

RAPPORT

KRISE I FISKERIET:

TILTAK MOT REDUSERT BEFOLKNING I KYSTKOMMUNENE I FINNMARK



MENON-PUBLIKASJON NR. 162/2024

Av Leo A. Grünfeld, Øyvind Vennerød, Oddbjørn Grønvik, Leif Vidar Olsen og Anders Wengen



Forord

På oppdrag for Finnmark fylkeskommune har Menon Economics, i samarbeid med Tinkr og Bedriftskompetanse utarbeidet denne rapporten som omhandler tiltak for å bedre befolkningsutviklingen i fremtiden for kystkommunene i Finnmark i lys av vedtatte og forespeilte kutt og endringer i kvoter innen fiskeriet.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap som opererer i skjæringspunktet mellom foretaks-økonomi, 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 takker Finnmark Fylkeskommune for et spennende oppdrag. Vi takker også for viktige innspill fra ca. 30 aktører i regionen gjennom workshops, separate møter og skriftlige tilbakemeldinger. Menon står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

4. november 2024

Leo A. Grünfeld
Prosjektansvarlig
Menon Economics

4. november 2024

Øyvind Vennerød
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	6
2 VURDERING AV EGNEDE TILTAK MOT BEFOLKNINGSNEDGANG	8
2.1 Er det folk eller jobber som mangler	8
2.2 Seks kriterier for egnede tiltak	9
(A) Hvem er tilbøyelig til å flytte inn og ut av kystkommunene?	9
(B) Tiltak som retter seg mot sysselsatte i fiskerinæringen	10
(C) Hvilke næringer som sysselsetter mange, har potensial i kystkommunene i Finnmark	11
(D) Synlighet og styrke i virkemidlene. Hva trengs for å skape effekt?	12
(E) Kostnadseffektive tiltak	13
(F) Politisk gjennomførbarhet	13
2.3 Vurderingsskala for tiltakene	14
3 KORT OM TILTAK OG FORSLAG INTRODUSERT I DEN SENERE TID	15
3.1 Tiltak som kom fra 2023	15
3.2 Pakke i 2023 på 105 mill. rettet mot Øst-Finnmark	15
3.3 Fylkeskommunens effektivisering av tiltakspakker fra KDD	16
3.4 Endringer i kvotetildeling ifm kvotemeldingen	16
3.5 Nye tiltak sommer og høst 2024 rettet mot fiskerinæringen	18
3.6 Tiltak foreslått i Statsbudsjettet for 2025	19
4 VURDERING AV VIRKEMIDLER I KAMPEN MOT BEFOLKNINGSNEDGANG I KYSTKOMMUNENE	20
4.1 Tiltak rettet mot fiskerinæringen i kystkommunene	20
4.2 Tiltak for å stimulere til mer reiselivsnæring i kystkommunene	26
4.3 Havbruksnæring: Større vekst i PO 12 og 13 med lokal leveringsplikt	29
4.4 Personrettede tiltak for å øke tilflytting og hindre fraflytting	30
4.5 Andre tiltak	33
REFERANSELISTE	37

Sammendrag

Det er nå ingen tvil om at fiskerinæringen står overfor dramatiske kutt i kvoter med tilhørende bortfall av råstoff til mottakene og foredlingsindustrien i kystkommunene. De fleste kystkommunene i Finnmark har opplevd et kraftig og akselererende fall i befolkningen de siste tiårene, til tross for at ressurstilgangen i havet har vært god og antallet fiskere og båter har økt den senere tiden. Det forteller at befolkningsnedgangen på ingen måte bare handler om fiskeriet. Men dersom fiskerinæringen krymper kraftig er det god grunn å forvente en enda raskere befolkningsnedgang. Det er ikke annet enn kritisk for lokalsamfunnene langs kysten. For mange av disse samfunnene er det reell fare for en kollaps, der mangel på folk og sentrale tjenester ender i full fraflytting. Da ender fort lokalsamfunnene opp som klynger av fritidsboliger for dem som en gang hadde familie på stedet. Historien viser utallige eksempler på slike utviklingsløp. De siste 100 årene har denne trenden mer vært regelen enn unntaket. Det har bare gått litt i bølger.

Men det er mulig å bremse – og til og med snu – slike negative spiraler. En rekke utkantkommuner her i landet kan vise til revitalisering og bra vekst. Stort sett handler det da om etablering av næringsliv som både vokser raskt og er lønnsomt. Subsidier og tilførsel av offentlige arbeidsplasser skaper ikke alene varige endringer i befolkningsvekst. I dette notatet trekker vi opp et rammeverk for vurderinger av tiltak som kan iverksettes for å bremse befolkningsnedgangen i kystkommunene i Finnmark i årene fremover. Dernest går vi gjennom ulike typer tiltak og rangerer dem i lys av vårt rammeverk for vurdering. Vi er særlig opptatt av tiltak som omfatter fiskerinæringen.

I demografiutvalget (2020)¹ blir det stilt en ny diagnose for situasjonen i distrikts-Norge. Der distriktpolitikken tidligere handlet om å skaffe flere arbeidsplasser utenfor byene er spørsmålet nå hvordan vi skal skaffe folk til arbeidsplassene i distriktene. I mange av de små kystkommunene i Finnmark stemmer denne beskrivelsen dårlig, for der er bredden i arbeidsmuligheter svært begrenset. Naturligvis sliter disse kommunene med mangel på lærere og helse- og pleiepersonell, men arbeidsmulighetene utenfor disse sektorene og den fiskerirettede sektoren er svært begrenset. Det gjør arbeidstakerne sårbare for svingninger i næringslivet og bidrar samtidig til at familier sliter med å finne jobb til begge de voksne i husholdningen. Det hjelper ikke å stimulere arbeidstakere til å ta jobb i kystkommunene dersom det ikke er noe å velge i. Dette er et viktig poeng i denne tiltaksanalysen.

I kapittel 3 går vi gjennom statlige tiltak rettet mot Finnmark som er igangsatt de siste årene. Bildet preges av at man har tilført betydelige budsjettmidler som er spredt utover fylket i små porsjoner uten noen form for helhetlig plan. Da er det stor fare for at midlene bare fungerer som midlertidig avlat uten varig effekt, samt at midlene ikke når de som er flyttbare.

Vi identifiserer seks sentrale kriterier for hvorvidt et tiltak (eller en type tiltak) er å anse som et godt egnet tiltak for å motvirke befolkningsnedgangen i kystkommunene. Vi har som utgangspunkt at et tiltak er velegnet for å bidra til bedre befolkningsutvikling dersom det:

- A. Retter seg mot de som er tilbøyelige til å flytte til, eller å flytte fra kystkommunene. Vi vet at tilbøyeligheten til å flytte er sterkt påvirket av alder og sivil status.

¹ NOU 2020: 15, *Det handler om Norge: Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*

- B. Retter seg mot sysselsatte i fiskerinæringen som er særlig utsatt for aktivitetsbortfallet, for å sikre at disse klarer å stå gjennom krisen med et inntektsbortfall.
- C. Retter seg mot andre næringer i kystkommunene som er arbeidsintensive.
- D. Har en markant og relativt rask effekt på personenes valg av bo- og arbeidssted (kraftfullt tiltak). Det er mange tiltak som har en svakt positiv eller usikker effekt på flyttevalg et godt stykke inn i fremtiden.
- E. Er kostnadseffektivt (færrest mulig kroner brukt per person som velger å flytte til - eller ikke flytte fra kystkommunene).
- F. Er politisk gjennomførbart både i lys av politiske prioriteringer nasjonalt og i lys av sentrale interesseorganisasjoners vedtatte plattformer.

Et godt egnet tiltak må ikke få høy uttelling på alle disse kriteriene, men samlet sett bør tiltaket vurderes som godt langs mange av de seks kriteriene. Ettersom det forventes at krisen vil ramme kystkommune relativt raskt, er det et svært viktig poeng at tiltaket har potensial til å gis politisk tilslutning så raskt som mulig.

Samlet går vi gjennom 17 ulike tiltak. Etter en vurdering sett opp mot de seks kriteriene, anbefaler vi at staten innen kort tid iverksetter åtte tiltak (farget blå i matrisen), og at man vurderer ytterligere fire (farget grå i matrisen). De resterende fem ser vi per i dag på som mindre effektive og relevante verktøy. Mange av tiltakene som blir vurdert er fremmet gjennom innspillsmøtene vi har holdt i Hammerfest, Vadsø og på nett. Vi har også hentet forslag og vurderinger av tiltak fra tidligere evalueringer, utredninger og NOUer.

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Styrking av ferskfiskordningen	++	++	0	+	++	+++
Redusere lånekostnader i fiskeriet	+	++	0	++	+	++
Stimulere til økte investeringer (EK)	+	+	0	0	+	+
Pliktvoter torsk og hyse	++	++	0	+	0	0
Leveringsplikt krabbe	+	++	0	+	+	++
Investeringsfond reiseliv	++	0	++	++	0	+++
Charterfond fly	+	0	++	+	++	++
Bedre organisering av turistfiske	+	+	++	+	++	+++
Økt antall tillatelse i PO13	+	+	++	++	+++	++
Gratis SFO eller høyere barnetrygd	+++	0	0	++	+	+++
Høyere nedskrivning av studielån	+	0	0	++	++	+
Større skattefradrag på personinntet	+++	0	0	+++	0	+
Statlige tilskudd til boligbygging	++	+	+	++	+	++
Økt interkommunalt samarbeid	+	+	+	+	+	+
Tilskudd til kommunale næringsfond	+	+	+	+	+	+
Lokalisering av statlige arbeidsplasser	++	0	+	++	0	++
Bedre fly-avgangstruktur	++	0	++	+	+	+

Fiskerinæring: Det er grovt inndelt tre typer rettede tiltak som kan bidra å opprettholde sysselsetting og til at utflytting av folk fra denne næringen bremser opp.

1. Man kan tilføre en større andel av kvotene til fiskere med tilhold i kystkommunene. Til en viss grad har allerede gjort dette ifm. kvotemeldingen der kystfiskerflåten har fått noe mer vekst på bekostning av trål.
2. Dernest kan man gjennom pliktsystemet kreve – eller gi insentiver til - at en større andel av råstoffet landes for bearbeiding i kystkommunene i Finnmark.
3. Til sist kan man tilby fiskere midlertidig finansiell avlastning ettersom rentekostnadene i år og neste år vil legge beslag på en stor andel av driftsoverskuddet til kystfiskerne. Dette vil bidra til at fiskerne lettere kan «stå han av» gjennom krisa, uten å bli tvunget til å selge kvoter og båter.

Vi anbefaler at man styrker ferskfiskordningen, at man stiller langt mer omfattende krav til levering av snøkrabbe, samt at man tilbyr fiskerne utsettelse på lånerenter, evt. subsidierte renter mens krisen står på.

Reiseliv: I innspillene fra regionale aktører vises det til at man registrerer at årets sesong er all-time-high i reiselivet. Det går bare en vei, men det går for sakte for å sette spor i befolkningstrender. Til nå har man jobbet langsiktig med vinterturismen i Finnmark. For å få fart i reiselivet mener vi det må arbeides langs tre akser samtidig. Gjøre det mer attraktivt å investere i infrastruktur, gjøre det rimeligere å transportere turister luftveien helt ut til kortbaneflyplassene, samt å videreutvikle opplevelsestilbudet, med særlig fokus på turistfisket. Det pekes på at samferdsel er svært viktig for næring i Finnmark. Det ytres betydelige bekymring for at cruisetrafikken skal forsvinne som følge av at rederiene snur ved polarsirkelen for å unngå krav om norske lønns- og arbeidsvilkår.

Havbruk: Vi anbefaler at nye tillatelser i PO 12 og 13 setter som krav at fisken slaktes i kystkommunene i Finnmark. Det kan bli behov for flere eller større anlegg med mer fisk i merdene dersom økningen av MTB er betydelig. Det er bra for sysselsettingen.

Boligbygging: Boligsituasjonen i kystkommunene anses som et stort hinder for tilflytting og en driver for utflytting. Dårlig tilgang på egnede boliger og begrenset mulighet til å selge eksisterende bolig fører til at eldre i stor grad må bli i eneboliger som ikke er tilrettelagt. Mangel på egnede leieboliger bidrar også til at mulige tilflyttere finner det vanskelig å ta valget fordi de ikke finner midlertidig bopel. I realiteten mangler kystkommunene fire typer boliger som potensielt kan lokaliseres samme sted:

- Leiligheter for utleie til folk som er i tidlig tilflytterfase eller har sesongarbeid / mer kortvarig kontrakter, samt elever på videregående som må bo hjemmefra
- Leiligheter for eie for de som ønsker å kjøpe moderne enheter, enten som alternativ til dagens utslitte bolig eller fordi de velger å flytte varig
- Leiligheter som er tilrettelagt for eldre og de med funksjonsnedsettelse
- Leiligheter/studio/hybler for tilreisende turister som oppholder seg på stedet for kortere perioder

Alle disse behovene kan dekkes gjennom investeringer i såkalte flerfunksjonsbygg som både inneholder en variasjon av leiligheter i ulike størrelser, felles oppholdsrom/kantine/restaurant, arealer for servicefunksjoner som dagligvare, helsetilbud, pleie etc. Tiltak for slike bygg kan samordnes med etableringen av et investeringsfond rettet mot reiselivsnæringen.

Personrettede tiltak: I lys av Vista Analyses evaluering og tilbakemeldinger fra en rekke aktører anbefaler vi at staten sikrer gratis SFO gjennom hele barneskolen i kystkommunene, samt økt barnetrygd. Vi anbefaler også at staten vurderer å innføre en Svalbardskatt for disse kommunene som sliter tungt med befolkningsnedgang, men da med en klar vurdering av om skatteinsentivet bør avgrenses til de under 45 år.

1 Innledning

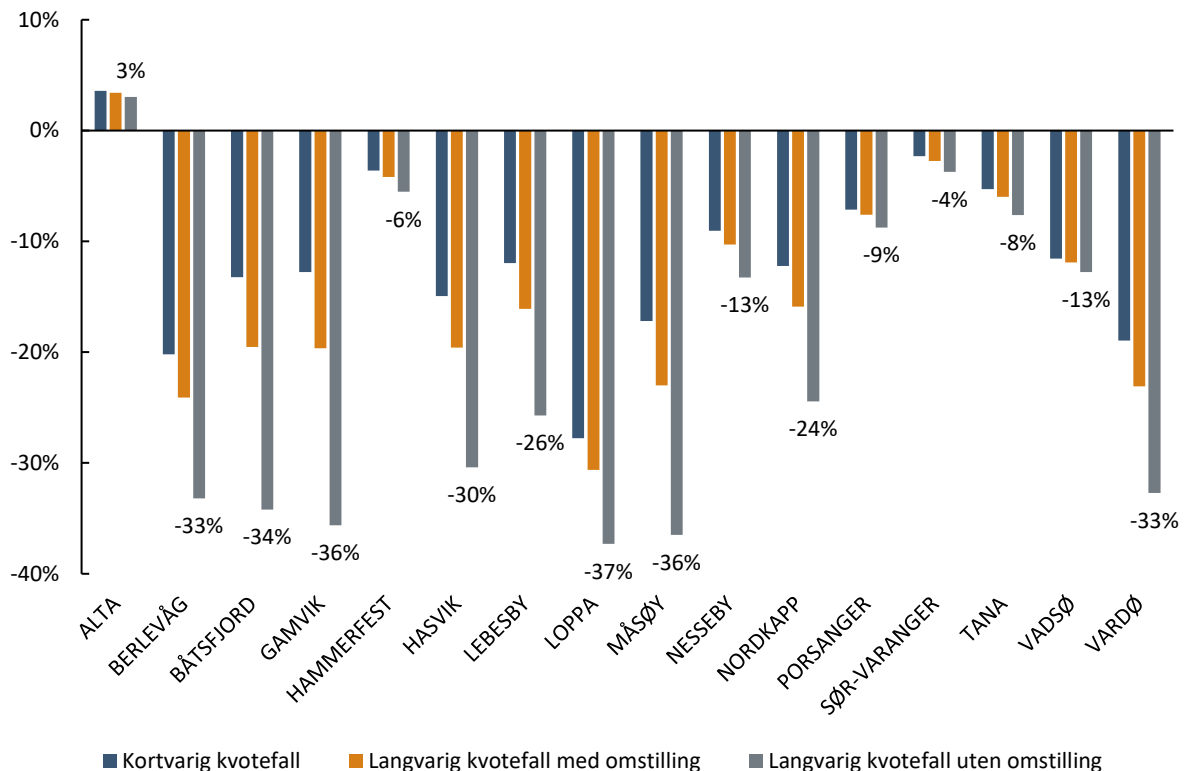
I dette notatet trekker vi opp et rammeverk for våre vurderinger av tiltak som kan iverksettes for å bremse befolkningsnedgangen i kystkommunene i Finnmark i årene fremover. Dernest går vi gjennom ulike typer tiltak og rangerer dem i lys av vårt rammeverk for vurdering.

Det er nå ingen tvil om at fiskerinæringen står overfor dramatiske kutt i kvoter med tilhørende bortfall av råstoff til mottakene og foredlingsindustrien i kystkommunene. De fleste kystkommunene i Finnmark har opplevd et kraftig og akselererende fall i befolkningen de siste tiårene, til tross for at ressurstilgangen i havet har vært god og antallet fiskere og båter har økt den senere tiden. Det forteller at befolkningsnedgangen på ingen måte bare handler om fiskeriet. Men dersom fiskerinæringen krymper kraftig er det god grunn å forvente en enda raskere befolkningsnedgang. Det er ikke annet enn kritisk for lokalsamfunnene langs kysten. For mange av disse samfunnene er det reell fare for en kollaps, der mangel på folk og sentrale tjenester ender i full fraflytting. Da ender fort lokalsamfunnene opp som klynger av fritidsboliger for dem som en gang hadde familie på stedet. Historien viser utallige eksempler på slike utviklingsløp. De siste 100 årene har denne trenden mer vært regelen enn unntaket. Det har bare gått litt i bølger.

Kyst-kommunene i Finnmark vil de nærmeste årene potensielt møte motbør etter motbør, i et omfang man knapt har tenkt var mulig de siste tiårene. Etter en periode med rik tilgang på fisk, et relativt stabilt sikkerhetspolitisk klima, betydelig innvandring fra Øst-Europa og god økonomisk utvikling i landsdelen samlet sett, fikk man fra og med 2020 en dramatisk endring i vilkårene for vekst, sysselsetting og bosetting i kyst-kommunene. Fangstkvotene er redusert dramatisk. Tilgangen på arbeidskraft fra Øst-Europa har falt markant som følge av bedre tider i hjemlandet og en svak krone. Samhandelen med Russland er nærmest utslettet som følge av sanksjonene, og folks vilje til å investere og etablere bedrifter i Øst-Finnmark og langs kysten påvirkes sterkt av Ukrainakrisen og nærhet til Russland. Alt dette må ses i lys av at kyst-kommunene har mistet en av fire innbyggere de siste 25 årene.

Hvor store de totale effektene blir på lengre sikt av kvotereduksjonen avhenger av kvotefallets varighet og kystkommunenes omstillingsevne. I scenario-rapporten laget vi derfor tre scenarioer for kommunene i Finnmark frem mot 2035: Et scenario med langvarig kvotefall og vellykket omstilling, ett med langvarig kvotefall uten omstilling og ett med kortvarig kvotefall med midlertidig inntektsfall. Figuren under viser den samlede befolkningseffekten i de tre scenariene.

Befolkningsnedgang fra 2024-2035 i de tre scenariene, inkludert den underliggende trenden fra før kvotekrisen. Kilde: Menon Economics



I scenarioene med langvarig kvotefall er utviklingen dramatisk. Selv med en vellykket omstilling vil de fleste av de 12 små kystkommunene fortsatt oppleve et befolkningsfall på godt over 10 prosent frem mot 2035. Uten omstilling akselererer befolkningsnedgangen, og Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hasvik, Loppa, Måsøy og Vardø kan miste rundt én av tre innbyggere i løpet av de neste 10 årene.

Fiskerinæringen er svært viktig for kystkommunene i Finnmark. I mange av kommunene utgjør fiskeriet, fiskemottakene og fiskeindustrien selve bærebjelkene i det private næringslivet. Så mye som 60 prosent av kvotene fra 2020 vil for mange av artene kunne ha falt bort til neste år. Dette er dramatisk for både fiskeriet, fiskeindustrien og lokalsamfunnene. For mange kommuner er fiskeriet og fiskenæringen det eneste næringslivet av vesentlig størrelse. Når disse arbeidsplassene forsvinner, er det nesten ingenting annet å bygge på.

Som utreder må vi ta vår utredningsoppgave seriøst. Vårt oppdrag er å identifisere de best egnede tiltakene for bremse befolkningsnedgang samlet sett. Det krever at vi både vurderer tiltak rettet mot fiskerinæringen i Finnmark, så vel som andre – og kanskje vel så effektive tiltak - som kan bremse befolkningsnedgangen. Dette er et viktig poeng, fordi det kan være grenser for hvor kraftige tiltak det er mulig å rette mot en fiskerinæring som vil oppleve et kraftig bortfall av fiske. Da må man tenke alternativt.

I den senere tid har ulike aktører igangsatt en rekke initiativ for å finne frem til velegnede tiltak. Kriteriene, motivene og metodene varierer en del. Finnmark fylkeskommune etablerte i 2023 innspillpanelet som kom med 101 forslag, der åtte forslag ble prioritert. Disse åtte forslagene er godt ivaretatt i denne tiltaksrapporten eller i tiltak som allerede er vedtatt gjennomført. Det samme gjelder brorparten av de konkrete forslag til tiltak som ble lansert i rapporten Varanger=Utvikling (Menon, 2021)

2 Vurdering av egnede tiltak mot befolkningsnedgang

Rammene for geografisk ressursfordelingen i fiskeripolitikken har vært relativt stabile siden 2010. I kjølvannet av regjeringens kvotemelding har Stortingets flertall fremmet 18 tiltak som vil gi kystfiskere noe større andel av de totale kvotene. En viktig bakgrunn for kvotemeldingens anbefalinger er Riksrevisjonens undersøkelse av kvotesystemet i kyst- og havfisket i perioden 2004–2018². Undersøkelsen peker på at eierskapet til fartøy med kvoter er konsentrert på færre hender, at fartøy med kvoter eies i mindre grad av registrerte fiskere, at flåtestrukturen er mindre variert, at fartøyene er færre og større, at koblingen mellom fartøy og kvote er svekket, at endringer i den minste kystflåten har negative konsekvenser for kystsamfunn, og at flere fiskeriavhengige kommuner har fått redusert fiskeriaktivitet. Dette er utfordringer mange av kystkommunene i nord kjenner på.

I alle årene etter årtusenskiftet har kystkommunene fått ekstra stimulans gjennom virkemidlene i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms. Dette har både handlet om virkemidler rettet mot personer (studielånsreduksjon, fradrag i inntektsskatt, mm.) og virkemidler rettet mot bedrifter (fritak for arbeidsgiveravgift, mer lån og tilskudd gjennom Innovasjon Norge mm.). For kystkommunene i tiltakssonen ser det ikke ut til at disse virkemidlene har gitt den ønskede effekten. Man har ikke fått den dreining i befolkningsvekst som har vært ønsket.

I den siste evalueringen av det personrettede virkemidlene (Vista Analyse, 2022) ble det påpekt at disse virkemidlenes omfang/styrke gradvis har blitt svekket fordi de har blitt spist opp av inflasjon. Det vises også til at virkemidlene er gradvis blitt lite kjent i resten av landet, og derfor ikke får fylt attraktivitetspotensialet. Etter at denne evalueringen ble gjennomført har dagens regjering styrket både de person- og bedriftsrettede virkemidlene, samt introdusert nye tiltak som gratis barnehage og halverte makspriser på FOT-rutene på kortbanenettet. Det er også foretatt fordelaktige endringer i inntektssystemet for kommunene. Det er nok for tidlig å vurdere om disse endringene vil gi noen effekt, men de siste årene har befolkningstrenden i kystkommunene på ingen måte bedret seg.

2.1 Er det folk eller jobber som mangler

I demografiutvalget (2020)³ blir det stilt en ny diagnose for situasjonen i distrikts-Norge. Der distriktspolitikken tidligere handlet om å skaffe flere arbeidsplasser utenfor byene er spørsmålet nå hvordan vi skal skaffe folk til arbeidsplassene i distriktene. Særlig gjelder dette helse-, pleie- og omsorgstjenester til en aldrende befolkning. I mange av de små kystkommunene i Finnmark stemmer denne beskrivelsen dårlig, for der er bredden i arbeidsmuligheter svært begrenset. Naturligvis sliter disse kommunene med mangel på lærere og helse- og pleiepersonell, men arbeidsmulighetene utenfor disse sektorene og den fiskerirettede sektoren er svært begrenset. Det gjør arbeidstakerne sårbare for svingninger i næringslivet og bidrar samtidig til at familier sliter med å finne jobb til begge de voksne i husholdningen.

Det hjelper ikke å stimulere arbeidstakere til å ta jobb i kystkommunene dersom det ikke er noe å velge i. Dette problemet har blitt fremhevet blant annet av Telemarksforskning og løftes frem i Vista (2022). Her skiller de mindre kystkommunene seg fra større steder i Finnmark som Alta, Hammerfest, Kirkenes og muligens Vadsø.

² https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/kvotesystemet_i_kyst_og_havfisket.pdf

³ NOU 2020: 15, *Det handler om Norge: Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*

2.2 Seks kriterier for egnede tiltak

Behovet for tiltak, og effekten av tiltak vil avhenge av hvor bratt nedturen blir og ikke minst næringslivets og kommunenes omstillingsevne. Det er viktig poeng og ble derfor også diskutert i scenariorapporten. I kriser vil fylkeskommunens-, statens-, Sametingets, kommunenes og næringslivets evne til å samarbeide seg imellom spille en avgjørende rolle for omstillingsevnen.

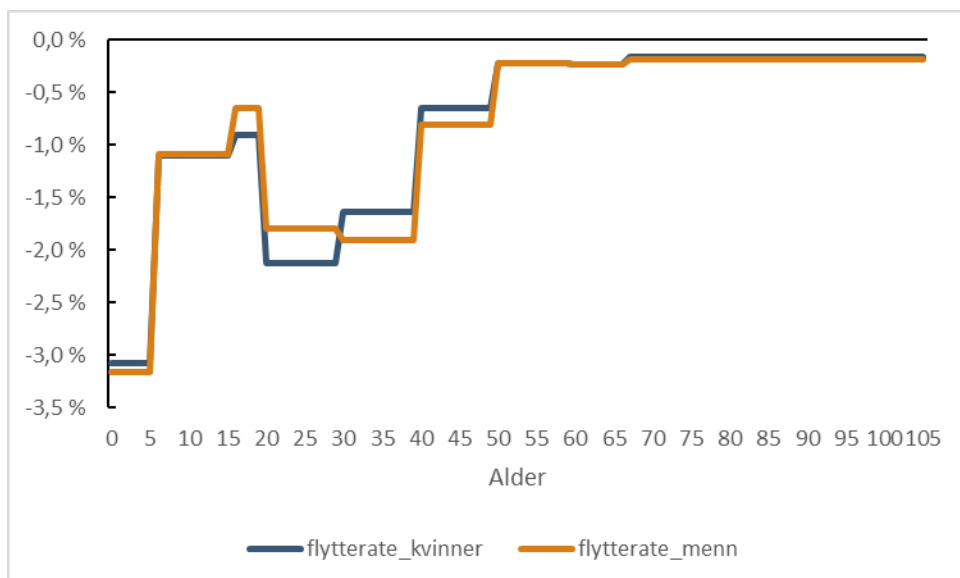
I dette kapittelet går vi gjennom seks sentrale kriterier for hvorvidt et tiltak (eller en type tiltak) er å anse som et godt egnet tiltak for motvirke befolkningsnedgangen i kystkommunene. Vi har som utgangspunkt at et tiltak er velegnet for å bidra til bedre befolkningsutvikling dersom det:

- G. Retter seg mot de som er tilbøyelige til å flytte til, eller å flytte fra kystkommunene. Vi vet at tilbøyeligheten til å flytte er sterkt påvirket av alder og sivil status.
- H. Retter seg mot sysselsatte i fiskerinæringen som er særlig utsatt for aktivitetsbortfallet, for å sikre at disse klarer å stå gjennom krisen med et inntektsbortfall.
- I. Retter seg mot andre næringer i kystkommunene som er arbeidsintensive.
- J. Har en markant effekt på personenes valg av bo- og arbeidssted (kraftfullt tiltak). Det er mange tiltak som har en svakt positiv eller usikker effekt på flyttevalg.
- K. Er kostnadseffektivt (færrest mulig kroner brukt per person som velger å flytte til - eller ikke flytte fra kystkommunene).
- L. Er politisk gjennomførbart både i lys av politiske prioriteringer nasjonalt og i lys av sentrale interesseorganisasjoners vedtatte plattformer.

Et tiltak må ikke få høy uttelling på alle disse kriteriene, men samlet sett bør tiltaket vurderes som godt langs mange av de seks kriteriene. Ettersom det forventes at krisen vil ramme kystkommune relativt raskt, er det et svært viktig poeng at tiltaket har potensial til å gis politisk tilslutning så raskt som mulig. Nedenfor går vi nærmere inn på de seks kriteriene.

(A) Hvem er tilbøyelig til å flytte inn og ut av kystkommunene?

I samtlige utredninger av personrettede virkemidler i tiltakssonen har man rettet søkelys mot flyttetilbøyelighet. Hvis ikke folk som tiltaket er rettet mot er åpne for å flytte til kystkommunene, eller å bli boende, så dempes effekten av virkemidler kraftig. Denne flyttetilbøyeligheten henger tett sammen med alder. Figuren under illustrerer dette mønsteret. Små barn og folk i alderen 20 – 40 flytter langt oftere enn andre aldersgrupper. Ikke minst gjelder dette ut og inn av Finnmark. I figuren under viser vi SSBs data for flytteandel for ulike femårige aldersgrupper.



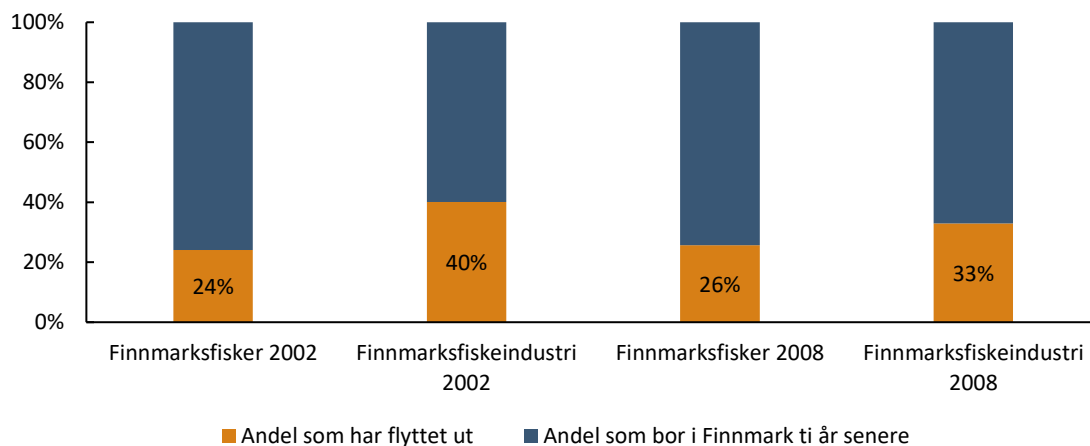
Flyttemønstre inn og ut av kystkommunene i Finnmark er også godt dokumentert i Vennerød og Schjøtt Pedersen (2023). I realiteten er det få over 35 år som flytter til kystkommunene i Finnmark, og det er også få over 45 år som flytter derifra. Når det er sagt så viser tallene også at de som flytter inn til kommunene også har en langt større tilbøyelighet til å flytte ut igjen. Da handler utfordringen om å styrke tilflytternes tilknytning over tid. I vurderingen av tiltakenes effektivitet vurderer vi derfor tiltakenes evne til å trekke nye arbeidstakere og innbyggere (tiltrekning) til regionen **samt** tiltakene evne til å knytte disse innbyggerne til regionen over tid – at de ønsker å bli værende (**tilknytning**).

(B) Tiltak som retter seg mot sysselsatte i fiskerinæringen

Ettersom krisen i første omgang rammer de sysselsatte i fiskerinæringen er det særlig relevant å vurdere tiltak som retter seg mot denne næringen. I scenariorapporten så vi at en relativt stor andel av både fiskere og ansatte i foredlingsindustrien flytter ut over tid dersom de forlater denne næringen, men effekten er sterkere for de ansatte i industrien.⁴

⁴ Denne analysen er kun utført for personer som var under 50 år i 2002 og 2008, for å redusere konsekvensene av at folk pensjonerer seg i løpet av tiåret.

Fordeling av hvor ansatte som var fiskere eller jobbet fiskeindustrien i et år (yrke og år vist langs x-aksen) og deretter sluttet, bodde et tiår senere. Analysen inkluderer kun personer under 50 år. Kilde: Menon Economics basert på data fra SSBs microdata



Med andre ord ser vi at historisk har 25-40 prosent av de som i en alder av under 50 år slutter i fiskeindustri og fiskeri flyttet i løpet av det kommende tiåret. Blant de som fortsatt jobbet i fiske eller fiskeindustri var flytteraten ikke overraskende minimal. Vi vurderer at dette kan anses som en flytterate i en slags normalsituasjon, altså uten krisen i fiskeriet.

(C) Hvilke næringer som sysselsetter mange, har potensial i kystkommunene i Finnmark

I tider med nedgang i en næring som har utgjort bærebjelken i et samfunn, vil både arbeidstakere og eiere av kapital søke seg mot andre næringer som skal skape inntekt, eller flytte ut. De fleste kystkommunene i Finnmark har et svakt utviklet næringsliv utenom fiskerinæring. Det er derfor viktig at tiltak kan bidra til å styrke utvikling av annen næring i kommunen som sysselsetter mange. Enkelte næringer er langt mer kapitalintensive enn arbeidsintensive. Da skaper de får arbeidsplasser direkte, men man kan potensielt skape mer arbeid indirekte i andre næringen.

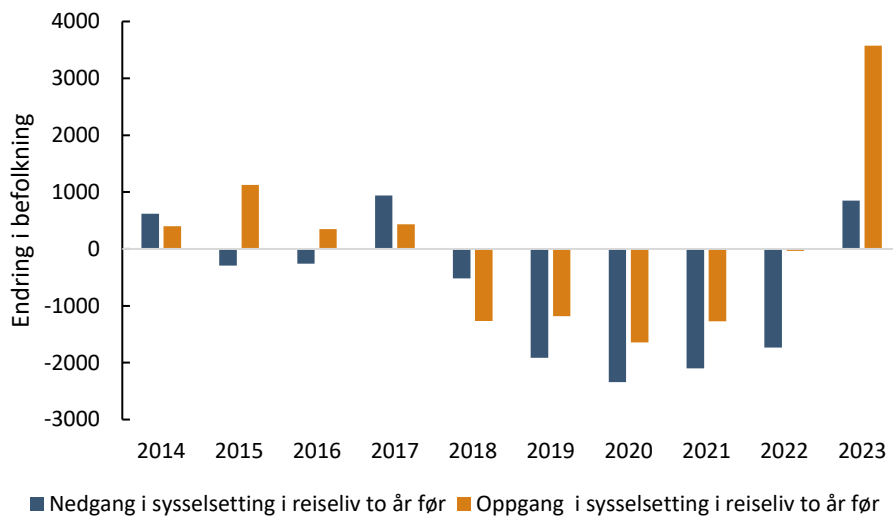
Det er viktig å se til andre mindre sentrale kystkommuner her i landet som kan vise til positiv befolkningsutvikling etter lengre tid med dårlig utvikling. Her er det særlig to trekke som går igjen

(1) Reiseliv

Reiseliv er en næring som har vist høy vekstevne i Nord-Norge siden årtusenskiftet. Det er en næring som er relativt arbeidsintensiv, og turismen til Nord-Norge har over tid vokst ut av sommersesong med gradvis mer populær vinterturisme, blant annet knyttet til nordlysturismen. Det stemmer at mye av turismen i Nord-Norge håndteres gjennom de større stedene og byene som Tromsø, Alta, Bodø og Svolvær, med erfaringene viser at mindre kommuner med attraktive opplevelsestilbud også kan vokse i denne næringen.

En del små kommuner langs kysten har klart å etablere mange arbeidsplasser innen reiseliv, selv om denne næringen tenderer til å konsentreres til større steder. Gjennom etablering av slike arbeidsplasser er tegn til at påfølgende befolkningsutvikling bedres. I figuren under viser vi befolkningsutvikling for distriktskommuner (sentralitetsgruppe 5 og 6). De som hadde nedgang i antall sysselsatte i reiseliv to år før det året vi ser på har blå søyler. De som hadde oppgang to år før har oransje farge.

Figur 2-1 Samvariasjon mellom sysselsetting i reiseliv og befolkningsvekst 2 år etter



Figuren viser at distriktskommuner med vekst i antall reiselivsarbeidsplasser også kan vise til høyere påfølgende befolkningsvekst. Dette mønsteret vedvarer også dersom vi ser på fem år etter. Det er samme statistisk signifikante samvariasjon når vi benytter regresjonsmodeller for perioden 2008-2022.

(2) Havbruk

Havbruksnæringen skaper store verdier for eierne, de ansatte, lokalsamfunnene og kommunene som setter av sjøarealer, blant annet gjennom havbruksfondet. En del mindre sentrale kommuner med mye oppdrettsvirksomhet gjør det bedre enn forventet over tid mht. befolkningsutvikling. En rekke av kystkommunene i Finnmark som sliter med befolkningsnedgang kan fint huse flere oppdrettsanlegg og mer MTB. Det kan være særlig gunstig dersom oppdretterne er pliktig til å føre laksen til land i kystkommunene.

(3) Eventuelt annen næring

I en tiltaksanalyse er det formålstjenlig å vurdere tiltak rettet mot alle relevante næringer og bransjer med reelt potensial i kystkommunene. En næring som får mye oppmerksomhet er kraftnæringen, særlig fordi produksjonspotensialet for vindkraft i Finnmark er svært stort. Det er viktig i denne sammenhengen å påpeke at både produksjon av vindkraft og bruk av kraft til produksjon av hydrogen, ammoniakk og andre energibærere er svært lite arbeidsintensivt, bortsett fra i byggefasen. Denne typen næring vil kunne skape inntekter for eierne og til en viss grad kommunene, men vil i mindre grad skape mange varige arbeidsplasser. Indirekte vil derimot slike investeringer være av stor interesse, ettersom krafttilbudet i Nord-Norge og Nordkalotten i økende grad møter begrensninger fra produksjonssiden. Med dette som bakgrunn fokuserer vi i mindre grad på tiltak mot denne næringen.

(D) Synlighet og styrke i virkemidlene. Hva trengs for å skape effekt?

Tiltak som skal stimulere til flyttebeslutning må være kraftfulle, fordi flyttebeslutningen gjerne er av stor betydning for den som skal påvirkes. Når vi skriver kraftfull, mener vi både at virkemiddelet gir klare økonomiske gevinster samt at det synes, er kjent og oppleves som relevant. Det er altså både snakk om økonomisk størrelse på insentivet og tiltakets synlighet. Disse to egenskapene ble både løftet frem i evalueringene av tiltakszonen

fra 2012 og fra 2022. Det er enkelte egenskaper ved økonomiske insentiver som man bør ha med seg i denne sammenhengen

- Dersom insentivene spres ut på mange små tiltak så forsvinner synligheten og effekten reduseres
- Effekten er sterkere dersom man gis en økt inntekt enn dersom man slipper med lavere kostnader
- Effekten på flytting forsterkes dersom tiltaket tydelig retter seg mot selve flyttevalget, slik at folk kobler insentiv til en faktisk handling

(E) Kostnadseffektive tiltak

Tiltak kan ha stor effekt på flyttebeslutningen, men samtidig være kostbare for staten. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted bør tiltak veie nytte opp mot kostnader for alle involverte i samfunnet. Det er særlig to egenskaper som kan gjøre tiltak rettet mot befolkningsutvikling kostbare: Forvaltningskostnader og treffsikkerhet. Det er nok mangel på treffsikkerheten som skaper størst kostnader:

- Geografisk treffsikkerhet: Dersom tiltaket i stor grad rettes mot innbyggere i kommuner som i liten grad sliter med befolkningsvekst, så vil tiltaket være lite treffsikkert sett i lys av problemet det skal løse
- Gruppevis treffsikkerhet: Dersom tiltaket i stor grad også rettes mot folk som i liten grad lar sin flytteeatferd påvirke av økonomiske insentiver, så blir tiltaket kostbart per flytter. Enkelte vil se på dette kriteriet som det samme som (A), men her handler det ikke om å treffe de man skal, men å unngå å bruke ressurser på de man ikke trenger å treffe.

Spørsmålet om kostnadseffektivitet har kommet opp en rekke ganger i diskusjonene rundt tiltakssonens geografiske avgrensning og sammensetning av tiltak. Sonen dekker flere kommuner som i mindre grad sliter med befolkningsnedgang og tilbyr virkemidler som rettes mot deler av befolkningen som i liten grad flytter, eksempelvis Finnmarksfradraget og redusert elavgift (faset ut).

(F) Politisk gjennomførbarhet

Ettersom det forventes at den fiskerirelaterte krisen vil ramme kystkommune relativt raskt, er det et svært viktig poeng at tiltak har potensial til å gis politisk tilslutning så raskt som mulig. Politisk gjennomførbarhet er viktig, rett og slett fordi erfaringene tilsier at en rekke gode forslag til tiltak sendes rett i skuffen i lang tid fordi de ikke har politisk tilslutning eller kolliderer med sentrale næringsinteresser. Dersom man har god tid, behøver ikke dette utgjøre noe stort problem fordi både politikk og interesser kan påvirkes på lang sikt. I tilfellet kystkommunene i Finnmark har man derimot dårlig tid, fordi sjokket fra fiskerisektoren vil kunne bli stort og fordi den underliggende negative befolkningstrenden forsterker virkningene av dette sjokket. Da er det klokt å vurdere tiltak opp mot politisk gjennomførbarhet. Jo nærmere man kan komme i spill med en budsjettprosess, jo bedre.

På fiskerifeltet er det viktig å ta høyde for at arbeidet med kvotemelding og prosessen i etterkant er basert på et relativt omfattende samspill mellom regjeringen, Stortinget og de ulike næringsinteressene. Det innebærer konkret at foreslåtte tiltak i minst mulig grad bør rokke ved denne oppnådde løsningen som synes å ha relativt bred oppslutning. Man må eventuelt utfordre tolkninger og ytterkantene av de 18 forslagene som Stortinget har gått for.

2.3 Vurderingsskala for tiltakene

I vår vurdering av egnede tiltak er det hensiktsmessig å benytte en vurderingsskala som gjør det mulig å vurdere tiltakene opp mot hverandre. Hvert tiltak blir da vurdert opp mot de seks kriteriene basert på en skala fra negativ effekt (-) til stor positiv effekt (+++). Mellom disse ytterkantene finner vi alternativer for ingen effekt, lav effekt, og middels effekt. I vår gjennomgang av ulike tiltak har vi ikke identifisert noen direkte negative effekter på kriteriene. Denne utsalgs-kategorien benyttes derfor ikke.

Tabell 2-1 Vurderingstabell og utslagsnivåer for effekt på kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt- størrelse	(E) Kostands- effekt	(F) Politisk realisme
Tiltaket						
Utslag	Negativ (-)	Ingen 0	Lav (+)	Middels (++)	Stor (+++)	

3 Kort om tiltak og forslag introdusert i den senere tid

I den senere tid har man gjennomført en rekke tiltak med relevans for kystkommunene i Finnmark. I dette kapittelet summerer vi opp disse tiltakene. Bildet preges av at man har foretatt to større grep i form av større beløp for nedskrivning av studielån og gratis barnehage gjeldende for hele fylket. I tillegg har man tilført betydelige budsjettmidler som er spredt utover fylket i små porsjoner uten noen form for helhetlig plan. Uten en plan og en vurdering av hvorvidt midler forsterker eller motvirker hverandre, er tilstrekkelig porsjonert eller forvaltet av rette aktør, så er det stor fare for at midlene bare fungerer som midlertidig avlat uten varig effekt, samt at midlene ikke når retter seg mot de som er flyttbare.

3.1 Tiltak som kom fra 2023

Regjeringen vedtok i 2022 at tiltakene i Tiltakssonen skulle forbedres fra 2023.

- Avskrivninger av studielån utvides: Det kan nå nedskrives studielån som utgjør maks 20 prosent av lånebeløpet, oppad avgrenset til kr 30 000,- per år. Dette er opp fra 10 prosent og maks kr. 25000,- i 2022) : Samlet ble dette beregnet til å koste kr 41 mill. per år
- Fra 1. august 2023 ble barnehageplasser gratis for alle barn i tiltakssonen. Den årlige kostnaden (helår) vil beløpe seg til om lag kr 140 mill.
- Finnmarksfradraget på inntektsskatten blir inflasjonsjustert med 2,8 prosent.

Disse tiltakene er både i tråd med anbefalingene i rapporten Varanger=Utvikling (Menon, 2021) og evalueringen av virkemidlene i tiltakssonen (Vista, 2022).

3.2 Pakke i 2023 på 105 mill. rettet mot Øst-Finnmark

Regjeringspartiene ble enige med SV om en aktivitetspakke for Øst-Finnmark på til sammen 105 millioner kroner i 2023. Midlene skal legges til rette for arbeidsplasser i Øst-Finnmark. Pakken besto av følgende tildelinger:

- Opprettholde intensivberedskap, Finnmarkssykehuset, Kirkenes (15 mill. kr)
- Styrke bedriftsrettede virkemidler og kommunale næringsfond (20 mill. kr)
- Styrke ordninger for risikolån under Innovasjon Norge øremerket Øst-Finnmark (20 mill. kr og økt låneramme)
- Økt låneramme for innovasjonslån og distriktsrettede risikolån gjennom Innovasjon Norge som kan brukes til å finansiere gode omstillingsprosjekter. (40 mill. kr)
- Midler til KILA (8 mill. kr): Kirkenes Industrial Logistics Area er et planlagt område på et tidligere slamdeponi utenfor Kirkenes. Midlene skal sette kommunen i stand til å tilby tomter til gunstige betingelser.
- Styrket kommunal planlegging (3 mill. kr)
- Kartlegging og utarbeiding av marine grunnkart i Sør-Varanger (3 mill. kr)
- Styrket dekning av høyhastighetsbredbånd (5 mill. kr)
- Flere FoU-arbeidsplasser ved NIBIOs enhet i Pasvik (3 mill. kr)
- Kompetansemidler og studieplasser (5 mill. kr): Tildeling årlig med 2,5 mill. kroner i 2023-2026 til studiesenteret for kjøp av fagskoletilbud. Videre vil det tildeles til sammen 6 millioner kroner 2023-2026 til Samisk høyskole som skal gå til å utvide studietilbud i regionen.

- UiT Norges arktiske universitet tildeles til sammen 14 millioner kroner over de fire årene som de skal bruke til studietilbud innenfor blant annet reiseliv, entreprenørskap, sikkerhet og beredskap. Kirkenes pekes ut som stedet de vil opprette disse tilbudene.
- Kultur: Styrke Pikene på broen (2 mill. kr)
- Renovering av basseng ved Pasvik folkehøgskole (11 mill. kr)
- Opprydning på Bugøynes (10 mill. kr)

3.3 Fylkeskommunens effektivering av tiltakspakker fra KDD

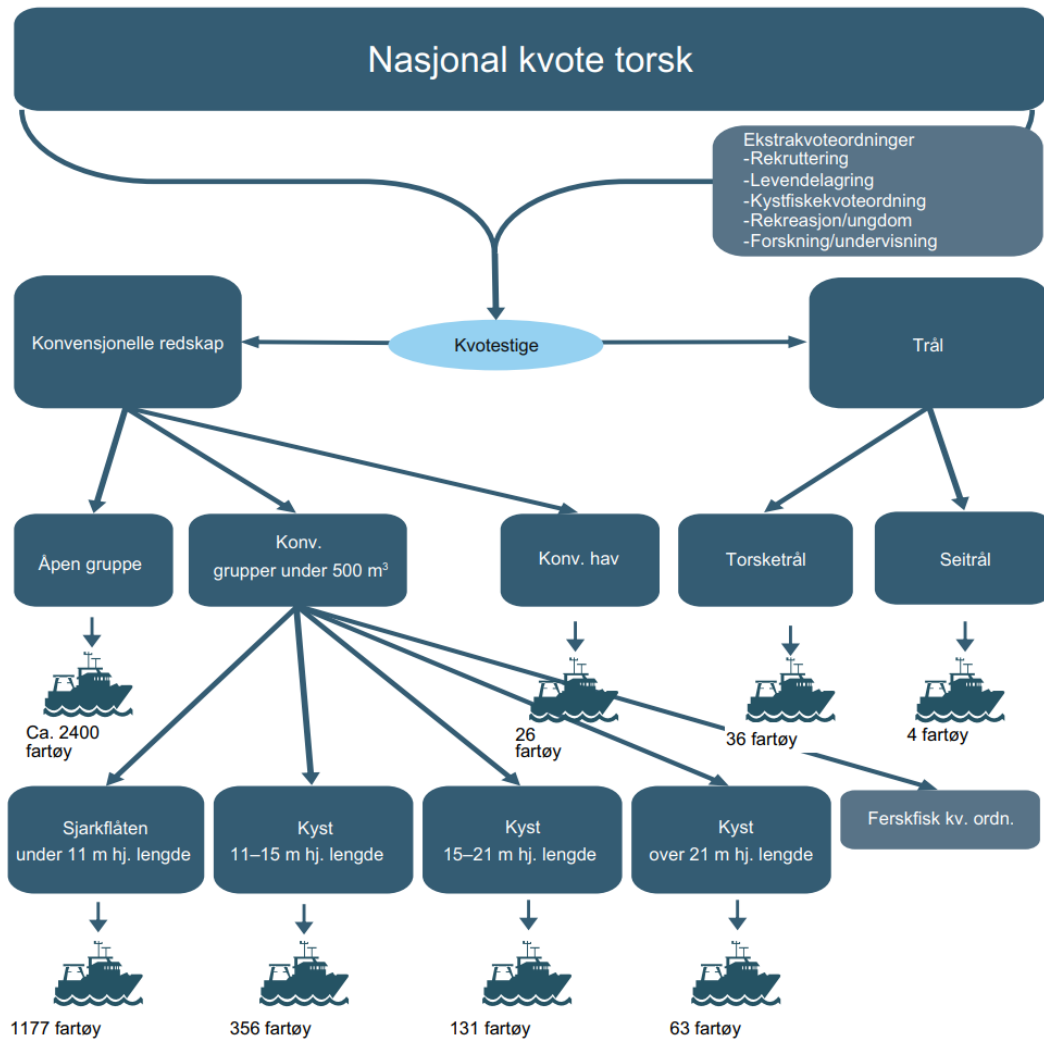
Med hjemmel i oppdragsbrev fra KDD til Troms og Finnmark fylkeskommune datert 12. mai 2022 og Stortingets bevilgning av 50 millioner kroner i ekstraordinært tilskudd til mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling i Øst-Finnmark har Finnmark fylkeskommune fortatt følgende disposisjoner:

- 16 millioner kroner i ekstraordinært tilskudd til Innovasjon Norge til finansiering av de næringsrettede virkemidlene som omfattes av post 61.
- 7 millioner kroner til næringshageprogrammet og inkubatorprogrammet i Finnmark.
- 15 millioner kroner til påfyll av kommunale næringsfond i hhv Sør-Varanger, Båtsfjord, Tana, Nesseby, Vads, Vardø, Berlevåg, Gamvik og Lebesby kommuner.
- 3,9 millioner kroner til bedriftsintern opplæring (BIO-midler).
- 3 millioner kroner til utlysningen «Kompetanse og rekruttering i Øst-Finnmark».
- 2 millioner kroner til prosjektet «Kompetansepilot».
- 2 millioner kroner til prosjektet «Varanger=Utvikling».
- 1 millioner kroner til oppstart pilot regionvekstavtale Øst-Finnmark

3.4 Endringer i kvotetildeling ifm. kvotemeldingen

I kjølvannet av Kvotemeldinga ble det i Stortinget vedtatt 18 anmodningstiltak som har konsekvenser for fiskerinæring i kystkommune. Vi har derfor gjort en omfattende analyse av endringene i kvotemeldingen og dets konsekvenser for torsk, sei, hyse og kongekrabbe. Figuren under viser dagens kvotefordelingssystem for den som genererer aller størst inntekter, torsken.

Figur 3-1: Kvotefordelingssystemet for torsk slik det er definert i Meld. St. 32 (2018–2019). Antallet fartøy er fra deres kartlegging. Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet (2019)⁵



Kvotemeldingen innebærer et par vesentlige endringer i kvotesystemet som vi har sett nærmere på for å kunne kvantifisere konsekvensen for Finnmark. Dette inkluderer:

- **Gjeninnføring av trålstigen for torsk:** Etter avsetninger til kvotebonusordninger ble kvotene i 2024 fordelt med 32 prosent til trål og 68 prosent til konvensjonelle redskap. Fra og med 2025 vil trålstigen gjeninnføres. Dette innebærer at fordelingen mellom trål og konvensjonelle redskap vil avhenge av kvotestørrelsen.⁶ Med en lav kvote i 2025 vil endringen gagne fartøy med konvensjonelle redskap.
- **Avsetning til åpen gruppe vil tas fra toppen:** I 2024 ble avsetningen til åpen gruppe gjort etter fordelingen til konvensjonelle redskap. Fra og med 2025 vil avsetninger til åpen gruppe tas fra toppen, på lik linje som ekstrakvotordninger og dermed redusere antall kvoter som går videre til kvotestigen. Trålgruppen vil få noe lavere kvote, da de må være med på å finansiere kvoten til åpen gruppe, mens kvoten som tilfaller de ulike gruppene innen konvensjonelle redskap vil øke. Endringen vil påvirke

⁵ Se [her](#).

⁶ Ved norsk totalkvote under 130 000 tonn får konvensjonelle redskaper 72 prosent og trål 28 prosent. Ved kvoter over 330 000 tonn får konvensjonelle redskaper 67 prosent. I intervallet mellom utvikles fordelingsbrøken lineært.

kvotene for torsk, hyse og sei. Fra og med 2025 vil andelen som går til åpen gruppe økes. Dette styrker åpen gruppe, på bekostning av samtlige av de andre fartøygruppene.

- **Tredjelandskvote for torsk og hyse:** Ubenyttet tredjelandskvote for torsk og hyse skal i større grad tildeles de havgående fartøyene (trål og konvensjonelle havfiskefartøy). Dette vil bety noe omfordeling i favør av trål og konvensjonelle havfiskefartøy. Som følge av at ubenyttet tredjelandskvote er lav i perioder der kvoten er lav, blir virkningen av denne endringen mindre når kvotene allerede er lave. Det er også noe usikkerhet i akkurat hvordan dette vil håndheves.⁷
- **Omfordeling i den konvensjonelle kystflåten:** I 2025 vil 2 prosent av kvoteandelen fra den konvensjonelle kystflåten lukket gruppe over 11 meter omfordeles til lukket gruppe under 11 meter. Forslaget innebærer at fartøy med hjemmelslengde under 11 meter får økt kvote, på bekostning av kystfartøy over 11 meter.

Kvotene for de forskjellige artene har hatt ulik utvikling fra 2010–2023, men alle falt i 2024. Kvoten for kongekrabbe falt med hele 60 prosent fra 2023 til 2024. For de tre fiskeslagene er fallet forventet å tilta i 2025, slik at både torsk, hyse og sei vil oppleve et fall på over 50 prosent fra mot toppunktet i 2021–2023 til 2025. Fallet i totale kvoter slår ikke ut én til én i Finnmark i 2025, ettersom kvotesystemet endres av tiltakene i kvotemeldingen. Kort sagt gjør kvotemeldingen at visse fartøygrupper får et mindre kvotefall enn andre, og dermed påvirkes Finnmark annerledes enn landet for øvrig ettersom det har en annen fartøygruppe-sammensetning. Finnmark har en stor overvekt av små fartøy i åpen gruppe og den lille kystflåten.

Disse endringene gjør at kvoten for hver fartøygruppe får sin egen vekstrate fra 2024 til 2025 for hver art. For torsk får eksempelvis åpen gruppe en høyere vekstrate enn øvrige grupper. Torsk får fortsatt et fall, ettersom fallet i de nasjonale kvotene dominerer over endringene i kvotemeldingen, men de får et litt mindre fall enn øvrige grupper.

3.5 Nye tiltak sommer og høst 2024 rettet mot fiskerinæringen

I sjømatnæringen er permittering av arbeidere mye brukt fordi tilgangen på fisk til industrien svinger mye. Regjeringen har nylig gitt arbeiderne rett på dagpenger i lengre tid enn før etter at de er blitt permittert. Retten forlenges fra 26 til 52 uker innen en periode på 18 måneder.

Tabell 3-1 Juli 2024: Nye Tilskudd til utbedring av fiskerihavn

Kommune	Fiskerihavn	Totalkostnad	Tilsagn
Nordkapp	Skarsvåg	9 175 000	4 587 500
Porsanger	Hamnbukt	828 531	414 266
Hasvik	Hasvik	3 626 250	1 813 125
Lebesby	Dyfjord	5 100 000	2 550 000
Gamvik	Gamvik	6 561 371	3 280 686

⁷ Vi har derfor ikke lagt til grunn at endringene i tredjelandskvote får et utslag når kvotene er lave, hvilket gjør at våre estimater muligens overvurderer fallet for trål noe og undervurderer fallet for den lille kystgruppen. Dette spiller en minimal rolle for resultatene vi presenterer her, og usikkerheten går i retning av at fallet for kystkommunene kan bli enda litt større enn vi presenterer her.

Hammerfest	Kvalsund	5 600 000	2 800 000
------------	----------	-----------	-----------

3.6 Tiltak foreslått i Statsbudsjettet for 2025

I statsbudsjettet for 2025 ble det presentert en rekke tiltak som har til hensikt å styrke næringsliv og befolkningsvekst i Finnmark. Vi fokuserer her på de tiltakene som har størst relevans for kystkommunene.

- Ordningen med nedskrivning av studielån utvides fra å kun gjelde tiltakssonen til også å gjelde alle kommuner i Norge i sentralitetsgruppe 5 og 6. Det innebærer at 212 kommuner nå faller inn under ordningen. Det gis mulighet til å skrive ned lånet med 25.000 kroner per år. I tiltakssonen kommer dette i tillegg til de allerede 35000 kr som kan skrives ned per år. Det gir en årlig nedskrivning på kr 60.000,- for bosatte i alle kommuner i tiltakssonen.
- Blue Justice senteret i Vardø som arbeider mot fiskerikriminalitet, bevilges fem millioner kroner.
- 17 millioner kroner til et nytt tilskudd for etablering og tilpassing av bosteder i distriktene. Tilskuddet skal gå til kommuner i Finnmark som har inngått bygdevekstavtale med staten.
- Regjeringen innvilger 90,5 millioner kroner til Finnmark fylkeskommune, av disse foreslår regjeringen å gi 17 millioner kroner til kommunale næringsfond til kommunene i Finnmark som står overfor store utfordringer som følge av reduksjon i fiskekvotene i 2024.
- Pukkellaks Regjeringen foreslår å øke bevilgningen til bekjempelse av pukkellaks med 28 millioner kroner i 2025. Den store majoriteten av tiltak mot pukkellaks i norske elver foregår i Troms og Finnmark.
- Vardø fiskerihavn Prosjektet med å utbedre Vardø fiskerihavn prioriteres og legges ut på anbud i 2025.
- I statsbudsjettet for 2025 foreslås det 47,5 mill. kroner til tilskuddsordningen Arktis 2030. Det ønskes prosjektideer hvor også satsing på omstilling og utvikling i sjømatnæringen inngår.

4 Vurdering av virkemidler i kampen mot befolkningsnedgang i kystkommunene

I dette kapittelet går vi gjennom ulike tiltak som kan ha vesentlig betydning for befolkningsutviklingen i kystkommunene i Finnmark. Det er i utgangspunktet et stort antall tiltak som kan vurderes, og vi har vært tvunget til å redusere bredden så vel som detaljgraden i utvalget av tiltak. Dels hviler våre utvalg på vårt mandat som særlig skal rette søkelys på kystkommunene. Dels har vi et særlig fokus på tiltak som involverer fiskerinæringen. Dels hviler utvalget på varianter av eksisterende forslag og virkemidler som allerede finnes, og dels hviler det på innspill og samtaler med aktører lokalt og regionalt. I september ble det arrangert workshops med et bredt utvalg av aktører i henholdsvis Vest-Finnmark (møte i Hammerfest 4. sept.), Øst-Finnmark (møte i Vadsø 9. sept.) og et midtveismøte på teams med blant annet virkemiddelaktører (24. sept.). Innspillene fra ca. 35 deltakere danner dels grunnlag for de 17 tiltakene som vurderes og dels er de integrert i teksten som omtaler tiltakene.

Hvert tiltak vi diskuterer gis en farge. Tiltaket sterk anbefaling dersom fargen er blå (■). Vi foreslår at tiltak vurderes videre der fargen er grå (■). Disse fargene er basert på antall +-tegn som oppnås. Blå farge er tildelt de tiltakene som oppnå åtte eller flere plusser og som har minst ++ på politisk gjennomførbarhet. Grå farge er tildelt de tiltakene som har syv eller flere +-tegn. Vi tildeler åtte forslag blå farge og fire forslag grå farge. De resterende fem har per i dag vi mindre tro på. I mange vurderingene av tiltakene har vi rapportert sentrale perspektiver som har blitt fremmet gjennom innspillsmøtene, samt at vi refererer til vurderinger av tiltak i tidligere evalueringer og lignende.

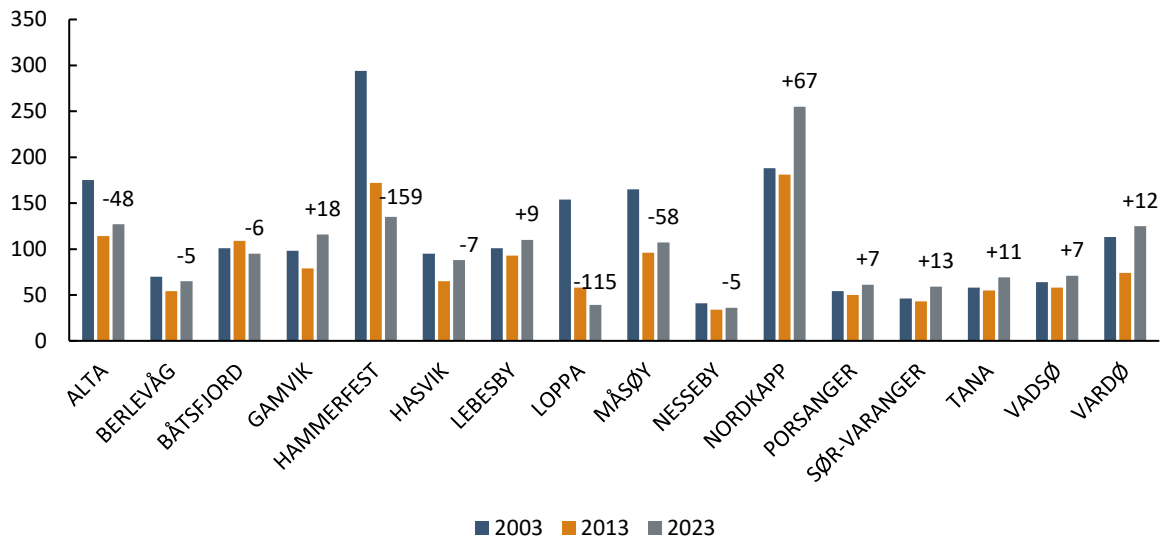
4.1 Tiltak rettet mot fiskerinæringen i kystkommunene

Det er grovt inndelt tre typer rettede tiltak som kan bidra å opprettholde sysselsetting og til at utflytting av folk fra denne næringen bremses opp.

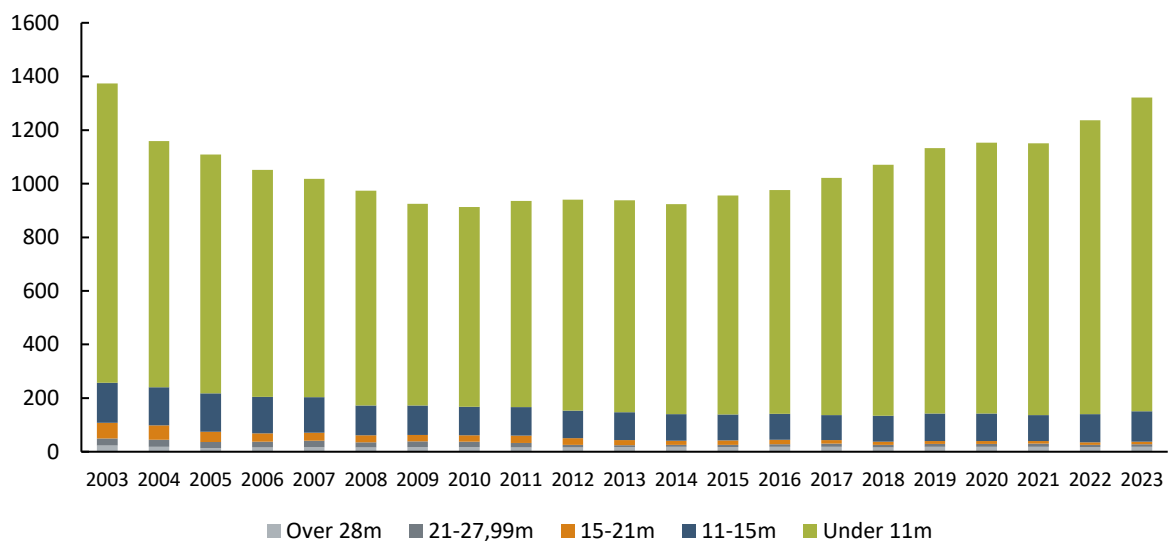
4. Man kan tilføre en større andel av kvotene til fiskere med tilhold i kystkommunene. Til en viss grad har allerede gjort dette ifm. kvotemeldingen der kystfiskerflåten har fått noe mer vekst på bekostning av trål.
5. Dernest kan man gjennom pliktsystemet kreve – eller gi insentiver til - at en større andel av råstoffet landes for bearbeiding i kystkommunene i Finnmark.
6. Til sist kan man tilby fiskere midlertidig finansiell avlastning ettersom rentekostnadene i år og neste år vil legge beslag på en stor andel av driftsoverskuddet til kystfiskerne. Dette vil bidra til at fiskerne lettere kan «stå han av» gjennom krisa, uten å bli tvunget til å selge kvoter og båter.

Det er viktig å merke seg at antallet fiskere og båter registrert i kystkommunene i Finnmark har tatt seg noe opp de senere årene. Dette er både dokumentert i vår scenariorapport og i Nofima (2024a). For kystkommunene er det snakk om drøye 200 fiskere. Brorparten av kystkommuner har hatt vekst i antall fiskere fra 2013 til 2023, kun med unntak av Loppa, Hammerfest og Båtsfjord. Fra 2003 til 2013 var bildet motsatt. De fleste kommuner hadde betydelige fall i antall fiskere, slik bildet også hadde vært i tiårene før. Utviklingen for fartøyflåten ser relativt tilsvarende ut som utviklingen for fiskere. Figuren under viser antallet fartøy som var hjemmehørende i Finnmark, per år fra 2003 til 2023.

Figur 4-1: Fiskermanntallet per kommune. Tall over søyle viser utvikling fra 2003-2023. Kilde: Fiskeridirektoratet



Figur 4-2: Fartøy hjemmehørende i Finnmark fra 2003-2023 fordelt etter fartøyets reelle lengdegruppe. Kilde: Fartøyregisteret



Isolert sett har dette bidratt til å bremse befolkningsnedgangen, men andre negative krefter trekker i motsatt retning, herunder den nokså volatile sysselsettingen i foredlingsindustrien. Det er gjennomgående vanskelig å se at veksten i antall fiskere over de neste årene skal kunne bidra vesentlig til å bremse den negative befolkningsutviklingen i tiden frem mot 2035.

rapporten «**Bærekraftige kystsamfunn: Helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien**»⁸ fra 2019 vises det til at den norske fiskeindustrien utgjør en økonomisk rygggrad for mange kystsamfunn i Nord-Norge. Til tross for nærheten til fiskefeltene sliter industrien med å skape stabile arbeidsplasser. Forfatterne peker på at det skyldes blant annet sesongbetont tilgang på råstoff og at et betydelig volum fisk sendes ubearbeidet ut av landet. Erfaringer fra tre kommuner (herunder Båtsfjord) viser at satsing på helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien gir store økonomiske og samfunnsmessige ringvirkninger. Den bidrar til å opprettholde bosetting og jevn aktivitet i andre næringer. Det leder til at utenlandske o.a. arbeidere i helårlig arbeid, i større grad bosetter seg, legger igjen egen lønn i lokal handelsstand service-næringer. Forfatterne mener å se at man med flere bosatt får grunnlag for å opprettholde tjenestetilbud innen barnehage, skoleverk og helsetjenester, og sikrer kompetansearbeidsplasser innen offentlig sektor. Rapporten løfter frem Båtsfjord der man har hatt en langvarig satsing på helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien. Rapporten trekker frem at fiskeindustrien også avgjørende for de mange leverandørbedriftene i regionen, der oppdrag fra industrien også danner basis for at mange lokale leverandører også kan vokse med leveranser til andre markeder. Forfatterne konkluderer med at dersom det fortsatt skal være en målsetning å sikre sysselsetting og bosetning i kystsamfunn, så bør det foretas forvaltningsmessige grep som styrker fiskeindustriens mulighet til å oppnå en større og jevnere tilgang på råstoff, gjennom hele året.

4.1.1 Tiltak for å redusere lånekostnadene i fiskeriet

Kystfiskeflåten har de senere årene fått stadig større rentekostnader. Fra 2019 til 2022 ble disse kostnadene doblet, og da hadde enda ikke renteøkningene satt ordentlig fart enda. Dersom man legger lønnsomhetsundersøkelsen for kystfiskeflåten for 2022 til grunn og antar at renten på lån til fiskeflåten har steget med 3 prosentpoeng gjennom 2022 og 2023, så øker rentekostnadene med om lag 120% i 2023 og 2024 sammenlignet med 2022. Da skal det ikke mye til for at kystfiskeflåten nasjonalt går med solide underskudd. De med høy gjeldsandel vil da fort slite tungt økonomisk.

Vi har ikke tall for gjeldsstrukturen for kystfiskerne i Finnmark, men på bakgrunn av disse tallene, er det svært høy sannsynlighet for at en vesentlig andel av fiskerne vil misligholde gjeldsforpliktelsene sine i 2024 og 2025. Dersom renten holder seg høy og kvotene lave, vil andelen av fiskere som ikke klarer sine gjeldsforpliktelser stige raskt. Da tvinges fiskerne etter hvert til enten å selge sine kvoter og båter. Vi har fått tilbakemeldinger fra flere sentrale aktører i finansnæringen om at denne utviklingen ventes. Ved konkurser eller salg av kvoter og båter vil vi måtte forvente at et betydelig antall fiskerne forlater yrket for godt.

Det er derfor av stor betydning at man fra statens side griper inn med avdempende tiltak som gjør det lettere for fiskerne å håndtere rentekostnadene i en periode med lavere inntekter. Det mest nærliggende er da å endre på utlånspolicy til Innovasjon Norge, slik at man tillater lengre perioder med rente og avdragsfrihet. I tillegg bør utlånsrammen for Innovasjon Norges låneordninger rettet mot fiskeri utvides kraftig slik at fiskere med lån i andre banker eventuelt kan migrere over til Innovasjon Norge for å få tilgang til slike perioder med fritak.

Alternativt kan man vurdere å innføre en subsidiering av rentekostnader i fiskeriet. En slik subsidie må eventuelt forankres gjennom EØS-regelverket i den grad lån til fiskeri er underlagt EUs statsstøtteregelverk. En rentesubsidie bør eventuelt kunne kanaliseres gjennom en hvilken som helst bank, for å sikre like konkurransevilkår for alle banker, inkludert Innovasjon Norge. Denne typen rentesubsidie har man erfaringer med fra landbrukssektoren og Innovasjon Norge har derfor infrastrukturen klar for et slikt grep.

⁸https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2772059/NORCE_Samfunn_15-2021_Hel%c3%a5rlig_fiskeindustri.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Tabell 4-1 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Redusere lånekostnader i fiskeriet	+	++	0	++	+	++

Tiltaket vil forhindre utflytting, være høyst relevant for fiskerinæringen, og effekten kan bli vesentlig gjennom krisen. Ettersom det primært er snakk om utsettelse på avdrag og renter er kostnadseffekten liten. Det er et tiltak som ikke har store politiske kostnader, hverken for dagens regjering eller for brorparten av opposisjonen.

4.1.2 Tiltak for å stimulere til økte investeringer i fiskeriet

En betydelig andel av kystfiskerne i lukket gruppe i Finnmark har gjennom årene valgt å selge sine kvoter, primært til fiskere fra andre fylker. Disse fiskerne har deretter i stor grad valgt å flytte over i åpen gruppe, dels med aktivitet innen krabbefiske. Med et markant fall i lønnsomhet fremover, forventes det at flere kvoter kommer i spill og en rekke aktører har ytret bekymring for at en stadig større andel av kvotene da flyttes ut av fylket. Dette er da drevet av at aktører i Finnmark ikke har samme finansielle muskler til å ta over eksisterende kvoter.

Som et tiltak er det da blitt foreslått at egenkapitalkravet ved lånefinansiering av investeringer i kvoter og båter må senkes fra 30-40 % til 10 %. Et slikt forslag innebærer isolert sett at kystfiskerne blir mer forgjeldet og at gjeldsbyrden øker i en periode med lav inntekt. Det gavner etter vårt syn ikke næringen i den situasjonen den er i nå. Da er det langt mer effektivt å støtte dagens eiere av kvoter gjennom utsettelse på avdrag og lån eller subsidierte renter, slik at de ikke trenger å selge.

Tabell 4-2 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Stimulere til økte investeringer (EK)	+	+	0	0	+	+

Det er også vanskelig å se at et redusert egenkapitalkrav ved investeringer vil bringe signifikant flere aktører inn som fiskere i en situasjon der inntektene er lave. Effekten på flyttere er derfor lav. Virkemiddelet treffer næringen men størrelsen på effekten er liten. Vi tror også at det er lite politisk aksept for å gjøre næringen mer finansielt sårbar i en periode med dårlige inntektsutsikter.

4.1.3 Styrking av ferskfiskordningen

Ferskfiskordningen ble evaluert av Nofima i 2024⁹. Ordningen gir kystflåten mulighet til å fiske torsk og andre arter utenfor den tradisjonelle sesongen om vinteren og våren, og sikrer fiskeindustrien i Finnmark ferskt råstoff utover året. Ordningen bidrar dermed til å jevne ut sesongvariasjoner. Fra et Finnmarks-perspektiv bidrar den også til at mer fisk fanges i Finnmark i andre halvår heller enn i det tradisjonelle vinter- og vårtorskefisket som er

⁹<https://nofima.brage.unit.no/nofima-xmlui/bitstream/handle/11250/3115676/Rapport%2b2-2024%2b-%2bFerskfiskordningen%2b-%2ben%2bny%2bevaluering%2b%25281%2529.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

sentrert lenger sør. Fisket i Finnmark i andre halvår benytter i større grad line og juksa som isolert sett også bidrar til økt kvalitet på råstoff. BDO (2018) viser relativt store ringvirkninger på land knyttet til denne ordningen.

Evalueringen av ordningen er gjennomgående positiv, ettersom den både bidrar til økt aktivitet på land i Finnmark samlet sett, den sprer leveransene til industrien utover sesongene og den bare i begrenset grad går utover kystfiskere tilhørende andre steder i landsdelen. Slik vi forstår det hentes økte kvoter gjennom denne ordningen primært gjennom reduksjon for trålerflåten. Tiltaket vil treffe flyttere ettersom den både er relevant for fiskere og de som jobber i industrien. Effekten er nokså liten ettersom industrien først og fremst trenger leveranser fra trålerflåte, den er relativt kostnadseffektiv og møter moderat med politisk motstand fra næringsaktørene. Et vesentlig spørsmål er da hvor stor økning av denne ordningen det er aksept for i næringen.

Tabell 4-3 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Styrking av ferskfiskordningen	++	++	0	+	++	+++

4.1.4 Endringer i pliktkvoter i fisket av torsk, hyse mm.

Fiskerisektorens pliktsystem med leveringsplikt, tilbudsplikt og aktivitetsplikt er et omstridt tema, men ikke desto mindre et svært viktig tema ettersom de store volumene som leveres til industrien hentes på havet av båtene i de største kategoriene. Det er velkjent at foredlingsindustrien i Finnmark er avhengig av disse båtens landinger. Gjennom innspillene fra regionen kommer det klart frem at det først og fremst er trålerne leveranser som holder liv i industrien og at pliktsystemet er det viktigste verktøyet for å sikre råstofftilgang til Finnmark.

Bearbeidingsutvalget (2022) pekte på at pliktsystemet i liten grad bidrar til å oppfylle intensjonen om lønnsom helårlig drift av foredlingsanlegg basert på råstoff fra tråler. Utvalget viste til anbefalingene fra pliktkommisjonens rapport om hvordan ressursene bedre kan komme enkelte kystsamfunn til gode. Pliktkommisjonen anbefalte at pliktene skulle avvikles mot en inndragning av torsketrålerne kvoter. Disse kvotene skulle så auksjoneres ut med betingelser om foredling. Overskuddet fra auksjonen skulle pliktkommunene få gjennom et næringsfond. Til tross for flere faglige råd om å avvikle pliktene, valgte Stortinget ønsket å beholde pliktene og vedta justeringer for at de skal fungere bedre.

Tabell 4-4 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Pliktkvoter torsk og hyse	++	++	0	+	0	0

Gjennom å øke leveringsplikten til industrien i Finnmark vil man sikre råstofftilgang og flere arbeidsplasser i næringen. Det treffer utvilsomt flytterne. Tiltakene berører primært de ansatte i industrien og i mindre grad bosatte kystfiskere. Det er usikkerhet i hvilken grad økt leverings og tilbudsplikt vil påvirke sesongmønsteret i leveransene. Denne typen tiltak kommer med betydelige kostnader ettersom rederiene blir tvunget til en leveringsstruktur som ikke optimaliserer deres økonomi. Eventuelle endringer i pliktsystemet griper også tungt

inn i kvotemeldingens grunnstruktur, noe som reduserer den politiske gjennomførbarheten. Det er også klare tegn til motstand i næringen mot vesentlige endringer i pliktsystemet i dag.

4.1.5 Innføring av plikt for ilandføring og bearbeiding av snøkrabbe og kongekrabbe

Lønnsomheten i kystfisket i Finnmark har vært relativt høy de senere årene og dette kan delvis tilskrives krabbefisket. Overgangen fra lukket til åpen gruppe kan blant annet knyttes til inntekspotensialet i krabbefisket.

I 2023 registrerte Fiskeridirektoratet en fangstverdi for kongekrabbe på ca. 800 mill. kroner. For snøkrabbe var tilsvarende verdi på 450 mill. kr. I 2021 og 2022 var tallene for snøkrabbe langt høyere (640 og 710 mill. kr.). I Nofima (2024) vises det til at kongekrabben har gitt et stort bidrag til foredlingsindustrien i Finnmark. Her viser man til (Steinsbø m.fl., 2024) som beregner at kongekrabbe utgjør om lag 22 % av all omsetning fra foredlingsindustrien i Finnmark i 2022 (utenom oppdrett). I rapporten pekes det på at 8 av 25 fiskeindustribedrifter i Vest-Finnmark tar imot og foredler kongekrabbe, mens det i Øst-Finnmark er 26 av 32 bedrifter. De estimerer at disse bedriftene sysselsetter knappe 900 personer. Kongekrabben utgjør nesten 1/3-del av samlet førstehåndsverdi i Øst-Finnmark. Vi snakker med andre ord om store verdier

All fangst av kongekrabbe i kvoteregulert område øst for 26 grader skal landes på Finnmarkskysten (se Forskrift om regulering av fangst av kongekrabbe i kvoteregulert område øst for 26 grader øst mv.). For snøkrabben stilles det i dag derimot bare krav om landing fersk krabbe tilsvarende 10 prosent av fangsten. Det innebærer potensielt store bortfall av inntekter og arbeidsoppgaver på landsiden.

Det er bred enighet blant de regionale aktørene om at fisket av snøkrabbe i større grad bør pålegges leveringskrav til mottak og foredlingsindustrien i Finnmark. Når kvotene for kongekrabbe og hvitfisk trekkes kraftig ned, kan snøkrabben kompensere noe for bortfallet. EN langt mer omfattende leveringsplikt for snøkrabbefisket er derfor en effektiv måte å sikre flere oppgaver til landsiden, både i mottak og foredling

Det er også grunn til å se nærmere på tiltak som sikrer med foredling av kongekrabbe i Finnmark. Produktutvikling og etablering av logistikk-løsninger bør få langt mer oppmerksomhet av Innovasjon Norge, FHF og næringen.

Tabell 4-5 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Leveringsplikt krabbe	+	++	0	+	+	++

4.1.6 Andre forslag trukket fram gjennom regionale innspill

Gjennom innspillsrundene (workshops) ble det presentert en rekke andre forslag som ikke er tatt videre i drøftelsene her, primært på grunn av tid og ressurser. Nedenfor lister vi opp noen av disse:

- Det er ikke vurdert tredjelands kvoter - 30.000 tonn. Dette har de seneste årene vært omfattende men det er grunn til å forvente at potensialet i å justere tredjelandskvotene i årene fremover blir langt mindre på grunn av lavere totalkvoter.
- Gjeninnføring av såkalte distriktskvoter. Her er det sterke begrensninger ifm. kvotemeldingen og det påfølgende arbeidet i Stortinget

- Samfiske i åpen gruppe, to må kunne ro i lag – handler om sikkerhet
- ID kvoter: Det er mange fiskere som er utålmodige og venter på avklaring rundt ID-kvote-ordningen. Det er viktig at dette ikke kommer for seint, og for tett på nytt kvoteår. Eventuelt må det gis god tid på omstilling fra samfiske til ID-kvoter.

4.2 Tiltak for å stimulere til mer reiselivsnæring i kystkommunene

Kystkommunene i Finnmark har en lang rekke egenskaper som gjør det attraktivt for turister å komme på besøk. Reiselivsnæringen i nord er igjen i kraftig vekst og potensialet i kyst-Finnmark er stort. Det er vårt syn at potensialet er vel så stort som i Troms og Lofoten. Det krever bare at man får på plass god nok infrastruktur og overnattingskapasitet, et velorganisert tilbud av opplevelser, samt gunstige transportløsninger. Det er fullt mulig å få til på kort tid, bare alle drar i samme retning, inkludert stat, fylkeskommune, kommuner og samiske organisasjoner.

I kapittel 2 viste vi at distriktskommuner med vekst i antall reiselivsarbeidsplasser også kan vise til høyere påfølgende befolkningsvekst. Dette er en arbeidsintensiv næring som er særlig aktiv i sesonger der fiskeriet har lav aktivitet. Det er ikke minst interessant i sammenheng med turistfiske som nå kommer for fullt.

Ifølge Turistundersøkelsen oppgir nærmere 60 prosent av de norske turistene og 70 prosent av de utenlandske turistene at natur- og kulturbaserte aktiviteter og opplevelser er viktig for deres reise. Kystkommunene gir unike naturopplevelse i det arktiske landskapet. Samtidig finner vi rike kulturminner med røtter i både samisk, kvensk/norskfinsk og norsk kultur. I tabellen under lister vi opp et utvalg opplevelsestilbud som kan gjøres tilgjengelig for besøkende:

Utvalgte opplevelsestilbud til turister som besøker kystkommunene i Finnmark

Nordlys-observasjon	Ørretfiske i vannene på vidda
Turistfiske	
Krabbefiske	Havsvømming i tørrdrakt
	Kajakpadling
Skjarkfiske	Hvalsafari
Fuglekikking og fuglefjell	
Havørnsafari	Ribtur på fjorden
	Besøk på oppdrettsanlegg
Reinsdyrobservasjon	Besøk i foredlingsanlegg og slakteri
Snøscooterkjøring	Aktiviteter i midnattssol
	Samisk kulturarrangement (musikk)
Reinsdyrslidekjøring	Besøk på samisk museum
Hundesledeskjøring	Bærplukking
Jakt på småvilt	Ishotell
Laksefiske	Skitur /Randone

Man står overfor tre vesentlige utfordringer knyttet til reiselivsutvikling i kystkommunene. Det mangler kapasitet for overnatting. Det mangler ressurser for utvikling av attraktive og synlige/markedsførte opplevelsestilbud. Sist, men ikke minst mangler det gode løsninger for transport av turister ut til kystkommunene. Dette må løses samtidig, og det er fullt mulig.

I innspillene fra regionale aktører vises det til at man registrerer at årets sesong er all-time-high i reiselivet. Det går bare en vei, men det går for sakte for å sette spor i befolkningstrender. Til nå har man jobbet langsiktig med

vinterturismen i Finnmark. Man ser at det peker i riktig retning, men det går sakte, mye på grunn av manglende overnattingskapasitet. Det pekes på at samferdsel er svært viktig for næring i Finnmark. Man har en transportintensiv næring. Utenlandsruter til flyplasser i Finnmark (Kirkenes, Lakselv, Alta) vil kunne gi en boost for reiselivet. Det ytres dog betydelige bekymring for at cruisetrafikken skal forsvinne som følge av at rederiene snur ved polarsirkelen for å unngå krav om norske lønns- og arbeidsvilkår.

For å få fart i reiselivet mener vi det må arbeides langs tre akser samtidig.

4.2.1 Statlig Investeringsfond rettet mot reiselivsinfrastruktur i kystkommunene

Etablering av attraktiv overnattingskapasitet og velegnede opplevelsessentere krever betydelige investeringer. På hotellsiden er det i dag Rica-gruppen som har vært mest aktiv som investor (Scandic). Vi tror det er fullt mulig å øke interessen fra både Rica og andre større miljøer innen reiseliv dersom staten viser vilje til å gå inn som koinvestor og samtidig ta bort noe av risikoen knyttet til større investeringer i infrastruktur. Vi anbefaler derfor at det etableres et statlig investeringsfond som retter seg mot større infrastruktur og bygginvesteringer innen reiseliv i kystkommunene. Det bør være et såkalt koinvesteringsfond med en risikoavlastende profil (gjennom et klart definert tapsfond basert på at staten tar en angitt andel av nedsiderisikoen ved investeringene). Dette kan også eventuelt fasiliteteres gjennom en ordning med risikoavlastende lån. Det bør være tilstrekkelig stort til å sikre nok kapitaltilgang til å få opp nye hoteller, flerfunksjonsbygg, opplevelsessentre, og eventuelle kapitalintensive turisttjenester (større båter for turistfiske mm). Vår erfaring tilsier at et fond på ca. 500 mill. kr bør holde, gitt at fondet står for et sted mellom 25 og 50 prosent av investeringene.

I kapittel 4.5.2 nedenfor peker vi eksplisitt på behovet for å etablere såkalte flerfunksjonsbygg på mindre steder langs kysten som både kan dekke behovet til reiselivsnæringen, tilflyttere, eldre innbyggere, næringslivet ellers, gjennom tilbud av leiligheter som både kan leies ut, brukes av turistnæringen for kortere besøk, konverteres til eierenheter som er utformet for eldre og de med funksjonsnedsettelse, og som har nærhet til viktige servicefunksjon (gjerne i bygget). Investering i slike bygg vil redusere driftsrisikoen og øke forventet avkastning for private investorer. Et statlig investeringsfond bør særlig lete etter koinvesteringsmuligheter i slike prosjekter.

Tabell 4-6 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Investeringsfond reiseliv	++	0	++	++	0	+++

I dette landskapet er viktig å arbeide for å få med samiske aktører i arbeidet med å utvikle opplevelsestilbudet gjennom tilknytning til reindrift, samiske tradisjoner, fiske, musikk og bruk av fjellet/vidda. Fordi reiselivsnæringen er arbeidsintensiv og kompletterer annen næringsvirksomhet i kystkommunene treffer den flytterne godt. Effekten er stor fordi potensialet for etablering av nye arbeidsplasser er stort. Det er betydelig fare for at tapsfond må benyttes så kostnadseffekten er til stedet. Det er bare tapsfondet som må utgiftsføres i offentlige budsjetter. Selve investeringsfondet føres under streken og er derfor langt enklere å få gjennomslag for politisk.

4.2.2 Opprettelse av et nytt og justert charterfond

Det er dyrt å få utenlandske reisende opp til kystkommunene i Finnmark med fly. Når det er sagt er kortbanenettets åtte flyplasser i kyst-Finnmark godt egnet for å bringe turistene helt ut til sine destinasjoner i kystkommunene. Man må rett og slett finne en velegnet ordning som gjør det attraktivt for både reiseselskaper og turister å benytte seg av den kapasiteten som kortbanenettet kan tilby.

Nord-Norge hadde i lang tid hatt et charterfondet for utenlandske turister som i liten grad har fungert for distriktene ettersom den kun retter seg mot hele store charterfly. Ordningen skulle støtte turoperatører som ønsket å chartre fly til regionen, for å øke antallet besøkende og åpne for nye muligheter i regionens reiselivsnæring. Charterfondets mekanisme baserer seg på en risikoreduksjon for turoperatøren som planlegger en turpakke til Nord-Norge. En operatør som oppfyller ordningens kriterier, og søker om å få sin tur støttet av ordningen, blir bevilget en kompensasjon hvis turen gjennomføres og operatøren ikke får solgt nok seter for å dekke sine kostnader. Kompensasjonen utbetales etter gjennomført tur. Ordningen er satt opp slik at utbetalingen utløses kun hvis turoperatøren går med tap, og dekker kun tapet. Et reformert charterfond vil kunne ha stor effekt på tilstrømmingen av turister til kyst-Finnmark. Vi anbefaler følgende:

Man bør åpne opp for å gi garantier til turoperatører som bestiller en blokk av minimum 15 flyseter på ordinære rutefly. Det er hensiktsmessig både med tanke på fremtidige reisevaner samt at en ved å lempe på kravet vil imøtekomme noe av kritikken om at forrige ordning hadde uheldige virkninger overfor vanlige rutefly. Videre åpner det for et større marked og økt etterspørsel, samt at det er mulig å tiltrekke seg mer betalingssterke reisende som ofte reiser i mindre grupper. Også fra et klimaperspektiv er denne reformen å anbefale fordi man får fylt flere seter i eksisterende flighter.

Med en slik ordning kan man stille garantier for plasser på widerøe-fly og reiser til kortbanenettet. Dette sikrer økt tilgang på turister til kystkommunene og hviler på erfaringer fra blant annet Lappland. Dette er et tema vi allerede har utredet grundig (Menon, 2020), en ordning som ikke er så kostbar og en miljøvennlig løsning ettersom den retter seg mot å fylle tomme seter. Den kan også kobles til fremtidig elektrifisering av flyflåten på kortbanenettet. For å få inn turister til disse kommunene er man nødt til å kunne tilby rimelige transportløsninger som kapper ned reisetiden til disse kommunene.

Tabell 4-7 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Charterfond fly	+	0	++	+	++	++

4.2.3 Tiltak for bedre organisering og markedsføring av turistfiske

Sett opp mot fiskerinæringen kan turistfiske skape store verdier for fiskerne i lavsesong for regulært fiske (mai – september). Det kan også skapes betydelige verdier gjennom ringvirkninger. I Menon (2022b) kommer det frem at ringvirkningene på sysselsetting lokalt fra turistfiske er mer enn 10 ganger større enn regulært fiske. I følge lokale aktører har turistfiske i Hasvik gått fra å skape 1000 gjestedøgn i 2002 til 80.000 gjestedøgn i 2023.

Det har vært fremmet kritikk mot turistfiske i lys av at aktiviteten er uregulert, kun berørt av volumbegrensende utførselsregler. Slik vi forstår det, handler kritikken av turistfiske i liten grad om rivalisering med yrkesfisket om tilgang til fisk. Til det er volumene i turistfisket alt for små til å spille noen vesentlig rolle for bestand og fangst.

Innspill fra aktørene i regionen handler i all hovedsak om det store potensialet, samt behovet for å regulere og sertifisere tjenesteleverandørene. Mange ser på fisketurisme som mye cowboy-virksomhet der de seriøse fiskerne har krav til gjester og leverandører, har AIS-sporing på alle fartøyene etc.

Gjennom en bedre regulering av turistfiske, med en sertifiseringsordning som sikrer at sikkerhet, kvalitet og kompetanse er på plass, vil etterspørselen kunne øke markant i tiden fremover. Det vil også kunne bidra til profesjonalisering, tjenesteutvikling knyttet til fiske på ulike arter, også i innsjø, i tett samarbeid med etablerte reiselivsaktører.

Tabell 4-8 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerier næring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Bedre organisering av turistfiske	+	+	++	+	++	+++

Denne delen av reiselivsnæringen kan etter hvert bli en bærebjelke i opplevelsestilbudet. Det vil bidra til flere og mer varierte arbeidsplasser. Man kan ta i bruk fiskere som periodevis har utnyttet kapasitet, det er kostnadseffektivt fordi staten ikke behøver å sette av særlig med ressurser for å få på plass regulering og sertifisering. Det er vanskelig å se at man møter vesentlig motstand mot en opprydding og utbedring av denne næringen, hverken i poliske fløyer eller i næringsorganisasjoner.

4.3 Havbruksnæring: Større vekst i PO 12 og 13 med lokal leveringsplikt

Havbruksnæringen skaper store verdier for eierne, de ansatte, lokalsamfunnene og kommunene som setter av sjøarealer gjennom havbruksfondet. En del mindre sentrale kommuner med mye oppdrettsvirksomhet gjør det bedre enn forventet over tid mht befolkningsutvikling: Eksempler på dette er Frøya, Flatanger, Herøy/Dønna, Træna/Lurøy, Skjervøy, Nærøysund og Austevoll. Enkelte av disse kommunene har fortsatt hatt noe befolkningsnedgang, men den er langt lavere enn i ellers lignende kommuner. Særlig gjør slike kommuner det bedre mht. sysselsetting og bosetting dersom det etableres et slakteri eller et foredlingsanlegg i kommunen.

Om lag 10 prosent av alle mafisk tillatelser er lokalisert i Finnmark. Bare 6 av 215 (2,7 prosent) av alle særtillatelser (visning, utdanning, FoU og utvikling) er lokalisert i fylket. Det er klarert 80 lokaliteter for laks i fylket, langt færre enn i Troms, og på land er det bare gitt 1 tillatelse for oppdrett av laks og ørret (33 nasjonalt). For oppdrett i sjø for andre arter er det bare klarert 2 lokaliteter, sett opp mot 75 nasjonalt. Det er hevet over enhver tvil at Finnmark henger langt etter resten av landet når det kommer til klarering av lokaliteter og tildeling av tillatelser/MTB. Miljømessig er utfordringene langt mindre når det kommer til laks. PO12 og PO13 er grønne i trafikklyssystemet, og sykdomsforekomstene er lavere enn lenger sør. Det handler blant annet om vanntemperatur som mange oppdrettere lenger sør i landsdelen nå sliter med. Kysten i fylket er lang, på linje med Troms, Møre og Romsdal og Rogaland. Ser man bort fra øyer, er Finnmarkskysten betraktelig lengre enn kysten i disse fylkene og på linje med Trøndelagskysten.

En rekke av kystkommunene som sliter med befolkningsnedgang kan fint huse flere oppdrettsanlegg og mer MTB. Skal dette kunne muliggjøres må man avvike fra trafikklyssystemet, noe det nok åpnes for gjennom den kommende havbruksmeldingen. Et slikt avvik bør sannsynligvis hvile på en form for tildeling av særtillatelser med et regionalt utviklingsmotiv. Vi vil anbefale at nye tillatelser i PO13 setter som krav at fisken slaktes i

kystkommunene i Finnmark. Det kan bli behov for flere eller større anlegg med mer fisk i merdene dersom økningen av MTB er betydelig. Det er bra for sysselsettingen.

Økte tildeling av tillatelser for torskeoppdrett er et annet høyst aktuelt tiltak. Det er i dag fortsatt noe større usikkerhet knyttet til biologisk risiko i denne aktiviteten. Vi har stor tro på slik oppdrett i tillegg til levendelagring, men anser det mer komplisert for politiske myndigheter i iverksette tiltak på dette feltet på kort sikt. Her kreves det med andre ord mer utredning, forankring og utprøving i mindre skala før større havbruksanlegg tildeles flere tillatelser.

4.4 Personrettede tiltak for å øke tilflytting og hindre fraflytting

I november 2022 leverte Vista Analyse en evaluering av de personrettede virkemidlene i Tiltakssonen. Basert på anerkjente statistiske metoder finner de at tiltakene primært har hatt en midlertidig effekt på sysselsetting i sonen. De peker på at en plausibel grunn til at virkemidlene slutter å virke etter lang tid er at den reelle verdien av virkemidlene har gått kraftig ned over tid. De har rett og slett blitt spist opp av inflasjon. Over perioden 2000 til 2021 har den reelle støtten gjennom virkemidlene blitt halvert.

Videre peker evalueringen på at mange av virkemidlene er for lite kjent. Sletting av studielån ser ut til å fortsatt være godt kjent og den blir verdsatt mye sammenliknet med hva ordningen faktisk koster. Vista fremhever at det er et billig tiltak å informere mer og bedre om ordningene som finnes.

Det pekes på at adgangen til å slette studielån ser ut til å virke bedre enn lavere prosentsats i alminnelig inntektsskatt. Vurderingene er stort sett felles for hele Finnmark og analysen fanger derfor ikke opp de særskilte problemene i kystkommunene. Utrederne ser dette problemet og forslår å ta Alta og Hammerfest ut av tiltakssonen fordi kan her har opplevd befolkningsvekst over lengre tid.

I tiden etter evalueringen har staten forsterket virkemidlene i tiltakssonen (se kapittel 3). Nedskrivning av studielån er blitt utvidet, barnehageplass er blitt gratis og man har gjort mindre justeringer i Finnmarksfradraget.

Tabell 4-9 Vurdering av tre personrettede forslag

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Gratis SFO eller høyere barnetrygd	+++	0	0	++	+	+++
Høyere nedskrivning av studielån	+	0	0	++	++	+
Større skattefradrag på personinntet	+++	0	0	+++	0	+

4.4.1 Økt studielånsnedskrivning: Hva nå?

Evalueringen til Vista trekker i retning av at studielånsnedskrivning har en sterk effekt på kort sikt (5-10 år). Den svekkede effekten på lengre sikt kan drives av en kombinasjon av at tiltaket mister sin relevans når grensen for nedskrivning er nådd og at realverdien av nedskrivningen har falt med årene på grunn av inflasjon.

Med regjeringens nyeste forslag til studielånsnedskrivning kan de som bor i tiltakssonen nå skrive ned lån med opp til 60.000 per år. Det er et vesentlig beløp for regulære arbeidstakere, og dersom to i husholdningen har lån kryper effekten fort opp mot en maksimal inntektseffekt på nærmere 200.000 kr per år for en husholdning.

Samtidig har man nå fått en tilsvarende ordning for alle andre distriktskommuner her i landet. Det aktiverer denne typen insentiver på langt flere steder. Konkurransen om arbeidskraften blir hardere, ikke minst fordi en langt større andel av de med høyere utdanning nå kan assosiere dette virkemiddelet til sin hjemkommune. Det er derfor vanskelig å anslå hvorvidt den nye ordningen bidrar positivt eller negativt til tilflytting til kystkommunene. Vår beste gjetning er at effekten er svakt negativ for kystkommunene ettersom omlag 200 kommuner nå konkurrerer om arbeidskraften med dette virkemiddelet, dog med en langt lavere ramme.

Økt sletting av studielån i hele tiltakssonen vil ha betydelig positiv effekt på flytterne, men den marginale effekten er nå dempet ettersom dette virkemiddelet er tilgjengelig mange andre steder også. En vesentlig kritikk av dette virkemiddelet er at det i liten grad bidrar til tilknytning. Når nedskrivingsperioden er utløpt kommer flyttemotivene sterkere frem igjen i flyttevurderingen. Det gjør at effekten på befolkningsvekst er moderat. Det faktum at ordningen også gis de som bor i Alta, Hammerfest etc., gjør også virkemiddelet mindre rettet mot kystkommunene. Det trekker ned kostnadseffektiviteten. Vi anser det videre som lite sannsynlig at man nå får tilslutning til en ytterligere økning i nedskrivingsbeløpet.

4.4.2 Gratis SFO eller høyere barnetrygd

Gratis barnehage gir en sterk tilflyttingseffekt (evt hindre utflytting for unge i landsdelen), men også dette virkemiddelet skårer dårlig på evnen til å skape tilknytning ettersom subsidiet faller bort når barna skal begynne i skolen. Det er derfor viktig å følge opp med tiltak som gjør det attraktivt for barnefamilier å bli værende når barna går fra gratis barnehage til skole. På dette tidspunktet står mange familier ved et veiskille. Skal de flytte nå og la barna starte skole på et annet sted, eller skal de bli værende og la barna vokse opp der de har tilbrakt sine første leveår? Økonomiske insentiver virker særlig sterkt i slike kritiske faser.

Økt barnetrygd blir trukket frem som egnede supplerende virkemidler. Evalueringen til Vista peker på faren for at familier flytter sørover når barna når skolealder. Økt barnetrygd blir derfor vurdert som et egnet virkemiddel for å påvirke barnefamilier til bosetting, siden den fortsetter gjennom skolealderen.

Økt barnetrygd og gratis SFO har en del til felles. Begge appellerer til en liknende demografisk gruppe, men der den økte barnetrygden trolig tiltrekker barnefamilier generelt vil gratis SFO ha større effekt på unge par og familier med yngre barn. Gratis SFO vil ha en større økonomisk effekt på familier som i tiden fremover går fra et gratis oppholdstilbud til et SFO-tilbud som er relativt dyrt. Det er særlig rett før eller ved barnas skolestart at barnefamilier vurderer om de skal flytte til et nytt sted eller ei. Dette er gjerne drevet av et ønske om å ikke utsette barna for uheldige skifter i vennekrets og sosialt miljø.

Tabell 4-10 Barns flytting ut fra Finnmark for barn i ulike alder

Flytter fra Finnmark når de er	Antall			Fi	Totalt	Prosent av gjennomsnitt
	Født i 2001	Født i 2006	Født i 2011			
5 år	36	30	28		94	0 %
6 år	49	28	56		133	41 %
7 år	44	13	22		79	-16 %
8 år	28	16	27		71	-25 %
Gjennomsnitt					94,25	

For å dokumentere dette mønsteret har vi hentet ut data fra SSB gjennom microdata.no der vi har kartlagt alle barn som har flyttet ut av fylket i alderen 5 til 8 år. Mønsteret er presentert i tabellen nedenfor. Vi har sett på adressen til alle barn i fylket som ble født i 2001, 2006 og 2011. Deretter følger vi dem over tid. Vi registrerer antall barn som har fått ny bostedsadresse i spesifikke aldre. Vi ser et helt tydelig mønster i alle tre år. 5 og 6-åringer flytter langt oftere enn 7 og 8-åringer. 6-åringer flytter 40 prosent mer enn gjennomsnittet for barna i disse fire aldersgruppene. Femåringene ligger på snittet, men 7 og 8-åringene ligger henholdsvis 16 og 25 prosent under snittet for flytting. Dette viser med all tydelighet at foreldre er svært flyttetilbøyelige rett før skolestart.

Om det finne en trend i dette tallmaterialet så peker den i retning av at flyttetendensen rett før skolestart har blitt tydeligere med årene. Det underbygger behovet for å gi insentiver til foreldre slik at de velger å ikke flytte på dette tidspunktet.

Vi er bekymret for at gratis barnehage kan slå ut i en forsterket opphoping av flyttebeslutninger til skolestart. Særlig er dette aktuelt i samspill med en svekket effekt av studielånsnedskrivning ettersom de unge / unge familiene når full nedskrivning. Et gratis SFO-tilbud vil ha langt større effekt på bostedsbeslutningen i denne kritiske fasen enn en økt barnetrygd som spres utover mange år.

Hvor store kostnader vil dette påføre staten? Fra høsten 2022 fikk alle elever på 1. trinn tilbud om tolv timer gratis SFO per uke. Dette hadde ifølge regjeringen en helårseffekt på 1,4 milliarder kroner i 2023. På første trinn går det om lag 50.000 i SFO i dag (83 prosent av alle). Dersom vi antar at dette vil øke til 90 prosent vil antallet det gjelde ca. 55000 barn. Det gir ca. 25.000 kr per barn per år. Vi anslår at dette vil gjelde ca. 3500 barn i tiltakssonen for alle fire trinn. Trekker vi fra 12 timer gratis i første klasse, så beregnes den samlede kostnaden for gratis SFO i tiltakssonen til ca. 75 millioner kroner per år. Vi antar da at en betydelig andel av tredje og fjerdeklassingene vil være i SFO på deltid. Men andelen vil være større enn i dag.

4.4.3 Redusert skatt på personinntekt (økt Finnmarksfradrag)

En rekke aktører i Finnmark og Nord-Troms har tatt til orde for at det er nødvendig å redusere skattetrykket for folk i tiltakssonen. Virkemidlene i tiltakssonen gir i dag både et skattefradrag på personinntekt samt en lavere skattesats på den delen av inntekten som beskattes. Evalueringen til Vista peker på at en markant reduksjon i skatten vil øke tilflyttingen og redusere fraflyttingen, men at dette virkemiddelet er lite presist og kostbart. I følge evalueringen til Vista ser Finnmarksfradraget ut til å bety mer for folk enn lavere skatt på alminnelig inntekt, selv om beløpet er lite. «Finnmarksskatt» med satser etter mønster av Svalbardskatt blir vurdert som virkningsfullt, men svært kostbart. Ved et kraftig skatteinsentiv til innbyggerne i (deler av) tiltakssonen vil det oppstå stor forskjell mellom kommunene i Troms på hver side av sonen. Utrederne peker på at det kan skape store problemer. Per i dag er det derfor ikke det foretrukne tiltaket.

Skatteinsentiver anses gjennomgående som effektive virkemidler for atferdsendring. Jo større insentivene er, jo større atferdseffekt oppnår man. En såkalt Svalbardskatt med en flat skattesats på 8 prosent på personinntekt må anses som et sterkt insentiv som gir kraftige effekter på flytteønske for de som er i flyttevillig alder. Et bredt skatteinsentiv vil normalt treffe store befolkningsgrupper og kan derfor være et upresist tiltak for å påvirke flytteeatferd i områder med befolkningsnedgang. Ettersom kostnadene knyttet til dette tiltaket da blir til dels svært høye, er det høyst aktuelt og formålstjenlig å vurdere en eventuell geografisk begrensning av dette insentivet til de kommuner som faktisk sliter med betydelig befolkningsnedgang. Rent politisk tror vi at det vil være lettere å få gehør for et slikt virkemiddel med sterkere geografiske, og eventuelt aldersbetingede føringer. Så langt har slik skatt fått lite støtte hos statlige beslutningsmyndigheter.

4.5 Andre tiltak

4.5.1 Tiltak for å få flere statlige og fylkeskommunale arbeidsplasser i kystkommunene

For å motvirke fraflytting og øke attraktiviteten, er det viktig at lokalsamfunnet kan tilby et variert arbeidsmarked. Det er gjennomgående vanskelig å oppnå på små tettsteder og byer med store reiseavstander til andre steder. Det er derfor vi har sterkt fokus på reiselivsutvikling. Et alternativt tiltak er å flytte eller etablere mindre statlige enheter til denne typen steder. Dette har man fått til i blant annet Vardø og Honningsvåg der man har henholdsvis har lokalisert politiets enhet for vandelskontroll/politiattester og Kystverket.

Politikk for lokalisering av statlige virksomheter har vært en del av norsk regionalpolitikk i over 50 år. Gjennom flytting av virksomheter og etablering av nye, har til sammen flere tusen arbeidsplasser blitt vedtatt lokalisert utenfor hovedstaden. Studier viser at få medarbeidere flytter med når virksomheter flytter, noe som kan innebære betydelige kostnader i form av tapt kompetanse på kort sikt, mens på lengre sikt ivaretar virksomhetene sine oppgaver godt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). De senere årene har ny teknologi og mer teknologivante brukergrupper ført til at fysisk nærvær og oppmøte blir mindre viktig. Digitalisering gir nye muligheter for å løse arbeidsoppgaver på nye måter. Erfaringer gjennom koronapandemien har vist oss at mange arbeidsoppgaver kan løses gjennom fjernarbeid. Økt fleksibilitet i hvor og hvordan arbeidsoppgaver løses kan bidra til å opprettholde bosetting i distriktene selv uten utflytting av arbeidsplasser.

Det er utenfor dette prosjektets mandat å utrede statlige enheter som egner seg for flytting. Erfaringsmessig er dette krevende operasjoner som ofte skaper mye støy. Man må også ta med i betraktningen at enhetene ikke kan være for store ettersom kystkommunen må kunne klar å bosette tilstrekkelig mange som kan ta en slik jobb. Vi må derfor være realistiske og ta høyde for at tiltakets effekt på bosetting er moderat og at kostandene for samfunnet er relativt store.

Tabell 4-11 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerier næring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Lokalisering av statlige arbeidsplasser	++	0	+	++	0	++

4.5.2 Statlig tilskudd til relevant boligbygging i kystkommunene

Boligsituasjonen i kystkommunene anses som et stort hinder for tilflytting og en driver for utflytting. Gjennom innspillrundene har den prekære situasjonen blitt tydelig og dette er på ingen måte første gang man får dette problemet presentert. Demografiutvalget (2020) viser da også til at mange distriktskommuner har stagnerende boligmarkeder som er preget av lave boligpriser og svak prisvekst der byggekostnadene ofte er langt høyere enn boligverdiene. Det leder til at folk ikke ønsker å oppta eller ikke får boliglån. Dette bidrar til lavere varig innflytting. Denne typen boligkrise berører mange distriktskommuner i Nord-Norge og er en av hovedårsakene til at folk flytter til mer sentrale steder i eller utenfor fylket. Dårlig tilgang på egnede boliger og begrenset mulighet til å selge eksisterende bolig fører til at eldre i stor grad må bli i eneboliger som ikke er tilrettelagt. Mangel på egnede leieboliger bidrar også til at mulige tilflyttere finner det vanskelig å ta valget fordi de ikke finner midlertidig bopel.

I realiteten mangler kystkommunene fire typer boliger som potensielt kan lokaliseres samme sted:

- Leiligheter for utleie til folk som er i tidlig tilflytterfase eller har sesongarbeid / mer kortvarig kontrakter
- Leiligheter for eie for de som ønsker å kjøpe moderne enheter, enten som alternativ til dagens utslitte bolig eller fordi de velger å flytte varig
- Leiligheter som er tilrettelagt for eldre og de med funksjonsnedsettelse
- Leiligheter/studio/hybler for tilreisende turister som oppholder seg på stedet for kortere perioder

Alle disse behovene kan dekkes gjennom investeringer i såkalte flerfunksjonsbygg som både inneholder en variasjon av leiligheter i ulike størrelser, felles oppholdsrom/kantine/restaurant, arealer for servicefunksjoner som dagligvare, helsetilbud, pleie etc.

I kapittel 4.2.1 redegjør vi for etableringen av et statlig investeringsfond med risikoavlastning som kan bidra til etablering av slike flerfunksjonsbygg. Dels er hensikten å støtte opp under utvikling av reiseliv, men del så interessant er dette som et boligpolitisk virkemiddel med betydelig kraft. I tillegg bør det være rom for at Husbanken går inn med langt større rammer for rimelige lån til kjøp av nye boenheter i slike bygg, så vel som andre boliger i kystkommunene.

Regjeringen satte i budsjettet for 2025 av 17 millioner kroner til et nytt tilskudd for etablering og tilpassing av bosteder i distriktene. Tilskuddet skal gå til kommuner i Finnmark som har inngått bygdevekstavtale med staten. I 2023 teste regjeringen ut bygdevekstavtaler i tre pilotområde i Finnmark: Vestre Varanger (Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana), Midt-Finnmark (Nordkapp, Porsanger, Lebesby og Gamvik) og Hammerfest i samarbeid med Hasvik og Måsøy. Dersom 17 millioner kroner skal spres ut på prosjekter i alle disse kommunene er det stor fare for at majoriteten av disse midlene går med til forvaltning av tilskuddet og ikke til prosjektene. Tilskuddet er nok et eksempel på at man fra statens side smører midler tynt utover uten å vurdere effektiviteten i tiltaket.

Tabell 4-12 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Statlige tilskudd til boligbygging	++	+	+	++	+	++

4.5.3 Forsterket interkommunalt nærings samarbeid

Både gjennom innspillsrundene og i Varanger= Utvikling har det kommet tydelig frem et behov for tettere samarbeid mellom kommunene på næringsfeltet. Dette er grundig redegjort for i Varanger=Utvikling og regionrådene bør og kan spille en viktig rolle i et slikt arbeid. Men uten finansielle ressurser blir denne typen samarbeid ofte mindre fokusert og mister fart. Vi går ikke nærmere inn på drøftelser om mulige endringer i rammene for interkommunalt samarbeid, men nøyer oss med å påpeke at dette er en kanal man bør jobbe i.

Tabell 4-13 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

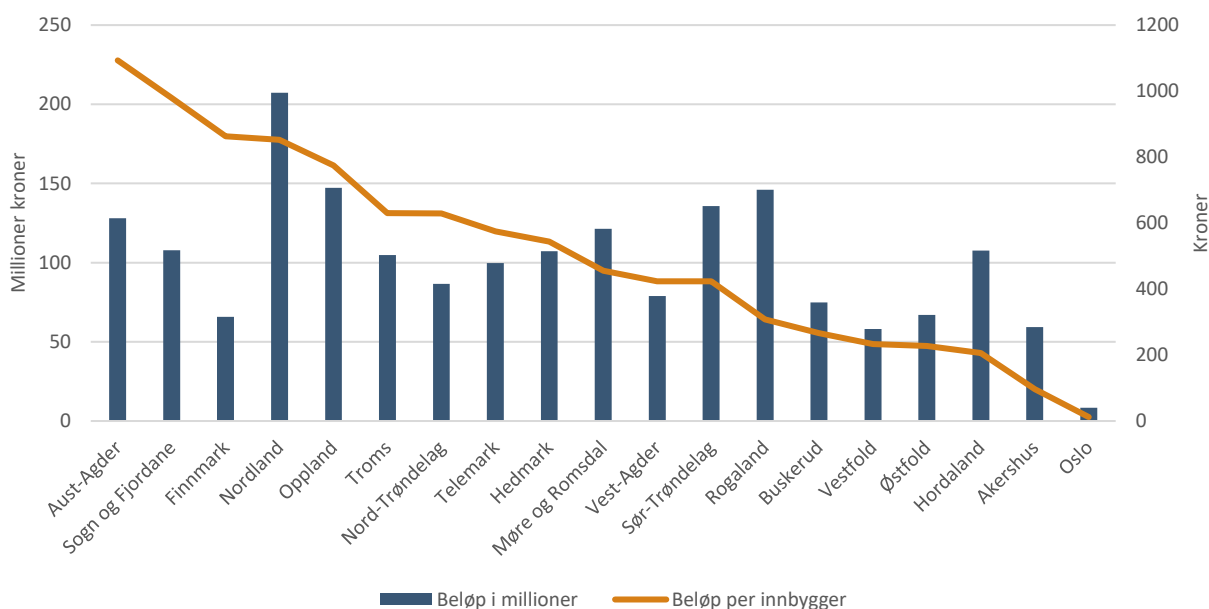
	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Økt interkommunalt samarbeid	+	+	+	+	+	+

4.5.4 Styrking av kommunale næringsfond

Regjeringen har i statsbudsjettet valgt å tilføre næringsfondene i kystkommunene i Finnmark 1 million kroner hver for næringsrettet arbeid. Det er nok et eksempel på bruk av små og spredte midler i arbeidet for vekst i kystkommunene. Tilbakemeldingene fra regionene fremhever viktigheten av fond med ressurser til å følge opp nye bedrifter, koordinere næringsutvikling og igangsette nye prosjekter. Ikke minst kan det være av stor interesse for utvikling av ny reiselivsnæring.

Menon har i tidligere prosjekt kartlagt kommunenes ressursbruk til næringsutvikling på det lokale nivået i 2017. Regnskapstall presentert i KOSTRA kan gi en pekepinn på omfanget. Det er grunn til å tro at dette fylkesvise mønsteret er relativt likt i dag, men at tallene er større. Det er stor variasjon i kommunenes utgifter knyttet til tilrettelegging og bistand for næringslivet. Kommunene i Finnmark hadde høye utgifter til dette per innbygger i 2017, men det samlede beløpte utgjorde ikke mer enn 66 millioner kroner.

Figur 4-3: Kommunenes brutto driftsutgifter til tilrettelegging og bistand for næringslivet i 2017 samlet fylkesvis i millioner kroner (venstre akse) og per innbygger i kroner (høyre akse). Kilde: SSB tabell 12362



Det finnes gjennomgående lite systematisk innsikt i hvor godt de kommunale næringsfondene fungerer som drivere for lokal næringsutvikling. Det er store variasjoner mellom kommuner, både mtp tilgjengelige ressurser og mtp forvalternes kompetanse. Det er gode argumenter for at små kommunale næringsfond i små kommuner bør gå inn i større regionale samarbeid for å samordne satsninger og utnytte kompetansen bedre. Vi ser på en styrking av kommunalt næringsarbeid som et viktig men litt usikkert og lite potent tiltak i dagens situasjon.

Tabell 4-14 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A) Flyttere	(B) Fiskerinæring	(C) Andre næringer	(D) Effekt-størrelse	(E) Kostnadseffekt	(F) Politisk realisme
Tilskudd til kommunale næringsfond	+	+	+	+	+	+

4.5.5 Endring i ruteplan og prisstruktur på FOT-rutene

Å komme seg til og fra steder som Båtsfjord, Hasvik og Mehamn med fly er til tider absurd dyrt. De høye flyprisene gjør bosetting i distriktene lite attraktivt og bidrar sterkt til at folk velger å flytte til byer og steder med bedre flyforbindelse.

I dagens FOT-ruteordning har staten satt en makspris på billetter for de ulike rutene på kortbanenettet. Regjeringen kuttet maksprisen med 50% fra 1. april 2024. Den gjennomsnittlige prisen lå på mellom 50 og 70 prosent av maksprisen på de ulike rutene. Det innebærer konkret at det faktiske priskuttet fra 1. april ble langt lavere enn 50 prosent. Det kommer derfor ikke som noen overraskelse at mange fortsatt opplever prisens som høye.

Det har kommet sterk kritikk av FOT-rutenes rutetabeller. De er nå langt mindre relevante for innbyggerne og egnere seg dårligere for korrespondanse enn tidligere. Det er både behov for ruteendringer og for økt setekapasitet på utvalgte ruter. I praksis er staten bundet til den avtale som er inngått med Widerøe de neste årene. Vi tror det kan gå an å reforhandle egenskaper knyttet til ruteplan, men det er ikke mulig å utvide setekapasitet fordi flyflåten begrenser dette handlingsrommet.

Tabell 4-15 Vurdering av tiltaket sett opp mot de seks kriteriene

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
	Flyttere	Fiskerinæring	Andre næringer	Effekt-størrelse	Kostnadseffekt	Politisk realisme
Bedre fly-avgangstruktur	++	0	++	+	+	+

Referanseliste

Angell, E. (Red.), Eikeland, S., Grünfeld, L. A., Lie, I., Myhr, S., Nygaard, V. & Pedersen, P. (2012). *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*. (Rapport 2012:2). Norut Alta.

Forskrift om regulering av fisket etter torsk, hyse og sei nord for 62° N. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Regelverk-og-reguleringer/J-meldinger/Gjeldende-J-meldinger/j-243-2023>

Kan vi stole på befolkningsframskrivninger? Om bruken av regionale befolkningsframskrivninger i distriktskommuner. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/9788215054544-23-04>

Meld. St. 7 (2023–2024). *Folk, fisk og fellesskap – en kvotemelding for forutsigbarhet og rettferdig fordeling*. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-7-20232024/id3021504/>

Meld. St. 32 (2018-2019). *Et kvotesystem for økt verdiskaping*. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/0891087a014e4bab8bd2d9db5e88750d/no/pdfs/stm201820190032000dddpdfs.pdf>

Menon Economics (2021). *Varanger = Utvikling*. Tilgjengelig på <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-135-Varanger-Utvikling.pdf>

Menon, Nofima og Norce (2022). *Ringvirkninger av sjømatnæringen*. Tilgjengelig på <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-126-Ringvirkninger-av-sjomatnaeringen-2021-1.pdf>

Nofima (2023). *Ringvirkningsanalyse av den landbaserte villfiskindustrien i Norge*. <https://sjomatnorge.no/wp-content/uploads/2023/10/Rapport15-2023-RingvirkningsanalyseavdenlandbasertevillfiskindustrieniNorge.pdf>

Nofima (2024). *Ferskfiskordningen. En ny evaluering*. Tilgjengelig på <https://nofima.brage.unit.no/nofima-xmlui/bitstream/handle/11250/3115676/Rapport%2b2-2024%2b-%2bFerskfiskordningen%2b-%2ben%2bny%2bevaluering%2b%25281%2529.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Norce (2019). En systematisk sammenstilling av kunnskap om utviklingstrekk i nord. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/285684dd041c4f9cbabab18ef50a06b0/rapport-norce-samfunn-24-2019-endelig-versjon.pdf>

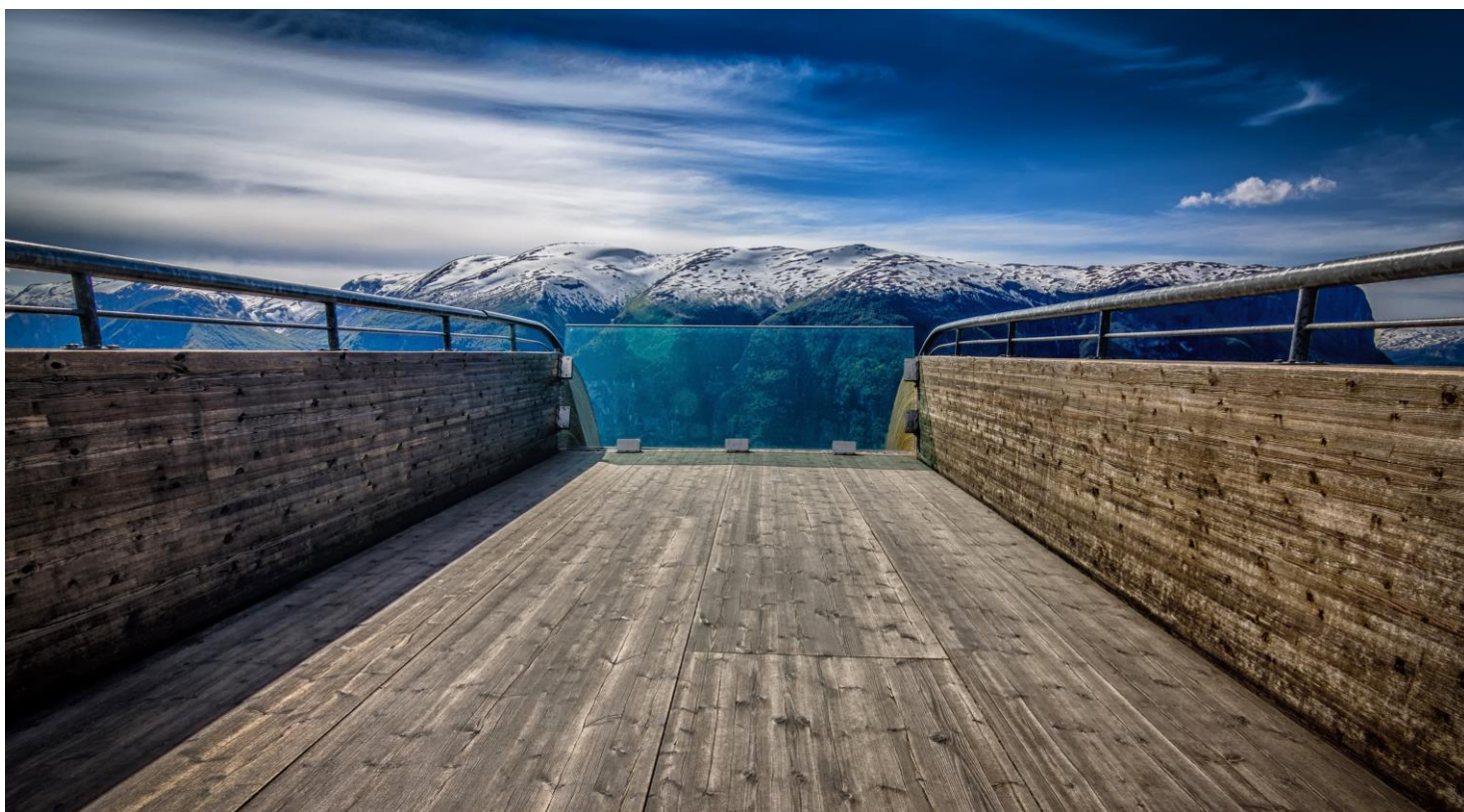
Norce (2021). *Bærekraftige kystsamfunn. Helårlige arbeidsplasser i fiskeindustrien – strategier og ringvirkninger*. https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2772059/NORCE_Samfunn_15-2021_Hel%c3%a5rlig_fiskeindustri.pdf?sequence=4&isAllowed=y

NOU 2020: 15. *Det handler om Norge: Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Tilgjengelig her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/>

Vennerød & Schjøtt-Pedersen (2023). *The Impending Population Decline in Northern Norway: Implications and Demographic Challenges*. Tilgjengelig på <https://arcticreview.no/index.php/arctic/article/view/5465/9106>

Vista Analyse (2022). *Evaluering av personrettede virkemidler i tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms*. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/3e32e0787d0447339d9b3fb0e33f097b/vista->

analyse-rapport-2022-42-evaluering-av-de-personrettede-virkemidlene-i-tiltakssonen-i-finnmark-og-nord-troms.pdf



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no