



30.04.2020

Evaluering av kompensasjon for regionalt differensiert arbeidsgiveravgift i Nordland og Bodø

Rapport 17-2020

Rapport nr. 62-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-083-0

Oppdragsgiver: Nordland fylkeskommune

Forsidefoto: Kulturkvartalet Bodø, Nordland fylkeskommune

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 12. november 2020

Forfattere: Rolf Røtnes, Vegard Salte Flatval, Marte Marie Frisell, Markus Gyene og Jonas Måøy

Kvalitetssikrer: Maja Tofteng

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Nordland fylkeskommune. Rapporten oppsummerer vår evaluering av effekten av Nordland fylkeskommunes bruk av kompensasjonsordningen for økt arbeidsgiveravgift i perioden fra og med 2004 til og med 2006. Evalueringen sammenligner effekten av kompensasjonsordningen i Nordland med en tenkt situasjon uten økning i arbeidsgiveravgiften i perioden 2004 – 2006.

På vegne av prosjektgruppen vil jeg takke oppdragsgiver for et spennende oppdrag. Takk også til referansegruppen som besto av Ole Hjartøy (leder for Programrådet for DA Bodø), Andreas Flåm (NFK), Torbjørn Trane Jensen (NFK), Hanne Østerdal (NFK), Kjersti Bye Pedersen (Salten regionråd), og Ole Magnus Aurdal (KMD). Vi ønsker også å rette en stor takk til de mange intervjuobjektene som har gitt avgjørende og detaljert informasjon om de største prosjektene som har blitt støttet av midler fra kompensasjonsordningen.

Oslo, 12. november 2020

Rolf A. Røtnes
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Samfunnsøkonomisk analyse har fått i oppdrag å evaluere virkningene i Nordland av kompensasjonsordningen for høyere arbeidsgiveravgift i perioden 2004 – 2006.

Evalueringen ble gjennomført i perioden januar til mars 2020. Prosjektinformasjon, evalueringer, rapporter og analyser, offentlig tilgjengelig statistikk og intervju har vært sentrale datakilder. Intervju har vært særlig viktig for å avdekke virkninger av enkeltprosjekter som har fått støtte. Som en del av evalueringen har vi gjennomgått 11 case. Casene utgjorde 8,4 prosent av antall prosjekter, men 41 prosent av bevilgningene.

Siden 1975 har differensiert arbeidsgiveravgift fungert som et viktig virkemiddel for å styrke sysselsetting og bosetting i utvalgte områder. Arbeidsgiveravgiften er differensiert slik at næringslivet i distriktene har en lavere sats enn i sentrale strøk noe som reduserer arbeidskraftkostnadene i disse områdene og gir økt etterspørsel etter arbeidskraft.

Kompensasjonsordningen ble innført i 2004 fordi bruken av regionalt differensierte satser for arbeidsgiveravgift ble vesentlig innskrenket i årene 2004-2006 etter pålegg fra ESA (EFTA Surveillance Agency). Den høyere arbeidsgiveravgiften medførte kostnadsøkninger for berørte virksomheter. Vi har estimert den samlede kostnadsøkningen til om lag 2,01 milliarder 2019-kroner for berørte virksomheter i Nordland i perioden 2004 – 2006.

ESA endret sine retningslinjer for regional støtte i 2006, og differensiert arbeidsgiveravgift ble dermed gjeninnført med noen endringer i 2007. For Nordlands del innebar det at alle kommuner unntatt Bodø fikk samme avgiftssats som i 2003 (avgiftssone 4). Bodø ble imidlertid lagt i en egen avgiftssone med 2,8 prosentpoeng høyere avgift enn i 2003. For perioden 2007 – 2017 har vi estimert denne kostnadsøkning til om lag 192 millioner per år (2019-kroner).

Kompensasjonsordningen innebar at Nordland fylkeskommune fikk tildelt kompensasjonsmidler fra og med 2004 til og med 2017. Anvendelsen av midlene varte til 2019. Midlene utgjorde samlet 2,51 milliarder 2019-kroner for hele perioden 2004-2019.

Kompensasjonsordningen har vært forvaltet av fylkeskommunen, regionrådene og Innovasjon Norge. Retningslinjene for midlene har bl.a. vært at de ikke kan anvendes til direkte støtte til virksomheter, utover å styrke allerede etablerte bedriftsrettede tiltak innenfor Innovasjon Norge. Retningslinjene ble utformet bl.a. for å være i overenstemmelse med statsstøttereglene i EØS,

I perioden 2004-2006 fikk Innovasjon Norge, Nordland, ansvar for bransjerettede tiltak, mens regionrådene fikk ansvar for de øvrige bevilgningene. Regionrådene delte ut midler i tråd med regionale handlingsplaner utarbeidet i samarbeid med næringslivet.

Etter gjeninnføringen av den differensierte arbeidsgiveravgiften i 2007 ble RDA-midler kun tildelt fylker med områder som fortsatt hadde en høyere avgiftssats enn før 2004. I 2009 ble det understreket at RDA-midler til Nordland og Troms skulle ha ringvirkninger utover Bodø og Tromsø. Begrunnelsen lå i at til tross for at Bodø og Tromsø fra 2007 hadde kommet dårligere ut enn inn i 2003, så var disse også relativt store byer

med bedre forutsetninger for vekst enn Nord-Norge for øvrig, selv om byene fortsatt var en del av det distriktpolitiske virkeområdet.

Med dette utgangspunktet utviklet Nordland fylkeskommune en ny handlingsplan med særlig oppmerksomhet om Bodø. Plan- og utviklingsansvaret, samt den operative forvaltningen ble tillagt en prosjektorganisasjon underlagt fylkeskommunen. Her ble det også fokusert på at en andel av midlene gikk til fire «bypilarer» og syv «bautaer». I 2014 kom det i tillegg tre «utviklingspilarer».

Tabellen nedenfor viser hvordan utbetalte RDA-midler er fordelt mellom regionene. Totalt har om lag 1 200 ulike prosjekter fått del- eller hel-finansiering av ulike prosjekter og tiltak i fylket. Dette varierer fra enkeltstipender for virksomheter og høyere utdanning til piler som Bodø Nye Kulturhus.

Som grunnlag for evaluering av effekter av ordningen har vi kategorisert prosjektmidlene gjennom RDA etter syv typer av prosjekter som gir antatt ulike virkninger for samfunnet. De syv kategoriene er; kollektive goder, fremme kunnskapsproduksjon, samfunnsmessig kostnadsreduksjon, aktivitetsstøtte, kostnadsreduksjon for virksomheter, nettverksutvikling og fremme av reiseliv. De tre siste kategoriene kan sees på som spesifikke tiltak for å fremme regionalt næringsliv

Kollektive goder utgjorde 20 prosent av midlene. Om lag halvparten av midlene innen denne prosjektkategorien gikk til utbyggingen av Kulturkvartalet i Bodø. Andre finansierte kollektive goder er idrettsanlegg, flerbrukshaller, museer (primært Jektefartsmuseet og mange forskjellige mindre prosjekter innen.

Kunnskapsproduksjon utgjorde 15 prosent av midlene. Blant de største prosjektene i denne kategorien finner vi Universitetsprosjektet Universitetet i Nordland, Newton Læringscenter (92 millioner), ulike studietilbud i grunnskolen, fagskoler og høyere utdanning og prosjekter som omhandler diverse kunnskapssentre. De resterende midlene gikk til andre tiltak innen kompetanseheving og karriereveiledning.

Kostnadsreduksjon for samfunnet omfatter støtte til infrastrukturbygging, som bredbånd, tunneller, veier, flyplasser og havner. Prosjektkategorien, utgjorde en tredjedel av midlene.

Aktiviteter utgjorde kun 3 prosent av midlene. Kategorien omfatter aktiviteter som festivaler, konferanser, kunstutstillinger, konkurranser innen sport og idrett, forarbeid for Bodø som Europeisk kulturhovedstad, 200-årsjubileum for Bodø.

Overordnet fordeling av totale RDA-midler i Nordland, 2004-2019, millioner 2019-kroner

Område	Beløp	%
Bodø	1 042	42
Salten (uten Bodø)	427	17
Helgeland	217	9
Lofoten	186	7
Vesterålen	162	6
Ofoten	139	6
Rana	115	5
Indre Helgeland (uten Rana)	107	4
Sør-Helgeland	105	4
Totalt	2 501	100

Kilde: Nordland fylkeskommune, SØA

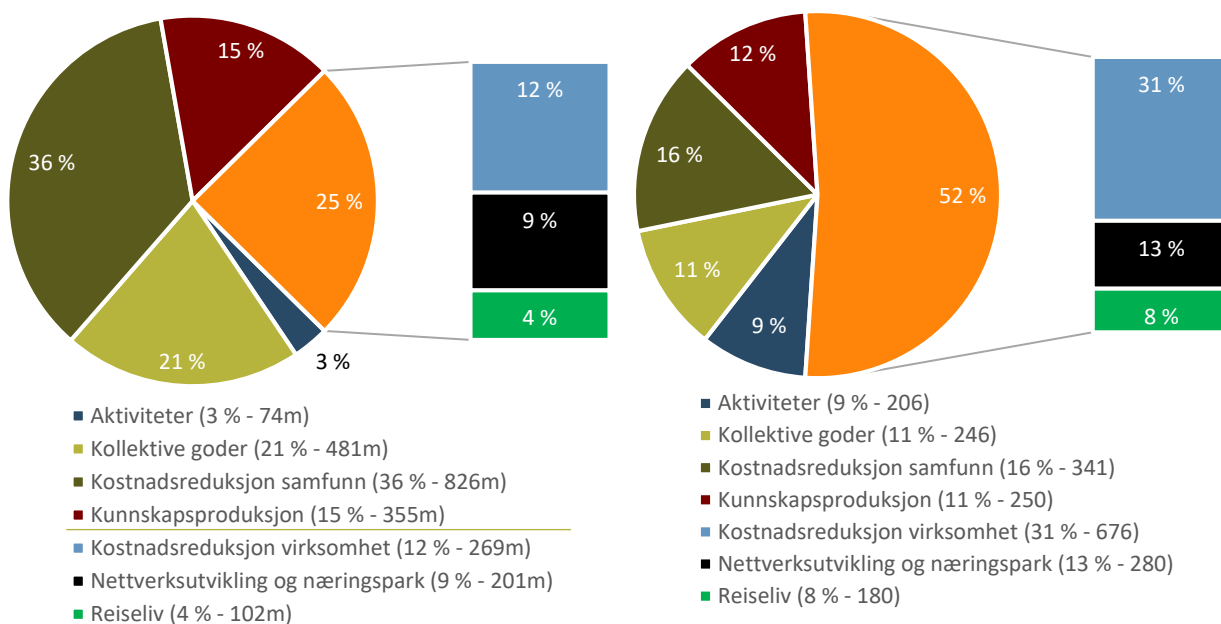
Merknad: Prosjekter som omfatter flere kommuner eller regioner er fordelt skjønsmessig etter antatte fordelingsvirkninger. Noen prosjekter som inkluderer kommuner i andre fylker innebærer mindre avvik fra faktisk tildeling.

Kostnadsreduksjon for virksomheter innebærer i stor grad mindre enkeltbevilgninger til kompetanseheving av ansatte (lærlinger, stipender, kurs) og utvikling av virksomheten som helhet (markedsføring og driftsutvikling). Som vist i figuren nedenfor gikk en fjerdedel av kompensasjonsmidlene til kostnadsreduksjon for virksomheter.

Nettverksutvikling omfatter støtte til næringshager, nettverk og forum rettet mot næringslivet, trainee-programmer og innovasjonssamarbeid utenom Innovasjon Norge sine bevilgninger. Nettverksutvikling utgjorde 8,5 prosent av midlene.

Midler spesifikt rettet mot reiselivsnæringen omfatter 180 prosjekter innen cruise, fergeruter rundt Lofoten, markedsføring og profilering og kompetanseheving innen reiselivsnæringen og utgjorde 4,3 prosent av midlene.

Figur 1.1 Overordnet fordeling av RDA-midler i Nordland 2004-2019, mill. 2019-kroner (venstre) og antall prosjekter (høyre)



Merknad: Administrasjonskostnader og midler forvaltet av Innovasjon Norge er utelatt fra figuren.

Merknad: Et prosjekt med tilskudd over flere år vil registreres flere ganger. En manuell gjennomgang tilsier 1 200 unike prosjekter. Tallene her er summen av unike prosjekter i perioden 2004-2019.

Kilde: Nordland fylkeskommune

Mens virkninger av kostnadsreduksjoner for virksomheter i stor grad kan sammenlignes med virkninger av den differensierte arbeidsgiveravgiften, vil de andre prosjektypene påvirke samfunnet på en annen måte, som for eksempel bostedsattraktivitet, turisme, og fremtidig næringsliv.

Vi har i evalueringen testet om det er samvariasjon mellom økt avgift i perioden 2004 – 2006 og sysselsetningsutvikling i Nordland. Årsaken er at tidligere evalueringer finner at det er grunnlag for å anta en negativ sammenheng og at det er dette tapet kompensasjonsordningen er ment å motvirke.

Vi finner ikke en direkte sammenheng mellom økt arbeidsgiveravgift i perioden og negativ sysselsetningsutvikling i Nordland i samme periode. Det kan være en indirekte sammenheng knyttet til at inntektene (og dermed lokalt konsum) til ansatte og eiere går ned, men vi vurderer det slik at kompensasjonsordningen har motvirket negative inntektsvirkninger for fylket samlet.

I kapittel 7 har vi vurdert samfunnsøkonomisk nytte og kostnader knyttet til kompensasjonsordningen. Sammenligningsgrunnlaget er en situasjon hvor arbeidsgiveravgiften ikke hadde blitt økt etter 2003. Vår vurdering er at det er lave samfunnsøkonomiske tilleggskostnader knyttet til kompensasjonsordningen sammenlignet med om den differensiert arbeidsgiveravgift ikke hadde blitt endret. Tilleggs kostnadene ved kompensasjonsordningen er i praksis begrenset til administrasjons- og søkekostnadene ved kompensasjonsordningen, som vi anslår til 700 kroner per innbygger i Nordland (2019-kroner).

Nytteeffektene av kompensasjonsordningene er imidlertid til dels andre enn hva som følger av lavere arbeidsgiveravgift. En svært viktig forskjell er at lavere arbeidsgiveravgift kan sees på som svært mange små prosjekter som hver for seg har som mål å øke sysselsettingen utover hva som ellers ville ha vært tilfelle. Nyttevirkningene av kompensasjonsordning er knyttet til langt færre og større prosjekter, som også påvirker regional bosetting på andre måter enn via økt direkte sysselsetting.

For å vurdere nyttevirkningene har vi i evalueringen forenklet de syv gruppene av prosjekter til fire hovedgrupper:

- A. Investeringer i kollektive goder for hele befolkningen, spesielt i form av større kulturbygg
- B. Kostnadsreduserende prosjekter, for husholdninger og bedrifter. Investeringer i form av både bedre veier og bredbånd
- C. Investeringer i å øke omfang av kunnskapsproduksjon og kunnskapsarbeidere
- D. Støtte til prosjekter av betydning for virksomheter med utvidelsesplaner

Vår vurdering er at investeringer i kollektive goder for hele befolkningen, spesielt i form av større kulturbygg, har gitt påviselige velferdsgevinster for store deler av Nordlands befolkning, uten synlig negative effekter for noen.

Selv om slike velferdseffekter er til stede, behøver de ikke være store. Våre intervju tyder imidlertid på at de blir verdsatt av mange. Det er blitt realisert institusjoner av en kvalitet som ellers ikke ville ha skjedd og nye institusjoner er realisert. Investeringer i kulturinstitusjonen har utvilsomt bidratt til å snu en generell stemning av pessimisme til en optimisme i Bodø og Salten, noe som igjen kan påvirke både investeringsbeslutninger og flyttebeslutninger.

Også investeringene i samferdselsforbedringer har gitt objektiv velferdsforbedringer ved at både husholdninger og virksomheter sparer tid. Samlet er det vår vurdering at kompensasjonsordningens tiltak har gitt vesentlige og positive velferdsgevinster for Nordland generelt og Bodø-området spesielt.

Videre finner vi at støtte til forsert utbygging av bredbånd til distrikter uten bredbåndsdekning har vist seg viktig for enkeltvirksomheter i enkelte regioner. Vår vurdering er at prosjektene har vært viktig ved at de har kommet i en tid hvor tilgang til effektiv digital infrastruktur er avgjørende for de fleste næringer. For sen utbygging av digitalinfrastruktur gir risiko for at enkeltvirksomheter og berørte lokalsamfunn mister næringsmuligheter. Intervju tyder på at bredbåndsprosjektene har framskyndet nødvendig digital infrastruktur og slik påvirket lokalisering av enkelte næringsinvesteringer.

Bevilgede midler for å styrke Universitetet i Nordland, som senere ble Nord Universitet, har etter vår vurdering bidratt til å styrke en svært viktig del av kunnskapsinfrastrukturen i Nordland. Intervjuer tilsier at bruken av midlene ved Universitetet i Nordland har vært viktig for å øke faglig kapasitet og kompetanse. Byggingen av kompetanse ble gjort både for å oppnå status som universitet, og for å bedre konkurransevnen om eksterne forskningsmidler.

Viktigheten av institusjoner som Universitet i Nordland og Høgskolen i Narvik med tilknyttede forskningsinstitusjoner, er knyttet både til bedre mulighet til utdanning av nøkkelkompetanse til virksomheter og næringer i vekst. Videre er institusjonenes tilstedeværelse også avgjørende for å opprettholde og utvikle en kritisk størrelse på arbeidsmarked for akademisk arbeidskraft. Som all spesialisert arbeidskraft vil det være en sammenheng mellom variasjon i arbeidstilbud og risiko ved å ta arbeid i en region. Den relative betydningen av Bodø som arbeidsmarked for akademisk arbeidskraft er også trolig større for Nordland enn for fylker med flere større byer innenfor fylket.

Kompensasjonsordningen har også bidratt til å etablere ordninger for å rekruttere nøkkelpersonell, som gjennom Tranee-program Salten, og etablere et nettverkssamarbeid mellom kunnskapsbedrifter innenfor pilaren 'Kunnskapsbasert verdiskaping'. Utover å forsterke utviklingsmulighetene for kunnskapsbasert næringsutvikling i Nordland reduserer også traineeprogrammene virksomhetens rekrutteringskostnader.

Samlet er det vår vurdering at kompensasjonsordningen reelt har bidratt til å styrke arbeidsmarkedet for spesialisert og akademisk arbeidskraft i Nordland og i Saltenregionen spesielt. For Nordlands muligheter for å sysselsettingsvekst i årene framover framstår denne satsingen som viktig.

Når vi sammenligner nytte av kompensasjonsordningen med kostnadsøkningen av økt arbeidsgiveravgift i perioden 2004 – 2006 og etter 2007 for Bodø, er det vår vurdering at nytten av kompensasjonsordningen for Nordland har vært større enn kostnadsøkningen.

Vi understreker at dette er en vurdering av hvordan Nordland har anvendt midlene i kompensasjonsordningen. Valgene kunne ha vært annerledes, kan ha en annerledes profil i andre fylker og kan tenkes å fungere annerledes om en lignende situasjon oppstår i framtiden. Vår vurdering er derfor knyttet til en vurdering av beslutninger Nordland har tatt i den spesifikke perioden 2003 – 2019.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Om prosjektet	11
1.1 Bakgrunn for prosjektet	11
1.2 Rapportens oppbygning	11
2 Utviklingstrekk i Nordland	13
2.1 Bosetting og demografi	14
2.1.1 Forskjellene mellom by og land i Nordland er større enn på landsbasis	14
2.1.2 Nordland eldes raskere enn resten av landet	16
2.2 Sysselsetting	16
2.2.1 Sysselsetting og næringer	20
2.2.2 Sysselsetting og utdanning	22
3 Om differensiert arbeidsgiveravgift	24
3.1 Differensiert arbeidsgiveravgift kommer	24
3.2 Utviklingen av differensiert arbeidsgiveravgift	26
4 Om kompensasjon for reduksjon i differensiert arbeidsgiveravgift	29
4.1 Økte arbeidskraftkostnader i Nordland	29
4.2 RDA-midler kompenserer for bortfall av DAGA	29
4.3 Sammenligning av kompensasjonsbeløp og kostnadsøkning	30
4.4 Forvaltning i Nordland	32
4.5 Geografisk fordeling i Nordland	33
4.6 Kategorisert av prosjekter	34
4.6.1 Forutsetninger	35
4.6.2 Administrasjonskostnader	35
4.6.3 Fordeling av RDA-midler etter kategori	35
4.6.4 Kategori 1 – Kostnadsreduksjon virksomhet	36
4.6.5 Kategori 2 – Kostnadsreduksjon samfunn	37
4.6.6 Kategori 3 – Aktiviteter	37
4.6.7 Kategori 4 – Kollektive goder	37
4.6.8 Kategori 5 – Kunnskapsproduksjon	37
4.6.9 Kategori 6 – Reiseliv	38
4.6.10 Kategori 7 – Nettverksutvikling og næringsparker	38
4.6.11 Intervensjonslogikk for RDA og DAGA	40
5 Casestudier i utvalgte prosjekter	41
5.1 Bredbåndsbyggingen	43
5.2 Byen og havna	44
5.3 Tøventunnelen	45

5.4	Ny by ny flyplass	46
5.5	Kulturkvartalet	47
5.6	Europeisk kulturhovedstad	48
5.7	Jektefartsmuseet	48
5.8	Universitetet i Nordland	49
5.9	Visit Bodø	51
5.10	Traineeprogram Salten	52
5.11	Pilaren «Kunnskapsbasert verdiskaping»	53
6	Sporbare resultater av RDA-midlene	55
6.1	Økt sats for DAGA i perioden 2004-2006	55
6.2	Forventet direkte effekt på konkurranseutsatt næringsliv av økt arbeidsgiveravgift	56
6.3	RDA-midlenes direkte og indirekte effekter	59
6.3.1	Direkte effekt på aktiviteten i bygge- og anleggsbransjen	59
6.3.2	Indirekte effekter på befolkningsvekst	62
7	Samfunnsøkonomisk analyse av RDA-ordningen	65
7.1	Metode	65
7.1.1	Nullalternativet og tiltaket	66
7.1.2	Identifisere og verdsette virkninger	68
7.2	Kost – nytte sammenligning av RDA og DAGA for Nordland	69
7.2.1	Prissatte kostnadsvirkninger	69
7.2.2	Ikke prissatte nyttevirksomheter	72
7.3	Fordelingsvirkninger	80
7.3.1	Fordelingsvirkninger innad i Nordland	80
7.3.2	Fordelingsvirkninger mellom Nordland og Norge for øvrig	81
7.4	Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	81
8	Samlet vurdering	82
8.1	Investeringer har gitt velferdsforbedringer for alle	84
8.2	Utvidet flaskehals for enkeltvirksomheter	85
8.3	Styrket Nordlands kunnskapsinfrastruktur og kompetansebase	85
9	Referanser	87

1 Om prosjektet

Nordland fylkeskommune utlyste høsten 2019 en evaluering av hvordan ordningen med kompensasjonen for bortfall av regionalt differensiert arbeidsgiveravgift i perioden 2003 – 2007 har virket i Nordland. Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) fikk oppdraget med å foreta evalueringen og denne rapporten oppsummerer våre funn og vurderinger.

Dette kapitlet gir en oversikt over bakgrunnen for prosjektet og utformingen av evalueringen.

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Siden 1975 har differensiert arbeidsgiveravgift fungert som et viktig virkemiddel for å styrke sysselsetting og bosetting i utvalgte områder. Arbeidsgiveravgiften er differensiert slik at næringslivet i distriktene har en lavere sats enn i sentrale strøk noe som reduserer arbeidskraftkostnadene i disse områdene og gir økt etterspørsel etter arbeidskraft.

I 2003 ble systemet med regionalt differensierte satser vesentlig innskrenket etter pålegg fra ESA (EFTA Surveillance Authority). For å fortsette arbeidet med å styrke regional sysselsetting og bosetting ble fylkene kompensert med midler som på annen måte kan bidra til det samme.

I 2007 ble ordningen med differensierte satser i store trekk gjeninnført, men kompensasjonsordningen var slik innrettet at tilskuddene som ble bevilget fylkeskommunene kunne anvendes over et lengre tidsrom.

I perioden fra 2003 til 2020 har det derfor blitt overført midler over statsbudsjettet til regional utvikling som en kompensasjon for økt (eller bortfall av redusert) arbeidsgiveravgift i perioden 2004-2006. Fylkeskommunene har hatt den koordinerende rollen. Fylkeskommunene har også vært ansvarlig forvalter av midlene i store deler av perioden, men fylkets regionråd forvaltet midlene i begynnelsen av perioden.

Ordningen med kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift (kalt RDA-ordningen) går mot slutten. Ved endt aktivitet er det behov for å evaluere ordningen, både for å se på direkte effekter av virkemiddelbruken i perioden 2003-2020 og eventuelle indirekte og eventuelle langsiktige virkninger av midlene.

I evalueringen har vi lagt hovedvekt på å sammenligne virkningene av kompensasjonsordningen med hva som ville ha vært tilfelle om den differensierte arbeidsgiveravgiften ikke hadde blitt midlertidig avviklet. Det vil si at virkningene av kompensasjonsordningen/e sammenlignes med virkningene av redusert arbeidsgiveravgift. Evalueringen skal vi også vurdere virkningene av at kompensasjonsordningen har blitt litt ulikt forvaltet i perioden.

1.2 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 gis en gjennomgang av utviklingen i makroøkonomiske nøkkeltall for Nordland fylkeskommune, som sysselsetting, bosetting og nærings sammensetning. Formålet med kapitlet er å gi leseren en god forståelse av sammensetning og utvikling i Nordlands befolkning og næringsliv.

I kapittel 3 beskrives hva differensiert arbeidsgiveravgift (DAGA) er, dens formål og dens historiske utvikling, mens vi i kapittel 4 beskriver kompensasjonsordningen for redusert differensiert arbeidsgiveravgift (RDA-ordningen), dens formål og en kartlegging av hva midlene har gått til i Nordland. Formålet med kapittel 3 og 4 er å gi leseren en forståelse av omfanget og effektene av både DAGA og RDA-ordningen.

Kapittel 5 presenterer vi utvalgte prosjekter som har mottatt tilsagn om RDA-midler. For hver casestudie har vi gått gjennom relevante dokumenter (handlingsplaner etc.) og gjennomført intervjuer med prosjektansvarlig hos tilsagnsmottaker. På bakgrunn

av dette drøfter vi effektene av hvert enkelt utvalgte prosjekt, samt anslag over RDA-midlenes addisjonelle effekt. Addisjonaliteten er et mål på betydningen av RDA-midlene for gjennomføringen av prosjektet.

I kapittel 6 vises ulike estimeringer av endringer i sysselsetting i Nordland og for relevante næringer som kan sannsynliggjøres at skyldes endringer i arbeidsgiveravgiften og RDA-midlene.

I kapittel 7 sammenlignes samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadseffekter av kompensasjonsordningen (RDA-ordningen) med en situasjon hvor arbeidsgiveravgiftene i Nordland ikke ble midlertidig økt.

I kapittel 8 gir vi vår samlede vurdering av hvordan kompensasjonsordningen har virket for Nordland i forhold til tapet som følge av midlertidig bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift.

2 Utviklingstrekk i Nordland

Nordland består av de fem regionene Helgeland (betraktes også ofte som tre områder: Sør-Helgeland, Indre Helgeland og Helgeland), Salten, Ofoten, Lofoten og Vesterålen. Salten er mest folkerike region og omfatter Bodø. Bodø er fylkets administrasjonssenter, største tettsted og største by.

Nordland er landets fjerde største fylke, og rikt på naturressurser. Fylket er lite målt i antall bosatte og befolkningen bor spredt. Som en konsekvens står fylket ovenfor andre muligheter og utfordringer som er særegne for denne regionen.

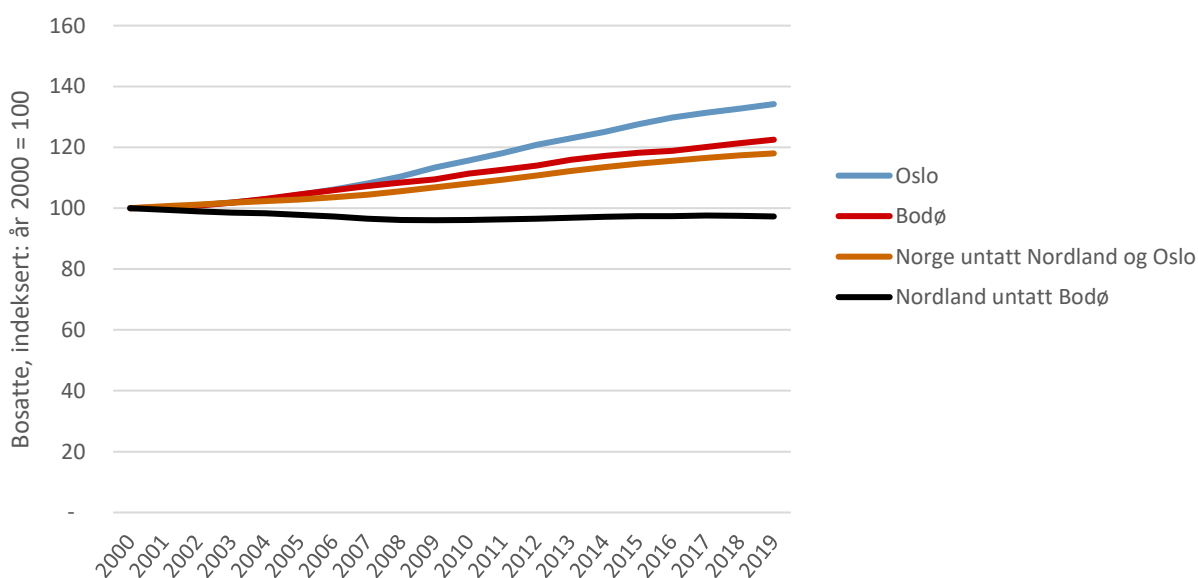
I kapitlet peker vi på særlig fire kjennetegn ved utviklingen i Nordland som har preget bruken av RDA-ordningen:

- Fylket har lav befolkningsvekst, men Bodø og Lofoten peker seg ut med befolknings-

vekst, spesielt drevet av økning i befolkningen som er 65 år og eldre.

- Sysselsettingsandelen i fylket adskiller seg ikke mye fra landet for øvrig, men Bodø skiller seg ut fra resten av fylket med en høyere sysselsettingsandelen.
- Sysselsettingsmønsteret i Nordland er ikke vesentlig annerledes enn i resten av landet med noen viktige unntak. Mindre kommuner har en større konsentrasjon av enkelte industrinæring og fiske og oppdrett, noe som underbygger konsentrasjon av spesialkompetanse til enkeltkommuner.
- Bodø har en spredt næringsstruktur som minner mer om den vi ser i andre større byer enn i Nordland for øvrig.

Figur 2.1 Bosatte i fire utvalgte geografiske områder, indeksert, 2000-2019. Antall.



Note: Bosatte per 1. januar hvert år. Seriene i figuren er indeksert slik at befolkning er satt til 100 personer i år 2000 for alle. Nivå i år 2000 for Nordland unntatt Bodø er 197 000, Norge unntatt Nordland og Oslo er 3 732 000, Bodø er 42 000 og Oslo er 507 000 (avrundet til nærmeste hele 1 000 personer).

Skjerstad ble innlemmet i Bodø fra og med 2005. I seriene og datagrunnlaget rapportert her er Skjerstad innlemmet i Bodø for alle år for å unngå brudd i serien.

Kilde: SSB tabell 07459

2.1 Bosetting og demografi

I overkant av 241 000 personer er i dag bosatt i Nordland¹, noe som er på nivå med innbyggerantallet i fylket på midten av 1990-tallet. Innbyggertallet falt fra midten av 1990-tallet til rundt 2008, for deretter å øke fram til 2019.

Det siste året har antall bosatte i fylket falt noe. Nedgangen fra 2019 til 2020 skyldes delvis at Tjeldsund kommune fram til 2019 var en del av Ofoten-distriktet i Nordland fylke. Fra og med 2020 er kommunen en del av Troms og Finnmark. I Figur 2.1 og Figur 2.2 brukes folketallet til og med 2019 slik at denne endringen ikke har betydning.

Den gjennomsnittlige årlige befolkningsveksten i fylket de siste 20 årene er 0,1 prosent (ikke vist). Veksten utenfor Bodø har imidlertid vært klart lavere enn i landet for øvrig.

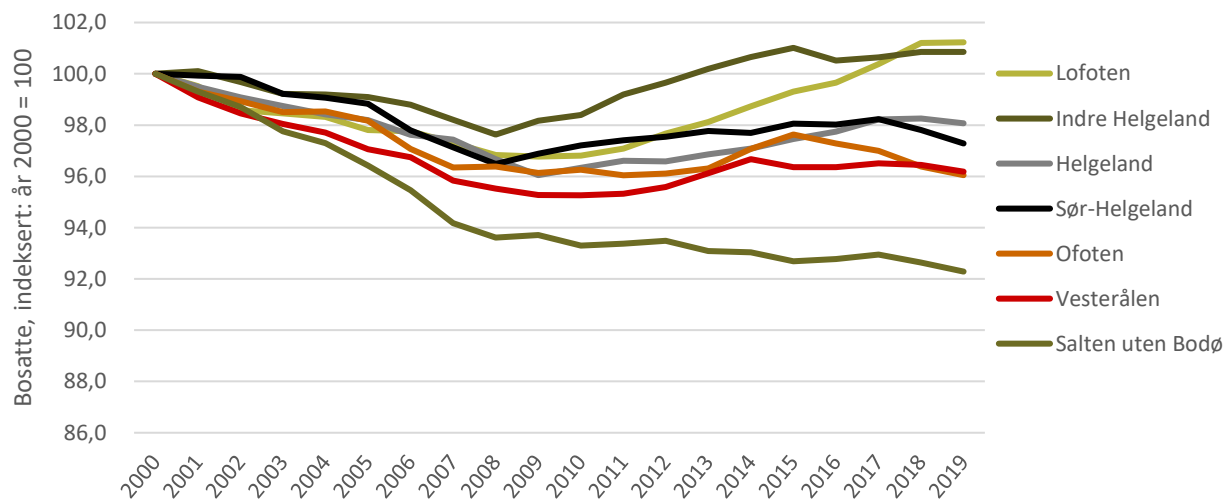
2.1.1 Forskjellene mellom by og land i Nordland er større enn på landsbasis

Figur 2.1 sammenligner utviklingen i bosatte de siste 20 årene i noen utvalgte nøkkelområder: Nordland unntatt Bodø, Bodø, Oslo og Norge for øvrig (det vil si Norge uten Oslo og Nordland). Trenden i Norge for øvrig er at innbyggertallet har økt de siste 20 årene, mens i Nordland unntatt Bodø er trenden svakt negativ.

Bodø alene har derimot sterkere vekst enn landet for øvrig, og kun noe svakere enn Oslo. I sammenligningen med landet har vi skilt ut Oslo fordi kommunen er kjennetegnet med jevnt over høyest befolkningsvekst de siste ti-årene.

Det er interessant å legge merke til at forskjellen i befolkningsveksten i Bodø sammenlignet med resten av Nordland, er større enn tilsvarende forskjell mellom Oslo og resten av Norge (her også unntatt Nordland og Oslo).

Figur 2.2 Bosatte i de syv regionene i Nordland, indeksert, 2000-2019. Antall.



Note: Bosatte per 1. januar hvert år. Seriene i figuren er indeksert slik at befolkning er satt til 100 personer i år 2000 for alle. Nivå i år 2000 for Sør-Helgeland er 13 000, Indre Helgeland er 36 000, Helgeland er 29 000, Ofoten er 27 000, Lofoten er 24 000, Vesterålen er 34 000 og Salten er 76 000 (avrundet til nærmeste hele 1 000 personer).

Skjerstad ble innlemmet i Bodø fra og med 2005. I seriene og datagrunnlaget rapportert her er Skjerstad innlemmet i Bodø for alle år for å unngå brudd i serien.

¹ Per 1. januar 2020, SSB-tabell 07459

Kilde: SSB tabell 07459

Betrakter vi Nordland uten Bodø, ser vi at årlig gjennomsnittlig befolkningsvekst de siste 20 årene er svakt negativ med 0,1 prosent. For Bodø alene har befolkningen i gjennomsnitt økt med i overkant av 1 prosent hvert år i perioden. Den svakt positive befolkningsveksten i fylket samlet sett er med andre ord drevet av vekst i Bodø, som er sterkere enn den svake nedgangen i fylket for øvrig.

Ser vi nærmere på Nordland, finner vi også store regionale forskjeller internt i fylket. Figur 2.2 **Feil! Fant ikke referanse kilden.** viser årlig utvikling i bosetting de siste 20 årene på samme måte som Figur 2.1, begrenset til de syv regionene i Nordland, hvor Bodø er skilt ut fra Salten.

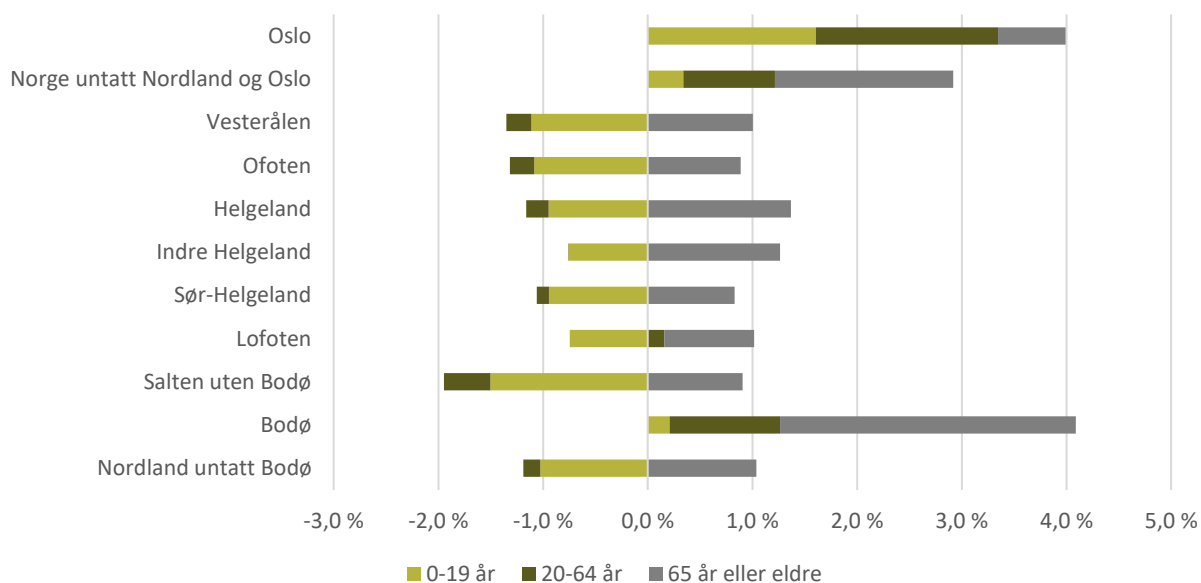
Registrert befolkningsvekst i Salten, som i Nordland samlet sett, er også sterkt drevet av veksten i Bodø. Betrakter vi Salten uten Bodø, har innbyggertallet gått ned med i gjennomsnitt 0,4 prosent i året de siste 20 årene. Det er i underkant av 10 prosent

færre bosatte i Salten unntatt Bodø i 2019 sammenlignet med 2000. Befolkningsutviklingen i Bodø og Salten for øvrig indikerer at det har vært en betydelig sentralisering i Salten de siste 20 årene.

Trenden i de øvrige regionene er at bosettingen har gått ned i første del av perioden, for så å øke fra rundt 2008, og deretter avtar veksten. I perioden 2004 – 2008 var det kun Bodø av kommunene i Nordland som hadde befolkningsvekst.

Fire regioner har i perioden en gjennomsnittlig negativ årlig utvikling i bosettingen (mellom 0,1 og 0,2 prosent nedgang i snitt per år): Sør-Helgeland, Helgeland, Ofoten og Vesterålen. For Vesterålen og Ofoten er trenden at bosettingen har vært vedvarende lav, og synkende omtrent siden 2015. Indre Helgeland og Lofoten har derimot hatt relativt sterk befolkningsvekst de senere årene.

Figur 2.3 Gjennomsnittlig årlig utvikling i befolkningen etter tre aldersgrupper i utvalgte geografiske områder i perioden 2000 til 2019. Prosent.



Kilde: SSB tabell 07459

Note: Skjerstad ble innlemmet i Bodø fra og med 2005. I seriene og datagrunnlaget rapportert her er Skjerstad innlemmet i Bodø for alle år for å unngå brudd i serien

2.1.2 Nordland eldes raskere enn resten av landet

Også sammensetningen av befolkningen varierer mellom regionene i Nordland. Når befolkningen deles i tre aldersgrupper, de som er fra 0 til 19 år, 20 til 64 år og 65 år og eldre, ser vi at er det også her er store forskjeller mellom Bodø og Nordland for øvrig. Figur 2.3 viser gjennomsnittlig årlig vekst de siste 20 årene i innbyggere i alderen 0 til 19 år, 20 til 64 år, og 65 år og oppover for noen utvalgte nøkkelområder.

Vi ser at nedgangen i antall innbyggere i Nordland unntatt Bodø skyldes spesielt en nedgang i de yngste befolkningsgruppene, mens det har vært økning i den eldste aldersgruppen. I Bodø har det vært en økning i alle aldersgrupper. Men økningen i den eldste aldersgruppen har vært høyere enn gruppen i den mest arbeidsintensive alderen, som igjen er høyere enn økningen blant den yngste aldersgruppen. Bodø har de siste 20 årene hatt høyere vekst i andelen av befolkningen som er 65 år og eldre enn resten av Nordland.

Likevel var andelen av befolkningen som er 65 år og eldre er fremdeles høyere ellers i Nordland enn i Bodø. I 2019 var 22 prosent av befolkningen i Nordland unntatt Bodø 65 år eller eldre, mens i Bodø var andelen 16 prosent. Dette henger sammen med at Bodø ved inngangen av dette århundret hadde lavere andel eldre i befolkningen enn alle andre områder vi her sammenligner med.

Utover Bodø, er Lofoten det eneste området i Nordland som ikke har nedgang i befolkningsgruppen i den mest arbeidsintensive alderen. Øvrige regioner følger samme trenden som Nordland for øvrig, når vi ser bort i fra Bodø: Antallet innbyggere i de yngste befolkningsgruppene går ned, mens antallet eldre øker. Dette er noe av forklaringen på at Nordland, og spesielt Bodø, eldes raskere enn resten av landet.

2.2 Sysselsetting

I Nordland er det store regionale variasjoner i tilgangen på arbeidskraft, kundegrunnlag og nærings-sammensetningen.

Noen typer næringsaktivitet er trolig mer formende for langsiktig økonomisk vekst i en region enn andre, gjennom at de legger ramme for inntektsmulighetene til en region gjennom handel med andre regioner. Denne forståelsen av regional vekst baseres på teorien om økonomisk base, eller 'economic base', som skiller mellom basisnæringer og lokalnæringer (Moretti & Thulin, Local multipliers and human capital in the United States and Sweden, 2013) (Moretti, Local Multipliers, 2010).

Basisnæringer er næringer som produserer varer og tjenester som eksporteres ut av regionen som primærnæringer, industri, kunnskapsbaserte teknologiske næringer, reiseliv o.a. Inntektsutviklingen i basisnæringene har stor betydning for den langsiktige økonomiske veksten i en region. Inntektsutviklingen i slike næringer er normalt viktige også for utviklingen i øvrige næringer, spesielt alle næringer som selger tjenester til husholdningene. Stor geografisk variasjon i basisnæringer og kompetanse-sammensetning i de ulike regionene kan således ha betydning for hvordan DAGA og RDA virker. En kartlegging av slike forskjeller er nødvendig for å forstå virkningspotensialet.

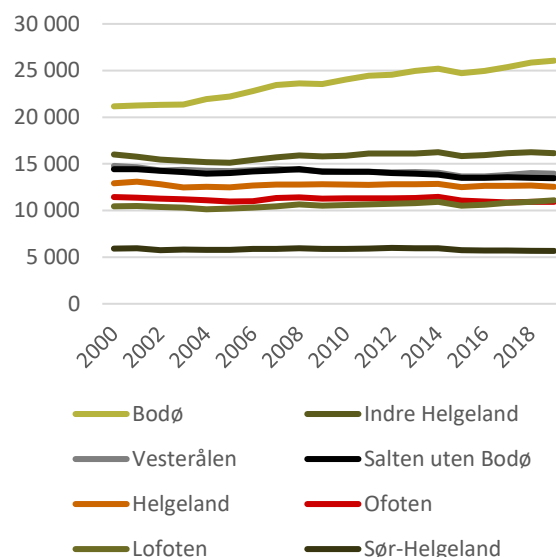
Før vi begynner med å beskrive sysselsettingsutviklingen er det viktig å understreke at effektivitet og høy kvalitet på tjenester styrker samfunnet og kan ofte lede til å trekke til seg annen konkurranseutsatt virksomhet. Dette innebærer således en påvirkning av bosettingsvalg.

For å forstå næringsutviklingen i Nordland er det nyttig å reflektere kort over hvilke næringer som vokser generelt i vestlige land som Norge. Generelt er det to typer næringssektorer som øker i andel av vestlige lands sysselsetting: helse- og omsorgstjenester vokser som følge av økende omsorgsbehov og økt villighet til å prioritere gode helsetjenester for en aldrende befolkning. Den andre sektoren som vokser er kunnskapsbaserte tjenester som følge av stadig mer spesialiserte kommersielle verdikjeder. Også kultur og reiselivsetterspørsel vokser i land som blir mer velstående, men selve næringsveksten er avhengig av om landene har attraktive lokaliteter for henholdsvis kultur eller opplevelser. I Norge har vi også en tydelig vekst i marine næringer knyttet til Norges (og Nordlands) komparative fortrinn.

Sysselsettingsutviklingen i Nordland har i absolutte tall vokst mest i Bodø, som også er den klart største byen i fylket. De fleste regionene har mellom 11 000 og 16 000 sysselsatte, mens Bodø har om lag

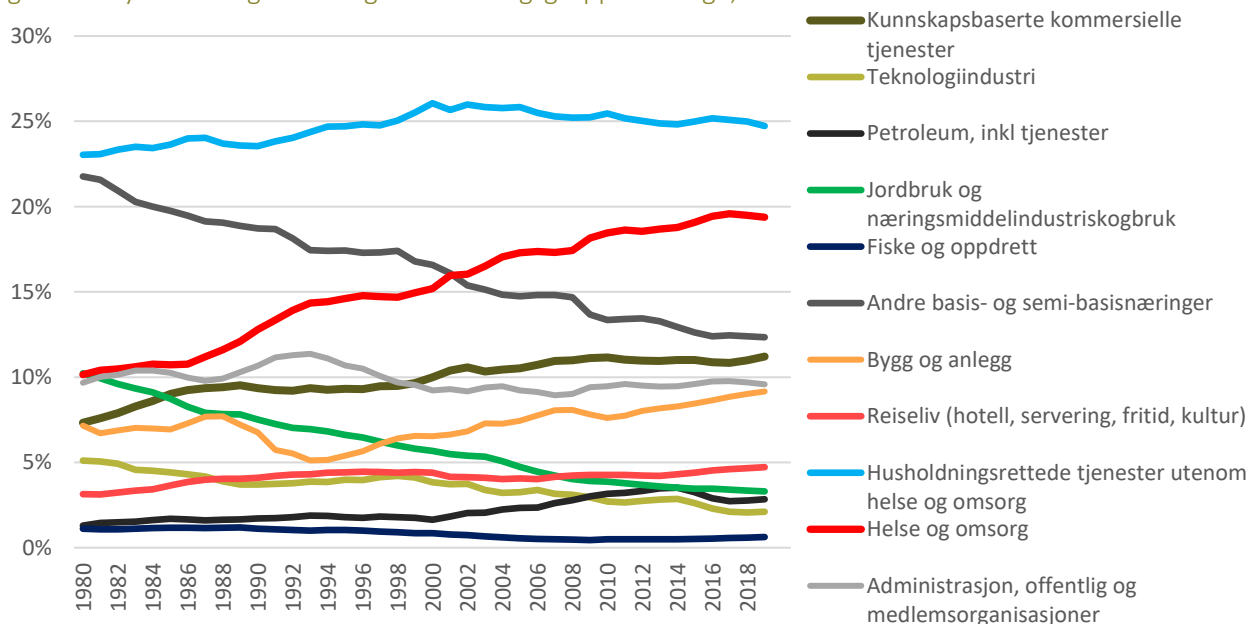
26 000 og Sør-Helgeland om lag 6 000 sysselsatte, jf. Figur 2.5.

Figur 2.5 Sysselsatte etter bosted per regionråd, 20-66 år, 2000-2019



Kilde: SSB-tabell 08536 og 08545

Figur 2.4 Sysselsettingsfordeling etter næringsgrupper i Norge, 1980-2019

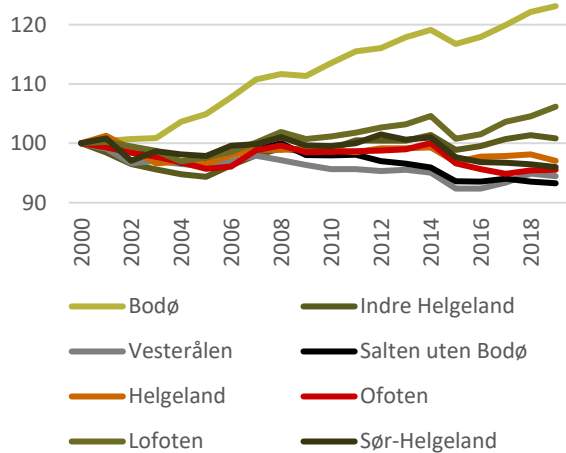


Kilde: SSB-tabell 08536 og 08545

Overordnet viser sysselsetningsutviklingen tilsvarende trekk som befolkningsutviklingen. I Bodø og Lofoten har antallet sysselsatte har gått klart opp i perioden 2000-2019, med henholdsvis 23 og 6 prosent. Indre Helgeland har holdt seg relativt stabilt, med en økning på 1 prosent. De øvrige regionene har derimot opplevd en nedgang i sysselsettingen på mellom 3 og 7 prosent, jf. Figur 2.6.

for ulike former for næringsliv, spesielt kunnskaps- og teknologinæringer.

Figur 2.6 Sysselsatte etter bosted per regionråd, indeksert (2000=100)



Kilde: SSB-tabell 08536 og 08545

Sysselsatte i Nordland, som andel av befolkningen i arbeidsfør alderen 20 til 66 år, har i perioden hatt en relativt lik utvikling i sysselsettingen som landet for øvrig, jf. Figur 2.7. Samtidig som sysselsettingen er noe lavere i Nordland har differansen blitt redusert i perioden, fra omtrent 3 til 1 prosentpoeng, jf. stiplet linje (Nordland) og farget område (Norge for øvrig). Dersom vi ekskluderer Bodø, er dette gapet 1 prosentpoeng høyere.

Bodø sin næringsutvikling tilsvarer den til flere andre byer i landet, og har gjennom hele perioden hatt en høyere sysselsettingsandel enn Nordland og landet for øvrig. Byer har typisk et bredere grunnlag

Differansen mellom Bodø og de andre regionene er større dersom vi ser på andelen sysselsatte etter arbeidsted, jf. Figur 2.7. Dette skyldes en nettoppendling til Bodø fra samtlige regioner i Nordland, primært fra andre kommuner i Salten. Pendlemønsteret er ikke ulikt hva vi finner i flere større byer og deres omland.

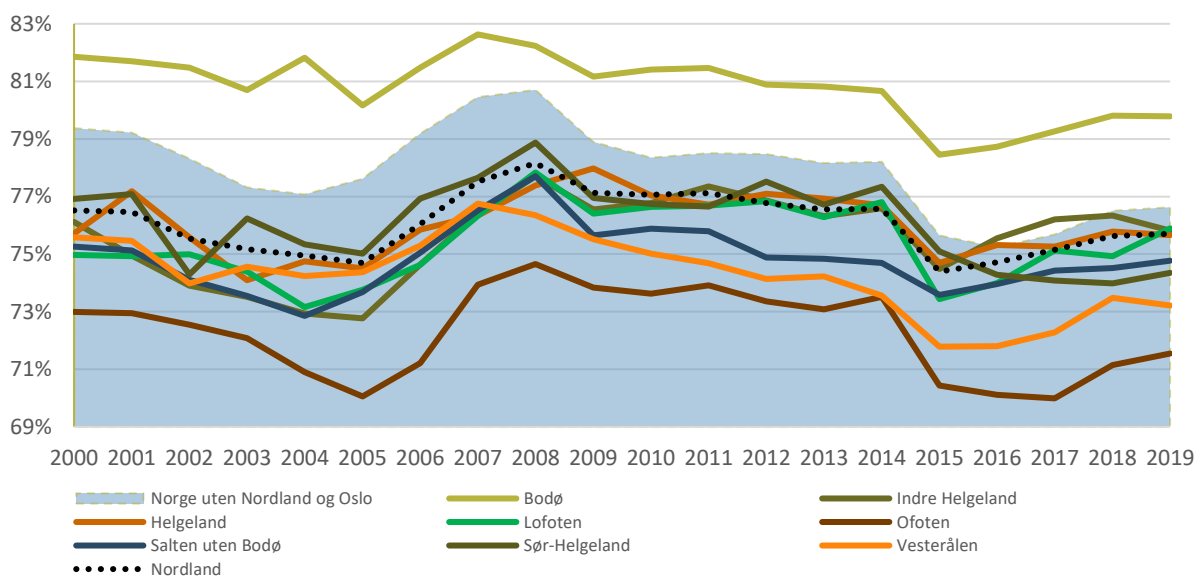
Utviklingen mellom Bodø og Salten har imidlertid noen særtrekk. Mens antallet og andelen sysselsatte beboere i Bodø som jobber i Salten gradvis har økt, ser vi en relativt flat utvikling i innpendlingen fra 2002-2008, og deretter en reduksjon på 13 prosent i 2008-2010 før en relativt flat utvikling deretter.

Årsaken til at flere i Bodø arbeider i Salten kan være gjeninnføringen av DAGA i 2007 med høyere avgift i Bodø og hvor enkelte mobile og relativt stedsuavhengige næringer ser verdien i å skifte kommune. Vi kommer tilbake til denne utviklingen i kapittel 6.

Sysselsettingsandelen i andre regioner ligger på nivå med og noe under landet for øvrig. Over perioden har samtlige, foruten Lofoten, opplevd en nedgang i andelen sysselsatte. Sør-Helgeland og Vesterålen har hatt den største reduksjonen, på henholdsvis 2,6 og 2,4 prosentpoeng. Derneft kommer Ofoten, med lavest sysselsettingsandel, med en reduksjon på 1,4 prosentpoeng. Indre Helgeland, Helgeland og Salten uten Bodø har hatt en mer marginal reduksjon på 0,1 til 0,5 prosentpoeng. Lofoten har samtidig hatt en økning på 0,9 prosentpoeng.

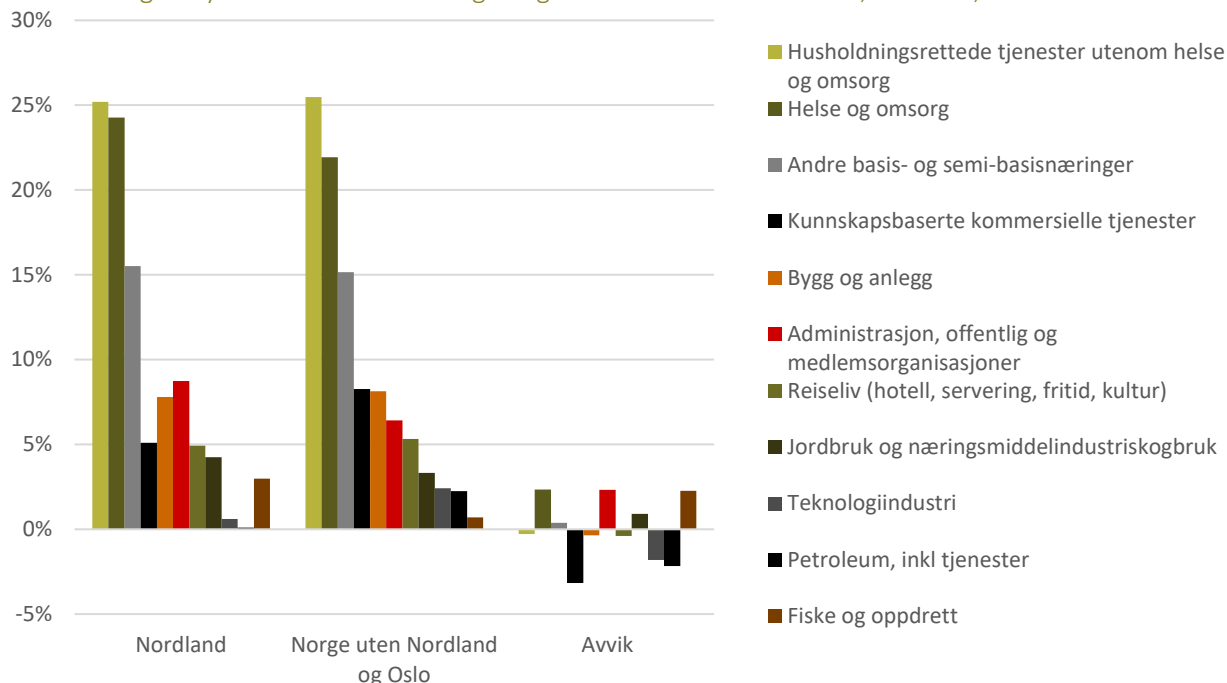
Som vist, så framstår ikke lav sysselsetting som en utfordring i Bodø. Således kan det argumenteres for at i Bodøs tilfelle har tiltak som styrker bosettingen et sterkere rasjonale enn tiltak som styrker sysselsettingen.

Figur 2.7 Sysselsatte som andel av befolkningen per region, 20-66 år, 2000-2019



Kilde: SSB-tabell 08536, 08545 og 07459

Figur 2.8 Fordeling av sysselsatte i Nordland og Norge uten Nordland eller Oslo, 15-74 år, 2019.



Forklaring: Oslo er ekskludert da sysselsettingsmønsteret avviker i stor grad fra landet for øvrig og er ikke relevant for sammenligning

Kilde: SSB tabell 08545 og 08536

2.2.1 Sysselsetting og næringer

Også fordelt på overordnede næringsgrupper har Nordland en relativt likt fordelt sysselsetting som landet for øvrig, jf. Figur 2.8.

Fylket har en høyere andel sysselsatte innen helse og omsorg, administrasjon og offentlig forvaltning; alle om lag 2 prosentpoeng høyere. Som et av landets største og minst befolkede fylker har Nordland en relativt spredt befolkning. Dette innebærer også flere tettsteder og småkommuner med behov for helse- og omsorgsinstitusjoner samt administrative senter som i mange tilfeller begrenser stordriftsfordeler.

Fiske og oppdrett en annen næringsgruppe med relativt høy sysselsetting i Nordland. Mange sysselsatte innen fiske og oppdrett skyldes det komparative fortrinnet flere av kommunene langs den langstrakte kysten har. Samtidig som fiske er en viktig næring i form av inntektsstrømmer, er den ikke sys-

selsettingsintensiv og utgjør en liten andel av næringslivet som helhet. I enkelte kommuner utgjør likevel fiske og oppdrett en betydelig andel av sysselsettingen, opp mot 25 prosent av sysselsettingen, jf. Figur 2.11.

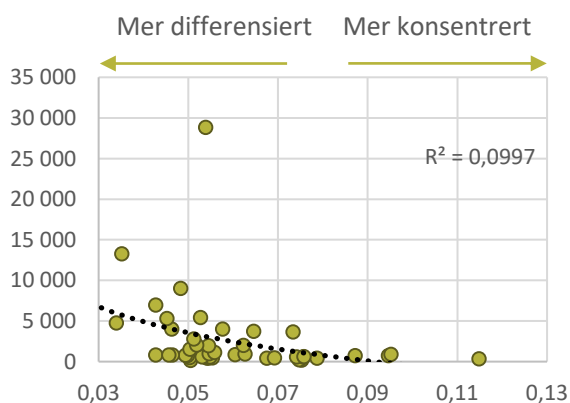
Videre har Nordland 2-3 prosentpoeng lavere andel innen kommersielle kunnskapsbaserte tjenester, teknologiindustri, samt petroleum inklusive tjenester.

Det er store næringsmessige forskjeller innad i Nordland. Bodø, som fylkets største by, fungerer som et regionalt senter for mange ulike næringsgrupper. Kommunen har den høyeste andelen sysselsatte innen offentlig administrasjon, medlemsorganisasjoner, kunnskapsbaserte kommersielle tjenester, husholdningsrettede tjenester utenom helse og omsorg, reiseliv og andre basis- og semi-basisnæringer.

Som vist i Figur 2.11 spiller helse og omsorg, samt husholdningsrettede tjenester en betydningsfull rolle i samtlige kommuners sysselsetting. Ulike komparative fortrinn innebærer at kommunenes primærnæringer også varierer, som fiske, jordbruk, skogbruk, og utvinning av metaller, mineraler og petroleum. Nordlands geografiske plassering langt nord med en langstrakt kyst har også gitt komparative fortrinn innen næringer utenfor basismæringerne, som rakettoppskytningsbasen på Andøya med arbeidsplasser innen høyteknologi, industri og kunnskapsformidling.

En Herfindahl-indeksering av næringslivet på 2-sifernivå, som tallfester næringskonsentrasjonen på en skala fra 0 til 1, indikerer en (ikke overaskende) samvariasjon mellom størrelse på og konsentrasjon av arbeidsmarkedet, jf. Figur 2.9. Mindre kommuner har typisk en større vektning av enkelt næringer, som fiske, fangst og akvakultur i Flakstad og Rødøy, mineralproduktindustri i Divtasvuodna (Tysfjord) og kjemisk industri i Sørfold. Vi finner at næringskonsentrasjonen i Nordland er 0,1 (avrundet) når Bodø inkluderes, og 0,25 for Nordland uten Bodø.

Figur 2.9 Herfindahl-indeksering av 88-næringer og antall sysselsatte for kommuner i Nordland, 2019

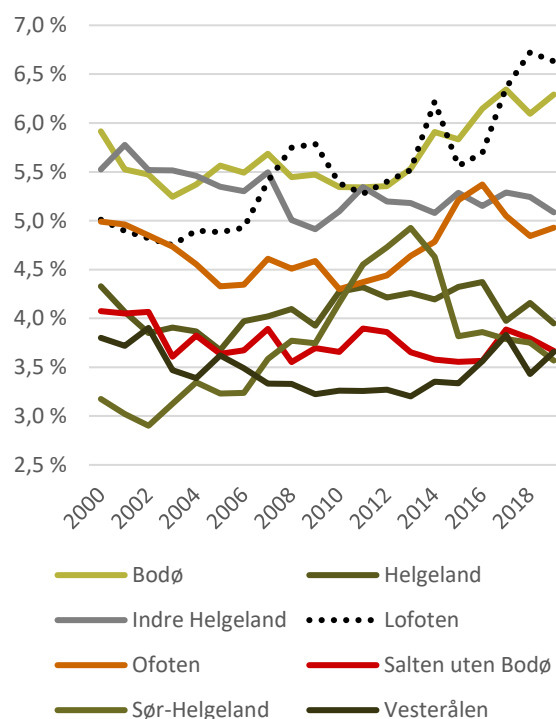


Forklaring: Bodø er ekskludert. En verdi på 1 innebærer et næringsliv bestående av en næringsgruppe. Verdi på tilnærmet 0 innebærer et tilnærmet uendelig antall næringsgrupper med en tilnærmet ikke-eksisterende andel av de sysselsatte.

Kilde: SSB-tabell 08536 og 08545

Reiselivsnæringen inkluderer hovedsakelig overnattings- og serveringstjenester når vi ser på sysselsettingstallene, men også guidede turer, hvalsafari, nordlysturisme, kunst og kultur. **Feil! Fant ikke referanseilden.** viser at denne næringen har hatt en sterk fremvekst i spesielt Lofoten siden 2000, og bidrar til å forklare regionens økte sysselsetting som helhet.

Figur 2.10 Andel sysselsatte innen reiseliv, 15-74 år, 2000-2019



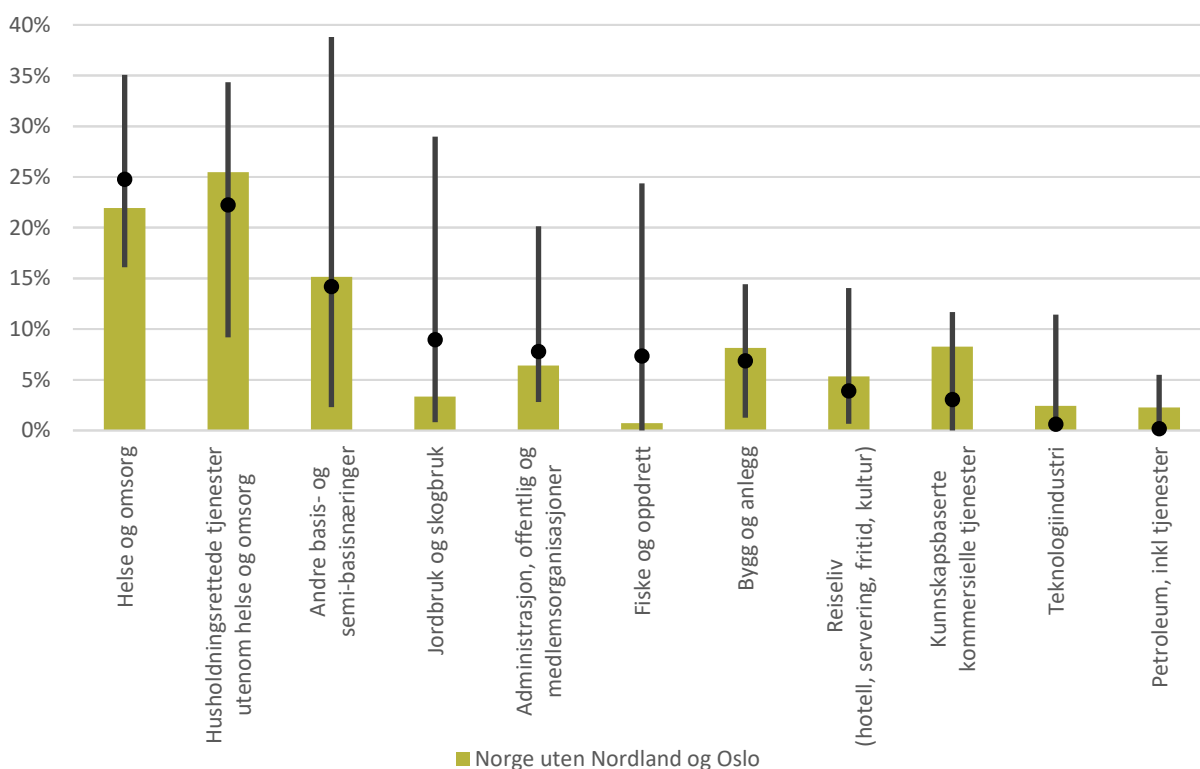
Kilde: SSB-tabell 08536 og 08545

Figur 2.12 viser utviklingen i andelen av ulike utdanningsgrupper blant sysselsatte i Nordland i perioden 2000-2019.

2.2.2 Sysselsetting og utdanning

Utdanningsnivået blant de sysselsatte har gjennom hele denne perioden vært noe lavere enn i landet for øvrig, med 3 prosentpoeng færre sysselsatte med universitetsutdannelse i 2000. Andelen sysselsatte med høyere utdanning i Nordland har siden økt, men veksten har vært lavere enn i landet for øvrig. Forskjellen i andel høyt utdannede mellom Nordland og resten av landet økte til 4 prosentpoeng i 2019. Utdanningsnivået blant de sysselsatte gjenspeiler normalt nærings sammensetningen og med det sysselsettingsmulighetene i en region.

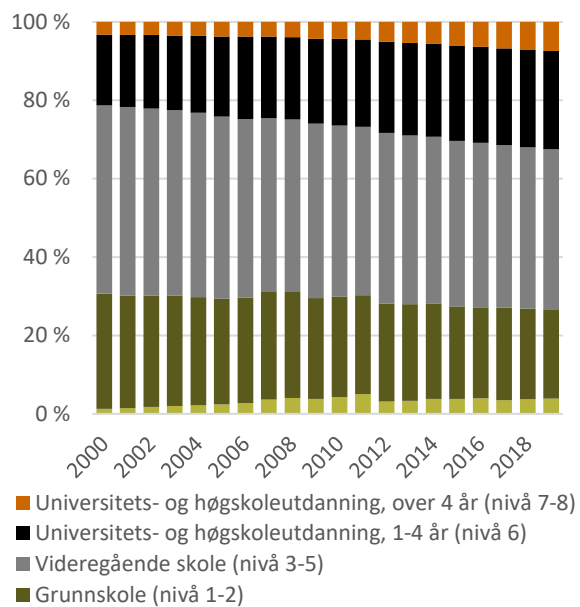
Figur 2.11 Andelsmessig størrelse på næringsgrupper i kommuner i Nordland, sysselsatte 15-74 år, 2019



Forklaring: Prikk viser gjennomsnittet for fylket. Strek viser høyeste og laveste andel for kommunene i fylket. Søyle viser gjennomsnittet i landet for øvrig.

Kilde: SSB-tabell 08536 og 08545

Figur 2.12 Sysselsettingsfordeling i Nordland, 15-74 år, 2000-2019



Kilde: SSB-tabell 08536 og 08545

3 Om differensiert arbeidsgiveravgift

I 1967 ble arbeidsgiveravgiften innført i Norge, med formål om å øke det privates bidrag til folketrygden (Helde, 1998). I utgangspunktet var denne avgiften lik over hele landet, og økte i perioden 1967-1974 gradvis fra 7,0 til 16,7 prosent av virksomhetenes lønnsutgifter.

I 1975 ble arbeidsgiveravgiften differensiert geografisk, og har siden den gang vært gjennom store forandringer. I dette kapitlet gjør vi rede for hva differensiert arbeidsgiveravgift (DAGA) er og endringene i avgiften.

3.1 Differensiert arbeidsgiveravgift kommer

Full sysselsetting i hele landet har vært et hovedmål for den norske økonomiske politikken i etterkrigstiden (NOU 1975:2). Siden 1970-tallet har det også vært et uttalt mål å skulle opprettholde bosettingsmønsteret (Meld. St. 13, 2012-2013).

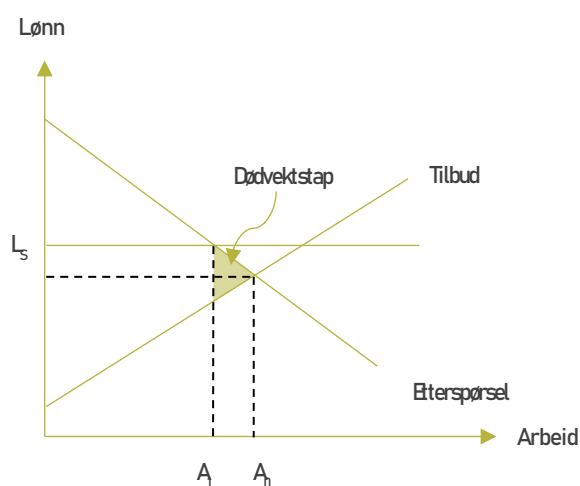
I den sammenheng ble det vurdert som problematisk at mange virksomheter opererte med sentrale lønnsforhandlinger. Like lønninger på ulike steder, kombinert med lav arbeidskraftmobilitet, resulterte i lønnsutgiftene i næringssvake distrikter ble for høye for å opprettholde et ønsket sysselsettingsnivå.

For å legge til rette for mer sysselsetting og derigjennom forhindre fraflytting fra slike områder ble den differensierte arbeidsgiveravgiften innført. Ved å redusere avgiften i næringssvake områder ville virksomhetene få redusert sine samlede lønnskostnader og dermed øke etterspørselen etter arbeidskraft (NOU 1975:2).

Figur 3.1 nedenfor illustrer at sentralt fastsatt lønn, L_s , kan resultere i lavere etterspørsel etter arbeidskraft dersom lønna overstiger lønnsevnen i det regionale arbeidsmarkedet. I en evaluering av DAGA fra 2018 fant SØA at redusert arbeidsgiveravgift øker sysselsettingen direkte på grunn av reduserte lønnskostnader. Videre bidrar ordningen også indi-

rette til økt sysselsetting ved at noe av skattereduksjonen tilfaller arbeidstakere gjennom høyere lønninger, som i sin tur øker husholdningenes etterspørsel etter lokalt produserte varer og tjenester. Således gir ordningen et viktig bidrag til å opprettholde aktivitet og sysselsetting i distriktene, spesielt i avgiftssoner der satsene er lave eller null (Benedictow, et al., 2018).

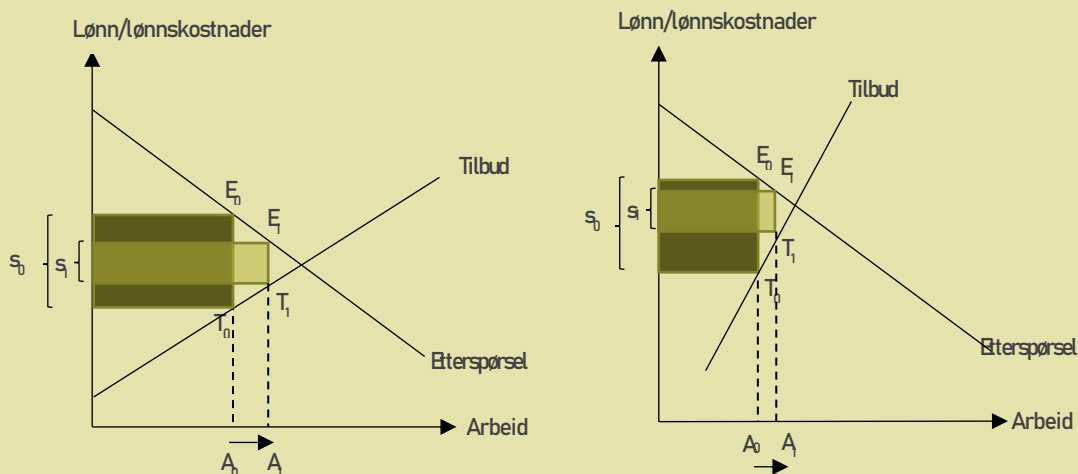
Figur 3.1 Enkel figur for dødvektstap ved sentral lønnsforhandling



Sammenligner man distriktene og urbane områder rent dikotomt vil man se en større grad av såkalte «hjørnesteinsbedrifter og -næringer» i distriktene. Videre vil flere næringer avhengige av lokale kunder ha større problemer med å nå en kritisk kundemasse for å drive sin virksomhet, som for eksempel serveringsvirksomheter. Kortfattet har områder med lav befolkningstetthet større utfordringer i å utforme et variert arbeidsmarked som tiltrekker alle former for kompetanse. I 1975 ble spesielt ungdom, kvinner og eldre menn pekt på som grupper med høy arbeidsledighet i distriktene (NOU 1975:2). Disse gruppene hadde større grad av insentiver til å flytte til andre områder hvor deres kompetanse var etterspurt.

Elastisitet

Effekten av en differensiert arbeidsgiveravgift avhenger i stor grad av *tilbudselastisiteten av arbeidskraft*. Med dette menes i hvilken grad tilbudet av arbeidskraft endrer seg med endringer i lønnsvilkår. I eksempel 1 under øker tilbudet mer med økt lønn enn i eksempel 2.



Med en samlet skatt (deriblant arbeidsgiveravgift) på S_0 vil likevektspunktet være der hvor virksomhetenes lønnskostnader og arbeidstakernes lønnsinntekter gir samme arbeidsmengde, ved A_0 . Dersom man reduserer skatter og avgifter til S_1 vil etterspørselen øke til E_1 og tilbudet til T_1 , og resultere i ny likevekt ved A_1 .

Arbeidsmarkedet i ulike regioner (som følge av ulike sammensetningen av arbeidskraft) kan reagere ulikt på lønnsendringer. Dette viser seg i ulik grad av tilbudselastisitet. Fordi arbeidsmarkedet i eksempel 1 reagerer mer positivt på høyere lønn enn i eksempel 2, vil eksempel 2 oppleve en mindre effekt på faktisk sysselsetting. I sitedet vil noe av skattereduksjonen arte seg som økt lønn (virksomhetene må øke kompenseringen til arbeidskraft for å få dekket sine behov).

3.2 Utviklingen av differensiert arbeidsgiveravgift

Soneinndelingen og avgiftssatsene var opprinnelig definert etter hvor mye investeringsstøtte staten maksimalt kunne gi til distriktene med svakt sysselsetningsgrunnlag (Helde, 1998). Fra 1975 til 1980 var det tre soner, som vist i Figur 3.2.

I 1981 ble Finnmark og deler av Nord-Troms skilt ut i sone 5 (ny laveste arbeidsgiveravgift). Dette kom som konsekvens av utvidet satsning på nordområdene. I 1990 ble Helgeland skilt ut i en egen ny sone 3. I 1991 ble i tillegg en del kystkommuner i utenom Nord-Norge flyttet i sone 3 plassert inn i en egen sone. Den sistnevnte ordningen varte kun ett år, og i perioden 1992-2006 var antallet soner 5.

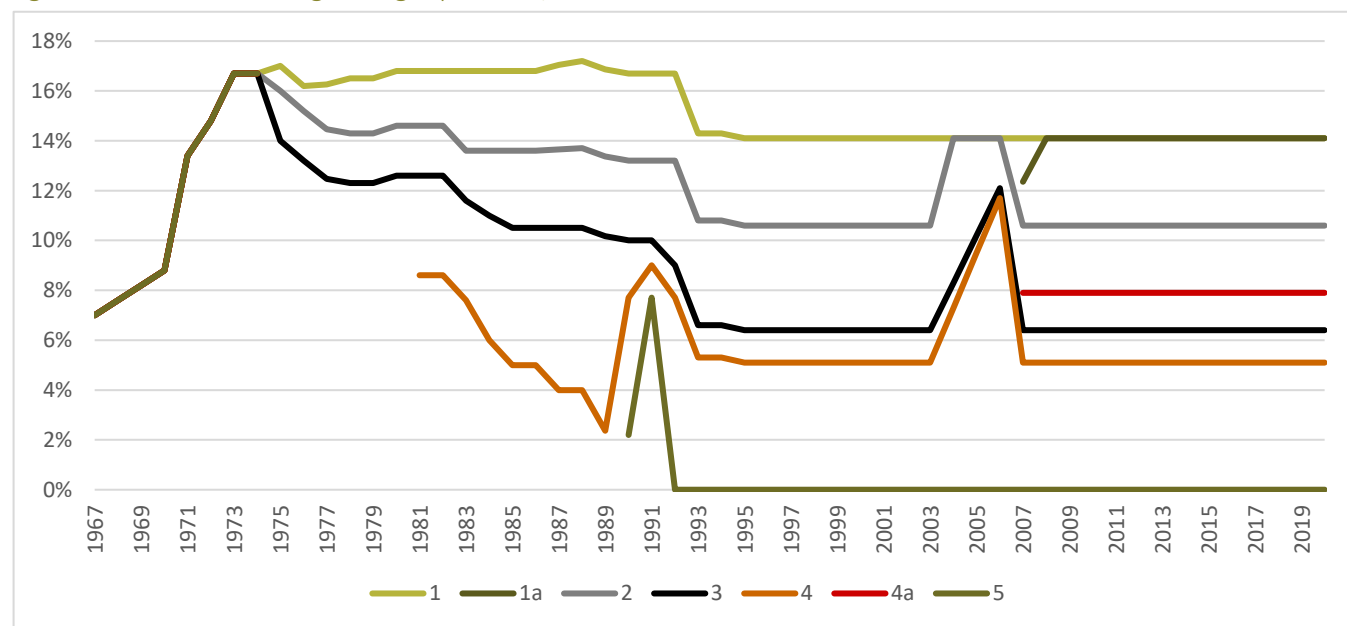
Parallelt med forandringer i inndelingen av de ulike avgiftssonene har det også vært endringer i avgiftssatsene samt betingelsene for sonene. Figur 3.2 viser den historiske utviklingen av den ordinære avgiftssatsen for de ulike sonene. Fra 1967 til 1975 ser

vi en markant økning i arbeidsgiveravgiften. Frem til 1993 holdt sone 1 seg på dette nivået mens avviket til de differensierte nivåene gradvis økte. I 1993 falt alle satsene og sone 5 ble fritatt arbeidsgiveravgiften.

I 2002 ble det innført egne avgifter for ansatte over 62 år, som var 4 prosentpoeng lavere enn soneavgiftene. Dette var gjort med formål om økt sysselsetting i målgruppen. I 2006 ble det besluttet å fjerne de reduserte satsene for de over 62 år, da de reduserte satsene hadde vist liten effekt på arbeidsmarkedsdeltakelsen til målgruppen, og at midlene kunne bli benyttet mer effektivt til samme formål om redusert sykefravær og økt arbeidsmarkedsdeltakelse (Finansdepartementet, 2007).

I 2000 klaget ESA (EFTA Surveillance Agency) inn til EFTA-domstolen at den regionalt differensiert arbeidsgiveravgiften var ulovlig statsstøtte etter EØS-reglementet. Med ulovlig menes at «det kan virke konkurransevridende og påvirke samhandelen mellom EØS-landene» (Østlandsforskning, 2003). I

Figur 3.2 Ordinær arbeidsgiveravgift per sone, 1967-2020



Kilde: Skattedirektoratet

2003 fikk ESA medhold i ordningens lovstridighet som helhet, og Norge fikk deretter krav om tilpassing over tre år til EØS-avtalens regler.

Norge ble pålagt å avvikle DAGA over en treårsperiode og de regionalt differensierte satsene ble vesentlig innskrenket i perioden 2004-2006. Sone 5 (tiltakssonen) var unntatt dette (Skattedirektoratet, 2004). Landbruk og fiske omfattes ikke av EØS-avtalen og differensiert arbeidsgiveravgift ble ikke endret for disse næringene.

Samtidig tillot statsstøtteregeleverket i EØS såkalt bagatellmessig støtte på inntil 100 000 euro over en treårsperiode uten godkjenning fra ESA. Regjeringen tillot derfor virksomheter å betale arbeidsgiveravgift etter de eksisterende soneavgiftene inntil de hadde oppnådd en fordel på 270 000 kroner per år i 2004-2006. Samlet blir dette maksimalt 810 000 kroner, som er under 100 000 euro.² For virksomheter med under 4 090 909 kroner i lønnsutgifter innebærer dette at de i effekt ikke fikk økt avgift. Dette tilsvarer en virksomhet med 500 000 kroner i gjennomsnittlig lønn og 8 ansatte.

I 2007 ble store deler av den differensierte arbeidsgiveravgiften gjeninnført. Dette kom som en konsekvens av nye retningslinjer for regional støtte i ESA.

Ordningen kunne i stor grad sees på som en indirekte transportstøtteordning, men enkelte næringer måtte ha Sone 1-avgift, uavhengig av geografi (Finansdepartementet, 2007). Fra 2007 gjaldt dette kun produsenter av definerte stålprodukter³ og foretak som bygger eller reparerer selvdrevet, sjøgående kommersielt fartøy.

Tidligere var differensiert arbeidsgiveravgift forbudt for flere næringer, blant annet vannkraft, tjenesteyting tilknyttet til og utvinning av råolje eller naturgass, bryting av metallholdig malm⁴, utvinning av nefelinsyenitt eller olivin og definerte virksomheter innen finans.

Med gjeninnføringen differensiert arbeidsgiveravgift var det blant annet ikke lenger nødvendig med en fribeløpsordning, og denne ble avvirket i alle eksisterende soner. I tillegg ble det introdusert to nye soner; 1a og 4a.

Sone 1a skilte seg fra de andre sonene i at den hadde en sats tilsvarende den i sone 2 inntil fribeløpet, og deretter hadde høyeste sats. Dette skyldes at ESA ikke kunne se at flere av kommunene i sone 2 hadde krav på samme differensiering som andre kommuner i samme sone. Disse ble dermed flyttet til sone 1a.⁵

Sone 4a består av Bodø og Tromsø, og ble opprettet ettersom ESA så disse som annerledes enn andre kommuner i sone 4, spesielt med tanke på befolkningsutvikling. Derfor ble virksomheter i sone 4a pålagt en høyere arbeidsgiveravgift.

I ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift er det definert ulike satser for arbeidsgiveravgift i ulike soner. I stor grad har ordningen holdt seg siden innføringen, selv om både satser og geografiske grenser har blitt justert i perioden.

I perioden 2004-2006 ble differensieringen gradvis avvirket, før den dernest ble gjeninnført med endringer i betingelsene. Sone 1a og 4a ble opprettet. Per 2020 er soneinndelingen lik den fra 2007. Ar-

² Forutsatt en eurokurs på 8,1 kroner eller mer.

³ ESAs retningslinjer for statsstøtte, Anneks I, kap. 25B om regionalstøtte

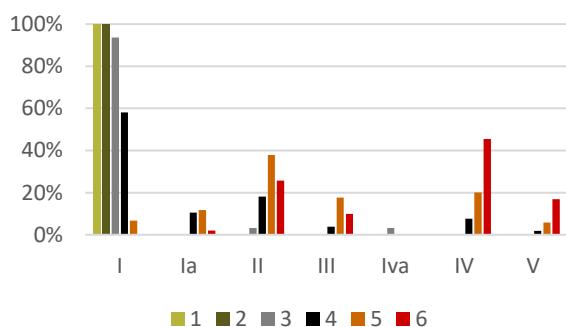
⁴ Med unntak av jernmalm og jernmalm med innhold av mangan

⁵ Fribelet økte fra 270 000 kroner til 530 000 kroner da ESAs rammer for bagatellmessig økte fra 100 000 euro til 200 000 euro over tre år.

beidsgiveravgiften er differensiert i henhold til regioners sentralitet målt ved geografi, demografi, arbeidsmarked og inntekt, og er lavere i lite sentrale strøk sammenlignet med mer urbane strøk.

Norge er i dag inndelt i syv soner med arbeidsgiveravgift varierende fra 14,1 prosent (Sone 1) til null i de nordlige deler av landet (Sone 5). Jf. Figur 3.3 samsvarer sonene relativt godt med SSBs sentralitetsindeks. Indeksen sier oss hvor sentral en kommune er på en skala fra 0 (minst sentral til 1000 (mest sentral). Videre grupperes kommunene i sentralitetsklasser fra 1 (mest sentrale) til 6 (minst sentrale). I figuren vises andelen av kommuner i de ulike klassene som faller under de ulike avgiftssonene.

Figur 3.3 Andelen kommuner i ulike sentralitetsklasser fordelt etter avgiftssone, 2020⁶



Nye soner og soneinndelinger har påvirket den enkelte kommune. Større endringer skjedde i 1980, 1991, 2000 og 2017.

⁶ Figuren viser eksempelvis at 46 prosent av kommunene i sentralitetsklasse 6 er i avgiftssone IV.

4 Om kompensasjon for reduksjon i differensiert arbeidsgiveravgift

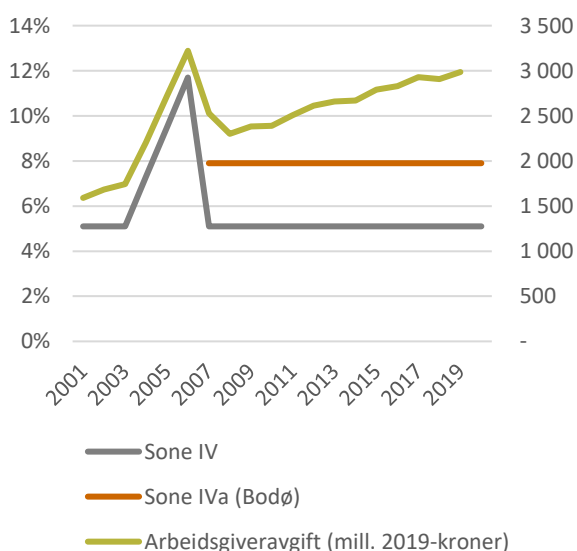
I dette kapitlet redegjør vi for kompensasjonsordningen for redusert differensiert arbeidsgiveravgift (RDA-ordningen). I redegjøringen ta vi for oss RDA-ordningens formål og oppsummerer av hva midlene har gått til i Nordland.

Innledningsvis minner vi om at det overordnede målet for RDA-ordningen er det samme som for differensiert arbeidsgiveravgift, nemlig å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, jf. Meld. St. 13 (2012–2013) Ta heile Noreg.

4.1 Økte arbeidskraftkostnader i Nordland

Endringen som fulgte av ESAs pålegg, medførte at kommuner i Nordland fikk en gradvis økning i arbeidsgiveravgift fra 5,1 til 11,7 prosent i perioden fra og med 2004 til og med 2006, jf. Figur 4.1. Med andre ord bortfalt en betydelig distriktpolitisk begrunnet støtte til regionen.

Figur 4.1 Avgiftssatser (prosent) og betalt arbeidsgiveravgift (2019-kroner) i Nordland, 2001-2019



Kilde: Skatteetaten og SSB

Under forutsetning om at avgiftsgrunnlaget ville vært det samme med den lavere gamle avgiftssat-

sen tilsvarer den økte avgiften i perioden 2004-2006 863 millioner 2019-kroner per år. En lavere avgift kunne ha gitt et noe større avgiftsgrunnlag. Anslaget på kostnadsøkningen er derfor en sannsynlig øvre grense for hvor stor kostnadsøkning berørte virksomheter opplevde.

Bodø fikk ikke gjeninnført den gamle avgiftssatsen, men ble, sammen med Tromsø, satt i en ny avgiftssone i 2007. I perioden 2007-2019 har Bodø hatt en tilsvarende kostnadsøkning på 192 millioner 2019-kroner per år.

4.2 RDA-midler kompenseres for bortfall av DAGA

Kompensasjonsordningen for redusert differensiert arbeidsgiveravgift ble innført for å kompensere for virkningene av at virksomhetene fikk høyere arbeidskraftkostnader.

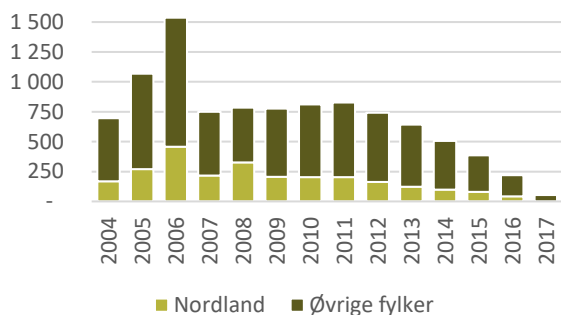
Kompensasjonen skulle være provenynøytral. Det innebærer at det tapet som virksomhetene led som følge av økte avgifter skulle bli tilbakeført til fylket i form av RDA-midler. Dokumentasjonskrav skulle samtidig sikre at midlene kom i tillegg til, og ikke istedenfor, eksisterende næringsrettede utviklings tiltak.

Midlene skulle i størst mulig grad gå til virksomheter som ble negativt påvirket av avgiftsendringene og samtidig vektlegge innovasjon og nye virksomheter som kunne skape større muligheter for næringslivet. Samfinansiering med andre virkemiddelordninger var tillat, og midlene ble utbetalt over flere år for å tilrettelegge for at mer langsiktige prosjekter kunne finansieres (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004).

Staten bevilget, over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett kapittel 551, post 61, Næringsrettede utviklingstiltak, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift tilsvarende 7,2 milliarder 2019-kro-

ner til fylkeskommuner med kommuner i sone 2, 3 og 4 i perioden 2004-2017. Nordland mottok 2,5 milliarder 2019-kroner, jf. Figur 4.2.⁷

Figur 4.2 Kap. 551, post 61, mrd. 2019-kroner



Kilde: St.prp. 1 Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2004-2017

RDA-ordningen vedvarte til 2017. Med dette ble fokuset endret fra å kompensere «bortfall» til å kompensere for «reduert» differensiert arbeidsgiveravgift. Midlene fra 2007 til 2017 gikk kun til fylker med områder som ikke hadde fått fullt ut gjeninnført avgiftssatsene fra 2003 (Finansdepartementet, 2006). Bodø var et slikt område, og Nordland fortsatte å få nye RDA-midler.

I 2008 understreket dog Kommunal- og regionaldepartementet at ettersom Bodø og Tromsø er «relativt store byområder i det distriktpolitiske virkeområder [med] bedre forutsetninger for vekst enn landsdelen ellers», så må RDA-midlene sees i sammenheng med nordområdestrategien (Kommunal- og regionaldepartementet, 2008). Det ble dermed formulert som en egen målsetting av midlene for Nordland og Tromsø skulle skape ringvirkninger utenfor Bodø og Tromsø, som hadde fått en perma-

nent avgiftsøkning (Kommunal- og regionaldepartementet, 2009).

Fra og med 2013 fikk Nordland redusert RDA-midlene. Dette skyldtes at Bodø hadde en vesentlig sterkere sysselsettingsvekst enn andre kommuner som også hadde fått en høyere avgift. (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013).

4.3 Sammenligning av kompensasjonsbeløp og kostnadsøkning

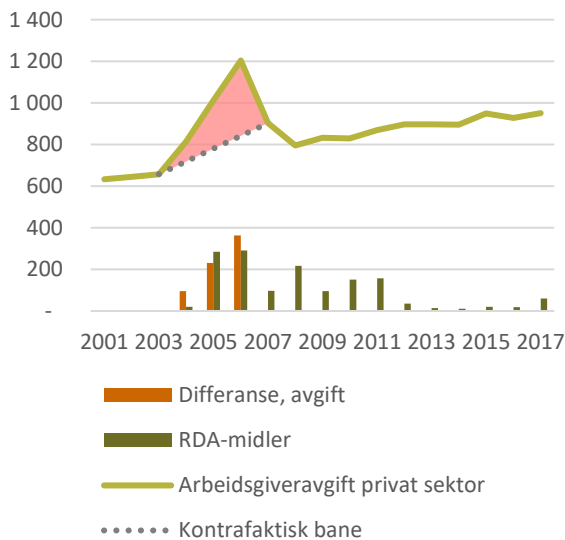
Som et utgangspunkt for å evaluere virkningene av kompensasjonsordningen har vi sammenlignet størrelsen på denne med kostnadsøkningen som følge av høyere arbeidsavgift i Nordland etter 2003. Derom størrelsene er rimelige like, er det grunn til å legge til grunn at det samlede verdimessige omfanget av virkemidlene er om lag like for Nordland (selv om virkningene potensielt kan være ulike).

For å estimere den faktiske innbetalte arbeidsgiveravgiften for privat sektor har vi benyttet tall fra SSB på total innbetalt arbeidsgiveravgift til folketrygden samt gjennomsnittlig andel lønnstakere i næringer som i hovedsak er i privat sektor. Andelen lønnstakere baserer seg på den nyeste statistikken fra 2015-2019, da denne er mer nøyaktig enn tidligere data.

Videre har vi estimert en kontrafaktisk bane for arbeidsgiveravgiften som gir oss et anslag på hvordan utviklingen i innbetalt arbeidsgiveravgift hadde vært dersom avgiftssatsene var uendret. I alle tilfeller har vi anslått en lineær trend i perioden 2004-2006. I 2007-2017 har vi deretter forutsatt samme avgiftsgrunnlag, men gammel avgift.

⁷ Kap. 1510, post 01 og Kap. 1594, Post 71 er andre poster som hadde mindre justeringer i sammenheng med avviklingen av DAGA.

Figur 4.3 Teknisk framstilling av kontrafaktisk arbeidsgiveravgift i Nordland utenom Bodø, mill. 2019-kroner

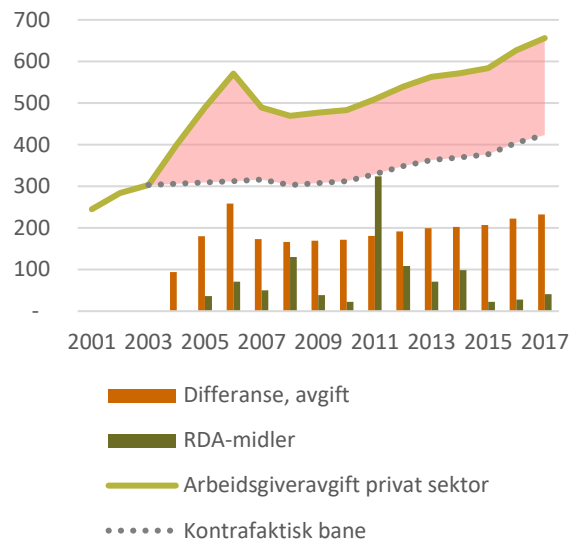


Kilde: Nordland fylkeskommune, SSB tabell 03728, 12539 og 07022, SØA

Merknad: Arbeidsgiveravgift i privat sektor er et estimat basert på total arbeidsgiveravgift og andelen lønnstakere i næringsgrupper som i stor grad er i privat sektor. Kontrafaktisk tilsier lineær utvikling fra før (2003) til etter (2007) avviklingen. Skravert rødt område viser den totale differansen i avgift; 688 mill. 2019-kroner. RDA-midlene var til sammenligning 1 473 mill. 2019-kroner.

Figur 4.3 viser en tydelig økning i innbetalt arbeidsgiveravgift i Nordland utenom Bodø i perioden 2004-2006. RDA-midlene (mørkegrønn søyle) samsvarer relativt godt med differansen i avgift. Etter 2006 har det kommet flere RDA-midler, mens innbetalt avgift forutsettes å være lik.

Figur 4.4 Teknisk framstilling av kontrafaktisk arbeidsgiveravgift i Bodø, mill. 2019-kroner

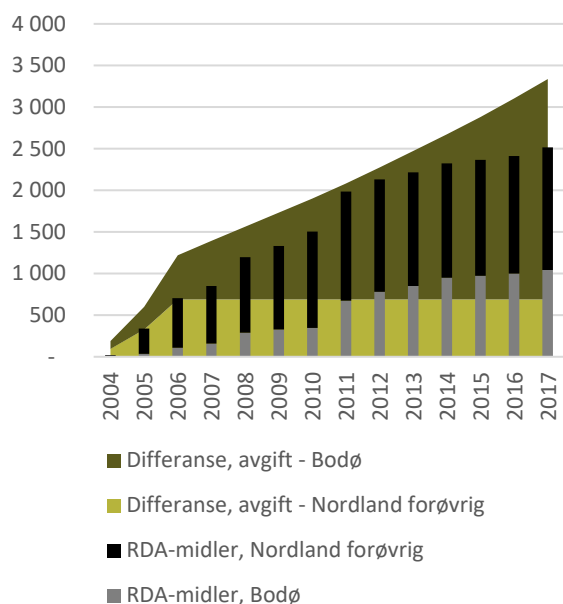


Kilde: Nordland fylkeskommune, SSB tabell 03728, 12539 og 07022, SØA

Merknad: Beregning som i foregående figur t.o.m. 2006. F.o.m. 2007 er forutsetter kontrafaktisk bane gammel (før 2004) avgift, men samme avgiftsgrunnlag. Skravert rødt område viser den totale differansen i avgift; 2 649 mill. 2019-kroner. RDA-midlene var til sammenligning 1 042 mill. 2019-kroner.

For Bodø sin del ser vi at differansen i avgift er større for begge perioder, men at det i 2011 var gitt mer RDA-midler, jf. Figur 4.4. Samlet har Nordland fått om lag det samme i kompensasjon som den estimerte kostnadsøkningen som følge av høyere avgift frem til 2011, Figur 4.5. Beregningene tilsier en total kompensasjon på om lag tre fjerdedeler av avgiftsdifferansen. Noe av dette kan tilskrives reduserte bevilgninger fra og med 2013.

Figur 4.5 Akkumulert beregnet differanse i avgift og RDA-midler, 2004-2017, mill. 2019-kroner



Kilde: Nordland fylkeskommune, SSB tabell 03728, 12539 og 07022, SØA

Merknad: Akkumulert tall over tid fra foregående figurer.

4.4 Forvaltning i Nordland

Kompensasjonsordningen innebar både overføring av kompenserende midler fra staten til fylkene og krav til utforming av handlingsplaner for bruk av midlene. Handlingsplanen skulle utformes i tråd med Statsstøtteregulverket i EØS-avtalen.

Fylkeskommunene hadde ansvar for å koordinere utarbeidelsen av handlingsplanene. Handlingsplanene skulle blant annet inneholde så detaljert informasjon som mulig vedrørende

- prioritert opplisting av tiltak,
- konkretisering av gjennomføringen av tiltak, og
- organisering av arbeidet og forvaltningsorgan

Innretningen av kompensasjonsordningen skulle være i tråd med mål og strategier i fylkesplanen for områdene som ble omfattet av ordningen, med formål om å sikre en tett kobling og koordinering mellom RDA-midlene og de ordinære regionale utviklingsmidlene. I Nord-Norge innebar dette i stor grad å se RDA-midlene i sammenheng med nordområdestrategien.

I Nordland besluttet fylkeskommunen å etablere en samordningsgruppe med ansvar for forvaltningen av midlene. I samordningsgruppen var fylkeskommunen sekretariatsansvarlig. Innovasjon Norge, avdeling Nordland, fikk tildelt midler til bransjerettede tiltak, mens de øvrige midlene ble fordelt ut til regionrådene (Nordland fylkeskommune, 2003).

Regionrådene utarbeidet regionale handlingsplaner i samarbeid med næringslivet. Med regionenes ulike utgangspunkt i form av tildelinger, påvirkning og næringsstruktur valgte de også ulike fokusområder.

I flere regioner var ulike innsatsområder definert, samt spesifikke prosjekter og hvem som stod ansvarlig for gjennomføring av disse. Den definerte gjennomføringen gjaldt typisk prosjekter hvor det kun var én naturlig aktør, f.eks. i prosjekter med utbygging av veier og annen infrastruktur, kollektive goder som Bodø Nye Kulturhus. Beslutninger for tildelingene ble tatt av regionale styringsgrupper. I styringsgruppene var et flertall av representantene fra det regionale næringslivet.

Som følge av at Bodø ikke fikk redusert arbeidsgiveravgiften til 2003-nivå, utviklet Nordland fylkeskommune en ny handlingsplan for DA Bodø, hvor kommende RDA-midler skulle fokuseres mot Bodø, men med ringvirkninger også utenfor Bodø.

En av de større endringene i den nye handlingsplanen i Bodø var at en andel av midlene skulle gå til

«bypilarer», definert som «et større byløft som skal gi klare, synlige resultat etter at RDA-programmet er avsluttet. Bypilarene skal ha stor samfunnsmessig, varig verdi og gi næringsmessige ringvirkninger.»

Per 2007 var det tre bypilarer:

- Bodø Nasjonalhavn
- Universitetet i Bodø
- Bodø Nye kulturhus

Videre ble det også definert syv mindre «bautaer»:

- Bodø i nye markeder
- Posisjonering av fylkeshovedstaden Bodø
- Reiseliv, handel og service
- Nyskaping (Newton Vitensenter)
- Kunnskapstriangelet (samlokalisering av kunnskapsintensive virksomheter)
- Bedrifts- og bransjerettede utviklingstiltak
- Næringsrettet infrastruktur

Samarbeidet i DA Bodø omfattet det lokale næringslivet, kommunen, Nordland fylkeskommune, Innovasjon Norge, avdeling Nordland, samt Høgskolen i Bodø og FoU-miljøet. I den nye handlingsplanen ble det fastsatt at fylkeskommunen skulle gi strategiske føringer for bruken av midlene (program, handlingsplaner og rammefordeling). Plan- og utviklingsansvaret, samt den operative forvaltningen ble tillagt en prosjektorganisasjon underlagt fylkeskommunen.

Prosjektorganisasjonen bestod av et programstyre (7 personer), et programråd (11 personer), og 7 programutvalg (7 personer) for hvert delprogram. I både programrådet og programutvalgene hadde et flertall fra næringslivet, mens programstyret hadde et flertall av folkevalgte. Det operative ansvaret for bevilgningsvedtakene ble tillagt Innovasjon Norge

(bedriftsrettede tiltak) og programstyret, avdeling Nordland.

I 2008 ble handlingsplanen for DA Bodø videreført uten større endringer, men med en vurdering av økt lærlingestøtte for bedrifter i Bodø, samt økt rekrutteringsstøtte i Salten (Nordland fylkeskommune, 2007).

I 2009-2010 ble Nye Aspmyra Stadion tilføyd som en fjerde bypilar. Denne ble omsider fjernet, ettersom Innovasjon Norge påpekte at det rentefrie lånet og tilskuddet som var gitt ble ansett som ulovlig støtte (Bodø kommune, 2011).

I 2010-2011 kom utbygging av tunnel gjennom Tjernfjell som den fjerde pilaren. Handlingsplanen ble forlenget frem til 2015.

I 2015-2017 gikk man vekk fra pilarer relatert til infrastruktur og definerte tre nye pilarer med formål om å skape nye arbeidsplasser og utvikling:

- **Motor i Nord:** Bodø skal kunne ta på seg landsdelsdekkende, nasjonale og internasjonale oppgaver
- **Opplevelsesbasert verdiskaping:** Økt verdiskaping, kompetanse, lønnsomhet og nye arbeidsplasser innen opplevelsesnæringen
- **Kunnskapsbasert verdiskaping:** Styrke kompetanse innen realfag og teknologi, Universitetet i Nordlands attraktivitet og bedriftsrettede kompetansemiljø innen forretningsmessig tjenesteyting

4.5 Geografisk fordeling i Nordland

Kompensasjonsordningen har samlet sett medført at omtrent 1,8 milliarder nominelle kroner er benyttet til gjennomføring av utviklingstiltak i Bodø og Nordland, noe som svarer til om lag 2,5 milliarder 2019-kroner.

Prosjektene er spesifisert per mottaker og per år. SØA har på bakgrunn av denne informasjonen kategorisert prosjektene rent geografisk, men også etter ulike typer kategorier av prosjekter, basert på hvilken type verdi prosjektet gir. SØA har funnet at det er gitt støtte til om lag 1 200 ulike prosjekter. Store deler av midlene er allokert til prosjekter i Bodø. Midlene har vært utdelt fra fylkeskommunen frem til og med 2019.

I tråd med den definerte strategien i handlingsplanen har store deler av midlene vært allokert til pro-

Tabell 4.1 Overordnet fordeling av totale RDA-midler i Nordland, 2004-2019, millioner 2019-kroner

Område	Beløp	%
Bodø	1 042	42
Salten (uten Bodø)	427	17
Helgeland	217	9
Lofoten	186	7
Vesterålen	162	6
Ofoten	139	6
Rana	115	5
Indre Helgeland (uten Rana)	107	4
Sør-Helgeland	105	4
Totalt	2 501	100

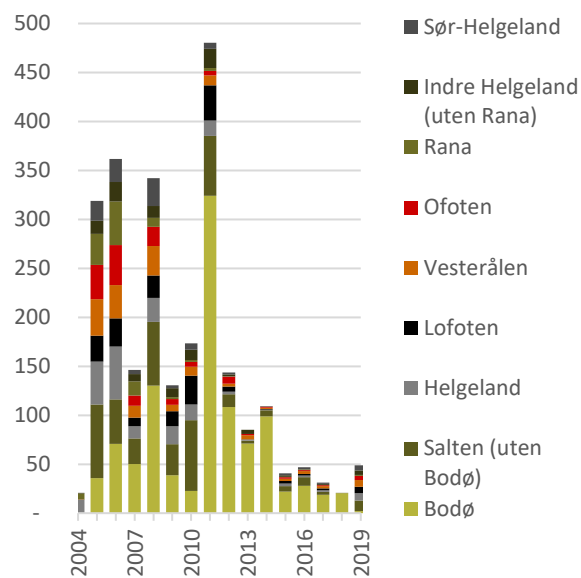
Kommentar: Grunnet den store mengden data og manglende detaljinformasjon på flere av prosjektene har midlene til interkommunale prosjekter vært forutsatt en flat fordeling. Større prosjekter har blitt manuelt gjennomgått.

Kilde: Nordland fylkeskommune

sjekter i Bodø, jf. Tabell 4.1.

Figur 4.6 viser at omfanget av midlene ble sentrert rundt Bodø i 2011. Hoppet i 2011 skyldtes primært bevilgninger til Bodø Nye Kulturhus. Videre ble de totale bevilgningene redusert etter dette, samtidig som at en økt andel som gikk til Bodø.

Figur 4.6 Overordnet fordeling av RDA-midler i Nordland 2004-2019, mill. 2019-kroner



Kilde: Nordland fylkeskommune

4.6 Kategorisert av prosjekter

Ulike prosjekter vil ha ulik effekt i form av omfang og type virkninger. Mens utbedring av en vei vil tilrettelegge for veldig konkrete tidsbesparelser for en gitt mengde mennesker over tid, vil opprettelse av et kulturhus gi folk noe å bruke den sparte tiden på, styrke lokal identitet, skape samhold og vekke følelser. Verdien av slike nytteverdier vil avhenge av hvem man snakker med hva, hvor og når.

For å få en strukturert vurdering av hvordan ulike prosjekter påvirker samfunnet, har vi valgt å kategorisere de ulike prosjektene i syv kategorier. Det er viktig å her påpeke at flere prosjekter innehar egenskaper som er definerende for flere kategorier og kategoriene er ikke fullt ut gjensidig ekskluderende. For eksempel kan økt reiselivstilbud (kategori 6) innebære økt tilbud av fritidsaktiviteter for lokalbefolkningen (kategori 3). Kategoriene vil derfor, basert på

tilgjengelig informasjon om prosjektet, være skjønnsmessig definert etter det primære formålet.

4.6.1 Forutsetninger

Alle prosjekter som innebærer transportstøtte og støtte fra Innovasjon Norge er ekskludert fra oversikten nedenfor. Dette skyldes at vi og Nordland fylkeskommune forutsetter at transportstøtten og basisstøtten til Innovasjon Norge, Nordland, ville ha kommet, uavhengig av endringene i DAGA i perioden 2004-2006. I enkelte år har også denne typen midler tilhørt andre budsjettposter enn RDA-midlene.

Tallene som vises i denne rapporten er inflasjonsjustert etter Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks. Valget av indeks skyldes at midlene ikke brukes primært imot en vare- eller tjenestegruppe. Videre i dette avsnittet omtales kun beløp i 2019-kroner.

4.6.2 Administrasjonskostnader

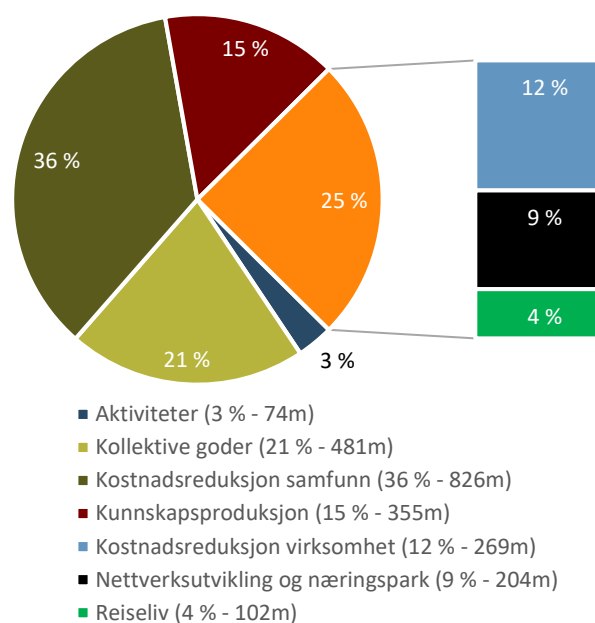
Tilsendte prosjektdata segmenterer ikke ut alle administrasjonskostnader til fylkeskommunen og regionsrådene, men kostnader knyttet til administrasjon av midlene kan skilles ut for enkelte år.

Vi ser at administrasjonskostnadene for perioden 2004-2012 var samlet på 55 millioner 2019-kroner. For senere år har Nordland fylkeskommune manuelt rapportert kostnadene på 17 millioner 2019-kroner. Til sammen utgjør disse midlene 72 millioner 2019-kroner, tilsvarende om lag 3 prosent av de totale bevilgningene.

Når man skal vurdere om den samfunnsøkonomiske nytten overskrider samfunnsøkonomisk kostnad, må man i tillegg til administrasjonskostnadene medberegne kostnader for virksomhetene som søker om midlene.

4.6.3 Fordeling av RDA-midler etter kategori

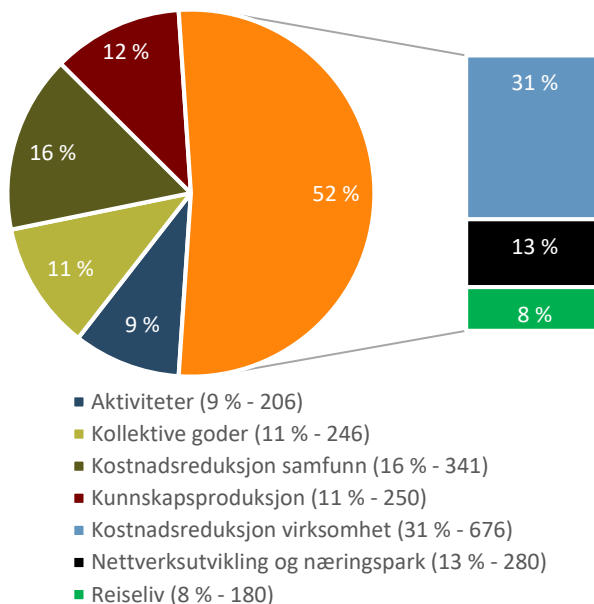
Figur 4.7 Overordnet fordeling av RDA-midler i Nordland 2004-2019, mill. 2019-kroner



Kilde: Nordland fylkeskommune

Sett i antall prosjekter

Figur 4.8 Overordnet fordeling av RDA-midler i Nordland 2004-2019, prosjekter



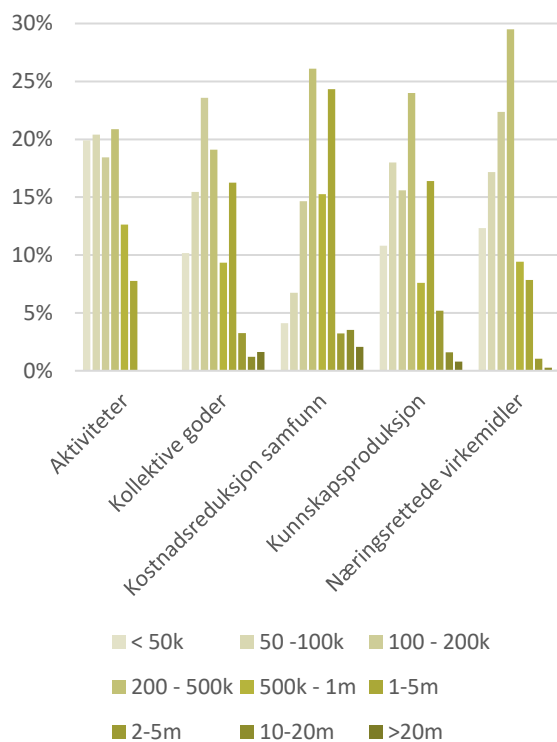
Kilde: Nordland fylkeskommune

Merknad: Et prosjekt med tilskudd over flere år vil registreres flere ganger. En manuell gjennomgang tilsier 1 200 unike prosjekter. Tallene her er altså summen av unike prosjekter per år i perioden 2004-2019.

Ser vi på antallet prosjekter som har fått tilskudd ser vi at de direkte næringsrettede tilskuddene står for rett over halvparten av prosjektene. Videre har kostnadsreduksjon for samfunnet 16 prosent av prosjektene. Kunnskapsproduksjon, kollektive goder og aktiviteter har mellom 9 og 12 prosent.

Enkeltbevilgningenes størrelse varierer mellom alt fra 3 000 til 174 809 861 kroner. Aktivitetsstøtte har den største andelen av små tilskudd under 50 000 og 100 000 kroner. På motsatt ende av skalaen ser vi at prosjekter innenfor kategorien 'kostnadsreduksjon for samfunn' har den største andelen prosjekter på over én million kroner. 'Næringsrettede virkemidler' har den marginalt største andelen prosjekter under 500 000 kroner. 'Kunnskapsproduksjon' og 'kollektive goder' har en relativt lik fordeling.

Figur 4.9 Enkeltbevilgninger fordelt etter størrelse



Kilde: Nordland fylkeskommune

4.6.4 Kategori 1 – Kostnadsreduksjon virksomhet

Kategori 1 inkluderer alle prosjekter hvor tilskuddet er en økonomisk støtte til virksomheter som får redusert sine kostnader. Dette utgjorde 11,4 prosent (269 millioner kroner) av bevilgningene.

Denne kategorien inneholder mange mindre prosjekter rettet spesifikt mot enkeltvirksomheter. Om lag halvparten av midlene gikk til kompetansehevingstiltak, lærlingordninger og stipender rettet mot den enkelte ansatte. Resten gikk i stor grad til driftsutvikling, markedsføring, lederutvikling og andre tiltak rettet mot virksomheten. Som tidligere nevnt omfatter kategorien ikke transportstøtte (som er regnet som et kollektivt gode – kategori 4).

4.6.5 Kategori 2 – Kostnadsreduksjon samfunn

En relativt stor andel av RDA-midlenes samlede tilsagnsbeløp (826 millioner kroner, 33 prosent) er blitt brukt til finansiering av infrastrukturinvesteringer som fører til en kostnadsreduksjon for samfunnet. Finansiering av infrastrukturinvesteringer, utbygging av bredbånd og utvidelse av kollektivtransport resulterer i reduserte kostnader i form av tid som et resultat av bedre infrastruktur.

Av ovenstående gikk 309 millioner kroner til prosjekter av ulik størrelse for utbygging av bredbånd og fiber i de ulike kommunene. 202 millioner kroner gikk til utbygging av havne- og kaianlegg, primært i Bodø, 46 millioner kroner til utbedringer av flyplasser, 131 millioner kroner til tunneler, veier og broer. De resterende 137 millionene gikk til utbygging, utbedring og utredning av ulike former for annen infrastruktur som fjernvarme og LNG-transport.

4.6.6 Kategori 3 – Aktiviteter

Kategori 3 inkluderer all støtte til kulturelle aktiviteter. Festivaler, andre arrangementer og aktiviteter lag, foreninger ol. er prosjekter som inngår i kategorien.

74 millioner kroner gikk til kulturelle aktiviteter i fylket. Av disse gikk 11 millioner kroner til musikkfestivaler, 5 millioner kroner til konferanser, 5 millioner kroner til forarbeid for Bodø som Europeisk kulturhovedstad, 4 millioner kroner til 200-årsjubileum for Bodø, og 49 millioner kroner til ulike arrangementer og aktiviteter som Vinterfestuka i Narvik, teaterforestillinger, kunstutstillinger og konkurranser innen sport og idrett.

4.6.7 Kategori 4 – Kollektive goder

Alle prosjekter der RDA-midlene er brukt til finansiering av kollektive goder er samlet i kategori 4. Kollektive goder kjennetegnes med at forbruket fra en person ikke utelukker forbruket fra andre konsumenter. Kommersielle aktører har ikke insentiver til å produsere kollektive goder, noe som kan føre til at produksjonen er lavere enn den samfunnsøkonomiske nytten tilsier.⁸

Omtrent 20 prosent av støtte fra RDA-ordningen (481 millioner kroner) er benyttet til finansiering av kollektive goder. Om lag halvparten av midlene, 237 millioner kroner, gikk til utbyggingen av Kulturkvartalet i Bodø. Kulturkvartalet og Jektefartsmuseet er begge eksempler på store prosjekter som er finansiert med RDA-midler.

64 millioner kroner gikk til idrettsanlegg og flerbruks-haller og 36 millioner kroner til museer (primært Jektefartsmuseet). De resterende 145 millionene er bevilget til mange forskjellige mindre prosjekter innen for eksempel friluft, natur, parker, kunstsenter og stedsutvikling.

4.6.8 Kategori 5 – Kunnskapsproduksjon

RDA-midlene er også benyttet til å støtte kunnskapsproduksjon. I denne evalueringen er kunnskapsproduksjon definert som kompetanseutvikling eller forskning og utvikling (FoU) utenom virksomheter, samt etablering av kunnskapsinstitusjoner.

15 prosent av midlene (355 millioner kroner) er brukt å støtte i alt 250 kunnskapsproduksjonsprosjekter. Blant de største finner vi Universitetsprosjektet Nord Uni (omtrent 89 millioner i tilsagnsbeløp), Newton Læringscenter (92 millioner), ulike stu-

⁸ Dermed oppstår det en markedssvikt for kollektive goder.

dietilbud i grunnskolen, fagskoler og høyere utdanning (34 millioner) og prosjekter som omhandler diverse kunnskapssentere (34 millioner). De resterende midlene gikk til ulike andre tiltak innen kompetanseheving og karriereveiledning.

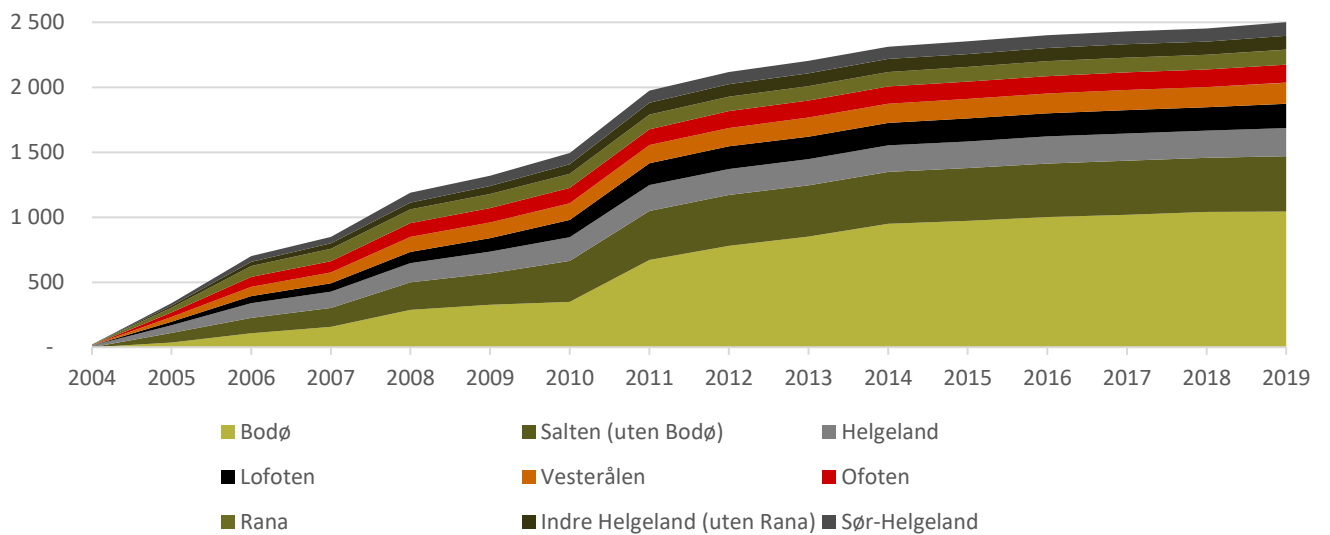
4.6.9 Kategori 6 – Reiseliv

Reiseliv er et viktig satsningsområde for Nordland, og 4,3 prosent (102 millioner kroner) av RDA-midlene har blitt brukt til å styrke regionalt reiseliv gjennom 180 prosjekter. Dette inkluderer midler til cruise, fergeruter rundt Lofoten, markedsføring og profilering og kompetanseheving innen reiseliv.

4.6.10 Kategori 7 – Nettverksutvikling og næringsparker

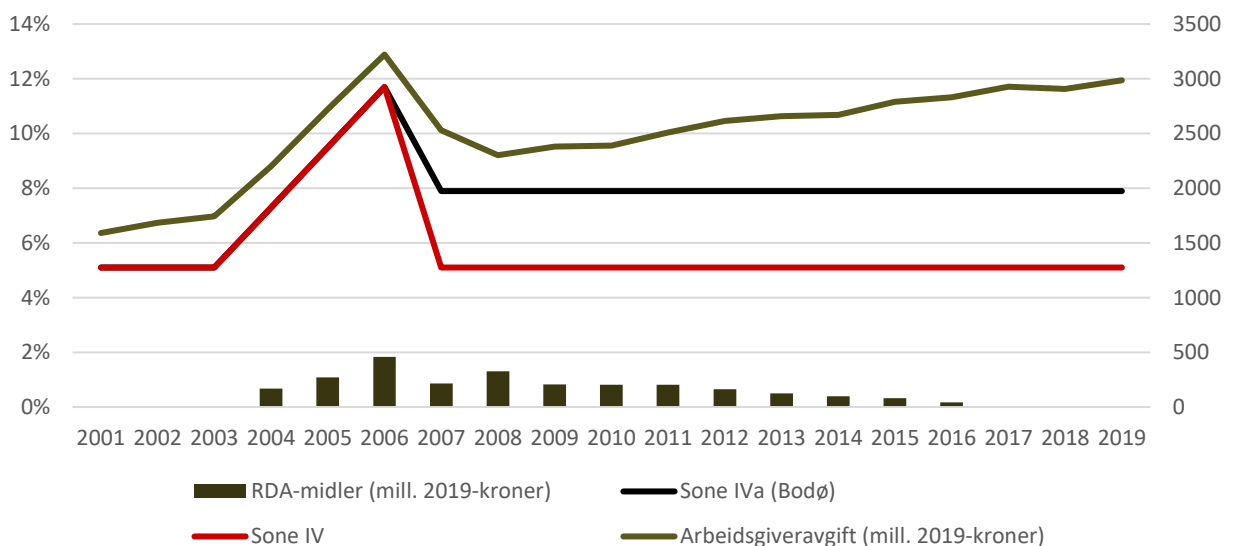
8,5 prosent (201 millioner kroner) er bevilget til prosjekter for nettverksutvikling og næringsparker som omfatter støtte til diverse næringshager, nettverk og forum rettet mot næringslivet, trainee-programmer og innovasjonssamarbeid utenom det er som er støttet via Innovasjon Norge. Slike prosjekter oppfyller særlig kravet i handlingsplanen om å styrke innovasjon og nyskaping innen næringslivet.

Figur 4.10 Kommunevis fordeling av kumulative RDA-midler i mill. 2019-kroner, 2004-2019



Kilde: Skattedirektoratet

Figur 4.11 Avgiftsatser (venstre akse), RDA-midler og arbeidsgiveravgift for Nordland (høyre akse), 2001-2019



4.6.11 Intervensjonslogikk for RDA og DAGA

Hovedmålet er som nevnt tidligere likt for DAGA og RDA. Begge virkemidler skal bidra til økt bosetting i områdene som er omfattet. Men de økonomiske mekanismene er forskjellige. Figur 4.12 viser intervensjonslogikkene for RDA-ordningen eksemplifisert med finansiering av kunnskapsløft og kulturelle arenaer, samt for DAGA ved redusert arbeidsgiveravgift

Redusert arbeidsgiveravgift virker direkte kostnadsreducerende på virksomheter, som får lavere lønnskostnader. Lavere lønnskostnader fører til økt sysselsetting, og redusert produktpris med påfølgende økt etterspørsel. I tillegg er en indirekte virkning av lavere arbeidsgiveravgift økt lønn. Med andre ord høster arbeidstakere deler av gevinsten med lavere avgift som en følge av økt etterspørsel etter arbeidskraft. Økt lønn gir økt disponibel inntekt, økt etterspørsel etter varer og tjenester, og videre økt sysselsetting.

Prosjektene støttet med RDA-midler har andre mekanismer som fører til det ønskede resultatmålet. Fi-

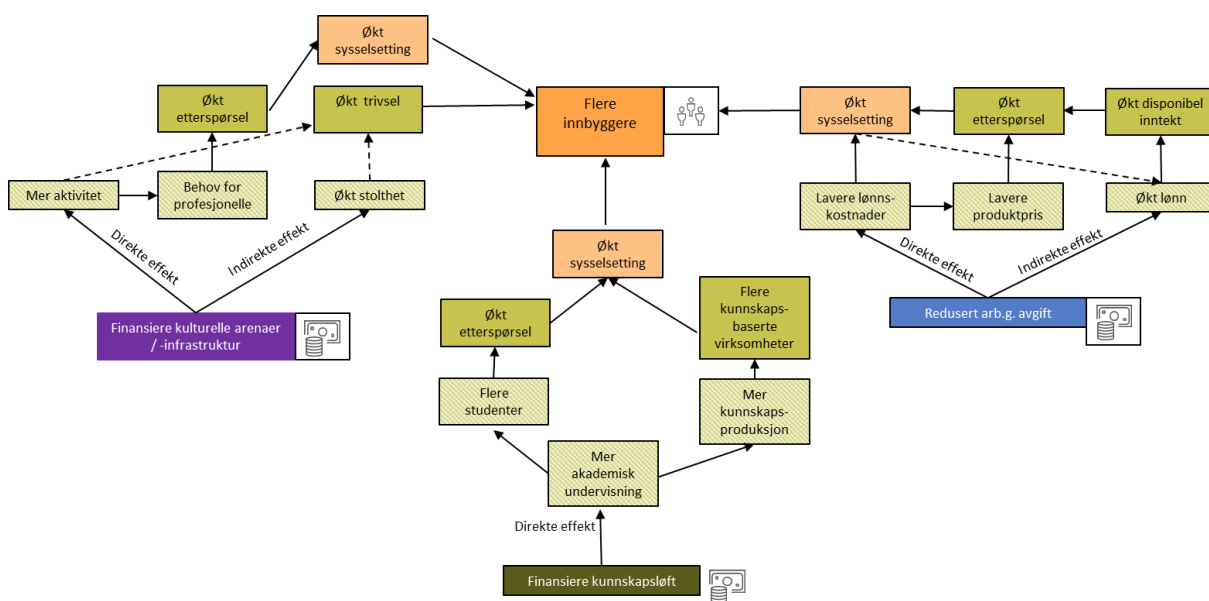
nansiering av kunnskapsløft og kulturelle arenaer virker direkte gjennom henholdsvis mer akademisk undervisning og mer aktivitet i arenaene.

Aktiviteten som skapes i det kulturelle arenaene fører til økt etterspørsel og sysselsetting ved behov for profesjonelle.

I tillegg kommer at de kollektive godene i seg selv produserer et velferdsgode for lokalsamfunnet. Befolkningen får tilgang til tjenester og muligheter de ellers ikke ville hatt tilgang, noe som kan skape økt trivsel blant befolkningen. Økt trivsel skapes også gjennom en indirekte effekt ved at befolkningen blir stolte av de nye arenaene. Økt sysselsetting og trivsel kan i sin tur gi økt bosetting.

Finansiering av kunnskapsløft, som for eksempel etableringen av et universitet, gir en direkte effekt i form av mer akademisk undervisning. Mer akademisk undervisning gir flere studenter på lang høyere utdanning, med påfølgende økt tilbud av arbeidskraft med høyere utdanning. I tillegg vil etableringen av kunnskapsinstitusjoner gi flere kunnskapsbaserte virksomheter.

Figur 4.12 Intervensjonslogikk for kompensasjonsordningen (RDA) og DAGA



Kilde: SØA

5 Casestudier i utvalgte prosjekter

SØA har gjennomgått prosjektrelevant dokumentasjon og gjennomført caseintervjuer med personer knyttet til elleve forskjellige prosjekter som har motatt tilsagn om RDA-midler. Caseintervjuene gir en dypere innsikt i hvordan RDA-midlene har blitt benyttet.

Vi har valgt ut prosjekter til case som varierer etter størrelse og prosjektkategori. Alle prosjektkategoriene fra kapittel 4.6 er representert i den kvalitative caseanalysen. Framgangsmåten for utvalgte prosjekter er som følger: Innenfor hver prosjektkategori har vi valgt de største prosjektene målt etter størrelsen på tilsagnsbeløp av RDA-midler. Enkelte prosjekter som eksempelvis Tunnel gjennom Tjernfjell er ekskludert i den kvalitative analysen fordi nyttegevinstene enda ikke kan fastslås i prosjekter som nylig er blitt realisert.

Casestudien inkluderer flere av de store prosjektene i perioden fra 2004 til 2020. Mange av dem er definert som store satsinger, omtalt som pilarer i handlingsplanene for RDA-ordningen. Omtrent 41 prosent av de totale RDA-midlene har gått til finansiering av de elleve prosjektene. Fordi prosjektene utgjør en stor del av ordningen, vil analysen av caseprosjektene ha stor betydning for vurderingen av nyttegevinster for RDA-ordningen i sin helhet.

Tabell 5.1 gir en oversikt over prosjektene utvalgt som caser, og en oppsummering av effekter av prosjektene, samt våre anslag over addisjonalitet av RDA-midlene. Addisjonaliteten er et mål på betydningen av RDA-midlene med tanke på om midlene utløser gjennomføring av prosjektet. Addisjonaliteten vurderes som høy dersom prosjektet ikke ville blitt gjennomført, eller i mye mindre skala og/eller på et senere tidspunkt uten RDA-midlene. Dersom prosjektet ville blitt gjennomført uavhengig av den offentlige støtten er addisjonaliteten lav.

I drøftingen presenterer vi effekter som økonomiske mekanismer, som til sin tur kan lede til økt sysselsetting og bosetting. Drøftingen av prosjektenes effekt tar utgangspunkt i prosjektenes kategoritilhørighet, og baseres i tillegg på opplysninger og vurderinger de prosjektansvarlige oppgir under intervjuene.

Casestudiene avdekker en rekke positive effekter av de elleve prosjektene. Strategisk satsing på kultur gjennom byggingen av Stormen kulturhus og bibliotek, samt Jektefartsmuseet har ført til mer kulturell og sosial aktivitet, i tillegg til å øke optimismen og stoltheten blant regionens innbyggere. Etableringen av Universitetet i Nordland har på sin side ført til et økt kompetansenivå i regionen, med mer forskning og studieprogrammer, bl.a. gjennom rekruttering av nye studenter og forskere.

Etter vår vurdering har RDA-midlene vært viktig for gjennomføringen av flere enkeltprosjekter vi har undersøkt i den kvalitative analysen. De fleste prosjektene blir vurdert til å ha middels addisjonalitet. Det betyr at prosjektet i fravær av RDA-midlene ville blitt gjennomført i samme omfang, men på et senere tidspunkt. Alternativt ville prosjektet vært gjennomført i et begrenset omfang, men med samme tidsskjema. Et par prosjekter blir vurdert til å ha høy addisjonalitet. Prosjekter med høy addisjonalitet ville enten blitt gjennomført i et mer begrenset omfang på et senere tidspunkt, eller ikke i det hele tatt.

Det er imidlertid en betydelig grad av usikkerhet knyttet til anslagene over RDA-midlenes addisjonalitet. Fraværet av tilsagn om RDA-midler er en kontrafaktisk situasjon. Vi kan dermed ikke vite med sikkerhet om prosjektene ville blitt gjennomført i uten tilsagn om RDA-midler.

Nedenfor gir vi en kort gjennomgang av de elleve prosjektene vi har analysert kvalitativt med caseintervjuer og litteratur. For hvert enkelt prosjekt rede-

gjøres det først for bakgrunnen og formålet for prosjektet. Til slutt drøfter vi resultatene av prosjektet. Videre presenteres omfanget (prosjektets størrelse) og hvilke aktiviteter som er gjennomført i

Tabell 5.1 Oversikt over anslått addisjonalitet RDA-midlene og effekter av utvalgte prosjekter, fordelt på prosjektkategori og område

Prosjektkategori	Prosjekt	Område	Addisjonalitet		Effekter
Kostnadsreduksjon samfunn	Bredbåndsutbyggingen	Nordland	Høy	4	Bedre kommunikasjon, tidsbesparing og virksomhetsetableringer
	Byen og Havna	Bodø	Middels	2	Virksomhetsetableringer
	Toventunnelen	Leirfjord og Vefsn	Middels	2	Kortere reisetid
	Ny by ny flyplass	Bodø	Middels	2	Økt kompetanse, virksomhetsetableringer, økt bosetting og bedre klima
Aktiviteter	Europeisk Kulturhovedstad	Bodø	Middels	3	Mer kulturell aktivitet, økt stolthet
Kollektive goder	Kulturkvartalet	Bodø	Høy	4	Mer kulturell og sosial aktivitet, økt optimisme og stolthet
	Jektefartsmuseet	Bodø	Høy	4	Mer kulturell aktivitet og sosial aktivitet
Kunnskapsproduksjon	Universitetet i Nordland	Bodø	Middels	3	Økt kompetanse og mer rekruttering, mer forskning
Reiseliv	Visit Bodø	Bodø	Middels	2	Økt turisme og aktivitet
Nettverksutvikling og næringsparker	Traineeprogram Salten	Salten	Middels	3	Økt kompetanse og mer rekruttering
	Kunnskapsbasert verdiskaping	Bodø	Middels	2	Økt samarbeid blant virksomheter, økt innovasjon

Kilde: SØA

Note: Lav - 1: Gjennomført aktiviteten uten endringer, samme skala og tidskjema.
Middels - 2: Gjennomført aktiviteten i samme skala, men på et senere tidspunkt.
Middels - 3: Gjennomført aktiviteten i en mer begrenset skala, men med samme tidskjema
Høy - 4: Gjennomført aktiviteten i en mer begrenset skala og et senere tidspunkt.
Høy - 5: aktiviteten ville ikke blitt gjennomført

5.1 Bredbåndsbyggingen

Bakgrunn og formål

Mange kommuner i Nordland fylkeskommune hadde et behov for å utvikle og forbedre bredbåndstilgangen, og deler av RDA-midlene har vært øremerket til bredbåndsutbygging.

Målet med bredbåndssatsingen i Nordland er «å få et enhetlig transportnett/stamnett som forutsetning for å kunne bygge lokale aksessnett, samt binde sammen alle offentlige institusjoner i hele fylket. Det må bygges regionale ringstrukturer, samt en indre trase med tverrforbindelser til ytre trase, for å sikre robusthet og redundans.»⁹ RDA-midlene er særlig blitt benyttet til å bygge ut eller forbedre bredbåndet i kommuner hvor personer og virksomheter etterspør utbygging, der det ikke er kommersielt lønnsomt med utbygging.

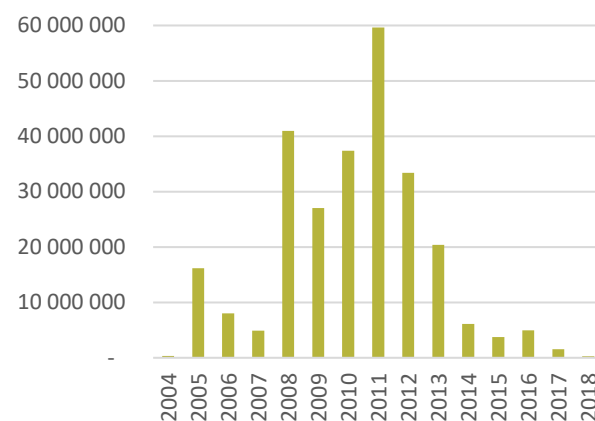
Begrunnelsen for å benytte RDA-midler til finansiering av bredbåndsutbygging er i tråd med ESAs retningslinjer for bruk av offentlig støtte. Retningslinjene sier at finansiering av bredbånd er tiltatt i områder uten bredbåndstjenester, eller der det ikke er lønnsomt med utbygging for private aktører i markedet. I noen tilfeller er det offentlig finansiering av bredbånd tillatt i områder der det kun finnes en leverandør og dette påvirker kvalitet og pris på tilbudet i negativ grad. Offentlig inngripen er imidlertid ikke tillatt i områder der det er god dekning og konkurranse på bredbåndstjenester.¹⁰

Aktiviteter og omfang

Totalt er det blitt bevilget 265 millioner kroner i RDA-midler til bredbåndsutbygging i Nordland, jf. Figur

5.1 som viser utviklingen i bevilgede RDA-midler til bredbåndsutbygging i perioden fra 2004 til 2018.

Figur 5.1 Tilsagnsbeløp til bredbåndsutbygging



Kilde: Nordland fylkeskommune

Resultater

Det eksisterer en lang rekke potensielle nyttegevinster av utbygging av bredbånd, som tilfaller virksomheter, personer eller samfunnet som helhet.

For flere virksomheter har utbyggingen av bredbånd ført til en effektivisering av drift som gir kostnadsreduksjoner, økte markedsmuligheter, realisering av nye tjenester og produkter, samt økt kvalitet på tjenestene.¹¹ Virksomheter vil derfor finne det mer lønnsomt å drive og investere i områder med godt utbygget bredbånd.

Intervjuobjektene nevner flere eksempler på virksomheter fra ulike næringer som har høstet den kostnadsreducerende nyttegevinsten. De mener at enkelte bedrifter er avhengig av et godt bredbånd

⁹ Se [link](#).

¹⁰ Se omtale av ESAs retningslinjer i (KRD, Vedrørende prosjekter for utbygging av bredbånd)

¹¹ Gevinstene er nevnt i (Nordland fylkeskommune, Ny strategi for bredbåndsutbygging i Nordland.)

for å drive produktivt, og som ikke kunne drive lønnsomt i fravær av bredbånd.

Bredbåndsutbyggingen har potensiale til å føre med seg store positive effekter for kommuner som ønsker å legge til rette for næringslivsutvikling. Bredbåndet gjør det mulig for virksomheter å øke produksjonen av varer og tjenester som følger av kostnadsreduksjonen, og på den måten gi et insentiv til å fortsatt lokalisere seg i området.

Til slutt vil det være gevinster for samfunnet og kommunene som satser på bredbåndsutbygging. Ved å legge til rette for at næringslivet kan ta i bruk et godt utbygget bredbånd, vil det kunne føre til mer lønnsomme virksomheter og økt etterspørsel etter arbeidskraft. Intervjuobjektene mener utbyggingen av bredbånd er en viktig faktor/forutsetning for å øke bosetting eller hindre fraflytting, spesielt fra distrikter som tidligere hadde dårlig tilgang til bredbånd.

Intervjuobjektet med ansvar for bredbånd i Nordland fylkeskommune er av den oppfatning at utbyggingen av bredbånd ville skjedd på enkelte lokasjoner uavhengig av RDA-midlene, men at utbyggingen ville bli gjennomført på et senere tidspunkt. Likevel er han av den oppfatning om at de mest utsatte lokasjonene fremdeles ikke ville fått utbygget bredbånd om det ikke hadde vært for tilførselen av RDA-midler, og at graden av utbygging er mye større som en følge av kompensasjonsordningen. Intervjuobjektet nevner videre i denne sammenheng at Nordland har store utfordringer både når det gjelder natur/terreng og bosettingsmønster. Dette gjør bredbåndsutbygging krevende både teknisk og ikke minst økonomisk. Høye fjell, dype fjorder, trange daler og mange øyer gjør utbygging vanskelig.

5.2 Byen og havna

Bakgrunn og formål

Prosjektet Byen og havna var i perioden fra 2007 til 2013 en pilar, i likhet med Universitetsprosjektet, Bodø nye kulturhus, og Tunnel gjennom Tjernfjell.

Formålet med pilaren Byen og havna var å skape gode og bynære næringsareal, for å gi en videre vekst i Bodøs næringsliv. Hovedfokus har vært å videreutvikle kapasitet og funksjonalitet i eksisterende logistikk-knutepunkter i indre havn, samt åpne nytt ytre havnesnitt.

Pilaren er delt opp i flere prosjekter som på hver sin måte skal bidra til å nå formålet. Opprinnelig var følgende fire prosjekt inkludert: 'Kaier på Valen', 'Terminalkai Sør', 'Kvalvikodden næringsareal' og 'Lille Hjartøy næringsareal'. De to sistnevnte delprosjektene utgikk imidlertid etter gjennomførte prosjektutredninger. De utgatte prosjektene er underveis i prosjektperioden blitt erstattet av to nye delprosjekter: Langstranda næringsareal og «Næringsareal og terminal».

Aktiviteter og omfang

Videreutviklingen av Bodø havn er en krevende byutviklingsoppgave som må tas i flere trinn og over tid (Nordland fylkeskommune, 2010). I tråd med den planlagte bruken av RDA-midler ble det bevilget totalt 150 millioner kroner til prosjektet Byen og Havna (115 mill. kr i 2011 og 35 mill. kr i 2014). Den samlede prosjektkostnaden er på omtrent 300 millioner kroner. Mottakeren Bodø kommune fikk med andre ord dekt omtrent halvparten av finansieringen med RDA-midler.

Det gjennomført aktiviteter knyttet til fire delprosjekter (i tillegg til utredninger av Lille Hjartøy og Kvalvikodden):

1. Kaier på Valen
2. Terminalkai Sør

3. Langstranda næringsareal
4. Næringsareal og terminal

'Næringsareal og terminal' inneholder tre elementer: Utfylling Vestre Langskjær og etablere nytt næringsareal, Ny veitrase for Burøyveien og VA-anlegg til Nyholmen for byggemodning av næringsarealet, Utredning av ny sentrumsterminal og logistikk-hub.

Resultater

Pilaren har overordnet sett bidratt til by- og næringsutvikling i Bodø ved øke kvaliteten og attraktiviteten. «Langstranda næringsareal» og «Næringsareal og terminal» bidratt til å legge til rette for virksomhetsetableringer gjennom frigjøring av næringsarealer, mens havnene har fått økt i kvalitet.

Intervjuobjektet opplyser om at næringsarealene er regulert ferdig og klargjort for etableringer. Omfanget næringsvirksomhet har økt noe, og vil ifølge intervjuobjektet trolig fortsette i perioden framover, eksempelvis opplyses det om at virksomhetsetableringer på Langstranda er i ferd med å realiseres.

Klargjøringen av næringsarealene er en gevinst for virksomheter som får redusert tiden det tar for å etablere seg. Fordi arealene gir en sentrumsnær plassering kan arealene være attraktive for flere typer virksomheter, inkludert tjenesteutførende virksomheter.

Intervjuobjektet mener at RDA-midlene skapte en stor mulighet for næringsutvikling, og har bidratt til både gjennomføringen av utredningen og av pilaren som helhet.

5.3 Tøventunnelen

Bakgrunn og formål

Tøventunnelen er en veitunnel på fylkesvei 78 mellom Vefsn kommune og Leirfjord kommune. Prosjektet startet opp av Helgeland regionråd, som en del av «Vegpakke Helgeland» For å få realisert vei-

stykket mellom Mosjøen og Sandnessjøen. Fylkesveien er en viktig forbindelse mellom Ytre og Indre Helgeland. Tunnelen er Nord-Norges lengste med 10,7 km lang og erstattet en smal, svingete og rasfarlig veistrekning (Nordland fylkeskommune, 2016)

Tøventunnelen er kategorisert som et kostnadsreducerende prosjekt for samfunnet, ved at den nye veiforbindelser med reduserte avstander fører til tidsbesparelser for personer som bruker tunnelen.

Aktiviteter og omfang

Prosjektet med tilhørende tilførselsveier ble vedtatt i Stortinget i 2009, med byggestart tidlig i 2010. Forberedende arbeider ble igangsatt, og veien ble ferdig i 2014.

Tunnelen var kostnadsberegnet til 700 millioner kroner, der det var forutsatt å finansiere byggingen med 50 prosent bompengandelen og resten med ordinære statlige bevilgninger (Helgeland regionråd, 2005).

Prosjektet ble finansiert med statlige og fylkeskommunale midler, bompenger, innsparte ferjetilskudd og RDA-midler (St. Prop 90 (SD), 2009). Vegpakke Helgeland hadde en kostnadsramme på 1 539 millioner 2019-kroner, og hvorav RDA-midler bidro med 40,4 millioner kroner.

Resultater

Tøventunnelen har forbedret transportløsningen på Helgeland, med en god veiløsning mellom Sandnessjøen, Mosjøen og Mo i Rana.

Tunnelen har redusert avstanden mellom Mo i Rana og Leirosen med omtrent 30 km, og mellom Mosjøen og Leirosen er avstanden redusert med omtrent 8,5 km (Store norske leksikon, 2019).

Helgeland har spedt bebyggelse og lange avstander mellom regionsentra (Nordland fylkeskommune, 2016). Virksomheter og personer

som ferdes mellom regionene, høster gevinster av Tøventunnelen i form av tidsbesparinger. Fire kommuner har særlig nytt godt av det, mener intervjuobjektet. Det er betydelig pendling mellom Leirfjord og Vefsn, hvor brukere av tunnelen sparer omtrent 20 minutter hver vei.

Intervjuobjektet mener det er virksomheter fra flere ulike næringer som er positivt berørt av prosjektet. Eksempelvis blir havnæringen i Herøy kommune, samt oljenæringen nevnt. Det er spesielt avstandsreduksjonen, med tilhørende raskere tilgang til E6 som blir nevnt av intervjuobjektet som klare resultater.

Tunnelen har medført at Leirfjorden har blitt det geografiske og tidsmessige midtpunktet på Helgeland. Videre var Tøventunnelen sannsynligvis avgjørende for konseptutvalget om at hovedsykehuset for Helgeland skal ligge i Leirfjorden. Det var lettere for Mosjøen å akseptere at deres sykehus ble nedlagt, fordi tunnelen førte til pendleavstand til Leirfjorden.

RDA-midlene har hatt stor betydning for gjennomføringen av prosjektet. Intervjuobjektet mener at det ville tatt mye lengre tid å få gjennomført prosjektet uten RDA-midlene, og er ikke en gang sikker på at tunnelen ville blitt realisert. Bruken av midlene i prosjektet viste stor enighet lokalt om realisering av prosjektet, og var avgjørende for det positive vedtaket i Stortinget. Uten bevilgningen av RDA-midler måtte bompengefinansieringen øke med tilsvarende beløp for at prosjektet skulle bli realisert.

5.4 Ny by ny flyplass

Bakgrunn og formål

Nedleggelsen av Bodø hovedflystasjon og det faktum at rullebanen ved Bodø lufthavn må erstattes pga. slitasje muliggjør en bygging av ny flyplass i sørvestenden av Bodø halvøya.

Med flyttingen av flyplassen, frigjør Bodø et stort område, på omtrent 3400 dekar. De frigjorte arealene er verdifulle for by- og havneutvikling.

«Et av delprosjektene er utviklingen av Bodø som en såkalt «Smart city». Prosjektet har vakt stor interesse blant internasjonale bedrifter og forskningsmiljøer. Dette gir mulighet for kobling av lokalt næringsliv med globalt næringsliv og Bodø kan drive aktivt innsalg av andre sterke næringsmiljø i fylket inn mot disse bedriftene og forskningsmiljøene.» (Nordland fylkeskommune, 2015)

Aktiviteter og omfang

Så langt har Bodø kommune mottatt tilsagn om RDA-midler tilsvarende 16 millioner kroner til finansiering av prosjektet. Kommunen fikk først bevilget 5,5 millioner i 2015. Deretter fikk kommunen innvilget 1 million kroner til prosjekt om en virkningsstudie for avvikling av Bodø hovedflystasjon og verdiskapingsstudie for «Ny by – ny flyplass» i 2017. Året etter ble det bevilget 9,6 millioner kroner til prosjektets fase 2.

Fase 2 av prosjektet er godt i gang som et samarbeid mellom Bodø kommune, Avinor og Forsvarsbygg. «Overordnet prosjektmål er å fremskaffe endelig beslutningsgrunnlag for bygging av ny flyplass (miljøoppyrdding, lokal finansiering, utforming og kostnader ny lufthavn) og frigjøring av arealer til ny bydel. I tillegg skal grunnlaget legges for etablering av et næringsutviklingsprogram for arbeidsplasser og verdiskapning» (Nordland fylkeskommune, 2019).

Den totale kostnaden for prosjektet er anslått til i underkant av 5 milliarder kroner. Anslått ferdigstillelse av ny flyplass er 1.1.2026 (Bodø kommune, 2020). Resultatet, inkludert nytteeffektene, av prosjektet kan først bli analysert på et tidspunkt etter ferdigstillelsen.

5.5 Kulturkvartalet

Bakgrunn og formål

Byggingen av Stormen kulturhus og bibliotek har vært en stor strategisk satsning i perioden med kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift. Nordland fylkeskommune erkjente i sin handlingsplan at den nordlige landsdelen ikke hatt den samme sterke veksten innen kulturnæringene som andre deler av landet, og tilretteleggelse av et variert kultur- og opplevelsestilbud ville derfor være en av grunnpilarene i den videre utviklingen av Nordlandssamfunnet. Som fylkeshovedstad, og en av de største byene i landsdelen, er det viktig at Bodø videreutvikler sine tilbud innen kultur, opplevelser og attraksjoner både for befolkningen og for tilreisende. Kultur- og opplevelsesnæringene er også viktige arbeidsplasser med stort potensiale for nyetableringer (Nordland fylkeskommune, 2010).

Formålet med prosjekt er å gjøre Bodø til en mer attraktiv by, og nå et regionalt publikum. Kulturhuset skulle bli et konserthus med akustiske kvaliteter i verdensklasse. Målet er å styrke Nord-Norges nasjonale og internasjonale profil ved å trekke til seg nasjonal og internasjonal kultur. Det blir understreket i handlingsplanene at studenter er en viktig målgruppe for prosjektet. Stormen vil gjøre Bodø til et godt studiested, og kulturtilbudet er viktig for å beholde unge, kompetente mennesker i landsdelen, samtidig som det stimulerer nye grupper til å flytte nordover (Nordland fylkeskommune, 2010, 2012).

Aktiviteter og omfang

I 2011 startet byggingen av Kulturkvartalet i Bodø – den største utbyggingen i kommunens historie. Kulturkvartalet ble åpnet 16. november 2014 og ligger

ved havna i Bodø sentrum. De to delene av kulturkvartalet holder til i hvert sitt bygg, med Hålogalandsgata mellom.

Totalt har mottakeren Bodø kommune blitt tildelt RDA-midler tilsvarende 200 millioner kroner av fylkeskommunen til prosjektet om Kulturkvartalet.

Resultater

Realiseringen av Stormen Kulturhus og bibliotek har gitt umiddelbare og varige nyttegevinster for Nordland, spesielt i Bodø. Byggene er kulturelle arenaer, og økningen av kulturtilbudet har bidratt til mer kulturell og sosial aktivitet. De kulturelle arenaene er tilpasset en bred målgruppe, som gjør at nyttegevinstene fordeles mellom flere brukere.

Det nye kulturhuset i Bodø har i tillegg vært av stor betydning for andre prosjekter som har fått tilsagn om RDA-midler. Intervjuobjektet nevner at Kulturhuset er en plattform og bærebjelke i søknaden om Bodø som Europeisk kulturhovedstad.¹²

Flere intervjuobjekter, også dem som har vært involvert i andre prosjekter, nevner at Stormen har vært veldig viktig for å øke optimismen og stoltheten for Bodø som by.

RDA-midlene har hatt stor betydning for gjennomføringen av prosjektet, I den forstand at midlene har bidratt til å øke kvaliteten på kulturhuset. Intervjuobjektet involvert i prosjektet mener at RDA-midlene har bidratt til å løfte prosjektet fra et regionalt til nasjonalt nivå, ved at kulturhuset har fått status som nasjonalt kulturbygg. Dette synspunktet underbygges av et annet intervjuobjekt som mener at det nye

¹² Se kapittel 5.6 nedenfor for omtale av prosjektet om Europeisk Kulturhovedstad.

kulturhuset ville vært bygget i fravær av RDA-midler, men at kvaliteten på bygget ville vært lavere.

5.6 Europeisk kulturhovedstad

Bakgrunn og formål

RDA-ordningen har som nevnt utløst investeringer i kollektive goder som øker kulturtilbudet. Arbeidet med å bli Europeisk kulturhovedstad har tatt utgangspunkt i den de eksisterende kulturelle investeringene som har gjort byen mer attraktiv, eksempelvis med byggingen av Stormen kulturhus, biblioteket og Jektefartsmuseet. Byggingen av Stormen har gitt kulturlivet et oppsving. En videreføring og ytterligere satsing ligger i å undersøke mulighetene for Bodø som Europeisk kulturhovedstad (ECoC) i 2024 (Nordland fylkeskommune, 2017).

Bodø og Nordland har siden 2015 jobbet for å bli Europeisk kulturhovedstad i 2024.¹³ EU-parlamentet godkjente Bodø som søkerby by sommeren 2017, og søknadsprosessen begynte deretter. I september 2019 ble det klart at Bodø og Nordland vant gjennom med sin søknad og blir ECoC i 2024. Bodø konkurrerte mot Banja Luka og Mostar, som begge ligger i Bosnia – Hercegovina (Nordland fylkeskommune, 2019)

Aktiviteter og omfang

Prosjektet har totalt blitt tilført 4,3 millioner kroner i RDA-midler. Omtrent 90 prosent av midlene ble benyttet til å finansiere søknadsprosessen gjennom prosjektet «Europeisk kulturhovedstad - støtte til søkeprosessen 2017 – 2019» i 2018.

Det pågående prosjektet vil vare mot 2024, og aktiviteten i prosjektet vil i stor grad gå til å lage et pro-

gram. Det er allerede planlagt arealutvikling for kulturelle møteplasser.

Resultater

Utnevnelsen av Bodø som Europeisk kulturhovedstad har gitt regionen er mulighet til å bygge videre på den sterke satsingen innen kultur og opplevelser.

Det er for tidlig å fastslå nytteeffekter av arbeidet med Europeisk kulturhovedstad. Likevel har en rekke regionale samfunnsaktører offentlig gitt uttrykk for at prosjektet gir byen en stolthet som oppleves som viktig.

«En utnevning og gjennomføring av planlagt program forventes å gi følgende effekter: økt bolyst, investeringer og utvikling av arbeidsplasser i privat sektor, en styrket lokal reiselivsnæring, styrket omdømme nasjonalt og internasjonalt, økt tilflytting og rekruttering til regionen, styrking av rekrutteringen til kultursektoren, en oppbygging av gjennomføringskompetanse på større arrangement på høyt internasjonalt nivå samt gi landsdelen positiv internasjonal oppmerksomhet.» (Nordland fylkeskommune, 2017).

RDA-midlene har trolig påvirket gjennomføringen både i den forstand at det har gjort at Bodø kommune kan tenke stort om sin satsing på kultur, ved å søke som kulturhovedstad, samtidig som midlene sannsynligvis har sikret god kvalitet på søknaden.

5.7 Jektefartsmuseet

Bakgrunn og formål

Jektefartsmuseet er anlagt i Bodøsjøen friluftsmuseet, et museumsområde som har vært i Nordlandsmuseets eie siden 1937. Det har helt siden 1959, da

¹³ Se [link](#).

jekta Anna Karoline ble dratt i land, vært mange initiativ for å for å reise et bygg rundt jekta, og igangsatt ulike tiltak for å hindre nedbryting og forvitring av båten.

Nordlandsmuseet kjøpte jekta Anna Karoline med formål om å ta vare på, og formidle historien om jektefarten og dens betydning for kysten og landet. Videre er ambisjonen at Jektefartsmuseet skal bidra til at historien om Jektefarten ikke blir glemt, og at jekta fortsatt har relevans og betydning.

Å besøke Jektefartsmuseet skal ha en stor opplevelsesverdi, i den forstand at museet er en attraksjon som gir merverdi for de besøkende, og for andre som er opptatte av fortellingen som jektefarten representerer.

Aktiviteter og omfang

Prosjektet startet i 2011 da Nordlandsmuseet i samarbeid med Bodø kommune igangsatte et skisseprosjekt. Året etter ble det fattet et vedtak i Bodø bystyre om å gi en prioritering til et prosjekt om å realisere et jektefartsmuseum i Bodøsjøen. Det ble søkt støtte til et forprosjekt ledet av Nordlandsmuseet for igangsetting av arbeidet med det nye museet. Forprosjektet hadde som mål å utarbeide et helhetlig konsept for etablering og drift av jektefartsmuseet som nasjonalt kulturbygg med utarbeidede tegninger av bl.a. nybygg, romplan, formidlingskonsept, driftsmodell og restaureringsplaner.

Nordlandsmuseet ønsket en tredeling av finansieringen av hovedprosjektet mellom staten, Bodø kommune og fylkeskommunen, som til sammen utgjorde 92 millioner kroner. Fylkeskommunens del på 29,1 millioner er bevilget som RDA-midler. Prosjektet hadde et totalbudsjett på 101,1 millioner kroner, og de resterende beløpet ble finansiert med private midler og sponsorer.

I 2016 ble arbeidet med restaurering og istandsetting av båten Anna Karoline, og Nordlandsmuseet. Videre måtte totalentreprisen for byggingen av museet ut på en ny anbudsprosess, som en følge av at tilbudene lå langt over budsjett. I 2017 ble totalentreprisen for byggingen av museet startet etter en ny anbudsrunde, og ble avsluttet 1. mai 2019. Museet ble høytidelig åpnet i Bodøsjøen for publikum syv uker etter.

Resultater

I løpet av et halvt år har museet hatt omtrent 20 000 betalende besøkende. I tillegg er det andre personer som etterspør varer i museets restaurant eller opplevelsene utendørs.

Jektefartsmuseet er en av flere prosjekter som har bidratt til en overordnet positiv utvikling i Nordland og Bodø spesielt.

RDA-midlene har spilt en betydelig rolle i gjennomføringen av prosjektet, og intervjuobjektet mener at midlene har vært viktig for gjennomføringen av prosjektet om Jektefartsmuseet. Uten midlene ville det tatt lengre tid før prosjektet ville blitt realisert.

5.8 Universitetet i Nordland

Bakgrunn og formål

Målet om å bli et universitet var resultatet av en strategisk institusjonsutvikling av Høgskolen i Bodø som startet i siste halvdel av 90-tallet. Institusjonsutviklingen som var nødvendig for å nå målet om å bli et universitet, innebar at høgskolen måtte bygge opp faglig kapasitet og forskerkompetanse.

Institusjonen vokste raskt både i årsverk og forskerårsverk. Oppbyggingen av kompetanse ble gjort både for å møte de formelle kravene til universitetsstatusen, og for å konkurrere om eksterne forskningsmidler fra EU og Norges forskningsråd (NFR).

Videre ble det søkt til NOKUT om universitetsstatus. Fordi Høgskolen i Bodø oppfylte de nasjonale kravene, ble søknaden godkjent og Høgskolen i Bodø ble omgjort til Universitetet i Nordland den 1. januar 2011.¹⁴

Universitetsprosjektet var i perioden fra 2007 til 2013 en pilar sammen med Bodø nye kulturhus, Bodø nasjonalhavn og tunnel gjennom Tjernfjell. I likhet med de andre pilarene, har det vært viktig at Universitetsprosjektet medført stor samfunnsmessig, varig verdi og ga næringsmessige ringvirkninger. Universitetet i Nordland har da også som formål å bidra til å øke kunnskaps- og kompetansenivået i hele Nord-Norge (Nordland fylkeskommune, 2012).

Aktiviteter og omfang

Totalt er det blitt bevilget 53,4 millioner kroner i RDA-midler til Universitetsprosjektet. Høgskolen i Bodø fikk i 2007 og 2008 innvilget hhv. 3 millioner og 14,4 millioner kroner til Universitetsprosjektet. Videre fikk Universitetet i Nordland i perioden fra 2010 til 2013 innvilget til sammen 36 millioner kroner. Tilslagsbeløpet var på 14,4 millioner kroner i 2010, etterfulgt av innvilgninger på 7,2 millioner i hvert av de påfølgende årene.

Midlene som ble satt av i pilaren er brukt på flere ulike kompetanseinvesteringer, som bl.a. stipendiatprogrammer, satsning på innovasjonsforskning (system- og prosessforståelse), samt en genomikkplattform innen marin (genforskning).

Resultater

Tidlige erfaringer med realiseringen av universitetet viser at mulighetene for egengodkjenning av studier

på masternivå har gitt en ny mulighet til samarbeid med nasjonale og internasjonale utdanningsinstitusjoner. Eksempelvis har det blitt utviklet fellesgrader og MBA-studier sammen med russiske institusjoner, MBA i helseledelse og fellesgraden med Kosice i Slovakia om veterinærstudiet. Disse studiene har utvilsomt ført noe nytt inn i det nordnorske utdanningslandskapet, og representerer en tilførsel av nye tilbud på den nasjonale arenaen (Nordland fylkeskommune, 2012).

Samarbeidsavtalene har resultert i en økt tilførsel av studenter fra andre deler av Norge og utlandet som ønsker å studere i Bodø. Intervjuobjektet nevner spesielt at flere bosetter seg i Nordland for å studere på universitetet gjennom samarbeidsavtalen med St. Petersburg. Intervjuobjektet mener at universitetsstatusen har vært spesielt viktig for markedsføring mot internasjonale studenter.

Universitetsprosjektet har økt kompetansenivået i regionen gjennom en utvikling og styrking av nasjonale fortrinn innen en rekke fagområder. Områdene som Universitetet i Nordland er særlig sterke og har en nasjonal posisjon inkluderer innovasjonsforskning innen system og prosessforståelse, akvakultur og samfunnsvitenskapelig velferdsforskning. Styrkingen av fagområder har bidratt, i likhet med samarbeidsavtalene, til en styrking av universitetets konkurransekraft ved å tiltrekke seg flere studenter og forskere.

Det økte kompetansenivået i institusjonen har også medført en styrket konkurransekraft om eksterne forskningsmidler. Målet var å øke tilførselen av eksterne forskningsmidler, som erstatning for de regio-

¹⁴ Videre ble Nord universitet opprettet 1. januar 2016, som er en sammenslåing av Universitetet i Nordland, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Høgskolen i Nesna.

nale midlene, og intervjuobjektet oppgir at universitetet i stor grad har lykket med det målet. Dermed har tilførselen av RDA-midler ført til økte inntekter i regionen. Forskningsmidlene er midler som regionen ellers ikke ville hatt tilgang til, og intervjuobjektet mener at nyttegevinsten av økte eksterne forskningsmidler sannsynligvis vil forsterkes betydelig i årene som kommer.

Investeringene i kompetanse som følger av realiseringen av universitetet har ført til tilbudet av arbeidskraft med høyere utdanning, med påfølgende økt sysselsetting og bosetting av personer med lang høyere utdanning. Universitetet har selv gjort en undersøkelse som viser at omtrent 70 prosent av doktorgradsstudentene blir værende i Norge etter endt studie, og intervjuobjektet anslår at omtrent 50 prosent blir igjen i regionen enten som ansatte for Nordland Universitet eller i næringslivet.

Intervjuobjektet er av den oppfatning at Universitetsprosjektet, i likhet med de andre pilarene, også har hatt en mer overordnet virkning på Nordland, ved å løfte ambisjonsnivået i Nordland. Det er spesielt satsningen på store strategiske prosjekter som pilarene konkurransekraften styrkes nasjonalt og internasjonalt.

Intervjuobjektet mener at prosjektet ikke ville blitt realisert i 2011 om de ikke hadde fått RDA-midlene, men at det antageligvis ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt, og da mest sannsynlig med andre forutsetninger. Mange høgskoler er de siste årene samlet i strukturer med mål om å bli et universitet, og intervjuobjektet mener at en slik strukturell endring ville ført til realisering av universitetet.

5.9 Visit Bodø

Bakgrunn og formål

Visit Bodø er en medlemsorganisasjon eid av sine 130 medlemsvirksomheter innen reiseliv. Medlems-

organisasjonen ble tildelt og fikk tillitt som vertskapsinstitusjonen for pilaren «opplevelsesbasert verdiskaping». Vertskapsinstitusjonen har ansvaret for utvikling og framdrift i pilaren. Vertskapet utformer årlig handlingsplan og budsjett i samarbeid med gjennomføringsgruppen. Handlingsplanen skal på mål- og strateginivå ha et perspektiv på tre år, samtidig som det skal utarbeides en årlig handlingsplan som skal godkjennes av fylkesrådet.

«Hovedfokus i satsningen «Opplevelsesbasert verdiskaping» er å løfte den kommersielle kundeopplevelsen i Bodø og Salten – å skape en destinasjon i verdensklasse. Dette skal skje gjennom kompetanseheving og opplevelsesutvikling hos reiselivsbedriftene. Fokus skal være på å utnytte regionens unike fortrinn innenfor kultur, natur, historie og mattradisjoner» (Nordland fylkeskommune, 2017).

Satsingen på reiseliv skal sørge for økt verdiskaping, etablering av nye bedrifter og flere helårige arbeidsplasser. Det skal satses på en internasjonalisering og posisjonering av Bodø og Salten som en destinasjon i verdensklasse. Dette skal skje gjennom å foredle og forsterke destinasjonsopplevelsen.

Aktiviteter og omfang

I 2008 ble det bevilget 4 millioner kroner til prosjektet «oppstart og utvikling av Visit Bodø». Videre hadde Visit Bodø i perioden fra 2010 til 2018 fått innvilget RDA-midler til 10 reiselivsprosjekter, som sammen med oppstartprosjektet utgjør 23 millioner kroner i RDA-midler. I tillegg har 19 millioner kroner i RDA-midler blitt satt av til støtte over pilaren «opplevelsesbasert verdiskaping».

Resultater

Intervjuobjektet opplyser om at Visit Bodø har hatt en sterk intern utvikling, særlig fra 2016 fram til i dag. Tilførselen av RDA-midler har bidratt til denne utviklingen, ved å ruste opp Visit Bodø til å ta en

profesjonell rolle som reiselivsutvikler i Bodø og Salten. I tillegg har midlene i pilaren blitt brukt i samfunnsrettede og bedriftsrettede prosjekter innenfor pilarens område.¹⁵

I pilaren er det satt av ressurser til prosjekter som innebærer nettverksutvikling. I slike prosjekter arbeides det med å realisere samarbeid mellom reiselivsvirksomhetene på tvers av bransjer og kommunegrensene. Samarbeidet kan eksempelvis dreie seg om utveskling av ideer og kunnskap om opplevelser, internasjonalisering, profesjonalisering av drift og tilpassing av det opplevelsesbaserte tilbudet til ulike målgrupper.

RDA-midlene har overordnet sett vært viktig for arbeidet som er blitt lagt ned i pilaren av vertskapsinstitusjonen, samt for gjennomføringen av de tilhørende reiselivsprosjektene. RDA-midlenes bidrag til gjennomføring kan imidlertid avhenge av prosjektenes omfang. Det er særlig et skille mellom store strategiske prosjekter og mindre prosjekter. «Erfaringene så langt viser at det tar tid å tilrettelegge for å få på plass større strategiske satsinger som er tuftet på reiselivets behov» (Nordland fylkeskommune, 2019).

5.10 Traineeprogram Salten

Bakgrunn og formål

Trainee Salten er et nettverkssamarbeid i Bodø og Saltenregionen som hvert år tar opp nyutdannede kandidater fra universiteter og høyskoler som her eller ønsker en tilknytning til regionene.

Trainee Salten ble startet opp for første gang i 2006 ble startet, og oppstod på bakgrunn av et behov for arbeidskraft med høyere i Saltenregionens arbeidsmarked.

Salten Regionråd startet traineeprogrammet som et av flere prosjekter i «Innovasjonsprogrammet Salten». Til å begynne med var ordningen drevet av Team Bodø, før Kunnskapsparken Bodø tok over fra 2009.¹⁶

Formålet med ordningen er å tiltrekke og beholde høyt utdannede i regionen. Det er et fokus på ordningen skal være attraktiv for traineene slik at de beste kandidatene søker seg til ordningen.

Aktiviteter og omfang

I programmet deltar private og offentlige virksomheter, der hver kandidat får arbeidserfaring fra en eller to arbeidsplasser i til sammen 22 måneder, der kandidatene i utgangspunktet skifter arbeidsplass etter ett år. Hvilke arbeidsplasser kandidaten kommer til vil være avhengig av virksomhetenes behov og kandidatenes kompetanse.

I programmet får også representanter fra virksomhetene og traineer tilbud om å delta på ulike fagsamlinger. Nettverkssamlingene er holdt i regi av Kunnskapsparken Bodø. Kunnskapsparken bruker også tid på å ta kontakt med virksomhetene for å undersøke deres behov. I tillegg brukes det tid på rekruttering av kandidater ved å reise til utdanningsinstitusjoner innenlands og utenlands for å presentere virksomhetene og regionen.

¹⁵ De bedriftsrettede prosjektene innenfor pilaren blir kanalisert videre til behandling hos Innovasjon Norge.

¹⁶ Team Bodø er et kommunalt foretak som arbeider med nærings- og samfunnsutvikling i Bodøregionen. Kunnskapsparken Bodø er omtalt over, jf. kapittel 5.11.

Traineeprogrammet blir tilført finansiering både av medlemsbedriftene som betaler en medlemsavgift og gjennom bevilgede RDA-midler. Medlemsavgiften avhenger av hvorvidt og hvor lenge medlemsvirksomheten har traineer.¹⁷ 55 prosent av prosjektkostnadene var dekket av RDA-midlene ved prosjektets oppstart, og andelen er gradvis blitt redusert år for år, til 20 prosent det siste året. Samlet er det blitt bevilget 24,5 millioner kroner i RDA-midler til Trainee Salten.

Resultater

Det er i prosjektperioden blitt rekruttert i alt 82 kandidater gjennom 14 kull med traineer. Av disse kandidatene har 55 kandidater fullført traineeprogrammet, 20 kandidater er nåværende traineer, mens syv har falt fra. Av de fullførte kandidatene har 96 prosent fått tilbud om jobb etter endt program, mens 76 prosent har blitt igjen i regionen.

Ordningen bidrar til at bedriftene får tilført etterspurt kompetanse, og reduserer administrasjonskostnadene forbundet med rekruttering og søknadsbehandling.

5.11 Pilaren «Kunnskapsbasert verdiskaping»

Bakgrunn og formål

Pilaren «kunnskapsbasert verdiskaping» ble opprettet i handlingsplanen for 2015-2017 som en av tre nye pilarer, og arbeidet i pilaren startet opp i 2016. Kunnskapsbasert verdiskaping tar utgangspunkt i Nordlands sterke miljøer innen industri, sjømat og reiseliv, Universitetet i Nordland og andre kunnskapsmiljø i Bodø. Innovasjonsstrategien, kommuneplan for Bodø og arbeidet med regional plan for

by og regionsenterpolitikk legges til grunn for pilaren.

«Kunnskapsbasert verdiskaping» har i likhet med de andre pilarene et overordnet resultatmål om å skape nye arbeidsplasser. Pilarene skal være tunge strategiske satsinger som skal gi betydelige og varige resultater av RDA-midlene. Det spesifikke formålet med denne pilaren er å bidra til at Nordland tar en større del av den nasjonale veksten i arbeidsplasser innen tjenesteytende næringer og statlig sektor. Pilaren skal bidra til å styrke andre næringsmiljøer i Nordland gjennom å tilføre kunnskap og kompetanse i bedriftenes innovasjonsarbeid (Nordland fylkeskommune, 2015). Dette skjer gjennom å:

- Bygge sterke bedriftsrettede kompetansemiljø innen forretningsmessig tjenesteyting.
- Forsterke satsinger ved Universitetet i Nordland som bidrar til å styrke universitetets attraktivitet for studenter og ansatte og som styrker innovasjonsarbeidet i bedriftene.
- Styrke realfags- og teknologikompetansen i Bodø og fylket.

Kunnskapsparken i Bodø er vertskap for pilaren. Vertskapsinstitusjonen har ansvaret for utvikling og framdrift i pilaren. Vertskapet utformer årlig handlingsplan og budsjett i samarbeid med gjennomføringsgruppen.

¹⁷ Medlemsavgiften er på 3300 kroner i året dersom virksomheten ikke har trainee, 10 000 kroner dersom de har trainee, i tillegg betaler de cirka 1250 kroner daglig for det antall dager de har trainee.

Aktiviteter og omfang

Pilaren kategoriseres som et nettverksprosjekt, og Kunnskapsparken Bodø som vertskapsinstitusjon har vært sentral i gjennomføringen av prosjektene.

Vertskapsinstitusjonen har jobbet aktivt med virksomheter for å realisere prosjekter som passer inn i pilaren, og har en koordinerende og rådgivende rolle i pilaren. Kunnskapsparken har brukt ressursene i pilaren til bl.a. å gjennomføre virksomhetssøk for å synliggjøre pilaren, initiering og hjelp med design av prosjekter.

Det er blitt satt av totalt 6 millioner kroner i RDA-midler i pilaren. Midlene fordeler seg jevnt i prosjektperioden, med 2 millioner kroner i bevilgninger per år fra 2016 til 2019. «Kunnskapsbasert verdiskaping» er inne i en fase der pågående prosjekter fullføres og pilaren avsluttes i 2020.

Resultater

Prosjektene som initiertes av kunnskapsparken Bodø gir effekter på flere områder. Effektene er ifølge intervjuobjektet:

- Smartere helsetjeneste gjennom velfersteknologi
- Forsterke eksisterende aktører som Dips AS og andre
- Økt bosetning av studenter, særlig de med bakgrunn innen informasjonsteknologi og helsefag
- Virksomhetsetableringer og arena for nettverk og samarbeid

Den sentrale virkningen av pilaren og arbeidet fra vertskapsinstitusjonen er økt næringsaktivitet i Bodø, nyskaping og innovasjon i virksomheter ved å samle miljøene. Det kan være virksomhetene ville klart dette på egenhånd, men intervjuobjektet ser et tydelig behov for møteplasser for virksomheter.

6 Sporbare resultater av RDA-midlene

RDA-ordningen i Nordland har hatt som formål å kompensere for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift i årene 2004 – 2006.

Målsettingen ved RDA-ordningen er den samme som for den differensierte arbeidsgiveravgiften, nemlig å bidra til høyere sysselsettingsvekst enn det som ellers ville vært tilfelle og derigjennom bidra til økt befolkningsvekst.

For å vurdere hvorvidt RDA-ordningen har hatt en positiv måloppnåelse er det nødvendig å studere direkte og indirekte effekter på henholdsvis sysselsetting og bosetting. Videre er det også nødvendig å vurdere størrelsen på måloppnåelsen mot det forventede tapet Nordland fikk gjennom bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift.

Dette kapittelet vil derfor først undersøke om det er mulig å se konsekvensene av endringen i DAGA i Nordland i perioden 2004-2006 i objektive data på sysselsetting og bosetting. Deretter undersøker vi det samme for RDA-ordningen.

6.1 Økt sats for DAGA i perioden 2004-2006

Økningen i arbeidsgiveravgift for Nordland i perioden 2004 – 2006 forventes å ha medført både direkte og indirekte effekter. Økt arbeidsgiveravgift er direkte kostnadsøkende for virksomheter gjennom at lønnskostnadene øker. Økningen kan realiseres gjennom redusert sysselsetting, lønn og/eller økt produktpris. Økes produktprisen reduseres etterspørselen og virksomhetens produksjon.

Deler av økningen i arbeidsgiveravgiften forventes også overveltet på arbeidstakeren i form av redusert lønn. Redusert lønn reduserer arbeidstakeres disponible inntekt, som i neste omgang reduserer etterspørselen etter varer og tjenester i regionen. Den reduserte etterspørselen medfører en videre reduksjon i sysselsettingen.

Så lenge kompensasjonen gir den samme inntekts-overføringen til Nordland som kostnadsøkningen for næringslivet i perioden 2004 – 2006 er det kun de direkte effektene av kompensasjonsordningen som er relevant for sammenligning med de direkte effektene av differensiert arbeidsgiveravgift.

Virkningene av differensiert arbeidsgiveravgift ble grundig studert i SØA (2018), herunder effektene av endringene i sone 4 for perioden 2004 til 2006. Det er denne endringen som er relevant for Nordland.

Evalueringen tyder generelt på at det er positive sysselsettingseffekter av ordningen, men at effektene varierer mellom næringer. Mer spesifikt for sone 4 er det grunn til å også forvente mer overvelting i lønn heller enn reduksjon i antall sysselsatte. Estimater fra evalueringen var at økningen i arbeidsgiveravgiften i sone 4 i 2004 ga en overvelting i redusert lønn på mellom 0,5 og 4 prosent av økningen i avgiften. Tilsvarende tall for sone 2 var mellom 4 og 17 prosent.

For sone 4 innebærer resultatene fra evalueringen at den økte satsen for arbeidsgiveravgift påvirker lønnen til arbeidstakerne mer enn sysselsettingen, og at også bedriftseiere tar deler av kostnaden ved redusert overskudd.

Det er vanskelig å se for seg at denne effekten skal være ulik for sone 4 i Nordland sammenlignet med hva evalueringen tydet på. Basert på resultatene fra evalueringen burde man forvente at sysselsettingen reduseres i Nordland som følger av økningen i arbeidsgiveravgiften.

Samtidig er det utfordrende å si noe om tidspunktet for justeringen i virksomhetenes tilpasning. Selv om økningen ble innført i 2004, kan det være at ikke hele den negative effekten var tatt ut innen satsen ble redusert igjen i 2007.

Videre er det en rekke andre faktorer som påvirker virksomheters konkurranseevne og derigjennom lønn, produksjon og sysselsetting. Dette er det tatt hensyn til i SØA (2018).

I det videre gjør vi flere forsøk på å forklare sammenhenger mellom sysselsetting og bosetting i og etter perioden med endring i arbeidsgiveravgiften for Nordland, men uten å kunne isolere kausale effekter på lik linje som det SØA (2018) gjorde.

6.2 Forventet direkte effekt på konkurranseutsatt næringsliv av økt arbeidsgiveravgift

Med mål om å utdype resultatene fra evalueringen av differensiert arbeidsgiveravgift samt å teste om effektene kan spores i sysselsettingsutviklingen i Nordland søker vi å besvare følgende hypotese:

Økningen i arbeidsgiveravgiften reduserte sysselsettingsveksten i konkurranseutsatt sektor i perioden 2004-2007

For å teste hypotesen ser vi på sysselsettingen etter arbeidssted, og vi representerer konkurranseutsatt sektor som industri utenom næringsmiddelindustri¹⁸ og som overnattingsvirksomhet. Begge næringer konkurrerer på verdensmarkedet og forventes å få konkurranseevnen direkte svekket av økt arbeidsgiveravgift, med tilhørende redusert sysselsettingsvekst.

Dersom vi ser på industri fratrukket næringsmiddelindustri i Nordland er det lite som tyder på en negativ effekt på sysselsettingsveksten i perioden 2003-2007 sammenlignet med perioden før, jf. Figur 6.1.

Kun Vesterålen har en utvikling i tråd med forventningene.

Utviklingen i perioden etter, 2007-2011, er mer variierende mellom regionene. Vesterålen og Ofoten er eneste regioner med en utvikling i tråd med hypotesen. Utviklingen i disse to regionene kan tolkes som sporbare virkninger av avgiftsnedsettelsen i 2007, men for de øvrige regioner er det ingen identifiserbar positiv sysselsettingsøkning som følge av avgiftsnedgangen i 2007.

Tilsvarende bilde tegner seg for overnatting, jf. Figur 6.2. Samtlige regioner opplever en relativ forbedring i sysselsettingsveksten i perioden 2003-2007 sammenlignet med perioden før (2000-2003).

Samtidig ser vi at sysselsettingen i overnatting i Helgeland og Salten utenom Bodø øker relativt mye i årene rett etter nedsettelsen av arbeidsgiveravgiften i 2007. Dette er ikke de mest reiselivsintensive delene av Nordland og kan være en synlig effekt av avgiftsendringen.

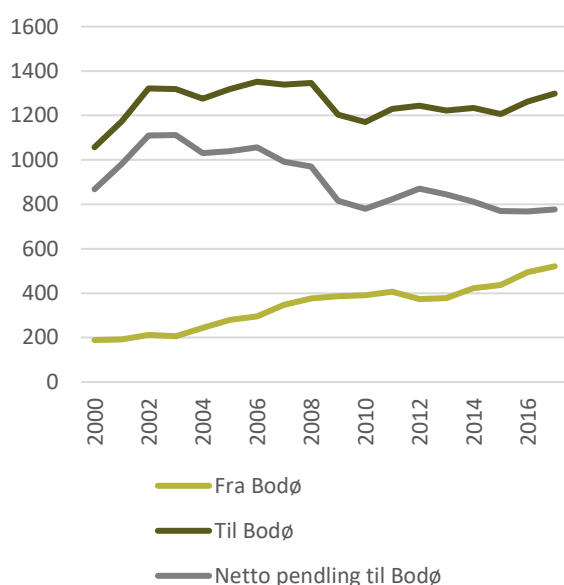
Vi har gjennomført tilsvarende tester av utviklingen i verdiskaping i Nordland. Verdiskapingen ser heller ikke ut til å bevege seg i tråd med forventningene, og det er vanskelig å konkludere med at økt arbeidsgiveravgift påvirket verdiskapingen negativt i perioden etter 2004.

Utover ovenstående kan betydningen av endringer i DAGA også vises seg i pendlingstall. Etter 2007 har Bodø hatt en høyere avgift enn resten av Nordland og nabokommunene i Salten, jf. kapittel 3. Alt annet likt kan det tilsi at virksomheter som ikke er avhengig av en spesifikk lokalisering i regionen, kan

¹⁸ Næringsmiddelindustrien er unntatt fordi deler av den har lite konkurranse fra utlandet som følge av tollsatser og fordi variasjonen i sysselsetting også følger råstofftilgang.

utnytte avgiftsforskjellen ved å lokalisere seg utenfor Bodøs grenser og trekke på arbeidsmarkedet i hele Salten. I så fall bør vi se en gradvis økende pendling fra Bodø til Salten, og mer enn omvendt. Pendlingstall tyder på at dette til en viss grad har skjedd.

Figur 6.1 Pendling mellom Bodø og Salten for øvrige, 2000-2017



Kilde: SSB-tabell 03321

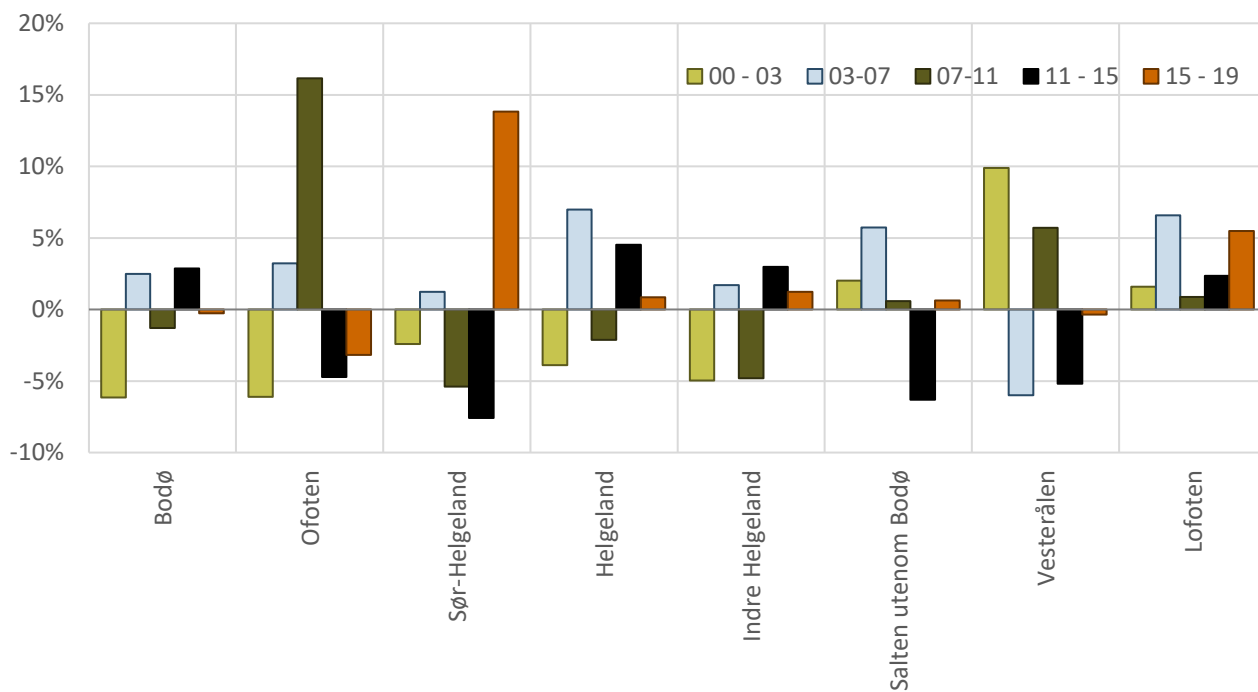
Det at vi bare i meget begrenset grad kan identifisere en utvikling i tråd med forventningene må tolkes i retning av at det er en lang rekke andre tunge drivkrefter som påvirker industri-, og overnattings-sysseissettingen. Det er følgelig mest rimelig å tolke sysselsettingsutviklingen både før og etter 2007 som mer påvirket av andre forhold enn endringer i arbeidsgiveravgiften.

Eksempelvis har trolig den internasjonale vekstperioden før den globale finanskrisen i 2008/2009 betydde mye for den veksten vi observerer i perioden 2003-2007 både for industrien og for overnattings-

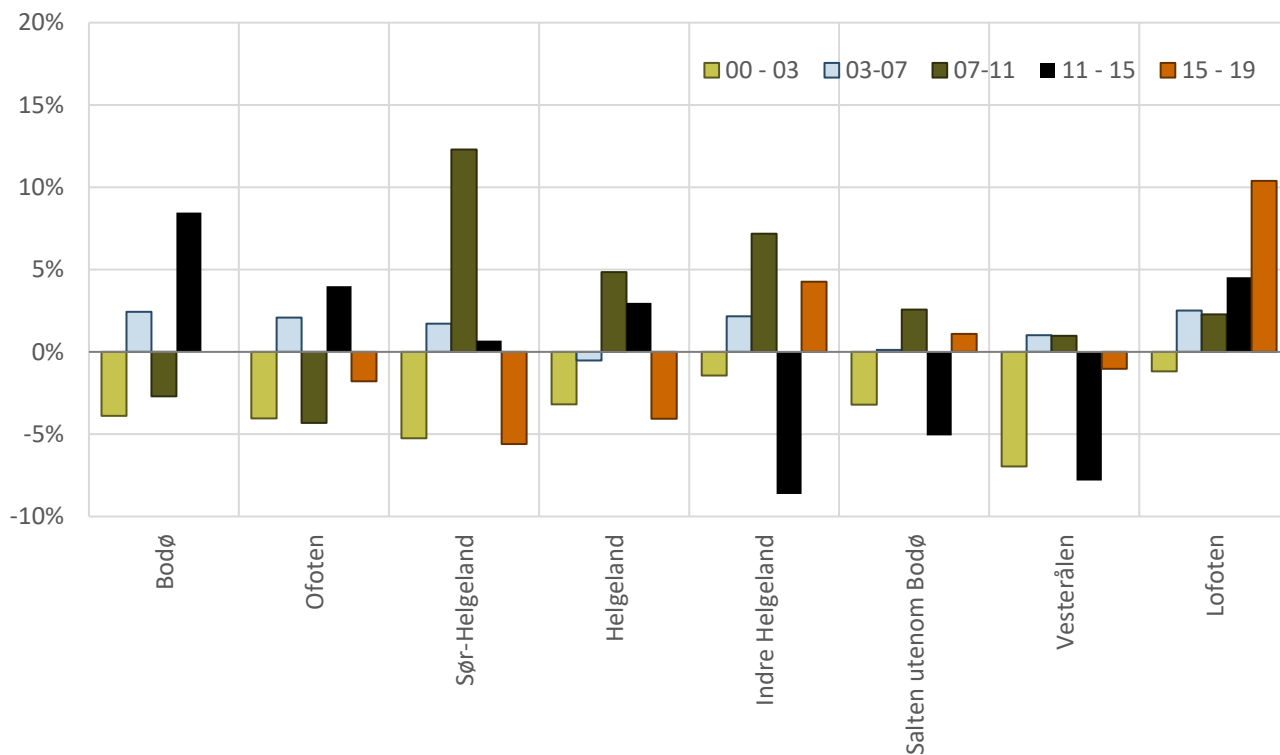
virksomhetene i Nordland. Veksten etter finanskrisen og fram til oljeprisfallet i 2014/15 var igjen preget av global opphenting. Etter oljeprisfallet, som påvirket norsk leverandørindustri spesielt, har naturbaserte og naturskjønne norske reiselivsdestinasjoner opplevd sterk økende internasjonal interesse og etterspørsel. Det har trolig vært en viktig driver for økningen i overnattings-sysseissettingen vi ser i Lofoten.

I forhold til effektene dokumentert i SØA (2018) er det også viktig å merke seg at SØA (2018) har hatt mulighet til å korrigere for flere forhold. Det er videre verdt å minne om at SØA (2018) også finner at den samlede sysselsettingen i tillegg er påvirket av at lønnstakere og lokale eiere har opplevd inntektsfall i perioden med høyere avgift.

Figur 6.2 Sysselsetting etter arbeidssted i Nordland, industri*. Vekst 2000-2019, prosent.



Figur 6.3 Sysselsetting etter arbeidssted i Nordland, overnatting. Vekst 2000-2019, prosent.



*Industri definert som industri (NACE-kode 10-33) fratrukket næringsmiddelindustri
Kilde: SSB

6.3 RDA-midlens direkte og indirekte effekter

Som for differensiert arbeidsgiveravgift er det grunn til å vente både direkte og indirekte effekter av kompensasjonsordningen (RDA-midlene).

Spesielt er det grunn til å regne med at aktiviteten i bygge- og anleggsnæringen vil være påvirket av økte investeringer generelt, og investeringer i større infrastrukturprosjekter spesielt. En hypotese er at aktiviteten i bygg- og anlegg i Nordland vil øke mer enn hva tilfellet ville vært uten RDA-midler.

De indirekte effektene knytter seg til bosetting. Her kan det tenkes to effekter. Den ene er indirekte ved at RDA-midlene gir økte inntekter til regionen. Inntektsvirkningen er imidlertid motvirket av inntektsfallet som følge av avgiftsøkningen i 2004-2006, slik at det er bare en periodiseringsforskjell. Det er liten grunn til å vente sporbare virkninger av en mindre forsinkelse av inntektsoverføringene knyttet til RDA vs. DAGA. På den annen side kan overføringen ha en annen regional fordeling, som kan tenkes å synes i data.

Det kan imidlertid også tenkes andre bosettingseffekter knyttet til at RDA-prosjektene tar sikte på å gjøre de ulike regionene i Nordland mer attraktive som bostedsregioner. Gitt at det er ikke utnyttede inntektsmuligheter i regionen, kan det slå ut i økt tilflytting eller mindre utflytting.

Økt attraktivitet knytter seg både til investeringer i flere kollektive goder, som igjen kan gi både velferdseffekter og skape lokal stolthet, men også til kostnadsreducerende investeringer i form av infrastrukturforbedringer mv.

Vi undersøker følgende hypoteser med mål om å belyse måloppnåelsen både gjennom både direkte og indirekte effekter:

RDA-midlene øker sysselsettingen i bygge- og anleggsbransjen direkte.

RDA-midlene påvirker bosettingen i regionen positivt

Vi forsøker å belyse effektene i Nordland av RDA-midlene i de påfølgende avsnittene gjennom å hovedsakelig se på samvariasjoner mellom bruk av RDA-midler, befolkningsvekst og sysselsettingsvekst i ulike perioder etter 2000. Vi gjør også noen enkle lineære regresjoner for å kontrollere for flere enn to forhold samtidig.

6.3.1 Direkte effekt på aktiviteten i bygge- og anleggsbransjen

Med store investeringer i infrastruktur og bygg forventes det at aktiviteten i bygge- og anleggsbransjen øker i Nordland i perioden med RDA-midler. Det er flere måter å måle aktiviteten i bygge- og anleggsbransjen. Den mest nærliggende er å studere sysselsettingsveksten.

Forventningen er en positiv sammenheng mellom sysselsettingsveksten i bygge- og anleggsbransjen og bruk av RDA-midler. Ved å måle sysselsettingen etter arbeidssted tar vi høyde for at arbeidstakere pendler mellom administrative kommuneinndelinger og at aktiviteten øker i de områdene som også mottar RDA-midlene.

Det synes ikke å være noen tydelig sammenheng mellom vekst i bygge- og anleggsbransjen den siste femårsperioden og bruk av RDA-midler i Nordland, jf. Figur 6.3. Selv om den lineære sammenheng er noe negativ, så er spredningen så stor at det hverken er mulig å konkludere med at RDA-midlene

har påvirket aktiviteten positivt eller negativt. Resultatene endres ikke selv om vi ser bort fra Bodø.

Den svake negative sammenhengen er ikke statistisk signifikant ulik null, heller ikke når vi også kontrollerer for de siste årenes befolkningsvekst, dersom vi kjører en lineær regresjon. Vi finner med andre ord få eller ingen spor i data på dette nivået som tyder på at byggeaktiviteten øker vesentlig i regioner med investeringer finansiert helt eller delvis med RDA-midler. Det betyr ikke at RDA-midlene ikke påvirker bygg- og anleggsnæringen i det hele tatt, men heller at påvirkningen enten er så liten at den ikke kan spores eller at andre investeringsprosjekter tilpasser seg kapasiteten i næringen.

Tilsvarende sammenhenger mellom verdiskaping og bruk av RDA-midler gir de samme resultatene som vi ser for sysselsettingen.

Ut over forventningen om økt aktivitet i bygge- og anleggsbransjen, kan det argumenteres for bruk av RDA-midler gir en ulike inntektsvirkning mellom regioner og slik skaper ulike sysselsettingseffekter helt generelt.

Korrelasjonen mellom sysselsettingsvekst i perioden 2014 – 2019 og bruk av RDA-midler er positiv, jf. figur 6.4. Spredningen er derimot stor og forklaringsfaktoren er lav. Det vil si, som for analysen av virkninger av endringer i arbeidsgiveravgiften, er det grunn til å forvente at andre faktorer enn RDA-midlene driver sysselsettingsveksten.

Vi legger imidlertid merke til at relativ stor andel av RDA-midlene brukt i områder som i samme periode opplever en befolknings- og sysselsettingsvekst, som for eksempel Bodø, og i mindre grad i regioner med lavere eller negativ utvikling.

En lineær regresjon av sammenhengen bare mellom sysselsettingsvekst (etter bosted) og bruk av

RDA-midler bekrefter den svake positive korrelasjonen fra figur 6.4. Sammenhengen kan også sies å være statistisk signifikant ulik null med tilstrekkelig usikkerhetsmargin, jf. Tabell 6.1 kolonne (1). Sammenhengen opprettholdes også når vi kontrollerer for historisk befolkningsvekst, kolonne (2) tabell 6.1. Den generelle befolkningsveksten ser imidlertid ut til ha en klart større betydning for sysselsettingsveksten sammenlignet med RDA-midlene isolert.

Resultatene fra estimeringene gjelder også dersom vi utelukkende ser på hvordan RDA-midlene påvirker sysselsettingsveksten i bygge- og anleggsbransjen isolert.

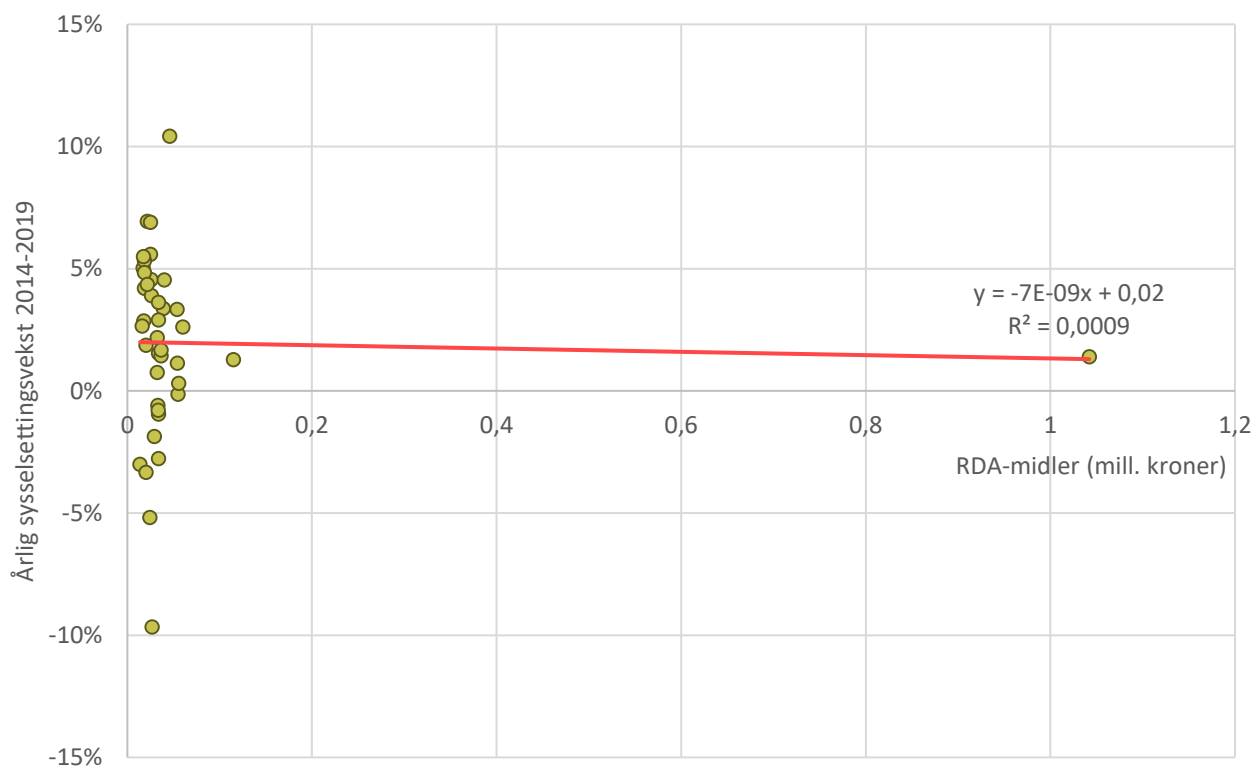
Vi finner imidlertid ingen signifikant sammenheng mellom befolkningsvekst og bruk av RDA-midler i denne perioden.

Tabell 6.1 Sammenhenger mellom befolkningsvekst, sysselsettingsvekst og bruken av RDA-midler

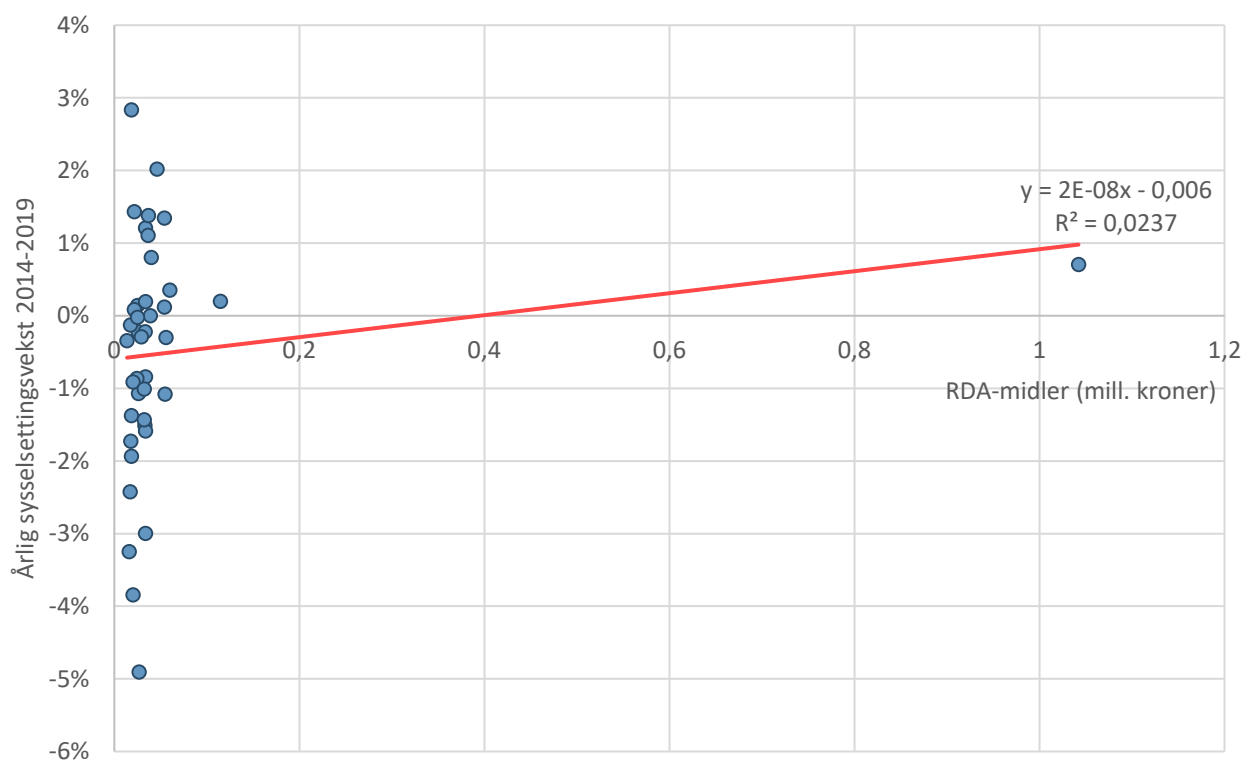
	Avhengig variabel			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	BOSTED	BOSTED	BEF	BEF
Log RDA	0,003*** (00006)	0,003*** (0,0006)	0,0001 (0,0004)	-0,0005 (0,0004)
Log BEF		0,375*** (0,122)		
Log BOSTED				0,18*** (0,036)
R ²	0,04	0,10	0,067	0,064
Ant. obs.	571	571	571	571

Robuste standardfeil i parentes
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01
Kilde: SØA

Figur 6.4 Sysselsetting i bygge- og anleggsbransjen etter arbeidssted i Nordland, årlig vekst 2014-2019, prosent (Y-akse). Samlet bruk av RDA-midler, mill. kroner 2009-2019 (X-akse).



Figur 6.5 Sysselsetting totalt etter arbeidssted i Nordland, årlig vekst 2014-2019, prosent (Y-akse). Samlet bruk av RDA-midler, mill. kroner 2009-2019 (X-akse).



Kilde: SSB

6.3.2 Indirekte effekter på befolkningsvekst

RDA-midlene er ment å påvirke befolkningsveksten i Nordland indirekte gjennom både økt sysselsetting og økt attraktivitet som bosted.

Menneskers beslutning om å bli boende eller flytte bestemmes av en rekke faktorer, hvor tilgang til interessant og inntektsgivende arbeid synes å være den viktigste (Sørli, Aure, & Langset, 2012). Det kan imidlertid ikke utelukkes at regioner over tid må utvikle regionens tiltrekning for å kunne realisere alle inntektsmuligheter, dvs. at det finnes virkninger som ikke får tak i tilstrekkelig arbeidskraft fordi regionen ikke er tilstrekkelig attraktiv som bosted. Fordi det kan være slike effekter, forventer vi å finne en positiv sammenheng mellom bruken av RDA-midler og befolkningsveksten i Nordland.

Erfaringer fra intervjuene gjennomført i dette prosjektet tyder på at befolkningsveksten generelt, og netto innflytting spesielt, har økt i Nordland spesielt de senere årene som følger av investeringene som er gjort med RDA-finansiering.

Det er en positiv lineær sammenheng mellom befolkningsveksten i de siste fem årene og bruk av RDA-midler, jf. Figur 6.5. Lineære regresjoner klarer derimot ikke å identifisere sammenhenger som er statistisk signifikant ulik null, jf. Tabell 6.1 over (modell 3 og 4). Gjennom å kontrollere for sysselsettingsveksten i tillegg er det tydelig at dette har større forklaring på befolkningsutviklingen, selv om heller ikke modell (4) ser ut til å forklare særlig mye av variasjonen i sysselsettingsveksten.

En annen måte å undersøke samme fenomen er undersøke om det er brudd i veksttakten for befolkningen i regionene i Nordland, jf. Figur 6.6.

Befolkningsveksten varierer mellom regionene. Bodø har gjennomgående den klart høyeste befolkningsveksten, selv om også de har hatt en relativ

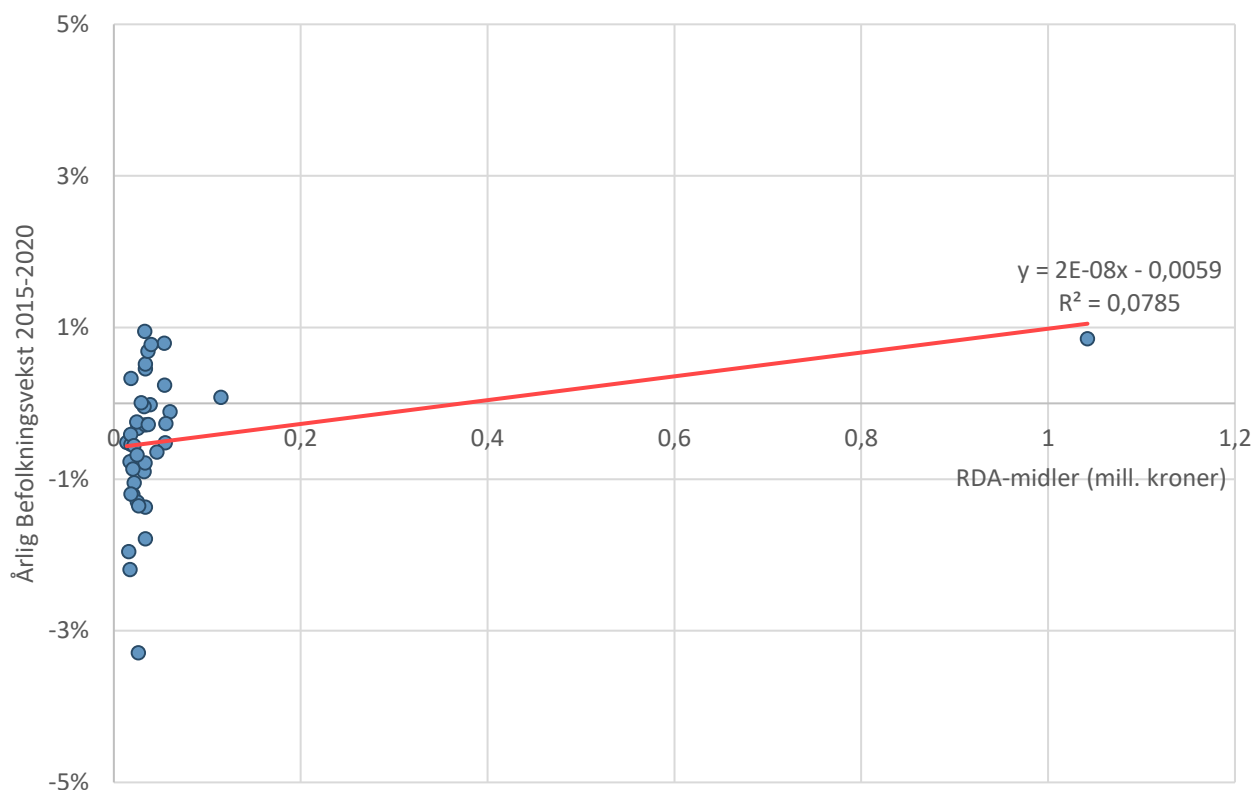
nedgang i veksten fra perioden 2003-2007 og fram til 2020. Lofoten har opplevd en tydelig forbedring av sin befolkningsvekst, fra en negativ utvikling fram til 2008, før de har hatt en økende positiv vekst de siste tre periodene til 2020. De øvrige regionene har ingen tydelig forbedring i veksttakten i befolkningen.

Befolkningstrender er imidlertid trolig alt for grov indikator for å se på virkningene av RDA spesifikt. Perioden er også kort for å vurdere de langsiktige effektene av flere av RDA-prosjektene.

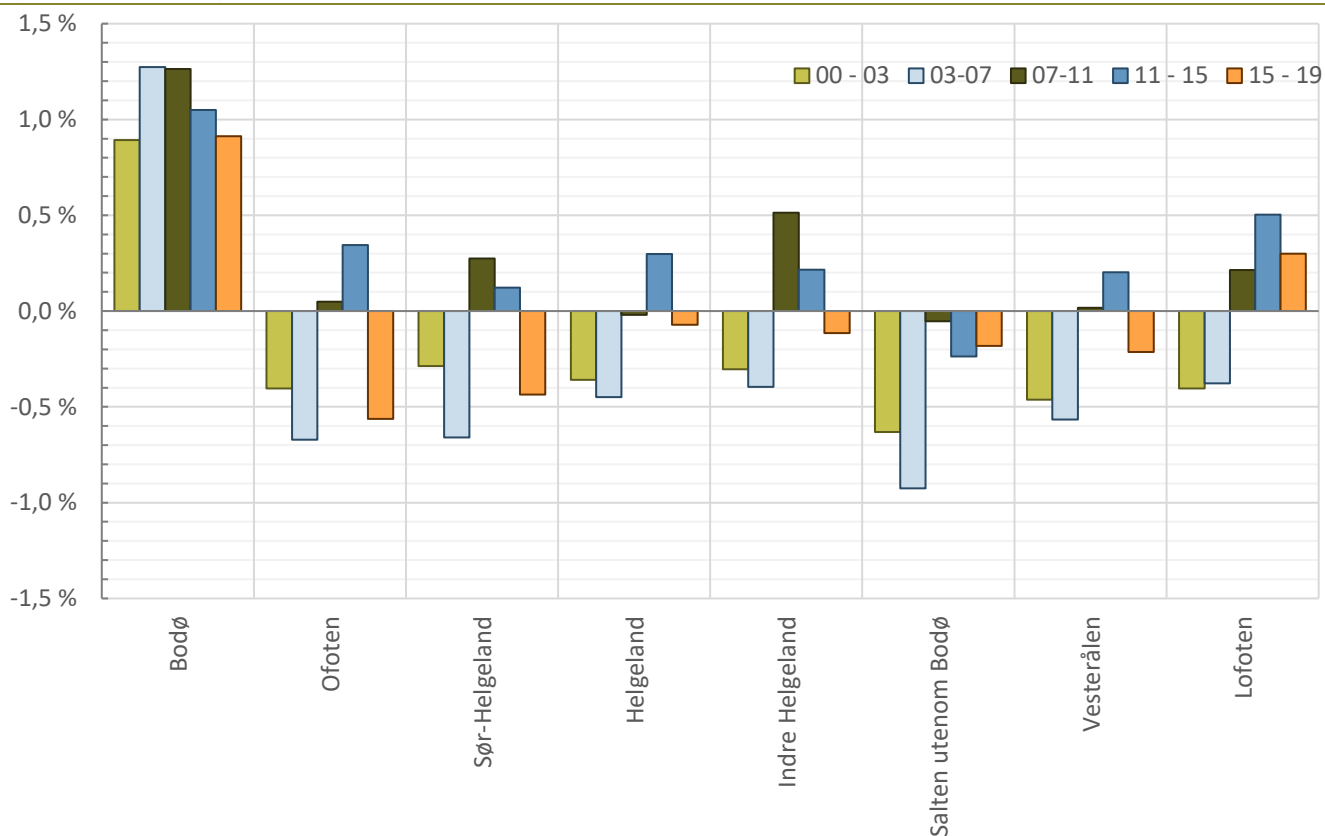
Befolkningsutvikling i hele Norge er i stor grad formet av aldring, innvandring og urbanisering. I den sammenheng er det interessant å legge merke til at Bodø som fylkeshovedstad og kommune har vokst mest. Det er rimelig å regne med at den primære årsaken er vekst i urbant næringsliv og økt attraktivitet av å bo nær urbane kvaliteter. Det kan tenkes at RDA-midlene underbygger denne tendensen, noe som i seg selv kan delforklare den positive tendensen fra Figur 6.6. Gjennom å bygge opp og stimulere kollektive goder og tjenestetilbudet i den største byen i Nordland tiltrekkes både mennesker og arbeidsplasser. Samtidig vil sentraliseringseffekter medføre svak befolkningsutvikling i nærliggende kommuner.

Også den positive veksten i Lofotenregionen kan kobles til sterke underliggende trender, ved økt vektlegging blant deler av befolkningen av å søke seg til kulturelle og aktivitetsbaserte jobber. Framveksten av en sterk reiselivsnæring i Lofoten kan ha nettopp denne tiltrekningen. Næringen ser ut til spesielt å tiltrekke seg unge aktive mennesker som ønsker å bosette seg i naturskjønne omgivelser.

Figur 6.6 Befolkningsvekst 2015-2020, prosent (Y-akse). Samlet bruk av RDA-midler, mill. kroner 2009-2019 (X-akse).



Figur 6.7 Befolkningsvekst i fireårsperioder, prosent. 2000-2020*

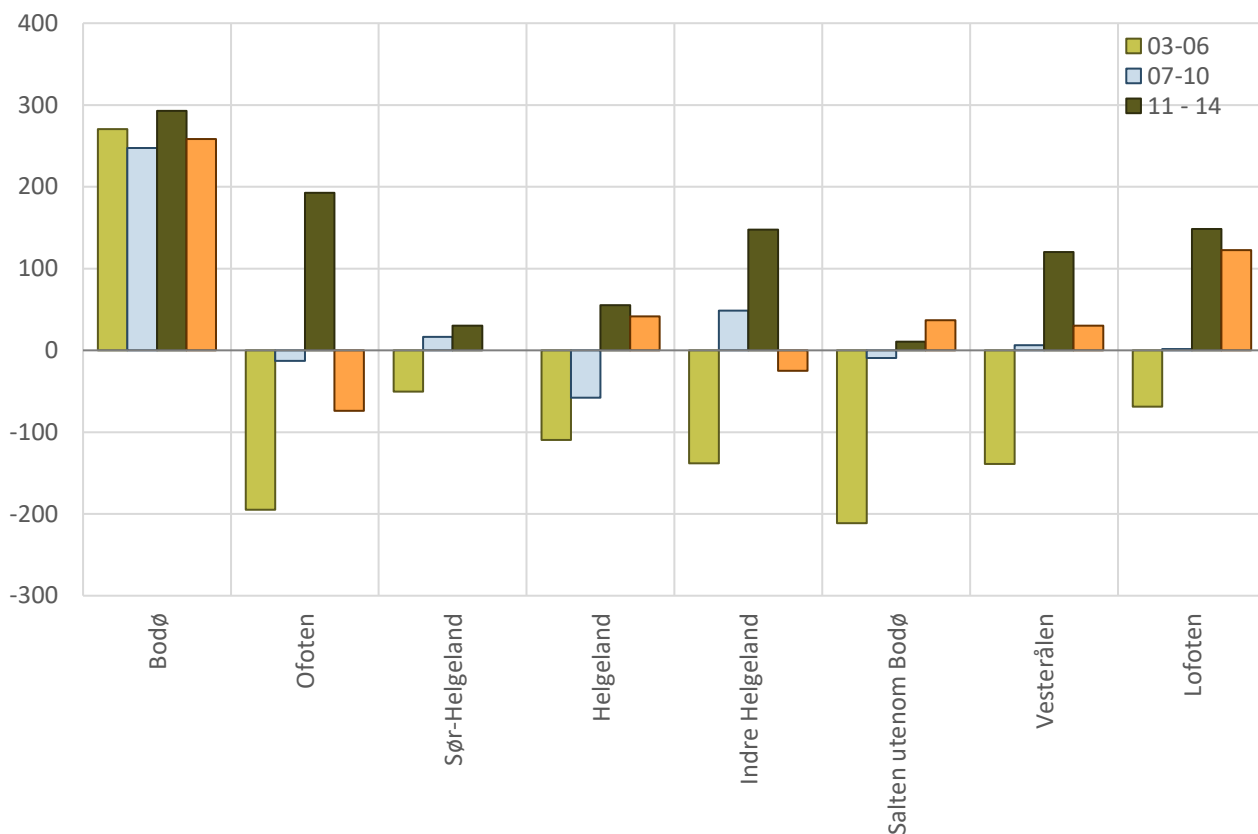


*Befolkningstallene fra SSB måles per 1. januar. For sammenlignbarhet med sysselsettingstallene settes derfor årstallene per utgangen av året, altså er 1. januar 2020 for befolkningstall lik 2019-tallene per 4. kvartal for sysselsettingen
Kilde: SSB

Hvilke regioner som framstår som mest attraktive i Nordland, kan indikeres ved å studere data for netto innflytting. Bodø har positive flyttestrømmer (inn), i motsetning til de øvrige regionene hvor flyttestrømmene er negative, jf. Figur 6.7.

Avslutningsvis er det verdt å minne om at korrelasjonsstudier og avgrensede regresjonsanalyser som er gjennomført her, ikke identifiserer kausale sammenhenger. Vi kan dermed ikke konkludere med at RDA-midlene har eller ikke har en positiv effekt på målsettingen om økt befolkningsvekst. Like fullt viser analysene at det er flere endringer i data som peker i samme retning som intervjuene, nemlig at RDA-midlene har bidratt til positivt til befolkningsutviklingen i Nordland, og spesielt i Bodø.

Figur 6.8 Netto innflytting, Nordland. 2003-2020. antall personer i gjennomsnitt over fireårsperioder.



Kilde: SSB

7 Samfunnsøkonomisk analyse av RDA-ordningen

Tiltak gjennomført som følge av RDA-ordningen har andre nyttevirksomheter og andre kostnader enn differensiert arbeidsgiveravgift (DAGA). Ordningene har også noe ulike fordelingsvirkninger.

For å belyse samfunnsmessige konsekvenser av tiltakene i RDA-ordningen relativt til DAGA, vil vi i dette kapitlet gjennomføre en forenklet nytte-kostnadsanalyse. Sammenstilling av nytte og kostnad gir en vurdering av om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for Nordland påvirkes ulikt av de ulike ordningene.

Vi vil belyse hvilke samfunnsmessige konsekvenser bruken av virkemidlene mellom 2003 og 2020 har hatt for nærings- og samfunnsutviklingen i Nordland overordnet og for utvalgte prosjekter. De prosjektene som vi gjennomgår særskilt, er:

1. Bredbåndsutbygging
2. Byen og havna
3. Tøntunnelen
4. Europeisk kulturhovedstad
5. Kulturkvartalet
6. Jektefartmuseet
7. Universitetet i Nordland
8. Visit Bodø
9. Traineeprogram Salten
10. Pilaren «Kunnskapsbasert verdiskapning»

I analysen sammenlignes kompensasjonsordningen med ordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. Ettersom også fordelingen av midler innad i fylket varierer mellom ordningene, drøfter vi nytte- og kostnadsvirkninger for de syv forskjellige regionene i fylket.

7.1 Metode

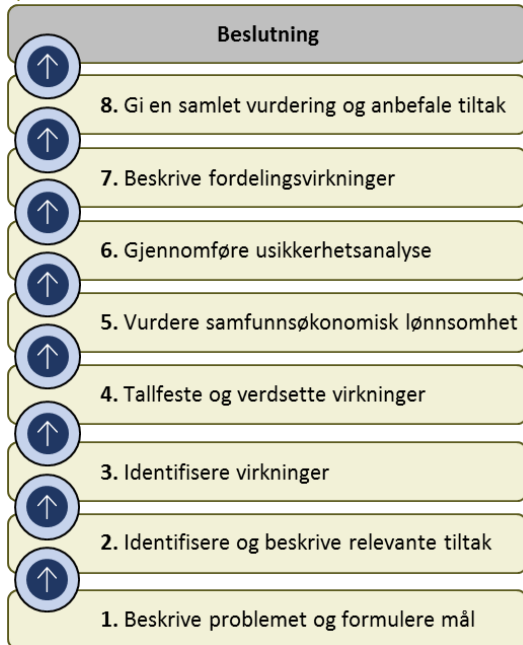
Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å dokumentere nytte- og kostnadsvirkninger av tiltak før beslutninger tas. Dette for å kunne vurdere hvilket tiltak som gir høyest samfunnsøkonomisk

lønnsomhet og dermed bør gjennomføres, og hvilke tiltak som ikke bør gjennomføres (DFØ, 2018, s. 40). I dette prosjektet evaluerer vi imidlertid beslutninger som allerede er tatt og tiltakene som allerede er gjennomført.

Formålet med denne analysen er å dokumentere hvordan kompensasjonsordningen har virket i forhold til ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, spesielt hvordan innsatsen har fungert med hensyn til det overordnede målet: styrke bosettingen i Nordland utover hva som ellers ville ha vært tilfelle. Rammeverket innenfor en nytte-kostnadsanalyse vurderes som relevant for formålet, selv om metoden vanligvis benyttes før tiltak iverksettes.

I denne analysen følger vi prinsippene for samfunnsøkonomisk analyser i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/14 «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.» og Direktoratet for økonomistyrings (DFØ) sektorovergripende Veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra 2018. Samtidig fordrer analyse spørsmålet som her adresseres en tilpasning av metoden ettersom vi her vurderer tiltak som allerede er gjennomført.

Figur 7.1 Flytdiagram samfunnsøkonomiske analyser



Kilde: DFØ (2014)

Stegene i en nytte-kostnadsanalyse er illustrert i **Figur 7.1**. Stegene sikrer kvalitet i og en systematisk tilnærming til analysen, at alle virkninger av innsatsen fanges opp og at den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen ikke utelater berørte grupper eller virkninger av betydning.

Ettersom analysen er retrospektiv, vil vi ikke foreta en usikkerhetsanalyse.

7.1.1 Nullalternativet og tiltaket

I utgangspunktet skal steg 1 beskrive og tallfeste nullalternativet, som vil si dagens situasjon eller som her en periode uten et tiltak som kompensasjonsordningen. Steget 1 skal gjøre rede for hvilket samfunnsproblem som bør løses eller hvilke muligheter som bør realiseres.

Med utgangspunkt i presisering av samfunnsproblemet skal det fastsettes mål som vil gi ønsket tilstand. I vår sammenheng må steg 1 tilpasses noe, både

fordi det som her analyseres allerede har skjedd, og fordi analyse spørsmålet fordrer en annen tilnærming til nullalternativet enn det som er vanlig i samfunnsøkonomiske analyser. Analyse spørsmålet vårt er:

Hva er de samfunnsmessige konsekvensene av kompensasjonsordningen relativt til ordningen med vedvarende differensiering av arbeidsgiveravgiften for perioden 2003 til 2019?

Problemstillingen innebærer at tiltaket er kompensasjonsordningen, mens nullalternativet er en situasjon hvor den differensierte arbeidsgiveravgiften ikke ble midlertidig avvirket – det vil si en situasjon hvor kompensasjonsordningen ikke hadde vært nødvendig.

Som beskrevet i kapittel 3.3, fikk ikke Bodø gjeninnført den gamle avgiftssatsen, men ble satt i en ny avgiftssone fra 2007, noe som innebærer at Bodøs virksomheter har hatt en større kostnadsøkning etter 2007 enn resten av Nordland. Deler av kompensasjonsbeløpet fram til og med 2017 er begrunnet i denne ulempen. I nullalternativet tar vi hensyn til denne kostnadsøkningen for Bodøs virksomheter fram til og med 2017..

I nullalternativet legger vi til grunn at avgiftssatsen fra før 2003 ble videreført fram til og med 2006 for hele Nordland. Fra 2007 følger reell utvikling utenfor Bodø. For Bodø tilsier nullalternativet at avgiftssatsen fra 2007 til 2017 er som for 2003.

I utgangspunktet gir differensiert arbeidsgiveravgift (DAGA) nytte til Nordland ved at ordningen stimulerer sysselsetting og bosetting. Når vi ser på vedvarende DAGA som nullalternativet diskuterer vi om kompensasjonsordningen (for bortfall av lavere avgift) gir mer eller mindre nytte eller mer eller mindre kostnader enn DAGA.

Hvordan den differensiert arbeidsgiveravgift påvirker inntekt og sysselsetting er diskutert i kapittel 3. Hvordan og kompensasjonsordningen har blitt anvendt er diskutert i kapittel 4 og 5.

En sentral nyttevirkning av differensiert arbeidsgiveravgift er at deler av kostnadsbesparelsen bedriftene får tilfaller lønnstakerne ved at lønnsutviklingen blir bedre enn hva den ellers vill ha blitt, jf. Benedictow et.al. (2018). Dermed øker også konsumet av husholdningenes kjøp av varer og tjenester. De konsumeffektene av DAGA er jevnt fordelt i hele Nordland.

Kompensasjonsordningen (RDA) har om lag samme omfang som kostnadsøkningen som følger av høyere avgift i Nordland lavere arbeidsgiveravgift i perioden 2004 – 2017. Dermed vil konsumeffektene som følger av at pengene anvendes i regionen være om lag av samme omfang, selv om de er fordelt annerledes i tid. Men fordelingene av konsumeffektene mellom DAGA og RDA vil ikke være like. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Heller ikke den geografiske fordelingen av prosjekter vil være lik mellom DAGA og RDA. Antall prosjekter innenfor RDA er vesentlig lavere enn antall virksomheter som nyter godt av DAGA. RDA gir følgende mulighet til å konsentrere midlene til realisering av større prosjekter. Denne konsentrasjonen av midlene i større prosjektene er en viktig forskjell mellom ordningene og kan skape ulike nyttevirkninger, som diskuteres nedenfor.

Medfinansiering

Prosjektene som har fått tilskudd fra kompensasjonsordningen, er i hovedsak kun delfinansiert av kompensasjonsmidlene. Det vil si at søker eller andre parter har bidratt med medfinansiering i prosjektene utover tilskuddet. Et eksempel er Jektefarmuseet, som ble dels finansiert med 29,1 millioner i

tilskudd gjennom kompensasjonsordningen og reserverende fra staten og Bodø kommune (jf. kapittel 5.7).

I hvilken skala og tidsskjema prosjektet ville blitt gjennomført, eller om prosjektet ville blitt gjennomført i det hele tatt, dersom det ikke var gitt tilskudd gjennom kompensasjonsordningen, har implikasjoner for hvilke kostnads- og nyttevirkninger som er relevante. I nytte- kostnadsanalysen, skal kun nytte og kostnad som ikke ellers ville blitt utløst, inkluderes i vurderingen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av kompensasjonsordningen.

Med utgangspunkt i addisjonalitetsskalaen i figur 5.1, vil en av de fem følgende situasjoner være aktuelle:

1. Gjennomført aktiviteten uten endringer, samme skala og tidsskjema.
2. Gjennomført aktiviteten i samme skala, men på et senere tidspunkt.
3. Gjennomført aktiviteten i en mer begrenset skala, men med samme tidsskjema
4. Gjennomført aktiviteten i en mer begrenset skala og et senere tidspunkt.
5. Aktiviteten ville ikke blitt gjennomført

1) innebærer at dersom det ikke ble gitt tilskudd, ville midler tilsvarende tilskuddsbeløpet vært finansiert av noen andre. Prosjektet kan gi mye eller lite nytte, men kompensasjonsordningens bidrag har ikke gitt noen ekstra nytte.

Det har likevel tilkommet en samfunnsøkonomisk kostnad (andel av kompensasjonsordningens kostnad). I og med at kompensasjonsordningen (RDA) har samme omfang som DAGA, men primært en annen prosjektsammensetning, er de samfunnsøkonomiske kostnadene her begrenset til administrasjonskostnader ved RDA, skattefinansieringskostnader tilknyttet offentlig finansiering og kostnader,

samt søknadskostnader. Administrasjonskostnader, skattefinansieringskostnader og søknadskostnader påløper ikke dersom alternativet er at beløpet tilsvarende tilskuddet finansieres i markedet.

Dersom alternativet er at beløpet tilsvarende tilskuddet ville blitt finansiert over andre offentlige budsjett, for eksempel en kommune, vil også administrasjonskostnadene og tilhørende skattefinansieringskostnader påløpe. Da har tiltaket en fordelingsvirkning ved at «noen» (private eller andre offentlige aktører) har spart penger, men tiltaket er samfunnsøkonomisk ulønnsomt for de ikke har tilført noe nytt.

2) innebærer de samme nytte- og kostnadsvirkningene som i 1), men med en viktig forskjell. Tiltaket gir nytte på et tidligere tidspunkt. Nytte og kostnad som påløper i framtiden, må neddiskonteres for å finne dagens nåverdi. Nytte og kostnad som ligger lengre fram i tid vil ha lavere verdi enn nytte og kostnad som inntreffer «nå».

Gitt at prosjektet gir nytte, bidrar tiltak under situasjon 2) til netto nytteøkning lik fordelingen av nytte «nå» framfor senere (tidspreferansen).¹⁹

I situasjon 2) må altså nytten av å oppnå gode tidligere enn ellers være større enn prosjektets andel av kompensasjonsordningens kostnader.

I situasjon 3) gir prosjektet nytte av prosjektet blir større enn ellers. For at prosjektet skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt må dermed nytten av denne prosjektutvidelsen være større enn prosjektets andel av kompensasjonsordningens kostnader

4) er en situasjon som kombinerer 1) og 3). 4) gir dermed to nytteeffekter; en tidsnytte og en nytte knyttet til prosjektutvidelse.

I situasjon 5) er det nytten av hele prosjektet som skal beregnes. Prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom denne nytten er større enn prosjektets andel av kompensasjonsordningens kostnader.

7.1.2 Identifisere og verdsette virkninger

Det tredje steget i analysen er å identifisere relevante positive og negative virkninger og hvilke samfunnsgrupper som påvirkes av tiltakene som har fått RDA-støtte sammenlignet med virkningene i DAGA som beskrevet over.

Med virkning menes i denne sammenhengen endringer utover nullalternativet (sammenligningsgrunnlaget, som beskrevet i delkapitlene over). For at noe skal kvalifisere som en virkning relativt til nullalternativet, må det være addisjonelt. Det vil si at det ikke ville inntruffet dersom tiltaket ikke ble gjennomført.

Videre skal de identifiserte virkningene tallfestes og verdsettes i kroner så langt det er mulig. Rammen av denne rapporten gir ikke mulighet til å tallfeste nyttevirkinger som følger av de ulike prosjektene. I noen tilfeller er det uansett umulig. Vi må derfor vurdere nyttevirkningene kvalitativt. For å synliggjøre og vurdere hvordan de ikke-prissatte virkningene påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, benytter vi pluss-minusmetoden i henhold til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2018). Metoden vurderer virkningenes betydning og om-

¹⁹ I økonomisk litteratur er det vanlig å legge til grunn at i valg mellom konsum nå eller senere vil folk flest - alt annet likt - foretrekke konsum nå. Tid har dermed i seg selv en pris, og beregnes ved s.k. diskonteringsfak-

tor. Diskonteringsfaktoren er en omregningsfaktor for å uttrykke økonomiske størrelser på ulike tidspunkter i samme verdienhet.

fang etter plusser og minuser, som illustrert i Tabell 7.1.

Tabell 7.1 Konsekvensmatrise for ikke-prissatte virkninger

Omfang \ Betydning	Betydning		
	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / +	++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / -	- / - -
Middels negativt	0 / -	- -	- - / - - -
Stort negativt	- / - -	- - / - - -	- - - / - - - -

Med betydning menes hvordan tiltaket påvirker de som berøres av det – om det har liten, middels eller stor betydning for de berørte samfunnsgruppene. Omfang innebærer å vurdere hvorvidt tiltaket påvirker de berørte samfunnsgruppene positivt eller negativt, og i hvilken grad, relativt til nullalternativet – om det påvirker i lite, middels eller stor grad. Betydning og omfang utgjør samlet den samlede samfunnsøkonomiske konsekvensen av virkningen.

7.2 Kost – nytte sammenligning av RDA og DAGA for Nordland

Som påpekt flere ganger sammenligner vi RDA-ordningen med bortfallet av differensiert arbeidsgiveravgift i 2004-2006. Spørsmålet blir da om RDA ordningen er mer, lik eller mindre samfunnsøkonomisk lønnsom for Nordland enn om den differensierte arbeidsgiveravgiften (DAGA) ikke hadde blitt endret.

Det er meget vanskelig å sammenligne nytten av RDA direkte mot nytten av DAGA. Vi gjør det med å

identifisere nyttevirkinger som ikke oppstår i DAGA, og forsøker å verdsette virkningene etter pluss-minusmetoden.

Kostnadsvirkninger lar seg lettere tallfeste og sammenligne enn nyttevirkinger. For at RDA-prosjektene samlet sett skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme sammenlignet med DAGA, må nyttevirkningene av RDA-prosjektene overstige kostnadsvirkningene. Vi starter derfor med å vurdere kostnadene ved RDA-ordningen.

7.2.1 Prissatte kostnadsvirkninger

Kompensasjonsordningen generelt innebærer ulike kostnader for samfunnet: Overføringer fra offentlige budsjetter skaper skattekostnader, administrering av ordningen koster i form av ressursbruk som kan benyttes til andre formål, tidsbruk hos søkere om midler og brukerkostnader etter gjennomslag for søknaden innebærer også ressursbruk som kunne vært brukt til noe annet. En nytte-kostnadsanalyse skal vurdere alle kostnadskomponentene, noe vi gjøre nedenfor.

Statlige overføringer og skattefinansieringskostnaden

Både differensiert arbeidsgiveravgift og kompensasjonsordningen er ordninger som er finansiert over offentlige budsjetter. Mens RDA-midlene er en direkte subsidie (overføring) fra offentlige budsjetter, er differensiert arbeidsgiveravgift en indirekte subsidie til de som har lavere avgiftssats.

Alt annet likt²⁰, medfører en indirekte subsidie at det offentlige, og dermed samfunnet, må dekke inn-

²⁰ Det vil si for et gitt nivå av offentlige utgifter.

tektstapet med å øke andre skatter tilsvarende subsidie gjennom differensiert arbeidsgiveravgift.

Skatter påvirker bruken av samfunnets ressurser og kan føre til at det oppstår et effektivitetstap. I tillegg påløper administrative kostnader ved skatteinnkreving. DFØ (2018) sier derfor at samfunnsøkonomiske analyser av alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter, skal beregne den relevante skattefinansieringskostnaden, sjablonmessig satt til 20 prosent av den offentlige finansieringen.

Her er imidlertid overføringen fra offentlige budsjetter, direkte eller indirekte, om lag lik for begge ordningene, og dermed er også skattefinansieringskostnaden lik. Dermed er det ingen vesentlig merkostnad (kostnadsvirkning) fra kompensasjonsordningen når det gjelder statlige overføringer.

Administrasjons- og brukerkostnader

Kompensasjonsordningen skiller seg fra ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ved at den er søknadsbasert. Det medfører at det påløper arbeidstidskostnader og andre kostnader både for forvalter og søker ved henholdsvis administrasjon av ordningen og søknadsskriving, regnskapsføring, rapportering med flere.

Administrasjonskostnader er typisk arbeidstidskostnader og annet som medgår ved å sette opp ordningen og lyse ut midler, behandle søknader, følge opp prosjekter som har fått tilskudd mfl. Brede ordninger som krever forskjellig faglig ekspertise for å vurdere søknader til forskjellige fagfelt, mer omfattende oppfølging av prosjektene som får tilskudd ved møtevirksomhet, delrapportering o.l. driver administrasjonskostnader opp. Mer spissede ordninger som krever mindre oppfølging og dokumentering gir relativt lavere administrasjonskostnader.

Det samme gjelder søke- og brukerkostnader: Jo mer krevende søknadsprosess, rapportering og do-

kumentasjon underveis i prosjektet og ved prosjekt-slutt, jo høyere brukerkostnader. I undersøkelser av andre offentlige søknadsordninger ser vi at administrasjons- og søker/brukerkostnadene varierer ganske mye etter forskjellige type ordninger, som vist i figur Tabell 7.2. Data fra andre ordninger gir likevel en indikasjon på størrelsen slike kostnader kan ligge på.

Tabell 7.2 Administrasjonskostnader og brukerkostnader som andel av samlet ramme fra andre større offentlige søknadsbaserte ordninger. Prosent

Ordning	Administrasjonskostnad	Søker-/brukerkostnad
Brukerstyrt innovasjonsarena ¹⁾	1,2	4,1
SkatteFunn ²⁾	1	3,5
Søknadsbasert tilskuddsordning i Forskningsrådet ³⁾	8	4,9
Søknadsbasert tilskuddsordning i Kulturrådet ⁴⁾	12	
Søknadsbaserte lån og tilskuddsordninger i Innovasjon Norge ⁵⁾	18	
Søknadsbasert tilskuddsordning i FHF ⁶⁾	6	
Gjennomsnitt	7,7	4,2

Note

Kilde: 1) SØA (2017) 2) SØA (2018) 3) Forskningsrådet (2018), SØA (2020) 4) Kulturrådet (2018), SØA (2020) 5) Innovasjon Norge (2018) 6) Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (2018)

Kompensasjonsordningen har en relativt stor samlet økonomisk ramme – over hele perioden finner vi at det er medgått 2 363 millioner 2019-kroner. Ordningen har i stor grad vært spisset mot færre store prosjekter, heller enn mange små. Forvalterne av ordningen har hatt mye fagkompetanse på prosjektene som har fått tilskudd, noe som innebærer at det har vært mindre behov for ekstern fagekspertise i søknadsvurderinger o.l. Momentene tilsier isolert

sett at administrasjonskostnadene har vært relativt lave i forhold til den samlede rammen.

Som beskrevet i kapittel 3, har det vært endringer i forvaltningsmodellen underveis. Nordland fylkeskommune som forvalter av kompensasjonsordningen har ikke tidligere erfaring med å forvalte denne typen ordning. Manglende erfaring har sannsynligvis bidratt til å øke administrasjonskostnader noe.

Samtidig har Nordland fylkeskommune som forvalter erfart at det var en bratt læringskurve, og forvaltningen ble sterkt effektivisert gjennom ordningens levetid.

Samlet sett er det medgått i underkant av 71 millioner 2019-kroner til administrasjon. Administrasjonskostnaden tilsvarer 3 prosent av hele ordningens samlede ramme på 2 363 millioner 2019-kroner foruten delen som gikk til Innovasjon Norge.

Samtidig har vi fått opplyst av Nordland fylkeskommune at rammen for avsetning til administrasjonskostnader har vært fem prosent av samlet beløp. Rammen for avsetning til administrasjonskostnader er altså høyere enn det vi finner i datagrunnlaget at er medgått til administrasjonskostnader, jf. kapittel 4.

Vi vurderer 3 prosent av total ramme som lave administrasjonskostnader sammenlignet med hva vi finner i andre ordninger, men også et realistisk anslag. Anslaget plasserer seg innenfor intervallet av funn fra andre større offentlige søknadsordninger (jf. Tabell 7.2).

Administrasjonskostnadene kan i realiteten være høyere, noe avsatt ramme indikerer. Gjennom ordningens levetid, har det vært endringer i forvaltningsmodell, utskifting av personell, forbedringer og effektivisering av rapportering m.fl. Sammen med

økende omfanget og kompleksitet av ordningen over tid, er det sannsynlig at det vil være noe feilrapportering ved at midler som er benyttet til administrasjon ikke er ført på denne posten. Nordland fylkeskommune opplyser imidlertid at det ikke er medgått kostnader utover det som er oppgitt så langt de kjenner til.

I analysen legges det til grunn at administrasjonskostnaden er 3 prosent, som estimert fra datagrunnlaget.

Informasjonsgrunnlaget i denne rapporten gir ikke mulighet til å beregne hva søknads- og brukerkostnadsvirkningene faktisk er i kompensasjonsordningen. Vi tar dermed utgangspunkt i empiriske funn presentert i Tabell 7.2, og utgår fra et gjennomsnitt av erfaringsandelene, som gir et avrundet estimat på fire prosent av samlet ramme, som blir om lag 100 millioner 2019-kroner.

Oppsummering kostnadsvirkninger

Tabell 7.3 oppsummerer de overordnede kostnadsvirkningene fra kompensasjonsordningen relativt til ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Tabell 7.3 Kostnadsvirkninger oppsummert. 2019-kroner/prosent.

	Beløp (i millioner 2019-kroner)
Skattefinansieringskostnad	0
Administrasjonskostnader	71
Søker- og brukerkostnader	95
Sum	166
Sum per innbygger	

Note: Kostnadsvirkninger forbundet med Innovasjon Norge er ikke inkludert.

Skattekostnadene vises for å minne om at skattefinansieringskostnaden blir «nullet ut» når vi sammenligner med DAGA.

7.2.2 Ikke prissatte nyttevirkninger

De øvrige kapitlene i rapporten viser at kompensasjonsordningen i stor grad har rettet seg mot færre og større prosjekter enn antall virksomheter DAGA retter seg mot. Prosjektene gir ulike nyttevirkninger til ulike samfunnsgrupper på lengre sikt, heller enn umiddelbart. Dermed er en del virkninger meget vanskelig å tallfeste og verdsette i kroner.

Vurderingene av hvordan kompensasjonsordningen påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet utover de prissatte kostnadene, beror på en kvalitativ analyse av kunnskapsgrunnlaget som er innhentet i arbeidet med denne rapporten. Det omfatter litteraturgjennomgang og intervjuer med forvalter og brukere av ordningen.

Prosjektene som har fått støtte fra kompensasjonsordningen kan kategoriseres ved hjelp av intervensjonslogikk etter hvilke virkninger og samfunns effekter de har. Denne kategoriseringen er presentert i kapittel 4.6, og er:

1. Kostnadsreduksjoner for mange aktører i samfunnet
2. Igangsetting av nye aktiviteter
3. Investeringer i kollektive goder
4. Tilrettelegging for kunnskapsproduksjon
5. Støttet til næringsrelevante prosjekter
 - 5.1. Kostnadsreduksjon virksomheter
 - 5.2. Reiseliv
 - 5.3. Nettverksutvikling og næringsparker

Prosjekter som er kategorisert sammen har likhetstrekk i hvordan de påvirker forskjellige samfunnsgrupper. Kategoriene under punkt 5. er samlet i én ettersom de er rettet mot og påvirker samme samfunnsgrupper (virksomheter), og det er mer hensiktsmessig å betrakte de sammen i nytte-kostnadsanalysen.

Rammen av dette prosjektet tillater ikke vurdering av virkninger for hvert av de 1200 prosjektene som har fått støtte. Vurderinger av nyttevirkninger vil derfor gjøres overordnet for hver prosjektkategori, med utgangspunkt i noen av prosjektene som har fått mest støtte gjennom kompensasjonsordningen (caser). Virkninger av casene er oppsummert i Tabell 5.1 og er beskrevet i kapittel 5. Vi vurderer at vi vil finne lignende virkninger for de andre prosjektene innen hver kategori som vi finner for casene.

Vi vurderer at tiltakene har virkninger som påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten gjennom at de påvirker en eller flere av momentene oppsummert i Tabell 7.4.

Tabell 7.4 Ikke prissatte virkninger

1. Privatøkonomiske virkninger for virksomheter og husholdninger

1.1. Spart tidsbruk for husholdninger og virksomheter

1.2. Andre privatøkonomiske virkninger

- Redusert produksjonskostnader
- Reduserte etableringskostnader
- Lettere tilgang til kompetanse

2. Velferds- og helsemessige konsekvenser

2.1. Økt livskvalitet for innbyggerne

- Trivsel
- Tilknytning
- Stolthet

2.2. Helse

- Sikkerhet
- Trygghet
- Støy
- Luftforurensning

2.3. Klimagassutslipp

Videre følger en gjennomgang av betydning og omfang av momentene i Tabell 7.4., og samlet vurdering av hvordan momentene påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet, som er oppsummert i Tabell 7.5.

1. Privatøkonomiske virkninger for virksomheter og husholdninger

1.1. Spart tidsbruk for virksomheter og husholdninger

Flere prosjekter har støttet utbedringer av ulike typer infrastruktur som har gitt tidsbesparelser for husholdninger og virksomheter.

Tidsbesparelsene har vi lagt inn i kategorien 'kostnadsreduksjoner for samfunn'. Bredbåndsutbygging og bygging av Toventunnelen er case-prosjektene i denne kategorien.

Betydning

Nordland er et fylke med både lange avstander og med flaskehalsar som i flere sammenhenger hindrer effektiv transport av både mennesker, varer og data. Prosjektene innenfor kategorien 'kostnadsreduksjon samfunn' har hatt som målsetting å redusere flaskehalsene.

Mer effektiv transport av mennesker bidrar til at relativt små bo- og arbeidsmarkeder blir større, noe caset 'Toventunnelen' viser. Mer effektiv varetransport er viktig spesielt for fiske og oppdrettsnæringen som transporterer ferskvarer. Mer effektiv transport av data kan være avgjørende for virksomheter i distrikter som mangler bredbånd.

Samlet vurderer vi betydningen av å adressere utfordringene til å være stor for regionen.

Verdsetting

Verdsetting av arbeidstid skal ifølge Finansdepartementets rundskriv R-109/2014, verdsettes som arbeidsgivers tapte verdiskaping målt ved brutto reallønnskostnader for de berørte gruppene. Begrunnelsen er at både virksomheter og husholdninger kan anvende tiden annerledes til mer verdiskapende aktiviteter eller mer nytte.

Vi har imidlertid sparsomt med data for spart tid av RDA-prosjektene. Fra casene har vi imidlertid at bredbåndsutbyggingen har gitt tidsgevinster for virksomheter ved at arbeidsoppgaver som krever bruk av bredbånd er blitt mer effektive. For virksomheter som får tilgang på nettbaserte verktøy og tjenester de ellers ikke ville hatt, kan bredbåndsutbyggingen gi betydelige tidsgevinster. For virksomheter som får bedre nettilgang enn de ellers ville hatt, er tidsgevinstene lavere.

Vi finner at enkelte steder ville det blitt bygget ut bredbåndet uavhengig av kompensasjonsordningens tilskudd, men at utbyggingen ville bli gjennomført på et senere tidspunkt (jf. kapittel 5.1). Videre finner vi at de mest utsatte lokasjonene ikke ville fått utbygget bredbånd om det ikke hadde vært for tilførselen av kompensasjonsmidler, og at graden av utbygging er mye større som en følge av kompensasjonsordningen. Kompensasjonsordningen kan dermed tilskrives en betydelig del av nytten knyttet til tidsbesparelsene ved bredbåndsutbyggingen.

Fra caset 'Toventunnelen' ser vi at reiseveien på strekningen mellom Mo i Rana og Leirosen er nedkortet med omtrent 30 kilometer, og mellom Mosjøen og Leirosen med omtrent 8,5 kilometer, som gir reisetidsbesparelser på henholdsvis i overkant

av 20 minutter og 6 minutter hver vei²¹ (jf. kapittel 5.3). Tøventunnelen har gitt en tidsbesparelse på strekningen Leirfjord-Vefsn med 20 minutter hver vei. Vi har ikke kunnet tallfeste hvor mange personer som får tidsbesparelser fra tunnelen, eller hvor mange timer som til sammen er spart. Informasjon hentet inn i arbeidet med denne rapporten, tyder likefullt på at tiltaket har gitt betydelige tidsgevinster både for virksomheter, gjennom spart arbeidstid, og for husholdninger, gjennom økt fritid (jf. kapittel 5.3).

Vi vurderer det også som rimelig at bompengefinansieringen ville måttet øke med beløp tilsvarende bevilgningen av kompensasjonsmidler for at prosjektet skulle blitt gjennomført uten tilskudd gjennom kompensasjonsordningen.

Prosjektene kategorien 'kostnadsreduksjoner for samfunnet' har utvilsomt realisert tidsgevinster for deler av befolkningen og for noen mye. Dette er tidsgevinster som ikke ville ha blitt realisert som følge av DAGA. For Nordland som helhet vurderer vi at omfanget av reduksjonen i transportflaskehalsen som middels (personer, varer og data).

Samlet blir dermed vår vurdering av samfunnsøkonomisk virkning av spart tid som følge av 'kostnadsreduksjoner for samfunnet' er middels positiv, jf. tabellene 7.1 og 7.5

1.2. Øvrige privatøkonomiske konsekvenser

Prosjektene i kategoriene 'kostnadsreduksjon samfunn', 'kunnskapsproduksjon' og 'næringsrelevante

Tabell 7.5 Samfunnsøkonomiske virkninger av tiltakene etter type tiltak (kategorier) som følge av kompensasjonsmidler.

	TILTAKSKATEGORI				
	Kostnadsreduksjon samfunn	Aktiviteter	Kollektive goder	Kunnskapsproduksjon	Næringsrelevante prosjekter
Privatøkonomiske konsekvenser					
Spart tidsbruk	++				
Direkte kostnadsreduksjoner	0			++	0/+
Velferds- og helsemessige konsekvenser					
Trivsel		0/+	++		
Sikkerhet	++				
Støy*	-	-	-	-	-
Luftforurensning*	-	-	-	-	-
Klimagassutslipp*	-	-	-	-	-

Note: * Prosjekter på tvers av alle prosjektkategorier har sannsynligvis medført negative helse- og miljømessige konsekvenser gjennom økt støy og økt luftforurensning og økt klimagassutslipp, men tilgjengelig informasjon gir ikke mulighet til å vurdere samlet omfang for hver prosjektkategori. Vurderingen i tabellen angir i hovedsak retning av hvordan støy, luftforurensning og klimagassutslipp påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet (negativ betydning), men ikke i hvilken grad (omfang).

U = usikker/ikke mulig å vurdere

²¹ Gitt en hastighet på 80 kilometer per time.

prosjekter' medvirker alle til direkte eller indirekte privatøkonomiske kostnadsbesparelser.

Case-prosjekter som i betydelig grad påvirker privatøkonomiske kostnader, er:

- 'Toventunnelen', 'Byen og Havna', 'bredbåndsutbygging' og 'Ny by ny flyplass' som er i prosjektkategorien 'Kostnadsreduksjon samfunn'
- 'Universitetet i Nordland' som er i prosjektkategorien 'kunnskapsproduksjon'
- De næringsrelevante prosjektene 'Visit Bodø', 'Traineeprogram Salten' og 'Kunnskapsbasert verdiskaping'.

Prosjektene i de tre kategoriene bidrar til reduserte privatøkonomiske kostnader gjennom direkte kostnadsreduksjoner, reduserte etableringskostnader og enklere tilgang til kompetanse.

Betydning

Betydningen av spesifikke kostnadsreducerende tiltak i Nordland har i prinsippet samme betydning som kostnadsreduksjoner innenfor DAGA. De medvirker til at investeringer og næringsvirksomhet i Nordland blir mer attraktivt enn i soner med høyere avgift alt annet likt.

Betydningen kan være stor for regioner hvor andre faktorer gjør næringsvirksomhet mindre attraktivt enn alternativet.

Det er imidlertid ikke opplagt at all næringsvirksomhet og alle investeringer reagerer likt på kostnadsreducerende tiltak. Dersom utfordringen med høyere kostnader er ulikt fordelt mellom investeringer og næringer kan et tiltak som RDA adressere dette problemet mer eksplisitt enn DAGA.

Vår case gjennomgang tyder på at RDA prosjektene reelt har utløst nye investeringer og nye aktiviteter i

et omfang som er betydningsfulle for Nordland, men ikke nødvendigvis mer enn hva som følger av DAGA.

De næringsrettede tiltakene vurderes også å ha utløst prosjekter som er verdifulle for Nordland, jf. kapittel 5, men heller ikke her er det opplagt at prosjektene adresserer behov som er av større betydning enn hva som adresseres via DAGA.

Tiltak for å styrke den regionale kunnskapsbasen og gjøre tilgangen til kompetanse for kunnskapsbaserte virksomheter lettere er i en annen kategori. Generelt er det svært krevende for regioner utenfor større byer å realisere vekst i kunnskapsvirksomheter, som igjen er viktig for framtidig sysselsetting og verdiskaping. Vår vurdering er at Prosjektene 'Universitet i Nordland', 'Traineeprogram Salten' og 'Kunnskapsbasert verdiskaping' adresserer problemer av middels større betydning enn DAGA. Middels er valgt fordi også DAGA adresserer denne problemstillingen generelt ved at kostnadene ved all arbeidskraft reduseres.

Verdsetting

Verdien av virkninger fra kostnadsreducerende prosjekter sammenlignet med DAGA har en pluss og negativ side. Enkelte prosjekter som ikke ville ha blitt realisert med DAGA er realisert, noe som er positivt. Omfang av bortfall av bedriftsprojekter i periodene med høyere arbeidsgiveravgift er ukjent. Det kan ikke utelukkes at verdien av bedriftsprojekter samlet sett er like viktige for virksomheter og husholdninger som RDA-prosjektene. Vi ser da bort fra tidseffekter og velferdseffekter).

Likevel tyder framveksten av en gruppe kunnskapsvirksomheter i spesielt Bodø at prosjektene som forenkler tilgang til kunnskap og kunnskapsarbeidere er særlig viktig for langsiktig næringsvekst. Vi utdyper dette i neste kapittel. Casegjennomgangen indi-

kerer at RDA-prosjektene har påvirkning på slike virksomheter enn DAGA.

Vår vurdering er at prosjektene i seg selv tilsier at nettonytten av næringsrettede RDA-prosjekter er litt positiv for Nordland, og 'kunnskapsproduksjonsprosjektene' gir middels nytte utover DAGA.

2. Velferds- og helsemessige konsekvenser

2.1. Livskvalitet

Tiltakene kategorisert som 'kollektive goder' er eksemplifisert ved prosjektene 'kulturkvartalet', 'Jektefartmuseet og 'Europeisk kulturhovedstad'. Virkningen av slike prosjekter er at de medvirker til økt livskvalitet for brukerne og befolkningen i området. Tiltakene påvirker livskvalitet gjennom økt trivsel, stolthet, samhold, tilknytning og sosialisering.

Betydning

Betydningen av at regionen oppleves som tilbyder av livskvalitetsgoder kan som nevnt ha stor betydning for hvor mennesker ønsker å bo, herunder flytte til. Mindre steder vil naturlig ha mindre tilgang til livskvalitetsgoder som forutsetter at det er mange brukere av gode.

Spesielt kulturelle aktiviteter forutsetter mange interesserte brukere for å bli brukt. Selv om andelen interesserte kan være lik på et stort og et lite sted, blir brukerantallet først stort nok til å realisere når den absolutte mengde brukere når over et minste nivå. Når tilgangen av kulturelle goder er mindre et sted enn et annet vil realisering av slike goder ha større betydning enn for steder som allerede har tilgang til slike goder.

Selv ikke Bodø har historisk hatt tilgang til kulturelle goder på linje med større byer i Norge. RDA-prosjektene innenfor kategorien 'kollektive goder' har adressert dette eksplisitt.

Økt livskvalitet er naturligvis også et gode i seg selv. Det kan argumenteres av livskvalitetsgoder som nevnt over øker i betydning etter hvert som inntektsnivået i samfunnet øker. Begrunnelsen er at den nyttevirkningen av flere materielle goder avtar etter hvert som beholdningen øker, mens «livskvalitetsgoder» ikke i samme grad har et nådd et metningspunkt.

Vår betydning er at det har hatt stor betydningen at RDA har adressert behovet for å øke mengden 'kollektive goder, noe DAGA bare i mindre grad kan.

Verdsetting

Kollektive goder er per definisjon goder som er tilgjengelig for alle. Vi finner at hoveddelen av prosjektene som er kollektive goder, er lagt til Bodø. Hoveddelen av nytten fra prosjektene vil dermed tilfalle befolkningen i Bodø og omegn.

Godene gir en direkte nytte for brukerne av godet: Biblioteket og kulturhuset er sosiale møteplasser og kulturelle opplevelser som gir brukerne økt trivsel. Det samme gjelder for brukerne av Jektefartmuseet.

Samtidig kan kollektive goder av typen som inngår i prosjektene realisert gjennom kompensasjonsordningen gi indirekte nyttevirkninger for andre enn brukerne. En del innbyggere i området kan sette pris på at kulturhuset, biblioteket og Jektefartmuseet er goder som eksisterer og er tilgjengelige, selv om de ikke har benyttet seg av dem. Mangfold av muligheter og tjenester kan i seg selv være et gode som har betydning for innbyggere.

Det er imidlertid vanskelig å måle med tilgjengelig informasjon hvor mange personer som blir positivt berørt direkte eller indirekte av de kollektive godene, og i hvilken grad de blir positivt berørt. Intervjuene og øvrig innhentet informasjon gir ikke mulighet til å tallfeste omfanget av nyttevirkningene fra

de kollektive godene. Vi finner at både Kulturkvart-alet, med biblioteket og kulturhuset, og Jektefartmu-seet har gitt befolkningen økt optimisme og stolthet for Bodø som by, i tillegg til de direkte nyttevir-kingene som tilfaller brukerne av godene (jf. kapittel 5.5 og 5.7).

Selv om realiseringen av en rekke kollektive gode prosjekter innenfor RDA, har gitt stor nytte for be-folkningen i Bodø er nytten mindre for resten av Nordland. Også resten av Nordland kan benytte til-budene, men vil ikke ha samme enkel tilgang. Vår vurdering er derfor at nytten av 'kollektive goder' in-nenfor RDA har hatt en middels positiv konsekvens for Nordland, sammenlignet med DAGA.

2.2. Helse

Aktiviteter som innebærer bygge- og anleggsvirk-somhet, vil medføre noen helsemessige conse-kvenser for omgivelsene gjennom støy og luftfor-urensning i bygge- og/eller anleggsperioden, og muligens i bruksfasen. Mange av prosjektene på tvers av prosjektkategori innebærer slike aktiviteter. Byggingen og bruken av Toventunnelen (prosjekt-kategori «kostnadsreduksjon samfunn») har også relevante helsemessige konsekvenser gjennom at det påvirker trafiksikkerhet.

Betydning

Tap av liv og helse har en kostnad for samfunnet blant annet i form av tapt verdiskapning og kostna-der ved behandling av skade. Tiltakene som påvir-ker trafiksikkerhet, støy og utslipp av partikler (lo-kal luftforurensning), har betydning for befolk-ningens helse.

Trafiksikkerhet

Økt trafiksikkerhet kan redusere antall dødsfall, re-dusere antall trafikkulykker og skadeomfanget ved de trafikkulykkene som likevel skjer. Økt trafiksik-kerhet kan også øke opplevd trygghet for trafikant-ene, som også gir en helsegevinst.

Støy

Støyplager kan redusere trivsel, bidra til hjerte- og karsykdommer og andre stressrelaterte helsepla-ger. Ifølge Folkehelseinstituttet (2012) opplever mellom tre og seks prosent av befolkningen sterk grad av plage eller søvnforstyrrelser som følge av støy fra veitrafikk. Andre kilder til støy kan være fra bygge- og anleggsplasser.

Luftforurensning

Lokal luftforurensning, som svevestøv, kan gi helse-plager, sykdom i luftveiene og hjerte- og karsykdom for de som berøres (WHO, 2000, 2006). Noen grup-per har større risiko enn andre, blant annet personer med luftveissykdommer og hjerte- og karsykdom-mer. Redusert luftforurensning reduserer helsepla-ger for utsatte grupper, og kan redusere antallet personer som får helseplager og sykdom som følge av lokal luftforurensning.

Verdsetting

Økt trafiksikkerhet

I perioden 2016 til 2019 har det i gjennomsnitt vært omtrent 1 350 kjøretøy som har benyttet Toventun-nelen hver dag²². Vi har ikke tall for hvor mye To-ventunnelen har redusert antall dødsulykker og re-

²² Gjennomsnitt av årsgjennomsnittet i 2016, 2017, 2018 og 2019, hentet fra <https://www.vegvesen.no/trafikkdata/start/utforsk?datatype=averageDai->

<lyYearVolume&davtype=ALL&display=chart&from=2020-04-03&trpids=40186V2490870>.

dusert antallet og alvorlighetsgraden av trafikkulykker på strekningen. Samtidig viser informasjon at Toventunnelen har erstattet en smal, svingete og rasfarlig veistrekning (jf. kapittel 5.3). Det er rimelig å anta at tunnelen dermed har bidratt til økt trafiksikkerhet og økt trygghet for trafikantene som benytter strekningen, slik at prosjektet har positiv samfunnsøkonomisk konsekvens.

Støy og lokal luftforurensning

Støy og lokal luftforurensning er hovedsakelig virkninger av betydelig samfunnsøkonomisk konsekvens dersom det skjer i områder med tett bebyggelse eller områder hvor det ellers er en viss samling av mennesker. Toventunnelen strekker seg gjennom et fjellområde uten særlig bebyggelse. Ved bygging av tunneler, vil anleggsaktiviteten som er synlig og berører omgivelsene hovedsakelig være i hver av endene av tunnelen. Utløpet på østsiden har spredt og lav bosetting. Utløpet på vestsiden er ved tettstedet Leira. Her bor det i underkant av 900 innbyggere. I anleggsfasen vil det ha vært en del anleggstrafikk gjennom tettstedet og byggeaktivitet like i nærheten, som gir støy og lokal luftforurensning.

Det er uvisst hvordan Toventunnelen har påvirket veitrafikken gjennom området, men det er rimelig å anta at trafikken har økt noe som følge av ny og bedre trasé. Økt trafikk vil i så fall gi noe økt støy og lokal luftforurensning i forhold til hva som ellers ville vært tilfellet.

Vår vurdering er at byggefasen og bruksfasen av Toventunnelen påvirker relativt få personer gjennom støy og luftforurensning.

Øvrige prosjekter som innebærer bygge- og anleggsaktivitet og aktivitet ved bruk, har sannsynligvis medført støy og lokal luftforurensning som har påvirket innbyggere i omgivelsene. Støy og luftfor-

urensning er en negativ samfunnsøkonomisk konsekvens som i større eller mindre grad følger ved alle prosjektkategorier. Vi har ikke informasjon om omfanget.

2.3. Klimagassutslipp

En del tiltakene som har fått tilskudd gjennom kompensasjonsordningen påvirker utslipp av klimagasser. Blant annet vil byggingen av kulturhuset i Bodø gi klimagassutslipp knyttet til byggematerialene, anleggsmaskiner, transport og liknende. Dette gjelder for alle andre bygge- og anleggsaktiviteter som utløses som følge av tilskudd fra kompensasjonsordningen. Bruksfasen gir også klimagassutslipp for en del prosjekter, som ved at Toventunnelen gir økt klimagassutslipp dersom veitrafikken øker.

Betydning

Utslipp av klimagasser innebærer en betydelig kostnad for samfunnet gjennom konsekvensene av global oppvarming som allerede gjør seg gjeldene, og som vil gjøre seg gjeldende i kommende år. Ettersom konsekvensene av global oppvarming i fremtiden er usikre, innebærer utslipp av klimagasser i dag også en høy klimarisiko (Klima- og miljødepartementet, 2020). Det å redusere utslipp av klimagasser i dag, er av stor samfunnsøkonomisk betydning.

Verdsetting

Nytten av å redusere klimagassutslipp, tilsvarer de sparte kostnadene for samfunnet ved å unngå utslippet. Vi har ikke mulighet til å tallfeste hvor mye utslipp av klimagasser endres som følge av kompensasjonsordningen. I tillegg er det usikkerhet knyttet til hva kostnaden for utslipp av klimagasser i realiteten er, noe som også følger av usikkerheten knyttet til fremtidige konsekvenser av utslipp i dag. Fra norske myndigheter (Finansdepartementet) foreligger det ingen konkret anbefaling når det gjelder

hvilken pris som skal legges til grunn for klimagassutslipp i samfunnsøkonomiske analyser.

En samlet vurdering er at prosjekter i alle prosjektkategorier sannsynligvis bidrar til økt klimagassutslipp, slik at de påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet negativt gjennom denne virkningen, uten at vi har mulighet til å si noe om omfanget, eller om virkningen er vesentlig forskjellig sammenlignet med DAGA.

7.3 Fordelingsvirkninger

7.3.1 Fordelingsvirkninger innad i Nordland

Virkningene som knyttes til kompensasjonsordningen påvirker andre grupper i Nordland, og på en annen måte, enn differensiert arbeidsgiveravgift. Relevante samfunnsgrupper i denne sammenhengen er både grupper etter geografiske områder, som regionene i Nordland, og samfunnsområder, som virksomheter og næringsliv, innbyggere mfl.

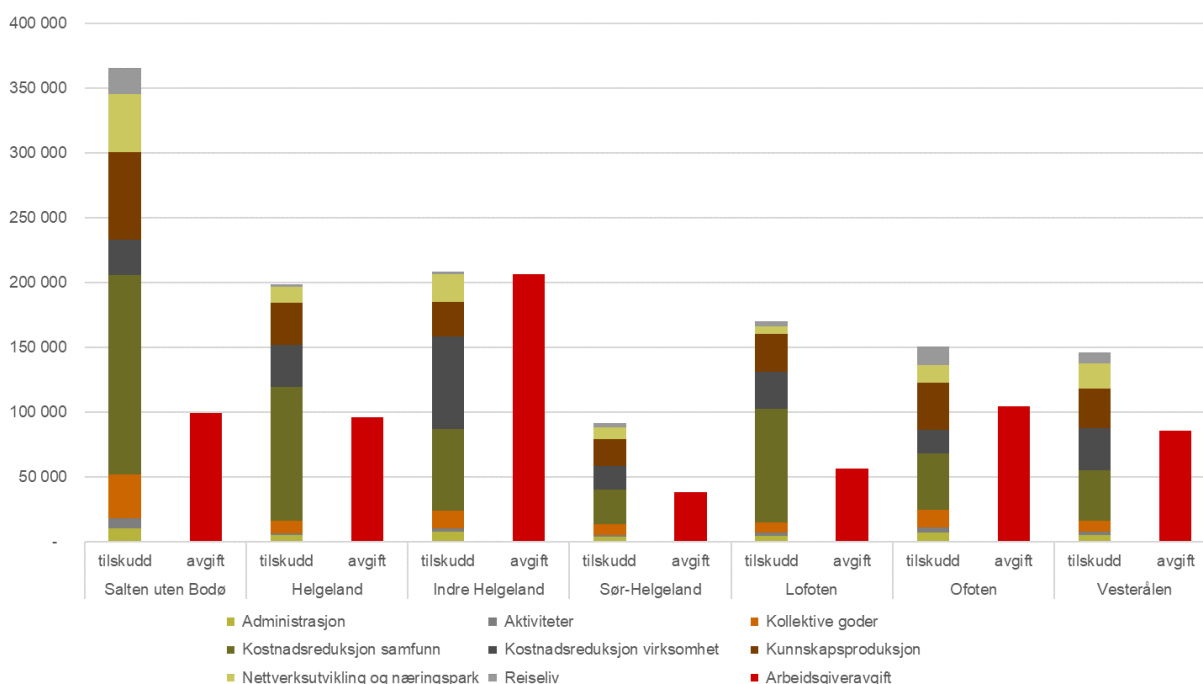
Bodø har hatt størst tap som følge av avgiftsøkningen, fordi virksomhetene har hatt kostnadsøkninger både i perioden 2004 – 2006 og i årene etter. Når vi sammenligner den beregnede kostnadsøkningen til virksomhetene med verdiene av RDA-prosjektene, ser vi at RDA-prosjektene i Bodø har lavere verdi enn de akkumulerte kostnadsøkningen som følge av høyere arbeidsgiveravgift fram til 2017. Forskjellen kan anslås til 1,6 mrd. 2019-kroner. Dette skyldes primært gapet i avgift fra og med 2007, beregnet til 2,1 mrd. 2019-kroner.

Det er imidlertid viktig å peke på at Bodø likevel kan ha netto nytte av kompensasjonsordningen sammenlignet med differensiert arbeidsgiveravgift dersom nyttene utover den direkte konsumeffekten, som økt livskvalitet og sparte tidskostnader (jf. kapittel 7.2.2), er høyere enn tapet i konsumeffekten.

Alle regionene utenom Bodø har fått mer tilskudd enn hva det estimerte tapet tilsier for perioden, jf. Figur 7.2.

Kompensasjonsordningen gir også fordelingsvirkninger mellom andre samfunnsgrupper i Nordland. Tapet som følge av redusert arbeidsgiveravgift, tilfaller virksomhetene direkte. En del av nyttevirkningene fra kompensasjonsordningen tilfaller imidlertid forskjellige næringer ulikt. For eksempel har tiltakene som har fått tilskudd i kompensasjonsordningen trolig hatt større betydning for kunnskapsbaserte virksomheter, reiseliv og kultur enn for vareproduserende næringer. Isolert sett er dette en fordelingsmessig overfør fra vareproduserende til tjenesteproduserende næringer.

Figur 7.2 RDA-tilskudd etter kategori og differanse i faktisk og kontrafaktisk total arbeidsgiveravgift, 2004-2017, 1 000 2019-kroner



7.3.2 Fordelingsvirkninger mellom Nordland og Norge for øvrig

Redusert arbeidsgiveravgift gir lavere kostnader til virksomheter. Som påpekt i kapittel 3 tilsier empiri at noen av denne kostnadsgevinsten tilfaller ansatte i form av bedre lønnsutvikling enn ellers og eiere i høyere kapitalavkastning enn ellers. I perioder med avgiftsøkning blir det omvendt.

En fordelingsmessig side av perioden med økt avgift er at deler av tapet bæres av virksomhetseiere bosatt utenfor Nordland, som følge av en periode med lavere overskudd og tilhørende kapitalavkastning. Slik sett vil ikke Nordlands befolkning bære hele tapet av høyere arbeidsgiveravgift, men har mottatt hele kompensasjonsbeløpet.

7.4 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vurderingene av hvordan prosjektene som har fått tilskudd gjennom kompensasjonsordningen (RDA) påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet er gjennomgått i kapittel 7.2. Vi sammenligner kostnader og nytte av kompensasjonsordningen med en alternativ situasjon uten endringer i differensiert arbeidsgift (DAGA) etter 2003.

De pris-satte kostnadsvirkningene av RDA relativt til uendret DAGA er estimert til 166 millioner 2019-kroner, noe som tilsvarer kr 700 per innbygger. Videre finner vi kostnadsvirkninger og nyttevirkinger det ikke har vært mulig å pris-sette.

De ikke pris-satte virkningene er vurdert ut ifra et begrenset informasjonsgrunnlag. For de ikke-pris-satte virkningene har det i stor grad ikke vært mulig å tallfeste virkningene, som ulike velferdsgevinster og hvor mange som berøres av kortere reisetid og hvor mye dette gir i tidsgevinst. Resultatene må sees i lys av begrenset informasjonsgrunnlag.

Det er likevel rimelig at netto nyttevirkningene av RDA i forhold til uendret DAGA er høyere enn kostnadsvirkningene.

Begrunnelsen er todelt.

- I. De ekstra kostnadene som følger av RDA sammenlignet med DAGA er om lag 700 kr per innbygger i Nordland. De spesifiserte ekstra nyttevirkningene vi har gjennomgått treffer mange innbyggere og intervju tyder på at de blir relativt høyt verdsatt. Vår vurdering er at det er rimelig at nyttevirkningene overstiger kr 700 per innbygger.
- II. Flere av de spesifiserte nyttevirkningene vil vedvare lenge etter at RDA-ordningen er avvirket. Når framtidig nytte neddiskonteres til et årlig beløp, øker sannsynligheten for at nytten av RDA relativt til uendret DAGA overstiger kostnadene.

8 Samlet vurdering

Vi har i denne rapporten vurdert hvordan RDA-ordningen i Nordland har virket som kompensasjon for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift i årene 2004 – 2006.

For å vurdere disse effektene har vi først vurdert konsekvensene for Nordland av den midlertidige høye arbeidsgiveravgiften. Vi kan kalle disse effektene for Nordland som 'tap'.

Tapet er først og fremst vurdert opp imot målsetningen med differensiert arbeidsgiveravgift, nemlig høyere sysselsetting enn hva som ellers vil være tilfelle, og derigjennom høyere bosetting enn hva som ellers ville ha vært tilfelle.

Virkingen av differensiert arbeidsgiveravgift er nylig grundig evaluert, hvor alle variasjoner i arbeidsgiveravgiften er benyttet til å beregne sysselsettingseffekten for områder som omfattes av ordningen, jf. SØA (2018).²³

Evalueringen finner at generelt bidrar differensieringen av arbeidsgiveravgiften til positive sysselsettingseffekter, anslagsvis med en prosent økt sysselsetting per prosentpoeng i redusert avgift.

Evalueringen viser også at effekten varierer med næringer og er minst for kapitalintensiv industri og størst for tjenestenæringer. For kapitalintensiv industri skyldes begrensede effekter trolig at kostnader til arbeidskraft er mindre viktig enn andre konkurranseparameter.

Ulike tjenestenæringer på den annen side nyter godt av både at konkurranseevne bedres for konkurranseutsatte virksomheter og at mange tjeneste-

virksomheter nyter godt av at lavere avgift også gir høyere konsum i regionen. Høyere konsum følger av at lavere avgift innebærer høyere inntekter til befolkningen i regionen (inntektseffekten).

Inntektseffekten kommer både fra at det blir noen flere sysselsatte enn ellers og at lønnsutviklingen blir noe høyere enn den ellers ville ha vært. Virkingen av at kostnadsreduksjonen delvis overføres til de ansatte i form av høyere lønn underbygges av flere studier, referert i nevnte evaluering.

For å teste om resultatene overfor også er til stede i Nordland, har vi analysert samvariasjon mellom økning i arbeidsgiveravgiften og henholdsvis sysselsetting og verdiskaping i Nordland samlet, samt for industri unntatt næringsmiddelindustri, overnatting og bygg og anlegg, jf. kapittel 6.

Resultatet er at vi med de data og metoder vi kan anvende i dette prosjektet ikke kan konkludere med de tilsvarende kausale sammenhenger slik påvist for noen effekter i evalueringen i SØA (2018). Det er like fullt samvariasjon i tråd med forventninger om befolknings- og sysselsettingsvekst og bruk av RDA-midler, selv om endringene i liten grad kan tilskrives RDA-midlene isolert. Svak og lite signifikant samvariasjon behøver ikke innebære mangel på virkninger, men at virkningene er for små til at vi i denne evalueringen klarer å fange dem opp.

Det er imidlertid verdt å merke seg at heller ikke SØA (2018) fant direkte virkninger for industri.

Virkingen i SØA (2018) skiller heller ikke mellom direkte og indirekte virkninger. Indirekte virkninger skyldes at lavere arbeidsgiveravgift også påvirker

²³ SØA (2018): "[Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway](#)". Report 26-2018

etterspørselen etter arbeidskraft gjennom at deler av kostnadsreduksjonen virksomhetene får, overføres ansatte ved økte lønninger, som referert over. Når vi skal evaluere effektene av kompensasjonsvirkningene er det viktig å være klar over at selve kompensasjonen gir om lag samme inntektsoverføring til Nordland som kostnadsøkningen for næringslivet i perioden 2004-2006. Forskjellene er bare at inntektsoverføringen kommer senere og ikke uten videre treffer de samme gruppene, jf. kapittel 7. Noe av inntektstapet som følge av økt arbeidsgiveravgift «lekker» også ut av Nordland ved at enkelte virksomheter har eiere utenfor Nordland. Når slike virksomheter får redusert overskudd som følge av høyere arbeidsgiveravgift (alt annet like), reduseres avkastningen på investeringen til også eiere utenfor Nordland.

Det er rimelig at det tar noe tid før avgiftsøkningen i perioden 2004 – 2006 (og etter 2007 for Bodøs del) får virkning på lønningene i berørte næringer (dvs. lavere lønninger enn hva som ville ha vært tilfelle). Det er rimelig å legge til grunn at selve inntektseffektene av kompensasjonsordningene har motvirket inntektsvirkningene av avgiftsøkningene etter 2003, når vi ser perioden under ett.

Dermed er det bare de direkte effektene av kompensasjonsordningen som skal sammenlignes med de direkte effektene av DAGA.

Vi har i evalueringen gruppert kompensasjonsordningens prosjekter i syv grupper, jf. kapittel 4:²⁴ Gruppene kan ytterligere forenkles til fire hovedgrupper av prosjekter:

- E. Investeringer i kollektive goder for hele befolkningen, spesielt i form av større kulturbygg
- F. Kostnadsreducerende prosjekter, for husholdninger og bedrifter. Investeringer i form av både bedre veier og bredbånd
- G. Investeringer i å øke omfang av kunnskapsproduksjon og kunnskapsarbeidere
- H. Støtte til prosjekter av betydning for virksomheter med utvidelsesplaner

I kapittel 7 har vi vurdert samfunnsøkonomisk nytte og kostnader knyttet til kompensasjonsordningen. Vår vurdering er at det er lave samfunnsøkonomiske tilleggskostnader knyttet til kompensasjonsordningen. Kostnadene er i praksis begrenset til administrasjons og søkekostnadene ved ordningen.

Vår vurdering er også at nytten av kompensasjonsordningen for Nordland har vært større kostnadsøkningen for bedriftene av lav arbeidsgiveravgift i perioden 2004 – 2006 for hele Nordland og videre fra 2007 for Bodøs virksomheter.

I dette kapitlet utdyper vi de overordnede vurderingene, hvor vi også vektlegger hvilke langsiktige utfordringer Nordland står overfor, og som påvirker effekten av prioriteringene Nordland fylkeskommune har gjort.

Vi understreker at dette er en vurdering av hvordan Nordland har anvendt midlene i kompensasjonsordningen. Valgene kunne ha vært annerledes, kan ha en annerledes profil i andre fylker og kan tenkes å fungere annerledes om en lignende situasjon oppstår i framtiden. Vår vurdering er derfor knyttet til en

²⁴ Tre av gruppene ble i noen sammenhenger omtalt samlet som næringsrettede tiltak

vurdering av beslutninger Nordland har tatt i den spesifikke perioden 2003 – 2019.

Vurderingen bygger på spesielt tre sentrale prioriteringer:

- Investeringer har gitt velferdsforbedringer for alle
- Utvidet flaskehals for enkeltvirksomheter
- Styrket Nordlands kunnskapsinfrastruktur og kompetansebase

Prosjektene som har blitt prioritert har vært avhengig av at de offentlige midlene som er benyttet har blitt mer konsentrert enn hva som er mulig med å gi lavere avgift til alle virksomheter. Slik har det vært mulig for fylkeskommunen og regionrådene å tenke strategisk om hva som er viktig for framtidig sysselsetting og bosetting.

Alle prioriteringene har etter vår vurdering gitt mer nytte for framtidig sysselsetting i Nordland enn hva som er forårsaket av tapet av differensiert arbeidsgiveravgift, jf. nedenfor.

I tillegg har kompensasjonsordningen også igangsatt prosjekter som har forenklet vekst for virksomheter med utvidelesplaner. Det gjelder f.eks. prosjekter som har redusert kostnader ved fysiske investeringer samt styrket ulike reiselivssatsinger, jf. kapittel 5.

Prosjektene har generelt bidratt til kostnadsreduksjoner for berørte virksomheter, slik hensikten også er med differensiert arbeidsgiveravgift. Mekanismen er imidlertid annerledes. Disse prosjektene treffer kun et fåtall virksomheter. Slik sett er trolig virkningen for Nordlands næringsliv mindre. På den annen side er virksomheten som har behov for bedre næringsarealer, bedre logistikk-løsninger, kompetanseutvikling o.a. kjennetegnet av vekstplaner. Det kan derfor ikke utelukkes at nevnte prosjek-

ter øker sannsynligheten for vellykket vekst hos berørte virksomheter.

Vi har imidlertid ikke data eller observasjoner som gjør det mulig å vurdere de samlede effektene av prosjektene knyttet til utvidelse av næringsarealer, logistikk-løsninger eller reiseliv sammenlignet med effektene av differensiert arbeidsgiveravgift.

Begrunnelsene for hvorfor prioriteringen over har gitt mer nytte enn differensiert arbeidsgiveravgift er utdypet nedenfor

8.1 Investeringer har gitt velferdsforbedringer for alle

Valg av prosjekter innenfor gruppe A og B over har gitt påviselige velferdsgevinster for store deler av Nordlands befolkning, uten synlig negative effekter for noen.

Selv om slike velferdseffekter er til stede, behøver de ikke være store. Våre intervju tyder imidlertid på at de blir verdsatt av mange, jf. kapittel 5.

En stor del av prosjektene er lokalisert til Bodø, spesielt investeringene i større kulturinstitusjoner. Det er blitt realisert institusjoner av en kvalitet som ellers ikke ville ha skjedd og nye institusjoner er realisert.

Betydningen av disse investeringene må blant annet sees på bakgrunn av at Bodø opplevde et regionaløkonomisk tap knyttet til at Stortinget vedtok i 2012 å legge ned kampflybasen i Bodø. Investeringer i kulturinstitusjonen har utvilsomt bidratt til å snu en generell stemning av pessimisme til en optimisme i byen og regionen, noe som igjen kan påvirke både investeringsbeslutninger og flyttebeslutninger.

Også investeringene i samferdselsforbedringer har gitt objektiv velferdsforbedringer ved at både husholdninger og virksomheter sparer tid.

Samlet er det vår vurdering at kompensasjonsordningens tiltak har gitt vesentlige og positive velferdsgevinster for Nordland generelt og Bodø-området spesielt.

8.2 Utvidet flaskehals for enkeltvirksomheter

Støtte til forsert utbygging av bredbånd til distrikter uten bredbåndsdekning, har vist seg spesielt viktig for enkeltvirksomheter i enkelte regioner.

Vår vurdering er at prosjektene har vært viktig ved at de har kommet i en tid hvor tilgang til effektiv digital infrastruktur er avgjørende for de fleste næringer. For sen utbygging av digitalinfrastruktur gir risiko for at enkeltvirksomheter og berørte lokalsamfunn mister næringsmuligheter.

Intervju tyder på at bredbåndsprosjektene har framskyndet nødvendig digital infrastruktur og slik påvirket lokalisering av enkelte næringsinvesteringer. Berørt næringsvirksomhet har vært viktig for områdene det gjaldt, noe som gjør at bredbåndsprosjektene trolig har bidratt positivt til sysselsetting og bosetting i berørte kommuner.

Samlet er det vår vurdering at kompensasjonsordningens tiltak har redusert risikoen for unødig svekket næringsutvikling i enkelte distriktskommuner.

8.3 Styrket Nordlands kunnskapsinfrastruktur og kompetansebase

Innenfor kompensasjonsordningen er det bevilget midler for å styrke Universitetet i Nordland, som senere ble Nord Universitet.²⁵ Midlene har bl.a. blitt benyttet til stipendiatprogrammer, satsning på innovasjonsforskning, samt en genomikk-plattform in-

nen marin genforskning, jf. kapittel 5. Det er også bevilget midler til lignende tiltak i Narvik ved henholdsvis Høgskolen i Narvik og Norut teknologi AS.

Intervju om bruken av midlene ved Universitetet i Nordland tyder på at midlene både har vært viktig for å oppnå status som universitet og for å øke konkurransevnen om eksterne forskningsmidler.

Lokalisering av institusjoner for høyere utdanning er uten tvil viktig for en region. Institusjoner som Universitetet i Nordland og Høgskolen Narvik med tilknyttede forskningsinstitusjoner for det første til å utdanne nøkkelkompetanse til virksomheter og sektorer som har tilgang til arbeidskraft med høyere utdanning som en helt sentral konkurransefaktor.

For det andre er tilstedeværelse at institusjoner for høyere utdanning også avgjørende for å opprettholde og utvikle en kritisk størrelse på arbeidsmarkedet for akademisk arbeidskraft. Som all spesialisert arbeidskraft vil det være en sammenheng mellom variasjon i arbeidstilbud og risiko ved å ta arbeid i en region. Jo flere arbeidsmuligheter, jo større muligheter er det for bytte av arbeidsgiver om det blir nødvendig, noe som både reduserer risiko og øker attraksjonen for arbeidstakere med spesialisert kompetanse.

Kompensasjonsordningens bidrag til etableringen av Universitetet i Nordland har etter vår vurdering vært reell og slik bidratt til å styrke arbeidsmarkedet for akademisk arbeidskraft i kommunene med camperer tilknyttet universitet.

Betydningen av styrkingen av institusjoner for høyere utdanning er trolig av særlig stor betydning for

²⁵ Nord universitet er delt i fem fakultet og har 1300 ansatte og 11 000 studenter, fordelt på fordelt på 8 studiesteder i tillegg til hoved campus i

Bodø. Studiestedene i Nesna og Sandnessjøen ble i juni 2019 vedtatt avviklet.

et fylke som Nordland. En rekke kunnskapsnæringer er avhengig av tilgang til større arbeidsmarkeder for spesialisert arbeidskraft. I Nordland er det i Bodø som er av en slik størrelse. Den relative betydningen av Bodø som arbeidsmarked for akademisk arbeidskraft er dermed trolig større for Nordland enn for fylker med flere større byer innenfor fylket.

Det er videre godt dokumentert at framtidig sysselsettingsvekst i stor grad er koblet til vekst innenfor kunnskapsbaserte tjenester, jf. kapittel 2.

Kompensasjonsordningen har også bidratt til å etablere ordninger for å rekruttere nøkkelpersonell til regionen gjennom Tranee-program Salten og etablere et nettverkssamarbeid mellom kunnskapsbedrifter innenfor pilaren «Kunnskapsbasert verdiskaping», jf. kapittel 5. Begge programmene vurderes å forsterke utviklingsmulighetene for kunnskapsbasert næringsutvikling i Nordland.

Tranee-programmet i seg selv har bidratt til å rekruttere nyutdannede kandidater fra universiteter og høyskoler utenfor regionen til Saltenregionen, med relativ stor grad av suksess. Programmet reduserer virksomhetens rekrutteringskostnader og de aller fleste rekrutterte blir værende i regionen etter tranee-perioden.

Samlet er det vår vurdering at kompensasjonsordningen reelt har bidratt til å styrke arbeidsmarkedet for spesialisert og akademisk arbeidskraft i Nordland og Saltenregionen spesielt. For Nordlands muligheter for å sysselsettingsvekst i årene framover framstår denne satsingen som viktig.

9 Referanser

- Benedictow, A., Bjøru, E. C., Eggen, F. W., Flatval, V. S., Norberg-Schulz, M., Rybalka, M., . . . Vik, L. (2018). *Evaluation of the regionally differentiated social security contributions in Norway*. Samfunnsøkonomisk Analyse. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7acc75557158472ba2760bf738f0eda2/evalueringsrapport.pdf>
- Benedictow, A., Bjøru, E. C., Eggen, F. W., Nordberg-Schulz, M., Rybalka, M., & Røtnes, R. (2018). *Evaluation of SkatteFunn*.
- Bodø kommune. (2011). *Kjøp av Aspmyra stadion*. Saksframlegg. Hentet fra <https://www.webcitation.org/63dV6rx5g?url=http://bystyret.bodo.kommune.no/utvalg/Bystyret/BYST20110217/BYST-PS11-022.PDF>
- Bodø kommune. (2020). *Ny by - ny flyplass*. Hentet fra <https://bodo.kommune.no/utviklingsprosjekter/ny-by-ny-flyplass-article426-1062.html>
- DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analuser*.
- Finansdepartementet. (2006). *St.prp. nr. 1 (2006-2007)*.
- Finansdepartementet. (2007). Statsbudsjettet fra A til Å - Arbeidsgiveravgift, økt for arbeidstakere over 62 år. Hentet fra <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2007/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Arbeidsgiveravgift-okt-for-arbeidstakere-over-62-ar/>
- Helde, I. (1998). *Notat 98/10: Arbeidsgiveravgiften 1967-1998 - soneinndelingen*. Hentet fra https://www.ssb.no/a/histstat/not/not_9810.pdf
- Helgeland regionråd. (2005). *Handlingsplan RDA 2005-2007*.
- Hervik, A., & Rye, M. (2010). *Drøfting av differensiert arbeidsgiveravgift som virkemiddel for utvikling av kompetansebaserte arbeidsplasser*. Notat til kompetansearbeidsplassutvalget.
- Klima- og miljødepartementet. (2020, mars 13). *Klimaendringer og norsk klimapolitikk*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/klimaendringer-og-norsk-klimapolitikk/id2636812/>
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1974). *Om geografisk differensiert støtte til arbeidskraft*. Oslo - Bergen - Tromsø: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderiseringsdepartementet. (2012-2013). *Meld. St. 13 (2012-2013) - Ta heile Noreg i bruk*.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2004). *Statsbudsjettet 2004 - Kap. 551 post 61 - Næringsrettede utviklingstiltak. Tentativ, fylkesvis rammefordeling*. Brev.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2009). *Orientering om framlegg til statsbudsjett for 2010 - Programkategori 13.50 Regional og dlistriktspolitikk - Førebels rammer*.
- Moretti, E. (2010). *Local Multipliers*. American Economic Review.

- Moretti, E., & Thulin, P. (2013, February 2013). Local multipliers and human capital in the United States and Sweden. *Industrial and Corporate Change*(Volume 22, Issue 1), ss. 339–362.
- Nordland fylkeskommune. (2003). *Handlingsplan for bruk av næringsrettede utviklingstiltak i Nordland 2004-2007*. Handlingsplan.
- Nordland fylkeskommune. (2007). *DA - Utviklingsprogram Bodø - godkjenning av handlingsplan for 2008, endring av vedtekter og valg av nytt styre*. Fylkesrådssak.
- Nordland fylkeskommune. (2010). *Handlingsplan DA Bodø 2010-2011*.
- Nordland fylkeskommune. (2012). *Handlingsplan DA Bodø 2012-2013*.
- Nordland fylkeskommune. (2015). *Handlingsplan DA Bodø 2015-2017*.
- Nordland fylkeskommune. (2016). *Forbedret togtilbud for pendling på Helgeland*.
- Nordland fylkeskommune. (2017). *Handlingsplan DA Bodø 2017-2020*.
- Nordland fylkeskommune. (2017). *Rapportering DA pilarene 2017-2020*.
- Nordland fylkeskommune. (2019). *Rapportering DA-pilarene 2017-2020*.
- Nordland fylkeskommune. (2019). *Rapportering DA-pilarene pr. 07.06.2019*.
- Røtnes, R., Flatval, V. S., & Bjørn, E. C. (2017). *Virkemiddelanalyse i BIA*. Samfunnsøkonomisk Analyse AS. Hentet fra <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/rapporter/2017/5/3/r62-2017-virkemiddelanalyse-av-bia>
- Skattedirektoratet. (2004). *Arbeidsgiveravgift til folketrygden for 2004*. Hentet fra https://www.skatteetaten.no/contentassets/c4bd4598091145119bf928c9bb243222/arbeidsgiveravftsmelding_for_2004.pdf
- St. Prop 90 (SD). (2009). *Utbygging og finansiering av rv 78 Holand - Leirosen med forbindelse Drevja - Ømmervatn og rv 78 Halsøya - Hjartåstunnelen*.
- Store norske leksikon. (2019). *Toventunnelen*.
- Sørli, K., Aure, M., & Langset, B. (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende? Bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet*. NIBR-rapport 2012:22.
- Østlandsforskning. (2003). *Konsekvenser av endringer i arbeidsgiveravgiften*. Hentet fra <https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2017/09/122003.pdf>

