mellomstore byregionene at ulikhetene i inntektsnivå mellom flyttestrømmene inn og ut betyr mest for den totale lekkasjen i inntekt (omtrent 30 prosent av totalt tap).

Tabell 7.1 *Vekst og tap i antall personer og i inntekt som følge av flytting gjennom aldersfasen 15-40 år. Prosent av personer på ulike sentralitetsnivå gjennom livsløpet*

	MENN			KVINNER		
	Endring i inntekt	Herav		Endring i inntekt	Herav	
		Befolkn- endring	Inntekts- forskjeller		Befolkn- endring	Inntekts- forskjeller
De seks store byene	+ 21	+ 18	+ 3	+ 25	+ 19	+ 6
Omlandet til storbyene	+ 17	+ 14	+ 3	+ 17	+ 16	+ 1
Små og mellomstore byregioner	- 11	- 8	- 3	- 13	- 9	- 4
Periferiregionene samlet	- 33	- 27	- 6	- 36	- 30	- 6

Kilde: Sørli (2008)

I storbyene og i omlandet gir befolkningsøkningen alene størst bidrag til inntektsgevinsten. Forskjellen for kvinner mellom by og omland skyldes at kvinner som flytter fra omland til storby har betydelig høyere inntekt enn de som har vokst opp i byene og bosetter seg i omlandet. For menn er det like høy inntekt i disse to strømmene. Kjønnforskjellen skyldes at omlandsflyttingen for kvinner i større grad enn for menn er familieorientert, og at storbyomlandet er blitt barnas hovedoppvekstarena i landet.

Personer som flytter inn til *de store byene* har høyere inntekt enn lokalbefolkningen der. Aller høyest inntekt har de som kommer fra andre storbyer og fra de små og mellomstore byregionene. Tilflyttere fra periferien har også større inntekt enn bofaste og tilbakeflyttede storbyboere. Tilbakeflyttede menn har litt høyere inntekt enn de bofaste, mens det er liten forskjell for kvinner. Jo mer perifert de som har vokst opp i storbyer flytter, desto mindre inntekt har de.

Det samme gjelder i hovedsak også for *storbyomlandet*. Tilflytterne har i gjennomsnitt høyere inntekt enn lokalbefolkningen. Det er liten forskjell mellom tilbakeflyttere i omlandskommunene og internflyttere innenfor omlandet. De som flytter fra omlandet til små og mellomstore byregioner og periferi, har litt høyere inntekt enn de som flytter ut fra de store byene. Innvandrere som velger storbyomlandet har høyere inntekt enn innvandrere som velger storbyene.

Tilflyttere til *de små og mellomstore byregionene* har også høyere inntekt enn lokalbefolkningene. Litt overraskende har de som kommer fra periferien høyere inntekt enn de som kommer fra storbyregionene. De har imidlertid lavere inntekt enn de som flytter fra periferi til storby eller omland. Av de som flytter fra de små og mellomstore byregionene har de som bosetter seg i storbyomlandet klart høyest inntekt.

Periferiregionene er de eneste hvor tilflytterne ikke har akkumulert like mye inntekt som lokalbefolkningen. Kvinner som har flyttet tilbake til sine oppvekstkommuner, og menn som har flyttet internt i periferien, har høyest inntekt blant lokalbefolkningen. Alle fraflyttere har imidlertid høyere inntekt enn lokalbefolkningen i periferien. Aller høyest inntekt har de som har bosatt seg i storbyomlandet.

Det er betydelige inntektsforskjeller mellom kvinner og menn. Sørlie (2008) viser at menn opparbeider en tredel mer i inntekt enn kvinner. Denne forskjellen har noen helt klare regionale trekk både etter sentralitet og etter landsdel. Kjønnsforskjellene er på alle sentralitetsnivå størst på Vestlandet og Sørlandet, omtrent på landsgjennomsnittet på Østlandet, og er langt lavere enn gjennomsnittet i Trøndelag og i Nord-Norge. Forskjellene er størst i alle storbyomland, altså i de områdene barna i størst grad vokser opp. Forskjellene er også større enn landsgjennomsnittet i alle storbyene. I de små og mellomstore byregionene er forskjellene omtrent som på landsbasis. I periferien er forskjellene betydelig mindre, og spesielt er det liten kjønnsforskjell blant tilflytterne til periferiregionene.

De regionale ulikhetene i kjønnsforskjell har to hovedforklaringer. Den ene er regional ulikhet i næringsstrukturer, med høyt innslag av personlig og forretningsmessig tjenesteyting i storbyregionene. Her tjener menn opp mye av sin merinntekt. Det andre momentet

er de regionale ulikhetene som fortsatt eksisterer i kjønnsrollemønstrene. Landsdelsforskjellene kan i størst grad forklares av dette, mens variasjonen langs sentralitetsaksen i større grad bygger på ulike regionale næringsstrukturer.

7.2 Hva forklarer omfordeling av inntekt?

Det opparbeides altså mer inntekt blant folk som har flyttet sentraliserende enn blant dem som bor i regioner med samme sentralitet som den de vokste opp i, altså lokalbefolkningen og internflytterne på samme sentralitetsnivå. I flyttestrømmene fra sentrum til periferi er det akkumulert mindre inntekt. Disse forskjellene øker den inntektsmessige sentraliseringen med omtrent 15 prosent utover det som ligger i personenes flytteprosesser alene.

Relativt sett er det de små og mellomstore byregionene som taper mest. For disse øker effekten av nettotapet som følge av flytting med nesten 50 prosent, når flyttetapet gjennom aldersfasen 15-40 år måles i inntekt akkumulert fra de var i slutten av 20-årene, i stedet for i reduksjon i kullstørrelsene.

Årsaken til at det er en slik omfordeling av inntekt, er naturligvis at de som flytter tjener mer enn de bofaste. Imidlertid er det ikke flyttingene i seg selv som er forklaringen. Man tjener altså ikke mer *fordi* man flytter, men det ligger noen faktorer bak som forklarer forskjellene.

Tilknytningen til arbeidsmarkedet er den viktigste i den aldersgruppen vi har sett på. De som flytter vil normalt flytte fra en jobb til en annen, mens de bofaste også omfatter personer utenfor arbeidsstyrken (arbeidsledige, trygdede). Aggregert innebærer det naturligvis at gjennomsnittsinntekten blant bofaste blir relativt lav, mens den blir høy for dem som flytter.

Hvorvidt de som flytter samtidig tar en høytlønnet jobb dit de flytter, sier vårt datamateriale ikke noe om. Imidlertid er det gjennomsnittlige utdanningsnivået blant dem som flytter høyere enn blant de bofaste. Dette er en faktor som tyder på at de som flytter faktisk har høyere gjennomsnittsinntekt også enn dem blant de bofaste som er i arbeid.

8 Skaper sentraliseringen press på boligmarkedet?

Boligmarkedet, som andre markeder, består av etterspørsel og tilbud. Tilbudet bestemmes av tilgangen på boliger, som påvirkes av boligbygging, utflytting, dødsfall, endringer i husholdsstruktur (giftermål/samboerskap og skilsmisser) og endringer i utleie av deler av boliger (for eksempel sokkelleiligheter). Etterspørselen er i stor grad bestemt ut fra befolkningen, og det er vanlig å ta utgangspunkt i antall personer over 20 år når man skal beregne dette (Medby og Barlindhaug 2008). Med utgangspunkt i dette ser vi at sentralisering kan bidra til å endre tilbudet av boliger på et sted (i en kommune eller region) gjennom demografiske prosesser. Sentraliseringen har selvsagt også stor betydning for *etterspørselen* etter boliger, både i sentrum og periferien. Slik sett har sentraliseringen betydning for boligmarkedet over hele landet.

Med utgangspunkt i analysen hos Medby og Barlindhaug (2008) gjennomgår vi nedenfor utviklingen i boligmarkedene i sentrale og perifere strøk. Vi diskuterer forskjeller i boligprisene og drøfter konsekvenser for hushold som beveger seg flytter mellom sentrum og periferi.

8.1 Regionale prisforskjeller på boliger

Sentralisering fører til at *etterspørselen* etter boliger er høy i sentrum. Tilsvarende vil etterspørselen etter boliger være lavere i periferien som en følge av sentralisering. Denne forskjellen i etterspørsel indikerer at boligprisene er lavere i periferien enn i sentrum (gitt tilbudet av boliger).

Tilbudet av boliger påvirkes av flere forhold. I periferien, der boligprisene er lave, vil nybyggingen være begrenset. I sentrum, derimot, kan presset i boligmarkedet føre til at det blir (svært) lønnsomt å bygge boliger. Et pressområde med omfattende nybygging, fortetting og transformasjon vil ha et relativt høyt boligtilbud. Prisutviklingen i en slik kommune vil være lavere (for en gitt befolkningsvekst) enn i en kommune som *ikke* tilrettelegger for boligbygging. Derfor kan en av konsekvensene være at boligbyggingen og befolkningsveksten vris mot nabokommuner utenfor den sentrale kommunen. Vi vil ofte se at boligprisen i en region avtar med avstanden og reisekostnadene til sentrum av regionen. I randsonen, det vil si lengst ute i regionen, er prisene bestemt fra tilbudssiden, det vil si som summen av byggekostnadene og alternativkostnadene til tomtearealet. Dette kalles den monosentriske teorien om byutvikling og urbane boligmarkeder.

Dersom dette resonnetet er riktig, vil boligprisvariasjonene innenfor en storbyregion variere betydelig med avstanden til sentrum. I sentrum vil prisene være høyest, og de avtar ut mot randsonen. Jo større utstrekning en storbyregion har, desto større vil boligprisvariasjonene være. I følge den monosentriske teorien vokser byer gjennom nybygging i byens randsoner. Dette øker reisekostnadene fra randsonen inn til byens sentrum, noe som i neste omgang øker prisene sentralt. I slike urbane vekstområder vil de gjennomsnittlige boligprisene vokse som følge av byspredning.

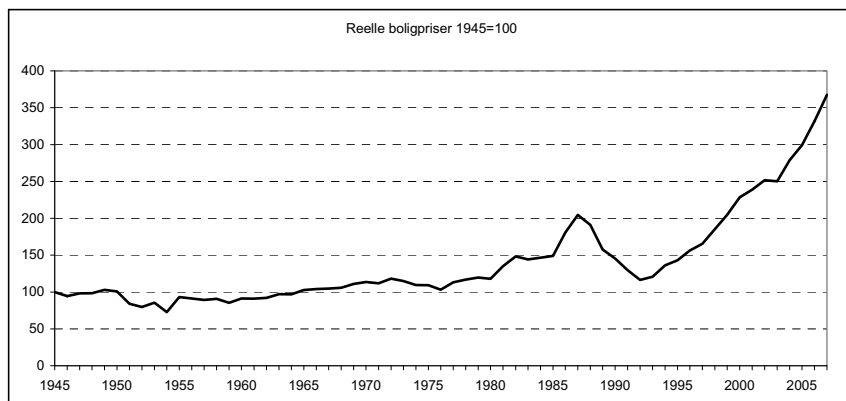
Empiri fra Sverige viser at prisforholdet mellom regioner endrer seg lite over tid, men at prisene i urbane områder svinger mer over tid enn i perifere områder (Hort 1997, Heiborn 1998). Forholdene i arbeidsmarkedet påvirker flytting mellom regioner, ved at høy ledighet i en region øker utflyttingen fra regionen. Studiene viser at boligprisene ikke påvirker flyttingen i særlig grad. Noen norske studier viser at boligprisene har en signifikant negativ effekt på innflyttingen (Carlsen og Johansen 2004, Carlsen m fl 2007).

Også i Storbritannia viser studier at prisforholdet mellom regioner holder seg konstant (Holmes and Grimes 2005). I tillegg påvises det at høyprisregioner leder an i prisutviklingen, både når det går opp og ned. Andre områder følger etter som i en bølgebevegelse (Holmans 1990 og 1995, Meen 1999).

Boligprisene i Norge har vært jevnt stigende siden begynnelsen på 1990-tallet, målt i realverdi. De siste femten årene har den årlige

boligprisveksten vært på omtrent åtte prosent. Dette er historisk høyt. Etter krigen har den årlige boligprisstigningen vært omtrent 2,1 prosent i gjennomsnitt.

Figur 8.1 *Realprisindeks for boliger i Norge 1945-2007. 1945 = 100.*



Kilde: Medby og Barlindhaug (2008), basert på tall fra Norges Bank og SSB

Realprisindeksen for boliger viser hvordan prisene på boliger endrer seg i forhold til prisene på varer og tjenester generelt, det vil si i forhold til inflasjonen. Figur 8.1 viser hvordan realprisene på boliger har utviklet seg i Norge i perioden 1945 til 2007. Figuren viser at boligprisutviklingen var omtrent som prisutviklingen for varer og tjenester fram til 1975. Boligprisene steg mer enn inflasjonen i perioden etter 1975, og da særlig i de siste årene. Dette innebærer at det ikke finnes noe likevektsnivå som boligprisene varierer rundt, dvs. at boligprisene ikke er stasjonære. Boligprisveksten kan imidlertid tenkes å være *stasjonær*. Det betyr i så fall at det finnes en vekstrate som prisveksten varierer rundt.

At boligprisene ikke er stasjonære kan ha flere forklaringer. På kostnadssiden kan en forklaring være at produktivitetsveksten i boligbyggenæringen har vært svakere enn i andre bransjer, fordi produksjonen ikke har blitt automatisert i samme grad som for andre bransjer. En annen forklaring kan være at befolkningsvekst og sentralisering har bidratt til økende tomtepriser.

Medby og Barlindhaug (2008) viser at det er store forskjeller på prisene i tolv byer og bynære områder i forhold til i ”resten av landet”. Høyest kvadratmeterpris finner vi i Oslo og nabo-kommunene Asker og Bærum. Prisnivået i Oslo var i gjennomsnitt

34.000 kroner per kvadratmeter (i 2007), noe som ligger omtrent 90 prosent høyere enn ”resten av landet”. Forskjellen mellom Oslo og *periferien* er betydelig høyere, fordi ”resten av landet” er en restkategori der periferien er gruppert sammen med en del små og mellomstore byer. Dette forsterkes ved at den gjennomsnittlige omsetningsprisen¹⁷ for boliger var hele 25 ganger høyere i kommunen med de høyeste prisene enn i kommunen med de laveste prisene.

Det var 54 kommuner som hadde en omsetningspris lavere enn ett standardavvik under gjennomsnittet for landet, mens 63 kommuner hadde en omsetningspris høyere enn ett standardavvik over landsgjennomsnittet. Alle de 54 lavpriskommunene var utkantkommuner, og tilsvarende lå nesten 50 av høypriskommunene i sentrale strøk.

Medby og Barlindhaug (2008) viser også at boligprisene har steget mer i de fire største byene enn i resten av landet fra 1986 til 2007. Dette er en periode som samtidig har hatt en betydelig nasjonal boligprisstigning. En observasjonsperiode uten nedgangstider gir ikke grunnlag for å konkludere om det faktisk er forskjell i prisutvikling sentralt og i periferien. Da burde man også hatt en nedgangsperiode. Utenlandske studier indikerer imidlertid at prisene har større fluktasjoner i byer enn i perifere strøk. Noe av årsaken til dette er at omsetningen av boliger i perifere områder har en tendens til å stoppe opp i nedgangsperioder. Våre data gir oss altså ikke grunnlag verken for å si at forholdet mellom boligpriser i ulike regioner i Norge endrer seg (til fordel for sentrum) eller er fast over tid.

Befolkningsutviklingen har vært klart sentraliserende, spesielt om vi sammenligner storbyregionene med resten av landet. Det er derfor ikke overraskende at det eksisterer en positiv samvariasjon mellom befolkningsvekst, boligpriser og boligbygging. Arealknapphet kan ha begrenset boligbyggingen i enkeltkommuner og dermed også befolkningsveksten i disse kommunene.

¹⁷ Datakvaliteten på boligpriser er generelt sett lav. Den gjennomsnittlige omsetningsprisen tar ikke høyde for at sammensetningen av boligmassen varierer.

8.2 Boligformue og sentralisering

Husholdningenes boligformue utgjør en stor andel av deres nettoformue. Endringer i boligverdi vil derfor sterkt påvirke størrelsen på husholdningenes nettoformue. I et sentrum-periferi-perspektiv har risiko betydning for når flytting mellom sentrum og periferi skjer. Boligprisene fluktuerer mer i storbyområder, noe som skulle tilsi at det økonomisk vil være gunstigst å flytte sentralt når boligprisene ligger på et bunnivå. I praksis er imidlertid både sentraliseringen og boligkjøp blant unge størst i perioder med stigende boligpriser.

Mange av dem som flytter til storbyområdene er unge som ønsker å arbeide eller studere der. De etablerer seg først i leiemarkedet. Deres første møte med storbyene er ikke de høye boligprisene, men i større grad et høytpriset leiemarked som mange tilpasser seg ved å leie sammen med andre. Årsakene til sentraliseringstendensene må kanskje heller søkes i de motiver som mer etablerte unge og barnefamilier har for å forbli i storbyområdene, til tross for at et rimelig boligprisnivå i utkant-Norge ved utflytting kunne frigjøre deler av boligformuen opparbeidet i storbyregionen.

Kjøp og salg av bolig i forbindelse med flyttinger mellom sentrum og periferi er en endring i formuessammensetningen og ikke et spørsmål om tap eller gevinst. Samlet nettoformue endres ikke gjennom slike transaksjoner, selv om ”kvaliteten på boligen”¹⁸ går ned. Dette betyr imidlertid ikke at boligkonsumet reduseres. Boligkonsum i økonomisk teori inkluderer verdien av å bo nær attraktive arbeidsplasser, offentlige og private tjenester, kulturtilbud m.m. Prisene i markedet avspeiler denne nærheten.

Selv om verdiutviklingen på boliger er betydelig sterkere i høyprisområder enn i lavprisområder, er det ikke opplagt at husholdningenes bokostnader er høyere i urbane strøk enn i periferien. Oppbygging av formue gjennom boligprisvekst kommer til fradrag i bokostnadene, som utgjøres av kapitalkostnader, drift- og vedlikeholdskostnader. Boutgiftene er derimot høyere i sentrale strøk.

¹⁸ Vi tenker her for eksempel på at man bytter en stor enebolig i periferien (”høy kvalitet”) mot en liten leilighet i byen (”lav kvalitet”).

Det er usikkert om de regionale boligprisforskjellene stadig vil øke. Hvis vi antar at forskjellene er økende over tid er det leietakere i storbyene som kommer dårligst ut, særlig ”langsiktige leietakere”. Eiere i storbyene kommer bedre ut pga. høy verdistigning. For potensielle flyttere i periferien vil flytting alt annet likt bli mindre attraktivt, hvis boligmarkedet har noen betydning for flytting mellom sentrum og periferi.

Bofaste i periferien opplever at boligeiendommene faller i verdi. De vil også kunne komme i en situasjon der investeringer i (spesielt nybygde) boliger er direkte tapsprosjekter, siden byggekostnadene kan være høyere enn omsetningsverdien. Når mange likevel foretar slike investeringer, er det selvsagt fordi de ikke planlegger ut fra et framtidig salg av boligen, men har tenkt å bli boende.

8.3 Fordelingsmessige konsekvenser

Medby og Barlindhaug (2008) peker på at flyttinger fra sentrum til periferi i liten grad er boligmotiverte. Andre forhold, som arbeid og utdanning, betyr mer. Imidlertid har denne flyttingen betydning både for senterstruktur og -utstrekning i sentrale strøk. Arealbeskrankninger i sentrum fører, i følge den monosentriske teorien, til byspredning på grunn av tilflytting. Prisene på boliger avtar normalt med reiseavstand til sentrum i en storbyregion.

Boligprisene, og dermed verdien på formuesplasseringen dette representerer, varierer også betydelig mellom sentrum og periferi. Dette har først og fremst fordelingsmessige konsekvenser. De fordelingsmessige konsekvensene forsterkes gjennom skattleggingen av eierboliger. Avkastningen av å bo i egen bolig skattlegges vesentlig lavere enn avkastningen av annen formuesplassering. Det er to grunner til dette. For det første er skattesatsen lavere. En av konsekvensene av en lav skattesats kan være at norske innbyggere overinvesterer i boliger, sammenliknet med i andre formuesobjekter. Dette kan føre til høyere boligpriser enn de ville vært dersom skattesatsen var den samme som ved andre formuesplasseringer. Den lave skattesatsen er imidlertid ikke i utgangspunktet regionalt urettferdig. Imidlertid er, for det andre, skattetaksten satt administrativt lavt. Byggeår betyr for eksempel mer for taksten enn markedspris. Avviket mellom en høy markedspris og en lav skattetakst er større i sentrum enn i periferien. Det betyr blant

annet at man får en ytterligere skattesubsidiering av fordelene av å bo i egne boliger i sentrum sammenliknet med i periferien.

Det er betydelige regionale forskjeller i boligprisutviklingen i den perioden som Medby og Barlindhaug (2008) har undersøkt. Det er en svakhet i datamaterialet at det ikke dekker noen nedgangsperioder. I forbindelse med finanskrisen kan det bli verre å få boliglån. Samtidig er vi nå på vei inn i en lavkonjunktur, og boligprisene har begynt å falle. Da kan det tenkes at sentraliseringen avtar og at boligprisene faller mindre i periferien enn i sentrum, slik at de jevnes noe ut. Imidlertid kan det tenkes at finanskrisen vil kunne bidra til at lånevilkårene blir strammere framover, slik at både kravene til sikkerhet og prisen på lån blir høyere i distriktene enn i sentrale strøk. Slik sett kan det bli dyrere å finansiere boliginvesteringer i uttynningsområder.

9 Sentralisering og kommunal økonomi

Produksjonen av kommunale tjenester er nært knyttet til befolkningen, og befolkningsutviklingen påvirker behovet for kommunal infrastruktur. Dermed også kostnadene ved å produsere kommunale tjenester tett knyttet til befolkningsutviklingen (og til andre faktorer som bosettingsmønster, topografi, avstander og trengselskostnader).. Samtidig påvirker befolkningsutviklingen kommunenes inntektsgrunnlag. I dette kapitlet ser vi både nærmere på om kommuneøkonomien påvirkes av sentraliseringen og på investeringsbehovet i kommuner som vokser og i kommuner der folketallet reduseres.

9.1 Befolkningsutviklingen påvirker kommunenes økonomi

En betydningsfull del av den lokale og regionale økonomien er kommunesektoren, som har en viktig rolle både som sysselsetter og som tjenesteprodusent. Det kommunale tjenestetilbudet er rettet inn mot befolkningen. Tilbudet avhenger både av antall innbyggere i kommunen og deres aldersfordeling.. Kostnadene ved å produsere tjenestene er finansiert delvis gjennom lokale skatter, delvis gjennom et inntekts- og utgiftsutjevnende statlig inntektssystem og delvis gjennom tilskudd øremerket til den enkelte tjeneste. Hva som er den viktigste finansieringskilden varierer mellom kommuner, men både for skatteinntekter og rammeoverføringer er befolkningen en viktig komponent for kommunenes inntekter.

På denne måten vil befolkningsutviklingen i en kommune ha konsekvenser for etterspørselen etter, og dermed produksjonen av, kommunale tjenester så vel som for inntektsutviklingen til kommu-

nen. Befolkningsutviklingen kan også ha konsekvenser for forholdet mellom inntekter og utgifter.

Disse konsekvensene gjenspeiler seg i endringer i inntekter og utgifter, så vel som i endringer i balansen mellom inntekter og utgifter. Kommunenes *driftsøkonomi* påvirkes altså. I tillegg påvirkes infrastrukturbehovet, noe som igjen har konsekvenser for kommuneøkonomien gjennom *investerings- og avskrivingskostnader*.

Nedenfor undersøker vi om sentraliseringen påvirker kommuneøkonomien i den enkelte kommune, og om økonomien påvirkes forskjellig avhengig av om det er sentrums- eller periferikommuner vi snakker om. Vi tar utgangspunkt i at finansierungsstrukturen er gitt, og at de lover og forskrifter kommunene forholder seg til ikke endres. Slik sett fokuserer vi på de *bedriftsøkonomiske* konsekvensene av sentralisering isolert sett, det vil si på hvordan befolkningsendringer påvirker utgifter, inntekter og investeringsbehov i kommunene.

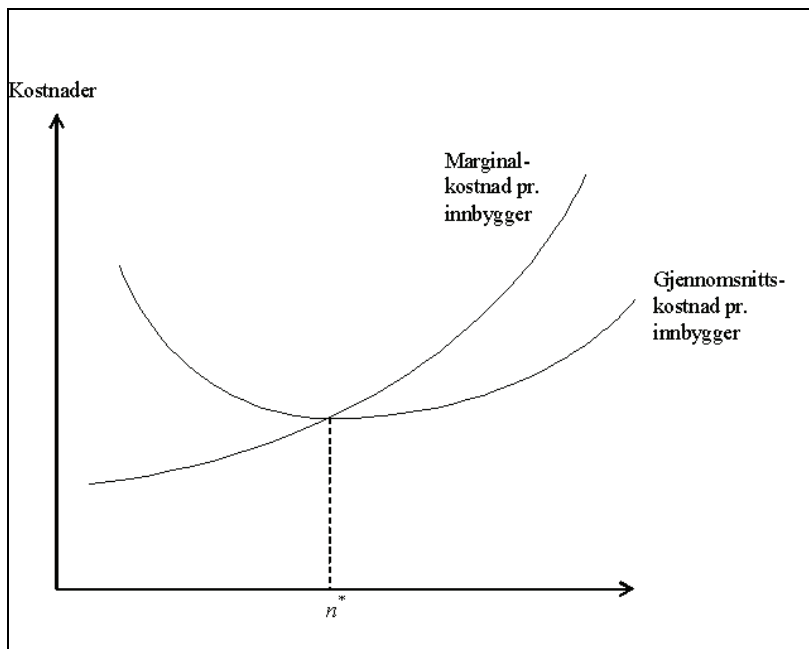
Vi diskuterer imidlertid ikke kommunenes respons på sentralisering. Kommunene kan blant annet, og innenfor visse grenser, endre tjenestenivået eller måten tjenestene produseres på, og de har også en viss påvirkning på sine egne inntekter gjennom for eksempel gebyrer og eiendomsskatt. Kommunene skal betjene sine innbyggere med tjenester, men de er ikke bedrifter med overskuddsmål. Når vi her diskuterer sentraliseringens betydning for kommunal bedriftsøkonomi, mener vi derfor i hvilken grad sentralisering påvirker kommunens økonomiske evne til å levere de tjenestene den er pålagt.

Vi fokuserer dessuten på *enkeltkommuner*. Det følger av de oppgavene kommunene har at sentralisering fører til en vridning i ressursbruk mellom ulike kommunetyper, og at de ulike kommunetyperne blir mer eller mindre effektive i sin tjenesteproduksjon. Dersom vi ser på kommunesektoren som helhet, kan denne vridningen samtidig føre til at ressursbruken blir mer eller mindre effektiv som en følge av sentralisering. Dette er ikke fokus i analysen og blir bare diskutert kort, og slik sett er det heller ikke samfunnsøkonomiske effekter av sentralisering som diskuteres i kapitlet. Framstillingen bygger på Medby og Karlstad (2008a) og Medby og Karlstad (2008b).

9.2 Kommunenes utgifter

Kommunene produserer en rekke tjenester. Man kan skille mellom tre hovedtyper: Velferdstjenester (skole, eldreomsorg etc.), tekniske tjenester (vann, renovasjon, infrastruktur etc.) og administrasjon. I kommunaløkonomisk litteratur antas det ofte at kostnadsstrukturen er U-formet (Figur 9.1). En slik kostnadsstruktur er motivert med at det er få å dele kostnadene med når kommunen har et lavt innbyggertall. Jo høyere innbyggertall, desto flere å dele kostnadene på, og da synker gjennomsnittskostnaden. Dersom innbyggerne overstiger det optimale innbyggertallet, n^* , stiger enhetskostnadene igjen, som en følge av forhold som økt trengsel og storbyproblemer. Den U-formede kurven for gjennomsnittskostnader innebærer at det er smådriftsulemper i kommuner som har et lavt innbyggertall, mens det er stordriftsulemper i kommuner med et høyt innbyggertall. Jo flatere den U-formede gjennomsnittskostnaden framstår, desto mindre betydning har innbyggertallet for gjennomsnittskostnadene per innbygger.

Figur 9.1 *Illustrasjon av en U-formet kostnadsstruktur for en kommune.*



Kilde: Medby og Karlstad (2008a)

Det er ikke alle kommunale tjenester som har en slik kostnadsstruktur i produksjonen. Det optimale innbyggertallet kan også variere fra tjeneste til tjeneste, og ulik produksjonsstruktur og – teknologi mellom kommunene gjør at det optimale innbyggertallet også kan variere fra kommune til kommune for samme tjeneste. Medby og Karlstad (2008a) viser imidlertid at enhetskostnadene er høye i kommuner med lavt innbyggertall.

Figuren illustrerer også at *smådriftsulempene forverres i kommuner med lavt innbyggertall når folketallet går ned*. Mange kommuner med befolkningsnedgang har samtidig få innbyggere. Små kommuner med nedgang i folketallet har høye enhetskostnader i produksjonen av mange tjenester blant annet på grunn av store faste minimumskostnader. Når folketallet går ned, kan ikke de faste kostnadene nedskaleres på tilsvarende måte som de variable kostnadene uten at man samtidig legger ned hele tilbud. Selv ikke ved nedleggelse av hele tilbud er det sikkert man kan avvirke de faste kostnadene helt, spesielt dersom det ikke er mulig å få avsetning på den kommunale infrastrukturen kostnadene representerer. Det er ikke mulig å legge ned lovpålagte tjenestetilbud ved befolkningsnedgang, slik at de faste kostnadene knyttet til lovpålagte tjenester vil påløpe uavhengig av produksjonsskala. Dette bidrar til at kostnadene per innbygger i små kommuner øker når innbyggertallet går ned.

En U-formet kostnadskurve innebærer imidlertid at gjennomsnittskostnadene er store også for kommuner med høyt innbyggertall. I store kommuner er også marginalkostnadene (kostnadene ved en ekstra innbygger) høyere enn gjennomsnittskostnadene, og differansen øker med innbyggertallet (til høyre for n^* i Figur 9.1). Når befolkningen øker i kommuner med høyt innbyggertall, fjerner man seg lenger og lenger fra det optimale innbyggertallet. Dette skyldes forhold knyttet til trengsel etc. Gjennomsnittskostnadene *øker* med andre ord.

Den empiriske analysen hos Medby og Karlstad (2008a) viser i tråd med dette at befolkningsnedgang kan føre til økende gjennomsnittskostnader i *små fraflyttingskommuner*. I *store tilflyttingskommuner* gir imidlertid ikke empirien tilsvarende effekter for kommunale gjennomsnittsutgifter. Det ser ut til at gjennomsnittskostnadene i de store sentrumskommunene avhenger lite av befolkningsutviklingen. Sentralisering fører med andre ord til økte gjennomsnitts-

kostnader i distriktskommunene, men har små konsekvenser for gjennomsnittskostnadene i sentrale kommuner.

9.3 Kommunenes inntekter

Kommunale driftsinntekter kan deles hovedsakelig i tilskudd fra staten, gebyrer og skatteinntekter.

Et gebyr er en form for avgift eller pris som kommunene kan kreve brukerne av visse typer tjenester for, etter nærmere regler. En viktig regel er prinsippet om kostnadsdekning, som innebærer at kommunen ikke kan kreve inn høyere gebyrer enn kostnadene ved å produsere tjenesten. Eksempler på gebyrbelagte tjenester er barnehage, skolefritidsordningen, vann, avløp og renovasjon.

Tilskuddene fra staten gis i form av rammetilskudd og øremerkede tilskudd. De øremerkede tilskuddene går til spesielle tiltak og kan være av ulik type. Rammetilskuddene gis, som navnet tilsier, som en ramme til hver kommune, som kan bruke pengene til ”hva de vil” (gitt regler, lover og forskrifter). Demografi, både antall innbyggere og aldersstruktur, er en viktig indikator for tildeling av rammetilskudd. Slik sett vil befolkningsendringer føre til at den summen som fordeles til kommunene gjennom rammetilskuddsordningen får en annen fordeling enn den hadde, siden befolkningsendringene fører til at kommunenes score på indikatorene¹⁹ i inntektssystemet endrer seg.

Generelt er det slik at kommuner som får en større andel av landets innbyggere i ulike klientgrupper også får større rammetilskudd. Kommuner med voksende innbyggertall får også større rammetilskudd (unntatt eventuelle kommuner som ”vipper over” grensen for småkommunetilskudd når befolkningen vokser). De konkrete effektene av befolkningsendringer for rammeoverføringene til en kommune avhenger av hvor store befolkningsendringene (i ulike aldersgrupper) er.

¹⁹ Befolkningsendringer fører også til at inntektsnivået i kommunene endrer seg. Kommuner med lav gjennomsnittsinntekt (og dermed lave skatteinntekter) får en *inntektskompensasjon*, som kan øke/gå ned som en følge av befolkningsendringene i den grad endringene påvirker gjennomsnittsinntektsnivået.

Kommunale skatteinntekter kan grovt sett deles i eiendomsskatt og inntektsskatt. De fleste kommuner har ingen eiendomsskatt. Dette kan derfor oppfattes som en potensiell ekstra inntektskilde for disse. Alle innbyggere i alle kommuner betaler imidlertid inntektsskatt, forutsatt at de er i skatteposisjon. Kommunene står fritt til å pålegge sine innbyggere et skattenivå opp til en sentralt fastsatt grense. Skattenivået i alle norske kommuner er lagt akkurat på denne maksimalsatsen. Befolkningsendringer vil ha konsekvenser for skatteinntektene i en kommune i den grad de påvirker skattegrunnlaget, som er innbyggernes inntektsnivå.

Medby og Karlstad (2008a) har vist at skattegrunnlaget (målt per innbygger) svekkes i utkantkommuner som en følge av sentralisering. Dette forsterkes ved at flyttere i utvalgte kohorter har høyere inntekter enn bofaste (se kapittel 7 ovenfor). Slik sett fører sentralisering til svekket skattegrunnlag i utkanten. Dette kan bli *delvis* kompensert for gjennom inntektssystemet.

De har også vist at skattegrunnlaget (målt per innbygger) i sentrale kommuner styrkes som en følge av innflytting. Dette henger blant annet sammen med at de som flytter inn oftere er i yrkesaktiv alder, i arbeid og dermed at de har høyere gjennomsnittsinntekt enn de bofaste (se også kapittel 7).

9.4 Kapitalkostnader

Sentralisering medfører også utfordringer knyttet til tilpasning av kommunal infrastruktur både i vekst- og nedgangskommuner. Sterk befolkningsvekst kan medføre kø og trengsel i vekstkommuner fordi den opprinnelige infrastrukturen ikke er tilpasset befolkningsøkningen. Samtidig fører veksten til lavere kostnader per innbygger, siden det blir flere innbyggere å dele kostnadene på. Hvilken effekt som dominerer avhenger blant annet av kommune-størrelse. I vekstkommuner med relativt få innbyggere dominerer kostnadsdelingseffekten, mens trengselseffekten dominerer i vekstkommuner med relativt mange innbyggere.

Tilsvarende vil kommuner med sterk befolkningsnedgang kunne oppleve at infrastrukturen blir overdimensjonert. I nedgangskommuner med relativt få innbyggere dominerer kostnadseffekten, slik at det blir dyrere per innbygger. Kommuner med relativt

mange innbyggere kan oppleve lavere trengselskostnader dersom innbyggertallet går ned.

Slik sett kan altså sentralisering medføre ubalanser mellom kommunal infrastruktur og befolkningens størrelse. Disse ubalansene finnes både i sentrums- og periferikommuner. Ubalansene er et eksempel på eksterne virkninger av befolkningsendringer, det vil si virkninger som den enkelte aktør ikke tar hensyn til når hun eller han velger sin lokalisering. I den forstand ubalansene mellom infrastruktur og befolkning medfører økte samfunnsmessige *kostnader*, er de eksterne virkningene negative.

Medby og Karlstad (2008b) har sett nærmere på sammenhengen mellom befolkningsutvikling og utviklingen av behovet for kommunal infrastruktur. Sentralt i analysen står det faktum at den enkelte kommune kan ha problemer med å tilpasse faktisk kapitalbeholdning til ønsket kapitalbeholdning når befolkningen endrer seg.

De peker på at tregheter i tilpasningen fører til at vekstkommuner på kort sikt kan få mindre realkapital, og dermed lavere kapitalkostnader, målt per innbygger. Det skyldes at det blir flere å dele kapitalkostnadene på. Imidlertid er realinvesteringene høye i vekstkommuner fordi realkapitalen må bygges opp for å betjene en voksende befolkning. Tilsvarende vil tregheter i tilpasning føre til høyere kapitalkostnader per innbygger i kommuner med befolkningsnedgang fordi det blir færre å dele kostnadene på. Det er vanskelig å redusere realkapitalen i takt med innbyggertallet, samtidig som vedlikeholdsutgifter og driftskostnader på gamle anlegg kan være høye.

Kommuner som opplever problemer som følge av befolkningsvekst har flere mulige strategier. De kan for eksempel velge ikke å legge til rette for slik vekst. En slik strategi kan skape en rekke problemer. Man kan derfor stille seg spørsmålet om økte kapitalkostnader bør kompenseres gjennom inntektssystemet for kommunene.

Kapitalkostnader har til nå ikke vært inkludert i inntektssystemet for kommunene. Rattsutvalgets begrunnelse for dette var at de antok at kapitalutgiftene fordelte seg omtrent som driftsutgiftene og at utelatelse av dem fra inntektssystemet derfor ikke ville ha fordelings effekter. Begrunnelsen ble hos seinere inntektssystem-

utvalg (Borgeutvalget og Sørheimutvalget) endret til at man ikke hadde data til å kunne inkludere disse kostnadene. Det har spesielt vært *vekstkommuner* som har ønsket et eget tilskudd til kommuner med høy befolkningsvekst. De har, i tråd med Sørheimutvalgets innstilling, fått politisk gjennomslag for dette i den siste kommuneøkonomiproposisjonen (St prp nr 57 (2007-2008), for budsjettåret 2009). Borgeutvalget gikk imidlertid mot et slikt tilskudd, fordi de hevdet at vekstkommuner ikke har spesielt høye kapitalkostnader på litt sikt.

De analyser som er referert blant annet hos Medby og Karlstad (2008b) gir ingen entydig støtte til at kommuner med høy befolkningsvekst har høye kapitalkostnader. En del analyser viser tvert i mot at kommuner med befolkningsvekst har lavere kapitalkostnader på kort sikt, noe som kan forklares med tilpasningsproblemer. Analysene viser derimot at kommuner med *befolkningsnedgang* har høye kapitalkostnader, noe som på tilsvarende måte som for vekstkommunene kan forklares med tilpasningsproblemer. I noen tilfeller er det imidlertid ikke mulig å redusere kapitalbeholdningen for mye dersom en kommune samtidig skal ivareta sin funksjon som tjenesteyter. Dette tyder på at en del (små) fraflyttingskommuner vil kunne ha høye kapitalkostnader også på lang sikt.

9.5 Avskrivinger og befolkningsendringer

En kommunes årlige realkapitalkostnader består av det verdsatte kapitalslitet pluss rentekostnader. Avskrivinger kan brukes som en indikator på kapitalslitet, og de utgjør en vesentlig del av de totale kapitalkostnadene. Ved å anta at de andre komponentene i kapitalkostnadene er tilnærmet proporsjonale med avskrivningene, vil variasjoner i avskrivinger også gi et godt uttrykk for variasjoner i totale kapitalkostnader samtidig som antakelsen forenkler en analyse av kapitalkostnadene. Medby og Karlstad (2008) har derfor brukt avskrivinger som indikator på de samlede kapitalkostnadene i sin analyse. De har sett nærmere på sammenhengen mellom avskrivinger og kommunestørrelse, og mellom avskrivinger og vekst- eller nedgangskommuner, justert for andre variabler.

Statistikken viser at avskrivningene per innbygger er klart høyere i kommuner med *stor befolkningsnedgang* enn gjennomsnittlig i landets kommuner. Kommuner med *sterk befolkningsvekst* har på den annen

side lavere avskrivninger enn landsgjennomsnittet. Avskrivningene per innbygger er videre mye høyere i kommuner med *lavt innbyggertall*.

Kommuner med befolkningsnedgang er gjennomgående kommuner som har lavt innbyggertall, og kommuner med befolkningsøkning er gjennomgående kommuner med et høyt folketall. *Smådriftsulemper* kan derfor forklare de høye avskrivningene i kommuner med nedgang i folketallet. Det er videre litt høyere avskrivninger i kommuner med folketall over 50.000 innbyggere enn i kommuner med ”middels” folketall.

For å lete etter forklaringer på dette har Medby og Karlstad (2008) gjennomført multivariate regresjonsanalyser både samlet og for fire²⁰ sektorer. Når det gjelder *totale avskrivninger* avdekker ikke analysene noen sammenheng mellom befolkningsendringer og nivået på avskrivningene. Det samme gjelder i *utdanningssektoren* og i *administrasjonssektoren*. I *teknisk sektor* avdekkes det at befolkningsvekst 8-13 år tilbake påvirker avskrivninger per innbygger (svakt) signifikant positivt. I *pleie- og omsorgssektoren* er det indikasjoner på en negativ sammenheng mellom nivået på avskrivninger og befolkningsvekst. Dette kan skyldes en feilspesifikasjon ved at den valgte analysemodellen er for generell.

Det avdekkes smådriftsulemper inntil 2.000 innbyggere i utdanningssektoren. I teknisk sektor avdekkes det helt sikre smådriftsulemper for kommuner med under 2.000 innbyggere og indikasjoner på smådriftsulemper helt opp til et innbyggertall på 10.000. I administrasjonssektoren avdekkes det smådriftsulemper for kommuner med under 10.000 innbyggere. Det avdekkes ingen smådriftsulemper i pleie- og omsorgssektoren. Det er kun i administrasjonssektoren at det avdekkes stordriftsulemper i kommuner med 50.000 innbyggere eller mer. I denne sektoren har altså kapitalkostnadene en U-formet sammenheng.

Regresjonsanalysene gir generelt bare en svak støtte til hypotesen om at det er en sammenheng mellom avskrivninger og befolkningsendringer i foregående perioder. Den observerte sammen-

²⁰ Det kan være store variasjoner mellom ulike kommunale sektorer. Derfor har Medby og Karlstad (2008) sett nærmere på de fire kommunale sektorene med høyest avskrivninger totalt, dvs. infrastruktur (tidligere teknisk sektor), utdanning, administrasjon og pleie/omsorg, med sikte på å avdekke slike forskjeller.

hengen mellom befolkningsendringer og avskrivninger man ser i statistikken er mer sannsynlig en følge av ulikheter i inntektsnivå og innbyggertall i kommunene. Her må vi imidlertid være klar over at den modellen som er brukt kan være for enkel, og dermed feilspesifisert. Dette skyldes at det av ressursmessige og datamessige grunner kun er gjennomført tverrsnittsanalyser, som kan være lite egnet til å fange opp dynamikk. Vi viser til Medby og Karlstad (2008) for en nærmere og mer detaljert gjennomgang av analysens forutsetninger, styrker og svakheter, og for en grundig diskusjon av beregningenes resultater.

9.6 Konsekvenser av sentralisering

Medby og Karlstad (2008a) viser at effektene av sentralisering for den kommunale økonomien varierer med sentralitetsnivå.

- I *periferien* øker driftsutgiftene per innbygger, samtidig som skatteinntektene per innbygger svekkes. Sentralisering er altså negativt for kommuneøkonomiens bærekraft i slike kommuner.
- I *sentrale kommuner* øker ikke driftsutgiftene per innbygger. Imidlertid styrkes skatteinntektene per innbygger. Nettoeffektene på den kommunaløkonomiske balansen blir dermed positiv. Det er imidlertid forhold som tyder på at en del vekstkommuner vurderer det slik at de positive effektene av befolkningsvekst overstiger de negative. For eksempel utnytter ikke vekstkommuner i Akershus sitt inntektspotensial ved å innføre eiendomsskatt.

Medby og Karlstad (2008a) gir altså grunnlag for å hevde at sentralisering bidrar til å svekke kommunenes driftsøkonomi i periferikommuner og styrke den i sentrale kommuner.

Kommuner med folketallsnedgang kan derfor bli nødt til å effektivisere tjenesteproduksjonen for å få ned enhetskostnadene. Det er ikke urimelig å anta at en kommune kan spare utgifter ved å sentralisere tjenesteproduksjonen. Har man et spredt bosettingsmønster i kommunen betyr det at brukerne av kommunale tjenester selv må betale for merkostnaden ved å reise hjemmefra til dit service er tilgjengelig. I en slik situasjon blir altså forskjellen

først og fremst at kostnadene flyttet ut av kommunebudsjettet, men at brukerne betaler. Slik sett kan sentralisering av tjenesteproduksjonen være regnskapsmessig gunstig for en kommune, mens effektene for samfunnsøkonomien avhenger av om summen av de individualiserte merkostnadene er større eller mindre enn det kommunen sparer.

9.7 Oppsummering – hva har vi ikke sett på?

I dette kapittelet har vi sett på sentraliseringens betydning for kommunal økonomi og infrastruktur. Analysene som ligger til grunn legger mer vekt på effekter for kommunenes økonomi (inkludert investeringskostnader/avskrivninger) enn for kommunenes oppgaver, blant annet som velferdsprodusent. Slik sett vurderes kostnadsdrivende effekter for kommunesektoren først og fremst som bidrag til en svekket kommuneøkonomi. Vi er selvsagt klar over at en svekket kommuneøkonomi i sin tur kan ha negative effekter for tjenesteproduksjonen, spesielt når det gjelder produksjon av ikke-lovpålagte tjenester.

Vi har ikke vurdert i hvilken grad sentraliseringen fører til at en svekket kommuneøkonomi i noen kommuner (mer enn) oppveies av en styrket kommuneøkonomi i andre kommuner. Sentralisering kan, med andre ord, i prinsippet føre til at samlet ressursbruk i kommunesektoren går ned. Summen av de økte skatteinntektene i sentrale kommuner kan styrke den samlede kommuneøkonomien mer enn svekkelsene i driftsøkonomien i perifere kommuner. Analysene gir derfor ikke grunnlag for å si om den samlede kommuneøkonomien styrkes eller svekkes som en følge av sentralisering.

Vi har ikke diskutert kommunenes mulighet for å effektivisere tjenesteproduksjonen for å redusere enhetskostnadene. Det er flere grunner til det. Kostnadskutt kan for det første gjennomføres uavhengig av sentralisering. Effektivisering er derfor ikke en effekt av sentralisering, selv om økte enhetskostnader i noen kommuner kan bidra til svekket kommuneøkonomi og dermed til behov for å redusere enhetskostnadene. For det andre er kostnadskutt for kommunene et tveegget sverd, dersom vi ser på samfunnsøkonomien i det. Det er ikke urimelig å anta at en kommune kan spare utgifter ved å sentralisere tjenesteproduksjonen til kommunesenteret. Enhetskostnadene går dermed ned. Et spredt bosettingsmøn-

ster i kommunen tilsier at brukerne av kommunale tjenester selv må betale for merkostnaden ved å reise hjemmefra til kommunesenteret. I en slik situasjon blir altså forskjellen først og fremst at kostnadene flyttet ut av kommunebudsjettet, men at brukerne betaler. Slik sett kan sentralisering av tjenesteproduksjonen være en regnskapsmessig suksess for en kommune, mens effektene for samfunnsøkonomien avhenger av om summen av de individualiserte merkostnadene er større eller mindre enn det kommunen sparer. Uansett om sentralisering av tjenesteproduksjonen innebærer effektivisering i form av redusert samlet ressursbruk, vil slike i kommunene ha fordelingsmessige effekter i den forstand at fellesskapet tar mindre, og den enkelte bruker mer, av de totale kostnadene ved tjenesteproduksjonen.

Vi understreker derfor at analysene av effektene for kommunal drift og investering er basert på kommunene som bedrifter, og at det har ikke vært formålet å se på samfunnsøkonomien i sentralisering.

10 Urbanisering og miljø

Formålet med dette kapitlet er å drøfte eventuelle *miljøproblemer* som kan tilbakeføres til sentralisering av befolkningens bosettingsmønster til større byer og tettsteder. Kapitlet har et makroperspektiv. Det underliggende spørsmålet er hvorvidt pågående endringer i befolkningens bosettingsmønster langs en periferi-sentrum-skala kan bidra til å svekke den *samlede* miljøstatus i samfunnet.

10.1 Noen perspektiver

Sammenhengene mellom urbanisering og miljøutvikling er overveldende kompleks, omfatter svært mange og ulike aspekter, og er grunnleggende betinget av en rekke økologiske, historiske og samfunnsmessige forhold (konteksten). Det dreier seg dessuten i stor grad om sammenhenger som kan være gjenstand for og påvirkes av politiske tiltak (for eksempel lokaliseringpolitikk, transportpolitikk, miljøpolitikk) og planlegging. Påviste sammenhenger har dermed ikke uten videre gyldighet utover sine konkrete kontekster.

I tillegg vil alle forsøk på å studere slike sammenhenger empirisk, hemmes av mangel på og svak sammenliknbarhet av miljødata på regionalt nivå, og både indikatorvalg og valget av analytisk relevant regionalt nivå vil være en utfordring. Arbeidsdelingen mellom byer og regioner har viktige implikasjoner for regionenes miljøstatus og -utvikling. Komplekse årsaks- og påvirkningsforhold knyttet til miljøutviklingen i en region innebærer alltid en risiko for feiltolkninger. En region vil kunne ha store utslipp av klimagasser på grunn av aktivitet i andre regioner, for eksempel hvis regionen fungerer som transportkorridor mellom større produksjonssteder og markeder.

De større byene er ikke bare konsentrasjoner av folk, men også av produksjon, konsum og avfallsgenerering. De står ofte for en uproporsjonal andel av økonomisk verdiskaping og inntekt, *og er dermed potensielt også relativt større produsenter av miljøonder.*

Det blir gjerne hevdet at slike bosettinger derfor representerer en av de store miljøutfordringene i det 21. århundret. På den annen side framheves det at større bymessige bosettinger også har et ubestridt fortrinn når det gjelder kapasitet til å absorbere store befolkninger på en økologisk bærekraftig måte. Tett bosetting gir mulighet for større energieffektivitet og mindre press på naturressurser, og ligger bedre til rette for stordriftsfordeler i håndteringen av avfall, rensing av utslipp og andre miljøpolitiske tiltak. Ved god planlegging har større urbane bosettinger potensial for en mindre energikrevende og mer miljøvennlig transportsektor basert på kollektive løsninger, med mindre samlet transportarbeid per capita. Fravær av plan og styring kan imidlertid lett føre til mindre gunstige utbyggingsmønstre i byer og byregioner (for eksempel det vi kjenner som "urban sprawl"), med bl.a. unødig nedbygging av arealer, utilfredsstillende energibruk og avfallshåndtering, og alle de miljøproblemer vi kjenner som konsekvens av utstrakt bilbruk. Det fins mange historiske og aktuelle eksempler på dette i ulike deler av verden, der også lokal forurensning rammer mennesker og drikkevannskilder, og utslipp av klimagasser har globale effekter.

Foss og Milbert (2009) diskuterer om utviklingen i retning av én type bosettingsmønster (med en økende andel av befolkningen bosatt i større byer og tettsteder) er miljømessig mindre gunstig enn bevaring av en annen type bosettingsmønster (med en større del av befolkningen bosatt i spredtbygde strøk og/eller i små og mindre tettsteder). *Stedene i seg selv er derfor ikke det relevante sammenlikningsgrunnlaget, men hvorvidt menneskelig tilstedeværelse og aktivitet per capita slår miljømessig annerledes ut på steder i "sentrum" enn på steder i "periferien".*

Et begrenset internasjonalt litteratursøk ga relativt få eksempler på studier som er direkte relevante for vår problemstilling. Studier og drøftinger av sammenhenger mellom urbanisering, bosettingsmønstre og miljøutvikling er enten i stor grad orientert mot utviklingsland og den tidligere ukontrollerte veksten i såkalte "megabyer", eller fokuserer mer på alternative byutviklingsmønstre, planleggingsutfordringer i byregioner og miljøpolitikk. Selv ikke studier av

veksten i megabyer i utviklingsland indikerer entydig negative miljøeffekter per capita. Det pekes riktignok på at konservering av solvarme gjør slike byer til globale ”varmeøyer” og at lokal forurensning kan være et alvorlig helseproblem. Men samtidig vises det til at det ofte bare er her den sterke befolkningsveksten kan absorberes, og miljøeffektene av menneskers aktivitet håndteres på en bærekraftig måte. Det vises gjerne til stordriftsfordeler og smådriftsulemper ved bl.a. avfallshåndtering, vannrensing og andre nødvendige miljøtiltak. Mange konkluderer med at problemstillingen er svært kompleks, tolkningsproblemene store og kunnskapsnivået lavt. Se for eksempel Brennan (1999).

En studie viser også til en oversikt over sammenhengen mellom nasjoners urbaniseringsgrad og deres såkalte økologiske fotavtrykk (”ecological footprints”). Den viser en svært svak tendens til økende fotavtrykk per innbygger med økende urbaniseringsgrad, men unntakene fra ”regelen” er mange og skaper et uklart bilde. For eksempel har både Australia og Storbritannia klart høyere urbaniseringsgrad enn USA, men langt mindre økologiske fotavtrykk per innbygger. Brasil har ikke mye større fotavtrykk enn Kina, men langt høyere urbaniseringsgrad. Dette viser at det ikke er urbaniseringsgraden i seg selv som slår ut, og at sammenhengen er svært kontekstavhengig (Kitzes et al 2007).

10.2 Litt empiri

Som illustrasjon har Foss og Milbert (2009) gjennomført en mindre, indikatorbasert empirisk studie av tyske regioner ved hjelp av ”German Spatial Monitoring System” (BBR)²¹. Klassifiseringsgrunnlaget er 92 ”Raumordnungsregionen” (funksjonelle regioner avgrenset for statistiske/analytiske formål). De har konstruert to typologier av regioner, mest mulig begrepsmessig analoge med typologier som er anvendt for Norge i andre deler av rapporten. Det er viktig å understreke de store forskjellene mellom Norge og Tyskland, bl.a. med hensyn til folketall, befolkningstetthet og bosettingsmønster (ikke minst urbaniseringsgrad og bymønster), men studien kan likevel være egnet til å belyse den generelle problemstillingen med et eksplorativt formål.

²¹ Studien vil bli presentert som en kort artikkel i Regionale trender (NIBR) nr. 1-2009).

Den ene typologien er basert på ”urbaniseringsgrad” (andel av regionens innbyggere bosatt i kommuner med minst 20.000 innbyggere, med spesielle sentralstedsfunksjoner og en bymessig bosettingsstruktur). Den andre typologien er basert på ”sentralitet” (syv klasser etter største/mest funksjonstunge tilgjengelige senter/by for daglig arbeidsreise; tilnærmet etter samme prinsipp som hos Karlstad og Lie (2008), men med terskelverdier tilpasset tyske skalaforhold).

Sammenhengen mellom henholdsvis ”urbaniseringsgrad” og ”sentralitet” og følgende fire miljøindikatorer (for alle indikatorer har vi sett på resultatene både i sum og per capita) er diskutert:

- Utviklingen av nedbygd areal 1996-2004 (inklusive areal for transport/trafikk)
- Årlig kjørte kilometer med bil (indikator for CO₂-utslipp, der samsvar ble testet og funnet høyt for de tolv planleggingsregionene i Baden-Württemberg)
- Ferskvannskonsum (hushold, småbedrifter og servicebedrifter, ikke industri)
- Avfallsproduksjon (ikke avfallshåndtering)

Det er høy korrelasjon mellom de to typologiene (Spearman's rangkorrelasjonskoeffisient = 0, 829). Høy urbaniseringsgrad betyr høy sentralitet og vice versa. Begge er likevel benyttet fordi den ene (urbaniseringsgrad) er et metrisk numerisk mål som tillater bruk av punktdiagram og regresjonsfunksjoner, mens den andre (sentralitet) er en kategorisk variabel, der variansanalyse er brukt. For øvrig er det en viss tendens til at regioner med høyere urbaniseringsgrad også er arealmessig mindre, noe som kan påvirke resultatene spesielt hvis indikatoren er konstruert i forhold til området (det vil si ikke per capita).

Utviklingen av nedbygd areal representerer konsum av naturressurser (naturlig og dyrkbart areal) og påvirkes ikke bare av befolkningsvekst og vekst i økonomisk aktivitet, men også av økende konsum per capita og av utbyggingsmønster og valg av bygnings- og boligtyper m.m., samt valg av transportinfrastruktur. I perioden 1996-2004 økte det nedbygde arealet i regionene med fra 2 til 14 prosent (maksimum 175 m² per capita). Nedbygd areal økte mindre jo høyere urbaniseringsgrad, noe som kan skyldes høyere

arealkostnader i de mer urbaniserte regionene. Mest slående er likevel den store variasjonen mellom regionene på samme urbaniseringsnivå, spesielt blant de mindre urbaniserte. Det er en tilsvarende tendens og variasjon også med hensyn til sentralitet.

Når det gjelder ”biltrafikk” (indikator for CO₂-utslipp) per capita er det en tendens – om enn svak – til mindre trafikk i de mest urbaniserte regionene, og det er stor spredning spesielt blant de minst sentrale. Et tilsvarende mønster finnes for sentraliseringsgrad, med særlig stor spredning blant regionene på de laveste sentralitetsnivåene.

Forbruket av ferskvann per innbygger er størst på de laveste og høyeste urbaniseringsnivåene (noe større på de høyeste enn på de laveste urbaniseringsnivåene). Her er variasjonen blant regionene størst på de midlere og til dels på de lavere urbaniseringsnivåene. Ferskvannsforbruket per innbygger øker i gjennomsnitt når en går fra regioner med lavere til regioner med høyere sentralitet, men for denne indikatoren er spredningen mellom regioner med samme sentralitet svært stor, noe som indikerer mange unntak fra ”regelen” begge veier (spesielt blant de minst sentrale regionene).

Det er ingen sammenheng mellom urbaniseringsgrad og avfallsproduksjon per innbygger og variasjonen er betydelig blant regioner på alle urbaniseringsnivåer og etter sentralitet. En svakhet ved denne indikatoren er at den ikke fanger opp ulikheter i avfallshåndtering.

Selv om det kommer fram noen relativt klare mønstre etter både urbaniseringsgrad og sentralitet, er likevel variasjonsbredden på alle urbaniserings- og sentralitetsnivåene det mest slående for alle fire indikatorer. Variasjonen kan skyldes mange forhold. Den kan indikere den nevnte *kontekstavhengigheten* for de studerte sammenhengene, eller gjenspeile variasjoner i miljørettet politikk og planlegging. Det er sannsynligvis her de mest interessante problemstillingene ligger.

10.3 Konklusjon

En forsiktig konklusjon kan være at det er vanskelig å påvise noen systematisk sammenheng mellom urbaniseringsgrad, sentralitet og ”miljø”, og at – som tendens – er det lite som tyder på at mindre urbaniserte og mindre sentrale regioner har en ”bedre” miljøstatus enn mer urbaniserte og mer sentrale regioner. Med forbehold for studiens svært begrensede omfang og dybde kan det se ut til at

sentraliseringen ikke har noen kostnad i form av økte miljøproblemer i mer urbane og sentrale områder.

Denne konklusjonen gjelder ”per capita”, d.v.s. som svar på spørsmålet om den enkelte innbyggers tilstedeværelse og atferd i gjennomsnitt er mindre ”miljøvennlig” i *mer* urbane/sentrale regioner enn i *mindre* urbane/sentrale regioner (for eksempel når det gjelder arealbruk og CO₂-utslipp). Siden miljøproblemer i all hovedsak skyldes menneskelig atferd, er det selvfølgelig i sum større lokale miljøbelastninger i større befolkningskonsentrasjoner enn i mer befolkningsfattige og spredtbygde strøk, noe som bl.a. kan ha helsemessige effekter. På den annen side har større befolkningskonsentrasjoner også bedre betingelser for å redusere for eksempel ressurs- og energiforbruk og utslipp per capita.

11 Ressursutnyttelse og sentraliseringstempo

Hittil har vi i liten grad diskutert forholdet mellom sentraliserings-tempo og ressursutnyttelse, og om sentraliseringstempoet har betydning for ressursutnyttelsen. Med utgangspunkt i mikroøkonomisk teori diskuterer vi nedenfor om sentralisering kan føre til ineffektiv ressursutnyttelse på en del områder.

11.1 Effektiv ressursutnyttelse og markedssvikt

Mikroøkonomisk teori tar utgangspunkt i at aktørene (konsumenter og produsenter) i samfunnet er rasjonelle og at de maksimerer sin nytte (eventuelt sin profit), gitt en rekke rammebetingelser. Blant disse rammebetingelsene finner vi de kostnads- og inntektsforhold de står overfor. De *interne* kostnadene (og inntektene) kan defineres som de kostnadene (inntektene) hver aktør tar hensyn til i sin tilpasning. Slik sett ligger disse til grunn for de beslutningene aktørene fatter, inkludert deres lokaliseringsbeslutninger. Summen av aktørenes individuelle lokaliseringsbeslutninger innebærer effektiv ressursutnyttelse for samfunnet som helhet, under forutsetning av at alle kostnader (og inntekter) knyttet til lokaliseringsbeslutningene er internaliserte. Dersom summen av de individuelle lokaliseringsbeslutningene innebærer sentralisering, vil det være konsistens mellom sentralisering og samfunnsøkonomisk effektivitet i dette tilfellet. Dette innebærer også at *sentraliseringens pris* er internalisert, eller at prisen er et resultat av individuelle valg i lokaliserings- eller sentraliseringsmarkedet. Det er altså en individuell betalingsvilje for sentralisering, som også er lik sentraliseringens pris. Prisen er samfunnsøkonomisk optimal i den forstand at en omallokering av ressurser ikke vil føre til bedre ressursutnyt-

telse. Et sentraliserende bosettingsmønster blir altså samfunnsøkonomisk effektivt i dette tilfellet.

11.1.1 Markedssvikt

Imidlertid omfatter individuelle beslutninger som regel ikke alle samfunnsmessige kostnader og inntekter. Det finnes altså *eksterne* kostnader (og inntekter) aktørene ikke tar hensyn til når de fatter sine lokalisingsbeslutninger. De eksterne kostnadene (inntektene), eller markedsimperfeksjonene, kan være knyttet til flere forhold (eksterne effekter, kollektive goder, stordriftsfordeler og informasjonsskjevheter er eksempler på dette). Dersom eksterne kostnader (inntekter) eksisterer, vil et uregulert lokalisingsmarked ikke føre til effektiv ressursutnyttelse i samfunnsøkonomisk forstand. De individuelle lokalisingsbeslutningene fører i så fall til at sentraliseringens markedspris avviker fra sentraliseringens samfunnsmessige pris. Den samfunnsmessige prisen ved sentralisering kan være høyere eller lavere enn markedsprisen.

Tidligere analyser av sentraliseringens pris, gjennomført av SNF og Møreforskning (MF), fokuserte på markedsimperfeksjoner ved sentralisering. De tok utgangspunkt i at aktørene i samfunnet foretok sine egne lokalisingsbeslutninger basert på de individuelle rammebetingelser de sto overfor. Summen av disse lokalisingsbeslutningene førte til sentralisering. Det betyr at stadig flere vurderte den samlede nytten (inntektene) knyttet til å bo i sentrum som større enn de samlede kostnadene ved dette. Dette kan oppfattes som den uregulerte sentraliseringens pris i SNFs og MFs terminologi.

Imidlertid vurderte aktørene ikke de fulle samfunnsmessige kostnadene og inntektene knyttet til sin lokalisingsatferd. SNF og MF la spesielt vekt på trengselskostnader, eller køkostnader, i sentrum. Hver enkelt aktør trenger ikke ta dette inn over seg, men samtidig innebærer summen av mange aktørers atferd at alle blir utsatt for kø. Siden det uregulerte markedet ikke tar hensyn til køkostnader uten videre, vil i dette tilfellet sentraliseringens samfunnsmessige pris (eller de samlede kostnadene) være høyere enn den uregulerte prisen. SNF og MF fokuserte mest på kø i trafikken.

Tilsvarende kan man se på andre markedsimperfeksjoner og nytte samfunnsøkonomisk mikroteori til å si noe om sentraliseringens pris i hvert enkelt tilfelle. Eksempelet ovenfor er et eksempel på en *indirekte effekt* av sentralisering. Samtidig er det et eksempel på at et *kollektivt gode* (et gode der en aktørs bruk ikke påvirker andre aktørs bruk, et ikke-ekskluderbart gode) utvikler seg til å bli et markedsgode, siden det med ett blir trengsel. Innføring av vegprising, i det minste i rushtiden, vil i dette tilfellet internalisere kostnadene ved sentralisering. Andre kollektive goder, som ren luft, kan også bli påvirket av sentralisering. Kostnadene ved dette kan også internaliseres.

I den grad det er *stordriftsfordeler* i produksjonen av visse goder, snakker vi om naturlige monopoler. Slike monopoler eksisterer dersom det er en overskuddsetterspørsel etter det godet som produseres (ville vært produsert), men etterspørselen ikke er høy nok til å dekke enhetskostnadene ved produksjonen. I så fall må monopolet skaffe inntekter et annet sted enn i markedet (for eksempel gjennom offentlige subsidier) for å kunne overleve. Dersom markedet for denne typen produksjon er naturlig avgrenset geografisk, vil sentralisering lede til økt etterspørsel rettet inn mot godet i sentrum og lavere etterspørsel utenfor sentrum. I så fall vil en større del av kostnadene kunne dekkes i markedet i sentrum, mens en mindre del av kostnadene kan dekkes i markedet utenfor sentrum. Vi får en geografisk konsentrasjon gjennom økt produksjon av dette godet i sentrum. Dette vil også kunne lede til at produksjonen utenfor sentrum går mot null. Et eksempel kan være utbygging av mobiltelefon- eller bredbåndsnett, der etterspørselen i markedet er stor nok til å kunne finansiere utbygging i sentrum, men ikke i deler av distriktene. Sentralisering vil forsterke slike forhold, dersom utbyggingen ikke reguleres (i distriktene).

11.1.2 Sentralisering og ressursutnyttelse

Vi kan derfor argumentere for at sentraliseringen i følge mikroøkonomisk teori har en pris, og at den prisen under visse forutsetninger klareres i det uregulerte markedet for lokalisering. Prisen er her et uttrykk for markedets betalingsvilje, samtidig som den gir en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser. Slik sett vil sentraliseringens pris måtte oppfattes som en hvilken som helst annen markedspris. Dersom markedet ikke fungerer perfekt, det

vil si dersom det er markedsimperfeksjoner i lokaliseringsmarkedet, vil vi imidlertid ikke ha en optimal pris på sentralisering. Ulike former for reguleringer, for eksempel gjennom avgifter eller subsidier, kan internalisere markedsimperfeksjonene. Når aktørene tilpasser seg de regulerte rammebetingelsene, får vi en ny klarering av lokaliseringsmarkedet. I det nye markedet får vi en sentraliseringspris som er optimal i samfunnsøkonomisk forstand.

Sentraliseringens pris kan imidlertid også tolkes som sentraliseringens *effekter*. I så fall dreier også sentraliseringens pris seg om noe annet enn effektiv ressursutnyttelse. Det dreier seg om at sentralisering påvirker samfunnet og samfunnets aktører, og i den forstand har visse (intenderte eller uintenderte) effekter.

11.2 Aggregeringsproblemet

I økonomisk forstand vil ineffektiv ressursutnyttelse komme til uttrykk i markedet, noe vi har diskutert ovenfor. Samtidig kan sentralisering føre til at ressursutnyttelsen i deler av landet går ned, mens den øker i andre deler av landet. Dette behøver ikke være ineffektivt i mikroøkonomisk forstand, dersom vi sammenlikner en situasjon med og en situasjon uten sentralisering, og dersom ressursavkastningen for eksempel er vesentlig høyere sentralt enn i distriktene. I nasjonal forstand kan det derimot være et problem at en ikke får utnyttet de tilgjengelige ressursene godt nok. Et godt eksempel på dette er knyttet til arbeidsledighet. Dersom arbeidsmarkedet fungerer som det skal, vil lønna klarere markedet. De som vil ha jobb får det, samtidig som alle som vil sysselsette noen, får det, til den gitte lønna. Summert over hele landet (og over alle grupper individer) kan dette likevel føre til undersysselsetting og manglende utnyttelse av ressursen arbeidskraft. Dette er samtidig effektivt i mikroøkonomisk forstand (siden alle arbeidsmarkeder per definisjon er klarert for den gitte lønna). Tilsvarende resonneringer kan følges også for andre typer ressurser. Dette illustrerer at vi har et aggregeringsproblem. Summen av individuelle lokaliseringsbeslutninger er ikke nødvendigvis det beste for samfunnet. Aggregeringsproblemet er for øvrig det viktigste grunnlaget for at det i sin tid ble utviklet en makroøkonomisk teori som avviker fra den mikroøkonomiske, blant annet ved at den fokuserer på slike ubalanser.

11.3 Infrastruktur

I kapittel 9 diskuterte vi hvordan sentralisering kan føre til ubalanser mellom kommunal infrastruktur og befolkning både i sentrale strøk og periferien. Andre former for infrastruktur påvirkes også av sentralisering. Vi har nevnt investeringer i bredbånd- og mobiltelefonnett som ett eksempel, der markedet ikke helt klarer å finansiere utbygging i distriktene. Økt vekt på bompengefinansiering av vegutbygging har tilsvarende effekter. Et lite marked (distriktene) begrenser inntektene, som ikke kan dekke investeringskostnadene, mens et stort marked (sentrale strøk) bidrar til at inntektene i større grad kan dekke investeringene. Slik sett kan infrastrukturbehovet i distriktene vanskeligere dekkes opp gjennom markedsinntekter enn behovet i sentrale strøk. Andre finansieringsformer, for eksempel over statsbudsjettet, kan motvirke dette.

En markedsbasert utbygging av infrastrukturnett tar ikke nødvendigvis hensyn til at det ikke er et finansieringsgrunnlag over alt. Eksistensen av selve nettverket er selvsagt til glede for brukere av nettet, uavhengig av deres bosted, og uavhengig av i hvilken grad de har vært med på å finansiere utbyggingen i alle deler av landet. Denne formen for ”offentlig gode” tilsier også at finansieringen av utbygging ikke baseres utelukkende på markedet

11.4 Fordelingsproblemet

Sentraliseringen har en betydning for inntektsfordelingen, enten det er mellom grupper i befolkningen eller mellom regioner. Likeverdig tilgang til offentlige tjenester, uavhengig av inntektsnivå og bosted, er en del av fordelingspolitikken. Sentralisering har konsekvenser også her, i og med at omfordeling av befolkning mellom kommunene selvsagt medfører strukturendringer i offentlig sektor.

Sentralisering er dessuten en av faktorene som forklarer at boligprisene varierer mellom vekstområder og områder med befolkningsnedgang. De store prisforskjellene betyr at man for samme sum penger får en bolig av lavere standard i pressområder enn andre steder, og dette kan også betraktes som en fordelingseffekt. Prisutviklingen over tid har dessuten medført at boligformuen

vokser sterkest i pressområdene. Og i og med at boligformue beskattes lavere enn annen formue vil de som eier dyre boliger dessuten også nyte godt av den relativt lave formuesbeskatningen, noe som også gir fordelings effekter.

Vi har også vist at det er en klar sammenheng mellom sentralisering og inntektsutvikling. Ut over den befolkningsomfordelingen som skjer mellom sentrale og perifere regioner øker forskjellene mellom befolkningens gjennomsnittsinntekter med mellom tre og seks prosent fordi flytternes inntekter er høyere enn de bofastes inntekter. Alle fraflyttede har høyere inntekt enn lokalbefolkningen i periferien. Innflytterne har større inntekt enn de bofaste på alle sentralitetsnivåer unntatt i periferien. Slik sett kan man hevde at sentralisering bidrar til større inntektsforskjeller mellom sentrum og periferi.

Sentraliseringen ser altså ut til å føre til at det blir større forskjeller mellom områder med befolkningsvekst og områder med nedgang i befolkningen.

11.5 Sentraliseringens tempo

Ubalansene mellom sentrum og periferi øker med sentraliseringens tempo. Disse ubalansene (transaksjonskostnadene) trenger ikke være varige, og de kan avta over tid dersom tempoet i sentraliseringen reduseres. I perioder med lavt sentraliseringstempo vil de være lave. Vi mener altså at det er lettere for samfunnet, generelt sett, å absorbere sentraliseringen ved et lavt enn ved et høyt tempo.

Samtidig kan det være slik at rask sentralisering er et uttrykk for et samfunnsmessig ”sentraliseringsbehov”. Regionale ubalanser i arbeidsmarkedet, der det er overskuddsetterspørsel i sentrum og overskuddstilbud i distriktene, kan føre til sentralisering. At arbeidskraften flytter dit jobbene finnes fører til bedre utnyttelse av ressursen arbeidskraft, noe som isolert sett er lønnsomt for samfunnet og gir høyere vekst.

Sentraliseringen øker i perioder med overskuddsetterspørsel etter arbeidskraft (høykonjunktur) i sentrale regioner, relativt uavhengig av arbeidsmarkedssituasjonen i distriktene (Sørli 2006). Dette kan bety at balansen på arbeidsmarkedet i distriktene blir svekket som

en følge av høykonjunkturen i sentrum. Bedrifter i distriktene får ikke den arbeidskraften de har behov for, og dette kan skape ytterligere negative spiraler i distriktene, gjennom lavere lokale inntekter og lavere etterspørsel etter lokale private tjenester, lavere skatteinntekter og dermed et svekket kommunalt tilbud.

Summen av bedre ressursutnyttelse i sentrum og svekket distriktsøkonomi kan imidlertid være positiv eller negativ for samfunnet som helhet.

12 Sentraliseringens pris

I denne rapporten har vi beskrevet den geografiske omfordelingen av befolkning fra periferikommuner og regioner med små sentra og mindre byer på den ene siden til større byregioner, storbyregioner og hovedstadsområdet på den andre. Sentralisering og økonomisk vekst henger sammen, og høy økonomisk vekst er gunstig for inntekts- og dermed velferdsutviklingen. Dette er ikke et resultat av analysen, men er et gitt premiss for hele prosjektet som er hentet fra St. meld. nr 21 (2005-2006). Sentralisering er et resultat av de bostedsvalg enkeltpersoner og hushold foretar. Når folk velger bosted slik at det i sum fører til sentralisering, er det fordi det ”lønner” seg for dem enkeltvis, slik de opplever rammebetingelsene på det tidspunktet lokaliseringsbeslutningene fattes. Sentraliseringen må derfor oppfattes som et makrofenomen. Vi har tidligere i rapporten diskutert en rekke ulike aspekter ved disse sentraliseringsprosessene for å kunne bedømme om det eksisterer en ”sentraliseringens pris” og hva denne i så fall består i. I dette kapitlet oppsummeres analysen med sikte på å forsøke å gi et samlet svar på de spørsmålene som ble stilt i innledningskapitlet, dvs. om sentraliseringen har kulturelle, sosiale og/eller økonomiske kostnader på individ- og samfunnsnivå.

12.1 Individer vektlegger steders kvaliteter

Analysene av individers trivsel viser at de i stor grad vektlegger stedets kvaliteter når de tar sine lokaliseringsbeslutninger. Et steds kvaliteter forandres gradvis når folketallet stiger eller synker, men de fleste steder er dette en langsom prosess som først merkes når man når terskler for tjeneste- og aktivitetstilbud. Resultatene av en begrenset undersøkelse gjennomført på tre steder var at deres

lokaliseringsvalg i stor grad styres av egne preferanser, og at valget ikke opptattes som ”tvang”.

Imidlertid kan sentralisering altså påvirke steders kvaliteter, enten vi snakker om steder i sentrum eller i periferien. I sentrum kan det være snakk om økt trengsel, mer trafikk og dårligere fysisk miljø. Enkelte sentrale steder kan også ”heve seg i senterhierarkiet”, slik at urbaniseringen og tilgangen på tjenester øker. I periferien kan sentralisering føre til at tjenestetilgangen svekkes når markedet blir for lite til at tilbud kan opprettholdes.

Konsekvensene av sentralisering oppleves på individnivå ulikt av ulike individer, ut fra deres verdier, ressurser, preferanser og livssituasjon. Dessuten er mennesker knyttet til mer enn ett sted – de er mobile og beveger seg i geografien, slik at strukturendringer som påvirker ett sted negativt kan kompenseres ved utviklingen på andre steder som også inngår i det området der man lever sine liv.

12.2 Omfordeling av inntekt og boligformue

Analysen av sammenhengen mellom sentralisering og inntekt viser at inntekten sentraliseres mer enn befolkningen. Dette henger både sammen med at de som blir boende i periferien har lavere inntekt enn utflytterne, og med at de som kommer til sentrum har høy inntekt. Dette er i tråd med premisset for analysen, om at sentralisering og velstandsutvikling henger sammen.

Sentralisering bidrar til at boligprisene er høyere i sentrum enn i periferien. Dette innebærer samtidig at kvaliteten på boligen, målt for eksempel som antall kvadratmeter, er lavere (for samme pris) i sentrum enn i periferien. En person som flytter fra periferien til sentrum må dermed redusere boligens kvalitet om hun ønsker å opprettholde omtrent samme boligformue (målt i kroner). I økonomisk forstand vil hun imidlertid være like rik, fordi boligformuen er like mye verdt. I oppgangstider kan det imidlertid være en fordel å plassere en gitt formue i en bolig i sentrum framfor i periferien, selv om kvaliteten på boligen er lavere, fordi prisene øker mer i sentrum enn i periferien. Imidlertid vet vi mindre om boligprisene også går mer ned i sentrum enn i distriktene i nedgangstider. Internasjonal empiri tyder på det. I så fall er det

større risiko, men også potensielt større avkastning, knyttet til å plassere sin boligformue i en sentrums- enn i en periferibolig.

Avkastningen av boligformue skattlegges lavere enn avkastningen av å plassere formuen i andre investeringsobjekter. Det betyr at det er skattemessig mer gunstig å plassere sin formue i en bolig enn på andre måter. Samtidig innebærer skattereglene²² at fordelene er større ved å plassere formuen i en bolig i sentrum enn i en bolig i periferien.

12.3 Sentralisering og kommuneøkonomi

Kommunale gjennomsnittsutgifter per innbygger antas, enten de er sektorfordelt eller vi ser alle kommunale sektorer samlet, å være en U-formet funksjon av antall innbyggere. Dette innebærer at det finnes et optimalt innbyggerantall, som kan variere med sektor og fra kommune til kommune, der gjennomsnittskostnadene er på sitt laveste. Avvik fra det optimale innbyggerantallet innebærer at gjennomsnittskostnadene er større enn minimum. Jo flattere gjennomsnittskostnadskurve, desto mindre betyr avvik i innbyggertallet fra det optimale.

Sentralisering vil da føre til at gjennomsnittskostnadene i kommunesektoren øker både i sentrums- og periferikommuner. Kommuner med innbyggertall rundt ”det optimale” vil verken tape eller vinne særlig på sentralisering.

Sentralisering fører samtidig til en omfordeling av personinntekt fra periferien til sentrum. Det betyr også at skatteinntektene per innbygger i sentrumskommuner øker, mens skatteinntektene per innbygger i periferikommuner går ned.

Netto fører sentraliseringen dermed til en svekkelse i periferikommunenes økonomi. Effekten for sentrale kommuners økonomi er usikker, siden både kostnader og inntekter øker.

²² Med skattereglene mener vi her skattetaksten på boliger og boligskattesatsen

12.4 Ingen klar sammenheng mellom bosettingsmønster og miljø

Ut fra det materialet vi har hatt tilgang til, er det vanskelig å påvise en systematisk sammenheng mellom urbaniseringsgrad og sentralitet på den ene siden og miljø på den andre. Det er altså lite som tyder på at mindre urbaniserte og mindre sentrale regioner har en bedre miljøstatus enn mer urbaniserte og mer sentrale regioner – eller omvendt for den delen. Det spørs hvilke indikatorer man ser på, og det er i tillegg store lokale variasjoner. Stedsspesifikke forhold ser derfor ut til å ha en større forklaringskraft enn sentralisering når det gjelder steders miljøstatus.

Denne konklusjonen gjelder ”per capita”, d.v.s. som svar på spørsmålet om den enkelte innbyggers tilstedeværelse og atferd i gjennomsnitt er mindre ”miljøvennlig” i *mer* urbane/sentrale regioner enn i *mindre* urbane/sentrale regioner (for eksempel når det gjelder arealbruk og CO₂-utslipp). Siden miljøproblemer i all hovedsak skyldes menneskelig atferd, er det selvfølgelig i sum større lokale miljøbelastninger i større befolkningskonsentrasjoner enn i mer befolkningsfattige og spredtbygde strøk, noe som blant annet kan ha helsemessige effekter. På den annen side har større befolkningskonsentrasjoner også bedre betingelser for å redusere for eksempel ressurs- og energiforbruk og utslipp per capita.

12.5 Sentraliseringstempo

Sentralisering fører til ubalanser mellom infrastruktur og befolkning, både i sentrum og periferien. Dette gjelder blant annet kommunal infrastruktur.

Ubalansene skyldes i periferien at man har ”for mye” infrastruktur. Det tar tid å tilpasse infrastrukturen til et synkende folketall. Dette har kostnader i en overgangsfase. I enkelte deler av periferien kan reduksjon i infrastrukturen føre til at visse tilbud forsvinner, fordi det må være en minimumsbefolkning å betjene.

I sentrum skyldes ubalansene at man har ”for lite” infrastruktur og at det dermed blir trengsel på eksisterende infrastruktur. Det tar tid å investere i ny infrastruktur og tilpasse den til et stigende folketall.

Alt i alt har dermed sentraliseringens tempo visse kostnader i form av ubalanse mellom befolkningen og en infrastruktur som er tilpasset et lavere/høyere innbyggertall. Hvis sentraliseringen er permanent, betyr dette imidlertid også at denne ubalansen er permanent.

12.6 En samlet vurdering

Vi har tatt utgangspunkt i at sentralisering kan oppfattes som endringer i bosettingsmønsteret, og at disse endringene i utgangspunktet er resultatet av individuelle lokaliseringvalg. De individuelle lokaliseringvalgene tas imidlertid med utgangspunkt i de rammebetingelser som omgir de lokaliseringsbeslutninger enkeltpersoner og hushold fatter. Befolkningens geografiske sentralisering kan slik sett oppfattes som et resultat av blant annet utdanningssamfunnets og tjenestesamfunnets utvikling, og sentralisering er kan tolkes som et spørsmål om sumvirkninger av en ønsket tilpasning. Der som rammebetingelsene var annerledes, kunne vi med andre ord fått et annet sentraliseringsmønster og en annen bosettingsstruktur.

Problemstillingene som er diskutert i denne rapporten tok sitt utgangspunkt i noen spørsmål om sentraliseringens konsekvenser, og vi har nå mulighet til å antyde noen svar eller hypoteser – basert på en samlet vurdering av de sammenhenger vi har drøftet.

En påstand var at sterk sentralisering har betydelige kostnader på individ- og samfunnsnivå, blant annet ved at den reduserer friheten til å bosette oss hvor vi vil og dermed at den gjør mangfoldet i det norske samfunnet mindre, og at sentraliseringen har sosiale og miljømessige kostnader i pressområdene. Vi finner ikke noe belegg for at endringer i bosettingsmønsteret har klar betydning for disse faktorene.

Sentraliseringen er blant annet et uttrykk for at mennesker heller bor sentralt enn perifert. Den er et resultat av blant annet av at vi tar høyere utdanning, og av at det er lettere å få relevant arbeid i sentrum enn i periferien. I de studiene vi har gjennomført har vi ikke sett indikasjoner på at de som velger å bosette seg i områder med befolkningsnedgang oppfatter dette som spesielt problematisk. Negative sosiale effekter i pressområdene er også vanskelige å

påvise, all den tid sentraliseringen er resultat av at mennesker foretrekker leveforholdene slik de er der.

Mot dette kan det hevdes at det ligger en sosial tvang i de gradvise endringer i samfunnsstrukturen som bidrar til at valgmulighetene når det gjelder bosted i praksis kan være mindre nå enn før. Det kan altså være slik at folk velger å bosette seg sentralt fordi de til en viss grad blir tvunget til det, ikke fordi de egentlig vil. Graden av tvang, og graden av frivillighet, som ligger i de individuelle lokaliseringsbeslutninger som fattes, er derfor et komplisert tema som det ikke finnes enkle svar på.

Vår analyse har imidlertid i liten grad fanget opp dem som mest opplever de negative konsekvensene av befolkningsnedgang, dvs. de som ser at tjenestetilbudet tynnes ut og at avhengigheten av privatbil øker, men selv ikke har tilgang til bil. Dette skyldes blant annet at våre analyser mest er gjennomført på kommunenivå. Sentraliseringen kan også oppleves som svært negativ i uttynningssamfunn, der samfunnets institusjoner gradvis blir borte – en etter en.

Vi har også drøftet om sentraliseringen har kostnader gjennom at det skapes behov for økte investeringer i infrastruktur og utvikling av tjenestetilbud i pressområdene, samtidig som sentraliseringen fører til dårlig og mer kostbar utnytting av tilbud i områder med nedgang i folketallet, gir dårlig utnytting av naturressurser og næringsmiljø og svekker potensialet for vekst og sysselsetting ved at ikke hele landet tas i bruk. Diskusjonen viser at sentraliseringen medfører et sterkere investeringsbehov i vekstkommuner, at kommuneøkonomien svekkes i periferikommuner og at kommuneøkonomien styrkes i vekstkommuner. Sentraliseringstempoet betyr mye for hvor store denne typen effekter av sentraliseringen blir.

Vi har derimot ikke funnet noe belegg for at underutnyttede investeringer medfører økte avskrivninger i kommuner med folketallsnedgang, sannsynligvis fordi de anlegg som tas ut av bruk allerede er avskrevet. Sentraliseringstempoet har stor betydning for slike ubalanser.

Vår analyse av sentraliseringens betydning for naturmiljøet gir ikke grunnlag for klare konklusjoner, verken i negativ eller positiv retning. Analysen er imidlertid av begrenset omfang og foretatt på tyske data. På den annen side viser denne analysen at spørsmålet om hvilke miljøeffekter sentraliseringen har er relativt komplekst.

Effektene avhenger blant annet av hvilke indikatorer man ser på, men analysen viser også at lokale forhold har vel så stor betydning for et områdes miljøstatus som bosettingsstrukturen.

”Sentraliseringens pris” er en problemstilling som har sitt utspring i politikken. Sentralisering har mange og til dels uoversiktlige og usammenliknbare effekter. Det finnes derfor ikke noe enkelt svar på hva ”sentraliseringens pris” er.

Litteratur

- Agenda (2007): *Kommuner med sterkt fallende folketall - Virkninger for kommuneøkonomi og tjenester - potensialet ved lokale motstrategier*. Rapport.
- Anvik, C.H., O-M. Elvehøi og Å. Mariussen (1998): *Tilgjengelighet av tjenester. En undersøkelse av utvalgte bygder i Nordland, Nord-Sverige og Finland*. Nordlandsforskning, rapport nr. 6, Bodø.
- Brennan, Ellen (1999): *Population, Urbanization, Environment and Security; A Summary of the Issue*. Comparative Urban Studies Occasional Papers Series, Number 22, Washington D.C
- Brunborg, Helge og Inger Texmon (2003): *Fortsatt sentralisering. Regionale befolkningsfremskrivninger 2002-2020*. Økonomiske analyser 4/2003.
- Carlsen, F. og K. Johansen (2004): *Subjective Measures of Employment Opportunities and Interregional Migration*, Labour, 563-589.
- Carlsen, F., K. Johansen og S. L. Kaspersen (2007): "Flytting mellom norske regioner: betydningen av regionale arbeidsmarkeder og konjunktursituasjonen". *Norsk økonomisk tidsskrift* 121, s. 26-38
- Engebretsen, Ø. (2001): *Senterstruktur og servicenæringenes lokaliseringsmønster —betydningen av veiutbygging og økt mobilitet*. TØI-rapport 513/2001. Transportøkonomisk institutt, Oslo.
- Engebretsen, Ø og L. Vågane (2008): *Sentralisering og regionforstørring. Endringer i arbeidsmarkedets og tjenestetilbudets geografi*. TØI-rapport 981/2008. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

- FN (2007): *State of the World Population. Unleashing the Potential of Urban Growth*. United Nations Population Fund 2007.
- Foss, O. og A. Milbert (2009): *Urbanisation and environment - aspects of their relationship*. Kommer i Regionale trender nr 1/2009. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Foss, O. og T. Selstad (1997): *Regional arbeidsdeling*. Oslo: Tano Aschehoug
- Gundersen, F. (2009): *Bedrifter, sentralisering og dynamikk*. NIBR-rapport 2009:9.
- Holmans A (1990): "House Prices: Changes through Time at National and Sub-National Level", *Government Economic Service Working Paper* No. 110.
- Holmans A. (1995): "What Has Happened to the North-South Divide in House Prices and the Housing Market", *Housing Finance Review 1995/96*, Joseph Rowntree Foundation.
- Holmes, M. J. and A. Grimes (2005): "Is there long-run convergence of regional house prices in the UK?" *Motu Working Paper* 05-11.
- Heiborn, M. (1998): "Essays on Demographic Factors and Housing Markets", *Economic Studies* ,34, Department of Economics, Uppsala University.
- Hort, K. (1997): *On Price Formation and Quantity Adjustments in Swedish Housing Markets*. Economic Studies 34, Department of Economics, Uppsala University.
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20, Oslo.
- Karlstad, S. og I. Lie (2008): *Sentraliseringstendensene i norske regioner - befolkning og næringsliv*. Norut Alta rapport 2008:12. Norut Alta – Ålta.

- Kitzes, Justin et. al. (2007): Current Methods for Calculating National Ecological Footprints Accounts. *Science for Environment & Sustainable Society*, Vol. 4, No. 1, Shiga.
- KRD (2007): *Konkurransegrunnlag for Sentraliseringens pris*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Langørgen, A. (2007): *Sentralisering – årsaker, virkninger og politikk*. Samfunnsspeilet 2/2007. Statistisk sentralbyrå, Oslo - Kongsvinger
- Magnussen, T. (2008): *Om å bu. Forteljing frå tre stader*. Utkast. Nordlandsforskning, Bodø. Dato 25. juli 2008.
- Medby, P. og R. Barlindhaug (2008): *Vekstmerter og boligmarked. Sentralisering og regional boligprisutvikling*. NIBR-rapport 2008:34. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Medby og Karlstad (2008a): *Driftskostnader og skattegrunnlag. Virkninger av befolkningsvekst og befolkningsnedgang i kommunene*. NIBR-rapport 2008:35. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Medby, P. og S. Karlstad (2008b): *Infrastruktur og investeringer. Virkninger av befolkningsvekst og befolkningsnedgang i kommunene*. NIBR-rapport 2008:36. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Meen, Geoffrey (1999): "Regional house Prices and the Ripple Effect: A New Interpretation". *Housing Studies*, Vol. 14, No. 6 733-753
- NOU 2004:2: *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*.
- St.meld. nr. 21 (2005-2006): *Hjarte for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 57 (2007-2008): *Kommuneproposisjonen 2009*. Kommunal- og regionaldepartementet

- Sørli, K. (2006): *Bosettingspreferanser, flyttemotiver og flytteprosesser. Status og perspektiver omkring den regionale befolkningsutviklingen i Norge*. Notat til KRD 16. februar 2006. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Sørli, K. (2008): *Flytting og livsinntekt gjennom første del av voksenlivet*. NIBR-notat 2008:120.
- Teresa (2008): *European Background*. Deliverable D.1.2. to the Teresa Project. Oslo-Vienna 2008
- Wiborg, A. (2008a): *Centraliseringens pris – eller gevinst? Individets trivsel og hverdagslivsutfordringer*. Utkast. Nordlandsforskning, Bodø.
- Wiborg, A. (2008b): *Centraliseringens pris – eller gevinst? Individets trivsel og lokale utfordringer*. Arbeidsnotat nr 1029/08. Nordlandsforskning, Bodø.
- Aalbu, H., Böhme, K., Gløersen, E., Hanell, T. og Uhlin, Å. (2007): *Norge i en internasjonal sammenlikning*. Sweco Eurofutures AB, Stockholm.
- Aalbu, H. (2008): *Lokaliseringspolitiske erfaringer. Utenlandske erfaringer med utflytting av statsinstitusjoner*. Sweco Eurofutures AB, Stockholm.
- Aasbrenn, K. (1989): *Uttynningsamfunnet. Det demografiske uttynnede – men ikke avfolkede – utkantsamfunn*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 5-6, pp 509-519.
- Aasbrenn, K. (1995): *Etterord*. I Aasbrenn, K. (red.): *Livskraftige uttynningsamfunn – en nordisk antologi*. NordREFO 1993:5, Stockholm.