

RAPPORT

EFFEKTEVALUERING AV KOMMUNALE GRUNNLAGSINVESTETERINGER 2008-2015



MENON-PUBLIKASJON NR. 65/2017

Av Christian Svane Mellbye og Anne Espelien



Forord

På oppdrag for Næringsetaten i Troms fylkeskommune har Menon Economics evaluert effekter av kommunale grunnlagsinvesteringer i havn og næringsarealer i Troms. Målet med oppdraget har vært å kartlegge effekter av investeringene som er gjennomført. I tillegg har vi sett på i hvilken grad prosjektene støtter opp om nasjonale mål for distriktsutvikling og om de støtter opp om å løse særskilte utfordringer i Troms.

Evalueringen har vært gjennomført av Anne Espelien (Menon) og Christian Svane Mellbye (Menon).

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivingselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Vi ble kåret til årets konsulentselskap i 2015.

Vi takker Næringsetaten i Troms fylkeskommune for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Oktober 2017

Anne Espelien
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

HOVEDKONKLUSJON	3
VIDERE INNRETNING AV KOMMUNALE GRUNNLAGSINVESTERINGER	5
Knytt tydeligere krav til effektmåling i tildelingene	5
Er det viktig å støtte enkeltbedrifter?	5
Bidrar investeringene til oppbygging av konkurrerende kapasitet?	5
Er det forskjell på måloppnåelse knyttet til type investering?	6
1. INNLEDNING	7
1.1. Regionalpolitiske målsettinger	8
1.2. Størrelsen og type prosjekter varierer: Nærmere 250 millioner er fordelt på 26 prosjekter	9
1.2.1. Fire hovedtyper av prosjekter	10
1.3. De metodiske utfordringer i evalueringer av denne typen er store	11
1.4. Vi har ikke vurdert hvordan tildelingene er gjennomført	12
2. EFFEKTER PÅ NÆRINGSUTVIKLING OG SYSSELSETTING	13
2.1. Konklusjon – nærings- og sysselsettingseffekter	13
2.2. Kommunale grunnlagsinvesteringer muliggjør næringsaktivitet	13
2.3. Vurdert måloppnåelse av direkte sysselsettingseffekter	14
2.3.1. Opprettholdelse av arbeidsplasser	15
2.3.2. Arbeidsplasser i nyetablerte bedrifter	15
2.3.3. Flere arbeidsplasser i etablerte bedrifter	15
2.3.4. Arbeidsplassutvikling fordelt på investeringstype	16
2.4. Direkte effekter målt i antall arbeidsplasser	16
2.5. Vurdert måloppnåelse av indirekte sysselsettingseffekter	17
2.6. Flere lønnsomme bedrifter?	18
3. EFFEKTER PÅ BEDRIFTENES RAMMEBETINGELSER	19
3.1. Konklusjon – endringer i rammebetingelser	19
3.2. En konsekvens av gode rammebetingelser er livskraftige samfunn	19
3.3. Effekter på kompetanseutvikling	19
3.4. Klima og miljøeffekter	21
4. EFFEKTER PÅ BOSTEDSATTRAKTIVITET	22
4.1. Konklusjon – bostedsattraktivitet	22
4.2. Bostedsattraktivitet er knyttet til mulighetene for arbeid og bolig	23
4.3. Effekter på økt beredskap	24
5. EFFEKTER PÅ SÆRLIGE UTFORDRINGER I TROMS	25
5.1. Reduserer investeringene avstandsulemper?	25
5.2. Utløser investeringene kapital utover støtten over 60- og 61-posten?	26
5.3. Ville investeringene blitt gjennomført uten offentlig støtte?	27
5.4. Bidrar investeringene til å øke robustheten til næringslivet i Troms?	29
6. OM GRØTSUND OFFSHOREBASE OG PROSTNESET HAVNETERMINAL	33
7. DATAKILDER	34

Hovedkonklusjon

Totalt sett har Troms fylkeskommunes grunnlagsinvesteringer hatt positive effekter og bidratt til å nå regionalpolitiske målsettinger og løse særlige utfordringer i Troms. Samtidig mener evaluatør at det er store muligheter for forbedringer. Prosjektene har vært viktig for å styrke overlevelsesgraden i etablerte bedrifter, men har hatt relativt små effekter på nyetableringer og ytterligere vekst i etablert næringsliv. Når det gjelder ytterligere vekst har prosjektene lagt grunnlag for potensiell videre vekst, men vi har dokumentert færre konkrete resultater her enn man bør forvente. Vi er også noe kritiske til svake resultater av prosjektet rundt Grøtsund Offshorebase. Dette er det desidert største enkeltprosjektet og står bak over 40 prosent av totale tilsagn for utvalget vi har evaluert.

Investeringene har vært særlig betydningsfulle for bedrifter som allerede er etablert. Dette er også et resultat av innretningen til midlene. Søknad om midler sendes som følge av at en bedrift har tatt kontakt med sin vertskommune og ytret behov for utbedringer av arealene de er etablert på eller som de kunne tenkt seg å etablere seg på.

Investeringene har lagt til rette for videre næringslivsvekst i Troms. Effekten er i størst grad lokal, men enkelte prosjekter har også bidratt til vekst i næringslivet i en utvidet region.

Støtten har særlig forbedret fysisk infrastruktur. Kommunale grunnlagsinvesteringer er nettopp investeringer i fysisk infrastruktur. Gjennom investeringene er næringsarealer og kaianlegg satt i stand. Flere arealer har fått utvidet kapasitet. **Deler av denne kapasiteten ligger fremdeles utnyttet og representerer et videre vekstpotensial i næringslivet.**

Investeringene har lagt til rette for videre næringslivsvekst i Troms. Uten gjennomføring av flere av prosjektene ville allerede etablert infrastruktur falt bort ved at infrastrukturen uten forbedringer ikke lenger ville kunne benyttes av bedriftene. For flere av investeringene er forbedringen av infrastruktur dermed et uttrykk for opprettholdelse av allerede etablert infrastruktur.

Investeringene har redusert avstandsuremer for bedrifter i Troms. Produksjon av varer og tjenester foregår langt unna markeder. Det er et problem både på leverandør- og på kundesiden. Gjennom kommunale grunnlagsinvesteringer har man lyktes med å gi rom for etablering av leverandørindustri for blant annet oppdrettsnæringen. I tillegg har opprettholdelse av etablerte bedrifter bidratt til at utbudet av lokale varer og tjenester som bedriftene kjøper ikke har forsvunnet, som elektrikere og mekanisk industri.

Enkeltprosjekter har hatt sterke positive effekter på bostedsattraktivitet. Bostedsattraktivitet er ikke et hovedfokus i søknadsprosessen. Likevel oppfatter evaluatør at dette er en klar effekt for flere prosjekter. Effektene kan ikke kvantifiseres, men beskrives av informantene. Arbeidsplassutvikling og opprettholdelse av bosetting og lokale vare- og tjenestetilbud nevnes av flere som effekter av investeringene.

Enkeltprosjekter har hatt positive miljøeffekter. Miljøeffekter er ikke vektlagt i søknadsprosessen. Opprydding av miljøgifter på havbunnen er et eksempel, i tillegg til at etablering av leverandørindustri i regionen gir reduserte reisebehov for kjøp av varer og tjenester.

Måloppnåelsen har vært svak på flere viktige regionalpolitiske parametere. Støtten har så langt i liten grad bidratt til ytterligere vekst i etablert næringsliv og til etablering av nye bedrifter. Den direkte effekten av nyetableringer er i tillegg lavere enn antatt. Dette skyldes at den største nyetableringen er en bedrift som flytter

internt i Troms. Selv om effekten for kommunene som har mottatt midler til kommunale grunnlagsinvesteringer er høy, er effekten for Troms som fylke liten.

Støtten har hatt svake kompetanseeffekter og kun delvis bidratt til å skape et mer robust næringsliv.

Investeringene har i utgangspunktet ikke hatt fokus på eventuelle kompetanseeffekter for næringslivet som følge av investeringene. Investeringene har i liten grad bidratt til etterspørsel etter annen type kompetanse enn før investeringen ble gjennomført. Bedriftene som støttes er i hovedsak knyttet til næringer som allerede står sterkt i kommunene. Dermed bidrar det ikke til å diversifisere næringsstrukturen i kommunen.

Det største prosjektet målt i støttebeløp er Grøtsund offshorebase. **Dette prosjektet står bak nesten halvparten av midlene i utvalget vi har evaluert og har vært delvis mislykket.**¹ Det er svært liten aktivitet ved Grøtsund offshorebase i dag på tross av store offentlig investeringer. Samtidig vil ikke evaluator påstå at det har vært total mislykket, da investeringen har lagt grunnlaget for videre vekst. Prosjektet kunne også vært en stor suksess for kommunen dersom markedet hadde utviklet seg annerledes.

Vi finner ingen sammenheng mellom størrelsen på støtten som Troms Fylkeskommune har bidratt med og prosjektets vurderte måloppnåelse.

¹ Evaluator er klar over at midlene som er benyttet i prosjektet i Grøtsund er finansiert med post 61 som skal være kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift i Tromsø. Dermed er det naturlig at tilskuddet gikk til et prosjekt i Tromsø kommune.

Videre innretting av kommunale grunnlagsinvesteringer

Troms fylkeskommune ønsker med denne evalueringen å øke forståelsen av kommunale grunnlagsinvesteringers effekt på distriktpolitiske målsettinger og særlige utfordringer i Troms. I den grad midlene ikke har bidratt slik man ønsket blir det å se om man gjennom å gjøre grep i tildelingene kan bidra til økt måloppnåelse.

Knytt tydeligere krav til effektmåling i tildelingene

Det bør settes tydeligere krav til at kommunene skal dokumentere forventede effekter av investeringene etter at prosjektet er gjennomført. Det å bevisstgjøre investeringenes sluttverdi for den enkelte kommune målt i antall arbeidsplasser er sentralt for å kunne prioritere midler til de investeringene som antas å ha størst effekt. I evalueringen har vi ikke funnet en sammenheng mellom beløpets størrelse og vurdert effekt. Det er dels en funksjon av prosjektets lokalitet og mulighet til å ha utløsende effekt, men kan også være en funksjon av at vi ser på relativt få prosjekter. Et mer bevisst fokus på dette bør inkluderes i søknadene, for å legge et bedre grunnlag for vurdering av fremtidige tildelinger.

Det at kommunene dokumenterer direkte effekter av investeringen etter at denne er gjennomført, målt i antall arbeidsplasser, burde være et minimum. Det finnes registerdata som kan tas i bruk for å dokumentere dette, eller kommunen kan innhente informasjon om det direkte fra bedriftene.

Fordi effekten kan komme flere år etter prosjektavslutning, burde utnyttet potensial også dokumenteres, eksempelvis i form av ledige arealer som ikke er utleid når sluttevalueringen av investeringen gjennomføres.

Er det viktig å støtte enkeltbedrifter?

Evaluator har spurt seg selv om investeringene støtter opp om enkeltbedrifters overlevelsessevne og i mindre grad bidrar til å nå et bredt sett av distriktpolitiske målsettinger.

Når man ser bort fra at prosjektene varierer enormt, er mange av dem lokalisert i kommuner med små næringsmiljøer. Alle arbeidsplasser er dermed viktige. Støtten er ofte rettet inn mot enkeltbedrifter og bidrar da til å styrke overlevelsesevnen i etablert næringsliv. Videre ser man at prosjektene i varierende grad bidrar til å løse andre regionalpolitiske målsettinger.

Det å sette krav i søknadsprosessen til å synliggjøre hvordan investeringene bidrar til å nå et bredere spekter av de regionalpolitiske målsettingene kan være noe Troms fylkeskommune bør vurdere.

Enkelte investeringer har støttet utvikling av kollektive goder. Støtte av kollektive goder har i størst grad bidratt til økt bostedsattraktivitet og ikke næringsutvikling. Investeringene på Prostneset og Grøtsund er investeringer i kollektive goder, men hvor resultatene enda ikke har kommet.

Bidrar investeringene til oppbygging av konkurrerende kapasitet?

Kommunale grunnlagsinvesteringer er ment å løse en markedssvikt. Det er flere argumenter for hvorfor en slik inngripen i markedet kan forsvares. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er markedssvikt, som reduserer samfunnets verdiskaping, den viktigste begrunnelsen for offentlig intervensjon.

Investeringene benyttes i hovedsak til å gjøre allerede etablerte arealer mer attraktive og funksjonelle for bedriftsetableringer. Tildelingene skjer som følge av søknader fra kommunene. Evaluator er usikker på om det

gjennomføres helhetlige vurderinger av tildelingene sett i lys av behovet til Troms som region og til nasjonale behov. Evaluator har fått tilbakemeldinger gjennom intervjurunden at enkelte investeringer har bidratt til oppbygging av konkurrerende kapasitet som har tatt over aktivitet fra andre områder. Det har ikke vært ressurser i oppdraget til å avdekke hvordan dette påvirker bruken av tilsvarende arealer i umiddelbar nærhet til gjennomførte investeringer.

Er det forskjell på måloppnåelse knyttet til type investering?

I rapporten har vi delt inn prosjektene i fire ulike kategorier av næringsarealer: lokale fiskerihavner, havner, kombinasjonsanlegg med både kai og et næringsareal, og rene næringsarealer. Vi finner ingen forskjeller mellom type investering og måloppnåelse (overlevelsessevne og veksten i etablerte bedrifter). Samtidig finner denne studien at de ulike typer investeringene skaper forskjellige effekter på andre parametere.

Investeringene i lokale fiskerihavner skaper i stor grad økt bostedsattraktivitet. Flere av de vi har snakket med uttrykker at lokale fiskerihavner i nær tilknytning til bostedsområder er viktig for å gjøre mindre sentre og små steder attraktive som bosted. Fiskere på mindre båter er avhengig av lokale fiskerihavner for å kunne virke. Det skaper et avhengighetsforhold mellom bosted og arbeidssted.

Investeringer i havner skaper de sterkeste miljøeffektene og utvikler lokale og regionale næringsmiljøer. Det er i forbindelse med rene havneinvesteringer vi finner eksempler med etablering av leverandørindustri til oppdrettsnæringen. Det er også i disse tilfellene det er gjennomført større miljøprosjekter innen opprydding av havnebassenget. Investeringene bidrar også til bostedsattraktivitet da havnen muliggjør innførsel av varer lokalt, samt i de tilfellene investeringen gjennomføres på en øy muliggjør bosetting og bruk av øya til rekreasjon.

Kombinasjonsinvesteringene deler mange likehetstrekk med investeringer i havner. Næringsarealet er i flere tilfeller et mindre areal der det gjennomføres enkle utbedringer av næringsarealet. Bedriftene som etablerer seg her kjennetegnes ved at de kjøper varer og tjenester lokalt og derigjennom bidrar til utvikling av lokale næringsmiljøer.

Investeringer i næringsarealer bidrar til nyetableringer og har sterkest effekt på kompetanseutvikling. Dessuten har man her de største effektene når det kommer til å diversifisere næringslivets markedsgrunnlag. I de investeringene som er gjennomført har resultatet vært enten etablering av en ny type næring, eller det er større bedrifter med et utvidet kompetansebehov. Det er kun fire investeringer som er relatert til rene næringsarealer i studien. Det er derfor mulighet for at denne observasjonen er et resultat av tilfeldigheter. Det er likevel interessant for Troms fylkeskommune å etterfølge denne observasjonen i vurderingen av fremtidige kommunale grunnlagsinvesteringer.

1. Innledning

De fleste steder har ambisjoner om å vokse. Det handler både om å være attraktiv for nye innbyggere, og å tiltrekke seg næringsliv og arbeidsplasser. En region i vekst gir signaler om at man er attraktiv og at det skapes nye muligheter.

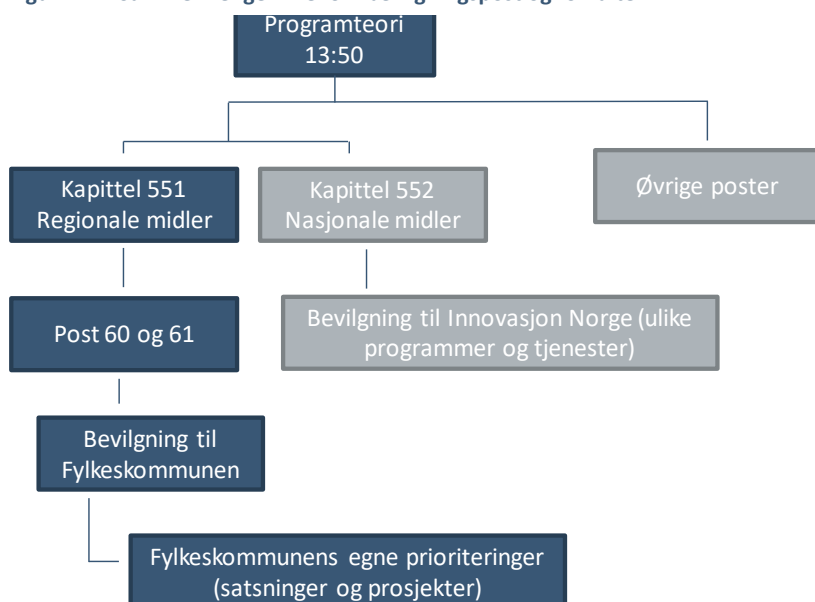
Næringslivet antas å være den viktigste faktoren for regioners vekst. Næringslivets sammensetning og egenskaper gjenspeiler gjerne stedets kultur, attraktivitet for nytt næringsliv og ny arbeidskraft og regionens evne til å utnytte og videreutvikle de ressursene denne har til rådighet. Kommunale grunnlagsinvesteringer legger til rette for at bedrifter skal kunne etablere seg eller opprettholde drift og er derav viktig for å beholde arbeidsplasser og skape rom for ytterligere vekst.

Denne rapporten ser på effekter av Troms fylkeskommunes investeringer i kommunale kai- og havneanlegg, og kommunalt næringsareal i perioden 2008-2015. Det er gjort et utvalg på 31 investeringer på over 500 000 kroner som grunnlag for studien som har mottatt midler over 60- og 61-posten i kapittel 551.² Totalt er 246,6 millioner kroner innvilget i utvalget. Utvalget dekker investeringer i 12 av 24 kommuner i Troms fylke.

Formålet med oppdraget har vært å kunne synliggjøre hvorvidt og hvordan Fylkeskommunens tilskudd til kommunenes grunnlagsinvesteringer bidrar til oppnåelse av regionalpolitiske målsettinger for næringsutvikling og for å løse særskilte utfordringer i Troms. Hensikten med dette er å gi nasjonale og regionale myndigheter et supplement til videre politiske beslutninger knyttet til effekter av denne typen investeringer.

Dette prosjektet har vurdert effekter fra midler tildelt gjennom Programteori 13.50, kapittel 551 (regionale midler) for post 50 og 61. I det følgende refererer vi til dette som post 60 og 61. Men før vi gjør det skal vi se kort på de regionalpolitiske målsettingene som skal oppnås gjennom bruk av midler under programteori 13.50.

Figur 1-1 – Sammenhengen mellom bevilgningspost og forvalter



² Næringssetaten i Troms har satt av midler til evaluering av post 60 og 61, og denne evalueringen er første steget i dette arbeidet.

1.1. Regionalpolitiske målsettinger

Kommunale grunnlagsinvesteringer skal bidra til måloppnåelse av regionalpolitiske målsettinger. 13.50-midlene har i perioden 2008 til 2015 fokusert på tre hovedmål og syv arbeidsmål slik tabellen under viser. Målstrukturen er noe endret fra og med 2017.³ For denne evalueringen har vi valgt å fokusere på de tidligere målene da disse var gjeldende i perioden når tildelingene ble utført.

Tabell 3.1 Mål for programkategori 13.50

Hovedmål	Arbeidsmål
1 Økt verdiskaping, sysselsetting og internasjonalt konkurransedyktig næringsliv	1.1 Utvikle lokale og regionale næringsmiljøer 1.2 Styrke overlevelsessevnen og veksten i etablerte bedrifter 1.3 Øke antall lønnsomme etableringer
2 Forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning	2.1 Styrke tilgang på relevant kompetanse i arbeidsmarkedene 2.2 Forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsuremper i områder med få innbyggere og små markeder
3 Utvikle attraktive regioner og senter for befolkning og næringsliv	3.1 Styrke tilgangen til tjenester for befolkningen i områder med få innbyggere og små markeder 3.2 Gjøre mindre senter og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted og som lokaliseringssted for bedrifter

Flere arbeidsmål lar seg vanskelig kvantifisere, og er i tillegg svært påvirkelige av andre eksterne faktorer enn prosjektet vi skal evaluere. Eksempelvis har en kombinasjon av markedsutvikling og regulering svært stor påvirkning på antall fiskeriarbeidsplasser. Dette påvirker arbeidsplasser og lønnsomhet i større grad enn selve prosjektet. Tidsperspektivet er også en utfordring. Evaluator har derfor vurdert effekten av prosjektene kvalitativt basert på en oppstilling av faktiske størrelser i kombinasjon med informasjon fra søknader, tildelinger og intervjuer med bedrifter og næringsansvarlig i kommunene.

Vi har benyttet kategorisering høy, lav og ingen effekt når vi har vurdert effekten prosjektene har hatt på måloppnåelse av arbeidsmål og derigjennom hovedmålene. Samme skala og forståelse er benyttet på vurdering av samtlige arbeidsmål.

Høy: Prosjekter som er vurdert med høy måloppnåelse har oppnådd flere av de regionalpolitiske målsettingene. Dette være seg at bedriften som er etablert utgjør en større andel av kommunens arbeidsplasser eller at det er etablert en bedrift som gir relativt mange arbeidsplasser.

Mål for programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk 2017

Hovudmål	Delmål
1. Omstillingsdyktig næringsliv og lokalsamfunn i distrikta	1.1 Eit verdiskapande næringsliv i område med spreidd busetjing og store avstandar 1.2 Inkluderande og vekstkraftige lokalsamfunn i område med særlege distriktsutfordringar 1.3 Tilgang til grunnleggjande private tenester i områder med få innbyggjarar
2. Omstillingsdyktige regionar	2.1 Velfungerande næringsmiljø og tilgang til relevant kompetanse 2.2 Økonomisk vekst og samarbeid i byregionar og over landegrensene 2.3 Nye arbeidsplassar i område som er ramma av vesentleg reduksjon i sysselsetjinga

3

Lav: Prosjekter som er vurdert med lav måloppnåelse har hatt en mindre betydning for opprettholdelse eller etablering av nye arbeidsplasser. Investeringen har ikke styrket eller økt betraktelig, men snarere opprettholdt aktivitet.

Ingen: I noen av investeringene kan vi ikke se noen direkte effekter på arbeidsplassutviklingen i kommunen. Dette er prosjekter der investeringene ligger uten bedrifter ved evalueringstidspunktet.

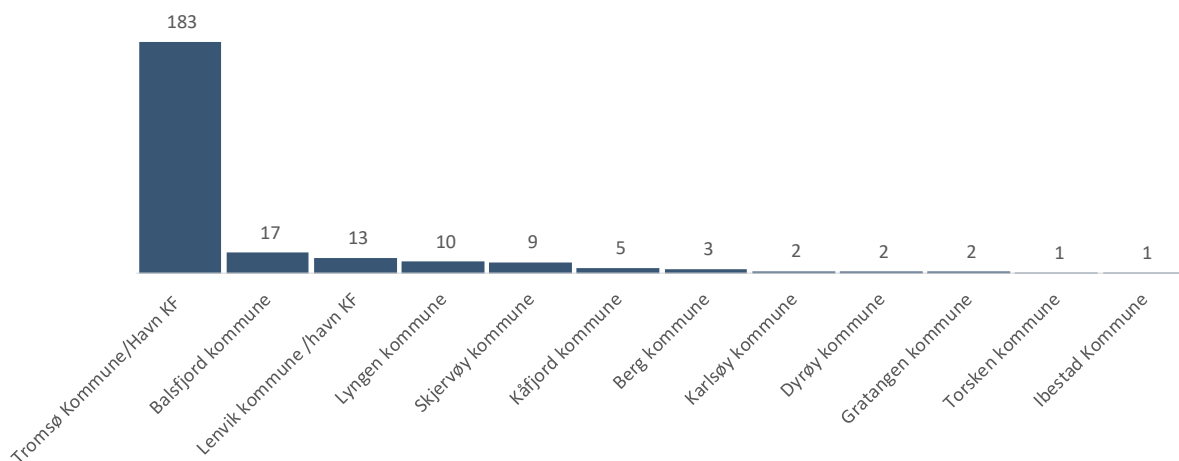
1.2. Størrelsen og type prosjekter varierer: Nærmere 250 millioner er fordelt på 26 prosjekter

Totalt har vi vurdert 31 investeringer i kai og næringsarealer gjennomført i perioden 2008-2015. Ettersom flere av tilskuddene er gitt til samme prosjekt, er det totale antall prosjekter 26. Totalt er det innvilget 246 millioner kroner til disse 26 prosjektene, men ettersom nærmere 20 millioner er tilbakebetalt av ulike årsaker, er totale utbetalinger på 227 millioner per dags dato.

Det er flere måter å dele inn prosjektene på. Ser man på den geografiske inndelingen så er 12 av fylkets 24 kommuner tilgodesett med tilskudd. Den geografiske fordelingen er svært skjev, men ettersom vi kun ser på et utvalg av totale investeringer kan vi ikke evaluere om det er problematisk totalt sett. Tromsø kommune kommer svært godt ut ettersom de har mottatt $\frac{3}{4}$ av totale tilsagnskroner. Denne skjevfordelingen må igjen forklares ved at post 61 (RDA) hadde et eget handlingsprogram der det var prioritert tiltak innenfor store regionale prosjekter. Slike store regionale prosjekter kan godt legges til større byer dersom det har regionale effekter. Figuren viser hvordan midlene fordeler seg geografisk på kommunene i Troms fylke.

Prosjektene størrelse varierer enormt fra over 110 millioner kroner tildelt til prosjektet rundt utvikling av offshorebasen i Grøtsund til under 1 millioner kroner i de minste prosjektene. De to største prosjektene som begge er i Tromsø stod totalt bak 183 millioner eller $\frac{3}{4}$ av totale investeringer.

Figur 1-2 - Geografisk fordeling av midlene tildelt under ordningene evaluert i millioner kroner. Kilde: Menon/Troms fylkeskommune (2017)



1.2.1. Fire hovedtyper av prosjekter

Kommunale grunnlagsinvesteringer i kai og næringsarealer er investeringer i infrastruktur for næringsvirksomhet og økt bolyst. I vår gjennomgang av prosjektene har det utkrystallisert seg fire hovedtyper av prosjekter, havn, lokal fiskerihavn, rene næringsarealer og kombinasjoner av næringsarealer og kaianlegg.

Havn: Dette er investeringer i kaianlegg som har ikke er rene lokale fiskerihavner. Disse investeringene retter seg mot en bred bedriftsportefølje der aktørene i varierende grad har hvitfisk som hovednæring.

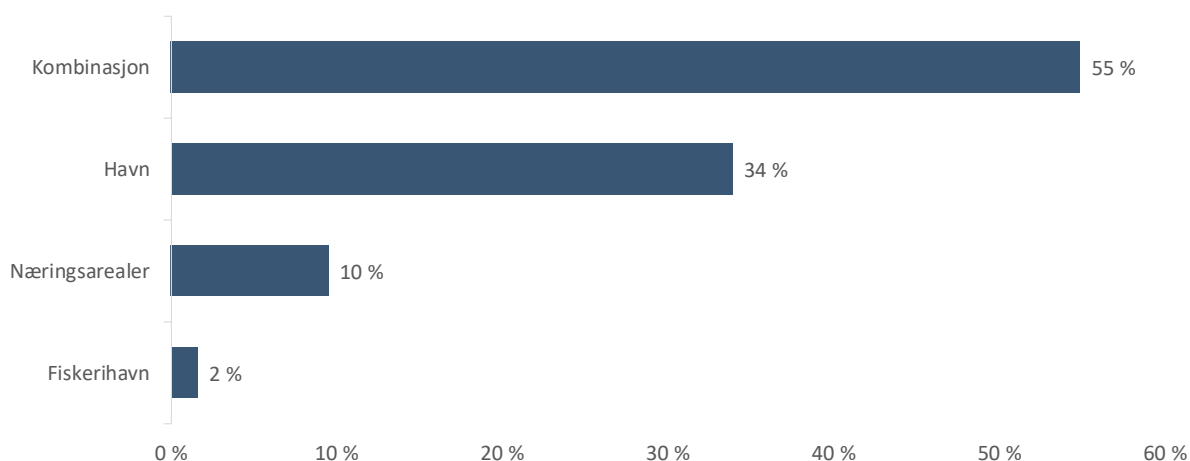
Lokal fiskerihavn: Dette er kaianlegg som i størst grad retter seg mot aktører innen hvitfisk. Dette er lokale fiskerihavner som ikke er en del av den statlige fiskerihavnstrukturen.⁴

Næringsarealer: Dette er arealer for etablering av næringsvirksomhet. Disse er ikke etablert i umiddelbar nærhet til en kai.

Kombinasjon: Dette er investeringer der midlene benyttes til å istandsette/utvikle et kaianlegg med tilhørende næringsarealer. Næringsarealene har varierende størrelse.

I figuren under har vi angitt fordelingen av midlene på de ulike prosjektypene.

Figur 1-3 - Andel av midlene fordelt på type prosjekt. Kilde: Menon/Troms fylkeskommune (2017)



55 prosent av midlene benyttet på kommunale grunnlagsinvesteringer i perioden 2008-2015 er benyttet på prosjekter der kai og næringsarealer utvikles i sammenheng. Totalt utgjør dette 12 av 31 investeringer.

34 prosent av midlene har gått til investeringer i havner som benyttes bredt av flere aktører i kommunen. De vi har snakket med nevner at havnene benyttes bredt av bedrifter, lokalbefolkningen, av kommunen for innførsel av nødvendig utstyr og varer for vedlikehold av offentlige bygg, og av veivesenet for utbedring av samferdselsnettet til bedrifter som får leveranser og gjør utsendelser over havn. I noen tilfeller er investeringen en forutsetning for bosetting. Totalt utgjør dette 9 av 31 investeringer.

Ti prosent av midlene har gått til investeringer i rene næringsarealer. Totalt utgjør dette 4 av 31 investeringer.

⁴ Noen av disse havnene har mottatt midler fra Kystverket i gjennomføring av investeringene.

En relativt beskjeden andel av midlene har gått til utvikling av lokale fiskerihavner. Totalt utgjør dette 6 av 31 investeringer.

I det følgende skal vi se nærmere på grad av måloppnåelse knyttet til regionalpolitiske målsettinger. Vi skal også se på om vi finner forskjeller i vurdert måloppnåelse knyttet til type investering og størrelsen på tilsagnet over post 60 og 61.

1.3. De metodiske utfordringer i evalueringer av denne typen er store

Det er store metodiske utfordringer i denne typen evalueringer. Disse er både knyttet til prosjektene som evalueres og til utenforliggende årsaker. Dette er videre beskrevet i dette delkapittelet. I forbindelse med arbeidet har vi gjennomført nærmere 30 intervjuer med aktører fra kommunen, fylkeskommunen, næringsaktører og andre. Som en tommelfingerregel har vi forsøkt å snakke med både næringsaktører og offentlige aktører i kommunene. Videre har søknader og sluttrapporter fra prosjektene vært viktige kilder i vår totalvurdering. Vi har videre mottatt sluttrapporter fra regionalforvaltningen for 11 av 26 prosjekter. I disse rapportene beskriver aktørene effekter basert på en generell mal.

Prosjektene har svært ulik støttegrad og støtten utgjør i hovedsak en mindre andel av investeringen som er gjennomført. Vi skal i dette oppdraget evaluere effekten av kommunale grunnlagsinvesteringer der Troms fylkeskommune gjennom 60- og 61-posten har vært en part i finansieringen av prosjektet. Støttegraden er svært ulik mellom prosjektene. Det å isolere effekten av Troms fylkeskommunes bidrag til investeringen fra annen finansiering er ikke mulig. Hva som er den faktiske effekten av bidraget er dermed ikke mulig å skille ut. Evaluator har valgt å ikke vektlegge Troms fylkeskommunes andel av investeringen i vurderingen av måloppnåelse.

Som alltid i forskning er det vanskelig å skille mellom effekt og kausalitet. Det er mulig å måle den faktiske utviklingen, men vanskelig å skille ut hva som skyldes tiltaket og hva som tilskrives andre årsaker. Effekten påvirkes i stor grad av markedsutvikling og næringenes rammebetingelser. Bedrifters aktivitet påvirkes bredt av utenforliggende faktorer som bedriften selv ikke kan kontrollere. Utvikling i bedriftsøkonomiske størrelser som verdiskaping og sysselsetting kan dermed skyldes den generelle markedsmessige utviklingen og ikke investeringen i seg selv. Det å skille effekten av tilgang til kommunal infrastruktur fra markedsutvikling er svært vanskelig.

En annen utfordring er tidseffekten. Effektene kan på evalueringens tidspunkt ikke være realisert, men kan på sikt være betydelige. Dette påvirker den evaluerte måloppnåelsen. Vi evaluerer prosjekter gjennomført i perioden 2008 til 2015. Prosjektene har ulik virketid og derigjennom ulik mulighet til å kunne vise til realiserede effekter. Evaluator legger hovedtyngden av effektevalueringen på realiserede effekter på evalueringens tidspunkt til grunn.

Mange av effektene kan vanskelig kvantifiseres og må derfor vurderes kvalitativt. Ikke alle effektene kan måles i statistiske størrelser. I disse tilfellene har evaluator måttet vurdere effekten kvalitativt. Gjennom å sette like kriterier for vurderingen er det forsøkt å minimere feilkilden som kvalitativ vurdering av måloppnåelse gir.

Hvem vi snakker med og deres kjennskap til investeringen kan påvirke den kvalitative vurderingen. Som grunnlag for de kvalitative vurderingene har evaluator vektlagt dokumenter fra saksbehandlingen (søknad, finansieringsplan og sluttrapport) i kombinasjon med informasjon fra informantene (bedrifter og næringsjef i kommunen investeringen er gjennomført i). Effekten av eldre investeringer var generelt vanskeligere å kartlegge gjennom intervjuene enn effekten av nyligere gjennomførte investeringer. I enkelte tilfeller hadde de evaluator snakket

med begrenset informasjon og kjennskap til investeringene og særlig til hvordan situasjonen var før investeringen ble gjennomført.

De metodiske utfordringene medfører at konklusjoner fra evalueringen må trekkes med forsiktighet.

1.4. Vi har ikke vurdert hvordan tildelingene er gjennomført

Vårt fokus i denne evalueringen har vært på effektsiden. Det betyr at vi i liten grad har vurdert hvordan tildelingen er gjennomført. Denne avgrensingen skjer både som følge av oppdragsbeskrivelsen og som følge av ressursbegrensninger i prosjektgjennomføringen. To elementer som kunne vært gjennomgått mer i detalj er mulig rolleblanding/inhabilitet i RDA-styret som har fordelt deler av pengene, samt hvor helhetlig innsatsen fra fylkeskommunal side har vært. Når det gjelder førstnevnte ble en egen rapport utarbeidet om dette hvor en konkluderte med at tildeling var i tråd med sentrale retningslinjer.⁵

Når det gjelder helhetlig planlegging fra fylkeskommunens side er det svært vanskelig å bedømme uten å gå svært dypt inn i materien og ha detaljkunnskap om hvert prosjekt opptil ti år bakover i tid. Et funn som tyder på at fylkeskommunen ikke alltid har tenkt helhetlig i sin utdeling av midler er prosjektet på Grøtsund. Her har man ikke utarbeidet god nok atkomstvei selv om dette er en fylkeskommunal vei. På generell basis har vi derimot ingen informasjon som tilsier at fylkeskommunen ikke tenker helhetlig når de deler ut sine midler.

⁵ Forvaltningsrevisjonen utarbeidet en separat rapport angående dette hvor det konkluderes med at «Troms fylkeskommunes praksis for tildeling av RDA-midler anses å være i tråd med sentrale retningslinjer og fylkeskommunale/regionale mål for ordningen slik disse er utledet og nedfelt som strategier i Årlig nærings- og utviklingsprogram Tromsø 2008» (Forvaltningsrevisjon, 2010). Vi legger denne rapporten til grunn for vår vurdering på dette feltet.

2. Effekter på næringsutvikling og sysselsetting

2.1. Konklusjon – nærings- og sysselsettingseffekter

Prosjektene har vært viktig for å styrke overlevelsesgraden i etablerte bedrifter, men har hatt relativt små effekter på nyetableringer og ytterligere vekst i etablert næringsliv.

Prosjektene har hatt begrenset effekt på utvikling av nye arbeidsplasser. Kartleggingen har vist at rundt 200 nye arbeidsplasser er påvirket av investeringene som er gjennomført. Det hadde vært ønskelig at investeringene i større grad enn kartlagt skapte nye arbeidsplasser.

- 2/3 av de gjennomførte investeringene er vurdert å ha lav eller ingen effekt på utvikling av nye arbeidsplasser
- 1/3 av prosjektene er vurdert med en høy effekt på utvikling av nye arbeidsplasser.
- 1/3 av de nyetablerte arbeidsplassene er knyttet til bedrifter som flytter internt i Troms fylke.

Prosjektene som ble vurdert med høy effekt var alle prosjekter som fikk relativt lave tilskudd av fylkeskommunen (står bak ti prosent av totale tilskudd).

Prosjektene har i begrenset grad ført til ytterligere vekst i bedriftene. Evaluatør finner kun høy effekt når det gjelder vekst i antall ansatte i bedriftene for hvert fjerde prosjekt. Dette betyr at de kommunale grunnlagsinvesteringene i større grad har muliggjort fortsatt drift i næringslivet snarere enn å skape vekst. Samtidig påvirkes utviklingen i bedriftenes verdiskaping og sysselsetting i størst grad av andre faktorer som næringens rammebetingelser og markedsutvikling.

Oppsummert har investeringene lagt grunnlag for videre vekst i etablerte bedrifter, men evaluatør skulle gjerne ha sett større effekter allerede på nåværende tidspunkt.

Prosjektene har vært viktig for styrke overlevelsesraten. 80 prosent av prosjektene er definert med høy effekt på overlevelsesraten. Denne vurderingen hviler i stor grad på at oppgradering av fysisk infrastruktur har bidratt positivt til bedriftens videre utvikling og at alternativet på lengre sikt ville svekket bedriftene.

Et annet viktig moment er at mange av prosjektene er rettet inn mot enkeltbedrifter. Flere av disse er viktige for kommunen. I noen kommuner er alle arbeidsplasser viktige, i andre kommuner er investeringer knyttet opp mot en andel av arbeidsplassene. Denne effekten kan i stor grad tilskrives prosjektenes natur der det er kommunen som søker om midler som følge av en direkte henvendelse fra en bedrift. Samtidig er kommunale grunnlagsinvesteringer investeringer i fysisk infrastruktur som brukes av næringsaktører, da må en naturligvis se effekter hos disse.

2.2. Kommunale grunnlagsinvesteringer muliggjør næringsaktivitet

Kommunale grunnlagsinvesteringer muliggjør aktivitet for næringslivet. Dette være seg bedrifter som allerede er etablert på området eller bedrifter som ønsker å etablere seg i nær fremtid (en konkret henvendelse) eller for å være attraktive for bedrifter de enda ikke vet om. Noen av investeringene gjennomføres som en del av en helhetlig satsing i kommunen, eksempelvis Skjervøy kommune som har som strategi å utvikle seg som et maritimt senter. Slik vi oppfatter det gjennomføres de fleste mindre investeringene for å tilrettelegge for en navngitt bedrift eller for å muliggjøre fortsatt drift for etablerte bedrifter på eksisterende arealer.

De økonomiske resultatene til bedriftene påvirkes ikke bare av tilgangen til funksjonell infrastruktur, men også av utviklingen i sin respektive næring. Det har ikke vært mulig å isolere effekten som har kommet som følge av investeringen, og fra de ulike næringenes utvikling og muligheter i perioden.

Bedriftenes verdiskaping er omsetning fratrukket kjøpte varer og tjenester. Eller sagt på en annen måte, det som står igjen til fordeling til interessenter i næringsvirksomheten når utgiftene er betalt. Dette er i praksis lønn til de ansatte, utbytte til eierne, skatt til staten og renter til långivere.

Bedriftenes verdiskaping er nært knyttet opp mot sysselsetting, da lønnskostnader er en del av verdiskapingsmålet. Mens sysselsetting er knyttet opp mot aktivitet i bedriftene, kan det være andre drivere som påvirker driftsresultatet til bedriftene og derigjennom bedriftenes verdiskaping. Som følge av dette har vi valgt å knytte vurdering av måloppnåelsen opp mot sysselsetting.

Vi har vurdert investeringenes evne til å skape arbeidsplasser innenfor følgende kategorier:

- **Opprettholdelse av etablerte arbeidsplasser** – målt som faktisk antall arbeidsplasser i bedriftene
- **Flere arbeidsplasser i etablerte bedrifter** – basert på intervjuene der informantene har oppgitt hvor mange nye arbeidsplasser bedriftene har som direkte kan knyttes opp mot den investeringen som er gjennomført.
- **Arbeidsplasser som følge av nyetableringer** – dette er antall arbeidsplasser i bedrifter som har etablert seg på kai eller næringsarealer som følge av at investeringen ble gjennomført.

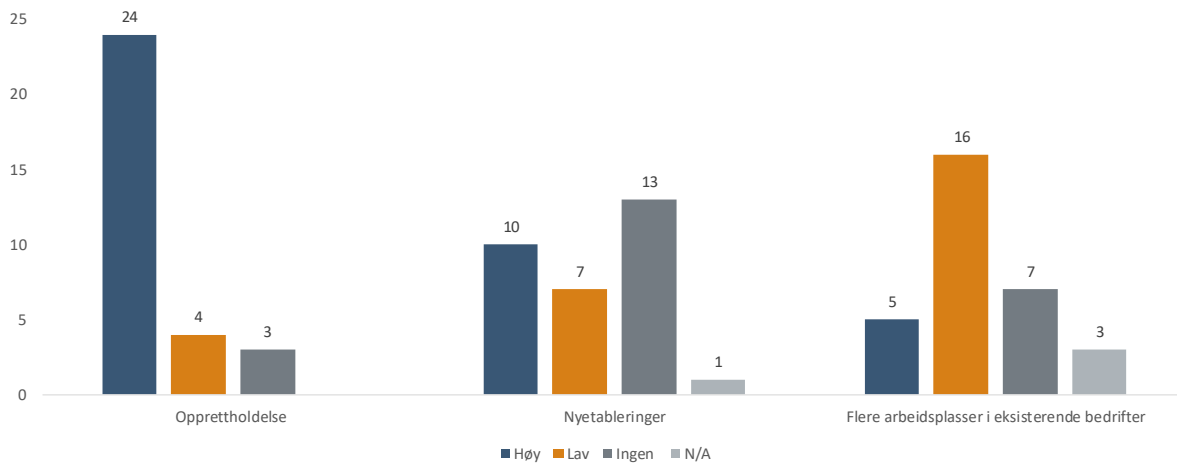
Totalt antall arbeidsplasser som har kommet som følge av investeringen er summen av opprettholdelse av arbeidsplasser og arbeidsplasser som følge av nyetableringer. Flere arbeidsplasser i etablerte bedrifter ligger inne i måltallet for etablerte arbeidsplasser. Tallet er likevel interessant da det forteller oss om økt aktivitet i etablerte bedrifter.

2.3. Vurdert måloppnåelse av direkte sysselsettingseffekter

Direkte sysselsettingseffekter av kommunale grunnlagsinvesteringer har vi estimert som sysselsetting i bedrifter som er lokalisert på og eller benytter aktivt den gjennomførte investeringen. Dette er bedrifter som enten ikke ville kunnet ha drevet sin virksomhet eller som ville fått langt dårligere vilkår uten at investeringene ble gjennomført. Dette er med andre ord selskaper som er etablert på næringsarealene eller er avhengig av infrastrukturen til sin tjenesteproduksjon.

Den direkte effekten på sysselsetting er av evaluator vurdert som høy for 24 investeringer gjennom opprettholdelse av eksisterende arbeidsplasser, for ti prosjekter gjennom etablering av nye arbeidsplasser og for fem prosjekter der det er skapt flere arbeidsplasser i eksisterende bedrifter.

Figur 2-1 – Vurderte direkte sysselsettingseffekter (antall prosjekter). Kilde: Menon (2017)



2.3.1. Opprettholdelse av arbeidsplasser

Investeringene har klart størst effekt på opprettholdelse av arbeidsplasser. I 24 av 31 gjennomførte investeringer har vi vurdert effekten av de gjennomførte kommunale grunnlagsinvesteringene med høy måloppnåelse.

Blant de fire prosjektene evaluatør har vurdert med lav effekt er det på to av disse ikke realisert noen bedrifter i skrivende stund, mens to andre investeringer primært ble gjennomført for å øke bolysten i kommunen gjennom etablering av en småbåthavn rettet mot lokalbefolkningen. Investeringene bidro med andre ord ikke direkte til etablering av arbeidsplasser.

I de tre av prosjektene der investeringen har ingen effekt på opprettholdelse av arbeidsplasser i etablert næringsliv skyldes dette at bedriftene som har etablert seg på arealene i tilknytning til investeringen ikke var etablert i kommunen tidligere, med andre ord nyetableringer.

2.3.2. Arbeidsplasser i nyetablerte bedrifter

Investeringene har bidratt til nyetablering av arbeidsplasser i flere prosjekter. For ti av prosjektene har evaluatør vurdert effekten som høy. Dette er investeringer som har tiltrukket seg eller der det foreligger en underskrevet avtale om etablering av arbeidsplasser.

I syv prosjekter har evaluatør vurdert effekten på nyetableringer som lav. For disse investeringene er det etablert nye bedrifter, men etableringen har gitt et lavt antall nye arbeidsplasser. På noen av investeringene er ikke kapasiteten utnyttet fullt ut slik at det foreligger et potensial for flere bedrifter å etablere seg.

I 13 prosjekter er det ikke etablert nye bedrifter, og arealene blir utnyttet av allerede etablerte bedrifter.

2.3.3. Flere arbeidsplasser i etablerte bedrifter

Generelt identifiserte vi mindre effekter knyttet til utvikling av flere arbeidsplasser i etablerte bedrifter. I kun fem av 31 investeringer vurderte evaluatør effekten som høy. En fellesnevner for disse vurderingene er at arealene etter investering har tilrettelagt på en så god måte at aktiviteten i bedriftene har kunnet utløse et allerede etterspurt behov i markedet.

I prosjektene som er vurdert med lav effekt blir det fra informantenes side vurdert at investeringen har bidratt til flere arbeidsplasser i etablerte bedrifter, men det er enten ikke mulig å redegjøre for et eksakt tall eller effektene er antatt å være lave.

For syv av investeringene kan det ikke påvises etablering av nye arbeidsplasser i eksisterende bedrifter, og for tre av prosjektene har dette ikke vært mulig å avgjøre grunnet at det ikke har flyttet inn bedrifter på arealene. For flere av disse investeringene oppgir informantene at potensialet er betydelig.

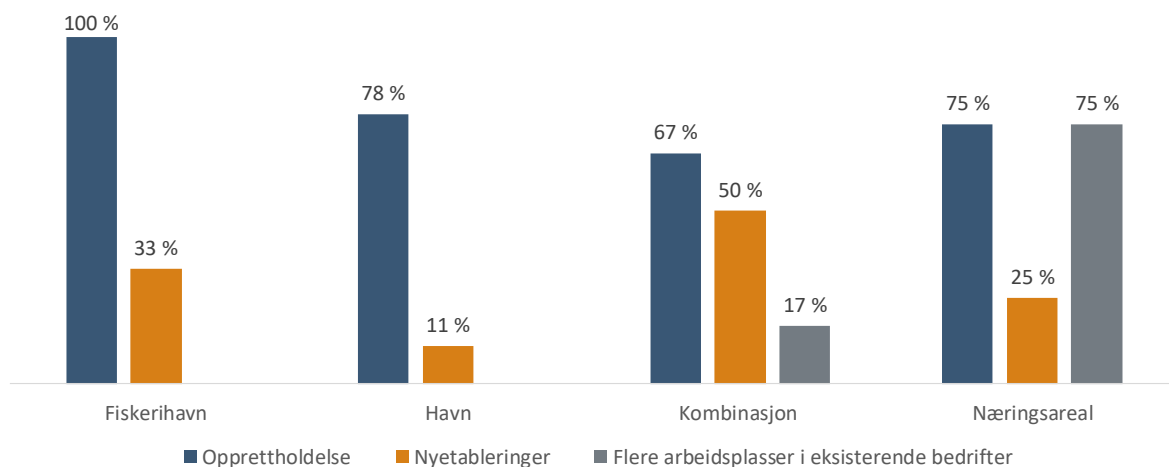
2.3.4. Arbeidsplassutvikling fordelt på investeringstype

Investeringer i næringsarealer og kombinasjonsbruk vurderes som viktig for etablering og opprettholdelse av arbeidsplasser. Havn og fiskerihavn er vurdert som viktig først og fremst for opprettholdelse av arbeidsplasser og i noen grad nyetableringer.

Gitt at Troms fylkeskommune skal legge evalueringen til grunn for fremtidige tildelinger av midler kan det se ut som om det å satse på utvikling av næringsarealer, og næringsarealer i kombinasjon med kaianlegg, gir størst effekt på arbeidsplassutvikling i nye og gamle bedrifter.

Samlet sett bidrar kommunale grunnlagsinvesteringer til å styrke overlevelsessevne og veksten i etablerte bedrifter. De gjennomførte investeringene bidrar også til å skape nye arbeidsplasser, selv om effekter er noe overvurdert.

Figur 2-2 – Andel vurdert med høy grad av måloppnåelse fordelt på type investering. Kilde: Menon (2017)



2.4. Direkte effekter målt i antall arbeidsplasser

Målt i antall arbeidsplasser har vi identifisert rundt 1 250 arbeidsplasser i bedrifter som er etablert på eller som benytter seg av arealene som Fylkeskommunen har investert i. Antallet arbeidsplasser er sum av registrerte sysselsatte i 2016. Måltallet er beregnet som sum av antall registrerte sysselsatte i bedriftene vi har fått oppgitt er lokalisert på arealer som har mottatt kommunale grunnlagsinvesteringer. For sysselsetting i bedrifter som ikke er regnskapspliktige har vi benyttet anslag oppgitt av informantene i kommunene.

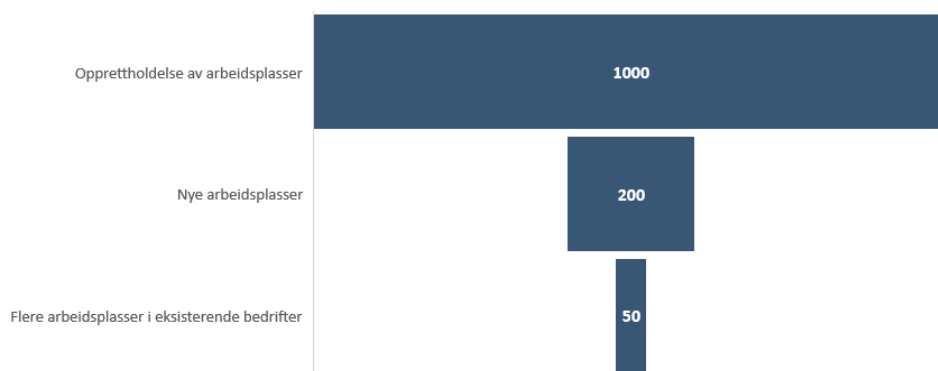
1 250 arbeidsplasser er et forsiktig anslag. Flere av investeringene har interessenter for etablering uten at det er undertegnet en intensjonsavtale i skrivende stund. Disse er ikke regnet med når vi har telt antall arbeidsplasser som er direkte effekter av de gjennomførte investeringene.

Investeringene har i størst grad muliggjort opprettholdelse av eksisterende arbeidsplasser. Dette stemmer godt overens med det bildet vi sitter igjen med etter intervjurunden og etter gjennomgang av dokumentasjon knyttet til søknadsprosessen. Bakgrunnen for flere av søknadene har vært et rettet behov for å utbedre arealene til en allerede eksisterende bedrift.

Av de rundt 1 000 arbeidsplassene som blir opprettholdt er 400 fiskere. Det er grunn til å tro at dette er et forsiktig anslag da flere av de vi snakket med visste fiskere som var tilknyttet fiskerihavnen.

Rundt 200 arbeidsplasser er knyttet til opprettelse av nye bedrifter, mens rundt 50 arbeidsplasser er knyttet til flere arbeidsplasser i eksisterende bedrifter. Dette støtter opp om bildet at investeringene i stor grad er rettet mot allerede etablerte bedrifter og deres behov.

Figur 2-3 - Effekt målt i antall arbeidsplasser. Kilde: Menon (2017)



Effekter på nye arbeidsplasser som direkte kan relatere seg til investeringer er ikke det samme som at det kommer nye arbeidsplasser til Troms fylke. Rundt halvparten av de nye arbeidsplassene er knyttet til bedrifter som har flyttet internt i Troms. Så selv om dette er nye arbeidsplasser i kommunene det er gjennomført kommunale grunnlagsinvesteringer i er de ikke nye i fylket. Kommunale grunnlagsinvesteringer bidrar med andre ord i mindre grad til netto arbeidsplassutvikling i Troms.

2.5. Vurdert måloppnåelse av indirekte sysselsettingseffekter

Enhver økonomisk aktivitet i en bedrift har positive effekter for andre bedrifter. Hvor stor denne effekten er kommer an på hvor mye bedriften kjøper og hvor mye dens ansatte konsumerer (kjøp av varer og tjenester lokalt).

Indirekte effekter av kommunale grunnlagsinvesteringer er i dette prosjektet definert som aktivitet i bedrifter som er underleverandører til de bedriftene som direkte påvirkes av investeringen og selskaper som ville ha opplevd lavere aktivitet som følge av bortfall av infrastrukturen. Kjøp av konsumvarer som følge av lokal kjøpekraft er også definert som indirekte sysselsettingseffekter.

De indirekte sysselsettingseffektene er vanskelig å kvantifisere. Av informantene blir de beskrevet som antatt store eller antatt små. Informantene har også angitt om hvorvidt de indirekte sysselsettingseffektene i størst grad har kommet lokalt eller i en utvidet region, i tillegg til hvilke næringer som indirekte blir påvirket og har fått økt aktivitet som følge av investeringen.

Av indirekte sysselsettingseffekter er det identifisert følgende:

- Investeringene har ført til et økt behov for transport i regionen. Varene som kommer til kai skal transporteres videre ut i regionen. Transporten foregår i stor grad på bil. Litt overraskende oppgir noen av varer i størst grad fraktes inn til kai, mens det i mindre grad går varer ut fra kai.
- Opprettholdelse av arbeidsplasser bidrar til en stabil kjøpekraft lokalt. Arbeidsplassutvikling bidrar til økt lokal kjøpekraft. De vi har snakket med er av den oppfatning av at tilbudet av lokale varer og tjenester opprettholdes snarere enn utvikles. I de tilfellene det opprettes nye arbeidsplasser så tror informantene at tilbudet økes marginalt eller noe.
- Kommunale grunnlagsinvesteringer har ført til at flere bedrifter blir konkurransedyktige. Bedriftene som er etablert på arealene det er investert i oppgir at i den grad det finnes lokale leverandører av varer og tjenester så handles det lokalt. Mange av de vi har snakket med oppgir at det er svært positivt at det finnes gode leverandører, både av generelle tjenester og mer spesialiserte produkter og tjenester i regionen. Dette bidrar til kortere ledetid når behovet melder seg.
- Flere av bedriftene som indirekte påvirkes av kommunale grunnlagsinvesteringer er små. Etterspørselen muliggjør at flere kan overleve, noe som oppgis som positivt. Det skal mindre etterspørsel til for å opprettholde en mindre bedrift enn en større. Det at bedriftene som selger varer og tjenester er små er dermed et poeng i seg selv.
- Investeringene har i flere tilfeller et uforløst potensial. Mange av områdene er ikke fullt besatt og det er rom for flere bedrifter å etablere seg.

2.6. Flere lønnsomme bedrifter?

En antakelse da vi startet denne evalueringen var at kommunale grunnlagsinvesteringer bidrar til flere lønnsomme bedrifter i Troms. Dette er nok riktig i enkelte tilfeller, men innenfor rammene i dette oppdraget har det ikke vært mulig å måle. Lønnsomhetsbetraktninger påvirkes, som sysselsetting, av variabler som ligger utenfor effekten av kommunale grunnlagsinvesteringer. To effekter som bidrar til flere lønnsomme bedrifter kan delvis identifiseres:

- I den grad investeringen har muliggjort at bedriften kan drive videre, kan man trekke en direkte link mellom investeringen og lønnsomheten til bedriften som er etablert, da denne ellers ikke ville eksistert.
- I den grad investeringen har bidratt til å skape et økt kundegrunnlag slik at flere bedrifter blir levedyktige over tid.

3. Effekter på bedriftenes rammebetingelser

3.1. Konklusjon – endringer i rammebetingelser

Investeringene har gitt visse kompetansemessige effekter. For en tredjedel av prosjektene ser en effekter på kompetanseutvikling som følge av investeringen. Denne er knyttet til behov for høyere og/eller mer spesialisert kompetanse. Behovet for annen type kompetanse er som regel en effekt av at bedriften når nye markeder (kompetanseutvikling) eller ved at vekst fører til behov for mer spesialiserte stillinger. Kompetanseutvikling er sjeldent en sentral del av prosjektet, men dette gir positive effekter i lokalsamfunnet og for bedriftsutvikling.

Prosjektene har bidratt til å forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsuremper. Begrensninger i kapasitet og standard på etablert infrastruktur har vært bakgrunnen for flere av investeringene. Bedriftene er avhengig av denne infrastrukturen for å kunne drive næringsvirksomhet. Ringvirkninger av investeringene er knyttet til oppbygging av lokale leverandørbedrifter og nærhet til bedrifter i verdikjeden. Dette oppfattes som viktig for bedriftene.

3.2. En konsekvens av gode rammebetingelser er livskraftige samfunn

Hovedmål 2 i programteori for 13.50 er at midlene skal forbedre lokale og regionale rammebetingelser for næringsliv og befolkning. Arbeidsmålene er knyttet til kompetanse i arbeidsmarkedene og det å forbedre fysisk infrastruktur og redusere avstandsuremper i områder med få innbyggere og små markeder.

Per definisjon bidrar kommunale grunnlagsinvesteringer til å forbedre fysisk infrastruktur. Det er derfor vanskelig å vurdere effekten på dette som annet enn høy.

Bedriftenes rammebetingelser omfatter forhold som påvirker resultatet av de beslutningene bedriftene tar. Det er vanlig å skille mellom interne og eksterne rammebetingelser. De interne forhold i bedriften er det bedriften selv som kan påvirke. De eksterne er utenfor bedriften, og som den i liten grad kan påvirke. Vi har i dette prosjektet både evaluert effekter relatert til interne og eksterne rammebetingelser.

3.3. Effekter på kompetanseutvikling

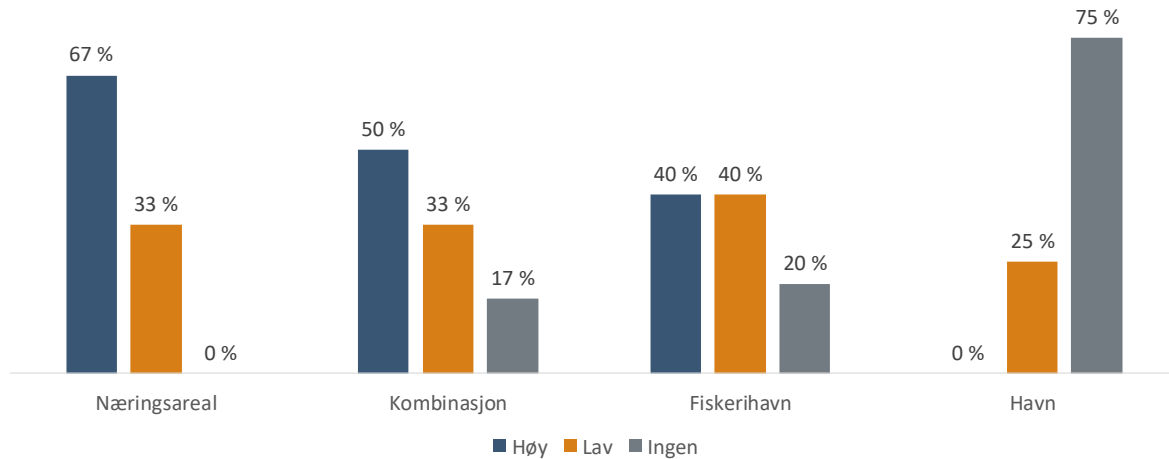
Tilgang til nok og rett kompetanse er helt sentralt for at bedrifter skal få utvikle seg og utnytte sitt potensial. I evalueringen har vi vært opptatt av om kommunale grunnlagsinvesteringer kan bidra til å øke kompetanse-tilfanget i Troms.

Vi har vurdert effekten som høy hvis investeringen bidrar til at bedriftene trenger høyt utdannet kompetanse, spesialisert kompetanse de tidligere ikke har hatt behov for eller hvis investeringen har ført til kompetansebehov i helt nye fagområder.

Vi har vurdert effekten som lav hvis investeringer fører til at kompetansebehovet er uendret. I dette legger vi at bedriftene etterspør mer av den samme kompetansen de etterspurte tidligere.

I de tilfellene bedriftene fortsetter med samme arbeidsstokk som tidligere er det vurdert ingen effekter på kompetanseutvikling som følge av investeringen. Eller arealene står uten bedrifter.⁶

Figur 3-1 – Score vurdert kompetanse som andel av prosjekter fordelt på type. Kilde: Menon (2017)



Vi finner at kompetansetilfanget øker som følge av investeringene. Innenfor rene næringsarealer har vi vurdert at i over 67 prosent av investeringene bidrar investeringene til økt behov for kompetanse som bedriftene tidligere ikke etterspurte.

Det er ingen sammenheng mellom prosjektenes størrelse og bidraget til etterspørsel etter kompetanse. Flere av prosjektene med lav innsats fra fylkeskommunen blir vurdert med høy effekt på kompetansetilfang som følge av investeringen.

Figur 3-2 – Prosjektstørrelse og kompetanseeffekt. Kilde: Menon (2017)



⁶ For enkelte investeringer er det tegnet en intensjonsavtale om etablering av bedrift(er). I disse tilfellene har vi vurdert kompetansebehovet for den bedriften som skal etablere seg.

3.4. Klima og miljøeffekter

Gjennom evalueringen har vi vurdert eventuelle effekter investeringene har på klima og miljø. Her har vi kartlagt svært få effekter, bortsett på i enkeltprosjekter. De effektene som nevnes kan i liten grad kvantifiseres. Nytt industriområde og kaianlegg, Husøy, og terminal på Prostneset trekkes frem av informantene som viktige miljøprosjekter.

De effektene som antas å ha størst betydning er:

- **Redusert drivstoffbehov.** Både investeringer i kaianlegg og næringsarealer oppgis å ha en effekt på miljøet gjennom redusert drivstoffbehov. For kaianlegg nevnes det effekter som følge av at investeringene har muliggjort etablering av tjenester som benyttes av bedrifter i regionen. Gjennom redusert reisevei for kjøp av disse tjenestene reduseres bruken av drivstoff. Fiskeriflåten oppgir viktigheten av å ha en havn nær bostedet. Tilsvarende for næringsarealer er nærhet til effektive transportårer en årsak til redusert drivstoffbruk.
- **Opprydding av miljøgifter i grunnen.** Dette gjelder både kai og næringsarealer. For kaianlegg nevnes det at det i forbindelse med mudring og arbeider i sjø også er gjennomført opprydding av miljøgifter på havbunnen. Tilsvarende er gjennomført når etablerte næringsarealer har fått et nødvendig løft.
- **Muligheten for etablering av et topp moderne anlegg som tilfredsstillende gjeldende miljøkrav for produksjon.** En effekt av satsingen på kommunale grunnlagsinvesteringer er at bedriftene investerer i moderne anlegg. Når det investeres i nye anlegg legger bedriftene ofte til rette for en langt mer miljøvennlig produksjon som tilfredsstillende kravene enn tidligere.

4. Effekter på bostedsattraktivitet

4.1. Konklusjon – bostedsattraktivitet

Investeringene muliggjør bosetting og næringsutvikling i tilknytning til bosted. Investeringene bidrar således til å utvikle attraktive regioner og sentre for befolkning og næringsliv.

Investeringene styrker tilgangen til tjenester i områder med små markeder og få innbyggere. Tiltakene støtter i mange tilfeller små bedrifter uten mulighet til å investere selv. I og med at investeringene blir gjennomført på kommunal grunn har bedriftene som er etablert der få insentiver for å benytte egne midler i finansieringen av oppgradering av kaianlegg og næringsarealer.

Investeringene tilrettelegger for etablering av attraktive arbeidsplasser som gir ringvirkninger lokalt. Denne tilbakemeldingen kommer uavhengig av antall arbeidsplasser som etableres. I noen regioner er alle arbeidsplasser viktige. Opprettholdelse av lokal kjøpekraft bidrar til å opprettholde tilbud av lokale varer og tjenester. I tilfellene med nyetableringer gir informantene tilbakemelding om at dette har ført til en utvikling av det lokale tjenestetilbudet. Investeringene bidrar til å opprettholde bosetting og muliggjøre leveranser av varer til utvikling av offentlige tilbud og for private innbyggere.

Investeringene er viktige for å gjøre mindre sentere attraktive som bosted/lokaliseringssted. Investeringenes effekt på dette vurderes som høyt av evaluator ettersom alle investeringer er viktige i små lokale samfunn og skaper fremtidsro som påvirker positivt utover den faktiske effekten av investeringen. Evaluator får tilbakemeldinger på andre positive effekter på elementer som beredskap, rekreasjon og lokal tjenesteyting.

Investeringenes effekt på robusthet (nærings sammensetning) er ikke vektlagt i evalueringen. Evaluator har i hovedsak vurdert robusthet etter hvordan det bidrar til å redusere en sterk nedgang i sysselsettingen (se Telemarksforskning, 2011). Robusthet har også flere dimensjoner. Noen av disse dimensjonen inngår delvis i andre delmål.

Robusthet vurderes videre etter i hvilken grad kommunen reduserer avhengigheten av enkeltbedrifter eller enkeltmarkeder. Samtidig teller styrking av etablerte hjørnesteinsbedrifter også positivt. Dette ettersom det reduserer sjansen for en stor tilbakegang i sysselsetting.

Når det gjelder nærings sammensetning er det vanskelig å trekke en generell konklusjon ettersom mandatet begrenser hvilke prosjekter vi ser på. I dette prosjektet skal vi i stor grad se på prosjekter hvor investeringene er gjennomført i tilknytning til havn. Det betyr at vi i hovedsak vurderer investeringer rettet mot marine næringer (olje og gass, maritim, fiskeri, oppdrett eller reiseliv (inkludert passasjertransport)). Dette skaper en skjevhet når robusthet skal vurderes.

Evaluator ser store forskjeller i type prosjekter som støttes. En liten majoritet (11 av 21 prosjekter) bidrar til utvikling av fiskeri-/sjømatnæringen. Dette er en næring som allerede står sterkt i fylket og bidrar dermed i liten grad til utvikling av næringsbredden.

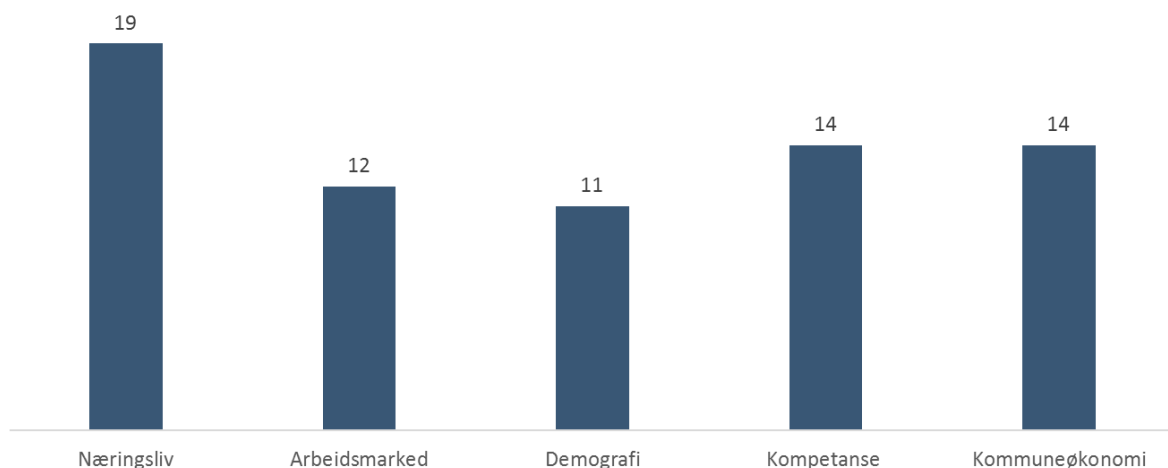
Generelt rettes investeringene mot næringer eller bedrifter som utgjør en stor andel av næringsgrunnlaget.

4.2. Bostedsattraktivitet er knyttet til mulighetene for arbeid og bolig

Det er flere faktorer som påvirker bostedsattraktiviteten. Hvilke faktorer som påvirker mest kan variere mellom kommuner og regioner. Ved siden av myke faktorer, som er viktig for den enkelte innbygger, antas næringsliv og arbeidsmarked å ha en sentral effekt på bostedsattraktivitet. Dette fordi bosetting fordrer at man har inntekt.

NHO publiserer indikatorer for kommuner og fylker langs dimensjoner som er viktige for eller gjenspeiler vekst i næringslivet. For 2016 dekker indikatorsettet fem temaområder: næringsliv, arbeidsmarked, demografi, kompetanse og kommuneøkonomi.⁷ Troms fylke havner sist av alle norske fylker på rangeringen av faktorer knyttet til næringsliv. Næringsliv er satt sammen av faktorer knyttet til næringsvariasjon, inntektsnivå, privat sysselsetting og kommunenes kjøp av private tjenester. Det at Troms fylke havner sist i en slik rangering kan tale for at bruk av midler på kommunale grunnlagsinvesteringer som støtter næringslivsutvikling er vel anvendte midler.

Figur 4-1 - Rangering av Troms fylke langs fem dimensjoner. Kilde: Menon/NHO/Kommune NM (2017)



Målsettingene for bostedsattraktivitet knyttet til bruken av midler er knyttet til å styrke tilgang til tjenester for befolkning i områder med få innbyggere og små markeder, og gjøre mindre senter og små og mellomstore byer mer attraktive som bosted. Dette er slik vi ser det to sider av samme sak. Gjennom å styrke tilgangen til tjenester bidrar dette indirekte til å gjøre steder mer attraktive som bosted.

De fleste investeringene som er gjennomført er knyttet til etablering av næringsliv og derigjennom til arbeidsplassutvikling. Noen prosjekter er direkte knyttet opp mot å øke tilbudet til lokalbefolkningen.

Argumentasjonen knyttet til å styrke tilgang til tjenester for befolkning i områder med få innbyggere og små markeder vil derfor måtte handle om hvorvidt kommunale grunnlagsinvesteringer bidrar til å opprettholde et lokalt tilbud av varer og tjenester.

Informantene bekrefter denne sammenhengen. Gjennom arbeidsplassutvikling bidrar kommunale grunnlagsinvesteringer til å øke kjøpekraften lokalt. Dette igjen bidrar til å opprettholde lokale vareutsalg rettet mot

⁷ Innenfor hvert av temaområdene er det spesifisert tre til fem enkeltindikatorer som gir et bilde av utviklingstrekk over tid og sammenligningsgrunnlag på tvers av kommuner og fylker.

befolkningen. Uten denne kjøpekraften hadde disse tilbudene trolig forsvunnet. Samtidig oppgir de vi har snakket med at det ikke går an å kvantifisere denne sammenhengen. Det er med andre ord ikke mulig å regne på hvor mange arbeidsplasser i lokal tjenesteyting per investerte krone som kommunale grunnlagsinvesteringer skaper eller opprettholder.

Samtidig er det enkelte prosjekter som direkte retter seg mot å gjøre steder mer attraktive som bosted. Dette gjelder særlig for investeringer knyttet til:

- Istandsetting av arealer for frakt av gods inn til særlig øysamfunn, men også landfaste samfunn
- Opprettholdelse av rutetrafikk med passasjer
- Utvikling av småbåthavner som lokalbefolkningen kan benytte
- Etablering av bedrifter med rettede tjenester mot lokalbefolkningen, slik som avfallshåndtering

Uten investeringene er det grunn til å tro at øysamfunn ville dødd ut eller mistet sin funksjon som rekreasjonssted for lokalbefolkningen i Troms.

Et annet aspekt ved bruk av kommunale grunnlagsinvesteringer som påpekes er at selv om de direkte effektene på arbeidsplassutvikling er få eller ingen, skaper investeringer som dette optimisme lokalt. Det at man som samfunn satses på har en positiv effekt i seg selv. Denne effekten kan ikke telles eller måles.

4.3. Effekter på økt beredskap

For enkelte av prosjektene kom det eksplisitt frem at prosjektet hadde betydelig positiv bi-effekt på beredskap. I et av prosjektene ble veien til bygda stengt i en lengre periode og innbyggerne var dermed totalt avhengig av havna som fungerte som eneste vei ut og inn av området. Andre prosjekter har pekt på at utbedring av kaia har ført til bedre og raskere tilgang til legetjenester ved at legebåt har mulighet til å nå øya. Slike effekter på beredskap kan ha stor betydning spesielt for mindre øysamfunn. Det viser hvordan investeringene bidrar til å redusere avstandsulempen for mindre samfunn og dermed bedrer både bostedsattraktivitet og bedriftenes rammevilkår.

5. Effekter på særlige utfordringer i Troms

I henhold til rapporten «Framtid i nord» (2014) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) m.fl., og påpekt i regionalt planverk påvirker begrensninger i kapasitet og standard på infrastruktur flere næringer i Troms. Slike infrastrukturinvesteringer gir grunnlag for vekst og utvikling i næringslivet. Med bakgrunn i dette har innsatsen i Troms blitt rettet mot disse områdene. Utfordringene som beskrives er både knyttet til transport og kommunal næringsrettet infrastruktur (herunder vannforsyningsanlegg, havneanlegg, industrikanaler, kommunale næringsareal og veg), i tillegg til kraftnett og bredbånd.

Tre viktige markedsulemper som eksisterer i regionen er:

- **Avstandsuremper** – langt vekk fra markedene
- **Kapitaltilgang** – dårligere tilgang på kapital
- **Små næringsmiljøer** – avhengighet av bedrift og/eller næring

Evalueringen har derfor sett nærmere på om og hvordan kommunale investeringer bidrar til å løse særlige utfordringer i Troms.

5.1. Reduserer investeringene avstandsuremper?

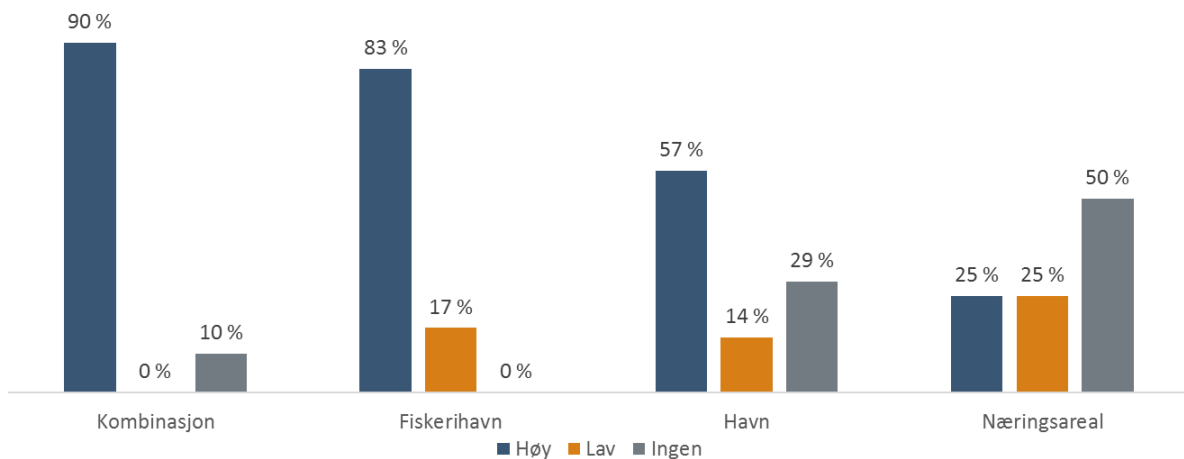
Troms ligger langt fra sentrale markeder og har en spredt befolkning. Det skaper utfordringer både på leverandør- og på kundesiden. Det å ha tilgang til tilpasset og effektiv infrastruktur reduserer avstandsuremperen til bedrifter i Troms. Både bedriftene, og informantene fra kommunen investeringene er gjennomført i, har vurdert i hvilken grad investeringene bidrar til å redusere avstandsuremper. Basert på en totalvurdering av disse kildene og egne intervjuer, har vi videre vurdert avstandsuremper på 27 av 31 prosjekter. For fire av prosjektene er dette spørsmålet irrelevant.

Investeringer gjennomført på fiskerihavner og kombinasjonsarealer er av informantene vurdert med en høy effekt på reduksjon av avstandsuremper. Nærhet til havn er særlig viktig for fiskere og fiskeflåten. Investeringene muliggjør leveranser nært knyttet opp mot bosted for fiskeflåten. Dette oppgis som særlig viktig av flere. En annen effekt er knyttet til at fiskebåtene trenger nærhet til en havn med mottak da de ikke er sjødyktige nok for transport til havner langt unna. Mange fiskebåter er enkeltpersonforetak der mulighetene til å investere i et større fartøy ikke er tilstede. Dette forsterker antakelsen om at kommunale grunnlagsinvesteringer reduserer avstandsuremper.

Kombinasjonsarealene scorer høyt fordi bedriftene som etableres her i stor grad er leverandører til oppdrett og/eller fiskeri. Flere av bedriftene vi har snakket med oppgir at de aktivt søker å kjøpe varer og tjenester lokalt. Dette for å bygge opp en bærekraftig lokal infrastruktur. Det å muliggjøre leveranser av varer og tjenester bedriftene etterspør lokalt er et poeng i seg selv.

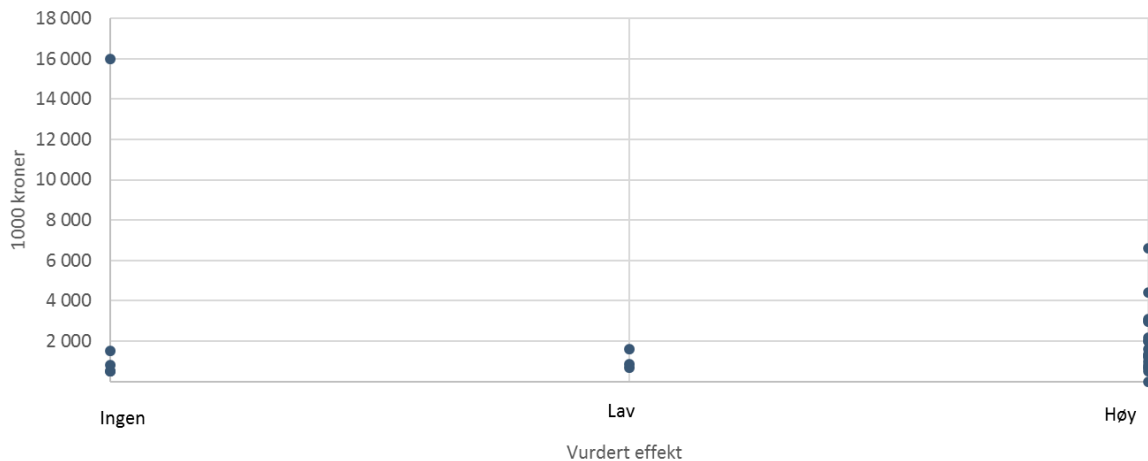
Nærings sammensetning i næringsarealer og havner er mer variert og effekten på reduserte avstandsuremper for næringslivet i Troms er ikke like tydelig for bedriftene som er etablert her.

Figur 5-1 - Vurdert effekt på reduserte avstandsuremper. Kilde: Menon (2017)



I de prosjektene der det er vurdert avstandsuremper finner vi ingen tydelig sammenheng mellom investeringsbeløpets størrelse og vurdert effekt. Dette betyr at det er bedriftene som har etablert seg på området som bidrar til reduksjon av avstandsuremper og i mindre grad egenskaper ved prosjektet.

Figur 5-2 - Vurdert effekt på reduksjon av avstandsuremper og utbetalt beløp. Kilde: Menon/Troms fylkeskommune (2017)



5.2. Utløser investeringene kapital utover støtten over 60- og 61-posten?

På grunn av store avstander og dermed dårligere tilgang på informasjon for investorer og banker, har bedrifter i distriktsområder ofte mindre tilgang på privat risikokapital (Menon, 2015). I tillegg kan risikoen oppleves som høy ettersom annenhåndsværdien på pant er lav. Det gjelder for eksempel eiendom, bygg og maskiner.

Prosjektene som er gjennomført har høy addisjonalitet, noe som betyr at de ikke ville blitt gjennomført uten støtte fra det offentlige. Samtidig er prosjektene av betydning for næringsutvikling i Troms og burde derav være av stor interesse for bedriftene og kommunen å få gjennomført. Vi har sett på i hvilken grad kommunale grunnlagsinvesteringer utløser kapital utover støtten bevilget gjennom kommunale grunnlagsinvesteringer.

Våre beregninger viser at de 226,8 millioner som er bevilget i støtte over post 60 og 61 til kommunale grunnlagsinvesteringer har utløst 297,4 millioner i andre kapitalbidrag. Selv om mye av midlene i hovedsak er offentlige,

betyr dette at for hver krone som er investert i kommunale grunnlagsinvesteringer i perioden 2008-2015 har dette utløst 1,3 kroner i annen kapital.

Post 61 er forbeholdt prosjekter i Tromsø. Trekker vi ut post 61 fra tallgrunnlaget er forholdstallet høyere. 1 krone investert i kommunale grunnlagsinvesteringer utløser da 2,4 kroner i annen kapital. Det er store variasjoner mellom prosjektene i hvor mye annen kapital prosjektene utløser.

Kommunene gir under intervjurunden uttrykk for at bidraget fra 60- og 61-posten er viktig for at prosjektene skal realiseres.

Investeringene utløser i noen tilfeller privat kapital. Kommunale grunnlagsinvesteringer gjennomføres på arealer som eies kommunalt. Det er ikke i bedriftenes interesse å investere i annen manns eiendom. Bedriftene oppgir at privat kapital utløses i tilknytning til utvikling og /eller oppgradering av bedriftenes eiendeler og driftsmidler.

5.3. Ville investeringene blitt gjennomført uten offentlig støtte?

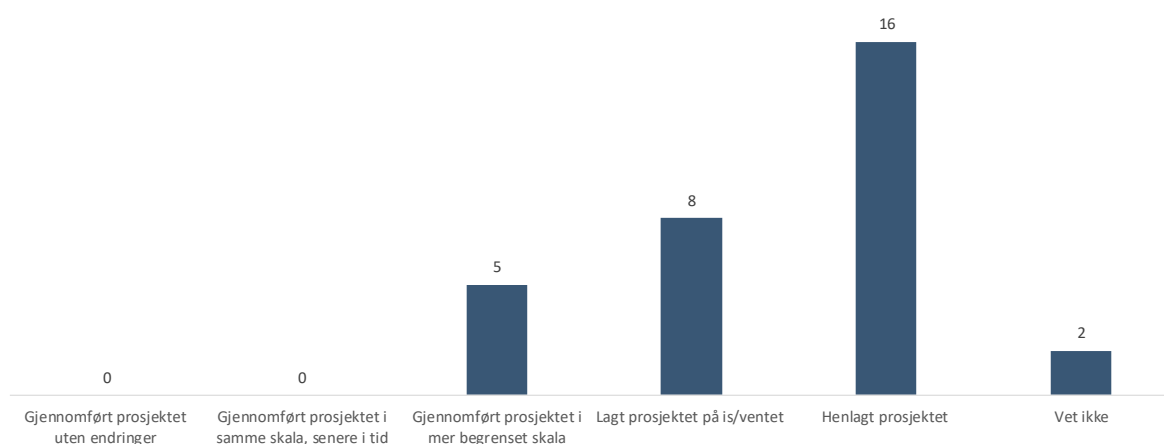
Et sentralt spørsmål når vi skal evaluere effekten av et virkemiddel er om aktiviteten ville blitt gjennomført uten støtte fra det offentlige. Eller sagt på en annen måte, i hvilken grad tilskuddet er utløsende for iverksetting og gjennomføring av prosjektet. Dette refereres til som prosjektets addisjonalitet.

En vurdering av addisjonalitet tar utgangspunkt i to forhold. Først om bedriftene og/eller kommunene ville gjennomført prosjektene likevel uten offentlig støtte og dernest i hvilket omfang prosjektet ville blitt gjennomført, herunder om det ville blitt endringer i hvordan prosjektet ble utformet. Offentlige midler skal benyttes til gjennomføring av prosjekter som ellers ikke ville blitt realisert og bidra til et fullverdig tilbud som løser de utfordringene mottaker av midlene har. I vårt tilfelle er dette knyttet opp til kommunenes og bedriftenes muligheter til å investere i kommunal infrastruktur uten bidrag fra Fylkeskommunen.

Aller helst skulle vi hatt tilgang til vurdert addisjonalitet før og etter gjennomføring av prosjektet. Dette fordi vurderingen av addisjonalitet kan endre seg når de faktiske effektene av investeringene synliggjøres.

Vi har vurdert addisjonalitet på en skala fra 5-1, der 5=Henlagt prosjektet og 1=Gjennomført prosjektet uten endringer. Prosjektporteføljen samlet sett er vurdert med addisjonalitet på 4.10. Dette forteller oss at prosjektene med stor sannsynlighet ikke ville blitt gjennomført i samme skala og til samme tid uten støtte fra det offentlige. I figuren under ser vi spredningen i addisjonalitet for prosjektene.

Figur 5-3 – Vurdert addisjonalitet. Kilde: Menon (2017)



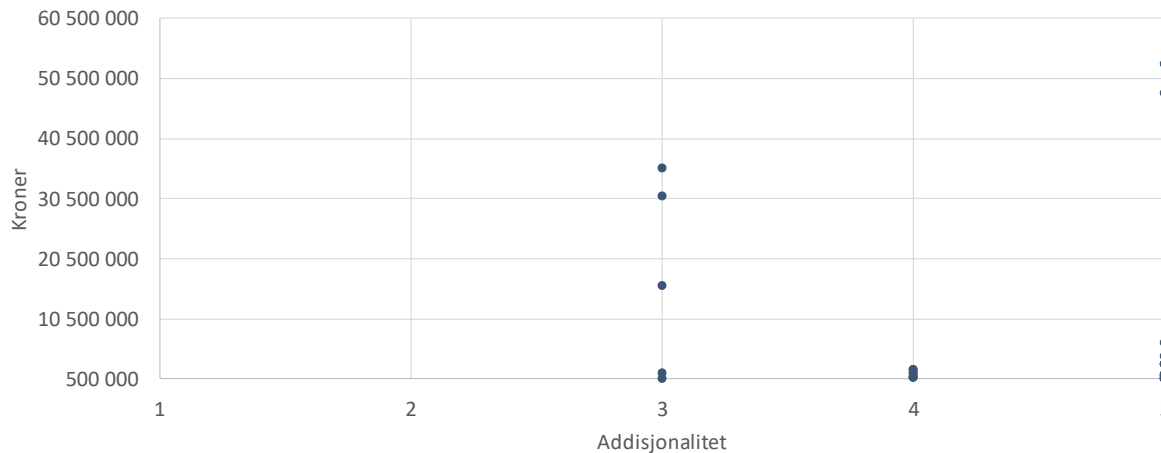
Uten støtte fra det offentlige er 16 av 31 prosjekter vurdert henlagt, åtte ville blitt lagt på is, mens fem prosjekter ville blitt gjennomført, men i begrenset skala. Ingen av prosjektene er vurdert realisert uten støtte fra Troms fylkeskommune.

Kommunale grunnlagsinvesteringer er på mange måter en forutsetning for bedrifters mulighet til å drive næringsvirksomhet. Dette taler for at det er i bedriftenes interesse at investeringene gjennomføres. Sett i et slikt lys er det vanskelig å tenke seg at bedriftene og kommunene som vertskap ikke vil være villige til å gjennomføre disse investeringene uten støtte fra det offentlige. Vi spurte informantene om dette, både bedrifter og ansatte i kommunen. Oppsummert kom det frem følgende synspunkter:

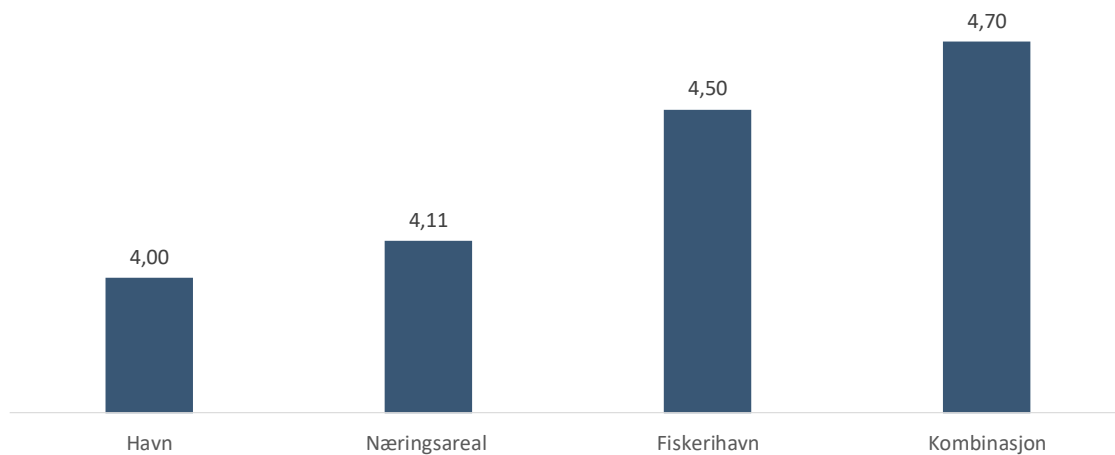
- Mange bedrifter er for små til å ta denne investeringen. Selv om investeringen er en forutsetning for bedriftenes aktivitet er mange for små og med for usikker inntjening til å ta investeringen alene.
- Anleggene (næringsarealet og kaianleggene) tilhører kommunen og det er derfor ikke mulig for andre å investere. For bedriftene vil dette være det samme som å betale for et fellesgode som ikke gir inntekter til bedriften i etterkant annet enn egen aktivitet.
- Flere av investeringene benyttes av en navngitt bedrift. Skulle kommunen gått inn med hele beløpet ville ikke dette kunne forsvares overfor resten av næringslivet i kommunen. Et argument kunne vært at kommunen eier tomten og derfor plikter å sette den i stand for næringsvirksomhet. Hadde kommunen tatt hele investeringen ville flere prosjekter falt bort som følge av alternativ bruk av midlene.
- Utbetalte beløp varierer kraftig i størrelse. Man kunne anta at investeringens størrelse påvirker addisjonalitetsvurderingen. Figuren under viser sammenhengen mellom utbetalt beløp og vurdert addisjonalitet for 29 prosjekter.⁸ Vi ser ingen tydelig sammenheng mellom investeringens størrelse og vurdert addisjonalitet. Samtidig ville de klart største investeringene ikke blitt gjennomført uten støtte.

⁸ For to av prosjektene vet vi ikke addisjonalitet.

Figur 5-4 - Addisjonalitet og størrelsen på utbetalt beløp. Kilde: Menon/Troms fylkeskommune (2017)



Figur 5-5 – Addisjonalitet fordelt på investeringstype. Kilde: Menon (2017)



Beregner vi vurdert addisjonalitet fordelt på investeringstyper fremkommer det at kombinasjonsarealer blir vurdert som de prosjektene aktørene i minst grad ville gjennomført uten støtte fra det offentlige. Vurderingene i figuren over er sterkt korrelert med størrelsen på investeringene som helt klart er størst i kombinasjonsprosjektene.

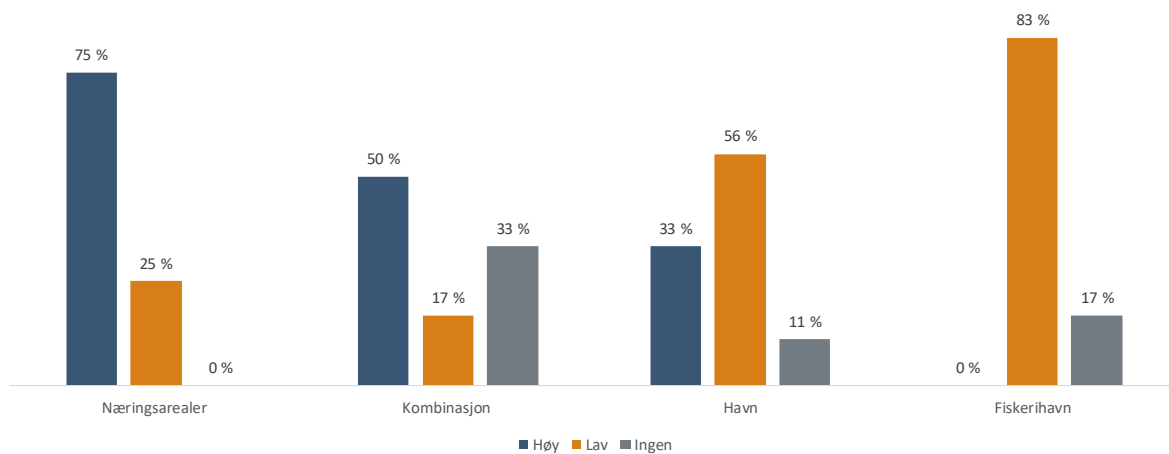
5.4. Bidrar investeringene til å øke robustheten til næringslivet i Troms?

Små næringsmiljøer skaper utfordringer ettersom mange mindre kommuner er avhengig av enkeltbedrifter (hjørnesteinsbedrifter) og/eller enkelt næringer. Et ensrettet næringsliv er lite robust hvis rammebetingelsene for næringsvirksomheten endrer seg. Vi har derfor sett på om investeringene bidrar til å øke robustheten til næringslivet i Troms. Samtidig må det vektlegges positivt dersom støtte bidrar til at hjørnesteinsbedrifter blir mer robuste. Dette ettersom økt lønnsomhet eller robusthet hos hjørnesteinsbedrifter også bidrar til å redusere muligheten for store tap av arbeidsplasser. Totalt sett fokuserer vi i hovedsak på bredde i næringslivet under dette robusthetsmålet. Det skyldes at vi mener at robusthet hos etablerte bedrifter blir beskrevet under sysselsettingseffekter.

- Vi har vurdert effekten som høy hvis det blir etablert en ny næring som skaper større bredde i næringslivet.
- Vi har vurdert effekten som lav hvis antall arbeidsplasser i allerede etablerte næringer økes, men det utvikles ingen nye næringer.
- I de tilfellene hvor samme antall arbeidsplasser etablerer seg i de samme næringene har vi vurdert at investeringen har ingen effekt.

Investeringer i næringsarealer og kombinasjoner av kai og næringsarealer gir de største effektene på utvikling av et robust næringsliv i Troms. Tilsvarende finner vi for havn som er attraktivt for næringsetableringer som bredder ut. Fiskerihavner er tilrettelagt for nettopp fiskeri, og siden disse investeringene støtter opp om de største næringene er disse vurdert med lav effekt på en utvikling av næringssammensetningen i Troms.

Figur 5-6 – Vurdert effekt på næringslivets bredde fordelt på investeringstype. Kilde: Menon (2017)



Under intervjurunden utfordret vi nøkkelinformantene til å oppgi hvilke næringer som ble påvirket gjennom kommunale grunnlagsinvesteringer. Vi har også innhentet informasjon fra søknadene til prosjektene. I flere av disse oppgis det hvilke næringer som man ser for seg vil etablere seg på området.

For å illustrere hvilke næringer som blir påvirket av gjennomførte har vi laget en ordsky. Ordskyen under er basert på innspillene vi fikk gjennom intervjurunden.

Næringer som er nevnt av flere får økt skriftstørrelse i ordskyen. Med andre ord, næringer som blir nevnt av mange har fått større skrift enn næringer som er nevnt av få eller en informant.

Figur 5-7 – Ordsky næringer som påvirkes av investeringene. Kilde: Menon/Troms fylkeskommune



Det er fire poenger som kan leses av ordskyen.

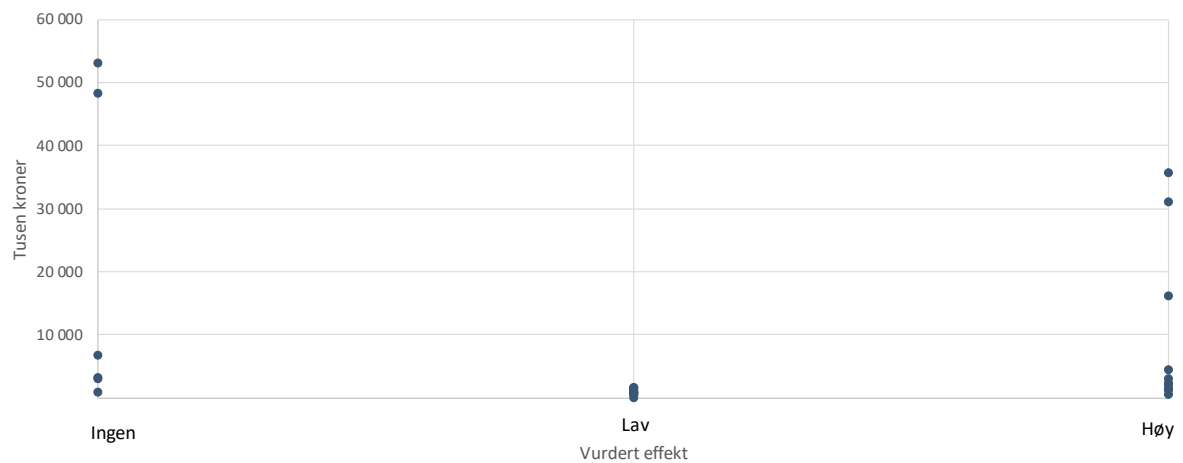
De antatt største effektene beregnes å komme innen fiskeri og oppdrett/sjømat, som allerede er viktige næringer i Troms både målt i sysselsetting og verdiskaping.

Gjennom investeringene er det muliggjort for etablering av nødvendig leverandørindustri for fiskeri og oppdrett/sjømat. Når de viktigste næringene styrkes skaper dette ringvirkninger til deres leverandører. Det å ha tilgang og nærhet til nødvendige varer og tjenester oppgis som viktig av bedriftene for at de skal kunne virke optimalt. Flere av bedriftene nevner at det å ha direkte tilgang til elektriker, mekanisk industri, leverandørindustri mm. er essensielt for at de skal kunne drive lønnsomt.

Investeringene har stor betydning for tilbudet av tjenester til lokalbefolkningen. Informantene oppga at kai-anleggene var svært viktige for både opprettholdelse av bosetting, men også for få inn varer privat.

Den siste effekten er knyttet til utvikling av lokale tjenestetilbud. Gjennom å styrke etablerte og nye bedrifter styrkes også lokalt næringsliv. Selv om man flere steder ikke utvider tilbudet er en like viktig bi-effekt at tilbudet ikke forsvinner.

Figur 5-8 - Vurdert effekt på bredde og investeringens størrelse. Kilde: Menon/Troms fylkeskommune (2017)



Ser vi vurdert effekt på utvikling av bredden i næringslivet opp mot investeringens størrelse finner vi at jo større investering jo bedre effekt. For investeringer i Tromsø havn er det når evalueringen gjennomføres for tidlig å kunne se noen effekter av investeringen, det sammen for investeringen i Grøtsund. Disse er vurdert med ingen effekter på å bredde ut næringslivet, men antas å ha et stort potensial.

6. Om Grøtsund offshorebase og Prostneset havneterminal

Prosjektene i tilknytning til Grøtsund offshorebase og Prostneset havneterminal utgjør en stor andel av totale prosjektmidler. De er dermed beskrevet mer i detalj her. For totalvurderingen i denne evalueringen, er prosjektene vektet tyngre enn andre prosjekter. Samtidig vektlegges de lavere enn tilsagnsandelen ettersom de har noen kjennetegn som ikke er typisk for investeringene ellers. Et av disse er at pengene er gitt over bevilgninger med et geografisk mandat som avviker fra resten av midlene.

Om en starter med Prostneset er dette et prosjekt det ikke er mulig å effektevaluere fullt ut i dag. Årsaken er ganske enkel; prosjektet er ikke ferdigstilt. Man har nådd egne målsetninger fra prosjektsøknaden, men det er for tidlig å anslå om man har nådd alle effekter når det gjelder bostedsattraktivitet og sysselsetting. Basert på intervjuene og foreløpige planer får man inntrykk av at effektene på nyetablering i selve terminalen er relativt små. I hovedsak er det re-etablering/flytting av eksisterende bedrifter (Visit Troms, Fylkestrafikk, Trygg Vakt og Hertz). Samtidig er det enkelte eksempler på nyetableringer som restauranten Graffi. Ringvirkningene til annen transport og turistbasert næringsaktivitet forventes å være store og føre til nyetableringer, men det er prematurt å anslå effekter her.

Effektene på fysisk infrastruktur har vært store. Noe måtte gjøres med havnen i løpet av de neste tiårene, så prosjektmidlene har ikke gått til spille. Prosjektet har en sterk miljøprofil, noe som vektlegges høyt. Årlig reiser rundt 1 million passasjerer over Prostneset og det har dermed sannsynligvis også store effekter på bostedsattraktivitet når terminalen blir operasjonell. Totalt sett har vi vurdert prosjektet relativt høyt, men ikke på alle parametere.

Når det gjelder satsingen på Grøtsund, er prosjektet på nåværende tidspunkt mislykket da en ikke har klart å tiltrekke seg nye bedrifter eller gitt bedrifter i regionen andre fordeler. Satsingen mot offshoremarkedet har ikke lyktes. Det kan delvis forklares av at det var en markedsutvikling som var vanskelig å forutse. I dag har investeringen små effekter på næringslivet. Man har fått en rigg inn til havnen, men ringvirkningene av dette har vært små. Etter hva våre intervjuobjekter oppgir, er det i dag omkring 12 arbeidsplasser på området. Det må understrekes at det finnes lignende infrastruktur f.eks. i Hammerfest eller lenger sør som vil være i direkte konkurranse med Grøtsund. En kan dermed diskutere om det egentlig er behov for enda en offshorebase i regionen, eller om man bygger ut konkurrerende infrastruktur med offentlig støtte.

Har man et langsiktig perspektiv, er det mulig at prosjektet vil bli sett på som en suksess. Ifølge aktørene som kjenner til prosjektet har man ved flere anledninger vært svært nær å få til store avtaler som ville skape mange nye arbeidsplasser i området. Man har utviklet næringsarealer som i fremtiden kan skape stor aktivitet. Det er i dag også "leads" som kan føre til etablering av 100+ arbeidsplasser innenfor andre næringer. Det viser at området har potensial på sikt. I tillegg er en del av støtten gitt til kulturminnegransking, infrastrukturforbedringer og andre aktiviteter som uansett måtte gjennomføres for at området skulle tas i bruk. En annen bi-effekt er også mulighet for å utvikle boligområder i nærheten.

Det er prematurt å gi en endelig vurdering av prosjektet, men per dags dato kan man konkludere med at prosjektet ikke har nådd de målene som ble satt. Prosjektet har i liten grad skapt nye arbeidsplasser, eller bidratt til andre regionalpolitiske mål. Der prosjektet har levert er i å bygge opp basisinfrastruktur som kan benyttes i fremtidig næringsvirksomhet. Samtidig kan noen av prosjektmidlene være tapt ettersom infrastrukturen er delvis næringsrettet (dvs. rettet mot offshorenæringsens behov), og sett i lys av investeringens alternative verdi.

7. Datakilder

I prosjektet har vi benyttet følgende datakilder.

- Intervju med nøkkelpersoner i bedrifter og kommunen. Vi har intervjuet 28 personer, som til sammen dekker alle investeringene som er gjennomført. Vi har hatt kontakt med langt flere. Disse har vi av ulike årsaker ikke klart å få til en intervjuavtale med.
- Dokumentasjon og informasjon om prosjektene fra søknad, tilsagnsbrev og sluttrapportering.
- MRS- rapportering. Dokumentasjon fra Regionalforvaltningen (del- og sluttrapporter). Søknadssystemet ble tatt i bruk i 2012, og dermed er ikke alle tiltakene registrert her.
- Sysselsettingstallene har vi hentet fra intervjuene og fra Menons regnskapsdatabase.

Tabell 1 - Intervjuliste

Kommune	Prosjekt	Navn	Stilling	Institusjon
Tromsø	Tøsnes/Prostnes (terminal)	Halvar Pettersen	Havnedirektør	Tromsø Havn
Tromsø	Grøtsund	Magne Amundsen	Næringsssjef	Tromsø kommune
Tromsø	Grøtsund/Prostnes	Senior olje og gass konsulent		Spesialisert
Tromsø	Tøsnes/Prostnes (terminal)	Øyvind Rasmussen	Næringsrådgiver	Tromsø kommune
Gratangen		Linda Flaaten-Stokkan	Prosjektleder	Gratangen kommune
		Monica Eide-Hermansen	Daglig leder	Aastafjord Industrier AS
Ibestad	Sørrollnes fiskehavn	Terje Andreassen	Strategisk næringsutvikler	Ibestad kommune
Ibestad	Sørrollnes fiskehavn	Bjørn W. Johansen	Leder	Sørrollnes båtforening
Ibestad	Sørrollnes fiskehavn	Åse Marie Valen Olsen	Daglig leder	Sørrollnes fisk
Lyngen	Furuflaten Industriområde og Tyttebærvika	Stig Kjærвик	Næringsssjef	Lyngen kommune
Lyngen	Lyngen - næringsaktør	Terje Sandvik	Regionsjef Pukk & Grus	Artik Pukk og Grus
Karlsøy	Stakkvik Havn og industriområde	Bård M. Eilertsen	Prosjektleder	Karlsøy kommune
Karlsøy	Stakkvik Havn og industriområde	Stein Johnsen	Styreleder	Reinøy Sjømat
Torsken	Flytebryggeanlegg i Gryllefjord fiskerihavn	Fred Flakstad	Ordfører	Torsken kommune
Torsken	Flytebryggeanlegg i Gryllefjord fiskerihavn	Henning Grande	Leder ved Nergård Senja avd. Gryllefjord	Nergård AS
Berg	Isproblemer i Senjahopen havn	Tore Jan Gjerpe	Rådmann	Berg kommune
Berg	Flytende liggekaier Senjahopen	Aksel Hansen		Aksel Hansen
Berg	Grunnlagsinvesteringer til molo og areal til næringsformål (2010)	Tore Jan Gjerpe		Berg kommune
Berg	Grunnlagsinvesteringer til molo og areal til næringsformål (2013)	Tore Jan Gjerpe		Berg kommune
Dyrøy	Finnlandsmoan Næringspark - Grunnlagsinvesteringer	Frank Moldvik		Dyrøy kommune
Kåfjord	Grunnlagsinvesteringer for utvikling av Djupvik industriområde	Gunn Andersen		Kåfjord kommune
Kåfjord	Mudring og tilrettelegging Djupvik havn og industriområde	Gunn Andersen		Kåfjord kommune

Lenvik havn KF	Ny hurtigbåtkai Lysnes	Eirik Olsen		Boreal Transport Nord
Lenvik	Nytt industriområde og kaianlegg, Husøy (2012)	Bjørn Fredriksen	Havne- og næringssjef	Lenvik kommune
Lenvik	Nytt industriområde og kaianlegg, Husøy (2013)	Bjørn Fredriksen	Havne- og næringssjef	Lenvik kommune
Balsfjord	Industriområde - Nordkjosbotn	Håvard Ås Hansen		Nord Norsk Bioenergi
Balsfjord	Opparbeidelse av Bergneset næringsområde	Sven Bakken		Bewi Polar
Skjervøy	Etablering av industrikai og næringsareal indre havn Skjervøy	Kjell Ove Lehne		Skjervøy kommune
Skjervøy	Renovere kaianlegg på Vorterøy	Hugo Nilsen		Lerøy Aurora
Skjervøy	Dypvannskai Lauksletta	Kjell Ove Lehne		Skjervøy kommune
Skjervøy	Utvikling Sandøra Industriområde - Skjervøy	Kjell Ove Lehne		Skjervøy kommune
Balsfjord	Industriområde - Nordkjosbotn	Gunda Johansen	Ordfører	Balsfjord kommune
Balsfjord	Opparbeidelse av Bergneset næringsområde	Gunda Johansen	Ordfører	Balsfjord kommune
Lenvik		Rita Karlsen	Daglig leder	Brødrene Karlsen
Skjervøy		Håvard Høgstad	Daglig leder	Arnøy Laks og Arnøy Laks slakteri