

## KAPITTEL 5

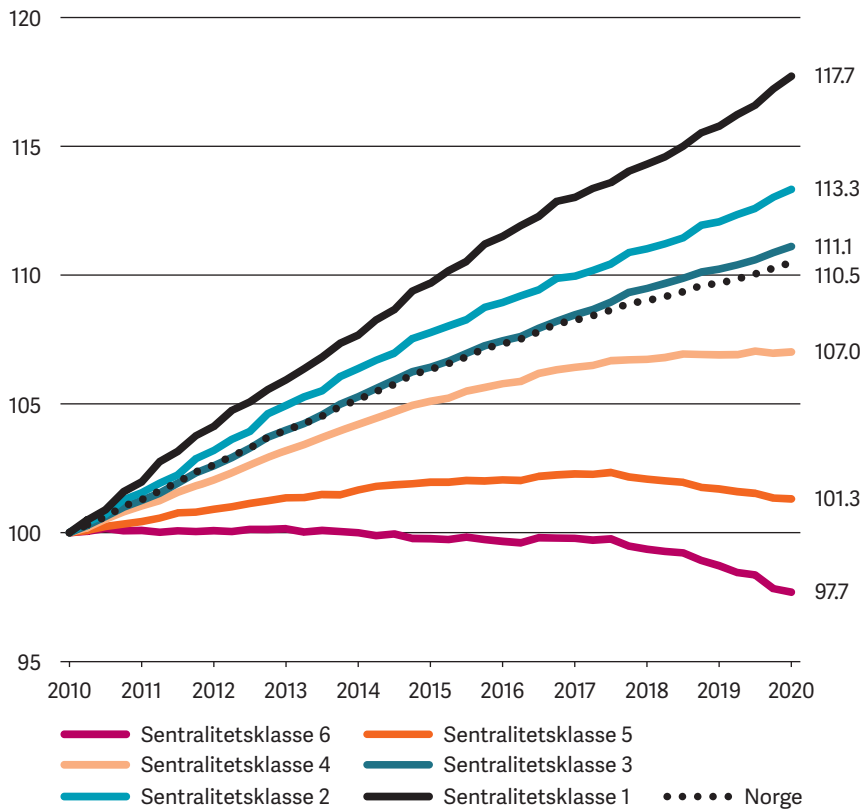
# Drivkreftene bak sentraliseringen

Distriktsnæringsutvalget fungerte i 2019 og 2020 og arbeidet resulterte i NOU 2020: 12, *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. I utredningens første kapittel kan vi lese:

Hensikten med utvalget er å utrede næringslivets betydning for å nå distriktpolitiske mål. En viktig del av arbeidet vil handle om å beskrive hva god nasjonal, regional og lokal næringspolitikk er, og synliggjøre hva som fremmer eller hemmer lønnsom næringsvirksomhet i distriktene. (NOU 2020: 12, s. 14)

Forfatteren av denne boka var med i dette distriktsnæringsutvalget. Min tolkning av mandatet var at de viktigste distriktpolitiske målene er knyttet til befolkningsutviklingen i distriktene, og at den store utfordringen er å stoppe eller begrense utflytting fra distrikt til sentrale strøk for å unngå at distriktene gradvis avfolkes. Det neste spørsmålet vil da være hvor viktig næringslivet er for den sentraliseringen vi har sett så langt og hvor viktig næringslivet vil være for sentraliseringen i framtiden. I den forbindelse spilte vi inn vår analyse av næringslivets betydning for den sentraliseringen vi har sett i den siste tiårsperioden. De analysene som vi spilte inn til utvalget vil vi gjengi her i denne boka. Befolkningsutviklingen i de ulike sentralitetsklassene er vist i figur 51.

Her kan vi se at folketallet i sentralitetsklasse 6 har gått ned med 2,3 prosent siden 2010, mens folketallet i Norge som helhet har økt med 10,5 prosent. De mest sentrale kommunene i sentralitetsklasse 1 har hatt en vekst på 17,7 prosent i denne perioden. Vi kan se at det er et svært regelmessig mønster hvor befolkningsvekst og sentralitet henger nøye sammen.

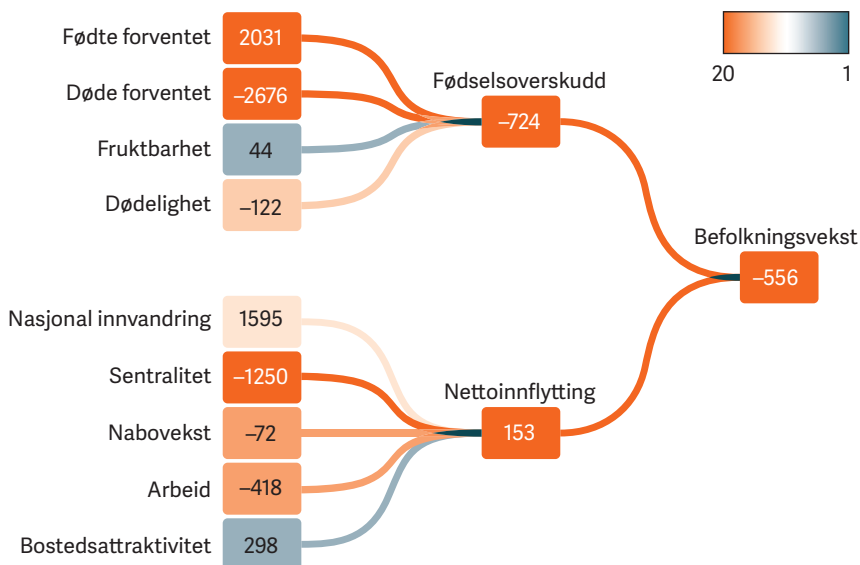


**Figur 51** Utvikling i folketallet for ulike sentralitetsklasser av kommuner, fra 1. januar 2010 til 1. januar 2020. Indeksert slik at nivået i 2010 = 100

Vi skal illustrere hvilke drivkrefter som virker for sentralisering gjennom å vise en regional analyse for en region bestående av de minst sentrale kommunene etter SSBs klassifisering. Dette er de kommunene som har sentralitetsklasse 6 (SK6) i SSBs sentralitetsindeks. Det er 113 av de 356 kommunene i landet som hadde denne klassifiseringen i sentralitetsindeksen for 2020 og i fortsettelsen benevner vi disse kommunene som SK6-kommunene.<sup>3</sup> Vi skal så formulere et presist spørsmål som kan kvantifiseres og hvor svarene kan representere årsaker til sentraliseringen: *Hva er årsakene til at de minst sentrale kommunene har 12,8 prosentpoeng lavere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet i denne perioden?* Vi kan først

<sup>3</sup> Denne regionale analysen foreligger i digital form på denne adressen: <https://2020.regionalanalyse.no/rapport/12011/0/1>

dekomponere endringen i folketallet i sentralitetsklasse 6 i de ulike drivkreftene med hjelp av vekstmodellen.



**Figur 52** Årlige endringer i antall innbyggere (gjennomsnitt årlige endringer i antall personer) i perioden 2010–2019 for 113 kommuner i sentralitetsklasse 6. Fordelt på fødselsbalanse og nettoflytting og dekomponert i ulike drivkrefter. Fargene illustrerer utviklingen i prosent i forhold til fylkene i landet

Her kan vi se at SK6-kommunene har hatt en nedgang på 556 innbyggere årlig de ti siste årene. Fødselsunderskuddet sto for 724 innbyggere per år, mens det var en positiv flyttebalanse på 153 innbyggere per år (inkludert innvandring).

Nettoflyttingen til distriktskommunene er dekomponert i fem ulike drivkrefter. Vi starter øverst blant disse og forklarer:

*Nasjonal innvandring:* Nettoflytting fra utlandet til distriktskommunen dersom de hadde samme nettoinnvandring i prosent av folketallet som landsgjennomsnittet. Det er altså ikke den faktiske nettoinnvandringen, men et teoretisk tall. Den faktiske innvandringen har for øvrig vært ganske lik dette teoretiske tallet.

*Sentralitet:* Effekten på nettoflyttingen som modellen vår beregner ut fra sentraliteten til kommunene. Dette kan tolkes som nettoflytting i et tenkt tilfelle der den prosentvise arbeidsplassveksten var den samme i

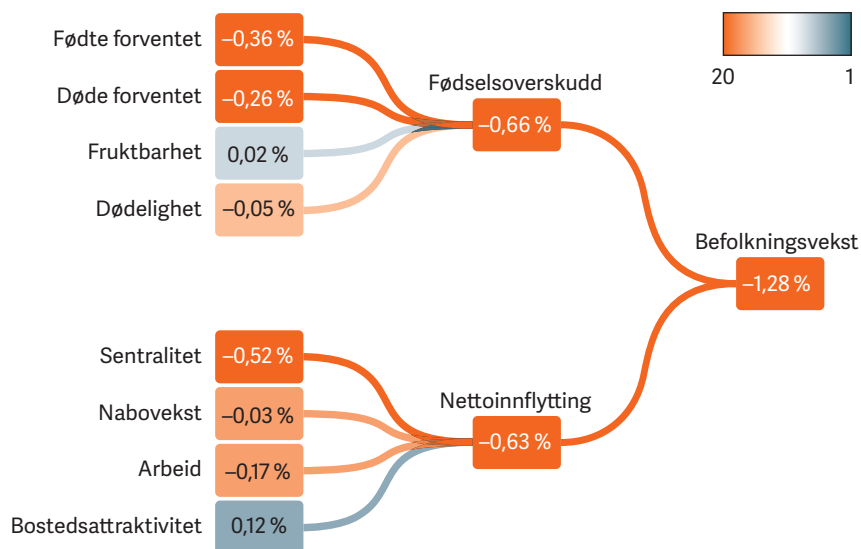
alle kommunene. Ettersom denne delen av flyttemønsteret ikke skyldes arbeidsplassvekst, må den skyldes bostedspreferanser.

*Arbeid:* Effekten av arbeidsplassveksten i egen kommune ut fra modellen. Her er denne effekten negativ, tilsvarende 418 innbyggere per år, fordi arbeidsplassutviklingen i SK6-kommunene har vært svakere enn landsgjennomsnittet i den aktuelle perioden.

*Nabovekst:* Effekten av arbeidsplassveksten i nabokommuner, eller mer presist effekten av arbeidsplassveksten i kommunene som befolkningen pendler til.

*Bostedattraktivitet:* Dette er avviket mellom faktisk nettoflytting og forventet nettoflytting, altså et restledd som blant annet inneholder virkningen av lokale tiltak og forhold.

Vi har nå vist hvordan vi dekomponerer nettoflyttingen i ulike drivkrefter når vi bruker absolutte tall. Vi skal så sette inn relative forskjeller i den prosentvise befolkningsveksten i SK6-kommunene og landsgjennomsnittet i stedet for disse tallene.



**Figur 53** Årlige endringer i antall innbyggere i perioden 2010–2019 i prosentpoeng avvik fra landsgjennomsnittet. Fordelt på fødselsbalanse og nettoflytting og dekomponert i ulike drivkrefter. Fargene illustrerer utviklingen i prosent i forhold til fylkene i landet

Når vi ser på de relative forskjellene, forsvinner nasjonal innvandring som drivkraft. Det er fordi vi antar at den nasjonale innvandringen fordeler

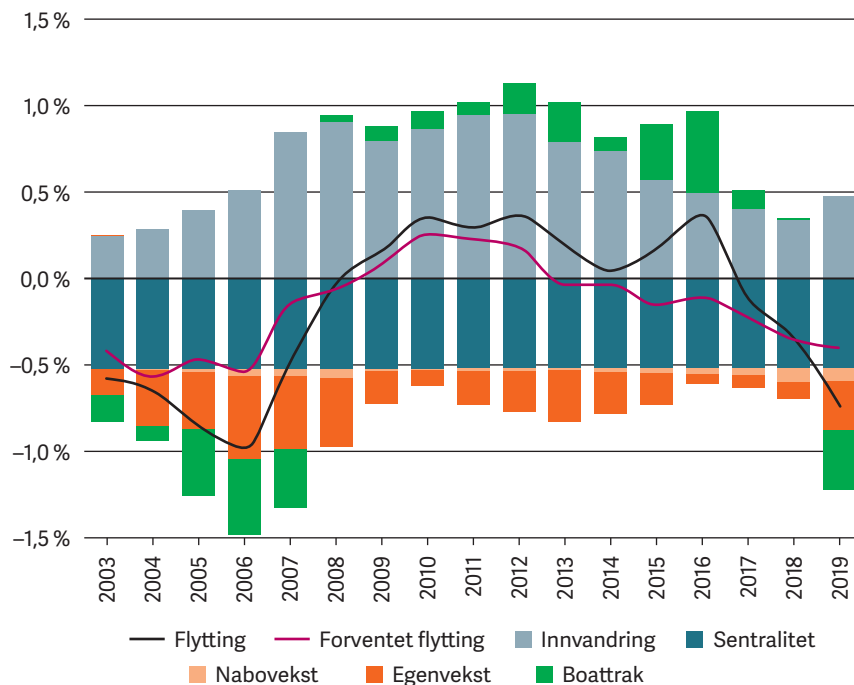
seg i forhold til folketallet over hele landet (som den i praksis nesten gjør). Nå ser vi at SK6-kommunene har hatt en befolkningsvekst som er 1,26 prosentpoeng lavere per år enn landsgjennomsnittet de ti siste årene. Over halvparten av dette avviket på 1,3 prosentpoeng skyldes forskjeller i fødselsbalansen. Vi kan se at fødselsoverskuddet er 0,66 prosentpoeng lavere i SK6-kommunene. Forskjellene i fødselsbalanse mellom SK6-kommuner og landsgjennomsnittet er forårsaket av at SK6-kommunene også tidligere hadde nettoutflytting til mer sentrale strøk.

Den negative fødselsbalansen i SK-kommunene skyldes altså også flytting, men flytting som skjedde forut for den perioden vi har valgt, altså flytting som skjedde mer enn for ti år siden. Det er også noen små forskjeller i fruktbarhet og dødelighet mellom SK6-kommunene og landsgjennomsnittet. Fruktbarheten er noe nøyere i SK6-kommunene, noe som har gitt en ekstra befolkningsvekst på 0,02 prosentpoeng per år. Dødeligheten er også høyere, noe som har redusert befolkningsveksten med 0,05 prosentpoeng. Samlet sett betyr SK6-kommunenes fruktbarhet og dødelighet 0,03 prosentpoeng lavere befolkningsvekst. Det er så lite at vi kan ignorere disse forskjellene.

Nettoflyttingen til SK6-kommunene er 0,63 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet. Flyttetallene bidrar til litt under halvparten av den lavere befolkningsveksten til SK6-kommunene. Nettoflyttingen er deretter dekomponert i fire ulike drivkrefter. Her er sentralisering den klart sterkeste. Den lave sentraliteten til SK6-kommunene bidrar til at flyttebalansen blir 0,52 prosentpoeng lavere. Dette kan forstås som at SK6-kommunene ville ha hatt 0,52 prosentpoeng svakere nettoutflytting enn landsgjennomsnittet selv om den prosentvise arbeidsplassveksten var helt lik på alle steder i landet. Det er rimelig å anta at denne sentralitetseffekten skyldes bostedspreferanser.

Arbeidsplassveksten i SK6-kommunene har bidratt til å svekke flyttebalansen med 0,17 prosentpoeng. Arbeidsplassveksten i nabokommunene til SK6-kommunene har også bidratt til en svekkelse av nettoutflyttingen, tilsvarende at nettoutflyttingen har blitt 0,03 prosentpoeng svakere per år. Nabokommunene til SK6-kommunene kan være kommuner med ulik sentraliseringsklasse. Bostedsattraktiviteten til SK6-kommunene har bidratt positivt tilsvarende 0,12 prosentpoeng per år. Det betyr at nettoutflyttingen til distriktkommunene har vært litt bedre enn hva modellen forventer de ti siste årene.

Før vi går videre og ser nærmere på arbeidsplassutviklingen i SK6-kommunene, skal vi se på hvordan drivkreftene for flytting og bostedsattraktiviteten har utviklet seg over tid.



**Figur 54** Drivkrefter for flytting, forventet flytting, bostedsattraktivitet og faktisk nettoflytting i kommunene i sentralitetsklasse 6

I denne figuren ser vi hvordan de ulike drivkreftene for flyttetallene til SK6-kommunene har utviklet seg over tid. Det som er slående, er at bostedsattraktiviteten til SK6-kommunene var negativ fram til 2007, for deretter bli positiv til 2018, men negativ igjen i 2019. For å forklare dette fenomenet må vi igjen se på tabell 2, der vi viste koeffisienter i modellen når vi beregnet for enkeltår og ikke hele perioden.

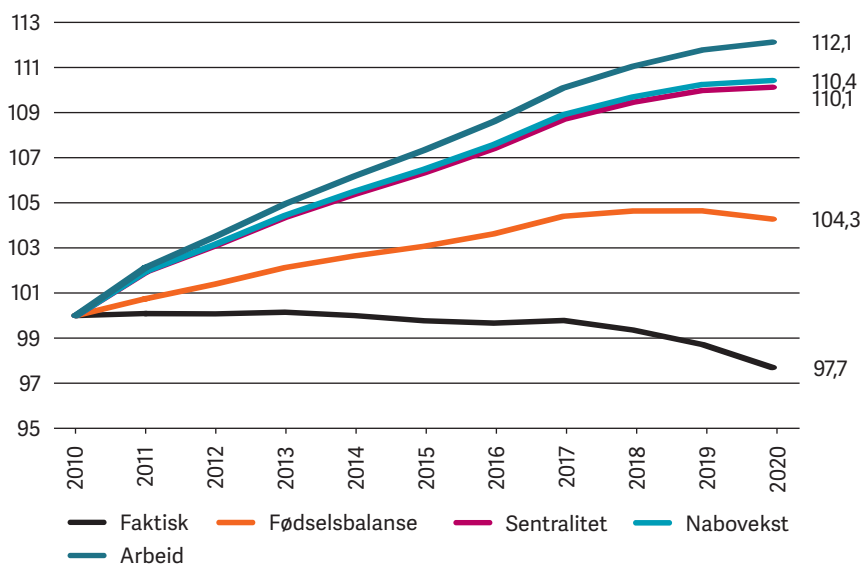
Modellen som genererer figuren over baserer seg på koeffisienter som er utregnet med bruk av alle årene fra 2000 til 2019. I tabellen kan vi se at disse koeffisientene har hatt ulike verdier når vi har beregnet dem med utgangspunkt i hvert enkelt år. I perioden fram til og med 2007, samt i 2018 og 2019, var koeffisienten for sentralitet klart større enn i de mellomliggende årene. I modellen vår bruker vi imidlertid koeffisienter som er basert på hele perioden, det vil si de koeffisientene som er angitt nederst i tabellen.

De lave koeffisientene for sentralitet i perioden 2008–2017 sammenfaller med den perioden hvor nettoinnvandringen til Norge var svært høy. Denne nettoinnvandringen fordelte seg over hele landet og gjorde at flyttetallene ble mer positive for SK6-kommunene. Det betyr at kommunenes

sentralitet fikk mindre å si for nettoflyttetallene i disse årene. Men siden modellen bruker koeffisienter som er utregnet over hele perioden, er sentralitetseffekten i modellen den samme for hele perioden. Det er årsaken til at SK6-kommunene tilsynelatende framsto som attraktive for bosetting i perioden da innvandringen var høy. I 2019 er nettoinnvandringen til Norge lav igjen, og da er også bostedsattraktiviteten til SK6-kommunene igjen negativ.

Dette vil ha betydning for SK6-kommunenes befolkningsutvikling i de neste årene. Det betyr nemlig at sentraliseringen blir sterkere hvis Norges nettoinnvandring er lav. Med fortsatt lav nettoinnvandring til Norge, som SSB har framskrevet, vil sentraliseringen av befolkningen bli enda sterkere.

I figuren under har vi laget noen hypotetiske baner for kommunene i sentralitetsklasse 6.



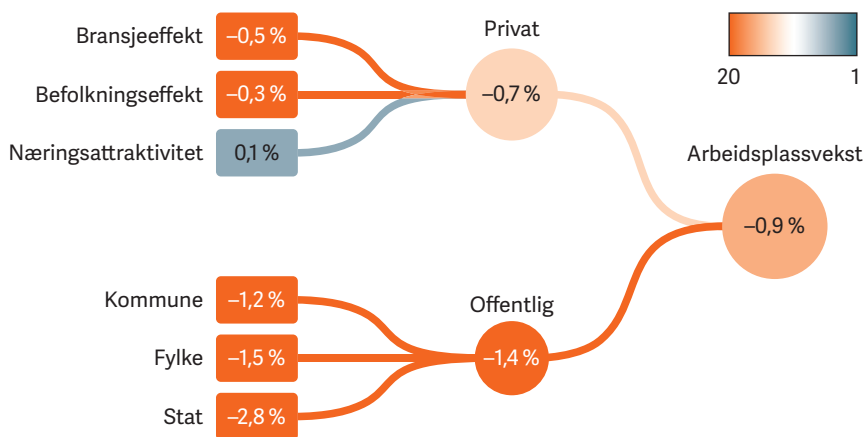
**Figur 55** Faktisk utvikling av folketallet i kommuner i sentralitetsklasse 6, med hypotetiske baner

Nederst kan vi se den faktiske banen for folketallet i sentralitetsklasse 6. Banen for «fødselsbalanse» viser hvilken utvikling i folketallet det ville blitt dersom distriktskommunene hadde hatt samme fødselsbalanse som landsgjennomsnittet. Da ville folketallet ha økt med 4,3 prosent. Banen for *sentralisering* viser hvilken bane folketallet ville ha hatt dersom

fødselsbalansen var den samme som landsgjennomsnittet og det ikke var et sentraliserende flyttemønster. Da ville folketallet i distriktskommunene vokst med 10,1 prosent. Dersom arbeidsplassveksten i alle kommuner som SK6-kommunene pendler til i tillegg var lik landsgjennomsnittet, ville SK6-kommunene ha hatt en samlet vekst i folketallet på 10,4 prosent, som vist i banen *nabovekst*.

Den siste banen, *arbeid*, viser at veksten i folketallet ville økt fra 10,4 prosent til 12,1 prosent dersom også arbeidsplassveksten i SK6-kommunene var den samme som landsgjennomsnittet. Arbeidsplassveksten i SK6-kommunene har altså bidratt negativt, tilsvarende 1,7 prosentpoeng, av den svake veksten i disse kommunene i den siste tiårsperioden. Den hypotetiske befolkningsveksten for SK6-kommunene havnet til slutt på 12,1 prosent. Det er en høyere vekst enn for landet, som vi så var 10,5 prosent. Det er fordi SK6-kommunene har hatt en positiv bostedsattraktivitet i denne tiårsperioden. Den faktiske utviklingen har altså vært noe bedre enn forventet.

Med andre ord: Arbeidsplassutviklingen i SK6-kommunene forklarer 1,7 prosentpoeng av avviket på 14,4 prosent i befolkningsvekst mellom de minst sentrale kommunene og landsgjennomsnittet. Svak arbeidsplassutvikling i SK6-kommunene er en del av forklaringen til at de har lavere befolkningsvekst enn gjennomsnittet, men forklarer altså bare en brøkdel av sentraliseringen. Arbeidsplassutviklingen i SK6-kommunene kan også dekomponeres i ulike drivkrefter.

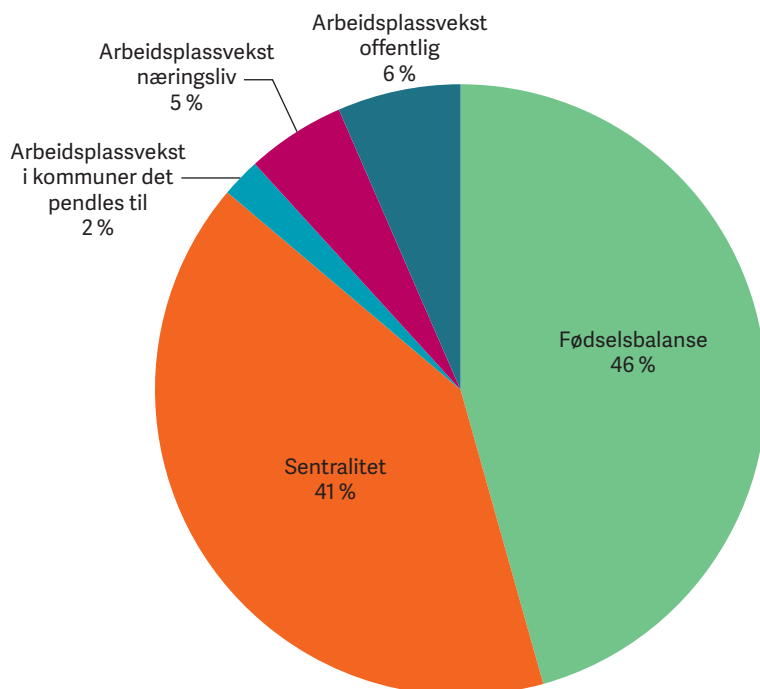


**Figur 56** Prosentpoeng avvik i årlig vekstrate mellom kommuner i sentralitetsklasse 6 og landsgjennomsnittet i perioden 2010–2019, dekomponert i ulike drivkrefter



Diagrammet viser at arbeidsplassveksten i SK6-kommunene har vært 0,9 prosentpoeng lavere per år i de siste ti årene. I offentlig sektor har vekstraten vært 1,4 prosentpoeng lavere. Offentlig sektor kan igjen deles i tre deler. Statlig sektor har hatt 2,8 prosentpoeng svakere årlig vekstrate i SK6-kommunene, fylkeskommunal sektor 1,5 prosentpoeng svakere, mens kommunal sektor har hatt 1,2 prosentpoeng svakere utvikling. Kommunal sektor er langt større i SK6-kommunene enn statlig sektor, så utviklingen i kommunal sektor betyr mer i absolutte tall.

Privat sektor har hatt en arbeidsplassvekst som er 0,7 prosentpoeng lavere per år enn gjennomsnittet for Norge. Årsakene til denne svake veksten er dels bransjesammensetningen i SK6-kommunene. Et flertall av arbeidsplassene i disse kommunene er i bransjer som har lav vekst i Norge. Den svake befolkningsveksten i SK6-kommunene fører også til at arbeidsplassveksten blir lavere, fordi det blir svakere lokal etterspørsel til den delen av næringslivet som har et lokalt marked. Når vi justerer for bransjesammensetningen og befolkningsutviklingen, er faktisk



**Figur 57** Drivkrefter til at kommuner i sentralitetsklasse 6 har lavere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet i årene 2010–2019

arbeidsplassveksten i næringslivet i SK6-kommunene 0,1 prosentpoeng bedre enn forventet (per år) i denne tiårsperioden. Det betyr at det utelukkende er de strukturelle betingelsene som er årsaken til at næringslivet i distriktskommunene har lavere vekst enn gjennomsnittet. Vi ser videre at offentlig sektor i SK6-kommunene har hatt en klart svakere arbeidsplassutvikling (-1,4 prosentpoeng per år) i forhold til gjennomsnittet for landet enn næringslivet (-0,7 prosentpoeng per år). Men næringslivet har et større antall arbeidsplasser enn det offentlige. Når vi deler opp avviket i arbeidsplassvekst mellom offentlig og privat sektor i absolutte tall, finner vi at det offentlige har bidratt mest til den svake arbeidsplassutviklingen i SK6-kommunene de siste årene. Vi kan da til slutt oppsummere med å se hvor mye de enkelte drivkreftene har bidratt til den svake befolkningsutviklingen i de minst sentrale kommunene, altså kommuner i sentralitetsklasse 6.

Figur 57 oppsummerer hvordan de ulike drivkreftene har bidratt til svak befolkningsutvikling i de minst sentrale kommunene i den siste tiårsperioden. Den viktigste årsaken er demografien som distriktskommunene hadde i utgangspunktet. Andelen kvinner i fødedyktig alder var lav, mens andelen eldre var høy. Det fører til at det blir få fødte og mange døde i perioden, noe som gir et lavere fødselsoverskudd. Dette forklarer 46 prosent av forskjellen i befolkningsveksten mellom kommuner i sentralitetsklasse 6 og landet. Den resterende delen, 54 prosent, relaterer seg til flyttestrømmene, spesielt nettoflyttingen, til SK6-kommunene i denne tiårsperioden.

Bryter vi dette tallet ned ser vi at den nest viktigste drivkraften er det sentraliserende flyttemønsteret som ikke har med arbeidsplassveksten å gjøre. Unge, spesielt 20-åringene, flytter fra periferi til sentrum. Dette synes å ha med de unges bostedspreferanser å gjøre. Det at de fleste universiteter og høyskoler ligger i sentrale kommuner, kan være en medvirkende årsak. Sentraliteten, altså det sentraliserende flyttemønsteret, forklarer 41 prosent av forskjellen i befolkningsveksten. Arbeidsplassutviklingen i SK6-kommunene har vært svakere enn ellers i landet. Dette forklarer imidlertid bare 13 prosentpoeng av forskjellene i befolkningsvekst de siste ti årene. Disse 13 prosentpoengene kan igjen deles i tre deler: Arbeidsplassveksten i kommuner som det pendles til forklarer to prosentpoeng. De resterende 11 prosentpoengene er knyttet til arbeidsplassveksten i SK6-kommunene selv. Svak arbeidsplassvekst i offentlig sektor står for seks av disse prosentpoengene, mens svak arbeidsplassvekst i næringslivet står for fem.

Denne måten å analysere drivkreftene på er naturligvis svært forenklet. En vesentlig forenkling er at vi nå har betraktet de ulike drivkreftene som uavhengige av hverandre. Hvis arbeidsplassveksten hadde vært bedre i SK6-kommunene hadde kanskje bostedspreferansene vært mindre sentraliserende? Kanskje unges bostedspreferanse til sentrale strøk blir forsterket av at de forventer at det er her veksten kommer og at det i framtiden blir stadig færre arbeidsplasser i distriktene? Likevel vil en slik modell som tallfester drivkrefter kunne illustrere hva kommunene og nasjonal politikk bør arbeide med for å snu en eventuelt uønsket utvikling.

En av konklusjonene vi kan trekke, er at det er en svært liten del av sentraliseringen som skyldes at næringslivet i distriktene har lav arbeidsplassvekst. Med denne modellen forklarer lav arbeidsplassvekst i næringslivet bare fem prosent, eller en tjuendedel, av sentraliseringen av bosettingen. Hvis vi ser på hvordan distriktpolitikken i Norge er innrettet, vil vi se at mesteparten av innsatsen er rettet mot næringslivet. Lavere sats for arbeidsgiveravgift er det distriktpolitiske virkemidlet som er størst, målt i kroner. Lavere arbeidsgiveravgift er et virkemiddel som er dirkete innrettet for å gjøre arbeidskraft relativt billigere i distriktene. Men vi har sett at den svake arbeidsplassutviklingen i offentlig sektor har vært minst like viktig for sentraliseringen, og at bostedspreferanser har mye større betydning enn arbeidsplassutvikling. Kanskje burde mer av innsatsen i distriktpolitikken settes inn på de forholdene som har mye større betydning enn næringsutviklingen? Dette ble da også anbefalt både fra distriktsnæringsutvalget og demografiutvalget. Det gis blant annet redusert skatt og nedskrivning av studielån i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms. Flyttetallene tilsier ikke at disse tiltakene har hatt særlig stor effekt, men er kanskje fordi de ikke har vært kraftige nok.

