



Jan Mønnesland, Jon Inge Lian, Karl-Erik Hagen,  
Dag Juvkam og Frode Kann

# DISTRIKTSPOLITISK AVGRENSNING

Evaluering av geografisk  
virkeområde for differensiert  
arbeidsgiver avgift

SAMARBEIDS  
RAPPORT  
2002

---

# Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Transportøkonomisk institutt (TØI), på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektleder har vært Jan Mønnesland, NIBR, mens Jon Inge Lian har hatt ansvaret for TØIs del av prosjektet.

Kommunal- og regionaldepartementet har oppnevnt en referansegruppe for prosjektet, omtalt i kapittel 1. Såvel referansegruppen som oppdragsgiver har gitt nyttige kommentarer underveis i prosjektet. Disse har imidlertid intet ansvar for konklusjoner eller øvrige utsagn i rapporten.

TØIs forskere (Jon Inge Lian, Karl-Erik Hagen) har hatt ansvar for kapittel 5, 6, avsnitt 7.2 samt avsnitt 3.3.2 og 3.3.4.

NIBRs forskere (Jan Mønnesland, Dag Juvkam og Frode Kann) har hatt ansvar for kapittel 1, 2, 4, avsnitt 7.1 samt kapittel 3 med unntak for TØIs deler av avsnitt 3.3.

Begge institutter har bidratt til sammendragkapitlet. Forøvrig har det vært en gjensidig kommentering av hverandres bidrag gjennom hele prosessen.

Vi vil understreke rapportens karakter av evaluering. Det er som et ledd i vurderingen av kvaliteten ved dagens soneinndeling at forskningsmiljøene har hatt behov for å utvikle hva en oppfatter som en geografiavgrensning med best mulig distriktpolitisk måloppnåelse. Det er ikke vår oppgave å iverksette endringer i soneinndelingen, det arbeidet ivaretas av departementet.

Oslo, oktober 2002

Ove Langeland  
forskningsjef, NIBR

Jan Vidar Haukeland  
avdelingsleder, TØI

## Forkortelser, begreper

DU-området	Distriktsutviklingsområde, distriktpolitisk virkeområde: område for distriktpolitiske tiltak. Kommunene deles inn i sone A, B, C, D og E i prioritert rekkefølge, hvor E er sentrale strøk utenfor DU-området hvor distriktpolitiske virkemidler ikke anvendes. Dagens soneinndeling gjelder for perioden 1/1-2000 – 31/12-2006
Soner for bedriftsrettet distriktsstøtte	Sone A, B og C i DU-området. I sone D kan det bare gis tilretteleggende distriktsstøtte, i tillegg til de landsdekkende støtteordningene
DA-området	Området for redusert sats for arbeidsgiveravgift til Folketrygden. Kommunene deles inn i fem avgiftssoner etter synkende satser, hvor sone 1 (full sats, pt. 14,1%) er sentrale strøk utenfor DA-området. Dagens soneinndeling gjelder for perioden 1/1-2000 – 31/12-2003
BA-regioner	Bo- og arbeidsmarkedsregioner, en regioninndeling (se avsnitt 2.3) hvor kommunene er gruppert i forhold til pendlingsmønster.
EU	Den europeiske union, pt. 15 medlemsland
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund, pt. 4 medlemsland
EØS	Det europeiske samarbeidsområdet, avtale mellom 15 EU-land og 3 EFTA-land som bl.a. innebærer at EUs konkurranseregler (som også begrenser adgangen til regionalpolitisk motivert bedriftsstøtte) er gjort gjeldende i hele EØS-området
ESA	EFTA Surveillance Authority, EFTAs kontrollorgan for de av EFTA-landene som er med i EØS. ESA har samme autoritet i forhold til overvåkning av EØS-reglene og godkjenning av støtteordninger som EU-kommisjonen har overfor EU-landene

# Innhold

Forord .....	1
Forkortelser, begreper .....	2
Tabelloversikt .....	5
Figuroversikt .....	6
Sammendrag .....	7
Summary .....	20
1 Innledning: Evalueringens omfang og innretning .....	31
1.1 Oppdragets innretning .....	31
1.2 Organiseringen av arbeidet .....	32
1.3 Rapportens oppbygging .....	33
2 Regional- og distriktpolitiske mål .....	35
2.1 Distriktpolitikken bakgrunn og målsetting .....	35
2.1.1 Dagens distriktpolitiske virkeområde .....	35
2.1.2 Distriktpolitikken målsetting .....	37
2.1.3 Distriktpolitikk kontra strukturpolitikk .....	39
2.1.4 Best mulig måloppnåelse for det distriktpolitiske virkeområdet .....	41
2.2 Differensiert arbeidsgiveravgift som distriktpolitisk virkemiddel .....	42
2.2.1 Dagens soneinndeling og satsstruktur .....	42
2.2.2 Differensieringens målsetting og utvikling .....	45
2.2.3 Best mulig måloppnåelse for differensiert arbeidsgiveravgift .....	46
2.3 Bo- og arbeidsmarkedsregioner .....	48
2.3.1 Valg av regional inndeling .....	48
2.3.2 Inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner .....	48
2.3.3 Marginale forhold ved BA-inndelingen .....	52
2.4 EØS-avtalens begrensninger for virkemiddelbruken .....	53
2.4.1 Begrensninger for det distriktpolitiske virkeområdet .....	53
2.4.2 Begrensninger for den differensierte arbeidsgiveravgiften .....	55
3 Indikatorer for utvikling av distriktpolitisk virkeområde .....	58
3.1 Bruk av indikatorer ved revisjon av det distriktpolitiske virkeområdet .....	58
3.2 Indikatorer brukt ved forrige revisjon av virkeområdet .....	59
3.3 Geografiske indikatorer for periferialitet .....	61
3.3.1 Sentralitet og periferialitet: distriktpolitikken fokus .....	61
3.3.2 Hva består periferialitets- eller avstandsproblemet i? .....	61
3.3.3 NIBR-11 som sentralitetsindikator .....	63
3.3.4 Reisetid som indikator for nasjonal tilgjengelighet .....	64
3.3.5 Tettstedsandel og befolkningstetthet .....	70
3.4 Demografiske indikatorer .....	73
3.4.1 Befolkningsvekst i fortid og framtid .....	73
3.5 Arbeidsmarked .....	75
3.6 Levekår .....	77

3.7	Konklusjon mht. indikatorliste .....	78
4	Det distriktpolitiske virkeområdet: evaluering og forslag til endring.....	79
4.1	Vekting av indikatorene .....	79
4.2	Enkelt-indikatorenes betydning for en soneavgrensning .....	81
4.3	Utpøving av alternative indeksvekter .....	84
4.3.1	Indikator-baserte DU-soner ved alternative vektinger .....	85
4.3.2	Kommuner som er følsomme for valg av vekting.....	90
4.4	Inkludering av hele Nord-Norge .....	91
4.5	DU-soner beregnet ut fra BA-regioner.....	94
4.5.1	Sonekart basert på BA-genererte indikatorer .....	94
4.6	Skjønnsbasert vurdering av et DU-område .....	96
4.7	DU-inndeling i undersoner.....	99
4.8	Området for tilretteleggende virkemidler.....	103
4.9	DU-området sett i forhold til EØS-avtalens krav .....	104
4.9.1	Krav til lav inntekt, høy ledighet, lav befolkningstetthet på fylkesnivå.....	104
4.9.2	Befolkningsandelen i virkeområdet .....	104
4.9.3	Sammenhengende og kompakte soner .....	105
4.9.4	Signifikant avvik for sosio-økonomiske faktorer .....	106
5	Transportulemper i kommuner og BA-regioner.....	110
5.1	Innledning .....	110
5.2	Transportkostnadsberegninger på fylkesnivå.....	112
5.3	Transportkostnadsberegninger på kommunenivå.....	113
5.3.1	Generelt .....	113
5.3.2	Beregning av overkompensasjon på kommunenivå.....	115
5.3.3	Gjennomføring av beregninger på kommunenivå.....	117
5.4	Konklusjon, oppfølging.....	118
5.4.1	Transportberegninger på BA-regioner .....	118
6	Inndeling i DA-soner basert på BA-regioner .....	119
6.1	Innledning .....	119
6.2	Forslag til inndeling .....	120
6.2.1	Avgrensning av DA-området .....	120
6.2.2	Inndeling i soner.....	122
6.3	Provenyeffekter .....	127
7	Sammenlikning av foreslåtte og eksisterende virkeområder.....	129
7.1	Det distriktpolitiske virkeområdet .....	129
7.2	Virkeområde for den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften.....	132
	Litteratur .....	135
Vedlegg 1	Kommunenes sentralitet etter NIBR 11-inndeling .....	137
Vedlegg 2	Indeksberregning og analyser av samvarighet.....	143
V2.1	Konstruksjon av indekser ut fra indikatorverdiene .....	143
V2.2	Nærmere om sammenhengen mellom geografi-indikatorene .....	145
Vedlegg 3	Enkelt-indikatorenes betydning for en soneavgrensning .....	149
Vedlegg 4	Indeksverdier for enkeltkommuner .....	159
Vedlegg 5	Indekser beregnet ut fra BA-region som grunnenhet .....	168

# Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Soneinndeling og støttetak i det distriktpolitiske virkeområdet</i> .....	37
Tabell 2.2	<i>Befolknings tetthet i Norden og EU. 1995</i> .....	39
Tabell 2.3	<i>Soner for differensiert arbeidsgiveravgift, befolkningsandeler før og etter sone-endringen pr. 1/1-2001</i> .....	44
Tabell 2.4	<i>Kommunenes plassering i det distriktpolitiske virkeområdet (DU-området) og sonene for differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området) etter 1/1-2000</i> .....	46
Tabell 3.1	<i>Indikatorer og vektorer benyttet ved revisjonen av virkeområdet pr. 1/1-2000</i> .....	59
Tabell 3.2	<i>Maksimums-, minimums- og snittverdier for de benyttede indikatorene</i> .....	60
Tabell 3.3	<i>SSBs 4-delte sentralitetsinndeling</i> .....	63
Tabell 3.4	<i>NIBRs 11-delte sentralitetsinndeling</i> .....	63
Tabell 3.5	<i>Antall kommuner etter SSBs og NIBRs sentralitetsinndeling</i> .....	64
Tabell 3.6	<i>Avstands- og tilgjengelighetsindekser. Høyeste kommuneverdi=100.</i> .....	67
Tabell 4.1	<i>Indikatorer og vektorer ved generering av distriktpolitisk virkeområde</i> .....	80
Tabell 4.2	<i>Antall kommuner i DU-området fastlagt ut fra en enkelt indikator alene</i> .....	83
Tabell 4.3	<i>Alternativer for vektning av indikatorer for et distriktpolitisk virkeområde</i> .....	84
Tabell 4.4	<i>Kommuner som skifter DU-status i alternativ 1-4</i> .....	87
Tabell 4.5	<i>Følsomme kommuner som skifter DU-status mellom alternativene</i> .....	91
Tabell 4.6	<i>Følsomme kommuner ved Nord-Norge-prioritering</i> .....	94
Tabell 4.7	<i>Avvik i bedriftsrettet virkeområde mellom dagens DU-kart og det indikatorbaserte kartet med Nord-Norge-prioritering</i> .....	97
Tabell 4.8	<i>Aggregerte indikatorer etter sone</i> .....	103
Tabell 4.9	<i>Gjennomsnitt, standardavvik og kritiske verdier for de valgte indikatorene</i> .....	108
Tabell 4.10	<i>Signifikanstest for det foreslåtte DU-området. Antallet av sonekommunene i Sør-Norge (ialt 179) som ikke fyller testkriteriet</i> .....	109
Tabell 5.1	<i>Eksport fra Telemark – Rogaland jan-mai 2001. 1000 tonn</i> .....	115
Tabell 5.2	<i>Forholdet mellom avstandsulemper og avgiftslette i fylker og kommuner</i> .....	117
Tabell 6.1	<i>Regioner med problemindeks over 48 og transportbrøk under 1</i> .....	121
Tabell 6.2	<i>Kommuner som kommer bedre ut enn ved dagens sonekart</i> .....	126
Tabell 6.3	<i>Kommuner som kommer verre ut enn dagens sonekart</i> .....	127
Tabell 6.4	<i>Sysselsetting 2002 etter DA-soner i dag og med nytt forslag. Prosent</i> .....	128
Tabell 6.5	<i>Gjennomsnittlig problemindeks og transportbrøk for kommuner etter foreslått DA-sone</i> .....	128
Tabell 7.1	<i>Dagens virkeområde sammenliknet med evalueringens forslag</i> .....	130
Tabell 7.2	<i>Indikatorbasert og skjønnsbasert inkludering i sonekart</i> .....	131
Tabell 7.3	<i>Endringer i BA-regioners soneplassering (etter senterets plassering i dag)</i> .....	133
Tabell 7.4	<i>Kommuner med dedusert soneplassering og egen indeksverdi</i> .....	133

# Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Distriktpolitisk virkeområde gjeldende for årene 2000-2006</i> .....	36
Figur 2.2	<i>Virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift for årene 2000-2003</i> .....	43
Figur 2.3	<i>Satsutviklingen for arbeidsgiveravgiften 1970-2000</i> .....	45
Figur 2.4	<i>Inndeling av kommunene i bo- og arbeidsmarkedsregioner</i> .....	51
Figur 3.1	<i>Avstand- og reisetidsindikatorer for kommuner</i> .....	66
Figur 3.2	<i>Avstandsindikator til Oslo, indekstert</i> .....	68
Figur 3.3	<i>Kart over reisetid til Oslo, indekstert</i> .....	69
Figur 3.4	<i>Korrelasjon mellom utkantproblem og tilgjengelighet</i> .....	70
Figur 3.5	<i>Indekser for sentralitet, befolkningstetthet og andel bosatt i tettsted</i> .....	72
Figur 3.6	<i>Historisk og framtidig befolkningsvekst. Kommunene rankert etter sentralitet, og deretter historisk folketallsvekst</i> .....	74
Figur 3.7	<i>Andel kvinner 20-39 år samt andel over 67 år. Kommunene rankert etter sentralitet, og deretter andelen kvinner 20-39 år</i> .....	75
Figur 3.8	<i>Sysselsettingsfrekvenser, samt andel lønnstakere som er i offentlig sektor</i> .	76
Figur 4.1	<i>Indeksbaserte DU-soner i alternativ 1 (hovedalternativet)</i> .....	85
Figur 4.2	<i>Indeksbaserte DU-soner i alternativ 5</i> .....	87
Figur 4.3	<i>Indeksbaserte DU-soner i alternativ 6</i> .....	88
Figur 4.4	<i>Indeksbaserte DU-soner i alternativ 7</i> .....	89
Figur 4.5	<i>Indikatorbasert DU-sone, alternativ 1, med prioritet for Nord-Norge</i> .....	92
Figur 4.6	<i>DU-sone, alternativ 1 beregnet ut fra BA-regioner, med prioritet for Nord-Norge</i> .....	95
Figur 4.7	<i>Kommunene rankert etter indeksverdier for veiet indikator, alternativ 1, ..</i>	100
Figur 4.8	<i>Indikatorbasert oppdeling av B- og C-sone i Sør-Norge, gitt Nord-Norge-prioritering samt skjønnstilpasset samlet virkeområde</i> .....	101
Figur 4.9	<i>Endelig forslag til sonekart for DU-området</i> .....	102
Figur 6.1	<i>Evalueringsens forslag til DA-soner, inkl. skjønn</i> .....	125

---

# Sammendrag

*Jan Mønnesland, Jon Inge Lian, Karl-Erik Hagen, Dag Juvkam og Frode Kann*

## **Distriktpolitisk avgrensning**

Evaluering av geografisk virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift  
Samarbeidsrapport NIBR/TØI

Differensiert arbeidsgiveravgift er et viktig distriktpolitisk virkemiddel i Norge. Oppdraget for evalueringen er å vurdere hvorvidt geografiavgrensningen, sonekartet for den differensierte arbeidsgiveravgiften, er velegnet for at ordningen best mulig skal ivareta sin distriktpolitiske målsetting.

Det ordinære distriktpolitiske virkeområdet (som bl.a. avgrensner bruken av bedriftsrettet distriktsstøtte) skal også ivareta distriktpolitiske mål. I utgangspunktet burde dermed soneinndelingen her tilsvare inndelingen for den differensierte arbeidsgiveravgiften. En evaluering av den geografiske avgrensningen for differensiert arbeidsgiveravgift vil dermed i stor grad innebære også en evaluering av den geografiske avgrensningen for det ordinære distriktpolitiske virkeområdet.

Evalueringen starter derfor med en gjennomgang av det distriktpolitiske virkeområdet. Det innebærer en gjennomgang av de indikatorer som bør ligge til grunn for avgrensningen av et slikt virkeområde, hvordan disse bør vektas, samt en skjønsmessig vurdering som bringes fram til et virkeområde som evalueringen mener ville gitt "best mulig" distriktpolitisk måloppnåelse.

Deretter vurderes i hvilken grad dette området bør endres i forhold til den differensierte arbeidsgiveravgiften, dels fordi denne virker på en annen måte enn den ordinære distriktsstøtten og dels fordi EØS-reglene gir andre begrensninger for dette virkemiddelet. Dette bringes fram en sone-avgrensning for den differensierte arbeidsgiveravgiften som vi mener gir best mulig måloppnåelse. Det er avvikene mellom et slikt forslag og dagens inndeling som gir grunnlag for kommentarer om kvaliteten ved dagens geografiske inndeling.

Utredningen er igangsatt bl.a. med sikte på at dagens sonekart for differensiert arbeidsgiveravgift er godkjent ut 2003, og det er behov for en vurdering av geografiavgrensningen i forkant av revisjonen pr. 1/1-2004. Det understrekes at det ikke er på gang noen tilsvarende revisjonsprosess for det ordinære distriktpolitiske virkeområdet, dette er godkjent fram til utgangen av 2006.

Det må videre understrekes at det ikke er evalueringens oppgave å forestå revisjoner av virkeområder. De sonekartene vi utvikler er redskaper til bruk i en vurdering av hensiktsmessigheten ved dagens inndelinger. Det er departementets oppgave å komme med konkrete endringsforslag når ordningene skal revideres.



### Distriktpolitiske mål og regelverkets begrensninger

Et grunnleggende trekk ved norsk statlig distriktpolitikk er at den fokuserer på de ikke-sentrale deler av landet. Dette gir seg et konkret utslag i definisjonen av et distriktpolitisk virkeområde. De kommunene som er innenfor området kan nyte godt av virkemidler som ikke gis utenfor området. Virkeområdet er blitt revidert med ujevne mellomrom, og har siden 1/1-1994 bestått av fire soner. I tre av disse (A, B og C-sonen) kan det gis bedriftsrettet støtte, med høyere støttetak i sone A og lavere i sone C sammenliknet med B. I sone D kan det ikke gis bedriftsrettet støtte (ut over de-minimi-nivå), men kommunene kan motta tilretteleggende midler. Soneinndelingen har også betydning for hvor mye budsjettmidler som settes inn i de ulike områdene. Etter siste revisjon pr. 1/1-2000 bor 2,0% av Norges befolkning i sone A, 10,8% i sone B, 13,1% i sone C (dvs. 25,8% samlet i det bedriftsrettede støtteområdet), og 5,1% i sone D.

Innretningen mot ikke-sentrale områder har sin begrunnelse i at perifer beliggenhet gir konkurranseulempesom søkes motvirket ved de distriktpolitiske tiltakene. Dette anses nødvendig for å unngå at netto utflytting til sentrale strøk gir uønsket stor endring i bosettingsmønsteret. Det følger av dette at politikken ikke er entydig problemorientert. Dersom sentrale regioner får problemer av inntekts- og sysselsettingsmessig art, skal slike møtes med andre virkemidler (næringspolitiske, velferdspolitiske etc.). Det ligger imidlertid til grunn en forutsetning om at periferiproblemer genererer problemer mht. arbeidsmarked og levekår. Graden av slike problemer bør derfor gis betydning for avgrensningen av virkeområdet.

Arbeidsgiveravgiftens differensiering i soner med ulik avgiftssats har en distriktpolitisk begrunnelse. Siden 1981 har det vært 5 soner. Full sats (pt. 14,1%) betales for ansatte som bor i de mest sentrale strøk, dvs. utenfor sonene med redusert sats. De fire sonene med redusert sats svarer hhv. 0%, 5,1%, 6,4% og 10,6% avgift. Etter siste revisjon pr. 1/1-2000 er befolkningsandelene hhv. 2,1%, 9,5%, 2,2% og 10,3% i sonene med redusert sats, tilsammen 24,0% av landets befolkning.

Norge hevdet lenge at EØS-avtalens regler om statsstøtte ikke fikk virkning for den differensierte arbeidsgiveravgiften, siden skattepolitikk ikke er en del av avtalen. EFTA-landenes kontroll-organ iht. EØS-avtalen (ESA) var uenig i dette, og mente ordningen måtte endres for å tilpasses avtalen. Etter at Norge i 1999 tapte saken mot ESA i EFTA-domstolen, har en fra 1/1-2000 måttet trekke flere produksjonssektorer ut av ordningen, slik at disse betaler full sats (14,1%) uansett arbeidstakerens bosted. Innskrenkningen gjelder ressursbaserte næringer uten alternativ lokalisering, en del næringer med særlig konkurransemessig regulering (jern, stål, skipsbygging) samt noen konkurranseeksponerte tjenesteytende sektorer. Det måtte også gjøres enkelte endringer i soneinndelingen for å få ordningen godkjent.

Mens den bedriftsrettede distriktsstøtten gis ut fra arbeidsplassens lokalisering, gis den differensierte arbeidsgiveravgiften ut fra arbeidstakers bosted. Det gjør det uheldig om sonegrensene legges slik at de vil skille mellom arbeidssted og bosted i betydelig grad, det vil medføre at større deler av støtten tilfaller bedrifter utenfor det godkjente støtteområdet. For å ivareta dette hensynet, har vi anvendt en inndeling av kommunene i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det er 161 slike regioner. Sonegrensene for den differensierte arbeidsgiveravgiften bør ikke dele opp slike bo- og arbeidsmarkedsregioner. For det distriktpolitiske virkeområdet er ikke dette like viktig, her kan det finnes begrunnelser som tilsier en slik oppdeling.

Etter EØS-avtalen er det ikke tillatt å gi konkurransevridende bedriftsstøtte, unntatt der dette er særlig hjemlet i regelverket. En slik hjemmel fins for regionalpolitisk motivert

støtte. Støtteområdet må da godkjennes av kontrollorganet (for Norges del ESA) ut fra reglene for når slik godkjenning kan finne sted. Driftsstøtte er bare tillatt i områder med særlig lav inntekt, og Norge har ingen slike områder. Investeringsstøtte (slik som den bedriftsrettede distriktsstøtten) kan gis til områder med lav inntekt, høy ledighet og/eller lav befolkningstetthet (under 12,5 innb/km<sup>2</sup>). Det er den siste hjemmelen som er aktuell for Norges vedkommende. I utgangspunktet skal områder godkjennes på fylkesnivå. Der en vil avvike fra dette (slik vi gjør for Sør-Norges del), må dette begrunnes, bl.a. ut fra en vurdering av relevante sosio-økonomiske indikatorer. Det er også et krav om at sonene gjøres sammenhengende og kompakte der ikke topografiske forhold legitimerer unntak. Det er et uttrykt mål at regionalpolitisk støtte bør begrenses, noe som gjør det vanskelig å få aksept for en økning av befolkningsandelen ut over dagens nivå.

Differensiert arbeidsgiveravgift er en driftsstøtte (støtte til bruk av arbeidskraft). I utgangspunktet er en slik ordning i strid med EØS-avtalen for Norges del. Det er imidlertid gitt adgang til å yte transportstøtte til bedrifter i områder med lav befolkningstetthet (under 12,5 innb/km<sup>2</sup>), siden bedriftene her har større transportkostnader til markedene. Støtten kan ikke gå ut over dokumenterte transportkostnader for den enkelte bedrift og kan ikke gis til bedrifter i endel spesifiserte typer virksomhet. For Norges aksepterte ESA ved siste revisjon at en kan anse den differensierte arbeidsgiveravgiften som en indirekte form for transportstøtte. Begrunnelsen var at en for vareproduksjonens del fant at støtten som kunne gis ved en bokstavlig praktisering av transportstøtte-reglene var høyere enn den støtten som ble gitt ved redusert arbeidsgiveravgift (etter uttak av sektorene som ble tatt ut pr. 1/1-2000). For tjenesteproduksjonen var støtten ansett som ikke konkurransevidende mellom EØS-land, også her med unntak av de sektorer som ble trukket ut.

ESA har varslet at en vil vurdere ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift på nytt i forkant av revisjonen pr. utgangen av 2003. Begrunnelsen er at en mener det blir stadig mer konkurranse også innen tjenesteytende virksomhet, at det ikke anses dokumentert at ingen bedrifter overkompenseres i henhold til transportstøttereglene, samt hensynet til at en skal ha lik praktisering av regelverket i EU- og EFTA-delen av EØS-området. Gjennomgangen har ført til et vedtak i ESA pr. 25. september 2002 hvor det konkluderes med at dagens ordning er i strid med EØS-avtalen, og at Norge gis frist til 25. mars 2003 med å foreslå endringer som enten avviker ordningen eller bringer den i samsvar med EØS-reglens krav. Det aksepteres at dagens ordning videreføres fram til periodens utløp 31/12-2003.

Det er så langt uklart hvilken praktisk løsning partene kommer fram til mht. eventuell videreføring. For evalueringens del har vi vurdert geografiavgrensningen ut fra den regelforståelse og praktisering som ble godkjent av ESA ved forrige revisjon pr. 1/1-2000.

### **Indikatorer for et distriktpolitisk virkeområde**

Ved revisjoner av det distriktpolitiske virkeområdet vurderer departementet hvilke kommuner som skal inngå ut fra de distriktpolitiske mål ordningen skal ivareta. Til bruk i dette arbeidet anvendes indikatorer som skal avspeile geografiske forhold, demografiske forhold, arbeidsmarked samt inntektsnivå. Disse indikatorene sammenvektes, slik at en kan regne ut hver kommunes indeksverdi. Et slikt indikatorbasert kart får imidlertid ofte karakter av et lappeteppe. Det suppleres derfor med skjønn slik at en får et mer sammenhengende sonekart, samt at en får tatt hensyn til relevante lokale forhold som ikke fanges opp av indikator-analysen.

De indikatorene som ble benyttet ved forrige revisjon pr. 1/1-2000, samt de vektorer som ble benyttet, var disse:

Geografi	Sentralitet	0,30	
	Befolkningstetthet	0,10	
	Andel av befolkning bosatt i tettsted	0,10	0,50
Demografi	Befolkningsutvikling	0,15	
	Befolkningsandeler; alle i alderen 18-30 år	0,05	
	Befolkningsandeler; kvinner i alderen 20-39 år	0,05	0,25
Arbeidsmarked	Andel arbeidsledige	0,10	
	Andel uføretrygdede	0,05	0,15
Inntekt	Inntekt pr. skatteyster	0,10	0,10

Sentralitetsmålet var bygget på Statistisk sentralbyrås klassifisering i fire kategorier, hvor 0 var minst sentralt og 3 mest sentralt. Kriteriet for klassifiseringen var tilgjengelighet i form av reisetid til sentra av ulik størrelse. 203 kommuner falt i kategori 0, dvs. nesten halvparten, mens 104 kommuner falt i kategori 3. Indikatoren gir derfor en forholdsvis grov sortering.

Vi valgte å skifte ut denne indikatoren med en klassifisering etter NIBRs 11-inndeling. Denne er i stor grad en underoppdeling av SSBs klassifisering.

Det viste seg at departementet ved forrige revisjon hadde gitt sentralitetsindikatoren en uheldig kvantitativ representasjon, som medførte at alle de 203 minst sentrale kommunene fikk ekstrem-plassering på vektskalaen (og motsatt ekstremverdi for de 104 mest sentrale kommunene). Dette førte til at indikatoren sentralitet fikk en langt sterkere faktisk vekt enn den tiltenkte på 0,30. I vår egen vekting ble dette løst ved at vi ga hver av de 11 kategoriene en indikatorverdi lik midtpunktet innen kategoriens intervall i en tenkt kontinuerlig fordeling.

Både i NIBRs og SSBs inndeling uttrykker sentralitetsindikatoren først og fremst avstand i forhold til nærliggende senter av ulik størrelse. Det blir dermed i stor grad den regionale sentrum-periferidimensjonen som ivaretas. Nå har sentrum-periferi-dimensjonen også en nasjonal karakter, som ikke bare reflekteres i størrelsen på de regionale sentra. Det er derfor behov for å supplere sentralitetsindikatoren med en indikator som reflekterer avstandsulampen i forhold til hovedstadsområdet. Behovet for en slik indikator understrekes av at transportkostnader til hovedstaden ble akseptert av ESA støtteberettigede kostnader iht. transportstøttereglene.

Det er flere måter å utforme en slik indikator på. Vi har vurdert å se på godstransportkostnader, avstand langs vei, reisekostnader samt reisetid. Både godstransportkostnad og reisekostnad samvarierer sterkt med avstand. Vi fant at reisetid (bil/fly) ga best representasjon av den faktiske avstandsulampen. Selv om billett-kostnadene opplagt er en ulempe, samvarierer disse såpass med tid (som ofte er den viktigste kostnadskomponent) at vi ble stående med reisetid alene.

Vi fant at tettstedsandel i en kommune var en lite relevant indikator for presisering av distriktspolitiske mål. Dels vil mange sentrale kommuner ha lav tettstedsandel fordi en stor del av innbyggerne bor i en spredt småhusbebyggelse, mens på den annen side utkantkommuner med lav befolkningstetthet vil kunne ha store deler av sin bosetting i små tettsteder. I stor grad vil næringsstrukturen være avgjørende for tettstedsandelen. Med mye fiskeri blir bosettingen preget av flere små tettsteder, mens landbruksområder får mindre andel i tettsteder uten at dette er av betydning i forhold til sentertilgang. Vi valgte derfor å ikke benytte tettstedsandel som indikator i analysen.

Befolkningsutviklingen er en viktig indikator for en distriktpolitikk som har til formål å bidra til stabilitet i bosettingsmønsteret. Et annet spørsmål er om historisk befolkningsutvikling er en god indikator for framtidig utvikling. Ofte kan en uheldig befolkningsstruktur resultere i framtidige problemer av en annen styrke enn det de siste tiårs statistikk viser. Vi forsøkte derfor å anvende befolkningsframskrivninger som tar høyde for årskullspesifikke utviklingstrekk i som supplerende indikator. Resultatet viste at denne indikatoren var meget sterkt korrelert med den anvendte indikatoren basert på siste ti års statistiske utvikling. Avvikene var der en idag har særlig høy eldreandel. Da bør dette heller reflekteres direkte ved å bruke en indikator for nettopp eldreandelen.

I stedet for en framskrivningsindikator valgte vi å endre noe på de to indikatorene som viser ulikheter i befolkningsstruktur. Dagens indikatorer (andelen 18-30 år samt andelen som er kvinner i alder 20-39) er sterkt korrelerte, noe som er naturlig siden telleren i stor grad består av sammenfallende elementer. De strukturelementene som har klarest (og ulik) betydning for utviklingen i bosettingsmønsteret, er dels andelen eldre og dels andelen kvinner i etableringsdyktig alder. Vi beholdt derfor indikatoren for andelen som er kvinner i alder 20-39 år, men skiftet ut andelen 18-30 år med andelen over 66 år.

Indikatorene for arbeidsmarkedet var andelen ledige og andelen uføre. Begge måler ulike elementer av ikke-deltakelse i arbeidslivet. Problemet med andelen ledige er at registreringsmessige forhold kan ha stor betydning. Uføreandelen er bare i noen grad arbeidsmarkedsrelatert. Vi fant det derfor mer relevant å se på den faktiske sysselsettingen, dvs. sysselsatte som andel av befolkningen i arbeidsrelatert alder (20-64 år).

Bør næringsstrukturen inngå som indikator? En uheldig næringsstruktur er uten tvil et viktig problem for den regionale utvikling. Det er derimot ikke så lett å finne en egnet indikator for uheldig næringsstruktur. Ofte finner en både stagnerende og utviklende bedrifter i de samme bransjene. Derfor er det vanskelig og tildels uheldig å plukke ut enkeltbransjer som problemorienterte. Ensidighet i næringsstrukturen er ofte et problem. Men ensidighet kan også være resultat av en vellykket tilpasning til de regionale fortrinn.

Vi valgte derfor ikke å la næringsstruktur inngå som en indikator. De næringsstrukturelle problemene vil vise seg i form av den faktiske utvikling som finner sted. Den beste måten å fange opp denne utviklingen på, er ved å se på den faktiske sysselsettingsutviklingen. Det er der det viser seg i hvilken grad en har et vekstkraftig eller et stagnerende næringsliv. Vi tok derfor med en indikator for sysselsettingsvekst i tillegg til indikatoren for andelen sysselsatte.

Gjennomsnittlig inntekt er den eneste anvendte levekårsindikatoren. Denne fanger opp såvel arbeidsinntekt som inntekter fra pensjoner og stønader. Andre mulige levekårsindikatorer vil ofte gjenspeile offentlig innsats i en region, og det er uheldig å la offentlig innsats på ett område påvirke behovet for offentlig innsats på et annet område. Vi er derfor blitt stående ved inntekt som eneste levekårsindikator. Det er imidlertid uheldig å benytte gjennomsnittlig inntekt pr. skattyter, den indikatoren påvirkes sterkt av antall deltidsarbeidende (bl.a. småjobber for skoleungdom o.l.). Vi velger istedet å se på bruttoinntekt pr. person 17 år og over.

### **Vekting av indikatorer, generering av distriktpolitisk virkeområde**

De indikatorer vi ble stående ved, og vektingen vi valgte å gi disse i hovedalternativet, er følgende:

Geografi	Sentralitet, NIBR-11	20	
	Befolkningstetthet	10	
	Reisetid	10	40
Demografi	Befolkningsvekst siste 10 år (%)	20	
	Befolkningsandeler; alle i alderen 67 år og over	5	
	Befolkningsandeler; kvinner i alderen 20-39 år	5	30
Arbeidsmarked	Andel sysselsatte av befolkning 20-64 år	10	
	Vekst i sysselsetting 1992-1998	10	20
Inntekt	Inntekt pr. innbygger 17+	10	10

Sammenliknet med den vektingen departementet benyttet ved forrige revisjon pr. 1/1-2000, har vi redusert vekten for geografi fra 50% til 40%. Når vi i tillegg unngikk å gi sentralitet en ekstra-vekt ved utilsiktet ekstrem indeksrepresentasjon, betyr det en langt mer begrenset tyngde for geografi-indikatorene enn ved forrige revisjon. Reisetids-indikatoren reflekterer et aspekt av sentraliteten som i liten grad ble ivaretatt av den ordinære sentralitetsindikatoren. Det var derfor naturlig å gi disse to indikatorene en samlet vekt lik den som forrige gang ble gitt sentralitetsindikatoren alene. Reduksjonen for geografidelen framkommer ved at tettstedsindikatoren utgår.

Når geografi-delen gis svakere formell vekt, betyr det økt vekt på de forhold hvor periferiproblemene forventes å gi utslag. Vi valgte å fordele disse likt på befolkning og arbeidsmarked, som hver får en vektøkning på 5 prosentpoeng. Dette er begrunnet ved at det er bosettingsmønster og regional sysselsettingsutvikling som er de mest artikulerte operative mål for dagens distriktpolitikk. For befolkningens del tas dette ut på vekstkomponenten, mens strukturkomponenten opprettholder tidligere vekt. For arbeidsmarkedet lar vi de to indikatorene sysselsettingsandel og sysselsettingsvekst få lik vekt.

Når befolkningstakene i virkeområdets soner tas for gitt, kan en benytte den sammenveide indeksen til å fordele kommunene etter sone. Vi har tatt utgangspunkt i dagens befolkningsandeler, som for det bedriftsrettede området utgjør det legale befolkningstaket ved framtidige revisjoner slik ESA anvender EØS-reglene.

Ved å benytte de indikatorene og vektene som er nevnt ovenfor, får vi et sonekart for A+B+C (det samlede bedriftsrettede virkeområde) som ikke er så ulikt dagens kart (se figur 4.1). Vi får med flere kommuner i Sør-Norge, noe som kan tilskrives at de nordnorske kommunene Alta, Tromsø, Harstad og Bodø faller ut av virkeområdet gitt en slik rendyrket indikatorbasert avgrensning.

Vi har også sett på hvilken betydning alternative vekter kan få for avgrensningen av et indikatorbasert virkeområde.

En ekstrem vekting er å gi en enkelt indikator vekten 100% og de andre vekten null. Det gir et bilde av hvordan de enkelte indikatorer i seg selv påvirker sonekartet (se kartpresentasjon i vedlegg 3). Her gir sentralitetsindikatoren et mønster som minner om dagens kart, noe som avspeiler den høye vekten sentralitet fikk ved forrige revisjon. Indikatoren befolkningstetthet gir et noe parallelt bilde, men her kommer en rekke øykommuner dårlig ut. Reisetidsindikatoren gir som forventet et kart hvor sonene fordeler seg konsentrisk ut fra Oslo, med lommer for flyplassnære kommuner.

Indikatoren befolkningsendring gir et mindre sammenhengende kart, hvor en del typiske periferikommuner faller ut. Like fullt er hovedmønsteret i tråd med dagens kart. For befolkningsstruktur blir lappeteppe-preget mer påtakelig.

Sysselsettingsandelen gir et annerledes bilde. Flere av kystkommunene i Nord-Norge samt innlandskommuner i Sør-Norge faller ut. Det kan skyldes at primærnæringene ofte har mange sysselsatte personer, selv om utkommet av sysselsettingen kan være varierende. Folkerike industriområder som har opplevd rasjonalisering og innskrenkning, vil derimot komme med på kartet. For sysselsettingsveksten ligner derimot bildet mer på det tradisjonelle virkemiddelområdet, men med flere hovedstadsnære kommuner inkludert. Det samme gjelder for inntektsindikatoren.

Vi har i tillegg generert sonekart hvor indikatorene inngår med alternativ vektfordeling (figur 4.2-4). Det viser seg at så lenge vi beholder en samlet vekt på geografi-indikatorene på 40%, spiller det mindre rolle (små utslag på sonekartet) hvordan vi endrer vektfordelingen både innenfor geografidelen og mellom de øvrige indikatorene. Det er ved å svekke geografivekten og gi større vekt til sysselsetting og inntekt at vi får mer klare endringer i sonekartene, hvor flere sentralt beliggende problemkommuner kommer med på bekostning av periferikommuner med rimelig godt arbeidsmarked.

Samlet er det 74 kommuner som endrer status (innenfor eller utenfor det samlede A+B+C-området) ved de 7 utprøvede alternativene med ulik vektning. Av disse var det 8 kommuner som bare kom med i de alternativene hvor vi tok helt ut geografi og økte vekten for sysselsetting og inntekt. Det er derfor en stor andel av kommunene hvor selv ikke en så drastisk vektforskyvning får betydning for innplassering i det bedriftsrettede virkeområdet.

Vi anser en vektning hvor geografi-indikatorene tas ut som irrelevant i forhold til de distriktpolitiske formål som gjelder for virkeområdet. Gitt at sentralitet skal ha en markert vekt, er det (slik denne indikatoren er representert ved 11-inndelingen) små effekter av å variere vektfordelingen de øvrige indikatorene imellom.

Tabell 4.5 gir en detaljert oversikt over de kommunene som er følsomme overfor valg av vektorer blant de alternativene som ligger innenfor en rimelig distriktpolitisk måloppfatning. Det er i hovedsak randkommuner til den soneavgrensning som gis av hovedalternativet (vektene fra tabellen ovenfor) hvor vektvalget får betydning for en inkludering i det bedriftsrettede støtteområdet (A+B+C-området). Videre er det av betydning for en del øykommuner med høy befolkningstetthet (omgitt av hav og ikke terreng) hvordan tetthetsindikatoren vektet i forhold til de øvrige problemindikatorene.

Det indikatorbaserte kartet for det valgte hovedalternativet (vektene vist ovenfor, se figur 4.1) førte til at 4 senter-kommuner i Nord-Norge falt ut av det bedriftsrettede virkeområdet. Også ved den forrige revisjonen fikk en et liknende resultat for den indikatorbaserte analysen (her falt 7 Nord-Norge-kommuner ut ved indikatorbasert beregning). Likevel ble hele Nord-Norge tatt med i området for bedriftsrettet distriktsstøtte, basert på at selve landsdelen er prioriteringsverdig ut fra distriktpolitiske hensyn, og at de regionale sentra er av betydning for hele landsdelens utvikling. Vi ser ingen grunn til å overprøve en slik vurdering. Det kan med godt teoretisk grunnlag påpekes at sterke sentra i landsdelen er av betydning for å få til en utvikling også i de øvrige kommunene. Vi har derfor laget en tilpasset indikatorbasert analyse, hvor hele Nord-Norge ble tatt inn i (A+B+C)-området. Det ga et nytt kart (figur 4.5) som i større grad likner dagens sonekart.

Dagens kart er framkommet dels ved en indikatorbasert analyse og dels ved skjønnstilpasning. Også for evalueringen er det behov for å anvende skjønn i tillegg til indikatorbasert beregning for å generere et kart som skal gi best mulig måloppfyllelse. Skjønnet medførte bl.a. at en tok hensyn til særlig tung kommunikasjon (som Utsira) samt at god sentertilgang kan utelukke en kommune selv om indikatorene ville inkludere den. Det var 11 kommuner som ble tatt inn og 12 som ble tatt ut ved denne skjønnsvurderingen.

Resultatet ble et sonekart (figur 4.9) hvor bare 15 kommuner får en annen plassering i forhold til det samlede bedriftsrettede virkeområdet i dagens klassifisering.

Som hjelpemiddel ved skjønnet ble det laget et indikatorbasert kart med bo- og arbeidsmarkedsregioner som grunnenhet istedenfor kommuner (figur 4.6). Dette kartet danner dessuten basis for generering av soner for differensiert arbeidsgiveravgift, siden disse sonegrensene ikke bør dele opp integrerte pendlingsregioner.

Også underoppdelingen i A, B og C-sone ble foretatt dels ved skjønn og dels ved indikatorer. For A-sonen ble det akseptert et distriktpolitisk behov for å prioritere Finnmark og Nord-Troms. Her ble likevel ytterligere to Nord-Troms-kommuner trukket inn ut over de KRD tidligere har regnet inn, dels ut fra at det var rom for dette innenfor gitt befolkningstak og dels ut fra at disse kommunene hadde høye indikatorverdier som tilsa prioritering. Resten av Nord-Norge ble som nå lagt til B, bortsett fra at vi lot de tre kommunene som ikke kom inn ved indikator testen (Tromsø, Harstad, Bodø) få C-status. Gitt dette samt den skjønnsbaserte avgrensningen av A+B+C omtalt ovenfor, fikk vi et nytt kart med indikatorbasert B- og C-oppdelingen av Sør-Norge (figur 4.8). Her var det behov for en god del skjønn for å få B-området til å bli en sammenhengende og rimelig kompakt sone. Resultatet ble et kart som knytter sammen dagens to B-områder og som trekker sonen ut mot ytre Sogn (figur 4.9).

For D-sonen av det distriktpolitiske virkeområdet (som er utenfor området for bedriftsrettet distriktsstøtte) har ESA-reglene ingen relevans, og sonen er heller ikke av betydning for generering av en geografiavgrensning for differensiert arbeidsgiveravgift. Vi har derfor ikke utviklet noen avgrensning for D-sonen i denne evalueringen.

ESA anvender befolkningstetthet som kriterium når virkeområdet skal godkjennes på fylkesnivå, slik at hele Nord-Norge dermed kan aksepteres i forhold til EØS-reglene. For Sør-Norge skjer klassifikasjonen på kommunebasis. Her anvendes et krav om at for minst en av fem indikatorer skal de godkjente kommunene ha et avvik fra gjennomsnittet på minst et halvt standardavvik. Et slik krav kan gi urimelige utslag når fordelingen kommunene imellom er skjev. F.eks. vil grenseverdien for befolkningstetthet havne langt under null, dvs. at ingen kommuner kan fylle kriteriet uansett hvor tynt befolket de måtte være. Dette er en utilsiktet virkning av at kriteriet er utformet for situasjoner uten så sterk skjevfordeling enhetene imellom som vi opplever i Norge. Det er nettopp ved skjevfordeling at regionalpolitisk støtte skal kunne gis i henhold til intensjonene i regelverket, og det er derfor en åpenbar urimelighet (brudd på regelverkets intensjoner) når utformingen får en slik egenskap. Kravet bør derfor tolkes som at kommunene må ligge under 30%-fraktilen, som er der det formelle kravet havner i en normalfordelt situasjon. Gitt en slik tolkning vil vårt forslag til ABC-område tilfredsstillende EØS-avtalens krav for å bli godkjent som er regionalpolitisk virkeområde. Skulle en opprettholde den urimelige operasjonaliseringen, ville Bykle og Sogndal falle utenfor virkeområdet.

### **Beregning av transportulempen for kommuner**

For at et område skal kunne nyte godt av redusert arbeidsgiveravgift, må transportulempene være større enn letten i arbeidsgiveravgiften. I kapittel 5 er det redegjort for de problemer som er knyttet til å dokumentere om transportkravet er tilfredsstillende. Problemet er at vi ikke har data om eksport eller transportmønster på kommunenivå. Utenrikshandelstatistikken gir data på fylkesnivå, og denne er sammen med forutsetninger fra bedriftsundersøkelsen i 1996 og kommunenes avstander fra Oslo benyttet til å beregne transportbrøker (transportulempen/avgiftslette) for kommuner.

Det er imidlertid grunn til å tro at de indre kommunene i de øvrige fylker har et annet transportmønster enn de ytre (kyst)kommunene. De siste vil i større grad benytte direkte

sjøtransport ut, mens biltransport oftere brukes på hele strekningen pga dyr omlasting for de indre kommunene. Også varesammensetningen i eksporten vil kunne være en annen i kystkommuner enn i innlandskommuner.

Det er nettopp når det er mye eksport direkte via sjøveien at hele fylker får transportbrøker under 1. Dette er transport som ESA ikke knytter transportulemper til med mindre de skjer nord for 60 grader nord. Ei heller tilbringertransport til sjøtransport teller med. Det er kun landtransport til/via Oslo eller sjøtransport nord for 60 grader nord som teller på ulempeiden. Fordelen i form av redusert arbeidsgiveravgift knytter seg derimot til all produksjon.

Konkret er det særlig Telemark, men også Buskerud, Agder-fylkene og Rogaland som pga høy andel direkte sjøtransport kommer dårlig ut (tabell 5.2). Transportmessig vil de indre kommunene her trolig være i samme situasjon som innlandskommuner i Hedmark og Oppland som er innenfor ordningen. I mangel av en målrettet bedriftsundersøkelse har vi ikke noe håndfast grunnlag for å hevde at transportkravet er tilfredsstillt for disse områdene, selv om det kan være grunn til å tro det. Fra Sogn og Fjordane og nordover tilfredsstilles transportkravet med god margin.

### **Soner for differensiert arbeidsgiveravgift**

I avgrensingen av DA-området må to krav tilfredsstilles for at et område skal komme med. For det første må det være et område med *distriktpolitiske utfordringer/problemer*. For det andre må *transportkravet* tilfredsstilles, dvs at transportulempene må være større enn letten i arbeidsgiveravgiften.

De innlandskommunene hvor vi pga manglende bedriftsundersøkelser ikke kan dokumentere at transportkravet er tilfredsstillt, men hvor det er grunn til å tro at det er det, anses ikke å være overkompensert. Mange av disse kommunene scorer høyt på problem-indikatorne, og oppnår dermed redusert sats. Konkret gjelder dette regioner i indre Telemark og en region i Aust-Agder (se tabell 6.1).

I *avgrensingen av DA-området* har vi i utgangspunktet basert oss på bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). De er særlig to forhold som er bakgrunnen for dette. Det første er økt mobilitet som følge av vegbygging og økt bilhold. Arbeidsreisenes lengde og omfanget av pendling på tvers av kommunegrenser øker. For det andre er det et politisk fokus i regional- og distriktpolitikken på "robuste regioner", noe som innebærer en satsing på større geografiske områder som har et stort nok tjenestetilbud og arbeidsmarked til å kunne være attraktive og kunne motstå strukturelle svingninger. Videre er det for et virkemiddelet som gir bedriftene støtte etter de ansattes bosted, uheldig å dele pendlingsregioner. Det er ikke ved avgiftsstyrt pendling at bosettingsmålet skal tilfredsstilles.

Dette momentet kan tilsi at det blir variasjoner i soneinndelingen mellom DU-områdene og DA-områdene. Spørsmålet er hvor strengt en eventuelt skal praktisere kravet om at grad DA-området skal ligge innenfor ABC-delen av DU-området. Når BA-regioner omfatter flere kommuner, hvor alle kommuner unntatt senteret er innenfor ABC-området, har vi i enkelte tilfeller latt hele regionen inngå i DA-området hvis problemindeksen og transportbrøken for øvrig skulle tilsi dette (eks Elverum). I langt flere tilfeller vil en del perifere kommuner falle ut fordi de er en del av en BA-region som ikke kan forsvare redusert sats.

I noen tilfeller er det ved skjønn i etterkant skilt mellom kommuner i samme BA-region. Dette gjelder særlig der det har vært tvil om kommunens plassering i BA-region og hvor avstanden til senteret kan være relativt stor.



Vi har benyttet de samme indekser og vektorer som i avgrensingen av DU-området, men generert disse med BA-region som geografisk enhet. Vi har også forutsatt at Nord-Norge skal prioriteres.

Regionene er rangert etter ”problemindeksen”. Høye verdier innebærer utkantproblem. egioner med indeks 45,6 eller over utgjør 23,0 % av befolkningen i Norge. Videre skal to BA-regioner i Nord-Norge med lavere verdier inn; Tromsø (23) og Bodø (32) som representerer 2,4 % av befolkningen i Norge.

En del regioner med indeks over 48 må imidlertid utgå fordi transportkravet ikke tilfredsstilles. Dette gjelder Kongsvinger, Notodden, Risør, Farsund og Flekkefjord (de to siste ut etter skjønn). En del indre regioner i indre Telemark og indre Agder er imidlertid beholdt innenfor selv om beregnet transportbrøk er mindre enn én (se over). Videre er Førde (indeks 42) skjønnet inn for å få et sammenhengende område.

Kristiansund er den siste BA-region som kom med. Neste aktuelle region ville vært Molde, men Molde kommune har lav indeksverdi (38) og er utenfor dagens og det foreslåtte ABC-område. Også flere av omegnskommunene til Molde BA-region er foreslått utenfor ABC-området.

Forslaget til DA-område må vurderes i forhold til foreslått ABC-område. I denne vurderingen skyves Austevoll, Ørsta/Volda og Levanger/Verdal BA-regioner ut. Orkdal kommune tas ut av sin BA-region og av foreslått DA-område.

Innenfor befolkningstaket gis det rom for å kunne skjønne inn flere enkeltkommuner med høy problemindeks og områder hvor anvendelse av prinsippet om å benytte BA-regioner gir særlig urimelig resultater. Grue, Åsnes, Åmli, Etne, Tysnes, Sande, Stordal og Midtsund, Nesset, Rissa og Leksvik skjønnes inn i sone 2. Disse kommunene tilfredsstiller transportkravet og har enten lang avstand eller svak integrasjon til nærmeste by. Samlet befolkningsandel innenfor sone 2-5 blir på 23%.

Ved *inndeling i soner* tas det utgangspunkt i at Nord-Norge skal prioriteres. Her er også transportulempene høye. Som før lar vi Finnmark og Nord-Troms være i sone 5. Dette er områder med høye indeksverdier (typisk indeks 65-80). Unntakene er Alta og Båtsfjord med lave verdier fordi befolkningsindeksene trekker i positiv retning. Grensen mellom sone 4 og 5 settes som i dag, men med tilpasninger ut fra BA.-tilknytning.

Hele resten av Troms og hele Nordland plasseres i sone 4, med unntak av Tromsø kommune og Bodø-regionen som foreslåes plassert i sone 3 pga lave indeksverdier. I Nord-Trøndelag føres sone 4 ned til og med Lierne. Namsos-regionen som i dag er sone 4 plasseres i sone 3 pga lav indeks. Derimot har Åfjord/ Roan, Osen og øykommunene Smøla, Hitra og Frøya høye ”problemverdier” og plasseres i sone 4. Dette gir befolkningsandeler på 2,0 % i sone 5 og 6,9 % i sone 4.

Også enkelte andre kommuner i Sør-Norge kunne ha forsvart en plass i sone 4 (indekser over 74), men plasseres pga kravet om sammenhengende områder i sone 3. Kravet for å komme med i sone 3 var indeksverdi 63 gitt befolkningsandelen.

Med disse grensene kommer mange innlandsområder med i sone 3, deriblant mange nye. For å få mer sammenhengende områder plasseres områder i Buskerud til Romsdal i sone 2. Mange av disse områdene har lave transportbrøker. Videre skjønnes Ørland (62) til sone 3 på linje med andre deler av Trøndelagskysten som er høyt plassert. Det er videre tatt hensyn til omegnskommunene til Bodø og Tromsø (plassert i sone 4).

Blant de kommuner som falt ut av DA-området og som tilfredsstiller transportkravet, er det anslagsvis tre kommuner, med i alt 0.3 % av befolkningen, som også har høy

problemindeks og er foreslått innenfor ABC-området. Med disse føringene, er det derfor etter vårt syn begrenset potensial for utvidelse av DA-området i forhold til forslaget.

*Effekten på statens inntekter (provenyeffekten):* Sone 3 øker sin andel av sysselsettingen noe på bekostning av sone 4, mens øvrige soner beholder sin andel. Dersom avgifts-satsene ikke endres, vil samlet skattelette som følge av lavere sats bli redusert med 4 %. Ved å redusere satsen for sone 4 fra 5,1 % til 4,1 %, blir avgiftsinntektene uendret. Dette vil være vårt forslag for å tilpasse geografien under gitt proveny.

### **Sammenlikning med dagens sonekart**

Evalueringsens formål er å uttale seg om hvorvidt dagens soneinndeling er hensiktsmessig i forhold til de distriktpolitiske målsettinger som skal ivaretas, samt de EØS-regler som må ivaretas.

Det sonekartet vi har utviklet for det distriktpolitiske virkeområdet (figur 4.9) samt for den differensierte arbeidsgiveravgiften (figur 6.1) skal framstille det vi mener er en avgrensning ut fra best mulig måloppnåelse. Avvikene mellom dette kartet og dagens distriktpolitiske virkeområde vil dermed være forhold som tilsier et forbedringspotensiale.

### **DU-området:**

Det er små avvik mellom evalueringens sonekart for distriktpolitisk virkeområde (figur 4.9) og dagens sonekart (figur 4.1). Vi har fått med 8 kommuner i området for bedriftsrettet støtte (A+B+C-området) som ikke er med idag, mens 7 kommuner som er med idag er falt ut i vårt kart.

Dette kan i noen grad tilskrives felles skjønn, dvs. at vi velger å legge oss slik at forskjellene blir små. I så fall vil evalueringen bli av subjektiv art. Det viser seg imidlertid at skjønnet utgjør en liten del av vurderingen. Det er bare 7 kommuner som er tatt inn i vårt kart pga. skjønn (herunder 4 i Nord-Norge), resten kommer med pga. indikatoroppnåelse.

Ved forrige revisjon pr. 1/1-2000 var det flere kommuner som ble plassert inn i soen for bedriftsrettet støtte pga. skjønn, tilsammen 13 kommuner. Det var også flere kommuner som ble skjønnsmessig trukket ut.

Dette peker mot at evalueringen har lyktes i å etablere et indikatorsett som bedre enn tidligere reflekterer de faktiske distriktpolitiske prioriteringene. Det er færre forhold som tilsier justeringer av det indikatorbaserte kartet pga. skjønn. Resultatet gir dermed også en ettertidig legitimering av det skjønn som var anvendt ved forrige revisjon, et mer utviklet indikatorsett tilsier at dette skjønnet var rimelig gitt den distriktpolitiske målsetting.

### **DA-området:**

Forskjeller mellom ny og gammel inndeling kan skyldes at virkeligheten har endret seg, ulik bruk og vektning av indikatorer og ulikt skjønn. I tillegg kommer det forhold at vi pga økt mobilitet og økt fokus på større robuste regioner i regional- og distriktpolitikken har anvendt større byggeklosser i arbeidet (BA-regioner).

De er to hovedgrunner til BA-regionene får endret plassering i DA-systemet. Den første er *transportkravet* som berører regioner fra Haugesund og sydover. Her det det gjort skjønnsmessig unntak for innlandsregioner basert på en hypotese om et annet produksjons- og leveransmønster i disse enn i kystkommunene.

Den andre grunnen er *lav problemindeks* i BA-regionen. Vi har blant annet latt senterregioner i Nord-Norge og Nord-Trøndelag med lave problemverdier få lavere plassering som følge av dette (Tromsø, Bodø og Namsos).

Med utgangspunkt i DA-statusen til senterkommunene, er det dennes problemindeks som oftest gir grunnlag for *endringer på regionnivå* i forhold til dagens DA-status.

BA-region	Endring	Grunn
Bodø, Tromsø*, Namsos,	fra sone 4 til 3	Indeks
Hjelmeland, Suldal, Sauda	fra sone 2 til 1	Transportbrøk
Sunndal, Ørland, Meråker	fra sone 2 til 3	Indeks
Elverum, Voss, Flora, Steinkjer	fra sone 1 til 2	Indeks

\*skilt ut Karlsøy, som blir sone 4.

Ser vi på *kommunenivå* blir listen over endringer lang. I alt er det 14 kommuner som kommer bedre ut, mens 38 kommuner kommer dårligere ut enn i dag med vårt forslag.

Grunn for regionplassering	Kommunens indeks		Totalt
	Indeks for lav*	Indeks høy nok	
Transportkrav ikke tilfredsstilt**	2	17	19
Indeksverdi for lav, foreslått i sone 1	5	5	10
Indeksverdi for lav, foreslått i sone 2+	6	3	9
Totalt	13	25	38

\* Sone 2: < 48, sone 3 og 4 < 63.

\*\* Regioner hvor både transportkravet ikke er tilfredsstilt og hvor indeksverdien er for lav er plassert i raden "Transportkrav ikke tilfredsstilt".

Halvparten av kommunene som kommer dårligere ut ligger i BA-regioner som ikke tilfredsstiller transportkravet (fra Haugesund og sørover med unntak av Lillehammer). Mange av disse regionene har også lav problemindeks, men de berørte kommuner har imidlertid "problemer nok" til å komme innenfor støtteområdet. Dette betyr at det skjønn som var utvist ved utformingen av ordningen for disse kommunene, var godt når vi ser bort fra transportkravet.

Det må her legges til at de fleste av disse kommune heller ikke ville tilfredsstilt transportkravet som kommune. De fleste kommuner vil ha tilnærmet samme transportbrøk som senteret i BA-regionen.

Kommuner nord for Haugesund som tilfredsstiller transportkravet, men som faller ut fordi regionen har for lav indeksverdi, er mer delt. Ca 40 % har høy nok indeksverdi til å forsvare sin opprinnelige soneplassering, mens 60 % har for lav verdi.

Av de 10 kommunene som faller ut av DA-området, er hele 8 også foreslått utenfor ABC-området. Blant de kommuner som ellers rykker ned i systemet, men beholder sin plass innenfor, finner vi en del noen større kommuner med lav problemindeks (Tromsø, Bodø og Namsos). I tillegg berøres noen kommuner om ligger nær disse.

Alle de kommuner som kommer *bedre ut* har høy nok indeks til å kunne forsvare dette.

Dersom evalueringen med vårt kvantitative beregningsopplegg, hadde reproduisert samme sonekart som dagens, ville dette vært en sterk støtte til det skjønn som var utvist når sonene ble utformet. De forskjellene vi kommer fram til skyldes i første rekke tre forhold:

- Halvparten av kommunene som kommer dårligere ut, faller ut fordi deres BA-region ikke tilfredsstiller transportkravet, dvs at de ekstra transportkostnadene ikke kan antas å være større enn avgiftsletten. De fleste av disse kommune som faller ut har høy nok

---

problemindeks til fortsatt å være innenfor, men ville som enkeltkommuner likevel falle ut pga transportkravet.

- De øvrige kommunene som faller ut, faller ut fordi deres BA-region faller ut. 40 % av disse kommune har høy nok problemindeks til fortsatt å være innenfor, men faller altså ut pga prinsippet om BA-region som minste byggekloss i inndelingen.
- En del BA-regioner kommer med/får økt soneplassering fordi såpass mange faller ut av de to ovennevnte grunner. Alle enkeltkommuner som kommer bedre ut, har høy nok problemindeks som kommune til å forsvare en plass innenfor.

Når vi ser bort fra endringer som følge av transportkravet og prinsippet om å benytte BA-regioner, er regionkartet ellers svært likt dagens inndeling og dermed en støtte til skjønn som ble foretatt ved utformingen av ordningen.

# Summary

*Jan Mønnesland, Jon Inge Lian, Karl-Erik Hagen, Dag Juvkam and Frode Kann*

## **Designation of regional policy zones**

Evaluation of the zone map for differentiated labour poll tax

Joint Report NIBR/TØI

Differentiated labour poll tax is an important instrument in the periphery oriented regional policy of Norway. The task of this evaluation is to judge if the geographical zone map for this differentiation is suitable, given the regional policy aim.

The regional policy support map (which define the designated area for firm oriented regional support) is also designed according to the same regional policy aim. Then, ideally the zone map should be similar to the zone map for the differentiated labour poll tax. An evaluation of the geography of the differentiated labour poll tax will then also have to be an evaluation of the ordinary regional policy support map.

The evaluation therefore starts with an analysis of the regional policy support map. This include an analysis of the indicators to be used for designing the support area, how the indicators should be weighted, supplied with qualitative judgements in order to generate a support area which the evaluation regards as giving the best possible targeting to the aims of the periphery oriented regional policy.

Then, the evaluation will judge to what extent the generated map for the firm oriented regional support will have to be altered when adapted to the differentiated labour poll tax. Such altering could be needed partly because the instruments differ in the way they operate, and partly because the EEA rules gives other limitations for the differentiated labour poll tax. Taking notice of these elements, a map is generated for the differentiated labour poll tax which is regarded as giving the best possible targeting for this instrument. The deviations between our generated map and the operating map of today will give the basis for comments on the qualities and problems of the operating zone map.

The evaluation is made a.o. because the operating zone map for the differentiated labour poll tax is accepted up to end 2333, and a judgement of the geographical structure is needed prior to the next revision per 1/1-2004. It is to be underlined that no similar revision process is on the agenda for the regional policy zone map, this map is accepted up to end 2006.

It is also to be underlined that it is not the duty of the evaluation to handle the revision of the zone maps. The maps generated in the evaluation are analytical tools in order to give judgements of the suitability of the existing zone maps. It is the task of the Ministry to propose actual proposals for change when the existing maps are to be revised.

### **Aims and restrictions of the periphery oriented regional policy**

The basic element of the periphery oriented regional policy is the focus on the non-central parts of the country. This is clearly exemplified in the designation of a zone map for regional support. The municipalities within the designated zones may utilise instruments which are not eligible outside the zones. This zone map has been revised irregularly. Since 1994 the designated support area consists of four zones. In three of them (zone A, B and C) also firm oriented regional support may be given, here the support ceilings are higher in zone A and lower in zone C than in zone B. In zone D firm oriented support is not accepted (except up to de minimi level), but infrastructure funding may be provided in the municipalities. The priority of the zones also influence the budget allocations to be provided in the respective zones. At the last zone revision per 1/1-2000, 2% of the population lives in zone A, 10,8% in zone B, 13,1% in zone C (i.e. 25,8% in total for the area of firm oriented regional support) and 5,1% in zone D.

The non-central orientation is based on the fact that a peripheral location gives competition drawbacks which the policy aims to counteract. This is regarded necessary in order to avoid centre oriented net migration to an extent giving un-wanted changes in the settlement pattern. Then, the policy is not purely problem oriented. If central regions get problems of income generation or employment, such problems are to be handled by other instruments (within the industrial policy, welfare policy etc). It is, however, anticipated that a peripheral location generates problems in the fields of employment and living conditions. The level of such problems is therefore to be regarded when the designated areas are to be defined.

The differentiating of the labour poll tax in zones with different tax rates are generated according to the periphery oriented regional policy aims. Since 1981 there are five zones of this tax scheme. Full tax (pt. 14,1%) are paid for employees living in the most central parts of the country. The four zones with reduced tax rate pays 0%, 5,1%, 6,4% and 10,6% respectively. On the last revision per 1/1-2000, 2,1%, 9,5%, 2,2% and 10,3% respectively lived in the 4 zones with reduced tax rates.

Norway has claimed that the EEA rules on state aid should not affect the differentiated labour poll tax, as tax policy is not included in the EEA agreement. The surveillance agency for the EFTA part of the agreement, ESA, did not agree, their opinion was that the scheme had to be adopted according to the state aid rules. The dispute were ruled by the EFTA court in 1999, in the favour of ESA. Then, from 1/1-2000 Norway had to withdraw several sectors out of the scheme, they have to pay full tax rate (14,1%) regardless of where the employees are living. The withdrawn sectors are resource based industries without alternative location possibilities, some industries with special EEA regulations (steel, ship-building, ferrocilicium) and some service industries exposed for international competition. Also some revisions of the zone map were needed to get the ESA acceptance.

While the firm oriented regional support is given according to the location of the firm, the labour poll tax is differentiated according to the living place of the employee. Then, it will be problematic if the zone divisions are drawn so that they divide between the living place and the work place to a significant extent; if so relevant parts of the support will fall outside the support zone. To handle this, we have used a grouping of the municipalities in so-called living and working market regions (or Labour Market Regions, LMR). In total we have 161 such regions. The borderlines of the zones for the differentiated labour poll tax should normally not divide these regions. For the regional policy support zones, this is not so important, here it may be cases where it is reasonable to divide between municipalities within the same region.

According to the EEA agreement, it is not allowed to give state aid which influence the competition between the member states, unless in cases accepted in the EEA rules. Such rules allow for regional policy motivated aid under certain conditions. The schemes must then be accepted by the surveillance agency (ESA for the EFTA countries). Operating support is only accepted in areas with low income, Norway has no such areas per today. Investment grants (as the firm oriented regional support) may be given in areas with low income, high unemployment, and/or low population density (below 12,5 inh/km<sup>2</sup>). The last moment is the relevant one for Norway. Areas should be designated on county level. If lower regional levels should be applied (as is the case in Southern Norway), this must be justified a.o. by a judgement of relevant socio-economic indicators. It is also expected that the zones should be compact unless topographical conditions call for deviation. It is an expressed target that regional policy motivated support should be limited, which will block attempts to expand the actual population coverages.

Differentiated labour poll tax is a form of operating support (use of labour input), and as such it is not allowed according to the EEA rules. It is, however, accepted to provide transport support to firms in areas with low population density (below 12,5 inh/km<sup>2</sup>), as the firms here will face higher transport costs to the markets. This support may not exceed documented transport costs, and may not be given to specified activity types. Former to the last revision, ESA accepted the differentiated labour poll tax as an indirect form of transport support. The reason for acceptance was that for the commodity production, the support which could be given by a literally implementation of the transport support regulation was higher than the support channelled through the differentiated labour poll tax (when the withdrawn sectors were excluded). For the services, the support were regarded at not to influence the competition between member states, also here when the withdrawn sectors were taken away.

ESA has communicated that the differentiated labour poll scheme will be re-judged prior to the revision by end 2003. The reason is that international competition are influencing more and more service sectors, that it is not clearly documented that no firms are over-compensated according to the transport costs, and that it is a claim that the rules should be practised similarly in the EU and EFTA part of the EEA. This re-judgement has generated a decision by EEA per September 25, 2002 with the conclusion that the existing scheme is in conflict with the EEA agreement, and where Norway is given a deadline of March 25, 2003 to propose either a cancellation or a revision to bring the scheme in accordance with the EEA rules. It is accepted that the existing scheme may continue until the end of the approved period per 31/12-2003.

It is so far not clear what type of solution will be found regarding a continuation of the scheme. Therefore, we have evaluated the geographical scope according to the rules and ESA rule interpretations which were used in the last notification process prior to the revision of 1/1-2000.

### **Indicators for the regional policy support area**

At each revision of the regional support area, the Ministry makes a judgement on which municipalities which should be included, according to the regional policy aims of the zone division. As a tool for the judgement, indicators are set up which should reflect geographic conditions, demographic conditions, the labour market, and income situation. The indicators are weighted together to give each municipality an index value. A zone map based on this index value alone will however often give a scattered pattern. Then, it is supplied with qualitative judgements, in order to get more compact zones and to take care of relevant local conditions not reflected in the indicators.

The indicators used in the last revision per 1/1-2000, and the used weights, are the following:

Geography	Centrality	0,30	
	Population density	0,10	
	Share of population living in dense settlements	0,10	0,50
Demography	Population growth	0,15	
	Share of population in age 18-30	0,05	
	Share of population being women in age 20-39	0,05	0,25
Labour market	Unemployment share	0,10	
	Share being disabled	0,05	0,15
Income	Income per tax payer	0,10	0,10

The centrality indicator is the four level classification of municipalities made by Statistics Norway, based on the size of the greatest centre to be reached within a commuting travel time span. 203 of the 435 municipalities were laid in the lowest category (weakest centrality) while 104 municipalities were in the highest category, giving a rather rough division.

We have substituted this indicator with a 11-category division made by NIBR, giving a sub-division of the Statistics Norway indicator.

At the last revision, the Ministry transferred the centrality indicator levels to the index in a way giving all the 203 municipalities in the weakest category the lowest extreme value on the scale (and the 104 in the highest category the opposite extreme value). The effect was that this indicator got a much higher de facto weight compared to the other indicators with a continuum on the index scale. In our calculation, we gave the 11 categories an index representation in the middle of the interval of the analogue continuously distribution.

The NIBR as well as the Statistics Norway centrality indicators reflects the communication distances to centre of different size. Then, it is primarily the regional centre-periphery dimension that will be reflected. The centre-periphery dimension also has a national aspect. Then, it is needed to supply the centrality indicator with an indicator reflecting the communication distances to the capital area. The need for such an indicator is underlined by the fact that ESA used a.o. transport costs to the capital as an element in generating accepted support levels for transport grants.

Such an indicator may be defined in different ways. We were looking at freight costs, road distances, travelling costs and travelling time. The three first mentioned indicators were strongly correlated. We found travelling time to be the best indicator. Ticket costs are of importance, but often the time will constitute the most important cost element.

The share living in dense settlements were found to be of weak relevance regarding the periphery oriented regional policy aims. In some central suburban areas many people live in scattered small houses, giving low share in dense settlements. On the other hand, peripheral municipalities with low total population densities may have most of the population in several small but dense settlements. The industrial structure will here be of importance; fishery areas have more dense settlements than agricultural areas, these differences being of nearly no importance regarding availability of centre services. Therefore, this indicator was dropped.

Population growth (or decline) is an important indicator for a periphery oriented regional policy which should contribute to a stabilising of the settlement pattern. The historical



growth is, however, not always a precise indicator for future growth. Un-favourable population structure may generate future problems more severe than those observed so far. We tried to use cohort based predictions as an additional indicator. This indicator was, however strongly correlated with the observed growth indicator. The significant deviations were found for municipalities with the highest share of elderly population. Then, it is better to reflect this aspect by an indicator showing this elderly share.

Then, we decided to go this way. The two demographic structure indicators of today (share in age 18-30 and share females aged 20-39) are strongly correlated, as the nominators partly consists of common segments. The structural aspects being most important for the development of the settlement pattern is partly the elderly share and partly the share of females in the age of household establishment. Then, we kept the indicator showing the share made by female aged 20-39, but skipped the share 18-30 and used the share aged 67 and above.

The labour market indicators were the share of unemployed and the share of disabled. They do both measure aspects of non-employment. For unemployment, registration procedures may influence the indicator. The share disabled is only partly related to labour market conditions. We found it more relevant to use actual employment as indicator, measured as share of the population in working potential ages (20-64)

Should industrial structure be reflected? Un-successful industrial structure constitute an important problem for the regional development. It is, however, not so easy to find a good indicator measuring un-successful industrial structure. Often, there are both successful as well as in-successful firms in all branches, making it problematic to use branch structure as indicator. One-sided structure may be a problem, but may also be the outcome of a successful adaptation to the local pre-conditions.

We decided not to use indicators reflecting industrial structure. Structural problems will visualise in the actual industrial growth pattern and the employment growth, here it will be shown whether the region has a growth oriented or stagnating industrial life. then, we added an indicator showing employment growth in addition to the employment share.

Average income is the only indicator of living conditions. Here, labour income as well as income from pensions and grants are included. Other aspects of living conditions are often affected by public services, and it is not suitable if public activity in one sector is allowed to influence indicators used to profile the need for public money in other sectors. Therefore, we accept that income should still be the only indicator for living conditions. It is, however, problematic to use income per tax payer as indicator, as this measure is strongly influenced by part time workers (as week-end jobs for pupils and students etc). Instead, we use taxable income per person aged 17 and above as indicator.

### **Indicator weighting, generating of support area**

The indicators to be used, and the weighting given to them in the main alternative, are the following:

Geography	Centrality, NIBR-11	20	
	Population density	10	
	Travel time to capital	10	40
Demography	Population growth	20	
	Share of population aged 67 and above	5	
	Share of population being women in age 20-39	5	30
Labour market	Employment share (per inh. aged 20-64)	10	
	Employment growth	10	20
Income	Income per inhabitant aged 17 and above	10	10

Compared with the weighting used in the last revision per 1/1-2000, we have reduced the weight of geography from 50% to 40%. As we also changed the way to represent centrality in the index, we avoided to give this indicator a non-intended extra weight. Our method will then imply a clear weight reduction for the geographical indicators. The travel time indicator represents a aspect not explicitly included earlier. Then, we gave these two indicators the same formal weight as the former centrality. The weight reduction for geography is taken by skipping the indicator for share living in dense settlements.

Less formal weight for geography implies higher weights on the aspects. We have given the same weight expansion for demography and labour market, both are given 5 percent points more. The reason for this (i.e. no expansion for the income weight) is that the settlement pattern and regional industrial growth are today the most articulated operative aims of the peripheral oriented regional policy. For the labour market, the two indicators (employment growth and employment share) are given equal weighting.

For given population shares in the zoned of the support area, the weighted index may be used to allocate the municipalities by zone. We have used the population shares of today as operating ceilings, which will be the legal limitation given the way ESA interprets the EEA rules.

This way, we generate a zone map for the A+B+C area (the area for firm oriented regional support) which are not so different from the actual map of today (see fig. 4.1) In our indicator based map, more municipalities in Southern Norway are included, due to the omitting of the municipalities Alta, Tromsø, Harstad and Bodø from the area..

We have also looked into in what way alternative weightings will influence the indicator based map.

An extreme weighting will be to give 100% to one indicator and 0 to the other. Then we get a picture of how each indicator influence the zone map separately (se the maps presented in annex 3). Here, the centrality indicator generate a pattern close up to the map of today, which reflect the high weighting given to this indicator at the last revision. The map based on population density gives a somewhat similar picture, however, several island municipalities here get a weaker score. The map based on the travel time indicator gives (as expected) a concentric map originating from Oslo, with visible deviations for municipalities close to main airports

The indicator population growth gives a more scattered map, where some typical peripheral municipalities are omitted. The main pattern is, however, analogue to the actual map. For the population structure indicators, the scattered pattern is more accentuated.

The employment share generates a deviating map. Here, several coastal municipalities in Northern Norway as well as inland municipalities in Southern Norway are omitted. The reason may be that in the primary industries there are many employed even when the outcome may be limited. More dense populated manufacturing areas with employment reduction will tend to be included. For the employment growth indicator, the map is more similar to the existing one, although more municipalities closer to the capital are included. The same is the case for the income indicator.

We have also generated zone maps based on alternative weightings of the indicators (see figure 4.2-4). As long as we keep the aggregated geography weights on 40%, there are minor effects on the map from alternative weightings, both when varying among the geography indicators and among the other indicators. If the geography weight is lowered and more weight is given to employment and income, more significant effects occur, where more central problem municipalities are taken in and some periphery municipalities with good employment conditions are taken out.

In the 7 tested weighting alternatives, 74 municipalities change status in or out of the total A+B+C area. 8 of these were only included when geography were given 0 weight with analogue expanded weights for income and employment. Then, for most municipalities, even such a dramatic change in weighting do not affect their inclusion in the firm oriented regional support area.

To give 0 weight to geography indicators is regarded as unrealistic given the aims of the periphery oriented regional policy. Given a clear weight to centrality, it is observed only minor effects when the weighting of the other indicators are varied.

Table 4.5 gives an overview of the municipalities being sensitive for alternative weighting within a reasonable interpretation of the policy aims. It is mostly municipalities along the fringe of the map generated by the main alternative (the weighting shown in the table above) where alternative weighting has effect. Also for island municipalities with high population density (surrounded by sea and not land) is of importance how population density is weighted relative to the other indicators.

The indicator based map for the main alternative (the weights shown above, see fig. 4.1) excluded four regional centre municipalities in Northern Norway from the firm oriented regional support area. Also in the last revision a similar result were generated from the indicator analysis, at that time 7 municipalities in Northern Norway fell out. However, all municipalities in Northern Norway were included in the existing zone map for firm oriented regional support. This is due to the priority made for Northern Norway in the regional policy, and the recognition of the important role played by the regional centre for the development of this part of the country. We accept such a reasoning. It is strong theoretical support for the idea that strong regional centre are of vital importance for the development also in the other municipalities in Northern Norway. We have then generated a new indicator based map where all Northern Norway is taken exogenously into the A+B+C zone. This map (figure 4.5) has close similarities to the actual zone map of today.

The existing map were generated partly by indicator analysis and partly by qualitative judgements. Also in the evaluation, it is a need to use qualitative judgement in addition to the indicator analysis in order to generate a map representing the best possible aim targeting. This judgement led to give priority to municipalities with especially heavy transport (isolated islands), and to scale down the priority given to municipalities with easy centre access. 11 municipalities were included and 12 municipalities were excluded from the A+B+C zone due to the qualitative judgements. The result was a zone map

(figure 4,9) where only 15 municipalities were given different status according to the firm oriented support zone than in the existing map.

As an information source to be used in the judgement, also an indicator based map with the labour market region as base elements were generated (figure 4.6). This map is also the basis for generating a zone map for the differentiated labour poll tax, as such a map should avoid to separate municipalities within such commuting regions.

Also the sub-division of the firm oriented support zone were made partly by indicator analysis and partly by qualitative judgements. For the A zone, it was accepted that Finnmark and northern Troms should be given priority for regional policy reasons. Two more fringe municipalities were taken into the zone, partly because it was space for them within the population ceiling, and partly because they had high scores on the indicator index calling for priority. The rest of Northern Norway were given B status, except for the three municipalities which fell out in the indicator based map, they were given status C. This taken as given, as well as the partly judgement based definition of the A+B+C area, a new map were generated using indicators to divide Southern Norway into the B and C zone (figure 4.8). From this map, much judgement were needed to get the B zone to be more compact. The final outcome was a map where the two B zones of today are connected, the B-zone is also drawn somewhat in the outer Sogn direction (figure 4.9).

For the D zone (i.e. outside the firm oriented support area), the EEA rules are not relevant, and the zone have either any relevance for the generation of the zone map for the differentiated labour poll tax. therefore, the evaluation has not generated any judgements or maps for this zone.

In the ESA notification, population density is the criterion used when the support zone are to be accepted on county level. Then, all the Northern Norway may be accepted on this basis. In Southern Norway, the zone is set up on municipality level. Here, a criterion used is that among five socio economic indicators, all the municipalities must have a deviation from the national average on at least  $\frac{1}{2}$  standard deviation for at least one of the indicators. Such a criterion may give unreasonable effects when the national distribution is especially skew. For the population density, the criterion limit will be far below zero, so that no municipalities can fulfil the criterion however low the densities may be. this is an un-intended effect from a criterion rule established for situations with more symmetric indicator distributions than in the Norwegian situation. The intention of the regional support regulations is that especially in skew distributed situations such support should be legitimated. It is then obviously an unjustified violence of the intention when the calculation rules have operate in such a way. The calculation rules will therefore, in skew distributed situations, have to be interpreted so that the indicator value must lie below the 30% fractile, which is the same as  $\frac{1}{2}$  standard deviation below average for normal distributed situations. Given this interpretation, the map generated here gives an A+B+C zone where the formal EEA conditions are satisfied. Should the un-justified literally interpretation be upheld, then Bykle and Sogndal municipalities will not fulfil the criterion.

### **Estimation of transport costs at the municipality level**

An area that receives tax reductions through the differentiated labour poll tax must not be over-compensated (extra transport cost must exceed tax reductions). Chapter 5 describes the main problems related to document the fulfilment of this criterion. There is no data on export and transport pattern on the municipality level. Trade statistics on county level, assumptions from the survey of firms from 1996 and distances from Oslo to the

municipalities are applied in order to calculate the transport ratios (transport cost / tax reduction) at the municipality level.

The transport pattern in inland municipalities will however probably differ from coastal municipalities in the same county. The latter will to a greater extent apply direct export by sea, while inland municipalities more often rely on road transport. Probably the composition of goods will also differ.

Direct export by sea south of 60° N is not regarded as a transport disadvantage, nor is feeder transport to such export. Only land transport via Oslo or sea transport north of 60° N count as extra transport costs according to the ESA rule implementation, while tax benefits apply to all kinds of production. In the case of Telemark and Agder, massive direct export by sea from large firms located at the sea front, lead to low transport ratios in those counties. Inland municipalities in these counties, would probably be in a similar situation as municipalities in Hedmark and Oppland counties who are not regarded as over-compensated. In the absence of a new survey of firms there are at present no reliable data to confirm whether or not these interior parts of Telemark and Agder are over-compensated. The transport requirements are fulfilled with good margin from the county of Sogn og Fjordane and further north.

### **Zones of the differentiated labour poll tax**

Two requirements must be fulfilled for a region in order to achieve reduced labour poll tax; there must be some kind of regional problems, and extra transport cost must exceed tax reductions. Inland municipalities in Telemark and Agder that would probably fulfil the transport requirement, but where the present data situation does not allow for certain documentation, are not regarded as over-compensated in this evaluation. Many of these regions have a high score on the weighted index of problems.

*Limitation of the total support area (zone 2 to 5)* is based on functional Labour Market Regions (LMR). Reasons for using larger units than municipality this time, are partly increased mobility and increased emphasis on larger robust regions in regional developments policies. Also, as the firms are supported not according to their own location but according to the home address of the employees, it will be a problem according to the aim of the scheme if the zones divide commuting areas. The 435 municipalities are aggregated into 161 functional labour market regions.

As a starting point areas with reduced labour poll should lie within the ABC-zones. However, the use of larger units may allow for minor exceptions. If, for instance, all municipalities within a labour market region (LMR) are inside the ABC-area, except the central municipality, then the centre may also be proposed inside the designated zone of reduced labour poll tax. More often, peripheral municipalities are excluded because the entire LMR to which they belong is to be excluded. In very few cases distinctions are made between municipalities within the same LMR (only when doubt on which LMR to assign to and/or high distance to LMR-centre).

The same weighted problem index is applied as in the case of determining the ABC-zones. The LMR index is, however, generated on the basis of the whole region instead of the individual municipalities.

Regions are ranked according to the problem index described above. Higher values indicate larger degree of problems. Regions with index-value of 45.6 or higher comprise 23% of the national population. Adding the LMRs of Tromsø (index 23) and Bodø (index 32), given priority as North Norway regional centre, will add 2.4% to the population share.

Some regions with high index-values must be excluded because the transport requirement is not fulfilled (Kongsvinger, Notodden, Risør, Farsund and Flekkefjord), and one region is included in order to achieve a continuous zone. Four regions comprise centres which are outside the ABC-zone but with all other municipalities in the same LMR are inside the ABC-zone. Three of these are proposed inside the zone of the differentiated labour poll tax, while the fourth region are divided.

The exclusion of regions that did not fulfil the transport requirement, made room for inclusion of a limited number (11) of single municipalities with high index values and a high distance to nearest LMR centre. The resulting designated reduced tax zone (zone 2-5) comprise 23 % of the national population.

### **Differentiation into zones**

As a starting point priority is put on northern Norway. The counties of Finnmark and parts of Troms are proposed as zone 5 as before (with some alterations along the borderline due to the LMR criterion). Typical indexes here are also high (65-80) except in two municipalities with better population growth. The remaining northern Norway's is proposed as zone 4. Exceptions are made for Tromsø and the LMR of Bodø who are placed in zone 3 due to low index-values. Parts of Trøndelag (northern part and some island in the south) are also included in zone 4 due to high index values.

A few municipalities in Southern Norway could also qualify for zone 4 on the basis of high index values, but is placed in zone 3 in order to achieve continuous areas. The inland mountain region in Southern Norway and some coastal areas in the north-western parts are proposed to zone 3 according to their index values. The remaining area in Southern Norway within the total designated zone for reduced labour poll tax is generate zone 2.

### **Fiscal effects**

Compared with the zone division of today, zone 3 increases at the expense of zone 4, while the other zones keep their employment share. With unchanged poll tax rates, the total subsidy amount will be reduced by 4%. By reducing the poll tax rate in zone 4 from 5.1% to 4.1%, there will be no fiscal effects. This is our proposal when the zones should be defined under a given fiscal level.

### **Deviations between the evaluation maps and the existing zone maps**

The aim of the evaluation is to comment on the suitability of the existing zone map, in relation to the aims of the periphery oriented regional policy, and taking into account the frames laid down by the EEA rules

The map generated for the regional policy support (figure 4.9) and for the differentiated labour poll tax (figure 6.1) shall illustrate what we feel will give best possible targeting, given the periphery oriented regional policy aims. The deviations between these maps and the existing zone maps will then give potentials for a better geographical designation.

#### *The regional policy zones*

For the regional policy zone map, there are minor deviations between the existing map and the evaluation map. We have taken in 8 new municipalities in the area for firm oriented support (A+B+C), and 7 municipalities are taken out.

To some extent, this may be the effect of common judgements, designed so that the deviations are to be small. However, the qualitative judgement constitute a small part of the evaluation map. Only 7 municipalities are accepted due to judgement (among these 4 in Northern Norway), the rest are included due to indicator values.

By the last revision per 1/1-2000, more municipalities were included due to qualitative judgement and not indicator value, all together 13 municipalities. At that revision, also more municipalities were excluded compared to the indicator based zone map.

This shows that the evaluation has succeeded in establishing a set of indicators which is better than the former set to reflect the de facto elements of the periphery oriented regional policy aims. Then, less revisions will have to be done by pure judgement. The evaluation then also gives a legitimisation of the judgement used in the last revision, a more sophisticated indicator set has shown that this judgement were justified.

The deviation between the evaluation and the existing zone map is greater when we look at the sub-division in A, B and C zones. Here, the claim of making compact zones implies that the qualitative judgement will have a broader scope compared to the indicator analysis, both last time as well as now. Also, at this level the deviation in judgement is greater. In the evaluation, the B zone has been given a somewhat different geographic profile (especially for Agder/Telemark and Sogn). Here, it is to be mentioned that the judgement is discussible, also the one made in the evaluation.

*The zones for the differentiated labour poll tax*

Three factors may create deviations between the map generated by the evaluation and the existing map:

- Application of larger regions (LMRs)
- The transport requirement being not fulfilled
- The index value being too low (due to changes over time)

The priority of Northern Norway imply that the regional centre are included in the zone also when the problem index may be moderate. However, they sometimes will be allocated to a zone with higher tax rate (lower tax reduction) for such reasons. Totally for the whole country, 6 regions have come worse off, while 7 regions have increased their status (either from zone 1 to 2, or from zone 2 to 3).

At the municipality level the list of changes is long. 14 are better off , while 38 are worse off. 19 is excluded as transport requirements were not fulfilled. 17 of these would, however, have qualified on the basis of high index values. 19 municipalities are worse off due to low index value for their LMR. 8 of these would, however, have defend their status of today on basis of individual index values. These 8 municipalities may be regarded as “victims” of methodology (i.e. using the bigger LMRs). 10 of the 19 municipalities that are worse off due to low index value for their LMR, are totally excluded from the designated area (goes from zone 2 to 1). Of these 8 would be excluded anyway because they were outside the ABC-area.

The 17 municipalities that are excluded because their LMR did not fulfil the transport requirement, would in most cases not meet this requirements also when judged individually, i.e. without any LMR judgement.

To conclude, the major deviations between the evaluation map and the map of today is related to unfulfilled transport requirements and the application of larger regions when creating a new map of zones. Otherwise, the new and old maps are rather similar. This is to say that the designation of the existing map seems to be based on sound reasoning.

---

# 1 Innledning: Evalueringens omfang og innretning

## 1.1 Oppdragets innretning

Norsk institutt for by- og regionforskning og Transportøkonomisk institutt har fått i oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet å gjennomføre en evaluering av den geografiske avgrensningen i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

I departementets utlysning av 25.04.2001 beskrives målet med evalueringen slik:

Ordnningen med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift er et av de viktigste distriktpolitiske virkemidlene. Den geografiske avgrensningen har aldri vært gjort til gjenstand for en ekstern evaluering. Det er derfor ønskelig å foreta en slik gjennomgang. Målet med arbeidet er å skissere en geografisk soneinndeling som gir best mulig måloppnåelse i forhold til de distrikts- og regionalpolitiske målene i norsk politikk, innenfor rammen av EØS-regelverket.

Det ligger i dette at det forventes at evaluator skal framkomme med (alternative) forslag til en ny inndeling som etter vår mening gir best mulig måloppnåelse. Evalueringselementet vil dermed framkomme ved at evaluators forslag til best egnet soneinndeling settes opp mot dagens soneinndeling. Er avvikene små, er det ensbetydende med at evaluator mener dagens ordning tilfredsstillende sine mål. Er avvikene vesentlige, innebærer dette at evalueringen påviser viktige problemer ved dagens soneavgrensning i forhold til ønsket måloppnåelse.

Å evaluere soneinndelingen i den differensierte arbeidsgiveravgiften ut fra hva ”som gir best mulig måloppnåelse i forhold til de distrikts- og regionalpolitiske målene i norsk politikk”, vil innebære å vurdere hvilken soneavgrensning som best mulig reflekterer de prioriteringer som ligger i de distrikts- og regionalpolitiske mål. I utgangspunktet burde dermed en slik soneinndeling samsvare med den soneinndelingen en finner (eller ville anbefale) som ”best mulig måloppnåelse” også for det ordinære distriktpolitiske virkeområdet. En evaluering av den geografiske avgrensningen for differensiert arbeidsgiveravgift vil slik sett sammenfalle med en evaluering av den geografiske avgrensningen for det ordinære distriktpolitiske virkeområdet.

Departementet kommenterer dette sammenfallet i et presiserende tilleggsbrev til anbudsutlysningen, datert 31.05.2001:

Differensiert arbeidsgiveravgift er et virkemiddel for å støtte opp under svake områder i Norge, men med et tilleggskrav om at avstandsmessige merkostnader for konkurranseutsatte bedrifter ikke overkompenseres. Vi



ser derfor for oss en totrinnsvurdering, hvor en først ser på hvilke områder som er aktuelle for distriktpolitisk støtte. Deretter vurderes om bedriftene i området imøtekommer EØS-regelverkets krav om at avstandskostnader ikke skal overkompenseres.

Uten at det er eksplisitt formulert i EØS-regelverket, er det en holdning i ESA om at den differensierte arbeidsgiveravgiften ikke bør omfatte områder utenfor virkeområdet for bedriftsrettet distriktsstøtte. I praksis ble ikke dette fulgt helt opp i 1999, siden 12 kommuner har nedsatt avgift uten å kunne motta bedriftsrettet distriktsstøtte. Dette avviket har framkommet ved at en har anvendt skjønn under de endelige tilpasninger i notifiseringsprosessen<sup>1</sup>.

Utredningen vil på denne bakgrunn ha tre elementer:

1. Identifisere hvilke områder som ut fra distriktpolitiske hensyn burde inngå i det distriktpolitiske virkeområdet for å få "best mulig måloppnåelse"
2. Vurdere om disse områdene fyller de krav som bl.a. EØS-regelverket setter til differensiert arbeidsgiveravgift, eller om en av andre grunner ser avvikende formål mellom dette virkemiddelet og de øvrige distriktpolitiske virkemidlene som tilsier annen soneinndeling
3. Ut fra momentene i pkt 2), å etablere sonekart for den differensierte arbeidsgiveravgiften, igjen ut fra målsettingen om "best mulig måloppnåelse"
4. Sammenlikne de genererte kartene med dagens soneinndeling, og ut fra dette gi en vurdering av dagens inndelinger.

Dagens sonekart for differensiert arbeidsgiveravgift er godkjent ut 1993, og det er behov for en vurdering av bl.a. geografiavgrensningen i forkant av revisjonen pr. 1/1-2004. Det understrekes at det ikke er på gang noen tilsvarende revisjonsprosess for det ordinære distriktpolitiske virkeområdet, dette er godkjent fram til utgangen av 2006.

En evaluering av den geografiske avgrensningen er en vurdering av hvordan dagens soneinndeling forholder seg til de målsettinger som er nedfelt samt de juridiske bindinger som foreligger. Den måten vi angriper dette på, er ved å utvikle et sett indikatorer som reflekterer de distriktpolitiske målsettingene, og beskrive hvordan et virkeområde vil se ut når disse indikatorene anvendes sammen med skjønn. Så må dette tilpasses til de juridiske rammene som foreligger i forhold til EØS-avtalen.

## 1.2 Organiseringen av arbeidet

NIBR og TØI innleverte sitt anbud 24.07.2001, i tråd med innretningen beskrevet ovenfor. Departementet ga sitt tilsagn i brev av 24.08.2001.

Departementet oppnevnte en egen referansegruppe for arbeidet. Referansegruppas oppgave har vært å gi innspill og kommentarer, den har ikke hatt styrende funksjoner i forhold til oppdraget. Gruppen har møtt tilsammen 4 ganger og har bestått av disse medlemmene:

Pål Erik Holte, Kommunal- og regionaldepartementet, leder  
Olve Engebretsen, Nærings- og handelsdepartementet

---

<sup>1</sup> forslag til støtteordninger, inkl. geografiavgrensningen, skal forelegges ESA som skal gi sin godkjennelse/avvisning i henhold til EØS-reglene, se nærmere omtale i kapittel 2

Bjørn Tunheim, SND Møre og Romsdal  
Hjalmar Solbjør, Oppland Fylkeskommune  
Hanne Østerdal (fra møte 3 erstattet av Greta Johansen), Nordland fylkeskommune  
Svein Erik Hagen, Østlandsforskning  
Arne Isaksen, Høgskolen i Agder  
Jartrud Steinsli, Handelshøyskolen BI  
Jens Chr. Hansen, Geografisk institutt, Universitetet i Bergen

Inggard Sundt, Tor Arne Arnesen (tom. møte 2) og Lillian Hatling fra Kommunal- og regionaldepartementet har også deltatt på møtene, i tillegg til forskerne fra NIBR og TØI.

Arbeidet var forutsatt ferdigstilt pr. 1. juli 2002. Det var stilt i utsikt at en ville kunne dra nytte av et annet prosjekt ved TØI som i større detalj kunne anslå merkostnader, særlig på transportsiden, for relevante kommuner. Det viste seg etter hvert at et slikt materiale ikke ville foreligge innen den opprinnelige tidsfristen 01.07.02. Det ble derfor, i tråd med tilbudet, generert kommuneanslag for transportulemper basert på enkel nedbryting fra fylkesnivå. Dette materialet er imidlertid for upresist til at en fra TØIs side finner det forsvarlig å benytte dette som eneste grunnlag for å avgrense sonene for differensiert arbeidsgiveravgift i områder hvor en ligger nær nivået for legal aksept.

Det tok noe tid å få avklart hvorvidt det skulle gjennomføres bedriftsundersøkelser i følsomme kommuner i forkant av sluttarbeidet med evalueringen. Av den grunn ble avleveringen av rapporten utsatt fra utgangen av juni 2002 til medio oktober 2002.

Avklaringen ble at en ikke gjennomførte noe nytt prosjektarbeid nå, men istedet baserte avrapporteringen på en ikke-databasert antakelse for hvordan bedriftsbaserte kostnadsanslag kunne tenkes å slå ut. Rapportens alternativer for soneavgrensning er derfor basert på en slik framgangsmåte.

### 1.3 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 gjennomgår de distrikts- og regionalpolitiske målsettingene som ligger til grunn for det distriktspolitiske virkemiddelapparatet. Det drøftes hvilke implikasjoner målsettingene gir for avgrensningen av virkeområdet, dels for det distriktspolitiske virkeområdet (DU-området) og dels for området for differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området). Det gis videre en beskrivelse av de beskrankninger som EØS-regelverket legger på soneinndelingen for distriktsrettet bedriftsstøtte og på soneinndelingen for differensiert arbeidsgiveravgift.

I kapittel 3 beskrives utvelgelsen av distriktspolitiske indikatorer. Indikatorene er valgt ut slik at de best mulig skal reflektere de ulike aspektene som er innarbeidet i målene for regional- og distriktspolitikken. De skal samtidig være basert på tilgjengelig statistisk informasjon på kommunenivå. Videre skal indikatorene være distinkte, dersom det er svært tett korrelasjon mellom to indikatorer trenger en ikke begge. Kapitlet gir en statistisk beskrivelse av hvordan de ulike indikatorene fordeler seg geografisk, dvs. hvordan de hver for seg påvirker et mulig avgrenset virkeområde. Indikatorlisten som en kommer fram til etter en slik drøfting, sammenliknes med den indikatorlisten som departementet anvendte i forkant av forrige revisjon pr. 01.01.2000.

Kapittel 4 benytter indikatorene som ble utviklet i kapittel 3 til å generere et antall alternative distriktspolitiske virkeområder. Alternativene framkommer gjennom ulik vektning av indikatorene. Kapitlet ender opp med et hovedalternativ, som anbefales som grunnlag for det videre arbeidet. Dette hovedalternativet blir deretter skjønnsmessig tilpasset ut fra

dels lokale forhold som ikke fanges godt nok opp i den indikatorbaserte analysen, og dels ut fra hensynet til sammenhengende regioner. Denne skjønnstilpasningen blir foretatt først for virkeområdet samlet og deretter for de enkelte sonene innen virkeområdet.

Kapittel 5 beskriver utviklingen av indikatorer for transportulemper. Indikatorene blir benyttet til å generere samlede anslag for merkostnaden ved ikke-sentral beliggenhet. Denne merkostnaden blir så relatert til avgiftsreduksjonen beregnet som avviket mellom faktisk og full sats for arbeidsgiveravgiften.

I kapittel 6 blir resultatene fra kapittel 5 anvendt på det sonekartet som framkom i hovedalternativet i kapittel 4. Det er her behov for å unngå at kommuner i samme bo- og arbeidsmarkedsregion kommer i ulike soner for differensiert arbeidsgiveravgift. Dette er av større betydning for DA-sonenes del enn for DU-sonene, siden støtteelementet ved differensiert arbeidsgiveravgift gis til bedriften, ikke ut fra egen beliggenhet, men ut fra arbeidstakerens bosted. Det genereres alternative inndelinger av DA-soner basert på det tilpassede DU-kartet, gitt at det ikke skal gis avgiftslettelse som overgår anslått merkostnad for transport.

I kapittel 7 sammenliknes DU-kartene generert i kapittel 4 og DA-kartene generert i kapittel 6 med dagens soneinndelinger. På dette grunnlag kommenteres i hvilken grad dagens soneinndelinger gir en god konkretisering av de mål som foreligger for norsk distrikts- og regionalpolitikk, innen de skranker EØS-regelverket setter for utformingen av den geografiske avgrensningen av virkeområdene.

## 2 Regional- og distriktpolitiske mål

### 2.1 Distriktpolitikken bakgrunn og målsetting

#### 2.1.1 Dagens distriktpolitiske virkeområde

Et grunnleggende trekk ved norsk statlig distriktpolitikk er at den fokuserer på de ikke-sentrale deler av landet. Dette gir seg konkret utslag i definisjonen av et distriktpolitisk virkeområde (eller utviklingsområde, heretter kalt DU-området). De kommunene som er innenfor DU-området kan nyte godt av virkemidler som ikke gis utenfor dette området.

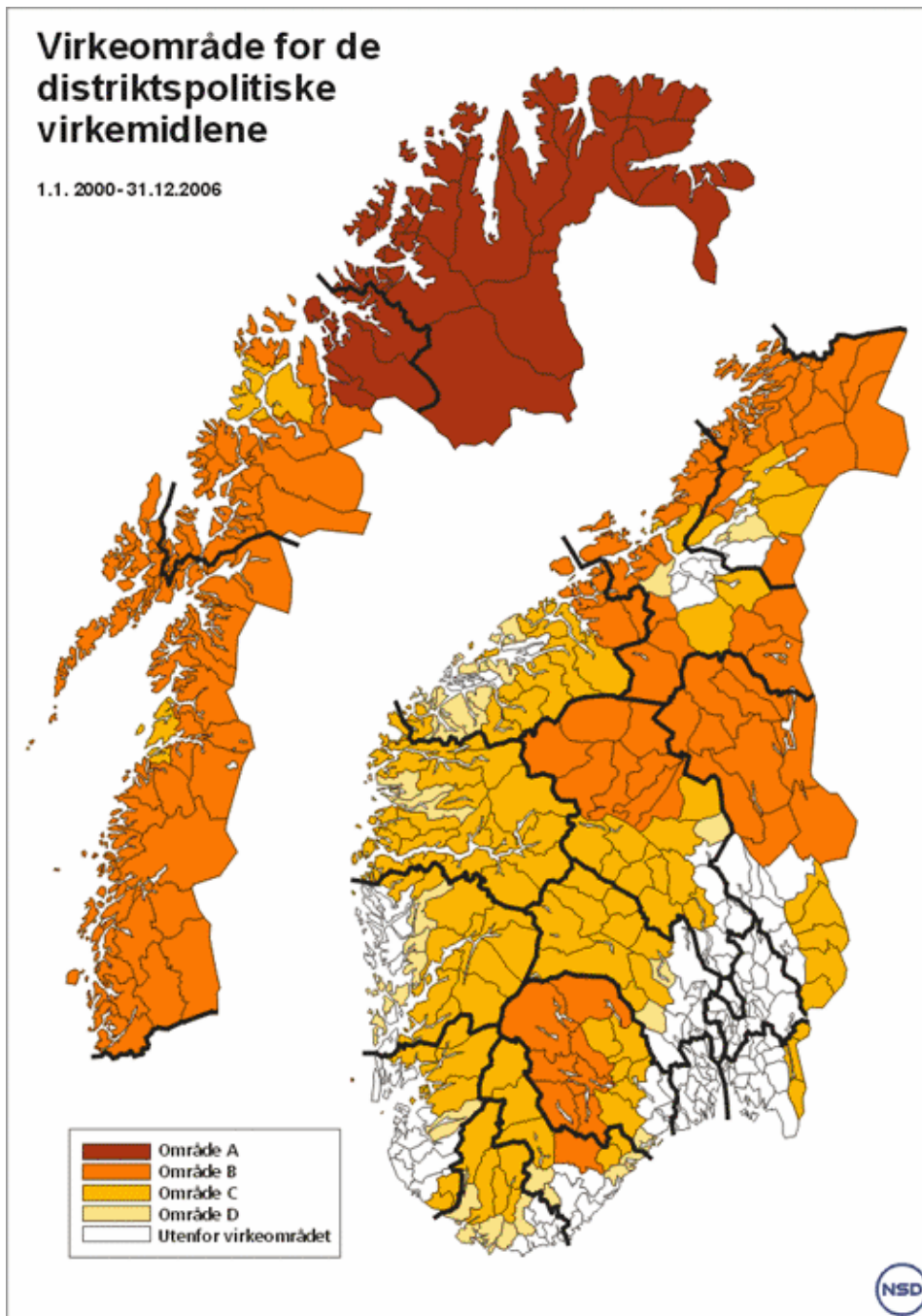
DU-området har primært vært benyttet for avgrensning av bedriftsrettet distriktsstøtte, hvor sonene innen virkeområdet tilsier en prioritering av innsatsen, dels ressursmessig og dels ved maksimalsatser for hvor stor andel investeringstilskuddet kan utgjøre av samlet investeringsnivå i de enkelte sonene. Virkeområdet har i de senere årene også vært benyttet som geografisk avgrensning for andre regionalpolitiske tiltak, som tilretteleggende tiltak for næringsutvikling, overføringer til kommunale næringsfond etc<sup>2</sup>. Fram til 1/1-2001 var også virkeområdet en geografiske avgrensningen av småkommunetilskuddet i det kommunale inntektssystemet.

Figur 2.1 viser det distriktpolitiske virkeområdet gjeldende for 7-årsperioden 2000-2006. Området er delt i 4 soner, hvor sone A, B og C kan motta bedriftsrettet distriktsstøtte mens kommunene i sone D bare kan motta tilretteleggende støtte og ikke bedriftsrettede midler<sup>3</sup>. Grensene for investeringstilskudd er på 25% i sone A, 20% i sone B og 10% i sone C (for småbedrifter hhv. 30%, 25% og 20%). Disse grensene gjelder fra 2002, de er for A-sonens del gradvis nedtrappet fra området ble vedtatt pr. 2000. Det kan dessuten gis ytterligere 5% støtte i sone C dersom tiltaket kan anses å gi særlig stor regional effekt, bortsett fra for C-kommuner i Hordaland, Rogaland og Vest-Agder.

---

<sup>2</sup> i forslaget til statsbudsjett for 2004 varsles at fylkene nå selv skal vurdere innsatsen på slike områder, dvs. at sonekartet ikke blir bindende

<sup>3</sup> også her kan det (som i resten av landet) gis bedriftsstøtte under de-minimi-grensene for bagatellmessig støttenivå

Figur 2.1 *Distriktpolitisk virkeområde gjeldende for årene 2000-2006*

Andelen av Norges befolkning som bodde i det samlede virkeområdet (A-D i figur 2.1) var på 30,9% da sonekartet ble etablert (basert på tall pr. 1/1-1999), herav 25,8% i området for bedriftsrettet støtte (A-C i figur 2.1).

Både tillatt støtteintensitet og befolkningsandel i virkeområdet har gradvis blitt innstrammet de senere årene, bl.a. som et resultat av begrensninger etter EØS-avtalen. Tabell 2.1 viser utviklingen siden 1984.

Tabell 2.1 Soneinndeling og støttetak i det distriktpolitiske virkeområdet

Endring sdato	Tak for investeringsstøtte (%) <i>tak for småbedrifter<sup>1</sup> gitt i kursiv</i>				Befolkningsandel (%)							
					40- sone	35- sone	25- sone	15- sone	Sum invest. tilskudd	Bare lån, bedr.utv. tilskudd	Sum	
1/1-84 <sup>2</sup>	40	35	25	15	2,1	10,4	11,6	11,5	35,6	8,7	44,3	
1/7-88 <sup>2</sup>	40	35	25	15	2,1	10,3	8,9	10,7	32,0	6,0	37,9	
	A	B		C		A	B	C	Sum ABC tilskudd til bedr.	D (tilrette- legging)	Sum	
1/1-94	40	35	25		2,1	10,9	12,1		25,0	6,5	31,5	
1/4-95	35	50	25	30	15	25						
1/5-98	30	45										
1/1-00	30	40	20	25	10 <sup>3</sup>	20 <sup>3</sup>	2,0 <sup>4</sup>	10,7	13,1	25,8	5,1	30,9
1/1-01	30	35					2,0	10,8	13,1	25,8	5,1	30,9
1/1-02	25	30										

<sup>1</sup>: Uavhengige bedrifter med under 250 ansatte

<sup>2</sup>: Departementet har kunnet endre enkeltkommuners plassering i perioden. Bef.andeler regnet pr. 1987/88

<sup>3</sup>: Opp til 5% ekstra om det kan påvises ekstra stor regional effekt, gjelder ikke C-kommuner i Vest-Agder, Rogaland og Hordaland

<sup>4</sup>: Endringen i befolkningsandel for sone A skyldes endret folketall, ikke endret sonengrense

## 2.1.2 Distriktpolitikken målsetting

Selv om både støtteintensiteter og befolkningsandeler i virkeområdet har variert noe over tid, har grunntrekkene vært relativt stabile helt siden distriktpolitikken ble etablert i tiårene etter annen verdenskrig.

Den uttrykte målsettingen for regional- og distriktpolitikken har (med mindre variasjon i ordvalget) vært å "opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret" (St.meld. nr. 34 (2000-2001) "Om distrikts- og regionalpolitikken"). I både denne og tidligere regionalmeldinger, samt i de distriktpolitiske redegjørelsene gitt årlig i Stortinget, presiseres det at hovedmålet ligger fast, trass i at alle regjeringene signaliserer endringer i tilpasningene for å profilere politikken. Slike tilpasninger er bl.a. vektleggingen av levekår (i St.meld. nr. 34, 2000-2001), og å "sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn over hele landet" (i St.prop.nr. 1 (2002-2003) statsbudsjettet 2003 Kommunal- og regionaldepartementet). Dette mønsteret gjenfinnes også i redegjørelsen av kommunal- og regionalminister Solberg gitt i Stortinget 30. april 2002, hvor det bl.a. heter: "Vi vil bidra til å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet og bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret".

Alle skiftende regjeringer bekjenner seg til en distriktpolitikk hvor det er et mål å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, underforstått at uten en slik politikk ville en fått en sentralisering av bosettingen som en ønsker å motvirke. Det som derimot kan variere, er hvilke virkemidler en vil benytte, hvilke fokuseringer en har innenfor hovedmålet (mao. om en fokuserer sysselsetting, levekår, industriell vekst), hvilke budsjettressurser en vil anvende, og ikke minst hvordan en tolker uttrykket "hovedtrekkene", dvs. på hvilket regionalt nivå en ønsker å opprettholde bosettingsmønsteret. Det kan også være politiske variasjoner mht. hvordan en tenker seg at målene kan nås, ved bedriftsrettet støtte eller ved regionale infrastrukturtiltak og tilrettelegging.

I etterkrigstiden var periferorientert innsats (først ved Nord-Norge-planen og deretter ved opprettelsen av Distriktenes utbyggingsfond) dels en del av en gjenoppbyggingspolitikk, og dels motivert av et ønske om å ta hele landets ressurser i bruk. Etterkrigstiden var preget av ressursmangel med tilhørende etterspørselspress. De varer som kunne produseres fikk normalt avsetning, slik at økt ressursanvendelse ga et direkte tilskudd til landets økonomiske vekst. I en situasjon hvor tilstrømmingen til byene skapte flaskehalsproblemer i infrastruktur, på boligmarkedet, i offentlige tjenester m.m., ble det sett på som nyttig såvel for sentrum som for periferi at en fikk en regionalt balansert økonomisk vekst.

Denne nasjonaløkonomiske begrunnelsen for en særlig distriktpolitisk innsats holdt seg til godt opp i 1970-årene. Begrunnelsen ble imidlertid svekket etter hvert som etterkrigstidens vekstkonjunkturer avtok. Gradvis ble det ikke så selvsagt at etterspørselen avtok alt hva landet kunne produsere. Det ble en internasjonal kamp om markedsandeler, konkurransevnen overfor utlandet ble en nasjonaløkonomisk honnørfrase, og en kunne oppleve strukturelle problemer knyttet til bedriftsnedleggelse i såvel sentrale som perifere deler av landet. Denne situasjonen gjorde det legitimt å stille spørsmålsteget ved distriktpolitikens særegne legitimitet. Et alternativ var å innrette politikken mer etter problemenes faktiske eksistens, enn etter en sentrum-periferi-dimensjon.

En problemstilling som gradvis ble mer påtrengende mot slutten av 1970-tallet, var utviklingen i bosettingsmønsteret. Opp gjennom etterkrigstiden hadde de perifere områdene en høyere fødselsrate enn de sentrale områdene. De hadde derfor en høyere naturlig befolkningsvekst. Netto utflytting fra periferien medførte derfor normalt ikke reduksjon i folketallet i fraflyttingsregionen, det var befolkningsoverskuddet som flyttet. Med lavere fødselsrate både i sentrum og periferi endret dette bildet seg. Nå ble selve befolkningsgrunnlaget svekket i mange ikke-sentrale områder pga. netto utflytting til mer sentrale strøk. Bosettingsmønsteret ble gradvis mer truet. Det er på denne bakgrunn målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret er blitt en viktig del av norsk distriktpolitikk.

Et klassisk veiskille i politisk tenkning er i hvilken grad en oppfatter at vekst i de sterke regionene etter hvert (via markedet) også kommer svakere regioner til gode, eller om en mener at veksten i de sterkere regionene tvert imot gjør disse til kraftigere magneter som gjør det enda vanskeligere å opprettholde aktiviteten i regioner med et svakere utgangspunkt. De siste årenes forskning omkring konvergens kontra divergens som framtreddende tendens mellom europeiske land og regioner (Champion et al. 1996, Cappelen et al. 2002) viser at konvergenstendensene i Europa stoppet opp mellom 1980 og 1990 for deretter å bli etterfulgt av divergens som hovedtendens. Årsaken til skiftet var at etterkrigstidens opphenting av sentrenes teknologiske forsprang var forbi, og at en mer moderne økonomi utnyttet nettverksegenskaper ved sentra på en måte som vanskelig lot seg kopiere i områder med svakere økonomisk fundament.

Fra EUs side er utviklingen av strukturfondsatsingen begrunnet ut fra et behov for regional konvergens (eller "cohesion"). Prosjektet om utviklingen av det integrerte indre marked kan bli politisk hemmet dersom mange regioner opplever at utviklingen går dem forbi, at det bare er de sterke sentrale regioner som får gevinsten. Dette ble eksplisitt framført som en begrunnelse for den sterke økning av budsjettene til strukturfondene fra 1989 av. Selv om troen på markedets evne til å løse problemer også regionalt er sterkt artikulert fra EUs side, anså en likevel at det var behov for særlige overføringer for å hindre at allerede tilbaketrukkne regioner ble hengende for mye etter i utviklingen.

Det er likevel viktige ulikheter mellom en problemrettet regionalpolitikk av kontinental-europeisk type og en distriktpolitikk av norsk (og i stor grad nordisk) type. Ulikhetene

består i at det er ulike årsaker til den regionale polarisering politikken skal rettes inn mot. Dette gir seg utslag i ulike politikkvarianter.

### 2.1.3 Distriktpolitikk kontra strukturpolitikk

Når den norske (og nordiske) distriktpolitikken er lagt opp med tanke på en prioritering av ikke-sentrale områder, har dette sin bakgrunn i en (i europeisk sammenheng) spesiell geografisk situasjon.

Med unntak av Danmark er alle de nordiske landene preget av en liten befolkning på et relativt stort (tildels avlangt) landområde. Dette gir en lav befolkningstetthet på nasjonalt nivå, og gjør at store deler av landene har lang avstand til de nasjonale sentra.

Tabell 2.2 *Befolkningstetthet i Norden og EU. 1995*

	Innbyggere pr. km <sup>2</sup>
Island	3
Norge	13
Finland	15
Sverige	20
Norden ex. Danmark	15
Danmark	121
EU ex. Norden	146

Tabell 2.2 viser hvordan befolkningstettheten i de nordiske landene unntatt Danmark avviker vesentlig fra de øvrige deler av EU. Med 13 innbyggere pr. km<sup>2</sup> ligger Norge nær gjennomsnittet for Norden når Danmark er utelatt, mens Danmark i likhet med resten av EU har en befolkningstetthet som i gjennomsnitt er rundt 10 ganger så høy.

Lav befolkningstetthet kombinert med lav samlet befolkning gjør det vanskelig å utvikle mer enn ett større senter på et nivå som er sammenliknbart med de større bysentra i resten av Europa. Med et mulig unntak for Gøteborg/Malmø har de øvrige nordiske land unntatt Danmark utviklet ett dominerende nasjonalt senter rundt hovedstadsområdet, supplert med regionale sentra av en mindre størrelse.

Store deler av landene vil derfor ha en konkurranseulempe knyttet til avstanden til det nasjonale (og tildels til det nærmeste regionale) sentrum. Samtidig vil de tynneste befolkede områdene ha en ulempe knyttet til at det lokale marked er svakere enn i de mer sentrale og tettbefolkede delene av landet.

Dette er en bakgrunn for at en i alle de nordiske landene unntatt Danmark (som er et gjennomgående tett befolket land) har hatt en særegen nasjonal innsats rettet mot de ikke-sentrale deler av landet. Innsatsen har vært begrunnet med de konkurranseulemper en ikke-sentral beliggenhet gir for utviklingen av næringslivet i en moderniserende retning, som gjør det mulig å begrense flyttestrømmen fra periferi mot sentrum.

Det er verd å merke seg at en slik distriktsorientert regionalpolitikk, heller ikke da den ble utviklet i etterkrigstiden, var levekårs- eller sysselsettingsorientert som primærfokus. Riktignok var det jevnt over mer ledighet og tildels mer fattigdom i periferi enn i sentrum, men ikke ubetinget. Fattigdomsproblemer fantes også i de ekspanderende byområdene, mens en i flere utkantområder kunne ha god inntekt fra primærnæringene. Når en likevel hadde en distriktpolitikk som skilte mellom sentrum og periferi, var dette begrunnet med at distriktene hadde avstandsulemper som svekket utviklingen av



næringslivet på en måte som tenderte til at for store deler av den nasjonale veksten havnet i de sentrale områdene, med store netto flyttebevegelser som resultat.

Også i det kontinentale Vest-Europa var det en polarisering mellom de største sentra og de øvrige regioner. Men den høye befolkningstettheten medførte at en i de fleste områder hadde regionale sentra av en størrelse som muliggjorde et bredt tilbud av tjenester og et variert arbeidsmarked. Forskjellen mellom de områdene som hadde en god og en svak utvikling hadde derfor ofte mer strukturelle enn størrelsesmessige forklaringer. Selv i tunge bysentra kunne en oppleve alvorlige utviklingsproblemer dersom næringslivet var dominert av sektorer som hadde svake utviklingsperspektiver. Dette gjaldt særlig områder preget av en tungindustri som i stor grad møtte markedsproblemer. Selv med meget høy befolkningstetthet og tildels en beliggenhet nær sentrale markeder kunne en foreldet struktur gjøre regionen til et problemområde.

Med visse unntak (nordre Hellas, indre deler av Spania, perifere deler av Skottland og Irland) hadde Vest-Europa en situasjon hvor utviklingsproblemene i stor grad oppsto i områder med høy befolkningstetthet og en utviklet infrastruktur, men med alvorlige næringsstrukturelle problemer, et næringsliv knyttet for tett opp mot industri- og primærnæringsbransjer med svake utviklingsperspektiver.

Ut fra et slikt utgangspunkt var det naturlig at en i EU-landene og også på EU-nivå utviklet en regionalpolitikk innrettet mot strukturproblemer mer enn mot avstandsproblemer.

EUs eget støtteprogram har betegnende nok benevnelsen strukturfondsprogram. Formålet er å styre innsatsen inn mot områder som har en ugunstig næringsstruktur<sup>4</sup>. Tanken er at ved å stimulere til omstillinger burde en kunne få til et bedret vekstpotensial, slik at regioner som idag er tilbaketrukkede vil kunne overvinne dette og komme inn i et spor hvor de tar del i den generelle vekstprosessen for EU-området. Ut fra en slik tankegang er det naturlig at innsatsen gjøres gjennom programmer av tidsbegrenset varighet. Tanken er at ved vellykkede programsatsinger skal regionen kunne komme opp på et nivå hvor den kan være uavhengig av videre støtte.

I praksis har det vist seg vanskelig å komme dit at de tilbaketrukkede EU-områdene har blitt "helbredet" slik at de blir uavhengige av videre støtte. Det kan skyldes problemenes omfang, men også at den økonomiske utvikling nå i stadig større grad går i en polariserende retning (omtalt ovenfor). Like fullt er det en logikk i å innrette en strukturpolitikk slik at den i prinsippet bør kunne være temporær dersom den har en vellykket innretning og et tilstrekkelig ressursmessig nivå.

En distriktpolitikk av nordisk type fokuserer ikke primært på strukturproblemer (selv om disse også er viktige elementer i en distriktpolitisk satsning). Problemer knyttet til svak markedstetthet (få innbyggere pr. km<sup>2</sup>) og lange avstander til større sentra kan neppe bøtes på ved en vellykket konsentrert politisk innsats. Det vil kunne forventes et mer eller mindre stabilt markedsmessig press i sentraliserende retning, som blir mer aksentuert med den nettverksorienterte næringsutviklingen en har sett de siste tiårene.

---

<sup>4</sup> at en etter at Sverige og Finland ble medlemmer innrettet deler av programmet også mot områder med lav befolkningstetthet, er en understrekning av denne ulikheten i innretning mellom nordisk og kontinental-europeisk tradisjon

## 2.1.4 Best mulig måloppnåelse for det distriktpolitiske virkeområdet

Evalueringsoppdraget er å utvikle en geografisk avgrensning (inkl. soneinndeling) som gir "best mulig måloppnåelse" i forhold til de distriktpolitiske målsettingene.

De ulike politikkdokumentene (regionalmeldinger, distriktpolitiske redegjørelser, budsjettinnstillinger) gir alle en tilslutning til en målsetting om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret samt å sikre likeverdige vilkår i alle deler av landet. Selv om en ser en viktig endring fra de foregående regjeringer til den nåværende ved at vekstfokuset har fått større tyngde, er den særegne distriktpolitikken fortsatt innrettet mot å favorisere de deler av landet som ellers ville fått problemer med å få like gode vilkår som de mer sentrale områdene. Fokuseringen på vekstmulighetene i den siste distriktpolitiske redegjørelsen ligger forøvrig godt opp til formuleringene i SNDs formålsparagraf, hvor i pkt b, den distriktsrettede delen, heter at "SND har til formål å .... b) fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag".

Et punkt å merke seg er at kommunalministerens redegjørelse av 30. april 2002 er gitt betegnelsen "Redegjørelse", med tittelen "Vekst – i hele landet". Redegjørelsen gjennomgår en rekke politikelementer av tildels næringspolitisk og kommunalpolitisk art i tillegg til de regionalpolitiske elementene. Den er ikke markedsført som en avgrenset distriktpolitisk redegjørelse. Endringer i vektleggingen politikkområder imellom, er ikke avgjørende her. Evalueringsoppdraget er å vurdere geografi-avgrensningen ut fra de distriktpolitiske målsettingene, uansett hvorvidt disse gis en større eller mindre vekt i den samlede politiske avveining.

Det er heller ikke evalueringsoppdraget å forholde seg til endringer i den distriktpolitiske virkemiddelbruken. I de ordinære evalueringene av distriktpolitikken (se bl.a. Alsos et.al. 2000) drøftes grundig hvilken innretning som gir den beste distriktpolitisk effekt, om det er å satse på vekst, på sysselsetting, på befolkningsrettede tiltak etc. Dette er viktige spørsmål for enhver effektevaluering. Men det er av mindre relevans for en evaluering av den geografiske avgrensningen av distriktpolitikken virkeområde.

Den spesifikke innretningen av distriktpolitikken mot ikke-sentrale deler av landet skyldes at politikken fundament er å motvirke en sentralisering. Politikken tar sikte på å prioritere områder med svakt markedsgrunnlag, i form av dels svakt lokalt marked (tynne bosettinger, lav befolkningstetthet), dels avstand til regionale sentra av en viss størrelse, og dels avstand til de sentrale nasjonale markedene samt til det internasjonale marked.

En viktig årsak til at en har en politikk med en slik innretning, er at en ønsker å stabilisere hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Uten en distriktpolitisk satsing ville de ikke-sentrale delene av landet lett oppleve en svakere befolkningsutvikling enn hva som anses politisk ønskelig.

Gitt en slik innretning, bør en geografiavgrensning utvikles dels basert på sentralitetsmål, dvs. mål for lav markedstetthet (f.eks. lav befolkningstetthet) og mål for tilgjengelighet til sentra av ulik størrelse (sentralitet). Også avstand til det nasjonale senteret, hovedstadsområdet, blir av relevans. Videre vil et problemrettet mål naturlig knytte seg til befolkningsutviklingen.

Som nevnt har en ofte knyttet mål til såvel levekår som økonomisk vekst også til distriktpolitikken. Dette er ikke helt uproblematisk i en analytisk sammenheng. Det kan oppstå alvorlige levekårsproblemer og sysselsettingsproblemer også i sentrale regioner,

uten at en av den grunn har innlemmet sentrale områder med slike problemer i virkeområdet. Slike problemer er da blitt håndtert med andre politiske innsatser, av velferdspolitisk eller næringspolitisk art. I noen grad har en også benyttet regionalpolitiske virkemidler (omstillingsmidler etc.) eller annen kommunerettet satsning i slike problemområder utenom virkeområdet, noe som illustrerer at regionalpolitikk er mer enn distriktspolitikk alene.

Denne arbeidsdelingen mellom politikkområder er ikke helt stringent. Strategien i distriktspolitikken har gjerne vært utformet ut fra næringspolitisk tenkning, jfr. sitatet ovenfor fra SNDs formålsparagraf. Det er gjennom en næringsinnrettet innsats en ønsker å motvirke distriktenes lokaliseringssulemper, med strategier knyttet til nyskaping, kompetanseutvikling, bedriftsutvikling, kvinne- og ungdomsrettet innsats etc. Særlig når grenselinjene skal trekkes mellom hvilke kommuner som skal tas med og hvilke som skal holdes utenfor virkeområdet, har næringspolitiske og velferdspolitiske vurderinger alltid gjort seg gjeldende. Det er en underliggende tanke bak distriktspolitikken at de ikke-sentrale områdene, bl.a. pga. sin beliggenhet, lettere utsettes for problemer også av velferdspolitisk og/eller næringspolitisk art.

Det er derfor i tråd med politikkenes innretning å ha med velferdspolitiske og næringspolitiske indikatorer når en skal vurdere geografiavgrensningen for et distriktspolitisk virkeområde. Men disse indikatorene må betraktes som sekundære, gitt at politikkenes primære avgrensning alltid har vært distriktsorientert med primær fokusering på geografiske og befolkningsmessige indikatorer. En vektning hvor geografiske og befolkningsmessige indikatorer gis større tyngde enn næringsmessige og velferdsmessige indikatorer vil resultere i at det blir ved de konkrete avgrensninger de sistnevnte indikatorene gjør seg mest gjeldende, noe som er i overensstemmelse med hvordan virkeområdene har blitt vurdert ved de tidligere revisjoner.

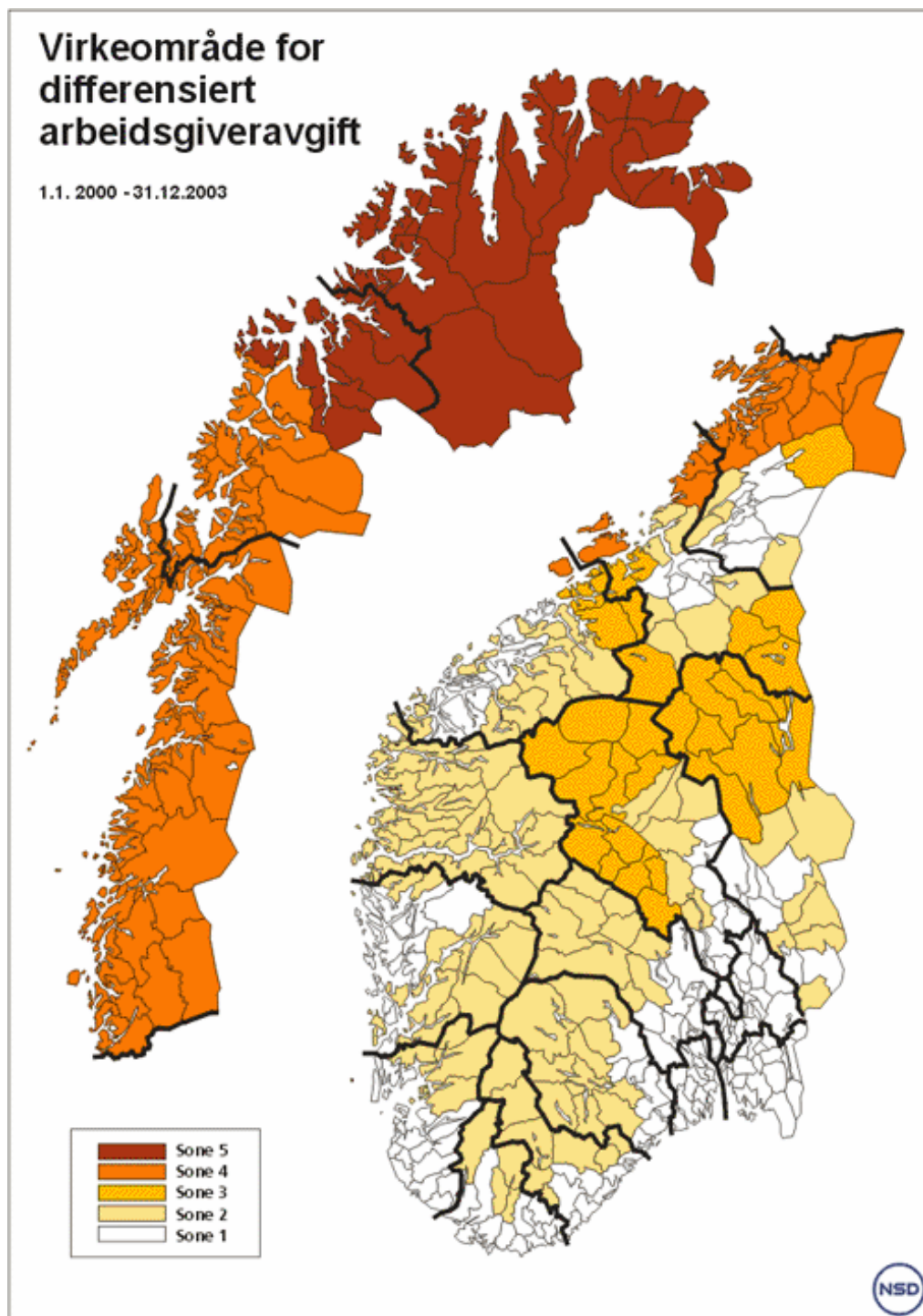
## 2.2 Differensiert arbeidsgiveravgift som distriktspolitisk virkemiddel

### 2.2.1 Dagens soneinndeling og satsstruktur

Alle arbeidsgivere skal betale arbeidsgiveravgift til Folketrygden. Den utgjør en fastsatt prosent av utbetalt lønn og godtgjørelser. Satsen er differensiert etter soner for arbeidstakerens bosted. Soneinndelingen har en distriktspolitisk innretning, slik at de sentrale delene av landet svarer høyest sats og de minst sentrale delene (pr. idag: tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms) svarer lavest sats (pt. 0%). Satsene har vært uendret siden 1/1-1995.

Hensikten med differensieringen av satsen er av distriktspolitisk natur. Det er definert et virkeområde som nyter godt av lavere satser enn de sentrale områdene. Virkeområdet har fire soner med ulike nivåer på satsavviket.

Figur 2.2 Virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift for årene 2000-2003



Før sonerevisjonen pr. 1/1-2000 har sonene vært uendret siden 1988. Befolkningsandelene før og etter revisjonen i soneinndelingen pr. 1/1-2000 framgår av tabell 2.3.

Tabell 2.3 *Soner for differensiert arbeidsgiveravgift, befolkningsandeler før og etter sone-endringen pr. 1/1-2001*

	Andel før 1/1-2000 (%)	Andel etter 1/1-2000 (%)
Sone 1, 14,1%	74,0	76,0
Sone 2, 10,6%	14,2	10,3
Sone 3, 6,4%	0,4	2,2
Sone 4, 5,1%	9,2	9,5
Sone 5, 0,0%	2,1	2,1
Sum redusert sats (sone 2-5)	26,0	24,0

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

Fra 1/1-2000 ble Norge tvunget til å unnta en rekke aktiviteter fra ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, dvs. at disse aktivitetene svarer full sats uavhengig av arbeidstakerens bosted. Dette gjelder:

**A: Stedbundne næringer**

- vannkraftsbaserte elektrisitetsverk
- utvinning av råolje og naturgass, samt servicevirksomhet, prøve- og produksjonsboring i tilknytning til slik utvinning (dog ikke tjenester tilknyttet letevirksomhet eller drift og bruk av innretninger til slik letevirksomhet)
- bryting av metallholdig malm med unntak av jernmalm og manganholdig jernmalm
- utvinning av nefelinsyenitt eller olivin

**B: Næringer med egne EØS-regler:**

- produksjon av EKSF-stål
- bygging og reparasjon av sjøgående kommersielt fartøy på minst 100 brt for transport av gods og passasjerer eller fiskefartøy for eksport ut av EØS-området eller særlige formål ellers
- slepebåt på minst 365 kW
- flytende og flyttbart uferdig skrog på ovennevnte fartøystyper
- samt vesentlig ombygging av slike fartøy når disse er over 1000 brt. Her er det likevel gjort unntak for verft beliggende i Nord-Norge samt for reparasjon av fartøy i kysttrafikk og såkalte nødreparasjoner

**C: Konkurransetsatte tjenesteytende sektorer:**

- bank,- finansierings- og verdipapirvirksomhet med filial, grenseoverskridende virksomhet og/eller datterforetak som driver virksomhet i andre EØS-land
- godstransport på vei i foretak med mer enn 50 årsverk, med mindre transporten er egentransport eller finner sted innen et lokalt avgrenset veiområde
- telekommunikasjon.

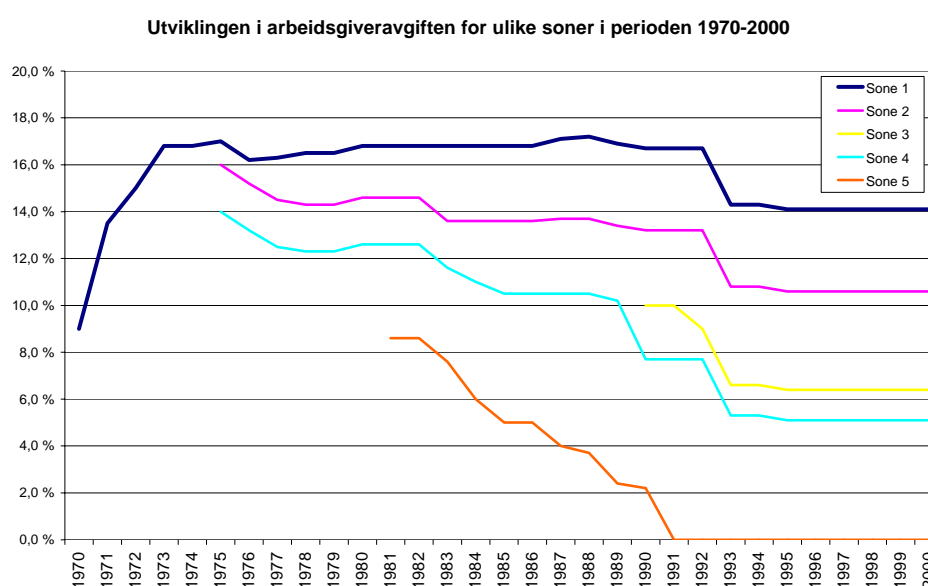
Alle disse sektorene, med unntak av stål og godstransport, betaler likevel differensiert sats inntil besparelsen for foretaket sammenliknet med full sats ikke overskrider kr. 270.000 pr. år, som er grensen for såkalt bagatellmessig støtte. Den fulle satsen betales mao. bare for lønnsbeløp som overstiger dette bunnfradraget.

Ordningen gir en samlet avgiftsreduksjon på ca. 6,8 mrd.kr. i år 2000, som utgjør nær halvparten av de samlede beløp som går til distriktspolitisk begrunnede tiltak (Hervik et al. 2001).

## 2.2.2 Differensieringens målsetting og utvikling

Arbeidsgiveravgiften til Folketrygden ble innført fra Folketrygdens iverksettelse i 1970, da med felles sats over hele landet. Differensiert sats etter geografiske soner ble innført fra 1/1-1975, med opprinnelig 3 soner og en relativt beskjeden differensiering. Det var særlig fra 1981 av at differensieringen økte, dels ved at en fikk flere soner og dels ved at satsforskjellen mellom høyeste og laveste sone ble større.

Figur 2.3 Satsutviklingen for arbeidsgiveravgiften 1970-2000



Fra Hervik et al. 2001. Satsene har vært holdt uendret også for perioden etter år 2000

Helt fra differensieringen tok til i 1975 har det vært klart uttrykk at differensieringen skal ha et distriktspolitisk formål. I utredningen i forkant av iverksettelsen (NOU 1975:2 "Geografisk differensiert støtte til arbeidskraft") blir det bl.a. uttalt: "Virkemidlene i distriktspolitikken tar idag hovedsakelig sikte på å gi støtte til investeringer. Det er mye som taler for i større grad å gi støtte til driftsutgifter, særlig bruk av arbeidskraft. En måte å gjøre dette på er å differensiere arbeidsgiveravgiften geografisk".

Det vises ellers til gjennomgangen i Hervik et al (2001) som gir en grundig redegjørelse for måldiskusjonen i forbindelse med innføringen av virkemiddelet. I nær sagt samtlige beskrivelser av distriktspolitikken de senere årene er det påpekt at den differensierte arbeidsgiveravgiften er et av de viktigste distriktspolitiske virkemidlene. Det var også dette synet som ble lagt til grunn da EFTA-domstolen våren 1999 fastslo at den differensierte arbeidsgiveravgiften må regnes som regionalpolitisk bedriftsstøtte.

Etter at EFTA-domstolen fastslo at EØS-avtalens regler skulle anvendes også på den differensierte arbeidsgiveravgiften (EFTA Court 1999), ble det nødvendig å foreta endel tilpasninger i ordningen pr. 1/1-2000. Dels ble sonekartet noe revidert, og dels ble flere aktiviteter unntatt fra ordningen, dvs. at de må svare full sats uansett arbeidskraftens bosted. EØS-regelverkets begrensninger er nærmere omtalt i avsnitt 2.4 nedenfor.

### 2.2.3 Best mulig måloppnåelse for differensiert arbeidsgiveravgift

Gitt at den differensierte arbeidsgiveravgiften er å betrakte som et distriktpolitisk virkemiddel, skulle en forvente at soneavgrensningene skulle forholde seg til de distriktpolitiske målsettingene på samme måte som det ordinære distriktpolitiske virkeområdet beskrevet i avsnitt 2.1 ovenfor. Dette burde tilsi at det samme sonekartet som gir en "best mulig måloppnåelse" for det ordinære distriktpolitiske virkeområdet, også vil gi "best mulig måloppnåelse" for den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Det er likevel i dag viktige avvik mellom sonekartet for redusert arbeidsgiveravgift og det distriktpolitiske virkeområdet, som ikke kan forklares med tilpasninger til EØS-regelverket. Også før Norge ble medlem av EØS fantes slike avvik.

Pr. i dag består det distriktpolitiske virkeområdet (DU-området) av 266 kommuner fordelt på A,- B- og C-områdene for bedriftsrettet støtte, samt 37 kommuner i område D (kommuner med tilretteleggende støtte), mens antallet kommuner med nedsatt arbeidsgiveravgift (DA-området) er 261. Tabell 2.4 viser forholdet mellom de to soneinndelingene.

Tabell 2.4 *Kommunenes plassering i det distriktpolitiske virkeområdet (DU-området) og sonene for differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området) etter 1/1-2000*

DA/DU-soner	Utenfor DU	D (ikke bedr.rettet)	C	B	A	Sum
14,1%	131	26	17			174
10,6%	1	11	89	20		121
6,4%			6	26		32
5,1%			2	80		82
0,0%				3	23	26
Sum	132	37	114	129	23	435

NB: Tabellen viser kommuneinndelingen fram til 31/12-2001. Fra 1/1-2002 er to Vestfold-kommuner slått sammen til én. Begge var kommuner utenfor DU-området og med full DA-sats.

Tabell 2.4 viser at det totalt er 43 kommuner i det distriktpolitiske virkeområdet, fordelt på 17 i C-området og 26 i D-området, som ikke nyter godt av redusert arbeidsgiveravgift. Omvendt er det bare én enkelt kommune (Nord-Odal) med nedsatt arbeidsgiveravgift (sone 2; 10,6%) som befinner seg utenfor det distriktpolitiske virkeområdet, mens 12 er utenfor området med bedriftsrettet distriktsstøtte.

En årsak til sone-avvik er at ordningene ofte revideres på ulike tidspunkter, slik at den ene ordningen bygger på eldre regionalpolitiske situasjoner enn den andre (for eksempel i forhold til grad av senternærhet under endrede kommunikasjonsforhold). Før revisjonene pr. 1/1-2000 var forrige hovedrevisjon for det distriktpolitiske virkeområdet pr. 1/1-1994, mens sonene for differensiert arbeidsgiveravgift ikke var revidert siden 1988. Etter at begge sonekartene ble revidert pr. 1/1-2000, burde dette momentet nå ha mindre betydning.

Et annet moment er ønsket om myke overganger: Når en kommune flyttes fra en sone til en annen innen den ene ordningen, går dette lettere om en ikke samtidig utsettes for endringer også for den andre ordningen fra samme dato. Dette er et forståelig forvaltningsmessig synspunkt. Det vil imidlertid ikke påvirke en evaluering som har til formål å vurdere i hvilken grad soneinndelingene avviker fra et optimalt kart med "best mulig måloppnåelse" i forhold til de distriktpolitiske målsettingene. Argumentet kan derimot benyttes som en begrunnelse for at en i noen grad kan ønske å avvike fra en slik statistisk optimalitet.

Et tredje hensyn er at en for arbeidsgiveravgiften i større grad har valgt å se på dagpendlingsmønsteret når en vurderer kommunenes soneplasseringer.

Mens bedriftsrettet distriktsstøtte gis til bedriftene ut fra arbeidsplassens lokalisering, gis reduksjonen i arbeidsgiveravgiften i forhold til arbeidstakerens bosted, uansett hvor bedriften er lokalisert. Begrunnelsen for at en differensierer etter bosted og ikke produksjonssted er i stor grad av praktisk art. En har et bedre registreringssystem for bosetting enn for arbeidsplassens lokalisering, og avgiftsmotivert registrering av produksjonssted kunne bli et problem om en benyttet arbeidets lokalisering som avgiftskriterium.

Både for den ordinære distriktsstøtten og for den differensierte arbeidsgiveravgiften er formålet å stimulere utviklingen i ikke-sentrale områder. Det vil alltid være et spørsmål om hvilken regional inndeling som er hensiktsmessig når en avgrenser områdene som skal stimuleres fra de som ikke skal dette. Normalt vil en søke å unngå at funksjonelle regioner deles opp, slik at valg av boligfelt eller industriområde innen en samvirkende geografisk enhet over flere kommuner får avgifts- eller støttemessig betydning.

Det finnes imidlertid dagpendlingsregioner som er så store i utstrekning at pendlingen blir et symptom på svak utvikling i regionens utkant, mer enn en indikator på et integrert funksjonelt område. Da kan distriktpolitiske virkemidler være hensiktsmessige og i tråd med målsettingen om at utkanten i dagpendlingsregionen gis stimulanser som ikke gis i de sentrale deler av pendlingsregionen.

For den differensierte arbeidsgiveravgiften vil en slik inndeling i mindre grad stimulere utviklingen i pendlingsregionens utkant. Støtten vil havne i de sentrumsbaserte virksomhetene som sysselsetter pendlerne, og ikke nødvendigvis bidra til en bedre utvikling i de ikke-sentrale deler av regionen.

Det bidrar til å opprettholde bosettingsmønsteret om sentralt beliggende virksomheter foretrekker å ansette pendlere framfor sentrumsbeboere. Det er imidlertid ikke primært ved økt pendling en ønsker å nå bosettingsmålet.

Det vil dessuten bli problemer med legitimiteten til DA-ordningen dersom den gir støtte til bedrifter utenfor ordningens virkeområde. Virkeområdet er notifisert i forhold til EØS-reglene om hvilke områder som kan motta regionalpolitisk motivert støtte, samt regler som åpner for transportstøtte til bedrifter i områder med lav befolkningstetthet. Dersom substansielle deler av støtten havner utenfor det notifiserte området, vil dette skape et legitimitetsproblem

Det er derfor mer problematisk om sonegrensene for den differensierte arbeidsgiveravgiften skulle skille mellom ulike deler av et pendlingsområde enn det vil være for sonegrensene i det ordinære distriktpolitiske virkeområdet (DU-området). Dette momentet kan tilsi at det kan være variasjoner mellom sonegrensene i DU-området og DA-området selv om begge sonene forholder seg til de samme distriktpolitiske målsettingene.



## 2.3 Bo- og arbeidsmarkedsregioner

### 2.3.1 Valg av regional inndeling

Soneinndelingen for det distriktpolitiske virkeområdet såvel som for den differensierte arbeidsgiveravgiften bruker kommune som minste geografiske enhet. Det kan diskuteres hvor hensiktsmessig dette er.

Det er både praktiske og ikke minst statistiske grunner for at en vanskelig kan gå under kommunenivå i avgrensningen av virkeområdene. Det vil også gjelde for evalueringen av soneinndelingens hensiktsmessighet.

Som nevnt ovenfor kan det ofte være nyttig å se nabokommuner i sammenheng. I den grad nabokommuner er sterkt integrert i felles arbeids-, service- og boligmarkeder, er det ugunstig å splitte slike funksjonelt integrerte regioner i ulike soner. I den grad en indikatorbasert analyse på kommunenivå gir som resultat at slike regioner blir splittet, bør en i utgangspunktet benytte skjønn for å unngå en slik oppsplitting.

For spesielt den differensierte arbeidsgiveravgiften har en det forhold at støtten er ment å stimulere til arbeidsplasser i distriktene, mens støtten gis til bedriften ikke ut fra aktivitetens lokalisering men ut fra arbeidstakerens bosted. Dette gjør det særlig uhensiktsmessig om en soneinndeling splitter opp en integrert pendlingsregion.

NIBR har utarbeidet en inndeling av de norske kommunene i by- og arbeidsmarkedsregioner (Juvkam 2002). Inndelingen er laget på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Et forslag til inndeling ble sendt alle fylkeskommunene for kommentarer før endelig inndeling fant sted.

Vi har valgt å benytte denne BA-inndelingen i evalueringen, men på noe ulik måte for hhv. DU- og DA-området. For DU-området er kommuner minste geografiske enhet, mens bo- og arbeidsmarkedsregionene benyttes som et vurderingsaspekt ved den skjønnsmessige tilpasning av et "best mulig" virkeområde. For DA-området legger vi by- og arbeidsmarkedsregioner til grunn, dvs. at vi lar disse være de geografiske byggeklosser vi benytter ved utviklingen av "best mulige" sonekart.

### 2.3.2 Inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner

Bo- og arbeidsmarkedsregionene danner geografiske områder med begrenset intern reiseavstand. Avgrensningen tar hensyn til om det er markert pendling inn til et sentrum eller mellom kommunene, eller er så kort reiseavstand mellom kommunene at slik pendling er lett gjennomførbar. I inndelingen plasseres hele kommuner i regionene.

Tidligere regioninndelinger har vært dominert av reisetidskriterier. Ved avgrensning av storbyomland har en i større grad benyttet pendlingsinformasjon. Da har områder som faller utenfor kriteriene blitt restarealer – enten er en innenfor storbyavgrensningene, eller så er en utenfor.

I den nye inndelingen har NIBR sett pendling og reisetid i sammenheng, der pendling har vært hovedkriteriet, mens reisetid har vært justeringsgrunnlag for sammenslåing til regioner, og i tillegg har gitt en yttergrense for hvor langt ut fra sentrene en vil strekke disse.

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

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

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

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

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

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

Det tas hensyn til andelen sysselsatte i bostedskommunen ved inndelingen, der en er strengere med reisetidskravene for kommuner med særlig høy andel sysselsatte og mindre streng med reisetidskravet der andelen sysselsatte er særlig lav. Uten denne tilleggsinformasjonen ville antallet regioner vært noe høyere, men endringene ville blitt nokså små ettersom de fleste kommuner er plassert på grunnlag av de øvrige reglene for inndelingen. Regelen gir imidlertid et element av fleksibilitet i situasjoner der rigid inndeling kunne vært uheldig (som når en kommune tydelig er mer knyttet til en der reisetiden er noe større enn til en alternativ kommune).

### **Om pendling**

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

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

### **Om reisetid**

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

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

### **Om kombinasjonen av grunneheter, pendling og reisetid**

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

Inndelingen har et element av skjønn. Dette skyldes for pendlingens del at pendlingen til et senter kan fordele seg på to eller flere kommuner, samt at det kan være tilfeldigheter i pendlingsomfanget på et gitt tidspunkt. Reisetid bør benyttes som et tilleggskriterium der pendlingen er liten kommunene imellom; når pendlingen kan forsvinne ved enkle grensejusteringer mellom kommuner, bør ikke slike justeringer bety at en region forsvinner, men snarere bety at kommuner med kort reisetid seg imellom bør kunne knyttes sammen ut fra nærhet. Slike forhold gjelder der det er et fravær av større sentre. Slik sett kan det også argumenteres for at kun sterke sentre danner bo- og arbeidsmarkedsregioner, mens det øvrige landet bør betraktes som en restkategori. Tar en dette som utgangspunkt, vil kort reisetid bortfalle som inndelingsgrunnlag. Ettersom vi har hatt som mål å dele inn hele landet i bo- og arbeidsmarkedsregioner, har tanker om restkategorier måtte bortfalle.

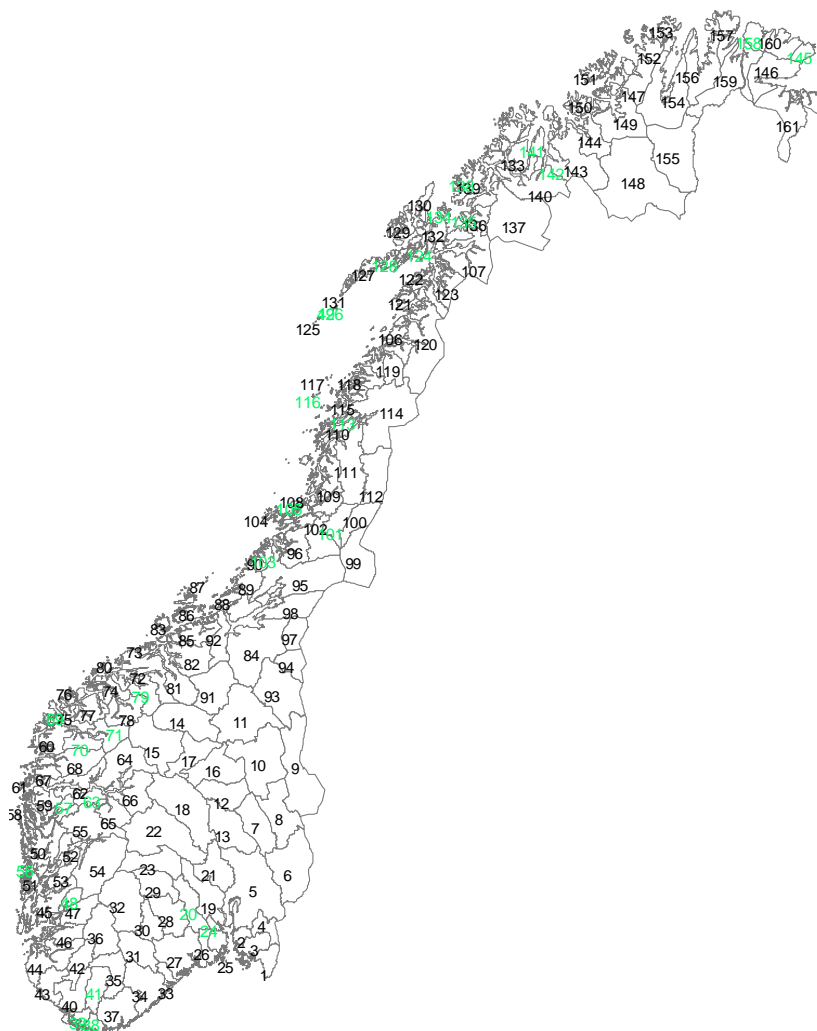
Kommunene utgjør tildels store grunneheter for regionale inndelinger, enheter som har vokst fram under andre forhold enn dagens, som har fulgt ulike utviklingsforløp og blitt avgrenset ut fra andre sammenhenger enn å være homogene enheter tilpasset forskerbehov. Slike og andre forhold bidrar til at det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

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

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

Inndelingen i BA-regioner er vist i figur 2.4 samt i vedlegg 5.

Figur 2.4 *Inndeling av kommunene i bo- og arbeidsmarkedsregioner*



### 2.3.3 Marginale forhold ved BA-inndelingen

Spesielt ved en skjønnsbasert tilpasning av et distriktpolitisk virkeområde hvor BA-tilknytning inngår i vurderingsgrunnlaget, er det viktig å kjenne til hvor BA-regionene står på trygg statistisk grunn og hvor det er mer marginale forhold som har skapt den aktuelle plasseringen.

Grensetilfellene i forbindelse med inndelingen er av ulike typer:

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

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

#### **Kommunene som kvalifiserer for mer enn én BA-region**

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

#### **Kommuner som utgjør en reisetidsmessig utkant innen regionen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En del kommuner ligger i såpass kort reiseavstand fra pendlingsbaserte regionenheter at de blir regnet som en del av disse på tross av at kravene til pendlingsnivå ikke blir oppfylt. Dette betyr at disse kommunene er mer løselig knyttet til regionene rent arbeidsplassmessig enn det vi kan kalle kjernekommunene i regionene.

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

## **2.4 EØS-avtalens begrensninger for virkemiddelbruken**

Etter EØS-avtalen er konkurransevridende statsstøtte til bedrifter i utgangspunktet forbudt, med mindre slik støtte er hjemlet særskilt i avtalen. Dette begrenser muligheten for områdene med bedriftsrettet støtte (A, B, C) i det distriktspolitiske virkeområdet. Hvilke kommuner som legges i sone D, påvirkes ikke av EØS-avtalen.

Norge har lenge hatt som offisielt standpunkt at den differensierte arbeidsgiveravgiften er en del av skattepolitikken og ikke en regionalpolitisk statsstøtte som reguleres av EØS-avtalen. Norge fikk ikke medhold av EFTA-domstolen i 1999, som ga ESA rett i at den differensierte arbeidsgiveravgiften må tilpasses EØS-avtalens regler.

Uavhengig av de særlige reglene for regionalpolitisk motivert støtte kan det gis såkalt bagatellmessig støtte til bedrifter uten at dette oppfattes å være av konkurransevridende betydning. Grensene for slik bagatellmessig støtte er pt. satt til et nivå på 100.000 EUR pr. bedrift over en treårsperiode.

### **2.4.1 Begrensninger for det distriktspolitiske virkeområdet**

#### **Grunnleggende krav**

EØS-avtalen opererer med to typer klassifiseringer av områder som kan motta regionalpolitisk motivert bedriftsstøtte.

Avtalens §61 punkt 3 litra a åpner for støtte til områder med et inntektsnivå (målt ved regional BNP/capita) under 75% av EØS-snitt. I slike områder kan det gis investeringsstøtte med opptil 75% av investeringskostnadene, og det kan også gis driftsstøtte. For Norge har Finnmark og Nord-Troms vært godkjent under litra a fram til april 1998, etter dette har ingen del av landet vært akseptert som støtteberettiget etter disse reglene.

Støtte etter EØS-avtalens §61 punkt 3 litra c kan gis til områder som fyller minst ett av kriteriene høy ledighet, lav inntekt eller lav befolkningstetthet. Kravet til lav befolknings-

tetthet er satt til høyst 12,5 innbyggere per kvadratkilometer. Kravet til ledighet og inntekt er at indikatoren må avvike med mer enn en gitt prosentandel fra nasjonalt gjennomsnitt i problemskapende retning, hvor avvikskravet settes strengere jo bedre landet ligger an i forhold til europeisk gjennomsnitt. For Norges del er kravet at regionen må ha en inntekt (BNP/capita) på under 77% av landssnittet eller en ledighet på over 150% av landssnittet. For Norges del er det så store deler av landet som fyller kravet til lav befolkningstetthet at begrensningene for ledighet og inntekt ikke har kommet til anvendelse. Områder godkjent etter litra c kan ikke motta driftsstøtte, og investeringsstøtten kan aldri overstige 30% av kostnadene. De faktiske støttegrensene notifiseres særskilt for hver enkelt region ut fra dennes problemlnivå.

At et område fyller avtalens kriterier etter de ovennevnte grensene, gir ikke statene ensidig myndighet til å fastsette sitt virkeområde. Statene må foreslå et område overfor kontrollorganet (dvs. ESA for EFTA-landene under EØS), som så skal godkjenne forslaget for en gitt gyldighetsperiode. Til hjelp i denne godkjenningsprosessen er det laget retningslinjer (Guidelines, EFTA 1994) som ESA skal forholde seg til.

### **Geografisk dekning**

Det er satt tak for den andelen av landenes befolkning som kan komme inn under et virkeområde for regionalpolitisk motivert bedriftsstøtte. De ytre grensene er at andelen må være under 50% og over 15%. Gitt dette må befolkningsandelen i det godkjente virkeområdet ikke utgjøre en større andel av det potensielle området (de som fyller de formelle kravene nevnt ovenfor) enn tilsvarende for EU-landenes del.

Det er imidlertid en uttrykt forutsetning at støtten bør begrenses, både i geografi og intensitet. Det medfører at en kan redusere støtteområdets befolkningsandel, men neppe få tillatelse til å øke denne uten å argumentere med særlige forhold som øker behovet for støtte sammenliknet med tidligere. For Norges del blir dermed det eksisterende virkeområdets samlede befolkningsandel den skranken som et framtidig virkeområde også må holde seg innenfor.

Det er videre et krav at så vel det samlede virkeområdet som sonene dette er inndelt i, skal utgjøre sammenhengende geografiske områder. Hvert område må utgjøre kompakte soner med minst 100.000 innbyggere. Unntak kan gjøres når fylkets totalbefolkning ligger under dette nivå og når en har øyer eller andre områder med tilsvarende isolert beliggenhet. For Norges del innebærer dette bl.a. at sone A for Finnmark og deler av Nord-Troms er akseptert selv om befolkningstallet her er lavere enn 100.000 innbyggere.

Kravet om kompakte soner kan være gjenstand for fortolkning. Dagens virkeområde består av tre deler som ikke har geografisk sammenheng: så vel Utsira som Østfolds grensekommuner er med i virkeområdet uten felles grense til de øvrige deler av virkeområdet. Sone B er firedeelt: Utsira for seg, en del i Nordland og nordlige Trøndelag, en nordre innlandsdel med utspring til Hitra/Frøya/Smøla, og en sørlig del for indre Telemark med Åmli. Men ESA nektet å akseptere en oppgradering fra C til B for ytre Sogn, bl.a. av hensyn til kravet om mest mulig sammenheng for B-områdene. Slik oppgradering ble akseptert for kommuner i innlandet som lå opp til tidligere B-sone.

### **Sosio-økonomiske vurderinger**

Det er normalt et krav at de områder som skal inngå i virkemiddelområdet, skal være i en sosio-økonomisk situasjon som signifikant avviker fra landet for øvrig. Kravet er operasjonalisert ved at det skal presenteres fem indikatorer for sosio-økonomisk situasjon (hvor disse eventuelt kan være bygget opp av underindikatorer). Indikatorene skal være basert på offentlig tilgjengelig statistikk over en treårsperiode. De enheter som inngår i virke-

området må for minst en av de fem indikatorene ha et signifikant avvik fra nasjonens gjennomsnitt (i problemdefinerende retning) på minst et halvt standardavvik.

Dette kravet gjelder ikke der regionen som helhet (dvs. fylket) tas med ut fra at befolkningstettheten er lavere enn 12,5 innbyggere pr. km<sup>2</sup>.

### **Regionalt nivå**

Avgrensningen av virkeområdet skal i utgangspunktet foretas på Nuts III-nivå<sup>5</sup>, som for Norges del er fylke. Skal en avvike fra dette, må det begrunnes.

Det er 9 norske fylker som oppfyller kravet om befolkningstetthet under 12,5 innbyggere pr. km<sup>2</sup>. Det er de tre nordnorske fylkene, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Aust-Agder, Telemark, Oppland og Hedmark.

Begrunnelsen for å utvikle et virkeområde som ikke følger fylkesgrensene, er at formålet med de distriktpolitiske virkemidlene er å favorisere utkant i forhold til sentrum (ref. avsnitt 2.1). Med den fylkesinndeling Norge har, innebærer dette at det er store ulikheter mellom sentrum og utkant også internt i mange fylker, som gjør det naturlig å bare la deler av fylkene inngå i virkeområdet.

### **Notifiseringen av nytt virkeområde fra 1/1-2000**

De tre nordnorske fylkene er de eneste som i sin helhet er med i det bedriftsrettede virkeområdet, så vel i dag som i det området som er utviklet i kapittel 4. Disse tre fylkene tilfredsstiller kravet om samlet befolkningstetthet under 12,5%, og ytterligere begrunnelse er derfor ikke påkrevd for disse fylkenes del.

For det øvrige virkeområdet er den geografiske byggesteinen kommuner. Begrunnelsen for å skille ut noen kommuner i et fylke til fordel for andre er basert på det nevnte resonnementet om distriktpolitisk heterogenitet innen fylkene. I forhold til ESA-reglene er kommune-inndelingen begrunnet ved to resonnementer.

Befolkningsandelen i det eksisterende (og foreslåtte) virkeområdet er lavere (25,8%) enn den andelen en ville fått om en isteden lot området bestå av alle de 9 fylkene som fyller kravet til lav befolkningstetthet (30,15%). De kommunene som tas ut fra de 9 fylkene er tettere befolket enn de kommunene fra andre fylker som isteden tas inn i virkeområdet.

Det andre resonnementet er basert på sosio-økonomiske forhold. Her baserer en seg på metodikken nevnt ovenfor, dvs. at det presenteres indikatorer hvor kravet er at alle kommunene i området skal ha et nivå i problemskapende retning som avviker med mer enn et halvt standardavvik fra gjennomsnittet, for minst en av fem presenterte indikatorer. En slik statistisk test ble fra Norges side presentert overfor ESA før godkjenningen av det reviderte sonekartet pr. 1/1-2000, basert på de fem indikatorene kvinneandel, relativ folketallsendring, tettstedsandel, gjennomsnittlig inntekt samt andel personer ledige og på tiltak. Det viste seg at alle de sørnorske kommunene som inngår i ABC-delen av virkeområdet hadde et avvik fra gjennomsnittet på mer enn et halvt standardavvik for minst en av disse fem indikatorene.

## **2.4.2 Begrensninger for den differensierte arbeidsgiveravgiften**

Den differensierte arbeidsgiveravgiften oppfattes som en driftsstøtte (avgiftsreduksjon) innrettet mot bruk av produksjonsfaktoren arbeidskraft. Det er på dette grunnlaget at EFTA-domstolen (og ESA) har ment at ordningen er en statlig bedriftsrettet støtteordning

<sup>5</sup> Nomenklatur for regional statistikk, EUs standard for regionale inndelinger



som omfattes av EØS-avtalens regler. Som omtalt i avsnitt 2.2.2 ovenfor var dette også et uttalt politisk formål da ordningen ble innført i 1975.

Etter EØS-avtalens regler kan driftsstøtte bare tillates i områder klassifisert etter avtalens §61 punkt 3 litra a. Norge har etter april 1998 ingen slike områder. De områdene som er godkjent for regionalpolitisk motivert støtte i Norge (det distriktpolitiske virkeområdet) er notifisert i henhold til EØS-avtalens §61 punkt 3 litra c, hvor regionalpolitisk motivert driftsstøtte ikke aksepteres.

I forbindelse med medlemskapsforhandlingene før EU-utvidelsen pr. 1995 ble det behov for EU å forholde seg til at de nordiske kandidatlandene hadde en annen regionalpolitisk situasjon enn de tidligere medlemslandene (se omtalen i avsnitt 2.1.3 ovenfor). Dette ga seg flere utslag. Dels ble det etablert et eget strukturfond innrettet mot områder med lav befolkningstetthet og perifer beliggenhet. Dels ble det akseptert at lav befolkningstetthet kunne være et eget primær-kriterium for klassifisering av litra c-områder for regionalpolitisk støtte (tidligere var det bare lav inntekt og/eller høy ledighet som var primær-kriterier). Dette ble også implementert for EØS-avtalens del.

Det ble dessuten etablert et nytt EU-direktiv pr. juni 1994 om transportstøtte, som senere ble implementert også i EØS-avtalen.

Transportstøtte kan etter disse reglene gis i områder med en befolkningstetthet lavere enn 12,5 innbyggere pr. km<sup>2</sup>. Støtten skal kompensere for merkostnader til transport pga. avstandsulemper til markedene. Støtten til den enkelte bedrift kan ikke være høyere enn dokumenterte påløpte transportkostnader. Kostnader til eksport skal ikke medregnes, dvs. at bare transporten fram til grensepassering kan medregnes.

Transportstøtte etter disse reglene kan ikke gis til stedbundne næringer uten alternativ lokalisering. Det kan heller ikke gis transportstøtte til næringer som er underlagt særlige EØS-regler som stål, skipsbygging etc.

Da reglene ble innført pr. juni 1994, ble det akseptert at landene skulle få en overgangsperiode (fram til utgangen av 1996) til å tilpasse eksisterende transportstøtteordninger til de nye reglene. Det ble i den sammenheng sendt et brev fra EUs konkurransekommisær til den norske handelsminister som sa at den differensierte arbeidsgiveravgiften kunne oppfattes som en analogi til transportstøtte og komme inn under disse overgangsreglene.

Etter utløpet av overgangsperioden foretok ESA en gjennomgang av reglene for differensiert arbeidsgiveravgift i henhold til transportstøttereglene. Konklusjonen ble at de vareproduserende sektorene som etter reglene var unntatt fra transportstøtteordningen, heller ikke kunne aksepteres for den differensierte arbeidsgiveravgiften. Dette gjelder de stedbundne (ressursbaserte) næringer samt de næringer med særegne konkurranseregler (dvs. punktene A og B i unntakslisten gjengitt i avsnitt 2.2.1 ovenfor). For de øvrige vareproduserende næringene fant en at den samlede støtten gitt i form av nedsatt arbeidsgiveravgift var på et lavere beløp enn de transportkostnader en etter regelverket kunne kompensere ved en bokstavtro transportstøtteordning.

For tjenestesektorene fant ESA at de fleste bransjene hadde en lokal markedsinnretning slik at støtten ikke ble av konkurransevridende karakter EØS-landene imellom. For de som hadde ekstern konkurranseflate, fant en at selv om en ikke hadde store kostnader til ren varetransport hadde en likevel kostnadmessige avstandsulemper knyttet til kommunikasjon, særlige klimakostnader etc. som kunne rettferdiggjøre kostnadskompensasjon på det aktuelle støttenivå. For endel tjenestesektorer fant imidlertid ESA at den eksterne konkurranseflaten var såpass sterk at den differensierte arbeidsgiveravgiften måtte avvikles. Det gjelder sektorene nevnt under punkt C i unntakslisten gjengitt i avsnitt 2.2.1.

Etter at EFTA-domstolen avviste Norges påstand om at ordningen ikke var omfattet av EØS-avtalen, ble de begrensningene ESA foreslo implementert pr. 1/1-2000. Godkjenningen gjelder fram til utgangen av år 2003, dvs. at det må en ny godkjenningsrunde til før ordningen kan videreføres for en ny periode fom. 2004.

For geografiavgrensningens del forutsettes det at støtte bare kan gis i det området som kan godkjennes for regionalpolitisk motivert støtte etter EØS-avtalens §61, dvs. det distriktpolitiske virkeområdet. Det forutsettes videre at støtten bare skal gis i områder med befolkningstetthet under 12,5 innbyggere/km<sup>2</sup>, noe som for Norges del også gjelder for DU-området. Kravet om at et DA-område må ligge innenfor DU-området er imidlertid ikke praktisert fullt ut (se tabell 2.4 ovenfor).

For næringsavgrensningens del må det avklares hvilke sektorer som har en ressursbasert lokalisering eller er omfattet av særlige konkurranseregler slik at de av den grunn ikke kan få redusert avgift. Dessuten må det avklares i hvilken grad konkurranseutsatt virksomhet faktisk har en transportkostnad som overstiger støtten som gis ved nedsatt arbeidsgiveravgift. Dersom det oppstår problemer med overkompensasjon, dvs. at avgiftslettelsen overstiger antatte transportrelaterte kostnader ut over godtatt de-minimivå (bunnfradraget), må dette løses enten ved at de berørte sektorer trekkes ut av ordningen eller ved at sonekartet innskrenkes slik at overkompensasjon unngås.

Kravene for en ny notifisering vil formelt være knyttet til de samme regler som ved notifiseringen for endringene pr. 1/1-2000<sup>6</sup>. ESA varslet imidlertid i brev av 29.11.2001 at det foregikk drøftelser mellom ESA og EU-kommisjonen om hvorvidt ordninger som den differensierte arbeidsgiveravgiften kan videreføres. Bakgrunnen er at Sverige ikke har fått godkjent sin ordning med 8% reduksjon av sosialavgiftene for bedrifter i de nordlige områdene. Årsaken var at de svenske myndighetene ikke hadde framlagt tilstrekkelig dokumentasjon i forhold til spørsmålet om overkompensasjon. Det reises da spørsmål om ulik praktisering av reglene i Sverige og Norge kan medføre konkurransevridninger.

Resultatet av gjennomgangen er en ny beslutning fra ESA av 25. september 2002. Beslutningen pålegger Norge å sørge for ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift opphører eller bringes i samsvar med EØS-avtalens regler. Fristen for gjennomføring av endringene er satt til 1/1-2004 (dvs. ved utløpet av eksisterende godkjenning), men forslagene til endringer i ordningen skal framlegges innen 25/3-2003. Det går klart fram av beslutningen at en ikke lenger anser at dagens ordning tilfredsstiller kravene gitt i reglene for transportstøtte, hvor det forutsettes at ingen bedrift skal overkompenseres i forhold til deres dokumenterte transportkostnader.

For evalueringens del er det imidlertid ikke relevant å spekulere i hvordan regelverket og praktiseringen av dette vil bli endret. Det er derfor den regelpraktisering som ble anvendt ved forrige revisjon vi baserer oss på når vi skal vurdere i hvilken grad virkeområdene må tilpasses for å tilfredsstille EØS-kravene for den differensierte arbeidsgiveravgiften.

---

<sup>6</sup> EU-kommisjonen har bestemt at det ikke vil bli gjennomført noen midtveisevaluering av regelverket, noe Norge hadde foreslått at en burde gjøre

## 3 Indikatorer for utvikling av distriktpolitisk virkeområde

### 3.1 Bruk av indikatorer ved revisjon av det distriktpolitiske virkeområdet

Ved de tidvise revisjonene av det distriktpolitiske virkeområdet har departementet brukt en blanding av indikatorbasert analyse og skjønn. Hensikten med å anvende kvantitative indikatorer er å sikre en systematikk i vurderingene og objektivitet i fastsettingen av virkeområdet og sonene. Indikatorene skal velges ut slik at de fanger opp vesentlige sider ved de faktorer som er av betydning i forhold til målsettingen for virkeområdet. Når vurderingen suppleres med skjønn, er det bl.a. fordi en erkjenner at indikatorene aldri vil kunne gi en fullgod avspeiling av målsettingene. Skjønnnet skal også bidra til at en får sammenhengende soner.

Indikatorene bør velges slik at de best mulig reflekterer de ulike aspektene som er innarbeidet i målene for distriktpolitikken. De skal være basert på tilgjengelig statistisk informasjon på kommunenivå, og ha en robusthet overfor tilfeldige års-utslag. En bør unngå indikatorer som er spesielle i forhold til den virkelighet de er ment å reflektere, de bør i størst mulig grad ha representativitet for et tematisk område ut over sitt avgrensede statistiske innhold. Videre bør indikatorene være distinkte, om det er tett korrelasjon mellom to indikatorer vil en ikke trenge begge. Antallet indikatorer bør begrenses til et håndterbart nivå.

Valg av indikatorer blir dermed dels bestemt av den konkretisering og operasjonalisering som gjøres av de distriktpolitiske målene, slik de er drøftet i kapittel 2 ovenfor. Her vil også EØS-reglens utforming og indikatorbruk være av betydning. Videre vil valget måtte avhenge av hva en har tilgang til av tilgjengelig statistikk. Endelig vil det empiriske forholdet indikatorene imellom være av betydning for det endelige indikatorvalget.

Den faktiske forvaltning departementet utøver kan sies å være en operasjonalisering av målsettingene eller en utdypende tolking og presisering av disse. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i de indikatorene som ble benyttet av departementet ved tidligere revisjoner, senest ved forrige revisjon pr. 1/1-2000.

Det som er sagt offisielt om departementets vektlegging dette tidligere, er at det blir "lagt vekt på geografi, arbeidsmarknad, demografi og inntektsforhold, med særleg vektlegging av geografi" (St.meld. nr. 31 (1996-97)). Akkurat hvilke indikatorer som er benyttet i revisjonene av virkeområdet, og hvordan en har gått fra et indikatorbasert kart til de endelige vedtatte soner, er det ikke redegjort for i departementets meldinger og forskrifter.

Tidligere var departementets arbeid i stor grad generert gjennom interne (tildels tverr-departementale) utvalg hvor innstillingen var unntatt offentlighet. Etter at Norge ble med i EØS fra 1/1-1994, måtte distriktsstøtten (herunder soneavgrensingen) notiseres overfor ESA. Notifiseringsordningen er basert på en indikatorbasert vurdering, hvor det må dokumenteres at de notiserte områdene kommer svakere ut enn resten av landet. Notifiseringsbrevet og ESAs godkjenning er ikke-graderte dokumenter.

Det er imidlertid ikke gitt at departementets interne arbeid er begrenset til de indikatorene som benyttes i notifiseringen. Hvilke analyser og hvilke indikatorer departementet benytter i arbeidet med å komme fram til hvilke soneinndelinger en ønsker, kan være bredere basert enn de indikatorer en anvender i den formelle avklaring i forhold til ESA.

I evalueringssammenheng er oppgaven å gi en vurdering av hvordan soneavgrensningen samsvarer med de regionalpolitiske målsettingene. En naturlig arbeidsmåte er at evaluator selv utvikler indikatorer som en oppfatter som mest relevante, og bruker disse til å gi sin vurdering. Arbeidsmessig sett er det likevel en fordel at evalueringen tar utgangspunkt i departementets egne indikatorbaserte analyser. Da kan en lettere avklare hvorvidt endringsforslag er basert på ulike valg av indikatorer, ulik sammenvektning eller ulikt skjønn.

### 3.2 Indikatorer brukt ved forrige revisjon av virkeområdet

Ved revisjonen av virkeområdet pr. 1/1-2000 ble det laget en indeks som er en sammenvektning av indikatorer for geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt. Tabell 3.1 viser de valgte indikatorene med tilhørende vekt som ble benyttet.

Tabell 3.1 *Indikatorer og vekt benyttet ved revisjonen av virkeområdet pr. 1/1-2000*

		Anvendt vekt	Aggregert
Geografi	Sentralitet	30	50
	Befolkningstetthet	10	
	Andel av befolkning bosatt i tettsted	10	
Demografi	Befolkningsutvikling	15	25
	Befolkningsandeler; alle i alderen 18-30 år	5	
	Befolkningsandeler; kvinner i alderen 20-39 år	5	
Arbidsmarked	Andel arbeidsledige	10	15
	Andel uføretrygdede	5	
Inntekt	Inntekt pr. skatteyter	10	10
Sum		100	100

- Sentralitet gis etter SSBs klassifisering, 0 minst sentral og 3 mest sentral beliggenhet.
- Befolkningstetthet er målt i antall innbyggere pr. kvadratkilometer. Arealet er definert som samlet kommunalt territorium/areal fratrukket innsjøer (konvensjonell standard)
- Tettstedsandeler baseres på SSBs tettstedsdefinisjon, og gir andel av kommunens folketall som er bosatt i tettbygd strøk i henhold til definisjonen.
- Befolkningsutviklingen refererer til endring i samlet befolkning i et tiårsperspektiv.
- Befolkningsandeler innen utvalgte årsklasser og etter kjønn refererer til gruppens andeler av samlet befolkning i hver kommune.
- Som inntekt er det benyttet gjennomsnittlig bruttoinntekt for personlige skatteytere.

- Andeler arbeidsledige og uføretrygdede refererer til arbeidsstyrken i hver kommune. Som arbeidsledige betraktes registrerte ledige og personer på arbeidsmarkedstiltak, og som uføre regnes antall uførepensjonister i alt.

Ved indekseringen teller hver enkelt kommune like mye i avveiningen. Det gir avvikende resultater i forhold til om en veiet kommunene etter befolkningsstørrelse. Dette er en seg bevisst, en ønsker en indeksering hvor en unngår at de største kommunene blir dominerende.

Alle de valgte indikatorene er lineært transformert til indekser over intervallet [-3,+3]. For sentralitet er det laget en diskret variabel med verdiene -3, -1, 1 og 3 for kategoriene 0, 1, 2 og 3. For de øvrige variable er det foretatt en lineær transformasjon av dataene til det samme indeksintervall. En har villet unngå at ekstremverdier tillegges for stor relativ vekt. Derfor har man brukt hhv. 10- og 90-prosent-fraktilene i fordelingen av hver variabel som min.- og maks.-verdiene -3 og +3. Variabelverdier utenfor disse fraktilverdiene er tilordnet grenseverdiene -3 og +3.

Tabell 3.2 viser hvordan indikatorverdiene varierer kommunene imellom, før indeksering.

Tabell 3.2 *Maksimums-, minimums- og snittverdier for de benyttede indikatorene*

	Min.verdi før trunkering	10% trunkert minimum	Gjennom snitt	Median	90% trunkert maksimum	Maksverdi før trunkering
Sentralitet	0	0	1,2	1	3	3
Befolkningstetthet	0,32	1,46	46,8	9,0	109	1526
Andel av befolkning bosatt i tettsted	0	0	0,46	0,46	0,86	1
Befolkningsutvikling; prosent endring i folketall 1988-1998	-20,6	-10,5	-0,26	-0,8	10,2	26,6
Befolkningsandel 18-30 år	0,12	0,15	0,17	0,17	0,19	0,24
Befolkningsandel kvinner 20-39år	0,08	0,11	0,13	0,13	0,15	0,18
Gj.snitt inntekt 95-97	104.189	114.958	133.510	131.260	155.279	214.743
% ledige/tiltak av arbstyrken	0,00	1,06	2,59	2,39	4,19	11,29
Prosent uføre av arbeidsstyrken	4,39	7,30	11,84	11,40	17,20	26,53

Spesielt for befolkningstettheten er det stor forskjell mellom medianverdi og gjennomsnitt, noe som illustrerer en meget skjev fordeling kommunene imellom. Her viser tabell 3.2 at mens det samlede spennet var fra 0,3 til 1526 innbyggere pr. km<sup>2</sup> så dekket de 10% tetttest befolkede kommunene området mellom 109 og 1526. Å kutte ut de øverste 10% gjør at en tar vekk 93% av den samlede variasjonsbredden. En effekt av dette er at om en ikke hadde trunkert, ville 90% av kommunene blitt presset sammen på de nederste 7% av indeks-skalaen. En slik indeksering ville være lite egnet som hjelpemiddel ved generering av et distriktspolitisk virkeområde, hvor det er nettopp ulikhetene innen disse 90% som er av interesse. Et annet mål på skjevfordelingen er at gjennomsnittet blant kommunenes befolkningstetthet er på 46,8 innbyggere pr km<sup>2</sup>, mens landets befolkningstetthet (det en får ved å vekte kommunene etter befolkningsstørrelse) er på 13,6 km<sup>2</sup>

Det er befolkningstettheten som viser den mest markerte skjevfordelingen. For andelen i tettbygd strøk, kvinneandel og andelen 18-30 år sammenfaller gjennomsnitt og median,

noe som tilsier en rimelig jevn fordeling over kommunene, selv om trunkeringen ved 90% fjerner en toptung hale for tettstedsandelen. Det samme ser en for inntekten, ved å ta vekk de øverste 10% av kommunene reduseres gjennomsnittsinntekten med 28%.

En slik indeksering gjør at alle indeksverdiene er spredt rundt en null-verdi midt i variasjonsområdet. Det er likevel ikke slik at null-verdien nødvendigvis utgjør noe gjennomsnitt eller medianverdi, verken for den enkelte indikator eller for den sammenveide indeks. Bare dersom fordelingen er helt jevn vil snitt- og medianverdiene bli eksakt lik null. Uansett er alle indikatorene ved denne indekseringen blitt nivåmessig sammenliknbare og de kan dermed veies sammen til en fellesindeks til bruk ved fastleggingen av et distriktpolitisk virkeområde.

### 3.3 Geografiske indikatorer for periferialitet

#### 3.3.1 Sentralitet og periferialitet: distriktpolitikkenes fokus

Hensikten med en distriktsrettet regionalpolitikk er å kompensere for den periferiulempe som områder utenfor de mer sentrale deler av landet har. Dette er ulemper av ulik type. Dels er det en ulempe å ha lang distanse til viktige produkt- og leveransemarkeder. Dels er det en ulempe å ha et svakt lokalt marked, ikke minst for arbeidsmarkedet og for tjenesteytende næringer.

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

Det er likevel ikke distriktpolitikkenes primære ansvar å utlikne ulikheter mht. arbeid og inntekt. Dersom sentralt beliggende områder opplever problemer av slik art, er det ved hjelp av annen type utjevningpolitikk at slike problemer skal møtes. Det er i den grad problemene kan sies å ha (noe av) sin årsak knyttet til periferialitet, at de bør møtes med distriktpolitiske tiltak, jfr. måldrøftingen i kapittel 2.

En måte å tilnærme seg dette på er å la en viss periferialitet være en nødvendig betingelse for å komme i distriktpolitisk betraktning (evt. at ulike krav til indikatoren kunne settes som nødvendig betingelse innenfor de ulike sonene). En annen måte er å gi sentralitetsindikatoren så sterk relativ vekt at den av den grunn vil virke ekskluderende for sentralt beliggende problemkommuner. Vi har valgt å la de geografiske indikatorene, og i særlig grad sentralitetsindikatoren få en betydelig vekt sammenliknet med de øvrige indikatorene. Vektingen blir nærmere omtalt og begrunnet i kapittel 4.

#### 3.3.2 Hva består periferialitets- eller avstandsproblemet i?

For kunne utvikle periferi-indikatorer må en ha en forståelse av hva distriktsproblemet består i, hvem det gjelder for, i hvilke situasjoner og for hvilken type transport og kommunikasjon.

Både folk og næringsliv kan ha avstandsproblemer. For befolkningen kan svak tilgang til service, utdanning, helsetjenester være problemet. Dette kan også slå over på næringslivet som er avhengig av å rekruttere kompetent arbeidskraft til steder som oppfattes som attraktive for arbeidskraften. Videre trenger bedriftene et stort nok nedslagsfelt (reisetidsmessig) for å kunne tilfredsstillere behov for arbeidskraft av ulike kategorier.

For næringslivet består avstandsproblemet bl.a. av høye transportkostnader og -tider. I tillegg er transportenes sikkerhet og regularitet viktig. Flaskehalser med restriksjoner (f. eks. åpningstid, bæreevne) eller som av og til er stengt vil da kunne representere barrierer. Reduserte transportkostnader og -tider kan i tillegg til de umiddelbare besparelsene medføre:

- Større konkurransekraft (økt volum, mulighet for å profitere på økt markedsandel)
- Nye produksjonsmåter (f. eks. mer just in time, ordrestyrt produksjon)
- Spesialiseringsfordeler i nettverk (økt bruk av underleveranser).

Både inn- og uttransporter er viktig i denne sammenheng. F. eks. kan rask levering av reservedeler være svært viktig når maskiner går i stykker.

For næringslivet er ikke bare gods, men også persontransporter viktig. En økende andel også av vareproduksjonen får økt tjeneste- og kunnskapsinnhold. Det forutsetter kontinuerlig utvikling av produkter og markeder. Det forutsetter igjen reiser og oppbygging av tillitsrelasjoner. IKT kan ikke erstatte dette. Da kompetansepersoner og ledelse må ses som en knapphetsressurs, er tiden som brukes til reising viktig. Svak tilgjengelighet for nøkkelpersonell kan dermed medføre en svakere utvikling enn i mer sentrale strøk. I tillegg er persontransport sentralt for reiselivsnæringen da turistene må reise for å kunne konsumere tjenestene.

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

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

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

Tilgjengelighet kan defineres på ulike geografiske nivå (lokal, regional, nasjonal). Hvilke aspekt som er mest relevant, avhenger av hvilke aktiviteter tilgjengeligheten skal defineres for. I en eksportsammenheng vil ikke bare avstanden fra Oslo/Europa, men også avstanden fra større regionale arbeidsmarkeder være av betydning. Nærhet til slike arbeidsmarkeder gir forutsetning for å skape utvikling eller å ta del i utviklingen bare man er nær nok. Dessuten, da ideer og innovasjoner ofte sprer seg i en kombinasjon av hierarkisk og overflatemessig spredning, vil en indikator som uttrykker nærhet til sentra etter deres størrelse være egnet.

En sentralitetsindeks (SSB's 4-nivå-inndeling, NIBRs 11-nivå-inndeling) kombinerer på sett og vis flere slike hensyn. Den uttrykker avstanden fra ulike sentre etter størrelsen (og dermed vitaliteten?) på disse. I tillegg til et slikt sentralitetsmål er det behov for en indikator som kan fange opp nasjonal tilgjengelighet (til Oslo eller Europa). Dermed skulle to ulike aspekter ved periferialitet være ivarettatt. Den siste vil dessuten være i tråd med den vekt som Nord-Norge har i en distriktsrettet regionalpolitikk. Vår konklusjon er at reisetid til Oslo er en egnet indikator for nasjonal tilgjengelighet.

### 3.3.3 NIBR-11 som sentralitetsindikator

Som grunnlag for dagens soneinndeling har en (ref. avsnitt 3.2 ovenfor) brukt SSBs sentralitetsinndeling, som er en kvalitativ kategorisering i fire nivåer. Denne klassifiseringen er for grov til alene å kunne fange opp de ulikheter kommunene imellom som skal danne basis for soneinndelingen. Nær halvparten av kommunene defineres bl.a. som utkant (nivå 0) i SSBs klassifisering.

Tabell 3.3 *SSBs 4-delte sentralitetsinndeling*

0	Utkant	Mer enn 45 min. reisetid til senter med over 5.000 innb.
1		Under 45 min. reisetid til senter med over 5.000 innb.
2		Under 60 min. reisetid til senter med over 15.000 innb.
3	mest sentralt	Under 75 min. reisetid (for Oslo: 90 min.) til senter med over 50.000 innb.

NIBRs 11-inndeling er i all hovedsak basert på en sammenslåing av to inndelinger. Den ene er SSBs sentralitetsinndeling, se tabell 3.3, men der det innenfor nivå 0 spesifiseres et nytt senternivå med et innbyggerkrav på 2000 bosatte. Den andre er en kategorisering av arbeidsmarkedsregioner i seks grupper. Her skilles det mellom arbeidsmarkedsregioner med under 2.000, 2.000-6.000, 6.000 - 20.000, 20.000-60.000, 60.000-200.000 og over 200.000 yrkesaktive. Inndelingen framgår av tabell 3.4.

Tabell 3.4 *NIBRs 11-delte sentralitetsinndeling*

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

11-inndelingen fungerer som en under-oppdeling av SSBs klassifisering, bortsett fra i gruppe 7 og 8, der regioner med sentralitet 3 plasseres sammen med regioner med sentralitet 2 dersom de har et antall yrkesaktive av den størrelsesorden som knyttes til regiontypen. Antall yrkesaktive i regionen regnes etter de yrkesaktives bosted.



I forbindelse med soneavgrensningen vil NIBRs 11-inndeling løse to problemer i forhold til SSBs 4-delte sentralitetsinndeling: Det blir skilt mellom de ulike typer utkantkommuner, samtidig som en får skilt ut ytterområder fra kjernen i storbyområdene. Dessuten får en relativt jevn fordeling på gruppene, selv om det fortsatt er en overvekt av utkantkommuner i laveste kategori. Kommunenes fordeling etter sentralitetskategorier framgår av tabell 3.5.

Tabell 3.5 *Antall kommuner etter SSBs og NIBRs sentralitetsinndeling*

	SSB 0	SSB 1	SSB 2	SSB 3	Sum
NIBR 1	104				104
NIBR 2	39				39
NIBR 3	46				46
NIBR 4	14				14
NIBR 5		22			22
NIBR 6		24			24
NIBR 7			46	38	84
NIBR 8			19	23	42
NIBR 9			17		17
NIBR 10				23	23
NIBR 11				20	20
Sum	203	46	82	104	435

Enkelt-kommunenes plassering etter NIBR11-inndelingen er vist i vedlegg 1.

### 3.3.4 Reisetid som indikator for nasjonal tilgjengelighet

Mens sentralitetsindikatoren reflekterer regional tilgjengelighet, er det behov også for en indikator som reflekterer nasjonal tilgjengelighet.

Vi har vurdert tre mulige indikatorer for nasjonal tilgjengelighet:

- Godstransportindikatoren tar utgangspunkt i beregningene av fylkenes transportulempen i Hagen (2001), omtalt nærmere i kapittel 5. Disse er brutt ned til kommunenivå ved å ta hensyn til kommunenes avstand til Oslo i forhold til en referansekommune i fylket.
- Kommunens avstand fra Oslo i km langs veg.
- Reisetid til Oslo (med bil fra Østlandet og fly i andre landsdeler)

Reisekostnad ble også vurdert, men samvarierte sterkt med ren avstand (korrelasjon 0,90). Godstransportindikatoren vil også ha en sterk nord-syd dimensjon og samvarierer sterkt med avstand (korrelasjon 0,99). Vi ble derfor stående ved reisetid som den beste avstandsindikatoren.

For næringslivet er reiser viktig fordi de gir grunnlag for ansikt-til-ansikt kontakt. Dette er viktig for mange formål som f.eks. forhandlinger og salg, men også fordi relasjonsbygging er et svært viktig sekundærformål ved alle forretnings- og tjenestereiser (Denstadli 1998).

Spørsmålet er så hvordan man skal uttrykke avstandsulempen. Bør både reisetid og -kostnad trekkes inn? Da kompetansepersoner og ledelse er knapphetsressurser, er

reisetiden åpenbart viktig. Videre kan tidsavstand også gi en mental avstand som kan være av betydning i utviklingssammenheng.

Når disse gruppene er villig til å betale dyrt for å reise på raskest mulig måte, kan de økte kostnadene ved dette sees som en måte å erstatte lang (og dyr) reisetid som ville vært alternativet. Kostnadene ved å reise burde dermed trekkes inn. På den annen side er verdien av reisetiden på ett vis allerede reflektert i den pris man er villig til å betale.

Til hvilke steder skal avstandsulempene beregnes? Av flere grunner har vi valgt å ta utgangspunkt i reisetid til Oslo:

- Oslo er landets hovedstad
- Oslo er landets desidert største by og er i sterk vekst
- Her ligger myndigheter, organisasjoner og hovedkontorer
- Oslo er en port til utlandet, både for godseksport og personreiser
- Oslo er nav i det nasjonale flyrutenettet
- Oslo har et sterkt innslag av alle former for forretningsmessig tjenesteyting (banker, forsikring, kompetanse på markedsføring, teknologi, IT)
- ESA mener avstand til Oslo er relevant da merkostnader til godstransport til Oslo ble godkjent som beregningsmåte ved forrige revisjon.

Dessuten er sentralitetsvariabelen allerede et uttrykk for avstand til sentre av ulik størrelse (f eks landsdels- og regionsentre). Det er derfor greit å bruke en indikator med en annen innretning som ikke beskriver det samme.

Reisetiden til Oslo beregnes for bil for Østlandsfylkene og deler av Aust-Agder, mens reisetider med fly benyttes for de øvrige fylker. Reisetiden med fly inkluderer tilbringer-tid, noe ventetid, oppmøtetid, ren flytid og reisetid til Oslo S. Alle beregninger gjelder reise en vei. Reisetider og -kostnader med fly for hver enkelt kommune er hentet fra TØIs Nasjonale persontransportmodell og sist oppdatert for 1998. Ventetiden er beregnet som en funksjon av frekvensen og overstiger en time bare når det er to frekvenser eller mindre daglig. Det er lagt til 40 minutter for reise fra Gardermoen til Oslo S (og en svak under-vurdering i oppmøtetid før flyavgang i modellen). På kostnadssiden er også tilbringer-kostnader tatt med. Reisetiden med bil er beregnet på basis av avstander og en gjennom-snittsfart på 70 km/t og et "Oslo-tillegg" på 10 minutter.

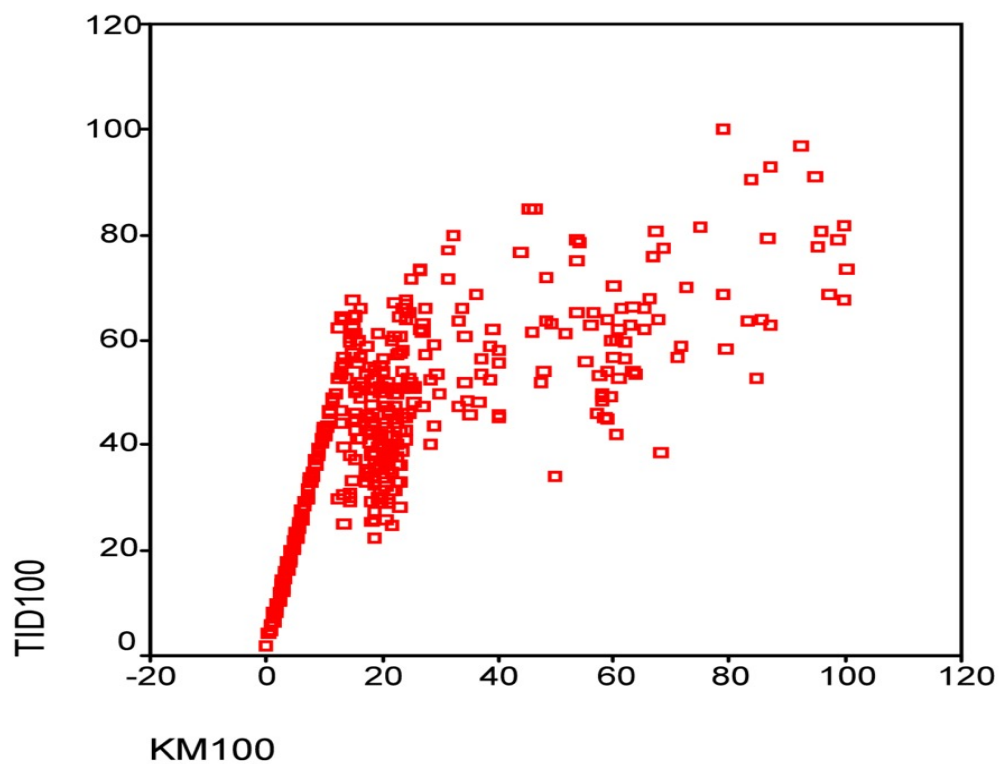
Formålet med en tjenestereise er gjerne å avholde et møte. I enkelte deler av landet kan det være vanskelig å nå fram og tilbake på dagen, slik at overnattingskostnader kommer i tillegg. Etter studier av rutetabeller har vi kommet til at dette kun gjelder Finmark. Fra øvrige deler av landet ankommer man Oslo tidsnok til å starte et møte kl 10.00 i Oslo sentrum. Fra Finmark ankommer man Gardermoen ca kl 10.30 og kan starte et møte kl 11.30. Man må riktignok stå opp svært tidlig enkelte steder. Dette kan være en belastning som gjør at man velger å ta kveldsfly og så overnatte.

På hjemturen vil reisende i hele Nord-Norge som er avhengig av kortbanefly, måtte rekke et fly som går fra Gardermoen ca kl 18.00, dvs at avreisen fra Oslo sentrum bør foregå ca kl 16.30.

I en del tilfeller inngår overnatting som en del av turopplegget. På den annen side kan det ved utenlandsturer bli nødvendig å legge inn en ekstra overnatting i Oslo underveis. Likevel, da det er praktisk mulig å gjennomføre et møte i løpet av en dag, vil vi ikke legge inn ekstra overnattingskostnader i beregningene. Finmark vil jo uansett komme dårligst ut på denne indikatoren.

Skal så reisetid og kostnad veies sammen? Innen transportplanlegging er det vanlig å beregne generaliserte reisekostnader hvor også verdien av reisetiden tas inn i tillegg til kontantutlegget. Generalisert reisekostnad beskriver imidlertid i dette tilfelle det samme som ren reisekostnad (korrelasjon 0,99). Videre er korrelasjonen mellom avstand og kostnad også svært høy (0,90). Dette betyr at avstanden i stor grad beskriver kostnadsvariasjonene mellom kommunene. Korrelasjonen er lavere mellom avstand og reisetid (0,73). Dette er da i større grad to ulike dimensjoner og er en gjenspeiling av at flytilbudet eliminerer mye av avstandsulempene ved redusere reisetida for kommuner utenfor Østlandsområdet (figur 3.1). Reisetid har også en mindre skjev fordeling enn en ren avstandsvariabel. Indikatorene er normalisert slik at høyeste kommune får verdi 100 og de andre settes relativt til denne.

Figur 3.1 Avstand- og reisetidsindikatorer for kommuner.



En god tilgjengelighetsindikator vil samvariere med problemindikatorer og vil også skille godt mellom soner. Tabell 3.6 viser at alle tilgjengelighetsindikatorer skiller både mellom virkemiddelsoner og mellom sentralitetsgrupper. Ren avstand skiller ut sone 4 og 5 fra de andre av naturlig grunner (lang avstand til Nord-Norge). Reisetidsindikatoren skiller bedre mellom sone 1, 2 og 3.

Tabell 3.6 *Avstands- og tilgjengelighetsindekser. Høyeste kommuneverdi=100.*

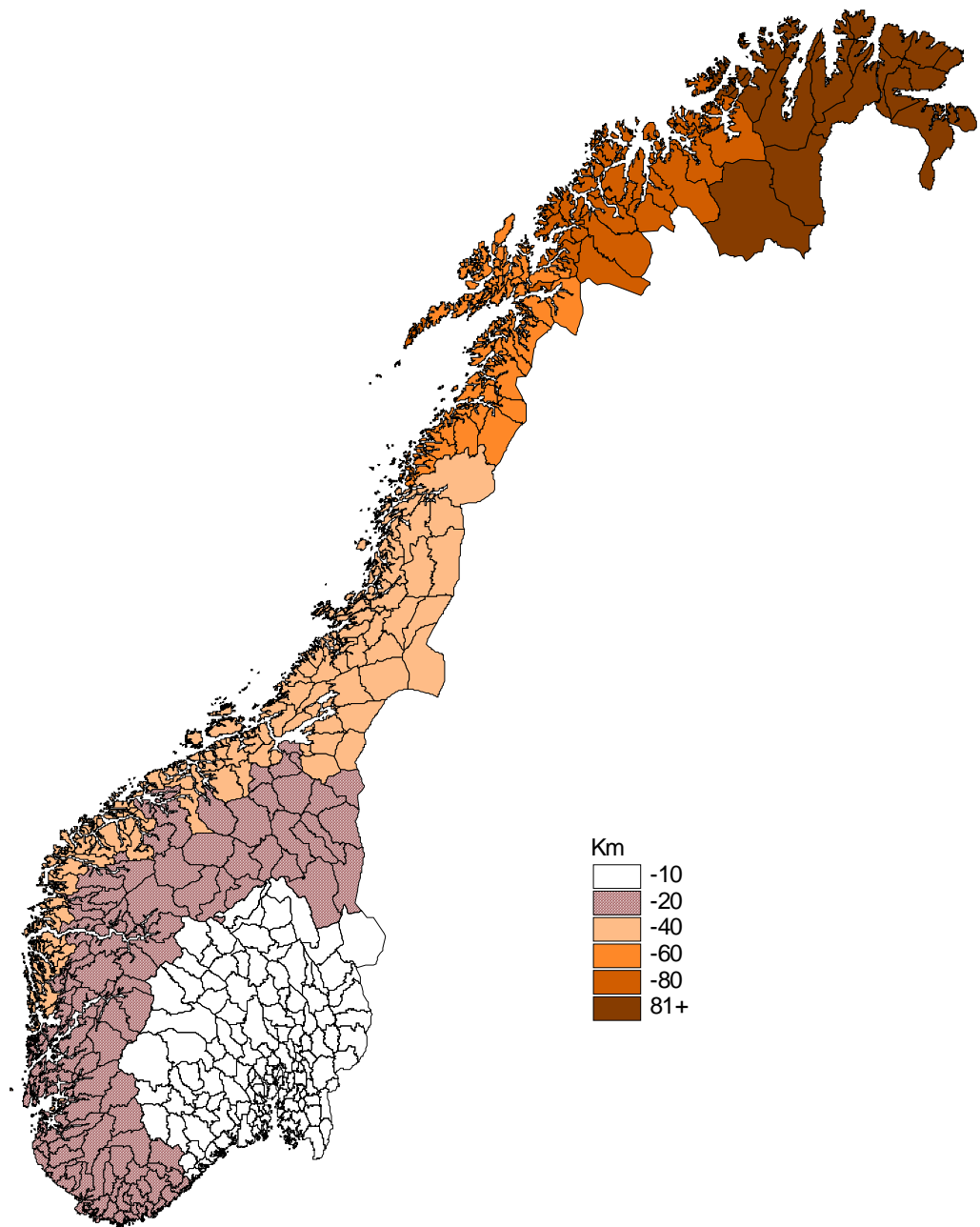
Sone for arbeidsgiveravgift	KM100	GODS100	TID100
1 - 14,1 %	11	12	26
2 - 10,6 %	16	19	45
3 - 6,4 %	16	20	53
4 - 5,1 %	47	48	60
5 - 0 %	85	85	74
Total	24	26	42

Sone i det distriktpolitiske virkemiddelområde	KM100	GODS100	TID100
A	87	87	76
B	36	38	57
C	16	19	44
D	18	21	39
E	9	10	22

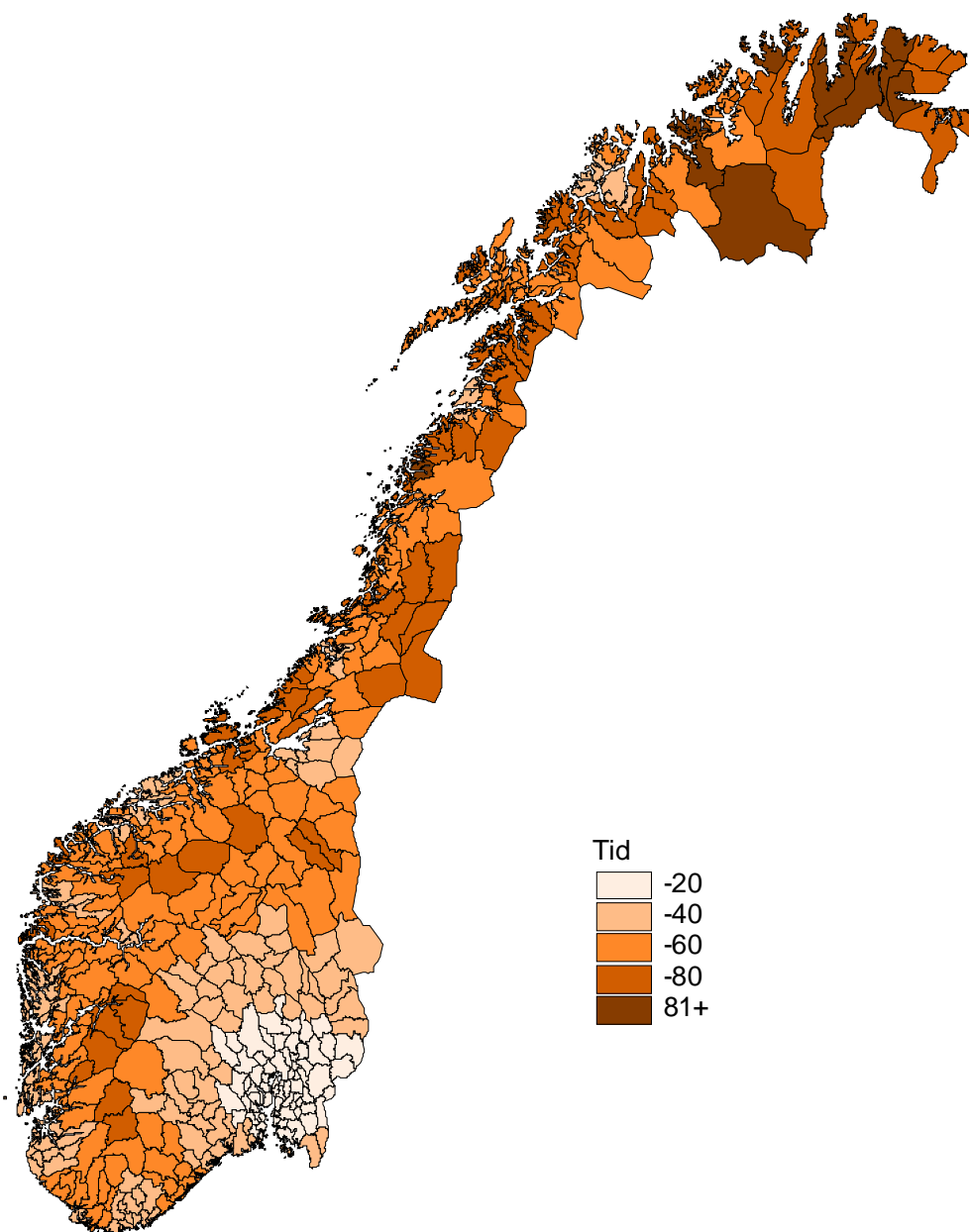
Sentralitet (SSB)	KM100	GODS100	TID100
Utkant	33	35	56
45 min til 5-10 000	27	29	46
60 min til 10-50 000	15	16	31
90 min til 50 000	11	13	23

NIBR-11	KM100	GODS100	TID100
utkant 1	36	38	60
utkant 2	25	28	51
Mindre sentral 1	38	40	56
Mindre sentral 2	19	21	41
litt sentral 1	34	36	51
litt sentral 2	21	24	40
sentral 1	17	19	34
sentral 2	12	13	25
sentral 3	5	2	22
svært sentral 1	15	17	26
svært sentral 2	1	0	7

Reisetidsindikatoren skiller også mellom sentralitetsgrupper. Kategoriene ”utkant 1”, ”mindre sentral 1” og ”litt sentral 1” omfatter mange nordnorske kommuner og har da også dårligst tilgjengelighet. Ellers er det relativt små forskjeller i tilgjengelighet mellom mange av de øvrige kategorier i inndelingen. Byregioner med sentra over 15 000 innbyggere har relativt god tilgjengelighet. Dette har sammenheng med at utenfor Østlandet, hvor reisetiden er basert på fly, har slike regioner oftest en flyplass.

Figur 3.2 *Avstandsindikator til Oslo, indeksert*

Figur 3.3 Kart over reisetid til Oslo, indeksert

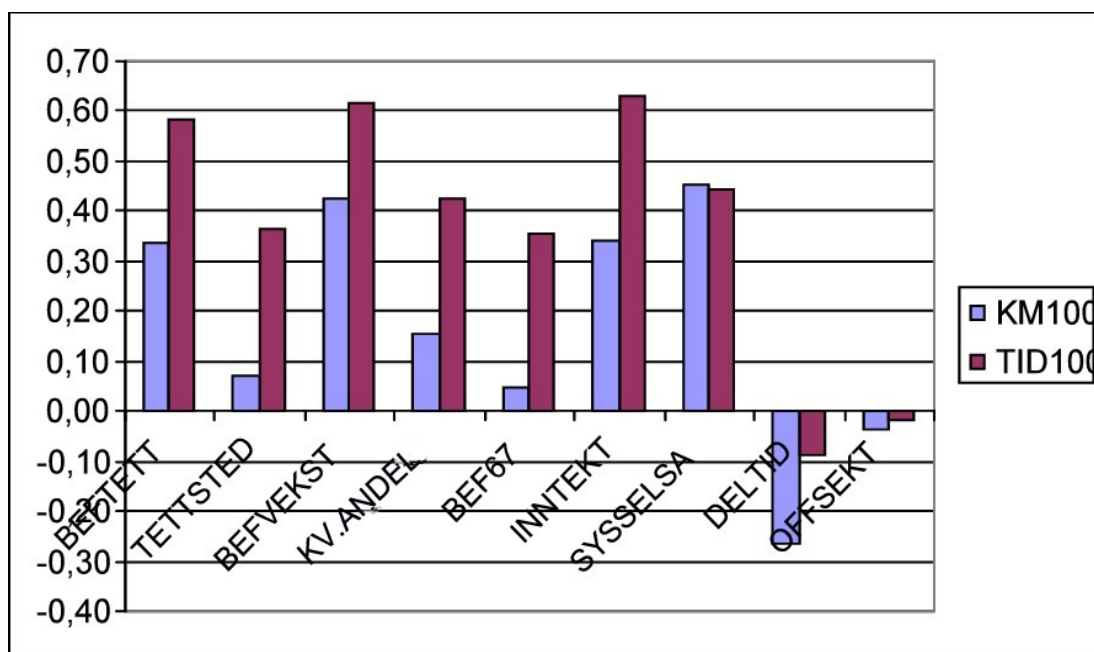


Kart over avstands- og reisetidsindikatoren (figur 3.2 og 3.3) viser hvordan avstandsindikatoren brer seg naturlig ut som ringer fra Oslo. Reisetidsindikatoren gir et mer typisk lappeteppes hvor lysere områder viser hvor det er flyplasser. Kartet har likevel en del fellestrekk med kartet over sonene for det distriktspolitiske virkeområdet (figur 2.1) og sonene for differensiert arbeidsgiveravgift (figur 2.2). Både Nord-Norge og innlandskommunene i sør er ”mørke”. På ”reisetidskartet” er imidlertid også indre kommuner i Hordaland og Rogaland mørke, mens de er lysere på sonekartene.

Avstandsindikatoren går kun etter avstand fra Oslo, og kommuner med høy sentralitet kan ligge langt fra Oslo. Dette betyr imidlertid også at reisetidsindikatoren gir mindre tilleggsvariasjon/-informasjon i tillegg til sentralitet enn avstandsindikatoren. På den annen side bør vi også vurdere hvilken tilgjengelighetsindikator som gir størst statistisk

bidrag til forklaring av problemene, se korrelasjonsoversikten i figur 3.4. Vi anbefaler derfor bruk av reisetid framfor ren avstand som indikator for tilgjengelighetsulempe. Den fanger dessuten opp den betydning utbygging av flyrutetilbudet har for perifere kommuner. I kombinasjon med NIBRs sentralitetsinndeling vil dermed en kommunes periferialitet bli godt beskrevet.

Figur 3.4 Korrelasjon mellom utkantproblem og tilgjengelighet.



### 3.3.5 Tettstedsandel og befolkningstetthet

Et tettsted er i SSB definert som et tettbygd område med minst 200 bosatte der avstanden mellom husene som regel ikke overstiger 50 meter. Det er dermed tettbebyggelser og ikke sentralsteder med deres senterfunksjoner som defineres. Tettstedsandelen sier ikke noe om avstandsproblemer internt i kommunen eller i forhold til andre kommuner. I kommuner uten store tettsteder med senterfunksjoner (dvs jevnt fordelt befolkning over arealet, gjerne med høy samlet befolkningstetthet) vil en stor del av bosettingen ligge utenfor tettstedene.

Tettstedsandeler fungerer ikke som noe godt mål i en by/landsammenheng selv når en ser bort fra i hvilken grad de kan kalles senter. I distriktene er det stor forskjell på kommuner som har vokst fram med fiskeri som en viktig næring og de som har vært mer jordbruksbaserte. Flere av kystkommunene i Finnmark hører til de kommunene i landet som har høyest tettstedsandel, mens ingen kommuner med stort innslag av landbruk hører til blant dem. I den andre enden av spekteret derimot, kommuner uten tettstedsbefolkning, er distriktspreget mer gjennomført.

Vi kan altså si at tettstedsandel generelt ikke er noen relevant regionalpolitisk indikator. Kan indikatoren likevel ha relevans for tettsteder over en viss størrelse?

Større tettsteder er ikke nødvendigvis sentre. I storbynære områder finnes det f.eks. en del tettsteder som primært er boligfelt etablert for pendling til senteret. Et annet forhold finnes særlig i Finnmark, men er også kjent fra en del ensidige industristeder i landet ellers; reisetiden til tettstedene i andre kommuner er lang, samtidig som befolkningen i egen kommune stort sett forefinnes i tettstedet. Kommunene med disse tettstedene får dermed i liten grad en regional senterfunksjon, de betyr lite for sysselsettingen i andre kommuner og det også kommer få pendlere til stedene. Det kan dermed reises tvil om slike steder bør kalles sentralsteder, og om det kan skilles mellom kommuner med et større tettsted men uten beboere i næromlandet og et mindre tettsted med mange beboere i omlandet. For de aller fleste tettsteder gjelder uansett at det sysselsettingsmessige potensialet er begrenset, de er boligbaserte.

Ved bruk av en del regionale inndelinger, som f.eks. NIBR 11, vil en fange opp størrelsen på det arbeidsmarkedet en kommune er del av. Dette er trolig bedre å benytte enn ulike former for grensesettinger for tettsteder, ettersom en fanger opp tettstedene i en regional sammenheng. NIBR 11 fanger opp og graderer sentre, og underinndeler regionene på senternivåene etter hvor mange arbeidstakere som finnes i regionene. Dette er dermed viktigere informasjon om tettstedene enn det en får ved ren størrelses- og andelsvurderinger. Vi vil derfor anbefale ikke å benytte indikatoren andel bosatt i tettsted som grunnlag for å fastlegge det distriktpolitiske virkeområdet.

Dersom en vil benytte tettstedsinformasjon knyttet opp mot en sentralstedstankegang vil trolig de nye avgrensningene av sentrumssoner som SSB har gjennomført være av større potensiell nytte enn å benytte opplysninger knyttet til alle tettsteder. Det er definert sentrumssoner i 213 av 925 tettsteder. Ved bruk av kun tettsteder med definert sentrumssone vil dermed over halvparten av kommunene framstå uten tettsteder med sentrumssone.

Sentrumssonene er definert ut fra krav til fysisk konsentrasjon og mangfold av virksomhet i et tettsted der det i første omgang defineres en sentrumskjerne der:

- det skal forekomme detaljhandel
- det skal finnes enten offentlig administrasjon, helse- og sosisenter eller andre sosiale/personlige tjenester
- minst tre hovednæringer skal være representert
- maksimum avstand mellom bygninger der virksomheter er lokalisert skal ikke overstige 50 meter

En sone på 100 meter utenfor sentrumskjernen inngår i sentrumssonen. Kjøpesentre eller sentre utenfor tettstedene er ikke tatt med.

Statistikk for sentrumssonene er foreløpig ikke publisert ut over enkelte tall for sonene innenfor de fire største tettstedene, samt noen enkle samletall for alle. SSB har heller ikke frigitt en oversikt over hvilke tettsteder de har definert sentrumssoner innenfor, slik at det foreløpig ikke er grunnlag for å foreta noen vurdering av inndelingen.

Også indikatoren befolkningstetthet har sine problematiske aspekter som regionalpolitisk problemindikator. Geografiske forhold (og den administrative inndeling av måleenheter) kan innebære at (spesielt mindre) områder med lav tetthet kan ha god sentrumsnærhet sammenliknet med mer tett befolkede områder i mindre sentrale deler av landet. Ett eksempel er Hurdal kommune i Akershus, med bare rundt 10 innbyggere per kvadratkilometer (og også rundt 10% av innbyggere bosatt i tettsteder). Kommunen er likevel relativt sentralt beliggende på Østlandet, med kort avstand til utskipningshavn. Dette er



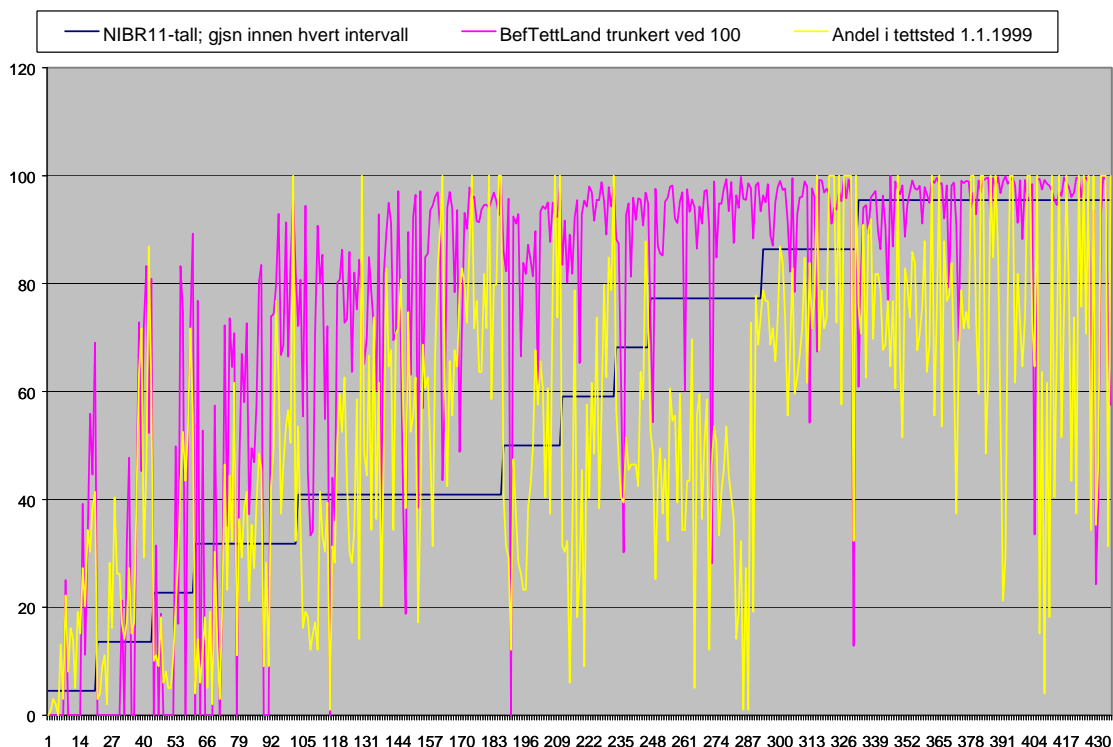
imidlertid intet argument mot indikatoren i seg selv, det viser bare at det er behov for flere indikatorer for å få tatt hensyn til ulike aspekter av regionalpolitisk betydning.

Mer problematisk er forholdet mellom kommuner omgitt av hav istedenfor fjell. Øykom-muner kan få høy befolkningstetthet, uten at de har annen nabonærhet enn tilsvarende innlandskommuner hvor store utmarksområder trekker tetthetsmålet ned. Tetthetsindi-katoren har likevel en funksjon for å skille mellom sentral og perifer posisjon, selv om øykommuner kan komme utilsiktet skjevt ut.

Indikatoren har dessuten en sterk formell posisjon, den er grunnleggende innen EU/EØS-regelverket både for å legitimere såvel regionalpolitiske virkeområder som områder hvor transportstøtte er legitimert.

Figur 3.5 viser sammenhengen mellom sentralitetsinndelingen, befolkningstettheten og andelen bosatt i tettsteder. Figuren viser de mest sentrale områdene lengst mot venstre og de mest perifere kommunene lengst mot høyre. Innen hver sentralitet er kommunene rangert etter synkende befolkningstall, de største kommer lengst til venstre innen sin klasse. Skalaen er rangert slik at de mest sentrale områdene alltid får lavest indeksverdi. Dette gjelder gjennomgående for alle indikatorene (se omtalen i vedlegg 2), indeksen er rangert slik at høyere indeksverdi alltid tilsier høyere regionalpolitisk prioriteringsbehov. Også for befolkningstetthet og andel bosatt i tettsteder vil derfor høyere rater gi lavere indeksverdi. For å unngå at de mest sentrale kommunene skulle dominere skaleringen, er skalaen trunkert ved en tetthet på 100 innb/km<sup>2</sup> dvs. at alle med høyere tetthet er beregnet ut fra tetthet 100 (som derfor gir lavest indeks lik null).

Figur 3.5 *Indekser for sentralitet, befolkningstetthet og andel bosatt i tettsted.*



Figur 3.5 viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom sentralitet og befolknings-tetthet, eller sentralitet og andel bosatt i tettsted. Et interessant aspekt er at befolknings-

tettheten har en klarere stigningsprofil for den venstre del av kurven, dvs at når en er forbi de mest sentrale områdene holder indeksen for befolkningstetthet seg gjennomgående på et jevnt høyt nivå (dvs. at tettheten er jevnt lav). Tettstedsandelen varierer mer. Vi finner imidlertid at andelen bosatt i tettsted kan være vel så høy i bygderegioner (sentralitet 3-4 og 5-6) som i mange av byregionene (innen sentralitet 7 og 8).

I vedlegg V2 er det gjort ytterligere analyser av sammenhengen mellom de ulike geografi-indikatorene. Materialet underbygger konklusjonen om at tettstedsindikatoren gir liten gevinst i forhold til de øvrige geografi-indikatorene.

Vår anbefaling er at en ikke benytter indikatoren tettstedsandel for å avgrense regionalpolitisk prioriterte soneinndelinger. De elementer av tettstedsandelen som kan sies å ha distriktpolitisk relevans, er ivaretatt gjennom bruk av senterstørrelse i NIBR 11-inndelingen for sentralitet. Indikatoren befolkningstetthet bør derimot beholdes i tillegg til sentralitetsindikatoren.

Vi ender dermed opp med tre indikatorer for geografisk posisjon: sentralitet (NIBR-11), reisetid til hovedstaden, samt befolkningstetthet. Sammenliknet med forrige revisjon er dermed tettstedsandel tatt ut mens reisetid er tatt inn på indikatorlisten.

## 3.4 Demografiske indikatorer

De demografiske indikatorer som ble benyttet ved forrige revisjon var:

- befolkningsvekst siste 10 år
- befolkningsandel i alder 18-30 år
- andel kvinner i alder 20-39 år av totalbefolkningen

### 3.4.1 Befolkningsvekst i fortid og framtid

Det har skjedd en betydelig endring i demografisk situasjon det siste tiåret. Vedvarende uttynning av en rekke utkantkommuner samt økt tilstrømming til sentrumsnære kommuner har medført at vekstperspektivene har blitt endret. Det innebærer at veksten de kommende ti årene kan avvike fra den befolkningsveksten kommunene har opplevd det siste tiåret. Det skjer viktige endringer i aldersstruktur og flyttmønstre som tilsier at framtidige vekstutsikter for kommunene kan bli merkbart annerledes enn utviklingen de siste 10 år.

Videre vil endringer i aldersstruktur kunne medføre at samlet befolkningsvekst tildels kan være preget av en eldrebølge som gjør at veksten når de over 62 år holdes utenfor, kan ligge på et annet nivå enn for totalbefolkningen.

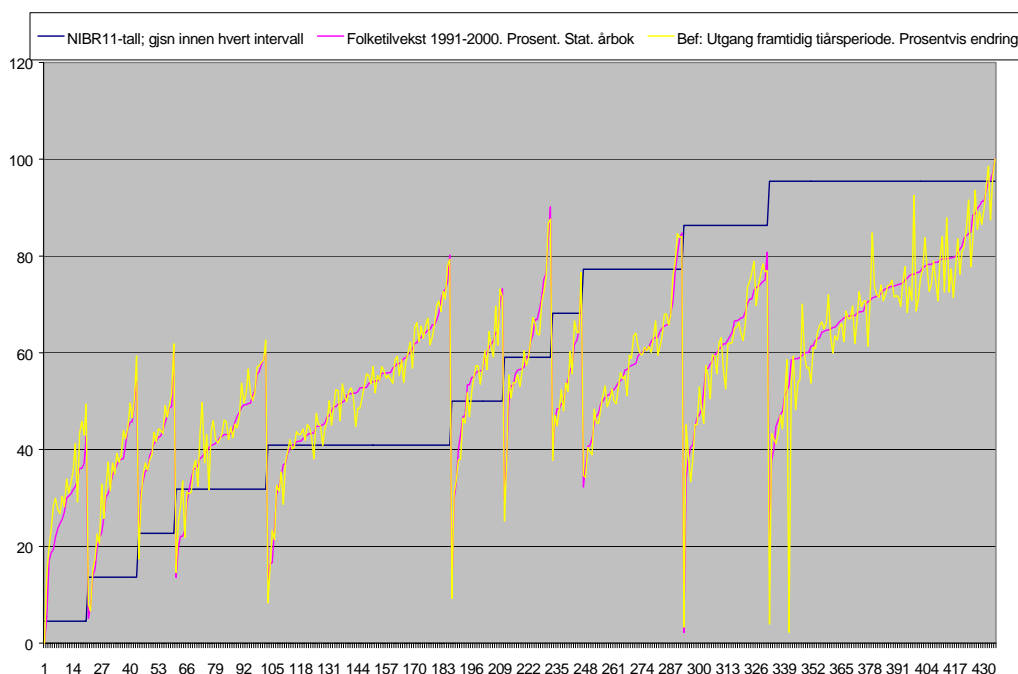
Selv om vekstanslagene 10 år framover kan være annerledes for totalbefolkningen enn for befolkningen under 62 år, viser det seg at det er svært få kommuner som får en annerledes ranking når kommunene rankeres etter vekstanslag for hhv. hele befolkningen og befolkningen under 62 år. De få kommunene som kommer ulikt ut for disse to indikatorene, har pr. idag en særegen aldersstruktur. Vi finner det derfor mer hensiktsmessig å ta med en indikator som direkte viser eldreadelen pr. idag enn å ha to ulike indikatorer for framtidige vekstanslag.

Samtidig viser det seg at det ble liten forskjell på indikatorene andel befolkning 18-30 år og andel kvinnebefolkning 20-39 år. Dette henger sammen med at telleren i den siste

indikatoren utgjør en vesentlig andel av telleren i den første indikatoren, mens nevnerne er like.

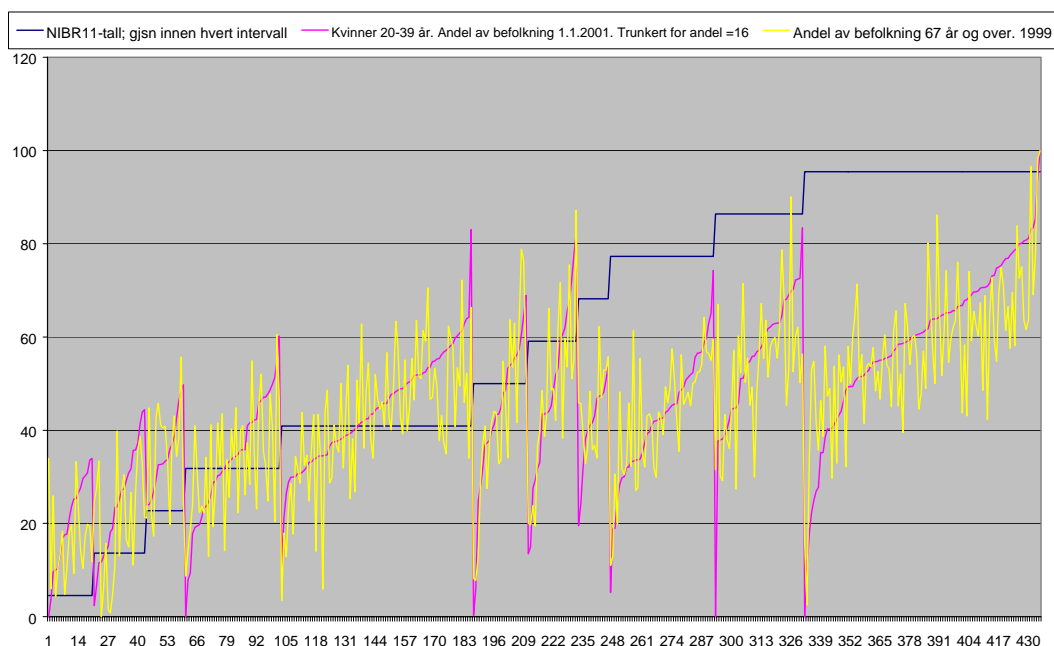
Vi mener det er av betydning å ha med en indikator som viser hvor stor andel kvinner i alder 20-39 år utgjør av totalbefolkningen. men vi har valgt å erstatte indikatoren andelen 18-30 år med andelen eldre (67 år og over). De to sistnevnte vil vise mye av det samme, nemlig i hvilken grad kommunen har en struktur basert på yngre kontra eldre voksne. Men slik vi nå setter opp indikatoren, vil den mer direkte belyse et aspekt som ellers ble indirekte berørt via flere indikatorer. En ren eldreandelsindikator vil også få en mindre tett korrelasjon med kvinneindikatoren, den vil mer klart være rettet inn mot et annet demografisk strukturtrekk.

Figur 3.6 *Historisk og framtidig befolkningsvekst. Kommunene rankert etter sentralitet, og deretter historisk folketallsvekst.*



Figur 3.6 viser tett sammenheng mellom tidligere og framtidig befolkningsvekst, så tett at en kan stille spørsmål om legitimiteten i å anvende to ulike vekstindikatorer. Korrelasjonskoeffisienten er på 90%. Det største avviket mellom de to indikatorene finner vi blant noen av de minst sentrale kommunene, hvor en finner endel tilfeller hvor lav vekst gir sterkere skår på indikatoren for framtidindikatoren enn for den historiske indikatoren. Men her er det grunn til å anta at en fanger opp dette forholdet godt nok ved å benytte egen indikatorer for andelen eldre.

Figur 3.7 Andel kvinner 20-39 år samt andel over 67 år. Kommunene rankert etter sentralitet, og deretter andelen kvinner 20-39 år



Figur 3.7 viser de to indikatorene for aldersstruktur. Selv om grafene i stor grad samvarierer, er det en rekke kommuner hvor de viser vesentlig ulik indeksverdi (høyere indeksverdi viser lavere kvinneandel samt høyere eldreandel). Det kan derfor være grunn til å beholde begge de to strukturindikatorerne. Korrelasjonen mellom de to indeksene er på 79%.

Konklusjonen på gjennomgangen er at vi benytter tre demografiske indikatorer:

- - befolkningsvekst siste 10 år (%)
- - andel av befolkningen i alder 67 år og over
- - andel av befolkningen som er kvinner i alder 20-39 år.

### 3.5 Arbeidsmarked

Arbeidsmarkedet er av avgjørende betydning for det økonomiske potensialet ved et område og i hvilken grad en har lyktes i å utnytte dette.

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

I tillegg vil svakt arbeidsmarked kunne gi seg utslag i at flere lønnstakere arbeider med redusert tidsbrøk. Vi har derfor vurdert å ta med andelen lønnstakere med under 20 timers

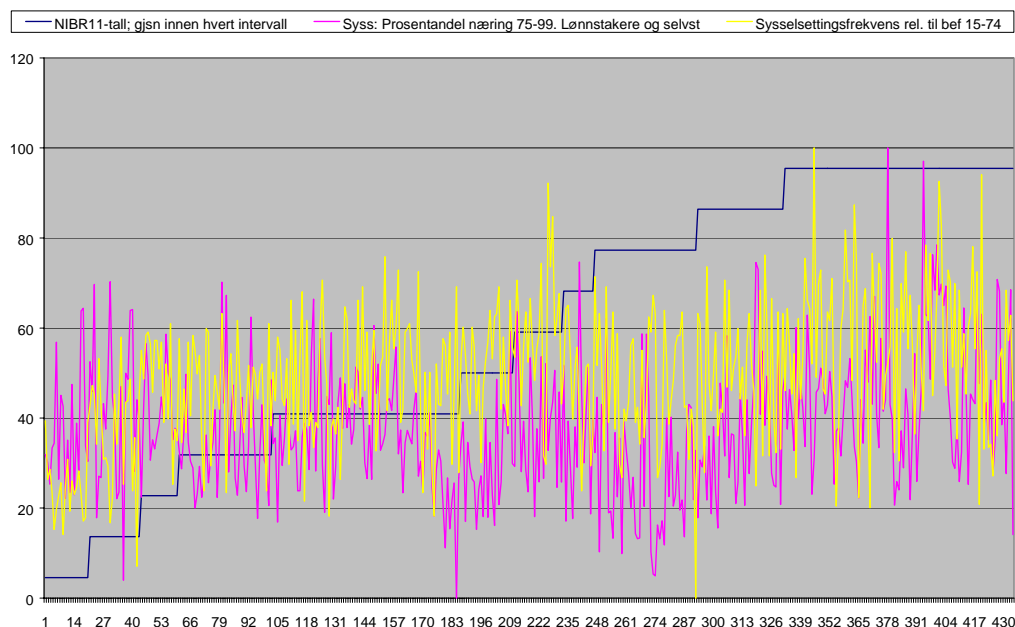
arbeidsuke som indikator. Det viste seg imidlertid at denne ga liten ny informasjon i forhold til samlet sysselsettingsandel.

Departementet har ved forrige revisjon benyttet andel uføre som egen (del)indikator ved konstruksjon av indeks for arbeidsmarkedet. Forekomsten av uførhet kan i visse tilfeller gjenspeile svakheter i arbeidsmarkedet, som symptom for andre faktorer som tilsier indirekte støttebehov rettet mot næringslivet. Det er imidlertid ingen direkte kobling mellom uførhet og relativ konkurranseulemppe, og det synes derfor i første omgang hensiktsmessig å finne fram til en mer representativ variabel for å synliggjøre det fenomen som uførhet er ment å skulle fange opp i denne sammenheng. Behovet for å ha med andelen uføre blir mindre når vi istedenfor å bruke andelen ledige ser på andelen sysselsatte, dvs. de som verken er ledige eller uføre eller av andre grunner er utenfor arbeidsmarkedet.

Et svakt arbeidsmarked vil ofte gi seg utslag i at offentlig sektor står for en stor andel av sysselsettingen. Dette er ikke nødvendigvis et problem, i den grad en kommune anses egnet som lokalisering av større offentlige virksomheter kan det like gjerne ses på som en attraktivitet ved kommunen. Det er likevel slik at høy andel offentlig sysselsetting ofte er en indikasjon på problematisk arbeidsmarked i privat sektor.

Ut over andelen offentlig sysselsatte, har vi ikke sett på andre næringsstrukturelle indikatorer. Det skyldes at det er vanskelig å skille mellom en ensidig næringsstruktur som skyldes mangel på muligheter innen det varierte næringsspekter, og en økonomisk fornuftig tilpasning i retning spesialisering. En regional arbeidsdeling hvor de ulike områdene spesialisere seg er ikke nødvendigvis en uheldig tilpasning.

Figur 3.8 *Sysselsettingsfrekvenser, samt andel lønnstakere som er i offentlig sektor.*



Både samlet sysselsettingsandel og andelen av lønnstakere som arbeider i offentlig sektor viser et geografisk bilde som er lite korrelert med sentralitet. Indikatorene avspeiler dermed egne problemdimensjoner. Det er likevel slik at en for sysselsettingsandelen ser en klarere profil i retning at periferien har større problemer enn sentrum, enn en gjør for andelen offentlig sysselsatte.

Dette reflekterer at høy offentlig andel kan skyldes to forhold: dels et svakt privat næringsliv og dels at en har et forvaltningsmessig sentrum (fylkeshovedstad, tunge utdanningsinstitusjoner etc). Dessuten vil spesielle forhold som lokalisering av forsvarsanlegg påvirke andelene. Er årsaken til høy offentlig andel at det private næringslivet står svakt, vil dette reflekteres også i sysselsettingsandelen samlet, en trenger da ingen tilleggsindikator for dette forholdet. Konklusjonen er at vi ikke tar med en egen indikator for offentlig andel.

Derimot kan det være forskjell mellom en høy sysselsettingsandel og en høy vekstkraft. I den grad sysselsettingen er basert på stagnerende næringssegmenter er vekstkraften lav selv om andelen pt. kan være høy. Det kan derfor være relevant å ha med en indikator som indikerer i hvilken grad kommunen har et næringsliv innrettet mot vekst, eller et stagnerende næringsliv med svake framtidsutsikter.

I de fleste bransjer vil en kunne finne både vekstkraftige og stagnerende bedrifter. Det er derfor ikke liketil å indikere vekstkraften i en kommune ut fra bransjestruktur alene. heller ikke investeringstakt eller IT-andel gir noen treffsikker utpeking av hvilke bedrifter som har gode og mindre gode framtidsutsikter.

Vi har derfor valgt å bruke historisk sysselsettingsvekst som indikator. Det er selvsagt ikke gitt at vekst de senere år gir videre vekst framover. Vi finner imidlertid at historien gir en vel så god pekepinn som andre mål, en vil få fram hvilke kommuner som har et næringsliv som faktisk har klart å tilpasse seg i markedet. Indikatoren som er valgt er sysselsettingsveksten for perioden 1992-1998. Perioden er valgt så lang som 6 år for å unngå rene konjunkturmessige tilfeldigheter.

### 3.6 Levekår

I de offentlige distriktpolitiske dokumentene er likhet i levekår og sysselsetting de momentene som oftest vektlegges, i tillegg til bevaring av bosettingsmønsteret, når distriktpolitikken begrunnes (jfr. kapittel 2). Det kan derfor synes noe overraskende at levekårskomponenten bare er ivaretatt ved en indikator, gjennomsnittlig inntekt.

Dette skyldes ikke at andre indikatorer ikke foreligger statistisk sett. Levekår er et viktig politikk- og forskningsfelt hvor det er nedlagt mye arbeid i å framskaffe relevante data for en rekke av de aspekter som inngår i begrepet. Statistisk sentralbyrå presenterer jevnlig oversikter over levekårsutviklingen (sosialt utsyn) hvor det presenteres statistikk over ulike levekårsaspekter.

Et problem i forhold til å anvende flere av de foreliggende statistiske indikatorene er at de ofte er et mer eller mindre direkte resultat av offentlig virksomhet. Levekår er et viktig felt for store deler av den offentlige tjenesteytingen. For fastleggingen av et distriktpolitisk virkeområde vil det imidlertid være noe ulogisk å benytte indikatorer som måler grad av offentlig aktivitet. Store deler av offentlig velferdssatsing skjer via fylker og kommuner, hvor inntektene fordeles bl.a. ut fra regionalpolitiske og velferdspolitiske kriterier. Å benytte indikatorer som er direkte påvirket av offentlig innsats vil lett kunne få preg av at en begrunner ytterligere offentlig innsats med eksisterende skjev-fordelinger av innsatsen i utgangspunktet.

Befolkningsutviklingen anses som en viktig levekårsindikator, og vektlegges i de fleste oversikter over levekårsutviklingen. Ved at demografi-indikatorer har en bred plass i indikator-knippen, innebærer det en rimelig tung prioritering av levekårskomponenter.

Inntektsindikatoren kan dermed sies å reflektere den viktigste leveårskomponenten ut over demografiske variable og forhold påvirket av offentlig servicefunksjoner. Nå er personlig inntekt i stor grad offentlig påvirket gjennom skatte- og trygdesystemet. Disse systemene er imidlertid i liten grad påvirket av regionalpolitiske elementer (bortsett fra særordningene for tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms).

Som tallene i tabell 3.2 viser, er gjennomsnittlig inntekt en meget skjev-fordelt indikator. Tabellen viser tall for gjennomsnittsinntekten for perioden 1995-97. Skjevfordelingen var enda mer utpreget i 1999 som vårt tallmateriale er fra, samtidig som tallene også er blitt inflatert.

Det kan slå uheldig ut å benytte gjennomsnittlig inntekt pr. skatteyter som indikator, siden en skatteyter ikke alltid har arbeid som hovedinntekt. Dersom en ungdom tar seg et par timers jobb i en butikk hver helg, vil hun trekke gjennomsnittet pr. skatteyter ned mens hun faktisk bidrar til økt arbeidsinntekt. Vi benytter derfor skattbar inntekt pr. innbygger 17 år og over som inntektsindikator for kommunene.

For å sikre tilstrekkelig indeks-spredning i materialet har vi valgt en øvre trunkering ved 250.000 kr. på inntekten pr. innbygger 17 år og over.

### 3.7 Konklusjon mht. indikatorliste

Etter gjennomgangen ovenfor er vi blitt stående ved følgende indikatorliste til bruk i vurderingen av det regionalpolitiske virkeområdet::

Geografi	Sentralitet etter NIBRs 11-inndeling Befolkningstetthet Reisetid fra Oslo
Demografi	Befolkningsvekst siste 10 år (%) Befolkningsandeler; alle i alderen 67 år og over Befolkningsandeler; kvinner i alderen 20-39 år
Arbeidsmarked	Andel sysselsatte av befolkning 20-64 år Vekst i sysselsetting 92-98 (%)
Inntekt	Inntekt pr. innbygger 17 år og over

Listen avviker fra den departementet benyttet ved forrige revisjon på disse punktene:

- sentraliteten beregnes på en annen måte, med flere kategorier
- tettstedsandelen utgår som geografi-indikator mens reisetid fra Oslo tas inn
- befolkningsandel 18-30 år utgår og erstattes av befolkningsandel 67 år og over
- andel arbeidsledige samt andel uføre tas ut, isteden brukes andelen sysselsatte samt sysselsettingsveksten som indikatorer for arbeidsmarkedet

## 4 Det distriktpolitiske virkeområdet: evaluering og forslag til endring

I dette kapitlet presenteres en indikator- og skjønnsbasert generering av et område for bedriftsrettet distriktsstøtte (sone A, B og C i DU-området). Hensikten er å finne fram til et område som gir en “best mulig måloppnåelse” av de distriktpolitiske målsettinger, jfr. drøftingen i kapittel 2 ovenfor. Områdeavgrensningen baserer seg på at befolkningsandelen innenfor området skal være den samme som ved forrige revisjon, dvs. at omlag 25,8% av befolkningen skal befinne seg innenfor sonen.

Det presenteres videre en sone-oppdelt inndeling av DU-området, hvor hver av sonene A, B og C holdes på uendret befolkningsandel.

Forslaget til DU-områder danner utgangspunkt for neste fase, tilpasning av DA-området ut fra de beskrankninger EØS-reglene setter i henhold til kriterier for transportstøtte, jfr. avsnitt 2.4.2 ovenfor. Siden den differensierte arbeidsgiveravgiften betraktes som et distriktpolitisk virkemiddel, vil “best mulig måloppnåelse” i utgangspunktet bli det samme her som for DU-området. Videre er det i utgangspunktet forventet fra ESAs side at de kommunene som skal godkjennes i et DA-område bør ligge i området for distriktsrettet bedriftsstøtte (selv om en i praksis kan komme fram til avvikende løsninger under forhandlingenes gang).

### 4.1 Vekting av indikatorene

Kapittel 3 ga en drøfting av de faktorer som bør påvirke et distriktpolitisk virkeområde, som munnet ut i en formalisert indikatorliste.

Det distriktpolitiske virkeområdet bestemmes ut fra oppnådde verdier for indikatorene, i tillegg til at det også anvendes skjønn. Hvordan en veker de ulike indikatorene i forhold til hverandre er (eller kan være) avgjørende for hvilket virkeområde som genereres.

I forrige revisjon av virkeområdet baserte KRD seg på en vekting hvor geografivariable utgjorde 50% (herunder 30% for sentralitet og 10% for hhv. tettstedsandel og befolkningstetthet), 25% for demografi, 15% for arbeidsmarked og 10% for inntekt.

Det er vanskelig å gi en faglig begrunnelse som munner ut i eksakte vektingsanbefalinger. I utgangspunktet er det naturlig å oppfatte departementet som en forvalter av de målsettinger som gjelder for politikken, slik at det skjønn departementet utøver kan sies å være en operasjonalisering av målsettingene, eller en utdypende tolking og presisering av disse. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i den indikatorvekting som ble benyttet av departementet ved forrige revisjon pr 1/1-2000.

Det kan imidlertid være momenter som tilsier at en evaluering kan avvike fra de prioriteringer departementet så langt har lagt til grunn. Det kunne være at den regionalpolitiske



situasjonen hadde endret seg. Det kunne videre tenkes at departementet av ulike grunner hadde intensjoner med sin politikktutforming som en ikke lyktes med. Endelig kan en evaluator ha innvendinger i forhold til den virkelighetsforståelse som er lagt til grunn for en politikk som skal realisere de fremlagte mål. Poenget her er at et avvik i forhold til departementets tidligere vekting bør gis en begrunnelse.

Tabell 4.1 viser de indikatorene og vektene som ble benyttet av departementet ved forrige revisjon, samt de indikatorer (ref. kapittel 3) og de vekter (begrunnet nedenfor) som vi velger å benytte ved utviklingen av vårt hoved-alternativ til et DU-område med best mulig distriktpolitisk måloppnåelse.

Tabell 4.1 *Indikatorer og vekter ved generering av distriktpolitisk virkeområde*

<b>KRDs indikatorer ved revisjonen pr. 1/1-2000</b>		Anvendt vekt	Aggregert
Geografi	Sentralitet	30	50
	Befolkningstetthet	10	
	Andel av befolkning bosatt i tettsted	10	
Demografi	Befolkningsutvikling	15	25
	Befolkningsandeler i alder 18-30 år	5	
	Befolkningsandeler; kvinner i alder 20-39 år	5	
Arbeidsmarked	Andel arbeidsledige	10	15
	Andel uføretrygdede	5	
Inntekt	Inntekt pr. skatteyter	10	10
<b>Foreslåtte indikatorer i denne evalueringen</b>		Anbefalt vekt	Aggregert
Geografi	Sentralitet, NIBR-11	20	40
	Befolkningstetthet	10	
	Reisetid	10	
Demografi	Befolkningsvekst siste 10 år (%)	20	30
	Befolkningsandeler i alder 67 år og over	5	
	Befolkningsandeler; kvinner i alder 20-39 år	5	
Arbeidsmarked	Andel sysselsatte av befolkning 20-64 år	10	20
	Vekst i sysselsetting 92-98	10	
Inntekt	Inntekt pr. innbygger 17+	10	10

Ved forrige revisjon hadde KRD gitt geografi en vekt på 50% og demografi en vekt på 20%, til sammen 75%. Indikatorer for arbeidsmarked og inntekt hadde 25% vekt. Vi oppfatter dette som en rimelig konkretisering av de distriktpolitiske mål, jfr. kapittel 2 ovenfor (særlig avsnitt 2.1). Imidlertid viser gjennomgangen i kapittel 2 at fokuseringen på arbeidsmarkedet har blitt forsterket de senere årene, ikke minst ved at det er lagt sterke føringer mot at virkemidlene skal brukes for å stimulere til varige og lønnsomme arbeidsplasser. Det er i stor grad en jevnere utvikling i sysselsetting og bosetting som nå er de uttalte formål med distriktpolitikken. Disse momentene tilsier etter vår vurdering at arbeidsmarkeds- og bosettingsindikatorer gis en sterkere vekt på bekostning av geografi-indikatorene. Vi har derfor valgt å redusere vekten fra 50% til 40% for geografi, og øke vekten med 5 prosentpoeng for hhv. befolkning og arbeidsmarked.

I beskrivelsen av beregningsmetoden for indeksene i vedlegg 2 framkommer det at den indeks-representasjonen en ga sentralitetsindikatoren ved forrige revisjon, medførte at denne fikk et faktisk gjennomslag som var langt sterkere enn den formelle vekt, siden nærmest tre fjerdedeler av kommunene ble lagt i ekstremverdien av indeksskalaen. Dette problemet er løst ved at vi nå benytter en 11-inndeling hvor det er mer jevn gruppering av kommunene innen inndelingen, samt at vi lar hver klasse bli representert på indeksen ved

snittverdien istedenfor ytterverdien av den ikke-kontinuerlige klasse-indikatoren. Vi oppfatter 30%-vekten til sentralitetsindikatoren som en intendert faktisk vekt og vil anbefale denne anvendt. Derimot oppfatter vi at indikatoren reisetid (som er foreslått i kapittel 3, men som ikke var med ved forrige revisjon) avspeiler et aspekt som en tidligere ikke hadde dekket annet enn i den grad sentralitetsindikatoren reflekterte dette. Det virker derfor naturlig nå å la summen av sentralitet og reisetid utgjøre 30%. Reduksjonen i samlet vekt for geografivariable oppnås ved at indikatoren for andel bosatt i tettsted er tatt ut.

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

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

For inntektsindikatoren foreslås ingen vektendring i forhold til forrige revisjon.

I tillegg til denne vektingen har vi også gjort beregninger med et antall alternative vektinger. Slike beregninger vil illustrere hvor følsom valg av vekter er for det virkeområdet som genereres med basis i indikatorberegninger. Disse alternative beregningene kan ses på som illustrasjoner av konsekvenser av ulike politikkvalg. De vil samtidig vise hvilke sider ved avgrensningen av virkeområdet som kan anses rimelig robust i forhold til slike valg. Resultatet av alternativberegningene er det redegjort for nedenfor.

## 4.2 Enkelt-indikatorenes betydning for en soneavgrensning

For å illustrere hva hver enkelt indikator bidrar med i den samlede geografiske vurdering, har vi generert et hypotetisk "virkeområde" (DU-område) slik det ville blitt dersom en hadde basert seg på denne indikatoren alene (dvs. gitt 100% vekt til den ene indikatoren og alle andre 0%), og samtidig beholdt befolkningstaket på 25,8%.

Vedlegg 3 presenterer de hypotetiske DU-kart som framkommer for hver indikator, fordelt på tre undersoner, hvor hver av de tre sonene har samme befolkningsandel som dagens DU-soner A, B og C (hhv. 2,0, 10,8 og 13,1% av befolkningen innenfor sonene).

Sentralitetsindikatoren fordeler kommunene i forhold til størrelsen på det lokale arbeidsmarked, samt etter hvor store sentra en kan nå innen en begrenset reisetid. Det blir dermed de større landsdelssentrene samt kommuner i nærheten av disse som får høyest sentralitet, mens indikatoren for øvrig prioriterer kommuner med små arbeidsmarkeder og lengre distanser til større sentra. Den geografiske fordelingen av denne indikatoren (figur V3.1 i vedlegg 3) har store likheter med dagens DU-kart (se figur 2.1 ovenfor). Dette burde ikke overraske, gitt den de facto høye vekten som sentralitet fikk ved forrige revisjon.

Lav befolkningstetthet vil en i stor grad finne i de mindre sentrale områdene. I stor utstrekning finner vi det samme mønsteret som for sentralitet, selv om de to indikatorene slår svært ulikt ut for individuelle kommuner. Et utslag av dette er at flere øykommuner kommer uheldig ut ved soneinndelingen basert på lav befolkningstetthet (se figur V3.2 i vedlegg 3), mens for eksempel Tromsø kommer bedre ut på denne indikatoren enn for sentralitet pga. store ubeboede arealer utenfor tettstedet.

Mens indikatoren sentralitet reflekterer tilgjengelighet til det største nærliggende senter, reflekterer indikatoren reisetid tilgjengelighet til det nasjonale senter (Oslo-området). Indikatoren reflekterer mao. at større regionale sentra også kan ha en avstandsulempe i nasjonal sammenheng. Sonekartet basert på reisetid (figur V3.3 i vedlegg 3) viser et sonekart som avviker tydelig fra de kartene som genereres av de andre geografi-indikatorene. Bortsett fra at store deler av Østlandsområdet faller ut, er det de flyplassnære kommunene i Sør-Norge (pluss Bodø) som ikke kommer med i denne indikatorens virkeområde.

Prosentvis endring i befolkning siste tiår er en indikator som gir et mindre sammenhengende bilde. En del nordnorske kommuner, spesielt i Finnmark – som for eksempel Kautokeino og Karasjok – faller utenfor området. Også typiske “distriktskommuner” i Setesdal, Hallingdal og øvre Østerdalen faller ut av sonekartet. Likevel er det også her i hovedsak mer sentrale og for øvrig kystnære kommuner som faller utenfor. Kartbildet opprettholder dermed i rimelig utstrekning mønsteret fra sentralitets- og tetthetsfordelingen, men med noen flere ”hull” i indre og nordlige strøk. Dette har sitt motstykke ved at det da blir plass til flere andre kommuner under befolkningstaket, slik at enkelte sentrale kommuner kommer inn i sonen (Sarpsborg, Holmestrand, Ringerike), tildels også i den mest prioriterte delsonen (Våler, Lardal, Østre og Vestre Toten).

Indikatoren for høy eldreandel i befolkningen genererer et sonekart med en mer lappeteppesaktig karakter. Særlig i Nord-Norge vil mange kommuner falle utenfor et virkeområde generert med denne indikatoren. Det er de indre delene av Sør-Norge som blir best dekket av sonekartet basert på denne indikatoren, med unntak av alpinsentra som Hemsedal, Øystre Slidre, Øyer og Bykle. På den annen side kommer også endel sentrale industristeder på Østlandet inn i sonen, som Porsgrunn, Larvik, Tønsberg, Fredrikstad og Halden.

Lappeteppespreget blir enda mer utpreget for indikatoren kvinneandel i reproaktiv alder (her er det lav andel som gir inkludering i sonen). Ved et sonekart utviklet på basis av denne indikatoren vil størstedelen av Finnmark falle utenfor (de har for høy kvinneandel), og det samme gjelder for store deler av Troms. Fortsatt er det innlandet som dominerer sonen, selv om det finnes flere unntak i begge retninger fra et slikt hovedmønster.

Andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder som er sysselsatt gir et helt annet sonekart enn samtlige øvrige indikatorer. I Nord-Norge faller en rekke av de kystkommunene ut i hvert av de tre fylkene. Det samme gjelder mesteparten av innlandskommunene i Sør-Norge. Her er det langs midtre deler av Østerdalen vi finner kommuner som har så lav sysselsettingsfrekvens at de fremdeles kommer innenfor befolkningstaket. I tillegg vil her en rekke kommuner langs sørlandskysten komme med i sonen. En av grunnene til at fordelingen avviker så mye i forhold til de øvrige indikatorene, er at mange folkerike kommuner med eldre/tidligere industri kommer med i området. Det gjelder typisk Fredrikstad/Sarpsborg/ Halden, Porsgrunn og Bamble. Videre vil primærnæringsbaserte kommuner ofte oppvise en høy formell sysselsetting selv om denne kan ha et lavt timeverkinhold over året.

Prosentvis endring i sysselsettingen i løpet av perioden 1992–98 gir et mer kjent bilde av kommuner som faller utenfor eller kommer med i sonen. I grove trekk følger inndelingen her det samme mønsteret som for folketilvekst, men med noen flere ”hull” blant innlandskommuner og langs kysten. Et særtrekk ved dette kartet er at flere kommuner nær hovedstaden nå kommer med i sonen (Lunner, Rælingen, Sørums, Hurum, Asker, Drammen, Lier). For flere av disse kommunene kan den svake sysselsettingsveksten henge sammen med en funksjonell spesialisering innen storbyregionen mer enn med et reelt utviklingsproblem.

Indikatoren for gjennomsnittlig bruttoinntekt for voksne innbyggere genererer et sonekart som i hovedtrekk samsvarer med dagens DU-soner, dvs. prioritering av innlandet og Nord-Norge. Unntakene er imidlertid tydelige. Flere Nord-Norge-kommuner faller utenfor sonegrensen, særlig de med høyt innslag av militær sysselsetting. En del innlands-kommuner i Sør-Norge faller også utenfor (Bykle, Hol, Hemsedal, Gol), samt industri-kommuner i fjordstrøk på Vestlandet. Flere Østfold-kommuner kommer med ved dette sonekartet, som også strekker seg ned til å dekke store deler av Agder.

Mange av indikatorene gir bare opphav til mindre variasjoner i sonekartet. Sentralitet, befolkningstetthet og reisetid, samt til dels befolkningsvekst og bruttoinntekt, gir i grove trekk et rimelig ensartet bilde av hvilke kommuner som bør prioriteres med hensyn til DU-status.

For kvinneandel i reproduktiv alder, eldreandel og sysselsettingsvekst er bildet mer nyansert, men også her aner vi det samme mønsteret, om enn med flere unntak både nord i landet og i indre deler av Sør-Norge. Sysselsettingsfrekvensen skiller seg derimot nokså markert fra de øvrige, ved at det meste av innlandet i Sør-Norge her vil falle utenfor sonen.

Antall kommuner som kommer med i sonen vil variere med indikatorenes nedslagsmønster. De indikatorene som favoriserer kommuner med lavt folketall vil få plass til flere kommuner innenfor befolkningstaket på 25,8% enn de indikatorene som gir større vekt til folkerike kommuner.

Tabell 4.2 *Antall kommuner i DU-området fastlagt ut fra en enkelt indikator alene*

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

Da sentralitet er en dis-kontinuerlig inndeling, er det ikke mulig å tilpasse denne indikatoren eksakt til et befolkningstak på 25,8%

Vektlegging av befolkningstetthet medfører at relativt flere kommuner kommer innenfor DU-området, sammenlignet med de øvrige indikatorene. Det er særlig indikatoren sysselsettingsandel som premierer de større kommunene. Også sysselsettingsvekst, inntekt og eldreandel gir plass til flere kommuner innenfor befolkningstaket enn dagens soneinndeling.

Materialet indikerer at en vektlegging av geografiindikatorene sammen med befolkningsvekst vil gi et rimelig sammenhengende og robust DU-område som i liten grad er følsomt overfor interne variasjoner i vektningen. Hvordan en vektlegger de øvrige indikatorene vil i større grad få utslag i soneinndelingen, selv om dette mer vil påvirke enkeltkommuners plassering enn det samlede geografiske bildet.

### 4.3 Utprøving av alternative indeksvekter

Den vektningen vi har argumentert for i avsnitt 4.1 og presentert i tabell 4.1 er ikke den eneste mulige, og heller ikke den eneste som kan gis en rimelig begrunnelse innenfor de nedfelte distriktpolitiske målsettingene. Vi har foretatt beregninger av alternative sonekart basert på ulike vektingsalternativer, som kan illustrere i hvilken grad ulike vektingsvalg vil påvirke sonekartet (tabell 4.3).

Tabell 4.3 *Alternativer for vektning av indikatorer for et distriktpolitisk virkeområde*

	Befolk-			Bef.-	Bef.andel	Bef.andel	Andel sys-	Syss.	Bruttoinn-	
	Sentra-	nings-	Reise-	vekst	67 år og	kvinne-	selsatt av	vekst	tekt pr.	Sum
	litet	tetthet	tid	1991-	over	20-39 år	bef.20-64	1992-98	pers. 17	
				2000					år+	
Alt 1	20	10	10	20	5	5	10	10	10	100
Alt 2	10	15	15	20	5	5	10	10	10	100
Alt 3	20	10	10	10	10	10	10	10	10	100
Alt 4	20	10	10	20	5	5	5	5	20	100
Alt 5	5	5	5	20	5	5	20	20	15	100
Alt 6	0	0	0	25	12,5	12,5	12,5	12,5	25	100
Alt 7	0	0	0	23,5	5,9	5,9	23,5	23,5	17,7	100

Det er ikke gitt at alternativene fra tabell 4.3 gir et optimalt spenn mellom alternativer for å illustrere utslagene som ulik vektning kan medføre. Resultatene for soneinndelingen (som omtales nedenfor) viser likevel at de relativt store forskjellene i vektlegging ikke resulterer i spesielt store forskjeller i kommunerangering basert på totalindeksverdi. Vi har på denne bakgrunn ikke funnet behov for å prøve ut flere alternative vektinger.

Alternativ 1 benytter de vektene vi har presentert i avsnitt 4.1 ovenfor, og som vi har valgt å basere oss på i det videre arbeidet med DA-soner.

Alle de første fire alternativene analyserer utslag av endret vektning innenfor en ramme der geografiske faktorer veier relativt mye. Med innbyrdes variasjoner seg imellom tillegges de geografiske variable sentralitet, reisetidsavstand og befolkningstetthet til sammen like stor vekt med totalt 40%.

- alternativ 2 har mindre vekt på sentralitet og mer på befolkningstetthet og reisetid
- alternativ 3 har mindre vekt på befolkningsvekst og mer på de to indikatorene for befolkningssammensetning
- alternativ 4 har mindre vekt på sysselsettingsindikatorer og mer på inntekt

I alternativ 5 er vektene for geografiske komponenter tonet sterkt ned (til bare 15%) til fordel for inntekts- og sysselsettingsindikatorer.

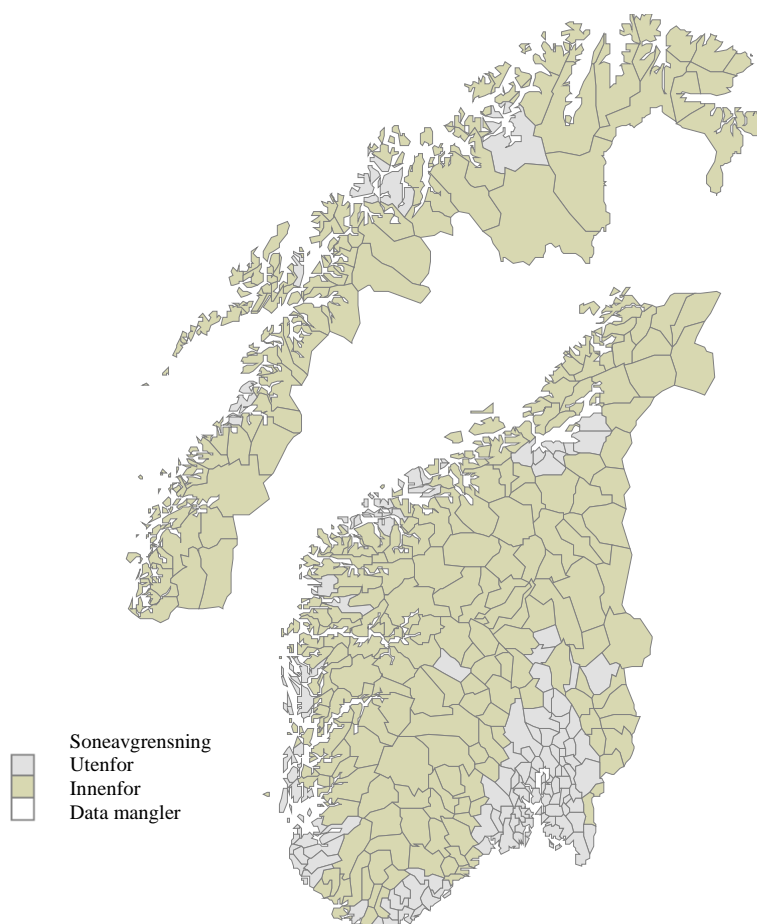
Når geografien gis mindre vekt, endres både antallet og hvilke kommuner som kommer med i DU-området. For å vurdere konsekvenser av dette, utdypes vi alternativ 5 med sterkere favorisering av demografi, inntekt og sysselsetting på bekostning av geografi i alternativ 6–7:

- alternativ 6 har ingen geografivariabel, og prioriteter ellers inntekt og befolkningsvekst samt mer vekt på befolkningsstruktur
- alternativ 7 er også uten geografi og med høyest prioritet av sysselsettingsvariable.

### 4.3.1 Indikator-baserte DU-soner ved alternative vektinger

Basert på beregnet totalindeksverdi, har vi rangert samtlige 435 kommuner etter synkende indeks. Etter en slik rangering, har vi beregnet den kumulative befolkning for kommuner med avtakende totalindeksverdi. For en øvre grense på 25,8% av landets befolkning har vi for hvert alternativ tilordnet en hypotetisk DU-status for bedriftsrettet støtte til kommunene, gitt at DU-området fastlegges mekanisk ut fra indeksverdiene. Rangeringen varierer mellom alternativene, og ettersom folketallet varierer mellom kommunene, vil ulike antall kommuner komme med innenfor dette befolkningstaket alternativene imellom. De alternative vektingene medfører at hhv. 283, 284, 285, 285, 266, 262 og 250 kommuner oppnår bedriftsrettet DU-status (mot 266 kommuner pr. idag). Vi finner som ventet stor likhet mellom alternativ 1–4, mens alternativ 5, 6 og særlig 7 avviker markert fra de øvrige.

Figur 4.1 *Indeksbaserte DU-soner i alternativ 1 (hovedalternativet)*



Det indeksbaserte sonekartet i figur 4.1 viser et overraskende godt samsvar med dagens sonekart, jfr. figur 2.1 ovenfor. Det tyder på at de valgte indikatorene fra kapittel 3 og den valgte vektingen i dette hovedalternativet på en god måte har fanget opp de målsettinger som de facto har ligget til grunn ved såvel indikatorbruken som skjønnsanvendelsen til departementet ved forrige sonerevisjon.

Det er likevel en del viktige avvik. Et slikt avvik gjelder kommunene Alta, Tromsø, Harstad og Bodø som faller ut i sonekartet i figur 4.1. Dette er folkerike kommuner, når de faller ut bidrar det til at flere kommuner i Sør-Norge får plass under befolkningstaket. Dermed blir det få kommuner i Sør-Norge som faller ut sammenliknet med dagens kart. De som likevel gjør dette er tre kommuner på Nordmøre (Kristiansund, Frei og Eide), Rogaland-kommunene Finnøy og Kvitsøy, Hemsedal i Buskerud samt Aremark i Østfold.

I alternativ 2 er mindre av vekten lagt på sentralitet og mer på avstand og befolknings-tetthet. Det gir som utslag i forhold til alternativ 1 er at Røst, Utsira og Austevoll faller ut, det er øykommuner med lav sentralitet men høy befolkningstetthet. Videre faller Farsund ut samt Bø i Telemark, mens Forsand, Iveland, Froland, Lardal og Aremark kommer med (alt sammenliknet med alternativ 1). Det er mao. bare marginale ulikheter mellom de to alternativene, i en retning som tilsier at alternativ 1 treffer best den distriktpolitiske målsetting for øykommunenes del mens alternativ 2 lettere tar ut mindre senterkommuner på sør-østlandet.

Alternativ 3 har samme vekt som alternativ 1 for alle indikatorene bortsett fra at vektfordelingen innen de demografiske indikatorene er annerledes. Vekten på befolkningsvekst er redusert på bekostning av vekten til andelen eldre og andelen kvinner. Kvitsøy og Lardal kommer med i sonen, sammenliknet med alternativ 1. Disse kommunene er så små at de kunne komme inn under sonetaket uten at noen gikk ut, de var mao. tilsammen mindre enn "nestemann på listen" under alternativ 1.

I alternativ 4 er vekten for inntektsindikatoren økt fra 10 til 20%, mens begge sysselset-tingsindikatorene er redusert fra 10 til 5 prosent hver. Også dette gir beskjedne utslag. Austevoll og Stange faller ut, mens Orkdal, Iveland, Øyer og Lardal kommer inn i sonen (sammenliknet med alternativ 1). Dette kan overraske noe, siden sysselsettings- og inntektsindikatorene var de som ga klareste avvikende mønster på sonekartene i avsnitt 4.2 ovenfor. Årsaken kan være at vekt-avvikene er for små til å gi tilstrekkelig utslag på kartene, de domineres av de 90% vektgrunnlag som ikke endres alternativene imellom.

Det er med bare få unntak de samme kommunene som går igjen innenfor sonen i alternativ 1–4. Vi har i tabell 4.4 listet opp de kommuner som ikke har samme status i samtlige fire alternativer (der "1" angir at kommunen befinner seg innenfor DU-området og "0" betyr at kommunen havner utenfor).

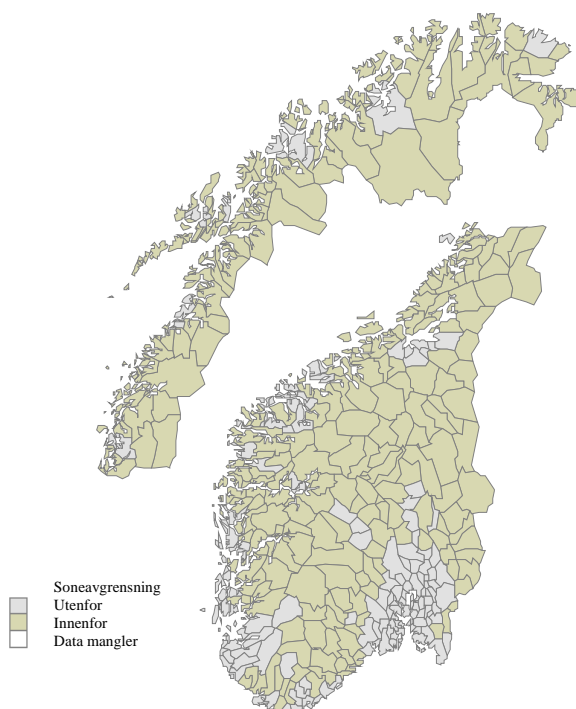
Tabell 4.4 *Kommuner som skifter DU-status i alternativ 1–4*

Kommune	Alt.1	Alt.2	Alt.3	Alt.4	Sum alt 1-4
Aremark	0	1	0	0	1
Øyer	0	0	0	1	1
Froland	0	1	0	0	1
Forsand	0	1	0	0	1
Kvitsøy	0	0	1	0	1
Iveland	0	1	0	1	2
Austevoll	1	0	1	0	2
Orkdal	0	1	0	1	2
Stange	1	1	1	0	3
Lardal	0	1	1	1	3
Bø	1	0	1	1	3
Farsund	1	0	1	1	3
Utsira	1	0	1	1	3
Røst	1	0	1	1	3

0: Kommunen er ikke med i DU-sonen i dette alternativet

1: Kommunen er med i DU-sonen i dette alternativet

Bare 14 kommuner oppnår forskjellig status i alternativ 1–4. Av de 14 er det imidlertid bare to stykker som oppnår DU-status i alternativ 5 med langt kraftigere vektomlegging. Tross ulik vektlegging ellers, viser resultatene at så lenge de geografiske komponentene gis en betydelig vekt, så vil øvrige vekt-variasjoner ikke føre til dramatiske endringer i distriktsstatus.

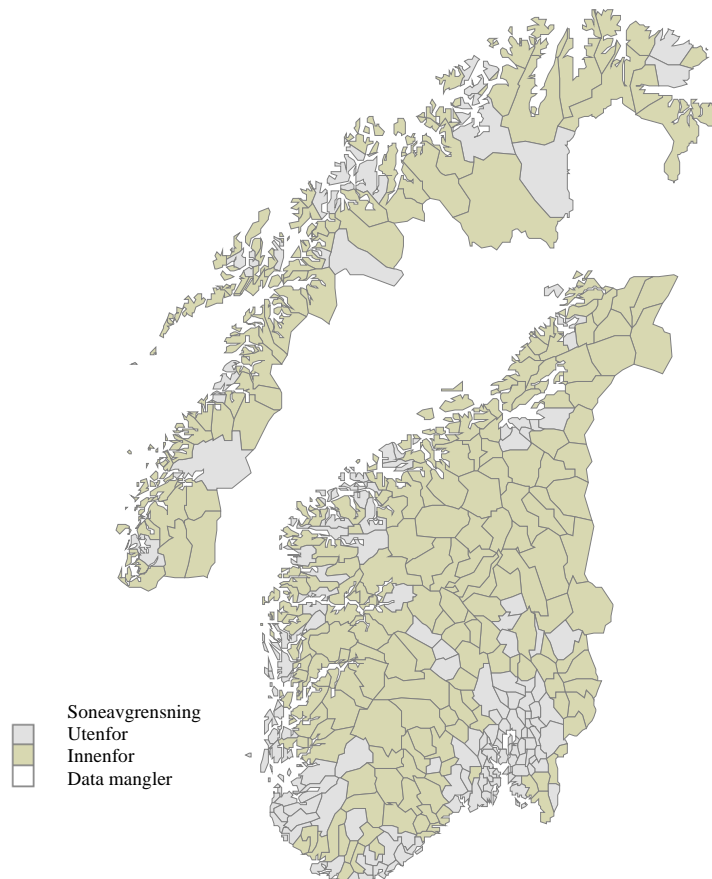
Figur 4.2 *Indeksbaserte DU-soner i alternativ 5*



I alternativ 5 er vektingen endret sterkere. Her er geografi-indikatorene samlet redusert fra 40% til 15 %, fordelt slik at hver av de tre indikatorene nå gis 5%. Demografi-indikatorene er uendret. Sysselsettingsindikatorene er doblet fra tilsammen 20 til 40% fordelt likt på de to underindikatorene. Endelig er inntektsindikatoren økt fra 10 til 15%.

Utslagene på sonekartet er nå mer tydelige sammenliknet med alternativ 1. I Nord-Norge er flere kommuner falt ut (Røst, Båtsfjord, Sortland, Brønnøy) sammen med Vikna og Levanger i Nord-Trøndelag. Også lengre sør er det skjedd viktige endringer i kartet. Bl.a. er Kristiansund kommet med mens Volda, Stranda og Hornindal falt ut. Tilsvarende endringer finner en i andre fylker, hvor kommuner med perifer beliggenhet uten markerte sysselsettingsproblemer faller ut (Odda, Sirdal, Åseral, store deler av Hallingdal, Bø) mens kommuner som Rakkestad, Birkenes, Østre Toten og Elverum kommer med i sonen. Likevel, selv med såpass kraftig endring i vektfordelingen, er endringene i sonekartet sammenliknet med alternativ 1 på et beskjedent nivå, noe som tilsier at det er i stor grad et samfall mellom periferitet og andre problemindikatorer selv om dette samfallet ikke er fullstendig.

Figur 4.3 *Indeksbaserte DU-soner i alternativ 6*

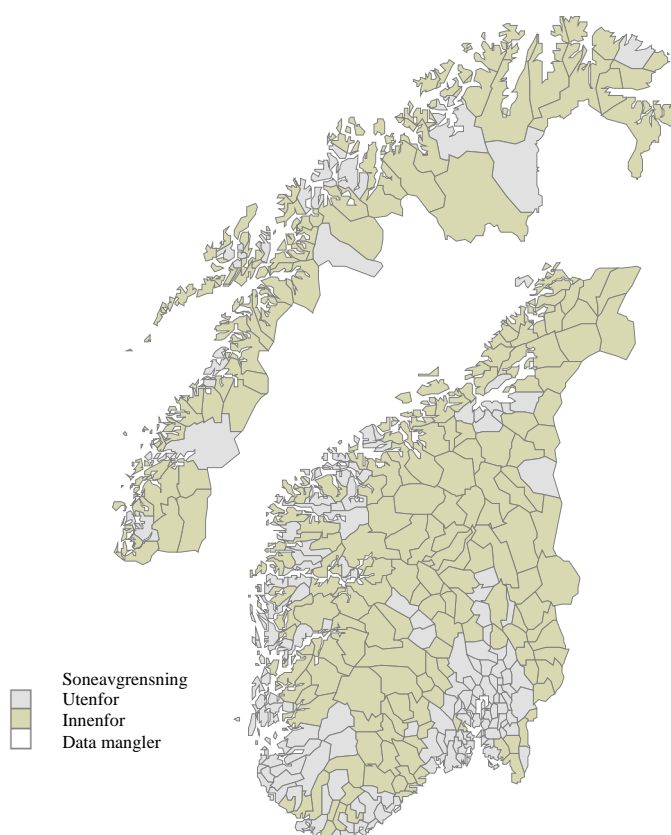


I alternativ 6 er alle geografivariabeler tatt ut. Sysselsettingsindikatorene er satt til samlet 25%, mot 20% i alternativ 1-3 og 40% i alternativ 5. Både inntektsindikatoren og indikatoren for befolkningsvekst er satt til 25%, som er høyere enn i alle de andre alternativene. Befolkningsstruktur-indikatorene er også høyere enn i de øvrige alternativene.

Resultatet ble et sonekart som varierer sterkere fra alternativ 1 (og dagens kart) enn det alternativ 5 gjør. Flere kommuner faller ut, og tilsvarende flere tas inn. I Nord-Norge faller de samme kommunene ut som i alternativ 5, i tillegg faller også Vadsø, Karasjok, Hammerfest, Lenvik, Bardu, Gratangen og Rana ut av sonen, mens Namdalseid faller ut i Nord-Trøndelag sammen med Vikna. Også langs kysten ned til Sørlandet samt i innlandet er det en god del flere kommuner som faller ut av sonen sammenliknet med alternativ 5 (som hadde færre inne i disse områdene enn alternativ 1). De som kommer med (fortsatt sammenliknet med alternativ 5) er Lardal, Modum, Vestre Toten, Halden og Sarpsborg.

Selv om også dette sonekartet har en hovedstruktur som i stor grad sammenfaller med alternativ 1 og dagens sonekart, er avvikene likevel synlige. Områder med åpenbar periferistatus og tilknyttede utviklingsproblemer faller i stor grad ut til fordel for sentrale kommuner med strukturelle problemer mht. inntekt og befolkningsutvikling.

Figur 4.4 *Indeksbaserte DU-soner i alternativ 7*



I alternativ 7 er også alle geografivariabeler tatt ut. Sammenliknet med alternativ 6 er vekten satt ned for inntekt (fra 25% til 18%) og befolkningsstruktur (fra 25% til 12%). Til gjengjeld er vekten for sysselsettingsindikatorer økt fra 25% til 47%. Dette er en sterkere sysselsettingsvekt enn for noen av de andre alternativene.

Sammenlikner vi med alternativ 6, er forskjellen for Nord-Norge at Vadsø og Hammerfest kommer inn igjen i sonen, og det samme gjelder for Namdalseid. Det skjer en del endringer også på Vestlandet, hvor en rekke kommuner faller ut i alternativ 7 sammenliknet med alternativ 6, mens Årdal kommer inn igjen. Forøvrig er det på Sør- og Øst-

landet at flere kommuner kommer med: Vennesla, Holmestrand, Hof, Elverum. Røros faller derimot ut av sonen.

I stor grad er det samme profilendring som skjer fra alternativ 1 (og fra dagens sonekart) til hhv. alternativ 6 og 7: når geografi-indikatorene tas ut til fordel for høyere vekt for inntekts- eller sysselsettingsvariable vil en rekke distriktskommuner falle ut til fordel for sentrale by-pregede kommuner med strukturpolitiske problemer.

Sammenholder vi alle 7 alternativer, finner vi at hele 232 kommuner kommer med i DU-sonen i samtlige vektfordelinger. Samtidig er det 128 kommuner som ikke i noe tilfelle kommer inn under DU-området. For 360 av landets kommuner synes det dermed å være nokså enkelt å avklare status. Dette styrker en antakelse om at de utvalgte indikatorene til sammen – selv med ulik vektlegging – er nokså robuste med hensyn til å klassifisere kommunene.

### 4.3.2 Kommuner som er følsomme for valg av vekting

I våre alternativer er det 74 kommuner som i minst ett av de 7 alternativene endrer status i forhold til DU-området. De ligger stort sett i grenselandet for å komme innenfor sonen, og de fleste befinner seg i Sør-Norge. På Østlandet er det snakk om innlandskommuner. Et sekstitalls kommuner befinner seg (ved rangering etter totalindeksverdi) i området med akkumulerte befolkningsandeler mellom 20 og 30%.

Vippebildet er avhengig av hvordan de urbane kommunene i Nord-Norge behandles. Bodø, Harstad, Tromsø og Alta havner konsekvent utenfor DU-området ved indekseringen. Innfasing av disse fire kommunene pga. en eksogen Nord-Norge-prioritering medfører kraftig omfordeling i den akkumulerte befolkningen som bestemmer grensen for DU-status.

Åtte av de 74 kommunene kommer bare med i DU-området i alternativ 6 eller 7, dvs. at de er pekt ut som problemkommuner uten at dette er geografisk betinget. De vil derfor neppe være aktuelle kandidater for DU-status dersom området skal fastlegges ut fra best mulig distriktpolitisk måloppnåelse. Når disse alternativene tas ut står vi igjen med 66 kommuner som i noen grad kan komme i en vippeposisjon i forhold til DU-status.

Gitt at DU-sonene skal fastlegges ut fra distriktpolitisk måloppnåelse er det først og fremst alternativ 1–4 som er interessante ved vurdering av DU-status. De kommunene som kommer inn under DU-området i samtlige av de fire første alternativene viser seg også å komme med i flere av alternativene 5–7. Innen de fire første alternativene står vi igjen med 21 kommuner som kommer i en følsom vurderingsmessig posisjon. Tabell 4.5 viser hvordan disse 21 kommunene faller ut i de 7 alternativene.

Tabell 4.5 *Følsomme kommuner som skifter DU-status mellom alternativene*

Kommune	Befolkning	Sentralitet*	Alt.1	Alt.2	Alt.3	Alt.4	Alt.5	Alt.6	Alt.7	Sum
Aremark	1451	7	0	1	0	0	0	0	0	1
Rakkestad	7076	8	0	0	0	0	1	1	1	3
Stange	17928	8	1	1	1	0	1	1	1	6
Elverum	18046	7	0	0	0	0	1	0	1	2
Øyer	4859	7	0	0	0	1	0	0	0	1
Østre Toten	14103	8	0	0	0	0	1	1	1	3
Lardal	2379	7	0	1	1	1	0	1	0	4
Bø	4964	4	1	0	1	1	0	0	0	3
Froland	4497	8	0	1	0	0	1	0	0	2
Birkenes	4290	7	0	0	0	0	1	0	0	1
Iveland	1128	8	0	1	0	1	0	1	0	3
Farsund	9630	4	1	0	1	1	0	0	0	3
Forsand	1018	7	0	1	0	0	0	0	0	1
Kvitsøy	523	2	0	0	1	0	0	0	0	1
Utsira	256	1	1	0	1	1	0	0	0	3
Austevoll	4406	1	1	0	1	0	0	0	0	2
Radøy	4585	7	0	0	0	0	1	1	1	3
Kristiansund	16925	7	0	0	0	0	1	1	1	3
Orkdal	10250	7	0	1	0	1	0	1	0	3
Levanger	17501	7	0	0	0	0	1	1	1	3
Røst	666	1	1	0	1	1	0	0	0	3

\*: NIBRs 11-inndeling, høyere tall indikerer mer sentral beliggenhet

Utvalget av "følsomme kommuner": se tekst

0: Kommunen er ikke med i DU-sonen i dette alternativet

1: Kommunen er med i DU-sonen i dette alternativet

Tabell 4.5 gir et bilde av hvilke kommuner som er mest følsomme for de vektingsvalg som med rimelighet kan sies å ligge innenfor en distriktpolitisk innretning for virkeområdet. Dette er dels øykommuner som pga. at omegnen er hav får registrert høyere befolkningstetthet enn andre kommuner med skog og fjell som ubebygde omland. Forøvrig er alle randkommuner til virkeområdet fra alternativ 1, med unntak av flere av østlands-kommunene som kommer inn i de alternativene hvor sentralitet nedtones som indikator.

Dersom en (som idag) velger å inkludere hele Nord-Norge i DU-sonen, vil det medføre at færre kommuner i Sør-Norge kommer med, gitt den indikatorvektningen som benyttes i alternativene. Det gjør at mange av kommunene i tabell 4.5 av den grunn ikke blir aktuelle, mens andre kommuner kan komme i en følsom posisjon.

## 4.4 Inkludering av hele Nord-Norge

En forklaring på at så vidt mange kommuner vil komme med i en indikatorbasert DU-sone sammenliknet med dagens avgrensning, er at de mest folkerike kommunene i Nord-Norge ikke kommer med i de beregnede alternativene. Uten Tromsø (59.000), Bodø (41.000), Harstad (23.000) og Alta (16.000), gir befolkningstaket på 25,8% rom for at mange mer tynt befolkede kommuner i Sør-Norge kan tilgodeses.

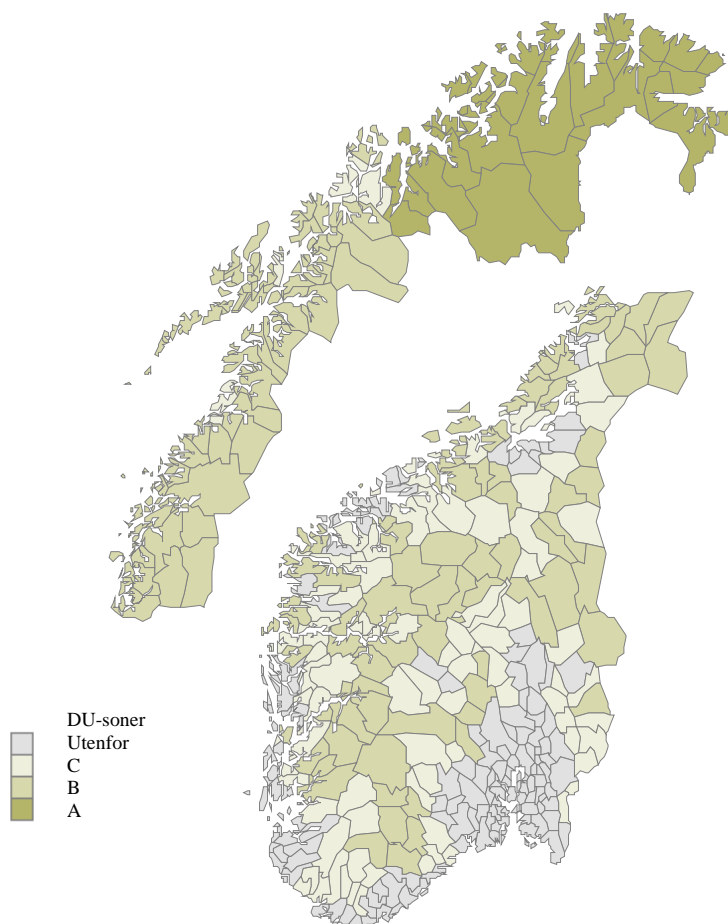
Kommunene i Nord-Norge har idag DU-status uavhengig av om de oppnådde god indeksverdi ved departementets forrige revisjon. Det skyldes en distriktpolitisk prioritering av landsdelen som går ut over indikatorutfall for den enkelte kommune. En slik landsdels- eller regionbetragtning kan fullt ut forsvares innenfor de distriktpolitiske målsettinger slik disse er framstilt i kapittel 2. Å gi støtte til periferien vil i sentrale landsdeler

innebære å støtte de deler av landsdelen som har størst ulemper av distriktmessig karakter. Der hele landsdelen må oppfattes å ha en slik ulempe, er det naturlig at hele landsdelen kommer inn under støtteområdet. Da kan det å styrke landsdelssentrene (som kan ha gode resultater mht. såvel inntekt, sysselsetting og befolkningsutvikling) oppfattes som avgjørende for at landsdelen som helhet skal kunne utvikles/bevares.

Noe av Nord-Norge-prioriteringen vil ivaretas av at vi nå har tatt med en indikator for reisetid til hovedstaden. Dette er en av årsakene til at vi får bare 4 Nord-Norge-kommuner som faller ut av indikatorbasert kart, mens dette var 7 ved forrige revisjon. Denne nye indikatoren fanger imidlertid ikke fullstendig opp alle hensyn bak Nord-Norge-prioriteringen. Det vil derfor fortsatt være grunn til å opprettholde en eksogen Nord-Norge-prioritering innenfor den distriktpolitiske prioritering.

Alle kommuner i Nordland, Troms og Finnmark legges derfor eksogent innenfor DU-sonen. Disse 89 kommunene hadde i 1999 til sammen 10,37% av befolkningen. Utover dette gis det innenfor taket på 25,8% dermed bare rom for kommuner i Sør-Norge som til sammen ikke har mer enn rundt 15,4% av landets befolkning. Vi har sett på utfallet av å benytte indikatorbaserte beregninger med vektning etter alternativene 1-5 for Sør-Norges del med dette befolkningstaket.

Figur 4.5 *Indikatorbasert DU-soner, alternativ 1, med prioritet for Nord-Norge*



Det er tilsammen 15 kommuner som faller ut av DU-sonen ved inkludering av hele Nord-Norge etter indikatorvektingen i alternativ 1. Dette er alle randkommuner i forhold til den gjenværende sonen. Av disse er det bare fire kommuner som er med i dagens bedriftsrettede DU-sone: Nome, Bø, Utsira og Namsos. Det innebærer at etter prioriteringen av Nord-Norge er blitt enda bedre samsvar mellom det DU-området som genereres av en indikatorbasert beregning basert på de vekter vi mener er de mest målinnrettede, og dagens DU-kart.

Med bare to unntak ligger samtlige av kommunene som kommer med i DU-sonen i figur 4.5 fysisk inntil hverandre (selv om noen øykommuner har vann mellom seg og aktuelle nabokommuner). Det største unntaket er de to nabokommunene i Østfold, Rømskog og Marker, som nokså hårfint mangler fysisk kontakt med Eidskog i Hedmark. Det andre unntaket er Midsund og Sandøy på Nordmøre. Forøvrig oppnås et sammenhengende geografisk område, der nord- og innlands-Norge kommer med. Motsatt faller de fleste kommunene på det sentrale Østlandet utenfor. Det gjør også omtrent samtlige kommuner langs kyststripa rundt hele Sør-Norge og opp til grensen mellom Hordaland og Sogn og Fjordane, med unntak av ytre Hardanger. Videre nordover er det også et område på Møre og et område langs indre deler av Trondheimsfjorden som faller utenfor DU-området. Enkelte kommuner som faller utenfor, befinner seg likevel innelukket i det potensielle DU-området. Det gjelder Namsos, Hemsedal/Gol og Elverum.

238 kommuner kommer med i alle alternativene 1-5 når disse beregnes med Nord-Norge som eksogent gitt innenfor sonen (herunder de 89 i Nord-Norge), og 147 kommuner havner utenfor i alle fem. De resterende 50 kommuner kommer med i DU-området i fra ett til fire av de fem alternativene. 21 av disse oppfyller kravene til DU-status i de fire første alternativene.

Tabell 4.6 viser hvilke avvik det blir mellom soneinndelingene etter alternativ 1-5 når Nord-Norge er prioritert i alle alternativene. Det er benyttet samme prinsipper for definisjon av "følsomme" kommuner som i tabell 4.5. Det er de kommunene som kommer inn i noen av alternativene men ikke i andre som tas med, bortsett fra at de kommunene som er med i alle alternativene 1-4 heller ikke regnes som "følsomme".

Det er 26 kommuner som blir følsomme etter denne avgrensningen, mot 21 i tabell 4.5 uten Nord-Norge-prioritering. 4 av disse oppnår DU-status bare i alternativ 5 og synes derfor lite aktuelle. Det er nå 13 av de 26 følsomme kommunene som ligger innenfor dagens bedriftsrettede DU-område, mot 6 av 21 før Nord-Norge-prioriteringen ble lagt inn.

Tabell 4.6 *Følsomme kommuner ved Nord-Norge-prioritering*

Kommune	Befolkning	Sentralitet*	Alt.1	Alt.2	Alt.3	Alt.4	Alt.5	Sum
Kongsvinger	17349	6	1	0	0	0	1	2
Ringsaker	31622	7	0	0	0	0	1	1
Stange	17928	8	1	1	1	0	1	4
Østre Toten	14103	8	0	0	0	0	1	1
Gol	4390	4	0	0	0	1	0	1
Krødsherad	2254	7	0	1	0	1	0	2
Notodden	12272	7	0	1	1	0	1	3
Nome	6648	9	0	1	0	0	1	2
Sauherad	4411	7	0	1	0	1	1	3
Risør	7000	7	0	0	0	0	1	1
Iveland	1128	8	0	0	0	1	0	1
Bykle	868	1	1	0	1	1	0	3
Lindesnes	4395	7	0	1	0	1	0	2
Utsira	256	1	0	0	0	1	0	1
Fitjar	2992	2	1	0	1	1	0	3
Fusa	3684	7	0	1	1	0	0	2
Austevoll	4406	1	0	0	1	0	0	1
Austrheim	2527	2	1	0	1	0	0	2
Sogndal	6666	3	1	0	1	1	0	3
Vågsøy	6479	3	1	0	1	1	0	3
Kristiansund	16925	7	0	0	0	0	1	1
Volda	8322	6	0	0	0	1	0	1
Vestnes	6530	7	0	1	0	0	0	1
Averøy	5409	7	1	0	1	1	0	3
Ørland	5037	3	1	0	1	1	1	4
Namsos	12325	6	0	0	0	1	0	1

\*: NIBRs 11-inndeling, høyere tall indikerer mer sentral beliggenhet

Utvalget av "følsomme kommuner": se tekst foran tabell 4.5

0: Kommunen er ikke med i DU-sonen i dette alternativet

1: Kommunen er med i DU-sonen i dette alternativet

## 4.5 DU-soner beregnet ut fra BA-regioner

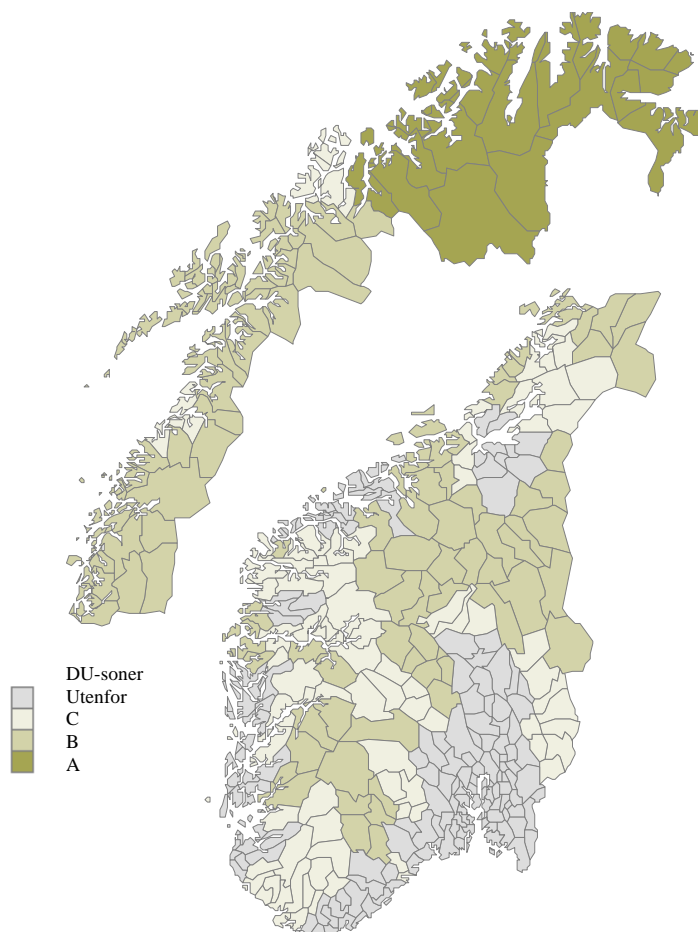
### 4.5.1 Sonekart basert på BA-genererte indikatorer

Inndelingen av kommunene i bo- og arbeidsmarkedsregioner er omtalt i avsnitt 2.3, se også figur 2.4.

Kapittel 3 og vedlegg 2 redegjør for beregningen av indekser for de ulike indikatorene, basert på tall for alle kommunene. Indekser beregnet ut fra regioner, i dette tilfellet bo- og arbeidsmarkedsregioner, vil være preget av at regionene er mer heterogene enn enkeltkommuner. Dette fører til at det blir færre ekstremverdier enn ved en kommunebasert indeks. Det betyr samtidig at ekstremverdier lettere kan oppstå i små regioner enn i større, og at store problemer i enkeltkommuner kan skjules av regionnivået. Indeksverdiene på BA-nivå er vist i vedlegg 5.

Vi har beregnet et indeksbasert DU-sonekart basert på vektene i alternativ 1 og med Nord-Norge eksogent gitt innenfor DU-sonen. Kartet er vist i figur 4.6.

Figur 4.6 *DU-sone, alternativ 1 beregnet ut fra BA-regioner, med prioritet for Nord-Norge*



En del av enklavene i det kommunebaserte DU-sonekartet (figur 4.5) er naturlig nok blitt borte i de BA-baserte beregningene. En BA-basert beregning medfører at enkeltkommuner med høye indeksverdier kan bli overdøvet av større nabokommuner med lavere indeksverdier. Det vil derfor være kommuner som kommer med i sonen i en kommunebasert beregning men som faller utenfor i en BA-basert beregning. Det synes tydelig på kartet for bl.a. Sunnfjord, hvor Gaular og Jølster trekkes ut av sonen pga. regionfelleskapet med Førde. Tilsvarende ser en i andre distriktskommuner nær større sentra.

Det er to hensikter med å generere et BA-beregnet kart over DU-soner i tillegg til det tilsvarende kommuneberegnete kartet.

For den differensierte arbeidsgiveravgiften er det BA-regioner som er den mest relevante grunnenhet for avgrensning av virkeområdet, se avsnitt 2.2.2 ovenfor. Dersom en BA-region skulle gå over flere DU-soner, vil en ha behov for å vite hvordan BA-regionen hadde falt ut dersom denne var grunnenhet ved beregningene.

Også for DU-sonene kan det være nyttig å vite hvordan en BA-region faller ut. Som nevnt i avsnitt 2.2.2 kan det være grunner for å la en DU-sone-grense dele en BA-region, noe som ikke er like legitimt for DA-sonenes del. Men det er viktig å bruke et fornuftig



skjønn før en slik oppdeling foretas. Et indikator-beregnet DU-kart basert på BA-regioner vil være et nyttig hjelpemiddel i utøvelsen av et slikt skjønn.

## 4.6 Skjønnsbasert vurdering av et DU-område

Evalueringsforslaget til DU-soner tar utgangspunkt i den indikatorbaserte analysen. I tillegg skal denne suppleres med skjønn. Skjønnets funksjon skal dels være å se om en får urimelige utslag, hvor urimeligheten baseres på at en vet endel mer om kommunene enn hva indikatorene alene ivaretar. Videre skal en ta hensyn til at det skal være et ikke urimelig forhold nabokommuner imellom. Her kommer også hensynet til sammenheng i områdekartet inn, en bør unngå “øyer” både i form av enslig inkluderte og innesluttede ekskluderte kommuner. Det er videre behov for å vurdere i hvilken grad grensene deler opp funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner uten at dette kan forsvares ut fra den distriktpolitiske målsetting.

Skjønnsstilpasningen er gjennomført bare for hovedalternativet, dvs. alternativ 1 hvor hele Nord-Norge inkluderes i det bedriftsrettede virkemiddelområdet. I forbindelse med skjønn har vi benyttet oss av de indikatorbaserte sonekartene både på kommune- og på BA-nivå. Vi har også sett på avvikene i forhold til dagens soneinndeling, for å vurdere i hvilken grad disse kan gis en rimelig skjønsmessig begrunnelse.

Ser en på det samlede bedriftsrettede virkeområdet (dvs. sonene A, B og C) er det overraskende lite avvik mellom det indikatorbaserte kommunekartet (med Nord-Norgegaranti) vist i figur 4.5 og dagens virkemiddelkart (se figur 2.1). Avvikene framgår av tabell 4.7.

Tabell 4.7 *Avvik i bedriftsrettet virkeområde mellom dagens DU-kart og det indikatorbaserte kartet med Nord-Norge-prioritering*

	Er med i dagens ABC-område, faller ut i indikatorbasert kart	Er i D-området (utenfor ABC-området), kommer med i indikatorbasert kart	Er helt utenfor dagens område, kommer med i indikatorbasert kart
Østfold	Aremark		
Hedmark			Sør-Odal Nord-Odal Stange Løten
Buskerud	Hemsedal Gol		
Telemark	Notodden Sauherad Bø Nome	Kragerø	
Aust-Agder		Evje og Hornnes	
Vest-Agder		Marnardal Flekkefjord	
Rogaland	Finnøy Kvitsøy Utsira		
Hordaland		Tysnes Vaksdal Samnanger Fitjar	Austrheim
Sogn og Fjordane		Naustdal	
Møre og Romsdal	Kristiansund  Frei Eide	Ørsta	
Nord-Trøndelag	Namsos	Frosta	

Av de kommunene som faller utenfor den indikatorgenererte DU-sonen, har vi valgt å la 6 kommuner bli inkludert på skjønnsmessig grunnlag.

*Namsos* ligger i en region, Namdalen, som ofte pleier å bli likestilt med Nord-Norge mht. regionalpolitisk prioritet. Namdalen som helhet er en sterkt utsatt region, og det er av betydning også for de omkringliggende kommunene at en lykkes i å opprettholde *Namsos* som regionalt sentrum. Kommunen har en indikatorverdi svært nær grenseverdien for å innpasses under befolkningstaket.

*Gol* ligger, sammen med *Hemsedal*, som en øy i den indeksberegnete DU-sonen. *Gol* har regionale senterfunksjoner for Hallingdal. Det vil skape en lite heldig senterfordeling innen Hallingdal om *Gol* skulle falle ut mens *Ål* og *Nes* blir med i sonen, ut fra at *Gol* kommune har mindre ubebodd fjellareal enn de to nabokommunene. Også *Gol* har en indikatorverdi svært nær grenseverdien for å innpasses under befolkningstaket.

*Hemsedal* har en særegen attraktivitet innen turistnæringen som gjør at kommunen ikke får utslag på problemindikatorene for sysselsetting og inntekt, samtidig som kommunen i liten grad har noen regional senterfunksjon. Kommunen tas likevel med i sonen ettersom det kan være uheldig å holde én enkelt kommune utenfor fra en region i en sammenheng der alle tilgrensende kommuner er inne. Det er en vanlig praksis å inkludere en geografisk enhet som ikke oppfyller kravene som settes dersom den er omgitt av geografiske enheter som gjør det.

*Utsira* har en øy-beliggenhet som gjør kommunikasjonene mer ressurskrevende enn de anvendte indikatorene fullt ut fanger opp. Samtidig vil øy-lokaliseringen medføre at omegnsarealene ikke medregnes på samme måte som for landkommuner. Det virker derfor lite rimelig å ekskludere kommunen fra DU-området.

*Kristiansund* er regionsenteret på Nordmøre, og *Frei* er omegnskommune som er sterkest knyttet opp mot dette regionsenteret, i en BA-region hvor de øvrige kommunene faller innenfor det indikatorbaserte DU-området. Problemindikatorene slår såpass sterkt ut at det ikke er naturlig å skille regionens kjerne fra omlandet, og *Frei* fra *Kristiansund*.

12 kommuner har vi skjønnet ut blant kommuner som faller innenfor på det indikatorbaserte kommunekartet.

*Stange* og *Løten* kommuner er idag utenfor sonen for bedriftsrettet støtte. Om de blir med, blir *Elverum* en enklave omkranset av sonen uten selv å være med. *Løten* og *Stange* er en del av *Hamar*-regionen. Det virker lite rimelig å la disse to kommunene få en sterkere distriktpolitisk status enn *Elverum*, og de tas derfor ut.

*Marnardal* skjønnes ut fordi kommunen er såpass sterkt orientert mot både *Kristiansand* og *Mandal* at kommunen har sentrumsnær karakter, til dels med forstadspreg.

*Samnanger* har blitt skjønnet ut fordi kommunen har en forholdsvis lav problemindeks og er sterkt integrert i *Bergens*-regionen.

*Fitjar* tas ut av sonen fordi kommunen er så sterkt integrert med senterkommunen i regionen, *Stord*, at den kan betraktes som en forstadskommune til senteret.

*Ørsta* kommune ligger tett på *Volda*. De to kommunene utgjør en felles BA-region, og det virker lite rimelig med ulik soneplassering for disse to kommunene. *Ørsta* bør derfor ikke inkluderes.

*Frosta* er en liten kommune ytterst på en halvøy som ellers ikke er med i sonen, pga. bl.a. sentral regional beliggenhet. Hensynet til sammenhengende soner gjør det lite ønskelig at *Frosta* skulle gå inn i DU-sonen mens nabolaget er utenfor.

*Nord-Odal* og *Sør-Odal* er tillagt *Kongsvinger* BA-region. At *Kongsvinger* er i tilgjengelig distanse gjør at disse kommunene ikke havner i *Oslo*-regionen, slik andre kommuner med samme hovedstadsdistanse (*Rømskog*, *Gran*) gjør. At det finnes flere sentre i pendlingsnærhet er en fordel sammenliknet med andre kommuner i utkanten av *Oslo*'s BA-region. Nærheten til *Gardermoen* tilsier også at de ikke har de samme periferiproblemer som DU-området ellers.

*Kragerø* har en indikatorverdi på grensen av aksept. Kommunen tilhører samme BA-region som *Skien*/*Porsgrunn*/*Bamble*, som utgjør et sentralt industrielt tyngdepunkt.

*Gjemnes* i *Moldere*-regionen tas ut basert på den sterke tilknytningen denne kommunen har til regionsenteret.

*Søndre Land* tas ut av sonen. Den tilhører Gjøvik BA-region, men har bedre tilgang til hovedstadsområdet enn de øvrige i BA-regionen. Kommunen har sterkere dagpendling til regionsenteret enn nabokommunen Nordre Land, som også er mer perifert beliggende i regionen. Det gjør det legitimt å skille mellom disse to kommunene mht. DU-status.

Med disse skjønnstilpasningene er det flere innbyggere i de kommunene som tas ut enn de som legges inn. Det medfører at det blir plass til flere kommuner innenfor befolkningstaket. Dette fylles opp av de neste på den veiede indikatorlisten. De kommunene som det nå blir plass til, er Notodden, Sauherad, Krødsherad og Farsund.

Når Notodden og Sauherad tas med, er det også naturlig å ta med Bø som er et senter i BA-regionen, og som geografisk vil ligge inneklemt om den ikke medtas.

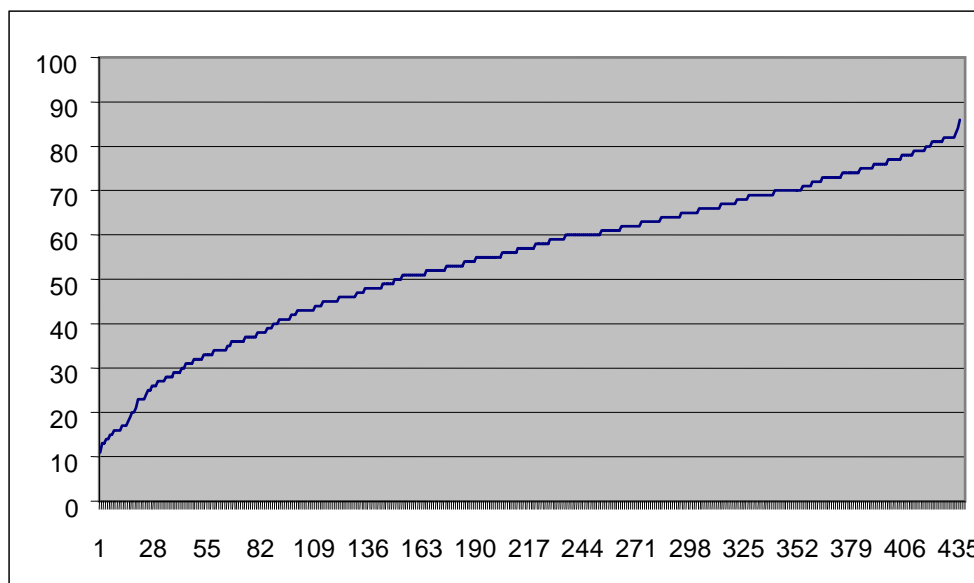
Disse skjønnsmessige vurderingene gir en samlet DU-sone som dekker 25.7% av landets befolkning.

## 4.7 DU-inndeling i undersoner

Sonen for bedriftsrettet distriktsstøtte er idag delt opp i tre undersoner, A, B og C, hvor A har høyest og C lavest prioritet mht. ressursbruk og tak for investeringsstøtten. Basert på hovedalternativet (alt.1) med Nord-Norge-prioritering har vi vurdert en sonegradering av de kommuner som ut fra indeksnivå, skjønn og befolkningstak oppnår DU-status for bedriftsrettet distriktsstøtte. Sonegraderingen skjer ut fra oppnådd indeksverdi.

En slik gradering tar utgangspunkt i befolkningsandeler innenfor hver undersone. Det er vanskelig å gi noen rent faglig begrunnelse for valg av befolkningsandeler. Figur 4.7 viser samtlige kommuner gruppert etter veiet indeksverdi. Bildet viser en rimelig kontinuerlig indeksfordeling kommunene imellom, med noe brattere kurve (større indeks-sprang mellom enkeltkommunene) i begynnelsen og slutten av fordelingen. Det er ingen diskontinuiteter som gjør det mer naturlig å legge sonedelingen på det ene indeksnivået framfor det andre.

Figur 4.7 Kommunene rankert etter indeksverdier for veiet indikator, alternativ 1,



Vi baserer oss derfor på dagens befolkningsnivåer i hver av DU-sonene A, B og C, og tilsvarende (se kap. 6) for arbeidsgiveravgiftssonene 2–5.

I det indikatorbaserte kartet (figur 4.5) er det laget en soneinndeling, basert på prioritering etter indikatorverdier, og hvor befolkningsandelen for hhv. A, B og C skal være uendret (dvs. 2,0% av befolkningen i sone A, 10,8% i sone B, tilsammen 25,8% i sonene A,B og C). Dette kartet får et lappeteppereg, som atskiller seg vesentlig fra dagens soneoppdeling.

En viktig årsak til dette er at dagens inndeling reflekterer en geografisk prioritering etter beliggenhet hvor Nord-Norge og særlig Nord-Troms og Finnmark gis prioritet uavhengig av enkeltkommunens indikatorposisjon. Finnmark og fire Nord-Troms-kommuner er i sone A, mens resten av Nord-Norge er i sone B, med unntak av Tromsø og Bodø som er i sone C. For Sør-Norge er den bedriftsrettede virkemiddelsonen delt mellom B og C etter mer problemfokuserede vurderinger, men med sterk føring mot sammenhengende soner.

Vi har valgt å følge opp landsdelsprioriteringen i det skjønnsbaserte soneforslaget. Som nevnt i drøftingen i avsnitt 4.4 kan en slik prioritering begrunnes innenfor målsettingen om best mulig distriktpolitisk måloppnåelse.

Sone A gjelder idag Finnmark og fire Nord-Troms-kommuner. Det innebærer at tre Nord-Troms-kommuner som inngår i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark likevel ikke får A-status (hele sonen inngår i 0%-området for differensiert arbeidsgiveravgift). De tre utelatte kommunene er Karlsøy, Lyngen og Storfjord. Her får Karlsøy lavest indikatorverdi, som gjør at kommunen ville hatt C-status om en ikke hadde vurdert soneinndelingen ut fra landsdelsbetraktninger. Nærheten til Tromsø gjør at kommunen skiller seg regionalpolitisk ut fra Lyngen og Storfjord.

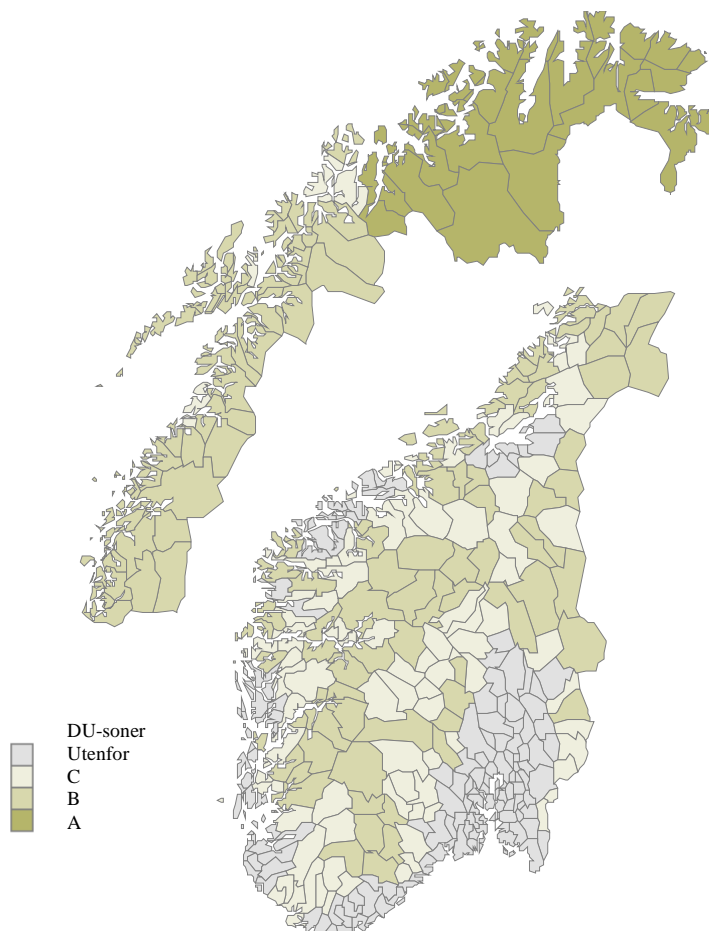
Vi velger å inkludere de to sistnevnte i A-sonen, som da vil bestå av Finnmark samt Troms-kommunene Kvænangen, Skjervøy, Nordreisa, Kåfjord, Lyngen og Storfjord. De to nye kommunene har såpass få innbyggere at befolkningsandelen i A ikke øker fra

forrige revisjon pga. befolkningsnedgangen i de nåværende A-kommunene. I tillegg har de to kommunene meget høye indikatorverdi, som ville bragt Lynen klart innenfor og Strofjord på randen av en A-sone også om denne hadde vært generert ut fra ren indikator-analyse innenfor et befolkningsstak på 2,1%.

Alta kommune vil etter dette fortsatt være en A-kommune. De andre senterkommunene som ville falt ut om ikke en hadde valgt å ta dem med uavhengig av indikatornivå, er Tromsø, Harstad og Bodø. Vi velger derfor å legge Tromsø, Harstad og Bodø til sone C, mens de øvrige Nord-Norge kommunene utenfor A legges i sone B.

For Sør-Norges del medfører disse valgene at forholdet mellom B og C forrykkes i forhold til det opprinnelige indikatorbaserte DU-kartet. Et justert kart hvor de ovennevnte vurderinger for Nord-Norge er anvendt og hvor den samlede sonen er slik skjønnsvurderingen fra avsnitt 4.6 tilsier, gir et nytt indikatorbasert mønster for kommuner innen B- og C-sonene i Sør-Norge (figur 4.8).

Figur 4.8 *Indikatorbasert oppdeling av B- og C-sone i Sør-Norge, gitt Nord-Norge-prioritering samt skjønnstilpasset samlet virkeområde*

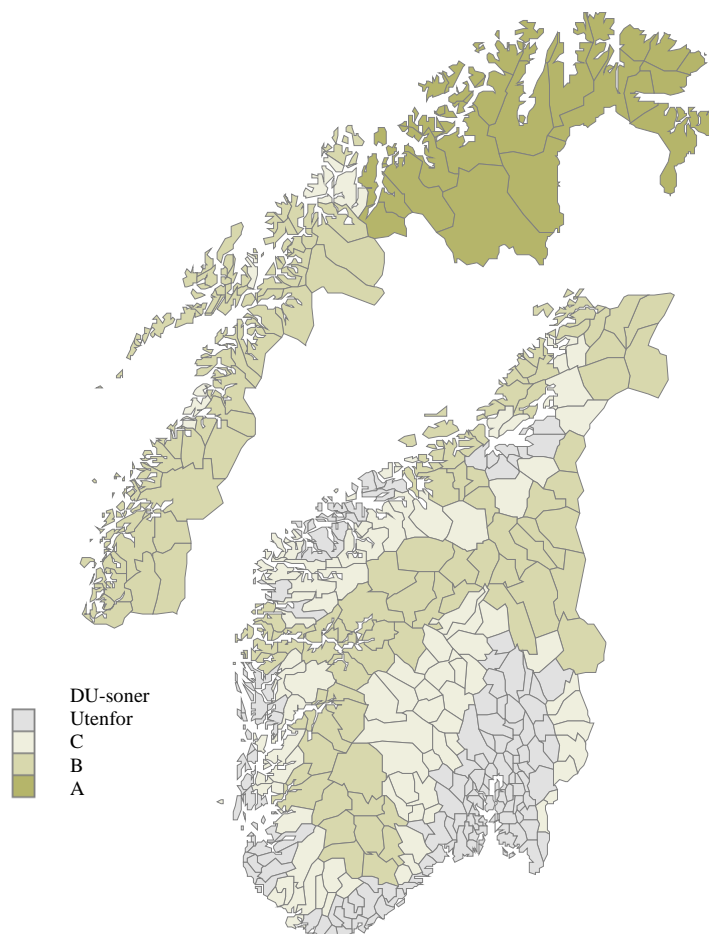


Dette kartet er så igjen benyttet som utgangspunkt for en skjønnsmessig justering med sikte på å oppnå mer sammenhengende B-soner i Sør-Norge. Sammenliknet med den indikatorbaserte inndeling (gitt Nord-Norge-avveiningene og samlet skjønn) ble følgende kommuner skjønnsmessig tatt ut av B-sonen og lagt til C: Åsnes, Etnedal, Sør-Aurdal,

Flå, Sigdal, Nore og Uvdal, Tysnes, Etne, Bremanger, Gloppen, Selje, Vanylven, Sande, Norddal, Sandøy og Stordal. Til gjengjeld er følgende kommuner oppjustert fra C til B: Tynset, Alvdal, Valle, Bykle, Gulen, Høyanger, Leikanger, Sogndal, Årdal, Hemne, Røros, Ørland og Vikna. Dette gir en B-sone med intern sammenheng, og hvor de lengre ”armene” lar seg rimelig forsvare i forhold til nabo-kommunene. Avviket fra dagens B-sone er at det er en kopling mellom de sørligere delene av B-sonen, og at en får oppprioritert deler av fjelltraktene koplet med Ytre Sogn. Etter dette utgjør B-sonen 10,8% av landets befolkning, dvs. på linje med dagens omfang.

Det endelige sonekartet er presentert i figur 4,9.

Figur 4.9 *Endelig forslag til sonekart for DU-området*



Eksogen prioritering av Nord-Norge og bruk av skjønn både for sonen totalt og inndelingen mellom B og C, medfører at det ikke er en entydig sammenheng mellom sonetilknypning og indikatoroppnåelse. Hvor mye dette betyr for det samlede sonekart, kan illustreres ved å lage en sammenveiet indikatorverdi for hele sone A, resp. sone B og C. Vektingen er foretatt ved befolkningsandeler.

Tabell 4.8 Aggregerte indikatorer etter sone

	Dagens sonekart	Evaluerings kart
Utenfor ABC	29,6	29,4
Sone C	54,3	52,7
Sone B	63,8	65,3
Sone A	62,8	63,6
Sone A eks. Alta	66,5	67,1

Det er en klar ranking mellom kommunene innenfor og utenfor området for bedriftsrettet distriktsstøtte. Innenfor dette området er det også en klar forskjell mellom sone C og A/B, denne prioriteringen har et sterkere indikatorutslag i evalueringens forslag enn for dagens soneinndeling. For begge kartene har sone A en svakere samlet indikator enn sone B. Dette skyldes inkluderingen av Alta i sone A. Alta kommune ville (i likhet med Tromsø, Harstad og Bodø som er lagt til sone C) havnet helt utenfor sonen for bedriftsrettet distriktsstøtte dersom indikatoroppnåelse hadde vært eneste kriterium. Dersom vi regner samleindeks for sone A uten Alta, blir verdien klart høyere enn for sone B. Dette illustrerer at skjønnelementet naturlig vil ha stor betydning for så liten sone som A, særlig når det er en befolkningstung senterkommune (høy befolkningsandel inne sonen) som er skjønnet inn i virkeområdet for denne sonens del. Tallene synliggjør at den regionalpolitiske prioriteringen av landsdelssentra i Nord-Norge er et politikk-element de valgte indikatorene ikke evner å fange skikkelig opp.

## 4.8 Området for tilretteleggende virkemidler

I tillegg til DU-sonene for bedriftsrettet distriktsstøtte (sone A, B og C) er det også en sone D for kommuner som kan motta kommunerett distriktsstøtte. Avgrensningen av D-sonen kan Norge foreta fritt, uten bindinger fra EØS-avtalen.

Evalueringsopp-gaven er å vurdere sonene for differensiert arbeidsgiveravgift. Sonekartet for det distriktpolitiske virkeområdet (DU-kartet) gjelder fram til utgangen av 2006, og er følgelig ikke gjenstand for revisjon i denne runden.

Årsaken til at evalueringen likevel har vurdert soneinndelingen for bedriftsrettet distriktsstøtte (sonene A, B og C i virkeområdet), er at det er en forutsetning at DA-sonene bør ligge innenfor det som er en rimelig geografisk avgrensning av ABC-området. Det ble derfor nødvendig å foreta en slik vurdering som et ledd i arbeidet med å evaluere DA-området.

Hvordan en avgrensning av D-sonen innen det distriktpolitiske virkeområdet påvirker ikke området for bedriftsrettet distriktsstøtte. D-sonens avgrensning blir derfor ikke relevant for evalueringso-p-pdraget.

Av denne grunn er alle kart som evalueringen har utarbeidet for DU-området avgrenset til å gjelde sonene A, B og C, dvs. området for bedriftsrettet distriktsstøtte. Det er ikke gjort noen vurderinger av området for tilretteleggende midler (D-sonen).



## 4.9 DU-området sett i forhold til EØS-avtalens krav

Avsnittene foran i kapittel 4 har steg for steg, ved indikatoranalyse koplet med skjønn, vist hvordan vi har arbeidet oss fram mot et potensielt DU-område som etter vår mening skal gi “best mulig måloppnåelse” i forhold til de distriktpolitiske mål det er redegjort for i kapittel 2. Resultatet er vist i figur 4.9. Her er det samlede virkeområdet for bedriftsrettet distriktsstøtte vist som områdene A+B+C hvor delsonene A, B og C utgjør tre undersoner. Undersonene benyttes til å gradere taket på investeringsstøtten slik det framgår av tabell 2.1.

Som det er redegjort for i avsnitt 2.4 gir EØS-avtalen begrensninger i medlemsstatenes adgang til å gi støtte til bedrifter. Statsstøtte som gir konkurransevridninger medlemsstatene imellom er i utgangspunktet ikke tillatt, med mindre støtten kan hjemles i forhold til de kriterier avtalen setter. Det er laget et eget regelverk for under hvilke vilkår regionalpolitisk motivert bedriftsstøtte kan aksepteres (EFTA 1994). Det er kontrollorganet, for Norges vedkommende ESA, som skal godkjenne støtteordningene ut fra om de tilfredsstillende regelverkets krav. Kravene gjelder både støtteintensiteter og geografisk omfang for virkeområdet.

For den bedriftsrettede distriktsstøtten må virkeområdet tilfredsstillende de krav som det er redegjort for i avsnitt 2.4.1. For geografiavgrensningens del gjelder det disse hensyn:

- begrensninger for befolkningsandelen som dekkes av virkeområdet
- krav til sammenhengende og kompakte soner
- krav til lav inntekt, høy ledighet og/eller lav befolkningstetthet på fylkesnivå
- signifikant avvik fra resten av landet for minst 1 av 5 sosio-økonomiske indikatorer.

Nedenfor vurderes hvorvidt disse kravene er tilfredstilt ved det foreslåtte virkeområdet i figur 4.9.

### 4.9.1 Krav til lav inntekt, høy ledighet, lav befolkningstetthet på fylkesnivå

Det er bare de tre fylkene i Nord-Norge som i sin helhet inngår i den foreslåtte bedriftsrettede DU-sonen. Det samme er tilfelle for dagens sonekart.

Både Nordland, Troms og Finnmark tilfredsstillende kravet om en befolkningstetthet lavere enn 12,5 innbyggere pr. km<sup>2</sup>. Det samme gjør den samlede foreslåtte A+B+C-sonen, og også den delen av sonen som ligger i Sør-Norge. Reglens grenseverdier for lav inntekt (BNP/cap.) eller høy ledighet kommer derfor ikke til anvendelse på dette nivået.

Skulle en istedenfor det foreslåtte området valgt å benytte et område bestående av samtlige fylker hvor befolkningskravet var ivaretatt (og som derfor kunne notifiseres i henhold til regelverket) ville dette gitt et befolkningstak på rundt 30%. Den foreslåtte sonen innebærer dermed en avgrensning av støtteområdet i forhold til hva en rett-framtilpasning på fylkesnivå ville medført. Det samme er tilfelle for dagens sonekart.

### 4.9.2 Befolkningsandelen i virkeområdet

EØS-reglene gir formelle tak for befolkningsandelen i virkeområdet. I henhold til disse kravene kunne Norge hatt en høyere befolkningsandel innenfor virkeområdet enn vi har

idag. Det er imidlertid en generell forutsetning at medlemsstatene skal arbeide for å begrense regionalpolitisk bedriftsstøtte, noe som medfører at eksisterende befolkningsandel neppe kan økes ved en revisjon av virkeområdet. Dermed blir det dagens befolkningsandel på 25,8% som blir det effektive taket også ved en revisjon. Som vist i tabell 2.1 har Norge holdt seg omlag på dette nivået helt siden EØS-avtalen trådte i kraft pr. 1/1-1994.

Et tilsvarende resonnement vil også gjøre seg gjeldende for undersonene, dvs. at dagens befolkningstak vil utgjøre effektive skranker såvel for sone A som for sone A+B i tillegg til sonen samlet (A+B+C).

Denne begrensningen har vært et utgangspunkt for utviklingen av sonekartet gjennom alle fasene i kapittel 4. Det endelig foreslåtte DU-området (figur 4.9) tilfredsstiller derfor dette kravet.

### 4.9.3 Sammenhengende og kompakte soner

Kravet til kompakte soner innebærer at de foreslåtte sonene må ha en befolkning på minst 100.000 innbyggere. Unntak kan gjøres dersom totalbefolkningen i de aktuelle NUTS III-regioner (fylkene) har færre innbyggere enn dette, samt for øyer og andre områder med naturlig isolert beliggenhet.

Sone A består idag av Finnmark og 4 kommuner i Nord-Troms. Vårt forslag innebærer at sone A økes til Finnmark og 6 kommuner i Nord-Troms. Området vil være like kompakt som tidligere (se figur 4.9 sammenliknet med figur 2.2), og pga. befolkningsreduksjon i området siden forrige sonerevisjon vil befolkningsandelen bli den samme. Befolkningen totalt i sonen er langt lavere enn kravet på 100.000, men dette dispenseres det fra grunnet at Finnmark fylke samlet har en befolkning langt under denne grensen.

Den foreslåtte sone A vil derfor fylle de formelle kravene på samme måte som dagens sone A ved siste notifisering.

Sone B er foreslått slik at sonen blir sammenhengende, selv om den tildels har lange armer ut fra sitt kjerneområde. Det samlede befolkningstallet tilfredsstiller kravet om minst 100.000 innbyggere, og forslaget har sammenkoplet de to tidligere separate delene av B-sonen (at Utsira i forslaget er tatt ut av B-sonen og lagt til C bidrar også til mer kompakt B-sone). Kravet om kompakte soner bør derfor anses tilfredsstilt. Riktignok anses da ytre Fosen som grenseområde til Vikna (over Folla) og tilsvarende grenser Agdenes mot Ørland over Trondheimsfjorden. Dette bør anses som reelt tilgrensende områder, i tillegg til at en her kan dra nytte av unntaksbestemmelsen om at sammenhengskravet kan modereres for naturlig avgrensede områder.

Også totalsonen A+B+C er geografisk sammenhengende, med tre unntak. Marker og Rømskog har noen kilometers avstand til resten av området langs svenskegrensen, Utsira ligger ikke nær noen annen del av sonen, og Midsund og Sandøy ligger også isolert fra resten av sonen. For de to sistnevnte områdene vil unntaket for øykommuner legitimere inkludering i sonen. Det samme argumentet (områder med naturlig isolert beliggenhet) bør kunne gjøres gjeldende for Marker og Rømskog ut fra grenseregionale betraktninger, de er som utkantområder isolert fra resten av norsk utkant pga. en riksgrense. Forøvrig er alle de tre nevnte tilfellene også tilstede ved dagens soneinndeling, og ble akseptert ved forrige notifisering.

#### 4.9.4 Signifikant avvik for sosio-økonomiske faktorer

I utgangspunktet forutsetter regelverket at virkeområdet for bedriftsstøtte avgrenses ut fra NUTS III, dvs. fylkene, som minste geografiske enhet. Avvik fra dette må begrunnes.

For et distriktspolitisk virkeområde er det ikke vanskelig å framføre en slik begrunnelse. Mange fylker består både av sentrale og perifere områder, og hele hensikten med distriktsstøtten er derfor å skille mellom sentrum og periferi på en måte som vil måtte stille de ulike delene av mange fylker i forskjellig posisjon.

Dette resonnementet er akseptert av ESA. En har fått en notifikasjon i to deler. De tre fylkene i Nord-Norge aksepteres ut fra at de tilfredsstillt kravet om en befolkningsandel lavere enn 12,5 innbyggere pr. km<sup>2</sup> på NUTS III-nivå. For resten av virkeområdet blir kommune den relevante geografiske enhet.

En burde da kunnet vente at en deretter benyttet samme kriterium for kommunenes del. Dette ville imidlertid skape problemer for flere kommuner innenfor såvel det foreslåtte som dagens virkeområde. Et slikt problem er øykommuner som pga. at omegnen er høy kan få for høy befolkningstetthet selv om de ellers burde kvalifisere innenfor virkeområdet. Et annet problem er sentre innen perifere regioner, hvor selve senterkommunen kan få befolkningstetthet over 12,5-grensen men hvor senterkommunen likevel bør inkluderes. Det er derfor et ønske såvel fra norsk side som fra ESA at en bør se på flere forhold ved enkeltkommunene enn befolkningstettheten alene.

En løsning hadde vært å se på de foreslåtte kommunene innen hvert fylke som den regionale enhet som måtte tilfredsstillt kravet om en befolkningstetthet under 12,5 innbyggere pr. km<sup>2</sup>. Ved en slik metode ville det foreslåtte virkeområdet passere uten problemer.

ESA har isteden valgt å basere godkjenningen av enkeltkommuner etter kriteriet signifikant sosio-økonomisk avvik. Dette er et kriterium som etter de gjeldende retningslinjene (EFTA 1994) gjelder der NUTS III-regionen skal godkjennes etter kriteriene for lav inntekt eller høy ledighet, de anvendes ikke der godkjenningen skjer etter kravet om lav befolkningstetthet på NUTS III-nivå (slik som for Nordland, Troms og Finnmark).

Gitt denne tolkningen fra ESAs side, må de kommunene i Sør-Norge som skal godkjennes som en del av virkeområdet ha et avvik i problemgenererende retning på mer enn et halvt standardavvik fra gjennomsnittet for minst en av fem valgte sosio-økonomiske indikatorer. Det er landet selv som har dokumentasjonsbyrden, dvs. ansvaret for å legge fram fem indikatorer som avspeiler sosio-økonomisk svakhet og deretter å påvise at alle kommunene innen det foreslåtte området fyller signifikanskravet. De valgte indikatorene må være basert på offentlig tilgjengelig statistikk.

##### **Signifikanskravets relevans**

Hensikten med kravet om at de godkjente regionene skal ha et signifikant avvik fra landsgjennomsnitt, er at en vil unngå at det gis støtte til områder som ikke har et genuint støttebehov. En vil unngå at de enkelte EU- eller EØS-landene utformer sine soner slik at også sterke økonomiske områder kan motta statsstøtte under en regionalpolitisk etikett som ikke kan rettferdiggjøres ut fra faktiske regionaløkonomiske problemer.

Det er imidlertid ikke gitt at signifikanskravets utforming (avvik fra gjennomsnittet på minst et halvt standardavvik) ivaretar denne hensikten på en rimelig måte.

Dersom regionenes (kommunenenes) indikatorverdier er normalfordelte, vil gjennomsnittet være lik medianverdien. En har da en jevn fordeling rundt snittet i den forstand at spredningen er likedan oppover som nedover skalaen. Kravet om minst et halvt standardavviks avvik fra gjennomsnittet i problemdefinert retning vil da medføre at 30% av enhetene alltid vil tilfredsstillere kravet. Dette gjelder så lenge en har en normalfordeling, uansett om den normale (jevne) fordelingen har stort eller lite standardavvik. Er standardavviket stort, vil 30%-fraktilen ligge langt fra gjennomsnittet (stor, men jevn spredning). Er standardavviket lite, vil 30%-fraktilen ligge nær gjennomsnittet (liten, men jevn spredning). Med et lite standardavvik vil mao. alle regionene ha nokså lik situasjon. Likevel vil kriteriet om avvik over et halvt standardavvik medføre at 30% av enhetene tilfredsstiller kravet, selv om disse kan ha indikatorverdier som ligger nært opp til resten av landet.

Kriteriet kan slå svært uheldig ut når fordelingen er skjev, dvs. dersom spredningen ut fra gjennomsnittet er annerledes oppover skalaen enn nedover skalaen. Ved slike skjeve fordelinger vil medianverdien (dvs. verdien til den midterste enheten når alle enhetene rankeres etter indikatorverdi) kunne avvike betydelig fra gjennomsnittet. Alt avhengig av hvordan skjevheten faktisk er, vil kriteriet om avvik fra gjennomsnittet på mer enn et halvt standardavvik kunne gi fraktilkrav på fra null til langt over 50% om fordelingen er tilstrekkelig ekstrem).

### Valg av gjennomsnitt

Som nevnt i avsnitt 3.2 vil gjennomsnittet av kommunenes indikatorverdier kunne avvike fra landsgjennomsnittet. Det skyldes at indikatorene ofte er andeler hvor befolkningsstørrelser inngår i nevneren. Store kommuner vil derfor få større innflytelse på landssnittet enn på gjennomsnittet av kommunenes andeler. Et godt eksempelet er indikatoren befolkningstetthet. Her er gjennomsnittet av kommunenes verdier på 46,8 innbyggere pr. km<sup>2</sup>, mens landets samlede befolkningstetthet er på 13,6 innbyggere pr. km<sup>2</sup> (medianverdien er på 9 innbyggere pr. km<sup>2</sup>).

EØS-reglene sier ikke eksplisitt hva slags gjennomsnitt en bør bruke ved signifikans-testen. Slik sett kan en formelt stå fritt, velge det en finner mest hensiktsmessig. Gitt hensikten med signifikansregelen er det imidlertid naturlig å se på den enkelte regions (kommunes) avvik fra hva som forøvrig er "normalt" for landet. Hvorvidt en har latt periferien ha en finere kommuneinndeling enn sentrum, bør i den sammenheng ikke spille for stor rolle. Vi oppfatter derfor landssnittet som det rimeligste gjennomsnittsbegrep i denne sammenhengen. Standardavviket vil da måtte tolkes som bli roten av kommunenes kvadratavvik fra landsnivået istedenfor fra kommunesnittet.

### Kritiske nivåer for indikatorene

Tabell 4.8 viser hvordan signifikanstesten skaper kritiske verdier (godkjenningskrav) for de indikatorene som er benyttet i vår analyse. Vi har sett på kriterieverdiene for alle indikatorene utviklet i kapittel 3, med unntak av indikatorene sentralitet og reisetid. Sentralitet er ingen kontinuerlig variabel, samtidig som den er basert på et klassifikasjonsarbeide i NIBR som bare indirekte er basert på offisiell statistikk. Tilsvarende er reisetid basert på en studie av tidtabeller etc. foretatt ved TØI, og også her vil indikatoren ikke direkte være basert på offisiell statistikk (selv om datakildene er offentlig tilgjengelige). Alle verdiene for de gjenværende 7 indikatorene er beregnet ut fra samtlige norske kommuner, inklusiv Nord-Norge, slik regelverket tilsier. Som et alternativ til kriteriet på et halvt standardavviks avvik fra gjennomsnittsverdiene, har vi også vist hvor den kritiske verdien kommer dersom en isteden benytter 30%-fraktilen som kriterium. Det er da

naturlig å regne også 30%-fraktilen ut fra befolkningsandel, dvs. at en får en grense hvor de kommunene som tilfredsstillt kravet har en befolkningsandel opp til 30%.

Tabell 4.9 *Gjennomsnitt, standardavvik og kritiske verdier for de valgte indikatorene*

	Bef.tetthet innb/km <sup>2</sup>	Bef.vekst 91-00, %	Andel 67+ %	Bef.andel kv.20-39, %	Syss.andel 20-64, %	Syss. Vekst 92-98;%	Gj.snitt inntekt, kr.
Kom.gj.snitt	50,8	0,3	15,6	12,4	79,8	6,0	195879
St.avvik	136,3	8,5	3,5	1,5	4,8	11,2	25672
Kritisk verdi	-17,4	-4,0	17,3	11,7	77,4	0,4	183043
Landsgj.snitt	14,7	6,0	13,9	14,0	79,1	13,2	220100
St.avvik	141,1	10,2	3,9	2,2	4,9	13,3	35295
Kritisk verdi	-55,8	0,8	15,9	12,9	76,7	6,6	202453
30%-fraktil	27,0	3,2	15,5	13,0	77,04	8,2	200000

NB: nyere data kan gi avvik fra tallverdiene i tabell 3.2 også når det forøvrig ikke er gjort endring i valg av indikator. Ulikhetene for befolkningstetthet skyldes at det her er regnet eksklusiv innsjø.

Særlig for befolkningstettheten viser tabell 4.8 hvor galt en kan komme ut når den underliggende indikatorfordelingen er svært skjev. Den store spredningen medfører at den kritiske verdi gitt som gjennomsnitt minus et halvt standardavvik kommer under null, uansett hvilket av de to gjennomsnittsbegrep en velger. Med en slik kriterieregel vil dermed ingen kommune ha teoretisk mulighet til å avvike tilstrekkelig til å bli ansett verdig til støtte.

Også for befolkningsveksten blir standardavvikskriteriet langt mer begrensende enn et krav basert på 30%-fraktilen. For de øvrige indikatorene er det mindre avvik mellom den standardavviksbaserte kritiske verdi og 30%-fraktilen beregnes ut fra befolkningsandel og landsnitt.

En slik virkning av kriterieregelen kan ikke ha vært tilsiktet. En har kommet i skade for å konstruere en regel som kan virke rimelig der skjevhetene ikke er betydelige, dvs. der en med en viss rimelighet kan anta fordelingen som normalfordelt. Regelen blir derimot urimelig når den underliggende fordeling er tilstrekkelig skjev.

Det er regionalpolitikkenes oppgave nettopp å ivareta en situasjon hvor en har en skjevhet kommunene imellom. Et regelverk som bare fungerer når spredningen er jevn, vil derfor i mindre grad fange opp de situasjoner hvor regionalpolitisk innsats er særlig påkrevet.

Ved å basere seg på den befolkningsbaserte 30%-fraktilen blir problemet med skjevhet i fordelingen eliminert. Da ville de kommunene med de 30% svakeste områdene blitt tilgodesett enten den underliggende fordeling var jevn eller skjev, og uansett retning på skjevheten. For de situasjoner hvor normalfordelingen passer, ville et slikt kriterium være ekvivalent med dagens. For de andre situasjoner, hvor den underliggende fordeling er skjev, ville et slikt kriterium langt bedre ivareta regelverkets intensjoner enn regelen om et halvt standardavviks avstand fra gjennomsnittet.

Det er grunn til å anta at en for mange ikke-nordiske EU-land har hatt en situasjon hvor skjevhetsproblemet ikke har kommet så sterkt til uttrykk som for Norges del. Da kan regelverket ha tjent sin funksjon rimelig bra. Det er imidlertid urimelig å anvende dette slavisk for en situasjon som vist i tabell 4.8.

Det bør derfor kunne argumenteres overfor ESA med at en bør anvende 30%-fraktilen som signifikanstest for Norges del, en anvendelse av reglen med et halvt standardavvik vil her være et brudd med regelverkets klart formulerte intensjon.

## Utfallet av signifikanstestene

Tabell 4.9 viser utfallet av signifikanstestene for det foreslåtte virkeområdet, for hver enkelt indikator.

Tabell 4.10 *Signifikanstest for det foreslåtte DU-området. Antallet av sonekommunene i Sør-Norge (ialt 179) som ikke fyller testkriteriet*

	Bef.tetthet innb/km <sup>2</sup>	Bef.vekst 91-00, %	Andel 67+, %	Bef.andel kv.20-39, %	Syss.andel 20-64, %	Syss. vekst 92-98;%	Gj.snitt inntekt, kr.
½ st.avvik fra kom.snitt	179	102	76	90	148	100	99
½ st.avvik fra landssnitt	179	41	41	17	154	54	17
30%- bef.fraktil	11	20	25	14	153	42	22

For hvert av de tre kriteriene vil det være ulike kommuner som fyller kravene for hver av de 7 indikatorene. Det samlede testkrav er at alle kommunene skal fylle kriteriet for minst ett av et valgt sett på fem indikatorer.

For kriteriet ½ standardavvik fra kommunenitt er det 25 av kommunene som ikke fyller kravet for noen av de 7 aktuelle indikatorene. Testkravet blir oppfylt for 151 kommuner (dvs at 28 faller ut) om en velger indikatorsettet inntekt, sysselsettingsvekst, sysselsettingsandel, andel eldre samt enten andel kvinner 20-39 år eller befolkningsvekst (færre fyller kravet om en velger andre sett).

For kriteriet ½ st.avvik fra landssnitt er testkravet oppfylt for 177 av kommunene om en velger ett av de to samme indikatorsettene som ga best uttelling også for kommunesnittskriteriet (færre fyller kravet om en velger andre sett). De kommunene som ikke fyller kravet uansett indikatorsett er Bykle og Sogndal.

For 30%-fraktilkriteriet er testvilkåret oppfylt for samtlige kommuner om en velger et indikatorsett som inneholder indikatorene befolkningstetthet og sysselsettingsfrekvens samt minst en av indikatorene befolkningsvekst eller andel kvinner 20-25 år.

Gitt resonnementet ovenfor vil det foreslåtte virkeområdet fylle testkravene slik disse er ment å skulle selektere. Det burde derfor ikke være noe i veien for at et virkeområde som det foreslåtte skal kunne notiseres av ESA som å være innenfor de begrensninger EØS-avtalen setter for regionalpolitisk motiverte støtteområder.

Dagens virkeområde vil i stor grad få samme utfall for de ulike kriteriene som det foreslåtte området. Det er to årsaker til at en i forrige runde fikk akseptert dagens virkeområde uten å benytte 30%-fraktil som grense. Dels hadde en andre indikatorer. For Sogndals del var det indikatoren andel ledige som slo inn. Videre var en ved forrige notifisering fleksibel med valg av kommunesnitt kontra landssnitt som grunnlag for testen, mao. at en brukte avvik fra kommunesnitt for noen indikatorer og avvik fra landssnitt for andre. Dette ga en ekstra frihetsgrad som var av betydning for resultatet.

## 5 Transportulempen i kommuner og BA-regioner

### 5.1 Innledning

Fra norsk side er ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift et ledd i en distriktsrettet regionalpolitikk. Målene for denne er behandlet i kapittel 2. ESA har godkjent ordningen som en indirekte transportstøtte. Ved revisjonen fra 1.1.2000 ble enkelte næringer tatt ut av ordningen, se avsnitt 2.2.1 og 2.4.2.

Et sentralt spørsmål er om de kommuner som er innenfor DA-området overkompenseres i den forstand at avgiftsletten er større enn de ekstra transportkostnadene bedrifter i virkeområdet har sammenliknet med bedrifter i sentrale strøk. I så fall bør de tas ut av DA-området. Den eneste måten er å være 100 % sikker på at overkompensasjon ikke finner sted, er å innføre en ordning hvor bedriftene søker om transportstøtte på dokumentert grunnlag. Norge har så langt unngått en slik kostnadskrevende støtteordning<sup>7</sup>.

Det må likevel godtgjøres at bedriftene i de områder som nyter godt av redusert arbeidsgiveravgift ikke overkompenseres. Dette betyr i prinsippet at ingen bedrift innenfor de aktuelle områder skal overkompenseres. Gitt variasjon mellom bedriftene betyr dette at gjennomsnittlig ulempe burde ligge klart over gjennomsnittlig støtte i de aktuelle områder. Så langt er DA-området bygget opp med kommuner som byggeklosser. Det er dermed behov for dokumentasjon på dette geografiske nivået.

For fortsatt å kunne beholde dagens ordning er det viktig å kunne dokumentere med rimelig høy sikkerhet at de områder som omfattes av DA-området ikke overkompenseres. Det er i prinsippet to ulike kilder til å finne ut av dette på:

- Bedriftsundersøkelser i så stort omfang at en med rimelig statistisk sikkerhet kan gi trygge konklusjoner for hele områder.
- Offentlig statistikk som er egnet til formålet. Utenrikshandelstatistikken er her viktigste kilde.

Ved forrige revisjon med virkning fra 1.1.2000 ble det benyttet bedriftsundersøkelser i 36 bedrifter landet over. Med et unntak var det god klaring i den forstand at transportulempene var større enn avgiftsletten i bedriftene.

Etter 1996 er Utenrikshandelstatistikken blitt forbedret. Det er for eksporten fra 2001 mulig å følge varestrømmen fra produksjonsfylke til grensepasseringssted og destina-

---

<sup>7</sup> Det finnes imidlertid en transportstøtteordning for de fire nordligste fylkene, men den er av et langt mindre omfang enn ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

sjonsland. Videre er transportmåte og vareslag kjent. Dette materialet er benyttet av Hagen 2002 (arb.dok TR 1129) til analysere spørsmålet om overkompensasjon på fylkesnivå. Resultatene, med visse modifikasjoner, er gjengitt i avsnitt 5.2.

I denne sammenheng er det behov for å bryte ned tallene på lavere geografisk nivå enn fylke, til kommune eller BA-region. Et problem er da at det er store forskjeller i næringsliv og transportmønster internt i mange fylker. Dette er særlig viktig i de fylker som består av områder med både full og redusert arbeidsgiveravgift og hvor områder med full sats dominerer i økonomisk forstand. Fylkesresultatene blir da ikke dekkende for "utkantområdene" som har redusert sats.

Dette spørsmålet er særlig viktig for fylker som ligger på vippen i spørsmålet om overkompensasjon. Alle fylkene fra Sogn og Fjordane og nordover tilfredsstiller kravet om transportulempe større enn avgiftslette med god margin.

Det er grunn til å tro at de indre kommunene i de øvrige fylker har et annet transportmønster enn de ytre (kyst)kommunene. De siste vil i større grad benytte direkte sjøtransport ut. De indre kommunene vil være henvist til landtransport det første stykke. Dette kan føre til at lastebil oftere brukes på hele strekningen pga dyr omlasting, eller at godset sendes via havner i nærhet eller i Oslo hvor de store speditørene er lokalisert.

Videre vil varesammensetningen i eksporten kunne være annerledes i kystkommuner i forhold til innlandskommuner. Typiske tunge bulkvarer som benytter sjøtransport (grus, sand, mineraler) vil av hensyn til transportkostnadene utvinnes langs kysten hvor de fraktes rett ut (forutsatt at det er her forekomstene finnes).

Det er nettopp det forhold at det er mye eksport direkte via sjøveien som fører til at hele fylker blir overkompensert. Dette er transport som ESA ikke knytter transportulemper til med mindre de skjer nord for 60 grader nord. Ei heller tilbringertransport til sjøtransport teller med. Det er kun landtransport til/via Oslo eller sjøtransport nord for 60 grader nord som "teller" på ulempeiden. Fordelen i form av redusert arbeidsgiveravgift knytter seg derimot til all produksjon i de analyserte sektorer.

Konkret er det Hordaland, Agder-fylkene, Buskerud, Telemark og Rogaland som er i randsonen, spesielt de to siste (se avsnitt 5.2), som pga høy andel direkte sjøtransport, kommer dårlig ut. Transportmessig vil de indre kommunene her trolig være i samme situasjon som innlandskommuner i Hedmark og Oppland som har redusert sats, men dette vet vi egentlig ingenting om.

Det er altså et særlig behov for dokumentasjon av transportkostnadene i de indre kommunene i disse fylkene. Problemet er at vi ikke har data om eksport eller transportmønster på kommunenivå. Den eneste måtene å håndtere dette på er å gjennomføre målrettede bedriftsundersøkelser i de indre kommunene for å kunne godtgjøre at disse ikke er overkompensert. Uten at dette gjennomføres i tilstrekkelig omfang vil det ikke finnes noe faglig holdbart grunnlag for å kunne forsvare at de fortsatt skal kunne holdes innenfor ut fra transport betraktninger. Det vil heller ikke finnes noe faglig holdbart grunnlag for å ta dem ut, men problemet er at det er Norge som har dokumentasjonsbyrden for å la områder bli omfattet av ordningen. Mange av disse kommunene scorer svært høyt på problemindikatorerne og burde helt klart vært innenfor DA-området ut fra en distriktspolitisk begrunnelse (se kapittel 6).

I mangel av en slik bedriftsundersøkelse kan vi enten følge beregningsresultatene og anta at disse områdene er overkompensert, eller vi kan hevde at de pga store utkantproblemer fortjener en plass innenfor. Det siste innebærer egentlig at vi ser bort fra å dokumentere kravet om overkompensasjon, og kun benytter problemindikatorer som grunnlag for



soneinndelingen.<sup>8</sup> Samtidig er det grunn til å anta, ut fra ovenstående argumenter, at de indre kommunene ikke ville bli funnet å være overkompensert dersom en bedriftsundersøkelse ble gjennomført. På basis av denne hypotesen blir dermed problemindikatoren i praksis den operasjonelle indikator for inndeling i soner i disse områdene.

## 5.2 Transportkostnadsberegninger på fylkesnivå

Beregningene tar utgangspunkt i utenrikshandelstatistikken på fylkesnivå (Hagen 2002 op.cit). Utgangspunktet for beregningene er at *ekstrakostnadene defineres som transport til Oslo, eller for sjøtransport til 60 grader nord (først ut til grunnlinjen, deretter ned til 60 grader nord)*. I beregningene er det for hvert fylke tatt hensyn til varesammensetning og til hvor store andeler av eksporten som går landverts og sjøverts. *For sjøverts transport er det forutsatt at transporten går direkte fra bedriftskai (ingen tilbringer)*, men dette er antatt å ha liten betydning da dette ofte er korte avstander, eller bedriftene har egen kai.

Det er valgt ut *typiske eksportnæringer som fisk, produksjon av metaller, diverse maskiner, møbler og bygningsartikler og andre enkeltgrupper*. Dette utvalget av varetyper/næringer er i tråd med bedriftsundersøkelsen fra 1996 som analyserte om eksportbedriftene ble overkompensert av ordningen med redusert arbeidsgiveravgift.

Beregningene forutsatte at enhetskostnadene:

- for jernbane og skip er hhv 0,7 og 0,1 kr pr tonnkm
- for lastebil er 0,9 kr / tonnkm i Sør-Norge og 0,75 kr / tonnkm i Nord-Norge

Avtakende transportkostnader med avstand, er bakgrunnen for lavere enhetskostnader til/fra Nord-Norge. På enkelte strekninger kan vinterstengte veier skape problemer. Dette er det tatt hensyn til for fylkene fra Rogaland og nordover (innarbeidet i tabell 5.2).

Beregningene gir ett tall for hvert fylke. Dette tallet divideres så med antall tonn for å få en standardisert størrelse (ekstra transportkostnader pr tonn) i hvert fylke. Beregningene omfatter altså ikke all produksjon, men ulempene pr tonn og tonnkm skulle likevel være rimelig representative for eksporten fra fylkene.

I beregningene er det tatt høyde for at en andel av transportkostnadene knytter seg til inntransporter (både import og fra Osloregionen) og til uttransporter til sentrale Østlandsområdet (ikke eksport). Disse andelene er hentet fra bedriftsundersøkelsene i 1996 og gir en oppjustering på 86 % av landverts transportkostnader til eksport (via Oslo).

Fra industristatistikken er det hentet ut lønnsandeler ift omsetning for næringer som passer med de utvalgte varegruppene i Utenrikshandelstatistikken. Satser for letten i arbeidsgiveravgiften er så basert på hvilke(n) sone(r) som gjelder for fylket. For fylker med kommuner i flere avgiftsgrupper, er en gjennomsnittlig sats for arbeidsgiveravgiftslette benyttet. I beregninger av letten er det tatt hensyn til at *letten i arbeidsgiveravgiften også gjelder for produksjon til innenlandsmarkedet*. Det er derfor gjort en påplussning i eksportverdien (5 % for fiskeprodukter og metaller og 60 % for alle andre grupper).

<sup>8</sup> Implisitt innebærer dette at man antar at det er mulig å begrunne de ovenstående, og i og for seg rimelige, hypoteser verbalt på en slik måte at det kan godtas av ESA i kommende forhandlinger. Behovet for bedriftsundersøkelser har vært drøftet med KRD som ønsker å se an behovet og eventuelt komme tilbake til en slik undersøkelse i forbindelse med selve revisjonen av virkeområdet.

Mange fylker har områder som er både innenfor og utenfor DA-området. Beregningene er basert på en referansekommune i hvert fylke. Denne er fastsatt på skjønn etter også å ta hensyn til hva slags produksjon som er med i beregningene og et anslått tyngdepunkt i forhold til de kommuner som er innenfor DA-området. Referansekommunene er (fylkesnr i parentes): Alvdal (4), Sel (5), Hol (6), Vinje (8), Valle (9), Kvinesdal (10), Hjelmeland (11), Fusa (12), Flora (14), Ålesund (15), Trondheim (16), Namsos (17), Fauske (18), Tromsø (19), Hammerfest (20). Avstandene fra disse kommunene benyttes til å beregne transportulemper for landtransporter fra respektive fylker til/via Osloområdet.

På basis av dette har Hagen (op.cit), beregnet om fylkene blir overkompensert eller ikke. Analysene viste at fylkene Hedmark, Oppland, og fra Sogn og Fjordane og nordover ikke ble overkompensert. Vest-Agder og Hordaland var på vippen, mens øvrige fylker ble overkompensert (se vedlegg og tabell 5.2).

Et resultat som ikke er omtalt av Hagen (op.cit), er at varegruppene maskin og møbler/bygningsartikler er overkompensert i denne makroanalysen. Intervjuete bedrifter innen disse gruppene var imidlertid ikke overkompensert i 1996-undersøkelsen. Det er fisk og til dels gruppen "annet" som trekker opp gjennomsnittet slik at fylkene fra Sogn og Fjordane og nordover kommer positivt ut.

## 5.3 Transportkostnadsberegninger på kommunenivå

### 5.3.1 Generelt

To forhold er viktig for spørsmålet om overkompensasjon:

- forholdet mellom vareverdi og vekt i de enkelte næringer
- andelen av transportene som går med båt eller på land

Høy vareverdi og høy andel sjøtransport, gir lav transportulempe i forhold til avgiftslette. Her har *maskin og møbler/bygningsartikler svært høye enhetspriser* (hhv 100 og 60 kr/kg) mot 16 kr for fisk, 18 kr for metall og 1,40 kr for "annet". Dette fører til at lønnskostnaden og avgiftsletten blir stor i forhold til transportulempen for disse to næringene. Dyre varer stiller høyere krav til transporten (framføringstid, leveringssikkerhet mv) og har ofte høyere transportkostnader. Dette ble det tatt hensyn til i bedriftsundersøkelsen fra 1996 som gjengir faktiske kostnader og var noe av bakgrunnen for at maskin- og møbelbedrifter ikke ble overkompensert. I makroanalysen er det anvendt samme transportkostnader for alle næringer. En mulighet (som også vil ha empirisk belegg) er å anvende høyere transportpriser for disse varene. Slike varer har ofte små sendingsstørrelser og hvor transportkostnadene kan være mange ganger høyere enn ellers.

For å gjøre beregningene mer realistiske og nyanserte har vi av denne grunn forutsatt høyere transportkostnader for produksjon av diverse maskiner og møbler og prefabrikerte bygningsartikler (hhv 2 og 1,34 ganger høyere). Denne justeringen bidrar forøvrig kun til 1-2 % økning i den samlede transportulempe. Etter denne justeringen kommer møbler/bygningsartikler omtrent i "balanse" (transportulempe = avgiftslette), mens maskiner fortsatt overkompenseres. Videre endres forholdet mellom transportulempe og avgiftslette noe i fylkene. Det er særlig Buskerud og Aust-Agder som har et stort innslag av disse varene og fylkesbrøken (transportulempe/ avgiftslette) øker med hhv 65 og 33 %.

Det *andre forholdet* som påvirker spørsmålet om overkompensasjon er andelen av transportene som går via Oslo i forhold til andelen av eksporten som går direkte på båt eller ferge til utlandet. Andelen av eksporten som går *direkte med båt* er 90 % på landsbasis. Fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Nord-Norge har høye andeler direkte med båt. Med unntak av Rogaland og Hordaland, har de samme fylkene også høye transportulemper på bil (pga varemengder med relativt lav verdi og lange avstander). Selv om de har høy andel billig båttransport, vil de likevel ha høy transportulempe (fylkesbrøk langt over 1). Videre har de fleste kommuner direkte tilgang til sjøen. Dermed gir det forhold at tilbringertransporter til sjøtransport ikke regnes med, heller ikke uheldige vridninger i hvordan transportulemper beregnes mellom kommuner ytterst langs kysten i forhold kommuner lenger inne i fjordene. Dessuten foregår eksport sjøvegen som regel direkte fra bedriftskai (en stor del av eksporten er råvarer og halvfabrikata fra sjøkantlokaliserede virksomheter).

For Agder-fylkene, Telemark og Rogaland som også har en god del direkte sjø-transport-eksport, skal ikke sjøtransporten regnes med fordi de ligger syd for 60° nord. Det vil det imidlertid likevel være en forskjell på de indre kommunene og kystkommunene. De indre kommunene vil ha en tilgjengelighetsulempe ved at godset må bringes fram til kysten, men dette er ikke tillagt vekt i Hagens beregninger (som følger de prinsipper man ble enige om med ESA i 1996).

Heller ikke *fergetransport* fra Sør-Vestlandet direkte til utlandet (f eks fra Kristiansand til Danmark) er regnet som transporter som det knyttes ulemper til. Disse varemengdene inngår likevel i nevneren for samlet eksport. Det er særlig fylkene Telemark og Aust-Agder som har mye slik transport. Også her vil de indre kommunene ha en transportulempe som ikke er tillagt vekt.

I fylkene Telemark til Møre og Romsdal vil det gjennomgående være slik at de vestlige kommunene har lengst avstand til Oslo og dermed også størst transportulempe. På Vestlandet er dette greit i den forstand at indre kommuner faktisk har billigere biltransport til Oslo, mens ulempen knyttet eksport via sjøveien er liten.

For fylkene Telemark til Vest-Agder (delvis indre del av Rogaland) vil de indre kommunene ha kort vei til Oslo (via Evje eller Haukeli), men *samtidig* en ulempe i forhold til kystkommunene når det gjelder eksport på båt eller ferge til kontinentet. Kommunene i disse fylkene sogner på mange måter til fergestedene Egersund, Kristiansand og Larvik. Avstanden til disse fergestedene beskriver egentlig det samme forhold som avstand til Oslo gjør for innlandskommunene i Buskerud, Oppland og Hedmark.

Konklusjonen på denne drøftingen er at vi når vi skal differensiere mellom kommuner i samme fylke også må ta hensyn til avstand til kysten/eksportfergekai i fylkene Telemark til Vest-Agder. Dersom vi ikke tar hensyn til avstand til kysten/fergekai for disse områdene, men kun ser avstand til Oslo, vil dette føre til at de vestligste kommunene i hvert av disse fylkene får høyest brøk og oftere høyere enn innlandskommunene som har kortere veg til Oslo.

Tabell 5.1 illustrer flere av de ovennevnte forhold. Vi ser hvordan andelen som går via sentrale Østlandet er svært lav i Telemark. Dette bidrar en lav fylkesbrøk. Tilsvarende har Rogaland en lav fylkesbrøk. Agder-fylkene har imidlertid relativt høye andeler av eksporten som går via Oslo og dermed blir transportulempene akkurat høye nok til at disse fylkene ikke overkompenseres. Samtidig er det som nevnt i avsnitt 5.1, grunn til å tro at de indre kommunene med redusert sats vil ha et annet transportmønster enn fylket som helhet som domineres av de tunge kystregionene med full sats.

Tabell 5.1 *Ekspport fra Telemark – Rogaland jan-mai 2001. 1000 tonn.*

	Om "Oslo"	Ferge direkte	Sjø direkte	Totalt	T/A*
Buskerud	6,8	0,0	0,0	6,8	0,85
Telemark	1,4	5,6	10,1	17,2	0,45
Aust-Agder	0,7	0,2	0,5	1,4	1,06
Vest-Agder	19,9	3,7	47,7	71,3	1,02
Rogaland	8,8	8,2	162,7	179,7	0,71

\* Transportulempe/Avgiftslette, fylkesbrøk.

Når det gjelder *næringssammensetning i kommunene*, vil vi kun ha sysselsettingstall å basere oss på som mulig fordelingsnøkkel. Vi vet intet om varestrømmen eller transportmåten, og har altså et svært tynt grunnlag å basere oss på.

Videre skal soneinndelingen basere på et sammenhengende geografisk område. Anvendelse av sysselsettingstall for kommunene og næringsspesifikke beregninger om transportulemper og avgiftslette på kommunenivå, ville trolig gi et svært broket lappeteppesom resultat. Videre kan en enkeltkommunes plassering avhenge av en enkeltstående bedrift og dens varesammensetning. Dersom en ny bedrift i en næring som ikke ville vært overkompensert gitt beliggenheten, skal etableres, vil den kanskje ikke nyte godt av redusert arbeidsgiveravgift dersom kommunen fra før huser en bedrift i en næring som er overkompensert. Dette til tross for at tilsvarende bedrifter (som den nye potensielle bedriften) i omliggende kommuner kanskje nyter godt av redusert sats.

På bakgrunn av en svært spinkel og usikker datasituasjon og hensynet til et sammenhengende geografisk område, vil vi ikke ta hensyn til næringssammensetningen i kommunen i beregningene. Å gjøre dette ville være antydning av et langt større detaljerings- og sikkerhetsnivå enn det er grunnlag for, ikke minst fordi varestrømmen og transportmåten likevel vil være ukjent.

Videre er ofte næringsklynger, enten disse er basert på naturgitte (ressurs)forutsetninger eller kulturelt bestemte næringsmiljø, ofte regionale i sin utstrekning. Vi synes derfor at fylkesnivået er mer egnet for å ta hensyn til næringsstruktur i de videre beregningene enn kommune.

### 5.3.2 Beregning av overkompensasjon på kommunenivå

Vi tar dermed utgangspunkt i forholdet mellom transportulempe og samlet avgiftslette i fylket. Denne brøken er hentet fra Hagen (2002 op.cit), men den forskjell at det er lagt til noe høyere transportkostnader for høyverdivarer. Transportulempen inkluderer ulemper ved transport via Østlandet og direkte sjøtransport nord for 60° nord, mens direkte ferge- og lastebileksport (utenom Østlandet) ikke er medregnet. Heller ikke tilbringertransport til sjøtransport er medregnet.

Med utgangspunkt i fylkesbrøken er formålet å differensiere mellom kommunene i fylket. I første omgang tas det utgangspunkt i forhold til transportavstanden langs veg til Oslo. Bakgrunnen er at det vil være liten variasjon i sjøtransportkostnader mellom kommunene i et og samme fylke (dessuten er ikke tilbringertransporter til sjøtransport medregnet).

Et ulempetall for hver enkelt kommune kan da beregnes ved dividere avstanden til Oslo fra de aktuelle kommunene med avstanden fra fylkets referansekommune til Oslo. *Fylkesbrøken (som måler forholdet ulempe / avgiftslette) blir dermed multiplisert med kommunens avstand fra Oslo, relativt til referansekommunen i fylket.* Kommuner som

lenger unna Oslo enn referansekommunen vil da få en høyere brøk, mens kommuner med kortere avstand får en lavere brøk.

I tillegg vil vi for kommuner i Telemark til Vest-Agder ta hensyn til avstand til kyst og eksportfergekai (Larvik, Kristiansand og Egersund). Her tar vi utgangspunkt i de enkelte kommunenes avstand fra kyst og ferge i forhold til et fylkesgjennomsnitt. Disse to avstandsindekser vektet så likt (begge vekt 0,5) og summen av dem multipliseres med fylkesbrøken. Dermed framkommer en brøk for hver enkelt kommune som i prinsippet skal vise forholdet mellom transportulempe og avgiftslette.

For Rogaland ligger de fleste kommuner direkte til sjøen slik at de ikke kan sies å ha noen innlandsulempe. Videre er de kommuner som av mange vil sees som mest avsides (Sauda og Suldal), samtidig de kommuner som ligger nærmest Oslo (via Haukelifjell). Det synes derfor ikke nødvendig å ta slike "innlandshensyn" i Rogaland.

Tallene vil kunne variere en del mellom fylkene, alt etter enhetsverdi på eksporten og transportmønsteret. Et eksempel er Telemark og Rogaland som representerer "groper" med lave verdier som følge av mye direkte eksport utenom Oslo i forhold til nabofylkene. Dette gjør at alle kommunene i disse to fylkene som er inne i DA-området i dag, faller ut av DA-området, hvis kun transportberegningene legges til grunn.

### **Klimaulemper**

Hagen 2002 (TØI-arb.dok 1109/) har beregnet ekstra transportkostnader knyttet til klima (vinterstengning og -problemer) og topografi. For Vestlandets del har han kommet til et kostnadstillegg på 15 % for transporter til Østlandet som må krysse fjelloverganger. Ulempene er høyest for transporter over Haukeli. Disse tallene er inkludert i fylkesbrøkene som hentes fra Hagen 2002 (arb.dok TR/ 1129).

### **Tjenestereiser**

Tjenestereiser er også inkludert i fylkesbrøkene som hentes fra Hagen 2002 (arb.dok TR/ 1129). Disse er basert på beregninger av generaliserte reisekostnader for tjenestereiser med fly (inkl. tilbringertjeneste til og fra Oslo). Beregningene er basert på informasjon fra blant annet reisevaneundersøkelsen for fly 1998 og ga som resultat at industribedriftene i Sogn og Fjordane og Nordland hadde årlige utgifter på henholdsvis 13,1 mill og 53,3 mill i 1998, (Hagen 2002, arb.dok TR1095). Som andel av avstandsulempene for de to fylkene utgjør dette en gjennomsnittlig andel på nær 18%. Tatt i betraktning at nødvendige oppholdskostnader i Oslo-området ikke er inkludert, sammenfaller dette i stor grad med tilsvarende informasjon fra bedriftsundersøkelsen i 1996. Tilsvarende andel for personreise- og oppholdsutgifter ble i sistnevnte undersøkelse anslått til noe over 20%. Hagen valgte derfor å korrigere avstandsulempene for å dekke inn nødvendige tjenestereiser i industribedriftene ved å plusse på 20%.

### **Oppsummering mht metodeproblemer**

- Bedriftenes leveransestruktur er ukjent på kommunenivå.
- Innlandskommuner har trolig et produksjons- og leveransemønster med tilhørende transportulemper som det ikke fullt ut tas høyde for i beregningene
- Fylkesberegningene er kun gjort for utvalgte næringer og med forutsetninger om importandeler og andel av transporter via Oslo som er hentet fra bedriftsundersøkelsene fra 1996. Dette gir usikkerhet også på fylkesnivå.

### 5.3.3 Gjennomføring av beregninger på kommunenivå

Beregningene tar som nevnt utgangspunkt i forholdstallet mellom transportulempe og avgiftslette i fylkene (Hagen 2002, TR/1129) og inkluderer også tjenestereiser og klimaulemper der dette er relevant. I tillegg det er lagt inn noe høyere transportkostnader for maskiner og møbler / bygningsartikler.

Tabell 5.2 Forholdet mellom avstandsulemper og avgiftslette i fylker og kommuner.

	Tr.ulempe/ avgiftslette*	Kommuner i DA-området som er overkompensert
Hedmark	2,37	Nord-Odal, Eidskog
Oppland	1,77	Nordre og Søndre Land
Buskerud	1,23	Flå, Sigdal, Rollag
Telemark	0,38	Alle som var inne (10)
Aust-Agder	0,56	Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Iveland, Evje og Hornes, Bygland
Vest-Agder	0,93	Ingen
Rogaland	0,88	Hjelmeland, Suldal, Sauda, Vindafjord
Hordaland	1,27	Eidfjord
Sogn- og Fjordane	1,89	Ingen
Møre og Romsdal	2,07	Ingen
Sør-Trøndelag	1,67	Ingen
Nord-Trøndelag	3,70	Ingen
Nordland	2,72	Ingen
Troms	3,49	Ingen
Finnmark	5,54	Ingen
Sum		

\* inkl. klimaulemper og tjenestereiser

I innlandsfylkene Hedmark og Oppland hvor ulempene er klart større enn avgiftsletten, faller likevel noen av de sydligste kommunene i virkeområdet ut (Eidskog, Nord-Odal, Nordre og Søndre Land). Disse kommunene er med i hhv Kongsvinger og Gjøvik BA-regioner som er foreslått utenfor DA-området (kap. 6).

I Buskerud faller Flå, Sigdal og Rollag ut (sistnevnte så vidt utenfor). De to siste er med i hhv Drammen og Kongsvinger BA-regioner som er foreslått utenfor DA-området.

Telemark har en svært lav fylkesbrøk (transportulempe/avgiftslette) og alle kommunene som var inne vil i prinsippet falle ut av den grunn. Pga hypoteser om et annet produksjons- og leveransemønster i innlandskommunene, foreslåes det å beholde syv indre kommuner som ikke er del av Grenland eller Notodden BA-regioner innenfor DA-området likevel. Hjartdal, Drangedal og Nome er med i henholdsvis Notodden og Grenland BA-region og følger sine BA-regioner ut av det foreslåtte DA-området (se kapittel 6).

I Aust-Agder faller nesten alle som var innenfor ut, med unntak av Valle og Bykle. Evje og Hornes og Bygland forelås likevel innenfor DA-området pga samme "innlandsargumentet" som i Telemark. Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Iveland er med i hhv Risør, Arendal og Kristiansand BA-regioner og følger sine BA-regioner ut av det foreslåtte DA-området (se kapittel 6).

Vest-Agder har en brøk nær 1 og ingen kommuner som er innenfor dagens DA-område faller ut.

I Rogaland faller 4 kommuner ut og Utsira, Finnøy og Kvitsøy klarer seg akkurat. Vindafjord er del av Haugesund BA-region som er foreslått utenfor DA-området.

I Hordaland faller kun Eidfjord ut, mens mange av de øvrige i kommune i indre Hardanger klarer seg akkurat.

I de øvrige fylker faller ingen kommuner ut.

## 5.4 Konklusjon, oppfølging

Som diskutert i avsnitt 5.1 er det grunn til å tro at innlandskommuner fra Telemark til Rogaland som er innenfor DA-området har et annet transportmønster enn kystkommunene som ofte er utenfor. Vi kan ikke på grunnlag av de ovenstående mekaniske beregninger alene, utelukke de kommuner som faller ut (tabell 5.2). Uten målrettede bedriftsundersøkelser<sup>9</sup> har vi ikke et faglig holdbart grunnlag for å gjøre dette. Dette betyr at vi inntil videre lar de være med.

I det videre arbeide vil det dermed være den sammenveide ”problemindeksen” som vil avgjøre om disse områdene faller innenfor eller utenfor DA-området. Denne er beregnet på kommunenivå i kapittel 4.

I det følgende vil beregningene bli utført på BA-regioner. Begrunnelsen for dette er gitt i kapittel 2 og i starten av kapittel 6. Rent teknisk innebærer dette at indeksverdiene for kommuner, vektet etter innbyggertall, er veid sammen til en indeksverdi for BA-regioner.

### 5.4.1 Transportberegninger på BA-regioner

Når det gjelder transportberegninger på BA-regioner, gjør vi den enkle forutsetning at regionens verdi settes lik verdien til senterkommunene. Det er her hovedtyngden av bedriftene som nyter godt av støtten vil ligge. Dessuten vil de omliggende kommuner i regionen vil ha omtrent samme verdi.

Dette betyr at de ikke gjøres egne transportberegninger for BA-regionen som sådan, men at man benytter den brøken for transportulempe / avgiftslette som gjelder for senterkommunen. En alternativ metode, sammenveide verdier for alle kommunene i BA-regionen, ville gitt tilnærmet samme resultat (ikke signifikant forskjellig).

---

<sup>9</sup> Hovedtyngden av de ”omstridte” områder ligger i sone 2 med lav lette i arbeidsgiveravgifter. Det betyr at bedrifter inntil ca 30 ansatte vil kunne komme inn under regelen om bagatellmessig støtte. I de ”omstridte” områdene er det få eksportbedrifter med over 30 ansatte (avklart gjennom rundspørring i kommuner og fylker). En undersøkelse av disse (eller et rimelig stort utvalg av disse) vil være en overkommelig oppgave.

## 6 Inndeling i DA-soner basert på BA-regioner

### 6.1 Innledning

Behovet for å basere arbeidet på større funksjonelle regioner enn kommuner er omtalt i kapittel 2. De er særlig to forhold som er viktig. Det første er økt mobilitet som følge av vegbygging og økt bilhold. Arbeidsreisenes lengde øker (fra 11 km til 14 km de siste 10 år) og omfanget av pendling på tvers av kommunegrenser øker. For det andre er det et politisk fokus i regional- og distriktpolitikken på ”robuste regioner”, noe som innebærer en satsing på større geografiske områder som har et stort nok tjenestetilbud og arbeidsmarked til å kunne være attraktive og kunne motstå strukturelle svingninger. BA-regioner legges til grunn i det videre arbeidet (se avsnitt 2.3 for nærmere beskrivelse).

En oppdeling av kommuner innenfor en funksjonell arbeidsmarkedsregion vil endre konkurranseforholdet mellom arbeidstakere bosatt utenfor og innenfor sonen. Støtten vil havne i de sentrumsbaserte virksomhetene som sysselsetter pendlerne, og ikke nødvendigvis bidra til en bedre utvikling i de ikke-sentrale delene av regionen. Dette kan bidra til å opprette bosettingsmålet, men det er ikke primært ved pendling en ønsker å oppnå dette. En oppdeling av arbeidsmarkedsregioner er mer relevant for bedriftsrettede tiltak enn for støtte som er rettet mot arbeidstakernes bosted slik som den differensierte arbeidsgiveravgiften.<sup>10</sup>

Dette momentet kan tilsi at det blir variasjoner både i avgrensingen og i soneinndelingen mellom ABC-områdene i DU-inndelingen og DA-områdene. Spørsmålet er da hvor strengt en eventuelt skal praktisere kravet om at DA-området skal ligge innenfor ABC-området.

Når BA-regioner omfatter flere kommuner, hvor alle kommuner unntatt senteret er innenfor ABC-området, har vi i enkelte tilfeller latt hele regionen inngå i DA-området hvis problemindeksen og transportbrøken for øvrig skulle tilsi dette (eks Elverum).

I langt flere tilfeller er det slik at en del perifere kommuner i en BA-region faller ut fordi de er en del av en BA-region som ikke kan forsvare redusert sats. Dette er ofte kommuner

---

<sup>10</sup> Selv om over 10 % av arbeidskraften i en kommune pendler til senterkommunen, kan det tross alt være opp til 90 % som arbeider i egen kommune. Slik sett ville avgiftsletten i hovedsak gå til bedrifter i bostedskommunene om man skilte ut omegnskommuner fra senteret i en BA-region. På den annen side gir korte avstander innen regionene grunn for likebehandling av kommunene i samme region. Selv om en pendlingsandel på 10-15 % kan synes lav, blir andelen langt høyere dersom vi trekker ut yrker hvor pendling i liten grad er aktuelt (ansatte i primærnæring og kvinner i kommunal virksomhet).



som både har redusert sats i dag og som ble vurdert innenfor ABC-området i evalueringen i kapittel 4 (eks Sigdal, Rollag, Drangedal, Nome, Hjarstad, Gjerstad, Vegårshei, Iveland).

I det følgende vil vi først avgrense DA-området og deretter foreslå en inndeling i soner. Det forutsettes at Nord-Norge skal prioriteres. Beregningene er basert på sammenveid problemindeks for BA-regionene (se vedlegg 5). I tillegg må senteret i regionen tilfredsstillende transportkravet (med ovennevnte forbehold). Dette innebærer at transportbrøken (forholdet mellom transportulempe og avgiftslette) for sentret i regionen må være større enn 1.

De BA-regioner som inneholder kommuner både innenfor og utenfor ABC-området, kommenteres særskilt i etterkant av avgrensingen og underlegges et eget skjønn.

Videre kan det i spesielle tilfelle hvor det f.eks. var tvil om inndelingen i BA-regioner, være grunn til å skille mellom kommuner i samme BA-region. I en slik vurdering vektlegges lang avstand til senteret og høy problemindeks. En særlig vurdering vil bli foretatt for enkelte øykommuner som er en del av arbeidsmarkedsregionen til bykommuner.

Videre vil det bli lagt vekt på at kommunene ikke skal oppleve for stor endring i DA-status (max 1 trinn opp/ned), eller at det ikke skal være for stort hopp over kommunegrensene.

## 6.2 Forslag til inndeling

### 6.2.1 Avgrensning av DA-området

Vi tar utgangspunkt i en sortering av BA-regioner etter deres gjennomsnittsverdi på NIBRs hovedindeks. Denne varierer fra 19 (Oslo) til 86 (Ibestad). Høye verdier innebærer utkantproblem. I utgangspunktet utgjør regioner med indeks 48 eller høyere 24,0 % av befolkningen i Norge.

Videre skal to BA-regioner i Nord-Norge med lavere verdier inn; Tromsø (23) og Bodø (32). Disse regionene representerer 2,4 % av befolkningen i Norge. Harstad og Alta har begge indekser på 48,0.

En del regioner med indeks over 48 må imidlertid utgå fordi transportkravet ikke tilfredsstilles etter de kvantifiserte beregninger (transportbrøk under 1). En del av disse tas likevel inn fordi det kan være grunn til å tro transportkravet likevel kan være tilfredsstillende (se kapittel 5) samtidig som de har høye problemindeks. De som tas inn er plassert over streken i tabell 6.1.

Tabell 6.1 *Regioner med problemindeks over 48 og transportbrøk under 1.*

BA-region	Transportbrøk	Indeks
Tinn	0,51	60
Seljord/Kviteseid	0,40	65
Nissedal/Fyresdal	0,46	68
Vinje/Tokke	0,58	67
Evje/Bygland	0,60	60
Hjelmeland	0,88	61
Suldal	0,79	59
Sauda	0,74	66
Kongsvinger	0,77	57
Notodden	0,30	52
Risør	0,41	53
Farsund	1,07	50
Flekkefjord	0,93	57

Åtte ”problemregioner” faller ut pga transportkravet. Størst tvil er knyttet til Hjelmeland, Suldal og Sauda. I motsetning til de indre kommunene i Agder/ Telemark har disse tilgang til sjø. Dersom deres transportmønster likevel er slik at sjøveien i liten grad benyttes og landtransport til/via Oslo dominerer i disse kommunene, vil de likevel kunne tilfredsstille transportkravet. Kun en bedriftsundersøkelse kan fastslå dette med sikkerhet.

Ingen av de fem øvrige senterkommunene i disse BA-regionene har hatt redusert sats. Noe tvil er knyttet til området Farsund og Flekkefjord. Strengt tatt kvalifiserer Farsund etter beregningsmetoden til å komme med. Bakgrunnen for dette er at regionen ligger langt vest i Vest-Agder og at beregningsmetoden vektlegger avstand til Oslo. Regionen inneholder imidlertid Lyngdal som er utenfor ABC-området og omliggende BA-regioner som Egersund, Flekkefjord og Mandal er utenfor DA-ordningen og har transportbrøker under 1. Disse områdene er dessuten våre sørligste kystområder med gode eksportmuligheter til kontinentet. Av disse grunner holdes Farsund og Flekkefjord fortsatt utenfor DA-området.

Førde BA-region (indeks 44, 0.4 % av Norges befolkning) skjønnes inn i ordningen for å få et sammenhengende område (resten av Sogn og Fjordane er med).

De regioner som faller ut pga transportkravet, gir rom for å ta inn en region til. Blant de regioner som tilfredsstiller transportkravet, har Kristiansund BA-region med 0.6 % av Norges befolkning høyest problemindeks (46,60). Kristiansund kommune har indeksverdi 45 og er dessuten C-område både i dag og i nytt forslag.

Neste region ville vært Molde BA-region (45,56) med 1.2 % av Norges befolkning. Vi velger likevel å stoppe her, fordi Molde kommune har lav indeksverdi (38) og er utenfor dagens og foreslått ABC-område. Omegnskommunene til Molde BA-region faller dermed også ut.

Denne avgrensingen må sjekkes mot avgrensingen av ABC-området i kapittel 4 ved å undersøke om områder som her er definert innenfor DA-ordningen, faller utenfor dagens og foreslått ABC-område. Dette gjelder:

*Elverum* er både utenfor dagens og foreslått ABC-område, men de øvrige kommunene Våler og Åmot er innenfor. Dessuten, hvis Elverum tas ut, går vi rett fra sone 1 (Kongsvinger) til sone 3 Storelvdal/ Rendalen. Vi beholder Elverum innenfor.

*Austevoll* er både utenfor dagens og foreslått ABC-område og faller også utenfor her. Samme argument anvendes på *Ørsta/Volda*.

*Flora* og *Førde* er både utenfor dagens og foreslått ABC-område, men øvrige kommuner i BA-regionene er innenfor begge (med unntak av Naustdal som er D-område i dag). Førde og Flora beholdes innenfor DA-området.

*Orkdal* er både utenfor dagens og foreslått ABC-område, men Agdenes og Meldal er B-område i dag og i forslaget. Videre er Orkdal ikke langt fra Trondheim. Her er forskjellene mellom kommunene så store at vi splitter Orkdal BA-region ved å la Agdenes og Meldal fortsatt være innenfor, mens Orkdal holdes utenfor DA-området.

*Levanger* og *Frosta* er både utenfor dagens og foreslått ABC-område, mens Verdal er C-område i dag og i forslaget. Levanger/Verdal BA-region foreslås utenfor DA-området.

I denne vurderingen skyves mao Austevoll, Ørsta/Volda og Levanger/Verdal BA-regioner ut fordi de er utenfor foreslått ABC-området. Dette betyr at vi ender opp med en avgrensning som omfatter BA-regioner med 23.33 % av Norges befolkning.

For å kunne fylle opp med kommuner opp til befolkningstaket på 24 %, gir dette rom for å kunne skjønne inn noen få enkeltkommuner med høy indeksverdi og områder hvor anvendelse av prinsippet om å benytte BA-regioner gir særlig urimelige resultater.

Følgende kommuner med indeksverdi over 62 faller i utgangspunktet utenfor DA-området (rangert, høyest problemverdi først): Stordal, Åmli, Sande, Tysnes, Etne, Suldal, Sauda, Sigdal, Åsnes, Midsund, Grue og Rømskog. Av disse vil Rømskog, Sigdal, Sauda og Suldal ikke tilfredsstillende transportkravet. Vi foreslår derfor at Grue, Åsnes, Åmli, Etne, Tysnes, Sande, Stordal og Midsund skjønnes inn i sone 2. Disse kommunene har heller ikke en særlig sterk integrasjon til en stor by. Til sammen har disse kommunene ca 0.63 % av Norges befolkning. Samlet betyr dette at 23.74 % av befolkningen vil falle innenfor DA-området etter vår vurdering.

## 6.2.2 Inndeling i soner

I utgangspunktet legges problemindeksen (alt.1) til grunn. Samtidig tar vi for gitt at Nord-Norge skal prioriteres. Her er jo også transportulempene høye. Videre tar vi utgangspunkt i den eksisterende ordningen. Det er her snakk om en revisjon av geografien i denne. Dette betyr at vi holder oss til same antall soner som sist.

Vi starter nordfra. Som før lar vi Finmark og Nord-Troms være i **sonen 5**. Dette er områder med høye indeksverdier (typisk indeks 65-80). Unntakene er Alta og Båtsfjord med lave verdier fordi befolkningsindeksene trekker i positiv retning. Grensen mellom sone 4 og 5 deler opp de to BA-regionene Tromsø (Karlsøy) og Balsfjord/Storfjord. Det kunne vært aktuelt å inkludere Balsfjord/Storfjord (høy indeksverdi 75), men området har omtrent 20 % pendling til Tromsø. Dette er på linje med Karlsøy (indeks 59) som er inkludert i Tromsø BA-region. Balsfjord/Storfjord ble utelukket fra Tromsø-regionen pga for lang reisetid inn til Tromsø (for lang reisetid gjelder også deler av Karlsøy). Vi synes dette taler for likebehandling av Balsfjord/Storfjord og Karlsøy kommune som alle plasseres i sone 4. Dette innebærer at Karlsøy får en annen plassering enn Tromsø.

Det kan virke litt paradoksal at vi i kapittel 4 foreslår å la Storfjord endre DU-plassering fra sone B til A, samtidig som vi her foreslår å nedgradere kommunen fra sone 5 til 4. Dette illustrerer forskjellen mellom virkemidler innrettet mot bedrifter ut fra kommunens egen distriktpolitiske situasjon, og et virkemiddel innrettet mot bedrifter ut fra arbeids-



kommuner som kommer bedre ut, skjer dette imidlertid som følge av at hele regionen endrer DA-status etter forslaget.

Ser vi på kommunenivå blir listen over endringer lang (tabell 6.2 og 6.3). Listen over kommuner som kommer verre ut er lenger enn de som kommer bedre ut. I tillegg til endringene på BA-region nivå, skyldes endringene i hovedsak at en del omegnskommuner nå må følge sin senterkommune. Dette gjelder kommuner i følgende BA-regioner: Kongsvinger, Lillehammer, Gjøvik, Drammen, Kongsberg, Grenland, Notodden, Risør, Arendal, Kristiansand, Stavanger, Haugesund, Stord, Ulstein, Ålesund, Molde, Trondheim, Steinkjer, Namsos og Bodø.

Bortfallet av kommuner i disse regionene ga rom for å ta inn nye regioner. Dette er den største forskjellen mellom dagens ordning og forslaget.

Med utgangspunkt i lista har vi gjort noen justering av enkeltkommuner. Flere kommuner gis etter skjøn en plassering ett trinn høyere enn deres BA-region plassering skulle tilsi. Hovedbegrunnelsen er lang avstand til senteret og høy problemindeks.

*Neset* (indeks 59) oppfyller kravet til både å være i BA-regionene Molde og i Sunndal, men er plassert i Molde. Molde er sone 1, men Sunndal er foreslått flyttet opp til sone 3. Vi foreslår derfor at Neset plasseres i sone 2.

*Rissa* (indeks 55) og *Leksvik* (indeks 63) har lang reisetid til Trondheim, men er plassert i dennes BA-region. Deler av kommunene ligger utenfor reisetidskravet. Vi foreslår derfor at kommunene fortsatt plasseres i sone 2. Dessuten er nabokommuner er i sone 3.

*Namdalseid* (indeks 69) som hører til Steinkjer BA-region, er justert en sone høyere enn dens BA-region plassering skulle tilsi (3 istedenfor 2) for å unngå at kommunen rykker til soner ned. Dessuten sogner Namdalseid til kommuner som ellers vil ligge to soner høyere.

*Snåsa* (indeks 74) hører også til Steinkjer BA-region, men pga høy indeksverdi og lang avstand plasseres også Snåsa fortsatt i sone 3.

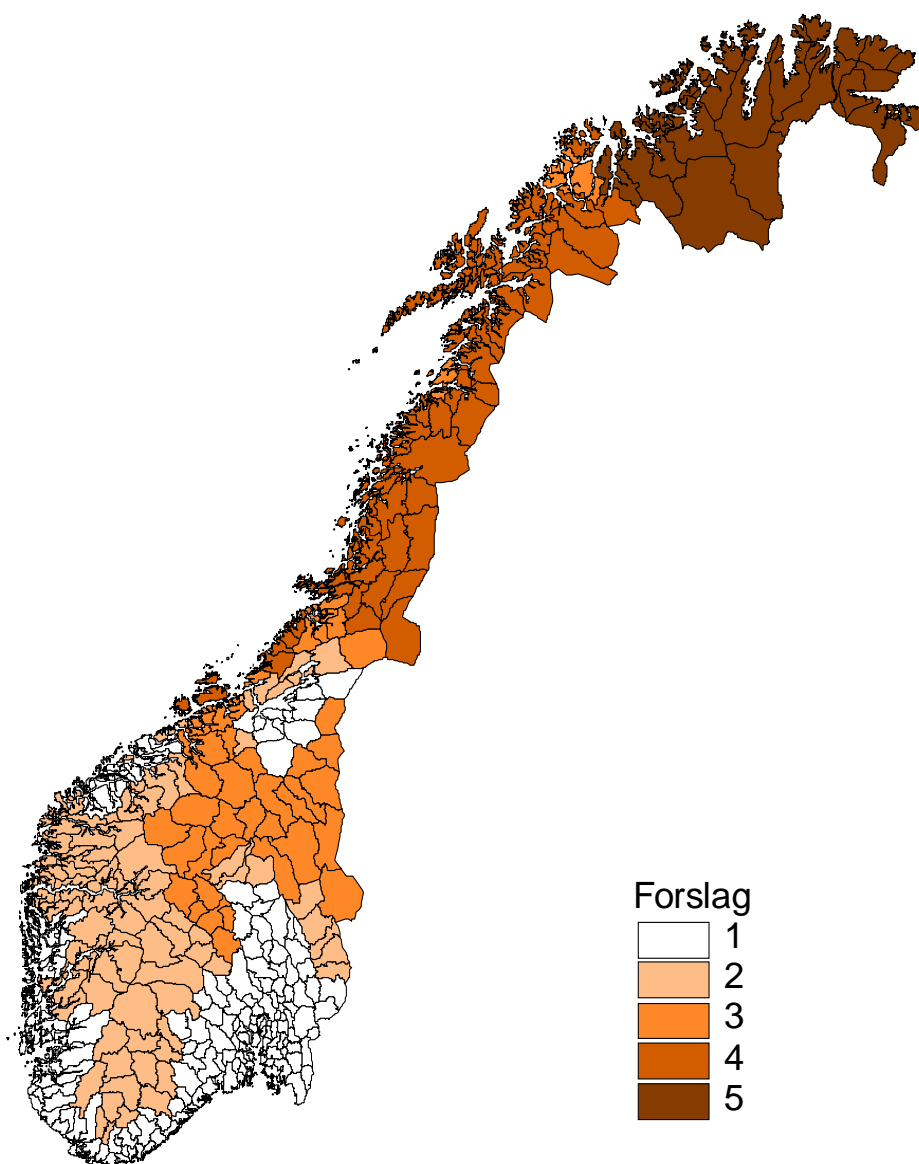
*Kvitsøy* og *Finnøy* (indeks 46 og 45) er også øykommuner og sogner til Stavanger BA-region. De ligger i dag i sone 2, men pga ikke spesielt høye indeksverdier og gode båtforbindelser (30-50 min til Stavanger sentrum), skjønnes disse kommunene ikke inn i DA-området.

Rundt Molde har kommunene Eide, Fræna og Gjemnes relativt omfattende pendling til andre kommuner i BA-regionen (særlig til Molde). De har heller ikke spesielt høye problemindeks og er foreslått utenfor ABC-området. De skilles derfor ikke ut fra Molde-regionen.

*Skjerstad* og *Gildeskål* (indeks 79 på begge) er plassert i Bodø BA-region. Høy problemverdi og avstand til Bodø gjør at disse skilles fra Bodø og beholder sin plassering i sone 4.

Den endelige soneinndelingen framgår av figur 6.1 samt vedlegg 4.

Figur 6.1 *Evalueringsforslag til DA-soner, inkl. skjønn*



Totalt kommer 14 kommuner bedre ut og 38 verre ut enn i dag etter denne vurderingen. Blant de som faller ut av DA-området og som tilfredsstillere transportkravet, er det seks kommuner som har relativt høy problemindeks. Dette er Gausdal, Ølen, Gjemnes, Midtre Gauldal, Selbu og Frosta. Disse er utelatt pga sin integrasjon med nærmeste by. Av disse er det kun tre (*Gausdal, Ølen og Selbu*) som er foreslått innenfor ABC-området. Disse tre kunne vært de neste kommuner som ble tatt inn i DA-området.

Tabell 6.2 *Kommuner som kommer bedre ut enn ved dagens sonekart*

		DA-sone	ny vurdering	problemindeks	transportbrøk	BA-region
427	Elverum*	1	2	49	1,16	Elverum
428	Trysil	2	3	68	1,65	Trysil/Engerdal
1235	Voss	1	2	57	0,97	Voss
1503	Kristiansund	1	2	45	2,16	Kristiansund
1554	Averøy	1	2	51,8	2,10	Kristiansund
1556	Frei	1	2	38	2,12	Kristiansund
1560	Tingvoll	2	3	75	1,99	Sunndal
1563	Sunndal	2	3	62	1,76	Sunndal
1621	Ørland	2	3	55	2,75	Ørland
1627	Bjugn	2	3	70	2,81	Ørland
1635	Rennebu	2	3	74	2,00	Oppdal/Rennebu
1702	Steinkjer	1	2	57	1,96	Steinkjer
1711	Meråker	2	3	70	1,84	Meråker
1729	Inderøy	1	2	54	1,91	Steinkjer

Tabell 6.3 *Kommuner som kommer verre ut enn dagens sonekart*

		DA-sone	ny vurdering	problemindeks	transportbrøk	BA-region
418	Nord-Odal*	2	1	60	0,78	Kongsvinger
420	Eidskog	2	1	61	0,82	Kongsvinger
522	<b>Gausdal</b>	2	1	57	1,25	Lillehammer
536	Søndre Land*	2	1	56	0,72	Gjøvik
538	Nordre Land	2	1	57	0,93	Gjøvik
621	Sigdal	2	1	66	0,48	Drammen
632	Rollag	2	1	53	0,64	Kongsberg
817	Drangedal	2	1	61	0,33	Grenland
819	Nome*	2	1	50	0,28	Grenland
827	Hjartdal	2	1	58	0,43	Notodden
911	Gjerstad	2	1	58	0,73	Risør
912	Vegårshei	2	1	53	0,88	Arendal
935	Iveland*	2	1	49	0,98	Kristiansand
1133	Hjelmeland	2	1	59	0,82	Hjelmeland
1134	Suldal	2	1	67	0,73	Suldal
1135	Sauda	2	1	66	0,68	Sauda
1141	Finnøy*	2	1	45	0,92	Stavanger/Sandnes
1144	Kvitsøy*	2	1	46	0,77	Stavanger/Sandnes
1154	Vindafjord	2	1	60	0,79	Haugesund
1214	<b>Ølen</b>	2	1	56	1,03	Haugesund
1219	Bømlo*	2	1	45	1,16	Stord
1515	Herøy*	2	1	47,9	2,36	Ulsteinvik
1534	Haram*	2	1	46	2,11	Ålesund
1547	Aukra*	2	1	46	1,96	Molde
1551	Eide*	2	1	47,6	2,00	Molde
1557	Gjemnes*	2	1	60	2,04	Molde
1572	Tustna	3	2	61	2,25	Kristiansund
1648	Midtre Gauldal*	2	1	60	2,21	Trondheim
1664	<b>Selbu</b>	2	1	57	2,53	Trondheim
1703	Namsos	4	3	52	2,20	Namsos
1717	Frosta*	2	1	63	1,8	Levanger/Verdal
1725	Namdalseid	4	3	69	2,10	Steinkjer
1744	Overhalla	4	3	59	2,24	Namsos
1748	Fosnes	4	3	75	2,30	Namsos
1804	Bodø	4	3	33	2,78	Bodø
1902	Tromsø	4	3	33	3,20	Tromsø
1936	Karlsøy	5	4	59	3,34	Tromsø
1939	Storfjord	5	4	73	3,12	Balsfjord/Storfjord

\* foreslått utenfor ABC-området

## 6.3 Provenyeffekter

Sone 3 øker noe på bekostning av sone 4, mens øvrige soner beholder sin andel av sysselsettingen. Dersom satsene ikke endres, vil letten i arbeidsgiveravgiften som følge av DA-ordningen bli redusert med 4 %. Ved å redusere arbeidsgiveravgiften for sone 4 fra 5.1 %



til 4.1 %, blir avgiftsinntektene uendret. Dette vil være vårt forslag til et opplegg med ”best mulig måloppnåelse”.

Tabell 6.4 *Sysselsetting 2002 etter DA-soner i dag og med nytt forslag. Prosent*

Sone	Dagens soner	Forslag	Dagens sats	Forslag sats
1	78,3	79,0	14,1	14,1
2	8,8	7,9	10,6	10,6
3	2,3	5,3	6,4	6,4
4	8,7	6,0	5,1	4,1
5	1,9	1,8	0	0

Andelen av befolkningen i de foreslåtte sone 5-2 er hhv 2.0 %, 6.9 %, 5.5 % og 8.6 %, i alt 23 %.

*Nærmere vurdering:*

I utgangspunktet har oppdraget fokus på revisjon av geografien i soneinndelingen. Dette taler for en viss forsiktighet med hensyn til å endre antall soner og satser. Hvis antall soner skulle endres, vil en á priori vurdere å slå sammen sone 3 og 4 siden satsen er såpass like i disse sonene og færre soner gir et enklere system.

En detaljert gjennomgang av materialet på kommunenivå både med hensyn til ”problem-indeks” og ”transportbrøk” (ekstra transportkostnader/avgiftslette), viser ingen naturlige hopp som kunne indikere naturlige grenser. Vi vil derfor holde fast på det antall soner som finnes i dag.

Når det gjelder satser, kunne gjennomsnittlige problemindeks og transportbrøker gitt grunnlag for anbefalinger. Vi synes likevel at det på grunnlag av tabell 6.5 er vanskelig å gi presise anbefalinger med hensyn till avgiftssatser. Vi kan imidlertid konstatere at sone 3-5 har høyt innslag av problemer og at sone 3 og 4 har tilnærmet samme transport-ulempe.

Tabell 6.5 *Gjennomsnittlig problemindeks og transportbrøk for kommuner etter foreslått DA-sone.*

DA-sone	Antall kommuner	Problemindeks	Transportbrøk
1	193	41	-
2	96	62	1,44
3	44	67	2,00
4	78	69	2,39
5	24	70	3,91

Ved tolkningen av slike sone-aggregerte problemindeks må en være oppmerksom på at en bevisst har latt andre hensyn enn indikatoroppnåelse avgrense soneinndelingen. Det gjelder særlig i Nord-Norge, og spesielt i sone 5, hvor inkluderingen av sentra med lavere problemindeks enn den øvrige region påvirker indeksnivåene.

## 7 Sammenlikning av foreslåtte og eksisterende virkeområder

Evalueringen har til formål å gi en vurdering av geografiavgrensningen for den differensierte arbeidsgiveravgiften, sett i forhold til ordningens distriktpolitiske målsetting. Metoden som benyttes er at en ut fra en slik målsetting utvikler et område som anses å gi ”best mulig måloppnåelse”.

En evaluering skal gi en vurdering av i hvilken grad dagens ordning fungerer tilfredsstillende sett i forhold til målsettinger og avtalemessige begrensninger. Når det fra evalueringens side utarbeides egne geografiavgrensninger som antas å gi best mulig måloppnåelse, ligger det evalueringsmessige poeng i at avvik mellom et slikt ”best mulig” sonekart og dagens områder må antas å indikere svakheter i de eksisterende soneavgrensningene. Det er da evalueringens oppgave å påpeke slike avvik, og ut fra det gi sin vurdering av dagens geografiavgrensning.

### 7.1 Det distriktpolitiske virkeområdet

Som omtalt i kapittel 1 ble det hensiktsmessig å utføre arbeidet i to ledd: Først utvikle et distriktpolitisk virkeområde ut fra hva som ga ”best mulig måloppnåelse”, og deretter vurdere i hvilken grad dette området burde tilpasses annerledes for den differensierte arbeidsgiveravgiftens del ut fra ulikheter i virkemåte og EØS-relaterte begrensninger. Dette ga som et biprodukt et materiale som muliggjør å gi en vurdering også av det distriktpolitiske virkeområdet.

Det er bare de bedriftsrettede sonene av det distriktpolitiske virkeområdet som det er lagt arbeid i ut fra å utvikle et område med ”best mulig distriktpolitisk måloppnåelse”. Årsaken er at det bare er denne delen (sonene A, B og C) som inngår som et logisk og analytisk ledd i forhold til avgrensningen av sonene for den differensierte arbeidsgiveravgiften (se nærmere om dette i kapittel 2). Det gis derfor ingen vurdering her av dagens avgrensning av D-sonen, dvs. kommuner som kan motta tilretteleggende støtte. Evalueringens kart skiller ikke mellom D-området og områder helt utenfor virkeområdet.

Ulikheter mellom dagens sonekart og evalueringens forslag kan skyldes flere forhold.

Dels kan det være ulik forståelse av målsettingene. Dette momentet har vi forsøkt å gjøre så lite som mulig, bl.a. ved å la departementets håndtering av målsettingen inngå som et moment i forhold til hvordan målsettingene er tolket. Vi har ikke funnet fram til noen synlig uenighet mellom hvordan vi mener de distriktpolitiske målsettinger er å forstå og hvordan departementet oppfatter disse.

Det kan skapes ulikheter ved at vi har benyttet andre indikatorer enn departementet benyttet ved forrige revisjon av virkeområdet. Det kan videre skapes ulikheter ved at vi

har brukt indikatorene noe annerledes ved indeksering, trunkering etc. Kapittel 3 redegjør for hvorfor vi mener de nye indikatorene gir en bedre operasjonalisering av måloppnåelsen.

Det kan skapes ulikheter ved at de ulike typer indikatorer vektet forskjellig. Effekter av ulik vektning er kommentert i kapittel 4. I det alternativet vi har basert oss på, er vektningen i hovedtrekk parallell til den departementet la seg på ved forrige revisjon.

Endelig kan det benyttes ulikt skjønn når en tilpasser det indikatorbaserte kartet. Slikt ulikt skjønn kan i noen grad skyldes ulik lokalkunnskap og/eller ulik oppfatning av hvordan lokale forhold bør påvirke skjønnet.

Tabell 7.1 viser ulikhetene i det endelige utfall for evalueringens forslag og dagens sonekart. Ulikhetene er presentert dels for det bedriftsrettede virkeområdet som helhet, A+B+C-området, og dels for undersonene, hhv. A+B-området og A-området.

Tabell 7.1 *Dagens virkeområde sammenliknet med evalueringens forslag*

		A			A+B			A+B+C		
		Dagens virkeområde			Dagens virkeområde			Dagens virkeområde		
		Innenfor	Utenfor	Sum	Innenfor	Utenfor	Sum	Innenfor	Utenfor	Sum
Evalueringens forslag	Innenfor	23	2	25	141	29	170	259	8	267
	Utenfor	0			11			7		
	Sum	23			152			266		

For det samlede virkeområdet for bedriftsrettet distriktsstøtte er det små forskjeller mellom dagens soneavgrensning og evalueringens forslag. Av de 266 kommunene som er med i dagens soneavgrensning, er det 7 som ikke kommer med i evalueringens forslag (Aremark, Søndre Land, Nome, Finnøy, Kvitsøy, Eide, Gjemnes). Til gjengjeld er det 8 kommuner som kommer med i evalueringens forslag og som ikke er med i dagens virkeområde (Krødsherad, Evje og Hornes, Farsund, Flekkefjord, Tysnes, Vaksdal, Austrheim, Naustdal). Det er kommuner med ulik grad av senternærhet som dominerer listen over de 7 hhv. de 8 kommunene som kommer med i bare et av sonekartene, dvs. kommuner som naturlig er marginale såvel indikatormessig som skjønnsmessig. Det må sies å være meget godt sammenfall når bare 3% av sonen vurderes ulikt i dagens virkeområde og i evalueringens forslag.

Sammenfallet er tilsvarende sterkt for sone A. Her har evalueringen tatt med to flere kommuner i Nord-Troms enn dagens soneavgrensning gir. Et moment i vurderingen er rat redusert folketall for kommunene innenfor dagens A-sone gir muligheter for å ta med flere kommuner innenfor det befolkningstaket som ble anvendt ved forrige sonerevisjon, dessuten har de to kommunene meget høy indeksverdi (høy prioriteringsverdighet).

For B-sonen (dvs A+B samlet) er det større avvik mellom dagens sonekart og evalueringens forslag. Det skyldes at det ble store avvik også mellom dagens kart og det indikatorbaserte kartet etter Nord-Norge-prioriteringen (se figur 4.8). Dette avviket, samt hensynet til mest mulig sammenhengende soner, gjorde at evalueringen fant å anbefale en større endring i denne delen av virkeområdet i Sør-Norge. Endringen tilsier at 28 kommuner trekkes inn i B-sonen, mens bare 10 kommuner (inkludert Harstad) tas ut. Ulikheten i folketall mellom inn- og utkommunene gjør at en får store virkninger på kartet ved den økte kapasitet som en får ved å ta disse 10 kommunene ut av sonen. Dette lar seg forsvare distriktpolitisk ut fra disse kommunenes plassering og sosio-økonomiske situasjon.

I hvilken grad skyldes de små avvikene at en har hatt et felles skjønn som har "nullet ut" forskjeller i de indikatorbaserte kriteriene? Tabell 7.2 viser forholdet mellom indikatorbasert sonekart og sonekartet inklusiv skjønn.

Tabell 7.2 Indikatorbasert og skjønnsbasert inkludering i sonekart

		Dagens område			Evalueringens område			Evalueringens område		
		Indikatorbasert kart			Indikatorbasert kart			Indik.kart m/NN-prioritet		
		Innenfor	Utenfor	Sum	Innenfor	Utenfor	Sum	Innenfor	Utenfor	Sum
Sonekart inkl. skjønn	Innenfor	253	13	266	260	7	267	256	11	267
	Utenfor	28			23			12		
	Sum	281			283			268		

Gitt prioriteringen av Nord-Norge viser tabell 7.2 at for evalueringens del har skjønnsvurderingene en begrenset plass sammenliknet med den soneavgrensning som framkommer ved en teknisk indikatorbasert avgrensning (se figur 4.5). Det er omlag 2,5% av kommunene i den foreslåtte sonen som er plassert der skjønnsmessig uten at indikatorene tilsier dette, og like mange som tas ut selv om indikatorene tilsier inkludering.

Ser en på det indikatorbaserte kartet før Nord-Norge-prioriteringen (se figur 4.1), dvs. at en lar også denne prioriteringen inngå i skjønnsdelen, vil avviket fra det endelige soneforslaget naturlig nok øke. For evalueringens del er det primært effekten av at de fire Nord-Norge-kommunene Alta, Tromsø, Harstad og Bodø tas inn i sonen som medfører at tilsvarende befolkning trekkes ut fra flere kommuner i Sør-Norge. Dette gjelder også et par av de kommunene som etterpå er tatt inn igjen ved skjønn.

Også dagens virkeområde er framkommet ved en kombinasjon av indikatorbestemt analyse og skjønn. Den indikatorbestemte analysen benyttet de indikatorer og vekter som er vist i tabell 3.1. Indikatoranalysen forut for siste sonerevisjon benyttet tall fra en litt tidligere datering, men det betyr mindre for utfallet. Det er ulikhetene i selve indikatorlisten som forklarer at skjønnet hadde en større plass ved departementets forrige revisjon enn ved evalueringens analyse. Fra departementets indikatorkart trakk en ut 28 kommuner og la inn 13, mens vi fra evalueringens indikatorkart trakk ut 23 kommuner og la inn 7 (inklusive Nord-Norge-sentrene).

En tolkning av dette er at evalueringens indikatorliste har evnet å fange opp flere av de de facto vektlagte forhold bak dagens virkeområde, enn den indikatorlisten departementet benyttet ved forrige revisjon. Dermed blir det mindre behov for skjønnsmessig justering etter at det indikatorbaserte kartet er generert.

Det er særlig geografi-indikatorene som kan forklare denne endringen. Selv om den samlede vekten for geografiindikatorene ble redusert i evalueringen (med 10% formelt, og reelt langt sterkere, se drøftingen i vedlegg 2) førte overgangen fra SSBs 4-delte sentralitet til NIBRs 11-delte, samt inkludering av en reisetidsindikator i forhold til hovedstadsområdet, til at det indikatorbaserte kartet fikk et mer geografisk sammenhengende preg, samt at forholdet mellom sentrale og perifere landsdeler også ble klarere vektlagt.

Evalueringens konklusjon blir dermed at departementet ved forrige revisjon av virkeområdet har lyktes i å anvende et skjønn som treffer rimelig godt det bildet som framkommer ved en bedre konstruert indikatorliste. De svakheter vi finner ved forrige soneavgrensning er mer svakheter på indikatorsiden enn for det endelige kartet etter at skjønn er anvendt. De endringsbehov som antydes ved avvikene mellom våre kart og

dagens område, er marginale. Et unntak gjelder avgrensningen av sone B i Sør-Norge hvor vi ser et behov for større geografiske revisjoner.

## 7.2 Virkeområde for den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften

I tillegg til de forskjeller mellom ny og gammel soneinndeling som skapes gjennom valg av ulike indikatorer og vektorer samt av ulikt skjønn, kommer forskjeller som følger av at de geografiske byggeklossene er ulike.

Bakgrunnen for bruk av bo- og arbeidsmarkedsregioner ved utviklingen av DA-soner er blant annet økt mobilitet og pendling de senere år og en økt fokus på større robuste regioner i distrikts- og regionalpolitikken. Dessuten, når støtten defineres av de ansattes bosted, er det uheldig å dele funksjonelle pendlingsregioner. Det er ikke ved avgiftsstyrt pendling at bosettingsmålet skal tilfredsstilles.

I utgangspunktet bør DA-området ligge innenfor ABC -området. Da det her benyttes større regioner enn kommuner, kan det likevel bli variasjoner avhengig av hvor strengt dette kravet skal praktiseres. Dersom ingen kommuner i en BA-region skal ligge utenfor ABC-området, vil dette innsnevre DA-området kraftig. Når BA-regioner omfatter flere kommuner, hvor alle kommuner unntatt senteret er innenfor ABC-området, har vi i enkelte tilfeller latt hele regionen inngå i DA-området hvis problemindeksen og transportbrøken for øvrig skulle tilsi dette (f.eks. Elverum). I noen få andre tilfeller er BA-regionen delt (f.eks. Orkdal).

I langt flere tilfeller er det slik at en del perifere kommuner i en BA-region faller ut fordi de er en del av en BA-region som faller utenfor ordningen. Dette er ofte kommuner som både er innenfor ordningen i dag og som er vurdert innenfor i evalueringen i kapittel 4 (eks Sigdal, Rollag, Drangedal, Nome, Hjartdal, Gjerstad, Vegårshei, Iveland). En stor forskjell mellom dagens inndeling og foreslått inndeling ligger altså i at kommune i stor grad må følge sin BA-region. På den annen side gir bortfallet av disse kommunene gi rom for å ta inn nye regioner.

De er to hovedgrunner til BA-regionene får endret plassering i DA-systemet. Den første er *transportkravet* som berører regioner fra Haugesund og sydover. Her er det gjort skjønnsmessig unntak for innlandsregioner basert på en hypotese om et annet produktions- og leveransemønster i disse enn i kystkommunene.

Den andre hovedgrunnen er *lav problemindeks* i BA-regionen. Vi har blant annet latt senter-regioner i Nord-Norge og Nord-Trøndelag med lave problemverdier få lavere plassering som følge av dette (Tromsø, Bodø og Namsos). Det kan innvendes mot dette at disse regionene er viktige motorer for hele landsdelen og derfor ikke burde tildeles et lavere sonenivå. På den annen side har disse regionene som helhet (inklusive omegnskommuner) svært lav problemindeks, og innenfor mange tjenesteytende næringer skjer deres vekst i konkurranse med de øvrige kommunene i landsdelen/regionen.

Hvis vi tar utgangspunkt i DA-statusen til senterkommunene, ser vi at *endringer på regionnivå* i forhold til dagens DA-status i hovedsak skyldes mangel på utkantproblemer i berørte regioner. Kun tre regioner i indre Rogaland er tatt ut fordi de ikke tilfredsstiller transportkravet.

Tabell 7.3 *Endringer i BA-regioners soneplassering (etter senterets plassering i dag).*

BA-region	Endring	Grunn
Bodø, Tromsø*, Namsos,	fra sone 4 til 3	Indeks
Hjelmeland, Suldal, Sauda	fra sone 2 til 1	Transportbrøk
Sunndal, Ørland, Meråker	fra sone 2 til 3	Indeks
Elverum, Voss, Flora, Steinkjer	fra sone 1 til 2	Indeks

\*skilt ut Karlsøy, som går fra sone 5 til 4.

I tillegg til endringene på BA-region nivå, skyldes endringene i hovedsak at en del omegnskommuner nå må følge sin senterkommune. Dette gir redusert soneplassering for kommuner i følgende BA-regioner:

Kongsvinger, Lillehammer, Gjøvik, Drammen, Kongsberg, Grenland, Notodden, Risør, Arendal, Kristiansand, Stavanger, Haugesund, Stord, Ulstein, Ålesund, Molde, Trondheim, Namsos, Bodø og Tromsø.

Ser vi på *kommunenivå* blir listen over endringer lang. I alt er det 12 kommuner som kommer bedre ut, mens 38 kommuner kommer dårligere ut enn i dag med vårt forslag (se tabell 6.3 og 6.4). En mer systematisk oversikt framkommer i tabell 7.4.

Tabell 7.4 *Kommuner med dedusert soneplassering og egen indeksverdi.*

Grunn for regionplassering	Kommunens indeks		Totalt
	Indeks for lav*	Indeks høy nok	
Transportkrav ikke tilfredsstilt**	2	17	19
Indeksverdi for lav, foreslått i sone 1	5	5	10
Indeksverdi for lav, foreslått i sone 2+	6	3	9
Totalt	13	25	38

\* Sone 2: < 48, sone 3 og 4 < 63.

\*\* Regioner hvor både transportkravet ikke er tilfredsstilt og hvor indeksverdien er for lav er plassert i raden "Transportkrav ikke tilfredsstilt".

Halvparten av kommunene som kommer dårligere ut ligger i BA-regioner som ikke tilfredsstiller transportkravet (fra Haugesund og sørover med unntak av Lillehammer). Mange av disse regionene har også lav problemindeks, men de berørte kommuner har imidlertid "problemer nok" til å komme innenfor støtteområdet. Dette betyr at det skjønn som var utvist ved utformingen av ordningen for disse kommunene, var godt når vi ser bort fra transportkravet.

Det må her legges til at de fleste av disse kommunene ikke ville tilfredsstilt transportkravet (jfr tabell 5.3). De fleste kommuner vil jo ha tilnærmet samme transportbrøk som senteret i BA-regionen. På den annen side kan en for noen av disse kommunene fremme samme logikk som for en del innlandskommuner i Telemark og Agder, nemlig at de kan ha et annet transportmønster enn hovedtyngden av fylket fordi de er innlandskommuner. Samtidig innebærer dette å bryte opp BA-regioner som byggekloss for en eventuell ny inndeling.

Kommuner nord for Haugesund som tilfredsstiller transportkravet, men som faller ut fordi regionen har for lav indeksverdi, er mer delt. Ca 40 % har høy nok indeksverdi til å forsvare sin opprinnelige soneplassering, mens 60 % har for lav verdi.

Av de 10 kommunene som faller ut av DA-området, er hele 8 også foreslått utenfor ABC-området. Blant de kommuner som ellers rykker ned i systemet, men beholder sin plass

innenfor, finner vi noen større kommuner med lav problemindeks (Tromsø, Bodø og Namsos). I tillegg berøres noen kommuner som ligger nær disse.

Alle kommunene som kommer *bedre ut* har høy nok indeks til å kunne forsvare innplasseringen.

Dersom evalueringen med vårt kvantitative beregningsopplegg hadde reproduisert samme sonekart som dagens, ville dette vært en sterk støtte til det skjønn som var utvist når sonene ble utformet. De forskjellene vi kommer fram til skyldes i første rekke tre forhold:

- Halvparten av kommunene som (kommer dårligere ut), faller ut fordi deres BA-region ikke tilfredsstiller transportkravet, dvs at de ekstra transportkostnadene ikke kan antas å være større enn avgiftsletten. De fleste av disse kommune som har høy nok problemindeks til fortsatt å være innenfor, men ville som enkeltkommuner likevel falle ut pga transportkravet.
- De øvrige kommunene som faller ut, gjør det fordi deres BA-region faller ut. 40 % av disse kommune har høy nok problemindeks til fortsatt å være innenfor, men faller altså ut pga prinsippet om BA-region som minste byggekloss i inndelingen.
- En del BA-regioner kommer med/får forbedret soneplassering fordi såpass mange faller ut av de to ovennevnte grunner. Alle enkeltkommuner som kommer bedre ut, har høy nok problemindeks som kommune til å forsvare en plass innenfor.

Når vi ser bort fra endringer som følge av transportkravet og prinsippet om å benytte BA-regioner, er regionkartet ellers svært likt dagens inndeling og dermed en støtte til det skjønn som ble foretatt ved utformingen av ordningen.

---

# Litteratur

- Alsos, Gry, Hild-Marte Bjørnsen, Odd Jarl Borch, Bjørn Brastad, Svenn Are Jenssen, Jan Mønnesland: SND i distrikts-Norge. Evaluering av de bedriftsrettede distrikts-politiske virkemidlene. NIBR-Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 21, 2000
- Cappelen, Ådne, Fulvio Casellacci, Jan Fagerberg and Bart Verspagen: The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. Universitetet i Oslo, Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Working paper no. 12, 2002
- Champion, Tony; Jan Mønnesland and Christian Vandermotten: The New Regional Map of Europe. Progress in Planning vol. 46 part 1, 1996
- Denstadli, Jon Martin: Reiser og kommunikasjon i yrkessammenheng. Eksempel-studier av tre norske bedrifter. TØI-rapport 411, 1998
- EFTA Court: Judgment of the Court 20. May 1999 in Case E-6/98
- EFTA Surveillance Authority: Procedural and Substantive Rules in the Field of State Aid. Guidelines on the application and interpretation of Articles 61 and 62 of the EEA Agreement and Article 1 of protocol 3 to the Surveillance and Court Agreement. Adopted 1994, last amendment 1999
- Finans- og tolldepartementet: Virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift 2000-2003.
- Hagen Karl-Erik: Godstransportindikator. TØI arbeidsdokument TR/1089, 2001.
- Hagen, Karl-Erik: Beregninger av kostnader knyttet til flyreiser mv til og fra Oslo for tjenestebedrifter innen soner i DA-systemet. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1095, 2002.
- Hagen, Karl-Erik: Godstransportkostnader knyttet til passering av fjelloverganger. Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1109, 2002.
- Hagen, Karl-Erik: Årlig rapportering – av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift for distriktsbedrifter - 2002. Oslo, Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/1129.
- Hervik et.al: Differensiert arbeidsgiveravgift – Kunnskapsstatus. Rapport fra et uavhengig ekspertutvalg. Rapport nr. 0105 Møreforskning, Desember 2001



Juvkam, Dag: Faktiske og potensielle pendlingsregioner. En regioninndeling og kommuneklassifisering. NIBR Notat 2000:130

Juvkam, Dag: Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20

Kommunal- og regionaldepartementet: Virkeområde for de distriktpolitiske virkemidlene 2000-2006.

Kommunal- og regionaldepartementet: Vekst i hele landet. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget 30. april 2002

Lian, Jon Inge: Nedbrytning av transportulemper til kommunenivå. Transportøkonomisk institutt Arbeidsdokument TR1096/2002

NOU 1975:2 Geografisk differensiert støtte til arbeidskraft

St.meld. nr. 31 (1996-97): Om distrikts- og regionalpolitikken

St.meld. nr. 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken

St.prop. nr. 1 (2002-2003) for Budsjetterminen 2003, Kommunal- og regionaldepartementet

# Vedlegg 1

## Kommunenes sentralitet etter NIBR 11-inndeling

Kommune	Sentralitet
<b>Østfold</b>	
Rømskog	2
Halden	7
Hvaler	7
Aremark	7
Marker	8
Trøgstad	8
Spydeberg	8
Askim	8
Eidsberg	8
Skiptvet	8
Rakkestad	8
Sarpsborg	9
Fredrikstad	9
Moss	10
Råde	10
Rygge	10
Våler	10
Hobøl	11
<b>Akershus</b>	
Aurskog-Høland	7
Eidsvoll	7
Hurdal	7
Ullensaker	8
Nes	8
Nannestad	8
Vestby	11
Ski	11
Ås	11
Frogn	11
Nesodden	11

Kommune	Sentralitet
Oppegård	11
Bærum	11
Asker	11
Sørum	11
Fet	11
Rælingen	11
Enebakk	11
Lørenskog	11
Skedsmo	11
Nittedal	11
Gjerdrum	11
<b>Oslo</b>	11
<b>Hedmark</b>	
Stor-Elvdal	1
Rendalen	1
Engerdal	1
Folldal	1
Trysil	3
Tolga	3
Tynset	3
Alvdal	3
Os	3
Åsnes	5
Åmot	5
Kongsvinger	6
Eidskog	6
Grue	6
Våler	6
Ringsaker	7
Nord-Odal	7
Sør-Odal	7

Kommune	Sentralitet
Elverum	7
Hamar	8
Løten	8
Stange	8
<b>Oppland</b>	
Dovre	1
Lesja	1
Sør-Aurdal	1
Vang	1
Skjåk	2
Lom	2
Vågå	2
Etnedal	2
Sel	3
Nord-Fron	4
Sør-Fron	4
Nord-Aurdal	4
Vestre Slidre	4
Øystre Slidre	4
Lillehammer	7
Ringebu	7
Øyer	7
Gausdal	7
Jevnaker	7
Lunner	7
Gran	7
Søndre Land	7
Nordre Land	7
Gjøvik	8
Østre Toten	8
Vestre Toten	8
<b>Buskerud</b>	
Flå	1
Sigdal	1
Nore og Uvdal	1
Hemsedal	2
Hol	3
Nes	4
Gol	4
Ål	4
Kongsberg	7
Ringerike	7
Hole	7
Krødsherad	7
Modum	7
Flesberg	7
Rollag	7

Kommune	Sentralitet
Drammen	8
Øvre Eiker	8
Nedre Eiker	8
Hurum	8
Lier	11
Røyken	11
<b>Vestfold</b>	
Lardal	7
Svelvik	8
Sande	8
Borre	9
Tønsberg	9
Sandefjord	9
Larvik	9
Re	9
Andebu	9
Stokke	9
Nøtterøy	9
Tjøme	9
Holmestrand	10
Hof	10
<b>Telemark</b>	
Nissedal	1
Fyresdal	1
Seljord	2
Kviteseid	2
Tokke	2
Vinje	2
Tinn	3
Bø	4
Hjartdal	6
Notodden	7
Kragerø	7
Drangedal	7
Sauherad	7
Porsgrunn	9
Skien	9
Siljan	9
Bamble	9
Nome	9
<b>Aust-Agder</b>	
Åmli	1
Bygland	1
Valle	1
Bykle	1
Gjerstad	6

Kommune	Sentralitet
Risør	7
Vegårshei	7
Tvedestrand	7
Birkenes	7
Evje og Hornnes	7
Grimstad	8
Arendal	8
Froland	8
Lillesand	8
Iveland	8
<b>Vest-Agder</b>	
Sirdal	1
Åseral	2
Hægebostad	2
Farsund	4
Flekkefjord	5
Kvinesdal	5
Lyngdal	6
Mandal	7
Marnardal	7
Audnedal	7
Lindesnes	7
Kristiansand	8
Vennesla	8
Songdalen	8
Søgne	8
<b>Rogaland</b>	
Hjelmeland	1
Utsira	1
Suldal	2
Kvitsøy	2
Ølen	2
Vindafjord	2
Sauda	3
Lund	5
Eigersund	6
Sokndal	6
Bjerkreim	7
Hå	7
Gjesdal	7
Forsand	7
Finnøy	7
Tysvær	7
Haugesund	8
Bokn	8
Karmøy	8
Sandnes	10

Kommune	Sentralitet
Stavanger	10
Klepp	10
Time	10
Sola	10
Randaberg	10
Strand	10
Rennesøy	10
<b>Hordaland</b>	
Etne	1
Tysnes	1
Jondal	1
Eidfjord	1
Ulvik	1
Austevoll	1
Fedje	1
Masfjorden	1
Fitjar	2
Ullensvang	2
Granvin	2
Modalen	2
Austrheim	2
Bømlo	3
Kvam	3
Kvinnherad	4
Odda	5
Stord	6
Voss	6
Fusa	7
Samnanger	7
Vaksdal	7
Osterøy	7
Meland	7
Øygarden	7
Radøy	7
Lindås	7
Sveio	8
Bergen	10
Os	10
Sund	10
Fjell	10
Askøy	10
<b>Sogn og Fjordane</b>	
Solund	1
Vik	1
Balestrand	1
Aurland	1
Lærdal	1

Kommune	Sentralitet
Askvoll	1
Selje	1
Gulen	2
Hyllestad	2
Luster	2
Fjaler	2
Bremanger	2
Høyanger	3
Leikanger	3
Sogndal	3
Årdal	3
Vågsøy	3
Eid	3
Hornindal	3
Gloppen	3
Stryn	3
Flora	5
Jølster	5
Gaular	6
Førde	6
Naustdal	6
<b>Møre og Romsdal</b>	
Vanylven	1
Sande	1
Norrdal	1
Stordal	1
Midsund	1
Sandøy	1
Tingvoll	1
Aure	1
Halsa	1
Smøla	1
Rindal	2
Stranda	3
Rauma	3
Sunndal	3
Surnadal	3
Herøy	4
Volda	6
Ørsta	6
Molde	7
Kristiansund	7
Ulstein	7
Hareid	7
Sykkylven	7
Haram	7
Vestnes	7
Neset	7

Kommune	Sentralitet
Aukra	7
Fræna	7
Eide	7
Averøy	7
Frei	7
Gjemnes	7
Tustna	7
Ålesund	8
Ørskog	8
Skodje	8
Sula	8
Giske	8
<b>Sør-Trøndelag</b>	
Hitra	1
Frøya	1
Åfjord	1
Roan	1
Osen	1
Rennebu	1
Holtålen	1
Tydal	1
Bjugn	2
Hemne	3
Ørland	3
Oppdal	3
Røros	3
Snillfjord	5
Agdenes	5
Meldal	6
Rissa	7
Orkdal	7
Midtre Gauldal	7
Melhus	7
Selbu	7
Trondheim	10
Skaun	10
Klæbu	10
Malvik	10
<b>Nord-Trøndelag</b>	
Meråker	1
Lierne	1
Røyrvik	1
Namsskogan	1
Høylandet	1
Fosnes	1
Flatanger	1
Leka	1

Kommune	Sentralitet
Frosta	2
Leksvik	2
Mosvik	2
Snåsa	2
Grong	2
Nærøy	2
Vikna	3
Verran	5
Namdalseid	5
Steinkjer	6
Namsos	6
Verdal	6
Inderøy	6
Overhalla	6
Stjørdal	7
Levanger	7
<b>Nordland</b>	
Bindal	1
Vega	1
Vevelstad	1
Herøy	1
Grane	1
Hattfjelldal	1
Dønna	1
Nesna	1
Lurøy	1
Træna	1
Rødøy	1
Gildeskål	1
Beiarn	1
Skjerstad	1
Steigen	1
Hamarøy	1
Tysfjord	1
Ballangen	1
Røst	1
Værøy	1
Bø	1
Moskenes	1
Evenes	2
Flakstad	2
Meløy	3
Lødingen	3
Vestvågøy	3
Hadsel	3
Øksnes	3
Sortland	3
Andøy	3

Kommune	Sentralitet
Sømna	5
Brønnøy	5
Alstahaug	5
Leirfjord	5
Saltdal	5
Fauske	5
Sørfold	5
Vågan	5
Vefsn	6
Narvik	7
Hemnes	7
Rana	7
Tjeldsund	7
Bodø	8
<b>Troms</b>	
Bjarkøy	1
Ibestad	1
Gratangen	1
Lavangen	1
Salangen	1
Dyrøy	1
Tranøy	1
Torsken	1
Berg	1
Lyngen	1
Storfjord	1
Kåfjord	1
Kvænangen	1
Balsfjord	2
Bardu	3
Målselv	3
Skjervøy	3
Nordreisa	3
Sørreisa	4
Lenvik	4
Harstad	7
Kvæfjord	7
Skånland	7
Karlsøy	7
Tromsø	8
<b>Finnmark</b>	
Kautokeino	1
Loppa	1
Hasvik	1
Kvalsund	1
Måsøy	1
Lebesby	1

Kommune	Sentralitet
Gamvik	1
Berlevåg	1
Tana	2
Nesseby	2
Vardø	3
Nordkapp	3
Porsanger	3

Kommune	Sentralitet
Karasjok	3
Båtsfjord	3
Sør-Varanger	3
Vadsø	5
Hammerfest	5
Alta	6

## Vedlegg 2

# Indeksberegning og analyser av samvarighet

### V2.1. Konstruksjon av indekser ut fra indikatorverdiene

#### V2.1.1. Generelle prinsipper for indeksering

Alle indikatorene er i utgangspunktet gitt i ulike mål-enheter (antall innbyggere pr. kvadratmeter, inntekt pr. innbygger etc). Overgangen fra observasjonsverdier til inngangsdata for sammenveining i en samlet indeks innebærer en tilpasning av datamaterialet. Den transformasjonen som er benyttet av departementet ved forrige revisjon, og som vi også baserer oss på ved presentasjonen nedenfor, innebærer en lineær indeksering hvor den faktiske spredning i materialet normeres til en gitt skala for alle indikatorernes del. Dermed unngås at ulike benevninger fører til en utilsiktet vektforskyvning indikatorene imellom.

I noen tilfeller bør det settes grenser for hvor ekstreme verdier de variable kan anta mht. indekseringen. En slik avgrensning ble også foretatt av departementet ved forrige revisjon hvor en lot de 10% høyeste hhv. laveste verdiene få verdiene -3 hhv. 3 mens de gjenværende 80% av kommunene ble spredt over indeksskalaen i forhold til sine indikatorverdier.

Et eksempel på trunkeringens betydning er indikatoren befolkningstetthet. Skulle en benyttet en lineær skala basert på spennvidden i tallmaterialet for kommunene, ville den tetteste storbykommunen definere skalaen slik at svært store andeler av de øvrige kommunene kom i den laveste 10%-delen av skalaen. Ved å trunkere vekk de tetteste kommunene, dvs. at en setter maks-verdien lik et tallnivå lavere enn de høyeste observasjonene hvor overliggerne gis denne maksverdi, kan en løse dette slik at tetthetsvariasjoner blant distriktskommunene får et synlig indeksmessig utslag.

Det vil variere fra indikator til indikator hvorvidt en trunkering vil gjøre indeksen mer nyttig for å generere et virkeområde, eller om slik trunkering ikke medfører gevinst. Vi vil derfor vurdere dette konkret, og bare trunkere der fordelingen har en synlig skjevhet som tilsier dette. De trunkeringer vi har foretatt er:

- befolkningstetthet, trunkert ovenfra ved tetthet lik 100 innb./km<sup>2</sup>



- inntekt, trunkert ovenfra ved gjennomsnittlig bruttoinntekt (pr. innb. over 16 år) på 250.000 kr. i 1999

Vi har valgt å la indekseringen gå fra 0 til 100, ikke fra -3 til 3 som departementet gjorde ved forrige revisjon. Dette er et rent presentasjonsmessig spørsmål, som ikke har noen betydning for analysen.

Indekseringen er alltid lagt i en retning hvor høyere indeksverdi tilsier høyere regional-politisk prioritet (høyere problemnivå). For NIBR 11-inndelingen innebærer dette at gruppe 1 får høyest indeksverdi (95,5) og gruppe 1 får lavest verdi (4,5). For befolkningstettheten vil høyere antall innbyggere pr. kvadratkilometer gi lavere indeksverdi, og tilsvarende vil høyere befolkningsvekst og høyere inntekt gi lavere indeksverdi. For andre indikatorer, som andelen eldre eller andelen ledige, vil høyere andel tilsvare høyere indeksverdi.

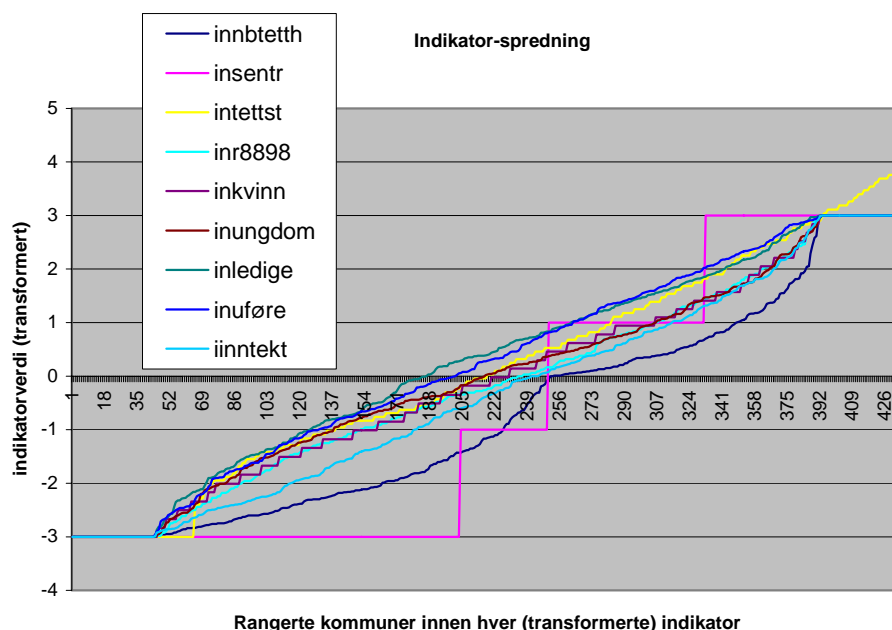
I de grafiske framstillingene i teksten er kommunene rankert først etter sentralitet hvor en begynner lengst til venstre med sentralitet 11, deretter kommer kommunene i sentralitet 10 osv mot venstre. Rankeringen innen hver sentralitetsgruppe er foretatt etter befolkningstall, også her slik at de med høyest folketall er plassert lengst til venstre i sin sentralitetsgruppe.

#### V.2.1.1. Indeksering av kvalitativ indikator for sentralitet

Et eget problem er hvordan en kvalitativ indikator som sentralitet skal indekseres sammen med kvantitative indikatorer.

I departementets opplegg fra forrige revisjon var sentraliteten gitt verdiene -3, -1, 1 og 3 for hhv. nivåene 0, 1, 2 og 3 etter SSBs klassifisering. De kvantitative indikatorene var tilsvarende transformert til en skala fra -3 til 3 hvor -3 var høyest og 3 var lavest ”problem-nivå) kommunene imellom.

Problemet med en slik kombinasjon av den kvalitative sentralitetsklassifisering og de kvantitative indikatorene, er at alle kommuner med sentralitet hhv. 0 og 3 ble gitt ekstremverdiene i skalaen. Om en antar at de fire sentralitetsklassene er en forenkling av en underliggende kontinuerlig fordeling, burde dette tilsagt at sentralitet 0 dekket indeksområdet fra -3 til -1,5, at sentralitet 1 dekket indeksområdet fra -1,5 til 0, at sentralitet 2 dekket indeksområdet fra 0 til 1,5 og at sentralitet 3 dekket indeksområdet fra 1,5 til 3. En middel-representasjon skulle da gi sentralitet 0 på indeksnivå -2,25, sentralitet 1 på -0,75, sentralitet 2 på 0,75 og sentralitet 3 på 2,25. Den valgte representasjonen fører dermed alle kommunene lenger ut fra 0-verdien enn en jevn underliggende fordeling skulle tilsi.



Figur V2.1 Indikator-indeks for kommunene, rangert etter stigende indeksverdi

Effekten illustreres tydelig i figur V2.1, hvor indikatorene er presentert rankert etter økende indeksverdi. Mens alle de øvrige indeksene har en mer eller mindre jevn utvikling, får sentralitetsindeksen større spredning og vil for store kommunegrupper dominere langt mer enn den formelle vekten skulle tilsi. Om presentasjonen var gitt ved gruppesnittene (-2,25, -0,75, 0,75, 2,25) istedenfor -3, -1, 1, 3, ville indikatoren fått et mønster som ga mindre profil-avvik fra de øvrige indikatorene.

Dette momentet blir særlig viktig siden vi ikke har noen jevn fordeling av kommunene mht. sentralitet. Hele 47% av kommunene har sentralitet 0 mens 24% har sentralitet 3. Gitt en slik skjev-fordeling mellom kategoriene, får det stor empirisk betydning at alle 0-kommunene er gitt en indeks-plassering helt i ytterkant av indeks-skalaen. Effekten er at indikatoren sentralitet de facto fikk en vekt som er langt høyere enn den formelle indikatorvekten skulle tilsi. Det innebærer at de øvrige indikatorene får en mindre betydning for avgrensingen av virkeområdet enn opprinnelig tiltenkt.

I indekseringen av NIBRs 11-inndeling har vi valgt å gi hver kategori en representasjon i midten av 9%-intervallet som hver kategori får ved å etterfølge hverandre på 0-100-skalaen. Vi løser dermed problemet med over-vektning på to måter, dels ved å gi en mer oppdelt kategorisering (11-inndeling mot 4-inndeling) og dels ved å gi hver kategori en mer medial representasjon.

## V2.2. Nærmere om sammenhengen mellom geografisk-indikatorer

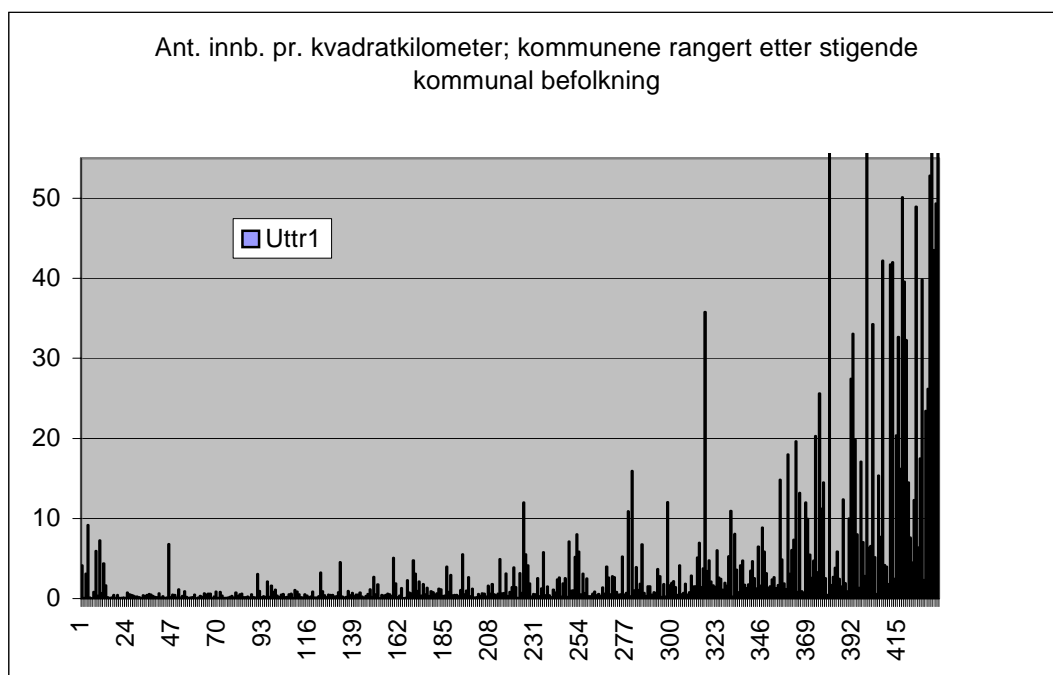
For best mulig å fange opp kriterier som bør vektlegges ved vurdering av hvert enkelt område med tanke på eventuell støtteberettigelse, bør indeksene innrettes mot mest mulig ulike (men vesentlige) dimensjoner, i håp om å dekke alle viktige aspekter.

For bedre å kunne vurdere hvilke elementer som bør inngå ved valg av indikatorer ved videreføring av støtteområder, har vi foretatt enkelte analyser av noen geografi- og befolkningsvariable.

### Befolkningstetthet

Forholdet mellom befolkningsstørrelse, tetthet og tettstedsandel gir bl.a. disse sammenhengene:

- 244 kommuner hadde mindre 12,5 innbyggere per kvadratkilometer per 1.1.2000, og samlet hadde disse kommunene drøyt 3 innbyggere per kvadratkilometer.
- Rangert etter økende innbyggerantall per kvadratkilometer, finner vi at en øvre grense på 24% av befolkningen (dagens virkeområde for bedriftsrettet distriktstøtte) gir at 271 enkeltkommuner befinner seg under denne grensen. Det omfatter alle kommuner med tetthet opp til 16,7 per kvadratkilometer, og samlet hadde disse kommunene drøyt 3 innbyggere per kvadratkilometer.
- Rangert etter stigende tettstedsandel vil 274 enkeltkommuner kunne komme inn under grensen på 24% av befolkningen. Det omfatter kommuner med opp til 45% tettstedsandel. Blant de 274 enkeltkommunene, er det 62 med innbyggertetthet langt over de veiledende 12,5 per kvadratkilometer, men i gjennomsnitt har de totalt bare 4,6 innbyggere per kvadratkilometer.



Figur V2.2.

Sammenhengen mellom befolkningstetthet og størrelsen kommunal befolkning (se figur V2.2) er åpenbar: Figuren viser kommunene rangert etter befolkning fra venstre mot høyre i diagrammet, og der den vertikale aksens angir antall innbyggere per kvadratkilometer. (Aksen er noe avkortet: Fire kommuner har tetthet på mer enn 60 innb.pr.km<sup>2</sup>.)

Befolkningstetthet brukes gjerne som indikator for spredtbygdhet i et område. Dette er relevant dersom det er rimelig å forutsette at befolkningen bor nokså jevnt fordelt over området. I mange tilfeller, og gjerne i økende grad med økt areal, vil befolkningstettheten

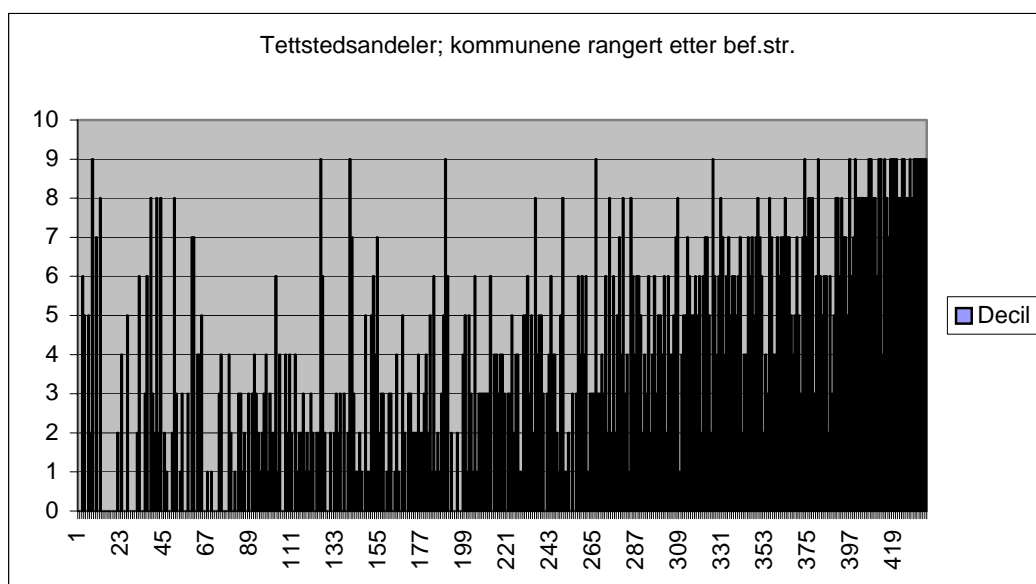
være mindre egnet, ettersom betydelige andeler av befolkningen ofte er bosatt (i tettsteder) på relativt små deler av det aktuelle området.

Arealbegrepet i seg selv kan også bidra til utilsiktede indikatorverdier. Det gjelder særlig i regioner der den administrative avgrensningen innbefatter betydelige arealer med naturgeografiske begrensninger for bosettingen.

Ved måling av befolkningstetthet er det innarbeidet en praksis der tetthet måles i forhold til netto landareal, definert som samlet landområde fratrukket ferskvannsarealer. I praksis betyr dette lite for kriteriet om mindre enn 12,5 innbyggere per kvadratkilometer. Tall for befolkningen per 1.1.2001 viser at 245 kommuner (mot 244 året før) har en befolkningstetthet under 12,5 innbyggere per kvadratkilometer når vi måler mot samlet landområde. Om vi forholder oss til landområder utenom innsjøer, finner vi at 241 kommuner tilfredsstiller kravet.

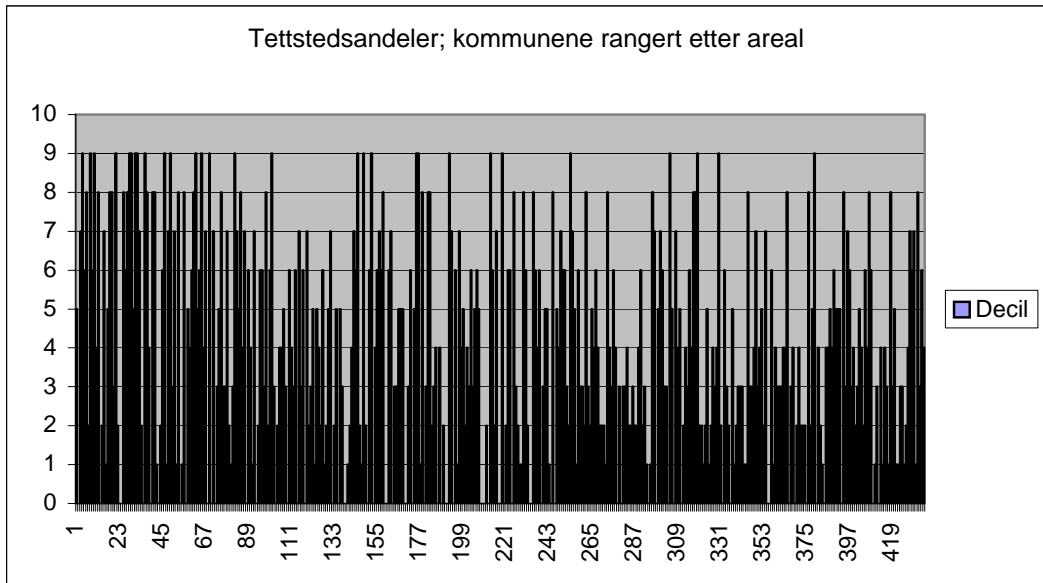
### Tettstedsandel

Vi har vurdert kommunene i sammenheng med definisjoner som SSB benytter for vurdering av sentralitet og tettstedstilknytning.



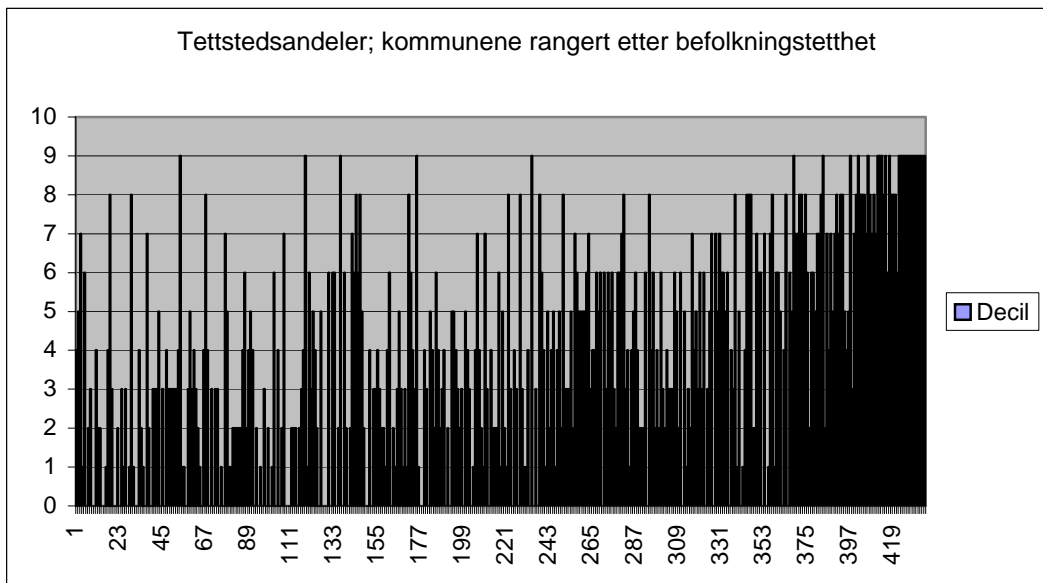
Figur V2.3

Ikke overraskende viser figuren V2.3 klar samvariasjon mellom andeler av befolkningen som er bosatt i tettsteder og økende befolkning i kommunen. I venstre hale av fordelingen finner vi noen innbyggerfattige kommuner med høy tettstedsandel. Det er typisk øy-kommuner (Træna, Kvitsøy, Røst m.fl.) som gir slike utslag.



Figur V2.4

Rangering av kommunene etter areal viser ikke så klar sammenheng mellom arealstørrelse og befolkningsandeler bosatt i tettsteder. Det er mao. ikke gitt at folk bor mer spredt om kommunen er arealmessig større.



Figur V2.5

Også for rangering av kommunene etter befolkningsmengde per kvadratkilometer, viser figur V2.5 at det er en viss positiv samvariasjon i forhold til hvor stor andel av befolkningen som er bosatt i tettsteder. Ellers understreker figuren at tettstedsandelen varierer sterkt og gjerne på tvers av andre relevante indikatorer.

---

## Vedlegg 3

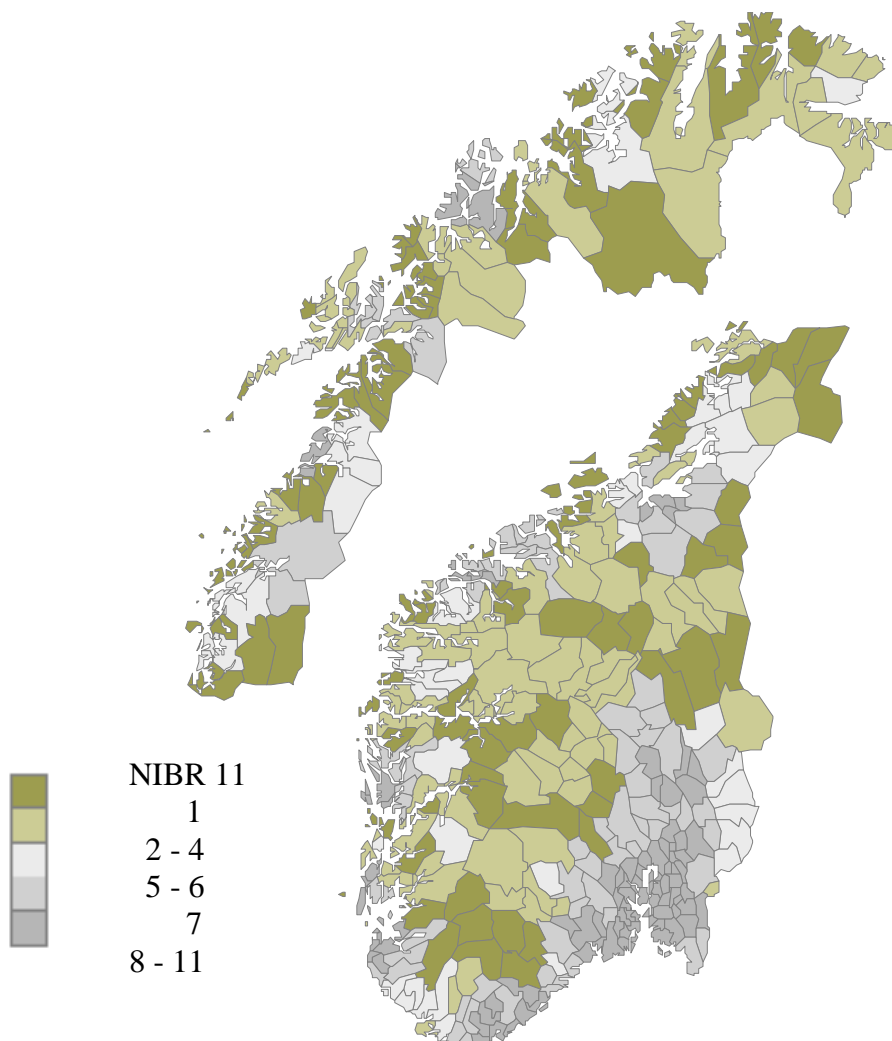
# Enkelt-indikatorenes betydning for en soneavgrensning

For å illustrere hva hver enkelt indikator bidrar med i den samlede geografiske vurdering, har vi generert et hypotetisk "virkeområde" (DU-område) slik det ville blitt dersom en hadde basert seg på denne indikatoren alene (dvs. gitt 100% vekt og alle andre 0%), og beholdt befolkningstaket på 25,8%. Vi har med andre ord analysert hvordan landskapet ser ut dersom hver enkelt av de ni indikatorene ble enerådende (tillagt 100% vekt) ved fastsetting av totalindeksverdi for vurdering av DU-status.

Presentasjonen gis i form av hypotetiske DU-kart for hver indikator er fordelt på tre undersoner, hvor de tre sonene har samme befolkningsandel som dagens DU-soner A, B og C (hhv. 2,0, 10,8 og 13,1% av befolkningen innenfor sonene).

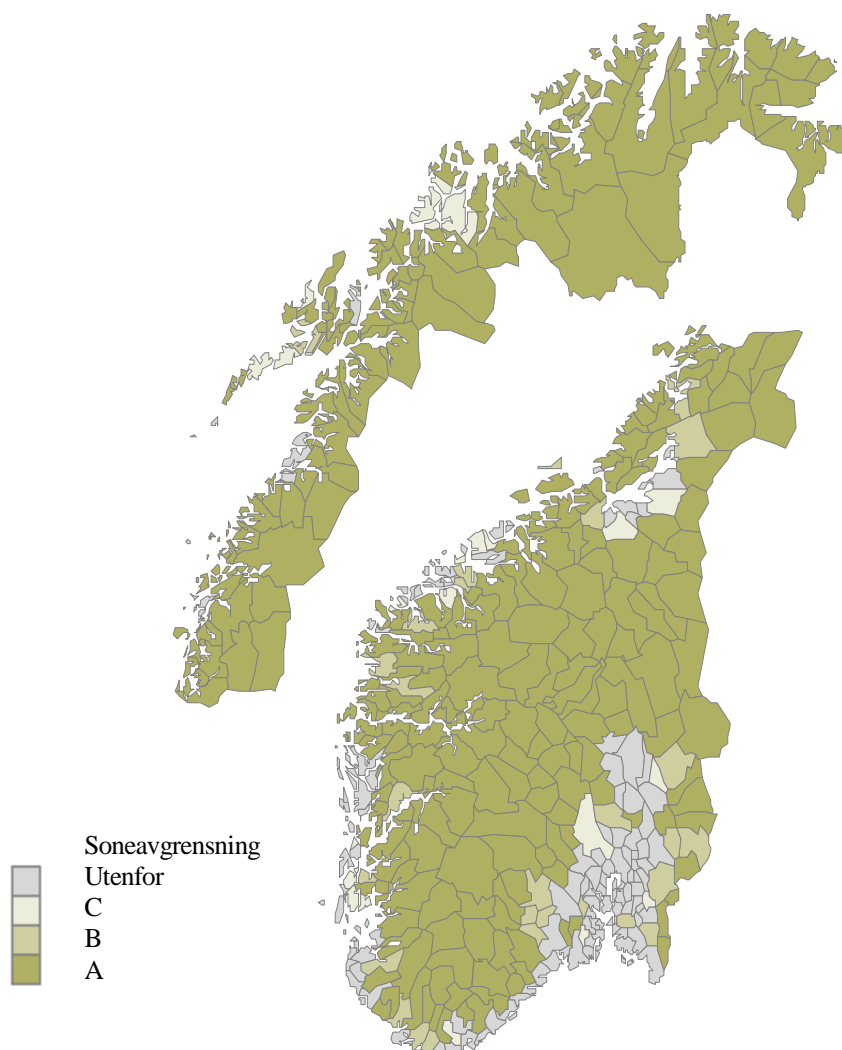
Sentralitetsindikatoren fordeler kommunene i forhold til størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet, samt etter hvor store sentre en kan nå innen en begrenset reisetid. Det blir dermed de større landsdelssentrene samt kommuner i nærheten av disse som får høyest sentralitet, mens de minste arbeidsmarkedene utenfor reisetidskriteriene til sentre framstår som de mest perifere.

Figur V3.1. NIBRs 11-inndeling



Befolkningsandelene benyttet for de ulike sonene treffer ikke eksakt den graderte inndelingen i 11 sentralitetsklasser. Figur V3.1 viser derfor en klassifisering som gir noe annerledes befolkningsandeler, men hvor sentralitetsklassene er intakte. Når kartet i figur V3.1 for kommunegruppe 1-6 likevel viser et mønster som er klart gjenkjennelig i forhold til dagens DU-kart for alle de tre sonene samlet (se figur 2.1 i kapittel 2), burde ikke det overraske, gitt den de facto høye vekten som sentralitet fikk ved forrige sonerevisjon. Selv om en da benyttet en annen indikator for sentralitet, er det samme realitet som reflekteres (se tabell 3.5). Den viktigste forskjellen er at NIBRs 11-delning, vist i figur V3.1, har en finere kategori-inndeling. På kartet framstår dette først og fremst ved utskillingen av særlig perifere kommuner

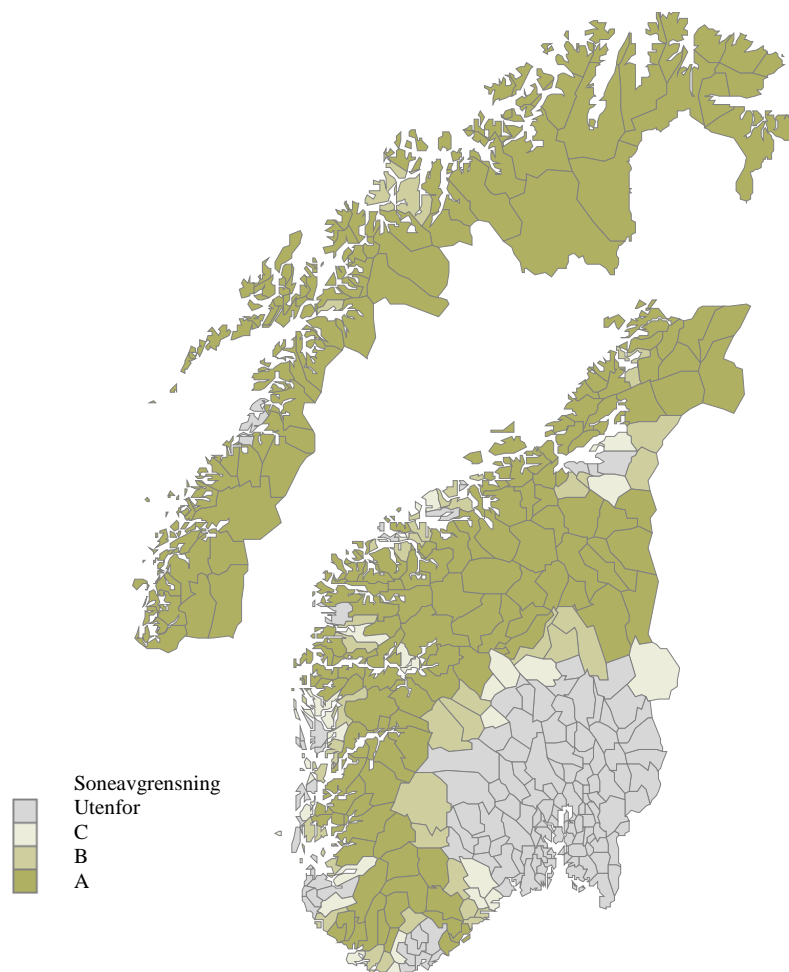
Figur V3.2. DU-område dersom lav befolkningstetthet var eneste kriterium



Lav befolkningstetthet vil en i stor grad finne i de mindre sentrale områdene. I stor utstrekning finner vi det samme mønsteret i figur V3.2 som i figur V3.1 basert på sentralitet. Som vist i figur 3.5 er det imidlertid på akkumulert nivå en finner en såpass klar sammenheng, for individuelle kommuner kan de to indikatorene slå svært ulikt ut. Et utslag av dette er at flere øykommuner kommer uheldig ut ved soneinndelingen i figur V3.2, mens for eksempel Tromsø kommer bedre ut på denne indikatoren enn for sentralitet pga. store ubebodde arealer utenfor tettstedet. Sonekartet utviklet ut fra indikatoren befolkningstetthet gir 280 kommuner innenfor et bedriftsrettet DU-område.

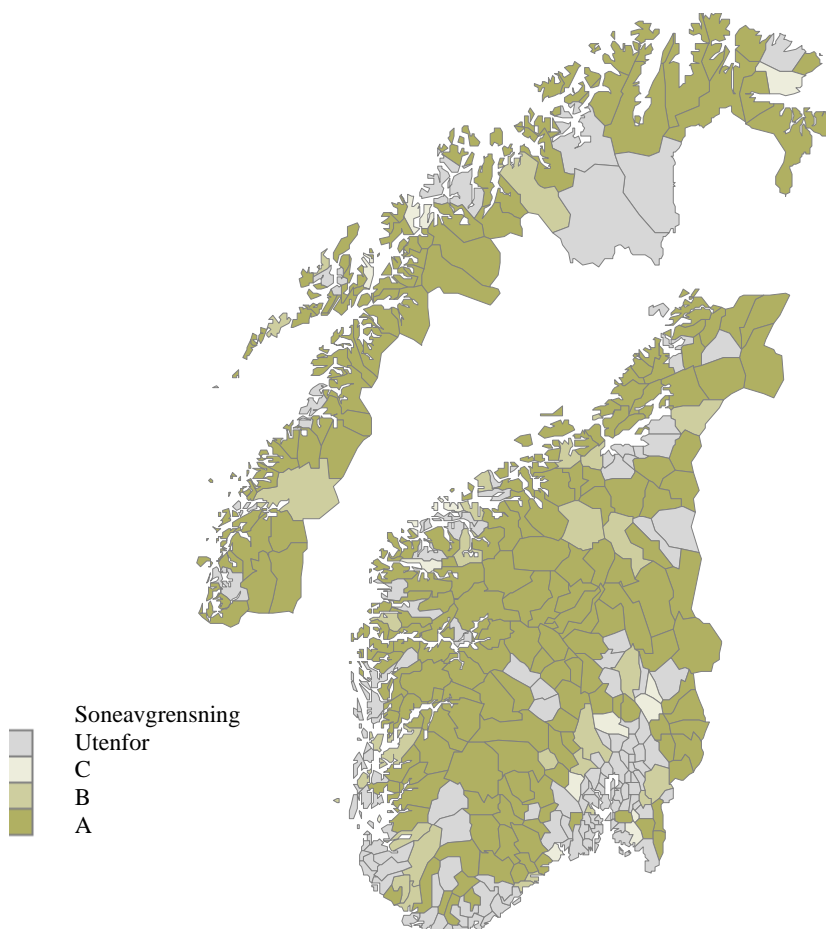


Figur V3.3. DU-område dersom lang reisetid var eneste kriterium



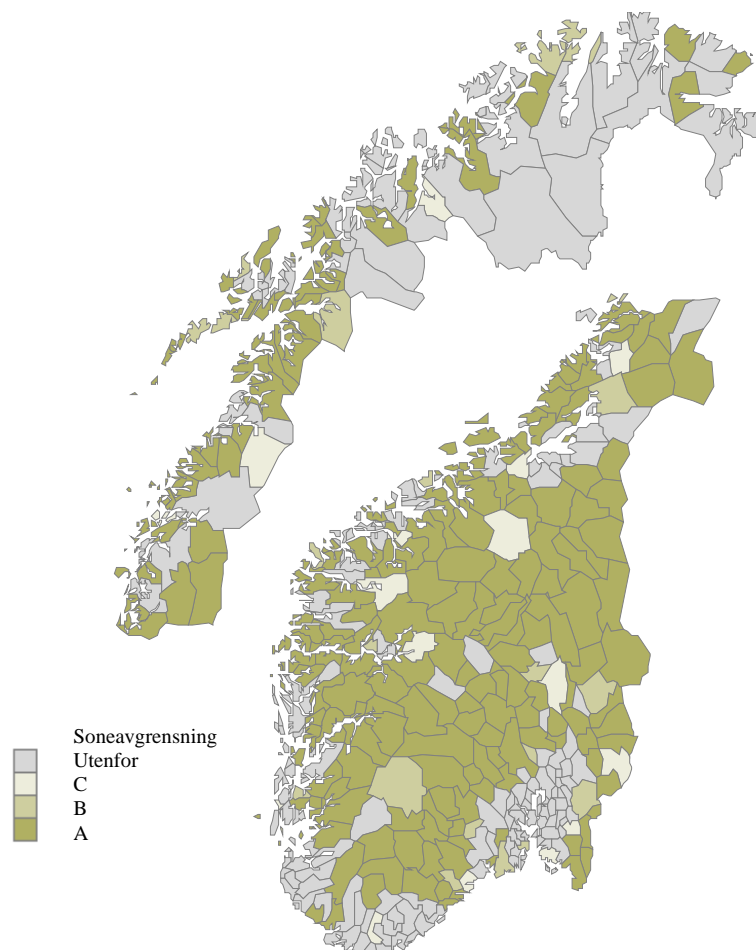
Mens indikatoren sentralitet reflekterer tilgjengelighet til nærmeste større senter, reflekterer indikatoren reisetid tilgjengelighet til det nasjonale senter (Oslo-området). Indikatoren reflekterer mao. at større regionale sentra også kan ha en avstandsulempe i nasjonal sammenheng. Figur V3.3 viser et sonekart som avviker tydelig fra de kartene som genereres av de andre geografi-indikatorene. Bortsett fra at Østlandsområdet faller ut i stor omkrets, er det de flyplassnære kommunene i Sør-Norge som ikke kommer med i denne indikatorens virkeområde. Befolkningsandelen gir en grense hvor i reisetid hvor Bodø og Evenes kommer på hver sin side av delelinjen. Det er tilsammen 257 kommuner som kommer innenfor et bedriftsrettet DU-område i figur V3.3.

Figur V3.4. DU-område dersom lav befolkningsvekst var eneste kriterium



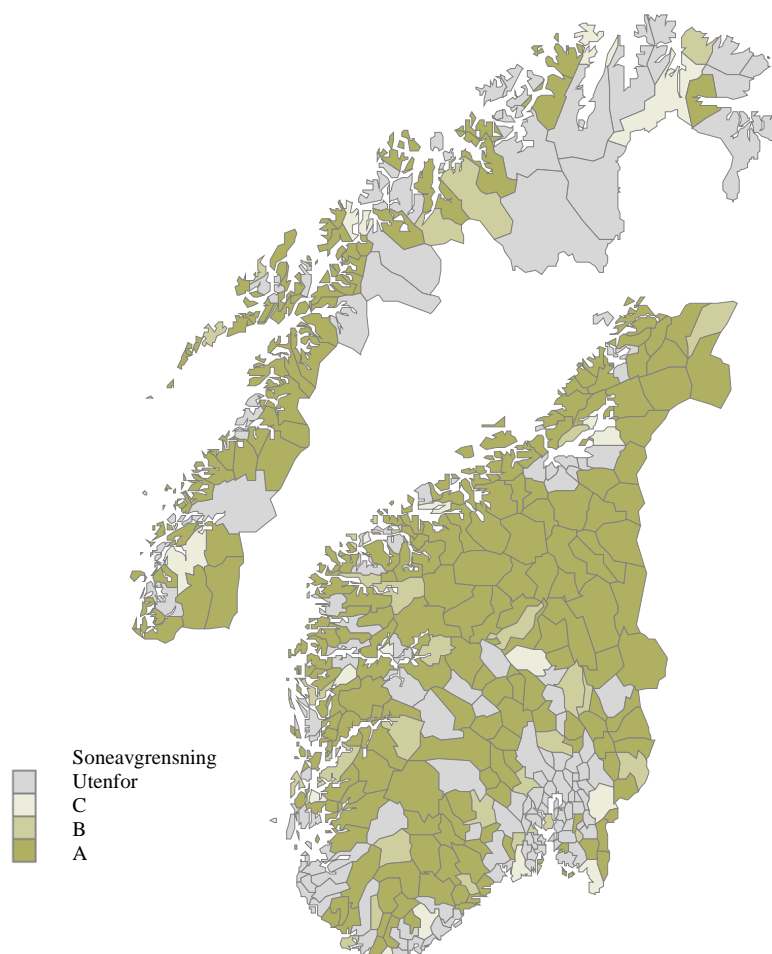
Prosentvis endring i befolkning siste tiår er en indikator som gir et mindre sammenhengende bilde. En del nordnorske kommuner, spesielt i Finnmark – som for eksempel Kautokeino og Karasjok – faller utenfor området. Også typiske “distriktskommuner” i Setesdal, Hallingdal og øvre Østerdalen faller ut av sonekartet. Likevel er det også her i hovedsak mer sentrale og for øvrig kystnære kommuner som faller utenfor. Kartbildet opprettholder dermed i rimelig utstrekning mønsteret fra sentralitets- og tetthetsfordelingen, men med noen flere ”hull” i indre og nordlige strøk. Dette har sitt motstykke ved at det da blir plass til flere andre kommuner under befolkningstaket, slik at enkelte tildels sentrale kommuner kommer inn i sonen (Sarpsborg, Holmestrand, Ringerike), tildels i den mest prioriterte delsonen (Våler, Lardal, Østre og Vestre Toten). Tilsammen 268 kommuner kommer med i sonen fra figur V3.4.

Figur V3.5. DU-område dersom høy befolkningsandel 67 år og over var eneste kriterium



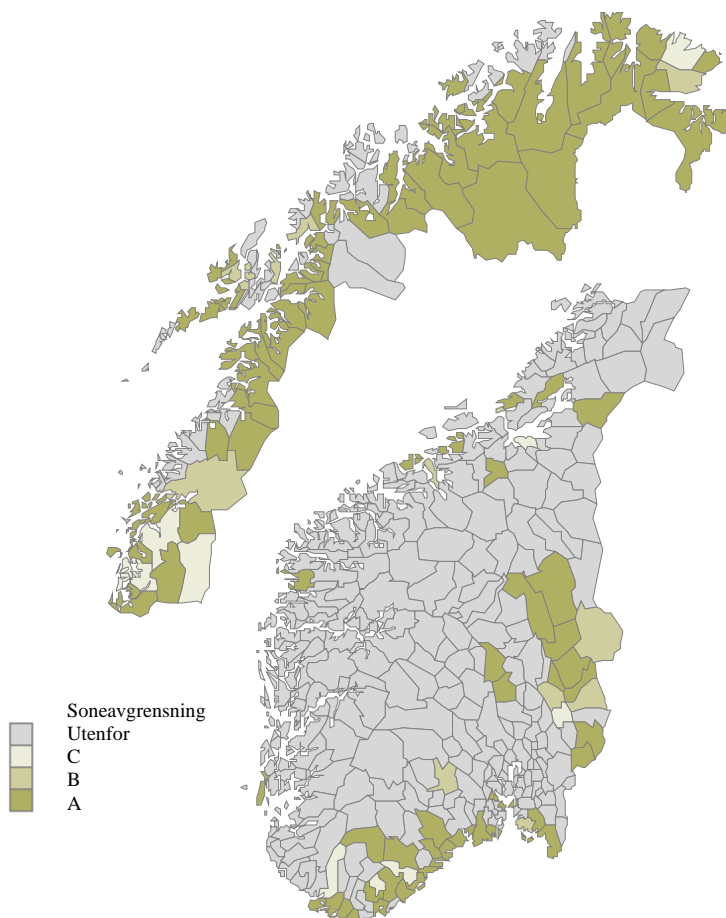
Indikatoren for høy eldreandel i befolkningen genererer et sonekart med et mer lappeteippe-aktig karakter. Særlig i Nord-Norge vil mange kommuner falle utenfor et virkeområde generert med denne indikatoren. Det er de indre delene av Sør-Norge som blir best dekket av sonekartet i figur V3.5, med unntak av alpisentra som Hemsedal, Øystre Slidre, Øyer og Bykle. På den annen side kommer også endel sentrale industristeder på Østlandet inn i sonen, som Porsgrunn, Larvik, Tønsberg, Fredrikstad og Halden. At flere sentrale og folkerike kommuner kommer med i sonen, gjør at det blir et noe lavere antall kommuner i sonen ved denne indikatoren, tilsammen 239 kommuner kommer med.

Figur V3.6. DU-område dersom lav kvinneandel i reprodktiv alder var eneste kriterium



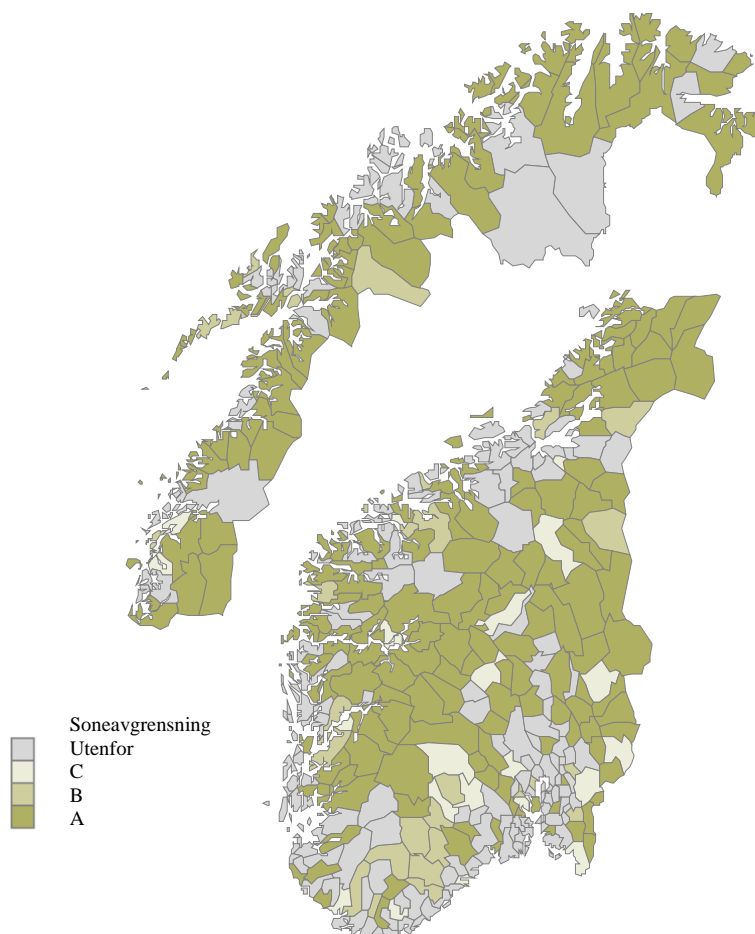
Lappeteppe-preget blir enda mer utpreget for indikatoren kvinneandel i reproaktiv alder (her er det lav andel som gir inkludering i sonen). Ved et sonekart utviklet på basis av denne indikatoren vil størstedelen av Finnmark falle utenfor (de har for høy kvinneandel), og det samme gjelder for store deler av Troms. Fortsatt er det innlandet som dominerer sonen, selv om det finnes flere unntak i begge retninger fra et slikt hovedmønster. Sonen består her av 272 kommuner.

Figur V3.7. DU-område dersom lav andel sysselsatte var eneste kriterium



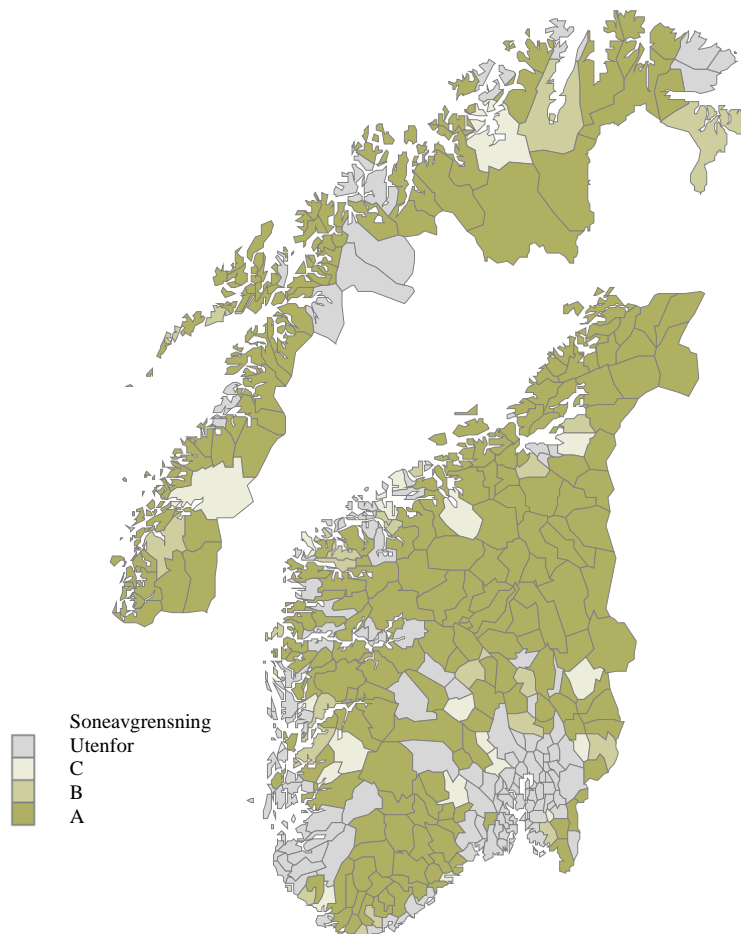
Andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder som er sysselsatt gir et helt annet sonekart enn samtlige øvrige indikatorer. I Nord-Norge faller en rekke av de kystkommunene ut i hvert av de tre fylkene. Det samme gjelder mesteparten av innlandskommunene i Sør-Norge. Her er det langs midtre deler av Østerdalen vi finner kommuner som har så lav sysselsetningsfrekvens at de fremdeles kommer innenfor befolkningstaket. I tillegg vil her en rekke kommuner langs sørlandskysten komme med i sonen. En av grunnene til at fordelingen her avviker så mye i forhold til de øvrige indikatorene, er at nokså mange folkerike kommuner med eldre/tidligere industri kommer med i området. Det gjelder typisk Fredrikstad/Sarpsborg/ Halden, Porsgrunn og Bamble. Videre vil primærnæringsbaserte kommuner ofte oppvise en høy formell sysselsetting selv om denne kan ha et lavt timeverkinnhold over året. Når mange folkerike kommuner kommer med i sonekartet i figur V3.7, blir det her bare plass til 111 kommuner innenfor befolkningstaket.

Figur V3.8. DU-område dersom lav sysselsettingsvekst var eneste kriterium



Prosentvis endring i sysselsettingen i løpet av perioden 1992–98 gir et mer kjent bilde av kommuner som faller utenfor eller kommer med i sonen. I grove trekk følger inndelingen her det samme mønsteret som for folketilvekst, men med noe flere ”hull” blant innlandskommuner og langs kysten. Et særtrekk ved dette kartet er at flere kommuner nær hovedstaden nå kommer med i sonen (Lunner, Rælingen, Sørumsund, Hurum, Asker, Lier, Drammen). For flere av disse kommunene kan den svake sysselsettingsveksten henge sammen med en funksjonell spesialisering innen storbyregionen mer enn et reelt utviklingsproblem. Tilsammen 229 kommuner kommer med i sonen i figur V3.8.

Figur V3.9. DU-område dersom lav bruttoinntekt var eneste kriterium



Indikatoren for gjennomsnittlig inntekt for voksne innbyggere genererer et sonekart som i hovedtrekk samsvarer med dagens DU-soner, dvs. prioritering av innlandet og Nord-Norge.

Unntakene er imidlertid tydelige. Flere Nord-Norge-kommuner faller utenfor sonegrensen, særlig de med høyt innslag av militær sysselsetting. En del innlandskommuner i Sør-Norge faller også utenfor (Bykle, Hol, Hemsedal, Gol), samt industrikommuner langs fjordstrøk på Vestlandet. Flere Østfold-kommuner kommer med ved dette sonekartet, som også strekker seg ned til å dekke store deler av Agder. Tilsammen 258 kommuner kommer med i sonen i figur V3.9.

## Vedlegg 4

### Indeksverdier for enkeltkommuner

BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Halden	Halden	46	1	1	Utenfor	Utenfor
Moss	Moss	28	1	1	Utenfor	Utenfor
Fredrikstad/Sarpsborg	Sarpsborg	36	1	1	Utenfor	Utenfor
Fredrikstad/Sarpsborg	Fredrikstad	32	1	1	Utenfor	Utenfor
Fredrikstad/Sarpsborg	Hvaler	42	1	1	Utenfor	Utenfor
Halden	Aremark	49	1	1	C	Utenfor
Askim/Eidsberg	Marker	53	1	1	C	C
Oslo	Rømskog	63	1	1	C	C
Askim/Eidsberg	Trøgstad	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Spydeberg	40	1	1	Utenfor	Utenfor
Askim/Eidsberg	Askim	34	1	1	Utenfor	Utenfor
Askim/Eidsberg	Eidsberg	41	1	1	Utenfor	Utenfor
Askim/Eidsberg	Skiptvet	42	1	1	Utenfor	Utenfor
Fredrikstad/Sarpsborg	Rakkestad	48,5	1	1	Utenfor	Utenfor
Moss	Råde	36	1	1	Utenfor	Utenfor
Moss	Rygge	26	1	1	Utenfor	Utenfor
Moss	Våler	39	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Hobøl	31	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Vestby	23	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Ski	11	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Ås	16	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Frogn	9	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Nesodden	14	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Oppegård	17	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Bærum	15	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Asker	16	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Aurskog-Høland	46	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Sørum	25	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Fet	23	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Rælingen	21	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Enebakk	25	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Lørenskog	13	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Skedsmo	17	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Nittedal	10	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Gjerdrum	13	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Ullensaker	20	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Nes	38	1	1	Utenfor	Utenfor



BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Oslo	Eidsvoll	41	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Nannestad	31	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Hurdal	46	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Oslo	17	1	1	Utenfor	Utenfor
Kongsvinger	Kongsvinger	51,9	1	1	C	C
Hamar	Hamar	34	1	1	Utenfor	Utenfor
Hamar	Ringsaker	51,2	1	1	Utenfor	Utenfor
Hamar	Løten	54	1	1	Utenfor	Utenfor
Hamar	Stange	52	1	1	Utenfor	Utenfor
Kongsvinger	Nord-Odal	60	2	1	Utenfor	Utenfor
Kongsvinger	Sør-Odal	54	1	1	Utenfor	Utenfor
Kongsvinger	Eidskog	61	2	1	C	C
Kongsvinger	Grue	63	2	2	C	C
Kongsvinger	Åsnes	64,5	2	2	C	C
Elverum	Våler	63	2	2	C	C
Elverum	Elverum	49	1	2	Utenfor	Utenfor
Trysil/Engerdal	Trysil	68	2	3	B	B
Elverum	Åmot	62	2	2	B	C
Stor-Elvdal/Rendalen	Stor-Elvdal	78	3	3	B	B
Stor-Elvdal/Rendalen	Rendalen	81	3	3	B	B
Trysil/Engerdal	Engerdal	77	3	3	B	B
Tynset	Tolga	69	3	3	B	B
Tynset	Tynset	62	3	3	B	B
Tynset	Alvdal	64,4	3	3	B	B
Tynset	Folldal	78	3	3	B	B
Røros	Os	66	3	3	B	B
Lillehammer	Lillehammer	41	1	1	Utenfor	Utenfor
Gjøvik	Gjøvik	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Dovre	Dovre	74	3	3	B	B
Dovre	Lesja	76	3	3	B	B
Skjåk/Lom	Skjåk	70	3	3	B	B
Skjåk/Lom	Lom	71	3	3	B	B
Sel	Vågå	70	3	3	B	B
Fron	Nord-Fron	61	2	2	B	C
Sel	Sel	65	3	3	B	B
Fron	Sør-Fron	62	2	2	B	C
Fron	Ringebu	60	2	2	C	C
Lillehammer	Øyer	48,1	1	1	Utenfor	Utenfor
Lillehammer	Gausdal	57	2	1	C	C
Gjøvik	Østre Toten	49	1	1	Utenfor	Utenfor
Gjøvik	Vestre Toten	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Ringerike	Jevnaker	44	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Lunner	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Gran	45	1	1	Utenfor	Utenfor
Gjøvik	Søndre Land	56	2	1	C	Utenfor
Gjøvik	Nordre Land	57	2	1	C	C
Fagernes	Sør-Aurdal	69	3	3	C	C
Fagernes	Etnedal	73	3	3	C	C
Fagernes	Nord-Aurdal	57	3	3	C	C
Fagernes	Vestre Slidre	64,1	3	3	C	C
Fagernes	Øystre Slidre	60	3	3	C	C
Fagernes	Vang	70	3	3	C	B

BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Drammen	Drammen	32	1	1	Utenfor	Utenfor
Kongsberg	Kongsberg	37	1	1	Utenfor	Utenfor
Ringerike	Ringerike	45	1	1	Utenfor	Utenfor
Ringerike	Hole	33	1	1	Utenfor	Utenfor
Hallingdal	Flå	73	2	2	C	C
Hallingdal	Nes	53	2	2	C	C
Hallingdal	Gol	51,8	2	2	C	C
Hallingdal	Hemsedal	47	2	2	C	C
Hallingdal	Ål	60	2	2	C	C
Hallingdal	Hol	60	2	2	C	C
Drammen	Sigdal	66	2	1	C	C
Ringerike	Krødsherad	51,7	1	1	Utenfor	C
Drammen	Modum	46	1	1	Utenfor	Utenfor
Drammen	Øvre Eiker	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Drammen	Nedre Eiker	28	1	1	Utenfor	Utenfor
Drammen	Lier	20	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Røyken	16	1	1	Utenfor	Utenfor
Oslo	Hurum	38	1	1	Utenfor	Utenfor
Kongsberg	Flesberg	50,9	1	1	Utenfor	Utenfor
Kongsberg	Rollag	53	2	1	C	C
Nore og Uvdal	Nore og Uvdal	67	2	2	C	C
Tønsberg	Borre	32	1	1	Utenfor	Utenfor
Holmestrand	Holmestrand	34	1	1	Utenfor	Utenfor
Tønsberg	Tønsberg	28	1	1	Utenfor	Utenfor
Sandefjord/Larvik	Sandefjord	29	1	1	Utenfor	Utenfor
Sandefjord/Larvik	Larvik	36	1	1	Utenfor	Utenfor
Drammen	Svelvik	31	1	1	Utenfor	Utenfor
Drammen	Sande	37	1	1	Utenfor	Utenfor
Holmestrand	Hof	41	1	1	Utenfor	Utenfor
Tønsberg	Våle	32	1	1	Utenfor	Utenfor
Tønsberg	Ramnes	37	1	1	Utenfor	Utenfor
Tønsberg	Andebu	39	1	1	Utenfor	Utenfor
Tønsberg	Stokke	28	1	1	Utenfor	Utenfor
Tønsberg	Nøtterøy	30	1	1	Utenfor	Utenfor
Tønsberg	Tjøme	27	1	1	Utenfor	Utenfor
Sandefjord/Larvik	Lardal	50	1	1	Utenfor	Utenfor
Grenland	Porsgrunn	36	1	1	Utenfor	Utenfor
Grenland	Skien	37	1	1	Utenfor	Utenfor
Notodden	Notodden	51,8	1	1	C	C
Grenland	Siljan	44	1	1	Utenfor	Utenfor
Grenland	Bamble	39	1	1	Utenfor	Utenfor
Grenland	Kragerø	53	1	1	Utenfor	Utenfor
Grenland	Drangedal	61	2	1	C	C
Grenland	Nome	50	2	1	C	Utenfor
Notodden	Bø	50,5	1	1	C	C
Notodden	Sauherad	51,7	1	1	C	C
Tinn	Tinn	60	2	2	B	C
Notodden	Hjartdal	58	2	1	C	C
Seljord/Kviteseid	Seljord	63,7	2	2	B	C
Seljord/Kviteseid	Kviteseid	67	2	2	B	B
Nissedal/Fyresdal	Nissedal	68	2	2	B	B
Nissedal/Fyresdal	Fyresdal	69	2	2	B	B

BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Vinje/Tokke	Tokke	70	2	2	B	B
Vinje/Tokke	Vinje	65	2	2	B	B
Risør	Risør	50,7	1	1	Utenfor	Utenfor
Arendal	Grimstad	34	1	1	Utenfor	Utenfor
Arendal	Arendal	36	1	1	Utenfor	Utenfor
Risør	Gjerstad	58	2	1	C	C
Arendal	Vegårshei	53	2	1	C	C
Arendal	Tvedestrand	50,7	1	1	Utenfor	Utenfor
Arendal	Froland	47,8	1	1	Utenfor	Utenfor
Kristiansand	Lillesand	37	1	1	Utenfor	Utenfor
Kristiansand	Birkenes	48,4	1	1	Utenfor	Utenfor
Arendal	Åmli	71	2	2	B	B
Kristiansand	Iveland	49	2	1	Utenfor	Utenfor
Evje/Bygland	Evje og Hornnes	55	2	2	Utenfor	C
Evje/Bygland	Bygland	72	2	2	C	B
Valle/Bykle	Valle	63	2	2	C	B
Valle/Bykle	Bykle	53	2	2	C	B
Kristiansand	Kristiansand	30	1	1	Utenfor	Utenfor
Mandal	Mandal	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Farsund	Farsund	51,6	1	1	Utenfor	C
Flekkefjord	Flekkefjord	56	1	1	Utenfor	C
Kristiansand	Vennesla	45	1	1	Utenfor	Utenfor
Kristiansand	Songdalen	42	1	1	Utenfor	Utenfor
Kristiansand	Søgne	27	1	1	Utenfor	Utenfor
Kristiansand	Marnardal	55	1	1	Utenfor	Utenfor
Indre Vest-Agder	Åseral	56	2	2	C	C
Indre Vest-Agder	Audnedal	54	2	2	C	C
Mandal	Lindesnes	50,7	1	1	Utenfor	Utenfor
Farsund	Lyngdal	47,8	1	1	Utenfor	Utenfor
Indre Vest-Agder	Hægebostad	60	2	2	C	C
Flekkefjord	Kvinesdal	59	1	1	C	C
Sirdal	Sirdal	61	2	2	C	C
Eigersund	Eigersund	45	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Sandnes	16	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Stavanger	24	1	1	Utenfor	Utenfor
Haugesund	Haugesund	31	1	1	Utenfor	Utenfor
Eigersund	Sokndal	60	1	1	C	C
Flekkefjord	Lund	55	1	1	C	C
Eigersund	Bjerkreim	47	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Hå	38	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Klepp	18	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Time	23	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Gjesdal	33	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Sola	14	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Randaberg	19	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Forsand	48	1	1	Utenfor	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Strand	35	1	1	Utenfor	Utenfor
Hjelmeland	Hjelmeland	59	2	1	C	C
Suldal	Suldal	67	2	1	C	B
Sauda	Sauda	66	2	1	C	B
Stavanger/Sandnes	Finnøy	45	2	1	C	Utenfor
Stavanger/Sandnes	Rennesøy	23	1	1	Utenfor	Utenfor

BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Stavanger/Sandnes	Kvitsøy	46	2	1	C	Utenfor
Haugesund	Bokn	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Haugesund	Tysvær	41	1	1	Utenfor	Utenfor
Haugesund	Karmøy	34	1	1	Utenfor	Utenfor
Utsira	Utsira	50,7	2	2	B	C
Haugesund	Vindafjord	60	2	1	C	C
Bergen	Bergen	26	1	1	Utenfor	Utenfor
Haugesund	Etne	67	2	2	C	C
Haugesund	Ølen	56	2	1	C	C
Haugesund	Sveio	47	1	1	Utenfor	Utenfor
Stord	Bømlo	45	2	1	Utenfor	Utenfor
Stord	Stord	33	1	1	Utenfor	Utenfor
Stord	Fitjar	55	1	1	Utenfor	Utenfor
Stord	Tysnes	67	2	2	Utenfor	C
Kvinnherad	Kvinnherad	57	2	2	C	C
Jondal/Kvam	Jondal	70	2	2	C	B
Odda	Odda	65	2	2	C	B
Odda	Ullensvang	70	2	2	C	B
Odda	Eidfjord	70	2	2	C	B
Voss	Ulvik	72	2	2	C	B
Voss	Granvin	65	2	2	C	B
Voss	Voss	57	1	2	C	C
Jondal/Kvam	Kvam	60	2	2	C	C
Bergen	Fusa	50,9	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Samnanger	53	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Os	26	1	1	Utenfor	Utenfor
Austevoll	Austevoll	51,1	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Sund	37	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Fjell	15	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Askøy	29	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Vaksdal	61	1	1	Utenfor	C
Modalen	Modalen	58	2	2	C	C
Bergen	Osterøy	50	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Meland	34	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Øygarden	36	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Radøy	49	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Lindås	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Bergen	Austrheim	55	1	1	Utenfor	C
Fedje	Fedje	62	2	2	C	C
Masfjorden/Gulen	Masfjorden	72	2	2	C	B
Flora	Flora	46	2	2	Utenfor	Utenfor
Masfjorden/Gulen	Gulen	64,3	2	2	C	B
Solund	Solund	77	2	2	C	B
Fjaler	Hyllestad	71	2	2	C	B
Høyanger	Høyanger	60	2	2	C	B
Vik	Vik	74	2	2	C	B
Høyanger	Balestrand	66	2	2	C	B
Sogndal	Leikanger	60	2	2	C	B
Sogndal	Sogndal	60	2	2	C	B
Aurland	Aurland	69	2	2	C	B
Lærdal/Årdal	Lærdal	66	2	2	C	B
Lærdal/Årdal	Årdal	61	2	2	C	B

BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Sogndal	Luster	66	2	2	C	B
Fjaler	Askvoll	72	2	2	C	B
Fjaler	Fjaler	67	2	2	C	B
Førde	Gaular	55	2	2	C	C
Førde	Jølster	59	2	2	C	C
Førde	Førde	34	2	2	Utenfor	Utenfor
Førde	Naustdal	56	2	2	Utenfor	C
Flora	Bremanger	68	2	2	C	C
Vågsøy	Vågsøy	54	2	2	C	C
Vågsøy	Selje	69	2	2	C	C
Eid/Gloppen	Eid	58	2	2	C	C
Stryn	Hornindal	59	2	2	C	C
Eid/Gloppen	Gloppen	65	2	2	C	C
Stryn	Stryn	53	2	2	C	C
Molde	Molde	38	1	1	Utenfor	Utenfor
Kristiansund	Kristiansund	45	1	2	C	C
Ålesund	Ålesund	29	1	1	Utenfor	Utenfor
Vanylven	Vanylven	72	2	2	C	C
Ulsteinvik	Sande	69	2	2	C	C
Ulsteinvik	Herøy	47,9	2	1	Utenfor	Utenfor
Ulsteinvik	Ulstein	29	1	1	Utenfor	Utenfor
Ulsteinvik	Hareid	40	1	1	Utenfor	Utenfor
Ørsta/Volda	Volda	51,1	1	1	Utenfor	Utenfor
Ørsta/Volda	Ørsta	55	1	1	Utenfor	Utenfor
Ålesund	Ørskog	46	1	1	Utenfor	Utenfor
Norrdal/Stranda	Norrdal	69	2	2	C	C
Norrdal/Stranda	Stranda	58	2	2	C	C
Ålesund	Stordal	81	2	2	C	C
Ålesund	Sykkylven	43	1	1	Utenfor	Utenfor
Ålesund	Skodje	40	1	1	Utenfor	Utenfor
Ålesund	Sula	36	1	1	Utenfor	Utenfor
Ålesund	Giske	35	1	1	Utenfor	Utenfor
Ålesund	Haram	46	2	1	Utenfor	Utenfor
Molde	Vestnes	51,4	1	1	Utenfor	Utenfor
Rauma	Rauma	63	2	2	C	C
Molde	Neset	59	2	2	C	C
Molde	Midsund	64,4	2	2	C	C
Sandøy	Sandøy	65	2	2	C	C
Molde	Aukra	46	2	1	Utenfor	Utenfor
Molde	Fræna	47	1	1	Utenfor	Utenfor
Molde	Eide	47,6	2	1	C	Utenfor
Kristiansund	Averøy	51,8	1	2	C	C
Kristiansund	Frei	38	1	2	C	C
Molde	Gjemnes	60	2	1	C	Utenfor
Sunnadal	Tingvoll	75	2	3	C	B
Sunnadal	Sunnadal	62	2	3	C	C
Surnadal	Surnadal	65	3	3	B	B
Surnadal	Rindal	69	3	3	B	B
Hemne/Snillfjord/Aure	Aure	66	3	3	B	B
Surnadal	Halsa	79	3	3	B	B
Kristiansund	Tustna	61	3	2	B	C
Smøla	Smøla	75	4	4	B	B

BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Trondheim	Trondheim	27	1	1	Utenfor	Utenfor
Hemne/Snillfjord/Aure	Hemne	62	3	3	B	B
Hemne/Snillfjord/Aure	Snillfjord	66	3	3	B	B
Hitra	Hitra	70	4	4	B	B
Frøya	Frøya	71	4	4	B	B
Ørland	Ørland	55	2	3	C	B
Orkdal	Agdenes	63,5	2	2	B	B
Trondheim	Rissa	55	2	2	C	C
Ørland	Bjugn	70	2	3	B	B
Åfjord/Roan	Åfjord	74	4	4	B	B
Åfjord/Roan	Roan	78	4	4	B	B
Osen	Osen	73	4	4	B	B
Oppdal/Rennebu	Oppdal	62	3	3	B	C
Oppdal/Rennebu	Rennebu	74	2	3	B	B
Orkdal	Meldal	68	2	2	B	B
Orkdal	Orkdal	50	1	1	Utenfor	Utenfor
Røros	Røros	61	3	3	B	B
Røros	Holtålen	75	3	3	B	B
Trondheim	Midtre Gauldal	60	2	1	C	C
Trondheim	Melhus	45	1	1	Utenfor	Utenfor
Trondheim	Skaun	41	1	1	Utenfor	Utenfor
Trondheim	Klæbu	32	1	1	Utenfor	Utenfor
Trondheim	Malvik	27	1	1	Utenfor	Utenfor
Trondheim	Selbu	57	2	1	C	C
Tydal	Tydal	71	3	3	B	B
Steinkjer	Steinkjer	57	1	2	C	C
Namsos	Namsos	51,6	4	3	B	C
Meråker	Meråker	70	2	3	B	B
Trondheim	Stjørdal	44	1	1	Utenfor	Utenfor
Levanger/Verdal	Frosta	63	2	1	Utenfor	Utenfor
Trondheim	Leksvik	63	2	2	C	C
Levanger/Verdal	Levanger	49	1	1	Utenfor	Utenfor
Levanger/Verdal	Verdal	56	1	1	C	C
Steinkjer	Mosvik	67	2	2	B	B
Steinkjer	Verran	75	2	2	B	B
Steinkjer	Namdalseid	69	4	3	B	B
Steinkjer	Inderøy	54	1	2	C	C
Steinkjer	Snåsa	74	3	3	B	B
Lierne	Lierne	76	4	4	B	B
Røyrvik	Røyrvik	83	4	4	B	B
Namsskogan	Namsskogan	79	4	4	B	B
Grong/Høylandet	Grong	68	4	4	B	B
Grong/Høylandet	Høylandet	73	4	4	B	B
Namsos	Overhalla	59	4	3	B	C
Namsos	Fosnes	75	4	3	B	B
Flatanger	Flatanger	76	4	4	B	B
Vikna/Nærøy	Vikna	56	4	4	B	B
Vikna/Nærøy	Nærøy	68	4	4	B	B
Leka	Leka	78	4	4	B	B
Bodø	Bodø	33	4	3	C	C
Narvik	Narvik	55	4	4	B	B
Bindal	Bindal	80	4	4	B	B

BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Brønnøy	Sømna	59	4	4	B	B
Brønnøy	Brønnøy	52	4	4	B	B
Brønnøy	Vega	78	4	4	B	B
Brønnøy	Vevelstad	77	4	4	B	B
Alstahaug	Herøy	65	4	4	B	B
Alstahaug	Alstahaug	55	4	4	B	B
Alstahaug	Leirfjord	67	4	4	B	B
Vefsn	Vefsn	56	4	4	B	B
Vefsn	Grane	74	4	4	B	B
Hattfjelldal	Hattfjelldal	77	4	4	B	B
Alstahaug	Dønna	74	4	4	B	B
Nesna	Nesna	63	4	4	B	B
Rana	Hemnes	64	4	4	B	B
Rana	Rana	51	4	4	B	B
Lurøy	Lurøy	73	4	4	B	B
Træna	Træna	70	4	4	B	B
Rødøy	Rødøy	79	4	4	B	B
Meløy	Meløy	69	4	4	B	B
Bodø	Gildeskål	79	4	4	B	B
Beiarn	Beiarn	82	4	4	B	B
Fauske	Saltdal	64	4	4	B	B
Fauske	Fauske	62	4	4	B	B
Bodø	Skjerstad	79	4	4	B	B
Fauske	Sørfold	73	4	4	B	B
Steigen	Steigen	79	4	4	B	B
Hamarøy	Hamarøy	82	4	4	B	B
Tysfjord	Tysfjord	81	4	4	B	B
Lødingen	Lødingen	73	4	4	B	B
Harstad	Tjeldsund	62	4	4	B	B
Narvik	Evenes	74	4	4	B	B
Narvik	Ballangen	76	4	4	B	B
Røst	Røst	54	4	4	B	B
Værøy	Værøy	70	4	4	B	B
Flakstad/Vestvågøy	Flakstad	69	4	4	B	B
Flakstad/Vestvågøy	Vestvågøy	61	4	4	B	B
Vågan	Vågan	58	4	4	B	B
Sortland	Hadsel	65	4	4	B	B
Sortland	Bø	80	4	4	B	B
Sortland	Øksnes	63	4	4	B	B
Sortland	Sortland	53	4	4	B	B
Andøy	Andøy	70	4	4	B	B
Moskenes	Moskenes	73	4	4	B	B
Harstad	Harstad	44	4	4	B	C
Tromsø	Tromsø	33	4	3	C	C
Harstad	Kvæfjord	57	4	4	B	B
Harstad	Skånland	61	4	4	B	B
Bjarkøy	Bjarkøy	81	4	4	B	B
Ibestad	Ibestad	86	4	4	B	B
Narvik	Gratangen	81	4	4	B	B
Salangen	Lavangen	60	4	4	B	B
Målselv	Bardu	60	4	4	B	B
Salangen	Salangen	74	4	4	B	B

BA-region	Kommune	Indeksverdi	DA-sone	Forslag DA	DU-sone	Forslag DU
Målselv	Målselv	64	4	4	B	B
Lenvik	Sørreisa	62	4	4	B	B
Lenvik	Dyrøy	82	4	4	B	B
Lenvik	Tranøy	80	4	4	B	B
Torsken/Berg	Torsken	77	4	4	B	B
Torsken/Berg	Berg	75	4	4	B	B
Lenvik	Lenvik	58	4	4	B	B
Balsfjord/Storfjord	Balsfjord	75	4	4	B	B
Tromsø	Karlsøy	59	5	4	B	B
Lyngen	Lyngen	76	5	5	B	A
Balsfjord/Storfjord	Storfjord	73	5	4	B	A
Gaivuotna – Kåfjord	Kåfjord	82	5	5	A	A
Skjervøy/Nordreisa	Skjervøy	63	5	5	A	A
Skjervøy/Nordreisa	Nordreisa	66	5	5	A	A
Kvænangen	Kvænangen	84	5	5	A	A
Vardø	Vardø	69	5	5	A	A
Vadsø	Vadsø	57	5	5	A	A
Hammerfest	Hammerfest	55	5	5	A	A
Guovdageaidnu – Kautokeino	Kautokeino	70	5	5	A	A
Alta	Alta	48	5	5	A	A
Loppa	Loppa	82	5	5	A	A
Hasvik	Hasvik	76	5	5	A	A
Hammerfest	Kvalsund	81	5	5	A	A
Måsøy	Måsøy	82	5	5	A	A
Nordkapp	Nordkapp	69	5	5	A	A
Porsanger	Porsanger	66	5	5	A	A
Karasjohka - Karasjok	Karasjok	60	5	5	A	A
Lebesby	Lebesby	77	5	5	A	A
Gamvik	Gamvik	78	5	5	A	A
Berlevåg	Berlevåg	77	5	5	A	A
Deatnu – Tana	Tana	73	5	5	A	A
Vadsø	Nesseby	76	5	5	A	A
Båtsfjord	Båtsfjord	55	5	5	A	A
Sør-Varanger	Sør-Varanger	66	5	5	A	A



## Vedlegg 5

### Indekser beregnet ut fra BA-region som grunnenhet

BA-region	Kommune	indeks
Halden	Halden	46
Halden	Aremark	
Moss	Moss	29
Moss	Råde	
Moss	Rygge	
Moss	Våler	
Fredrikstad/Sarpsborg	Sarpsborg	35
Fredrikstad/Sarpsborg	Fredrikstad	
Fredrikstad/Sarpsborg	Hvaler	
Fredrikstad/Sarpsborg	Rakkestad	
Askim/Eidsberg	Marker	40
Askim/Eidsberg	Trøgstad	
Askim/Eidsberg	Askim	
Askim/Eidsberg	Eidsberg	
Askim/Eidsberg	Skiptvet	
Oslo	Rømskog	19
Oslo	Spydeberg	
Oslo	Hobøl	
Oslo	Vestby	
Oslo	Ski	
Oslo	Ås	
Oslo	Frogn	
Oslo	Nesodden	
Oslo	Oppegård	
Oslo	Bærum	
Oslo	Asker	
Oslo	Aurskog-Høland	
Oslo	Sørums	
Oslo	Fet	
Oslo	Rælingen	
Oslo	Enebakk	
Oslo	Lørenskog	

BA-region	Kommune	indeks
Oslo	Skedsmo	
Oslo	Nittedal	
Oslo	Gjerdrum	
Oslo	Ullensaker	
Oslo	Nes	
Oslo	Eidsvoll	
Oslo	Nannestad	
Oslo	Hurdal	
Oslo	Oslo	
Oslo	Lunner	
Oslo	Gran	
Oslo	Røyken	
Oslo	Hurum	
Kongsvinger	Kongsvinger	57
Kongsvinger	Nord-Odal	
Kongsvinger	Sør-Odal	
Kongsvinger	Eidskog	
Kongsvinger	Grue	
Kongsvinger	Åsnes	
Hamar	Hamar	46
Hamar	Ringsaker	
Hamar	Løten	
Hamar	Stange	
Elverum	Våler	53
Elverum	Elverum	
Elverum	Åmot	
Trysil/Engerdal	Trysil	70
Trysil/Engerdal	Engerdal	
Stor-Elvdal/Rendalen	Stor-Elvdal	79
Stor-Elvdal/Rendalen	Rendalen	
Tynset	Tolga	66
Tynset	Tynset	

BA-region	Kommune	indeks	BA-region	Kommune	indeks
Tynset	Alvdal		Holmestrand	Holmestrand	36
Tynset	Folldal		Holmestrand	Hof	
Lillehammer	Lillehammer	45	Tønsberg	Borre	30
Lillehammer	Øyer		Tønsberg	Tønsberg	
Lillehammer	Gausdal		Tønsberg	Våle	
Gjøvik	Gjøvik	47	Tønsberg	Ramnes	
Gjøvik	Østre Toten		Tønsberg	Andebu	
Gjøvik	Vestre Toten		Tønsberg	Stokke	
Gjøvik	Søndre Land		Tønsberg	Nøtterøy	
Gjøvik	Nordre Land		Tønsberg	Tjøme	
Dovre	Dovre	75	Sandefjord/Larvik	Sandefjord	33
Dovre	Lesja		Sandefjord/Larvik	Larvik	
Skjåk/Lom	Skjåk	71	Sandefjord/Larvik	Lardal	
Skjåk/Lom	Lom		Grenland	Porsgrunn	40
Fron	Nord-Fron	61	Grenland	Skien	
Fron	Sør-Fron		Grenland	Siljan	
Fron	Ringebu		Grenland	Bamble	
Sel	Vågå	67	Grenland	Kragerø	
Sel	Sel		Grenland	Drangedal	
Fagernes	Sør-Aurdal	63	Grenland	Nome	
Fagernes	Etnedal		Notodden	Notodden	52
Fagernes	Nord-Aurdal		Notodden	Bø	
Fagernes	Vestre Slidre		Notodden	Sauherad	
Fagernes	Øystre Slidre		Notodden	Hjartdal	
Fagernes	Vang		Tinn	Tinn	60
Drammen	Drammen	33	Seljord/Kviteseid	Seljord	65
Drammen	Sigdal		Seljord/Kviteseid	Kviteseid	
Drammen	Modum		Nissedal/Fyresdal	Nissedal	68
Drammen	Øvre Eiker		Nissedal/Fyresdal	Fyresdal	
Drammen	Nedre Eiker		Vinje/Tokke	Tokke	67
Drammen	Lier		Vinje/Tokke	Vinje	
Drammen	Svelvik		Risør	Risør	53
Drammen	Sande		Risør	Gjerstad	
Kongsberg	Kongsberg	39	Arendal	Grimstad	39
Kongsberg	Flesberg		Arendal	Arendal	
Kongsberg	Rollag		Arendal	Vegårshei	
Ringerike	Jevnaker	44	Arendal	Tvedestrand	
Ringerike	Ringerike		Arendal	Froland	
Ringerike	Hole		Arendal	Åmli	
Ringerike	Krødsherad		Evje/Bygland	Evje og Hornnes	60
Hallingdal	Flå	56	Evje/Bygland	Bygland	
Hallingdal	Nes		Valle/Bykle	Valle	59
Hallingdal	Gol		Valle/Bykle	Bykle	
Hallingdal	Hemsedal		Kristiansand	Lillesand	34
Hallingdal	Ål		Kristiansand	Birkenes	
Hallingdal	Hol		Kristiansand	Iveland	
Nore og Uvdal	Nore og Uvdal	67	Kristiansand	Kristiansand	

BA-region	Kommune	indeks
Kristiansand	Vennesla	
Kristiansand	Songdalen	
Kristiansand	Søgne	
Kristiansand	Marnardal	
Mandal	Mandal	45
Mandal	Lindesnes	
Farsund	Farsund	50
Farsund	Lyngdal	
Flekkefjord	Flekkefjord	57
Flekkefjord	Kvinesdal	
Flekkefjord	Lund	
Indre Vest-Agder	Åseral	57
Indre Vest-Agder	Audnedal	
Indre Vest-Agder	Hægebostad	
Sirdal	Sirdal	61
Eigersund	Eigersund	48
Eigersund	Sokndal	
Eigersund	Bjerkreim	
Stavanger/Sandnes	Sandnes	23
Stavanger/Sandnes	Stavanger	
Stavanger/Sandnes	Hå	
Stavanger/Sandnes	Klepp	
Stavanger/Sandnes	Time	
Stavanger/Sandnes	Gjesdal	
Stavanger/Sandnes	Sola	
Stavanger/Sandnes	Randaberg	
Stavanger/Sandnes	Forsand	
Stavanger/Sandnes	Strand	
Stavanger/Sandnes	Finnøy	
Stavanger/Sandnes	Rennesøy	
Stavanger/Sandnes	Kvitsøy	
Haugesund	Haugesund	38
Haugesund	Bokn	
Haugesund	Tysvær	
Haugesund	Karmøy	
Haugesund	Vindafjord	
Haugesund	Etne	
Haugesund	Ølen	
Haugesund	Sveio	
Hjelmeland	Hjelmeland	59
Suldal	Suldal	67
Sauda	Sauda	66
Utsira	Utsira	51
Bergen	Bergen	29
Bergen	Fusa	
Bergen	Samnanger	
Bergen	Os	

BA-region	Kommune	indeks
Bergen	Sund	
Bergen	Fjell	
Bergen	Askøy	
Bergen	Vaksdal	
Bergen	Osterøy	
Bergen	Meland	
Bergen	Øygarden	
Bergen	Radøy	
Bergen	Lindås	
Bergen	Austrheim	
Stord	Bømlo	42
Stord	Stord	
Stord	Fitjar	
Stord	Tysnes	
Jondal/Kvam	Jondal	61
Jondal/Kvam	Kvam	
Kvinnherad	Kvinnherad	57
Odda	Odda	67
Odda	Ullensvang	
Odda	Eidfjord	
Voss	Ulvik	59
Voss	Granvin	
Voss	Voss	
Austevoll	Austevoll	51
Modalen	Modalen	58
Fedje	Fedje	62
Masfjorden/Gulen	Masfjorden	68
Masfjorden/Gulen	Gulen	
Flora	Flora	52
Flora	Bremanger	
Solund	Solund	77
Høyanger	Høyanger	61
Høyanger	Balestrand	
Vik	Vik	74
Sogndal	Leikanger	62
Sogndal	Sogndal	
Sogndal	Luster	
Aurland	Aurland	69
Lærdal/Årdal	Lærdal	62
Lærdal/Årdal	Årdal	
Fjaler	Hyllestad	70
Fjaler	Askvoll	
Fjaler	Fjaler	
Førde	Gaular	44
Førde	Jølster	
Førde	Førde	
Førde	Naustdal	

BA-region	Kommune	indeks	BA-region	Kommune	indeks
Vågsøy	Vågsøy	59	Trondheim	Skaun	
Vågsøy	Selje		Trondheim	Klæbu	
Eid/Gloppen	Eid	61	Trondheim	Malvik	
Eid/Gloppen	Gloppen		Trondheim	Selbu	
Stryn	Hornindal	54	Trondheim	Stjærdal	
Stryn	Stryn		Trondheim	Leksvik	
Molde	Molde	46	Hemne/Snillfjord/Aure	Aure	64
Molde	Vestnes		Hemne/Snillfjord/Aure	Hemne	
Molde	Nesset		Hemne/Snillfjord/Aure	Snillfjord	
Molde	Midsund		Hitra	Hitra	70
Molde	Aukra		Frøya	Frøya	71
Molde	Fræna		Ørland	Ørland	62
Molde	Eide		Ørland	Bjugn	
Molde	Gjemnes		Åfjord/Roan	Åfjord	75
Kristiansund	Kristiansund	46	Åfjord/Roan	Roan	
Kristiansund	Averøy		Osen	Osen	73
Kristiansund	Frei		Oppdal/Rennebu	Oppdal	66
Kristiansund	Tustna		Oppdal/Rennebu	Rennebu	
Ålesund	Ålesund	35	Orkdal	Agdenes	56
Ålesund	Ørskog		Orkdal	Meldal	
Ålesund	Stordal		Orkdal	Orkdal	
Ålesund	Sykkylven		Røros	Os	65
Ålesund	Skodje		Røros	Røros	
Ålesund	Sula		Røros	Holtålen	
Ålesund	Giske		Tydal	Tydal	71
Ålesund	Haram		Steinkjer	Steinkjer	60
Vanylven	Vanylven	72	Steinkjer	Mosvik	
Ulsteinvik	Sande	44	Steinkjer	Verran	
Ulsteinvik	Herøy		Steinkjer	<b>Namdalseid</b>	
Ulsteinvik	Ulstein		Steinkjer	Inderøy	
Ulsteinvik	Hareid		Steinkjer	Snåsa	
Ørsta/Volda	Volda	53	Namsos	Namsos	54
Ørsta/Volda	Ørsta		Namsos	Overhalla	
Norrdal/Stranda	Norrdal	61	Namsos	Fosnes	
Norrdal/Stranda	Stranda		Meråker	Meråker	70
Rauma	Rauma	63	Levanger/Verdal	Frosta	53
Sandøy	Sandøy	65	Levanger/Verdal	Levanger	
Sunnal	Tingvoll	66	Levanger/Verdal	Verdal	
Sunnal	Sunnal		Lierne	Lierne	76
Surnadal	Surnadal	68	Røyrvik	Røyrvik	83
Surnadal	Rindal		Namsskogan	Namsskogan	79
Surnadal	Halsa		Grong/Høylandet	Grong	70
Smøla	Smøla	75	Grong/Høylandet	Høylandet	
Trondheim	Trondheim	33	Flatanger	Flatanger	76
Trondheim	<b>Rissa</b>		Vikna/Nærøy	Vikna	63
Trondheim	Midtre Gauldal		Vikna/Nærøy	Nærøy	
Trondheim	Melhus		Leka	Leka	78

BA-region	Kommune	indeks
Bodø	Bodø	37
Bodø	Gildeskål	
Bodø	Skjerstad	
Narvik	Narvik	60
Narvik	Evenes	
Narvik	Ballangen	
Narvik	Gratangen	
Bindal	Bindal	80
Brønnøy	Sømna	58
Brønnøy	Brønnøy	
Brønnøy	Vega	
Brønnøy	Vevelstad	
Alstahaug	Herøy	61
Alstahaug	Alstahaug	
Alstahaug	Leirfjord	
Alstahaug	Dønna	
Vefsn	Vefsn	58
Vefsn	Grane	
Hattfjelldal	Hattfjelldal	77
Nesna	Nesna	63
Rana	Hemnes	53
Rana	Rana	
Lurøy	Lurøy	73
Træna	Træna	70
Rødøy	Rødøy	79
Meløy	Meløy	69
Beiarn	Beiarn	82
Fauske	Saltdal	64
Fauske	Fauske	
Fauske	Sørfold	
Steigen	Steigen	79
Hamarøy	Hamarøy	82
Tysfjord	Tysfjord	81
Lødingen	Lødingen	73
Røst	Røst	54
Værøy	Værøy	70
Flakstad/Vestvågøy	Flakstad	62
Flakstad/Vestvågøy	Vestvågøy	
Vågan	Vågan	58
Sortland	Hadsel	62
Sortland	Bø	
Sortland	Øksnes	
Sortland	Sortland	
Andøy	Andøy	70
Moskenes	Moskenes	73
Harstad	Tjeldsund	48
Harstad	Harstad	

BA-region	Kommune	indeks
Harstad	Kvæfjord	
Harstad	Skånland	
Tromsø	Tromsø	34
Tromsø	Karlsøy	
Bjarkøy	Bjarkøy	81
Ibestad	Ibestad	86
Salangen	Lavangen	70
Salangen	Salangen	
Målselv	Bardu	63
Målselv	Målselv	
Torsken/Berg	Torsken	76
Torsken/Berg	Berg	
Lenvik	Sørreisa	63
Lenvik	Dyrøy	
Lenvik	Tranøy	
Lenvik	Lenvik	
Balsfjord/Storfjord	Balsfjord	75
Balsfjord/Storfjord	Storfjord	
Lyngen	Lyngen	76
Kåfjord - Gaivuotna	Kåfjord - Gaivuotna	82
Skjervøy/Nordreisa	Skjervøy	65
Skjervøy/Nordreisa	Nordreisa	
Kvænangen	Kvænangen	84
Vardø	Vardø	69
Vadsø	Vadsø	60
Vadsø	Unjarga-Nesseby	
Hammerfest	Hammerfest	58
Hammerfest	Kvalsund	
Guovdageaidnu-Kautokeino	Guovdageaidnu-Kautokeino	70
Alta	Alta	48
Loppa	Loppa	82
Hasvik	Hasvik	76
Måsøy	Måsøy	82
Nordkapp	Nordkapp	69
Porsanger	Porsanger	66
Karasjohka-Karasjok	Karasjohka-Karasjok	60
Lebesby	Lebesby	77
Gamvik	Gamvik	78
Berlevåg	Berlevåg	77
Deatnu - Tana	Deatnu - Tana	73
Båtsfjord	Båtsfjord	55
Sør-Varanger	Sør-Varanger	66



