

Rapport

**Faglige begrunnelser for næringsrettede  
virkemidler mot distriktene:**

**Forslag til videre tverrgående analyser**



MENON-RAPPORT NR. 21/2015

Erik W. Jakobsen, Einar Gotaas, Leo A. Grünfeld, Hanne Jordell og Rolf Røtnes



**INNHold:**

SAMMENDRAG AV RAPPORT A: FAGLIGE BEGRUNNELSER FOR NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDLER RETTET MOT DISTRIKTENE .....	2
INNLEDNING .....	7
PROSJEKT 1: FØRER VERDISKAPINGSVEKST TIL MINDRE UTFLYTTING OG STØRRE INNFLYTTING?.....	7
PROSJEKT 2: ØKONOMISK-HISTORISK CASEANALYSE AV HVORDAN VIRKEMIDLER KAN PÅVIRKE UTVIKLINGEN I REGIONALE VERDISKAPINGSSYSTEMER.....	9
PROSJEKTFORSLAG 3: GODE INDIKATOR FOR MARKEDSSVIKT I REGIONER.....	11
PROSJEKTFORSLAG 4: FYLKESKOMMUNENES VIRKEMIDDEL-SAMMENSETNING: STEMME DE MED KARTET? .....	12
PROSJEKT 5: EFFEKTANALYSE: FØRER NÆRINGSRETTEDE VIRKEMIDLER TIL VEKST I VERDISKAPING PER INNBYGGER? .....	12

# Sammendrag av rapport A: Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene

## Rapportens formål

Formålet med denne rapporten er å drøfte den faglige begrunnelsen for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene, finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettmidler (programkategori 13.50). Det handler om å identifisere i hvilken grad virkemidlene er relevante sett fra et faglig perspektiv – og i mindre grad om deres oppnådde effekter er positive, eller om de er forvaltet effektivt. Oppdraget er formulert i oppdragsgivers spørsmålstilling: «Gjør vi de riktige tingene?»

## Regionalpolitiske mål

Vurderinger av virkemidlenes relevans handler imidlertid om å vurdere hvilke *forventede* effekter virkemidlene kan ha. Å vurdere de næringsrettede 13.50-midlenes faglige begrunnelse handler med andre ord om å vurdere om de bidrar til å realisere f overordnede regional- og distriktpolitiske målsettinger.

De distriktpolitiske målsettingene i Norge handler om å opprettholde bosettingsmønster, utnytte landets ressurser, sikre likeverdige levevilkår og gi folk et reelt valg om hvor de vil bo. De næringsrettede virkemidlene mot distriktene er et av flere verktøy for å realisere de distriktpolitiske målene. Mer spesifikt skal de næringsrettede 13.50-midlene bidra til å stimulere næringsmiljøer, styrke bedrifters vekst, samt å stimulere til entreprenørskap. Virkemidlene skal spesielt rettes mot distrikter med store utfordringer.

## Verdiskaping per innbygger – både mål i seg selv og en forutsetning for de øvrige målene

Rapportens faglige grunnlag hviler i hovedsak på en samfunnsøkonomisk tilnærming til økonomisk politikk, men vi forsøker samtidig å innarbeide innsikt og perspektiver fra et geografifaglig og innovasjonsfaglig ståsted. Med vårt faglige perspektiv er det et sentralt premiss at de næringsrettede midlene over 13.50 skal være bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomme. Når dette er sagt trekker nyere samfunnsøkonomisk forskning i retning av de samme anbefalinger som geografer tilbyr; at stedspesifikk politikk basert på omfattende kunnskap om regionen er formålstjenlig.

I rapporten vektlegger vi det samfunnsøkonomiske elementet i den regionalpolitiske målsettingen – regional verdiskaping. Den primære begrunnelsen for dette er at store forskjeller i verdiskaping mellom regioner ikke er forenlig med målsettingen om å sikre likeverdige levekår, og at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes. Dette hviler på observasjonen om at folk flytter fra regioner med lav verdiskaping per innbygger til regioner med høy verdiskaping per innbygger, hvilket betyr at flytting følger inntektsmulighetene. Det innebærer at vi, ved å vektlegge økonomiske forskjeller mellom regioner, også i stor grad fanger opp de øvrige regionalpolitiske målsettingene.

## Store og stabile forskjeller i verdiskaping per innbygger

Det er store og stabile forskjeller i verdiskaping per innbygger mellom norske regioner. Til en viss grad følger disse forskjellene sentralitet, i den forstand at verdiskaping per innbygger er høyest i storbyene og lavest i spredtbygde områder. Imidlertid er variasjonen langt større mellom regioner *innenfor* samme sentralitetsnivå enn den er *mellom* sentralitetsnivåene. De 10 prosent rikeste regionene har i gjennomsnitt 2,7 ganger høyere

verdiskaping per innbygger enn de 10 prosent fattigste regionene. Forskjellene i verdiskaping per innbygger mellom de mest og de minst verdiskapende regionene ser også ut til å være relativt stabile over tid.

Store regionale verdiskapingsforskjeller er ikke et særnorsk fenomen. Norge ligger omtrent på gjennomsnittet i OECD-landene, med klart høyere økonomiske forskjeller enn for eksempel Sverige og Nederland. På bakgrunn av dette er det naturlig å slå fast at dersom de distriktspolitiske målene skal nås, er det behov for offentlige virkemidler som stimulerer til næringsutvikling i fattige regioner.

## Samfunnsøkonomiske argumenter for næringsrettet distriktspolitikk

Når vi skal vurdere den faglige begrunnelsen for de næringsrettede 13.50-midlene, er det viktig å være bevisst på at midlene både skal stimulere til økt nasjonal verdiskaping og regional utvikling, særlig der regionene står overfor betydelige utfordringer. På mange måter handler denne dualiteten om en klassisk avveining i økonomisk teori mellom effektivitet (samfunnsøkonomisk lønnsomhet) og fordeling. Et sentralt spørsmål i rapporten er derfor om det er mulig å identifisere virkemidler som leder til regional utjevning og som samtidig er samfunnsøkonomisk økonomisk lønnsomme på nasjonalt nivå.

I rapporten hevder vi at næringsrettede virkemidler mot distriktene først kan støttes faglig dersom de er knyttet til en form for *markedssvikt*. For at markedssvikt skal kunne begrunne *distriktsrettede* virkemidler, må markedssvikten være *stedspesifikk*. Er den ikke det, bør det ikke være noen geografiske føringer knyttet til virkemidlene – de bør være nasjonale. Vi har særlig identifisert to typer stedspesifikk markedssvikt som spesielt relevante som begrunnelse for næringsrettede, distriktsrettede virkemidler:

- a) Eksterne virkninger av agglomerasjon
- b) Stedsspesifikk asymmetrisk informasjon i kapitalmarkeder og i eksterne nettverk

I mange tiår har økonomer og geografer observert at økonomisk aktivitet i økende grad hopper seg opp i mer tett befolkede områder. Det kalles gjerne urbanisering eller sentralisering, og Norge er ikke noe unntak. Mekanismene bak denne trenden har fått navnet agglomerasjon. Det handler om selvforsterkende mekanismer i samfunnet som gjør det gradvis mer attraktivt – for både mennesker og bedrifter – å lokalisere seg der hvor man finner mange andre personer og bedrifter. Agglomerasjon er en prosess hvor kapital, bedrifter og kompetanse trekkes mot områder hvor likeartede og komplementære aktører allerede er samlet. Agglomerasjon gir eksterne effekter. Investorer som flytter kapital, bedrifter som flytter virksomheten og individer som flytter fra et sted til et annet, tar ikke hensyn til de positive og negative effektene slike endringer medfører for regionen det flyttes til og regionen det flyttes fra. For eksempel fører utflytting, spesielt av høyt utdannede, til negative eksterne effekter. Arbeidsmarkedet blir mindre og mindre spesialisert, noe som fører til svekkede muligheter for bedriftene til å finne relevant kompetanse i regionen. Dermed blir det også mindre attraktivt å investere i næringsvirksomheter. Med andre ord fører svekkelse av en omgivelsesfaktor til at komplementære faktorer også svekkes. Det fører til at bedriftenes produktivitet reduseres og til at gjenværende ressurser blir underutnyttet. Denne prosessen er selvforsterkende og kan bidra til å gi betydelig nedgang i verdiskaping og befolkningsgrunnlag på sikt, noe vi betegner som en **forvitringsspiral**.

Samtidig har agglomerasjon positive eksterne effekter på regioner som folk og bedrifter flytter til. Større og mer spesialiserte arbeidsmarkeder, bredere spekter av spesialiserte leverandører som man kan sette aktiviteter ut til, samt kunnskapseksternaliteter ved at det opprettes flere tette koblinger mellom nærings- og kunnskapsaktører, er de tre mest kjente eksterne effektene av agglomerasjon. Regioner som opplever endogen vekst og økt attraktivitet på investorer og kompetanse, er i en **oppgraderingsspiral**.

Når en arbeidsledig person flytter til en annen region for å få arbeid, innebærer det en samfunnsøkonomisk gevinst for landet. På samme måte vil en bedrifts beslutning om å flytte virksomheten fra en region i distriktene til en klynge av relaterte virksomheter trolig øke bedriftenes produktivitets-, innovasjons- og vekstmuligheter. Fra denne gevinsten må man trekke fra de negative eksterne effektene på distriktsregionen aktøren flytter fra, og man må legge til de positive eksterne virkningene på regionen aktøren flytter til. Det er ingen automatikk i at de eksterne effektene på regionen man flytter til kun er positive. Trengselseffekter, for eksempel i form av økte reisetider på overbelastet infrastruktur, er et typisk eksempel på negative eksterne effekter av agglomerasjon. Hovedpoenget er at både internaliserte og eksterne effekter må inkluderes når man vurderer å benytte virkemidler som reduserer agglomerasjon.

Asymmetrisk informasjon er en stedsspesifikk form for markedssvikt som oppstår når aktører utenfor en region har dårligere informasjon om aktørene i regionen enn aktørene i regionen har selv. Det er særlig to varianter som er relevante som begrunnelser for næringsrettede distriktsvirkemidler:

- i. Når banker, andre långivere og investorer som er lokalisert utenfor en region har mindre informasjon om lokale entreprenørers og etablerte bedrifters markedspotensial enn lokale kapitalaktører har, vil bedrifter som er lokalisert i regioner med tynne kapitalmiljøer ha mindre og/eller dyrere tilgang på kapital enn bedrifter i andre regioner.
- ii. Når bedrifters potensielle kunder, leverandører og samarbeidspartnere er lokalisert langt fra bedriften selv, er kostnadene forbundet med å identifisere og bygge nettverk større enn når det potensielle nettverket er en del av det samme lokale næringsmiljøet. Transaksjonskostnadene forbundet med å etablere eksterne nettverk er med andre ord høyere i små regioner langt fra attraktive relasjonspartnere.

Andre former for markedssvikt, knyttet til for eksempel kollektive goder, kollektiv handling og kunnskapseksternaliteter av forskning, eksisterer selvsagt også i distriktene, men det er ingen grunn til å tro at disse formene for markedssvikt er større i distriktene enn i sentrale områder.

## En modell som kobler markedssvikt med verdiskaping i regionen

Å faktisk identifisere markedssvikt er komplisert. Selve konseptet markedssvikt er da også relativt abstrakt. For å konkretisere, har vi valgt å introdusere en enkel ressursbasert modell for bedriftenes virksomhet i distriktene. Økonomiske forskjeller mellom regioner skyldes at regionenes ressursgrunnlag er heterogent (forskjellig) og at forskjellene opprettholdes av at mange ressurser er immobile (stedbundne) og at markedssvikt påvirker ressurstilgangen på stedet. Naturgitte forskjeller, i form av naturressurser, geografiske avstander, topografi og klima, er også opplagte årsaker til forskjeller i ressursgrunnlag. Historiske tilfeldigheter og enkeltbeslutninger kan også ha satt i gang utviklingsprosesser som har lagt føringer på regionens utvikling (stivhengighet).

**Ressursene – eller omgivelsesfaktorene** - er dessuten **gjensidig avhengige** (komplementære), noe som leder til at immobile faktorer blir mindre produktive når mobile faktorer forsvinner fra regionen. Kombinasjonen av de tre egenskapene heterogenitet, mobilitet og komplementaritet fører til at bedrifters vekst- og lønnsomhetsmuligheter avhenger av hvor de er lokalisert.

Basert på denne modellen går vi gjennom alle virkemidlene og identifiserer hvilke ressurser man ønsker å stimulere for at bedriftene skal skape større verdier.

## Virkemidlene rettes mot de mest spredtbygde regionene – og mot regioner med svakest befolkningsutvikling

På bakgrunn av resonnementene ovenfor kan vi slå fast at det er *behov* for virkemidler som stimulerer næringsutvikling i regioner med lav verdiskaping og at steds spesifikk markedssvikt som skyldes agglomerasjon og asymmetrisk informasjon er økonomifaglige begrunnelser for virkemidler. Spørsmålene som videre må stilles er om 13.50-virkemidlene rettes mot regioner med «spesielle utfordringer», i tråd med målsetningen for midlene, og om de innrettes slik at retter opp eller kompenserer for den steds spesifikke markedssvikten.

Både i absolutte tall, og i enda større grad per innbygger, rettes virkemidlene mot de mest spredtbygde og minste regionene. 44 prosent av midlene går til spredtbygde områder – til tross for at disse bare utgjør 3 prosent av befolkningen i Norge. Virkemidlene rettes også i svært stor grad mot fraflyttingsregioner. Av de 25 regionene som mottok mest 13.50-midler i 2013, hadde 21 befolkningsnedgang fra 2004 til 2012.

Virkemidlene rettes imidlertid ikke mot de fattigste regionene, det vil si mot regionene med lavest verdiskaping. Tvert imot ser det ut til at regionene som mottar mest virkemidler per innbygger har høyere verdiskaping enn de som mottar lite. Dette overraskende resultatet kan ha flere årsaker. Vi har ingen grunn til å tro at virkemiddelaktørene og fylkeskommunene bevisst retter virkemidler mot relativt rike regioner. Det er snarere grunn til å tro at dette er en konsekvens av at virkemidlene i hovedsak er etterspørselsbasert, og at det er knyttet krav om vekst- og lønnsomhetseffekter av virkemidlene. Da har regioner med relativt mange potensielle grundere, vekstbedrifter og klynger/nettverk evne til å tilegne seg en større andel av midlene enn regioner med svakere næringsmiljøer får. Problemet med denne praksisen er at man kan ende opp med å drive distriktspolitikk basert på symptomer heller enn årsakene bak symptomene. Sagt med andre, politikken er kompenserende men ikke problemløsende.

### Hva kan myndighetene gjøre for å styrke verdiskapingen i regioner?

Grovt sett kan offentlige virkemidler bidra til å styrke verdiskapingen i regioner på tre ulike måter:

- 1) Styrke omgivelsesfaktorer.** Offentlige virkemidler kan benyttes til å styrke enkeltfaktorer eller samspillet mellom faktorene. For eksempel er et av formålene med VRI-programmet å styrke samspillet mellom kunnskapsaktører, næringsliv og regionale myndigheter. Å styrke omgivelsesfaktorer kan både dreie seg om å stimulere til oppgradering i sterke regioner og å redusere forvitring i næringssvake regioner.
- 2) Kompensere bedrifter for svake omgivelsesfaktorer:** Et alternativ til å stimulere omgivelsesfaktorene er å kompensere bedrifter for at næringsomgivelsene er svake. Det aller enkleste er å tilføre bedriftene kapital som de selv kan benytte til å øke tilgangen på relevante ressurser.<sup>1</sup> Direkte virkemidler til bedriftene kan enten gis i form av generelle tilskudd eller skatte-/avgiftsreduksjoner. Alternativt kan myndighetene utforme målrettede virkemidler med sikte på å kompensere for en bestemt svakhet i omgivelsene. Transportstøtte som gis til bedrifter som er lokalisert langt fra markedene, er kanskje det mest opplagte eksempelet. Et annet eksempel er kompetanseprogrammet FRAM, som rettes mot bedrifter som har dårlig tilgang på spesialisert kompetanse i arbeidsmarkedet og ingen eller lite relevante kunnskapsaktører i nærheten. Distriktsrettede risikolån og garantier er virkemidler som

---

1 Bedrifter kan bygge interne ressurser på tre måter; ved å kjøpe ressurser i et marked, kopiere andre bedrifters ressurser, eller ved å utvikle ressursene selv (Lien og Jakobsen, 2015).

kompenserer bedrifter for manglende regionale kapitalmarkeder, hvor formålet er å øke bedriftenes innovasjonsevne og produktivitet og derigjennom styrkes deres vekstmuligheter utenfor regionen.

**3) Tilrettelegge for regionforstørring – funksjonell integrasjon:** En tredje strategi er å styrke næringsomgivelsene gjennom funksjonell integrasjon. Ved å vri virkemiddelbruken fra å kompensere for svake omgivelsesfaktorer i en region til å stimulere fysisk og funksjonell integrasjon *mellom* de to regionene, kan man oppnå at verdiskapingsveksten i de to regionene til sammen blir større enn den ville blitt med kompenserende virkemidler. Virkemidler som bidrar til å øke mobiliteten, og dermed til å integrere regionale verdiskapingsystemer, vil være spesielt gunstige i et langt tidsperspektiv. De viktigste virkemidlene for regionforstørring, spesielt samferdsel, ligger imidlertid utenfor programkategori 13.50. Det finnes likevel virkemidler som fører til økt funksjonell integrasjon, for eksempel

- Finansiere digital infrastruktur for kommunikasjon og informasjonsdeling
- Utvikle plattformer og arenaer for samhandling mellom aktører på tvers av regiongrenser
- Fjerne barrierer mot og stimulere til pendling og flytting mellom regioner for å gjøre arbeidsmarkedene større og mer mobile

Fordelen med å styrke omgivelsesfaktorer og regionforstørringer er at dersom man lykkes, vil effekten være varig. Det skyldes at man løser årsaken til problemet. Å *kompensere* bedrifter for svake næringsomgivelser har i utgangspunktet mer til felles med symptombehandling, og må således fortsette inntil sykdommen eventuelt går over. Imidlertid blir skillet mellom behandling av årsaker vs. symptomer litt for enkelt. Bedriftene inngår selv i det regionale verdiskapingssystemet, og de er hverandre omgivelsesfaktorer (i form av vertikale og horisontale relasjoner til hverandre). De ansatte og ledelsen i bedriftene er en del av det lokale arbeidsmarkedet, og eierne er en del av det lokale kapitalmarkedet. Det innebærer at når virkemidler målrettes mot bedrifters kompetanse-, produkt- og/eller markedsutvikling, vil virkemidlene også indirekte styrke omgivelsesfaktorene. Vi kan derfor ikke på *generelt* grunnlag si at kompenserende virkemidler er mindre formålstjenlige enn virkemidler som styrker omgivelsesfaktorer og forstørrer regioner.

### Avsluttende refleksjon rundt innretningen av 13.50-midlene

Den overordnede anbefalingen som kan trekkes på bakgrunn av denne rapporten er at myndighetene bør rette de distriktsrettede, næringsrettede virkemidlene mot svake omgivelsesfaktorer som skyldes stedsavhengig markedssvikt, i form av negative eksterne effekter av agglomerasjon og asymmetrisk informasjon i kapitalmarkeder og eksterne nettverk. Da må virkemidlene innrettes slik at de retter opp markedssviktene eller kompenserer bedriftene for svakheter i omgivelsesfaktorene.

Agglomerasjon har både positive og negative effekter, avhengig av om vi ser på regioner det flyttes til eller regioner det flyttes fra. Dette omfatter også effektene på beslutningstakerne som velger å flytte. Det er nødvendig å inkludere alle effekter når man skal beregne den samfunnsøkonomiske gevinsten nasjonalt. For at et kompenserende virkemiddel skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må den samlede effekten av agglomerasjon være negativ, samt at gevinsten av å innføre virkemiddelet må være stort nok til å bøte på de negative agglomerasjonseffektene i tillegg til å dekke kostnadene ved å innføre selve virkemiddelet. Med andre ord må den samlede nettogevinsten være positiv.

Virkemidlene skal imidlertid ikke bare vurderes etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Deres primære formål er å bidra til å realisere de distriktpolitiske målsettingene. Et like viktig spørsmål er derfor hvordan virkemidlene bør innrettes for å gi størst mulig bidrag til regional utjevning. 13.50-virkemidlene skal «prioritere landsdeler og

områder med særskilte utfordringer». Når man ser på den faktiske virkemiddelbruken er det liten tvil om at «særskilte utfordringer» er blitt tolket som fraflytting. Vi synes likevel det er naturlig å reise spørsmålet om virkemidlene i større grad bør rettes mot de fattigste regionene enn mot regioner med størst fraflytting.

Det er tre argumenter for å fokusere på de fattigste regionene: For det første er store regionale forskjeller et problem i seg selv, noe også de fleste OECD-land er opptatt av. For det andre fører verdiskapingsforskjeller til flytting. Blant de 16 regionene med høyest verdiskaping per innbygger i 2004 økte det samlede innbyggertallet med 18 prosent fra 2004 til 2012. Blant de 16 regionene med lavest verdiskaping per innbygger ble folketallet redusert med 7 prosent i samme periode. Det tredje argumentet er at det er ingen grunn til å tro at omfanget av markedssvikt er lavere i en fattig region enn i region med samme størrelse men dobbelt så høy verdiskaping per innbygger. Snarere tvert om. Ved å bremse forvitningsprosessene i de fattige regionene, bremses derfor også fraflyttingen.

## Innledning

Med utgangspunkt i drøftinger og analyser i rapport A (se sammendraget ovenfor) foreslår vi fem utredninger som på ulikt vis utdyper og tester sammenhengene mellom næringsrettede virkemidler mot distriktene og deres langsiktige verdiskapingsutvikling:

- 1) Sammenhengen mellom verdiskaping og befolkningsendringer i norske regioner
- 2) Dybdestudie av utviklingen i det regionale verdiskapingssystemet i fire industriregioner
- 3) Utvikling av indikatorer på årsaker til svake omgivelsesfaktorer: markedssvikt som svekker omgivelsesfaktorer og faktorene som skaper forvitnings- og oppgraderingsspiraler
- 4) Vurdering av i hvilken grad fylkeskommunenes næringsrettede virkemidler er relevante mht å rette opp/kompensere for svake omgivelsesfaktorer i regionenes verdiskapingssystemer. Komparativ analyse av fylkeskommunenes næringsrettede virkemidler: Er det store forskjeller mellom fylkeskommunene med hensyn til hvilke omgivelsesfaktorer de retter virkemidler mot – og i hvilken grad det er disse faktorene som er kilden til lav produktivitet, lav ressursutnyttelse og dermed lav verdiskaping per innbygger?
- 5) Effektanalyse: Har de næringsrettede virkemidlene (ikke begrenset til 13.50) effekt på regioners verdiskaping, og har de effekt på flyttestrømmer?

## Prosjekt 1: Fører verdiskapingsvekst til mindre utflytting og større innflytting?

### Bakgrunn og formål

I rapport A har vi lagt svært stor vekt på verdiskaping per innbygger som det mest relevante målet på den økonomiske bærekraften i en region. I tillegg argumenterer vi for at verdiskaping per innbygger er en sentral forutsetning for andre regionpolitiske målsettinger. Resonnementet er at lav verdiskaping per innbygger undergraver muligheten til å opprettholde dagens bosettingsmønster. Dette underbygges av at flyttestrømmene går fra regioner med lav verdiskaping per innbygger og til regioner med høy. Befolkningsveksten i 160 regioner



over ti år fra 2004 til 2014 korrelerer sterkt positivt med verdiskaping per innbygger i regionene – både med nivået i 2004 (korr=0,47) og med nivået i 2012 (korr=0,35). Funn fra rapport A viser at til tross for den sterke sammenhengen mellom verdiskaping per innbygger (nivå) og befolkningsvekst, er det ikke en tilsvarende sammenheng mellom verdiskapingsvekst (endring) og befolkningsvekst. Hvis vi holder de minste sentrale regionene utenfor analysen (sentralitet E1 og E2), er det imidlertid en klar positiv sammenheng også mellom verdiskapingsvekst og befolkningsendring.

Korrelasjon sier imidlertid ingenting om kausalitet, så det er ikke opplagt at folk flytter fra steder med lav verdiskaping per innbygger *fordi* den er lav, og det er heller ikke opplagt at de flytter til regioner med høy verdiskaping per innbygger *fordi* den er høy. Internasjonale studier (for eksempel Moretti, 2012) viser at folk med høy utdanning og høy produktivitet er mest mobile, så det kan tenkes at verdiskaping per innbygger blir lavere som følge av at de mest produktive personene flytter.

Hvorfor er dette et interessant tema? *Hvis vår hypotese om at små forskjeller i verdiskaping per innbygger er en forutsetning for å opprettholde bosettingsmønsteret i Norge, vil virkemidler som stimulerer verdiskapingen være relevant for alle regionalpolitiske målsettinger.* Det er derfor svært interessant å gjennomføre en grundigere analyse av sammenhengen mellom verdiskaping per innbygger og befolkningsutvikling.

På denne bakgrunn foreslår vi at det gjennomføres en utredning som går grundig inn i sammenhengen mellom verdiskaping og befolkningen, og ser på bakenforliggende årsaker til vekst i verdiskaping og flyttemønstre. Problemstillingen kan formuleres som følger:

***Under hvilke betingelser fører verdiskapingsvekst i en region til mindre utflytting og mer innflytting?***

Det foreligger mye norsk og internasjonal forskning om drivkreftene bak flyttemønstre (Florida, 2002) og regionaløkonomisk utvikling (Moretti, 2012). Utredningen bør kombinere innsikt fra denne forskningen med kvantitative analyser av sammenhengen mellom verdiskaping og flytting.

## Metode og data

Metodeutfordringene ligner de vi finner i prosjektforslag 5 (nedenfor) ved at det kan være vanskelig å identifisere en kausal retning. Problemet er at man ikke vet nøyaktig hvorfor man finner en sammenheng mellom flyttemønstre og verdiskaping siden det kan være lav verdiskaping per innbygger som gjør at folk flytter eller at det er fraflytting som trekker ned verdiskaping per innbygger. I tillegg kan det være at begge deler drives av en felles underliggende trend uten at en forårsaker den andre.

Det finnes flere metoder som har potensial for å avdekke hvilken vei årsakssammenhengen går, men i denne sammenhengen ser vi to aktuelle fremgangsmåter. Den ene er å finne en hendelse eller en variabel som kun påvirker den ene faktoren direkte og påvirker den andre indirekte. For eksempel vil man være interessert i å finne variabler som forklarer verdiskapingen i kommunen direkte, men i seg selv ikke skal påvirke flytting. En slik variabel vil være nyttig i IV-regresjon. En annen variant av fremgangsmåten er å benytte seg av hendelser i tid som påvirker en faktor i to ellers like kommuner forskjellig. Man kan også benytte seg av variasjon i både flytting og verdiskaping innad i kommunene over tid for å unngå at egenskaper ved kommunene som er faste over tid påvirker resultatene. Problemet med en slik tilnærming er at man ikke kan unngå at underliggende forskjeller i trender over tid påvirker identifikasjonen.

I en situasjon der man ikke er i stand til å møte de nevnte utfordringene med uobserverbare faktorer vil en analyse av tidsseriene kunne gi nyttig innsikt. Granger-kausaltet er en metode som tar for seg hvordan endringer

i en tidsserie påvirker en annen tidsserie. Dette vil ikke alltid løse utfordringene knyttet til at underliggende faktorer påvirker begge variablene, men man kan komme nærmere en forståelse av rekkefølgen på sammenheng. I vårt tilfelle vil det være interessant å se om det er flytting ett år som forklarer verdiskaping i senere år eller omvendt. Ved å inkludere kommunefaste effekter i en slik analyse vil man kunne løse noen av utfordringene knyttet til uobserverbare egenskaper ved kommunene og man får et inntrykk av en retningen på en eventuelt årsakssammenheng. Selv om man ikke kan være sikker på at man identifiserer en reell årsakssammenheng med denne metoden, vil man i visse tilfeller relativt sikkert kunne si om det ser ut til at det ikke er noen sammenheng.

For alle metoder nevnt i dette prosjektforslaget vil detaljert informasjon om verdiskaping, demografi og flyttemønstre på kommunenivå være nødvendig. Siden endringer over tid er viktig kilde til identifikasjon i flere metoder vil data for flere år være nødvendig.

## **Prosjekt 2: Økonomisk-historisk caseanalyse av hvordan virkemidler kan påvirke utviklingen i regionale verdiskapingsystemer**

### **Bakgrunn og formål**

De tre første testene viser at det er behov for å gå lengre bak tallene for å se etter sammenhenger. Hva er det som gjør at for eksempel enkelte regioner har både høy verdiskaping og store tilskudd fra 13.50 virkemidlene? Den siste testen i rapport A viser at innrettingen av virkemidler beregnet for å bedre omgivelsesfaktoren arbeidskraftskompetanse stemmer relativt godt overens med arbeidskraftens faktiske utdanningsgrad i regionene.

Rapport A tydeliggjør at det ikke er opplagt hvordan virkemidlene innenfor 13.50 faktisk påvirker verdiskapingssystemenes produktivitet, ressursutnyttelse eller agglomerasjon. Det er god grunn til å vente at spesielt agglomerasjonsmekanismene vil variere mye mellom regionene, avhengig av hvordan regionenes produksjonsbase blir påvirket av samfunnsmessige drivkrefter utenfor regionens kontroll. Rapport A har eksemplifisert dette bl.a. med å vise til eksempler fra tre industriregioner på Vestlandet og en kort case beskrivelse av utviklingen i Trysil. Rapport A viser også at ulikhetene ikke primært er mellom regioner utenfor og innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, men også i betydelig grad mellom regioner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. For å forstå hvordan distriktspolitisk begrunnede virkemidler virker, er forståelse av regional variasjon innenfor det distriktspolitiske virkeområdet spesielt interessant. Rapport A tydeliggjør også at det er svært mange ulike virkemidler som benyttes regionalt, blant annet begrunnet i at det er flere forvaltningsaktører av midlene.

Styrking av regioners omgivelsesfaktorer vil nødvendigvis ha et langsiktig preg, til dels svært langsiktig. Det vil neppe være mulig full ut å forstå hvordan tiltak for å fremme utviklingen i regionale verdiskapingsystemer virker uten å detaljert drøfte virkemidlene opp mot både egenskaper ved de enkelte verdiskapingsystemenes omgivelsesfaktorer og hvordan disse egenskapene blir påvirket av samfunnsmessige drivkrefter utenfor regionens kontroll.

Mål for tiltak kan være å bremse en forvitringsspiral. I andre tilfeller bidra til å utløse nye potensialer for næringsutvikling og bosetting, herunder snu forvitringsspiraler. Når, hvordan og hvorfor tiltak i noen tilfeller virker og ikke virker krever ofte en detaljkunnskap analyser basert på offentlige tilgjengelige data ikke kan gi. Derimot

kan en case-basert analyse hvor omgivelsesfaktormodellen sammenholdes med historikk og data om spesifikke regioners utvikling gi verdifull innsikt.

En casebasert analyse kan ha som problemstilling å

***forklare hvordan utvalgte verdiskapningssystemer responderer på eksogene sjokk og hvordan virkemidler påvirker den påfølgende utviklingsbanen.***

Dersom prosjekt 1 blir gjennomført, kan en casestudie også bidra til å forenkle tolkning av tidsseriedata som anvendes der.

## Metode og data

For å få mer innsikt i langsomt virkende virkemidler, vil vi foreslå at det igangsettes et prosjekt hvor det velges ut eksempler på bo- og arbeidsregioner med ulike utvikling innenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Disse regionene underkastes en økonomisk- historisk analyse for å analysere:

- hvordan det spesifikke verdiskapningssystemet har utviklet seg i et langsiktig perspektiv, alene og relativt til andre deler av Norge
- hvilke omgivelsesfaktorer som har framstått som drivende for vekst
- hvilke som kan forklare tilbakegang eller bremsset en vekst
- hvordan virkemiddelbruk har påvirket enkelte omgivelsesfaktorer og samvirket mellom disse

En rekke norske bo- og arbeidsmarkedsregioner har fått endret sin veksttakt etter teknologisk eller markedsmessige innovasjoner. En økonomisk-historisk analyse bør ha et så langt perspektiv at de kan fange opp ulike typer innovasjoner innen f.eks. transport/logistikk, produktteknologi og produksjonsteknologi. Perspektivet bør også være langt nok til å fange inn grunnleggende demografiske endringer som påvirker alle regioner, slik som utdanningsekspløsjonen på 60-70 tallet og de ulike innvandringsbølgene deretter.

Metodisk kan caseanalysen både sammenholde økonomiske og demografiske data med omfattende intervjuer med aktører som både har forholdt seg til og vært en del av lokale endringer, samt aktører som har anvendt ulike typer virkemidler i de utvalgte regionene. Dette gir også mulighet for et grundigere dypdykk i faktisk virkemiddelbruk regionalt.

Vi tror det er særlig god grunn til å studere hvordan arbeidsmarkedet i de utvalgte regionene samspiller med de øvrige omgivelsesfaktorene i verdiskapningssystemet. Vi foreslår derfor at casene velges ut med sikte på å få variasjon i størrelse og differensiering på arbeidsmarkedene.

Det er spesielt interessant og bedre forstå ulikheter i utvikling mellom bo- og arbeidsmarkedsregioner innenfor distriktpolitiske virkeområdet, og vi foreslår at prosjektet begrenses til caseanalyser av slike regioner.

Utvelgelse av 9 -12 case bør være robust nok til å avdekke forskjeller knyttet til både sammensetning av omgivelsesfaktorer, næringsgrunnlag og aktiv bruk/ikke-bruk av virkemidler.

# Prosjektforslag 3: Gode indikator for markedssvikt i regioner

## Bakgrunn og formål

En systematisk vurdering av om dagens kanalisering av økonomiske midler over 13.50 er relevant og har effekt, krever at vi kjenner omfanget av problemene som virkemidlene skal bidra til å løse.

I rapport A har vi redegjort for at virkemidlene må hvile på en svikt i et marked som påvirker bedriftenes omgivelsesfaktorer i regionene og derigjennom svekker bedriftenes konkurransevne. Vi har videre redegjort for at agglomerasjon har negative eksterne effekter på regioner som bedrifter og folk flytter fra, noe som fører til lavere verdiskaping per innbygger fordi tilgangen på omgivelsesfaktorer reduseres. Dette bidrar igjen til befolkningsnedgang på sikt, særlig hvis omgivelsesfaktorene er sterkt komplementære for det næringsliv som finnes i regionen. Denne prosessen er selvforsterkende, og kan bidra til å gi betydelig nedgang i befolkningen på sikt, noe vi betegner som forvittringsspiraler.

Omfanget av markedssvikt, samt hvor sterkt agglomerasjonseffektene virker inn på en regions verdiskapingsevne og derav befolkningsvekst, må på en eller annen måte måles. Det er først da man kan designe relevante virkemidler og skalere virkemidlene riktig. Det er sjelden mulig å observere eller måle omfanget av markedssvikt direkte, men svikten vil normalt avleires i form av et kjennetegn eller et symptom som man som forsker kan lete etter. Det er disse symptomene, eller indikatorene ved regioner man bør lete etter når en skal identifisere omfanget av problemet.

Det er med dette behovet som bakgrunn at vi i vedlegg til hovedrapporten har presentert en rekke mulige indikatorer for markedssvikt. Dette vedlegget er et tydelig første skritt i retning av et egnet måleverktøy for omfang av markedssvikt i ulike regioner. For at måleverktøyet skal egne seg godt, mener vi det må gjennomføres et mer solid og systematisk prosjekt der man drøfter nærmere de indikatorer som er foreslått og trekker opp alternative indikatorer. Målsettingen bør være å fremskaffe et bilde av hvor omfattende ulike typer markedssvikt er i de ulike markedene (kapitalmarkedet, arbeidsmarkedet, etc) i hver bo- og arbeidsmarkedsregion. I det nevnte vedlegget trekkes det frem en rekke antatt relevante indikatorer, men vi har ikke drøftet disse indikatorene basert på et rammeverk som kan teste indikatorenes egnethet.

## Metode og data

Indikatorer bør vurderes ut fra sentrale egenskaper: En vanlig brukt metafor på indikatorenes egenskaper er «pilkasteren», der pilen er indikatoren

- Målretting handler om i hvor stor grad indikatoren representerer fenomenet (om man kaster på riktig dart-skive)
- Treffsikkerhet (i hvilken grad pilene treffer på målet, spredning rundt sentrum av dartskiven)
- Sporbarhet handler om i hvilken grad det er mulig å identifisere at pilen som traff var akkurat den pilen som ble kastet.

I Grünfeld m.fl (2014)<sup>2</sup> går man gjennom en rekke indikatorer for vekst i storbyregioner, der man særlig er opptatt av å måle indikatorenes korrelasjon med ulike drivere for vekst. Det kan tenkes at man kan benytte

---

<sup>2</sup> Leo A. Grünfeld, Anne Espelien, Lisbeth Iversen Flateland, Kaja Høiseth-Gilje, Rolf Røtnes: Verdiskapingsevnen i norske storbyregioner. Menon-publikasjon nr 14/2014

tilsvarende metodikk for å identifisere et optimalt sett av indikatorer som gjenspeiler relevante former for markedssvikt.

Et sentralt element i den metodiske diskusjonen er hvordan man kan teste indikatorenes relevans i verden der fenomenet styres av en rekke faktorer. I Menon (2014) benyttes en stegvis regresjonsmodell for å identifisere dem beste forklaringsmodellen.

## **Prosjektforslag 4: Fylkeskommunenes virkemiddel-sammensetning: Stemmer de med kartet?**

### **Bakgrunn og formål**

Fylkeskommunene står i dag relativt fritt til å foreta prioriteringer og sammensetning av hva slags virkemidler man skal være med på å finansiere. Fylkeskommunene er derfor ulike i sine valg av virkemiddelsammensetning basert på midler over 13.50 og eventuelt andre kilder/programposter. For KMD tror vi det er av interesse å kartlegge i hvilken grad de ulike fylkeskommunene finansierer virkemidler som retter seg mot den typen markedssvikt som er mest prevalent eller tydelig i fylket. Sagt med andre ord: Er fylkeskommunenes plukking av verktøy fra verktøykassen hensiktsmessig for å løse de problemer som næringslivet i fylket har?

Dersom man har gjennomført en solid og strukturert drøfting av relevante indikatorer for markedssvikt agglomerasjonseffekter (prosjektforslag 3 over), er det fullt mulig å drøfte operasjonelt i hvilken grad virkemiddelbruken i fylkeskommunen retter seg mot de typene svikt og forvitring som de mest sårbare regionene i fylket sliter med. Med vår allerede foreliggende sortering av virkemidler og tildelinger etter omgivelsesfaktorene, vil det være relativt enkelt for forskeren/konsulenten å foreta en slik analyse på fylkesnivå.

Med innsikt i disse forholdene vil KMD kunne styrke sin dialog med fylkeskommunene om best mulig bruk av ressursene. Fylkeskommunene vil også kunne lære mye av en oversikt over i hvilken grad virkemiddelbruken er hensiktsmessig sammensatt, belyst med hjelp av slike indikatorer.

## **Prosjekt 5: Effektanalyse: Fører næringsrettede virkemidler til vekst i verdiskaping per innbygger?**

### **Bakgrunn og formål**

Rapport A handler om den faglige begrunnelsen for næringsrettede virkemidler mot distriktene. Rapporten etablerer et faglig fundament for å vurdere behovet for virkemidler og undersøker om virkemidlene er rettet mot regioner som har behov. Rapporten undersøker imidlertid ikke om den faktiske virkemiddelbruken har effekt – og om effektene er tilstrekkelig store til at virkemidlene er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Vi foreslår derfor en utredning for å forsøke å avdekke årsakssammenhengen mellom virkemidler og verdiskaping per innbygger.

Analysene viser at det er behov for å gå lengre bak tallene for å se etter sammenhenger. I dag rettes virkemidlene i all hovedsak mot de minst sentrale regionene og mot regioner med befolkningsnedgang. Samtidig ser vi at virkemidlene rettes mot regioner med høy verdiskaping per innbygger og per sysselsatt. Hvorfor er virkemidlene

innrettet på denne måten, og hvilke konsekvenser har det? Konkret foreslår vi at følgende problemstillinger analyseres:

1. Fører næringsrettede virkemidler mot distriktene til økt verdiskaping? Er økningen så stor at de samfunnsøkonomiske gevinstene er større enn de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med virkemidlene?
2. Fører virkemidler til økt produktivitet?
3. Fører virkemidler til økt sysselsetting/sysselsettingsgrad?
4. Påvirker virkemidlene flyttestrømmer inn og ut av regioner?
5. Er de positive effektene av virkemidlene større når de rettes mot regioner med lav verdiskaping per innbygger enn når de rettes mot regioner med høy verdiskaping?
  - a. Argument for store effekter av å rette virkemidlene mot regioner med lav verdiskaping: Det er trolig i disse regionene markedssvikten er størst (behovet er størst)
  - b. Argument for store effekter av å rette virkemidlene mot regioner med høy verdiskaping: Det er i disse regionene vekstpotensialet er størst

## Metodiske utfordringer ved effektanalyser

Et problem man gjerne møter på når man skal vurdere effekten av et virkemiddel på et utfallsmål er at tildelingen av virkemiddelet ikke er uavhengig av uobserverbare underliggende egenskaper ved mottakeren. Derfor vil man ikke være i stand til å måle effekten av virkemiddelet riktig, siden resultatet er påvirket av de nevnte uobserverbare egenskapene. Et hypotetisk eksempel på en slik problemstilling er at man vurderer effekten av et tiltak som har som målsetting å øke sysselsettingsgraden i mottakerkommunen. Om man forsøker å måle effekten ved å sammenligne kommuner hvor det aktuelle tiltaket blir benyttet med andre kommuner vil man fort kunne finne at tiltaket har negativ effekt på sysselsettingen. Problemet er at funnet ikke nødvendigvis stemmer, men er et resultat av at tiltaket settes inn i kommuner med negativ sysselsettingsutvikling i utgangspunktet. Det er forskjellen mellom vekstkommuner og stagnerende kommuner man egentlig identifiserer, ikke forskjellen mellom kommuner med tiltak og kommuner uten tiltak. Problemet knyttes til uobserverbare variabler og er en vanlig problemstilling i nær sagt alle populasjonsbaserte undersøkelser. Nøkkelen til å finne årsakssammenhenger ligger i at tiltaket skal være fordelt på en måte som ikke har sammenheng med problemet du forsøker å måle. Det sier seg selv at man ikke er i stand til å sikre seg dette fullt ut i en verden der virkemidler nettopp brukes der man har fordelt virkemidlene etter hvor de presumptivt behøves eller har mest effekt.

I visse fagdisipliner, som for eksempel medisinsk forskning, er det vanlig å løse dette problemet med randomiserte forsøk der hverken behandler eller mottaker vet om de får/gir den ekte behandlingen eller om det er en placebobehandling. I studier basert på historiske data der slik randomisering ikke har blitt foretatt er man nødt til å løse problemet på en annen måte. Metodene er forskjellige, men de har det til felles at de benytter seg av variasjon i data som kan regnes som urelatert til egenskaper ved subjektet i studien. For eksempel kan man benytte seg av det faktum at politikk innføres i et gitt år, man kan benytte seg av at politikk tilfeldigvis treffer forskjellige grupper ulikt eller man kan benytte seg av variasjon i faktorer som kun påvirker utfallet gjennom virkemiddelet og ikke direkte.

## Metode og data

Siden hovedproblemet med analysen er at uobserverbare variabler gjør kausal identifikasjon vanskelig, må analysen baseres på metodikk som har potensiale for å løse disse utfordringen. Slike metoder er varierte, men en fellesnevner er at man benytter seg av variasjon i datamaterialet utover det som henger tett sammen med de uobserverbare variablene. I denne sammenhengen vil det enten innebære at man benytter seg av forskjeller over tid, hvor tiltak varierer for enkeltkommuner over tid og ikke utelukkende mellom kommuner, eller situasjoner der man kan argumentere for at tiltakene har blitt implementert uavhengig av de aktuelle utfallsmålene. Man trenger dermed at tiltakenes implementering i forskjellige kommuner har variert, enten over tid eller mellom kommuner på en måte som innebærer et element av tilfeldighet. Noen aktuelle metoder er fast-effektregresjoner, «differences-in-differences»-studier, IV-regresjoner, regression discontinuity design og andre tilsvarende metoder.

Det er to viktige utfordringer ved bruk av slike metoder er at man er avhengig av variasjon i implementeringen av tiltak som ikke er korrelert med utfallsmålet. Dette kan oppnås på flere måter, men typisk vil forskere benytte seg av kvasi-eksperimenter eller forskjeller i tiltak innad i kommuner over tid. En slik type studie er ambisiøs og metodene vil ligge på forskningsfronten, men det stiller store krav til datakildene og forskernes metodekompetanse. Det vil mest sannsynlig kreve detaljerte data for næringsliv og demografi på kommunenivå over en lengre tidsperiode og selv med gode data vil man være avhengig av den rette variasjonen i data for å være i stand til å identifisere effektene på en tilfredsstillende måte.